Valiokunnan lausunto VaVL 7/2016 vp– U 65/2016 vp

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (U 65/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Tarja Järvinen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Ilari Valjus, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Henrik Rainio, Suomen Kuntaliitto
- veroasiantuntija Virpi Pasanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Ann-Mari Kemell, Keskuskauppakamari
- professori Seppo Penttilä
- apulaisprofessori Tomi Viitala, Aalto-yliopisto

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:
- Finnwatch ry
- Perheyritysten liitto ry

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 25 päivänä lokakuuta 2016 tehnyt ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (Common Corporate Tax Base, CCTB), jäljempänä yhteistä yhteisöveropohjaa koskeva direktiiviehdotus tai CCTB-direktiiviehdotus.

Samanaikaisesti CCTB-direktiiviehdotuksen kanssa komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB), jäljempänä yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskeva direktiiviehdotus tai CCCTB-direktiiviehdotus. Siinä asiassa on annettu eduskunnalle erillinen U-kirjelmä (U 66/2016 vp).

Molemmat direktiiviehdotukset ovat osa komission aloitetta, jolla käynnistetään uudelleen yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa koskeva hanke, jäljempänä uusi CCCTB-aloite. Antaessaan uudet direktiiviehdotukset komissio on samalla vetänyt pois vanhan CCCTB-direktiiviehdotuksen. Vanha direktiiviehdotus on annettu 16 päivänä maaliskuuta 2011, ja sitä koskeva U-kirjelmä (U 22/2011 vp) on annettu 14 päivänä heinäkuuta 2011.

CCTB-direktiiviehdotus sisältää säännökset verotettavan tuloksen laskennasta. Yhteistä veropohjaa ehdotetaan pakolliseksi yhtiöille, jotka kuuluvat tiettyä kokoa suurempaan konserniin. Muille yrityksille yhteinen veropohja olisi vapaaehtoinen. CCTB-direktiiviehdotus sisältää säännökset erityisestä tutkimus- ja kehitystoimintaa koskevasta kannustimesta sekä säännökset kasvu-ja investointikannustimesta, joka laskettaisiin oman pääoman lisäyksen perusteella. Kompensoidakseen veropohjien yhdistämisen lykkääntymistä alkuvaiheessa komissio ehdottaa väliaikaista rajat ylittävää tappiontasausta.

Tarkoituksena on, että veropohjien yhdistämistä koskevan CCCTB-direktiiviehdotuksen käsittelyä lykätään siihen asti, kunnes CCTB-direktiiviehdotuksesta on päästy sopimukseen. Neuvostossa vuodesta 2011 käydyt keskustelut ovat osoittaneet epätodennäköiseksi, että CCCTB hyväksyttäisiin kokonaisuudessaan, minkä vuoksi komissio ehdottaa vaiheittaista käsittelytapaa. Erityisesti veropohjien yhdistämisestä käydyt keskustelut ovat olleet vaikeita.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita sinänsä kannatettavina. Yritysten rajat ylittävän toiminnan helpottaminen on lähtökohtaisesti tärkeää sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Myös aggressiivisen verosuunnittelun estäminen on tärkeää. Komission ehdotus täyttäisi näitä tavoitteita. Kaikille jäsenvaltioille yhteiset verotettavan tuloksen eli veropohjan laskentasäännöt helpottaisivat yritysten toimintaa sisämarkkinoilla ja vähentäisivät yrityksille eri säännösten noudattamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Tietyn kokoluokan ylittäville yrityksille pakolliset yhteiset verotettavan tuloksen laskentasäännöt ehkäisisivät aggressiivista verosuunnittelua. Pakollisella järjestelmällä olisi kuitenkin laajempia vaikutuksia kuin pelkästään aggressiivisen verosuunnittelun estäminen. Pakollinen järjestel-

mä, vaikka vain osittaisena, kaventaisi jäsenvaltioiden toimivaltaa yritysverotuksessa. CCTB-direktiiviehdotukseen sisältyvän pakollisuuselementin osalta onkin jatkokäsittelyssä arvioitava sen suhdetta verotuksen toimivaltaan ja mahdollisuuteen käyttää yritysverotusta jatkossa talouspolitiikan välineenä. Pakollinen järjestelmä vaikuttaisi myös mahdollisuuteen säilyttää kansallinen yritysverojärjestelmä. Kahden rinnakkaisen järjestelmän ylläpitäminen aiheuttaisi kustannuksia Verohallinnolle ja monimutkaistaisi yritysverojärjestelmää kansallisesti.

Yhteisen veropohjan tulisi olla kuitenkin tiivis. Avoin kilpailu yhteisöverokannoilla lisääntyisi yhteisen veropohjan toteutumisen myötä, ja jäsenvaltiolla tulee olla mahdollisuus turvata verotuottoja tiiviin veropohjan muodossa. Komission ehdotukseen yhteisestä yhteisöveropohjasta (CCTB) sisältyy monia kohtia, joita tulee tarkastella lähemmin tästä näkökulmasta. Veropohjaan sisältyvät ehdotukset tutkimus- ja kehitystoiminnan kannustimesta sekä kasvu- ja investointikannustimesta (AGI-vähennys), joiden osalta on arvioitava vaikutuksia verotuottoihin ja sitä, missä määrin nämä ehdotukset täyttävät tavoitteitaan. Ehdotettu väliaikainen rajat ylittävä tappiontasaus kaventaisi jäsenvaltioiden verotusvaltaa sallimalla emoyhtiön väliaikaisesti vähentää toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan tappiot verotettavasta tulostaan. Myös tältä osin tulee arvioida vaikutukset verotuottoihin. Jatkokäsittelyssä on otettava huomioon myös se, ettei lisätä aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksia tältä osin. Veropohjaa koskevia säännöksiä tulee tarkastella jatkokäsittelyssä, ja Suomen kantaa yksityiskohtiin tulee tarkentaa siinä yhteydessä.

Myös direktiiviin liittyviä kansainvälisen verotuksen kysymyksiä on tarkasteltava jatkovalmistelussa. Yhteistä yhteisöveropohjaa koskevaan direktiiviehdotukseen sisältyy kiinteän toimipaikan määritelmä EU:ssa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen osalta. Ehdotettu määritelmä noudattaa läheisesti OECD:n BEPS-hankkeen jälkeistä OECD:n malliverosopimuksessa suositeltua kiinteän toimipaikan määritelmää. Ehdotettu määritelmä ei ole välttämättä Suomen kannalta edullinen ja sen vaikutuksia tulee tarkastella jatkokäsittelyssä.

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että komissiolle siirretään valtaa antaa delegoituja säädöksiä eräiltä osin. Jatkokäsittelyssä on arvioitava näiden delegoitujen säädösten suhdetta yhtäältä ehdotettuun direktiiviin ja toisaalta Suomen kansalliseen sääntelyyn.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on suhtauduttu ristiriitaisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltuvuuteen. Valtioneuvoston käsityksen mukaan, kun otetaan huomioon, että pakollisella järjestelmällä on laajempia vaikutuksia kuin aggressiivisen verosuunnittelun estäminen ja että verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi sisältää jo keskeisimmät toimet aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi kansalliset erityispiirteet huomioiden, CCTB-direktiiviehdotukseen sisältyvä veropohjan pakollisuuselementti voi olla ongelmallinen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on katsonut, ettei direktiiviehdotuksen pakollisuus täytä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen edellytyksiä, kun otetaan huomioon jo hyväksytty verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi. Osa asiantuntijoista on puolestaan katsonut, että CCTB-direktiiviehdotus ja CCCTB-aloite ovat kannatettavia ja pääosin toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Tältä osin asiantuntijat pitävät CC-

CTB-aloitetta lähtökohtaisesti Suomen kansallisen intressin näkökulmasta kannatettavana, ja myönteinen suhtautuminen vastaisi Suomen pidempiaikaista linjaa suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti EU:n tasolla tapahtuvaan yhteistyöhön välittömän verotuksen alalla.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ehdotuksen ongelmallisuudesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen osalta ja edellyttää, että jatkokäsittelyssä varmistetaan ehdotuksen yhdenmukaisuus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kanssa. Lisäksi valiokunta edellyttää valtioneuvoston tai toimivaltaisen ministeriön antamaa jatkokirjelmää jatkokäsittelyssä tarkasteltavista kysymyksistä. Jatkovalmistelussa on arvioitava pakollisuuselementin suhdetta jäsenvaltion toimivaltaan yritysverotuksessa ja mahdollisuutta käyttää yritysverotusta jatkossa vero- ja talouspolitiikan välineenä. Jatkovalmistelussa tulee tarkastella myös veropohjaa koskevia säännöksiä tarkemmin ja arvioida eri säännösten vaikutus verotuottoihin ja muihin tavoitteisiin. Jatkovalmistelussa on lisäksi tarkasteltava kansainvälisen verotuksen kysymyksiä ja delegoitujen säädösten suhdetta direktiiviin ja kansalliseen sääntelyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan jatkovalmistelussa tulee pyrkiä myös täsmentämään ehdotuksen vaikutuksia Suomelle ja poistamaan niitä epävarmuustekijöitä, joita ehdotuksen Suomen talouteen ja verotuottoihin kohdistuviin vaikutuksiin liittyy.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että edellä mainittujen seikkojen lisäksi arvioidaan, onko kansallisesti perusteltua säilyttää CCTB-järjestelmän rinnalla erillistä yritysverojärjestelmää ottaen huomioon kahden järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset Verohallinnolle sekä kahdesta järjestelmästä aiheutuva verotuksen monimutkaistuminen. Tällöin CCTB-direktiiviä vastaavat säännökset tulisivat sovellettavaksi myös muihin kuin direktiivin kattamiin yritysmuotoihin, jolloin direktiivin heijastusvaikutukset olisivat valiokunnan mielestä hyvin laajat. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa tarkasteltavia kysymyksiä arvioitaessa.

Ottaen huomioon jatkovalmistelussa täsmennettävien asioiden laatu ja laajuus valiokunta ei voi tässä vaiheessa lausua direktiivin lopullisesta hyväksyttävyydestä. Valiokunta pitää kuitenkin direktiivin tavoitteita kannatettavina.

Koska toteutuessaan direktiivi vaikuttaa merkittävästi Suomen yritysverotuksen rakenteeseen ja eduskunnan toimivaltaan, jatkokirjelmien aikataulutuksessa on otettava huomioon laaja-alaisen käsittelyn vaatima aika.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

Helsingissä 20.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Heinonen 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 Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
varajäsen Li Andersson vas
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti