

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien velan ja oman pääoman perusteella yritysverotuksessa tehtävää vähennystä ja koron vähennyskelpoisuuden rajoittamista

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä toukokuuta 2022 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi koskien velan ja oman pääoman perusteella yritysverotuksessa tehtävää vähennystä ja koron vähennyskelpoisuuden rajoittamista, COM(2022) 216 final ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.7.2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Hallitusneuvos Jari Salokoski

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
8.7.2022

EU/2022/0571

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KOSKIEN VELAN JA OMAN PÄÄOMAN PERUSTEELLA YRITYSVEROTUKSESSA TEHTÄVÄÄ VÄHENNYSTÄ JA KORON VÄHENNYSKELPOISUUDEN RAJOITTAMISTA**1 Tausta ja tavoitteet**

Euroopan komissio antoi 11 päivänä toukokuuta 2022 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi koskien velan ja oman pääoman perusteella yritysverotuksessa tehtävää vähennystä ja koron vähennyskelpoisuuden rajoittamista, COM(2022) 216 final, jäljempänä *oman pääoman vähennystä koskeva direktiiviehdotus tai direktiiviehdotus*.

Direktiiviehdotus on jatkoa Euroopan komission 18. toukokuuta 2021 antamalle tiedonannolle 2000-luvun yritysverotuksesta vankan, toimivan ja oikeudenmukaisen verojärjestelmän edistämiseksi EU:ssa. Tiedonannossa esitetään sekä lyhyen että pitkän aikavälin visio siitä, kuinka voidaan tukea Euroopan elpymistä covid-19-pandemiasta ja varmistaa verotulojen riittävyys tulevaisuudessa. Vastaavasti EU:n pääomamarkkinaunionia koskevalla toimintasuunnitelmalla pyritään auttamaan yrityksiä hankkimaan niiden tarvitsemaa pääomaa ja lisäämään niiden omaa pääomaa erityisesti elpymiskauden aikana, jolloin alijäämät ja velat sekä pääomasijoitusten tarve kasvavat. Erityisesti pääomamarkkinaunionin toimella 4 kannustetaan yhteisörajittajia tekemään enemmän pitkäaikaisia sijoituksia ja tukemaan siten yrityssektorin rahoitusrakenteiden tasapainottamista, jotta voidaan edistää EU:n talouden kestävästä ja digitaalista siirtymää. Toimea 4 täydennetään EU:n tason aloitteella, jolla puututaan vieraan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen eriarvoiseen verokohteluun. Tavoitteena on luoda oikeudenmukainen ja vakaa liiketoimintaympäristö, joka voi edistää kestävästä ja työllistävää kasvua unionissa.

EU:n verojärjestelmät antavat mahdollisuuden vähentää velan korot laskettaessa veron perustetta yhteisöverotusta varten, kun taas oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen liittyvät kustannukset, kuten osingot, eivät yleensä ole vähennyskelpoisia. Tämä verokohtelun epäsymmetria on yksi niistä tekijöistä, joilla suositaan velan käyttöä oman pääoman sijasta investointien rahoittamiseen. Tällä hetkellä ainoastaan kuusi jäsenvaltiota on puuttunut vieraan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen eriarvoiseen verokohteluun, ja asiaa koskeissa kansallisissa toimenpiteissä on huomattavia eroja.

Direktiivi on osa yritysverotusta koskevaa EU:n strategiaa, jonka tavoitteena on varmistaa, että verojärjestelmä on oikeudenmukainen ja tehokas koko EU:ssa.

Direktiiviehdotuksella pyritään edistämään pääomamarkkinaunionia. Pääomamarkkinaunionin keskeisinä tavoitteina on erityisesti antaa EU:n yrityksille paremmat mahdollisuudet saada rahoitusta ja edistää kansallisten pääomamarkkinoiden yhdentymistä todelliseksi sisämarkkinoiksi. Tällä ehdotuksella pyritään komission mukaan poistamaan vieraan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen eriarvoinen verokohtelu. Ehdotuksen tavoitteena on välttää liiallista riippuvuutta velasta ja edistää yritysten rahoitusrakenteiden tasapainottamista. Tällä tavoin yrityksillä on komission mukaan paremmat mahdollisuudet investoida tulevaisuuteen, mikä tukee kasvua ja innovointia sekä EU:n talouden kilpailukykyä. Se myös komission mukaan parantaa yritysten kykyä selviytyä liiketoimintaympäristössä tapahtuvista odottamattomista muutoksista sekä vähentää maksukyvyttömyysriskiä ja edistää siten rahoitusvakautta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleistä

Ehdotus koskee kaikkia verovelvollisia, jotka ovat yhteisöverovelvollisia yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, lukuun ottamatta rahoitusalan yrityksiä. Siihen sisältyy kaksi erillistä toimenpidettä, joita sovelletaan itsenäisesti: 1) oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys ja 2) korkovähennyksen rajoitus. Rahoitusalan yritykset eivät kuulu näiden toimenpiteiden soveltamisalaan. Rahoitusalan yrityksiin sovelletaan tyypillisesti lakisääteisiä omaa pääomaa koskevia vaatimuksia, jotka estävät rahoitusrakenteiden liiallisen velkariippuvuuden. Lisäksi on epätodennäköistä, että ylimeneviin vieraan pääoman menoihin sovellettava tasoittava korkorajoituksen vähennys vaikuttaisi moniin niistä.

Oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys

Oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys lasketaan kertomalla vähennyksen peruste asiaankuuluvalla nimelliskorolla.

Oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys = vähennyksen peruste X nimelliskorkokanta (NIR, Nominal Interest Rate)

Vähennyksen peruste on verovuoden lopun oman pääoman ja edellisen verovuoden lopun oman pääoman erotus, joka on oman pääoman vuotuinen lisäys.

Jos sellaisen verovelvollisen vähennyksen peruste, joka on jo hyötynyt oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevasta vähennyksestä tämän direktiivin sääntöjen mukaisesti, on negatiivinen jollakin verokaudella (vähentynyt oma pääoma), vastaavasta määrästä tulee veronalainen kymmenen peräkkäisen verokauden ajan siihen oman nettopääoman kokonaislisäykseen asti, josta tällainen vähennys on tehty, ellei verovelvollinen esitä näyttöä siitä, että tämä johtuu verokauden aikana syntyneistä tappioista tai lakisääteisestä velvoitteesta.

Oman pääoman ehtoinen rahoitus määritellään direktiivin 2013/34/EU9 (tilinpäätösdirektiivi) perusteella, ja sillä tarkoitetaan maksetun pääoman, ylikurssirahaston, arvonorotusrahaston ja muiden rahastojen sekä edellisten tilikausien tulosten summaa. Omalla nettopääomalla tarkoitetaan verovelvollisen omaa pääomaa, josta on vähennetty verovelvollisen etuyhteydessä olevien yritysten pääomaan olevan omistusyhteyden verotuksellinen arvo ja verovelvollisen omat osakkeet. Määritelmän tarkoituksena on estää vähennysten ketjutus omistusyhteyksien kautta.

Ehdotuksessa tarkoitettu nimelliskorko määräytyy kahden tekijän perusteella, jotka ovat riskitön korkokanta ja riskipreemio. Riskittömällä korkokannalla tarkoitetaan direktiivin 2009/138/EY11 77 e artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosäädöksissä säädettyä riskitöntä korkokantaa, jonka maturiteetti on kymmenen vuotta, jota haetussa vähennyksessä käytetään ja jota verovelvollisen valuuttaan sovelletaan. Riskipreemioksi ehdotetaan asetettavaksi 1 prosentti, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon sijoittajien todellisuudessa maksama riskipreemio ja lieventää eriarvoisuutta. Pienten tai keski suurten yritysten riskipreemioksi ehdotetaan asetettavaksi 1,5 prosenttia, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon rahoituksen saamiseen liittyvä korkeampi riskipreemio. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla ei olisi harkintavaltaa sen suhteen, soveltavatko ne pk-yrityksiin tätä korkeampaa korkoa tai mitä korotuksia ne soveltavat pk-yrityksiin, jotta vältetään valikoivuusongelmat liittyen EU:n valtiontukisääntöihin ja varmistetaan pk-yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset niiden sijoittautumispaikasta riippumatta.

NIR = riskitön korkokanta + riskipreemio

Riskipreemio = 1 % (tai 1,5 % pk-yritysten osalta)

Nimelliskorkokanta on näin ollen yhtä suuri kuin valuuttakohtainen riskitön korkokanta korotettuna 1 prosentilla tai 1,5 prosentilla (NIR = riskitön korkokanta + 1 % tai pk-yritysten osalta NIR = riskitön korkokanta + 1,5 %). Tällä lähestymistavalla varmistetaan komission mukaan, että toimenpiteellä on vaikutusta ja että se on helppo toteuttaa eikä sillä ole haitallisia budjetti-vaikutuksia jäsenvaltioissa. Lisäksi siinä otetaan huomioon eri yritysten erilaiset olosuhteet. Valuuttakohtaisella korkokannalla varmistetaan paremmin oman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen verokohtelun tasapaino, koska se huomioi valuuttariskin erikseen kunkin valuutan osalta ja heijastaa kunkin verovelvollisen yksilöllistä tilannetta.

Vähennys myönnetään kymmeneksi vuodeksi, jotta se vastaisi tyypillistä velkojen maturiteettia ja pitäisi samalla oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevasta vähennyksestä talousarvioon aiheutuvat kokonaiskustannukset kurissa. Tämä tarkoittaa sitä, että jos verovelvollisen oman pääoman lisäys täyttää tämän ehdotuksen mukaisen oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevan vähennyksen edellytykset, edellä esitetyllä tavalla laskettava asiaankuuluva vähennys voidaan tehdä sinä vuonna, jona se on syntynyt (TY, This Year) ja seuraavina peräkkäisinä yhdeksänä vuonna (TY+ 9). Jos myös seuraavana vuonna (TY+1) verovelvollisen oman pääoman uusi lisäys täyttää tämän ehdotuksen mukaisen oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevan vähennyksen edellytykset, myös kyseinen uusi oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys voidaan tehdä sinä verovuonna, jona se on syntynyt, ja sitä seuraavana yhdeksänä vuonna sen syntymisen jälkeen (vuoteen TY+10 asti).

Jos esimerkiksi yritys, jonka oma pääoma on 100, päättää vuonna t lisätä omaa pääomaansa 20:llä, sen veroperusteesta tehdään vuosittain vähennys kymmenen vuoden ajan (vuoteen t+9 asti), joka lasketaan kertomalla nimelliskorkokanta 20:llä eli asianomaisen valuutan riskitön korkokanta 20:llä ja johon lisätään 20 (20 kertaa riskipreemio, joka on 1).

Vähennyksen peruste = $120 - 100 = 20$

Vähennys = vähennyksen peruste X NIR = $20 \times \text{NIR}$

Vähennys voidaan tehdä 10 peräkkäisen vuoden ajan: t, t+1, t+2, ...t+9

Jos kyseessä on pieni tai keskisuuri yritys, vähennys lasketaan samalla tavalla. Erona on vain NIR, koska riskipreemio on korkeampi (1,5 prosenttia 1 prosentin sijasta).

Verovilpin estämiseksi vähennysoikeus rajoitetaan enintään 30 prosenttiin verovelvollisen tuloksesta ennen korkoja, veroja, poistoja ja kuoletuksia (EBITDA) kunakin verovuonna. Verovelvollinen voi siirtää ilman aikarajoitusta eteenpäin sen osan oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevasta vähennyksestä, jota ei voida vähentää verovuonna riittämättömän verotettavan tulon vuoksi. Lisäksi verovelvollinen voi enintään viiden vuoden ajan siirtää käyttämättä jäänyttä vähennystä, jos oman pääoman ehtoista rahoitusta koskeva vähennys ei ylitä edellä mainittua enimmäismäärää.

Tiukoilla väärinkäytösten vastaisilla toimilla varmistetaan komission mukaan, että oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevan vähennyksen vähennyskelpoisuutta koskevia sääntöjä ei käytetä väärin tarkoituksiin. Väärinkäytösten vastaiset säännöt perustuvat käytäntösääntötyöryhmän vuonna 2019 hyväksymiin nimelliskorkojen vähennysjärjestelmiä koskeviin ohjeisiin.

Ensimmäisellä toimella vähennyksen perusteesta jätettäisiin pois oman pääoman lisäykset, jotka ovat peräisin i) konsernin sisäisistä lainoista, ii) omistusyhteyksien konsernin sisäisistä siirroista

tai olemassa olevasta liiketoiminnasta ja iii) tietyin edellytyksin käteissuorituksista. Näin ollen esimerkiksi konsernin sisäisten lainojen osalta tällä toimella estettäisiin se, että jäsenvaltiossa A sijaitsevalle yritykselle A myönnettyä pääomasijoitusta käytettäisiin lainan myöntämiseen jäsenvaltiossa B sijaitsevalle etuyhteydessä olevalle yritykselle B. Tässä tapauksessa myös yritys B käyttäisi kyseisiä rahoja pääomasijoitukseen toiseen etuyhteydessä olevaan yritykseen C jäsenvaltiossa C. Tämä johtaisi moninkertaiseen oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevaan vähennykseen, vaikka konsernitasolla olisi ollut vain yksi todellinen oman pääoman lisäys.

Toisella toimella asetetaan erityisehtoja luontoissuorituksista tai omaisuuseriin tehdyistä sijoituksista johtuvien oman pääoman lisäysten huomioon ottamiselle. Tarkoituksena on estää omaisuuserien yliarvostus tai ylellisyystavaroiden ostaminen vähennyksen perusteen korottamiseksi. Näin ollen esimerkiksi omaisuuserän arvo ja siihen liittyvät menot eivät saisi ylittää kohtuullisia liiketoiminnan tarpeita, ja mikä tahansa markkina-arvon ylittävä osa siirretyn omaisuuserän tai verovelvollisen kirjanpitoon merkityn omaisuuserän arvosta olisi vähennettävä vähennyksen perusteesta.

Kolmannella toimella puututaan vanhan pääoman luokitteluun uudeksi pääomaksi, jotta se katsottaisiin vähennyskelpoiseksi oman pääoman korotukseksi. Tällaista uudelleenluokittelua voidaan tehdä toiminnan alasajon ja startup-yritysten perustamisen avulla. Jos esimerkiksi olemassa oleva yritys, jolla on kertyneitä voittovaroja, ajetaan alas, emoyhtiön oma pääoma kasvaa kyseisten kertyneiden voittovarojen haltuunoton myötä. Jos myöhemmin perustetaan uusi tytäryritys, joka ei ole enää emoyrityksen omistuksessa, emoyrityksen aiemmin lisääntyneestä vähennyksen perusteesta ei vähennettäisi tytäryritykseen olevan omistusyhteyden arvoa.

Korkovähennyksen rajoitus

Velkapuolella oman pääoman ehtoisen rahoituksen nimelliskorkoa koskevaan vähennykseen liittyy myös velkaan liittyvien korkojen verovähennyskelpoisuuden rajaaminen.

Oikeasuhteinen rajoitus rajoittaa korkojen vähennyskelpoisuuden 85 prosenttiin ylimenevistä vieraan pääoman menoista (eli maksetut korot miinus saadut korot). Näin voidaan puuttua vieraan ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen eriarvoiseen verokohteluun samanaikaisesti sekä oman että vieraan pääoman puolella. Tämä on komission mukaan tehokas keino, joka säilyttää jäsenvaltioiden julkisen talouden kestävyden.

Koska koron vähennysoikeutta koskevia sääntöjä sovelletaan jo EU:ssa ATAD-direktiivin (The Anti Tax Avoidance Directive) 4 artiklan nojalla, verovelvollinen soveltaa ensimmäiseksi tämän ehdotuksen 6 artiklan sääntöä ja laskee sen jälkeen sovellettavan vähennyksen ATAD-direktiivin 4 artiklan mukaisesti. Jos ATAD-säännön soveltamisen tuloksena on pienempi vähennyskelpoinen määrä, verovelvollisella on oikeus siirtää niiden välinen erotus eteenpäin tai taaksepäin ATAD-direktiivin 4 artiklan mukaisesti.

Jos esimerkiksi yrityksen A ylimenevät vieraan pääoman menot ovat 100, sen olisi

(1) ensin sovellettava tämän direktiiviehdotuksen 6 artiklaa, jossa rajoitetaan vähennyskelpoisuus 85 prosenttiin $100 : 85 = 117,6$, jolloin vähennyskelpoton määrä on 17,6;

(2) sen jälkeen laskettava ATAD-direktiivin 4 artiklan nojalla vähennyskelpoinen määrä. Jos vähennyskelpoinen määrä on pienempi, esimerkiksi 80 (jolloin vähennyskelpoton määrä on suurempi, eli 20), ero vähennyskelpoisuudessa eli vähennyskelpoton lisämäärä ($85 - 80 = 5$) siirrettäisiin eteenpäin tai taaksepäin ATAD-direktiivin, sellaisena kuin se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, 4 artiklan edellytysten mukaisesti. Lopputulos yhtiön A osalta on, että

vieraan pääoman korkomenoista 15 (100–85) on vähennyskelvotonta ja 5 (85–80) siirretään eteenpäin tai taaksepäin.

Seuranta ja raportointi

Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain tiettyjä tietoja, jotta uusien sääntöjen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia voidaan seurata. Komissio käyttää näitä tietoja muun muassa arvioidakseen direktiivin täytäntöönpanoa ja raportoidakseen siitä.

Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa tiedot komissiolle kolmen kuukauden kuluttua kunkin verovuoden päättymisestä.

Säädösvallan siirto

Ehdotuksen mukaan komissiolla on valta muuttaa riskipreemion tasoa antamalla delegoituja säädöksiä. Komissio voi ehdotuksen mukaan käyttää tätä valtaa vain erityisolosuhteissa eli silloin, kun inflaatio ja/tai talouskasvu edellyttävät riskipreemion korottamista tai alentamista ja edellyttäen, että asiaa koskevissa tiedoissa, kertomuksissa ja tilastoissa (myös jäsenvaltioiden toimittamissa) todetaan, että tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien yritysten velkojen rahoitusehtojen EU:n keskiarvo on yli kaksinkertaistunut tai puolittunut riskipreemion viimeisimmän määrittämisen jälkeen. Tällaisissa tapauksissa on olennaisen tärkeää, että sovellettavia korkoja voidaan muuttaa nopeasti ja sujuvasti todellisia markkinaolosuhteita vastaaviksi ilman täysimittaista lainsäädäntömenettelyä. Tätä komission toimivaltaa on kuitenkin rajoitettu asianmukaisesti, ja se voidaan peruuttaa.

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Kun tämä ehdotus direktiiviksi on hyväksytty, se olisi saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä 31. joulukuuta 2023 mennessä, ja se tulee voimaan 1. tammikuuta 2024.

Jäsenvaltiot, joilla on omia sääntöjä oman pääoman lisäystä koskevasta vähennyksestä, voivat lykätä tämän direktiivin säännösten soveltamista niin kauan kuin kansallisissa säännöissä jo vahvistetut oikeudet ovat voimassa. Verovelvolliset, jotka hyötyvät 1. tammikuuta 2024 oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevasta vähennyksestä kansallisen lainsäädäntönsä nojalla (Belgiassa, Kyproksella, Italiassa, Maltalla, Puolassa ja Portugalissa), voivat jatkaa kyseisen vähennyksen soveltamista kansallisen lainsäädännön nojalla enintään kymmenen vuoden ajan eikä missään tapauksessa pidempään kuin se on sallittu kansallisessa lainsäädännössä. Muissa tapauksissa tämän direktiivin sääntöjä sovelletaan niiden soveltamispäivästä alkaen kaikkiin muihin verovelvollisiin kaikissa jäsenvaltioissa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artiklaan, joten ehdotuksen hyväksyminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla ainoastaan, jos suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin kansalli-

sella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toiminnan sisältö ja muoto eivät saa kuitenkaan ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (suhteellisuusperiaate).

Komissio perustelee ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sillä, että oman pääoman ehtoista rahoitusta ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta kohdellaan jäsenvaltioiden verojärjestelmissä eri tavoin. Vieraan pääoman käyttämisestä aiheutuneet korkomenot ovat vähintään ATAD:ssa asetetuin rajoituksin vähennyskelpoisia, mutta oman pääoman ehtoista aiheutuneet menot kuten osingot eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia. Tämä on omiaan vääristämään valintaa oman pääoman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen välillä. Komission mukaan ehdotuksella on tarkoitus puuttua tähän vääristymään tekemällä oman pääoman käytöstä aiheutuneet menot osin vähennyskelpoisiksi ja toisaalta kiristämällä korkomenojen vähentämistä koskevia säännöksiä.

Vinoutuma oman pääoman ehtoisen rahoituksen menojen ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen menojen vähennyskelpoisuudessa on komission mukaan EU-alueen yhteinen. Tästä huolimatta tällä hetkellä vain 6 jäsenvaltiossa on voimassa sääntelyä, jonka mukaan oman pääoman ehtoisen rahoituksen käyttämisestä aiheutuvat menot olisivat joiltakin osin vähennyskelpoisia verotuksessa. Komission mukaan oman pääoman menojen huomioiminen näiden 6 jäsenvaltion lainsäädännössä on hyvin hajanaista. Nämä erot oman pääoman menojen vähennyskelpoisuudessa jäsenvaltioissa on komission mukana omiaan vaikuttamaan yhteismarkkinan toimintaan sekä sijoitusten sijoittautumiseen jäsenvaltioiden välillä. Näitä tavoitteita ei komission mukaan voida saavuttaa tyydyttävällä tavalla, mikäli jäsenvaltiot ryhtyisivät toimenpiteisiin kukin erikseen.

Komission arvion mukaan suunnitellut toimenpiteet eivät mene pidemmälle kuin mitä sisämarkkinoiden tarpeellisen suojan varmistaminen vaatii. Komission mukaan direktiivi varmistaa ehdotettujen toimien kestävyden jäsenvaltioiden talousarvioissa kiristäessään korkojen vähennyskelpoisuutta koskevia rajoituksia samalla kun oman pääoman käytöstä aiheutuvat menot säädetään osittain vähennyskelpoisiksi. Komission mukaan yhdenmukaiset oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevaa vähennystä koskevat säännökset lisäksi lisäävät ennakoitavuutta yhteismarkkinalla ja pienentävät verovelvollisille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Näin ollen direktiivi varmistaa komission mukaan vain sääntöjen välttämättömän yhdenmukaistamisen unionin alueella asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arvioitaessa nyt tarkastelun kohteena olevaa direktiiviehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta on arvioitava ovatko ehdotetut toimet verotukseen liittyvien väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta tarpeen ja oikeasuhtaisia. Direktiiviehdotuksen mukaisesti sen keskeisenä tavoitteena neutralisoida oman pääoman ja vieraan pääoman kohtelua verotuksessa. Rajat ylittäviä lainoja ja näistä aiheutuneita korkomenojen vähennyskelpoisuutta on käytetty verosuunnittelun välineenä. Näin ollen ainakin korkojen vähennysoikeuden osalta järjestelyihin liittyy rajat ylittävä elementti ja tämän osalta voidaan pitää oikeana komission näkemystä siitä, että tavoite voidaan saavuttaa tehokkaimmin keskitetyllä ratkaisulla. Ehdotetun oman pääoman ehtoisen rahoituksen vähennyksen osalta rajat ylittävä elementti näyttää täyttyvän vain välillisemmin.

Ehdotettuun oman pääoman vähennykseen liittyy haitallisen veronkiertämisen riski ja tämä on myös tunnistettu direktiiviehdotuksessa. Artiklan 5 mukaan jäsenvaltioiden on sisällytettävä lainsäädäntöön säädökset, jotka estävät vähennyksen tekemisen artikkelissa luetelluissa olosuhteissa. Tällaisen erityisen veronkiertosäännöksen voidaan olettaa monimutkaistavan verojärjestelmää.

Direktiiviehdotuksessa ehdotettu vähennys ei ole sellainen vähennys, joka voitaisiin vähentää tulosta OECD:n minimiveroa varten määriteltävää efektiivistä verokantaa määriteltäessä ja voi näin ollen johtaa tietyissä tilanteissa täydennysveron määräämiseen. Minimiveron piiriin kuuluvien konserniyhtiöiden on näin ollen analysoitava verovuosiakohtaisesti, vaatiiko se ehdotettua oman pääoman vähennystä.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on huomion arvoista, että ehdotetut oman pääoman menojen vähentämistä koskevat säännökset ovat teknisesti verrattain monimutkaiset. Vähennys lasketaan vertaamalla oman pääoman muutosta verovuoden aikana ja kertomalla tämä direktiiviehdotuksessa määritetyllä korkoprosentilla. Myös ajallisesti ehdotettujen säännösten soveltamiseen liittyy useita erilaisia aikarajoja. Komission mukaan esitys on omiaan aiheuttamaan josakin määrin lyhyen tähtäimen verotuksen toimittamiseen liittyvien kulujen lisääntymistä verohallinnolle ja jonkin verran hallinnollisten kulujen lisääntymistä verovelvollisille. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa kuitenkin todennäköiseltä, että toteutuessaan ehdotus oman pääoman vähennyksestä aiheuttaisi vähäistä enemmän hallinnollisia kustannuksia sekä verohallinnolle että verovelvollisille Suomessa. Ehdotettujen säännösten monimutkaisuudesta johtuen on kyseenalaista, voidaanko tavoitteet saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin kansallisella, kuten toissijaisuusperiaate edellyttää, vai voitaisiinko tavoitteisiin päästä muilla toimilla, jotka mahdollistaisivat oman pääoman ehtoista koskevan vähennyksen räätälöimisen paremmin kunkin jäsenvaltion verojärjestelmään sopivaksi.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset EU-alueella

Direktiiviehdotukseen liittyvä taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu osittain Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskuksen CORTAX-simulointimallilla tehtyihin laskelmiin.

Direktiiviehdotukseen liittyvän vaikutusarvion mukaan muutosten tärkeimmäksi välittömäksi hyödyksi EU-alueella on arvioitu, että suuremmat yritysten oman pääoman osuudet vähentävät yritysten maksukyvyttömyysriskejä. Vaikutusarvion mukaan muutos myös lisäisi pääomasijoituksia EU:ssa, joten se voisi välillisesti edistää innovatiivisen teknologian kehittämistä. Tällä voisi olla merkitystä nopeasti kasvaville innovatiivisille yrityksille sekä vihreälle ja digitaaliselle siirtymälle. Pk-yritysten arvioidaan hyötyvän korkeammasta nimelliskorosta, ja niiden pääsy osakemarkkinoille helpottuisi. Vaikutusarvion perusteella muutoksella odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös kilpailukykyyn, innovointiin, kasvuun ja työllisyyteen EU:ssa. Sillä myös korjataan sisämarkkinoiden hajanaisuutta poistamalla erilainen kohtelu oman pääoman ehtoista rahoitusta koskevien erilaisten kansallisten vähennysten välillä määräämällä samat hallinnolliset säännöt kaikille EU:n jäsenvaltioille. Lisäksi se sisältää yhdenmukaisia ja tehokkaita toimenpiteitä aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi EU:ssa.

Vaikutusarvion mukaan ehdotuksen kustannukset aiheutuvat käytännössä yrityksille ja veroviranomaisille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten kasvusta. Yrityksille verosääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten odotetaan kasvavan rajoitetusti. Myös veroviranomaisten kustannusten kasvun odotetaan olevan maltillista.

Vaikutusarvio sisältää myös arvion verotuottovaikutuksista EU-alueella. Koska ehdotus sisältää sekä verotuottoa vähentäviä että lisääviä elementtejä, ehdotuksen yhteisvaikutuksen verotuottoihin arvioidaan komission laskelmissa jäävän EU-tasolla pieneksi. Koko EU-alueen yhteisöverotuotot pienenisivät 0,044 % EU-alueen BKT:sta kun taas verotuotot yhteensä kasvaisivat 0,075 % BKT:sta.

Komission vaikutusarviossa taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu edistyneellä CORTAX-simulointimallilla. Tästä huolimatta selvityksessä esitettiin arvioihin EU-alueen talouteen ja verotuottoihin kohdistuvista vaikutuksista on syytä suhtautua varauksella. Tämä johtuu siitä, että simulointimallissa ei ole voitu ottaa huomioon kaikkia ehdotukseen liittyviä laskentasaannota, joilla voi olla vaikutusta tuotantoon ja veropohjaan, ja koska käytettävä aineisto sisältää erilaisia epävarmuuksia.

Taloudelliset vaikutukset Suomessa

Direktiiviehdotukseen sisältyvässä vaikutusarviossa ei ole arvioitu ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltiokohtaisesti. Tämä johtuu laskelmien perustana olevien maa-kohtaisten tietojen epävarmuuksista.

Direktiiviehdotuksen vaikutuksista Suomen yhteisöverotuottoon ei ole mahdollista tässä vaiheessa esittää arviota. Ottaen huomioon, että oman pääoman vähennystä koskeva ehdotus olisi täysin uudenlainen elementti Suomen yritysverojärjestelmässä sekä sen ehdotetut ominaisuudet, on direktiiviehdotuksessa esitettyyn näkemykseen sen suhteellisen vähäisestä hallinnollisesta taakasta yrityksille ja veroviranomaisille syytä suhtautua varauksellisesti.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaalle rekisteröidyt yhteisöt maksavat valtakunnalle yhteisöveron valtionosuuden, mutta kuntien osuuden suuruudesta säättää maakuntapäivät.

Koska direktiiviehdotus koskee veropohjan tiivistämistä siltä osin kuin kyse on korkovähennysten hyödyntämisestä verosuunnittelun välineenä. Ehdotus ei sisällä verokantoja koskevia säännöksiä, eikä ehdotuksella olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan. Veropohjan tiivistämistä koskevilla korkojen vähennyskelpoisuutta koskevilla säännöksillä saattaa olla vaikutusta Ahvenanmaan verotuottoihin niitä kasvattavasti, kun taas ehdotettu oman pääoman vähennys toteutuessaan pienentäisi verotuloja.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Direktiiviehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnon antoivat Verohallinto, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, Finanssiala ry, Finnwatch ry, Keskuskaupakamari, Perheyrittäjien liitto ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry., Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Pohjolan Voima Oyj, Teollisuuden Voima Oyj, professori Juha Lindgren, professori Marianne Malmgren, apulaisprofessori Moritz Scherleitner ja työelämäprofessori Timo Viherkenttä. Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Pankki ja Työeläkevakuuttajat TELA ry ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa ehdotukseen.

Lausunnoissa on yleisesti kannatettu direktiiviehdotuksen tavoitteita sekä oman ja vieraan pääoman verokohtelun lähentämistä toisiinsa nähden. Direktiiviehdotuksessa esitetyjä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi sen sijaan pidettiin yleisesti huonoina. Elinkeinoelämää edustavien tahojen lausunnoissa korostettiin yleisesti, että ehdotettu korkovähennysrajoituksen kiristys koskisi kaikkia, mutta oman pääoman vähennyksestä hyötyisivät vain harvat ja lisäksi oman pääoman vähennyksen taso olisi vaatimaton suhteessa korkovähennysrajoituksen kiristykseen. Kahdessa launnossa puolestaan nähtiin, että aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estämiseksi ainoastaan korkovähennysoikeuden rajoitus tulisi toteuttaa ja jättää oman

pääoman vähennys kokonaan toteuttamatta. Useissa lausunnoissa korostettiin kansallisen vaikutusarvioinnin tärkeyttä. Monet lausunnonantajat huomauttivat myös, että direktiiviehdotus ei huomioi Suomen kansallisia erityispiirteitä, kuten keskinäisiä kiinteistöyhtiöitä, asunto-osakeyhtiöitä ja Mankala-yhtiöitä, joiden voi olla vaikeaa päästä hyötymään oman pääoman vähennyksestä, mutta joita korkovähennysrajoituksen kiristys kuitenkin koskisi.

