

Marianne Malmgrén
Partner, OTT, dosentti, VT
Tax Services MSK Oy

Veronkiertodirektiivin vaikutus kansalliseen sääntelyyn ja verojärjestelmään

1 Veronkiertodirektiivin merkitys ja sisältö

Veronkierron vastaisessa direktiivissä¹ (Anti Tax Avoidance Directive, ATAD) säädetään sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavan veron kiertämisen estämistä koskevat säännöt. Direktiivi on osa veron kiertämisen estämiseen tähtäävää komission laajempaa pakettia, jossa käsiteltiin useita yhtiöverotuksen kysymyksiä. Direktiivin tavoitteena on puuttua tilanteisiin, joissa verovelvolliset pyrkivät alentamaan verojaan ja toimivat lain tarkoituksen vastaisesti käyttämällä hyväkseen kansallisten verojärjestelmien eroja. Direktiivillä pyritään siis rajoittamaan ns. aggressiivista verosuunnittelua.²

Direktiivin taustalla on OECD:n vuonna 2013 alkanut aggressiivisen verosuunnittelun vastainen *BEPS-hanke* (Base Erosion and Profit Shifting). Direktiivillä koordinoidaan BEPS-hankkeeseen sisältyneiden korkojen vähennysoikeuden rajoittamiseen, väliyhteisösääntelyyn ja hybridisääntelyyn liittyvien suositusten täytäntöönpanoa EU:ssa. Nämä direktiiviin sisältyvät OECD:n BEPS-toimenpiteitä vastaavat säännökset eivät kuitenkaan täysin vastaa OECD:n suosituksia.

Direktiivin kaikki viisi osa-aluetta ovat:

- korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen
- maastapoistumisverotus
- yleinen veronkierron vastainen sääntö
- ulkomaisia väliyhteisöjä koskeva sääntö ja
- verokohtelun eroavuuden sääntely eli ns. hybridisääntö.

Direktiivin *soveltamisala* on laaja, ja sitä sovelletaan *kaikkiin* yhden tai useamman jäsenvaltion *yhteisöverovelvollisiin*. Tämä tarkoittaa, että Suomessa direktiiviä on sovellettava yhteisöverovelvollisten kaikkiin tuloihin riippumatta siitä, kuuluvatko tulot elinkeinotoiminnan, muun toiminnan tai maatalouden tulolähteeseen.

Jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivissä olevista osa-alueista vähintään direktiivin säännösten tasoisesti (artikla 3, *vähimmäissuoja*). Direktiivin artikloissa 4-9 on minimitaso, joka jäsenvaltioiden on saatettava voimaan kansallisella sääntelyllä. Direktiivin osa-alueissa on vaihtoehtoisia säännöksiä, joten kansallinen sääntely voi vaihdella

¹ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

² Ks. veronkierron vastaisesta direktiivistä esim. *Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti*, Kansainvälinen henkilö- ja yrittäjäverotus (2017) s. 166 ss., *Viitala, Tomi*, EU:n veronkiertodirektiivi, Verotus 2016, s. 336 ss. ja *Valtiovarainministeriö*, BEPS-toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointiraportti, 26/2017.

Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä
3.10.2018

eri valtioissa direktiivin implementoinninkin jälkeen. Näin EU-valtioissa ei direktiivin implementoinnin jälkeenkään välttämättä toteudu samanlaisen sääntelyn periaate (*level playing field*). Tämä mahdollistaa myös verojärjestelmien kansallisten erojen huomioinnin ottamisen.

ATAD-direktiivin hyväksymisellä on suuri periaatteellinen merkitys, koska direktiivin sääntelyalueet siirtyvät kansallisesta *toimivallasta* EU:n toimivaltaan. Toimivallan siirto rajoittaa kansalliseen talouspolitiikkaan kuuluvan veropolitiikan keinoja. Säännöksiä voidaan muuttaa vain direktiiviä muuttamalla siltä osin kuin on kyse direktiivin minimisääntelystä. Tiukemmasta sääntelystä jäsenvaltiot voivat edelleen päättää itse. Myös säännösten tulkinta kuuluu EU-tuomioistuimen toimivaltaan.

Direktiivin yllä mainitut sääntelyalueet ovat lisäksi ainakin suhteellisen merkittäviä kansallisen yritysverotuksen säännöksiä. Yleistä väärinkäyttöä koskevia säännöksiä lukuun ottamatta säännökset käytännössä kuitenkin koskevat yleensä vain suurempia yrityksiä.

Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä direktiivin säännökset viimeistään vuoden 2018 lopussa, ja niitä on sovellettava vuoden 2019 alusta. Maastapoistumisverotusta ja hybridejä koskevat säännökset on hyväksyttävä viimeistään vuoden 2019 lopussa, ja niitä on sovellettava vuoden 2020 alusta. Ns. käänteistä hybridiä koskeva säännös (artikla 9 a) on annettava viimeistään 31.12.2021, ja sitä on sovellettava vuoden 2022 alusta. Direktiivin voimaantulosta on lisäksi direktiivin 11 artiklan 6 kohdassa seuraava korkovähennysoikeuden rajoittamissäännöstä koskeva poikkeus:

”jäsenvaltiot, joilla on 8 päivänä elokuuta 2016 veropohjan rapautumiseen ja voitonsiirtoon liittyvien riskien ehkäisemistä varten kansallisia kohdennettuja sääntöjä, jotka ovat yhtä tehokkaita kuin tässä direktiivissä säädetty koron vähennysoikeutta rajoittava sääntö, voivat soveltaa näitä kohdennettuja sääntöjä sen ensimmäisen kokonaisen verovuoden loppuun, joka seuraa BEPS-toimenpiteeseen 4 liittyviä vähimmäisvaatimuksia koskevan OECD:n jäsenten välisen sopimuksen julkaisemista virallisella verkkosivustolla, kuitenkin enintään 1 päivään tammikuuta 2024 saakka”.

Käytännössä yllä olevaa poikkeusta ei sovellettane kovin laajasti eri valtioissa. Syynä tähän on muun muassa se, että OECD:ssä ei ainakaan tällä hetkellä neuvotella sopimusta korkovähennysoikeuden rajoitussäännöksen vähimmäisvaatimuksista.

Valtiovarainministeriö pyysi tammikuussa 2018 lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi korkovähennysoikeuden rajoittamiseksi³ ja hallituksen esitys annettiin 27.9.2018. Valtiovarainministeriö on lähettänyt lausunnoille myös hallituksen esitysluonnoksen väliyhteisösääntelystä ja veronkiertosäännöksestä⁴. Näitä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Muista ATAD:n säännöksistä ei ole vielä annettu hallituksen

³ Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 19.1.2018 luonnoksesta hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamiseksi (VM169:00/2017) ja lainsäädännön arviointineuvostolle lähetetty 6.9.2018 päivätty esitysluonnos, josta arviointineuvosto on antanut lausunnon 19.9.2018 (VNK/1558/32/2018).

⁴ Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta annettuun neuvoston direktiiviin (EU) 2016/1164 sisältyvien väliyhteisösäännösten ja yleisen veronkiertosäännöksen kansallisesta täytäntöönpanosta (VM111:00/2018).

esitysluonnoksia, joten niitä käsitellään seuraavassa lyhyesti direktiivin sääntelyn pohjalta.

1.1 Maastapoistumisverotus

Suomessa ei ole direktiivin 5 artiklan säännöksiä vastaavia säännöksiä maastapoistumisverotuksesta, jossa on kyse varojen siirtämisestä omistusoikeutta luovuttamatta alkuperäisen toimintavaltion ulkopuolelle. Hallituksen esitysluonnos ja hallituksen esitys maastapoistumisverotuksesta annettaneen vuonna 2019, koska direktiivin sääntelyä on sovellettava vuoden 2020 alusta.

Direktiivin mukaan vero maksetaan siirrettyjen varojen markkina-arvon ja maastapoistumishetken verotusarvon erotuksesta. Veroa maksetaan seuraavissa tilanteissa:

- a) verovelvollinen siirtää päätoimipaikastaan varoja toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa olevaan kiinteään toimipaikkaansa, eikä päätoimipaikan jäsenvaltiolla siirron johdosta enää ole oikeutta verottaa siirrettyjä varoja,
- b) verovelvollinen siirtää jäsenvaltiossa olevasta kiinteästä toimipaikastaan varoja toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa olevaan päätoimipaikkaansa tai toiseen kiinteään toimipaikkaan, eikä kiinteän toimipaikan jäsenvaltiolla siirron johdosta enää ole oikeutta verottaa siirrettyjä varoja,
- c) verovelvollinen siirtää verotuksellisen kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon, paitsi niiden varojen osalta, jotka edelleen tosiasiallisesti liittyvät ensimmäisessä jäsenvaltiossa olevaan kiinteään toimipaikkaan,
- d) verovelvollinen siirtää kiinteän toimipaikkansa harjoittaman liiketoiminnan jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon, eikä kiinteän toimipaikan jäsenvaltiolla siirron johdosta enää ole oikeutta verottaa siirrettyjä varoja.

Verovelvollisilla on mahdollisuus lykätä veron maksu suoritettavaksi osamaksuilla viiden vuoden aikana. Maksulykkäys on mahdollinen seuraavissa tilanteissa:

- a) verovelvollinen siirtää päätoimipaikastaan varoja toisessa jäsenvaltiossa tai ETA-valtiossa olevaan kiinteään toimipaikkaansa
- b) verovelvollinen siirtää jäsenvaltiossa olevasta kiinteästä toimipaikastaan varoja toisessa jäsenvaltiossa tai ETA-valtiossa olevaan päätoimipaikkaansa tai toiseen kiinteään toimipaikkaan
- c) verovelvollinen siirtää verotuksellisen kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon tai ETA-valtioon
- d) verovelvollinen siirtää kiinteän toimipaikkansa liiketoiminnan toiseen jäsenvaltioon tai ETA-valtioon.

1.2 Verokohtelun eroavuudet eli hybridisäännökset

Suomessa ei ole erityisiä hybridisäännöksiä emo-tytäryhtiödirektiivin hybridisäännöstä lukuun ottamatta, joten direktiivin 9 artiklan säännökset on implementoitava

kansalliseen lainsäädäntöön.⁵ Hallituksen esitysluonnos ja hallituksen esitys hybridisääntöistä annettaneen vuonna 2019, koska direktiivin sääntelyä on tältä osin sovellettava pääosin vuoden 2020 alusta.

Hybridisääntelyä sovelletaan direktiivin 1 artiklan mukaan *yhteisöverovelvollisiin*. Lisäksi direktiivin 9 a artiklan säännöksiä *käänteisestä hybridistä* sovelletaan myös kaikkiin *yksiköihin*, joita jäsenvaltioissa *kohdellaan verotuksellisesti läpivirtaavina*. Yleensä tällaisia yksiköitä ovat muun muassa eri valtioiden säännösten mukaan perustetut yhtymät.

Hybriditilanteita kutsutaan direktiivissä verokohtelun eroavuuksiksi, ja ne on määritelty 2 artiklan 9 kohdassa ja 9 b artiklassa. Hybridillä tarkoitetaan muun muassa

- Tilannetta, jossa rahoitusvälineeseen perustuva maksu oikeuttaa vähennykseen, mutta vastaavaa erää ei käsitellä tulona välineen tai sen perusteella suoritettavan maksun luonnehdinnan erojen takia. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että toisessa valtiossa meno on vähennyskelpoinen korkomeno ja toisessa valtiossa vastaava tulo on verovapaa osinkona.
- Hybridiyksikölle suoritettava maksu, jossa syntyy verovähennys ilman vastaavaa tuloutumista tai vastaava tilanne, jossa maksun saavalla yksiköllä on yksi tai useampi kiinteä toimipaikka tai maksun saajana on hybridi kiinteä toimipaikka.
- Hybridiyksikön suorittama maksu aiheuttaa vähennyksen ilman veropohjaan sisällyttämistä, koska maksun vastaanottajan lainkäyttöalueen lakien mukaan maksua ei oteta huomioon.
- Esimerkiksi päätoimipaikan ja kiinteä toimipaikan välinen fiktiivinen maksu, joka oikeuttaa vähennykseen mutta, jota ei tulouteta vastaanottajan lainkäyttöalueen säännösten mukaan.
- Saman erän vähentämistä kahteen kertaan kahdessa eri valtiossa.
- Verovelvollisen kaksoisasumisen perusteella samojen verovähennysten tekemistä kahdessa valtiossa, kun vähennyksiä vastaavia tuloja ei lueta veropohjaan kahteen kertaan.

Rahoitusväline on mikä tahansa väline, jonka perusteella maksettua rahoitustuottoa tai oman pääoman tuottoa verotetaan velan, oman pääoman tai johdannaisten verosäännösten mukaisesti, joko maksun vastaanottajan tai maksajan lainkäyttöalueen lakien mukaan. Rahoitusvälineisiin luetaan myös hybridisiirto. *Hybridisiirrolla* tarkoitetaan mitä tahansa järjestelyä rahoitusvälineen siirtämiseksi, jossa rahoitusvälineen perusteella saatua tuottoa pidetään verotuksessa useamman kuin yhden järjestelyn osapuolen samanaikaisesti saamana tuottona. Hybridisiirroissa osapuolten asuinvaltioiden näkemykset siitä, kenelle varallisuuden tuotto kuuluu, ovat vastakkaiset. *Hybridiyksikkö* on mikä tahansa yksikkö tai järjestely, joka katsotaan verotettavaksi yksiköksi yhdellä lainkäyttöalueella ja jonka menot ja tulot katsotaan yhden tai useamman muun henkilön tuloksi tai menoksi toisella lainkäyttöalueella.

⁵ Direktiivin alkuperäisiä hybridisäännöksiä on muutettu muutosdirektiivillä (EU) 2017/952. Ks. hybridijärjestelyistä yleensä esim. *Rajamäki, Anu*, Hybridijärjestelyt BEPS-hankkeessa ja EU:ssa, Verotus 2015, s. 262 ss.

Direktiivissä hybridillä tarkoitetaan etuyhteisyriyten, päätoimipaikan ja kiinteän toimipaikan tai saman yksikön useamman kiinteän toimipaikan välistä tilannetta tai strukturoitua järjestelyä. *Etuyhteys* on kyseessä, kun verovelvollisella on suoraan tai välillisesti vähintään 50 prosentin osuus toisen yrityksen äänivallasta tai pääomasta taikka oikeus vähintään 50 prosenttiin voitosta. Määräosavaatimus on kuitenkin 25 prosenttia, jos kyse on rahoitusvälineeseen liittyvästä hybridijärjestelystä.

Direktiivin 9 artiklassa säädetään, että kaksinkertainen vähennys estetään ensisijaisesti epämällä vähennys sijoittajan lainkäyttöalueella ja toissijaisesti maksajan lainkäyttöalueella. Vähennys ilman veropohjaan sisällyttämistä evätään ensisijaisesti maksajan lainkäyttöalueella ja toissijaisesti maksun vastaanottajan lainkäyttöalueella.

Direktiivin 9 artiklan 4.a) kohdassa on lueteltu hybridijärjestelyt, jotka jäsenvaltiot voivat jättää säännöksen ulkopuolelle. Jäsenvaltiot voivat lisäksi jättää hybridisääntelyn ulkopuolelle 9 artiklan 4.b) kohdan mukaan muun muassa sellaiset rajatut tilanteet, joissa rahoitusvälineen käyttäminen liittyy *pankkitoimialan tappionsietokyvyn sääntelyyn*. Direktiivin 9 artiklan 4.b) kohdan poikkeusta voidaan soveltaa 31.12.2022 saakka. Direktiiviä ei sovelleta tietyn edellytyksin *rahoitusalan välittäjiin*.

2 Erityistarkastelussa korkovähennysoikeuden rajoittaminen Suomessa

2.1 Yleistä

Direktiivin korkovähennysoikeuden rajoitussäännös muistuttaa rakenteeltaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968, EVL)18 a §:ssä olevaan korkovähennysoikeuden rajoitussäännöstä. Direktiivissä on kuitenkin merkittäviä poikkeuksia Suomen nykyisäntelystä. Direktiivin sääntely eroaa nykyisestä EVL 18 a §:n sääntelystä muun muassa seuraavasti:

- Direktiivin rajoitussäännös soveltuu useampaan yhteisöverovelvolliseen kuin EVL 18 a §, koska se soveltuu kaikkiin yhteisöverovelvollisiin ja kaikkiin tulolähteisiin. Säännös soveltuu myös muun muassa asunto-osakeyhtiöihin, keskinäisiin kiinteistöyhtiöihin ja ns. Mankala-yhtiöihin⁶, jos ne eivät ole muutosesityksessä tarkoitettuja itsenäisiä yrityksiä eivätkä esimerkiksi säännöksen euronääräiset rajat estä rajoituksen soveltamista.
- Direktiivissä käytetty termi ”vieraan pääoman meno” on laajempi kuin Suomen verolainsäädännön mukainen EVL 18 a §:n korkomeno.
- Vähennyskeltottomien korkomenojen enimmäismäärää ei ole direktiivissä rajoitettu etuyhteystahoille maksettujen korkojen määrään kuten voimassa olevassa EVL 18 a §:ssä. Rajoitetusta sovelletaan kaikkiin vieraan pääoman menoihin eli myös ns. kolmansilta osapuolilta otettujen lainojen menoihin.
- Suomessa vähennyskelpoisten korkomenojen enimmäismäärä on 25 prosenttia verotuksellisesta EBITD:sta. Direktiivissä prosenttiosuus on 30 prosenttia ja laskentapohja EBITDA.

⁶ Ks. *Ossa, Jaakko*, Mankala-periaate ja verotus, Edilex 19.1.2012. Mankala-yhtiön yhtiöjärjestysmääräyksen mukaan yhtiön tarkoitus ei ole tuottaa voittoa. Päätösten KHO 1963 B I 5 ja KHO 1968 II 521 mukaan osakkaiden ei katsottu saavan Mankala-yhtiöstä peiteltyä osingonjakoa, kun ne saivat yhtiöstä energiaa omakustannushintaan.

- Direktiivin mukaan nettokorkomenot voidaan vapauttaa rajoituksesta 3 000 000 euroon saakka. Nykyisessä EVL 18 a §:ssä rajoituksia ei sovelleta, jos nettokorkomeno on enintään 500 000 euroa.
- Voimassa oleva EVL 18 a § ei sovellu rahoitus-, vakuutus- ja eläkelaitoksiin. Direktiivin mukaan sääntelyn ulkopuolelle voidaan jättää rahoitusalan yritykset, mukaan lukien eläkelaitokset.

ATAD:n korkovähennysoikeuden rajoitusta koskeva säännös perustuu 3 artiklan vähimmäissuojasääntelyyn eli kyseessä on myös tältä osin minimisäännös. Jäsenvaltioiden kansalliset säännökset voivat olla tiukempia kuin direktiivin sääntely. Direktiivissä on myös useita vapaaehtoisia poikkeuksia rajoituksesta.

Seuraavassa tarkastellaan 27.9.2018 annettuun hallituksen esitykseen korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta sisältyviä Suomen lainsäädäntöön tehtäviä keskeisiä muutoksia. Muutosten sisältö varmistuu eduskuntakäsittelyssä. Sinänsä sääntely muuttuu niin paljon, että monia uusia tulkintakysymyksiä nousee jatkossa esille.

2.2 Soveltamisalaan kuuluvat verovelvolliset

Hallituksen esityksen mukaan korkovähennysoikeuden rajoitussäännöksiä sovelletaan myös jatkossa *yhteisöihin, avoimiin ja kommandiittiyhtiöihin*. Direktiivi edellyttää, että säännöksiä sovelletaan yksiköihin, joihin sovelletaan yhteisöveroa eli ulkopuolelle jäisivät läpivirtausyksiköt. Suomessa verovelvollisten soveltamisala on siis laajempi kuin direktiivin minimivaatimus.

Periaatteessa direktiivin soveltamisala kuitenkin laajenee, kun rajoituksia sovelletaan *sekä etuyhteysosapuolelta saadun lainan korkoihin että muihin ns. kolmansilta osapuolilta saatujen lainojen korkomenoihin*. Tämä laajentaa säännöksen soveltamisalaa esimerkiksi Mankala-yhtiöiden osalta ja on ongelmallinen, koska rajoituksia sovelletaan eri yhtiössä kuin missä tulos verotetaan.

Sääntelyn laajentaminen elinkeinotoiminnan *tulolähteestä* muun toiminnan tulolähteeseen merkitsee sitä, että muun toiminnan tulolähteeseen mahdollisesti kuuluneet asunto- ja keskinäiset kiinteistöyhtiöt tulevat rajoituksen piiriin, jos ne eivät esimerkiksi ole itsenäisiä yrityksiä tai niihin ei sovellu rajoituksen euromääräisiä rajoja. Suurin osa asunto-osakeyhtiöstä jää sääntelyn ulkopuolelle jo euromääräisten rajojen perusteella. Lisäksi sääntely laajenee maatalouden tulolähteeseen. Valtiovarainministeriössä valmistellaan muutoksia yhteisöjen tulolähdejakoön, joka saattaa vaikuttaa korkovähennysoikeuden rajoitussäännöksen merkitykseen eri tulolähteissä⁷. Tulolähdejaon muutoksesta on julkaistu maaliskuussa 2018 esitysluonnos. Hallituksen esitystä ei ole vielä annettu.

Soveltamisalan laajennusta kaventaa kuitenkin se, että rajoituksia ei sovelleta yhteisöön, avoimeen yhtiöön tai kommandiittiyhtiöön, joka on *itsenäinen yritys*.

⁷ Ks. tulolähdejaon muutoksista tarkemmin lainsäädäntöhanke VM123:00/2016.

Esityksessä itsenäinen yritys on määritelty kääntäen. Esityksessä todetaan, että itsenäisenä yrityksenä ei pidetä yhteisöä, avointa yhtiötä tai kommandiittiyhtiötä,

- joka on osa liikekirjanpidollista konsernia,
- jolla on verotuksellinen kiinteä toimipaikka ulkomailla,
- jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosentin osuus toisen yksikön äänioikeuksista tai pääomasta tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia toisen yksikön voitoista,
- jonka äänioikeuksista, pääomasta tai voitoista luonnollisella henkilöllä tai toisella yksiköllä on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosentin osuus ja
- jolla on yhteys yhteen tai useampaan toiseen yksikköön sen perusteella, että luonnollisella henkilöllä tai jollain yksiköllä suoraan tai välillisesti on sekä siitä että toisesta yksiköstä vähintään 25 prosentin osuus.

Esityksen perustelujen mukaan yrityksellä tarkoitetaan laajasti erilaisia kotimaisia ja kansainvälisiä yritysmuotoja. *Liikekirjanpidollisella konsernilla* tarkoitetaan konsernia, joka muodostuu kaikista niistä yksiköistä, jotka on täysimääräisesti sisällytetty kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS) tai kirjanpitolain mukaisesti laadittuun konsernitilinpäätökseen. Mahdollista lienee, että konsernitilinpäätös laaditaan jonkin toisen valtion kuin Suomen kirjanpitolain mukaan, esimerkiksi US GAAP:n mukaan. Näyttää siltä, että tällöin yritystä voitaisiin pitää itsenäisenä laissa olevan konsernimääritelmän osalta. Tällöin todennäköisesti konsernitilinpäätökseen kuuluvasta yrityksestä kuitenkin omistetaan vähintään 25 prosenttia ja kyse ei tämän takia olisi itsenäisestä yrityksestä. Näin siksi, että hallituksen esityksen perustuissa yllä olevassa luettelossa olevia määritelmiä näytetään tarkasteltavan erillisinä.

Esityksessä määritellyt *rahoitusalan yritykset* vapautetaan rajoituksista. Rahoitusalan yrityksillä tarkoitetaan muun muassa luottolaitoksia, vakuutusyhtiöitä, eläkekassoja, eläkesäätiöitä ja eläkelaitoksia.

2.3 Korkomenon ja -tulon käsite

ATAD:n koron vähennysoikeutta rajoittava säännös soveltuu *vieraan pääoman menoihin*. Vieraan pääoman meno on määritelty laajasti direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa. Siihen kuuluvat kaikenlaisen *velan korkomenot*, muut kansallisessa lainsäädännössä määritellyt korkoja ja rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä menoja *taloudellisesti vastaavat menot*. Taloudellisesti vastaavista menoista on direktiivin määritelmässä esimerkkejä. Näihin menoihin kuuluvat muun muassa rahoitusleasingmaksujen rahoituskustannusosuus ja vieraaseen pääomaan liittyvien johdannaisinstrumenttien tai suojausjärjestelyjen mukainen nimelliskorkojen määrä, rahoituksen valuuttakurssivoitot ja -tappiot sekä vieraan pääoman järjestelymaksut.

Hallituksen esityksen mukaan

”Korkomenolla ja korkotulolla tarkoitetaan tässä pykälässä korkoa ja sitä vastaavia muita suorituksia, jotka ovat korvausta vieraasta pääomasta sekä rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä suorituksia.”

On hyvä, että sekä korkomenon että -tulon määritelmät ovat esityksessä yhdenmukaiset. Esityksen määritelmässä ei ole direktiivissä käytettyä ”taloudellisesti” vastaavia

menoja, vaan siinä puhutaan vastaavista muista suorituksista. Esityksen perustelujen mukaan rahoituksen hankinnan yhteydessä kertyviä menoja ovat esimerkiksi takaus- ja vakuuspalkkiot, lainan myöntämisestä perittävät toimitus-, järjestely- ja välityspalkkiot sekä niitä vastaavat menot.

Korkovähennysoikeuden rajoitussäännöstä muutetaan siten, että rajoitukset koskevat sekä etuyhteyksikorkoja että kolmansille osapuolille maksettua korkoa. Tämä korostaa rajoitusten merkitystä investointipainotteisilla toimialoilla. Rajoitus vaikuttanee jatkossa entistä enemmän isoihin investointeihin, joissa tuotot toteutuvat vasta myöhemmin vuosina. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi kaivostoiminta ja energian tuotanto. Vaikutusta voi kuitenkin lieventää erityisesti tasevapautussäännös.

Koron käsitteen laajennus ja laajennus kolmansien osapuolten lainojen korkoihin voi merkitä sääntelyyn sisältyvän ns. tasevapautussäännöksen merkityksen kasvua. Näin siksi, että korkovähennysoikeuden rajoitussäännös soveltunee jatkossa entistä useampaan tilanteeseen.

2.4 Vähennyskelpoiset ja vähennyskelvottomat korot

Nykysääntelyn mukaisesti korkomenot ovat vähennyskelpoisia siltä osin kuin ne ovat korkotulojen suuruiset. Rajoitukset koskevat siis *nettokorkomenoja*.

Nettokorkomenoja saadaan kuitenkin vähentää 500 000 euron määrään asti. Jos nettokorkomenot ylittävät 500 000, sovelletaan nettokorkomenojen kokonaismäärään prosentuaalista 25 prosentin rajoitusta. Nettokorkomenoja saadaan tällöin vähentää enintään määrä, joka vastaa 25 prosenttia elinkeinotoiminnan oikaistusta tuloksesta (= elinkeinotoiminnan tulos + korkomenot + verotuksessa vähennetyt poistot + saatu konserniavustus – annettu konserniavustus), mikäli uudessa EVL 18 a §:n 4 momentissa mainitut poikkeukset eivät sovellu.

Sääntelyyn sisältyy jatkossa *ensisijaisuusmääräys*, jonka mukaan muille kuin laissa tarkoitettussa konserniyhteydessä oleville osapuolille suoritettua nettokorkomenoa vähennetään ensin. Näillä tarkoitetaan ns. kolmansille osapuolille maksettua nettokorkomenoja. Ensisijaisuusmääräys tekee sääntelystä monimutkaisen. Ensisijaisuusmääräyksen soveltamisesta on useita esimerkkejä hallituksen esityksessä. Seuraavassa on hallituksen esityksen esimerkki 4

”Esimerkki 4

- Konserniyhteysosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja 500 000 euroa
- Muille kuin konserniyhteysosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja 2 900 000 euroa
- Nettokorkomenoja yhteensä 3 400 000 euroa
- 25 prosentin mukaan vähennettävien nettokorkomenojen määrä 3 200 000 euroa

Nettokorkomenoja voidaan vähentää 3 200 000 euroa. Vähentämättä jäisi 200 000 euroa konserniyhteydessä oleville osapuolille suoritetuista nettokorkomenoista.

Nettokorkomenojen määrän ylittäessä 500 000 euroa sovellettaisiin prosenttiperusteista määrää. Prosenttiperusteisen määrän ollessa alempi kuin nettokorkomenojen määrä, mutta muille kuin konserniyhteysosapuolille suoritettujen nettokorkomenojen määrää korkeampi, vähentäminen tapahtuisi prosenttiperusteisen määrän nojalla ja vähentäen

Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä 3.10.2018

ensisijaisesti muille kuin konserniyhteisosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja. Lopputulos olisi sama kuin nykyisin.”

Vähennyskelvottomia nettokorkomenoja voidaan vähentää jatkossakin seuraavien verovuosien tuloista kuinkin verovuoden vähennyskelpoisten korkomenojen määrään saakka (carry forward). Esityksessä on omat säännöksensä eri tulolähteiden vähennyskelvottomien nettokorkomenojen vähentämisestä seuraavien verovuosien tuloista. Direktiiviin sisältyy valinnaisena myös *vähennyskelvottomien nettokorkomenojen carry back ja käyttämättä jääneen korkokapasiteetin* siirtäminen eteenpäin. Näitä säännöksiä ei esitetä otettavaksi kansalliseen lainsäädäntöön.

2.5 Huojennussäännökset

Muille kuin konserniyhteydessä oleville osapuolille suoritettut nettokorkomenot ovat vähennyskelpoisia, jos niiden määrä on verovuonna enemmän kuin 25 prosentin mukainen prosenttiperusteinen vähennettävä määrä ja enintään 3 000 000 euroa, kyse on ennen 17.6.2018 otetuista lainosta tai laissa määritellyistä aktivoiduista koroista.

Lakiin tulee siis uusi 3 000 000 euron määräinen vapautussäännös. Tämä euromääräinen raja on vaihtoehtoinen prosentuaalisen 25 prosentin vähennyksen kanssa. Säännösten vaihtoehtoisuutta kuvaa seuraava hallituksen esityksen esimerkki:

”Esimerkki 7

- Konserniyhteisosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja 1 000 000 euroa
- Muille kuin konserniyhteisosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja 4 000 000 euroa
- Nettokorkomenoja yhteensä 5 000 000 euroa
- 25 prosentin mukaan vähennettävien nettokorkomenojen määrä 250 000 euroa

Nettokorkomenoja vähennettäisiin 3 000 000 euroa Vähentämättä jäisi konserniyhteydessä oleville osapuolille suoritettut nettokorkomenot kokonaisuudessaan ja muille kuin konserniyhteydessä oleville osapuolille suoritetuista nettokorkomenoista 1 000 000 euroa.

Nettokorkomenojen määrän ylittäessä 500 000 euroa sovellettaisiin prosenttiperusteista määrää. Prosenttiperusteisen määrän ollessa alempi kuin nettokorkomenojen määrä, muille kuin konserniyhteisosapuolille suoritettujen nettokorkomenojen määrä ja alempi kuin kolme miljoonaa euroa, vähentäminen perustuisi 3 000 000 euron rajaan. Lopputulos olisi nykyistä kireämpi, koska myös muille kuin konserniyhteisosapuolille suoritettuja nettokorkomenoja jäisi vähentämättä.”

Uusi euromääräinen raja soveltuu vain kolmansille osapuolille maksettuihin nettokorkomenoihin. Säännös on ns. *safe harbour -säännös*, mikä tarkoittaa, että kolmansille osapuolille maksettuja nettokorkomenoja saa aina vähentää vähintään 3 000 000 euroa, vaikka 25 %:n mukaan lasketut vähennyskelpoiset nettokorkomenot olisivat pienemmät. Lainsäädäntö kuitenkin monimutkaistuu, kun säännöksessä on kaksi euromääräistä rajaa; etuyhteyksikorkoihin sovellettava 500 000 euroa ja kolmansien osapuolten korkoihin sovellettava 3 000 000 euroa ja jälkimmäinen näistä rajoista on lisäksi vaihtoehtoinen prosentuaalisen vähennyksen kanssa. Lisäksi 3 000 000 euron raja on *safe harbour -säännös*. Selkeyden ja hallinnallisen taakan vähentämiseksi olisi parempi, että laissa olisi vain yksi euromääräinen raja.

Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä
3.10.2018

Ennen 17.6.2016 otettujen lanon korot ovat vähennyskelpoisia vain, jos lainaehdot ei ole muutettu tämän ajankohdan jälkeen. Esityksen mukaan lainaehdot muutoksina pidetään muun muassa lainamäärän tai laina-ajan lisäyksiä.

Lisäksi saadaan vähentää *korkomeno*, joka on *luettu hyödykkeen hankintameno*on EVL 14 §:n mukaan tai *aktivoitu* EVL 23 §:n tai 27 c §:n mukaan ennen 1.1.2019. Hyödykkeen hankintameno luettuja korkomenoja ja aktivoituja korkomenoja koskevat säännökset ovat tärkeitä, jotta sääntelyä ei sovelleta taannehtivasti.⁸

Esitykseen sisältyy *tasevapautussäännös*. Säännöksen mukaan korkovähennysoikeutta ei rajoiteta, jos verovelvollinen esittää laissa edellytetyn selvityksen siitä, että verovelvollisen oman pääoman suhde vahvistetun tilinpäätöksen mukaiseen taseen loppusummaan on korkeampi tai yhtä suuri kuin vahvistetun konsernitaseen vastaava suhdeluku verovuoden lopussa. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että vertailutase on laadittu EU:n jäsenvaltiossa, ETA-valtiossa tai valtiossa, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus. Taseella tarkoitetaan KPL 7 a luvun 1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaista tasetta. Jos kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaista tasetta ei ole laadittu, käytetään tasetta, joka on EU:n jäsenvaltion tai ETA-valtion kirjanpitolainsäädännön tai vastaavien säännösten mukainen.

Esitykseen sisältyy *infrastruktuurihankkeiden poikkeus*. Sen mukaan rajoituksia ei sovelleta korkomenoihin, jotka kertyvät lainoista, joilla rahoitetaan tiettyjä pitkän aikavälin julkisia infrastruktuurihankkeita. Edellytyksenä on, että hankkeen toteuttaja, vieraan pääoman menot, varat ja tulot ovat kaikki EU:ssa. Esityksessä julkisia infrastruktuurihankkeita ovat asuntojen uudisrakentaminen, perusparantaminen tai hankinta, jota varten on saatu lainaa tai korkotukea seuraavien lakien perusteella:

- 1) vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettu laki (604/2001),
- 2) aravalaki (1189/1993),
- 3) aravarajoituslain (1190/1993) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittu laki,
- 4) vuokra-asuntolainojen korkotuesta annettu laki (867/1980),
- 5) asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettu laki (1205/1993),
- 6) vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annettu laki (574/2016).

Esityksen mukaan erillisessä valmistelussa selvitetään mahdollisuuksia laajentaa infrastruktuurihankkeiden vapautusta korkovähennysoikeuden rajoituksesta muihin infrastruktuurihankkeisiin. Tarkasteltavana ovat muun muassa energia-alan ja elinkaari-mallilla toteutettavat julkisen sektorin hankkeet. Mahdollisten muiden infrastruktuuri-vapautusten siirtäminen jatkovalmisteluun on hankalaa sääntelyn ennustettavuuden ja rahoitusrakenteiden suunnittelun kannalta. Todennäköistä on, että jatkovalmistelua ei saada valmiiksi ennen vuoden 2019 alkua, jolloin uudet säännökset tulevat voimaan.

⁸ Voimassa olevan EVL 18 a §:n osalta aktivoituja korkomenoja on tarkasteltu kokonaishoitopalveluita koskevan EVL 27 c §:n osalta päätöksessä KHO 2015:37. Siinä katsottiin, että nykyinen EVL 18 a § soveltuu aktivoitaviin korkoihin. Päätöksen mukaan EVL 18 a §:ää sovellettiin myös EVL 27 c §:n mukaan aktivoituihin korkomenoihin.

3 Väliyhteisölainsäädännön muutokset ja yleinen verokiertosäännös

Väliyhteisölain muutosesitys

ATAD:n 7 ja 8 artikloissa on väliyhteisösääntelyn vähimmäistason säännökset, joiden mukaan matalasti verotetun ulkomaisen yhteisön tulo verotetaan omistajan tulona. Direktiivin sääntely voi koskea koko kevyesti verotettua ulkomaista yhtiötä, tiettyjä tulo-lajeja tai vain yhtiölle keinotekoisesti ohjattuja tuloja.

Hallituksen esitys ATAD:n väliyhteisösäännösten implementoinnista annettaneen lokakuussa 2018. Valtiovarainministeriön 29.6.2018 päivämäärän hallituksen esitysluonnoksen mukaan väliyhteisölaissa säilytettäisiin ns. yhteisökohtaisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että arvioitaessa sitä, onko ulkomainen yhteisö väliyhteisö, yhteisön verotuksen tasoa tarkastellaan kokonaisuutena eikä yhteisön tuloja erotella ”passiiviseen” väliyhteisötuloon ja ”aktiivisen” toiminnan tuloihin. Tämä on mahdollista direktiivin johdannon kohdan 12 mukaan.

Väliyhteisölakiin tehdään esitysluonnoksen mukaan muun muassa seuraavia muutoksia:

- Väliyhteisösäännöksiä sovelletaan sekä *yleisesti että rajoitetusti verovelvollisiin*. Tarkoituksena on esitysluonnoksen mukaan erityisesti se, että väliyhteisösääntelyä voidaan soveltaa myös rajoitetusti verovelvollisen yhteisön Suomessa olevan kiinteän toimipaikan verotuksessa. Tällöin väliyhteisönä voitaisiin pitää kiinteään toimipaikkaan kuuluvaa väliyhteisöä. Muutos voi merkitä sitä, että usean eri valtion väliyhteisölainsäädäntö soveltuu samaan kiinteään toimipaikkaan kohdennettuun väliyhteisöön. Lisäksi sääntely voi soveltua rajoitetusti verovelvollisen luonnollisen henkilön omistamaan väliyhteisöön. Voidaan kysyä, onko tämä perusteltua, jos ajatellaan väliyhteisölain alkupe- räistä tarkoitusta, jossa pyrittiin estämään verohyötyjä, jotka saadaan siirtämällä toiminta Suomen verotusvallasta ulkomaille matalan verotuksen valti- oon.
- Arvioitaessa esitysluonnoksessa ehdotetun 25 prosentin *määräysvallan* täytty- mistä otetaan huomioon sekä verovelvollisen että etuyhteydessä olevien koti- maisten ja ulkomaisten henkilöiden osuudet ulkomaisessa yhteisössä. Voi- massa olevassa laissa määräysvalta on määritetty vähintään 50 prosentiksi. Di- rektiivissä edellytetään yli 50 prosentin osuutta. Muutos laajentaa väliyhteisön soveltamisalaa.
- Määräysvaltaa laskettaessa huomioon otettava *etuyhteys* syntyisi suoralla tai välillisellä vähintään 25 prosentin osuudella äänistä, pääomasta tai voitoista.
- Esityksen mukaan laista poistetaan *toimialavapautukset*, joiden mukaan vä- liyhteisölakia ei ole sovellettu yhteisöihin, jotka harjoittava teollista tuotanto- toimintaa, siihen verrattua muuta tuotantotoimintaa, laivanvarustustoimintaa tai tietyt edellytykset täyttävää myynti- ja markkinointitoimintaa.
- Jatkossa väliyhteisölakia ei sovelleta matalan verotuksen valtiossa olevaan yh- teisöön, jos yhteisö on *todellisuudessa sijoittautunut* verotuksellisen kotipaik- kansa lainkäyttöalueelle ja harjoittaa siellä *merkittävää taloudellista toimin- taa*. Toiminnan merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon siinä tarvittava henkilöstö, laitteet, varat ja tilat. Säännöstä sovelletaan yhteisöön, jonka

verotuksellinen kotipaikka on ETA-valtiossa tai ETA-valtioiden ulkopuolella, jos lainkäyttöalue ei ole EU:n yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelossa, lainkäyttöalueen kanssa on sovittu riittävän tietojenvaihdon mahdollistavasta tietojenvaihdosta ja tulo on pääasiallisesti kertynyt lainkäyttöalueella harjoitetusta teollisesta tuotantotoiminnasta, siihen verrattuna muusta tuotantotoiminnasta, laivanvarustustoiminnasta tai laissa mainitut edellytykset täyttävästä myynti- ja markkinointitoiminnasta.

- Erillinen *verosopimusvaltioiden ja ei-verosopimusvaltioiden matalan verotuksen määrittely* poistetaan. Samassa yhteydessä poistuu voimassa olevan väliyhteisölain perusteella annettu ns. *harmaan listan asetus* eli luettelo verosopimusvaltioista, joissa verotuksen katsotaan olevan niin matala, että yhteisö saattaa nykyäänösten mukaan olla Suomessa väliyhteisö.
- *Verotuksen katsottaisiin olevan* nykyiseen sääntelyyn tehtävin eräin muutoksin *matala*, jos tuloverotuksen taso yhteisön asuinvaltiossa on alempi kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksen tasosta täällä. Asuinvaltion tilalla käytetään tässä yhteydessä ilmaisua ”verotuksellisen kotipaikan mukainen lainkäyttöalue”.
- Lisäksi esityksessä on säännöksiä väliyhteisön *ulkomaille maksamien verojen hyvittämisestä* verosopimustilanteessa. Esityksessä ei ole mainintaa esimerkiksi väliyhteisön maksamasta osingosta perityn lähdeveron hyvittämisestä Suomessa.⁹

Edellä mainitut ehdotukset saattavat vielä muuttua, kun väliyhteisölaista annetaan hallituksen esitys.

Yleinen veronkierron vastainen sääntö

ATAD:n 6 artiklan yleisen veronkierron vastaisen säännöksen (ns. *GAAR-säännös*) tarkoituksena on tukkia mahdolliset aukot väärinkäytösten torjuntaa koskevissa erityisissä säännöissä. Säännöksessä on otettu huomioon EU-tuomioistuimen arviot erilaisten rakenteiden ja järjestelyjen keinotekoisuudesta verotuksellisessa arvioinnissa.

Järjestelyn keinotekoisuus on edellytys veronkiertosäännösten soveltamiselle EU-oikeuden näkökulmasta. Säännöksen mukaan jäsenvaltion on jätettävä yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa huomioon ottamatta sellainen järjestely tai sellaiset järjestelyjen sarjat, joiden pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on sovellettavan verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen. Lisäksi edellytyksenä on, että järjestely tai järjestelyjen sarja ei ole aito. Aitous arvioidaan säännöksen mukaan kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioonottaen. Järjestelyyn voi sisältyä useampi kuin yksi vaihe tai osa. Järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona siltä osin kuin se ei perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta. GAAR-säännöksen soveltumisedellytysten täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti.

⁹ Ks. KHO 2010:7, jossa väliyhteisön maksamasta osingosta väliyhteisön kotivaltiossa perittyä lähdevero ei hyvitetty Suomessa väliyhteisön osakkaan verotuksessa. Tilanteessa Suomella ei ollut verosopimusta väliyhteisön asuinvaltion kanssa. OECD:n malliverosopimuksen kommentaarissa lähdetään siitä, että verosopimustilanteessa väliyhteisön osingosta perimä lähdevero pitäisi hyvittää osakkaan veroista osakkaan asuinvaltiossa. Vastaava kanta on otettu myös OECD:n BEPS-hankkeen väliyhteisölainsäädäntöä käsittelevässä raportissa vuonna 2015.

Direktiivin yleinen veronkierron vastainen sääntö ei sovellu vain direktiivien määräysten kiertämiseen, kuten esimerkiksi emo-tytäryhtiödirektiivin ja yritysjärjestelydirektiivin kiertosäännös, vaan yleensä ottaen jäsenvaltion kansallisten verosäännösten väärinkäytöstilanteisiin. Direktiivin säännös soveltuu kuitenkin vain ”yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa”. Sitä sovelletaan siis vain yhteisöverovelvollisiin eikä esimerkiksi luonnollisiin henkilöihin.

Jäsenvaltiot voivat soveltaa tiukempaa veronkierron vastaista sääntelyä kuin, mitä direktiivissä on, koska direktiivin säännös on tältäkin osin minimisäännös. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon SEUT:n määräykset ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ainakin siten, että rajat ylittävissä tilanteissa sääntely ei ole tiukempaa kuin kansallisessa tilanteessa, mikäli erilaiseen kohteluun ei löydy suhteellisuusperiaatteen täyttävää oikeuttamisperustetta.

Kansallisessa lainsäädännössämme on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) 28 §:ssä *yleinen veronkiertämissäännös* sekä eräitä erityisiä veronkiertosäännöksiä. Lausunnolla olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa direktiivin väliyhteisösäännösten ja yleisen veronkiertosäännöksen kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa esitettiin, että VML 28 §:ää ei muutettaisi direktiivin takia. Tämä esitys ei sisällyne lopulliseen hallituksen esitykseen väliyhteisölain muuttamiseksi, jos lainsäädäntöön ei tältä osin ehdoteta muutosta. Teknisesti asiasta ei voitane antaa hallituksen esitystä, kun lakia ei aiota muuttaa. Mahdollista on, että valtiovarainministeriö esimerkiksi tekee erillisen muistion, jossa se katsoo, että direktiivin yleinen veronkierron vastainen säännös ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

VML 28 §:n säilyttäminen entisellään on perusteltavissa sillä, että näin ainakin osittain säännöksen aikaisempi oikeuskäytäntö on sovellettavissa myös jatkossa. Tämä on positiivinen asia lain ennustettavuuden kannalta. VML 28 §:n tulkinta muuttunee kuitenkin jatkossa, koska säännös kuuluu EU-oikeuden alaan siltä osin kuin sillä katsotaan implementoidun direktiivin säännös. Säännöksen tulkinta kuuluu tältä osin EU-tuomioistuimen toimivaltaan. Ainakin niissä tilanteissa, joissa säännöstä on sovellettava direktiivin perusteella, on otettava huomioon EU-oikeuden tulkinnat veronkiertosäännöksen soveltamisesta.

4 Suomen verojärjestelmän nykytila ja kehityssuunta

Verotuksen perustehtävä on fiskaalinen eli julkisyhteisöjen toiminnan rahoittaminen. Verotuksella myös ohjataan markkinoiden toimintaa ja toteutetaan tulonsiirtoja. Kunkin valtion talouspolitiikka ja siihen kuuluva veropolitiikka määrittävät yksittäisen valtion verotuksellisia tavoitteita. Verolainsäädännön ideaalimallina on *hyvä verojärjestelmä*. Hyvän verojärjestelmän kriteereitä ovat muun muassa tehokkuus, oikeudenmukaisuus, yksinkertaisuus, hallinnollinen toimivuus ja ainakin joissain tilanteissa neutraalisuus.¹⁰ Käytännössä verojärjestelmän muodostavissa verosäännöksissä painottuvat eri tavoin hyvän verojärjestelmän ominaisuudet.

¹⁰ Ks. verotuksen tavoitteista ja hyvän verojärjestelmän kriteereistä esim. *Myrsky, Matti*, Suomen veropolitiikka (2013) s. 15-24 ja s. 77 ss.

Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä
3.10.2018

Suomen verojärjestelmään vaikuttavat sekä *sisäiset että ulkoiset muutostarpeet*. Sisäisten tarpeiden tounttamiseksi pitää asettaa verojärjestelmän tavoitteet myös pitkällä aikavälillä. Tämä parantaa muun muassa elinkeinoelämän kaipaamaa verotuksen ennustettavuutta. Toisaalta tavoitteiden pitää olla muokattavissa yhteiskunnassa ja elinkeinotoiminnassa tapahtuvien muutosten takia.

Ulkoisia tekijöitä ovat muun muassa yritysverotuksen *kansainvälistyminen*. EU:n ja OECD:n verosääntelyyn liittyvien ehdotusten ja suositusten määrän kasvu on lisännyt viime vuosina merkittävästi kansainvälisesti valmisteltujen verosäännösten ja suositusten vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Erityisesti yritysverotuksen muutoksissa on edelleen otettava huomioon muutosten vaikutukset Suomen *kilpailukykyyn*, mikä vaikuttaa muun muassa yritysten sijoittautumispäätöksiin. Veromuutoksilla on myös joko positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia kansalliseen *verokertymään*. Suomessa on tärkeä asettaa omat verojärjestelmän painopisteet ja arvioida miten ne sopivat yhteen EU:ssa ja OECD:ssä käsiteltävien asioiden kanssa. Verojärjestelmän kehittämisessä on tärkeää tehdä myös kansallisesti sekä vero-oikeudellista että taloustieteellistä *tutkimusta* myös poikkitieteellisissä hankkeissa.

Erityisesti EU:n verosääntelyn lisääntyminen merkitsee entistä *laajempaa verotuksellisen toimivallan* siirtymistä EU:lle. Direktiivien mahdolliset muutokset ovat EU:n toimivallassa ja niiden muuttaminen vaatii jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Toimivallan siirrolla on vaikutusta talous- ja veropolitiikan keinovalikoimaan. Direktiivien tulkinta on EU-tuomioistuimen toimivallassa, joten EU-tuomioistuimen vaikutus kasvaa.

Direktiivit lisäävät ainakin osittain *verosääntelyn yhdenmukaisuutta* EU-alueella. Toisaalta lainsäädäntö voi yhdenmukaistua myös sitä kautta, että valtiot kopioivat omaan lainsäädäntönsä toisen valtion kansallista lainsäädäntöä. Näin on tapahtunut Suomesakin muun muassa voimassa olevan korkovähennysoikeuden rajoituksen osalta, käyttöomaisuusosakkeiden verovapaussääntelyn, siirtohinnoittelun ja väliyhteisösääntelyn osalta. ”Kopiointiin” perustuva verolainsäädännön yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole lopullista, vaan valtio voi omalla päätöksellään myöhemmin muuttaa lainsäädäntöä omassa aikataulussaan. EU:ssa on valmistelussa muun muassa CCTB¹¹- tai CCCTB¹²- direktiiviehdotukset ja digitaalisin toiminnan verotus, jotka entisestään laajentaisivat EU-toimivaltaa yritysverotuksessa. Näillä säännöksillä olisi myös merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden verokertymään.

EU:n ja OECD:n roolien laajennuttua verolainsäädännön kehittämisessä on tärkeää *vaikuttaa* sillä *valmisteltaviin ehdotuksiin ja suosituksiin* ennakoivasti. Lisäksi on keskeistä tuoda Suomen kantoja ja erityispiirteitä esille käsiteltäessä ehdotuksia ja suosituksia EU:n ja OECD:n valmisteluelimissä. Olisi myös tärkeää pyrkiä vaikuttamaan siihen, että erityisesti EU:ssa valmisteltujen *ehdotusten taloudelliset vaikutukset* olisivat paremmin valmisteltuja kuin mitä ne on valmisteltu viimeaikaisissa esityksissä. Huomioon olisi otettava taloudelliset vaikutukset koko EU:ssa ja eri jäsenvaltioissa.

Kansainvälisessä lainsäädännön valmistelussa joudutaan myös miettimään EU:ssa valmisteltujen *säädösesitysten yksityiskohtaisuutta*. Tällä on ainakin välillisesti vaikutusta

¹¹ Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta, COM(2016) 685 final.

¹² Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB), COM(2016) 683 final.

Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä
3.10.2018

verotuksen legaliteettiperiaatteeseen. Esimerkiksi ATAD:ssa jäsenvaltioilla oli vaihtoehtoja, joten direktiivin hyväksyminen saattoi olla helpompaa. ATAD oli myös helpommin yhteensovitettavissa jäsenvaltioiden erilaisiin kansallisiin verojärjestelmiin.

Kansallisessa direktiivien implementoinnissa voitaisiin myös miettiä sitä, että ainakin silloin, kun direktiiviin sisältyy vaihtoehtoisia määräyksiä ensin tehtäisiin esimerkiksi julkinen muistio, jossa otettaisiin Suomen alustava kanta siihen, mitä vaihtoehtoja Suomessa valitaan. Muistio lähetettäisiin lausunnoille ja sen jälkeen tehtäisiin hallituksen esitysluonnos, joka sekin lähetettäisiin lausunnoille normaaliin tapaan. Näin vaihtoehtoja voitaisiin käydä entistä avoimempaa keskustelua.