

Asia: HE 211/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön verojaostolle korkovähennysrajoitusten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Finnwatch katsoo, etteivät esitetyt muutokset estä tasevapautuksen avulla tapahtuvaa verovälttelyä, mistä johtuen tasevapautusta on välttämätöntä korjata erillisellä lisäesityksellä. Finnwatch suosittelee, että eduskunta edellyttää HE:ssä luvattua jatkovalmistelun välitöntä käynnistämistä ehtona nyt käsittelyssä olevan HE:n hyväksymiselle.

Käymme lausunnollamme ensin lyhyesti läpi korkovähennysrajoitusten ja tasevapautuksen roolia verovälttelyn estämisessä/mahdollistamisessa. Sen jälkeen keskitymme nyt esitettyihin muutoksiin ja niihin liittyviin ongelmiin. Lopuksi esitämme vaihtoehtoisia keinoja tasevapautuksen korjaamiseksi.

Korkovähennysrajoitusten tavoitteena on estää lainajärjestelyjen avulla tapahtuva verovälttely

Erilaisten rahoitusjärjestelyjen avulla toteutettavat voitonsiirrot ovat tyypillisimpiä yritysten käyttämiä verovälttelykeinoja. Kun suomalaisen yhtiön toimintaa rahoitetaan oman pääoman sijaan mittavalla velkarahoituksella, saadaan yhtiön verotettava tulos painettua lähelle nolaa korkokulujen avulla. Tällöin yhtiö voi välttyä kokonaan maksamasta yhteisöveroa Suomeen. Korkotulot voidaan puolestaan kanavoida toiseen, samaan konserniin kuuluvaan yhtiöön, joka toimii alhaisemman yhteisöveron omaavassa valtiossa, jolloin voitoista kokonaistasolla maksettavat verot jäävät vähäisiksi.

Myös sijoittajien voi olla kannattavaa rahoittaa omistuksessaan olevan yrityksen toimintaa mittavalla lainarahoituksella pelkkien oman pääoman ehtoisten sijoitusten sijaan, koska oman pääoman ja vieraan pääoman verokohtelu eroavat toisistaan. Velkarahoituksen kohdalla lainan tarjoaja saa tuottonsa korkona, oman pääoman sijoituksesta osinkona. Jos korkomenot ovat yhtiölle verotuksessa vähennyskelpoisia, pienentävät ne yhtiön verotettavaa tulosta, kun taas osingot maksetaan tuloksesta, josta on jo maksettu yhteisöverot. Korkeampi velka-aste johtaa siis käytännössä pienempään verorasitukseen, jos korkojen vähennyskelpoisuutta ei rajoiteta – myös silloin, kun velkaantuneisuus johtuu yhtiön omistajilta nostetuista lainoista.

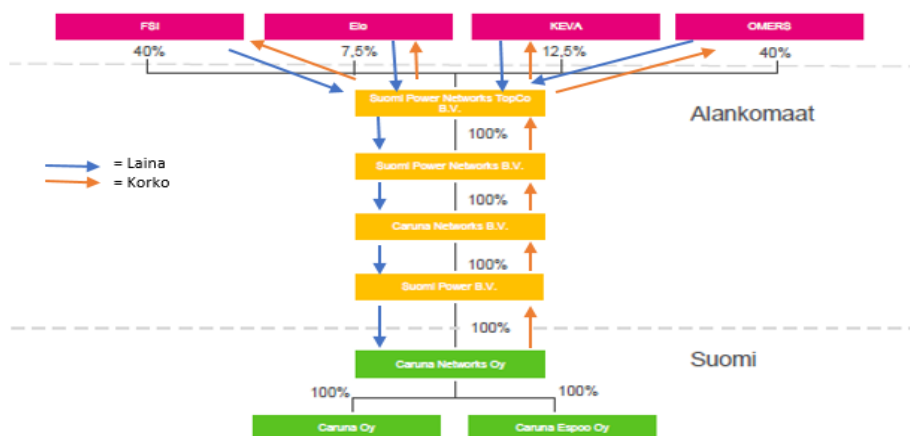
Näistä syistä korkojen vähennyskelpoisuutta on nähty tarpeelliseksi rajoittaa veropohjan turvaamiseksi. Suomessa korkojen vähennyskelpoisuutta rajaavaa sääntelyä on ollut voimassa vuodesta 2013 lähtien.

