Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
20.11.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (U 64/2023 vp)

Komission direktiiviehdotus BEFIT (COM(2023) 532 final) on kaukana lillukanvarsista. Kyse on perustavanlaatuisesta muutoksesta suurten yritysten verotuksen substanssissa ja hallinnossa sekä yhtiöverotuottojen jakaantumisessa jäsenvaltioiden kesken ja myös mahdollisesta askeleesta kohti Euroopan unionin muuttumista veronsaajaksi.

> **Pidän perusteltuna kirjelmän yleistä linjausta, jonka mukaan valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa direktiiviehdotukseen kokonaisuudessaan erittäin varauksellisesti. Ehdotukseen sisältyy merkittäviä ongelmia sekä sisällöllisesti että ajoituksellisesti ja koko asiaan olisi parempi palata vasta muutaman vuoden päästä. Konkreettinen kannanotto mahdollisiin jatkoaskeliin – yhtäältä yhtiöverotuoton kaavamaiseen jakoon ja toisaalta unionin veronsaaja-asemaan – on perusteltua jättää myöhempään, sikäli kuin asiat ylipäänsä ajankohtaistuvat.**
>
> **En kuitenkaan kaikin osin jaa valtioneuvoston näkemyksiä ja painotuksia. Tämä koskee erityisesti valtioneuvoston periaatteellisluonteista korostetun torjuvaa suhtautumista ajatukseen yritysveropohjan harmonisoinnista unionissa**.

Direktiiviehdotuksen tavoitteita voidaan pitää hyvinä, kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan. Yritysverotus on erilaisten kehityskulkujen ja uusien säännöstöjen mukana muuttunut ja muuttumassa yhä raskaammaksi ja direktiiviehdotuksen perusteluissa korostettu pyrkimys hallinnollisen taakan pienentämiseen on aiheellinen. Sitäkin valitettavampaa on, että ehdotuksesta syntyy vaikutelma, että asiassa otettaisiin kyllä yksi askel eteenpäin, mutta mahdollisesti samalla kaksi taaksepäin. Valtioneuvoston kirjelmässä on

tuotu hyvin esiin useita konkreettisia tekijöitä, jotka ovat omiaan pikemminkin kasvattavamaan hallinnollista rasitusta niin yhtiöille kuin verohallinnoillekin.

Hallinnollisia kustannuksia koskevat näkökohdat ovat tärkeitä, mutta periaatteelliset ja substanssiin liittyvät ulottuvuudet ovat asiassa vielä merkittävämpiä. Ehdotus merkitsisi sitä, että suurehkojen konsernien veropohja harmonisoitaisiin unionissa suurelta osin – ei kuitenkaan kokonaan – ja harmonisoidun veropohjan hallinnointi siirtyisi uusien, jäsenvaltioiden yhteisten menettelyjen piiriin. Jäsenvaltioille jätettäisiin kuitenkin liikkumavaraa siten, että veropohjan harmonisoidun laskennan täydennykseksi jäsenvaltiot voisivat rajoitetusti soveltaa omia veropohjavirityksiään. Tällaiseen rakenteeseen liittyy monia kysymyksiä, joita myös kirjelmässä on käyty läpi.

Komissio on esittänyt nyt käsiteltävää ehdotusta muistuttavia ehdotuksia jo aiemmin (ns. CCCTB- ja CCTB-ehdotukset). Pidän ajatusta yhtiöverotuksen pohjan harmonisoinnista unionissa sinänsä vakavan harkinnan arvoisena. Nykyisessä tilanteessa monilla yritysverotuksen erityispiirteillä eri jäsenvaltioissa vaikutetaan investointeihin, konsernirakenteisiin ja rahavirtoihin osin unionin sisämarkkina-ajattelun vastaisella tavalla. Vaatimus hallita enimmillään 27 yritysverojärjestelmää vaikeuttaa myös yritysten toimintaa unionin alueella. Erilaisten järjestelmien hallinnan yleisten vaikeuksien lisäksi hankalia yksittäisiä kysymyksiä liittyy nykyisin myös muun muassa siirtohinnoitteluun sekä tappioiden ja voittojen yhdistämiseen konserneissa. En pidäkään perusteltuna valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä yleisesti jyrkän torjuvaa ajatusta veropohjan harmonisointia kohtaan.

Kyseessä oleva direktiiviehdotus ei merkitse pelkästään jäsenvaltioiden yritysverotusta koskevien säännösten harmonisointia vaan myös verotulojen jakamista jäsenvaltioiden kesken tämän pohjalta. Tällaiseen direktiivi ei ole optimaalinen sääntelytapa, koska jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin jää yleensä jonkin verran eroavaisuuksia. Muitakaan vaihtoehtoja ei kuitenkaan käytännössä liene, jos tällaiseen ratkaisuun pyritään.

Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään direktiiviehdotusta pääosin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena, mutta eräin kohdin asiasta esitetään epäilyjä. Mielestäni ehdotus ei mene pitemmälle kuin unionin oikeudessa on ollut käytäntönä, vaikka ehdotetun sääntelyn onnistuneisuudesta tavoitteiden saavuttamisessa voidaankin perustellusti esittää epäilyjä. Komissiolle delegoitavan säädös- ja täytäntöönpanovallan laajuutta on silti hyvä vielä arvioida.

Direktiiviehdotukseen sisältyy useita hyvin ajateltuja elementtejä ja säännösmuotoilu on paljolti hyvinkin perusteellista ja huolellista. Ehdotus vastaa kuitenkin valitettavan huonosti erilaisiin kehittämistarpeisiin ja sisältää myös monia uusia ongelmia. Tiettyä logiikkaa voidaan sinänsä nähdä siinä perusajatuksessa, jonka mukaan veropohja harmonisoidaan osittain ja verotuotot jaetaan jäsenvaltioille tältä pohjalta, kun taas mahdolliset täydentävät jäsenvaltiokohtaiset erikoisuudet menisivät kunkin jäsenvaltion piikkiin. Tällä idealla on kuitenkin monia varjopuolia. Ensinnäkin todellinen harmonisointi jäisi tekemättä ja monet nykyjärjestelmän heikkoudet jäisivät jäljelle. Unionissa olisi yhteinen BEFIT-laskenta, luultavasti 27 erilaista BEFIT-järjestelmää kansallisin maustein ja näiden rinnalla ehkä samoin 27 muuta yritysverojärjestelmää. Lukumääräisesti ja ehkä arvaamattomuudeltaankin tämä vastaisi kolmen jokerin korttipakkaa. Tämän päälle olisi suurten konsernien vähimmäisverojärjestelmä, jonka tulonlaskentaa BEFIT-laskenta pitkälle muistuttaisi, mutta ei

täysin vastaisi. Tällainen kokonaisuus ei täyttäisi paitsi harmonisointiajatusta myöskään hallinnollisten yksinkertaistamisen tarvetta.

Valtioneuvoston kirjelmässä tunnutaan suhtautuvan myönteisemmin ajatukseen, että BEFIT olisi suurille konserneille vapaaehtoinen kuten pienemmillekin. Tällainen muutos voisi olla yrityksille mieluisa mahdollistaessaan edullisemman vaihtoehdon valitsemisen, mutta merkittävien valinnaisuuksien sisällyttäminen verotukseen ei ole lähtökohtaisesti hyvä linja. Ensinnäkin verotus on syvimmältä olemukseltaan pakollista, toiseksi valinnaisuus heikentää verokertymiä, kolmanneksi rinnakkaiset järjestelmät aiheuttavat lisätyötä verohallinnoille, neljänneksi syntyisi uusia optimointilaskennan tarpeita yrityksille ja viidenneksi järjestelmästä toiseen hyppimiseen liittyisi hankalia asetelmia.

Kirjelmässä nostetaan hyvin esiin muutamia kysymyksiä Suomen lainsäädännön mahdollisista muutostarpeista direktiivin pakottavan sisällön ohi. Tämä koskee jopa peruskysymystä siitä, olisiko rinnakkainen kotimainen yritysverojärjestelmä enää tarpeellinen, ja yksittäisistä elementeistä muun muassa direktiivistä poikkeavaa poistosääntelyä.

Direktiiviehdotukseen ei liity jäsenvaltiokohtaisia taloudellisia vaikutusarvioita. Valtioneuvoston kirjelmässä on lausuttu, että taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida täsmällisesti, mutta lukija pettyy havaitessaan, että niitä ei ole numeraalisesti pyritty arvioimaan karkeastikaan. Tämä on kylläkin ymmärrettävää, koska sellaista tietopohjaa, jonka avulla voitaisiin suoraan laskea uudenlaisen veropohjan vaikutuksia, ei ole olemassa. Vaikka ehdotettavaa järjestelmää voidaan johonkin mittaan arvioida sen rakenteen perusteella, kannanotto ehdotukseen ilman minkäänlaista käsitystä ehdotuksen verotuottovaikutuksista on hyvin epätyydyttävä asetelma.

Yritysten kannalta ehdotus sisältää eräitä etuja kuten nykyistä laajemmat mahdollisuudet vähentää tappioita voitollisten yksiköiden tulosta rajojen yli sekä osittainen yhden luukun idea. Joistakin hyödyistä huolimatta myös elinkeinoelämän piirissä näyttää esiintyvän runsaasti epäilyjä ehdotettua mallia kohtaan. Tämä on huomionarvoista, koska direktiiviehdotuksen perusteluissa on korostettu järjestelmän etuja nimenomaan yrityksille.

Mahdollinen yritysveropohjan harmonisointi unionissa on erittäin iso asia. Aihe on eräänlainen ikuisuuskysymys eikä mitenkään erityisesti ajankohtainen juuri nyt. Tällainen uudistus tulisi valmistella, ajatella läpi ja keskustella erityisellä huolella etenkin, kun muistetaan, että direktiivin muuttaminen olisi mahdollista vain yksimielisesti.

Jäsenvaltioissa on parhaillaan täytäntöönpantavana suurten konsernien vähimmäisveroa koskeva direktiivi, joka on suuri, äärimmäisen monimutkainen ja myös raskas uudistus jokseenkin samassa yritysjoukossa, jota kirjelmän kohteena oleva direktiiviehdotus pakottavana koskee. Mahdollisesti on tulossa myös OECD:n verohankkeen toinen, veropohjan jakoa koskeva osa (ns. Pillar 1). Komissio on lisäksi antanut direktiiviehdotukset muun muassa oman ja vieraan pääoman kohtelun lähentämisestä verotuksessa (”DEBRA”) sekä kuoriyhtiöistä (”Unshell”). Lisäksi on annettu siirtohinnoittelua koskeva direktiiviehdotus ja pienempien yritysten osalta myös kiinteitä toimipaikkoja koskeva ehdotus. Yrityksiin on kohdistumassa myös muita uusia hallinnollisia velvoitteita muun muassa kestävyysraportoinnissa sekä julkisessa maakohtaisessa raportoinnissa.

Kaikkien ehdotettujen ja jo päätettyjen uudistusten muodostama kokonaisuus on aivan poikkeuksellisen suuri. Uudet tehtävät asettavat suuria vaatimuksia niin yritysten taloushallinnolle kuin verohallinnoille, vaikka kaikkia esityksiä ei toteutettaisikaan. Hallinnossa joudutaankin muutosten toimenpanossa ja sittemmin myös hallinnoinnissa äärirajoille tai niiden yli, jos joudutaan hoitamaan useita yritysverojärjestelmiä, joita kaikkia varten on oltava tietojärjestelmät, prosessit, asiantuntemus ja resurssit. Lisäksi jouduttaisiin varautumaan ja osallistumaan uudenlaisiin jäsenvaltioiden välisiin BEFIT-tiimeihin. Näitä hankaluuksia lieventäisi osin se, että BEFIT-järjestelmä tulisi voimaan vasta 2028, mutta tämä ei riittäisi lähimainkaan poistamaan kyseisiä ongelmia.

Direktiiviehdotus ei vielä sisällä konkreettisia ehdotuksia komissiossa ajatelluista seuraavista kahdesta vaiheesta. Nämä ovat siirtyminen verotulojen jakamisessa jäsenvaltiokohtaisen tulon laskemisesta kaavamaiseen sääntöön vuonna 2035 ja harmonisoidun yhtiöveropohjan ottaminen unionin suoraksi tulolähteeksi. Näihin ajatuksiin ei ole tarpeen eikä ehkä viisastakaan ottaa varsinaisesti kantaa tässä vaiheessa. Suomen kantaan voitaisiin silti sisällyttää nimenomainen toteamus siitä, että näihin kysymyksiin otetaan kantaa myöhemmin, jos tarve ajankohtaistuu.

Yritysveropohjan harmonisointia tulisi mielestäni keskeisesti lähestyä koko unionin kilpailukyvyn ja sisämarkkinoiden toimivuuden pohjalta, mutta veropohjan kaavamaisen jaon osalta on perusteltua ottaa merkittävästi huomioon kansalliset edut. Tällaiseen jakoonhan ei ole mitään selvää laskentaperustetta ja kyse on pääosin nollasummapelistä. Suomessa on aiemmin arvioitu CCCTB-ehdotukseen sisältynyttä veropohjan jakoa, jota tuolloin pidettiin meille epäedullisena, mutta jakamiseen on muitakin kaavoja.

Toinen jatkoajatus, yritysveropohjan käyttäminen unionin omien varojen lähteenä, sisältää periaatteellisia, oikeudellisia, taloudellisia ja käytännön ulottuvuuksia ja myös eri jäsenvaltioiden suhteellisiin etuihin liittyviä seikkoja. Vaikka unionilla ei ajatella olevan nykyisin varsinaisesti veronsaaja-asemaa, nykyjärjestelmäkin sisältää *taloudellisesti katsottuna* sen tyyppisiä elementtejä kuten arvonlisäveropohjan perusteella unionille maksettavat jäsenvaltioiden maksuosuudet. Tästä huolimatta aiheeseen liittyy erittäin huomattavaa herkkyyttä unionin ja jäsenvaltioiden suhteiden kannalta ja suhtautumista siihen on hyvä arvioida yhtiöverotuottoa laajempana kysymyksenä.[1]

Direktiiviehdotuksen käsittelyä neuvostossa ei kaikkiaan ole tarpeen edistää saati kiirehtiä. Asiaan voitaisiin neuvostossa palata mieluummin suurten konsernien vähimmäisveron vakiinnuttua, jolloin lienee myös selvempi käsitys muista ajankohtaisista hankkeista. Tällöin tulisi arvioida, onko perusteltua yrittää mahdollista harmonisointia nyt annetun ehdotuksen pohjalta vai olisiko parempi ottaa vielä kerran uusi alku. On huomattava, että kyse on ehkä käytännössä peruuttamattoman järjestelmän rakentamisesta.

20.11.2023
OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

[1] Kysymystä unionista veronsaajana on käsitelty artikkelissa *Timo Viherkenttä – Moritz Scherleitner*, EU:n omat varat uudistumassa – onko unionin matkalla verottajaksi? Verotus 3/2022, 282–292.