Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Tero Honkavaara

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtioneuvoston kirjelmä (U 21/2018 vp) eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien digitaalista kiinteää toimipaikkaa sekä valtioneuvoston kirjelmä (U 22/2018 vp) eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien tiettyjen digitaalisten palvelujen verotusta ja komission tiedonannosta digitaalisen talouden verotuksesta

Komissio antoi maaliskuussa 2018 kaksi direktiiviehdotusta koskien digitaalisen liiketoiminnan verottamista. Komission mukaan kansainvälinen verojärjestelmä on vanhentunut ja erityisesti digitaalisen talouden toimijat ovat voineet harjoittaa aggressiivista verosuunnittelua. Direktiiviehdotusten tavoitteena on nykyaikainen, oikeudenmukainen ja tehokas verotusstandardi digitalouden alalla. Uudet säännökset olisi tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2019 loppuun mennessä ja tulla sovellettavaksi 1.1.2020 alkaen.

Direktiiviehdotukset sisältävät säännökset digitaalisen kiinteän toimipaikan muodostumisesta ja tulojen allokoinnista sekä säännökset tiettyjen digitaalisten palvelujen verotuksesta. Ehdotukset ovat jatkumoa useille muille komission viime vuosina esittämille, aggressiivista verosuunnittelua ja verojen välttelyä estäville hankkeille. Hankkeiden tavoitteet ovat kannatettavia, mutta jo toteutettujen sekä täytäntöönpanovaiheessa olevien uudistusten vaikutuksia tulisi kattavasti arvioida ennen kuin lisätään kansainvälistä verosääntelyä.

Digitaalinen kiinteä toimipaikka

Komissio ehdottaa pitkäaikaisena, pysyvänä ratkaisuna digitaalisen kiinteän toimipaikan käsitettä. Tämä tulisi myös osaksi yhtenäisen yhdistetyn yhteisöveropohjan (CCCTB) valmistelua.

Jatkossa yrityksen merkittävä digitaalinen läsnäolo EU:n jäsenvaltiossa loisi yritykselle digitaalisen kiinteän toimipaikan. Merkittävän digitaalisen läsnäolon muodostuisi, jos yksi tai useampi seuraavista edellytyksistä täyttyy verokauden aikana:

- osuus digitaalisten palvelujen tarjoamisesta saadun liikevaihdon määrästä on yli seitsemän miljoonaa euroa
- digitaalisten palvelujen käyttäjien määrä on yli 100 000
- digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi tehtyjen yrityssopimusten määrä on yli 3 000

Ehdotetut raja-arvot ovat liian alhaiset ja aiheuttaisivat sen, että jo monille pienille ja keskisuurille yrityksille muodostuisi digitaalisia kiinteitä toimipaikkoja useisiin eri jäsenvaltioihin. Lisäksi rajojen ylittämistä arvioitaessa huomioon otettaisiin myös lähiyhtiöiden tarjoamat palvelut, mikä entisestään puoltaisi rajojen nostoa ehdotetusta.

Direktiiviehdotuksessa lähiyhtiösuhde syntyisi omistusosuuden tai äänivallan ollessa yli 20 prosenttia tai johtoon osallistumisen aiheuttaman huomattavan vaikutusvallan kautta, mikä on tiukempi määritelmä kuin esimerkiksi veron kierron estämistä koskevassa direktiivissä (2016/1164/U), jossa etuyhteyden raja on 25 prosenttia. Muusta olemassa olevasta sääntelystä poikkeava, tiukempi lähiyhtiösuhteen määritelmä ei ole perusteltu ja lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa.

Tulojen allokointi digitaaliselle kiinteälle toimipaikalle

Tällä hetkellä verotettavan tulon jako asuinvaltion ja kiinteän toimipaikan sijaintivaltion välillä perustuu siirtohinnoittelun markkinaehtoperiaatteeseen ja tulon allokointia koskeviin säännöksiin, joissa otetaan huomioon toiminnot, käytetty omaisuus ja riskit.

Komission mukaan tulon allokoinnissa digitaaliselle kiinteälle toimipaikalle tulisi soveltaa markkinaehtoperiaatetta niin, että käyttäjän luovuttamaan tietoon ja luomaan sisältöön liittyvien toimintojen katsottaisiin olevan taloudellisesti merkittäviä toimintoja. Tulojen allokoinnissa tulisi ottaa huomioon käyttäjiin liittyviä seikkoja kuten käyttäjien määrä digitaalisen kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa. Tämä merkitsisi selkeää poikkeamaa nykyisiin markkinaehtoperiaatetta ja tulon allokointia koskeviin säännöksiin ja monimutkaistaisi verotettavan tulon jakoa huomattavasti.

On lisäksi valitettavaa, että selvitystyö tulojen allokoinnista digitaaliselle kiinteälle toimipaikalle on direktiiviehdotusta julkaistaessa edelleen kesken. Ehdotuksen mukaan yksityiskohtainen ohjeistus tulon jakamisesta laadittaisiin vasta myöhemmin. Yksityiskohtainen ohjeistus tulisi olla selvillä ennen kuin direktiivi voidaan hyväksyä.

Tiettyjen digitaalisten palvelujen verotus

Komissio ehdottaa väliaikaisena ratkaisuna tietyistä digitaalisista palveluista saadun liikevaihdon verottamista kolmen prosentin verokannalla. Ehdotus sisältää useita ongelmallisia ja tulkinnanvaraisia kohtia.

Ensinnäkin vero koskisi vain tiettyjä digitaalisia palveluja, joissa käyttäjällä oletetaan olevan suuri rooli yrityksen arvonluonnissa. On erittäin tulkinnanvaraista, mitkä palvelut kuuluisivat veron soveltamisalaan ja miten näistä palveluista saatu liikevaihto erotetaan yrityksen kokonaisliikevaihdosta.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin on mainittu, tulisi lisäksi arvioida onko ehdotettu vero yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen, jos se koskisi vain tietyn kokoisen konsernin yhteisöjä, tietyn laajuista toimintaa,

tiettyjä palveluja ja tietyssä muodossa eli digitaalisesti toimitettuja palveluja.

Ehdotettu liikevaihtovero olisi ongelmallinen erityisesti tappiota tekevien tai vain niukasti voitollisten yritysten osalta. Lisäksi ehdotettu kolmen prosentin verokanta on varsin korkea, sillä se vastaisi 30 prosenttia 10 prosentin liikevoitosta. Vero aiheuttaisi myös kaksinkertaista verotusta, sillä sen saisi ainoastaan vähentää kuluna yrityksen verotettavasta tulosta, kun se tulisi saada hyvittää yrityksen tuloverotuksessa.

Ehdotuksen mukainen vero koskisi vain suurimpia yrityksiä, joiden maailmanlaajuinen konserniliikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa ja joilla on direktiiviehdotuksen mukaan verotettavaa tuloa EU:ssa yli 50 miljoonaa euroa. Käytännössä vero koskisi lähinnä tiettyjä yhdysvaltalaisia digijättejä, mikä saattaisi olla ongelmallista nykyisessä poliittisessa tilanteessa.

Komissio mukaan ilman direktiivisääntelyä olisi riski, että EU:n jäsenvaltiot tekisivät toisistaan poikkeavia yksipuolisia ratkaisuja digitalouden verottamiseksi. Tosiasiassa suuressa osassa jäsenvaltioita vastaavaa veroa ei ole käytössä eikö suunnitteilla ottaa käyttöön. On myös riski siitä, että väliaikaiseksi ratkaisuksi tarkoitettu vero jäisi pysyvästi voimaan, ellei direktiiviin erikseen säädetä sääntelylle määräaikaa.

Direktiiviehdotuksen mukainen vero olisi täysin uusi vero Suomessa ja aiheuttaisi merkittävää hallinnollista taakkaa niin verovelvollisille kuin veroviranomaisille. Ehdotettu aikataulu on tämä huomioiden liian tiukka. Lisäksi tämänkaltainen, vain tiettyä digitaalista toimintaa koskeva vero voisi vääristää taloutta ja jopa lisätä verosuunnittelua, mikä ei ole minkään tahon kannalta toivottava lopputulos.

Vaikutusarvioinnista

Direktiiviehdotus digitaalisesta kiinteästä toimipaikasta laajentaisi kiinteän toimipaikan käsitettä huomattavasti ja lisäisi merkittävästi yritysten kiinteiden toimipaikkojen määrää EU:n alueella. Tämä aiheuttaisi huomattavaa hallinnollista taakkaa yrityksille, joiden tulisi jatkuvasti arvioida erityisesti digitaalisten kiinteiden toimipaikkojen muodostumisen edellytyksiä eri jäsenvaltioissa ja tulon allokointia varten tulisi kerätä uudentyyppistä dataa kaikista jäsenvaltioista, joissa yrityksellä on toimintaa.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, olisi hyvin todennäköistä, että suomalaisille yrityksille muodostuisi enemmän digitaalisia kiinteitä toimipaikkoja ulkomaille kuin mitä ulkomaisille yrityksille muodostuisi Suomeen. Lisäksi suomalaisten yritysten ulkomaisille kiinteille toimipaikoille tulisi todennäköisesti allokoitavaksi enemmän tuloja kuin mitä

Suomessa sijaitseville kiinteille toimipaikoille allokoitaisiin. Tämä johtuisi erityisesti siitä, että uudet tulon allokointisäännökset perustuvat enemmän markkinoiden kokoon kuten käyttäjien lukumäärään, joita Suomessa on väestön määrän takia useita muita jäsenvaltioita vähemmän.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi täten negatiivinen vaikutus Suomen veropohjalle sekä verotuloihin. Verotettavaa tuloa siirtyisi enemmän Suomen verotusvallan ulkopuolelle kuin mitä siirtyisi digitaalisten kiinteiden toimipaikkojen kautta Suomeen. Direktiiviehdotuksella ylipäänsä arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus verotuloihin tai veropohjaan, se vaikuttaisi lähinnä tulojen allokointiin.

Komission ehdotukset lisäisivät kansainvälisiä veroriitoja, sillä ne sisältävät erittäin paljon tulkintaongelmia. Esimerkiksi digitaalisen liiketoiminnan erottaminen niin sanotusta perinteisestä liiketoiminnasta käy yhä hankalammaksi mitä enemmän erilaiset digitaaliset palvelut ja ratkaisut lisääntyvät. Lisäksi käyttäjän rooli arvonmuodostuksessa on kiistanalaista ja tulkinnanvaraista. On myös harkittava, onko perusteltua kohdella erilaisia liiketoimintoja eri tavalla verotuksessa.

Tulkintaongelmien lisäksi olisi ongelmallista, jos EU:n alueella olisi käytössä eri säännöt kansainvälisen verotuksen alalla kuin EU:n ulkopuolella. On tärkeää, että kansainvälisessä verotuksessa noudatettaisiin maailmanlaajuisesti yhteneväisiä pelisääntöjä. EU:n yksipuoliset ratkaisut eivät välttämättä ole edes jäsenvaltioiden etu, sillä komission ehdotukset saattavat vähentää yritysten halukkuutta ylipäänsä sijoittautua EU:n alueelle.

Lopuksi

Työ aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi on edelleen ajankohtaista ja tärkeää. Kyseessä olevien komission direktiiviehdotusten tavoite ja vaikutukset ovat kuitenkin huomattavasti aggressiivisen verosuunnittelun estämistä koskevia toimenpiteitä laajempia.

Ehdotukset muuttaisivat kansainvälisen verotuksen vakiintuneita periaatteita eikä tällaista muutosta voida tehdä yksipuolisesti EU:sta käsin. Yleisesti hyväksytty periaate siitä, että verot tulee maksaa siellä, missä arvo syntyy, on edelleen käyttökelpoinen. Nyt havaittuihin ongelmakohtiin tulisi löytää globaali ratkaisu OECD:n tasolla.

OECD julkaisi maaliskuussa väliraporttinsa koskien digitaalisen talouden verokysymyksiä, jonka mukaan erityisesti väliaikaiset ratkaisut, kuten ehdotettu vero tietyille digitaalisille palveluille, eivät ole kannatettavia. OECD:n lopullinen raportti julkaistaneen jo ensi vuoden aikana ja olisi suositeltavaa, että EU:ssa odotetaan siihen asti ennen kuin viedään eteenpäin yksipuolisia ratkaisuja.

Lisäksi tulisi huomioida jo tehtyjen sekä täytäntöönpanossa olevien uudistusten vaikutukset aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi. On vielä epäselvää, miten esimerkiksi Yhdysvaltojen verouudistus, veron kierron estämistä koskevan direktiivin implementointi, verotietojen automaattinen tietojenvaihto, joka alkoi syksyllä 2017, sekä direktiiviehdotus tiettyjen rajat ylittävien järjestelyjen ilmoittamisvelvollisuus, jolle ECOFIN antoi poliittisen hyväksyntänsä maaliskuussa, vaikuttavat ja onko näiden toimenpiteiden implementoinnin jälkeen tarvetta vielä lisäsääntelylle koskien digitaalisen talouden toimijoita.