



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1558/32/2018

19.9.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on paljon numeerista tietoa, joka auttaa hahmottamaan asian nykytilaa, mittakaavaa ja vaikutuksia. Esityksen perusteella saa hyvän käsityksen ehdotuksen vaikutuksista yrityksille ja julkiselle taloudelle. Luonnoksessa on avoimesti ja läpinäkyvästi selostettu vaikutusarvioinnin menettelyt ja rajoitukset, mikä on myönteistä. Lukuisat taulukot, kuviot ja esimerkit havainnollistavat teknistä ja vaikeaa asiakokonaisuutta. Esitysluonnoksessa on esimerkillisesti kuvattu lausuntokierroksen huomiot ja sen perusteella tehdyt muutokset. Direktiivin kansallinen liikkumavara käy havainnollisesti ilmi ja direktiivin soveltamiseen liittyviä vaihtoehtoja on käsitelty huolellisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen staattisista vaikutuksista yrityksille ja julkiselle taloudelle, mutta dynaamisia vaikutuksia kasvuun ja investointeihin tulisi käsitellä tarkemmin. Esitys kohdentuu melko suppealle mutta kansantaloudellisesti merkittävälle osalle yrityksiä. Pienet muutokset näiden yritysten käyttäytymisessä voivat olla olennaisia.
- ii) Esitysluonnoksessa on käsitelty liian vähän sitä, missä määrin ja minkälaisissa tilanteissa aggressiivista verosuunnittelua esiintyy ja toisaalta millaista verokilpailua Suomi kohtaa. Muiden maiden korkovähennyksiin liittyvistä toimita on myös vaikea saada yleiskäsitystä. Edellä mainituista syistä on vaikea hahmottaa Suomen mahdollista liikkumavaraa.
- iii) Vaikutuksia sijoittajille tulisi arvioida esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että elinkeinoverolain korkovähennysoikeuden rajoittamista muutetaan. Sääntely perustuu osittain direktiiviin (EU) 2016/1164. Esityksen tavoitteena on turvata Suomen veropohjaa nykyistä laajemmalla korkorajoitussääntelyllä ja ehkäistä korkovähennyksiin liittyvää aggressiivista verosuunnittelua. Sääntelyssä otetaan huomioon yritystoiminnan edellytysten turvaaminen.

Esityksessä ehdotetaan, että konserniyhteyspuolille maksettuja nettokorkomenoja voidaan vähentää 500 000 euroon asti kokonaan. Nettokorkomenoilla tarkoitetaan korkomenoja, jotka ylittävät korkotulot. Nettokorkomenojen ylittäessä 500 000 euroa voidaan nettokorkomenoja vähentää enintään 25 % oikaistusta elinkeinotoiminnan tuloksesta. Muille kuin konserniyhteyspuolille maksettuja nettokorkomenoja voidaan vähentää 3 miljoonaan euroon asti.

Korkovähennysoikeutta rajoittavaa säännöstä ei sovellettaisi, jos verovelvollinen on direktiivissä tarkoitettu itsenäinen yritys tai rahoitusalan yritys. Lisäksi säännöstä ei sovellettaisi korkomenoihin, jotka liittyvät hankkeisiin, joihin on saatu korkotukilainsäädännössä tarkoitettua tukea. Säännöstä ei sovellettaisi muille kuin konserniyhteysosapuolille suoritettuihin korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, jotka on otettu ennen 17 kesäkuuta 2016 tai jotka on aktivoitu ennen mainittua ajankohtaa.

Esityksessä ehdotetaan, että korkomenojen vähentämistä rajoittavaa säännöstä sovellettaisiin jatkossa elinkeinotulolähteen lisäksi muun toiminnan tulolähteen ja maatalouden tulolähteen verotuksessa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että korkovähennysoikeuden rajoituksen muutoksesta aiheutuva yhteisöveron verotuottomuutos kompensoitaisiin kunnille yhteisöveron jako-osuuksia muuttamalla.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa käsityksen lain tavoitteista, kohderyhmistä ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on esitelty melko yksityiskohtaisesti lain taustaan ja nykytilaan liittyviä seikkoja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on paljon numeerista tietoa, joka auttaa hahmottamaan asian mittakaavaa. Lukuisat taulukot, kuviot ja esimerkit havainnollistavat melko mutkikasta ja teknistä asiakokonaisuutta.

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä, että esitysluonnoksessa on selvitetty lausuntokierroksen keskeinen palaute ja sen perusteella tehdyt muutokset huolellisesti.

