

Asia: VN/7982/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Tausta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968), jäljempänä elinkeinoverolaki, 18 §:n korkovähennysrajoitussäännöstä (uusi 18 c §) siten, että yhteisö, joka on niin sanotussa CER-direktiivissä (EU) 2022/2557) tarkoitettu kriittinen toimija, saisi eräin edellytyksin vähentää muutoin vähennyskeltottomia nettokorkomenoja, mikäli ne kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan huoltovarmuuskriittisiä pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita. Hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen olisi kaikkien oltava Euroopan unionissa.

Strukturoimme lausunnon seuraavasti:

Ensimmäisessä luvussa tarkastelemme, voidaanko ex ante arvioida lakimuutoksen saavuttavan sille asetetut tavoitteet ja millä kustannuksilla. Toisessa luvussa esitetään joitakin teknisiä huomioita. Kolmannessa luvussa käsittelemme EU-oikeuden kannalta keskeisiä kysymyksiä. Neljännessä luvussa esitetään johtopäätökset.

1. Verojärjestelmään liittyviä näkökohtia

Yksi investointipäätöksiin vaikuttavista keskeisistä tekijöistä ovat pääomakustannukset, jotka määrittävät liiketaloudellisesti kannattavien hankkeiden vähimmäistuottovaatimuksen. Korkeat pääomakustannukset pienentävät investointivolyymiä, koska hankkeita, joiden ei odoteta tuottavan vaadittua minimituottoa, ei toteuteta.

Verotuksella on merkittävä vaikutus pääomakustannuksiin. Erityisesti oman ja vieraan pääoman kustannusten erilainen verokohtelu – velkarahoitusta suosien – voi lisätä yritysten velkaantuneisuutta ja vähentää makrotaloudellista vakautta. Lisäksi tämä niin kutsuttu debt bias (suom. velkavääristymä) mahdollistaa siihen liittyvää verosuunnittelua. Tämän ilmiön hillitsemiseksi säädettiin veronkierron estämistä koskeva direktiivi ((EU) 2016/1164), jonka 4 artikla sisältää koron vähennysoikeutta koskevan minimisääntelyn.

Sääntelyyn sisältyvä, pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeus mahdollistaa näiden hankkeiden rahoituksesta kertyvien nettokorkomenojen poissulkemisen korkovähennysrajoitusten piiristä tietyin edellytyksin. Poikkeuksen taustalla on oletus, ettei kyseisiin hankkeisiin niiden yhteiskunnallisen merkityksen ja pitkän aikajänteen vuoksi liity merkittävää veropohjan rapautumisen riskiä esimerkiksi voitonsiirron muodossa. Kyseisen poikkeuksen implementoineiden jäsenvaltioiden (vuonna 2024 yhteensä 20) kansalliset sääntelyratkaisut vaihtelevat huomattavasti niin laajuuden kuin kriteeristönkin osalta.

Ehdotettu muutos elinkeinoverolain 18 c §:ssä merkitsisi sitä, että muutoin vähennyskeltottomat nettokorkomenot voisivat olla vähennyskelpoisia silloin, kun ne liittyvät huoltovarmuuskriittisiin pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeisiin. Tämän seurauksena näiden hankkeiden pääomakustannukset laskisivat, mikä voi lisätä niihin kohdistuvia investointeja.

On kuitenkin huomattava, että kyse ei ole varsinaisesta kannustimesta vaan dis-insentiivin poistamisesta. Toisin sanoen palautettaisiin osittain verojärjestelmän nk. debt bias -epätasapaino, jota pyrittiin alun perin neutraloimaan. Tämä loisi verotuksellisen edun nimenomaan velkarahoitetuille huoltovarmuuskriittisille hankkeille, mikä lisäisi niiden velkarahoituksen osuutta ja voisi pahimmassa tilanteessa johtaa kyseisiä hankkeita sisältävän sektorin ylivelkaantumiseen siitä aiheutuvine seurannaisvaikutuksineen. Kyseinen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi, jos korkotasot nousevat tai muut velkarahoituksen ehdot syystä tai toisesta muuttuvat olennaisesti.

Tämän tilanteen välttämiseksi tulisi samalla myös oman pääoman kustannuksiin kohdistuva veroneutraalisuus ottaa huomioon. Tällöin kyseessä olisi tosin merkittävämpi järjestelmätason uudistus. Mikäli mahdollisia vaihtoehtoja halutaan jatkossa tarkastella, viittaamme artikkeliimme ”Greening EU Corporate Income Taxation – Reflections on How EU Tax Policy Could Support the Private Sector in Funding the Green Transition” (tulossa European Business Law Review-julkaisuun), jossa yhtenä ratkaisuvaihtoehtona esitämme mallin myös oman pääoman kustannusten huomioonottamiseksi.

2. Teknisiä huomioita

Poikkeuksen rajaaminen hankekohtaisesti on perusteltua. Säädös lisäisi korkovähennysten käsittelyn neutraalisuutta paitsi yksittäisten yhteisöjen ja konsernien välillä, myös julkisyhteisöomisteisten ja yksityisten toimijoiden välillä.

Säädöksen tehokkuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että poikkeuksen piiriin kuuluvat hankkeet määritellään mahdollisimman tarkasti joko laissa tai hallinnollisissa ohjeissa. Lisäksi ottaen huomioon hankkeiden todennäköinen mittakaava, niiden ennakkolliseen tulkintaan tulisi varata riittävästi hallinnollisia resursseja. Tämä on erityisen tärkeää, koska sekä termit infrastruktuurihanke että huoltovarmuus ovat jäsenvaltioiden välillä tulkinnanvaraisia ja muuttuvia käsitteitä. Myös korkomenojen hankekohtaisen kohdistamisen tulisi olla mahdollisimman yksiselitteistä.

3. Oikeudelliset huomiot

ATAD:n 4(4) lit. b mukaisesti:

"Jäsenvaltiot voivat jättää 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle ne ylimenevät vieraan pääoman menot, jotka kertyvät:

b) lainoista, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa.

Alakohdan b alakohtaa sovellettaessa pitkän aikavälin julkisella infrastruktuurihankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen."

Ehdotettu muutos voidaan sovittaa tämän poikkeussäännöksen alaisuuteen.

Valtiontuen näkökulmasta sääntely on luonnollisesti tarkempaa silloin, kun tiettyjä hankkeita kohdellaan verotuksellisesti edullisemmin. Esityksen mukaan tämä kuitenkin tunnistetaan, ja asiasta on tarkoitus käydä keskustelu komission kanssa.

Yhteenvetona

- Ehdotus todennäköisesti saavuttaa tavoitteensa ja sen implementointi on perusteltua.
- Ehdotusta pidemmälle meneviä malleja tulisi harkita, mikäli rahoitusvälineiden välistä neutraliteettia halutaan edistää myös kyseisten hankkeiden osalta
- Valtiontukikysymys on tunnistettu, ja siihen on esitetty asianmukainen menettely.

Kunnioittaen,

Moritz Scherleitner

Apulaisprofessori, Aalto-yliopisto

Mirja Salmelin

Väitöskirjatutkija, va. yliopisto-opettaja, Aalto-yliopisto

Moritz Scherleitner