Vero-oikeuden apulaisprofessori Tomi Viitala, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu 17.5.2015
tomi.viitala@aalto.fi

Eduskunnan Suurelle valiokunnalle

Puheenvuoro asiassa U 7/2016 vp - UJ 9/2016 jatkokirjelmästä (veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskeva sääntöjen vahvistaminen) ja asiassa E 11/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto - Verojen kiertämistä koskeva paketti: Seuraavat toimet tehokkaan verotuksen ja paremman verotuksen avoimuuden toteuttamiseksi

Arvoisa valiokunnan puheenjohtaja, arvoisat valiokunnan jäsenet:

Aluksi

EU-komission ehdottamat toimenpiteet ovat osa kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on estää monikansallisten yritysten kansainvälistä aggressiivista verosuunnittelua EU:ssa. Tarkastelen ensin Suomen roolia aggressiivisessa verosuunnittelussa ja sen jälkeen esitettyjen toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksia Suomeen.

Ongelman juuret ja merkitys Suomelle

Kansainvälisen aggressiivisen verosuunnittelun taustalla on yhtäältä yritysten toimintojen digitalisoituminen ja globalisoituminen, mikä on mahdollistanut arvoketjujen pilkkomisen ja hajauttamisen eri puolille maailmaa. Toisaalta eri valtioiden kansalliset verojärjestelmät ja kahdenväliset verosopimukset eli kansainvälisen verotuksen pelisäännöt ovat olleet aukollisia ja epäjohdonmukaisia, mikä on mahdollistanut kansainvälisissä tilanteissa niiden hyväksikäytön yritysten verorasituksen minimoimiseksi. Kolmanneksi, kuten jo Reagan aikoinaan havainnoi – myös valtiot ovat osa ongelmaa – tässä tapauksessa osallistumalla ns. haitalliseen verokilpailuun, jossa houkutellaan yritysten helposti liikuteltavia toimintoja veroeduin.

Mikä on Suomen ja suomalaisten yritysten rooli tässä ongelmassa? Suurimmat suomalaiset yritykset toimivat kansainvälisesti mutta niiden keskeiset arvoa luovat toiminnot ovat usein Suomessa. Suomen kansainvälisesti kilpailukykyinen yhteisöverokanta on merkinnyt sitä, että niillä ei ole vastaavaa kannustinta siirtää tuloja pois Suomesta kuin esimerkiksi usalaisilla yhtiöillä (USA:n yhteisöverokanta 35 % on yksi korkeimmista maailmassa). Toisaalta julkisuudessakin on ollut esillä verojärjestelyjä, joilla erityisesti ulkomaalaisomistuksessa olevat suomalaiset yritykset ovat siirtäneet voittojaan Suomesta esimerkiksi lainajärjestelyin. Myös Suomi ja erityisesti sen veronsaajat ovat siis menettäneet verotuloja, joskin menetysten

euromäärästä ei ole luotettavia arvioita. Syynä tähän on ollut muun muassa puutteellinen veronkierron vastainen lainsäädäntö (esim. korkovähennysrajoitukset tulivat voimaan vasta 2014). Sen sijaan Suomi ei ole osallistunut aktiivisesti haitalliseen verokilpailuun, jonka tarkoituksena on houkutella yrityksiä esimerkiksi poikkeuksellisen edullisin siirtohinnoittelutulkinnoin. Myös tältä osin Suomi on ollut pikemminkin menettäjän asemassa, joskin menetysten euromäärää on mahdotonta arvioida.

Ratkaisuista ja niiden vaikutuksista

G20-valtiot, OECD and EU ovat sitoutuneet tavoitteeseen, jonka mukaan verot maksetaan siihen valtioon, jossa arvoa luova taloudellinen toiminta tapahtuu. EU:n verojen kiertämistä koskevan paketin keskeisinä tavoitteina on yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden veronkierron vastaista lainsäädäntöä tavalla, joka estää eri verojärjestelmien erojen hyväksikäyttämisen sekä lisätä verotuksen läpinäkyvyyttä. Katson, että Suomen sitoutuminen näihin tavoitteisiin edellyttää direktiiviehdotuksissa esitettyjen toimenpiteiden osalta kansallisen toimivallan siirron hyväksymistä EU:lle.

