KTT Tomi Viitala
tomi.viitala@deloitte.fi

23.2.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: U 10/2022 vp Ehdotus neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamiseksi unionissa

1. Globaalin minimiverohankkeen tavoitteet ja vaikutukset

Globaalin minimiveron avulla on tarkoitus puuttua BEPS-hankeen toimeenpanon myötä mahdollisesti jäljelle jääneisiin veropohjan murentamiseen ja voittojen siirtoon liittyviin tilanteisiin sekä asettaa rajat valtioiden väliselle yhteisöverokilpailulle suurimpien konsernien osalta. Tavoitteet ovat kannatettavia sekä Suomen että kansainvälisen yhteisöverojärjestelmän näkökulmasta.

Periaatteessa globaalin minimiveron tulisi johtaa siihen, että minimiveron alittavista valtioista (efektiivinen veroaste < 15 %) saatava ”verohyöty” verotettaisiin pois ensi sijassa konserniyhtiön ylimmän emon asuinvaltiossa. Useiden matalalla verokannalla, verovapauksilla tai erityisillä veronhuojennuksilla kilpailevien valtioiden reaktiot viittaavat siihen, että minimiveroasteen täyttyminen pyritään varmistamaan joko verokantaa nostamalla (mm. Irlanti, Yhdistyneet arabiemiraatit) tai ottamalla käyttöön kotimainen minimivero (mm. Sveitsi, Singapore). Tällaiset toimenpiteet ovat kuitenkin linjassa miniverohankkeen tavoitteiden kanssa, koska yhteisöverokilpailun voidaan katsoa vähenevän niiden seurauksena. Eri asia on, ettei kilpailu investoinneista tule todennäköisesti vähenemään. Tämä tarkoittaa sitä, että verokilpailun painopiste siirtynee yhteisöverotuksesta muihin verolajeihin/maksuihin (esim. palkan sivukulut) sekä suoriin tukiin. Jälkimmäisten osalta EU-valtiot joutuvat noudattamaan muita valtioita tiukempaa sääntelyä EU:n perustamissopimukseen sisältyvien valtion tuki -sääntöjen seurauksena.

Verotuottojen allokaation näkökulmasta verokilpailua aktiivisesti harjoittaneiden valtioiden reaktiot merkitsevät myös sitä, ettei Suomi tulle merkittävästi saamaan lisäverotuottoja. Toisaalta Suomen kilpailuaseman yhteisöverotuksen tasolla arvioituna voidaan arvioida parantuvan, koska erityisen alhaisen yhteisöverotuksen valtioiden verotaso lähenee Suomen verotasoa. Vastaavasti paine yhteisöverokannan laskemiselle tulevaisuudessa pienenee merkittävästi.

Yritysten näkökulmasta globaalin minimiveron vaikutukset ovat kahtalaisia. Konsernien, joilla on toimintaa erityisen matalan yhteisöverotuksen valtioissa, kokonaisveroaste tulee jossain määrin nousemaan. Valtaosalle suomalaisista konserneista vaikutukset veroasteeseen jäänevät maltilliseksi. Sen sijaan kaikille soveltamisalaan kuuluville suomalaisille konserneille

minimiverosääntely merkitsee erityisesti soveltamisen alkuvaiheessa merkittävää hallinnollisen taakan nousua erityisesti taloushallinnon laskenta- ja raportointijärjestelmien sopeuttamisen seurauksena.

2. Direktiivin voimaantuloaikataulusta

EU:n minimiverodirektiivin tavoitteena on toimeenpanna globaali minimivero mahdollisimman yhdenmukaisesti OECD:n mallisäännösten kanssa kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä tavoite on kannatettava.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, minimiveroa koskevan direktiiviehdotuksen implementoinnin määräaika on poikkeuksellisen lyhyt ja voimaantuloaikataulu nopea. Tilanne on hankala, koska OECD:n mallisääntöihinkin sisältyy edelleen merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia ja tulkintaan tarkoitettua kommentaaria ei ole toistaiseksi annettu. Riskinä on, että direktiivi joudutaan perustamaan hyvin yleistasoisiin säännöksiin, joiden tulkinta joudutaan perustamaan myöhemmin annettavaan OECD:n kommentaariin. Tämä lisää riskiä siitä, etteivät direktiivin säännökset ole täysin yhdenmukaisia OECD:n mallisääntöjen kanssa ja että kansalliset implementoinnitkin poikkeavat toisistaan. Yksimielisyysvaatimuksesta johtuen direktiivin myöhempi muuttaminen voi osoittautua käytännössä hankalaksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, että nopea voimaantuloaikataulu voidaan hyväksyä, koska maailmanlaajuisesti sääntely tultaneen ottamaan käyttöön jo 2023. Tältä osin tilannetta on syytä seurata tarkkaan. Esimerkiksi Sveitsi on jo ilmoittanut, että perustuslaillisista syistä sen on mahdollista ottaa käyttöön minimiverosääntely vasta 2024 alkaen. Myös Yhdysvaltojen poliittinen tilanne ei tällä hetkellä viittaa siihen, että sääntely tultaisiin ottamaan käyttöön jo 2023 alkaen. Mahdollista on, että OECD:nkin tasolla aikataulua joudutaan myöhentämään.

3. Vaikutukset verosuvereniteettiin

Välitöntä verotusta koskeviin direktiiveihin liittyy aina kysymys toimivallan siirrosta EU:lle ja kansallisen verosuvereniteetin rajoittamisesta. Minimiverodirektiiviehdotusta voidaan pitää jatkumona muille OECD:n BEPS-hankkeen toimenpiteiden täytäntöönpanoon tähdänneille direktiiveille (mm. veronkiertodirektiivi ja hybrididirektiivi), joilla toimivaltaa on siirretty EU:lle pääosin aggressiivisen verosuunnittelun ja veropohjan murentamisen estämiseksi yhdenmukaisella tavalla EU-valtioissa.

Minimiverodirektiiviin liittyy kuitenkin joitakin erityispiirteitä verrattuna aiempiin BEPS-direktiiveihin. Direktiivin soveltaminen ei rajoitu vain rajat ylittäviin tilanteisiin, vaan sillä voi olla vaikutusta myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. Tosin jossain määrin vastaavia vaikutuksia on ollut jo aiemmissakin BEPS-direktiiveissä (esim. korkovähennysrajoitukset koskevat myös yksinomaan kotimaassa toimivia yhtiöitä). Valtioneuvoston kirjelmässä on kuitenkin perustellusti

nostettu esiin kysymys siitä, onko EU:n sijoittautumisvapauden kannalta välttämätöntä se, että direktiivi soveltuisi myös pelkästään kotimaassa toimiviin konserneihin. Komission olisi syytä pyrkiä selvittämään asiaa tältä osin tarkemmin, vaikkakin täydellisen varmuuden saaminen etukäteen voi osoittautua mahdottomaksi. Siksikin on tärkeää, että erityisesti eläkevarojen hallinnointia harjoittavat yksiköt on joka tapauksessa rajattu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu minimiverodirektiivillä olisi käytännössä vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan välineenä, kun kyse on direktiivin soveltamisalaan kuuluvista suurista konserneista. Aiempien BEPS-direktiivien osalta kansallisen toimivallan rajoittaminen on kohdistunut tiettyihin yhteisöverolainsäädännön säännöksiin kuten korkojen vähennysoikeuden rajoituksiin tai väliyhteisösääntelyyn. Sen sijaan minimiverodirektiivin vaikutukset verosuvereniteettiin ovat välillisempiä eivätkä kohdistu tiettyyn yksittäiseen säännökseen tai säännöskokonaisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että jatkossa verolainsäädäntöä kehitettäessä huomioon tulee ottaa säännösmuutosten vaikutukset suurimpien konsernien efektiiviseen veroasteeseen tai vaihtoehtoisesti rajata tällaiset konsernit muutosten ulkopuolelle. Esimerkkinä voidaan mainita tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevat kannustimet, joiden vaikutukset efektiiviseen veroasteeseen voivat olla erilaisia siitä riippuen, toteutetaanko kannustin palautuskelpoisena veronhyvityksenä, lisävähennyksenä vai esimerkiksi palkan sivukulujen kompensaationa.

Ystävällisesti

Tomi Viitala