

Valtiovarainministeriö

Vero-osasto

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta (VM027:00/2021)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta. Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi EVL:n korkovähennysrajoitussäännöksiä koskien tasevertailuun perustuvaa poikkeusta ja infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeusta. (Lisäksi ehdotetaan eräitä säännöksiä tulolähdejaon poistamiseen liittyen, mitä en tässä kommentoi.)

Tuloverojärjestelmä niin meillä kuin muuallakin perustuu nettovoittojen (tai nettotulojen) verottamiseen. Korot on rinnastettu kuluihin, eli ne ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia.

Suomessa korkomenot ovat historiallisesti olleet erityisen laajasti vähennyskelpoisia. Monissa valtioissa on jo pitkään ollut erilaisia säännöksiä, jotka suoraan tai epäsuorasti rajoittavat sen tyyppistä verosuunnittelua, jolla vieraan pääoman rahoituksen muotoa ja korkoa hyväksikäyttäen liiketoiminnan voitto voisi siirtyä verotusalueen ulkopuolelle. Suomessa tällainen sääntely toteutettiin suhteellisen myöhään: korkorajoitussäännöstä on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa.

Vaikka eri valtioiden järjestelmissä on ollut alikapitalisaatiotilanteita (vieraan pääoman ylisuuri hyödyntäminen verotuksellisista syistä) koskevaa sääntelyä, niin edelleen OECD:n ja G20-valtioiden BEPS-hankkeen yhteydessä todettiin:

”The use of third party and related party interest is perhaps one of the most simple of the profit-shifting techniques available in international tax planning. The fluidity and fungibility of money makes it a relatively simple exercise to adjust the mix of debt and equity in a controlled entity.”¹

¹ Action 4: 2015 Final Report: Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, s. 15.

BEPS-hankkeen puitteissa ja yleisemminkin ollaan kuitenkin varsin yksimielisiä siitä, että voitoista pitää maksaa verot siihen valtioon, jossa se on tehty.

Rahoitus on siinä mielessä hyvin erikoinen oikeudellis-taloudellinen ilmiö, että sille voidaan valita joko oman tai vieraan pääoman muoto. Rahoitusmuotojen peruserot ovat finanssi-instrumenttien kehittyessä vähentyneet tai jopa poistuneet. Viime kädessä omaa ja vierasta pääomaa erottaa lähinnä vain riski, mutta konserniyhtiöiden ja muiden lähiyhtiöiden välisissä suhteissa riskitekijällä ei ole juurikaan merkitystä. Muodon valinnalla tällaisissa sisäisissä rahoitussuhteissa onkin ollut merkitystä nimenomaan verotuksessa.

Yleisesti oikeudellisen sääntelyn yksi klassinen ongelma on se, miten toteuttaa sääntely siten, että se koskee sitä tapausten piiriä, jota tavoitellaan, mutta ei tarpeettomasti tätä laajemmin. Englannin kielinen käsitepari ”*underinclusive/overinclusive*” kuvaa tätä ehkä suoraviivaisemmin. Korot ovat merkittävä verosuunnitteluväline, joiden vähennysoikeuden rajoittaminen on perusteltua. Samalla verosääntelyssä tulisi huolehtia siitä, että niiden vähentämistä ei tarpeettomasti rajoiteta ”*bona fide*-tapauksissa”, jos tällainen ilmaisu tässä yhteydessä sallitaan.

Suomen korkovähennysrajoituksessa on tasevertailuun perustuva poikkeus, eli niin sanottu tasevapautussäännös, jonka mukaan korkojen vähennysoikeutta ei rajoiteta, mikäli verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että sen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Tälle menettelylle on olemassa selkeät rahoitusteoreettiset ja veroteoreettiset perusteet.

Tasevapautussäännöksen soveltamiseen erityisesti rahastorakenteissa on liittynyt kuitenkin tulkintakysymyksiä ja asiasta on jonkin verran oikeuskäytäntöä. Esityksessä on viitattu myös hallitusohjelmaan (10.12.2019), jossa yhtenä toimenpiteenä kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisiksi toimiksi on listattu arviointi siitä, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertosäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa. Erityisesti kysymys liittyy siihen, millä tavoin erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa voidaan hyödyntää korkorajoituksen tasevapautussäännöstä.

Tasevertailuun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että poikkeuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin tilanteessa, jossa merkittävän osuuden (vähintään 10 %) omistava taho on velkarahoittanut konsernia. Tällaisessa tilanteessa tasevertailun perusteena olevaa konsernitasetta oikaistaisiin siten, että osuudenomistajalta saatua velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana.

Jos ja kun lähdetään siitä, että liiketoiminnan voitoista tulee maksaa veroa siinä valtiossa, jossa voitot tehdään, ja että tämän tavoitteen toteutumisen esteenä ei tulisi olla mahdollisuus vesittää se vieraan pääoman ja korkojen muotoa hyödyntämällä, niin *esitys on kannatettava*. Samalla tulisi ottaa huomioon ne näkökohdat – jotka varmasti monissa muissa lausunnoissa tulevat esille, mikäli sellaisia

on – että uusitun sääntelyn ei tulisi ainakaan kohtuuttomasti olla haitaksi sellaisissa tilanteissa, jossa suhteellisen suuri velkarahoitus on järjestetty muista kuin verotuksellisista syistä.

Luonnoksessa (s. 5) on todettu, että koron vähennyskelpoisuutta arvioitaessa voidaan soveltaa myös verotusmenettelylain 28 §:n säännöstä veron kiertämisestä. Etenkin tällaisissa esitysluonnoksen tarkoittamissa tilanteissa, joissa jokin verosuunnitteluilmiö on jo tunnettu, on oikeusvarmuuden näkökulmasta parempi, että verosuunnittelun rajat asetetaan täsmällisemmällä erityissääntelyllä sen asemasta, että erilaisia rajatapauksia jälkikäteen arvioitaisiin yleislausekkeen suomilla valtuuksilla.

Helsingissä 20.10.2021

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu