Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 17.2.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

U 10/2022 vp

Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa. Koska kirjelmän pohjana olevaa direktiiviehdotusta on käsitelty valtiovarainministeriön lausuntokierroksilla jo aikaisemmin, lausunto keskittyy ensisijaisesti Suomen kannanmuodostukseen.

Huomioita komission direktiiviehdotuksesta Suomen näkökulmasta

Komission direktiiviehdotuksen myötä suurille monikansallisille yrityksille asetetaan 15 prosentin minimiyhteisöverokanta. Sääntelyn soveltamisala koskee monikansallisia yrityksiä ja yrityksiä, joissa konsernin vuotuinen liikevaihto (*consolidated group revenue*) on vähintään 750 miljoonaa euroa.

Merkittävin muutos komission direktiiviehdotuksessa verrattuna OECD:n pohjaluonnokseen on Pilari II:n soveltamisalan laajennus myös pelkästään Euroopan unionin jäsenvaltioissa sijaitseviin kansallisiin konserneihin. Ottaen huomioon EUT:n ratkaisukäytäntö muutosta voidaan pitää perusteltuna, vaikkakin yleisellä tasolla tällä voi olla vaikutusta verotuksen tasoon soveltamisalaan kuuluvissa konserneissa. Suomen kannanmuodostuksen näkökulmasta muutokselle ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista antaa liian suurta painoarvoa, koska oletusarvoisesti soveltamisalaan kuuluvien kansallisten konsernien efektiivinen veroaste ylittää minimiveroasteen. Ylipäätänsä puhtaasti kansallisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia konserneja on Suomessa vähän.

Komission direktiiviehdotuksen oikeusperusta on SEUT 115 artiklassa. Tästä seuraa ainakin kaksi merkittävää seikkaa. Ensinnäkin direktiiviehdotuksen hyväksyminen vaatii jäsenvaltioiden yksimielisyyden. Toiseksi kyseisen artiklan perustana on sisämarkkinoiden toiminnan toteuttamisen ja toiminnan parantaminen. Toisin sanoen minimiyhteisöverokannan puuttumisen tulkitaan heikentävän sisämarkkinoiden toimintaa. SEUT 115 artiklan käyttäminen oikeusperustana lienee tarkoituksenmukaisin ratkaisu, koska direktiivin voidaan katsoa vahvistavan EU:n sisämarkkinoita. Kyseessä on kuitenkin

väistämättä merkittävä askel EU-vero-oikeuden positiivisen integraation näkökulmasta.

Tarkoituksena on, että Pilari II tulisi soveltuvin osin voimaan jo vuoden 2023 alusta. Aikataulu on tiukka, mutta välttämätön. On todettava, että kansainvälisen yhteisöverojärjestelmän uudistaminen on jo nykyisellään myöhässä. Ehdotettua aikataulua on tarkoituksenmukaista kunnioittaa ja tämä tulee ilmaista selkeästi Suomen kannanmuodostuksessa. On kuitenkin selvää, että nopea aikataulu vaatii joustamista kaikilta Euroopan unionin jäsenvaltioilta. Huomionarvoista on myös, että Suomen ei tule olla direktiivin käyttöönottoaikataulun suhteen jäljessä muita valtioita, jotta meillä on mahdollisuus hyödyntää minimiyhteisöverokannan myötä syntyvät potentiaaliset verotuotot alusta alkaen. Asiassa on tärkeää ottaa huomioon myös verovelvollisten ja veronsaajan resurssit, joista tarkemmin jäljempänä.

Suomen kannanmuodostuksesta

Valtioneuvoston kantaluonnoksessa on todettu, että *valtioneuvoston käsityksen mukaan minimiverotusta koskevan direktiiviehdotuksen käsittely ei edellytä, että OECD:ssä käsitelty niin sanottu pilari 1 eli verotusoikeuden uudelleen allokointi, etenisi samalla aikataululla*. Käsitys lienee oikea. Tästä huolimatta Suomen tulee lähtökohtaisesti kannattaa molempia pilareita sekä edesauttaa niiden läpiviemistä EU-tasolla.

Todennäköistä on, että molempien pilareiden lopputulos on Suomelle verotuottojen näkökulmasta lähellä neutraalia. Todettakoon kuitenkin lyhyesti, että kattavampi kansallinen vaikutusarviointi olisi tärkeää tehdä kansallisen päätöksenteon tueksi. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista keskittyä ainoastaan yhteisöverotuottojen muutoksiin. Kokonaisuutena sääntelykokonaisuus on Suomelle eduksi, koska se vähentää kansainvälistä verokilpailua ja antaa Suomelle mahdollisuuden kilpailla vahvuuksillamme, kuten osaavalla ja koulutetulla työvoimalla.

Mitä laajempi tuki pilareilla on, sitä vähemmän valtioilla tai Euroopalla on tarve kansallisille tai unionitason verotusratkaisuille, jotka ajaisivat samoja tavoitteita. Useat ja erilliset kansalliset ratkaisut tulisivat väistämättä monimutkaistamaan verojärjestelmää enemmän kuin yhdessä sovittu sääntelykokonaisuus. Sääntelykokonaisuus on joka tapauksessa suunniteltu niin, että minimiyhteisöverokanta soveltuu myös tilanteissa, joissa Pilari II:n sääntelyä ei sovelleta suoraan.

Koska esitys lisää resurssitarvetta sekä verovelvollisilla että veronsaajalla, on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota Verohallinnon määrällisiin ja laadullisiin resursseihin. Huomio lisäresurssin tarpeesta on minimiyhteisöverokannan kohdalla jopa relevantimpi kuin aikaisemmin,

koska esitetty sääntelykokonaisuus on merkittävästi laajempi ja monimutkaisempi verrattuna esimerkiksi veronkiertodirektiivin (ATAD) sisältöön. Tämä linkittyy vahvasti myös aikaisempaan huomioon koskien esitettyä nopeaa voimaantuloaikataulua. Tiukkaan sääntelyaikatauluun liittyviä haasteita on mahdollista ehkäistä lisäämällä Verohallinnon resursseja mahdollisimman nopeasti. Valtioneuvostolla tulisi olla tähän valmius minimiyhteisöverokannan valmistelu- ja implementointiperiodin aikana.

Suomen valtioneuvoston kirjelmäluonnos sekä kannanotot vaikuttavat pääosin perustelluilta. Valtioiden omia erillisiä veroratkaisuja, kuten edellä kuvattu, voitaisiin kokonaisuudessaan pitää merkittävästi haitallisempina kuin yhteisesti sovittua sääntelykokonaisuutta. Toimiva yhteisöverojärjestelmä on tärkeä myös toimivien sisämarkkinoiden näkökulmasta.

Yleisellä tasolla on todettava, että EU:n jäsenvaltioiden yksimielinen hyväksyntä minimiyhteisöverokannalle ja vastaavan direktiivin implementointi lisäävät merkittävästi koko Pilari II -hankkeen kansainvälistä uskottavuutta ja helpottavat järjestelmän täytäntöönpanoa. Vaikkakin aikaisemmilla lausuntokierroksilla esitetyt huomiot direktiiviehdotuksesta ovat merkityksellisiä, konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason merkitys on suurempi kuin osiensa summa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry