

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain korkovähennysrajoitussäännöstä tasevertailuun perustuvan poikkeuksen osalta. Ehdotuksen mukaan voimassa olevan lain tasevertailuun perustuvan poikkeuksen soveltamisedellytysten lisäksi poikkeuksen soveltamiseen vaikuttaisi myös suoritettujen korkojen määrä. Ehdotuksen mukaan tasevapautusta ei sovellettaisi, jos konsernista merkittävän omistususuuden omistaville tahoille konsernitilinpäätöksen mukaan suoritettujen korkojen määrä on vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain korkovähennysrajoitussäännöstä siten, että julkisyhteisön tilaamaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta toteuttava osittain tai kokonaan yksityisomisteinen yhteisö saisi eräin edellytyksin vähentää muutoin vähennyskelvottomia nettokorkomenoja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 ja tasevertailuun perustuvaa poikkeusta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa. Julkisia infrastruktuurihankkeita koskevaa poikkeusta sovellettaisiin takautuvasti vuodelta 2019 toimitettavasta verotuksesta alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	4
2.2 EU-oikeus.....	6
2.2.1 Veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi.....	6
2.2.2 EU:n valtiontukisääntely	7
2.3 Oikeus- ja verotuskäytäntö.....	10
2.4 Tasevapautuksen nykytilan arviointi.....	11
2.5 Selvitys vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden muutosten tehokkuudesta	13
2.6 Infrastruktuuripoikkeuksen nykytilan arviointi.....	14
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Vaikutukset verovelvollisille	16
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	18
5.2.1 Saksa	18
6 Lausuntopalaute.....	19
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	19
8 Voimaantulo	21
9 Suhde muihin esityksiin.....	21
9.1 Suhde talousarvioesitykseen	21
LAKIEHDOTUS	22
Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta.....	22
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta.....	24

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968), jäljempänä *elinkeinoverolaki*, 18 a §:ssä säädetään yleisistä rajoituksista korkojen vähentämiselle. Pykälän mukaisia korkorajoitussäännöksiä on sovellettu vuodesta 2014 lähtien.¹ Säännöksiä päivitettiin vuoden 2019 alusta², jotta sääntely täyttäisi neuvoston direktiivissä (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, jäljempänä *veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi*, jäsenvaltioiden korkorajoitussäännöksille asetetut reunaehdot. Tuolloin muutettiin lain 18 a §:ää sekä lisättiin lakiin uusi 18 b §, joka sisältää poikkeussäännökset 18 a §:n mukaisista rajoituksista. Vuoden 2022 alusta korkorajoitussäännökseen liittyvän 18 b §:n niin kutsutun tasevapautussäännöksen soveltamisedellytyksiä kiristettiin lailla elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta (1251/2021), jäljempänä *muutoslaki*, jota koskee hallituksen esitys HE 211/2021 vp³. Muutoslaila tasevertailussa käytettävälle taseille asetettiin tilintarkastusvaatimus ja vertailtavan oman pääoman laskennalle asetettiin lisäedellytys koskien konsernitaseessa olevia lainoja merkittävän omistusosuuden omistavalta taholta. Direktiivin mahdollistama poikkeus koskien pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita on myös Suomessa otettu käyttöön jo aiemmin sosiaalisessa asuntotuotannossa. Muutoslaila laajennettiin poikkeusta koskevien säännösten soveltamisalaa. Säännöksiä muutettiin siten, että korkovähennysoikeuden rajoitusta ei sovelleta julkisiin infrastruktuuriyhteisöihin, jotka vastaavat julkisen infrastruktuurin toteuttamisesta tai ylläpidosta. Julkisenä infrastruktuuriyhteisönä pidetään julkisyhteisön omistuksessa olevaa kiinteistöä, väylää tai muuta infrastruktuuria hallinnoivaa yhtiötä sekä kunta- ja hyvinvointiyhtiötä. Muiden infrastruktuuripoikkeuksen laajentamistarpeiden osalta asia jäi odottamaan komission kanssa käytävien valtioneuvottelujen lopputulosta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman liitteessä 5 yhtenä toimenpiteenä kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisiksi toimiksi on listattu arviointi siitä, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertossäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtämisen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa. Erityisesti tämä kysymys liittyy siihen, millä tavoin erilaisissa pääomasijoitusrakenteissa voidaan hyödyntää korkorajoituksen tasevapautussäännöstä. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleet muutokset tasevapautussäännökseen osaltaan vastasivat tähän hallitusohjelman tavoitteeseen. Hallituksen esityksessä HE 211/2021 vp todetaan kuitenkin, että hallitus tulee arvioimaan, ovatko esitetyt toimenpiteet riittävän tehokkaita estämään tulojen siirtämisen Suomen verotusvallan ulkopuolelle tilanteissa, joissa korkorajoitussääntelyn tasevertailuun perustuvaa poikkeusta voidaan hyödyntää pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Lisäksi todetaan, että hallitus on valmis antamaan lisäesityksen, mikäli nyt esitettävät toimenpiteet eivät osoittaudu riittävän tehokkaiksi. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään VaVM 32/2021 vp,

¹ Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (983/2012), HE 146/2012 vp sekä laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (1238/2013), HE 185/2013 vp.

² Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta (1237/2018), HE 150/2018 vp.

³ Hallituksen esitys laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta, HE 211/2021 vp valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla hanketunnuksella VM027:00/2021: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM027:00/2021>

koskien kyseistä hallituksen esitystä, viitannut tähän toteamaan ja kiirehtinyt selvityksen laatimista. Lisäksi valiokunta on pitänyt tarpeellisenä samassa yhteydessä selvittää, mikä vaikutus tasevapautussäännöksen poistamisella olisi verotuottoihin ja elinkeinoelämälle.

Tämä hallituksen esitys ja ehdotettavat muutokset liittyvät tasevapautuksen osalta kiinteästi vuoden 2022 alusta voimaan tulleen muutoslain mukaisiin muutoksiin ja täydentävät niitä. Esitys perustuu HE 211/2021 vp:n toteamaan siitä, että edellisten muutosten tehokkuutta arvioidaan ja tarvittaessa annetaan täydentävä hallituksen esitys. Esityksen taustavalmistelun yhteydessä on lisäksi selvitetty valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisesti tasevapautussäännöksen poistamisen vaikutuksia verotuottoihin ja elinkeinoelämälle.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM073:00/2022⁴.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 27.9.2022.

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta on julkaistu valtioneuvoston verkkosivuilla 25.8.2022 ja esitysluonnos on ollut lausunnolla 25.8.–14.9.2022. Lausuntoja saapui 18 kappaletta. Lausuntopalautetta on käsitelty tarkemmin osiossa 6.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Elinkeinoverolain 7 §:n mukaan elinkeinotoiminnan menojen vähennysoikeus on lähtökohtaisesti laaja. Lain mukaan vähennyskelpoisia ovat tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset. Säännöksen nojalla esimerkiksi korkomenot ovat lähtökohtaisesti laajasti vähennyskelpoisia, minkä lisäksi lain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa nimenomaisesti säädetään, että elinkeinotoiminnasta johtuneen velan korot ovat vähennyskelpoisia (myös silloin, kun korko riippuu liikkeen tuloksesta). Korko jaksotetaan elinkeinoverolain 23 §:n mukaan kuluksi sille verovuodelle, jolta se suoritetaan. Koron määrään ja maksuun voidaan soveltaa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995), jäljempänä *verotusmenettelylaki*, 31 §:n siirtohinnoitteluoikaisua, kun velkoja ja velallinen ovat etuyhteydessä, velkasuhteeseen on sovellettu ehtoja, jotka poikkeavat riippumattomien osapuolten välisistä ehdoista ja verovelvollisen verotettava tulo on sovellettujen ehtojen takia jäänyt pienemmäksi tai tappio muodostunut suuremmaksi kuin se olisi ollut, jos poikkeavaa hinnoittelua ei olisi sovellettu. Koron vähennyskelpoisuutta arvioitaessa voidaan soveltaa myös verotusmenettelylain 28 §:n säännöstä veronkiertämisestä.

Koron vähennyskelpoisuuden rajoittamisesta säädetään elinkeinoverolain 18 a §:ssä ja 18 b §:ssä säädetään tietyistä poikkeuksista 18 a §:n soveltamiseen.⁵

⁴ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM073:00/2022>

⁵ Korkorajoitussäännösten taustaa ja nykytilaa on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen HE 211/2021 vp osiossa 2.1.

Elinkeinoverolain 18 b §:n 1 momentin 4 kohdasta ilmenevän niin kutsutun tasevapautussäännöksen mukaan 18 a §:n korkovähennysrajoituksia ei sovelleta, jos verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Pykälän 5 momentissa määritellään tarkemmin taseesta, jota voidaan käyttää tasevapautuksen pohjana olevassa tasevertailussa. Kyseisen momentin mukaan tase on laadittava Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueella olevassa valtiossa tai valtiossa, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus. Taseella tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 7 a luvun 1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaista tasetta, mutta jos kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaista tasetta ei ole laadittu, käytetään tasetta, joka on Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kirjanpitolainsäädännön ja näiden puuttuessa vastaavien säännösten mukainen. Lisäksi momentissa edellytetään, että erillisyhtiön taseen ja konsernitilinpäätöksen taseen suhdeluvut perustuvat samanlaiseen varojen ja velkojen arvostamisen menetelmään. Lisäksi vuoden 2022 alusta voimaan tulleen muutoksen myötä 5 momentissa säädetään myös, että tasevertailun pohjana olevaan konsernitaseeseen sisältyviä velkoja pidetään omaan pääomaan kuuluvina erinä, mikäli velka on saatu osapuolelta, joka omistaa välittömästi tai välillisesti vähintään 10 prosenttia verovelvollisesta tai siihen etuyhteydessä olevasta tahosta.

Elinkeinoverolain 18 b §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla 18 a §:n rajoituksia ei sovelleta korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita tai 4 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuuriyhteisöjä edellyttäen, että hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki Euroopan unionissa. Saman pykälän 4 momentin mukaan 1 momentin 3 kohtaa sovellettaessa:

- 1) pitkän aikavälin julkisena infrastruktuurihankkeena pidetään asuntojen uudisrakentamista, perusparantamista tai hankintaa, jota varten on saatu lainaa tai korkotukea jonkin seuraavista laeista perusteella:
 - a) vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettu laki (604/2001);
 - b) aravalaki (1189/1993);
 - c) aravarajoituslain (1190/1993) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittu laki;
 - d) vuokra-asuntolainojen korkotuesta annettu laki (867/1980);
 - e) asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettu laki (1205/1993);
 - f) vuokratulojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettu laki (574/2016);
- 2) julkisena infrastruktuuriyhteisönä pidetään:
 - a) valtion, kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän yksin tai yhdessä suoraan tai välillisesti täysin omistamaa yhden tai useamman tien, rautatien, raitiotien, vesiväylän, rakennuksen tai pysyvän rakennelman tai niihin tai niiden käyttöön välittömästi liittyvän irtaimiston omistamista ja niiden hallinnointia varten perustettua yhtiötä ja liikelaitosta, joka luovuttaa omaisuutensa käyttöoikeuden omistajalleen tai sen sidosyksikölle käytettäväksi sen julkisten palveluiden hoitamiseen ja

jonka tulot muodostuvat olennaiselta osin tässä alakohdassa tarkoitetun käyttöoikeuden luovutuksesta saaduista tuloista tai omistajalta saaduista vastikkeista;

- b) kuntayhtymää ja hyvinvointiyhtymää niiden omistaessa tai hallinnoidessa a alakohdassa tarkoitettua omaisuutta.

2.2 EU-oikeus

2.2.1 Veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi

Veron kiertämisen estämistä koskeva direktiivi on osa EU:n toimia aggressiivisen verosuunnittelun ja veronkierron ehkäisemiseksi. Direktiivin tavoitteena on OECD:n BEPS-hankkeeseen (Base Erosion and Profit Shifting) sisältyvien eräiden suositusten sekä eräiden muiden toimien koordinoitu täytäntöönpano EU:ssa. Direktiivi sisältää säännökset korkovähennysoikeuden rajoituksesta ja maastapoistumisverotuksesta, yleisen veronkiertosäännöksen sekä säännökset ulkomaisista väliyhteisöistä ja verokohtelun eroavuuksista eli niin sanotuista hybriditilanteista.⁶

Koron vähennysoikeuden rajoittamisesta säädetään direktiivin 4 artiklassa, jonka kohdassa 5 a jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus säätää korot kokonaan vähennyskelpoisiksi niin sanotun tasevertailutestin perusteella. Testi tehdään vertailemalla konserniyhtiön tasetta koko konsernin taseeseen. Poikkeusmahdollisuus koskee vain verovelvollisia, jotka kuuluvat liikekirjanpidolliseen konserniin. Poikkeussäännöksen mukaan verovelvollisen korot ovat kokonaan vähennyskelpoisia, jos verovelvollinen osoittaa, että sen oman pääoman osuus sen kokonaisvaroista on vähintään yhtä suuri kuin konsernin vastaava osuus. Edellytyksen katsotaan täyttyvän, jos verovelvollisen suhdeluku on enintään 2 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin konsernin vastaava luku. Lisäksi edellytetään, että kaikki varat ja velat arvostetaan käyttäen samaa menetelmää kuin kansainvälisten tilinpäätösstandardien tai jäsenvaltion kansallisen tilinpäätösjärjestelmän mukaisesti laaditussa konsernitilinpäätöksessä. Direktiivin 4 artiklan kohdassa 5 b jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus säätää tietyin edellytyksin vähennyskelpoiseksi pääsäännön perusteella laskettua määrää suurempi määrä korkoja. Kohdissa 5 a ja 5 b säädetty poikkeukset ovat keskenään vaihtoehtoisia sääntelymahdollisuuksia.

Direktiivin 4 artiklan 8 kohdan mukaan artiklaa sovellettaessa liikekirjanpidollinen konserni muodostuu kaikista yksiköistä, jotka on täysimääräisesti sisällytetty kansainvälisten tilinpäätösstandardien tai jäsenvaltion kansallisen tilinpäätösjärjestelmän mukaisesti laadittuihin konsernitilinpäätöksiin. Verovelvolliselle voidaan myöntää oikeus käyttää muiden tilinpäätösstandardien mukaan laadittuja konsernitilinpäätöksiä.

Direktiivissä mainitut poikkeukset korkorajoituksista tarkoittavat jäsenvaltioille myönnettyjä sääntelyoptioita. Poikkeuksia ei ole pakko toimeenpanna kansallisessa sääntelyssä, jolloin kansallinen sääntely on näiltä osin kireämpi kuin direktiivi edellyttää. Mikäli poikkeuksia toimeenpannaan, niistä voidaan säätää enintään direktiivin sallimassa laajuudessa. Direktiivin 3 artiklaan perustuvan minimitasen periaatteen mukaisesti jäsenvaltio voi säätää poikkeuksista myös direktiiviä kireämmin.

Poikkeamismahdollisuudesta koskien julkisia infrastruktuurihankkeita säädetään 4 artiklan 4 b kohdassa. Kohdan mukaan soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää myös vieraan pääoman

⁶ Direktiivin korkorajoitussäännöksiä on kuvattu tarkemmin myös hallituksen esityksen HE 211/2021 vp osiossa 2.2.1 sekä HE 150/2018 vp osiossa 2.2.1.

menot, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita, jos hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki unionissa. Pitkän aikavälin julkisella infrastruktuurihankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla tuotetaan, kehitetään, käytetään ja/tai ylläpidetään laajamittaista omaisuutta, jonka jäsenvaltio katsoo olevan yleisen edun mukainen.

Edelleen 4 kohdan 3 alakohdan mukaan pitkän aikavälin julkisesta infrastruktuurihankkeesta syntyvä tulo jätetään verovelvollisen EBITDA:n (earnings before interest, taxes, depreciation and amortization, suom. voitto ennen korkoja, veroja, poistoja ja arvonalennuksia, eli käyttökate) ulkopuolelle, eikä ulkopuolelle jätettyjä ylimeneviä vieraan pääoman menoja sisällytetä niihin ryhmän ylimeneviin vieraan pääoman menoihin, jotka koskevat 5 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja kolmansia osapuolia.

2.2.2 EU:n valtiontukisääntely

Valtiontuen edellytykset

Euroopan unionin valtiontukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 107–109 artikloissa. Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten sisämarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka vääristävät kilpailua eivätkä siten sovi sisämarkkinoille. Tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää artiklassa mainitun neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä; tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuessa on kyse julkisten varojen kanavoimisesta yrityksiin. Valtion varojen käsite on laaja ja mikä tahansa julkinen taho voi olla tuen myöntäjä. Tukiviranomaisen käsite sisältää siten valtion lisäksi muun muassa paikalliset ja alueviranomaiset, julkiset yritykset sekä valtion perustamat tai nimeämät yksityiset elimet, jotka on perustettu jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi.

Julkisten yritysten tukijärjestelyt eivät automaattisesti täytä valtiontuen kriteereitä, jos valtion viranomainen ei tosiasiallisesti osallistu tukijärjestelyä koskevaan päätöksentekoon. Suomessa valtiontukia myöntävät esimerkiksi Business Finland, Finnvera, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maakuntien liitot, kunnat ja kuntayhtymät sekä verotukseen liittyvien tukien osalta Verohallinto ja Tulli.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä, esimerkiksi tiettyyn yritykseen tai toimialaan. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Valtiontukea voi olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomasijoitus tai pääomitus, verovapaus, veronalennus, veronpalautus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta. Valtiontukea eivät sen sijaan ole esimerkiksi kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet, kuten verotuksessa yhteisöverokannan alentaminen, tai julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiiin tai sijoittajiin verrattuna samankaltaisilla ehdoilla.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos yritys saa taloudellista etua kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman kuin mikä sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan olettaa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on alhainen. Lähtökohtaisesti kauppavaikutuskriteeri täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jo tällöin tuki voi esimerkiksi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Valtiontuen määritelmä ei myöskään edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

SEUT:ssa ei ole erikseen määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on täsmentynyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta on laaja. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt, kuten kolmannella sektorilla toimivat yhdistykset, voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi vain taloudellisen toiminnan osalta. Taloudellisen toiminnan käsite kehittyy jatkuvasti ja arviointi siitä, harjoittaako tuen saaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee aina tehdä tapauskohtaisesti.

Verotoimenpiteen muodossa annettu valtiontuki

Komissio on antanut tiedonannon valtiontuen käsitteestä (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)). Tiedonannon mukaan valtiotukiarvioinnissa yleisestä verojärjestelmästä poikkeavia toimenpiteitä on arvioitava muun muassa toimenpiteen aineellisen valikoivuuden perusteella. Yritysten tavanomaisia kustannuksia lieventävien toimenpiteiden aineellista valikoivuutta arvioidaan kolmivaiheisen analyysin avulla. Ensin on selvitettävä viitejärjestelmä ja sen jälkeen se, muodostaako toimenpide poikkeuksen viitejärjestelmästä. Lähtökohtaisesti poikkeus viitejärjestelmästä on valtiontukea. Jos poikkeustoimenpide kuitenkin on perusteltavissa viitejärjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, toimenpidettä ei pidetä valikoivana. Poikkeustoimenpide voi tällöin perustua esimerkiksi veronkierron tai veropetosten ehkäisemiseen, erityisiin kirjanpito vaatimuksiin tai verotuksen neutraliteettiin.

Verotoimenpiteet, jotka ovat kaikkien jäsenvaltion alueella toimivien taloudellisten toimijoiden saatavilla, ovat periaatteessa luonteeltaan yleisiä toimenpiteitä. Tällöin ne ovat yhtäläisin perustein kaikkien yritysten saatavilla eikä niiden soveltamisalaa ole rajoitettu. Viitejärjestelmällä tarkoitetaan johdonmukaista sääntökokonaisuutta, jota sovelletaan objektiivisten kriteerien perusteella kaikkiin soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Verojen osalta viitejärjestelmän rakenne perustuu muun muassa veropohjaan ja verokantoihin. Viitejärjestelmästä poikkeava toimenpide on valikoiva, jos se suosii yrityksiä tai tuotannonaloja, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.

Komission toimivalta

Valtiontukivalvonnan tavoitteena on varmistaa, että tukea myöntävät viranomaiset soveltavat tukiohjelmia ja yksittäisiä tukiohjelman ulkopuolisia tukia myöntäessään oikeaa menettelytapaa sekä varmistavat tuen hyväksyttävyyttä koskevien edellytysten täyttymisen. EU:n valtiontukisääntely kuuluu komission toimivaltaan. Komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille.

Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ennakkoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty merkittäviä poikkeuksia. Ennakkoilmoitusvelvollisuutta ei ole esimerkiksi silloin, kun tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena eli niin sanottuna de minimis -tukena, (komission asetus (EU) N:o 1407/2013), yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävänä vähämerkityksisenä tukena, (komission asetus (EU) N:o 360/2012), tai komission SEUT 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (services of general economic interest, SGEI) tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen eli niin sanotun komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisena tukena.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on itse arvioida, sisältääkö toimenpide EU:n valtiontukisääntöjen mukaista tukea. Jos kyse on valtiontuesta, viranomaisen on ennen tuen täyttämiseen selvitettävä, löytyykö tuelle hyväksyttävyyden peruste ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuva ilmoitusmenettely. Erityisesti laajojen tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa viranomaisen on tehtävä tuesta ennakkoilmoitus komissiolle. Jos tuki myönnetään lakiin perustuvasta tukiohjelmasta, tukiohjelman valtiontukisääntöjen mukaisuuden arvioinnin tekee asianomainen ministeriö ja asia kuvataan tukiohjelmaa koskevassa hallituksen esityksessä. Tällöin toimivaltainen ministeriö huolehtii myös valtiontukisääntöjen mukaisten menettelytapojen noudattamisesta sekä tarvittavien ilmoitusten laatimisesta.

Jos viranomainen myöntää taloudelliseen toimintaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset täyttävää tukea, eikä noudata valtiontukisääntelyn menettelytapoja ja hyväksyttävyyttä koskevia säännöksiä, valtiontuki on lähtökohtaisesti laitton ja se voidaan joutua perimään yritykseltä takaisin korkoineen. Tällöin myönnetty tuki peritään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

Valtiontuki yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin (SGEI)

Yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin myönnettävä tuki on korvausta yrityksen täyttämästä julkisen palvelun velvoitteesta. Tällainen tuki ei ole kiellettyä valtiontukea. Yleistä taloudellista etua koskevissa palveluissa on kyse toiminnasta, jota voidaan pitää kansalaisten kannalta hyvin tärkeänä ja joka jäisi toteutumatta tai toteutuisi erilaisena ilman julkista tukea. Laissa täsmällisesti säädetyn julkisen palvelun velvoitteen täyttämiseksi yritykselle valtion varoista suoritettava tuki ei ole kiellettyä valtiontukea. Tuen määrittymisen perusteet on etukäteen määriteltävä lainsäädännössä, eikä tuki saa ylittää kustannuksia, jotka syntyvät palveluvelvoitteen täyttämisestä.

Yleistä taloudellista etua koskeville tuille asetetuista edellytyksistä on säädetty komission päätöksessä 2012/21/EU unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen. Yrityksellä tarkoitetaan valtiontukisääntelyssä kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä.

Yleistä taloudellista etua koskevat tuet ovat edellä mainitun komission päätöksen mukaan jälki-ilmoitusmenettelyn piirissä siten, että jäsenvaltioissa käytössä olevat tuet raportoidaan komissiolle kahden vuoden välein jälkikäteen. Jäsenvaltioiden viranomaisilla on suhteellisen laaja liik-kumavara sen suhteen, mitkä palvelut ne katsovat yleistä taloudellista etua koskeviksi palve-luiksi. Komissio ja unionin tuomioistuimet kuitenkin valvovat, etteivät jäsenvaltiot määrittele yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ilmeisen virheellisesti. Osana valtiontukisääntöjen valvontaa komissio julkaisee verkkosivuillaan jäsenvaltioiden kahden vuoden välein laatimat raportit valtioissa kyseisenä aikana maksetuista yleistä taloudellista etua koskevista tuista.

2.3 Oikeus- ja verotuskäytäntö

Korkovähennysrajoituksen soveltamistilanteita koskevaa oikeuskäytäntöä on muodostunut jon-kin verran, sillä säännöstä on sovellettu jo verovuodesta 2014. Oikeus- tai verotuskäytäntöä vuoden 2022 alussa voimaan tulleiden muutosten osalta ei ole vielä kertynyt. Tasevapautuksen soveltamistilanteita koskevaa oikeus- ja verotuskäytäntöä on kuvattu tarkemmin hallituksen esi-tyksessä HE 211/2021 vp⁷. Useissa tasevapautusta koskeneissa tapauksissa ratkaistavana on ol-lut kysymys siitä, pidetäänkö tasetta säännöksen edellyttämällä tavalla koko konsernin konser-nitaseena, vai onko kyse alakonsernin taseesta.

Tasevertailuun perustuvan vapautuksen merkitystä viime vuosina voidaan tarkastella verotus-tietojen perusteella. Veroilmoituslomakkeella 81 yhtiö ilmoittaa verovuoden nettokorkomenot ja niiden vähennyskelpoisen osuuden, jos yhtiön nettokorkomenot ovat yli 500 000 euroa ja yhtiö ei ole itsenäinen yritys eikä rahoitusalan yritys. Hallituksen esitystä laadittaessa viimeisin käytettävissä oleva valmistuneen verotuksen tieto on verovuodelta 2020. Koska kyseessä on asiakkaiden ilmoittama tieto, tietoon sisältyy epävarmuutta. Tiedot on kerätty sähköisiltä ve-roilmoituslomakkeilta ja tasevapautusta vaatineiden lukumäärää on vuosien 2019–2020 osalta tarkennettu Verohallinnosta saaduilla tiedoilla. Lisäksi on huomattava, että vuosien 2017–2018 tiedot eivät ole verrannollisia vuoden 2019–2020 tietoihin johtuen sääntelyn muuttumisesta.

Taulukko 1. Ilmoitetut nettokorkomenot verovuosina 2017–2018

Verovuosi	2017	2018
Lomakkeen 81 täyttäneitä, kpl	530	551
Lomakkeella 81 ilmoitetut verovuoden vähennyskelvotto-mat nettokorkomenot, miljoonaa euroa	308	493
Lomakkeella 81 tasevapautusta vaatineita, kpl	78	58

Taulukko 2. Ilmoitetut nettokorkomenot verovuosina 2019–2020

Verovuosi	2019	2020
Lomakkeen 81 täyttäneitä, kpl	827	899
Lomakkeella 81 ilmoitetut verovuoden vähennyskelvotto-mat nettokorkomenot, miljoonaa euroa	974	903

⁷ Hallituksen esityksessä 211/2021 vp selostetaan seuraavat tapaukset: KVL 10/2014, KHO 2015:11, KHO 24.6.2015 taltio 1784, KHO 2018:2 (KVL 17/2017), KVL 42/2017, KVL 19/2019, KHO 2020:47, KHO 2021:123 sekä KHO 2021:124.

Lomakkeella 81 tasevapautusta vaatineita, kpl 64* 70*

* Sähköistä tietoa täydennetty Verohallinnosta saaduilla tiedoilla.

Tasevapautusta vaatineiden yhtiöiden lomakkeella 81 ilmoitetut tiedot vähennyskelvottomista nettokorkomenoista eivät ole täsmällisiä, minkä vuoksi niitä ei ole erikseen esitetty yllä olevissa taulukoissa. Käyttämällä sen sijaan yhteisöjen veroilmoituksen 6B tietoja voidaan arvioida, että vuonna 2019 tasevapautusta vaatineiden yhtiöiden vähennyskelvottomat nettokorkomenot olisivat olleet noin 180 miljoonaa euroa, mikäli tasevapautusta ei olisi sovellettu. Vuonna 2020 vastaava luku on noin 217 miljoonaa euroa.

Lisäksi tuoreen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön (KHO 2021:123 ja KHO 2021:124) ja Verohallinnon tietojen perusteella voidaan arvioida, että tasevapautuksen piiriin tulisi edellä arvoidun lisäksi vuosittain noin 50–60 miljoonaa euroa korkomenoja, osin myös takautuvasti.

Vuonna 2020 tasevapautusta vaatineista 70 yrityksestä 21 yrityksen arvioidaan olevan ulkomaa-laisomisteinen. Pääomasijoittajien omistamia yrityksiä arvioidaan olevan 20.

