Vero-oikeuden apulaisprofessori Tomi Viitala
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
tomi.viitala@aalto.fi
045 7731 2025

Eduskunnan verojaostolle 14.12.2016

Lausunto asioissa U 65/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta ja U 66/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)

1. Ehdotusten arviointia EU:n toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta

1.1 Yleisiä näkökohtia

Toissijaisuusperiaatteen arvioinnissa huomiota tulee kiinnittää direktiiviehdotukselle asetettuihin tavoitteisiin, niiden saavuttamiseksi esitettyjen keinojen soveltuvuuteen ja tarpeellisuuteen sekä esitettyjen keinojen oikeasuhteisuuteen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin (suhteellisuusperiaate). Olennaista arvioinnissa on se, voidaanko tavoitteet saavuttaa paremmin Euroopan unionin toimin vai olisiko tavoitteiden saavuttaminen mahdollista jäsenvaltioiden toimesta.

Toissijaisuusperiaatteen arviointi ei ole yksiselitteistä. Vaikka toissijaisuusperiaate on oikeudellinen käsite, sen arvioinnissa poliittisella arvioinnilla on keskeinen merkitys. Kyse on EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallan jakamisesta. Komission CCTB- ja CCCTB-ehdotukset merkitsisivät toteutuessaan huomattavaa toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta EU:lle yhtiöverotuksen alalla. Kunkin jäsenvaltion poliittinen suhtautuminen välittömän verotuksen, erityisesti yhtiöverotuksen, toimivallan siirtämiseen EU:lle on todennäköisesti omiaan vaikuttamaan kyseisen valtion tulkintaan toissijaisuusperiaatteesta. Käänteisesti, toissijaisuusperiaatteen tulkinnan voidaan katsoa heijastavan jäsenvaltion yleisempää suhtautumista yhtiöverotuksen toimivallan siirtämiseen jäsenvaltioilta EU:lle. Nämä näkökohdat tulee huomioida muodostettaessa Suomen kantaa toissijaisuusperiaatteeseen.

1.2 CCTB- ja CCCTB-ehdotusten kokonaisarviointi

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, komissio perustelee direktiiviehdotusten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta CCCTB:n osalta kokonaisuutena. Komission mukaan CCCTB on tarpeellinen kasvun ja työpaikkojen luonnin kannalta. Komission

mukaan CCCTB lieventäisi yhteisöverotuksen aiheuttamia vääristymiä ja parantaisi rajat ylittävien investointien edellytyksiä. Edelleen CCCTB ehkäisisi komission mukaan aggressiivista verosuunnittelua.

Tavoitteiden saavuttamiseksi CCCTB sisältäisi kolme keskeistä toimenpidettä. Yhteisöveropohja eli verotettavan tulon laskentasäännökset yhdenmukaistettaisiin (CCTB). Veropohja konsolidoitaisiin siten, että eri jäsenvaltioissa asuvien konserniyhtiöiden voitot ja tappiot yhdisteltäisiin yhdeksi konsernin veropohjaksi ja veropohja jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken CCCTB-ehdotuksessa määriteltyjen jakokriteerien perusteella. Erityisesti aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi CCCTB olisi pakollinen konserneille, joiden liikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa.

CCCTB-hanketta kokonaisuutena arvioiden katson, että on mahdollista esittää perusteltuja näkemyksiä siitä, että komission ehdotukset eivät kaikilta osin täytä toissijaisuusperiaatteen vaatimuksia. Erityisesti CCCTB-ehdotukseen sisältyvä veropohjien uudelleen jakaminen jäsenvaltioiden välillä esitettyjen jakokriteerien perusteella on käsittääkseni tarpeeton, tai ainakin liian pitkälle menevä, toimenpide tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio ei mielestäni ole perustellut vakuuttavasti sitä, miksi veropohjien uudelleenjako jäsenvaltioiden välillä esitetyllä tavalla olisi tarpeellinen toimenpide yhteismarkkinoiden toimivuuden kannalta. Jos tavoitteena on mahdollistaa konsernien voittojen ja tappioiden yhdisteleminen rajat ylittävästi ja siten parantaa yhteismarkkinoiden toimintaa, tämä tavoite voidaan saavuttaa myös rajoitetummin keinoin. Samoin aggressiivisen verosuunnittelun estäminen ei edellytä veropohjien uudelleenjakamista jäsenvaltioiden välillä.

Valtioneuvoston kirjelmässä toissijaisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisin piirre ehdotuksissa vaikuttaisi olevan CCCTB:n pakollisuus konserneille, joiden liikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa. Tätä on perusteltu sillä, että monet ehdotukselle asetetuista tavoitteista olisi mahdollisuus saavuttaa myös vapaaehtoisella järjestelmällä. Edelleen kirjelmässä todetaan, että pakollisuus vaikuttaisi myös mahdollisuuteen säilyttää CCCTB:n rinnalla kansallinen yritysverojärjestelmä. En ole vakuuttunut, että toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät ongelmat kulminoituisivat juuri pakollisuuteen. CCCTB-järjestelmä ilman pakollisuutta tosin voisi lieventää esimerkiksi veropohjien uudelleen jakamisen vaikutuksia, koska esimerkiksi sellaiset suomalaiset konsernit, joiden kokonaisveroaste nousisi uudelleenjaon seurauksena, todennäköisesti pidättäytyisivät CCCTB:n soveltamisesta. Samoin ei ole selvää, että juuri pakollisuus vaikuttaisi keskeisesti mahdollisuuteen säilyttää CCCTB:n rinnalla kansallinen verojärjestelmä. Katsoisin, että myös vapaaehtoiseen CCCTB-malliin liittyy riski siitä, että ainakaan pidemmällä aikavälillä kahden eri veropohjan ylläpitäminen ja hallinnointi ei ole tarkoituksenmukaista. Aggressiivisen verosuunnittelun estämisen näkökulmasta, CCCTB-järjestelmän vapaaehtoisuus voisi muodostua ongelmaksi. Tosin EU:n veronkiertodirektiivin implementoinnin voidaan olettaa supistavan aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksia myös niiden konsernien osalta, jotka soveltaisivat kansallisia veropohjia CCCTB:n sijaan. Sen

sijaan esimerkiksi eri jäsenvaltioissa olevien veropohjaan liittyvien huojennusten hyväksikäyttömahdollisuudet säilyisivät niillä konserneilla, jotka eivät valitsisi CCCTB-mallia.

1.3 CCTB-mallin erillisarviointi

CCTB merkitsisi yhtiöveropohjan laajuutta koskevan kansallisen päätöksentekovallan siirtämistä EU:lle siltä osin kuin yhtiöveropohjasta säädettäisiin CCTB-direktiivissä. Direktiiviehdotuksen 1.2 artiklan mukaan yhtiö, joka soveltaa CCTB:tä lakkaa, olemasta kansallisen yhtiöverolain alainen niiltä osin, joita säännellään direktiivissä. CCTB-direktiivi sisältää varsin kattavan tuloksenlaskentanormiston, joten CCTB:tä soveltavan yhtiön veropohjan laajuus eli veronalaiset tulot ja vähennyskelpoiset menot jaksotuskysymyksineen ratkaistaisiin direktiivin pohjalta. Sen sijaan CCTB-direktiivi ei sisällä säännöksiä esimerkiksi konserniverotukseen liittyen. Tältä osin kansallinen päätöksentekovalta säilyisi Suomella sellaistenkin yhtiöiden osalta, jotka soveltaisivat CCTB:tä.

Vaikka Suomella siis CCTB-maailmassakin säilyisi muodollisesti kansallinen päätöksentekovalta sellaisten yhtiöiden veropohjan osalta, jotka eivät olisi CCTB:n soveltamisalassa, pidän selvänä, että ainakaan hieman pidemmällä aikavälillä Suomen ei olisi järkevää tai ehkä mahdollistakaan soveltaa kahden erillisen veropohjan mallia (ts. kansallinen veropohja ja CCTB-veropohja). Tosiasiassa CCTB:llä tulisi siis olemaan vaikutusta myös kansallisen veropohjan määrittelyyn ja sitä kautta verosuvereniteettiin.

En kuitenkaan pidä yhtiöveropohjan määrittelyä koskevan toimivallan siirtämistä EU:lle sinällään toissijaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa. Komission ehdotuksessa on perusteltu CCTB-mallia muun muassa veropohjien erilaisuuden aiheuttamien haittojen kuten hallinnollisen taakan ja yhtiöveropohjista aiheutuvien verosuunnittelumahdollisuuksien poistamisella. On käsittääkseni selvää, että nämä tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin direktiiviin perustuvalla veropohjien yhtenäistämisellä kuin jäsenvaltioiden yksipuolisilla toimilla. Viimeksi mainitun osalta asiaa olisi kuitenkin myöhemmin arvioitava myös EU:n veronkiertodirektiivin näkökulmasta, jonka tavoitteena on aggressiivisen verosuunnittelun karsiminen EU:n yhteismarkkinoilla vuoden 2019 alusta alkaen. Joka tapauksessa lienee selvää, että veronkiertodirektiivi ei poista veropohjilla tapahtuvaa verokilpailua EU:ssa. Sen sijaan CCTB-ehdotuksella olisi tällaista verokilpailua poistava vaikutus. Veropohjilla tapahtuvan verokilpailun hillitsemiseksi, joka kohdistuu juuri suurimpiin konserneihin, pitäisin CCTB:n pakollisuutta perusteltuna toimenpiteenä.

1.4 Suomen kanta toissijaisuusperiaatteeseen

Jos toissijaisuusperiaatteeseen joudutaan ottamaan kantaa yhteisesti sekä CCTB:n että CCCTB:n osalta, katsoisin että Suomen kansallisessa intressissä olisi pidättäytyä ”keltaisesta kortista”. Perustelen tätä sillä, että CCTB-hanke on *lähtökohtaisesti* Suomen kansallisen intressin

näkökulmasta kannatettava hanke ja myös ainakin pääosin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Eri asia on, että komission ehdotukseen sisältyy yksityiskohtia, joiden osalta Suomen kansallisessa intressissä olisi saavuttaa toisenlainen lopputulos. Koko hankkeen kyseenalaistaminen toissijaisuusperiaatteen nojalla olisi kuitenkin mielestäni väärä signaali Suomelta eikä vastaisi Suomen pidempiaikaista linjaa suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti EU:n tasolla tapahtuvaan yhteistyöhön välittömän verotuksen alalla.

CCCTB:n osalta katsoisin, että siihen tulisi suhtautua torjuvasti joko toissijaisuusperiaatteeseen vedoten, edellyttäen, että CCTB- ja CCCTB-hankkeita voitaisiin arvioida erillisinä, ja/tai Suomen kansalliseen intressiin vedoten. Olennaista on, että CCCTB-hankkeeseen voidaan suhtautua torjuvasti myös ilman toissijaisuusperiaatteeseen nojautumista. Käsittelen jäljempänä kohdassa 2.2 syitä, jonka vuoksi Suomen tulee suhtautua torjuvasti CCCTB-ehdotukseen komission nyt esittämässä muodossa.

2. Ehdotusten tarpeellisuudesta ja hyväksyttävyydestä muusta kuin toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta

Seuraavassa tuon esille muita kuin toissijaisuusperiaatteeseen liittyviä näkökohtia molempien ehdotusten osalta.

2.1 CCTB-ehdotus

Käsitykseni mukaan yhtiöveropohjien yhtenäistäminen EU:ssa voisi tuoda merkittäviä etuja sekä verovelvollisille että jäsenvaltioille. On oletettavaa, että ainakin pidemmällä aikavälillä direktiivin soveltamisalaan kuuluvien konsernien ja sen vapaaehtoisesti valitsevien muiden verovelvollisten verotukseen liittyvä hallinnollinen taakka pienenisi ja verotuksen ennakoitavuus eri toimintavaltioissa voisi parantua. Veropohjien yhdenmukaisuus myös lisäisi neutraalisuutta ja todennäköisesti vähentäisi yhtiöverotuksen vaikutusta yhtiöiden sijoittautumis- ja investointipäätöksiin siltä osin kuin on kysymys näiden kohdentumisesta eri jäsenvaltioihin.

Veropohjien yhtenäistäminen hillitsisi veropohjilla tapahtuvaa verokilpailua EU:ssa ainakin siltä osin kuin kyse on suurimmista konserneista. Tämä oletettavasti olisi Suomen edun mukaista, sillä Suomen verojärjestelmän kilpailukyky on keskeisesti perustunut suhteelliseen alhaiseen yhtiöverokantaan eikä repaleiseen veropohjaan. Tästä näkökulmasta Suomen olisi kuitenkin perusteltua tarkastella kriittisesti CCTB-esityksen veropohjan laajuutta, jotta matalan yhteisöverokannan ylläpitäminen olisi tulevaisuudessakin mahdollista. Lisäksi CCTB-veropohjaa tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, onko se riittävän yhdenmukainen ja yhteensopiva Suomen kansallisen yhtiöveropohjan ja yhtiöverotukselle asetettujen tavoitteiden kanssa. Pienelle valtiolle, kuten Suomelle, lienee pidemmällä aikavälillä vaikeaa ylläpitää ja hallinnoida kahden yhtiöveropohjan mallia.

CCTB-ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi sitä, että yhtiöverotuksen merkitys talouspolitiikan välineenä pienenisi siltä osin kuin kysymys on veropohjan määrittelystä. En pidä tätä yksiselitteisesti huonona asiana. Ainakaan lähihistoriassa veropohjaan liittyvät kansalliset verokannustimet eivät ole toimineet talouspolitiikan ja suhdannepolitiikan välineenä siten kuin olisi toivottu (esim. määräaikainen T&K-toiminnan lisävähennys ja tuotannollisten investointien korotetut poistot). Pääpaino veropolitiikassa on kuitenkin jo pidemmän aikaa ollut kilpailukykyisessä yhtiöverokannassa. Lisäksi muiden kuin suurimpien konsernien osalta on huomattava, että kansallinen päätösvalta säilyy edelleen muun muassa osinkojen verotuksen osalta, jolla on keskeinen merkitys pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiin Suomessa.

2.2 CCCTB-ehdotus

CCCTB-mallissa direktiivin soveltamisalaan kuuluvan konsernin veropohja konsolidoitaisiin yhdeksi kokonaisuudeksi ja jaettaisiin eri jäsenvaltioille verotettavaksi direktiivissä ehdotettujen allokaatiokriteerien mukaisesti. Vaikka CCCTB-malli voisi parhaimmillaan tuoda merkittäviä etuja sen soveltamisalaan kuuluville konserneille ja *joillekin* jäsenvaltioille, katson että Suomen tulisi suhtautua malliin torjuvasti.

Keskeinen perusteeni on se, että erityisesti malliin sisältyvä veropohjien uudelleenjakaminen eri jäsenvaltioiden välillä esitettyjen kriteerien perusteella olisi merkittävä irtaantuminen OECD:n kansainvälisen verotuksen periaatteista. CCCTB-mallissa irtaudutaan sekä erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteesta että niistä laajasti hyväksytyistä menetelmistä, joilla konsernien voittoja jaetaan erillisyhtiöiden välillä. Komissio perustelee tätä sillä, että nykyiset siirtohinnoittelumenetelmät johtavat laajalti aggressiiviseen verosuunnitteluun, kun taas veropohjien allokoimiseksi esitetyt kolme kriteeriä – aineelliset varat, työntekijät ja myynti – ovat ”kestävämpiä” verosuunnittelua vastaan. Käsitykseni mukaan komission esittämät allokaatiokriteerit eivät voi mitenkään johtaa verotuottojen allokointiin niihin valtioihin, joissa konsernin todellinen arvonlisä muodostuu, vaan kyseessä olisi jo lähtökohdiltaan täysin erilainen tapa jakaa veropohjia eri valtioiden välillä. Aggressiivisen verosuunnittelun ongelmat eivät yksin voi olla perusteena tällaiselle täyskäännökselle. Komissio tuntuu jättäneen huomiotta sen, että aggressiiviseen verosuunnitteluun on jo puututtu usealla komissionkin ehdottamalla toimella ja lisäksi OECD:n tasolla monin toimin. Näiden toimien todellinen vaikutus selvinnee joidenkin vuosien kuluessa, mutta julkisuudessa esillä olleet esimerkit puhuvat sen puolesta, ettei aggressiivisen verosuunnittelun laajuus nykyisin tai tulevaisuudessa ole enää aiemmalla tasolla. Tähän vaikuttavat yhtäältä verotuksen lisääntynyt läpinäkyvyys ja toisaalta verolainsäädäntöjen aukkojen paikkaaminen ja kiristyneet veronkierron vastaiset toimenpiteet.

CCCTB-malli ei myöskään ole Suomen kansallisessa intressissä. Direktiivissä ehdotettujen allokaatiokriteerien perusteella Suomi voi olla ainoastaan häviäjän asemassa veropohjien

uudelleenjaossa. Valtioneuvoston kirjelmässä tätä on perusteltu kattavasti. Sama koskenee useita muitakin pienten kotimarkkinoiden jäsenvaltioita kuten Ruotsia ja Hollantia. Tämän vuoksi on käytännössä mahdotonta saavuttaa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä CCCTB-mallista komission ehdottamassa muodossa.

2.3 Vaihtoehto CCCTB:lle: CCTB-malli yhdistettynä rajat ylittävään tappiontasaukseen

CCCTB-mallin kiistaton etu verovelvollisille olisi se, että eri jäsenvaltioissa olevien yhtiöiden voitot ja tappiot voitaisiin konsolidoida rajat ylittävästi. Tämä on samalla myös CCTB-mallin heikkous verrattuna CCCTB-malliin.

CCTB-direktiiviehdotuksen artiklassa 42 on esitetty ”osaratkaisua” rajat ylittävien tappioiden ongelmaan EU:n sisämarkkinoilla. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltiossa asuva emoyhtiö voisi ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa asuvan välittömän tytäryhtiönsä tappion ensin mainitussa valtiossa mutta vain väliaikaisesti. Tappiot olisi palautettava emoyhtiön veronalaiseen tuloon viimeistään viidentenä verovuonna tappioiden vähentämisen jälkeen. On selvää, että näin suppea tappionsiirtomalli ei tuo ratkaisua rajat ylittävien tappioiden ongelmiin EU:n sisämarkkinoilla. Lisäksi on huomattava, että riippuen jäsenvaltion soveltamasta konserniverotusmallista, direktiivissä ehdotettu malli saattaa olla ristiriidassa EU-oikeuden sijoittautumisvapauden kanssa.

Joka tapauksessa katsoisin, että mikäli jäsenvaltiot haluaisivat ratkaista rajat ylittävien tappioiden ongelman EU:n sisämarkkinoilla, tämä voitaisiin toteuttaa erillisellä asiaa koskevalla direktiivillä CCTB-mallin toteuttamisen jälkeen. Rajat ylittävän tappiontasausmahdollisuuden laajempi salliminen sisämarkkinoilla ei johtaisi yhtä laajaan veropohjien uudelleenallokointiin jäsenvaltioiden välillä eikä edellyttäisi erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteesta luopumista.

3 Veropohjaan liittyviä eräitä yksityiskohtia

3.1 T&K-toiminnan lisävähennys (art. 9.3)

CCTB-ehdotuksen T&K-lisävähennys on suuruudeltaan huomattava ja sen vaikutuksia veropohjan laajuuteen ja Suomen yhtiöverotuottoihin jouduttaneen arvioimaan kriittisesti.

Erityisesti yksittäisille ns. start up –yrityksille suunnattu 100 %:n lisävähennys saattaa sinällään olla perusteltu esim. innovaatiopolitiikan näkökulmasta. En kuitenkaan pidä kovin johdonmukaisena sitä, että CCTB-ehdotukseen sisältyy verokannustimia, joiden soveltamisala poikkeaa huomattavasti CCTB:n pakollisesta soveltamisalasta. Ko. kannustinhan on suunnattu vain konserniin kuulumattomille yhtiöille, joiden liikevaihto on enintään 10m€. Käytännössä kannustin johtaisi siihen, että siitä hyötyäkseen yhtiön tulisi hakeutua kaikilta osin CCTB:n soveltamisalaan. Vaihtoehtoisesti kannustin voisi luoda paineen ottaa vastaava kannustin

käyttöön myös kansallisesti siten, että se koskisi myös sellaisia yhtiöitä, jotka soveltavat kansallista veropohjaa.

3.2 Allowance for growth and investment (AGI) (art. 11)

AGI-toimenpiteen tavoitteena on luoda neutraalimpi yhtiöverosääntely vieraan ja oman pääoman ehtoiselle rahoitukselle. Sen yksityiskohdissa saattaisi kuitenkin olla jatkokehittämistarpeita. Toimenpide pitää sisällään sen, että oman pääoman alennukset johtavat veronalaisen tulon lisäykseen. Vaikka tämä on symmetriaperiaatteen (verovähennys oman pääoman lisäyksistä) ja verosuunnittelumahdollisuuksien rajoittamisen (oman pääoman keinotekoinen pienentäminen ja sitä seuraava kasvattaminen) näkökulmasta perusteltua, voi se johtaa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin muun muassa silloin, kun yhtiö tekee tappiota.

3.3 Korkovähennysrajoitus (art. 13)

Korkovähennysrajoitus ei pidä sisällään veronkiertodirektiivin korkovähennysrajoitukseen sisältyvää ns. tasetestivapautusta. Tältä osin sääntely voisi luoda merkittävän poikkeaman veronkiertodirektiiviin perustuvien kansallisten säännösten ja CCTB-säännösten välillä.

3.4 Vakuutusyhtiöt (art. 28)

Direktiivi sisältää erityissäännöksiä koskien vakuutusyhtiöitä. On oletettavaa, että CCTB:n tulisi sisältää vastaavia säännöksiä myös koskien muun muassa pankkeja ja eläkevakuutusyhtiöitä, ellei sääntelyä sitten nimenomaisesti haluta jättää kansalliseen toimivaltaan.

3.5 Hyödykekohtaiset poistot (art. 33)

Direktiivin poistosäännökset ovat pääosin epäedullisemmat kuin nykyiset EVL:n sallimat maksimipoistot. Tältä osin jouduttaneen arvioimaan direktiivin poistosäännösten vaikutuksia suomalaisten yhtiöiden toimintaedellytyksiin ja toisaalta sitä, tulisiko EVL:n poistosäännökset mahdollisesti yhdenmukaistaa CCTB-sääntelyn kanssa.

3.6 Tappioiden käyttö (art. 41)

Tappioita koskevat säännökset ovat pääosin edullisemmat kuin TVL:n tappioiden käyttöä koskevat rajoitukset. Tappioiden käyttöön sisältyisi kuitenkin rajoitus, jonka mukaan tappiot tehneen yhtiön toiminnassa tapahtuvat muutokset voisivat johtaa tappioiden menettämiseen. Kyseisen rajoituksen tulkinta on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä ja sen tarpeellisuutta tulisi harkita uudelleen.

Ystävällisesti

Tomi Viitala