



YLEINEN VEROPOLITIikka

Veronkanto-oikeus kuuluu jäsenvaltioille, ja EU:lla on vain rajallisesti toimivaltaa. Koska unionin veropolitiikalla pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, välillistä verotusta alettiin yhdenmukaistaa ennen välitöntä verotusta. Viime aikoina verovilpin ja veronkierron torjunnasta on tullut politiikan painopistealue. Verotukselliset toimenpiteet edellyttävät jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Euroopan parlamenttia kuullaan verokysymyksissä lukuun ottamatta talousarvioasioita, joissa se on toinen lainsäätävä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ([SEUT](#)) luku veroja ja maksuja koskevista määräyksistä (110–113 artikla), joissa käsitellään liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista; luku lainsäädännön lähentämisestä (SEUT:n 114–118 artikla) eli sisämarkkinoiden toteuttamiseen epäsuorasti vaikuttavia veroja koskevat määräykset sekä veromääräykset, joihin ei sovelleta tavallista lainsäätämisyjärjestystä; muut veropolitiikkaan liittyvät määräykset, jotka koskevat henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta (SEUT:n 45–66 artikla), ympäristöä (SEUT:n 191–192 artikla) ja kilpailua (SEUT:n 107–109 artikla).

Verotuslalla voidaan soveltaa tiiviimpää yhteistyötä (SEUT:n 326–334 artikla). EU:n verosäätelyssä säädösten hyväksymiseen vaikuttaa eniten se, että neuvosto tekee päätökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuullaan. Verotusalan säännöksiä sisältyy direktiiveihin, joilla lähennetään jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksiä, sekä neuvoston päätöksiin. Komissio katsoo ehdottomasti, että yksimielisyysvaatimuksen säilyttäminen kaikessa verotusasioita koskevassa päätöksenteossa vaikeuttaa Euroopassa tarvittavan verokoordinaation tason saavuttamista. Komissio onkin ehdottanut, että tietyillä verotuksen aloilla siirryttäisiin [määräenemmistöäänestyksiin](#). Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole hyväksyneet tätä.

Välitön verotus tarkoittaa tulo-, varallisuus- ja pääomaveroja riippumatta siitä, kannetaanko ne yksityishenkilöltä tai yritykseltä. EU:n säännökset eivät kata henkilökohtaista tuloverotusta (EU:n toiminta tällä saralla perustuu pikemminkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön). Yhteisöveroä koskevia toimenpiteitä unioni on antanut enemmän, vaikka niissä keskitytäänkin vain sisämarkkinoiden periaatteisiin liittyviin toimenpiteisiin. Välillinen verotus koostuu veroista, joita ei kanneta tuloista eikä omaisuudesta. Niitä ovat arvonlisävero, valmistevero, tuontitullit sekä energiaverot



ja muut ympäristöön liittyvät maksut. Koska unionin verosäännösten kehittämisellä pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, välillistä verotusta alettiin yhdenmukaistaa välitöntä verotusta aiemmin ja kattavammin.

TAVOITTEET

EU:n veropoliittinen strategia esitetään komission tiedonannossa [Euroopan unionin veropoliitiikan ensisijaisista tavoitteista tulevina vuosina](#). Valtuudet ottaa käyttöön, poistaa tai mukauttaa veroja säilyy jäsenvaltioilla. Jäsenvaltiot voivat valita vapaasti sopivimmaksi katsomansa verotusjärjestelmän, kunhan ne noudattavat unionin sääntöjä. Näissä puitteissa EU:n veropoliitiikan ensisijaiset tavoitteet ovat rajatylittävän taloudellisen toiminnan veroesteiden poistaminen, haitallisen verokilpailun ja verovilpin estäminen sekä verohallintojen yhteistyön edistäminen valvonnan varmistamiseksi ja petosten torjumiseksi. Veropoliitikkojen paremmalla koordinoinnilla voitaisiin varmistaa, että jäsenvaltioiden veropoliittikka tukee unionin laajempia tavoitteita, jotka on vahvistettu älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua koskevassa [Eurooppa 2020 -strategiassa](#) ja [sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa](#).

ALOITTEET JA EDISTYMINEN

Komission julkaisemissa [verotusalan vuotuisissa toimintakertomuksissa](#) esitellään EU:n saavutukset ja vielä keskeneräiset verotuskysymykset. Veropetosten ja aggressiivisen verosuunnittelun torjunnasta on tullut kuluvalle vaalikaudella (2014–2019) poliittinen painopistealue, kun tiedotusvälineet paljastivat ilmiön laajuuden. Työtä yhtiöveropuitteiden uudistamiseksi on jatkettu, jotta yhtiöverotus olisi EU:ssa oikeudenmukaisempaa ja soveltuisi paremmin moderniin digitaaliseen talouteen sisämarkkinoilla. Lisäksi lopullisen alv-järjestelmän suunnittelu on noussut esiin poliittisena painopisteenä. Keskeisiä aloitteita ovat muun muassa:

[Verotuksen avoimuutta koskeva paketti](#) (18. maaliskuuta 2015), jonka tarkoituksena on lisätä avoimuutta ja yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken rajatylittävien veropäätösten yhteydessä siten, että siinä kumottiin säästötulojen verotusta koskeva direktiivi automaattista tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi, arvioitiin muita mahdollisia avoimuusaloitteita monikansallisten yhtiöiden maakohtaisen raportoinnin yhteydessä, tarkasteltiin uudelleen yritysverotusta koskevia käytännesääntöjä, jotta niistä saataisiin toimivammat ja vaikuttavammat ja määriteltiin verovaje (joka ei johdu yksinomaan veronkierrosta ja verovilpistä) tarkemmin määrällisesti. Paketti oli urauurtava pyrittäessä lisäämään verotuksen avoimuutta maailmanlaajuisesti.

[Yhtiöverojärjestelmää koskeva toimintasuunnitelma](#) (17. kesäkuuta 2015), jossa esitetään joukko aloitteita veronkierron torjumiseksi, kestävien tulojen varmistamiseksi ja liiketoimintaympäristön parantamiseksi sisämarkkinoilla. Toimintasuunnitelmassa esitellään neljä ohjaavaa periaatetta: a) palautetaan taloudellisen toiminnan verotuksen ja maantieteellisen sijainnin välinen yhteys, b) varmistetaan, että jäsenvaltiot voivat arvioida niiden toimivaltaan kuuluvalla alueella tapahtuvan yritystoiminnan todellisen arvon, c) luodaan EU:hun kilpailukykyinen ja kasvua edistävä verotusympäristö yrityksille, d) suojataan sisämarkkinoita ja turvataan vahva EU:n lähestymistapa



yri­tysten verotukseen liittyviin ulkoisiin kysymyksiin, mukaan lukien toimenpiteet [veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen torjumista](#) koskevien OECD:n toimien (BEPS-toimet) täytäntöönpanemiseksi, käsitellään yhteistyöhaluttomia maita ja alueita ja lisätään verotuksen avoimuutta. Komissio antoi lokakuussa 2016 uuden ehdotuksen [yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa \(CCCTB\) koskevaksi direktiiviksi](#).

[Veronkierron vastainen toimenpidepaketti](#) (28. tammikuuta 2016), joka sisältää ehdotuksia konkreettisiksi toimiksi aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi, verotuksen avoimuuden lisäämiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi kaikille yrityksille EU:ssa. Paketissa on kolme pilaria: a) varmistetaan tehokas verotus EU:ssa (veronkierron kieltävän direktiivin ja verosopimusten avulla), b) lisätään verotuksen avoimuutta (tarkistamalla automaattista tietojenvaihtoa koskevaa direktiiviä), c) varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset (tehokasta verotusta koskevasta ulkoisesta strategiasta annettu tiedonanto ja veroparatiiseja koskeva musta lista).

[Arvonlisäveroa koskeva toimintasuunnitelma](#) (7. huhtikuuta 2016), joka sisältää a) EU:n tulevan alv-järjestelmän periaatteet, b) toimia alv-petosten torjumiseksi, c) alv-kantojen asettamista koskevat päivitettyt puitteet, d) suunnitelmat sähköistä kaupankäyntiä koskevien alv-sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja ajantasaistamiseksi, e) pienten ja keski­suurten yritysten alv-paketin.

[Digitaalisten sisämarkkinoiden alv-paketti](#) (1. joulukuuta 2016), jonka tarkoituksena on uudenaikaistaa rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin arvonlisäveroa. Paketilla pyritään vähentämään yrityksille alv-säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia niiden myydessä tuotteita yli rajojen, helpottamaan rajatylittävää kauppaa ja varmistamaan EU:n yritysten oikeudenmukainen kilpailu, torjumaan alv-petoksia ja puuttamaan sähköisten kirjojen erityistilanteeseen, sillä niihin ei tällä hetkellä sovelleta alennettuja verokantoja. Yhtenä alv-järjestelmän uudistuspaketin tärkeänä tavoitteena on lopettaa surullisenkulu­isat karusellipetokset. Uusien alv-sääntöjen olisi oltava yksinkertaisempia ja johdonmukaisempia ja niillä olisi luotava uusi lopullinen yhtenäinen unionin alv-alue. Lyhyesti sanottuna uuden alv-järjestelmän on määrä olla paremmin suojassa petoksilta nykyisen digitaalisen ja liikkuvan talouden vaatimusten mukaisesti.

[Digitaalitalouden oikeudenmukaista verotusta koskevat aloitteet](#) (21. maaliskuuta 2018), joiden tavoitteena on varmistaa digitaaliseen ympäristöön soveltuva oikeudenmukainen ja tehokas verotusjärjestelmä, käyttää lainsäädäntöehdotusten avulla kattavasti hyväksi digitaalisen läsnäolon hyödyt mukauttamalla kiinteän toimipaikan määritelmää ja ottamalla käyttöön taloudellisen vähimmäissisällön määritelmä. Komission ehdotukset otetaan huomioon myös alan kansainvälisessä työssä, erityisesti G20-ryhmässä ja OECD:ssä.

Tammikuun 1. päivänä 2018 tuli voimaan uusia sääntöjä, jotka velvoittavat jäsenvaltiot antamaan veroviranomaisille mahdollisuuden tutustua rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön nojalla kerättyihin tietoihin. Kansallisilla veroviranomaisilla on suora pääsy tietoihin, jotka koskevat yhtiöiden, trustien ja muiden yksiköiden tosiasiallisia omistajia, sekä yhtiöiden due diligence -prosessia koskeviin asiakirjoihin. Uusien sääntöjen ansiosta veroviranomaiset voivat reagoida nopeasti ja tehokkaasti



verovilppi- ja veronkiertotapauksissa ja torjua [paratiisin papereissa](#) kuvatun kaltaisia rakenteita.

Yleisempänä tavoitteena on parantaa EU:n verojärjestelmien oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta. Sen yhteydessä sekä EU:ssa että kansainvälisillä foorumeilla, esimerkiksi OECD:n BEPS-toimien yhteydessä, on keskusteltu digitaalitalouden verottamisen haasteesta. Vuoden 2017 unionin tilaa koskevassa puheessaan puheenjohtaja Juncker ilmoitti komission ehdotuksesta, jossa vahvistetaan EU:n tason säännöt monikansallisten yritysten digitaalitaloudesta saamien voittojen verottamista varten. Neuvosto puolestaan hyväksyi joulukuussa 2017 päätelmät digitaalisen talouden verotuksesta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on yleisesti ottaen hyväksynyt komission verotuksen alan ohjelmien laajat linjaukset, ja veropetosten, verovilpin ja rahanpesun torjunta on ollut kuluva vaalikauden poliittinen painopiste. Parlamentin suosituksissa on keskitytty erityisesti tiettyjen veroalueiden ja rahoituslaitosten rooliin aggressiivisessa verosuunnittelussa.

Parlamentti hyväksyi 25. marraskuuta 2015 veropäätöksiä ja muita luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisia toimenpiteitä käsittelevän erityisvaliokunnan ([TAXE 1](#)) työn perusteella päätöslauselman [veropäätöksistä ja muista luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisista toimenpiteistä](#). Siinä kiinnitetään huomiota silmiinpistävään ristiriitaan: jäsenvaltioiden vapaa kilpailu verotuksen alalla ja yhteistyön puute ovat johtaneet siihen, että arvonlisäys ja voittojen verotus tapahtuvat eri paikoissa, mikä on johtanut yhtiöveropohjan rapautumiseen ja tulojen menetyksiin. Parlamentti kehotti päätöslauselmassa

- lisäämään avoimuutta jakamalla järjestelmällisesti veropäätöksiä ja -tietoja ja toimittamalla tiedot komissiolle, ottamaan käyttöön monikansallisten yritysten voittoja, niiden maksamia veroja ja saamia tukia koskevan maakohtaisen raportoinnin,
- lopettamaan etuuskohtelut ja poistamaan kansallisten verotusjärjestelmien väliset erot sekä sopimaan liiketoimien hinnoittelusta samassa yhtiössä (siirtohinnoittelu) ja taloudellisen sisällön selkeästä määritelmästä,
- ottamaan käyttöön pakollisen EU:n laajuisen yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan (CCCTB) kattavana vastauksena veropohjaan liittyviin kysymyksiin,
- luomaan puitteet verotukseen liittyvälle valtioneutuelle ja antamaan ohjeet asianmukaisen siirtohinnoittelun määrittämiseksi, perimään takaisin laittomat valtioneutuet ja siten torjumaan vaikuttavalla tavalla laitonta verotukseen liittyvää valtioneutua,
- uudistamaan yritysverotuksen käytännösääntöjä avoimuuden ja vastuuvollisuuden lisäämiseksi ja ottamaan sekä Euroopan parlamentin että kansalliset parlamentit tähän mukaan,



- sisällyttämään veronkierron torjunnan muihin toimintapolitiikkoihin ja liiketoimintaan, myös monikansallisten yritysten, pankkien, rahoituspalvelujen tarjoajien ja veroneuvojien toimintaan,
- parantamaan väärinkäytösten paljastajien suojelua.

Panama-paperit ja Lux Leaks-paljastukset osoittivat selvästi, että yhteistyötä ja avoimuutta on lisättävä sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. TAXE 1 -valiokunnan työn tuloksena luotiin perusta [TAXE 2](#) -valiokunnan toiminnalle. TAXE 2 -valiokunnan havainnot sisällytettiin 6. heinäkuuta 2016 annettuun [päättöslauselmaan](#), jossa parlamentti

- kehotti ottamaan käyttöön veroparatiisien mustalle listalle otetuille yhteistyöhaluttomille lainkäyttöalueille määrättäviä seuraamuksia ja soveltamaan seuraamuksia myös yrityksiin, pankkeihin ja tili- ja asianajotoimistoihin ja sisällyttämään tähän mahdollisuuden perua niiden toimilupa,
- korosti patenttiboksien kielteisiä vaikutuksia ja totesi, että useimmiten monikansalliset yritykset käyttävät niitä veronkiertoon,
- pani jälleen merkille ehdotukset yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB) ja siirtohinnoittelusta, jolla on suuri merkitys voitonsiirroissa.

Päättöslauselmassa todettiin, että valtiontukea koskevia säännöksiä ei aina noudateta, ja kehoitettiin ryhtymään toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Epäilyjä rahanpesuun, veronkiertoon ja veropetoksiin liittyvästä unionin oikeuden rikkomisesta ja unionin oikeutta sovellettaessa ilmenneistä hallinnollisista epäkohdista käsittelevä Euroopan parlamentin tutkintavaliokunta ([PANA](#)) jatkoi verotusta koskevaa työtä, joka nousi otsikoihin aikaisemmin nykyisellä vaalikaudella ja joka liittyi etenkin parlamentin hyväksymiin, TAXE 1- ja TAXE 2 -valiokuntien laatimiin päättöslauselmiin ja päättöslauselmaan [läpinäkyvyyden, koordinoinnin ja lähentymisen lisäämisestä unionin yhtiöveropolitiikkoihin](#), jossa määritettiin verokysymysten käsittelyyn liittyviä sääntelyn ja seurannan haasteita. Parlamentin [13. joulukuuta 2017 hyväksymä suositus](#) perustui PANA-valiokunnan mietintöön, ja siinä korostettiin, että

- lainsäädäntö on pantava tarkasti täytäntöön, täytäntöönpanoa on valvottava tehokkaasti, on otettava käyttöön tehokkaita valvontamekanismeja, vahvistettava oikeudellisia välineitä ja komission on otettava johtoasema veronkierron, veropetosten ja rahanpesun maailmanlaajuisessa torjunnassa,
- on lisättävä aitoa avoimuutta, vakiinnutettava standardoitu tietojenvaihto viranomaisten välillä ja niiden keskinäiset yhteydet, mahdollistettava pääsy rekistereihin ja sellaisten perustaminen,
- tarvitaan toimia salailevia lainkäyttöalueita koskevan vaikuttavan ja uskottavan luettelon hyväksymiseksi,
- tarvitaan toimia sen varmistamiseksi, että veroalueet, veronmaksajat ja välittäjät noudattavat säännöksiä,
- on estettävä veronkierto ja veropetokset ja tosiasiallisten omistajien suojele,



- on käytettävä kansainvälisiä vipuvaikutusvälineitä (positiiviluettelon periaate) ja samalla tuettava kehitysmaita verojen välttelyn ja rahanpesun torjunnassa,
- on tarpeen ottaa käyttöön väärinkäytösten paljastajia koskevia välineitä,
- on yksinkertaistettava EU:n toimintaa verosäännöksiä hyväksyttäessä ja
- on lisättävä parlamentin tutkintavaltuuksia ja toteutettava ripeitä jatkotoimia suositusten perusteella.

Parlamentti asetti 1. maaliskuuta 2018 talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevän erityisvaliokunnan ([TAX3](#)). Valiokunta jatkaa edeltäjiensä (TAXE 1, TAXE 2 ja PANA) työtä ja tutkii keskeisiä kysymyksiä, kuten digitaalitalouden verottamista, kansallisia kansalaisuusohjelmia ja alv-petoksia.

Dario Paternoster
10/2018