Kansallisen toimivallan siirtämiseen välittömän verotuksen – ja erityisesti yhtiöverotuksen osalta, joka on keskeinen talouspolitiikan väline – on periaatteessa syytä suhtautua pidättyväisesti. Kun direktiiviehdotus kuitenkin koskee veronkierron vastaisia toimenpiteitä ja niidenkin osalta direktiivi asettaa jäsenvaltiolle vain velvollisuuden täyttää minimisuojataso, toimivallan siirtämistä EU:lle voidaan tältä osin pitää perusteltuna ja pääosin Suomen kansallisen edun mukaisena. Pidän selvänä, että hyväksyttävän verosuunnittelun ja veronkierron välistä rajaa tulee muuttaa pelisääntöjä eli kansallisia verolainsäädäntöjä muuttamalla – asiaa ei voida jättää yksinomaan yritysten moraalin varaan.

Veronkiertodirektiivin toimenpiteet - yhdistettynä verotuksen läpinäkyvyyden lisääntymiseen ja haitallisen verokilpailun hillitsemiseen - voivat myös tosiasiallisesti palauttaa jäsenvaltioille sellaista verotusvaltaa, joka on menetetty kahden edellisen vuosikymmenen aikana. Tältä osin on syytä muistaa, että sekä EU-tuomioistuimen tulkinnat ns. perusvapauksien vaikutuksista kansallisiin verolainsäädäntöihin (ns. negatiivinen integraatio) että yhtiöverotusta koskevat direktiivit (ns. positiivinen integraatio) ovat poistaneet merkittävän määrän veroesteitä EU:ssa toimivilta yrityksiltä. Samalla erityisesti negatiivinen integraatio on kuitenkin heikentänyt yksittäisen jäsenvaltion kuten Suomen mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Voidaan siis sanoa, että nyt esitetyt toimenpiteet muuttaisivat verosuunnittelun pelisääntöjä tavalla, jossa EU:n perustamissopimuksen takaamat vapaudet ja jäsenvaltioiden kansallinen verotusvalta voisivat tulla paremmin tasapainotetuiksi.

Katson, että Suomen tulisi suhtautua myönteisesti EU-komission esittämiin toimenpide-ehdotuksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö joihinkin toimenpiteiden yksityiskohtiin tulisi suhtautua kriittisesti. Erityisesti Komission veronkiertodirektiiviehdotus on teknisesti

huonosti valmisteltu ja menee eräiltä osin pidemmälle kuin direktiivin tavoitteet edellyttäisivät (SEU 5 artikla 3 kohdan toissijaisuusperiaate). Perustuslain takaamaa verotuksen laillisuusperiaatetta, oikeusvarmuuden periaatetta ja EU:n toimivaltaa sääntelevää toissijaisuusperiaatetta ei tule ohittaa puutteellisen valmistelun ja kiireen vuoksi. Suomen kansallisessa intressissä on vaikuttaa sellaisten direktiivisäännösten luomiseen ja hyväksymiseen, jotka täyttävät myös edellä mainitut periaatteet.

Lopuksi

Suomi voi ja sen tulee jatkossakin pitää huolta yritysverojärjestelmän kansainvälisestä kilpailukyvystä kansallisin päätöksin. Alhainen yhteisöverokanta on hyvä lähtökohta, ja sen merkitys kilpailukykytekijänä kasvaa, jos EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kilpailla veropohjan aukollisuudella onnistutaan suitsimaan.

Veronkierron vastaisten toimien toteuttaminen ei myöskään ratkaise valtiontalouden ongelmia. Tie merkittäviin verotuottojen kasvuun ja valtiontalouden tasapainoon on saavutettavissa vain talouskasvun kautta, jota tavoitetta kilpailukykyinen ja kasvua tukeva yritysverojärjestelmä parhaimmillaan tukee.