Muistiolounnos direktiiviehdotuksesta on ollut kirjallisessa menettelyssä 28.6.–1.7.2022 EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa 9 – Verot.

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston korkean tason verotyöryhmässä 2 päivänä kesäkuuta 2022. Asian käsittely työryhmissä on alkanut 10 päivänä kesäkuuta 2022.

7 Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestävällä tavalla. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikansallisten suuryritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua. Valtioneuvosto pitää velan ja oman pääoman perusteella yritysverotuksessa tehtävää vähennystä ja koron vähennyskelpoisuuden rajoittamista koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina, mutta katsoo tavoitteen saavuttamiseksi valittujen keinojen vaativan vielä laajaa jatkovalmistelua.

Direktiiviehdotuksen ainoa selkeästi nähtävissä oleva seuraus on korkovähennysrajoituksen kiristyminen ja laajentuminen koskemaan myös niitä pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joita voimassa olevat korkovähennysrajoitukset eivät koske. Oman pääoman vähennyksestä koituva hyöty yrityksille riippuu monista vaikeasti hahmotettavista asioista, ja vähennyksen perusteella saatavan veroedun tasoa ja sen suhdetta ehdotetun korkovähennysrajoituksen kiristykseen ei ole tällä hetkellä mahdollista arvioida. Erityisesti oman pääoman vähennystä koskeva ehdotus vaikuttaa monimutkaiselta, ja siitä vaikuttaisi syntyvän vähäistä suurempaa hallinnollista taakkaa niin verovelvollisille kuin Verohallinnollekin. Jatkokäsittelyssä tulisi tutkia mahdollisuuksia säännösten yksinkertaistamiseen.

Direktiiviehdotuksessa esitetään siirrettäväksi komissiolle valtaa antaa delegoituja säädöksiä eräiltä osin. Ehdotuksen mukaan komissiolla on valta muuttaa riskipreemion tasoa antamalla delegoituja säädöksiä. Toimivallan siirto on hyvin rajallinen ja ehdotuksen mukaan komissio voi käyttää tätä valtaa vain direktiiviehdotuksessa luetelluissa erityisolosuhteissa. Valtioneuvosto katsoo, että tätä toimivallan siirtoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ehdotuksena, jotta ehdotettu sääntely toimisi tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Direktiiviehdotuksessa ei mainita mitään sen suhteesta samaan aikaan valmistelussa olevaan ehdotukseen neuvoston direktiiviksi konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa (minimiverodirektiivi). Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiiviehdotus voisi joissain tilanteissa johtaa siihen, että yrityksen verotuksen taso laskee oman pääoman vähennyksen johdosta alle minimiverodirektiivissä määritellyn tason, ja yritys joutuu tästä johdun maksamaan täydennysveroa. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi käsitellä sen suhdetta minimiverodirektiiviin ja arvioida, onko direktiiviehdotuksen kaltaista muutosta tarpeen saattaa voimaan lähes samaan aikaan minimiverodirektiivin kaltaisen merkittävän kansainvälistä verotusta koskevan muutoksen kanssa.

Veropohjan tiivistäminen, haitallisen verokilpailun ehkäisy ja vieraan pääoman käyttöön liittyvän veron kiertämisen estäminen on tärkeää kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Oman pääoman perusteella tehtävä vähennys on kuitenkin melko suuri periaatteellinen muutos vero-

järjestelmään ja näin ollen se vaikuttaa merkittävästi kansallisiin verojärjestelmiin. Direktiiviehdotuksen lähestymistapa sääntelykohteeseen vaikuttaa sen odotettavissa olevien seurausten ja tavoitteiden valossa vaativan kattavaa lisäselvitystä, jotta valittua lähestymistapaa voitaisiin pitää kannatettavana. Myös ehdotuksen suhdetta EU-oikeudellisiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin tulee arvioida jatkokäsittelyssä. Ehdotukseen sisältyy avoimia kysymyksiä muun muassa minimiverodirektiiviin ja yritysjärjestelyihin liittyen, ja niitä tulee selvittää ja selkiyttää jatkovalmistelussa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimet kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti, eikä sääntely aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai Verohallinnolle myös EU-oikeudellinen toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Jatkovalmistelussa olisi pyrittävä saamaan tarkempi taloudellinen vaikutusarvio direktiiviehdotuksesta, jotta taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida jäsenvaltioiden tasolla.

Suomen kantaa tarkistetaan tarvittaessa jatkovalmistelun yhteydessä.