

Asia: VN/9714/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Johdanto (1)

Hallituksen esitysluonnos (HE-luonnos) suurten konsernien vähimmäisverosta pyrkii panemaan täytäntöön Euroopan neuvoston direktiivin (EU 2022/2523) monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa (minimiverodirektiivi).

Direktiivi rakentuu OECD:n Inclusive Frameworkin puitteissa valmistelemalle Pilari 2 -säätelylle, joka soveltaa uudenlaista lähestymistapaa kansainvälisen yritysverotuksen rakenteellisten ongelmien korjaamiseen. On ollut pitkään tiedossa, että minimiverotason asettaminen on yksi potentiaalinen tapa vähentää kansainvälisten konsernien harjoittamaa verosuunnittelua sekä valtioiden välistä verokilpailua. Muun muassa EU:n komission asettama Rudingin komitea ehdotti jo 1990-luvun alussa minimiverokannan käyttöönottamista Euroopan unionissa. Myöhemmin on laajasti pohdittu myös erilaisten kohdevaltioverotusta soveltavien ratkaisujen ja veropohjan kaavamaiseen jakoon perustuvien mallien soveltuvuutta kansainvälisen verokoordinoinnin lähestymistavaksi.(2)

Huomio kääntyi uudelleen minimiveromallin suuntaan Yhdysvaltojen otettua käyttöön vuoden 2017 uudistuksessaan kansainvälisen yritystoiminnan minimiveron. Tämän GILTI-veromallin valitseminen globaalin verokoordinoinnin pohjaksi edellytti kuitenkin lisäksi sen varsin mittavan kysymyksen ratkaisemista, miten eri maat saadaan sitoutumaan minimiveron toteuttamiseen. Asia ratkaistiin tarjoamalla konsernin asuinvaltiolle ja muille valtioille, joissa konsernilla on toimintaa, oikeus kerätä täydennysveroa konsernin yksiköiden aliverotetusta voitosta. Valtioille asetettiin lisäksi nokkimisjärjestys verotusoikeuden käytössä: ensisijainen oikeus annettiin lähdevaltiolle, jossa voitto on verotettu sovittua minimiverotasoa (15 %) alemmalla efektiivisellä veroasteella (QDMTT-täydennysvero), toissijainen oikeus annettiin konsernin emoyhtiön asuinmaalle (IIR-täydennysvero) ja viimeisenä verotusoikeuttaan voivat käyttää konsernin muut sijaintivaltiot (UTPR-täydennysvero). Näillä toisiaan täydentävillä verotusoikeuksilla luotiin valtioille kannusteet minimiveron toimeenpanoon ilman pakottavaa veroharmonisointia, jonka toteuttaminen olisi ollut lähes

mahdotonta. Kannusterakenteen on arvioitu johtavan siihen, että lähdevaltiot pyrkivät nostamaan QDMTT-täydennysveroillaan direktiivin piiriin kuuluvien voittojen verotason sovitulle minimitasolle, jolloin muut valtiot kantavat täydennysverojaan vain poikkeustapauksissa.

Kuten HE-luonnoksessa todetaan, direktiivi jättää suhteellisen vähän kansallista liikkumavaraa direktiivin toimenpanossa. Tästä syystä tässä lausunnossa keskitytään esityksen sisällön sijasta tuomaan esiin näkökohtia vähimmäisveron todennäköisistä taloudellisista vaikutuksista. Aluksi tarkastellaan esitysluonnoksen arvioita vaikutuksista verotuottoon ja siinä tehtyjä oletuksia. Tämän jälkeen tuodaan esiin muualla tehtyjä arvioita minimiveron vaikutuksista.

Mainittuun direktiivin sallimaan vähäiseen kansalliseen liikkumavaraan direktiivin implementoinnissa on kuitenkin yksi poikkeus. Kotimaisen täydennysveron (QDMTT-täydennysvero) käyttöönotto osana vähimmäisveroa koskevaa sääntelyä on jätetty kansalliseen harkintaan. HE-luonnoksessa ehdotetaan, että kotimainen täydennysvero otettaisiin Suomessa käyttöön. Näin kannatta tehdä, sillä se saattaa turvata suomalaisten yritysten voitoista joissain harvoissa tilanteissa kannettavien täydennysverojen kertymistä Suomeen. Lisäksi, kuten myöhemmin tuodaan esiin, kotimaisella täydennysverolla ei olisi juuri haitallisia vaikutuksia yritysten reaalityaloudellisiin päätöksiin. Tämä johtuu täydennysveroa laskettaessa tehtävistä käyttöomaisuuden arvoon ja palkkasummaan perustuvista vähennyksistä (substanssivähennys, SBIE-vähennys).

2. HE-luonnoksen arvio vähimmäisveron taloudellisista vaikutuksista

Luonnoksen jaksossa 4.2 arvioidaan esityksen vaikutuksia Suomen verotuottoon sekä yrityksille ja verohallinnolle koituviin uusiin velvoitteisiin. Lisäksi esitetään näkökohtia uudistuksen välillisistä taloudellisista vaikutuksista.

Arvio verotuottovaikutuksista perustuu verohallinnon laskelmiin. Niissä on käytetty ensisijaisesti maakohtaisen raportoinnin aineistoa, joka on kattavuudeltaan vaikutusarvioinnin tekemiseen sopivin saatavilla oleva aineisto. Useissa muualla tehdyissä arvioissa on käytetty maatason aggregoituja aineistoja. Niissä joudutaan oletamaan maan efektiivisen veroasteen olevan sama kaikille kansainvälisille konserneille, mikä heikentää niillä tehtyjen arvioiden luotettavuutta.

HE-luonnoksen arvioissa oletetaan, että yritykset eivät muuta käyttäytymistään vähimmäisveron käyttöönoton seurauksena. Valtioiden puolestaan oletetaan voivan muuttaa käyttäytymistään. Matalan verotason lähdevaltiot ottavat lähtökohtaisesti käyttöönsä kotimaisen täydennysveron (QDMTT-täydennysvero). Tämän reaktion oletetaan kuitenkin koskevan vain kehittyneitä teollisuusmaita. Muut maat jättävät aluksi täydennysveron keräämättä, jolloin Suomella on mahdollisuus verottaa IIR-täydennysverolla näissä maissa raportoituja aliverotettuja voittoja.

Vähimmäisveron käyttöönoton arvioidaan lisäävän Suomen verotuottoja alkuvuosina noin 20 milj. eurolla. Pääosa tästä kertyy ulkomaisista aliverotetuista voitoista, jotka Suomi verottaa IIR-täydennysverolla. Myöhemmin vuosina verotuoton lisäyksen arvioidaan pienenevän, kun kotimaisen täydennysveron (QDMTT) käyttö yleistyy kehittyneissä maissa. Arvio on varsin matala, noin 0,3 % yhteisöverotuotoista, verrattuna monissa muissa maissa esitettyihin arvioihin, jotka ovat usein 1–2 % yhteisöverotuotosta. Koko maailmantalouden tasolla IMF arvioi pilari 2:den tuovan 5,7 % lisän globaaliin yritysverokertymään. Arvio on staattinen ja pohjautuu S&P Capital IQ:n 40 000 suurimman monikansallisen yrityksen aineistoon.(3)

Seuraavassa jaksossa tarkastellaan kansainvälisessä keskustelussa esillä olleita minimiverodirektiivin potentiaalisia vaikutuskanavia taloudelliseen aktiviteettiin ja verotuottoon. Samalla tuodaan esiin mitä vaikeuksia eri tekijöiden huomioimiseen liittyy.

3. Mitkä ovat minimiveron vaikutuskanavat talouteen ja mitä vaikeuksia vaikutusten arvioimiseen liittyy

3.1 Nykyjärjestelmän ja vähimmäisveron mallintaminen

Eri tahoilla tehdyt arviot minimiveron vaikutuksista verotuottoon eroavat sen suhteen onko substanssivähennys otettu huomioon. Substanssivähennys lasketaan aineellisen omaisuuden ja palkkasumman perustella.(4) HE-luonnokseen sisältyvässä arvioissa on käytetty maakohtaisen raportoinnin aineistoa, josta puuttuu kuitenkin tieto työvoimakustannuksista, minkä seurauksena toinen substanssiperusteisen vähennyksen osasista on jätetty arvioissa huomiotta. Tämä voi johtaa verotuottovaikutuksen yliarvioimiseen kuten mm. Barake ja muut (2021) sekä Fuest ja Neumeier (2022) osoittavat.(5) Myös IMF (2023) tarkastelee substanssivähennysten merkitystä.(6)

