

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin kyse on tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta (tilinpäätösdirektiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin kyse on tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta (tilinpäätösdirektiivin muuttaminen) (U 25/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Marja Hanski, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Tiina Rantala, Verohallinto
- asiantuntija Hannu Ylänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Lydia Kilpi, Kepa ry
- johtaja Ann-Mari Kemell, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Finanssialan Keskusliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 12 päivänä huhtikuuta 2016 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta (COM(2016) 198 final).

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2016 vp

Ehdotuksessa säädetään veroja koskeva julkistamisvelvollisuus suurille, kansainvälisesti toimiville konserneille. Uusia velvoitteita ei aseteta pienille yrityksille, jotka muodostavat yli 95 % kaikista yrityksistä EU:ssa. Ehdotuksen mukaan on julkistettava komission mukaan vain direktiivin tavoitteiden täyttämistä varten tarpeelliset ja riittävät tiedot.

Komission ehdotuksella otetaan käyttöön maakohtainen veroraportointi, joka on uutta useimmille toimialoille. Samankaltaisia raportointivaatimuksia on otettu käyttöön luottolaitostoiminnassa, puunkorjuun alalla ja kaivannaisteollisuudessa. Laki luottolaitoksista (610/2014) sisältää velvoitteen luottolaitoksille raportoida maakohtaisesti vuosittain muun muassa tuloveroistaan. Ensimmäisen kerran näistä muista taloudellista asemaa koskevista tiedoista raportoidaan vuodesta 2015. Laki kaivannaisteollisuutta ja puunkorjuuta aarniometsissä harjoittavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamisesta (1621/2015) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016 ja koskee ensimmäisen kerran vuodelta 2016 laadittavaa raporttia.

Ehdotus koskee sellaisia jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön alaisia monikansallisia konserneja tai yrityksiä (ei-sidosyritys), joiden konserninettoliikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa. Liikevaihtoa koskeva raja-arvo on euromääräisesti sama kuin mitä on verohallinnoille tehtävästä maakohtaisesta raportoinnista OECD/BEPS-raportissa sekä samaa asiaa koskevassa edellä mainitussa EU:n direktiiviehdotuksessa asetettu.

Yritysten, joita ehdotus koskee, on 48 b artiklan 1 kohdan mukaan laadittava ja julkistettava vuosittain selvitys tuloverotiedoistaan. Julkistamisen on 48 d artiklan mukaan tapahduttava tilinpäätöksen julkistamisen yhteydessä. Kyseinen selvitys on asetettava yleisön saataville yrityksen verkkosivuille sinä päivänä, jona se julkaistaan.

Ehdotusta sovelletaan myös 48 b artiklan 3 kohdan mukaan keskisuuriin ja suuriin tytäryrityksiin, joihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä ja jotka ovat sellaisen ylimmän (en: ultimate) emoyrityksen määräysvallassa, jonka emoyrityksen konserninettoliikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa ja johon emoyritykseen ei sovelleta jäsenvaltion lainsäädäntöä. Myös näiden tytäryritysten on julkaistava vuosittain kyseisen ylimmän emoyrityksen tuloverotietoja koskeva selvitys. Vastaava velvollisuus koskee ehdotuksen 48 b artiklan 4 ja 5 kohtien mukaisesti myös tällaisen konsernin emoyhtiön tai sen määräysvallassa olevan yrityksen perustamia keskisuuria ja suuria sivuliikkeitä. Edellytyksenä on, että kyseisellä konsernilla ei ole EU:n alueella keskisuuria tai suuria tytäryrityksiä.

Jos EU:n ulkopuolinen monikansallinen yritys ehdotuksen 48 b artiklan 6 kohdan mukaan saattaa kyseisen konsernin tuloverotietoja koskevan selvityksen julkisesti saataville verkkosivuilleen ja ilmoittaa, mikä tytäryritys tai sivuliike EU:ssa on vastuussa kyseisen selvityksen julkistamisesta "emoyrityksen" puolesta, silloin ei tytäryrityksen tai sivuliikkeen tarvitse julkistaa ylimmän emoyrityksen kyseisiä tietoja verkkosivuillaan.

EU:n jäsenmaassa olevien tytäryritysten tai sivuliikkeiden on 48 b artiklan 7 kohdan mukaan kuitenkin julkistettava kyseinen EU:n ulkopuolisen ylimmän emoyhtiön tuloverotietoja koskeva selvitys, jos tällaiset tytäryritykset tai sivuliikkeet on perustettu ehdotuksen mukaisten raportointivaatimusten välttämiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2016 vp

Ehdotuksen 48 c artiklan 2 kohdan mukaan julkistettavassa selvityksessä on oltava asiaankuululta tilikaudelta seuraavat tiedot: toiminnan luonne, työntekijöiden määrä, nettoliikevaihto mukaan lukien lähipiiriliikevaihto, voitto tai tappio ennen veroja, kuluvana vuonna tehdyn voiton perusteella maksettavan tuloveron määrä kyseisessä maassa (kertyneet tuloverot), tosiasialliset maksut asianomaisen maan asianomaiselle viranomaiselle kyseisen vuoden aikana (maksetut tuloverot) sekä kertyneiden voittovarojen määrä (direktiivin suomennos "kertyneiden tulojen määrä"). Lähipiiriliikevaihdolla tarkoitetaan konsernin sisäistä liikevaihtoa. Kertyneillä tuloilla tarkoitetaan kertyneitä voittovaroja. Tietojen on koskettava yhtä tilikautta kerrallaan, eivätkä ne saa sisältää laskennallista (direktiivin suomennos "lykätty") verovelkaa tai epävarmoja verosaamisia. Selvityksessä on esitettävä yleinen kuvaus konsernitasolla, mikäli kertyneiden ja maksettujen verojen välinen ero on merkittävä. Selvityksessä on käytettävä samaa valuuttaa kuin käytetään konsernitilinpäätöksessä.

Yllä mainitut tiedot on annettava EU:n osalta jäsenvaltioittain. Jos useampi kuin konsernin yksi yksikkö on osallisena tietyssä jäsenvaltiossa, maakohtaisessa selvityksessä on esitettävä kaikkien tietojen, jotka liittyvät kuhunkin yksikköön kyseisessä maassa, yhteenlaskettu määrä. EU:n ulkopuolisten maiden osalta raportoidaan tiedot konsernitasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoja EU:n ulkopuolisista maista ei tarvitse raportoida maakohtaisesti.

Ehdotuksen 48 g artikla sisältää toimivaltuuden komissiolle antaa delegoitu säännös, joka koskee luettelon laatimista kolmansista maista, joista täytyy pääsäännöstä poiketen raportoida maakohtaiset tiedot. Komission ylläpitämässä luettelossa olisivat ne verotukselliset lainkäyttöalueet (en: tax jurisdiction), jotka eivät komission mukaan täyttäisi artiklan 1—4 alakohdissa lueteltuja kriteereitä. Näitä ovat 1) avoimuus ja tietojenvaihto mukaan lukien pyynnöstä suoritettava tietojenvaihto ja finanssilitietojen automaattinen tietojenvaihto, 2) oikeudenmukainen verokilpailu, 3) G20-maiden ja/tai OECD:n laatimat standardit ja 4) muut asiaan kuuluvat standardit, myös rahanpesun vastaisen toimintaryhmän laatimat kansainväliset standardit. Ehdotuksen mukaan komissio tarkastelee luetteloa uudelleen ja tarvittaessa muuttaa sitä uusien olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Ehdotuksen 48 d artiklan mukaan selvitys on julkaistava samanaikaisesti tilinpäätöksen julkistamisen kanssa ja asetettava yleisön saataville yrityksen verkkosivuille. Selvitys on myös toimitettava kaupparekisteriin, jotta tiedot olisivat varmasti saatavilla pitkällä aikavälillä. Selvitysten on oltava saatavilla verkkosivuilla vähintään viisi peräkkäistä vuotta.

Ehdotuksen 48 f artiklan mukaan yrityksen tilintarkastajan on todennettava, että tuloverotietoja koskeva selvitys on laadittu, julkaistu sekä saatavilla yrityksen verkkosivuilla. Tilintarkastajan on ilmoitettava tilintarkastuskertomuksessa, jos selvitystä ei ole toimitettu tai asetettu saataville.

Ehdotuksen 48 e artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä, että yritysten hallinto-, johto- ja valvontaelimet ovat kollektiivisesti vastuussa verotietoja koskevista selvityksistä. Suomessa näillä elimillä tarkoitetaan hallitusta ja toimitusjohtajaa.

Kolmanteen maahan sijoittautuneen monikansallisen yrityksen sivuliikkeen osalta vastuu julkistamisesta on niillä henkilöillä, jotka vastaavat julkistamistoimista. Tämä tarkoittanee kyseisen sivuliikkeen johtoa. Jäsenvaltioiden on tilinpäätösdirektiivin mukaan varmistettava, että rikkomuk-

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2016 vp

sista määrätään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia monikansallisille yrityksille tai niiden tytäryrityksille tai sivuliikkeille.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen lähtökohtia eli avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä yritysten verotietojen osalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus edistää yritysten yhteiskuntavastuuta, lisää hyvinvointia tukemalla veronmaksun oikeudenmukaista kohdentumista ja edistää oikeudenmukaisempaa verokilpailua unionissa parantamalla tietoon perustuvaa julkista keskustelua. Yritysten sidosryhmien kannalta on tärkeää, että ne pääsevät mahdollisimman laaja-alaisesti arvioimaan yritysten toimintaa verotietojen pohjalta.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksessa esitettyä yritysten julkista maakohtaista veroraportointia. Valtioneuvosto pitää samalla tärkeänä, että yritysten hallinnollinen taakka ei tarpeettomasti lisäännä. Tämän vuoksi on tärkeää, että julkistettavat tiedot ovat johdettavissa ilman huomattavia lisäkustannuksia jo olemassa olevista tiedoista.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota julkistettavan selvityksen julkistusaikatauluun, ettei siitä aiheudu yrityksille huomattavaa hallinnollista lisätaakkaa. On tärkeää, että aikataulu on sellainen, että yritykset voivat käyttää julkistettavissa tiedoissa hyväkseen veroviranomaisille luovutettavia tietoja.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukainen liikevaihtoraja, konsolidoitu liikevaihto yli 750 miljoonaa euroa, on hyväksyttävä. Ehdotus on tältä osin linjassa kansainvälisestikin sovittujen verohallinnoille tapahtuvaa raportointia koskevien kriteerien kanssa.

Direktiiviehdotuksen 48 g artiklan mukaan komissiolle delegoidaan valta antaa luettelo tietyistä verotuksellisista lainkäyttöalueista. Komission 28.1.2016 julkaistussa tiedonannossa (COM(2016) 24 final) esitetään, että myös veroasioita käsittelevän työryhmytyöskentelyn puitteissa tehtäisiin kolmansien maiden listaamista koskevaa työtä, jossa jäsenvaltiot toimisivat aktiivisesti listan muodostamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on selvitettävä direktiiviehdotuksen 48 artiklan ja Euroopan unionin muiden kolmansien maiden luettelointia koskevien hankkeiden sisältämien menettelyiden suhdetta ja vaikutusta delegointia koskevan artiklan arviointiin. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että jäsenmailla on oltava mahdollisuus vaikuttaa yhteisen luettelon sisältöön.

Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että selvitys verotiedoista julkistetaan yritysten verkkosivuilla.

Valtioneuvosto korostaa, että sääntely tulee toteuttaa noudattaen huolellista lainsäädäntötapaa. Valtioneuvosto pyrkii siten direktiivineuvotteluissa varmistamaan, että direktiiviehdotusta selkeytetään ja käytettävät määritelmät ovat yksiselitteisiä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotus on valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission direktiiviehdotuksessa säädetään julkisesta maakohtaisesta verojen raportointivelvoitteesta 750 miljoonan euron vuotuisen liikevaihtorajan ylittävälle yrityksille. Komission mukaan terveet sisämarkkinat tarvitsevat oikeudenmukaisen, tehokkaan ja kasvua edistävän yhtiöverojärjestelmän, jonka lähtökohta on, että yritykset maksavat veronsa sinne, mistä voitot ovat peräisin. Talousvaliokunta katsoo, että toimenpiteet yritystoiminnan avoimuuden lisäämiseksi ovat kannatettavia: valiokunta tukee toimia, joilla kehitetään taloudellisen raportoinnin ja viranomaisten tietojensaannin muotoja. Valtioneuvoston kirjelmän mukainen veroraportointivelvoite sisältää kuitenkin joitakin talousvaliokunnan näkemyksen mukaan ongelmallisia elementtejä. Näistä keskeisimpiä ovat raportoitujen tietojen tulkinnanvaraisuus ja liiketoiminnan kannalta arkaluontoisen tiedon julkittuleminen siitä aiheutuvine haittoineen.

Raportoitujen tietojen tulkinnanvaraisuus. Direktiiviehdotuksen mukaan sen soveltamisalaan kuuluvan yrityksen tulisi raportoida muun muassa liikevoitto tai tappio ennen tuloveroa sekä kertynyt tuloveron määrä verovuodelta. Ehdotuksessa jää avoimeksi, mitä eriä tässä yhteydessä luetaan mukaan liikevoittoon ja miten vahvistetut tappiot esitetään raportissa yksiselitteisesti.

Koska liikevoitto voi sisältää myös verovapaita eriä, voi liikevoiton ja maksettujen verojen suhteuttaminen toisiinsa johtaa tietojen tulkitsijaa harhaan. Lisäksi edellisten tilikausien tappiot ovat säännönmukaisesti verotuksessa vähennyskelpoisia. Näin edellisvuosien tappioiden vähentäminen voi aiheuttaa sen, että raportoitavat verot ovat hyvin vähäiset, vaikka raportoinnin kohteena oleva tilikausi olisikin ollut voitollinen.

Liikesalaisuuksien suoja. Direktiiviehdotuksen mukainen maakohtainen raportointi voi synnyttää tilanteita, joissa on mahdollista laskea EU:ssa toimivien yritysten katteita. Liikevaihdon, liikevoittojen ja maksettujen verojen perusteella voidaan selvittää yritysten hinnoittelua silloin, kun yrityksen toimiala on kapea. Maakohtaisesta raportoinnista voi muodostua tosiasiallisesti projektikohtainen raportointi. Tämän johdosta ehdotuksen mukainen raportointivelvoite aiheuttaisi eurooppalaisille yrityksille epäedullisen kilpailuasetelman kolmansissa maissa toimiviin yrityksiin nähden.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Direktiiviehdotuksessa avoimuuden lisäämistä perustellaan sillä, että yleisöjulkisuutta lisäämällä yritykset maksaisivat verot siellä, missä voitot syntyvät. Verojen tehokas kerääminen ei kuitenkaan perustu yleisöjulkisuuden kautta tapahtuvaan valvontaan, vaan veroviranomaisten tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaisesti järjestettyyn toimintaan. Ehdotetulla julkisella veroraportilla ei olekaan suoraa vaikutusta esimerkiksi Suomen Verohallinnon toimintaan. Tässä valossa ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tehtävien toimien välinen kytkös jää osittain epävarmaksi. Yleisöjulkisuuden tuomalla paineella voidaan odottaa olevan vaikutusta kuluttajajyödykemarkkinoilla, mutta sen vaikutus jäänee vähäisemmäksi yritysten välisissä liikesuhteissa.

Talousvaliokunta muistuttaa, että Suomi on 30 muun OECD-maan tavoin allekirjoittanut BEPS-sopimuksen (Base Erosion and Profit Shifting, veropohjien rapautumista ja voittojen siirtelyn hillitsemistä koskeva toimintaohjelma), jossa sitoudutaan toteuttamaan maakohtainen yritysrapor-

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2016 vp

tointi. Raportointi sisältää tietoja liikevaihdosta, voitosta ennen veroja, maksuun pannaista ja maksetuista veroista, pääomista, työntekijöiden määrästä ja aineettomista oikeuksista.

Voittojen syntymispaikka. Liiketoiminnan arvomuodostusketjujen muuttuessa yhä kansainvälisemmiksi ja monimuotoisemmiksi voi loppuhyödykkeen arvomuodostuksen pääasiallista syntypaikkaa olla vaikea määrittää. Jos voiton syntypaikan määrittelyn lähtökohdaksi tulee hyödykkeen ostajan sijaintivaltio, voisi tämä merkitä Suomelle merkittävää verokertymän vähentymistä kotimarkkinoidemme pienuuden ja viennin suuren merkityksen johdosta.

Ehdotetun sääntelyn muita vaikutuksia. Komission ehdotuksen mukaan maakohtainen raportointi koskisi ainoastaan EU:n jäsenmaita sekä sellaisia kolmansia maita, jotka päätyvät komission ylläpitämälle "veroparatiisilistalle". Tämä rajausta voi toimia vääränsuuntaisena kannustimena siirtää verojärjestelyjä maihin, jotka jäävät listan ulkopuolelle. Järjestelmä, joka on sitä noudattaville ankara, mutta verraten helposti vältettävissä, ei välttämättä palvele tarkoitustaan. Valiokunta katsoo, että direktiivin vaikutuksia tulee seurata ja tarvittaessa palata maarajaukseen ja verraten korkeaan liikevaihtorajaan.

Talousvaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn tavoitetta kannatettavana, mutta tähdentää, että jatkovalmistelussa tulee reunaehtoina pitää, että yritysten hallinnollinen taakka ei tarpeettomasti lisäännä, julkistettavien tietojen tulee olla johdettavissa jo olemassa olevista tiedoista ja julkistamisen aikataulun tulee olla sellainen, että siinä voidaan hyödyntää viranomaisille muutenkin luovutettavia tietoja. Valiokunta katsoo direktiiviehdotuksen olevan vielä olennaisilta osin keskenäinen ja varaa mahdollisuuden täsmentää kantaansa valmistelun edetessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas

Valiokunnan lausunto TaVL 22/2016 vp

jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller