

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta VN/15915/2022

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle korkovähennysrajoitusten muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Finnwatch pitää tasevapautuksen korjaamista välttämättömänä, koska nykymuotoinen tasevapautus mahdollistaa yksittäisille yrityksille merkittävän Suomesta ulossuuntautuvan voitonsiirron. Esitetty muutos tasevapautuksen soveltamisedellytyksiin vastaa käsityksemme mukaan hyvin hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen ja estää tehokkaasti tasevapautuksen avulla tapahtuvan verovälttelyn tilanteissa, joissa konserni on tarkoituksella velkaannutettu sen omistajien toimesta. Laajemmin tasevapautuksen avulla tapahtuvaan voitonsiirtoon puuttuminen edellyttäisi tasevapautuksesta luopumista tai muita lisätoimia.

Nykymuotoinen tasevapautus mahdollistaa verovälttelyn ja aiheuttaa Suomelle isoja veromenetyksiä

Korkovähennysrajoituksilta tietyt velkaksiin konserneihin kuuluvat yhtiöt Suomessa vapauttavan tasevapautuksen tavoitteena on ollut alun perin tuoda joustoa korkovähennysrajoituksiin. Samalla se on todennetusti aiheuttanut veropohjan vuotoa ja mahdollistanut verovälttelyn sellaisissakin tapauksissa, joissa konsernin omistajat ovat verosyistä rahoittaneet konsernin toimintaa mittavalla velkarahoituksella. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii sähkönsiirtoyhtiö Caruna, jonka rahoitusjärjestelyjä Finnwatch on tutkinut useaan otteeseen¹. Carunan tapauksessa konsernin omistajat ovat rahoittaneet konsernin toimintaa korkeakorkoisilla osakaslainoilla ja saaneet näin nostettua sijoituksensa tuoton vähennyskelpoisina korkoina verojen jälkeen maksettavien osinkojen sijaan. Tasevapautuksen vuoksi kaikki Suomesta maksetut korot ovat olleet verotuksessa vähennyskelpoisia.

Vuositasolla tasevapautus on maksanut Suomelle pelkästään Carunan kohdalla 10 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan tasevapautus aiheutti hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomelle yli 40 miljoonan euron veromenetykset vuonna 2020 ja vuotuisen veromenetyksen odotetaan kasvavan lähivuosina tuoreimman oikeuskäytännön seurauksena 10–12 miljoonalla eurolla². Useat asiantuntijat ovat vuosien varrella esittäneet

¹ Kts. Finnwatchin vuosina 2018, 2020 ja 2021 julkaisemat tutkimusartikkelit: <https://finnwatch.org/fi/uutiset/581-hallitus-antaa-carunan-verovaelttelyn-jatkua>, <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/789-saehkoensirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae> ja <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/872-verovaelttely-saehkoensirtoalalla-jatkuu>

² Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä KHO 2021:123 ja KHO 2021:124 tehtiin uusia linjauksia mm. siitä, missä tapauksissa konsernitilinpäätös kelpaa tasevertailussa käytettäväksi. Näiden päätösten seurauksena muutkin vastaavan rakenteen omaavat yritykset voivat jatkossa vaatia tasevapautuksen soveltamista omalla kohdallaan.

tasevapautussäännöstä luopumista³, koska on selvää, että sitä hyödynnetään säännöksen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti aggressiivisessa verosuunnittelussa.

Vuoden 2022 alusta voimaan astuneet muutokset eivät korjaa tilannetta

Ilmeisten verovälttelymahdollisuuksien vuoksi tasevapautukseen liittyvää sääntelyä päätettiin hallitusohjelman mukaisesti korjata vuoden 2021 lopulla. Tasevapautuksesta luopumisen sijaan hallitus esitti muutoksia tasevapautuksen edellytyksenä olevan tasevertailun laskentatapaan. Vuoden 2022 alusta voimaan astuneiden laskentatapamuutosten mukaan tasevertailua tehtäessä olennaisilta omistajilta (omistusosuus >10%) nostetut lainat katsotaan konsernitaseessa omaksi pääomaksi. Muutoksen on ajateltu johtavan tilanteeseen, jossa näin oikaistun konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan muodostuu erillisyyhtiön vastaavaa lukua korkeammaksi eikä tasevapautuksen edellytykset siksi täyty osakaslainoilla velkautettujen konsernien kohdalla. Valitettavasti näin ei kuitenkaan aina tapahdu.

Muutokseen liittyviä ongelmia on kuvattu kattavasti Finnwatchin marraskuussa 2021 valtiovarainvaliokunnan verojaostolle antamassa lausunnossa⁴. Keskeisin ongelma liittyy siihen, etteivät muutokset pure lainkaan yhtiöihin, joiden kohdalla konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan on lähtötilanteessa huomattavasti erillisyyhtiön vastaavaa suhdelukua matalampi. Mm. Caruna lukeutuu tällaisiin yhtiöihin ja pystynee siten edelleen hyödyntämään tasevapautusta. Myös hallituksen esityksessä tuodaan esiin, ettei laskentatapamuutos todennäköisesti tehoa osaan niistä tahoista (pääomasijoitustaustaiset tasevapautusta voitonsiirrossa hyödyntävät verovelvolliset), joiden verovälttelyä muutoksella pyrittiin kitkemään. Lisäksi pelkkään pääomarakenteeseen liittyvä laskentatapamuutos on kierrettävissä erilaisin pääomarakenteen muokkaustoimin.

Edellä mainitut ongelmat huomioon ottaen hallituksen päätös laatia uusi lisäesitys tasevapautukseen edelleen liittyvien ongelmien korjaamiseksi on perusteltu ja välttämätön.

³ Kts. esim. professori Heikki Niskakankaan, Verohallinnon ja Finnwatchin lausunnot edellisten korkovähennysrajoituksiin liittyvien lakimuutosten yhteydessä:

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-209889.pdf>,
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0c919a35-fa02-4f25-aebc-61624ff84c8c/ece22aa1-470e-4e62-b201-c5f206811c4c/LAUSUNTO_20180223071000.PDF ja
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-211523.pdf>.

⁴ Finnwatchin lausunto 15.11.2021 asiassa HE 211/2021 vp:

https://finnwatch.org/images/pdf/Finnwatchin_lausunto_korkovahennysrajoituksia_koskevasta_HE_st_a_15112021_.pdf

Nyt esitetyt muutokset estävät tehokkaasti tasevapautuksen hyödyntämistä tilanteissa, joissa konserni on tarkoituksellisesti velkaannutettu omistajilta nostetuilla lainoilla

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, ettei tasevapautusta jatkossa voitaisi hyödyntää konserneissa, joiden kohdalla konsernin ulkopuolelle maksetuista korkokuluista vähintään 10 % maksetaan merkittävän omistusosuuden omaaville tahoille. Merkittävänä omistusosuutena pidettäisiin EVL 18 b 5 momentin tapaan 10 %:in osuutta. Tällä ulosrajauksella voidaan estää tasevapautuksen hyödyntäminen tilanteissa, joissa konserni on tarkoituksellisesti alikapitalisoitu merkittävilta omistajilta nostetuilla osakaslainoilla tasevapautuksen tuomien verohyötyjen saavuttamiseksi. Näiden tilanteiden ulosrajaamiselle on vahvat perusteet, ja Finnwatch pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina.

Toimiakseen tehokkaasti uuden ulosrajauksen raja-arvot on asetettava riittävän matalalle. Finnwatch pitää esitettyä 10 % rajaa toimivana sekä korkokulujen osuuden että omistusosuuden tapauksessa. Omistusosuuden kohdalla olisi myös vaikeaa perustella raja-arvon asettamista tasolle, joka poikkeaisi viime vuoden lopulla hyväksytyyn uuteen laskentakaavaan sisältyneestä merkittävän omistusosuuden raja-arvosta (EVL 18 b 5 momentti).

Tasevapautuksen poisto olisi kaikista tehokkain ratkaisu

Nyt esitetty ratkaisu estää tehokkaasti tasevapautuksen avulla tapahtuvan verovälttelyn tilanteissa, joissa konserni on tarkoituksella velkaannutettu sen omistajien toimesta. Muunlaisten voitonsiirtotilanteiden kohdalla sen vaikutus jäänee kuitenkin vähäiseksi. Kuitenkin tasevapautusta voidaan hyödyntää voitonsiirrossa matalamman verotuksen maahan myös tilanteissa, joissa konsernin velkaisuus ei johdu osakaslainoista. Kansainvälinen konserni voi esimerkiksi keskittää konsernirahoitustoimintonsa Irlannin kaltaiseen matalan yhteisöverotuksen maahan ja siirtää muissa maissa syntyneitä voittoja korkoina rahoitustoiminnosta vastaavalle yhtiölle. Mikäli rahoitusyhtiö hankkii velkarahoituksen muualta kuin konsernin omistajilta, ei nyt ehdotettu sääntely estä tasevapautuksen hyödyntämistä suomalaisyhtiön kohdalla, vaikka sen verotettava tulos menisi lainajärjestelyjen seurauksena Suomessa nolllille.

Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään VaVM 32/2021 vp tarpeellisena, että tasevapautuksen poistamisen vaikutuksia verotuottoihin ja elinkeinoelämälle arvioidaan osana nyt käsittelyssä olevaa lisäesitystä. Hallituksen esitykseen sisältyvä arviointi on kuitenkin hyvin suppea. Finnwatchin käsityksen mukaan tasevapautuksen poisto olisi säädäntöteknisesti yksinkertaisin ratkaisu tasevapautuksen aiheuttamiin veropohjan vuotoihin ja puuttuisi varmasti kaikkiin tapauksiin, joissa tasevapautusta hyödynnetään verovälttelytarkoituksessa. Poisto myös yksinkertaistaisi korkovähennysrajoituksia merkittävästi ja vähentäisi niihin liittyviä tulkintaongelmia.

Mikäli tasevapautuksen poistoa ei kuitenkaan haluta toteuttaa, ovat nyt esitetyt muutokset ehdottoman kannatettavia. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa korkovähennysrajoitusten toimivuutta olisi kuitenkin tarpeen arvioida myös muilta osin. Finnwatchin näkemys on, että vähäisiä korkomenoja koskevia euromääräisiä rajoja tulisi mm. Norjan ja Ruotsin tapaan siirtää tarkastelemaan konsernitasolla tai vaihtoehtoisesti rajoja tulisi laskea nykyisestä. Myös prosentuaalisen nk. EBITD-rajan tasoa olisi syytä arvioida kriittisesti. Korkojen muodossa tapahtuvaan konsernin sisäiseen rajat ylittävään voitonsiirtoon voisi lisäksi olla syytä puuttua asettamalla etuyhteyslainakoroille korkokatto, kuten esimerkiksi Ranskassa on tehty⁵.

⁵ Ranskan alikapitalisointisääntöjen mukaan etuyhteyslainojen korko voi olla korkeintaan ylin seuraavista: 1) rahoituslaitosten myöntämien vaihtuvakorkoisten, maturiteetiltaan yli kahden vuoden pituisten yrityslainojen keskimääräinen vuosikorko tai 2) korko, jolla yritys saisi vastaavassa tilanteessa lainaa rahoituslaitokselta. Alikapitalisointisäännökset koskevat kaikkia etuyhteyslainoja. Kts. <https://taxsummaries.pwc.com/france/corporate/group-taxation>