

## LAUSUNTO

### **Korkovähennysrajoitusta koskevat muutokset, VM027:00/2021**

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 6.10.2021 päivätyistä korkomenojen vähennysoikeutta koskevaan sääntelyyn ehdotetuista muutoksista.

Lausunnossa esitän eräitä ehdotetun uudistuksen lähtökohtiin liittyviä huomiota sekä kommentteja luonnoksessa esitettyihin sääntelyä koskeviin muutoksiin. Lisäksi huomioni kohdistuvat ehdotettujen muutosten vaikutusarviointiin ja seurantaan.

Toivon valtiovarainministeriön ottavan kommenttini huomioon tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa.

#### **Uudistuksen lähtökohdat**

Kansainvälisen verokiertämisen estämistä koskevat toimet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Fiskaalinen tuotto ja sen merkitys verolainsäädännön muutosten taustalla on kuitenkin oltava yksiselitteinen ja kiistaton kaikissa verolainsäädännön uudistamista koskevissa toimissa. Voimakkaasti ideologiset ja poliittiset tavoitteet on pohdittava tarkoin niiden toteutettavuuden, vaikutusarvioinnin sekä verojärjestelmän kokonaisuuden, selkeyden ja jatkuvuuden näkökulmasta

Luonnoksessa esitetty keskeinen tasevapautussäännöstä koskeva muutos perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka liitteessä esitetyn maininnan mukaan arvioidaan, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertosäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa. Tavoite täsmentyi syksyllä 2021 vuoden 2022 budjetin käsittelyn yhteydessä.

Nyt tarkasteltavassa luonnoksessa kysymys koskee sitä, millä tavoin erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa voidaan hyödyntää korkorajoituksen tasevapautussäännöstä. Lisäksi luonnos sisältää muutosesitykset koskien infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeusta sekä tulolähdejaon poistamisen johdosta käyttämättä jääneitä muun toiminnan tulolähteen vähentämättä jääneitä nettokorkomenoja.

Kokonaisuutena muutettavaksi ehdotettu sääntely perustuu sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun direktiiviin (EU) 2016/1164. Voimassa olevalla sääntelyllä on siten vahva kytkentä myös OECD:n BEPS-toimenpidesuunnitelmaan. Ennen direktiivin implementointia voimassa olleet korkojen vähentämisrajoitussäännökset tulivat voimaan

1.1.2014. Siten esimerkiksi nyt ehdotettu niin sanottua tasevapautusta koskevan säännöksen on määrä muuttua jo kolmannen kerran alle kymmenen vuoden aikana. Vaikka veronkiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua koskeva sääntely on tarpeen ja kannatettava, hyvän verojärjestelmän ja verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta tilanne ei ole toivottava.

Luonnoksessa ehdotetaan korkojen vähentämistä koskevan rajoituksen soveltamisalaa muuttamista eri tavoin. Muutosten keskeiset ongelmat liittyvät verotuksen ennakoitavuuteen. Yhtenä luonnoksen lähtökohtana voidaan pitää käytyä julkista keskustelua, jonka yhteydessä esitetyt arviot ovat ongelmallisia ja vaikeasti todennettavia. Esillä olleet väitteet kymmenien tai jopa satojen miljoonien menetettyjen yhteisöverotuottojen määristä ovat esimerkiksi kansanedustajille poliittisesti varsin vaikeasti käsiteltäviä sekä niiden kohtaannon että relevanssin näkökulmasta. Väitteiden arvioiminen, saati kyseenalaistaminen voi johtaa pohtijan kannalta ei-toivottuun leimaan, jos ei sen perusteeksi ole virallisia, yleisesti hyväksytyjä arvioita käytettävissä. 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.

## **Ehdotettuihin muutoksiin liittyviä havaintoja**

### Tasevapautus

Luonnoksen mukaan tasevertailun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että poikkeuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin tilanteissa, jossa merkittävän osuuden omistava taho on rahoittanut konsernia. Näissä tilanteissa tasevertailun perusteena olevaa konsernitasetta on määrä oikaista siten, että osuudenomistajalta olevaa velkaa pidettäisiin tasevertailua tehtäessä omana pääomana. Merkittävän omistusosuuden alarajaa pidetään esitysluonnoksen mukaan kymmentä prosenttia. Lisäksi luonnos sisältää vaatimuksen siitä, että tasevertailun perusteena olevien verovelvollisen tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen tulee olla tilintarkastettuja.

ATAD:in 3 artiklan mukaan direktiivi muodostaa sääntelyn vähimmäistason. Se jättää kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden säännellä tiukemmin muun muassa korkojen vähennysrajoitusta koskien. Jatkokysymykset voivat kuitenkin liittyä esimerkiksi siihen, ovatko nyt luonnoksessa esitetyt muutokset muutoin linjassa direktiivin sääntelyn kanssa ja voidaanko rajat ylittäviin tilanteisiin kohdistuva tavoite toteuttaa EU-oikeudelliset edellytykset huomioon ottaen hyväksyttävällä tavalla.

Esitetty vieraan pääoman katsominen omaksi pääomaksi ja 10 %:n raja tuovat uuden elementin korkovähennysrajoituksen ja tasevapautuksen rakenteeseen. Aiemmin oman ja vieraan pääoman uudelleen luonnehdintaa / määrittelyä koskeva kysymyksenasettelu on ollut esillä siirtohinnoittelua koskevan VML 31 §:n tulkinnassa ja viranomaisen käyttämän

tulkinnan osoittauduttua oikeuskäytännössä toimimattomaksi ratkaisuksi kyseistä säännöstä on esitetty muutettavaksi kahdesti. Ehdotettu 10 %:n raja noudattaa emo-tytäryhtiödirektiivin mukaista omistussuhdetta, mikä johtaa kysymään, voiko sillä nähdä olevan vaikutus tulkintaan ja kokonaisuuteen sekä tulisiko se ottaa muutoksessa huomioon.

Ehdotettu lain sanamuoto kattanee tasevertailun osalta myös täysin kansalliset tilanteet, vaikka lainsäätäjän tarkoituksen sekä esitystä edeltäneen julkisen keskustelun tavoitteena on ollut rajat ylittävien aggressiivisten verosuunnittelumahdollisuuksien estäminen. Viitaten VML 31 §:n uudistamista koskevaan lausuntooni on tässäkin yhteydessä syytä pohtia sitä, että esimerkiksi Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksissa ja muutoksenhakutuomioistuinten ratkaisuisissa tulee noudattaa myös kansallisissa tilanteissa lain sanamuotoa, vaikka se ei ehkä vastaisikaan lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Tämä vaikutus voi realisoitua vielä vuosia myöhemmin kuten muualla verolainsäädännössä on nähty.

Kansainvälinen vertailu on ollut tasevertailusäännöksen osalta ongelmallinen. Kuten luonnoksessa esitetystä käy ilmi, tasevertailua ei ole implementoitu kaikissa jäsenmaissa osaksi sääntelyä. Toisaalta sääntelyn lähtökohdat voivat erota sen mukaan, miten voimassa ollut rajoitus on muotoiltu ja mitkä ovat olleet sen lähtökohdat esimerkiksi suhteessa alikapitalisointiin.

### Julkiset infrastruktuurihankkeet

Luonnoksessa ehdotetaan pitkän aikavälin julkisina infrastruktuurihankkeina pidettäviä hankkeita koskevan säännöksen soveltamisalaa laajennettavaksi. Sen mukaan korkovähennysoikeuden rajoitusta on määrä muuttaa siten, että sitä ei sovellettaisi julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta. Julkisen infrastruktuuriyhteisönä pidettäisiin julkisyhteisön omistuksessa olevaa kiinteistöä, väylää tai muuta infrastruktuuria hallinnoivaa yhtiötä taikka kunta- tai hyvinvointiyhtymää.

Myös tältä osin muutosesitystä ja sen vaikutuksia on avattu luonnoksessa varsin suppeasti. Muutoksen esitetään tulevan voimaan takautuvasti. Syyksi on esitetty käytyjä keskusteluja liittyen kiellettyyn valtiontukeen. Tällä perusteella EU-oikeudellisia esteitä sääntelylle ei liene. Neutraalisuuden näkökulmasta muutos esitys on kuitenkin jossain määrin altis kritiikille, kun muistetaan kuntien liiketoimien yhtiöittämistä koskeva EU-lähtöinen vaatimus. Tuolloin tavoitteena oli muuttaa julkisomisteinen yritystoiminta neutraalimmaksi suhteessa muuhun yritystoimintaan. Nyt esitettyyn muutokseen perustuva kehitys johtanee päinvastaiseen suuntaan.

### Muut esitetyt muutokset

Muita esitettyjä muutoksia ei tässä yhteydessä ole tarpeen kommentoida.

## Esitettyjen muutosten vaikutusarviointi

Edellä esitetyistä uudistuksen lähtökohdista johtuen luonnoksessa esitetyn vaikutusarvioinnin merkitys korostuu. Poliittisen päätöksenteon vauhdittamiseksi esitetyt kansalaisjärjestöarviot on hyvä saattaa lainvalmistelun yhteydessä saatuun tietoon perustuvaan tarkasteluun.

Vastaavatko niiden rajaukset nyt esitettyjä muutoksia? Eivätkö nyt esitetyt muutokset ole riittäviä esitettyjen vaatimusten näkökulmasta vai ovatko esitetyt vaatimukset perusteiltaan kyseenalaistettavissa? Mille tasolle uudistuksen staattisia vaikutuksia koskevissa laskelmissa päädytään? Kyetäätkö dynaamiset ja käyttäytymisvaikutukset ottamaan riittävästi huomioon? Voidaanko luonnoksessa esitetyn vaikutusarvioinnin perusteella tuottaa sellaiset laskelmat, jotka antavat riittävän perustan jatkoarviointia ja muutoksen seurantaa varten?

Tarkastelu kohdistuu tässä yhteydessä erityisesti tasevertailusäännöstä koskevaan muutokseen sekä muutosten yhteisvaikutukseen. Luonnoksessa esitetty tasevertailusäännöstä koskeva fiskaalisten vaikutusten staattinen arviointi perustuu yhtiöiden vuoden 2019 korkotietoihin ja verovelvollisten esittämiin vaatimuksiin (ilmeisesti ei verotuspäätöksiin). Näistä premisseistä päädytään arvioon 12 miljoonan euron fiskaalisesta tuotosta, jonka kohdistuminen rahasto-omisteisiin ja muihin yrityksiin perustuu niin ikään oletuksiin

Viitaten oikeuskäytäntöön (s. 26 lienee merkintävirhe ratkaisujen yksilöinnissä) ja Verohallinnon tietoihin mainittuun summaan lisätään arvioperusteisesti 6 miljoonaa euroa, jolloin kokonaisuudeksi muodostuu 18 miljoonaa euroa. Samassa yhteydessä on esillä myös arvio muutoksen aiheuttamista uusista tulkintaongelmista sekä mahdollisista vaikutuksista investointihalukkuuteen.

Muutosten yhteenlaskettu vaikutus fiskaaliseen tuottoon näyttäisi päätyvän lähes 10 miljoonan euron lisäykseen. Siinä suhteessa luonnoksessa esitetyn vaikutusarvioinnin selkeyttä ja uskottavuutta heikentää vaikutusarvioinnin lopussa esitetty viittaus, jonka mukaan

”Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti. Muutokset yhteisöveron tuottoon kompensoitaisiin kunnille yhteisöveron jako-osuuksia muuttamalla. Yhteisöveron jako-osuuksien muuttamisesta annetaan erillinen esitys.”

Mikäli muutokset johtavat yhteisöveron tuoton kasvuun, ei tarvetta kuntatalouden kompensaaion pitäisi syntyä?

Vaikutusten arviointi on ymmärrettävästi varsin vaikea tehtävä, vaikka luonnoksessa ei ole edes pyritty ottamaan huomioon muutosten dynaamisia ja käyttäytymisvaikutuksia. Hallituksen esitysluonnos osoittaa kuitenkin jo tällä arviointimallilla sen, että julkisessa keskustelussa esitetyt väitteet yrityskohtaisesta kymmenen miljoonan tasolle nousevasta verovälittelystä ja fiskaalisten yhteisöveromenetysten kymmenien, saati satojen miljoonien tasosta voidaan eivätkö kohtaa luonnoksessa esitettyä ja ne tulisi perustellusti kyseenalaistaa.

## Lopuksi

Julkisessa keskustelussa on luotu mielikuva aktiivisesta veron välttelystä korkojen vähennysrajoituksen, tasevapautuksen sekä kansainvälisten omistusjärjestelyjen avulla. Tämän osoittava tieto on ennen kaikkea viranomaisen ja siten lainsäätäjän saatavissa.

Vuonna 2014 voimaan tulleen sääntelyn osalta Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimuksen ”Responses to an Interest Barrier: Empirical Evidence VATT Working Papers 90” tekijöiden mukaan yritysten ei havaittu muuttaneen korkovähennysrajoituksen vuoksi käyttäytymistään rajoituksen kiertämismielessä eivätkä tekijät havainneet uudistuksella olleen mitään haitallisia vaikutuksia (tiedote 27.6.2017).

Tutkittua tietoa päinvastaisista muutoksista ei kansalaisjärjestöjen esityksiä lukuun ottamatta liene esitetty. Sen vuoksi hallituksen esitysluonnoksen informaatio on keskeisellä sijalla. On tärkeää, että aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veron kiertämiseen puututaan riittävän riittävin lainsäädännöllisin keinoin. Toisaalta lain muutosten tulee olla oikeassa suhteessa ja oikein kohdennettuja esille tuleviin, lainsäätäjän todentamiin ilmiöihin nähden.

Edellä esitettyyn liittyen voidaan havaita keskeinen ongelma, joka syntyy julkiseen keskusteluun perustuvan poliittisen argumentaation ja viranomaistietoon perustuvan oikeudellisen analyysin välillä. Sinänsä valtiovarainministeriön laatima luonnos voisi tarjota tarvittavan informaation myös tässä suhteessa. Poliittisesti hyväksyttävä tavoite tulisi kyetä saavuttamaan oikeudellisesti onnistuneella muotoilulla. Olen edellä pyrkinyt nostamaan esiin kriittisiä näkökohtia esitetyn muutoksenlähtökohtiin ja valittuun muotoiluun liittyen.

Lopuksi voidaan tarkastella asiaa myös mahdollisen jatkokehityksen näkökulmasta. Lienee selvää, että myöhemmin lainsäädännön muuttaminen sallivampaan suuntaan on käytännössä mahdotonta nykyisenkaltaisessa poliittisessä ilmapiirissä. Yksikään poliittinen taho ei voi eikä halua leimautua poliittisen vastapuolen avauksissa ja median vastakkain asettelevissa otsikoissa ”veronkiertäjien tukijaksi”. Sen sijaan seurantaan ja sen perusteella tehtäviin johtopäätöksiin perustuen verotuksen kiristäminen on edelleen jatkossa mahdollista. Tämä näkymä tukee etenemistä pienin ja suhteellisesti riittävin muutoksin.

Edellä esitetyn nojalla ei liene perusteltua kulkea kansainvälisesti veronkiristysten eturintamassa ja viestiä siitä vähimmäistasoa kireämmin muutoksin, jos ne eivät ole tarkoin kohdennettuja ja selkeästi perusteltuja. Muutosten vaikutuksia on tärkeää seurata edelleen, jolloin lainsäätäjälle voi syntyä valmius ja peruste tehdä muutoksia myös verotusta huojentavaan suuntaan. Näin on toimittu myös alkuperäisen EVL 18 a §:n säätämisyvaiheessa (HE 146/2012).

Tampereella 20.10.2021

Juha Lindgren  
professori, yritysverotus  
Vaasan yliopisto