

Asia: Korkovähennysrajoitusta koskevat muutokset, VM027:00/2021

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta koskien korkovähennysrajoitusten muutoksia.

Useat asiantuntijat¹ ovat vuosien varrella esittäneet korkovähennysrajoituksiin sisältyvän nk. tasevapautussäännön poistamista, sillä sitä hyödynnetään säännöksen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti aggressiivisessa verosuunnittelussa, ja tästä aiheutuu Suomelle vuosittain mittavat veromenetykset. Kiitämme hallitusta siitä, että säännöksen puutteet on luvattu korjata.

Valitettavasti HE-luonnoksessa esitetyt muutokset eivät ratkaise tasevapautukseen liittyviä ongelmia, mistä johtuen tasevapautusta koskevaa muutosesitystä on välttämätöntä korjata ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista. Finnwatch pitää ensisijaisena ratkaisuna tasevapautuksesta luopumista. Toissijaisena vaihtoehtona tasevapautuksen käyttöä voitaisiin rajata tilanteissa, joissa omistajat ovat velkaannuttaneet konsernin. Lisäksi etuyhteyslainojen koroille tulisi säätää korkokatto.

Tasevapautus vesittää korkovähennysrajoitusten tavoitteet mahdollistamalla verovälttelyn

Korkovähennysrajoitusten tavoitteena on turvata Suomen veropohjaa estämällä rajat ylittävä voitonsiirto, joka on ollut yleistä erityisesti erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa. Nk. tasevapautus avaa kuitenkin yrityksille mahdollisuuden välttyä kokonaan korkovähennysrajoituksilta. Tasevapautus 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

¹ 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 lieväkkoiksi nk. Vihriälän työryhmäraportin veroliitteessä:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite12_Viherkentta.pdf

² Kts. Finnwatchin vuosina 2020 ja 2021 julkaistut tutkimusartikkelit:
<https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/789-saehkoensiirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae>
ja <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/872-verovaelttely-saehkoensiirtoalalla-jatkuu>

vähennyskelpoisina korkoina verojen jälkeen maksettavien osinkojen sijaan. Tasevapautuksen vuoksi kaikki korot ovat olleet vähennyskelpoisia.

Tasevapautus maksaa Suomelle pelkästään Carunan kohdalla 10 miljoonaa euroa vuodessa. Kokonaistasolla tasevapautuksen on HE-luonnoksessa arvioitu aiheuttavan Suomelle noin 36 miljoonan euron vuotuiset veromenetykset, joskin tuoreimman oikeuskäytännön oletetaan kasvattavan tasevapautuksen perusteella rajoituksilta vapautuvaa korkomäärää – ja sen seurauksena veromenetystä – tulevaisuudessa³.

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

HE-luonnoksella 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 täyttyisi 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 kohdalla⁴:

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

³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä KHO 2021:124 ja KHO 2021:124 tehtiin uusia linjauksia mm. siitä, missä tapauksissa konsernitilinpäätös kelpaa tasevertailussa käytettäväksi.

⁴ 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.

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 kanavoidaan (useamman ulkomaisen holdingyhtiön kautta) konsernin lopullisille omistajille.

Esitetyn sääntelymuutoksen vaikutusta kaikkiin relevantteihin tahoihin on mahdotonta arvioida HE-luonnoksen pohjalta, koska listaa tasevapautusta hyödyntävistä yhtiöistä 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 lisäksi 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 hyödyntäen⁵. Näin ollen esitetty sääntelyratkaisu on (nykytilanteen tavoin) kierrettävissä erilaisin pääomarakenteen muokkaustoimin. Toinen haaste tässä mallissa on se, ettei se 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 tämä jättää vielä todella paljon liikkumavaraa ja mahdollistaa hyvin korkeat osakaslainakorot⁶.

Edellä esitetyistä syistä Finnwatch pitää välttämättömänä, että sääntelyehdotusta muutetaan ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista.

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

⁵ Eleniassa konsernin ostohinta on viety monimutkaisen transaktiosarjan avulla operatiivisten tytäryhtiöiden taseisiin. Tämän johdosta tytäryhtiöiden omat pääomat vahvistuivat merkittävästi, vaikka niihin sijoitettujen varojen määrä ei tosiasiassa muuttunut lainkaan. Kts. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/872-verovaeltely-saehkoensiirtoalalla-jatkuu>

⁶ 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.

korkovähennysrajoituksia merkittävästi ja vähentäisi korkovähennysrajoituksiin 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 vastaavasti⁷. Käytännössä yksinkertaisin toteutustapa lienee asettaa osakaslainakorkojen määrälle yläraja tasevertailuun käytettävän 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 HE-luonnokseen sisältyvässä esityksessä 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 tehty⁸. Korkokatto olisi järkevää sitoa markkinakorkoihin eli määrittää, kuinka paljon korkeampi etuyhteyslainojen korko voi olla

⁷ 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>

⁸ 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. Kts. <https://taxsummaries.pwc.com/france/corporate/group-taxation>

yleiseen korkotasoon tai yhtiön muille lainoittajille maksamiin korkoihin nähden. Korkokattoa korkeammalle asetettu etuyhteyslainan korko johtaisi etuyhteyskorkojen vähennyskelpottomuuteen ja 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.

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 erillisyhtiön tasolla. Tämä mahdollistaa todella mittavat vähennykset isoissa konserneissa, joissa lainat kirjataan yksittäisten konserniyhtiöiden taseisiin. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Sponda, joka siirryttyään luxemburgilaisomistukseen 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 nettokorkokulut⁹. 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 kynnsarvoa sovelletaan konserniyhtiöiden yhteenlaskettuihin nettokorkomenoihin. Finnwatchin näkemys on, että vähäisiä korkomenoja koskevia euromääräisiä rajoja tulisi Suomessakin siirtyä tarkastelemaan konsernitasolla tai vaihtoehtoisesti rajoja tulisi laskea nykyisestä. Vastaavasti myös prosentuaalisen nk. EBITD-ajan tasoa olisi syytä arvioida kriittisesti.

⁹ Kts. Finnwatchin selvitys Spondan verojärjestelyistä: <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/730-aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>