2.4 Tasevapautuksen nykytilan arviointi

Tämän hallituksen esityksen tarkoituksena on täydentää HE 211/2021 vp esityksessä ehdotetuja ja muutoslailla 1251/2021 voimaan saatettuja tasevapautussäännöksen soveltamisen lisäedellytyksiä. Kuten HE 211/2021 vp perusteluissa on todettu, tarkastelun kohteena näissä kahdessa hallituksen esityksessä on tasevertailuun perustuva poikkeus korkorajoitussäännösten soveltamisesta ja erityisesti se, millä tavalla erilaisissa pääomasijoitus- ja rahastorakenteissa voidaan hyödyntää tätä poikkeusta.

Tasetestin haasteena on ollut se, että säännös on koettu elinkeinoelämälle tarpeelliseksi, mutta samaan aikaan sitä on voitu soveltaa myös merkittävästi velkarahalla vivutettuihin tapauksiin. Monissa tapauksissa on ollut kyse tilanteista, joissa omistajina ja pääomien taustalla on erimuotoisia rahastorakenteita.

Korkorajoitussäännösten tavoitteena on turvata veropohjaa. Tasevapautussäännös on tästä poikkeus, joka mahdollistaa korkomenojen vähentämisen kokonaan, vaikka pääsäännön perusteella ne kuuluisivat rajoituksen piiriin. Tasevapautussäännös otettiin alun perin osaksi korkorajoitussääntelyä, jotta yritysverotukseen säädettävä uusi ja vaikutuksiltaan vielä tuntematon kiristys sisältäisi myös joustokohtia. Säännöksellä pyrittiin muun muassa lieventämään uuden rajoituksen vaikutuksia keskitettyyn konsernirahoitukseen (HE 146/2012 vp). Vuoden 2019 muutoksen yhteydessä arvioitiin, että tasevapautussäännöksen soveltaminen on oikeuskäytännössä osoittautunut hankalaksi erityisesti omistusrakenteissa, joissa on rahastoja, ja että tasevapautussäännös on voinut johtaa erikoisiin ja säännöksen tavoitetta vastaamattomiin tilanteisiin, kun verovelvollinen on esimerkiksi rahaston omistuksessa. Toisaalta viitattiin myös korkeimman hallinto-oikeuden rahastorakenteita koskeviin ratkaisuihin, joiden perusteella tulkintakäytäntö on selkiintynyt (HE 150/2018 vp).

Tuoreessa oikeuskäytännössä on katsottu, että arvioitaessa sitä, millä tasolla tasevertailun perusteena oleva konsernitase tulee laatia, määräysvallan syntymistä on arvioitava kansainvälisten tilinpäätösstandardien tai kansallisen kirjanpitolainsäädännön mukaisesti. Näin ollen sillä, ovatko yhtiöt elinkeinoverolain 18 a §:n 6 momentissa tarkoitettulla tavalla konserniyhteydessä toisiinsa, ei olisi merkitystä, eikä siten myöskään verotusmenettelylain 31 §:n 2 momentin sään-

nöksillä olisi tässä suhteessa merkitystä. Tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen on todennäköistä, että ne tilanteet yleistyisivät, joissa yhtiön omistusketjussa olevilla rahastoilla ei ole selkeää määräysvaltaa, jonka perusteella tasevertailu estyisi. Mahdollista siten on, että erilaisissa rahastorakenteissa voidaan nykyistä useammin tasevapautusta hyödyntämällä siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle.

Tapaukset ovat kuitenkin yksilöllisiä ja uusia tulkintatilanteita on vaikea ennakoida. Tasevapautussäännöstä on mahdollista tarkastella myös siltä osin, onko tarpeen muutoin täsmentää tasevertailun perusteeksi kelpaavan konsernitaseen kriteereitä. Tuoreen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2021:124 voidaan kuitenkin arvioida selkiyttäneen tilannetta osaltaan. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, että pelkästään tasevertailua varten laadittua konsernitasetta ei voitu pitää riittävänä, vaan tasevertailun perusteeksi otettavan konsernitaseen tulee olla vahvistettuun konsernitilinpäätökseen sisältyvä konsernitase.

Voidaan myös erikseen tarkastella tilannetta, jossa osakkaalla ei ole yhtiöissä määräysvaltaa, vaan esimerkiksi rahasto tai muu taho omistaa pienemmän osuuden ja rahoittaa konsernia vieraalla pääomalla. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun 2 rahastoa omistaa tasaosuuksin alla olevan konsernin eikä kummallakaan muutoinkaan katsota olevan määräysvaltaa.

Jos konsernin emoyhtiön laatiman konsernitilinpäätöksen ja konserniyhtiön tilinpäätöksen tasevertailu vapauttaa korkorajoitussäännöksen soveltamisalasta, voidaan myös pienemmän osuuden omistavalle taholle suoritettut korkomenot vähentää kokonaan. Tällöin etu korkovähennykseen saadaan myös muissa tilanteissa kuin on alun perin tarkoitettu. Tämä korostuu tilanteissa, joissa on hyödynnetty merkittävää velkavipua. Tyypillisesti tällöin omistuksen ja pääomien taustalla on erimuotoisia rahoitusrakenteita. Esimerkiksi Saksassa on käytössä säännös, jossa mahdollisuus tasevapautukseen menetetään silloin, kun konserniyhtiö on saanut etuyhteydessä olevalta yhtiöltä lainoja ja lainojen korot ovat yli 10 prosenttia velallisen korkomenoista.

Vuoden 2022 alusta voimaan tullella muutoslalla elinkeinoverolain 18 a ja 18 b §:n muuttamisesta tasevapautuksen soveltamisedellytyksiä kiristettiin veropohjan turvaamiseksi. Lakiin lisättiin vaatimukset vertailtavien taseiden tilintarkastuksesta sekä siitä, että vertailua tehtäessä lainaa merkittävän osuuden omistavalta taholta pidetään omana pääomana. Merkittävänä omistuksena pidetään 10 prosenttia. Myös välillinen omistus huomioidaan ja omistus voi syntyä myös etuyhteydessä olevan tahon kautta. Uudistuksen tavoitteena oli nimenomaan veropohjan turvaaminen, sen rajoittaessa mahdollisuuksia siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle tasevapautuksen avulla pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Kuitenkin, kuten HE 211/2021 vp valmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissakin tuotiin esille, uudistuksen tarkoittama kiristys ei välttämättä täysin tehokkaasti toteuta sille asetettuja tavoitteita.⁸ Kiristys soveltuu vain tilanteisiin, joissa vähintään 10 prosentin omistusosuus täyttyy, ja tällöinkin tasevapautuksen voi vielä saada hyväkseen, mikäli tasevertailu kuitenkin edelleen osoittaa, että verovelvollisen oman pääoman suhde taseeseen on suurempi tai yhtä suuri kuin konsernitaseen vastaava suhdeluku.

Jo aiemmin HE 211/2021 vp valmisteluvaiheessa arvioitiin, että on mahdotonta täsmälleen yksilöidä niitä yrityksiä, joihin vuoden 2022 alusta voimaan tuleva tiukennus kohdistuisi. Erityisesti epävarmuutta aiheutti se, että huomioon ei voitu ottaa erilaisia rahoitusjärjestelyjä, kuten

⁸ HE 211/2021 vp annetut lausunnot ovat saatavilla valtioneuvoston sivuilla hankenumeraalla VM027:00/2021: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM027:00/2021>

moniportaisia omistusrakenteita, rahoitusjärjestelyjen monivaiheisuutta, erilaisia oman ja vieraan pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden käyttöä eikä niin sanottujen hybridilainojen käyttöä.

HE 211/2021 vp lausuntopalautteessa tuotiin esille se, että konsernitaseen oman pääoman suhde taseen loppusummaan voi olla jo lähtötilanteessa huomattavasti matalampi kuin erillisyhtiön vastaava luku, jolloin muutos merkittävän omistussuuden omistavalta taholta olevan lainan katsomisesta omaksi pääomaksi ei vaikuta tasevapautuksen soveltuvuuteen. Lisäksi lausuntopalautteessa tuotiin esille, että sääntelyratkaisu on kierrettävissä erilaisin pääomarakenteen muokkaustoimin eikä se puutu millään tavalla osakaslainojen korkotasoon ja se, että vaikka osakaslainojen korkotasoon on mahdollista puuttua esimerkiksi siirtohinnoitteluoikaisua tai yleistä veronkiertosäännöstä käyttämällä, korkotason osoittaminen perusteettoman korkeaksi on hankalaa. Lisäksi nyt ehdotettava korkojen määrään liittyvä tasevapautuksen soveltamisen lisäehto olisi tarkoituksenmukainen keino paitsi täydentämään vuoden 2022 alusta voimaan tullutta vaatimusta oikaistun omavaraisuusasteen käyttämisestä tasevertailussa, myös ehkäisemään tulojen siirtämistä Suomen verotusvallan ulkopuolelle maksamalla huomattavia korkoja merkittävän osuuden omistavalle taholle tasevapautusta hyödyntämällä.

2.5 Selvitys vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden muutosten tehokkuudesta

Hallituksen esityksessä 211/2021 vp sekä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 32/2021 vp mainitun mukaisesti nyt annettavan esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden muutosten tehokkuutta estää tulojen siirtämistä Suomesta tasevapautusta hyödyntämällä erityisesti pääomasijoitus- ja vastaavissa rakenteissa.

Korkorajoitussääntely ja siihen liittyvä tasevapautussääntely on monimutkainen kokonaisuus, joten kattavan arvioinnin edellytyksenä on riittävien tietojen saaminen. Vuoden alussa voimaan tulleiden kiristysten vaikuttavuutta on vaikea arvioida etukäteen, koska sääntelyn lopullista vaikutusta tasevapautuksen käyttöön voidaan arvioida aikaisintaan vuoden 2023 lopussa, kun vuoden 2022 verotus on valmistunut ja verotustiedot ovat saatavilla.

Huomattava myös on, että tasevapauden edellytykset arvioidaan verovuoden lopun tilanteen mukaan, mikä vastaa käytännössä tilikauden päättymishetkeä. Tällä hetkellä ei vielä ole tietoa yritysten taserakenteesta verovuoden 2022 lopussa, jolloin uutta sääntelyä sovelletaan ensimmäisen kerran. Ei myöskään voida tietää, mitkä yritykset tulevat vaatimaan tasevapautusta vuoden 2022 verotuksessa. Tasevapautusta vaativien yritysten joukko ja lukumäärä vaihtelevat vuosittain. Esimerkiksi vuonna 2020 tasevapautusta vaatineista 73 yrityksestä noin 30 oli sellaisia, jotka eivät vaatineet tasevapautusta vuonna 2019. Valtaosa tasevapautuksen vaikutuksesta verotuottoon kohdistuu hyvin pieneen määrään yrityksiä, joiden taloudellinen tilanne voi vaihdella vuosittain, mikä myös vaikeuttaa tasevapautukseen tehtävien muutosten vaikutusten tarkastelua.

Esityksen valmistelun yhteydessä tehdyssä tarkastelussa ja arvioinnissa, jossa käytettiin muun muassa julkisia tilinpäätöstietoja, ei pystytty yksiselitteisesti osoittamaan, kuinka hyvin vuoden vaihteessa voimaan tulleet muutokset vastaavat tavoitteeseen ehkäistä tulojen siirtämistä Suomen verotusvallan ulkopuolelle tasevapautusta hyödyntämällä. Tarkastelun perusteella näyttää siltä, että osaan pääomasijoitustaustaisia verovelvollisia vuoden vaihteessa voimaan tullut rajoitus voisi kohdistua, mutta osaan ei. Kuitenkin osin puutteellisten tietojen johdosta asiaan on jäänyt siinä määrin epävarmuutta, ettei varsinaisia johtopäätöksiä sääntelyn tehokkuudesta tai tehottomuudesta ole voitu tehdä.

2.6 Infrastruktuuripoikkeuksen nykytilan arviointi

Asuntorakentamista lukuun ottamatta voimassa olevaa infrastruktuuripoikkeusta ei voida soveltaa muihin kuin täysin julkisyhteisöjen omistuksessa oleviin yhteisöihin. Tästä johtuen esimerkiksi elinkaarihankkeina taikka julkisyhteisöjen ja yksityisen sektorin yhteishankkeina toteutetut infrastruktuurihankkeet ovat infrastruktuuripoikkeuksen ulkopuolella. Tämän vuoksi tällaisten hankkeiden rahoitusmenot ovat käytännössä kokonaan julkisyhteisöomisteisia vaihtoehtoja suurempia, mikä puolestaan johtaa uusia hankkeita suunniteltaessa joko osittain tai kokonaan yksityisomisteisten vaihtoehtojen sivuuttamiseen, vaikka ne muutoin olisivatkin perusteltuja, tai vähintäänkin hankkeen kokonaiskulujen kasvamiseen.

Asian valmistelun yhteydessä komission kanssa on käyty useita neuvotteluja sen varmistamiseksi, että pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita koskeviin säännöksiin ehdotetut muutokset ovat veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin sekä Euroopan unionin valtiontukisääntelyn näkökulmasta hyväksyttäviä. Nyt pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita koskeviin säännöksiin ehdotettavan muutoksen lisäksi komission kanssa on käyty keskusteluja myös poikkeuksen laajentamisesta niin sanottujen Mankala-yhtiöiden toteuttamiin ydinvoiman rakentamista ja käyttämistä koskeviin voimalaitoshankkeisiin. Komission kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella on kuitenkin todettu, että Mankala-yhtiöitä koskevien korkorajoituspoikkeuksien säätämiseen liittyy edelleen huomattavia haasteita EU:n valtiontukinäkökulmasta. Tämän johdosta sekä sen varmistamiseksi, että veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin mukaiset tavoitteet veronkiertoriskin minimoimisesta saavutetaan, asian selvittämistä tulee vielä jatkaa eikä näihin liittyviä muutoksia ehdoteta tässä yhteydessä säädettäväksi.

3 Tavoitteet

Kuten HE 211/2021 vp, myös tämän esityksen tavoitteena on rajoittaa mahdollisuuksia siirtää tuloa Suomen verotusvallan ulkopuolelle hyödyntämällä korkorajoitussääntelyn tasevertailuun perustuvaa poikkeusta pääomasijoitus- ja muissa vastaavissa rakenteissa. Tavoitteena on täydentää vuoden 2022 alussa voimaan tulleita muutoksia ja siten rajoittaa tulonsiirtoa entistä tehokkaammin. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan veropohjan tiivistäminen on erityisen tärkeää globaalissa taloudessa, jossa rahavirrat ylittävät kansalliset rajat. Tiivis veropohja mahdollistaa myös matalat verokannat ja tasapuolisen verotuksen, jotka edistävät yritystoimintaa, työllisyyttä, kasvua ja hyvinvointia. Hallituksen esitys toteuttaa hallitusohjelman liitteeseen 5 ”Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet” sisältyvää kirjausta sen arvioimisesta, onko nykyinen korkorajoitus- ja veronkiertösäännöstö riittävän tehokas keino estämään verotettavan tulon siirtäminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle esimerkiksi pääomasijoitusrakenteissa.

Pitkän aikavälin julkisten infrastruktuurihankkeiden osalta esityksen tavoitteena on, että yleistä korkovähennysrajoitussäännöstä ei jatkossa sovellettaisi julkisyhteisöjen tilaamiin infrastruktuurihankkeisiin, joita toteuttavat osittain tai kokonaan yksityisomistuksessa olevat yhteisöt, jotta korkorajoituksen soveltumisesta mahdollisesti aiheutuva verorasitus ei kohdistuisi yhteiskunnallisesti tärkeiden verovaroin rahoitettujen infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseen. Tällaisten yhteisöjen omille etuyhteisyrityksilleen suorittamat korot olisivat kuitenkin korkovähennysrajoituksen piirissä, ja poikkeus koskisi vain kolmansille osapuolille ja mahdollisten julkisyhteisöomistajien etuyhteisyrityksille suoritettuja korkoja.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden muutosten lisäksi tasevapautuksen hyödyntämistä rajoitettaisiin myös korkojen määrän perusteella. Lisäedellytykseksi ehdotetaan, että tasevapautusta koskevaa säännöstä ei sovellettaisi lainkaan, mikäli konsernitilinpäätöksen mukaan merkittävän omistususuuden omistaville tahoille suoritettujen korkojen määrä olisi vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista.

Voimassa olevan lain mukaisesti tasevapautuksen saaminen edellyttää selvitystä siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Tasevertailua tehtäessä konsernitaseessa merkittävältä osuudenomistajalta oleva velka luetaan omaan pääomaan. Lisäksi nyt uutena edellytyksenä ehdotetaan, että tarkasteltaisiin myös suoritettujen korkojen määriä. Nyt ehdotettavaa säännöstä arvioitaisiin kuitenkin itsenäisesti, eikä konsernitilinpäätöstä oikaistaisi korkojen laskemista varten elinkeinoverolain 18 b §:n 5 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla. Jos merkittäville omistajatahoille suoritettujen korkojen määrä olisi vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista, ei tasevapautusta voisi hyödyntää. Korkojen määrää koskeva edellytys soveltuisi tasevertailua koskevien edellytysten rinnalla siten, että vaikka muut tasevapautuksen edellytykset soveltuisivat, tasevapautusta ei kuitenkaan voisi hyödyntää lainkaan, mikäli merkittäville omistajatahoille suoritettujen korkojen suhteellinen määrä ylittyisi.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi elinkeinoverolain 18 b §:ään uusi 7 momentti, jossa säädetäisiin edellytykset, joiden nojalla julkisyhteisön tilaamaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta toteuttava osittain tai kokonaan yksityisomistuksessa oleva yhteisö voisi vähentää muutoin vähennyskelvottomia nettokorkomenojaan. Tällaisen yhteisön konsernin sisäiset nettokorkomenot sekä muut nettokorkomenot etuyhteysomistajille olisivat kuitenkin edelleen korkovähennysrajoitusten piirissä, ja poikkeus koskisi vain nettokorkomenoja kolmansille osapuolille ja julkisyhteisöomistajille tai niiden konserniyrityksille. Hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen tulisi kaikkien olla Euroopan unionissa veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin edellytysten mukaisesti. Säännöksiä ehdotetaan sovellettaviksi taannehtivasti verovuodesta 2019, koska poikkeuksen oli tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2019 alusta, mutta säätäminen viivästyi komission kanssa käytyjen valtioneuvottelujen johdosta. Poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvat yhtiöt voisivat tehdä oikaisuvaatimuksen vuosiin 2019–2022. Määräaika verotuksen oikaisulle verovelvollisen hyväksi päättyy verovuoden 2019 osalta 2.1.2023, eli lain ehdotettua voimaantuloa seuraavana päivänä. Yhtiöihin, joita asia koskee, on oltu yhteydessä esitystä valmisteltaessa, ja yhtiöt ovat siten tietoisia erittäin lyhyestä määräajasta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

HE 211/2021 vp kohdassa 4.2.1 ehdotettujen tasevapautusta koskevien muutosten taloudelliseksi vaikutukseksi arvioitiin noin 18 miljoonaa euroa vuositasolla. Arvioon sisältyi kuitenkin huomattavaa tietopuutteista johtuvaa epävarmuutta ja euromääräinen verotuottoarvio tehtiin eräiden olettamien pohjalta, jotka oletamat eivät tulevaisuudessa enää välttämättä toteutuisi. Erityisesti vaikutusarviossa ei voitu huomioida erilaisia rahoitusjärjestelyjä, kuten moniportaisia omistusrakenteita, rahoitusjärjestelyjen monivaiheisuutta, erilaisia oman ja vieraan pääoman

ehtoisten rahoitusvälineiden käyttämisiä eikä niin sanottuja hybridirahoituksen käyttämisiä, joilla voisi olla vaikutusta ehdotetun muutoksen soveltumiseen.

