Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
17.2.2022

Asia: U 10/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle valtioneuvoston kirjelmästä koskien minimiyhteisöverodirektiiviehdotusta.

Kyseessä on tärkeä sääntelykokonaisuus, jonka avulla pystytään rajoittamaan suuryritysten verovälttelyä ja haitallista maiden välistä verokilpailua. Vaikka sääntelykokonaisuuden monet yksityiskohdat jäivät OECD:n Inclusive Framework -maiden kesken neuvotellussa kompromississa heikoiksi, on näin laajan maajoukon kesken saavutettu neuvottelutulos iso saavutus ja sen implementointi tärkeä askel kansainvälisen yritysverotuksen uudistamisessa.[1]

Suomen tulee tukea direktiivin nopeaa implementointia sekä huolehtia, ettei direktiivin tehoa heikentäviä muutoksia sallita. Suomen tulee myös varmistaa, ettei direktiivi rajoita jäsenmaiden mahdollisuuksia mennä kansallisessa sääntelyssä Inclusive Frameworkin puitteissa neuvoteltua kompromissia pidemmälle.

Valtioneuvoston kannasta

Finnwatch pitää tärkeänä, että valtioneuvosto on kirjelmässään asettunut tukemaan minimiverosääntelyn direktiivimuotoista toteutusta ja on valmis pitämään kiinni lokakuussa OECD:n Inclusive Frameworkissa sovitusta implementointiaikataulusta, joskin tuki toteutusaikataululle voisi olla selkeäsanaisempi: nyt valtioneuvosto toteaa, että implementoinnille asetettua määräaikaa voisi olla perusteltua pidentää, mutta valtioneuvosto “voi kuitenkin hyväksyä (Inclusive Frameworkin sopiman ja direktiiviesitykseen sisältyvän) määräajan” eli säännösten astumisen voimaan vuoden 2023 alusta alkaen. EU:n tulee näyttää muulle maailmalle esimerkkiä siinä, että minimiyhteisöverosäännökset on mahdollista ottaa käyttöön suunnitellussa aikataulussa. Isojen toimijoiden, kuten EU:n tai Yhdysvaltojen, viivyttely uudistuksen implementoinnissa voisi pahimmassa tapauksessa johtaa vuosia valmistellun uudistuksen vaarantumiseen. Myös uudistuksesta saadut verohyödyt ovat sitä suuremmat, mitä varhaisemmassa vaiheessa minimiyhteisöverosäännökset saadaan otettua käyttöön. Finnwatch myös yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, ettei minimiyhteisöverodirektiivin käsittely ole (eikä sen tule olla) sidottu OECD:n verouudistuksen pilari 1:n etenemisaikatauluun, kuten jotkut jäsenmaat ovat toivoneet. Minimiyhteisöverosäännökset ovat pilari 1:stä erillisiä säännöksiä ja ne pystytään ottamaan käyttöön, vaikka pilari 1 säännösten käyttöönotto venyisi.

[1] Sääntelyn tarvetta ja toteutusta sekä OECD-kompromissin ja siihen pohjautuvan direktiivin keskeisimpiä heikkouksia on kuvattu tarkemmin Finnwatchin direktiiviä koskevalla lausunnolla: https://finnwatch.org/images/pdf/Finnwatchin_lausunto_komission_minimiyhteisoveroa_koskevasta_direktiiviesityksesta_1012022.pdf

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Finnwatch katsoo valtioneuvoston tavoin, että EU:n perusvapaudet, erityisesti sijoittautumisvapaus, edellyttää direktiivin ulottamista myös EU-maissa kotipaikkaansa pitävien kansainvälisten konsernien kotimaisiin tytäryhtiöihin. Muussa tapauksessa verokohtelu olisi erilainen saman konsernin kotimaisten ja ulkomaisten tytäryhtiöiden kohdalla, mikä käytännössä tekisi sijoittautumisesta toiseen EU-maahan vähemmän houkuttelevaa ja olisi siksi ongelmallista EU:n perusvapauksien näkökulmasta. Riski siitä, että jäsenmaiden implementoimia säännöksiä jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti Euroopan Unionin tuomioistuimessa kasvaisi merkittäväksi. Samoista syistä Finnwatch pitää direktiiviesityksen mukaista sääntelyn ulottamista myös pelkästään kotimaassaan toimiviin konserneihin perusteltuna. Valtioneuvosto suhtautuu puolestaan varauksella jälkimmäiseen laajennukseen korostaen kuitenkin sitä, ettei sääntelyn soveltamisesta saa aiheutua merkittävää EU:n primäärioikeuksiin liittyvää epävarmuutta. Tältä osin toivomme, ettei valtioneuvoston varauksellinen suhtautuminen aiheuta hidasteita direktiivin käsittelylle – varsinkin, kun direktiivin kokorajat ylittävien puhtaasti kotimaisten konsernien lukumäärä on Suomessa väistämättä hyvin pieni. Yksittäisille konserneille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset eivät ole pätevä syy ajaa kotimaisten konsernien rajaamista sääntelyn ulkopuolelle.