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä, että esitysluonnoksessa on selvästi kuvattu nykyinen sääntely, direktiivin asettama pakollinen minimisääntely sekä kansallista harkintaa sisältävät vapaaehtoiset poikkeukset. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on käsitelty yksityiskohtaisesti vapaaehtoiisiin poikkeuksiin liittyviä vaihtoehtoja ja näkökohtia.

Esitysluonnoksessa on lähes 20 sivua erilaisia esimerkkejä lain soveltamisesta. *Arviointineuvosto katsoo*, että lukuisat esimerkit ovat hyödyllisiä, mutta esimerkkien runsaus kertonee lain soveltamisen monimutkaisuudesta. Esimerkeissä toistuu se, että eri korkovähennysrajat konserniyhteysosapuolille ja muille osapuolille (500 000 ja 3 miljoonaa euroa) tulee ottaa laskelmissa huomioon.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan luonnoksen ehdotukset ovat perusteltuja, mutta valittu malli luultavasti lisää sääntelyn hallintaan liittyvää taakkaa yrityksille ja hallinnolle. Kun verotuoton lisäyskin on suhteellisen pieni, voisi harkita esimerkiksi yhtä korkovähennysrajaa sääntelytaakan keventämiseksi tai jotakin muuta mallia, joka on helpommin sovellettavissa.

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksen perusteella on vaikea saada käsitystä, missä määrin ja minkälaisissa tilanteissa aggressiivista verosuunnittelua esiintyy ja toisaalta millaista verokilpailua Suomi kohtaa.¹ Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä verokilpailullisia lähtökohtia sekä esityksen aiheuttamaa muutosta tarkemmin. Lisäksi on otettava huomioon, että direktiiviä toimeenpantaessa korkovähennysrajoituksen vaikutuksia saatetaan lieventää muilla toimenpiteillä kilpailijamaissa.

¹ Suomalaisen yritysverotuksen kilpailukykyä on käsitelty mm. seuraavassa tutkimuksessa: Kari & Ropponen (2016): Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin. VATT muistiot 53.

Arviointineuvosto katsoo, että muiden maiden verojärjestelmien kuvaukset ovat melko teknisiä ja osin vaikeaselkoisia. Esitysluonnokseen voisi lisätä esimerkiksi koostetaulukon, jonka avulla voisi verrata Suomen esitystä muiden maiden suunnitelmiin.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on avoimesti ja läpinäkyvästi selostettu vaikutusarvioinnin menettelyt ja rajoitukset. Esityksessä on pyritty arvioimaan vaikutuksia johdonmukaisesti sekä määrällisesti että laadullisesti. Arvioinnin läpinäkyvyydestä huolimatta esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, miten mahdolliset käyttäytymisvaikutukset ovat vaikuttaneet arvioinnin lopputulokseen.

2.1.1 Vaikutukset sijoittajiin (kotitaloudet ja yritykset)

Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaikutuksia sijoittajille. *Arviointineuvosto katsoo*, esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sijoittajan asemaa korkovähennysoikeutta rajoitettaessa. Esityksellä on todennäköisesti vaikutuksia yritysten pääomakustannuksiin ja sitä kautta myös osinkotuottoon. Näitä näkökulmia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.²

2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos rajoittaisi korkojen vähentämistä laajemmin kuin Suomen nykyinen järjestelmä. Tämä johtuu pääasiassa rajoituksen ulottamisesta myös muille kuin etuyhteysosapuolille maksettuihin korkomenoihin. Korkovähennysrajoituksen piirissä arvioidaan olevan noin 220 yhteisöä. Valtaosa rajoituksen piiriin kuuluvista yrityksistä kuuluisi kotimaisiin tai ulkomaisiin monikansallisiin konserneihin. Siirtymäsäännökset huomioiden yhteisöjen verotuksen arvioidaan kiristyvän noin 10 miljoonalla eurolla vuonna 2019 ja siitä muutamalla miljoonalla vuosittain.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että staattisista yritysvaikutuksista saa hyvä käsityksen esityksen pohjalta. Numeerisia ja laadullisia vaikutuksia on kuvattu erilaisille yhtiöille, ja arvioiden oletukset on tuotu esiin.

Arviointineuvosto katsoo, että dynaamisia vaikutuksia yrityksille ja niiden investointeihin tulisi arvioida tarkemmin.³ Vaikutuksia etenkin pääomavaltaisille toimialoille ja niiden investointeihin tulisi tarkentaa esitysluonnoksessa. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisia korkoskenaarioita. Korkotason noustessa isojen investointihankkeiden koroista merkittävä osa voi muodostua vähennyskelvottomiksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti vaikutuksia asunto- ja kiinteistöyhtiöille. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että korkovähennysrajoituksen laajentuminen vaikuttaisi kiinteistöosakeyhtiöihin, keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin ja asunto-osakeyhtiöihin. Asunto-osakeyhtiöille kohdistuvat vaikutukset arvioidaan hyvin pieneksi, sen sijaan vaikutukset keskinäisille kiinteistöosakeyhtiöille arvioidaan suuremmiksi. Luonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, missä määrin esimerkiksi itsenäisiä yrityksiä koskeva poikkeussäännös ja tasevapautussäännös lieventäisivät vaikutuksia ja rajaisivat säännöksen piiriin kuuluvia yrityksiä. Institutionaaliset

² Suomen yritys- ja osinkoveroreformi vuonna 2005 ei ole verrannollinen ko. lain muutokseen, mutta se antaa osviittaa veromuutosten vaikutuksista osingonmaksuun. Asiaa koskevissa tutkimuksissa havaittiin, että verouudistuksen myötä osinkoa jaettiin vähemmän uudistuksen jälkeen ja toisaalta enemmän ennen uudistusta. Kts. esimerkiksi: Kari et al (2014): The Impact of Dividend Taxation on Dividends and Investments: New Evidence Based on a Natural Experiment. CESIFO working paper No. 2756. Korkeamäki et al (2010): Tax reform and payout policy: Do shareholder clienteles or payout policy adjust. Journal of Corporate Finance 16 (2010).

³ Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kokemuksia yritysveromuutosten vaikutuksista investointeihin löytyy seuraavista tutkimuksista: Alsta-daeter et al. (2014): Do Dividend Taxes Affect Corporate Investment. Swedish Entrepreneurship forum 2014 ja Kari et al. (2014).

sijoittajat ovat merkittäviä asunto- ja kiinteistösijoittajia, joten rajauksella on laajempaa merkitystä asunto- ja kiinteistömarkkinoille. Mahdolliset korkomuutokset vielä korostavat muutoksia.

2.1.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksessa on arvioitu yhteisöverotuoton määrää ilman siirtymäsäännöksiä ja jaksotuksia sekä niiden kanssa. Veromuutoksista on annettu määrälliset arviot.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on annettu perusteltu staattinen arvio veromuutoksesta. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi arvioida dynaamista vaikutusta ja käyttää eri korkoskenaarioita vaihteluvälin hahmottamiseksi.

2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksen mukaan korkovähennysrajoitus voi vaikuttaa kielteisesti investointeihin, työllisyyteen ja kasvuun. Kielteistä investointivaikutusta kasvattaa se, että yritysrahoitus on Suomessa velkavertaisempaa kuin Euroopassa keskimäärin. Korkojen noustessa vaikutukset voivat muuttua entistä negatiivisemmaksi, mikäli emoyhtiöitä siirtyisi ulkomaille. Tällä erää riskien arvioidaan kuitenkin reaalisoituvan vain osittain, koska korot ovat matalalla tasolla ja konsernit sopeuttavat toimintaansa. Investoinneille ja kasvulle aiheutuvat vaikutukset arvioidaan jäävän Suomessa muita EU-jäsenvaltioita pienemmiksi, koska Suomessa on jo tällä hetkellä voimassa oleva korkovähennysrajoitus.

Arviointineuvosto katsoo, että kasvuun ja investointeihin liittyviä vaikutusmekanismeja tulisi käsitellä tarkemmin. Nykyinen korkovähennysrajoitus on ollut suppeampi kuin esitetty laki.⁴ Esitetyn lain vaikutukset voivat olla arvaamattomia etenkin Suomen pienet pääomamarkkinat ja mahdolliset korkomuutokset huomioiden.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lain kohderyhmä on kohtalaisen suppea, mutta näillä yrityksillä on todennäköisesti merkittävä vaikutus Suomen kansantaloudelle.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset vaikuttaisivat muun muassa verotusprosesseihin, tietojärjestelmiin, tietovirtoihin, lomakkeisiin sekä ohjeistukseen. Vaikutusarviot perustuvat verohallinnon arvioihin.

Arviointineuvosto katsoo, että verohallinnon esittämät arviot yhdistettynä erilaisiin korkovähennysrajoihin aiheuttanee sääntelytaakkaa viranomaisille. Viranomaisille aiheutuvista kustannuksista tulisi esittää arvio esitysluonnoksessa.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu korkovähennysrajoitusta koskevasta hallituksen esityksestä, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 7.9.2018. Lausunto on julkinen.

⁴ Nykyisen korkovähennysrajoituksen vaikutuksia on tutkittu seuraavassa: Harju et al. (2017): Firm Responses to an Interest Barrier: Empirical Evidence. VATT Working Papers 90.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 19. syyskuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri