

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 20.3.2025 lähetetystä HE-luonnoksesta otsikkoasíassa.

Lausunnossa esitän eräitä luonnoksen lähtökohtiin liittyviä huomiota sekä vähäisiä kommentteja esitettyihin sääntelyä koskeviin muutoksiin. Lisäksi huomioni kohdistuvat kyseistä sääntelyä koskevaan muutoshistoriaan erityisesti verolainsäädännön ennakoitavuuden näkökulmasta.

Toivon valtiovarainministeriön ottavan kommenttini huomioon tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa.

Ehdotetusta muutoksesta ja sen lähtökohdista

Kansainvälisen veron kiertämisen estämistä koskevat toimet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Verolainsäädännön muutosten merkityksen ja vaikutusten on kuitenkin oltava yksiselitteisiä ja kiistattomia kaikissa verolainsäädännön uudistamista koskevissa toimissa.

Myös luonnoksessa esitettyjen muutosten lähtökohdat ja tavoitteet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Infrastruktuurihankkeisiin liittyen korkovähennystä koskevan sääntelyn muutoksia on toteutettu jo aiemminkin 2020-luvulla. Julkisen velkaantumisen etenemisen myötä tarvitaan yksityisiä toimijoita huolehtimaan merkittäviä pääomia vaativista hankkeista. Siten onkin tärkeää, että ehdotetun muutoksen myötä kyettäisiin laajentamaan hyväksyttävien korkojen alaa joustavasti ilman, että luodaan vaikeaselkoisia ja hallinnollista taakkaa lisääviä rajanvetotilanteita ja sääntelyä.

Tässä esillä olevan luonnoksen keskeinen ongelma on siinä, että sillä pyritään varautumaan mahdollisesti ja suurella todennäköisyydellä toteutettavaan direktiivin implementointiin ja sen myötä säädettäviin kriteereihin. Sen myötä lausunnon antamiseen ns. ”liikkuvalta alustalta liikkuvaan maaliin” liittyy omat ongelmansa.

Samalla on ymmärrettävää, että tilanne on vielä haastavampi VM:n lain valmistelusta vastaaville tahoille. Monin tavoin muutoksessa olevassa tilanteessa tulee kyetä ennakoimaan ja laatimaan kriteerit niin tulkinnan kuin toiminnankin osalta. Verolakien tarkkarajaisuuden, yksilöitävyyden ja selkeyden vaatimusten näkökulmasta luonnos on altis kritiikille. Sen vuoksi on syytä korostaa mahdollisten verovelvollisen asemaa tukeviin muutoksiin reagoimisen merkitystä.

Luonnoksen perusteluissa todetaan mm. ”Muista pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita koskevista poikkeuksista säädetään 18 b §:n 4 momentissa ja 7 momenteissa. Nyt ehdotettua laajennusta ei kuitenkaan ehdoteta lisättäväksi kyseiseen pykälään, koska ehdotettu sääntely muodostaa oman laajan kokonaisuutensa”. Tässä esitetty laaja kokonaisuus eli ehdotettu 18 c §:n säännös tarkoittaa sitä, että direktiivin implementoinnin jälkeenkin useaan kertaan muutettuun sääntelyyn lisätään ”uusi kerros”, jolloin kokonaisuus muuttuu – jos mahdollista – entistäkin vaikeaselkoisemmaksi.

Edelleen perustelujen mukaan ”huoltovarmuuskriittisyyden vaatimus liittyisi siihen, että veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi edellyttää, että kyse on omaisuudesta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukaista”. Sääntelyyn liittyy jo sen aiemmista kehitysvaiheista periytyvää käsitteellistä epäselvyyttä, jota on joltain osin jo ennätetty tarkastella oikeuskäytännössä (esim. korko – vieraan pääoman meno). Edellä esitetty lainaus nostaa esiin esimerkinomaisesti käsitteen ”yleisen edun mukainen omaisuus”, jonka sisältö ei saisi jäädä toimeenpanevan virkamiehen tai veroriidan kohteena ratkaistavaksi. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi myös uudet käsitteet kriittinen infrastruktuurihanke sekä keskeinen palvelu, joita koskevat määritelmät on sisällytetty lakiin.

Luonnoksen säännöskohtaisista perusteluista esiin nousevat eri hankkeiden väliset rajanvetotilanteet ja toimintokohtaiset EBITDA-laskelmat lisäävät verovelvollisten ennakoitavuuden ja suunnittelun vaikeusastetta ja hallinnollista taakkaa edelleen.

Lain voimaantulo on luonnoksen mukaan kytketty muiden muutosten etenemiseen. Se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ottaen kuitenkin huomioon myös komission kanssa käytävät keskustelut sekä CER-direktiivin kansallinen implementointiaikataulu.

Korkojen vähentämisen rajoittamista koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Olen esillä olevaa sääntelyä koskevien aiempien muutosten yhteydessä antamissani lausunnoissa (20.10.2021 ja 14.9.2022) korostanut sitä, että voimakkaasti ideologiset ja poliittiset tavoitteet on pohdittava tarkoin niiden toteutettavuuden, vaikutusarvioinnin sekä verojärjestelmän kokonaisuuden, selkeyden ja jatkuvuuden näkökulmasta. Tätä taustaa vasten, vaikka nyt ehdotetun muutoksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat kannatettavia, muutos on nähtävä osana vaikeaselkoista kokonaisuutta. Sen vuoksi olisi perusteltua pohtia vaihtoehtoisesti korkojen vähentämisrajoitusten koskevan sääntelyn kohdennettua tai osana laajemman yritysverotuksen kokonaisuuden uudistusta.

Olen käsitellyt sääntelyn muutoksia ja todennut muun muassa seuraavaa (2021):

” Muutosten keskeiset ongelmat liittyvät verotuksen ennakoitavuuteen. Yhtenä luonnoksen lähtökohdana voidaan pitää käytyä julkista keskustelua, jonka yhteydessä esitetyt arviot ovat ongelmallisia ja vaikeasti todennettavia. ...

Sen vuoksi lainmuutosta koskevan luonnoksen yhteydessä esitettävän vaikutusarvioinnin merkitys korostuu. Se tulisi perustella mahdollisimman laajoin laskelmin sekä ottaen huomioon niin staattiset kuin dynaamiset ja käyttäytymisvaikutukset. Vain VM:n puolueettomiin laskelmiin perustuen myös poliittinen jatkokeskustelu voi pysyä oikealla perustalla eikä poliittisten päättäjien tarvitse pohtia tapauskohtaisesti heille esitettyjen kysymysten perusteena olevien laskelmien oikeellisuutta.”

Olen myös todennut (2022), että

”vuosittaisten uudistusten ja ”paikka paikan päälle” -tyyppisten muutosten ketju on poikkeuksellisen ongelmallinen muun muassa verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta. Tätä ongelmaa pyritään luonnoksessa ilmeisesti paikkaamaan ehdotettujen muutosten takautuvuudella, mikä on omiaan synnyttämään lisää muita oikeudellisia ja menettelyllisiä ongelmia. ...

Kun otetaan huomioon tässä tarkasteltavan luonnoksen ehdotuksesta aiheutuva muutos, voitaneen kehitystä noin kymmenen vuoden ajanjaksolla pitää ei-toivottuna tempoilevan sääntelyn ennätyksenä, joka heikentää edelleen jo aiemmin heikkoa ennakoitavuutta. Lisäksi on samanaikaisesti valtiovarainvaliokunnan verojaoston käsittelyssä (kuuleminen 13.9.2022) valtioneuvoston kirjelmä (U 58/2022) koskien direktiiviehdotusta, jonka implementointi tulisi osaltaan todennäköisesti vaikuttamaan korkojen vähentämiseen ja sen rajoittamiseen. ...

Sääntelyn vaikeaselkoisuus on valitettavasti ollut ongelmallinen asia jo aiemmin. Osaltaan sitä on selittänyt direktiiviin ja sen implementointiin perustuva sääntelytekniikka ja -perinne. Valitettavasti

nyt luonnoksessa ehdotettu sanamuoto johtaa vielä suurempiin ongelmiin, kun aiempien ongelmien ohella päädytään käyttämään edellä mainitulla tavoin uusia käsitteitä ja lukuisia sisäisiä viittauksia.”

Lopuksi

Olen edellä pyrkinyt nostamaan esiin kriittisiä näkökohtia voimassa olevaan sääntelyyn sekä osin siitä johtuen ehdotetun muutoksen muotoiluun liittyen.

Kuten edellä todettiin, muutoksen voimaantulo ja sen ajankohta liittyvät odotettavissa olevaan lainsäädäntömuutokseen (CER-direktiivin kansallinen implementointi). Luonnoksessa esitettyyn sääntelyyn saattaa siten liittyä myös muita tulkintaongelmia, joiden vaikutuksia ei edellä esitetyissä kommenteissa ole kyetty nostamaan esiin.

Muutosten vaikutuksia on tärkeää seurata edelleen, jolloin lainsäätäjälle voi syntyä valmius ja peruste tehdä edelleen muutoksia myös verotusta huojentavaan suuntaan. Näin on toimittu myös alkuperäisen EVL 18 a §:n säätämisvaiheessa (HE 146/2012).

Toivon, että edellä esitetyt pääkohtiin pitäytyvät kommentit auttavat kehittämään ja täsmentämään ehdotettua sääntelyä ja että valtiovarainministeriö ottaa ne huomioon tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa.

Karhessa 30.5.2025

Juha Lindgren

professori, yritysverotus

Vaasan yliopisto

Juha Lindgren

Vaasan yliopisto, Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö, Talousoikeus