Arvio perustui lisäksi tietyin olettaimin tehtyihin karkeisiin arvioihin siitä, mikä osa tasevapautusta aiemmin vuonna 2019 vaatineista verovelvollisista jäisi uusien säännösten käyttöön oton myötä vapautuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Nyt ehdotettavan tasevapautuksen lisäkiristysten tarkoituksena on varmistaa ja tehostaa HE 211/2021 vp mukaisten säännösten toteutumista. Tällä muutoksella ei siten arvioida olevan it-senäistä vaikutusta verotuottoon.

Elinkaarimallilla toteutettavia julkisia infrastruktuurihankkeita on tällä hetkellä meneillään 4. Näistä hankkeista 3 on moottoriteitä, ja 1 koulujen ja päiväkotien rakennushanke. Ehdotettu uusi sääntely koskisi siten ensi vaiheessa vain näitä hankkeita toteuttavia 4 yhtiötä. Tulevina vuosina ollaan kuitenkin toteuttamassa julkisia infrastruktuurihankkeita, joissa yhtenä mahdollisena toteuttamisvaihtoehtona on alustavasti arvioitu julkisyhteisöjen ja yksityisten tahojen yhdessä omistamaa hankeyhtiötä. Tällainen hankeyhtiö kuuluisi myös ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan, kuten myös mahdollisesti tulevaisuudessa toteutettavien elinkaarihankkeiden hankeyhtiöt.

Tiedossa olevien hankkeiden perusteella voidaan arvioida, että infrastruktuurihankkeita koskevan muutoksen yhteisöverokertymää alentava vaikutus olisi vähäinen, vuositasolla alle puoli miljoonaa euroa. Ehdotetun siirtymäsääntelyn johdosta sääntelyn piirissä olevat yhtiöt voisivat vähentää verovuosina 2019–2022 leikkuriin menneitä korkoja yhteensä noin 7,5 miljoonaa euroa, jolloin siirtymäsääntelyn johdosta vuoden 2023 yhteisöverokertymä alenisinoin 1,5 miljoonaa euroa.

4.2.2 Vaikutukset verovelvollisille

Vastaavasti kuin HE 211/2021 vp valmistelussa arvioitiin, myös nyt ehdotettu tasevapautusta koskeva lisärajoitus kohdistuisi erityisesti niihin konserneihin, jotka ovat olleet tasevapautuksen piirissä ja joilla lisäksi on vieraan pääoman ehtoista rahoitusta omistajatahoilta. Muutoksen on arvioitu kohdistuvan erityisesti konserneihin, joissa omistajina on pääoma- ja rahastosijoittajia. Kun lisäedellytyksen kannalta tarkastelun piirissä ovat nimenomaan konsernin ulkopuolelle suoritettujen korkojen määrät, ei lisäedellytyksen arvioida aiheuttavan haittaa keskitetyn konsernirahoituksen tarkoituksenmukaiselle käytölle.

Koska muutos rajoittaisi korkomenojen vähentämistä verrattuna nykytilanteeseen, ehdotuksen voidaan jossain määrin arvioida estävän verosuunnittelua korkovähennyksen ja korkeakorkoisten lainojen avulla. Lisäksi muutoksen arvioidaan ehkäisevän näiden keinojen käyttöä verosuunnittelun välineenä myös tulevaisuudessa. Toisaalta muutoksen voidaan myös arvioida johtavan sopeutumisjärjestelyihin konserneissa, esimerkiksi muutoksiin konsernien rahoitusrakenteessa ja verosuunnittelussa.

Riski siitä, että korkovähennysrajoituksella olisi kielteisiä vaikutuksia investointeihin, kasvaisi hieman nykyisestä. Erityisesti pääoma- ja rahastosijoittajilta saadulla velkarahalla rahoitettujen investointien tuottovaatimus kohoaisi niissä tilanteissa, joissa tasevapautusta ei enää voisi hyödyntää. Nykyisissä matalien korkotasojen olosuhteissa ehdotettuun rajoitukseen liittyvät riskit kielteisistä investointivaikutuksista realisoituisivat luultavasti vain joiltakin osin, mutta tilanne voi muuttua, mikäli yrityslainojen korkotasot nousevat.

Ehdotetut muutokset monimutkaistaisivat nykyistä sääntelyä ja lisääisivät verovelvollisten selvitysvelvollisuutta tasevapautuksen edellytysten täyttymisestä. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän verovelvollisen hallinnollista taakkaa.

Infrastruktuurihankkeita koskeva poikkeus vaikuttaisi lähinnä hankkeiden kustannuksiin julkis-yhteisöille, eikä sillä olisi juurikaan vaikutusta verovelvollisten hankeyhtiöiden toimintaan.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tasevapautuksen osalta ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän Verohallinnon hallinnollisia kustannuksia. Muutokset monimutkaistaisivat nykyistä korkorajoitussäännöstä ja niiden arvioidaan lisäävän Verohallinnon hallinnollista työtä. Jo nykyisin korkorajoitussäännökseen liittyy tulkinnanvaraisia kysymyksiä erityisesti rahastorakenteisiin liittyen. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan aiheuttavan uudenlaisia tulkintakysymyksiä.

Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat muun muassa Verohallinnon veroilmoituslomakkeisiin, ohjeistuksiin, verovalvontaan ja tietojärjestelmiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tasevapautuksen poistaminen

Osassa HE 211/2021 vp lausuntopalautteesta esitettiin tasevapautusta koskevan poikkeuksen poistamista kokonaan, sillä poikkeuksen katsottiin mahdollistavan verovälttelyä ja tulonsiirtoa Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Korkorajoitussääntely on suhteellisen monimutkainen kokonaisuus ja vuoden 2022 alusta voimaan tulleet muutokset sekä nyt ehdotettava lisäedellytys tasevapautuksen soveltamisedellytyksiin entisestään monimutkaistavat sääntelykokonaisuutta. Voidaan myös argumentoida, että uusia lisäedellytyksiä on mahdollista kiertää muun muassa omistusrakenteita uudelleenjärjestelemällä tai muutoin, jolloin myös lisäedellytykset menettävät tehonsa ja tasevapautuksen hyödyntäminen aggressiivisen verosuunnittelun välineenä jatkuu. Myös valtiovarainvaliokunta on HE 211/2021 vp käsittelyn yhteydessä mietinnössään VaVM 32/2021 vp todennut, että se pitää tarpeellisenä selvittää, mikä vaikutus tasevapautussäännöksen poistamisella olisi verotuottoihin ja elinkeinoelämälle.

Toisaalta tasevapautuksen säilyttämistä puoltavat erityisesti keskitetyn konsernirahoituksen turvaaminen kotimaisissa tilanteissa, joissa on kyse aidosta liiketoiminnallisesta konsernista eikä verovälttelytilanteista. Tasevapautus on ollut osa verojärjestelmäämme jo vuodesta 2014 asti, jolloin säännös päätettiin sisällyttää kansallisesti elinkeinoverolakiin. Vuonna 2018 korkorajoitussäännöksiä kiristettiin vastaamaan veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin vaatimuksia, mutta tasevapautusta koskeva poikkeus jätettiin lakiin. Tasevapautusta koskeva poikkeus korkorajoituksiin on myös EU-oikeuden kannalta hyväksytty ja direktiivin mukainen sääntelyoptio ja jonkinlainen direktiivin mahdollistama tasevapautussäännös on käytössä Suomen lisäksi 13 muussa EU-jäsenvaltiossa, sekä myös Norjassa ja Isossa-Britanniassa. Suomen linja tasevapautussäännöksen säilyttämisestä osana korkorajoitussääntelyä on siis myös kansainvälisesti vertaillen kilpailukykyinen. Vuoden 2018 lakimuutosten yhteydessä tasevapautuksen poistamista ehdotettiin lausuntokierrokselle lähetetyssä hallituksen esitysluonnoksessa⁹, jolloin

⁹ Luonnos hallituksen esityksestä sekä annetut lausunnot ovat saatavilla hanketunnuksella VM169/2017 valtioneuvoston nettisivuilla osoitteessa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM169:00/2017>

poistamista vastustettiin laajasti. Lopulliseen hallituksen esitykseen ehdotusta muokattiin niin, että tasevapautus jätettiin elinkeinoverolakiin ja sitä koskeva säännös yhdenmukaistettiin direktiivin edellytysten kanssa.

Jatkuvuuden ja oikeusvarmuuden periaatteiden näkökulmasta tasevapautuksen poistamista ei voi nyt tämän esityksen yhteydessä pitää perusteltuna erityisesti, kun edellinen vapautussäännöksen soveltamisedellytyksiä koskenut muutos on vasta tullut voimaan. Tästä syystä nyt esitetään vain lisäedellytystä jatkona HE 211/2021 vp mukaiselle muutokselle, joka täydentää aiempia muutoksia ja noudattaa vakiintunutta linjaa tasevapautuksen olemassaolosta.

Infrastruktuuripoikkeus

Nyt ehdotettu infrastruktuuripoikkeuksen laajennus on komission kanssa vuosia kestäneiden neuvotteluiden tulos, ja myös ainoa tiedossa oleva EU:n valtiontukisääntelyn mukainen vaihtoehto. Vaihtoehtona olisi siten lähinnä olla laajentamatta poikkeusta yksityisomisteisiin yhteisöihin, mikä asettaisi elinkaarihankkeet sekä julkisyhteisöjen ja yksityisten toimijoiden yhteishankkeet tarpeettomasti epäedullisempaan asemaan kuin pelkästään julkisyhteisöomisteiset hankkeet.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Korkorajoitussäännöksiä on eri valtioissa viime vuosina yhdenmukaistettu OECD:n BEPS-suositusten sekä EU:n veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin johdosta. Käytävissä olevien tietojen mukaan EU-jäsenvaltioista 11 on käytössä jonkinlainen tasevapautusta koskeva poikkeus korkorajoitussääntöihin, kun taas 16 jäsenvaltiossa ei ole minkäänlaista tasevapautukseen liittyvää poikkeusta. EU-jäsenvaltioiden lisäksi Norjassa ja Isossa-Britanniassa on voimassa direktiivin mahdollistaman tasevapautuksen kaltaiset säännökset. EU:n jäsenvaltioita, joissa kumpaakaan tasevertailuun perustuvaa poikkeusta ei ole otettu käyttöön ovat muun muassa Ruotsi, Alankomaat ja Italia.

Eräiden maiden korkorajoitussäännöksiä koskevaa lainsäädäntöä, erityisesti tasevapautuksen osalta, on tarkasteltu tarkemmin HE 211/2021 vp. Kokonaisuuden hahmottamiseksi vertailussa on osittain avattu myös eri maiden muita sääntelyratkaisuja koskien korkorajoituksia, erityisesti veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin sisältämien sääntelyoptioiden käyttöönottoa.

Alla on esitelty tarkemmin Saksassa käytössä olevaa sääntelyä, joka on vastaavanlainen kuin nyt ehdotettava korkojen määrään liittyvä lisäedellytys tasevapautuksen käytölle. Lisäksi muissa EU-maissa, kuten Ranskassa, on myös käytössä erityisiä alikapitalisointisäännöksiä, joilla korkojen tasoon voidaan lainsäädännön kautta puuttua.

5.2.1 Saksa

Saksassa yleinen korkovähennysrajoitus on otettu käyttöön aiempien alikapitalisointisäännösten tilalle jo vuoden 2008 alussa. Päivitetyin säännöksen mukaan kaikenlaiset ylimääräiset korkomenot ovat vähennyskeltottomia liiketoiminnan kuluja. Yleistä korkorajoitusta sovelletaan myös silloin, kun koron maksajan ja tulon saajan välillä ei ole etuyhteyttä. Rajoituksen mukaan nettokorkomenoja ei saa vähentää siltä osin kuin ne ylittävät 30 prosenttia verotuksellisesta EBITDA:sta. Jos yrityskohtainen 3 miljoonan euron raja ylittyy, sovelletaan rajoitusta kaikkiin nettokorkomeroihin. Tällöin yritys ei saa hyväkseen 3 miljoonan euron raja-arvoa.

Tasevapautusta varten tarkasteltava konsernitase on kaupallisen lainsäädännön mukainen konsernitase, jota muokataan tietyltä osalta, jotta se saadaan vertailukelpoiseksi yksittäisen yhtiön taseen kanssa. Myös vertailtavan yksittäisen yhtiön taseeseen tehdään vertailua varten useita muutoksia. Käytettävä konsernitase on voitu laatia IFRS:n (International Financial Reporting Standards), yksittäisen EU-jäsenvaltion kaupallisen lainsäädännön tai US GAAP:n (Generally Accepted Accounting Principles) mukaan.

Tasevertailuun perustuvaa vapautusta ei kuitenkaan sovelleta, jos konserniyhtiö on saanut etu-yhteydessä olevalta yhtiöltä lainoja ja lainojen korot ovat yli 10 prosenttia velallisen korkomenoista. Etuyhteyksilainalla tarkoitetaan lainaa yhtiön ja siitä vähintään 25 prosenttia omistavan tahon välillä. Vastaavassa tilanteessa yhtiötä ei myöskään pidetä direktiivin tarkoittamana itsenäisenä yrityksenä.

6 Lausuntopalaute

Lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta ovat antaneet Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, CAPEX Advisors Oy, Finanssiala ry, Finnwatch ry, Fintraffic Oy, Keskuskauppakamari, Pohjolan Voima Oyj, Senaatti-kiinteistöt, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Veroasiantuntijat ry, Suomen Yrittäjät ry, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Väylävirasto, professori Juha Lindgren, professori Pekka Nykänen ja apulaisprofessori Moritz Scherleitner.

Tasevapautuksen kiristys nähtiin lausunnoissa laajalti ongelmalliseksi. Itse muutosta vastustettiin laajasti, ja sitä pidettiin tarpeettomana. Ehdotettujen säännösten katsottiin monimutkaistavan jo ennestään monimutkaista korkojen vähentämistä koskevaa sääntelyä, ja muutoksen arvioitiin voivan johtaa ennakoimattomiin lopputuloksiin. Joissakin tilanteissa voi myös kotimaisten konsernien verotus kiristyä, kun korkomenoja jää vähentämättä tasevapautuksen estyessä. Erityisesti kritisoitiin tasevapautuksen kiristämistä alle vuoden kuluttua edellisen tasevapautuksen kiristykseen voimaantulosta, koska edellisen kiristyksen vaikutuksia ei ole voitu vielä selvittää. Monissa lausunnoissa katsottiin, että tällainen poukkoileva veropolitiikka heikentää Suomen kiinnostavuutta investointikohteena ja vaikeuttaa muun muassa energia-alan investointeja. Yksi lausunnonantaja piti ehdotettua muutosta kannatettavana ja välttämättömänä. Lausuntopalautteen perusteella esitykseen on tehty vain pieniä teknisluontoisia korjauksia ja täsmennyksiä.

Pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita koskeva muutos sai lausunnonantajilta laajaa kannatusta, joskin tältäkin osin ehdotetut säännökset koettiin monimutkaisiksi. Lausunnoissa huomautettiin, että ehdotetut säännökset eivät välttämättä sovellu suunnitteilla oleviin uusiin ratahankkeisiin, jos hankeyhtiöiden omistajina on muita kuin julkisyhteisöjä, koska hankkeen tilaajana saattaa olla hankeyhtiö itse eikä julkisyhteisö. Lausuntopalautteen perusteella esitykseen on tehty vain pieniä täsmennyksiä. Suunnitteilla olevien ratahankkeiden toteuttamismalleista päätetään vasta usean vuoden päästä, eikä esitystä annettaessa ole tiedossa, miten hankeyhtiöt lopulta organisoidaan ja miten ne tulevat toimimaan. Lausunnoissa esitettyä tarvetta laajentaa poikkeus myös muihin kuin julkisyhteisöjen tilaamiin hankkeisiin tarkastellaan myöhemmin uudelleen hankesuunnitelmien kehittyessä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

18 b §. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään korkorajoitussäännöksen poikkeuksesta, joka perustuu verovelvollisen oman pääoman määrän ja tilinpäätöksen taseen loppusumman suhdetuvuun vertailuun konsernin tilinpäätöksen vastaavaan suhdetuvuun. Tasevertailun perusteena olevista vertailtavista taseista säädetään puolestaan 5 momentissa. Ehdotuksen mukaan myös konsernitilinpäätöksen mukaisten korkojen määrä vaikuttaisi siihen, voidaanko verovelvollisen

verotuksessa soveltaa tasevertailuun perustuvaa poikkeusta. Tämän vuoksi 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin maininta siitä, että tasevertailuun perustuvan vapautuksen soveltuvuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon myös uusi 6 momentti. Lisäksi 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin viittaus tilintarkastuslakiin. Viittauksella selvennettäisiin jo voimassa olevaa oikeustilaa, jonka mukaan vertailtavien taseiden tulee olla lakisääteisesti tilintarkastettuja.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin, että tasevertailuun perustuvaa vapautusta korkorajoitussäännöksen soveltamisesta ei saisi hyväksyä, jos merkittävän osuuden omistaville tahoille suoritettujen korkojen määrä on vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista. Säännöstä sovellettaessa korkojen määrää tarkasteltaisiin konsernitilinpäätöksen perusteella, eikä verovelvollisyhtiön erillistilinpäätöksellä olisi asiassa merkitystä. Säännöstä sovellettaessa konsernilla tarkoitettaisiin sitä kirjanpitosääntelyn mukaista konsernia, johon verovelvollinen kuuluu.

Vuoden 2022 alusta voimaan tulleella muutoslailla 5 momenttiin lisättiin säännös siitä, että tasevertailua tehtäessä velkaa pidetään konsernitaseessa omana pääomana siltä osin kuin se on otettu merkittävän osuuden verovelvollisesta omistavalta tai tähän etuyhteydessä olevalta taholta. Uuden 6 momentin mukaan tasevapautuksen saamiseen vaikuttaisi myös näille omistajatahoille konsernitaseella suoritettujen korkojen määrä suhteessa kaikkiin konsernin ulkopuolelle suoritettuihin korkoihin. Molemmat säännökset toimisivat itsenäisesti, jolloin tasevertailuun perustuvan poikkeuksen hyödyntäminen voisi estyä sen takia, että 1 momentin 4 kohdassa ja 5 momentissa tasevertailulle asetetut edellytykset eivät täyty, tai sen takia, että suoritettujen korkojen määrä on vähintään 6 momentissa määritelty 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista. 6 momenttia sovellettaessa käytettäisiin suoraan konsernitilinpäätöksen lukuja, eikä niihin tehtäisi esimerkiksi 5 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettuja oikaisuja eikä korkoja muunnettaisi elinkeinoverolain mukaisiksi koroiksi.

Merkittävän osuuden omistava taho tarkoittaisi 6 momentissa käsitteenä samaa kuin 5 momentissa. Tällä tarkoitetaan tahoja, joka omistaa välittömästi tai välillisesti vähintään 10 prosenttia verovelvollisesta tai siihen etuyhteydessä olevasta tahosta. Merkityksellistä on 10 prosentin omistus pääomasta, äänioikeuksista tai oikeus saada vähintään 10 prosenttia voitosta. Omistusosuutta tai oikeutta laskettaessa velkojan oman omistuksen lisäksi huomioidaan velkojaan etuyhteydessä olevan tahon välillinen tai välitön omistus verovelvollisessa. Etuyhteyttä koskevan määritelmän osalta momentissa viitataan pykälän 2 momentin 3–5 kohtaan, joiden mukaisesti etuyhteys syntyy suoraan tai välillisesti 25 prosentin omistuksella. 10 prosentin osuus pääomasta, äänioikeuksista tai voitosta voi täytyä myös siten, että velkoja ja siihen etuyhteydessä oleva taho omistavat yhdessä vähintään 10 prosenttia verovelvollisesta tai siihen etuyhteydessä olevasta tahosta.

Laskettaessa kyseisille tahoille suoritettujen korkojen osuutta suhteessa kaikkiin konsernin ulkopuolelle suoritettuihin korkoihin tarkastelu tehtäisiin koko konsernin tasolla konsernitilinpäätöksen tietojen ja lukujen perusteella. Vastaavasti kuin tasevapautussäännöksen edellytyksiä tarkasteltaessa konsernitaseella tarkoitetaan kirjanpitosääntelyn mukaista koko konsernin tasetta, myös kyseisille osakkeenomistajille suoritettujen korkojen määriä tulisi tarkastella suhteessa koko konsernissa konsernin ulkopuolelle suoritettuihin korkoihin. Verovelvollisella olisi selvitysvelvollisuus tasevapautuksen edellytysten täyttymisestä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 7 momentti, jossa säädettäisiin julkisyhteisön tilaamaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta toteuttavalle yhteisölle mahdollisuus vähentää muutoin vähennyskeltottomia nettokorkomenoja. Muita pitkän aikavälin infrastruktuurihankkeita koskevasta poikkeuksesta säädetään 4 momentissa. Nyt ehdotettua laajennusta ei

kuitenkaan ehdoteta lisättäväksi kyseiseen momenttiin, koska 4 momentin mukaisissa tilanteissa 18 a §:n korkorajoitussäännöksiä ei sovelleta lainkaan kyseisiin hankkeisiin.

Uudessa 7 momentissa säädettäisiin, että yhteisön, joka toteuttaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta, jonka tilaajana on julkisyhteisö, 18 a §:n mukaisista vähennyskelvottomista nettokorkomenoista on vähennyskelpoista osuus, joka vastaa muille kuin yksityisomistajille suoritettujen nettokorkomenojen suhdetta kaikkiin nettokorkomeroihin. Tällainen yhteisö voisi hankkia myös vähäisessä määrin tuloja infrastruktuurihankkeeseen liittyvästä oheistoiminnasta, kuten esimerkiksi pysäköintialueen ylläpidosta. Yksityisomistajalla tarkoitettaisiin osuuden yhteisön pääomasta omistavaa tahoa, tai tähän tahoon 18 a §:n 6 momentissa tarkoitettussa konserniyhteydessä olevaa osapuolta, joista kumpikaan ei ole 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö, ja joka ei ole välittömästi tai välillisesti kokonaan 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettujen julkisyhteisöjen omistuksessa. Yksityisomistajan omistusosuudella yhteisön pääomasta ei olisi merkitystä, vaan säännöstä sovellettaisiin myös esimerkiksi tilanteissa, joissa omistusosuus on alle 10 prosenttia.

Esimerkki: Rakennusliike A omistaa 40 prosenttia yhteisön B pääomasta, ja valtio 60 prosenttia. B:llä on korkotuloja verovuonna pankilta 500 000 euroa, ja korkomenoja verovuonna yhteensä 15,5 miljoonaa euroa, joista 5 miljoonaa euroa on A:n tytäryhtiölle, 5 miljoonaa euroa valtiolle ja 5,5 miljoonaa euroa pankille. Nettokorkomenoja yhteensä on 15 miljoonaa euroa ja 18 a §:n mukaan vähennyskelvottomia nettokorkomenoja on 3 miljoonaa. Korot A:n tytäryhtiölle ovat 1/3 kaikista nettokorkomenoista, ja nettokorkomenot valtiolle sekä pankille ovat yhteensä 2/3 kaikista korkomenoista. Vähennyskelvottomista 3 miljoonan euron nettokorkomenoista B saa vähentää 2/3, eli 2 miljoonaa euroa, ja vähennyskelvottomaksi nettokorkomenojen määräksi jää miljoona euroa.

Hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen olisi kaikkien oltava veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin mukaisesti Euroopan unionissa. Ehdotetun uuden säännöksen nojalla vähennetyt nettokorkomenot pienentäisivät 18 a §:n 8 momentissa tarkoitettujen seuraaville vuosille vähennettäväksi siirtyvien vähennyskelvottomien nettokorkomenojen määrää.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Lain 18 b §:n 1 ja 6 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa, ja 18 b §:n 7 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran jo vuodelta 2019 toimitettavasta verotuksesta alkaen.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 18 b §:n 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 1251/2021, ja
lisätään 18 b §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1237/2018, 957/2021 ja 1251/2021, uusi 6 ja 7 momentti seuraavasti:

18 b §

Tämän lain 18 a §:ää ei sovelleta:

- 1) yhteisöön, avoimeen yhtiöön tai kommandiittiyhtiöön, joka on itsenäinen yritys;
- 2) rahoitusalan yritykseen;
- 3) korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita tai 4 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuuriyhteisöjä edellyttäen, että hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki Euroopan unionissa;
- 4) jos verovelvollinen esittää 5 momentissa tarkoitettulla tavalla selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan tai vastaavan ulkomaisen säännöksen nojalla tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taaseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan tai vastaavan ulkomaisen säännöksen nojalla tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa, jollei 6 momentista muuta johdu.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos konsernitilinpäätöksessä 5 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitetuille tahoille suoritettujen korkojen määrä on vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista.

Yhteisön, joka toteuttaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta, jonka tilaajana on julkisyhteisö, 18 a §:n mukaisista vähennyskeltottomista nettokorkomenoista on vähennyskelpoista määrä, joka vastaa muille kuin yksityisomistajille suoritettujen nettokorkomenojen suhdetta kaikkiin nettokorkomenoihin. Yksityisomistajalla tarkoitetaan osuuden yhteisön pääomasta omistavaa tahoja tai siihen 18 a §:n 6 momentissa tarkoitettussa konserniyhteydessä olevaa osapuolta, joista kumpikaan ei ole 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö, ja joka ei ole välittömästi tai välillisesti kokonaan 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettujen julkisyhteisöjen omistuksessa. Hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen on kaikkien oltava Euroopan unionissa. Tämän momentin nojalla vähennetyt nettokorkomenot pienentävät 18 a §:n 8 momentissa tarkoitettujen vähennyskeltottomien nettokorkomenojen määrää.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023. 18 b §:n 1 ja 6 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa ja 18 b §:n 7 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa.

Helsingissä 6.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Laki

elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 18 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 18 b §:n 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 1251/2021, ja
lisätään 18 b §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1237/2018, 957/2021 ja 1251/2021, uusi 6 ja 7 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

18 b §

Tämän lain 18 a §:ää ei sovelleta:

- 1) yhteisöön, avoimeen yhtiöön tai kommandiittiyhtiöön, joka on itsenäinen yritys;
- 2) rahoitusalan yritykseen;
- 3) korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita tai 4 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuuriyhteisöjä edellyttäen, että hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki Euroopan unionissa;
- 4) jos verovelvollinen esittää 5 momentissa tarkoitettulla tavalla selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa.

Ehdotus

18 b §

Tämän lain 18 a §:ää ei sovelleta:

- 1) yhteisöön, avoimeen yhtiöön tai kommandiittiyhtiöön, joka on itsenäinen yritys;
- 2) rahoitusalan yritykseen;
- 3) korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita tai 4 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja infrastruktuuriyhteisöjä edellyttäen, että hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki Euroopan unionissa;
- 4) jos verovelvollinen esittää 5 momentissa tarkoitettulla tavalla selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde *tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan tai vastaavan ulkomaisen säännöksen nojalla* tilintarkastetun ja vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin *tilintarkastuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan tai vastaavan ulkomaisen säännöksen nojalla* tilintarkastetun ja vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa, *jollei 6 momentista muuta johdu.*

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos konsernitilinpäätöksessä 5 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitetuille tahoille suoritettujen korkojen määrä on vähintään 20 prosenttia kaikista konsernin ulkopuolelle suoritetuista koroista.

Yhteisön, joka toteuttaa pitkän aikavälin julkista infrastruktuurihanketta, jonka tilaajana on julkisyhteisö, 18 a §:n mukaisista vähennyskeltvottomista nettokorkomenoista on vähennyskelpoista määrä, joka vastaa muille kuin yksityisomistajille suoritettujen nettokorkomenojen suhdetta kaikkiin nettokorkomeroihin. Yksityisomistajalla tarkoitetaan osuuden yhteisön pääomasta omistavaa tahoa tai siihen 18 a §:n 6 momentissa tarkoitettussa konserniyhteydessä olevaa osapuolta, joista kumpikaan ei ole 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö, ja joka ei ole välittömästi tai välillisesti kokonaan 4 momentin 2 a kohdassa tarkoitettujen julkisyhteisöjen omistuksessa. Hankkeen toteuttajan, vieraan pääoman menojen, varojen ja tulojen on kaikkien oltava Euroopan unionissa. Tämän momentin nojalla vähennetyt nettokorkomenot pienentävät 18 a §:n 8 momentissa tarkoitettujen vähennyskeltvottomien nettokorkomenojen määrää.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2023. 18 b §:n 1 ja 6 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa ja 18 b §:n 7 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa.
