Tyty/MTa 6.5.2016

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto U-jatkokirjeestä eduskunnalle koskien ehdotusta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (U 7/2016 vp - UJ 9/2016 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä lausuntoa U-jatkokirjeestä eduskunnalle koskien ehdotusta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (U 7/2016 vp - UJ 9/2016 vp).

Lausuntona valtioneuvoston U-jatkokirjeeseen eduskunnalle esitämme seuraavaa:

Yleistä

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita ja muutosesityksiä perusteltuina ja tärkeinä verojen välttämisen, veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisessä yritysten koko ajan enenevässä määrin kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. Esimerkiksi aggressiivinen verosuunnittelu heikentää verotuksen oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten yleistä veronmaksumoraalia verojen maksutaakan jakautuessa epätasaisesti sekä aiheuttaa myös kilpailuvääristymiä yritysten välillä. Erityisen tärkeää olisikin kyetä reagoimaan aggressiivisten verosuunnittelurakenteiden jatkuviin muutoksiin nopeasti ja tehokkaasti.

Näkemyksemme mukaan direktiiviehdotus osaltaan torjuu veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua Euroopan unionin alueella. Pidämme tärkeänä, että verojen välttämisen käytäntöjä ja myös harmaata taloutta torjutaan kaikin mahdollisin tavoin ja toimenpitein sekä kansallisesti että globaalisti. SAK pitää ensisijaisen tärkeänä direktiiviehdotuksen periaatetta siitä, että yritykset maksavat veroja aina siihen maahan, josta voitot ovat peräisin.

Direktiiviehdotuksen aikataulua voidaan kuitenkin pitää varsin tiukkana ja kunnianhimoisena. Koska direktiiviehdotuksessa säädetään periaatepohjaiset säännöt ja jätetään täytäntöönpanon yksityiskohdat jäsenvaltioiden päätettäviksi, kansallisella tasolla Suomen tulisikin tarkoin huolehtia uusien verosäännösten huolellisesta valmistelusta ja niiden yhteensopivuudesta jo olemassa olevan verolainsäädännön ja koko tuloverojärjestelmämme kanssa.

SAK pitää tärkeänä, että OECD:n BEPS –toimintasuunnitelman (Base Erosion and Profit Shifting) toimenpiteet näin siirrettäisiin Euroopan unionin tasolla jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin johdonmukaisella ja koordinoidulla tavalla. Direktiiviehdotuksessa olevat OECD:n BEPS-

hankkeeseen liittyvät säännösehdotukset eivät kuitenkaan kaikilta osin vastaa OECD:n BEPS-hankkeen suosituksia, vaikkakin ovat niiden kanssa hyvin samansuuntaiset – osin jopa tiukemmat -, joka on huomioitava jatkovalmistelussa.

Esitetyt ja monin paikoin aikaisempaa monimutkaisemmat säännökset tulevat varmasti kuitenkin lisäämään kansainvälisen verotuksen ongelmakohtia, johon tulisi myös varautua. Valtioilla voi esimerkiksi olla entistä enemmän erilaisia näkemyksiä siitä, mihin valtioon kansainvälisten konsernien ja yritysten tulonmuodostuksen tulisi kohdentua ja millä valtiolla olisi näin ollen tällaisten toimijoiden voittojen verotusoikeus. Tällaisia konfliktitilanteita varten tulee muun muassa olla tehokkaat ja asianmukaiset riitojenratkaisumenettelyt eri maiden verohallintojen välillä. SAK pitääkin erityisen tärkeänä, että direktiiviehdotuksen vaikutukset Suomen saamiin verotuottoihin selvitetään. Suomen kilpailukyvyn ja myös Suomeen tehtävien tulevien investointien sekä kansainvälisten yritysten sijoittautumispäätösten houkuttelevuuden kannalta myös direktiiviehdotuksen implementointi ja verolainsäädännön kehitys muissa Euroopan unionin valtioissa tulisi ottaa osaltaan huomioon.

Kuten valtioneuvoston selvityksessä on esitettykin, direktiiviehdotukseen ei sisälly arviota ehdotettujen säännösten vaikutuksista, mitä voidaan pitää epätyydyttävänä tilanteena. SAK pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö on aloittanut kansallisen vaikutusarvion laatimisen, ja tämä selvityksessä mainittu työryhmätyö tulisikin saattaa mahdollisimman pian loppuun.

Veronkiertodirektiivin soveltamisala

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on saada soveltamisalan piiriin kaikki verovelvolliset, joihin sovelletaan yhteisöveroa jäsenvaltiossa, mukaan lukien yhteisöverovelvollisten Euroopan unionin alueella sijaitsevat kiinteät toimipaikat, jota voidaan pitää tärkeänä lähtökohtana sääntelylle. Suomessa tulisi pohtia myös henkilöyhtiöiden ottamista sääntelyn piiriin.

