

**Valtiovarainministeriö**kirjaamo.vm@gov.fi

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

Alla on pyydetty lausuntoni luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta (VM027:00/2021), jäljempänä ”Luonnos”. Lausunnossa tarkastellaan vain eräitä Luonnoksen kohtia.

1 Yleistä

Luonnoksen taustalla on osittain pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma. Hallitusohjelman liitteen 5 mukaan muun muassa arvioidaan, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertosäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa. Luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on tältä osin rajoittaa mahdollisuuksia siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle hyödyntämällä korkorajoitussääntelyn *tasevertailuun perustuvaa poikkeusta* (ns. tasevapautussäännös) pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Esityksen tavoitteena on myös, että *korkovähennysrajoitussäännöstä ei* jatkossa *sovellettaisi* niin sanottuihin *julkisomisteisiin infrastruktuuriyhtiöihin*. Lopuksi esityksen tavoitteena on mahdollistaa ennen tulolähdejaon poistamista tuloverolain (TVL) mukaisen *muun toiminnan tulolähteessä vähentämättä jääneiden nettokorkomenojen vähentäminen elinkeinotoiminnan tulolähteessä samalla tavalla kuin se olisi voitu vähentää ennen tulolähdejaon poistamista*.

Luonnosta olisi toivottavaa täsmentää siten, että siinä *kuvattaisiin yksilöidysti pääomasijoitusyms. rakenteita, jotka ovat ongelmallisia* korkovähennysrajoitussäännöksen osalta. Näin siitä huolimatta, että luonnoksessa on kuvattu (s. 14–19) laajasti tasavapautussäännökseen liittyvää oikeuskäytäntöä ja kohdassa 4.3.3 on arvioitu tasevapautuksen nykytilaa. Tämä selkeyttäisi esityksen tavoitteita ja antaisi kuvan siitä, miten ehdotettu tasavapautussäännöksen muutos poistaa ongelmallisia tilanteita. Ongelmatilanteiden kuvaus mahdollistaisi myös myöhemmin muutoksen tavoitteiden toteutumisen jälkikäteisen arvioinnin. Kohteena olevien tilanteiden kuvaus on tärkeää myös siksi, että ehdotettu *muutos monimutkaistaa entisestään jo monimutkaista korkovähennysoikeuden rajoitussäännöstä*. Sääntelyn selkeys ja täten myös *ennustettavuus* on



muutoksen jälkeen entistä huonompi. Luonnoksessakin todetaan muiden tarkasteltujen säännös- vaihtoehtojen osalta, että ne monimutkaistaisivat jo ennestään monimutkaista sääntelyä. Luonnoksessa todetaan (s. 26), että ”Muutoksen on arvioitu kohdistuvan erityisesti konserneihin, joissa omistajina on pääoma- ja rahastosijoittajia”. Tätä toteamusta olisi toivottavaa perustella tarkemmin eli kertoa, mihin arvio perustuu.

Julkisomisteisiin infrastruktuuriyhtiöihin ja tulolähdejakoön liittyvien muutosten tavoitteet ovat perusteltuja. Myös ehdotettu takautuva sovellettavuus on perusteltua. Muutosten muotoiluun ja selkeyteen liittyy kuitenkin erityisesti infrastruktuuriyhtiöiden osalta vielä kehitystarpeita, kuten totean jäljempänä.

Kaiken kaikkiaan lausunnossa on tuotu erityisesti esille seikkoja, joiden tarkoituksena on selkeyttää lakiehdotuksen sisältöä. Näin vähennetään säännöksen tulkinnanvaraisuutta sekä parantaa ennustettavuutta.

2 Muutosehdotusten kommentointia

2.1 Julkiset infrastruktuuriyhteisöt ja tulolähdejaon muutokset

EVL 18 b §:n 1 ja 4 momenttien muutoksella EVL 18 b §:n 4 momentin 2 kohdassa mainitut julkiset infrastruktuurihankkeet vapautetaan korkovähennysrajoituksesta. *Muutettavan säännöksen 2)a. kohdan sanamuoto on epäselvä.* Luonnoksen perusteluista saa sen käsityksen, että kohdassa luetellut yhteisöt voivat omistaa yksin tai yhdessä suoraan tai välillisesti lainkohdassa mainittujen hankkeiden omistamiseen ja hallintaa perustettuja yhtiöitä tai liikelaitoksia. Lakiehdotuksen muutos on pitkä ja se sisältää monia määreitä. Tämän takia sanamuoto on hankalasti ymmärrettävä ja epäselvä erityisesti siltä osin, voiko esimerkiksi useampi kunta tai kunta ja muut lainkohdassa mainitut julkisyhteisöt yhdessä omistaa yhtiön tai liikelaitoksen. Toivottavaa olisi *selkeyttää ja yksinkertaistaa sanamuotoa* esimerkiksi siten, että siinä *määritellään erikseen* muun muassa seuraat asiat

- tahot, jotka voivat olla yhtiön tai liikelaitoksen omistajia,
- omistus voi olla suora tai välillinen,
- omistajat voivat omistaa yhtiön tai liikelaitoksen yksin tai yhdessä ja
- yhtiö tai liikelaitos on omistettava kokonaisuudessaan.

Luonnoksen perusteluissa (s. 37) todetaan julkisen infrastruktuuriyhteisön osalta, että ”Säännös koskisi vain verovelvollisen omia vähennyskelvottomia nettokorkomenoja eikä sen nojalla voitaisi vähentää esimerkiksi sulautumisen tai muun yritysjärjestelyn yhteydessä siirtyneitä vähennyskelvottomia nettokorkomenoja.” Tätä ei kuitenkaan säädetä lakiehdotuksessa. Tämä on erityisen ongelmallinen siksi, että EVL 18 a §:n 9 momentissa todetaan, että vähennyskelvottomat nettokorkomenot siirtyvät yhteisön sulautumisessa ja jakautumisessa. Muutosesityksen 18 b §:n 4 momentin 2)a. kohdassa käytetään termejä yhteisö ja yhtiö. Näyttääkin siltä, että perustelut ja lakiesitys eivät tältä osin vastaa toisiaan.



Tulolähdejaon muutokseen liittyvässä säännösehdotuksessa mainitut TVL-tulolähteen vähennyskelvottomat nettokorkomenot siirtyvät voimassa olevan EVL 18 a §:n 9 momentin mukaan sulautumisessa ja jakautumisessa. Tämä on tärkeä selvyyden vuoksi mainita myös perustelujen sivulla 37, koska luonnoksessa perustelujen samassa kappaleessa käsitellään edellä mainittuja infrastruktuuriyhteisöjen vähennyskelvottomia nettokorkomenoja ja todetaan, että ne eivät siirtyisi yritysjärjestelyssä. Tulolähdemuutokseen liittyviin ja julkisyhteisöjen vähennyskelvottomiin nettokorkomeneihin ehdotettavat muutokset ja niiden suhde yritysjärjestelyihin on väärinkäsitysten välttämiseksi toivottavaa käsitellä perusteluissakin erikseen.

2.2 Tasevapautussäännös

Tasevapautussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että konsernitaseen mukainen velka olisi säännöstä sovellettaessa vähintään 10 prosentin omistusosuus- yms. tilanteessa omaa pääomaa eikä velkaa, kun lasketaan konsernitaseen mukaista oman pääoman ja tilinpäätöksen mukaisen taseen loppusumman mukaista suhdetta. Tavoitteena on rajoittaa tasevapautuksen soveltamista.

Tasevapautussäännökseen ehdotettavan muutoksen vaihtoehtoja on tarkasteltu luonnoksen sivulla 27. Siinä ei ole tarkasteltu mahdollisuutta säätää kohteena oleville tilanteille erillinen rajoitussäännös ja jättää korkovähennysoikeuden rajoitussäännös nykyiseen muotoonsa. Tarkastelu olisi ollut hyvä tehdä ja siinä myös tarkemmin kuvata minkälaisiin tilanteisiin pyritään puuttumaan. Tällöin voitaisiin arvioida, olisiko erillinen säännös mahdollinen ja toisaalta, miten tehokas esitetty säännös on. Mikäli erillinen säännös olisi mahdollinen, välttyttäisiin nykyisen säännöksen monimutkaistamiselta.

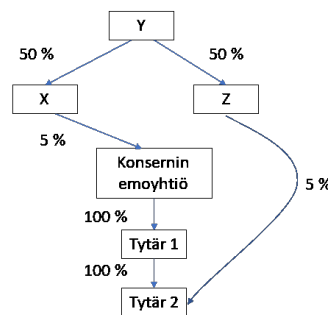
Tasevapautussäännöksen lakiehdotuksen 18 b §:n 5 momentissa käytetään termiä osapuoli. Epäselväksi jää, mitä osapuolella tarkoitetaan. Voimassa olevassa EVL 18 a §:n 6 momentissa käytetään ilmaisua ”osapuoli” ja siinä todetaan, että ”Velkasuhteen osapuolilla tarkoitetaan koron maksajaa ja korkomenoa vastaavan tulon tosiasiallista edunsaajaa.” Lisäksi EVL 18 a §:n 6 momentissa näytetään viitattavan vain EVL 18 a §:ään eikä lainkaan EVL 18 b §:ään, missä muutosesitys on. Epäselväksi jää, onko velkasuhde ehdotuksen osalta oltava vain jonkin konserniyhtiön vai nimenomaan Suomessa sen verovelvollisen kanssa, jonka verotuksessa tasevapautussäännöstä arvioidaan.

Edelliseen kappaleeseen viitaten luonnoksessa sivulla 38 oleva yksinkertaistettu esimerkki jättää tilaa tulkinnalle muun muassa tilanteessa, jossa ns. kymmenen prosentin velka on annettu ”konsernille”, mutta sitä ei ole esimerkissä kuvatulla tavalla siirretty edelleen ”verovelvolliselle”, jonka verotukseen korkovähennysoikeuden rajoitus voisi Suomessa soveltua. Yleensäkin velan edelleen siirtämisen osoittaminen konsernissa on hankalaa, koska velkaa ei yleensä voi korvamerkitä ja velkojia on yleensä useita. Lisäksi EVL 18 a §:ssä käytetään termiä ”konserniyhteys” ja muutosesityksessä termiä ”etuyhteys”, joka vaikuttaisi olevan uusi termi. Kaiken kaikkiaan



lakiehdotuksen muotoilu ei ole EVL 18 b §:n 5 momentin osalta onnistunut, vaan siihen liittyy paljon tulkinnallisia kohtia.

Lakiehdotuksen 18 b §:n 5 momentissa todetaan, että vähintään 10 prosentin omistus- yms. osuus voi olla välillinen tai välitön. Tältä osin olisi ratkaistava, *miten omistususuus lasketaan välillisen omistuksen tilanteessa*. Asiaa olisi otettava kantaa ainakin perusteluissa. Luonnoksen sivulla 38 oleva esimerkki ei anna tähän vastausta. Käytännössä esille voi tulla esimerkiksi seuraava tilanne, jossa olisi otettava kantaa, täyttyykö vähintään 10 prosentin omistus- yms. edellytys. Alla olevassa esimerkissä prosenttiosuudet kuvaavat osakkeenomistajan osuutta pääomaan.



Lakiehdotukseen olisi lisäksi perusteltua *lisätä alla oleva kursivoitu sana*, koska luonnoksessa lisättyä ensimmäistä lausetta voidaan pitää poikkeuksena lainkohdassa nyt olevasta alla olevan lainauksen ensimmäisestä lauseesta. Tämä selkeyttäisi sitä, että kyseessä on poikkeus.

”---Jos konsernitase on laadittu käyttäen kokonaan tai osin eri säännöstöä kuin verovelvollisen tase, vertailu voidaan tehdä vain, jos verovelvollinen esittää vahvistetun konsernitaseen sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin verovelvollisen tase tai jos verovelvollinen esittää oman taseensa sellaisena kuin se olisi ollut, jos se olisi laadittu käyttäen samaa säännöstöä kuin konsernitase. Vertailua tehtäessä pidetään velkaa konsernitaseessa *kuitenkin* omana pääomana siltä osin kuin se on otettu osapuolelta, jolla tai siihen 2 momentin 3–5 kohdan tarkoittamalla tavalla etuyhteydessä olevalla taholla on välittömästi tai välillisesti vähintään kymmenen prosenttia verovelvollisen tai siihen 2 momentin 3–5 kohdan tarkoittamalla tavalla etuyhteydessä olevan tahon pääomasta, äänioikeuksista tai oikeus saada vähintään kymmenen prosenttia näiden tuottamasta voitosta.”

Luonnoksessa esitetään myös, että sekä verovelvollisen että konsernin *tilipäätösten olisi oltava tilintarkastettuja*. Tätä muutosta voidaan pitää perusteltuna.

3 Luonnoksen vaikutusarviot

Ehdotuksen vaikutuksia on käsitelty luonnoksen kohdassa 4.2. Vaikutusarviossa ei ole kohdassa ”Vaikutukset verovelvollisille” (s. 26) mainintaa, että yritysten hallinnollinen taakka lisääntyisi tasevapautussäännöksen muutoksen takia. Tämä on kuitenkin todennäköistä, koska kuten kohdassa ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan” todetaan, ”---muutokset vaikuttaisivat muun muassa Verohallinnon veroilmoituslomakkeisiin ja ohjeistuksiin.” Näin ollen todennäköisesti myös verovelvollisten ilmoitusvelvollisuus laajenisi, joka tarkoittaisi hallinnollisen



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Oikeustieteiden laitos

5 (5)

taakan lisääntymistä. Verovelvollisten olisi todennäköisesti selvitettävä tasevapautussäännöstä soveltaessaan, täyttyykö ehdotettu vähintään 10 prosentin omistus- yms. vaatimus. Tältä osin luonnosta olisi syytä täsmentää.

Joensuussa 20. päivänä lokakuuta 2021

Marianne Malmgrén
Finanssioikeuden professori (ma.)
marianne.malmgren@uef.fi