Myös verotuottojen vaikutusarvioissa sovellettavan baselinen eli nykyjärjestelmän mallintamiseen liittyy hankalia kysymyksiä. Tähän liittyy mm. se, tulisiko nykyisin väliyhteisölainsäädännön (CFC-lainsäädäntö) nojalla kerätyt verot matalan verotuksen maissa toimivien väliyhteisöjen voitoista ottaa huomioon arvioissa. Väliyhteisölainsäädäntö on osittain päällekkäinen OECD:n minimiveron kanssa. Monissa selvityksissä kuten Ropponen ja muut (2023) ja Joint Committee on Taxation (2023) nykyjärjestelmän verotuotto tai efektiivinen verotaso sisältää väliyhteisölainsäädännön nojalla ulkomaisten tytäryhtiöiden voitoista (emoyhtiön asuinmaassa) kerätyt verot.(7) Väliyhteisölainsäädännön huomioiminen lähtökohtaisesti pienentää arviota minimiveron vaikutuksista. Ropposen ja muiden (2023) suhteellisen matala arvio minimiveron vaikutuksesta verotuottoon ja yritysten investointikannusteisiin voi selittyä tällä piirteellä. Joint Committee on Taxation (2023) arvioi minimiveron vaikutuksen Yhdysvaltojen verotuottoon negatiiviseksi. Muutoksen (negatiivinen) suuruus riippuu siitä, ottaako Yhdysvallat käyttöönsä OECD:n minimiveron vai ei.

3.2 Minimiveron käyttäytymisvaikutukset ja niiden välittyminen verotuloihin

Vaikutukset peiteltyyn voitonsiirtoon korkean verotuksen maasta matalan verotuksen maihin

HE-esityksen arvio on täysin staattinen yritysten käyttäytymisen suhteen. Se ei ota huomioon matalan verotuksen maiden verotason nousun vaikutusta kansainvälisten konsernien verosuunnitteluun. Useimmissa ulkomaisissa arvioissa tämä vaikutuskanava on kuitenkin pääasiallinen verotuottovaikutusten lähde mukaan lukien OECD:n omat vaikutusarviot ja IMF (2023). Fuestin ja Neumayerin (2022) arvioissa se on keskeisin tai ainoa verotuottovaikutusten lähde riippuen oletuksista koskien lähdemaiden käyttäytymistä. Myös Ropponen ja muut (2023) -selvityksessä voitonsiirron väheneminen Suomesta kevyen verotuksen maihin on pääasiallinen lisäverotuoton lähde. Voitonsiirron vähenemisen vaikutus verotuottoon voidaan arvioida hyödyntämällä tutkimuskirjallisuuden puolijoustoestimaattia veroasteen vaikutuksesta voitonsiirtoon ja toisaalta aineistosta laskettua veroasteen muutosta, jonka verouudistus aiheuttaa.

Vaikutukset investointeihin ja työllisyyteen

Vähimmäisvero vaikuttaa kansainvälisten konsernien investointeihin todennäköisesti eri tavoin korkean verotuksen maissa ja matalan verotuksen maissa, joille vähimmäisvero on sitova. Korkean verotason maissa verosuunnittelumahdollisuuksien väheneminen nostaa investointien efektiivisiä veroasteita ja heikentää investointikannustetta. Tämän seurauksen investoinnit vähenevät. IMF (2023) arvioi vaikutuksen voivan jäädä kuitenkin pieneksi. Matalan verotuksen maissa vähimmäisveron voimaantulo lähtökohtaisesti nostaa voittojen efektiivistä veroastetta, mutta substanssivähennys pienentää tätä vaikutusta huomattavasti. Kari ja Viertola (2023) osoittavat, että

substanssivähennyksen riippuvuus yritykseen sijoitetun aineellisen omaisuuden arvosta alentaa investoinnin tuottovaatimusta.(8) Se voi olla matalampi kuin nykyjärjestelmässä.

Substanssivähennyksen riippuvuus palkkasummasta puolestaan johtaa siihen, että vähimmäisvero alentaa efektiivistä työvoimakustannusta ja muodostaa lisäkannusteen työvoiman palkkaamiseen. Vähimmäisvero voi siis kasvattaa investointeja ja työllisyyttä matalan verotuksen maissa. Nämä efektit perustuvat siihen, että kansainvälinen yritys voi investoimalla ja palkkaamalla lisää työvoimaa kasvattaa substanssivähennystä ja pienentää maksettavakseen tulevan täydennysveron määrää.

Verokannat, verovähennykset ja verokilpailu

Globaalin minimiveron vaikutuksista maiden yhteisöverokantoihin on hyvin erilaisia arvioita. IMF (2023) arvioi suoraviivaisella laskelmalla keskimääräisen yhteisöverokannan nousevan noin kahdella %-yksiköllä, mikä lisäisi minimiveron verotuottovaikutuksia 8,1 %-yksiköllä verokertymästä. Myös UNCTAD (2022) arvioi maapallon tasolla efektiivisen veroasteen nousevan kahdella %-yksiköllä ja tällä olevan edelleen merkittäviä vaikutuksia verokertymään.(9)

Janeba ja Schjelderup (2023) tarkastelevat teoreettisella verokilpailumallilla yhteisöverokannan ja verotukien asettamista korkean verotuksen maissa.(10) Heidän tulostensa mukaan minimiverolla on monimutkaisia vaikutuksia valtioiden valintoihin. Peitellyn voitonsiirron väheneminen vähentää voitonsiirron aiheuttamaa painetta pitää yhteisöverokanta matalana, mutta korostaa maiden välistä kilpailua liikkuvista investoinneista. Tutkimus arvioi, että jälkimmäinen vaikutus voi täysin kompensoida ensiksi mainitun vaikutuksen, jolloin minimivero ei johtaisi yleiseen verokantojen nousuun.

Matalan verotuksen maiden osalta on syytä huomata, että niillä on vähimmäisverojärjestelmässä kaksi veroinstrumenttia QDMTT-täydennysvero ja tavallinen yhteisövero. Devereux ja muut (2022) osoittavat, että matalan verotuksen mailla on kannuste nostaa kansainvälisten konsernien verotaso kotimaisella täydennysverolla minimiveron tasolle.(11) Yhteisöverokanta ja yhteisöveron investointikannusteet jäävät kuitenkin niiden vapaaseen harkintaan. Yhteisöverokannan alentaminen ei pienennä suurilta kv. konserneilta kerättävää tuottoa, koska verot määräytyvät täydennysveron perusteella, mutta verokannan alentaminen voi lisätä investointeja ja taloudellista aktiivisuutta muissa yrityksissä. Kari ja Viertola (2023) näyttävät lisäksi, että substanssivähennyksen synnyttämän investointi- ja työllistämiskannustimen voimakkuus riippuu negatiivisesti matalan verotuksen maan yhteisöverokannasta. Alentamalla yhteisöverokantaa matalan verotuksen maa voi siten kasvattaa suurten konsernien kannusteita siirtää reaalista toimintaa maahan. Tämä lisäpiirre voi johtaa race-to-the-bottom tyyppiseen verokilpailuun matalan verotuksen maissa.

4. Lopuksi

Vähimmäisveron vaikutusten arvioiminen on erittäin haastavaa liittyen mm. riittävän detaljoitujen aineistojen saatavuuteen, nykyisen ja uuden verojärjestelmän mallintamiseen ja erilaisten käyttäytymisvaikutusten huomioon ottamiseen.

HE-luonnoksen vaikutusarvio poikkeaa lähestymistavaltaan useimmista muualla tehdyistä arvioista mm. siinä, että se olettaa yritysten käyttäytymisen muuttumattomaksi, vaikka yleisen näkemyksen mukaan keskeisin verotuottovaikutusten lähde on peiteltujen voitonsiirtojen väheneminen. Lisäksi oletus maiden käyttäytymisestä, ts. se, että osa matalan verotuksen maista jättää kantamatta kotimaista täydennysveroa, on jätetty perustelematta, vaikka se on esitetyn laskelman keskeisin verotuottovaikutuksen suuruuteen vaikuttava tekijä.

Vaikka taloudellisten vaikutusten suuruudesta on epävarmuutta, näyttäytyvät kuitenkin myönteisinä monessa mielessä. Kansainväliseen verotukseen on tarvittu koordinoitua ja OECD:n kahden pilarin malli on eittämättä askel oikeaan suuntaan. Siksi on oleellista, että EU-maat ovat mukana panemassa toimeen tätä uutta sääntelyä. Esitys on myös suomalaisen julkisen talouden kannalta perusteltu.

Todettakoon lopuksi vielä, että direktiivin minimivero on monimutkainen ja tulee aiheuttamaan hallinnollista työtä yrityksille ja eri maiden verohallinnoille. Sen soveltaminen ei ole varmaankaan ylivoimaista kehittyneissä maissa, mutta saattaa muodostua ongelmaksi lukuisissa kehittyvissä maissa. Minimiverohan on tarkoitettu globaaliksi verojärjestelmäksi. Jää nähtäväksi mitä ongelmia tämä aiheuttaa minimiveron soveltamiselle käytännössä.

-
- 1) Tämän lausunnon ovat valmistelleet Seppo Kari, Jukka Pirttilä ja Marika Viertola.
 - 2) Muista vaihtoehtoisista lähestymistavoista ks. esim. IMF (1999): Corporate Taxation in the Global Economy, IMF Policy Paper 19/7. February 2023. OECD:n Inclusive Framework -yhteistyössä kehitetty Pilari 1 esitys sisältää piirteitä kohdevaltioverotukseen perustuvista malleista, ks. esim. Kanervo, J. (2022): Kohti markkinavaltioverotusta – jäännösvoiton jakaminen (RPA) ja OECD:n pilari I, VATT Muistiot 91.
 - 3) IMF esittää myös dynaamisen arvion, joka olettaa, että valtiot reagoivat minimiveroon korottamalla yhteisöverokantojaan. IMF (2023): International Corporate Tax Reform, IMF Staff Report, February 2023.
 - 4) Minimiveron veropohja on tavanomaisen yhteisöveron verotettava voitto vähennettynä 5 %:n osuudella yhtiön aineellisen omaisuuden ja palkkojen summasta. Sen voidaan katsoa approksimoivan puhdasta voittoa, jossa tavanomaisesta voitosta vähennetään pääomapanoksen vaihtoehtoiskustannus. Renttiä laskettaessa työvoimakustannusta ei toki tulisi vähentää kahteen kertaan kuten minimiveron veropohjaa laskettaessa tehdään.
 - 5) Barake, M., T. Neef, P.-E. Chouc ja G. Zucman (2021), "Minimizing the Minimum Tax? The Critical Effect of Substance Carve-Outs", EU Tax Observatory Note 1. Fuest ja Neumeier (2022): The Revenue Effects of a Global Effective Minimum Tax, EconPol Forum 6/2022. Vaikutusarviossa olisi voitu approksimoida työvoimakustannuksia kuten Fuest ja Neumeier (2022) tekevät.
 - 6) IMF (2023): International Corporate Tax Reform, IMF Staff Report, February 2023.
 - 7) Ropponen – Viertola – Kari - Valkonen (2023): Suomalaiset yritykset kansainvälisten veroreformien pyörteissä, ETLA Julkaisut 138. Joint Committee on Taxation (2023): Possible Effects of Adopting the OECD's Pillar Two, Both World Wide and in the United States, June 2023.
 - 8) Kari ja Viertola (2023): Globe, SBIE deduction and incentives for locating real activities, mimeo
 - 9) UNCTAD (2022): World Investment Report, Ch 3.
 - 10) Janeba ja Schjelderup (2023): The Global Minimum Tax Raises More Revenues than You Think, or Much Less, CESifo WP 10318

11) Devereux, Vella ja Wardell-Burrus (2022) : Pillar 2's impact on tax competition, mimeao 26 August 2022

Collan Mikael
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Kari Seppo
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus - Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VATT/294/07.01/2023