Valiokunnan lausunto VaVL 8/2016 vp– U 66/2016 vp

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (U 66/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunta 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

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

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 25 päivänä lokakuuta 2016 tehnyt ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB, Common Consolidated Corporate Tax Base),

jäljempänä yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskeva direktiiviehdotus tai CCCTB-direktiiviehdotus. Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) on annettu asiakirjassa COM(2016) 683 final, ja se perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 115 artiklaan.

CCCTB-direktiiviehdotuksen kanssa samanaikaisesti komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (Common Corporate Tax Base, CCTB), jäljempänä yhteistä yhteisöveropohjaa koskeva direktiiviehdotus tai CCTB-direktiiviehdotus, asiakirjassa COM(2016) 685 final, josta on annettu eduskunnalle erillinen U-kirjelmä.

Ehdotukseen liittyy myös molempia direktiiviehdotuksia koskeva vaikutusarvio SWD(2016) 341 final sekä tiivistelmä vaikutusten arvioinnista SWD(2016) 342 final.

CCTB-direktiiviehdotus sisältää yhteiset verotettavan tuloksen eli veropohjan laskentasäännökset yrityksille. CCCTB-direktiiviehdotus sisältää puolestaan säännökset siitä, miten nämä CCTB-direktiivin mukaisesti lasketut konserniyhtiöiden veropohjat yhdistettäisiin eli konsolidoitaisiin EU:ssa ja jaettaisiin erityisellä jakokaavalla verotettavaksi konserniyhtiöiden jäsenvaltioissa. 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 asiakirjalla KOM(2011) 121 lopullinen ja sitä koskeva U-kirjelmä (U 22/2011 vp) on annettu 14 päivänä heinäkuuta 2011.

Komission uuden CCCTB-aloitteen tavoitteena on pyrkiä helpottamaan liiketoimintaa EU:ssa siten, että sisämarkkinoilla sovellettaisiin yhteisiä säännöksiä yhteisöverotuksessa. CCCTB-direktiiviehdotuksen mukaisessa järjestelmässä, jäljempänä CCCTB-järjestelmä, konsernit voisivat asioida yhden verohallinnon kanssa. Tappioiden hyvitys rajojen yli tapahtuisi ilman eri toimenpiteitä veropohjien konsolidoinnin seurauksena, eikä siirtohinnoittelusäännöksiä sovellettaisi konsernin sisällä EU:ssa. Järjestelmästä pyritään saamaan myös vahvempi siten, että se kestää paremmin aggressiivista verosuunnittelua. Talouden toimintaympäristö on muuttunut globaalimmaksi, liikkuvammaksi ja digitaalisemmaksi. Liiketoimintamallit ja yritysrakenteet ovat yhä monimutkaisempia, mikä on tehnyt voittojen siirtämisestä helpompaa. Komission mukaan CCCTB olisi tehokas väline tulojen kohdentamiseksi sinne, missä arvo tuotetaan. Komission ehdotuksessa CCCTB-direktiiviehdotukseksi konserniyhtiöiden verotettavat tulot jaettaisiin verotettavaksi jäsenvaltioille kaavamaisen jakokaavan mukaan, joka perustuisi kolmeen yhtä suuren painoarvon omaavaan tekijään eli myyntiin, työvoimaan ja omaisuuseriin, minkä ei sinällään voida katsoa ottavan huomioon sitä, missä arvo syntyy. Erona verrattuna vuoden 2011 ehdotukseen on se, että uudessa CCCTB-aloitteessa olisi pakolliset säännöt tiettyä kokoa suuremmille konserneille, jotta järjestelmä ehkäisisi aggressiivista verosuunnittelua.

Komissio ehdottaa uudelle CCCTB-aloitteelle vaiheittaista käsittelytapaa, koska neuvostossa vuodesta 2011 käydyt keskustelut ovat osoittaneet epätodennäköiseksi sen, että CCCTB hyväksyttäisiin kokonaisuudessaan. Erityisesti veropohjien yhdistämistä eli konsolidoinnista käydyt keskustelut ovat olleet vaikeita. Ensimmäisessä vaiheessa käsiteltäisiin veropohjan laskentasäännökset eli CCTB-direktiiviehdotus. Veropohjien yhdistämistä koskevaa käsittelyä lykättäisiin toiseen vaiheeseen siihen kunnes yhteistä yhteisöveropohjaa koskevasta direktiiviehdotuksesta

on päästy sopimukseen. Nyt puheena olevan U-kirjelmän kohteena oleva CCCTB-direktiiviehdotus koskee tätä toista vaihetta.

CCCTB-direktiivissä säädettäisiin konsolidoitavaan konserniin eli ryhmään kuulumisen edellytyksistä sekä määritellään ne mahdolliset muodot, jotka näillä ryhmillä voi olla, ja konsolidoinnin tekniset yksityiskohdat. Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin eräistä ryhmään liittymisen ja poistumisen osalta tarvittavista oikaisuista sekä yritysten uudelleenorganisointiin liittyvistä kysymyksistä keskittyen rajat ylittäviä konserneja koskeviin erityispiirteisiin ja erityisesti tappioiden ja realisoitumattomien pääomavoittojen kohteluun. CCCTB-direktiiviehdotus sisältäisi säännökset koskien hallinnollisia menettelyitä konsernien osalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää CCCTB-järjestelmän tavoitteita sinänsä kannatettavina. Rajat ylittävän yritystoiminnan helpottaminen on lähtökohtaisesti tärkeää sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Myös aggressiivisen verosuunnittelun estäminen on tärkeää.

Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja on kuitenkin laaja yritysverotuksen harmonisointihanke. Olennaisena osana siihen liittyy ensi vaiheessa yhteistä veropohjaa eli verotettavan tuloksen laskentaa koskeva säännöstö, josta komissio on antanut oman erillisen direktiiviehdotuksen. Mikäli jäsenvaltiot pääsevät yhteisestä veropohjan laskentasäännöksistä sopuun, jäsenvaltiot ryhtyvät seuraavassa vaiheessa tarkastelemaan yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevaa direktiiviehdotusta.

Direktiiviehdotuksen mukaan konserniyhtiöiden verotettavat tulokset yhdistettäisiin ja jaettaisiin direktiivissä määritellyn jakokaavan mukaan verotettavaksi niille jäsenvaltioille, joissa konserniyhtiöillä on toimintaa. Määräävinä tekijöinä jakokaavassa olisivat myynti, työvoima ja omaisuuserät. Näillä tekijöillä olisi yhtä suuri painoarvo. Konsernin sisäisiä myyntejä ei sisällytettäisi myyntiä koskevaan jakotekijään. Omaisuuseriin kuuluisivat vain aineelliset hyödykkeet, jolloin aineettomat hyödykkeet jäisivät jakokaavan ulkopuolelle. Suomessa yritystoiminta ei ole myöskään kovinkaan työvoimavaltaista. Tätä taustaa vasten on todennäköistä, että Suomi olisi häviäjänä jaettaessa yhdistettyä veropohjaa eri jäsenvaltioille. Ehdotetun jakokaavan ei myöskään voida katsoa heijastavan sitä, missä arvo syntyy.

Todennäköistä on, että ehdotetulla CCCTB-direktiivillä olisi verotuottoja vähentävä vaikutus. Jatkokäsittelyssä on tärkeää arvioida ehdotuksen vaikutukset Suomen verotuottoihin. Tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti direktiiviehdotuksen sisältämään veropohjien yhdistämiseen ja sen jakamiseen jäsenvaltioille. Ehdotettu jakokaava toisi mukanaan merkittävän epävarmuuden verotuloista Suomelle.

Veropohjien yhdistämiseen liittyviä kansainvälisen verotuksen kysymyksiä on tarkasteltava jatkovalmistelussa. Myös direktiiviehdotuksen hallinnollisiin menettelysäännöksiin liittyviin kysymyksiin tulee muodostaa tarkempi kanta jatkokäsittelyn yhteydessä. Konsernin verotus toimitettaisiin ehdotuksen mukaan pääasiallisen verovelvollisen verotuksellisessa kotivaltiossa. Veroilmoituksen antamiseen, verotuksen toimittamiseen ja muutoksenhakuun liittyy useita merkittäviä kysymyksiä, jotka vaativat jatkotarkastelua.

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

Suomen kantaa yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevaan direktiiviehdotukseen on perusteltua tarkentaa siinä vaiheessa, kun yhteisistä verotettavan tuloksen laskentasäännöksistä on päästy yksimielisyyteen ja CCCTB-direktiiviehdotuksen käsittely on ajankohtainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä CCCTB-direktiiviehdotuksen hyväksyttävyydestä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen johdosta, ja koska mainittu ehdotus liittyy kiinteästi komission CCTB-direktiiviehdotukseen, valiokunta viittaa tältä osin CCTB-direktiiviehdotuksen perusteella antamaansa lausuntoon VaVL 7/2016 vp.

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. Jatkokäsittelyssä on tarpeen arvioida kansainväliseen verotukseen ja hallinnollisiin menettelysäännöksiin liittyviä kysymyksiä. Myös delegoitujen säännösten suhdetta ehdotettuun direktiiviin ja Suomen kansalliseen lainsäädäntöön on selvitettävä jatkovalmistelussa. Jatkokäsittelyssä on tarpeen arvioida myös ehdotuksen ja sen sisältämän jakokaavan vaikutuksia Suomen verotuottoihin. Tällä on keskeinen vaikutus direktiivin hyväksyttävyyden arvioinnissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan CCCTB-direktiiviehdotuksen veropohjan jakokaava poikkeaa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) puitteissa hyväksytyistä kansainvälisen verotuksen periaatteista. Direktiiviehdotuksessa poiketaan sekä erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteesta että niistä laajasti hyväksytyistä menetelmistä, joilla konsernien voittoja jaetaan erillisyhtiöiden välillä. Valittua jakokaavaa ei voida yksin perustella verosuunnittelun ongelmilla, kun otetaan huomioon jo hyväksytty verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi. Valittu jakokaava ei valiokunnan mielestä johda verotuottojen allokointiin niihin valtioihin, joissa konsernin todellinen arvonlisä muodostuu. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon, ettei valittu jakokaava edistä Suomen kansallisia intressejä, valiokunta ei voi pitää valittua jakokaavaa hyväksyttävänä nyt esitetyssä muodossa.

Kun otetaan huomioon CCTB-direktiiviehdotukseen liittyvät epävarmuustekijät sekä nyt puheena olevan direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa täsmennettävät seikat, valiokunta ei voi tässä vaiheessa lausua direktiivin lopullisesta hyväksyttävyydestä laajemmin. Valiokunta pitää kuitenkin direktiivin tavoitteita kannatettavina.

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

Valiokunnan lausunto VaVL 8/2016 vp

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 Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd (osittain)
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Outi Mäkelä kok (osittain)
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 (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti