

Valtiovarainministeriö  
valtiovarainministerio@vm.fi  
tarja.jarvinen@vm.fi

LAUSUNTO 17.11.2016

Asia: Euroopan komission direktiiviehdotukset yhteisestä ja yhdistetystä yritysveropohjasta

## **FINNWATCH RY:N LAUSUNTO**

Finnwatch kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta saada pyynnöstään lausua Euroopan komission yhteistä ja yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevista direktiiviehdotuksista.

### **Tarve verouudistukselle**

Finnwatch pitää tervetulleena avauksena Euroopan komission ehdotusta yhteisestä, yhdistetystä yhteisöveropohjasta. Komission mallissa yhteisöverotus uudistettaisiin siten, että monikansallista yrityksiä kohdeltaisiin verotuksessa kokonaisuutena. Verouudistuksella on oikeudenmukainen tavoite: voittoja halutaan verottaa niissä maissa, joissa yrityksen voitto ja arvo muodostuvat. Uudistuksella pyritään estämään voitonsiirtoon perustuva aggressiivinen verosuunnittelu EU:ssa ilman, että jäsenvaltioiden suvereniteettia kavennettaisiin yhteisöverokantojen suhteen.

Tarve yhteisöverotuksen kokonaisuudistukselle on suuri, sillä viime vuosisadan alussa luotu erillisyhtiöverotukseen ja markkinaehtoperiaatteeseen nojautuva järjestelmä ei sovi globaalitalouden ja kansainvälistyneen yritystoiminnan lainalaisuuksiin. Keskenään erilaiset kansalliset verolainsäädännöt avaavat mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle, mikä aiheuttaa merkittäviä hyvinvointitappiota maailmanlaajuisesti.

Verojärjestelmän uudistaminen nimenomaan Euroopan unionin toimesta on toivottavaa ellei jopa välttämätöntä, sillä unioni tarjoaa tätä varten toimivan poliittisen kehyksen ja riittävän suuren ja yhtenäisen markkina-alueen.

### **Komission ehdotuksen keskeiset puutteet**

Euroopan komission ehdotus on kuitenkin puutteellinen.

Komissio ehdottaa yhteisen, yhdistetyn veropohjan toimeenpanemista kaksivaiheisesti siten, että ensimmäisessä vaiheessa monikansallisten yritysten voittoja ei laskettaisi lainkaan yhteen. Komission mukaan asia etenisi

näin nopeasti ja olisi helpommin hallittavissa.

### Finnwatch ei kannata kaksivaiheista toimeenpanoa.

Komission ehdottama ensivaiheen puolittainen reformi ei toimi, koska sillä ei päästäisi erillisyhtiöverotuksen puutteista eroon. Verotuksessa kipuilitaisiin edelleen muun muassa monimutkaisten ja tehottomien siirtohinnoittelusäännösten kanssa.

Kaksivaiheisuus on myös poliittisesti riskialtis. Ensimmäisessä vaiheessa yrityksille tarjotaan porkkanaksi mahdollisuus vähentää yhdessä jäsenmaassa tehdyt tappiot toisessa jäsenmaassa tehdyistä voitoista. Kun ensivaiheeseen on siirrytty, ei kuitenkaan ole mitään takeita siitä, että EU:ssa saavutettaisiin nopea yhtämielisyys toisen vaiheen uudistuksen sisällöstä. EU:ssa toimittaisiin todennäköisesti hyvinkin pitkään kelvottoman verojärjestelmän kanssa.

On ylipäänsä ristiriitaista yhtenäisverotuksen perusajatuksen kanssa, että vain tappiot voitaisiin vähentää emoyhtiön tuloksesta, mutta konserniyhtiöiden voittoja sen sijaan ei laskettaisi yhteen. Kyse on käytännössä kaikkein suurimmille yrityksille suunnatusta veroalesta, jolla ei ole tekemistä veropohjien tiivistämisen ja oikeudenmukaisen yritysverotuksen kanssa.

### Komission ehdotuksella poistuisi joitakin verotuksen porsaanreikiä, mutta samalla luotaisiin uusia.

Yrityksille tarjotaan verohelpotuksia tutkimus- ja kehitystoimille (T&K), joiden kuluja voitaisiin vähentää verotuksessa. On mahdollista, että tällainen vähennys saa aikaan kannustimen siirtää voittoja EU:n alueelle kehitysmaista ja muista EU:n ulkopuolisista maista. Vähennysmahdollisuus vaikuttaakin haitalliselta yritysverokilpailulta. Euroopan komissio on itse katsonut tietyt T&K-verohelpotukset, kuten patenti-boksit, aggressiiviseen verosuunnitteluun kannustavaksi sääntelyksi.

Rahoitusmuotojen neutraalisuuden saavuttamiseksi komissio ehdottaa käytännössä laskennallista korkovähennysmahdollisuutta<sup>1</sup>. Myös tällaista vähennystä käytetään laajasti hyväksi aggressiivisessa verosuunnittelussa.

### Ehdotukseen siitä, että vain yli 750 miljoonan euron voitot ansaitsevat yritykset siirtyisivät yhtenäisverotukseen, tulee suhtautua ehdottoman kielteisesti.

Veromallilla pyritään yksinkertaistamaan verotusta ja vähentämään yritysten ja viranomaisten hallinnointikuluja. Kahden verojärjestelmän ylläpito eri kokoisille yrityksille söisi nämä julkilausutut edut ja päin vastoin monimutkaistaisi verotusta ja lisäisi hallinnollista taakkaa entisestään. Komission ehdotus synnyttäisi uuden veromallin soveltamisalan reuna-alueille

<sup>1</sup> Ehdotuksessa vähennyksestä käytetään nimitystä *Allowance for Growth and Investment (AGI)*.

EU:n sisäisiä yhteensovittamisongelmia puhumattakaan siitä, että kahden järjestelmän ylläpito tulee kalliiksi.

### **Tavoiteltava yhtenäisverotusmalli**

Finnwatch katsoo, että ainoa järkevä ja uskottava tapa yhteiseen yhdistettyyn yhtiöverojärjestelmään siirtymiseksi on säätää siitä pakollisena kaikille kansainvälisesti toimiville yrityksille kerralla siten, että yhteisöveropohjat yhtenäistetään ja monikansallisten yhtiöiden voitot ja tappiot yhdistetään verotusta varten EU:ssa.

Komission ehdotukseensa liittämistä ylimääräisistä ja verosuunnittelulle alttiista verovähennyksistä tulee päästä eroon. Näin voitaisiin saavuttaa eri rahoitusmuotojen veroneutraali kohtelu.

Verouudistus voidaan toki neuvotella kaksivaiheisesti siten, että ensin sovittaisiin veropohjien yhtenäistämisestä ja vasta tämän jälkeen voittojen (ja tappioiden) konsolidoinnista ja verotusoikeuden jakokaavasta. Uudistus tulee kuitenkin toimeenpanna yhdellä kertaa, jotta vanhasta vuotavasta erillisyhtiöverotuksesta päästään kerralla eroon. Vain näin voidaan lopettaa siirtohintojen manipulointiin, velkarahoitukseen, holdingyhtiöiden sijoitteluun ja eräiden EU-maiden tarjoamien veroetuuksien kalasteluun perustuva verosuunnittelu.

### **Alustavia arvioita tavoiteltavan verouudistuksen vaikutuksista**

Komission ehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta perustuu monikansallisen konsernin voittojen ja tappioiden konsolidointiin EU:ssa. Yhteenlaskettu voitto jaettaisiin eri jäsenvaltioiden kesken verotettavaksi omaisuuden, työvoiman ja myyntien osoittamassa suhteessa.

Komission ehdottaman jakokaavan tekijät ovat todellista liiketoimintaa kuvaavia tunnuslukuja. Ratkaisumalli on näin yhdenmukainen sen YK:ssa, EU:ssa ja OECD:ssä yritysverouudistuksille asetetun tavoitteen kanssa, että yrityksiä verotettaisiin siellä, missä niillä on todellista liiketoiminnallista aktiiviteettia. Ero entiseen on merkittävä, sillä voittojen siirtämisellä ja kirjaamisella eri valtioihin ei olisi enää ratkaisevaa vaikutusta yrityksen verotuskohteluun.

Malli vaikeuttaisi merkittäväällä tavalla aggressiivista verosuunnittelua. Esimerkiksi yrityksen verotuksellisen asuinvaltion tai siirtohintojen manipuloinnilla yritys ei enää saavuttaisi veroetuja EU:n sisällä. Malli ei myöskään tee verosuunnittelulle alttiita juridisia erotteluita eri tyyppisten yritysten välille: verotuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, koostuuko konserni tytäryhtiöistä, sivuliikkeistä, kiinteistä toimipaikoista tai välimuotoisista hybridiyhteisöistä.

Kannustimet voittojen siirtoon vähenisivät. Yritykset voisivat vielä jossain määrin hakea veroetuja EU:n sisälläkin sijoittamalla reaali toimintojaan matalan verokannan valtioihin. Tutkimusten mukaan tällaisissa liiketoiminnallisissa ratkaisuisa muut tekijät painavat kuitenkin verotuksellisia

etuja huomattavasti enemmän. Yrityksen tuotannon siirtäminen valtiosta toiseen infrastruktuureineen ja työntekijöineen vaatii myös huomattavia taloudellisia ponnistuksia. Yritys tuskin myöskään lopettaa myyntiä tiettyihin valtioihin niissä vallitsevan suhteellisen korkeen yhteisöverokannan vuoksi.

Verrattaessa verokannustimia vanhaan erillisyyhtiöjärjestelmään, ero on valtava: tällä hetkellä yritys voi pelkästään kirjanpidollisin rahansiirroin hakea veroedut niitä tarjoavista maista.

Verouudistus tiivistäisi EU-maiden veropohjat ja valtiot saisivat vuotavat yhteisöveronsa kerättyä. Kysymys on huomattavasta euromäärästä. OECD:n maltillisenkin arvion mukaan monikansallisten yritysten aggressiivinen verosuunnittelu aiheuttaa valtioille maailmanlaajuisesti yhteensä 100–240 miljardin Yhdysvaltain dollarin (75–180 miljardin euron) vuotuiset yhteisöveromenetykset. Finnwatch arvioi tuoreessa selvityksessään, että Suomi menettää 430–1400 miljoonaa euroa yhteisöverotuloja vuosittain<sup>2</sup>.

Verouudistuksen maakohtaiset vaikutukset yritysverokertymään riippuvat kuitenkin osin siitä, millä tavoin jäsenvaltiot päättävät jatkossa yhteisöverokannoistaan. Asia riippuu myös siitä, millaiseen verotusoikeuden jakokaavaan lopulta päädytään.

Taloudellisesti merkityksellinen, joskin euromääräisesti vaikeasti mitattava verouudistuksen etu on myös se, että uudistus tasavertaistaisi yritysten toimintamahdollisuuksia EU:n sisämarkkinoilla ja kansallisesti. Tällä hetkellä mahdollisuus verovälttelyyn vääristää investointipäätöksiä ja antaa kilpailuetua suuryrityksille pienempien kustannuksella. Näistä syistä markkinat eivät toimi tehokkaasti.

Yksinkertaistaessaan verotusta, uudistus myös vähentäisi yritysten *compliance*-kustannuksia. Komissio toteaaakin, että verouudistuksella yritystoiminnasta tulee helpompaa ja halvempaa sisämarkkinoilla ja byrokratia vähenee. Finnwatch yhtyy komission näkemykseen, mutta vain, jos uudistus toteutetaan yksivaiheisena ja kaikkia yrityksiä sitovana Finnwatchin esittämän mukaisesti. Myös verohallintojen työtaakka kevenisi huomattavasti ja verovalvonta tehostuisi.

Finnwatch katsoo myös, että EU:n houkuttavuus sijoituskohteena nousee yksinkertaisten, yhdenmukaisten ja ennakoitavien verosääntöjen ansiosta. Sijoittajien ei enää tarvitsisi analysoida 28 eri jäsenvaltion verolakien eroavuuksia. Tätä taustaa vasten komission ehdottamat yritysverokilpailun kierrettä pahentavat verohelpotukset näyttäytyvät turhina. Ne monimutkaistavat verosääntelyä ja syövät uudistuksella tavoiteltavia tehokkuusetuja.

Yhtenäisverotuksen omaksuminen EU:ssa synnyttäisi myös jonkin asteisen kannustimen muille seurata esimerkkiä. Tämä johtuu siitä, että erillisyyhtiöverotusta noudattavat valtiot voivat menettää veropohjaansa yhtenäisverotusta soveltaville valtiolle. Yritys voisi nimittäin saavuttaa veroetuja siirtämällä voittojaan ensimainituista jälkimmäisiin valtioihin, muttei

2 Finnwatch, 2016, Jäävuorta mittaamassa. Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa, saatavilla osoitteessa: <http://finnwatch.org/images/pdf/jaavuori.pdf>

enää toisin päin.

### **Avoimet kysymykset**

Komissio ei ole esittänyt veromallistaan jäsenvaltiokohtaisia vaikutusarvioita. Veromallin sisältämän jakokaavan tekijät ja niiden painotukset voidaan kuitenkin jättää täsmentymään myöhemmissä neuvotteluissa.

Jakokaava pitää suunnitella siten, että se noudattaa parhaalla mahdollisella tavalla periaatetta yritysten voittojen verottamisesta siellä, missä voitto ja arvo syntyvät. Sen tulee olla sekä oikeudenmukainen että tarkoituksenmukainen myös kehitysmaiden näkökulmasta. Neuvotteluissa jäsenvaltioiden ei pidä linnoittautua puolustamaan ”saavutettuja veroetujaan”, jotka useinkaan eivät ole reiluja muiden valtioiden ja verovelvollisten kannalta.

EU:ssa tulee myös päästä yksimielisyyteen siitä, miten monikansallinen konserni määritetään verotusta varten. Ratkaistava on myös aineettoman omaisuuden merkitys verotusoikeuden jakamisessa. Samoin on päätettävä siitä, miten yrityksen voitot ja tappiot lasketaan yhteen. Konsolidoinnissa voitaisiin hyödyntää olemassaolevia kirjanpitostandardeja, mikä vähentäisi yritysten kannustimia vääristellä tulostaan alaspäin veroetujen hakemiseksi<sup>3</sup>. Lisäksi on ratkaistava yhteensovitusongelmat EU:n ulkopuolisten verojärjestelmien kanssa vahvistamalla ja yhdenmukaistamalla väärinkäytöksiä torjuvia säännöksiä. Lisäksi on tutkittava olemassaolevien kahdenvälisen verosopimusten uudistustarpeet.

### **Yhteenveto: ehdotus Suomen kannaksi**

*Edellä mainituista syistä...*

*Suomi pitää tarpeellisena kansainvälisen verojärjestelmän perusteellista uudistamista. EU tarjoaa luonnollisen poliittisen kehyksen sekä riittävän suuren ja yhtenäisen markkina-alueen uudistuksen koordinoitulle toteuttamiselle.*

*Suomi kannattaa veromallia, jonka perusteella monikansallinen yritys maksaa veronsa niihin valtioihin ja alueisiin, joissa voitto ja arvo muodostuvat.*

*Suomi pitää komission ehdottamaa yhteistä, yhdistettyä veropohjaa periaatteellisesti kannatettavana verouudistusmallina. Uudistuksen julkilausutut tavoitteet, yrityksen kohtelu verotuksessa kokonaisuutena ja verotusoikeuden jakautuminen eri valtioihin todellista liiketoimintaa kuvaavien tunnuslukujen perusteella ovat yhteneväisiä edellä kuvatun tavoitteen kanssa.*

*Ehdotuksessa on kuitenkin merkittäviä ongelmia ja avoimeksi jääviä kohtia.*

*Suomi ei kannata komission ehdotusta yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan toteuttamisesta kaksivaiheisesti. Sen sijaan Suomi kannattaa yhteisen, yhdistetyn yhteisöveropohjan säätämistä ja toimeenpanoa yhdellä kertaa, yhtenä toimivana kokonaisuutena. Yhteisestä veropohjasta, voittojen ja tappioiden konsolidoinnista sekä verotusoikeuden jakokaavasta voidaan*

<sup>3</sup> Tämä johtuu siitä, että kirjanpidossa yrityksellä on kannustin antaa tuloksestaan positiivinen kuva markkinoille.

*kuitenkin sopia vaiheittain. Jakokaavan eri tekijöistä ja niiden keskinäisistä painotuksista sekä eri vaihtoehtojen vaikutuksista voidaan vielä keskustella.*

*Suomi ei myöskään kannata komission ehdotusta yhtenäisverotuksen säätämistä pakolliseksi vain kaikkein suurimmille monikansallisille yrityksille. Suomen mukaan ainoa taloudellisesti järkevä, tehokas ja oikeudenmukainen tapa on säätää uusi veromalli pakolliseksi kaikille kansainvälisesti toimiville suurille yrityksille.*

*Lisäksi Suomi katsoo, että komission ehdotuksesta pitää poistaa verosuunnittelulle alttiit verovähennysmahdollisuudet. Velkakorkojen verovähennysten rajoittaminen on paras tapa saavuttaa rahoitusmuotojen veroneutraalisuus.*

*Suomi kannattaa aggressiivista verosuunnittelua torjuvien säännösten minimiharmonisointia ja tehostamista entisestään EU:ssa.*

Finnwatch ry:n puolesta



Henri Telkki  
Tutkija ja oikeudellinen asiantuntija  
Finnwatch ry