

Asia: HE 265/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta sekä KAA 9/2020 vp, LA 17/2020 vp, LA 78/2020 vp, TPA 7/2020 vp ja TPA 119/2020 vp

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua talousvaliokunnalle sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muuttamisesta sekä näihin liittyvistä laki-, toimenpide- ja kansalaisaloitteista.

HE:ssä esitetään muutettavaksi useita sähkömarkkinalain pykäläiä sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu lain 14 §:ää. Muutosten tavoitteena on hillitä sähkönsiirtohintojen nousua. Muissa käsittelyn kohteena olevissa aloitteissa on esitetty vaihtoehtoisia toteutustapoja samojen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Finnwatchilla ei ole kantaa HE:ssä esitettyihin muutoksiin tai korjaustoimien tarkoituksenmukaiseen toteutukseen. Haluamme kuitenkin nostaa esiin tiettyjä yhtiöiden pääomarakenteeseen liittyviä seikkoja, joilla on merkitystä sekä nyt ehdotetun sääntelyn toteutuksen että sähkönsiirtoalalla havaitun aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan kannalta.

Yrityksen pääomarakenne on muokattavissa

Sähkönsiirtoalaa koskevaa sääntelyä suunniteltaessa on tärkeää tiedostaa, että yritykset voivat muokata pääomarakennettaan eli oman pääoman ja vieraan pääoman suhdetta. Erityisen helppoa pääomarakenteen muokkaaminen on konsernirakenteissa. Yritys pystyy pitkälti itse päättämään, minkä konserniyhtiön taseeseen konsernin velat sijoitetaan ja mikä on oman pääoman määrä kussakin konserniyhtiössä. Yksittäisen konserniyhtiön pääomarakennetta voidaan näin ollen muokata ilman, että koko konsernin pääomarakenteessa tapahtuu muutoksia.

Myös koko konsernin pääomarakenteen muokkaaminen on mahdollista konserneissa, joissa omistajien lukumäärä on rajallinen. Konsernin omistajilla on oman pääoman ehtoisten sijoitusten ohella mahdollisuus tarjota omistamalleen yritykselle myös vieraan pääoman ehtoista lainarahaa. Sähkönsiirtoalan kaltaisilla varmatuottoisilla aloilla konsernista voidaan tehdä hyvin velkainen myös ulkopuolisilta tahoilta nostetulla lainarahoituksella.

Näiden pääomarakenteen muokkausmahdollisuuksien yhteyttä nyt käsiteltävien sääntelymuutosten toteutukseen ja sähkönsiirtoalalla havaitun aggressiivisen verosuunnittelun kitkemiseen on käsitelty yksityiskohtaisemmin alla.

Pääomarakenteeseen liittyvät kannustevaikutukset hyvä huomioida kohtuullisen tuottoasteen määrittävään malliin tehtävissä muutoksissa

Osassa lausunnon kohteena olevista aloitteista (LA 17/2020, KAA 9/2020) esitetään lakimuutosta, jonka seurauksena kohtuullisen tuottoasteen määrittäisiin käyttämään verkonhaltijakohtaista todellista pääomarakennetta. Tällä hetkellä Energiavirastolla on valtuudet päättää hyväksytyn tuoton määritystavasta eli siitä ei ole säädetty laissa. Energiaviraston määrittämässä WACC-mallissa (pääoman painotetun keskikustannuksen malli) käytetään tosiasiallisen pääomarakenteen sijasta laskennallista tavoitepääomarakennetta, jossa oman pääoman osuus on 60 % ja vieraan pääoman osuus 40 %. Useiden yhtiöiden kohdalla todelliset osuudet eroavat näistä merkittävästi. Tästä voidaan nähdä aiheutuvan taloudellista etua tavoitepääomarakennetta velkaisemmille yhtiölle, kun tuottoasteesta muodostuu näiden yhtiöiden kohdalla korkeampi kuin mitä se olisi todellisella pääomarakenteella laskettuna¹. Tältä kannalta muutosehdotukselle on ymmärrettävät perusteet.

Lakialoiteissa (LA 17/2020, KAA 9/2020) esitetty muutos johtaisi kuitenkin siihen, että yhtiöillä olisi vahvat kannusteet muokata pääomarakennettaan tuottoasteen kasvattamiseksi, koska suuremmalla oman pääoman osuudella yhtiön olisi mahdollista saavuttaa korkeampi sallittu tuottoaste. Kuten edellä todettiin, yrityksillä on tähän varsin hyvät mahdollisuudet. Finnwatchin aggressiiviseen verosuunnitteluun keskittyvissä tutkimuksissa² on havaittu, että yritykset myös hyödyntävät tätä mahdollisuutta eli pääomarakenteeseen sidotut taloudelliset kannusteet johtavat herkästi pääomarakenteen muokkaamiseen. Tämä olisi tärkeää ottaa huomioon, mikäli WACC-mallissa käytetyn pääomarakenteen muuttamista nykyisestä päädytään harkitsemaan.

Pääomarakenteen muokkaamiseen kannustavia korkovähennysrajoituksia korjattava aggressiivisen verosuunnittelun kitkemiseksi

Sähkönsiirtoalalla olennaista on tarkastella paitsi kuluttajien maksettavaksi tulevia sähkönsiirtomaksuja ja niiden muodostumista, myös luonnollisessa monopoliasemassa olevien yhtiöiden veronmaksua.

Suomessa pääomarakenteen muokkaamismahdollisuudet yhdessä heikon verolainsäädännön kanssa avaavat mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle. Verolainsäädäntö, joka sallii korkokulujen vähentämisen verotuksessa, mutta ei mahdollista

¹ Nykymallissa pääomarakenteen muokkaamisella ei kuitenkaan voida vaikuttaa tuottoasteen tasoon, vaan kyse on ainoastaan siitä, onko mallin tuottama tuottoaste kohtuullinen yhtiön todellinen pääomarakenne huomioiden, ja kohteleeeko malli tämän osalta kaikkia yhtiöitä tasavertaisesti.

² Kts. esim. Sähkönsiirtoyhtiöt välttävät veroja korkojärjestelyillä: <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/789-saekoensiirotyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae> tai Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla: <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/730-aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>

omalle pääomalle maksettavan tuoton vähentämistä, tarjoaa kannusteen kasvattaa vieraan pääoman osuutta yrityksen pääomarakenteessa. Omistajan on siis kannattavampaa lainata omistamalleen yhtiölle rahaa sen sijaan, että yritykseen tehtäisiin oman pääoman ehtoisia sijoituksia. Yrityksen tarkoituksellinen velkaannuttaminen voidaan toteuttaa myös ulkopuolisilta tahoilta nostettujen lainojen muodossa.

Korkojen vähennyskelpoisuus johtaa lisäksi tilanteeseen, jossa yritys voi pienentää todellisessa toimintamaassa näytettävää verotettavaa tulosta maksamalla korkoja toisessa maassa toimivalle konserniyhtiölle. Kun korot vastaanottava konserniyhtiö on rekisteröity sellaiseen maahan, jossa näitä korkotuloja verotetaan kevyesti tai ei lainkaan, voivat näin saavutetut verohyödyt nousta konsernitasolla suuriksi. Suurin häviö on todellisen toimintamaan verottaja, joka jää ilman verotuloja siitä huolimatta, että voitot ovat tosiasiallisesti syntyneen ko. valtiossa harjoitetusta toiminnasta.

Korkojen muodossa tapahtuva voitonsiirto ja sijoitustuottojen kotiutus ovat laajasti tunnustettuja ongelmia, joihin on useissa maissa, ml. Suomessa, puututtu nk. korkovähennysrajoitusten avulla. Elinkeinoverolakiin sisältyvät korkovähennysrajoitukset asettavat rajat sille, missä tilanteissa ja kuinka paljon korkokuluja voidaan verotuksessa vähentää. Suomessa korkovähennysrajoituksiin sisältyy kuitenkin useita merkittäviä heikkouksia, joiden johdosta osa yrityksistä pystyy vähentämään verotuksessa varsin mittavia korkokuluja, ja osa yrityksistä vapautuu täysin rajoituksilta³.

Korkovähennysrajoitusten heikkouksia hyödynnetään sähkönsiirtoyhtiöissä

Finnwatchin syksyllä 2020 julkaiseman selvityksen⁴ mukaan yksityistetyt sähkönsiirtoyhtiöt hyödyntävät aktiivisesti Suomen korkovähennysrajoituksiin sisältyviä heikkouksia. Arviomme mukaan Carunan ja Elenian aggressiivinen verosuunnittelu on aiheuttanut Suomelle noin 90 miljoonan euron veromenetykset pelkästään vuosien 2015–2019 aikana. Molemmissa yhtiöissä on tarkasteluperiodin aikana hyödynnetty mm. korkeakorkoisia osakaslainoja, joiden avulla voittoja on saatu siirrettyä yhtiöiden omistajille korkokulujen muodossa. Ulkomaille maksetut osakaslainojen korot ovat pienentäneet Suomessa näytettävää verotettavaa tulosta.

Carunan kohdalla aggressiivinen verosuunnittelu on perustunut nk. tasevapautuksen hyödyntämiseen. Tasevapautuksen nojalla yrityksen on mahdollista vapautua kokonaan korkovähennysrajoituksilta, jos yritys pystyy osoittamaan, ettei korkoja verotuksessa

³ Mm. Työelämäprofessori Viherkenttä on todennut nk. Vihriälän raportin veroliitteessä korkovähennysrajoitusten jääneen viimeisimmällä uudistuskierroksella lobbauksesta johtuen lievähköiksi (s. 5):

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite12_Viherkentta.pdf

⁴ Sähkönsiirtoyhtiöt välttävät veroja korkojärjestelyillä: <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/789-saehkoensiirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae>

vähentävä yhtiö ole koko konsernia velkaisempi. Taustalla on oletus, ettei kyseessä voi olla keinotekoinen, verovälttelytarkoituksessa tapahtuva velkaannuttaminen, mikäli suomalaisen yhtiön rahoitusrakenne ei eroa konsernin rahoitusrakenteesta. Sinänsä loogisen kuuloisessa oletuksessa jää kuitenkin huomioimatta, että myös koko konsernin velkaannuttaminen sisäisillä lainoilla on tietynlaisissa omistusrakenteissa verrattain helppoa, ja juuri näin Carunassakin on toimittu. Tasevapautusta voidaanakin perustellusti pitää yhtenä Suomen korkovähennysrajoitusten keskeisimmistä heikkouksista.

Elenian kohdalla korkeiden osakaslainakorkojen vähennysmahdollisuus perustui tarkasteluperiodin alkuvuosina siihen, ettei konsernin omistajilta nostettuja lainoja katsottu etuyhteyslainoiksi eikä ulkopuolisille tahoille maksettavien korkojen vähennyskelpoisuutta rajoitettu lainkaan ennen vuotta 2019. EU:n veronkiertodirektiivin implementoinnin myötä tilanne korjaantui tältä osin. Elenia on kuitenkin tämän jälkeenkin hyötynyt merkittävästi muista korkovähennysrajoituksiin sisältyvistä heikkouksista. Iso osa Elenian lainoista jää kokonaan korkovähennysrajoitusten ulkopuolelle ennen 17.6.2016 solmittuja lainasopimuksia koskevan siirtymäsäännöksen johdosta. Siirtymäsäännöksen ulkopuolelle jäävistä koroista valtaosa on puolestaan saatu vähentää vähennyskelpoisuuden ylärajan määrittävän, Suomessa korkeahkolle tasolle asetetun, EBITD-rajan perusteella.

Tasevapautuksesta luovuttava ja vähennyskelpoisuuden ylärajoja leikattava

Korkokulujen muodossa tapahtuva aggressiivinen verosuunnittelu on mahdollista lopettaa korkovähennysrajoituksia korjaamalla. Keskeisimpiä toimia ovat tasevapautuksesta luopuminen sekä korkovähennysten ylärajan määrittävien euromääräisten ja prosentuaalisten rajojen laskeminen. Myös siirtymäsäännöksen ja rahoitussektorin vapautuksen tarkoituksenmukaisuutta olisi perusteltua uudelleenarvioida. Valtiovarainministeriössä on paraikaa laadittavana nykyisten korkovähennysrajoitusten toimivuutta koskeva selvitys. Korkovähennysrajoitusten korjaustoimiin tulee ryhtyä heti selvityksen valmistuttua.