Tasevapautus vesittää korkovähennysrajoitusten tavoitteet mahdollistamalla verovälttelyn

Tasevapautuksessa on kyse korkovähennysrajoituksiin sisältyvästä poikkeussäännöksestä, jonka nojalla yritys vapautuu kokonaan korkovähennysrajoituksista, jos se pystyy osoittamaan, ettei yhtiön velka-aste ylitä koko konsernin velka-astetta. Monissa muissa maissa tasevapautuksen hyödyntämiseen on liitetty myös muita ehtoja, mutta Suomessa tällaisia ei toistaiseksi ole¹.

Tasevapautuksen tavoitteena on ollut alunperin tuoda joustoa korkovähennysrajoituksiin erityisesti lieventämällä rajoitusten vaikutusta keskitettyyn konsernirahoitukseen. 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 otteeseen². 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 korot ovat olleet vähennyskelpoisia.

Laina- ja korkojärjestelyt Caruna-konsernissa*



*Kaavio kuvaa Caruna-konsernin omistus- ja lainasuhteita vuonna 2020. Vuoden 2021 keväällä FSI, Omers ja Keva myivät omistuksena KKR:lle (40%), Ontario Teachers'ille (40%) ja AMF:lle (12,5%). Etoilla on edelleen 7,5%:n omistusosuus.

¹ Esim. Saksassa tasevapautuksen hyödyntämistä on rajattu tilanteissa, joissa konserniyhtiöt maksavat korkoja etuyhteystaholle. Ranskassa etuyhteyskorkojen vähennyskelpoisuuteen vaikuttavat ATAD:in mukaisten korkovähennysrajoitusten ohella erilliset alikapitalisointisäännökset.

² Kts. Finnwatchin vuosina 2018, 2020 ja 2021 julkaistut tutkimusartikkelit:
<https://finnwatch.org/fi/uutiset/581-hallitus-antaa-carunan-verovaelttelyn-jatkua>,
<https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/789-saehkoensiirotyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae>
ja <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/872-verovaelttely-saehkoensiirotoalalla-jatkuu>

Useat asiantuntijat³ ovat vuosien varrella esittäneet tasevapautussäännöstä luopumista, koska sitä hyödynnetään säännöksen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti aggressiivisessa verosuunnittelussa. Tasevapautus maksaa Suomelle pelkästään Carunan kohdalla 10 miljoonaa euroa vuodessa. Kokonaistasolla tasevapautuksen arvioidaan hallituksen esityksessä aiheuttavan Suomelle noin 36 miljoonan euron vuotuiset veromenetykset, joskin tuoreimman oikeuskäytännön oletetaan kasvattavan tasevapautuksen perusteella rajoituksilta vapautuvaa korkomäärää – ja sen seurauksena veromenetystä – tulevaisuudessa⁴.

Esitetty muutos ei estä verovälttelyä – ei tehoa lainkaan esimerkiksi Carunan verojärjestelyihin

Hallituksen esityksessä tasevapautusta esitetään muutettavaksi siten, että tasevertailua tehtäessä olennaisilta omistajilta (omistusosuus >10%) nostetut lainat katsottaisiin konsernitaseessa omaksi pääomaksi. Oikaisun seurauksena konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan vahvistuisi. Korjoja vähentävän erillisyhtiön taseeseen sillä ei puolestaan olisi vaikutusta. Muutoksen on ajateltu johtavan tilanteeseen, jossa näin oikaistun konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan muodostuu erillisyhtiön vastaavaa lukua korkeammaksi eikä tasevapautuksen edellytykset siksi täytyisi osakaslainoilla velkautettujen konsernien kohdalla. Valitettavasti näin ei kuitenkaan aina tapahdu, koska konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan voi olla lähtötilanteessa huomattavasti matalampi kuin erillisyhtiön vastaava luku. Näin on esimerkiksi Carunan kohdalla⁵:

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>. Myös työelämäprofessori Timo Viherkenttä on todennut korkovähennysrajoitusten jääneen Suomessa lievähköiksi nk. Vihriälän työryhmäraportin veroliitteessä:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite12_Viherkentta.pdf

⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä KHO 2021:123 ja KHO 2021:124 tehtiin uusia linjauksia mm. siitä, missä tapauksissa konsernitilinpäätös kelpaa tasevertailussa käytettäväksi. Käytännössä KHO linjasi päätöksessään 2021:123, että yhteisyritys voidaan katsoa konsernin ylimmäksi yhtiöksi ja sen laatima konsernitilinpäätös kelpaa näin ollen tasevertailussa käytettäväksi. Päätöksessä 2021:124 KHO puolestaan linjasi, että ky-muotoinen pääomasijoitusrahasto voi laatia tasevertailun kelpaavan konsernitilinpäätöksen, kunhan konsernitilinpäätös täyttää kaikki tasevertailun edellytykset. Näiden päätösten seurauksena muutkin vastaavan rakenteen omaavat yritykset voivat jatkossa vaatia tasevapautuksen soveltamista omalla kohdallaan.

⁵ Tasevertailussa on käytetty Caruna Networks Oy:n kirjanpitolain mukaisesti laaditun erillisyhtiötilinpäätöksen ja Suomi Power Networks TopCo B.V.:n IFRS-konsernitilinpäätöksen lukuja, koska saman säännösten mukaan laadittuja tilinpäätöksiä ei ole julkisesti saatavilla. EVL 18b §:n mukaan tasevertailussa käytettävien tilinpäätösten tulee kuitenkin olla samaa säännöstöä noudattaen laadittuja. Siksi taulukossa esitetyt luvut ovat suuntaa-antavia.

Tasevertailu Carunan vuoden 2020 tilinpäätöstiedoilla

Tilinpäätösten mukaiset luvut (lähtötilanne) k€	OPO	Osakaslainat	OPO:ksi laskettava osuus osakaslainoista	Tase	OPO/tase
Caruna Networks Oy:n erillisyhtiötilinpäätös	731 929	773 642	n/a	4 183 715	17%
Suomi Power Networks TopCo B.V. konsernitilinpäätös	-205 553	773 642	n/a	4 254 936	-5%

Tilinpäätösten mukaiset luvut (esityllä oikaisulla) k€	OPO	Osakaslainat	OPO:ksi laskettava osuus osakaslainoista*	Tase	OPO/tase
Caruna Networks Oy:n erillisyhtiötilinpäätös	731 929	773 642	0	4 183 715	17%
Suomi Power Networks TopCo B.V. konsernitilinpäätös	-205 553	773 642	715 619	4 254 936	12%

*Oletuksena, että osakaslainat jakautuvat omistusten suhteessa; vain >10% omistusosuuden omaavien lainat katsottu OPO:ksi

Oikaisujen jälkeenkin konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan jäisi erillisyhtiön vastaavaa lukua alhaisemmaksi tarkoittaen, ettei muutoksella olisi vaikutusta tasevapautuksen soveltumiseen Carunan kohdalla. Yhtiö saisi edelleen vähentää verotuksessa kaikki korkomenot siitä huolimatta, että iso osa korkomenoista kanavoitetaan (useamman ulkomaisen holdingyhtiön kautta) konsernin lopullisille omistajille.

Esitetyn sääntelymuutoksen vaikutusta kaikkiin relevantteihin tahoihin on mahdotonta arvioida hallituksen esityksen pohjalta, koska tietoja tasevapautusta hyödyntävistä yhtiöistä ei ole julkisesti saatavilla. Se, ettei uusi sääntely purisi lainkaan Carunaan, herättää kuitenkin perustellun huolen siitä, ettei nyt esitetyllä ratkaisulla pystytä tehokkaasti puuttumaan lainajärjestelyjen avulla tapahtuvaan verovälttelyyn ja siitä aiheutuvaan veropohjan vuotoon. Toisin sanoen esitetty sääntelymuutos ei ratkaise ongelmaa, johon sillä on tarkoitus puuttua.

Esitetyn sääntelymuutoksen heikkouksiin lukeutuu se, että ulosrajaus pohjautuisi edelleen pelkästään yrityksen pääomarakenteeseen eli oman pääoman ja vieraan pääoman suhteeseen. Yrityksen pääomarakenne on helposti muokattavissa eikä se aina edellytä sitä, että omistajat muuttaisivat yritykseen sijoittamansa oman pääoman ja velkarahan suhdetta. Kuten Finnwatchin Elenian rahoitusrakennetta koskeva selvitys osoittaa, pääomarakenteen muokkaaminen on mahdollista myös puhtaasti kirjanpidollisin keinoin erilaisia yritysjärjestelyjä hyödyntäen⁶. Näin ollen esitetty sääntelyratkaisu on (nykytilanteen tavoin) kierrettävissä erilaisin pääomarakenteen muokkaustoimin. Toinen haaste esitetyssä mallissa on se, ettei malli puutu millään tapaa osakaslainakorkojen tasoon, jolloin omistajan on myös mahdollista pienentää velkarahoituksen määrää, mutta samanaikaisesti nostaa velan korkotasoa. Korkotason on toki edelleen oltava siirtohinnoittelusäännösten mukainen, mutta

⁶ Eleniassa konsernin ostohinta on viety monimutkaisen transaktiosarjan avulla operatiivisten tytäryhtiöiden taseisiin. Tämän johdosta tytäryhtiöiden omat pääomat vahvistuivat merkittävästi, vaikka niihin sijoitettujen varojen määrä ei tosiasiallisesti muuttunut lainkaan. Kts. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/872-verovaeltely-saehkoensiirotoalalla-jatkuu>

tämä jättää vielä todella paljon liikkumavaraa ja mahdollistaa hyvin korkeat osakaslainakorot⁷.

Edellä esitetyistä syistä Finnwatch katsoi jo aiemmalla lausuntokierroksella, että hallituksen esitystä on välttämätöntä korjata. Valitettavasti näin ei kuitenkaan tapahtunut. Sen sijaan hallitus lupaa aloittaa tasevapautusta koskevan jatkovalmistelun, jossa arvioidaan, estävätkö nyt esitetyt toimet riittävän tehokkaasti verovälttelyä. Tarvittavista korjauksista luvataan antaa erillinen lisäesitys. Tämä jatkovalmistelu on saatava käyntiin välittömästi. Finnwatch suosittelee, että eduskunta edellyttää jatkovalmistelun välitöntä käynnistämistä ehtona nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen hyväksymiselle.

Tehokkaampia ratkaisuja löytyy, myös keskitetyn konsernirahoituksen mahdollistavia

Finnwatch pitää tasevapautuksen poistoa tarkoituksenmukaisimpana ja tehokkaimpana toimenpiteenä ongelman ratkaisemiseksi. Tasevapautuksen poisto olisi säädäntöteknisesti yksinkertaisin ratkaisu ja puuttuisi varmasti kaikkiin tapauksiin, joissa tasevapautusta hyödynnetään verovälttelytarkoituksessa. Poisto myös yksinkertaistaisi korkovähennysrajoituksia merkittävästi ja vähentäisi niihin liittyviä tulkintaongelmia.

Finnwatchin näkemyksen mukaan keskitetyn konsernirahoituksen malli, jonka säilyttämiseen hallituksella näyttäisi olevan vahva tahto, ei ole millään tavalla välttämätön suomalaisille yrityksille. Konsernin rahoitus on mahdollista neuvotella keskitetysti myös useiden eri konserniyhtiöiden nimissä. Keskinäisillä takaus- ja vakuusjärjestelyillä muut lainaehdot on mahdollista neuvotella hyvin samanlaisiksi kuin mitä ne ovat tilanteessa, jossa lainanottajana on yksittäinen konsernirahoituksesta vastaava yhtiö. Tätä näkemystä puoltaa myös se, että yli puolet EU-maista (ml. Ruotsi) on jättänyt tasevapautusta koskevan poikkeuksen säätämättä eli niissä korkovähennysrajoituksilta ei voi välttyä tasevapautuksen nojalla.

Mikäli mahdollisuus konsernirahoituksen kanavoimiseen yhden yhtiön kautta halutaan kuitenkin säilyttää, on sääntelylle huomattavasti parempia vaihtoehtoja kuin nyt ehdotettu muutos. Tasevapautuksen soveltamisen edellytyksenä tulee olla, ettei konsernia ole alikapitalisoitu sen omistajien toimesta korkeakorkoisilla osakaslainoilla. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että tasevapautuksen ulkopuolelle rajataan yritykset, jotka kuuluvat merkittäviä osakaslainakorkoja maksaviin konserneihin. Esimerkiksi Saksassa tasevapautuksen soveltumista on rajattu melko vastaavasti⁸. Käytännössä yksinkertaisin toteutustapa lienee asettaa osakaslainakorkojen määrälle yläraja tasevertailuun käytettävän

⁷ Esimerkiksi Caruna maksaa osakaslainoilleen 8,5%:n korkoa ulkopuolisille maksettujen korkojen jäädessä korkeimmillaan reiluun 3 %:iin. Elenian kohdalla osakaslainojen korot olivat vielä vuonna 2018 peräti 12%:ia, vaikka ulkopuolisilta nostettujen lainojen korot jäivät alle 3%:in.

⁸ Saksassa tasevapautuksen soveltumisen ehtona on, ettei yksittäiselle yli 25% omistavalle osakkeenomistajalle tai konsernin ulkopuoliselle etuyhteystaholle maksettujen nettokorkojen määrä saa ylittää 10%:ia kaikista nettokoroista minkään konserniyhtiön kohdalla. Kts. s.12: <https://www.taxand.com/wp-content/uploads/2021/05/Germany.pdf>

konsernitilinpäätöksen tasolla. Tällöin tasevapautusta ei voitaisi soveltaa, mikäli ylimmässä konsernitilinpäätöksessä esimerkiksi yli 10% nettokorkomenoista maksetaan suoraan tai välillisesti konsernin omistajille, joiden omistusosuus ylittää valitun omistusrajan. Omistusraja voisi olla esimerkiksi sama kuin hallituksen esityksessä tasevertailun laskentamuutoksille esitetty raja eli 10%.

Edellä esitetty sääntelyratkaisu estäisi tehokkaasti tasevapautuksen hyödyntämisen tilanteissa, joissa koko konserni on velkaannutettu osakaslainoilla estämättä kuitenkaan keskitetyn konsernirahoituksen käyttöä. Se ei kuitenkaan puuttuisi lainkaan tapauksiin, joissa konsernirahoitus on keskitetty Irlantiin tai muuhun matalan yhteisöveron maahan Suomen verotukselta välttymiseksi. Näin ollen voitonsiirto korkojen muodossa olisi edelleen mahdollista, jos osakaslainojen nettokorot eivät muodosta yli 10%:ia kaikista konsernin nettokorkomenoista. Tästä johtuen mallia tulisi täydentää korkojen tasoon puuttuvalla sääntelyllä. Etuyhteydessä olevalle taholle maksettujen korkojen tasolle tulisi siis asettaa katto, kuten esimerkiksi Ranskassa on tehty⁹. Korkokatto olisi järkevää sitoa markkinakorkoihin eli määrittää, kuinka paljon korkeampi etuyhteyslainojen korko voi olla yleiseen korkotasoon tai yhtiön muille lainoittajille maksamiin korkoihin nähden. Korkokattoa korkeammalle asetettu etuyhteyslainan korko eväisi mahdollisuuden hyödyntää tasevapautusta.

Yhdessä nämä kaksi rajausta – korkojen määrälle ja korkotasolle asetettavat rajat – estäisivät tehokkaasti ulkomaille suuntautuvan voitonsiirron luomatta silti esteitä keskitetyn konsernirahoitusmallin jatkamiselle Suomessa.

Tasevertailussa käytettävien tilinpäätösten tilintarkastusvaatimus perusteltu

Hallituksen esitys siitä, että tasevertailussa käytettävien tilinpäätösten tulisi jatkossa olla tilintarkastettuja, on kannatettava. Tällä muutosesityksellä pyritään varmistamaan, että tasevapautusta voidaan hyödyntää vain todellisissa liiketaloudellisissa konserneissa eikä siis sellaisissa tilanteissa, joissa konsernitase laaditaan ainoastaan tasevertailua varten. Tämä on sekä perusteltua että linjassa EU:n veronkiertodirektiivin kanssa.

Myös muita korkovähennysrajoitusten korjaustoimia tarvitaan

Tasevapautus on yksi – joskaan ei ainoa – nykyisten korkovähennysrajoitusten olennaisista heikkouksista. Toisena keskeisenä heikkoutena voidaan pitää sitä, että korkovähennysten euromääräiset ylärajat ovat korkeat ja niitä tarkastellaan Suomessa erikseen jokaisen

⁹ 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 eli Ranskassa ne eivät ole sidoksissa tasevapautukseen. Kts. <https://taxsummaries.pwc.com/france/corporate/group-taxation>

erillisyyhtiön tasolla. Tämä mahdollistaa mittavat vähennykset isoissa konserneissa, joissa lainat kirjataan yksittäisten konserniyhtiöiden taseisiin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii kiinteistösiirtoyhtiö Sponda, jota Finnwatch tutki vuonna 2020. Siirryttyään luxemburgilaisomistukseen Sponda siirsi aiemmin emoyhtiön taseessa olleet lainat yksittäisten kiinteistöyhtiöiden taseisiin. Tällä siirrolla vähennyskelpoisten korkokulujen maksimimäärä moninkertaistui konsernissa, kun jokainen Spondan noin 200:sta tytäryhtiöstä oli muutosten jälkeen oikeutettu vähentämään vuosittain 3 miljoonan euron nettokorkokulut¹⁰. Vuoteen 2018 asti korkoja maksettiin myös Spondan luxemburgilaiselle emoyhtiölle yhtiökohtaisen 500 000 euron rajan puitteissa. Konsernitasolla rajojen alle jäävistä vähennyskelpoisista koroista kertyy valtava kokonaissumma, mikäli konserniyritysten lukumäärä on suuri. Esimerkiksi sadasta yhtiöstä koostuva konserni voi vähentää konsernilainojen korkoja yhteensä 50 miljoonan euron edestä, kun kullakin yhtiöllä on oikeus vähentää korkoja 500 000 euroa. Ulkoisten lainakorkojen kohdalla yläraja voi tällöin olla peräti 300 miljoonaa euroa.

Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa kynnysarvoa sovelletaan konserniyhtiöiden yhteenlaskettuihin nettokorkomenoihin. Finnwatchin näkemys on, että vähäisiä korkomenoja koskevia euromääräisiä rajoja tulisi Suomessakin siirtää tarkastelemaan konsernitasolla tai vaihtoehtoisesti rajoja tulisi laskea nykyisestä. Vastaavasti myös prosentuaalisen nk. EBITD- rajan tasoa olisi syytä arvioida kriittisesti. Näitäkin muutostarpeita olisi hyvä arvioida osana luvattua jatkovalmistelua.

¹⁰ Kts. Finnwatchin selvitys Spondan verojärjestelyistä: <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/730-aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>