

Asia: Komission verotuksen yksinkertaistamista koskeva direktiiviehdotus (VN/20150/2026)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle komission verotuksen yksinkertaistamista koskevasta direktiiviehdotuksesta (ns. vero-omnibusdirektiivistä). Lausuntokierroksen hankalasta aikataulusta johtuen Finnwatch rajaa lausuntonsa tiettyihin veronkiertodirektiiviin, emo-tytäryhtiödirektiiviin ja korko- ja rojaltidirektiiviin ehdotettuihin muutoksiin. Tiivistetysti katsomme, että ehdotetut muutokset aiheuttaisivat Suomelle isoja veromenetyksiä, lisäisivät yritysten rajat ylittävää voitonsiirtoa ja keventäisivät holdingyhtiön kautta sijoittavien verotusta entisestään. Vero-omnibusdirektiiviä ei näistä syistä johtuen tule edistää.

Korkovähennysrajoitusten heikennykset lisäisivät Suomesta ulos suuntautuvaa voitonsiirtoa

Veronkiertodirektiiviin esitetään useita muutoksia. Näistä huolestuttavimpiin lukeutuvat korkovähennysrajoituksiin ja väliyhteisölakiin esitetyt heikennykset.

Voitonsiirtoa kitkevien korkovähennysrajoitusten kohdalla muutokset koskisivat mm. säännöksiin sisältyviä euromääräisiä ja prosentuaalisia raja-arvoja. Nykyisellään direktiivin mukaiset raja-arvot muodostavat vähimmäistason eri jäsenmaiden kansallisille säännöksille. Vero-omnibusdirektiivillä raja-arvoista tehtäisiin pakottavia. Jäsenmaat eivät toisin sanoen saisi enää jatkossa asettaa direktiiviä tiukempia rajoja, vaikka näkisivät sen voitonsiirron estämisen kannalta perustelluksi. Suomen kohdalla tämä tarkoittaisi sitä, että korkovähennysrajoituksia jouduttaisiin löysäämään merkittävästi.

Suomessa yritys saa nykyisellään vähentää nettokorkomenoja vuodessa enintään määrän, joka vastaa 25 prosenttia sen tuloksesta ennen korkoja, veroja, poistoja ja arvonalentumisia (EBITDA). Jatkossa raja tulisi asettaa 30 prosenttiin EBITDA:sta. Muutoksen seurauksena etenkin hyvää tulosta tekevien kansainvälisten suuryritysten mahdollisuudet siirtää Suomessa syntyneitä voittoja kevyemmän verotuksen maihin kasvaisivat. Samalla kolmansille osapuolille maksetut korot vapautettaisiin kokonaan rajoituksilta tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Vaikka tavanomaisiin pankkilainoihin liittyviä voitonsiirtoriskejä voidaan pitää vähäisinä, liittyy tähänkin muutosehdotukseen isoja ongelmia. Muutos avaisi tilaa järjestelyille, joissa esimerkiksi konsernin omistajilta tosiasiallisesti nostetut lainat järjestellään niin, etteivät ne täytä etuyhteyslainan määritelmää. Tällaiset lainajärjestelyt eivät olleet mitenkään poikkeuksellisia veronkiertodirektiiviä edeltäneenä aikana, jolloin korkovähennysrajoitukset koskivat Suomessa vain etuyhteyslainoja. Esimerkiksi sähkönsiirtoalalla toimivan Elenian omistajat lainoittivat yrityksen toimintaa satojen miljoonien eurojen korkeakorkoisilla lainoilla, jotka oli järjestelty erillisten holdingyhtiöiden kautta etuyhteysmääritelmän kiertämiseksi. Järjestelyä on kuvattu Finnwatchin vuonna 2020

julkaistussa artikkelissa¹. Vastaavat järjestelyt mitä luultavimmin yleistyisivät nopeasti, mikäli kolmansielta osapuolilta nostetut lainat vapautettaisiin rajoituksilta.

Pienemmät yritykset komission esitys puolestaan vapauttaisi käytännössä kokonaan korkovähennysrajoituksilta, kun se velvoittaisi jäsenmaat jättämään alle 3 miljoonan euron nettokorkomenot rajoitusten ulkopuolelle. Nykyisellään maat ovat voineet sisällyttää säännöksiinsä vastaavan vapautuksen, mutta se on ollut vapaaehtoista, ja 3 miljoonaan asetetussa rajassa on ollut kyse korkeimmasta sallitusta ylärajasta. Suomessa raja on asetettu konsernin sisäisten korkojen kohdalla tätä matalammalle 500 000 euroon. Ulkopuolisille tahoille maksettujen korkojen kohdalla raja on Suomessa direktiivin ylärajan mukainen 3 miljoonaa euroa.

Finnwatch on korkovähennysrajoituksia tutkiessaan havainnut, että myös nykyinen 500 000 euroon asetettu yhtiökohtainen raja on jättänyt tilaa voitonsiirrolle. Esimerkiksi suomalaisiin metsiin sijoittavat ulkomaiset sijoittajat ovat saaneet sen turvin siirrettyä kaikki sijoitustuotonsa ulkomaille². Yhtiökohtaiseksi määritetty raja on myös mahdollistanut huomattavasti isompien korkomenojen vähentämisen isommissa konserneissa. Finnwatchin kiinteistösijoittaja Spondaa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että Sponda oli moninkertaistanut vähennettävissä olevien korkomenojen määrän pilkkomalla konsernin lainat emoyhtiön taseesta sen lukuisten tytäryhtiöiden taseisiin³. Tällä tavoin konsernin luxemburgilaiselle omistajalle maksetut korot saatiin vähennettyä Suomessa kokonaisuudessaan, ja Sponda-konsernin Suomeen maksamat verot jäivät vähäisiksi.

Konsernin sisäisiä korkoja koskevan euromääräisen rajan nosto 3 miljoonaan euroon johtaisi mitä todennäköisimmin siihen, että Suomessa toimivat ulkomaalaisomisteiset yhtiöt siirtäisivät jatkossa yhä isomman osan voitoistaan verottajan ulottumattomiin. Vastaavia vaikutuksia olisi luultavasti myös muilla korkovähennysrajoituksiin ehdotetuilla muutoksilla. Näihin lukeutuvat mm. aseteollisuuden vapauttaminen rajoituksilta, tasevapautuksen muuttaminen pakottavaksi säännökseksi, nk. infrapoikkeuksen laajennus sekä tulostaan merkittävästi edellisvuodesta pudottaneiden yritysten vapauttaminen korkovähennysrajoituksilta. Suomessa tasevapautus on jo todettu siinä määrin ongelmalliseksi, että sen mahdollistamaan aggressiiviseen verosuunnitteluun on puututtu kansallisesti asettamalla säännöksen soveltumiselle voitonsiirtoriskiä pienentäviä

¹ Finnwatch. (2020). Sähkönsiirtoyhtiöt välttävät veroja korkojärjestelyillä. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/saehkoensiirtoyhtioet-vaelttaevaet-veroja-korkojaerjestelyillae>

² Finnwatch. (2023). Tapaustudkimus: kansainvälisten metsärahastojen ja -sijoitusyhtiöiden verojärjestelyt. Tutkimusartikkeli. https://finnwatch.org/images/pdf/Tutkimusartikkeli_Tapaustudkimus_kansainvalisten_metsarahastojen_ja_sijoitusyhtioiden_verojarjestelyt.pdf

³ Finnwatch. (2020). Aggressiivista verosuunnittelua kiinteistöalalla. Tutkimusartikkeli. <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/aggressiivista-verosuunnittelua-kiinteistoealalla>

lisäedellytyksiä⁴. On selvää, että myös muut edellä listatut vapautukset avaisivat mittavia voitonsiirtomahdollisuuksia – etenkin tilanteessa, jossa ulkopuolisille tahoille maksetut korot oltaisiin joka tapauksessa vapauttamassa rajoituksilta. Tällöin edellä mainitut erityisvapautukset koskisivat käytännössä yksinomaan etuyhteyslainoja. Direktiivissä ei perustella sitä, miksi esimerkiksi aseteollisuutta tai infrahankkeita pitäisi voida rahoittaa rajoituksetta lainoilla, jotka on nostettu tavanomaisten rahoituslaitosten sijaan ulkomaisilta konserniyhtiöiltä tai konsernin omistajilta.

Iso osa yrityksistä rajattaisiin kokonaan väliyhteisösäännösten ulkopuolelle

Myös ulkomaisten kevyesti verotettujen yhtiöiden käyttöä suitsiviin väliyhteisösäännöksiin kaavaillaan isoja heikennyksiä. Näistä merkittävimpiä ovat säännösten soveltamisalaan ehdotetut rajaukset. Komissio esittää, että kaikki kansainvälisen minimiverotuksen piirissä olevat (nk. Pilari 2-) yritykset vapautettaisiin kokonaan väliyhteisösäännöksiltä tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta. EU-alueella toimivia Pilari 2 -yrityksiä ei toisin sanoen voitaisi enää jatkossa verottaa niiden matalasti verotettujen ulkomaisten tytäryhtiöiden tuloksista. Muutosta perustellaan sillä, että Pilari 2 -säännöksiin sisältyy monilta osin väliyhteisösäännöksiä vastaava tuloksilukemissääntö (IIR, income inclusion rule). Säännökset eivät kuitenkaan ole identtisiä ja veropohjan laskenta eroaa säännösten välillä olennaisesti (muun ohella sen osalta, että väliyhteisösääntelyssä tarkastelun kohteena on yksittäinen yhtiö ja minimiverotuksessa konsernin kaikki toiminta yhdellä lainkäyttöalueella). Siten tilanteita, joissa yritys ei joudu maksamaan täydennysveroa IIR-säännön nojalla, mutta voisi nykyisellään olla velvollinen maksamaan veroa väliyhteisötulosta, varmasti syntyy.

Vieläkin huonommin perusteltu muutos olisi kaikkien pienten ja keskisuurten konsernien sekä itsenäisten mikro-, pien- ja keskisuurten yritysten rajaaminen väliyhteisösäännösten ulkopuolelle. Muutosesitystä perustellaan sillä, että tämän kokoluokan yrityksissä väliyhteisöverotukseen johtaneita tapauksia on ollut eri maiden verohallintojen mukaan vain vähän. Perustelu sivuuttaa kokonaan sen, että väliyhteisösäännöksissä – kuten muussakin voitonsiirtoa kitkevässä sääntelyssä – on ennen kaikkea kyse ennaltaehkäisevästä sääntelystä. Sääntelyllä tähdätään toisin sanoen siihen, ettei holdingyhtiöitä alun perinkään perusteta matalan verotuksen maihin verojen välttämiseksi. Verohallintojen tietoon tulleiden tapausten vähäinen lukumäärä voi siten olla merkki siitä, että sääntely on toiminut suunnitellusti. Toisaalta pienemmät yritykset eivät myöskään raportoi väliyhteisöjään verottajalle yhtä hanakasti kuin suuryritykset, jolloin järjestelyt saattavat myös jäädä verottajalta helpommin huomaamatta. Esimerkiksi metsäsijoituksia hallinnoivan Dasos Capital Oy:n väliyhteisöjärjestelyihin Verohallinto puuttui vasta Finnwatchin ilmiannettua järjestelyn⁵. Riippumatta siitä, mistä syystä pienempien yritysten väliyhteisötapausten määrä

⁴ Ks. esim. Finnwatch. (2025). Loppu korkokikkailulle? Verolakimuutosten vaikutukset sähkönsiirtoyhtiöiden verovälttelyyn. Tutkimusartikkeli.

https://finnwatch.org/images/pdf/Loppu_korkokikkailulle.pdf

⁵ Finnwatch. (21.5.2019). Finnfundin sijoitusrahaston hallinnointiyhtiö kiersi veroja. Uutinen.

<https://finnwatch.org/fi/uutiset/finnfundin-sijoitusrahaston-hallinnointiyhtioe-kiersi-veroja>

on jäänyt vähäiseksi, lienee selvää, että pienempien yritysten vapauttaminen säännöksiltä johtaisi väliyhteisöjen käytön kasvuun.

Edellä mainittujen ulosrajausten lisäksi komissio esittää, että väliyhteisöksi ei jatkossa voitaisi katsoa yrityksiä, joiden tuloista korkeintaan $\frac{1}{3}$ on ns. passiivituloa. Myös tällä muutoksella olisi vaikutusta Suomen väliyhteisölakiin, jossa passiivitulon määrä ei ole ollut ratkaiseva tekijä. Positiivisena voidaan puolestaan pitää sitä, että heikompa kahdesta veronkiertodirektiivin sallimasta väliyhteisösääntelymallista (nk. Model B) ei enää jatkossa hyväksyttäisi. Kaikkien ko. mallia soveltaneiden EU-maiden tulisi toisin sanoen korjata lainsäädäntöään. Suomen kohdalla tällä muutoksella ei kuitenkaan olisi vaikutusta.

T&k-vähennyksen sisällyttäminen veronkiertodirektiiviin on erikoinen ratkaisu

Komissio esittää, että veronkiertodirektiiviin lisättäisiin säännökset uudesta t&k-vähennyksestä, joka jokaisen jäsenmaan tulisi ottaa käyttöön. Ehdotuksen mukaan t&k-toimintaan liittyvät kiinteän omaisuuden hankintamenot saisi vähentää kokonaan hankintavuonna tai verovelvollisen niin halutessa viiden vuoden sisällä hankinnasta. Normaalisti tällaiset menot aktivoidaan taseeseen ja poistetaan huomattavasti pidemmän ajan kuluessa. Uusi vähennys toisin sanoen mahdollistaisi kulujen huomattavasti nopeamman vähentämisen ja sitä kautta keventäisi yritysten lähivuosien verotusta merkittävästi.

Ehdotus herättää useita kysymyksiä. Kaikissa jäsenmaissa samanlaisena toteutettava tuki-instrumentti tuskin palvelee kovin hyvin kaikkien jäsenmaiden toisistaan eroavia tarpeita, minkä vuoksi herää kysymys, onko tuki-instrumentista ja sen toteutuksesta ylipäätään perusteltua säätää EU-tasolla. Lisäksi t&k-tuen sisällyttäminen veronkiertodirektiiviin on itsessään erikoinen ratkaisu, koska muista veronkiertodirektiivin säännöksistä poiketen t&k-tuki ei liity veronkiertoon. Mikäli uudesta t&k-tuesta nähdään tarpeelliseksi säätää EU-tasolla, voisi tämä olla perustellumpaa toteuttaa erillisellä direktiivillä.

Emo-tytäryhtiödirektiivin laajennuksella kevennettäisiin entisestään holdingyhtiön kautta sijoittavien verotusta

Veronkiertodirektiivin lisäksi muutoksia esitetään mm. emo-tytäryhtiödirektiiviin sekä korko- ja rojaltidirektiiviin. Molemmista poistettaisiin niihin nykyisellään sisältyvät omistusraajat, mikä laajentaisi direktiivien soveltamisalaa merkittävästi. Nykyisellään emo-tytäryhtiödirektiivi koskee osingonjakoa tilanteissa, joissa osinkoa saava yhtiö omistaa sitä jakavasta yhtiöstä vähintään 10 prosenttia. Korko- ja rojaltidirektiivin piiriin lukeutuvat puolestaan korkojen ja rojaltien maksut silloin, kun yhtiöiden välillä on etuyhteyssuhde eli yli 25 prosentin omistusosuus.

Omistusrajojen poistaminen tarkoittaa sitä, ettei EU-alueelle rekisteröityjen yritysten välisistä osingoista, koroista ja rojalteista saisi enää periä lähdeveroa missään tilanteissa. Samalla

EU-mailta kiellettäisiin kaikenlaiset ennakkohyväksyntäprosessit, joilla on pyritty varmistumaan siitä, että saaja on tosiasiallisesti oikeutettu direktiivin mukaiseen lähdeverottomuuteen. Nämä muutokset voisivat lisätä järjestelyjä, joissa em. tuloeria kierrätettäisiin valikoituihin EU-maihin perustettujen holdingyhtiöiden kautta ennen niiden maksua lopulliselle edunsaajalle. Myös muunlaiset tosiasiallisen edunsaajan hämärtämiseen tähtäävät järjestelyt helpottuisivat. Muutosten seurauksena lähdeverotulot pienenisivät sekä aiempaa laajempien verolta vapautumisten että lisääntyneiden lähdeveropetosten myötä.

Lähdeverotuksen lisäksi muutosehdotuksilla olisi vaikutusta myös yhtiöiden välisten osinkojen veronalaisuuteen yhteisöverotuksessa. Suomessa osinkojen verovapaus on jo ennestään voimassa olevaa direktiiviä laajempi, sillä ns. suorasijoitusosinkojen lisäksi kaikki listaamattomien yhtiöiden väliset osingot, samoin kuin listayhtiöiden saamat osingot, on vapautettu yhteisöverosta. Listayhtiön listaamattomalle yhtiölle jakamat osingot verotetaan kuitenkin nykyisellään yhtiön tulona ellei omistusosuus ylitä direktiivin mukaista 10 prosentin rajaa. Jatkossa tällaisetkin osingot olisivat saajayhtiölle verovapaata tuloa. Muutos keventäisi holdingyhtiön kautta harjoitettuun sijoitustoimintaan kohdistuvaa verotusta entisestään. Se lisäisi kannusteita harjoittaa sijoitustoimintaa holdingyhtiön kautta, ja voisi osaltaan kiihdyttää myös varallisuuserojen kasvua, jonka yksi juurisyy on varallisuuden tuottojen kevyeksi jäävä verotus.

Verovaikutusten arviointi on puutteellista

Vero-omnibusdirektiivissä esitetään mittavia muutoksia EU:n verolainsäädäntöön. Siitä huolimatta itse direktiiviin tai siitä laadittuun erilliseen vaikutusarvioon ei sisälly lainkaan jäsenmaakohtaisia vaikutusarvioita. Vaikutuksia on arvioitu vain koko EU:n tasolla ja lähinnä yritysten näkökulmasta. Verovaikutusten arviointi on hyvin suppeaa, eikä muutosten kokonaisvaikutusta EU-maiden verotuloihin tuoda esiin lainkaan. Vaikutusarvioinnissa ei myöskään käsitellä sitä, kuinka suuria veromenetyksiä säännösten höllentämisestä seuraava voitonsiirron kasvu saisi aikaiseksi, tai minkälaisia vaikutuksia kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä suosivilla muutoksilla olisi kv-toimijoiden ja kotimaisten toimijoiden väliseen kilpailuasemaan. Kaiken kaikkiaan vaikutusarviointi on poikkeuksellisen puutteellinen.

Vero-omnibusdirektiivin *hyödyt yrityksille* on arvioitu kokonaistasolla 6,6 miljardin euron suuruisiksi. Vaikka direktiiviä perustellaan ennen kaikkea hallinnollisen taakan karsimisella, on hallinnollisen taakan kevenemisestä syntyvä osuus komission arvion mukaan vain 2 miljardia euroa. Loppuosa hyödystä syntyyneen osin siitä, että yritysten verotus kevenee muutosten seurauksena. Erityisen suurta verotuksen keveneminen olisi emoyhtiödirektiiviin ja korko- ja rojaltidirektiiviin ehdotettujen muutosten kohdalla. Komissio arvioi, että näihin kahteen direktiiviin kohdistuvista muutoksista syntyisi yrityksille yhteensä 5,34 miljardiin euroon nouseva hyöty. Vaikutusarvion perusteella vero-omnibus vaikuttaakin enemmän yrityksille suunnatulta veronkevennykseltä kuin hallinnollisen taakan karsimisoperaatiolta.

Finnwatchin suositukset

Finnwatch katsoo, että valtioneuvoston tulee estää Suomen veropohjan turvaamisen ja aggressiivisen verosuunnittelun kitkemisen kannalta haitallisen omnibusdirektiivin eteneminen. Mikäli veronkiertodirektiiviin sisältyviä säännöksiä halutaan yksinkertaistaa, tulee sen tapahtua tavalla, joka ei heikennä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntatavoitteita. Esimerkiksi direktiiviin nykyisellään sisältyvien lukuisten valinnaisten säännösten karsiminen olisi keino, joka palvelisi säännösten yksinkertaistamistavoitteita huomattavasti paremmin kuin nyt ehdotettu ratkaisu, jossa monista nykyisellään valinnaisista säännöksistä tehtäisiin pakollisia. Samalla valinnaisten säännösten karsiminen vahvistaisi säännösten tehoa aggressiivisen verosuunnittelun karsimisessa. Finnwatchin suositukset veronkiertodirektiivin kehittämiseksi löytyvät komission konsultaatioon toimitetusta lausunnostamme⁶.

⁶ Finnwatch. (30.3.2026). European Commission's initiative: Simplifying EU rules on direct taxation. Written input to Commission's consultation. <https://finnwatch.org/images/Lausunnot/Finnwatch-ry-feedback-on-EU-Commissions-call-for-evidence-on-Tax-Omnibus.pdf>