Direktiivimuotoisen toteutuksen kohdalla on ensiarvoisen tärkeää varmistua siitä, ettei direktiivi rajoita jäsenmaiden mahdollisuuksia viedä minimiyhteisöverosääntelyä Inclusive Frameworkissa sovittua pidemmälle. Jäsenmailla tulee säilyä oikeus päättää esimerkiksi direktiivissä määritettyä korkeamman minimiyhteisöverokannan käyttöönotosta[2] tai direktiivissä esitettyä laajemmasta soveltamisalasta (esimerkiksi matalamman liikevaihtorajan soveltamisesta). Muussa tapauksessa direktiivistä voisi muodostua este kansainvälisen yritysverotuksen kehitykselle EU-alueella. Tämän vaatimuksen tulisi käydä ilmi valtioneuvoston kannasta.

Inclusive Frameworkin piirissä neuvotellun lopputuleman sitovuutta on käsitelty tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Lopuksi esitämme vielä eräitä muita sääntelyn tehokkaaseen toteutukseen liittyviä huomioita.

Direktiivin tehtävänä on luoda toimivat puitteet verovälttelyn ja haitallisen verokilpailun kitkemiselle – ei asettaa rajoitteita näitä tavoitteita palveleville toimille

U-kirjelmän kohteena olevan direktiiviluonnoksen tavoitteena on luoda EU-maiden yhteinen toimeenpanomalli OECD:n Inclusive Frameworkin (IF) piirissä sovitun minimiyhteisöverosääntelyn käyttöönottamiseksi. IF-maiden lokakuinen kannanotto ei

[2] Korkeamman minimiyhteisöverokannan soveltaminen olisi mahdollista IIR-säännön kohdalla ja tarkoittaisi käytännössä sitä, että jäsenmaa perisi sen alueella pääkonttoriaan pitävän konsernin tytäryhtiöiden aliverotetuista voitoista korkeampaa täydennysveroa kuin mitä 15%:n minimiyhteisöveroaste edellyttää.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

velvoita maita ottamaan minimiverotusta koskevia säännöksiä käyttöön kansallisessa lainsäädännössään, mutta säännökset käyttöönottavien maiden tulee noudattaa implementoinnissa yhteistä lähestymistapaa (*common approach*). Tämä tarkoittaa, että säännökset tulee implementoida siten, että ne ovat linjassa pilari 2:lla saavutettavien tulosten kanssa (*outcomes provided for under Pillar Two*), mm. IF:n sopimien mallisäännösten ja ohjeistuksen valossa[3].

Komissio näyttää tulkinneen kannanottoa siten, ettei se jätä EU:lle juuri ollenkaan liikkumavaraa sääntelyn toteutuksen suhteen, ja direktiivissä onkin noudateltu hyvin tarkasti OECD:n joulukuussa julkaisemia mallisäännöksiä. Tulkinta on kuitenkin kyseenalainen: kannanotossa ei edellytetä, että maat ottavat OECD:n mallisäännökset käyttöön sellaisenaan (eikä tätä voidakaan edellyttää), vaan että kansallisten säännösten tulee johtaa pilari 2:n mukaisiin lopputulemiin. Toisin sanoen kansallisten säännösten tulee tukea pilari 2:n tavoitteita, joita ovat haitallisen verokilpailun kitkeminen ja siitä varmistuminen, että monikansalliset yritykset maksavat vähintään sovitun minimitason mukaista veroa kaikissa maissa, joissa niillä on taloudellista toimintaa. Myös se, että Yhdysvaltojen GILTI-säännöksiä tullaan mitä ilmeisimmin pitämään tietyin muutoksin yhteisen lähestymistavan mukaisina säännöksinä, puoltaa näkemystä, että mailla on tosiasiassa liikkumavaraa sääntelyn toteutuksen suhteen.

Näin ollen myös EU-mailla tulee halutessaan olla mahdollisuus toteuttaa minimiyhteisöverosäännökset IF:n piirissä sovittua tasoa kunnianhimoisemmin esimerkiksi soveltamalla nyt esitettyä korkeampaa minimiyhteisöveroastetta tai matalampaa liikevaihtorajaa. Direktiivissä olisi tärkeää tuoda selkeästi esiin, että direktiivin tehtävänä on yksinomaan luoda toimivat vähimmäissäännökset verovälttelyn ja haitallisen verokilpailun kitkemiselle – ei asettaa rajoitteita näitä tavoitteita palveleville kansallisille toimille. Tämä on tärkeää myös siksi, että muussa tapauksessa direktiivi voisi käytännössä kääntyä kansainvälisen yritysverotuksen kehityksen jarruksi EU-alueella ja pakottavana sääntelynä estää muualla maailmassa myöhemmin käyttöönotettavat kunnianhimoisemmat toimet verovälttelyn ja haitallisen verokilpailun kitkemiseksi.

Muita direktiivin sisältöön ja implementointiin liittyviä huomioita

Inclusive Frameworkin piirissä saavutettuun kompromissiin ja siihen tiukasti pohjaavaan direktiiviin sisältyy lukuisia heikkouksia, joista keskeisimpiä ovat matala minimiyhteisöveron taso, veropohjaa puhkova substanssipoikkeus, korkeat soveltamisrajat sekä täydennysverotuksessa hyödynnettävien säännösten ensisijaisuusjärjestys, jonka voi

[3] Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, s. 3: https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf

perustellusti katsoa suosivan ns. pääkonttorimaita (ja kotimaisen täydennysveron seurauksena myös matalan verotuksen maita). Näitä heikkouksia on käsitelty tarkemmin valtiovarainministeriölle antamamme lausunnon sivuilla 5–8[4].

Koska sääntely jää em. puutteista johtuen monilta osin heikoksi, on tärkeää, ettei direktiiviesitykseen tai OECD:n mallisäännöksiin tehdä enää muita säännösten tehoa vesittäviä muutoksia. Esimerkiksi joidenkin tahojen vaatimiin safe harbour -säännöksiin ja sanktioiden madaltamiseen tulee suhtautua kielteisesti. Sen sijaan monia säännösten yksityiskohtia tulisi korjata paremmin minimiyhteisöveron tavoitteita palveleviksi. Kansainvälistymisen alkuvaiheessa oleville yrityksille esitetty viiden vuoden vapautus täydennysverosta tulisi poistaa ja niissä tapauksissa, joissa verovelvolliselle annetaan mahdollisuus valita vaihtoehtoisten laskentamenettelyjen välillä, samaa menettelyä tulisi vaatia noudatettavaksi kaikissa konserniyhtiöissä ns. cherry-pickingin estämiseksi. Lisäksi kotimaisen täydennysveron käyttöönottavia maita voitaisiin edellyttää soveltamaan vastaavaa täydennysveroa myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolisiin toimijoihin. Sääntelyn yksityiskohtaisuudesta johtuen näiden esimerkkien tapaisia kehityskohteita löytyy niin direktiivistä kuin OECD:n mallisäännöistä lukuisia.

Lopuksi todettakoon, että Suomi on ollut yksi harvoja OECD-maita, joka on julkaissut OECD:n vaikutusarviotyökalulla laskettuja maakohtaisia arvioita verouudistuksen vaikutuksista. Kuten u-kirjelmässä todetaan, keväällä 2021 julkaistut vaikutusarviot pohjautuivat kuitenkin toteutusmalliin, joka ei kaikilta osin vastaa lopullista – ja nyt direktiivillä implementoitavaa mallia. Avoimuuden ja faktapohjaisen keskustelun kannalta on tärkeää, että Suomi julkaisee myös uudet vaikutusarviot heti, kun sellaisia on pystytty laatimaan.

[4] Kts. Finnwatchin lausunto valtiovarainministeriölle: https://finnwatch.org/images/pdf/Finnwatchin_lausunto_komission_minimiyhteisoveroa_koskevasta_direktiiviesityksesta_1012022.pdf