

Asia: Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa VM186:00/2021

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle komission minimiyhteisöveroa koskevasta direktiiviesityksestä.

Kyseessä on tärkeä sääntelykokonaisuus, jonka avulla pystytään rajoittamaan suuryritysten verovälttelyä ja haitallista maiden välistä verokilpailua merkittävästi. Suomen tulee olla aktiivisesti edistämässä direktiivin nopeaa implementointia ja varmistamassa, ettei direktiiviin tai sen pohjana oleviin OECD:n malliohjeisiin ja niitä täydentävään implementointikehykseen tehdä heikennyksiä, jotka vähentäisivät sääntelyn tehoa.

Aikataulu- ja resurssisyistä keskitymme lausunnossamme direktiivin pääsääntöihin ja rajaamme direktiiviin sisältyvät erityistilanteet lausuntomme ulkopuolelle.

Minimiyhteisövero tarvitaan verovälttelyn ja haitallisen verokilpailun rajoittamiseksi

Kansainvälinen yritysverojärjestelmä ei ole pystynyt vastaamaan kansainvälistymisen ja digitalisaation seurauksena muuttuneen liiketoiminnan mukanaan tuomiin haasteisiin. Tarve järjestelmän uudistamiselle on ollut ilmeinen jo kauan. Yksi keskeisistä ongelmista on se, että verosäännökset jättävät kansainvälisille suuryrityksille varsin laajat mahdollisuudet valita, millä verotusalueella ne näyttävät verotettavan tuloksensa. Voitonsiirtoa matalamman verotuksen alueille ei ole saatu lopetettua, vaikka siihen on viime vuosina pyritty puuttumaan mm. OECD:n BEPS-toimilla. Voitonsiirtomahdollisuuksien olemassaolo on luonut pohjaa maiden väliselle haitalliselle verokilpailulle ja johtanut tilanteeseen, jossa monet kansainväliset suuryritykset ovat voineet saavuttaa hyvin alhaisen veroasteen ohjaamalla tulonsa veroparatiiseihin.

Voitonsiirron ja haitallisen verokilpailun kitkeminen on äärimmäisen tärkeää, koska ilmiöiden vaikutukset eri maiden verokertymiin, ja sen myötä mahdollisuuksiin tarjota mm. terveydenhuoltoa, koulutusta ja sosiaaliturvaa, ovat valtavat. Eri arvioiden mukaan voitonsiirron aiheuttamat globaalit veromenetykset liikkuvat sadoissa miljardeissa dollareissa per vuosi¹. Suomen veromenetysten on arvioitu nousevan joihinkin satoihin miljooniin euroihin vuodessa². Verokilpailun seurauksena myös nimellisten yhteisöverokantojen

¹ Esim. OECD (2015) on arvioinut veromenetyksen suuruudeksi 100–240mrd dollaria. Tuoreemmassa Kööpenhaminan ja Berkeleyyn yliopiston tutkijoiden laatimassa arvioissa (2021) globaaliksi menetykseksi arvioitiin 200mrd dollaria. Kts. <https://www.oecd.org/tax/beeps/> ja <https://missingprofits.world/>.

² Finnwatchin 2016 julkaistussa selvityksessä (ennen veronkiertodirektiivin implementointia) veromenetysten suuruudeksi arvioitiin 430–1 600m euroa. VATT (2020) on puolestaan arvioinut menetyksen liikkuvan sadoissa miljoonissa, ja Kööpenhaminan ja Berkeleyyn yliopiston tutkijoiden tuoreimmassa arvioissa (2021) Suomen veromenetyksessä nousee yli miljardiin dollariin. Kts. <https://finnwatch.org/images/pdf/jaavuori.pdf>, <https://vatt.fi/-/yritysten-voitonsiirrosta-iso-lovi-verottajan-kukkaroon> ja <https://missingprofits.world/>.

globaali keskiarvo on laskenut vuoden 1980 yli 40 %:ista vuoden 2021 alle 24 %:iin³. Efektiivisissä veroasteissa pudotus lienee ollut vielä suurempi, koska yritysten tosiasiallisesti maksamia veroja alentavat myös lukuisat verolomien ja patenttiboksien kaltaiset verohuojennukset.

Minimiyhteisövero kitkee tehokkaasti sekä voitonsiirtokannusteita että haitallista verokilpailua asettamalla suuryritysten verotukselle globaalin lattiataason, jonka alle jäävä verotuksen taso yhdessä maassa johtaa aina täydennysverotukseen toisessa maassa. Tällöin sääntelyn piirissä olevien suuryritysten voitot tulevat aina verotetuksi vähintään minimiyhteisöverokannalla vaikka voittoja siirrettäisiin maahan, joka tarjoaa tätä alhaisempaa verotusta tai efektiivistä veroastetta laskevia verohuojennuksia.

Vaikka OECD:n neuvottelukompromississa minimiyhteisöveron taso asetettiin todella matalaksi (15 %) ja sääntelyyn sisältyy lukuisia muita heikkouksia, on minimiyhteisöverosääntelyssä siitä huolimatta kyse erittäin tärkeästä ensiaskeleesta kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamisessa. Direktiiviluonnoksen valmistelu nopealla aikataululla osoittaa, että komissio on sitoutunut uudistukseen ja haluaa näyttää esimerkkiä muulle maailmalle uudistuksen läpiviemisessä. Tämä on erinomainen lähtökohta sovitun uudistuksen toteutukselle. Myös jatkotoimia tullaan kuitenkin tarvitsemaan tulevina vuosina.

Minimiyhteisöveron toteutuksen pääpiirteet vastaavat lokakuussa saavutettua sopua

Direktiiviluonnos noudattelee hyvin pitkälti OECD:n joulukuussa julkaisemia mallisäännöksiä sekä niiden pohjana olevaa lokakuussa saavutettua neuvottelutulosta. Minimiyhteisövero on asetettu 15 %:iin, ja sääntelyn piiriin tulevat kaikki kansainvälisen konsernit, joiden konserniliikevaihto on ylittänyt 750 miljoonaa euroa kahtena vuotena neljän peräkkäisen vuoden sisällä direktiivissä lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta⁴. EU-direktiivissä nk. IIR-säännön soveltamisalaan on lisäksi sisällytetty kokorajan ylittävät puhtaasti kotimaiset konsernit sekä jäsenmaassa sijaitsevan kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavan emoyhtiön kotimaiset tytäryhtiöt. Tämä on välttämätöntä EU:n perusoikeuksiin lukeutuvan sijoittautumisvapauden turvaamiseksi.

Käytännössä siitä, että yritysten voittoihin kohdistuu vähintään 15 %:in efektiivinen veroaste, on varmistuttu useiden täydennysverotusta koskevien säännösten avulla. Säännöksiä kutsutaan lyhenteillä IIR, UTPR ja STTR:

³ <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

⁴ Minimiyhteisöverosääntely ei koske esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä tai sijoitusrahastoja. Lisäksi vasta kansainvälistymässä olevat konsernit sekä kotimaiset konsernit on vapautettu minimiyhteisöverolta viiden ensimmäisen vuoden ajaksi.

1. Näistä ensisijaiseksi on asetettu IIR-säännös (income inclusion rule), jonka nojalla vajaaverotettujen voittojen täydennysverotusoikeus annetaan konsernin ylimmän emoyhtiön kotimaalle. Maa perii täydennysveron ylimmältä emoyhtiöltä eli säännös vastaa monilta osin Suomessakin voimassaolevia väliyhteisösäännöksiä. Jos ylimmän emoyhtiön verotuksellinen kotimaa ei käytä täydennysverotusoikeuttaan, siirtyy se konsernissa alaspäin seuraavan (alakonsernin) emoyhtiön kotimaalle.
2. Mikäli kaikkiin vajaaverotettuihin voittoihin ei kohdistu täydennysverotusta IIR:n nojalla, astuu toissijainen UTPR-säännös (under-taxed payments rule) kuvioon. Tätä tarvitaan esimerkiksi tilanteissa, joissa emoyhtiö sijaitsee matalan verotuksen maassa, joka ei sovelle IIR-säännöstä, ja/tai emoyhtiön tai sen kotimaisten tytäryritysten voittojen efektiivinen veroaste jää alle minimin. UTPR-säännöksessä täydennysvero jaetaan konserniyhtiöiden kesken siten, että veroa maksavat oman maansa verohallinnolle kaikki konserniyhtiöt, joiden kotimaa on ottanut UTPR-säännökset käyttöön. Jako perustuu aiemmista tiedoista poiketen kunkin tytäryrityksen osuuteen näiden yhtiöiden yhteenlasketuista työntekijämääristä ja aineellisen omaisuuden kirjanpitoarvoista⁵. Nyt esitetty jakomalli vaikuttaa hallinnollisesti edellisiä versioita toteutuskelpoisemmalta.
3. Kolmas sääntö on verosopimusperusteinen STTR (subject to tax rate), joka tarjoaa lähdevaltioille mahdollisuuden kohdistaa lähdeveroja tiettyihin konsernin sisäisiin maksuihin, kuten korkoihin ja rojalteihin, mikäli näistä syntyviin tuloihin kohdistuu vastaanottajan päässä alle 9 %:in verotus. Koska STTR-säännöksiä ei pystytä toteuttamaan kansalliseen verolainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla, vaan ne edellyttävät muutoksia maiden välisiin verosopimuksiin, eivät OECD:n joulukuussa julkaisemat mallisäännökset eikä komission direktiiviluonnos sisällä STTR:ään liittyviä säännöksiä. OECD on luvannut julkistaa STTR:n toteutusta koskevia tietoja alkuvuodesta 2022.

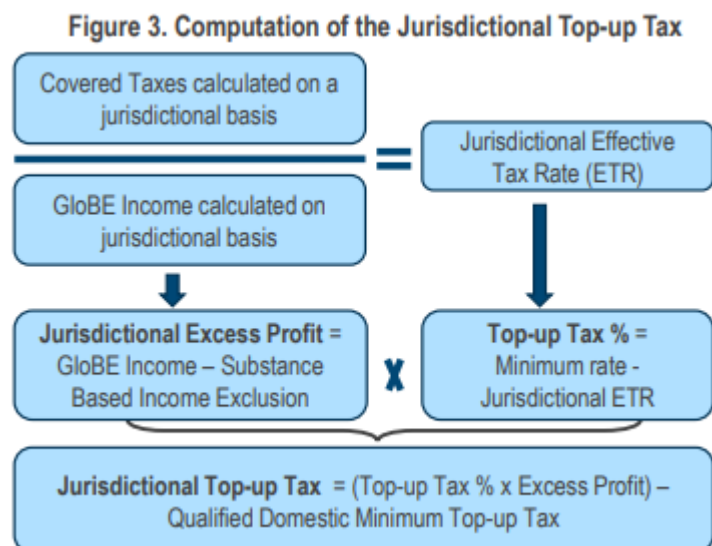
Sekä OECD:n mallisäännöksissä että direktiivissä on määritetty, miten efektiivisen veroasteen laskennassa käytetty veropohja lasketaan, ja mitä veroja laskennassa otetaan huomioon. Veropohjan laskennassa lähdetään liikkeelle konsernilaskennan mukaisesta kirjanpidon tuloksesta ennen konsernin sisäisten transaktioiden eliminointeja, jonka jälkeen tulokseen tehdään joukko oikaisuja. Oikaisuilla tuloksesta eliminoidaan esimerkiksi sellaisia eriä, joita ei yleisesti katsota veronalaisiksi tuloiksi. Veroina huomioidaan tilikauden tulokseen perustuvat kirjanpitoon kirjatut verot sekä laskennallisten verojen muutos tietyin direktiivissä eritellyin oikaisuin.

Veropohjan laskentasäännöt vaikuttavat jäljempänä käsiteltyä substanssipoikkeusta lukuun ottamatta melko tarkoituksenmukaisilta: esimerkiksi kaikki aineettomiin oikeuksiin liittyvät

⁵ Aikaisemmin UTPR suunniteltiin toteutettavan siten, että konsernin sisäisiä maksuja kirjaavalta yhtiöltä evättäisiin oikeus vähentää kulu verotuksessa.

tulot tulevat täysimääräisesti minimiyhteisöverotuksen piiriin, vaikka yrityksen sijaintimaa verottaisi näitä tuloja muita tuloja kevyemmin esimerkiksi patenttiboksijärjestelmän vuoksi. Tämä on olennaista, koska patenttiboksijärjestelmän kaltainen erityisverokohtelu luo aivan yhtä voimakkaita voitonsiirtokannusteita kuin hyvin matalaksi asetettu yleinen yhteisöverokanta. Näitä kannusteita pystytään rajaamaan tehokkaimmin huolehtimalla siitä, että kaikki erityisen verokohtelun kohteena olevat tulot sisältyvät minimiyhteisöveron kohteena olevaan veropohjaan.

Efekttiivisen veroasteen (ETR, effective tax rate) tasoa arvioidaan verotusaluekohtaisesti eli nk. ETR-testissä kaikkien samalla verotusalueella sijaitsevien konserniyritysten tulokset huomioidaan yhteenlasketusti ja näin saadulla luvulla jaetaan samojen yhtiöiden yhteenlasketut verot. Mikäli efektiivinen veroaste jää alle 15 %:in, tulee yhtiöiden tuloksiin kohdistaa täydennysverotusta. Täydennysveroaste (top-up tax %) määräytyy minimiyhteisöveroasteen ja efektiivisen veroasteen erotuksena, ja täydennysveron määrä selviää kertomalla täydennysveroaste ETR-testissä käytetyn yhteenlasketun tuloksen ja nk. substanssipoikkeuksen (substance-based carve-out) erotuksella ja vähentämällä näin saadusta luvusta vielä sijaintimaan perimä täydennysvero (domestic top-up tax). Substanssipoikkeusta ja sijaintimaan perimää täydennysveroa käsitellään erikseen jäljempänä.



(kuvan lähde: <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-GloBE-rules-fact-sheets.pdf>)

Näin lasketun täydennysveron (jurisdictional top-up tax) maksaja(t) määrittyy ylempänä kuvattujen IIR- UTPR-säännösten mukaisesti.

Uusi domestic top-up tax muuttaa verotulojen kohdentumista aiemmin kommunikoidusta

Yksi keskeisimmistä muutoksista aikaisemmin kommunikoituihin täydennysverotussääntöihin liittyy kotimaiseen täydennysveroon (domestic top-up tax). Tällaisesta täydennysverosäännöksestä ei ole ollut aikaisemmin mainintaa⁶, mutta nyt säännös sisältyy sekä OECD:n malliohjeisiin että komission direktiiviluonnokseen. Direktiivissä kyseistä kohtaa perustellaan jäsenmaiden verosuvereniteetin säilyttämisellä. Perustelusta ei kuitenkaan käy ilmi, miksi minimiyhteisöverosäännösten katsottaisiin olevan ristiriidassa verosuvereniteetin kanssa, kun hyvin vastaavalla logiikalla toimivat väliyhteisölakisäännöksetkin on voitu ottaa EU-alueella käyttöön.

Kyse on vapaaehtoisesta säännöksestä, joka on merkittävä siksi, että sen käyttöönotto muuttaa käytännössä kokonaan täydennysverojen perimiseen liittyvää prioriteettijärjestystä. Säännös antaa sitä soveltavalle maalle mahdollisuuden periä täydennysveroa alueellaan sijaitsevilta konserniyrityksiltä niissäkin tilanteissa, joissa konsernin emoyhtiö on ulkomainen. Nämä kotimaisen täydennysveron perusteella kerätyt verot pienentävät IIR:n nojalla kerättäviä täydennysveroja eli ovat käytännössä ensisijaisia IIR:ään nähden. Toisin sanoen säännös antaa sitä soveltavalle maalle mahdollisuuden kerätä täydennysverot ylimmän emon sijasta itse, kun kyse on ko. maan alueelle rekisteröidyistä ulkomaisten konsernien tytäryhtiöistä. Tällä on isoja vaikutuksia siihen, mihin maihin minimiyhteisöveron synnyttämät uudet verotulot ohjautuvat. Lisäksi säännös johtanee käytännössä siihen, että yhteisöveron korotusten tai efektiivistä veroastetta laskevien veroinsentiivien poistamisen sijaan matalan verotuksen maat ottavat käyttöön kotimaisen täydennysveron.

Ennen joulukuussa julkaistuja implementointiohjeita ja direktiiviä konsernin ylimmän emoyhtiön kotivaltiota nähtiin olevan IIR:n nojalla ensisijainen oikeus täydennysverojen keräämiseen. Tämän vuoksi suurimman osan minimiyhteisöveron synnyttämistä täydennysverotuloista arvioitiin suuntautuvan G7-maihin, joissa sijaitsee paljon kansainvälisten suuryritysten pääkonttoreita. Nyt kotimaisen täydennysveron seurauksena maat, joissa vajaaverotus tapahtuu, saavatkin etusijan täydennysverojen keräämisessä. Kotimainen täydennysverosäännös hyödyttää siis ennen kaikkea veroparatiiseja ja kauttakulkumaita, joiden kannattaa kerätä täydennysvero itse sen sijaan, että ne katsoisivat vierestä, kun konsernin ylimmän emoyhtiön kotimaa tekee sen. Täydennysverojen periminen matalan verotuksen maassa ei nimittäin konsernin tasolla johda yhtään sen korkeampaan kokonaisverotukseen kuin se, että matalan verotuksen maa jättäisi veron perimättä. Ainoa muuttuva seikka on se, mikä maa verotuloista hyötyy (verrattuna tilanteeseen, jossa Pilari 2:n mukaiset täydennysverosäännökset on otettu käyttöön muissa maissa ja ylimmällä emolla olisi näin ollen oikeus periä täydennysvero konsernin emoyhtiöltä).

⁶ Sitä ei esimerkiksi mainita lainkaan lokakuun neuvottelutulosta koskevassa tiedonannossa: <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>

Ensi ajattelemalta tämä voi kuulostaa hyvältä: säännöshän johtaa siihen, että täydennysvero maksetaan siinä maassa, missä vajaaverotus tapahtuu. Sillä voi kuitenkin olla merkittävä minimiyhteisöveron (positiivisia) kannustevaikutuksia heikentävä vaikutus. Matalan verotuksen maille, kuten esimerkiksi Irlannille, syntyy kannuste säilyttää (kaikenkokoisia yrityksiä koskeva) yhteisövero matalana ja ottaa käyttöön ainoastaan minimiverosäännösten piirissä oleviin yrityksiin kohdistuva kotimainen täydennysvero. Tällöin sen on edelleen mahdollista houkutellessa yritystoimintaa alueelleen kevyellä yhteisöverotuksella ja samalla kerätä itse minimiyhteisöveron synnyttämät uudet verotulot minimiyhteisöverosäännösten piirissä olevilta suuryrityksiltä. Päätös periä täydennysveroa yhteisöveron korotuksen sijaan saattaa johtaa matalampaan verotukseen myös minimiyhteisöverosäännösten piirissä olevien suuryritysten kohdalla, koska täydennysveron ja yhteisöveron veropohjat ovat keskenään hyvin erilaiset: täydennysveroa peritään voitoista, joista on vähennetty nk. substanssipoikkeuksen piiriin katsottavat tulot.

Ennen joulukuuta saatavilla olleisiin tietoihin nähden minimiyhteisöverosäännökset ovat siis kehittyneet suuntaan, joka hyödyttää ennen kaikkea matalan verotuksen maita. Esimerkiksi valtaosaa voitonsiirrosta kärsivistä matalan tulotason maista kotimainen täydennysvero ei sen sijaan auta, sillä niiden verokertymää laskevat matalan yhteisöveron sijaan⁷ veropohjaa pienentävät konsernin sisäiset veloitukset (base eroding payments). Vaikka konsernin sisäisiltä transaktioilta edellytetään markkinaehtoisuutta ja tiettyntyyppisiin veloituksiin (kuten korkokuluihin) on kohdistettu erillistä täsmäsääntelyä, ei konsernin sisäisten veloitusten muodossa tapahtuvaa voitonsiirtoa ole saatu lopetettua. Tällaisissa tilanteissa voittoja siirtävän yrityksen tulos jää pieneksi paitsi sijaintimaan tuloverotuksessa myös minimiyhteisöverotuksessa.

Kaikki lokakuun neuvottelutulokseen sisältyneet heikkoudet mukana myös direktiivissä

Muilta osin minimiyhteisöverosäännösten keskeiset heikkoudet ovat olleet tiedossa jo lokakuun neuvottelutuloksen julkaisusta asti. Niihin lukeutuvat mm. matala minimiyhteisöveron taso, veropohjaa puhkova substanssipoikkeus, korkeat soveltamisrajat sekä täydennysverotuksessa hyödynnettävien säännösten ensisijaisuusjärjestys, jonka voi perustellusti katsoa suosivan ns. pääkonttorimaita (ja nyt myös matalan verotuksen maita). Nämä kaikki sisältyvät myös hyvin tiukasti neuvottelutulosta ja OECD:n mallisäännöksiä noudattelevaan direktiiviin. Komissio perustelee linjaansa sillä, ettei lokakuinen neuvottelutulos sen mukaan jätä juurikaan liikkumavaraa. OECD:n neuvottelutulos tuskin kuitenkaan estäisi EU-maita soveltamasta yhdessä sovittua tiukempia säännöksiä EU-alueen sisällä ja liikevaihtorajan osalta neuvottelutulos jättää maille valinnan varaa. Direktiivi

⁷ Matalan tulotason maissa nimellinen yhteisöverokanta on useimmiten asetettu korkean tulotason maita korkeammalle.

ei saa muodostua esteeksi sille, että halukkaat EU-maat ottaisivat käyttöön direktiiviä edistysellisempiä minimiyhteisöverosäännöksiä.

Minimiyhteisöveron tason osalta OECD:n neuvotteluissa päädyttiin laihaan kompromissiin, jonka seurauksena vero on asetettu 15 %:iin myös direktiiviesityksessä. Taso on perusteltua pitää hyvin matalana, sillä se jää todella kauas yhteisöveron globaalista keskiarvosta, joka oli vuonna 2021 23,54 %:ia. BKT:lla painotettu globaali keskiarvo on vielä korkeampi: 25,44 %:ia⁸. Minimiyhteisöveron matala taso laskee uudistuksen synnyttämiä verohyötyjä merkittävästi: EU Tax Observatoryn mallinnusten mukaan minimiyhteisöveron tason nosto 15 %:ista 21 %:iin mm. tuplasi uudistuksesta Suomelle aiheutuvan verotulojen lisäyksen⁹.

Matalan ETR-prosentin lisäksi verovaikutuksia heikentää merkittävästi ns.

substanssipoikkeus (substance-based carve-out). Tässä on kyse täydennysveron veropohjaa pienentävästä vähennyksestä, joka perustuu konserniyritysten verotusalueella maksamiin henkilöstömenoihin ja aineelliseen omaisuuteen. Substanssipoikkeuksen suuruus on alkuvaiheessa 10 %:ia henkilöstömenoista ja 8 %:ia aineellisesta omaisuudesta laskien 10 vuoden siirtymäajan aikana 5 %:iin. Poikkeuksen vaikutusta lisää entisestään se, että henkilöstömenojen määritelmä on direktiiviluonnoksessa poikkeuksellisen laaja: se pitää sisällään yrityksen palkkalistoilla olevista työntekijöistä aiheutuvien menojen ohella myös ulkopuolelta ostetut työpanokset silloin, kun näiden nähdään palvelevan yrityksen normaalia liiketoimintaa ja työnteko tapahtuu yrityksen työnjohdon alaisuudessa. Jotta substanssipoikkeuksesta ei muodostu epätarkoituksenmukaisen laajaa, määritelmä olisi tärkeää rajata koskemaan vain yrityksen omaan henkilöstöön liittyviä työvoimakuluja.

Substanssipoikkeuksen tarkoituksena on sallia vajaaverotus niille yrityksille, jotka harjoittavat verotusalueella konkreettista liiketoimintaa, kuten teollista tuotantoa, koska tällaiseen toimintaan ei nähdä liittyvän merkittävää voitonsiirto- ja veropohjan vuotoriskiä. Argumentti ei kuitenkaan huomioi sitä, että substanssipoikkeuksen seurauksena maat voivat edelleen jatkaa esimerkiksi verolomien muodossa tapahtuvaa haitallista verokilpailua, kunhan veroetuuksien kohteena on henkilöstö- tai omaisuusintensiivinen liiketoiminta. Verolomat ovat yleisiä kehittyvissä maissa ja ne voivat pienentää merkittävästi maan verokertymää, ja vaikuttaa siten ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä yritystoiminnan sosiaaliseen hyväksyttävyyteen¹⁰. Poikkeuksen vaikutukset eivät kuitenkaan rajaudu kehittyviin maihin, vaan ovat merkittäviä myös EU-alueella: EU Tax Observatoryn mukaan substanssipoikkeus

⁸ <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

⁹ <https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021.pdf>

¹⁰ Ks. esim. Finnwatchin tuore selvitys kaivostoiminnan ihmisoikeusvaikutuksista ja verolomista Brasilian Parán osavaltiossa, saatavilla osoitteessa:
https://finnwatch.org/images/reports_pdf/Alumiinia_Amazonin_sademetsasta1210.pdf

vähentää alkuvaiheessa EU-alueella minimiyhteisöverosta saatavia verotuloja peräti 23 %:illa¹¹.

Direktiivin konserniliikevaihtoon perustuva **soveltamisraja** on asetettu OECD:n mallisäännösten tapaan 750 miljoonaan euroon, vaikka lokakuun neuvottelutulosta koskevan kommunikaation mukaan maat saavat soveltaa IIR-sääntöä myös yrityksiin, joissa konserniliikevaihto jää alle rajan¹². Direktiivissä mahdollisuudesta asettaa raja alemmas ei kuitenkaan puhuta, vaikka korkean soveltamisrajan seurauksena valtaosa EU-alueella toimivista yrityksistä jää sääntelyn ulkopuolelle. Nk. **de minimis -raja** johtaa puolestaan siihen, että konsernit voivat rajata minimiyhteisöverotuksen ulkopuolelle toimintamaat, joissa konserniyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto jää alle 10 miljoonaan euroon ja tulos alle 1 miljoonaan. Tässä tarkastelussa huomioidaan päättyneen ja kahden sitä edeltäneen vuoden keskiarvot.

Globaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta myös täydennysverotuksessa sovellettavien **säännösten ensisijaisuusjärjestys** on kyseenalainen. IIR:lle etusijan antavat säännöt ohjaavat käytännössä valtaosan minimiyhteisöveron synnyttämistä verotuloista maille, joissa kansainvälisillä suuryrityksillä on pääkonttoreita. Pääkonttorit ovat puolestaan vahvasti keskittyneitä rikkaimpiin maihin: 2 000:sta suurimmasta yrityksestä peräti 53 % pitää pääkonttoriaan G7-maissa.¹³ Uuden kotimaista täydennysverotusta koskevan säännöksen seurauksena myös matalan verotuksen maat lukeutunevat suurimpiin hyötyjiin. Pienituloiset maat hyötyvät minimiyhteisöverosäännöksistä huomattavasti vähemmän, vaikka voitonsiirto tosiasiallisesti tapahtuisi niistä veroparatiiseihin. Niitä tulee hyödyttämään lähinnä verosopimusmuutoksia edellyttävä STTR-säännös, joka antaa lähdevaltiolle oikeuden lähdeverottaa tiettyjä konsernin sisäisiä transaktioita. Suomen ja EU:n tulisi olla etujoukoissa edistämässä STTR:n mahdollisimman laajaa toteutusta ja nopean käyttöönoton mahdollistavia verosopimusmuutoksia.

Minimiyhteisöverosäännösten ilmeisten heikkouksien ohella OECD:n mallisäännöksiin ja direktiiviluonnokseen sisältyy kohtia, joiden käytännön merkitystä on vaikea arvioida tässä vaiheessa. Tällaisiin lukeutuu mm. hyväksytyjä verohyvityksiä (qualified refundable tax credits) koskevat säännökset, jotka sallivat näiden verohyvitysten laskemisen mukaan veropohjan muodostavaan tuloon sen sijaan, että verohyvitykset pienentäisivät ETR-laskelmassa huomioitavia veroja. Malliohjeista tai direktiivistä ei käy ilmi, mihin liittyviä verohyvityksiä säännös tulee koskemaan. Tätä on mahdollisesti selvennetty OECD:n malliohjeita täydentävässä kommentaarissa, mutta kommentaaria ei ole vielä julkaistu.

¹¹ <https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021.pdf>

¹² Lokakuun neuvottelutulosta koskeva julkilausuma s.4: <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>

¹³ <https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021.pdf>

Lisäksi OECD on luvannut julkaista vielä erillisen mallisäännöksiä täydentävän implementointikehyksen, jossa yrityksille voidaan tarjota uusia hallinnollisia helpotuksia. Tällaisten helpotusten kohdalla tulisi olla täysin varmuus, etteivät ne samalla heikennä jo ennestään osin vaatimattomaksi jääneiden minimiyhteisöverosäännösten tehoa.

Heikkouksistaan huolimatta minimiyhteisösääntelyllä voidaan hillitä voitonsiirtoa ja haitallista verokilpailua merkittävästi sekä estää tilanteet, joissa kansainväliset suuryritykset pystyvät välttymään kokonaan veronmaksulta. Siksi nyt on tärkeintä, että direktiivin kanssa edetään ripeästi eikä uusia heikennyksiä sallita. EU:n tulee näyttää muulle maailmalle esimerkkiä siinä, että minimiyhteisöverosäännökset on mahdollista ottaa käyttöön suunnitellussa aikataulussa. EU:n tulee myös sallia jäsenmaille mahdollisuus toteuttaa uudistus direktiiviä kunnianhimoisemmalla tasolla, esimerkiksi asettamalla soveltamisalan määrittävä liikevaihtoraja kansallisessa lainsäädännössä direktiivissä määritettyä alemmalle tasolle.