Vähimmäissuojan taso

Voimaan tulleessaan direktiivin säännökset olisi implementoitava kansalliseen lainsäädäntöömme siltä osin kuin Suomen kansallisen lainsäädännön ei katsota täyttävän direktiiviehdotuksessa ehdotettua jäsenvaltioiden yhtiöverojärjestelmien vähimmäissuojan tasoa (ns. minimisääntely). Direktiiviehdotuksessa ei siis säädetä täydellisestä yhdenmukaistamisesta, vaan direktiivillä varmistettaisiin tarvittava koordinoinnin taso Euroopan unionin tasolla direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Pääperiaate on, että jäsenvaltiot voivat säätää myös tiukemmista rajoituksista. Direktiiviehdotus merkitsee kuitenkin kansallisen verotustoimivallan siirtoa Euroopan unionille direktiiviehdotuksessa esitetyn vähimmäissuojan osalta. SAK pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan, mikä vaikutus on sillä, että direktiiviehdotuksella tosiasiassa myös siirretään tietyiltä osin Suomen kansallista tuloverotuksen toimivaltaa Euroopan unionille. Kuitenkin

Euroopan unionin tasolla tehtävät yhteisesti koordinoidut toimenpiteet ovat näkemyksemme mukaan välttämättömiä.

Korkovähennysoikeuden rajoittaminen

Ehdotuksen mukaan nettokorkokuluista saadaan vähentää enintään osuus, joka vastaa verovelvollisen oikaistusta verotettavasta tuloksesta laskettavaa tiettyä prosenttiosuutta. Direktiiviehdotuksessa esitetään korkojen vähennyskelpoiseksi prosentuaaliseksi enimmäisosuudeksi OECD:n suosittelema 30 prosenttia (tai enintään 1 000 000 euroa sen mukaan, kumpi näistä on korkeampi) Jäsenvaltiot voisivat halutessaan vahvistaa tiukempia rajoituksia. Sääntely ei aluksi koskisi rahoitusalan yrityksiä. Direktiiviehdotuksen erona Suomessa voimassa olevaan korkovähennysrajoitussääntelyyn, että nykyinen säännös koskee ainoastaan etuyhteysosapuolten välisiä korkoja, kun taas direktiiviehdotus koskisi kaikkia yrityksen maksamia rajat ylittäviä vieraan pääoman korkoja eli myös kolmannelta otettujen lainojen korkoja.

Valtioneuvoston kannassa esitetään, että ”*työryhmätyöskentelyssä on ollut esillä muutoksia, jotka toteutuessaan pienentäisivät kolmansilta osapuolilta otettujen lainojen korkomenojen vähentämisrajoituksen vaikutuksia*”. Näitä esillä olleita muutosesityksiä ei kuitenkaan selvityksessä avata tarkemmin.

SAK:n näkemyksen mukaan on täysin veropoliittinen kysymys miten muun muassa pääomasijoittajien korkovähennyksiin halutaan suhtautua. Ongelma on joka tapauksessa merkittävä ja siihen pitäisi puuttua mahdollisimman pian ja tehokkaalla tavalla.

Maastapoistumisverotus

Komission esittämän maastapoistumisverotuksen/-veron tarkoituksena on estää veropohjan rapautuminen tilanteissa, jossa yrityksen realisoimattomia voittoja sisältävät varat siirtyvät omistuksen muuttumatta tietyn valtion verotusvallan ulkopuolelle. SAK:n näkemyksen mukaan maastapoistumisverotuksesta/ -verosta tulisi harkita säädettäväksi kansallisessa verolainsäädännössämme, koska yritysten ja niiden varojen liikkuvuus tulee jatkossa varmasti lisääntymään. Maastapoistumisvero olisi perusteltu Suomen verotusvallan ulottuvuuden turvaamisen näkökulmasta. Kuten valtioneuvoston selvityksessäkin on todettu, tällä hetkellä Suomessa ei ole sääntelyä koskien yleistä maastapoistumisverotusta. Verolainsäädännössämme on ainoastaan säädetty eräistä erityistilanteista, jotka koskevat muun muassa rajat ylittäviä yritysjärjestelyjä. Tällaisiin tilanteisiin liittyy käsityksemme mukaan jo nyt vaikeita verotuskysymyksiä ja tältäkin osin selkeä sääntely olisi siis tarpeen.

Vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskeva lauseke

Suomessa sovelletaan jo nyt hyvitysmenetelmää kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi ja hyvitysmenetelmään

siirtyminen vastaisi siten hyvin esimerkiksi Suomessa jo pitkään sovellettua verosopimuspolitiikkaa.

Yleinen väärinkäytöksiä koskeva sääntö (GAAR)

SAK pitää tärkeänä, että eri jäsenvaltioissa olisi direktiiviehdotuksen myötä yhtäläiset väärinkäytösten vastaiset sääntelyt. Direktiiviehdotus soveltuisi verolainsäädännön tarkoituksen vastaisiin epäaitoihin järjestelyihin, jotka on tehty veroedun saamiseksi. Epäaidoiksi katsottaisiin järjestelyt, jotka eivät perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, eivätkä vastaa asian todellista taloudellista luonnetta. Säännöksellä pitäisi pystyä puuttumaan aina esille tulevaan uuden tyyppiseen aggressiiviseen verosuunnitteluun. Yleisten veronkiertosäännösten soveltamiseen liittyy kuitenkin aina erittäin vaikeita tulkintakysymyksiä ja kyse on yksittäistapauksessa tehtävästä kokonaisharkinnasta. Veronkiertämistä koskevien riitojen ratkaisemista varten olisi lisäksi luotava tehokas ja nopea prosessi, jolla asioiden selviämistä voitaisiin nopeuttaa, jotta vältyttäisiin pitkiltä muutoksenhaku- ja oikeusprosesseilta.

Suomen yleisen verokiertosäännöksen voidaan joka tapauksessa tällä hetkellä katsoa olevan heikko aggressiivisen verosuunnittelun rajoittamisessa ja tässäkin mielessä direktiiviehdotus on perusteltu.

Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat säännöt

Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevalla lainsäädännöllä poistetaan kannustimia siirtää tuloja matalan verotuksen valtioihin. Suomessa on jo pitkään sovellettu väliyhteisölakia, joka on samantyyppinen kuin komission esittämä sääntö. Suomen väliyhteisölainsäädäntö ei kuitenkaan yleensä sovellu tilanteisiin, joissa tuloja siirretään Euroopan unionin sisällä oleviin verokeitaisiin. Direktiiviehdotuksen mukaan väliyhteisösääntelyä voitaisiin soveltaa Euroopan unioin/ETA –aluella keinotekoisiin ja epäaitoihin järjestelyihin. Tällaista sääntelyä voidaan pitää perusteltuna veronkierron estämisessä Euroopan unionin tasolla.

Hybridisääntö

Hybridirakenteiden (eli erilaisten hybridiyhtiöiden tai hybridi-instrumenttien) verokohtelun eroavuudet johtavat kansainvälisissä tilanteissa usein kaksinkertaiseen vähennykseen (eli vähennys myönnetään kahdessa valtiossa) tai siihen, että tulot vähennetään yhdessä valtiossa, mutta niitä ei lisätä toisen valtion veropohjaan. Hybridirakenteita käytetään laajasti hyväksi verosuunnittelussa kyseenalaisella tavalla. Hybridirakenteiden eroavaisuuksia ei voida ratkaista yksittäisten jäsenvaltioiden toimin, koska ongelma syntyy eroista kansallisten verojärjestelmien välillä: tulo jää siis hybridejä käytettäessä mahdollisesti jopa kokonaan verottamatta johtuen valtioiden verojärjestelmien eroista. Kuten valtionneuvoston selvityksessäkin on todettu, hybridisäännön on arvioitu olevan sitä tehokkaampi, mitä laajemmin ja yhtenäisemmin sitä sovelletaan eri

valtioissa. Tämän vuoksi SAK:n mielestä hybridirakenteita koskeva direktiiviehdotus onkin perusteltu.

Erilaiset hybridilainajärjestelyt ovat esimerkiksi rahoitusinstrumentteja, jotka voivat olla ominaisuuksiltaan sekä vieraan pääoman (velan) että oman pääoman kaltaisia. Jäsenvaltiot voivat näin ollen kohdella verotuksessa hybridi-instrumentteja eri tavoin (joko velkana tai omana pääomana) eli rajat ylittävän hybridilainan maksuja voidaan käsitellä verovähennyskelpoisena kuluna (esimerkiksi korkona) yhdessä jäsenvaltiossa (maksajan sijaintijäsenvaltio) ja verovapaana voitonjakona toisessa jäsenvaltiossa (maksun saajan sijaintijäsenvaltio), mikä johtaa kaksinkertaiseen verottamatta jäämiseen. Verotuksessa vähennettävää menoa vastaavaa tuloa ei näin ollen synny. Näihin tilanteisiin on SAK:n näkemyksen mukaan koordinoidusti ja aktiivisesti puututtava kansainvälisellä tasolla ja yhteistyöllä.

Yhteenveto

Valtioneuvoston kannassa esitetään, että ”*työryhmävalmistelussa sekä alustavassa kansallisessa vaikutusarviossa on tullut esille asioita, jotka vaikuttavat sääntelyn tehokkuuteen, yhteensopivuuteen kansallisen sääntelyn kanssa sekä kilpailukykyyn*”. Näitä asioita ei kuitenkaan avata tarkemmin. Vaikka SAK suhtautuukin myönteisesti edellä esitettyihin muutosehdotuksiin, haluamme kuitenkin edelleen esittää huolemme siitä, että direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomelle ei ole vielä pystytty arvioimaan. Tällainen selvitys tulisi tehdä mahdollisimman pian. Lisäksi on selvää, että ehdotukset vaativat muutoinkin vielä huolellista jatkotyöstämistä.

Näkemyksemme mukaan verojen kiertämisen käytäntöjen torjunta on joka tapauksessa yksi tärkeimmistä alueista, joilla tarvitaan nopeita ja koordinoituja Euroopan unionin toimia sekä yhteisiä säännöksiä ja toimintamalleja.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry