

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - Verojen kiertämistä koskeva paketti: Seuraavat toimet tehokkaan verotuksen ja paremman verotuksen avoimuuden toteuttamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (U 7/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (U 7/2016 vp): Valtiovarainvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 9/2016 vp — U 7/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - Verojen kiertämistä koskeva paketti: Seuraavat toimet tehokkaan verotuksen ja paremman verotuksen avoimuuden toteuttamiseksi (E 11/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marianne Malmgrén, valtiovarainministeriö

Verojaosto on kuullut:

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

- erityisasiantuntija Tarja Järvinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marianne Malmgrén, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Anu Rajamäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Minna Upola, valtiovarainministeriö
- veroasiantuntija Jari Salokoski, Verohallinto
- veroasiantuntija Virpi Pasanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Lyydia Kilpi, Kepa ry
- johtaja Ann-Mari Kemell, Keskuskauppakamari
- ekonomisti Erkki Laukkanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- OTT Kristiina Äimä, Suomen Veroasiantuntijat ry
- veroasiantuntija Laura Kurki, Suomen Yrittäjät ry
- apulaisprofessori Tomi Viitala, Aalto-yliopisto
- professori Marjaana Helminen

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finnwatch ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Veronmaksajain keskusliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

E 11/2016 vp

Tiedonanto jakautuu seitsemään osioon. Osiossa 1 käsitellään oikeudenmukaisen ja tehokkaan yhtiöverotuksen lähtökohtia. Osiossa 2 kuvataan aggressiivisen verosuunnittelun luomia maailmanlaajuisia ongelmia. Osiossa 3 peräänkuulutetaan poliittista kunnianhimoa ja oikeusvarmuutta muun muassa, jotta yrityksille voitaisiin luoda parempi toimintaympäristö. Osiossa 4 käsitellään tehokasta verotusta ja sen varmistamista, että vero maksetaan paikassa, jossa arvo muodostuu. Osiossa 5 käsitellään avoimuutta ja tehokasta tapaa varmistaa verotietojen saanti. Osiossa 6 tarkastellaan kaksinkertaisen verotuksen riskiin puuttumista ja osiossa 7 tulevia toimia.

U 7/2016 vp — UJ 9/2016 vp

Ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, jäljempänä direktiiviehdotus, on annettu 3 päivänä maaliskuuta 2016 eduskunnalle U-kirje (U 7/2016 vp). Asian poikkeuksellisen nopean etenemisen vuoksi katsotaan aiheelliseksi toimittaa eduskunnalle U-jatkokirje, jossa annetaan tietoa direktiiviehdotuksen jatkokäsittelystä ja tarkistetaan valtioneuvoston kantaa. Eduskunnan jatkoinformointia on tässä vaiheessa pidettävä aiheellisena huomioon ottaen ehdotuksen jatkokäsittelyn vaihe ja siinä esillä olevat direktiiviehdotuksen muutosehdotukset, vaikka direktiiviehdotuksen käsittely ei ole päättynyt neuvoston työryhmässä. Direktiiviehdotuksesta pyritään edelleen poliittiseen yhteisymmärrykseen toukokuun 2016 Ecofin-neuvostossa.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

Valtioneuvoston kanta

E 11/2016 vp

Suomi kannattaa ja pitää erittäin tärkeänä tiedonannossa esitettyä oikeudenmukaista, tehokasta ja kasvua edistävää yhtiöverojärjestelmää, joka perustuu periaatteeseen, että yritysten on maksettava verot siihen maahan, josta voitot ovat peräisin. Suomi pitää myös tärkeänä toimenpiteitä veron välttämisen ja voitonsiirron estämiseksi.

Aloitteiden jatkokäsittelyssä on otettava huomioon toimenpiteiden vaikutus jäsenvaltioiden ja EU:n kilpailukykyyn. Kilpailukykyyn vaikuttaa muun muassa se, miten ja millä aikataululla vastaavia toimenpiteitä sovelletaan EU:n ulkopuolisissa valtioissa.

Aloitteiden jatkokäsittelyssä on myös arvioitava, mikä vaikutus on sillä, että tiedonantoon sisältyvillä direktiiviehdotuksilla siirretään tietyiltä osin kansallista tuloverotuksen toimivaltaa EU:lle. Yleensä ottaen toimivallan siirrolla voi olla merkitystä jäsenvaltion mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan keinona.

Direktiiviehdotusten arvioinnissa on otettava huomioon ehdotusten yhteensopivuus jäsenvaltioiden erilaisten verojärjestelmien kanssa. EU-sääntelyssä olisi tärkeää kyetä reagoimaan aggressiivisten verosuunnittelurakenteiden muutoksiin nopeasti. Olisi mietittävä, mitkä toimenpiteet sopivat parhaiten toteutettavaksi EU-lainsäädännöllä ja missä toimenpiteissä voidaan käyttää muita EU:n välineitä.

Ulkoiseen tiedonantoon sekä verosopimuksia koskevaan suositukseen sisältyy kannatettavia päämääriä. Niiden arvioinnin osalta on otettava huomioon verosuvereniteetti sekä jäsenvaltioiden erilaiset verojärjestelmät. Verosopimussuositukseen sisältyvät asiat tulevat ratkaistavaksi OECD:n BEPS-suosituksen toimeenpanon yhteydessä viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä, joten näissä oloissa suositus ei välttämättä ole kaikilta osin tarpeellinen. Ulkoista strategiaa koskevan tiedonannon osalta hyötyjä on punnittava suhteessa verosuvereniteettiin sekä suhteisiin kolmansiiin valtioihin.

Aloitteista jäsenvaltioille syntyvien taloudellisten vaikutusten arviointi on myös tärkeää.

U 7/2016 vp — UJ 9/2016 vp

Valtioneuvosto kannattaa, pitää tärkeänä ja on sitoutunut direktiivin tavoitteisiin. Valtioneuvosto myös kannattaa sääntelyä direktiiviehdotuksessa esitetyillä aloilla. Direktiiviehdotuksessa oleva ajatus vähimmäissuojan tasosta on kannatettava, koska se mahdollistaa osittain kansallisten verojärjestelmien erityispiirteiden huomioon ottamisen.

Yleisesti ottaen direktiiviehdotuksen tavoite puuttua tilanteisiin, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten verojärjestelmien eroja, on erittäin tärkeä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteinen kansainvälinen sääntely on perusteltua ja verotuksellista toimivaltaa voitaisiin jossain määrin siirtää Euroopan unionille. Direktiivisääntely mahdollistaisi verotuksen yhdenmukaistamisen sisämarkki-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

noilla aggressiivisen verosuunnittelun hillitsemiseksi yhdenmukaisesti Euroopan unionissa. On kuitenkin tärkeää, että direktiiviehdotuksen tavoitteena oleva tasapaino BEPS-tuotosten yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja kansallisten verojärjestelmien erityispiirteiden säilyttämisen välillä toteutuu. Direktiiviehdotuksen työryhmävalmistelussa sekä alustavassa kansallisessa vaikutusarviossa on tullut esille asioita, jotka vaikuttavat sääntelyn tehokkuuteen, yhteensopivuuteen kansallisen sääntelyn kanssa sekä kilpailukykyyn. Direktiiviehdotuksen osa-alueista olisi mahdollista edetä työryhmävalmistelussa esillä olleiden direktiiviehdotuksen suuntalinjojen mukaisesti maastapoistumisverotuksen, vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskevan lausekkeen, GAAR-säännöksen ja hybridisäännön osalta. Näiden säännösten yksityiskohtia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon edellä mainittuja periaatteita, samoin kuin väliyhteisösääntelyn kohdalla.

Direktiiviehdotuksen korkovähennysrajoitus laajentaisi Suomen nykyisen korkovähennysrajoituksen koskemaan kolmansilta osapuolilta otettujen lainojen korkoja. Tähän laajennukseen sekä siihen, mihin toimialoihin ja yhtiömuotoihin korkovähennystä koskeva sääntely ulottuisi, liittyvät myös ehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset. Työryhmyöskentelyssä on ollut esillä muutoksia, jotka toteutuessaan pienentäisivät kolmansilta osapuolilta otettujen lainojen korkomenojen vähentämisrajoituksen vaikutuksia. Korkovähennysoikeuden rajoitussäännöstä tulee tarkastella ottaen huomioon edellä esitetyt vaikutukset sekä direktiiviehdotus ja sen tavoitteet kokonaisuutena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta keskittyy lausunnossaan pääosin direktiiviehdotukseen, jonka tarkoituksena on vahvistaa sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veronkiertokäytäntöjen torjuntaa koskevia sääntöjä (U 7/2016 vp ja UJ 9/2016 vp). Arvioinnissa on otettu huomioon kuitenkin se, että direktiiviehdotus on osa komission 28.1.2016 julkaisemaa merkittävää veropakettia ja sen sisältämiä veronkierron vastaisia toimenpide-ehdotuksia (E 11/2016 vp). Painoa on annettu myös sille, että EU:n nykyinen puheenjohtajamaa on vienyt veropaketin kahta direktiiviehdotusta päättäväisesti eteenpäin. Niistä toinen, viranomaisten välistä automaattista tietojenvaihtoa koskeva direktiiviehdotus (E 10/2016 vp) on jo tullut hyväksytyksi maaliskuussa. Myös nyt on tarkoitus edetä nopeasti ja päästä poliittiseen ratkaisuun kuluvan toukokuun Ecofin-neuvostossa.

Direktiiviehdotus tulee nähdä myös EU-tason kannanottona niihin toimiin, joita kansainvälinen yhteisö on ajanut G20-maiden ja OECD:n johdolla veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen torjuntaa koskevassa (*Base erosion and profit shifting* — BEPS) hankkeessa. Hankkeen myötä keskusteluun ovat nousseet paitsi huoli veropohjien rapautumisesta ja keinotekoisesta voitonsiirrosta myös kansainvälisen yritysverotuksen oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Erityistä painokkuutta käytyyn keskusteluun ja valmisteltaviin toimiin on tuonut se, että verotusta koskevassa automaattisessa tietojenvaihdossa on otettu ratkaisevat globaalit edistysaskeleet tällä vuosikymmenellä. Merkittävän sykäyksen kehitykselle ovat antaneet Yhdysvaltojen FATCA-lainsäädäntö sekä viimeksi OECD:n *Common Reporting Standard* — CRS. Avoimuuden vaatimus näyttää lisäksi yhä vain korostuvan, kuten G5-maiden valtiovarainministerien kirje 14.4.2016 G20-maiden kollegoilleen tai EU:ssa valmistelussa oleva tilinpäätösdirektiivin (2013/34/EU) muutosehdotus osoittavat (TS 20/2016 vp)¹.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

Edellä olevien taustatekijöiden ohella merkitystä on myös komission vuosi sitten julkaisemalla toimintasuunnitelmalla (E 41/2015 vp), joka sisältää laajasti toimenpiteitä oikeudenmukaisen ja tehokkaan yhtiöverojärjestelmän luomiseksi. Yksi keskeinen ehdotus koskee EU-alueen yhteistä, yhdistettyä yhtiöveropohjaa (*Common Consolidated Corporate Tax Base* — CCCTB), jota komissio on ajanut jo pitkään ja josta on tarkoitus antaa uusi direktiiviehdotus vielä tänä vuonna. Koska sen käsittely ja eteneminen ovat täysin auki ja tulevat vaatimaan joka tapauksessa aikaa, nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen sisältyvät keinot veronkierron estämiseksi ovat valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti perusteltuja. Samalla on kuitenkin todettava, että aggressiivinen verosuunnittelu on laajalti mahdollinen nimenomaan eri valtioiden verojärjestelmien erojen vuoksi. Siinä, missä CCCTB toisi systeemisen ratkaisun EU-tasolla, nyt käsiteltävä direktiiviehdotus puuttuu vain joihinkin keskeisiin verosuunnittelun keinoihin.

Lainsäädäntömuutosten ja EU-tason koordinoinnin tarve

Niin BEPS-hankkeen kuin komission veropaketin kantavana ajatuksena on periaate, jonka mukaan yritysten on maksettava verot siihen maahan, josta voitot ovat peräisin. Yleisesti tiedetään, että aggressiivinen verosuunnittelu heikentää tätä periaatetta ja vääristää yritysten välistä reilua kilpailua. Tästä kärsivät erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset. Lisäksi se aiheuttaa valtioille tulonmenetyksiä ja rapauttaa yleistä veronmaksumoraalia. Koska pääomat liikkuvat vapaasti mutta verojärjestelmät ovat pääosin kansallisia ja keskenään yhteen sovittamattomia, koordinoitujen toimenpiteiden jäsenvaltioiden veropohjien suojaamiseksi ovat valiokunnan mielestä välttämättömiä ja ajankohtaisia.

Komission veropaketti sisältää direktiiviehdotusten ohella myös soft law -tyyppisiä toimenpideehdotuksia. Koska ne eivät ole direktiivin lailla velvoittavia, niiden toimeenpano jää jäsenvaltioiden omaan harkintaan. Tavoitteena oleva yhdenmukaisuus voi jäädä silloin saavuttamatta muutoin kuin periaatetasolla. Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen sisältyvät kuusi konkreettista aihealuetta — korkojen vähennysoikeuden rajoitukset, maastapois-tumisverotus (*exit tax*), hyvitysmenetelmän soveltaminen vapautusmenetelmän sijasta (*switch over*), yleinen veronkiertosäännös (*GAAR*), ulkomaisia väliyhteisöjä koskeva sääntely sekä hybriditilanteet — periaatetason samanmielisyyden ei yksin takaa sääntelyltä tavoiteltavaa tehoa. Koordinoimattomat muutokset saattaisivat päinvastoin heikentää yksittäisten jäsenvaltioiden verotusoikeutta, ajateltakoonpa vain seurauksia eritasoisesta korkojen vähennysoikeuden sääntelystä. Sääntelyn yhtenäisyys vähentää myös yritysten hallinnollista taakkaa ja parantaa oikeusvarmuutta.

Valiokunta puoltaa näistä syistä nimenomaisia ja velvoittavia lainsäädäntömuutoksia, vaikka se merkitsee samalla toimivallan siirtoa direktiivin kattamalta osin EU:lle. Valiokunta korostaa, että kysymys on rajatusta aihepiiristä ja yhdenmukaistetusta minimisääntelystä, joka jättää myös tarpeellista kansallista liikkumavaraa. — Suomen osalta tilanne on myös sikäli hallittava, että meil-

1 G5-maiden valtiovarainministerien kirjeessä tuodaan esiin tarve lisätä avoimuutta yritysten, trustien, säätiöiden, kuoriyhtiöiden ym. tosiasiallisista edunsaajista (beneficial owners). Kirjeessä viitataan OECD:n CRS-tietojenvaihtostandardiin ja esitetään ajatus vastaavanlaisesta, tosiasiallista omistajuutta kuvaavasta tietojenvaihtotavasta. Tilinpäätösdirektiivin muutoksessa on puolestaan kysymys erittäin suurten monikansallisten yritysten velvollisuudesta antaa vuosittain tuloverotietojaan koskeva kertomus, joka olisi julkinen.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

lä on jo samantyyppistä sääntelyä eivätkä kaikki vaadittavat muutokset olisi kovinkaan suuria. Ehdotuksiin liittyy kuitenkin eräitä yksityiskohtia, jotka vaativat harkintaa ja joita valiokunta käsittelee erikseen jäljempänä.

Käsittelyaikataulu ja vaikutusten arviointi

Kuten todettu, direktiiviehdotuksen käsittelyaikataulu on poikkeuksellisen nopea. Komissio puolustaa sitä kuitenkin ajankuluun liittyvillä riskeillä. Se toteaa veropakettia koskevassa tiedonannossaan, että monet jäsenvaltiot aikovat panna täytäntöön BEPS-suosituksia mahdollisimman pian. Mitä kauemmin odotetaan, sitä suurempi on riski, että käyttöön otetaan toisistaan poikkeavia lähestymistapoja. Se taas aiheuttaisi epävarmuutta ja hallinnollista raskautta yrityksille sekä haittaisi sisämarkkinoiden toimintaa.

Käsittelyaikataulun merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, ettei direktiiviehdotuksesta ole tehty itsenäistä vaikutusarviota. Komissio korostaa kuitenkin, että jäsenvaltiot ovat tarkastelleet samoja kysymyksiä yksityiskohtaisesti sekä EU:ssa että OECD:ssä. Lisäksi yrityksiä, kansalaisjärjestöjä ja ammattiryhmiä on kuultu laajasti, ja ne ovat saaneet esittää näkökantansa. Komission mielestä kaikki materiaali on valmiina ja on aika toimia.

Valtioneuvosto on viitannut kuitenkin monen muun lailla tarpeeseen arvioida sekä veropaketin että direktiiviehdotuksen vaikutuksia jäsenvaltioiden ja EU:n kilpailukykyyn. Tällä tarkoitetaan muun ohessa sitä, miten ja millä aikataululla vastaavia toimenpiteitä sovelletaan EU:n ulkopuolisissa valtioissa. Valiokunta pitää tätä perusteltuna huomiona, joka on syytä ottaa huomioon esimerkiksi direktiivin voimaansaattamisaikataulussa. — Olennaista lienee, että velvoittavan sääntelyn sisällöstä päästään yksimielisyyteen. Kansallinen toimeenpano voi edetä sen jälkeen joka tapauksessa tarvittavan huolellisen valmistelun ja sallitun liikkumavaran antamisissa puitteissa.

Kysymys vaikutusten arvioinnista on itsessään monitahoinen; sitä voidaan tarkastella edellä kuvatun lisäksi myös sen perusteella, miten tehokkaita nyt ehdotetut lainsäädäntötoimet ovat. Niiden nimenomaisena tarkoituksena on estää veropakoa, jota tapahtuu myös EU:n alueelta kolmansiin maihin ja lainkäyttöalueisiin. Esitys voi siis vahvistaa unionin aluetta kokonaisuudessaan. Lisäksi sillä voi olla verotuloja tasaava vaikutus myös EU:n sisällä. On myös syytä muistaa, että EU on yhä maailman suurin talousalue, jonka kanssa sen ulkopuolisilla mailla on vahvat siteet. Valiokunta ei pidä sen vuoksi kovin selvänä sitä väitettä, jonka mukaan nyt kaavailut, aggressiivista verosuunnittelua rajoittavat toimet heikentäisivät EU:n kilpailukykyä. EU voi vaikuttaa lisäksi asemaansa myös tukemalla määrätietoisesti BEPS-toimenpiteitä kaikkialla kansainvälisissä yhteyksissä. Aggressiivisen verosuunnittelun vähentäminen globaalilla tasolla on myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden etu.

Valtioneuvoston U-kirjelmään annetusta jatkokirjeestä ilmenee, että valtiovarainministeriö on asettanut 22.1.2016 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida ja analysoida veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoa ehkäisevien toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia. Työryhmän raportti valmistuu kuitenkin vasta myöhemmin tänä vuonna, eikä sen tuloksia ole siten käytettävissä eräitä korkovähennysoikeuden rajoituksiin liittyviä alustavia tietoja lukuun ottamatta. Raportti tulee olemaan kuitenkin hyödyllinen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

Valiokunta käsittelee korkovähennysoikeuden rajoituksesta kertyneitä alustavia tietoja erikseen jäljempänä.

Ehdotettujen toimenpiteiden arviointia

Jatkokirjelmästä ilmenee niin ikään, että direktiiviehdotuksen käsittely jatkuu edelleen neuvoston työryhmässä. Vastaavasti moni ehdotus on muuttunut puheenjohtajamaan esittämien kompromissiehdotusten myötä. Edelleen on auki, millaisena ehdotus viime kädessä esitellään Ecofin-neuvostossa. Vaikka kannanotto tällaiseen "liikkuvaan maaliin" on epäkiitollista, ehdotuksia voidaan arvioida kuitenkin niiden tarkoituksen ja tehokkuuden kautta.

Valtioneuvosto on ilmaissut selvän tukensa direktiiviehdotuksen tavoitteille ja sääntelylle ehdotuksessa esitetyillä osa-alueilla. Se kannattaa niin ikään ehdotukseen sisältyvää ajatusta minimisääntelystä ja hyväksyy siihen liittyvän verotuksellisen toimivallan siirron EU:lle. Valiokunta tukee edellä esittämiensä perusteluiden nojalla näitä lähtökohtia.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen myös siltä osin kuin se koskee työryhmävalmistelussa esillä olleita linjauksia *maastapoistumisverotuksesta, hyvitysmenetelmästä, yleisestä veronkiertosäännöksestä ja hybriditilanteista*. Niissä on siis mahdollisuus edetä myös tarkistettujen linjausten mukaisesti. Ehdotetut muutokset poistavat osin turhaa tulkinnanvaraisuutta ja/tai vähentävät huolta siitä, ulottuvatko jotkin ehdotukset pidemmälle kansalliseen verosuvereniteettiin kuin EU-oikeuden mukaan on perusteltua. Muutokset edistävät myös mahdollisuuksia päästä yksimielisyyteen sisältökysymyksistä heikentämättä kuitenkaan ratkaisevasti sääntelyn tehoa.

Valtioneuvosto on pitänyt toisaalta tärkeänä, että direktiiviehdotuksen tavoitteena oleva tasapaino yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja kansallisten verojärjestelmien erityispiirteiden välillä voidaan säilyttää. Tällä on erityistä merkitystä valiokunnan mielestä erityisesti niihin ehdotuksiin, jotka koskevat ulkomaisia väliyhteisöjä ja korkovähennysoikeuden rajoituksia. Näiltä osin myös valtioneuvoston kanta on edellistä avoimempi. Valiokunta tukee tätä lähestymistapaa.

Väliyhteisöjä koskeva ehdotus on rakenteellisesti erilainen kuin omamme. Siinä ei ole Suomen kaltaista toimialapoikkeamaa, vaan tarkastelu tapahtuu tulojen luonteen pohjalta. Tällainen rakenne on ongelmaton mm. valtiontukien näkökulmasta. Toisaalta se lisäisi yritysten ja verohallintojen työtä sen selvittämiseksi, millaisista tuloista väliyhteisön tulot muodostuvat. Väliyhteisötilanteita on kuitenkin meillä melko vähän, eikä kysymys ole siten yritysverotuksen keskiössä. Lisäksi nykyisten toimialapoikkeamien piirissä olevat saattavat vapautua veroseuraamuksista myös direktiiviehdotuksen rajaamissa tilanteissa, jos niiden tulot muodostuvat aktiivisesta tuotantotoiminnasta. Tältä osin nopea kotimainen jatkoarviointi voi tuoda hyödyllistä lisätietoa.

Valiokunta pitää tämänhetkisen tiedon valossa perusteltuna sääntelyä, jonka mukaan kaikissa jäsenvaltioissa tulee soveltaa väliyhteisölakia. Sen sisällöllisiin yksityiskohtiin voidaan sen sijaan jättää kansallista liikkumavaraa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella näyttää myös selvältä, että väliyhteisösääntelyn soveltamista EU:n alueella koskeva muotoilu edellyttää tarkennusta. Jatkokirjelmän perusteella näin on tarkoitus myös tehdä.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

Kysymys korkovähennysoikeuden rajoituksista on kansallisesti katsoen direktiiviehdotuksen merkittävin yksittäinen sääntelykohde. Näin on, tarkasteltiinpa asiaa tärkeimpien yhteisöveropohjaa syövien instrumenttien tai yritysten elinkeinotoimintaan liittyvien, oikeutettujen vähennysten näkökulmasta. Vaikka ehdotetun säännöksen rakenne muistuttaa omaa säännöstämme, sen soveltamisala on kategorinen rahoitusalaan lukuun ottamatta ja kohdistuu kaikkien yhteisöjen maksamiin korkoihin, toisin kuin meillä. Tämä yksinkertaistaa sääntelyä ja tekee siitä vaikeammin kierrettävän. Samalla se aiheuttaa kuitenkin ongelmia ilman verosuunnittelumotiivia toimiville kasvuhakuisille yrityksille.

Jatkokirjelmässä on arvioitu niitä vaikutuksia, joita direktiiviehdotuksen mukainen sääntely aiheuttaisi meillä, jos säännöksen tekninen rakenne vastaisi etuyhteyskorkoja lukuun ottamatta omaa säännöstämme. Vähennyskelvottomien korkomenojen määrä kasvaisi sen mukaan noin 470 milj. euroa eli noin 80 prosenttia nykyiseen verrattuna. Lisäys aiheutuisi kokonaan konsernin ulkopuolisille eli kolmansille osapuolille maksetuista korkomenoista. Laskelmassa ei ole otettu kuitenkaan huomioon konsernitasevapautuksesta mahdollisesti aiheutuvia muutoksia. Lisäksi on oletettu, että sääntely koskisi myös konserneihin kuulumattomia ns. yksittäisiä yhtiöitä (*a standalone entity*). Niiden osuus lisäyksestä olisi noin 62 milj. euroa. Verovaikutus kasvaisi näin arvioituna kaikkiaan nykyisestä 117 milj. eurosta noin 210 milj. euroon ja se ulottuisi nykyisten, noin 200 yhtiön lisäksi noin 175 uuteen yhtiöön².

Kirjelmässä todetaan toisaalta, että työryhmätyöskentelyssä on ollut esillä muutoksia, jotka pienentäisivät toteutuessaan kolmansilta osapuolilta otettujen lainojen vaikutuksia. Valiokunta tukee tätä tavoitetta, eritoten, jos poikkeukset voidaan rajata selvin kriteerein esimerkiksi edellä tarkoitettuihin yksittäisiin yhtiöihin. Jos myöhemmin ilmenee, että tällaisia rajoituksia käytetään sääntelyn kiertämiseksi, tapauksiin tulee voida puuttua yleisellä veronkiertosäännöksellä. - Todettakoon kuitenkin selvyuden vuoksi, että etuyhteyskorkojen käsittely edellyttää joka tapauksessa nimenomaista sääntelyä eikä niitä voi jättää veronkiertonormin varaan. Tämä lisää verokohtelun ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Kokoavia huomioita

Valiokunta on puoltanut edellä direktiiviehdotusta eräin varauksin. On suotavaa, että niihin löydetään joustavat, mutta selkeät ja ehdotuksen henkeä tukevat ratkaisut. Vaikka EU-tasoinen sääntely vähentää jäsenvaltioiden verosuvereniteettia, sillä voidaan saavuttaa tässä tapauksessa eri osapuolten kannalta kansallisia erillISRatkaisuja parempi lopputulos.

Direktiiviehdotus on valiokunnan näkemyksen mukaan työryhmätyössä hioutuneessa muodossaan edellä todetuin tavoin yhä tehokas, oikeasuhtainen ja oikeusvarmuutta edistävä. Sen yhteydessä tulee kuitenkin kiinnittää huomiota yritysten huoleen kahdenkertaisen verotuksen lisääntyvistä riskistä. Tavoitteena oleva oikeudenmukainen ja tehokas yhtiöverotus edellyttää sen vuoksi rinnalleen joutuisaa ja tehokasta tapaa ratkoa jäsenvaltioiden välille mahdollisesti syntyviä kiistoja tulon verotusoikeudesta.

² Jatkokirjelmän sivulla 4(7) ehdotuksen vaikutuksia tarkastelevan jakson ensimmäiseen kappaleeseen on jäänyt erheellinen ilmaisu, joka on aihetta tarkentaa. Tarkastelussa olleiden, noin 200 yrityksen velkaisuusaste 80 %:a kuvaa velkojen suhdetta taseen loppusummaan, ei omaan pääomaan, kuten kirjelmässä on mainittu.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se puoltaa valtioneuvoston toimintalinjaa edellä olevin huomautuksin.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Maria Tolppanen ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Eero Heinäluoma sd
jäsen Kalle Jokinen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Harry Wallin sd (osittain)
varajäsen Ozan Yanar vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto — Verojen kiertämistä koskeva paketti: Seuraavat toimet tehokkaan verotuksen ja paremman verotuksen avoimuuden toteuttamiseksi.

Yleisperustelut

Yhtiöiden aggressiivinen verosuunnittelu, joka pyrkii keinotekoisesti siirtämään verotettavan tuloksen matalan tai olemattoman verotuksen piiriin, aiheuttaa EU-komission arvion mukaan 50—70 miljardin euron verotappiot EU-valtioille joka vuosi. OECD:n maltillisen arvion mukaan globaalit veromenetykset ovat 100—200 miljardia euroa vuosittain. Nämä varat menetetään julkisten palveluiden, kuten terveydenhuollon ja koulutuksen, rahoituksesta, joka on Suomessakin joutunut rajujen leikkausten kohteeksi. Yhtä merkittävää on, että voitonsiirto vääristää markkinoita ja heikentää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kilpailuasemaa myös Suomessa.

Euroopan sosialidemokraattiset puolueet, vasemmisto ja vihreät ovat useiden vuosien ajan vaatineet sekä kansallisia että kansainvälisiä toimia laillisen ja laittoman veronkierron torjumiseksi. On myönteistä, että tämä huoli jaetaan tätä nykyä yli puolueiden ja valtioiden rajojen. Veronkierron vastainen EU-direktiivi on välttämätön, joskaan ei riittävä toimi hyvinvointiyhteiskuntien rahoituspohjan turvaamiseksi.

Suomi, joka vielä edellisellä hallituskaudella oli Euroopan edelläkävijä veronkierron ja harmaan talouden vastustamisessa, tyytyy tällä hetkellä peränpitäjän rooliin, mikä ilmenee siinä, että sikäli, kun Suomen tavoitteista EU-direktiivin suhteen on ylipäätään saatavissa selkoa, ne näyttäytyvät varovaisina ja kunnianhimottomina.

EU-direktiivin suhde Suomen lainsäädäntöön

Ei hallituksen kirjelmässä U 7/2016 vp, jatkokirjelmässä UJ 9/2016 vp eikä valiokunnan lausunnossa esitetä direktiiviehdotukseen eikä puheenjohtajamaan kompromissiesitykseen mitään muutoksia. Kuitenkin valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen perusteella olisi painavat syyt tavoitella kunnianhimoisempaa EU-tason säädäntöä, joka pyrkisi tehokkaasti poistamaan veronkierron kannustimia ja korjaisi kansallisen lainsäädäntömme yleisesti tunnettuja puutteita.

EU-komission direktiiviehdotus on minimisääntelyä, jonka perusteena on OECD:n käynnistämä BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) -ohjelma. Monilta osin direktiiviehdotukseen ja kompromissiesitykseen valikoituneet esitykset ovat BEPSiä löyhempiä. Joiltakin osin Suomen nykyinen lainsäädäntö on tiukempi kuin direktiivin minimisääntely, toisilta osin epämääräisempi tai puuttuu kokonaan. Jälkimmäisiä ovat *maastapoistumisverotus*, *hyvitysmenetelmä*, *yleinen veron-*

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp
Eriävä mielipide

kiertosäännös ja hybriditilanteet, ja valiokunnan lausuntoon yhtyen voi todeta, että näiltä osin Suomen lainsäädäntö täydentyy tai selkeytyy.

Kuitenkin siltä osin, kuin kansallinen lainsäädäntö on tiukempi kuin direktiivissä esitetty, on Suomen kannalta edullisinta tavoitella koko EU-alueelle samaa minimitasoa kuin jo Suomessa on, jotta vältytään vähäisiltäkin kilpailukykyменetyksiltä sekä paineilta heikentää kansallista lainsäädäntöä.

Korkovähennysten rajoitukset

Sekä EU-direktiivin, Suomen hallituksen linjan että valiokunnan mietinnön perimmäinen heikkous on se, että se ei esitä tavoitetilaa, jolla konsernien verokeinottelu voitaisiin lopettaa.

OECD:n esittämien periaatteiden mukaisesti konsernit tulisi verottaa yhdenkertaaisesti (*unitary taxation*). Myös konsernin velkojen korot vähennettäisiin siten, että rahoituskulut kohdennettaisiin yhtenäisten periaatteiden mukaan kullekin tytäryhtiölle todellisen liiketoiminnan mukaisesti. Yhdenkertainen korkovähennys vastaa monikansallisten yhtiöiden tosiasiallista rahoitusmenettelyä eikä silloin anna sijaa konsernin sisäisille näennäisille velkasuhteille. Koska verotus on kuitenkin kansallista ja valtiot kilpailevat erinäisin veroeduin tekaistuista väliyhtiöistä, konsernit kykenevät optimoimaan verotustaan luomalla velkaketjuja, jotka mahdollistavat voittojen siirrot alhaisen tai olemattoman verotuksen piiriin.

Kannanotto 1: Suomen tulee vaatia, että EU:ssa ja EU:n ulkopuolella siirrytään konsernien yhdenkertaiseen verotukseen ja yhdenkertaisiin korkovähennyksiin.

Niin kauan kuin yhdenkertainen verotus ei toteudu, kansallisvaltioiden on turvauduttava yleiseen likiarvoon eli *konsernitasevapautukseen*: mikäli tytäryhtiön velkasuhde ei poikkea emoyhtiön velkasuhteesta, korkovähennys on hyväksyttävä rajoittavan lainsäädännön sitä estämättä. Kuitenkin on ilmeistä, että konsernitasevapautus mahdollistaa velkakerryttämisen (*debt push over*), jossa emoyhtiön — suuren kokonsa ja riittävien vakuuksien ansiosta — saama huokea rahoitus muuntuu tytäryhtiöiden emolle suorittamaksi korkeakorkoiseksi velaksi, jota perustellaan riittämättömillä vakuuksilla ja riskipitoisella liiketoiminnalla. Emoyhtiön hallittava velkasuhde näytetään identtiseltä alikapitalisoidun tytäryhtiön tarkoitukselliseen velkaan nähden, josta voi tehdä täydet vähennykset. Tästä keinotekoisesta, vero-optimointiin tähtäävästä järjestelystä on kosolti esimerkkejä myös Suomessa.

Vuoden 2014 verotiedoista ilmenee, että vähennyskelvottomien korkomenojen bruttosummasta (590 miljoonaa euroa) peräti 53 prosenttia (313 miljoonaa euroa) hyväksyttiin hakemuksen jälkeen vähennettäväksi konsernitasevapautuksen perusteella.

Suomen nykyinen lainsäädäntö korkovähennysten rajoittamisesta (EVL 18 a §) on vaillinainen kolmesta eri syystä.

Ensinnäkin sen vaikutusala ei kata tuloverolain alaista toimintaa, kuten aikanaan valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 31/2012 vp) vastalause 2 (kesk) osoitti. Ennen kaikkea ulkomaiset kiinteistösijoitusyhtiöt pystyivät ja pystyvät hyödyntämään korkovähennystä täysimääräisesti —

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp
Eriävä mielipide

Suomi on esimerkiksi ulkomaisille kauppakeskusten omistajille veroparatiisi. EU-direktiivi ei voimaan tullessaan huomioi tulolajien eroa, joten tämä epäkohta poistuisi. Muussa tapauksessa porsaanreiän tukkiminen jää kansallisen lainsäädännön tehtäväksi.

Toisekseen EVL 18 a § sulkee pois rahoituslaitokset. Direktiivissä poikkeus on vain tilapäinen.

Kolmanneksi Suomen lainsäädäntö koskee vain velkasuhteen etuyhteyttä, joka määritellään pääsääntöisesti siten, että velanantajalla on oltava vähintään 50 %:n omistukseen liittyvä määräysvalta (VML 31 §). Etuyhteyden määritelmän kiertämiseen on löydetty sekä omistusosuuksiin että pääomarahoitusrakenteisiin liittyviä järjestelyitä. Direktiivin esitys, että korkovähennyksen rajoitus koskisi myös kolmansia osapuolia eli etuyhteyden ulkopuolista rahoitusta, tukkisi tehokkaasti nämä menettelyt. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että mikäli direktiivi ei toteutuisi, kansallista lainsäädäntöä tulisi joka tapauksessa tarkistaa helposti kierrettävän etuyhteysmääritelmän osalta.

Direktiivin ulottuminen ulkopuoliseen rahoitukseen on herättänyt eniten vastustusta elinkeinoelämässä. Valtiovarainministeriö on myös esittänyt laskelman, jonka mukaan konserniin kuulumattomien suomalaisten yritysten korkovähennysoikeus supistuisi dramaattisesti. Kuitenkin työryhmäneuvottelu on järkeenkäyvästi sulkemassa konserniin kuulumattomat yritykset (*stand-alone taxpayers*) menettelyn ulkopuolelle. Tällöin EU ei, pyrkiessään estämään etuyhteysmääritelmän kiertämisen, samalla rankaisisi yrityksiä, jotka eivät voisi siirtää voittojaan verottajan ulottumattomiin.

Jos Suomi asettuisi vastustamaan näennäisesti hyvin perustein — ja niitä tukevin laskelmin — komission esitystä, se samalla antaisi luvan jatkaa konsernien veronkiertoa.

Kannanotto 2: Suomi kannattaa kolmansien osapuolten korkosaatavien vähennysoikeuden rajaamista sillä edellytyksellä, että säädös ei koske konserniin kuulumattomia yritysverovelvollisia (*stand-alone taxpayers*).

Komissio esittää vähennettävien korkomenojen rajaksi 30 % tuloksesta ennen korkoja, veroja, poistoja ja kuoletuksia (EBITDA = *Earnings Before Interest, Tax, Deductions and Amortization*). OECD:n suositus on 10—30 %, joten EU on valinnut "anteliaimman" vaihtoehdon.

Suomen raja on 25 %, mikä jättäisi jo kilpailuhaitan, joka asettaa paineita löyhentää kansallista lainsäädäntöä. Jotta korkovähennys ei ylipäättään kannustaisi aggressiiviseen verosuunnitteluun, on perusteltua supistaa korkovähennyksen enimmäisrajaa, kuten myös EU-parlamentin talous- ja raha-asiainvaliokunnan raporttiluonnos esittää.

Kannanotto 3: Suomi kannattaa vähennysoikeuden rajaksi OECD:n ehdottamaa 10 prosenttia korkomenoista.

Suomen lainsäädännössä vähennettävän määrän yläraja on 500 000 euroa, direktiivissä 1 000 000 euroa, mikä aiheuttaa kiusauksen aiheettomasti löyhentää kansallista lainsäädäntöä.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp
Eriävä mielipide

Kannanotto 4: Suomen tulee vaatia EU-direktiivin mahdollistaman korkovähennyksen ylärajaksi 500 000 euroa.

Direktiivin mukaan yrityksen käyttämätön EBITDA olisi siirrettävissä tuleville vuosille, toisin kuin Suomen nykyisessä lainsäädännössä.

Kannanotto 5: Suomen tulee vaatia EU-direktiivissä, että yritys ei voi vähentää korkoja tulevina vuosina siltä osin kuin nettokorkomenot ovat olleet aikaisempaa verovuotena vähemmän kuin määrätty prosentti oikaistusta elinkeinotoiminnan tuloksesta.

Väliyhteisösäädökset

EU-direktiivi menee Suomen nykyistä säädäntöä pidemmälle pyrkiessään erittelemään liiketoiminnan keinoitekoisuutta väliyhteisömaissa. Suomen lainsäädännön ulkopuolelle on jätetty joitakin toimialoja, kuten teollinen toiminta ja laivanvarustus sekä niihin liittyvät palvelut. Käytännössä Suomi on soveltanut väliyhteisösäädöksiään varsin löperösti, joten EU:n jämäkämpi ote on kannatettava.

Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa väliyhteisösäädöksiä sovellettaisiin vain, kun yhteisöä koskeva efektiivinen veroaste on alle 50 prosenttia "lähtömaan" veroasteesta. Suomen nimellinen veroaste on eurooppalaisittain matala, mutta siihen ei sisälly monien EU-maiden tarjoamia huojenuksia, kuten aineettomien oikeuksien alennuksia (*innovation box*).

Väliyhteisösäädökset ovat tehottomia, jos joidenkin EU-jäsenmaiden tarjoamia veroetuja ei huomioida kokonaisuudessa. Siksi on välttämätöntä, että kaikki huojenukset lasketaan täysimääräisesti mukaan keskiarvoiseen efektiiviseen veroasteeseen, jotta kilpailua vääristävät ja yritysten sijoittumiseen vaikuttavat tekijät otetaan aidosti huomioon.

Saksassa käytetään absoluuttista, kiinteää väliyhteisöjen veroastetta. Myös Euroopan parlamentin talous- ja raha-asiainvaliokunnan raporttiluonnos kannattaa kiinteää veroastetta väliyhteisösäännösten soveltamisessa.

Kannanotto 6: Suomi kannattaa kiinteää 20 %:n efektiivistä keskimääräistä veroastetta väliyhteisösäännösten kriteeriksi.

Suomella on hyvä syy palata veronkierron vastaisen taistelun eturintamaan. EU-komission raportin mukaan jotkin jäsenvaltiot houkuttelevat väliyhteisöjä tuomaan maahan edes hetkellisiä tuotteita; Suomi taas kuuluu niihin maihin, joiden verolainsäädännön puutteet houkuttavat ulkomaisia sijoittajia hakemaan verovoiittoja valtion kustannuksella.

Kansallinen lainsäädäntö on riittämätöntä, eivätkä viranomaiset puutu ilmeisiinkään väärinkäytöksiin. Suomen on tässä tilanteessa valittava: olemmeko osa ongelmaa vai osa ratkaisua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2016 vp
Eriävä mielipide

että Suomen ei tule hyväksyä direktiiviehdotusta nykyisessä muodossaan ja Suomen tulee vaatia sen korjaamista edellä perusteluosassa esitetyn mukaisesti.

Helsingissä 13.5.2016

Timo Harakka sd
Eero Heinäluoma sd
Harry Wallin sd
Pia Viitanen sd
Ozan Yanar vihr
Kari Uotila vas