

Hankkeen VM186:00/2021 lausunto

Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa

Lausunto

Apulaisprofessori Moritz Scherleitner, LL.D., MSc. (WU)¹

Aalto-yliopisto

1. Lausunto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoani komission 22.12. antamasta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa. Lausuntoa pyydetään Euroopan unionin neuvoston työryhmässä tapahtuvaa direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyä varten.

Asiasta voi sanoa joko tosi vähän tai hyvin paljon. Viimeistä yritin tehdä artikkeliprojektissani, jonka luonnos on saatavilla [tässä](#). Pidin artikkelihankkeesta esityksen suomalaisessa vero-oikeuden tutkijoiden tutkimusyhteisössä. Liitän esityksen tähän lausuntoon (Liite 1). Esitys oli keväällä 2021, mutta minun johtopäätökseni ovat edelleen voimassa.

Jos asiasta sen sijaan haluaa sanoa tosi vähän, tulee todeta, että direktiivi panisi täytäntöön globaalien kompromissin siitä, miten verojärjestelmää tulisi tietyille suurille yrityksille muuttaa. Kompromississa on kaksi elementtiä, nk. Pillar 1 (osittainen verotusoikeuden uudelleen allokointi) ja Pillar 2 (minimiverotusjärjestelmä). Mukana sen laatimisessa on ollut, Suomi mukaan lukien, yli 140 maata. Kompromisseissa on aina osia, jotka ovat tietyille maille edullisia ja tietyille maille epäedullisia ja toisin päin. Näin on myös mainitussa hankkeessa Suomen näkökulmasta.

¹ Haluan kiittää Riitta Kärkeä kielentarkastuksesta.

Omasta mielestäni minimiverotus on Suomen ja koko EU:n intressi.² Siihen on erilaisia syitä,³ joista yksi on se, että se vahvistaa yhteisöverotusta ja samalla varmistaa, että yhteisöverotus jää olemaan. Isommassa kuvassa minimiverotus vaikuttaa olevan Pillar 1:n vastapaino. Pillar 1 allokoii verotusoikeuksia kuluttajamaille, ja Pillar 2 varmistaisi (osittain sen sijaan), että vientimaat voivat verottaa yritysten tekemää voittoa ("origin based taxation"). Ei saa jättää vaille huomiota, että yhteisöverojen merkitys on ollut laskemassa;⁴ ja siirto erilaiseen malliin voi mennä nopeammin kuin voisi kuvitella.⁵ Kuluttajamaat lienevät vahvemmassa asemassa globaalissa verotulopelissä, kun kuluttajat eivät pääsääntöisesti tule muuttamaan toiseen maahan, säätääkseen myyvälle yritykselle veroja. Voisin kuvitella, että pidemmän ajan näkökulmasta pieni ja vanheneva Suomi voisi hävitä noissa skenaarioissa verrattuna siihen, että edetään juuri sovitulla kompromissilla. Korostan, ettei tämä tarkoita, että säännöksissä ei ole ongelmia. Ne ovat erittäin monimutkaisia, ja on odotettavissa iso määrä tulkintaongelmia ja kustannuksia sekä valtioille että erityisesti veronmaksajille.

Vaikka Pillar 2 ei muodollisesti ole pakollinen osa tätä kompromissia,⁶ Suomella ei ole mielestäni mitään syytä torpata sitä. Päinvastoin, uskoisin, että Suomen kannattaa vaikuttaa siihen, että myös muut jäsenmaat kannattavat direktiiviä. Tämä on mielestäni tärkeää, koska vain direktiivillä voi saavuttaa hyvin toimivan järjestelmän, mikä on sisämarkkinoiden kannalta erittäin keskeistä.

Totean vielä sen, että kysymys on pitkälti myös siitä, halutaanko riskeerata, että kompromissi hajoaa, ja maat jatkavat omilla säännöksillä. OECD:n mukaan tämä skenaario voisi johtaa siihen, että globaalinen BKT voisi laskea jopa 1,2%:lla.⁷ Tämä olisi aito katastrofi. Direktiivi olisi mielestäni tärkeä osa tätä kokonaisuutta ja vahva askel eteenpäin siihen suuntaan, että kansainvälinen verojärjestelmä vihdoin stabilisoituu. Muistutan suomalaisia neuvottelijoita

² Scherleitner, Moritz, Should the EU implement a minimum corporate taxation directive? (March 22, 2021). Aalto University Working Paper (prior versions: Oxford University WP; Helsinki Legal Studies Research Paper No. 62), first draft. Final version forthcoming in European Law Journal, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3697903> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3697903>

³ Esim., että järjestelmä edistäisi pääoman vientineutraliteettia. Sen lisäksi, se johtaisi siihen, että n.k. "economic rents" verotetaan entistä paremmin, mitä on tehokas keino verotta.

⁴ Vuosien 2000- 2018 välillä yhteisöverokannat ovat laskeneet: 7,7%:lla (G20 keskiarvo), 8,5%:lla (OECD keskiarvo), ja 9,5%:lla (EU23 keskiarvo); OECD Tax Database, available at www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/tax-database-update-note.pdf (accessed 28 May 2020).

⁵ Esim. 2017 USA:ssa pitkälle keskusteltu Destination Based Cash Flow Tax.

⁶ Vaan se on vain nk. "best-practice approach", eli maat, jotka haluavat minimiverotusta, jatkavat noilla sanoilla

⁷ OECD, 'Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS', (OECD 2020) sec. 4.8. (OECD Economic Impact).

vielä, ettei direktiivi SEUT 115 artiklan perusteella ole ainoa vaihtoehto. Tarvittaessa tulee vahvasti harkita, edetäänkö SEU 20 artiklalla muiden halukkaiden kanssa.

Kunnioitavasti,

Moritz Scherleitner

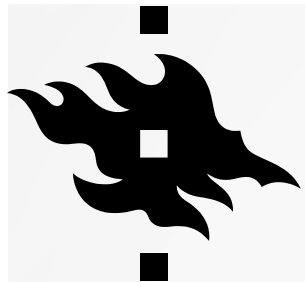
Espoo 10.1.2022



EU & MINIMIVEROTUS

Kevät 2021

SHOULD THE EU IMPLEMENT A MINIMUM CORPORATE TAXATION DIRECTIVE?

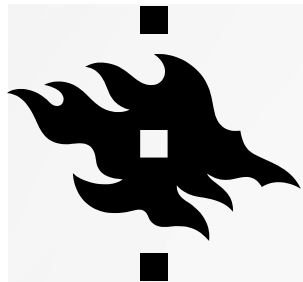


LYHYESTI MINUSTA

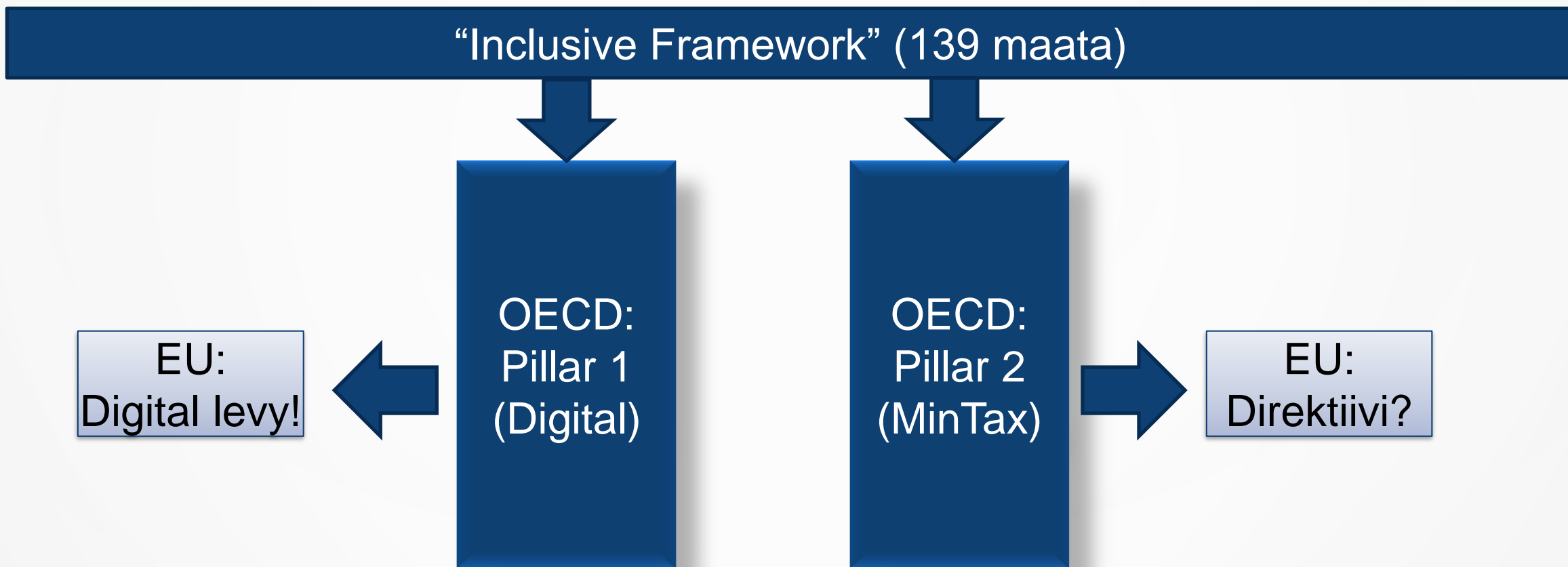
- Moritz Scherleitner
- 2015: MSc. (WU) Taxation and Accounting – Vienna University of Economics and Business
- 2019: LL.D. Finanssioikeus – Helsingin yliopisto
- 2/2014 → töissä PwC:llä
- 5/2020 → tutkijatohtori Helsingin yliopistossa (tällä hetkellä Aallossa yliopistonlehtorina)
- Tutkimusalueet: kv-veropolitiikka ja EU-vero-oikeus
- Kielet: saksa, englanti ja (jonkin verran) suomi

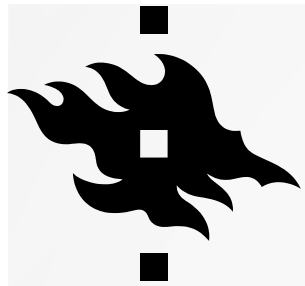


©Michael Stabentheiner



TAUSTA – PILLAR 2 DIREKTIVIN MUOTOON?





ARTIKKELIN TAVOITE JA LÄHTÖKOHTA

Tutkimuksen ydinkysymys:

Pitäisikö EU:n implementoida minimiyhteisöverodirektiivi?



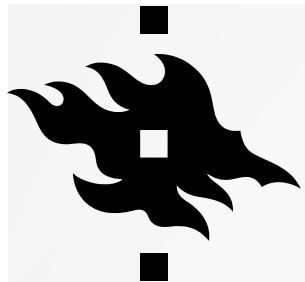
Kohdeyleisö:

Veropoliittisten päätösten tekijät + tutkijat



Tutkimusmetodi:

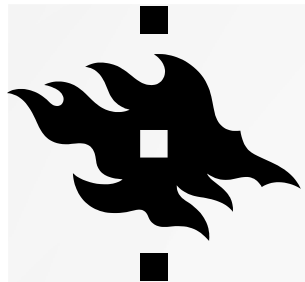
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus



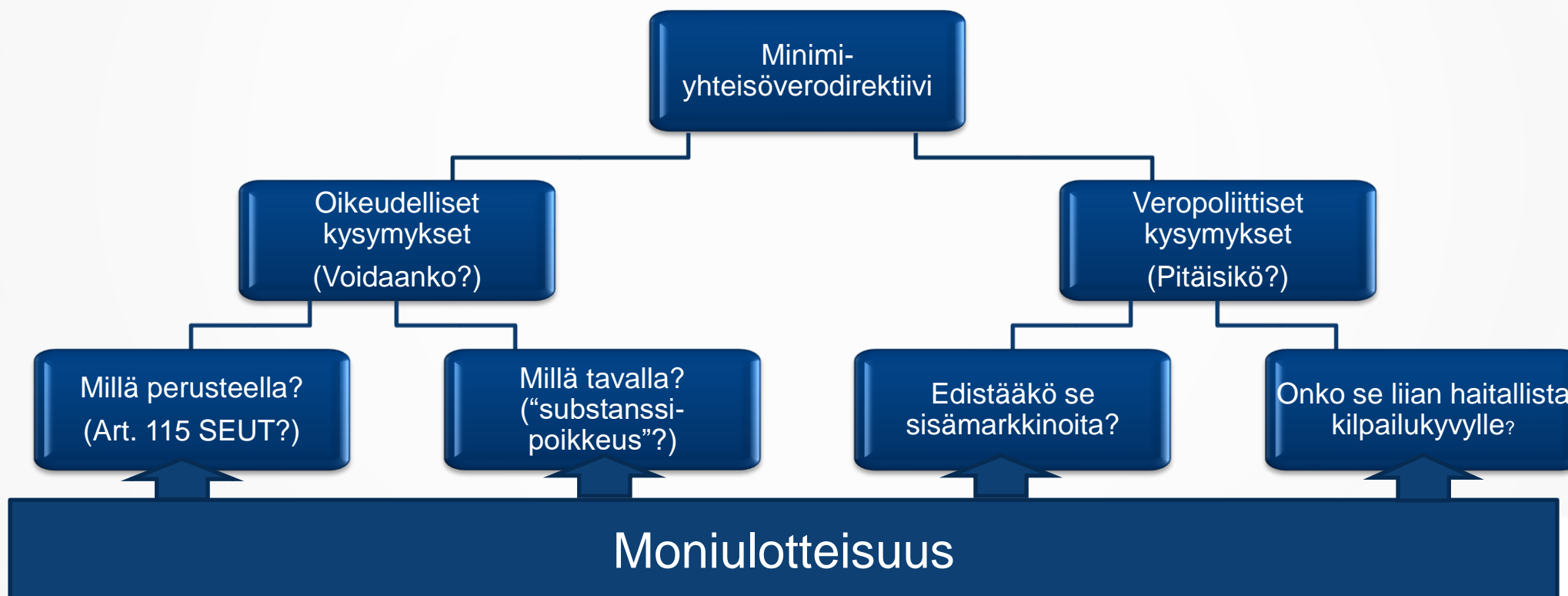
OECD GLOBE EHDOTUS POHJANA DIREKTIVILLE?



- Soveltuu vain isoihin kansainvälisiin yrityksiin (CbC raportoitavat)
- Poikkeus: Subject to tax rule
- Minimiverotussäännökset ovat monimutkaisia
- Käytännössä johtaa siihen, että (edes) jossain vero maksetaan
- Minimiverotusastetta ei ole vielä päätetty (mahdollisesti 12,5%)
- Huom! Soveltuu kaikkiin tulotyypppeihin (eli myös aktiivisiin)



TUTKIMUSASETELMA





ART. 115 SEUT

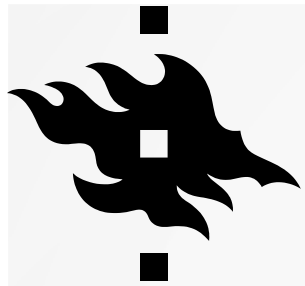
Poliittinen haaste



Art. 115 SEUT: "Neuvosto antaa **yksimielisesti** [...] direktiivejä [...] jotka suoraan vaikuttavat **sisämarkkinoiden toteuttamiseen** ja toimintaan [...]."

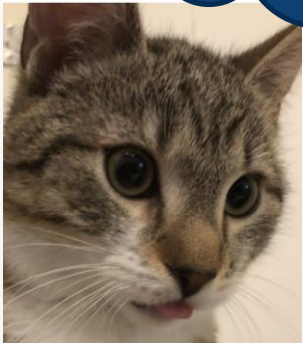
Oikeudellinen haaste

Syy, miksi niin tehtäisiin

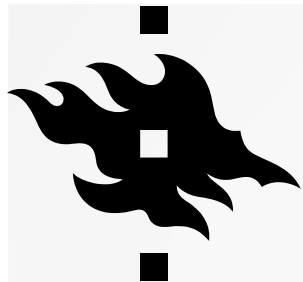


EDISTÄISIKÖ MINIMIYHTEISÖVEROTUSDIREKTIIVI SISÄMARKKINOITA?

- Miten veroja kiristämällä voidaan koskaan edistää sisämarkkinoita?
- Eikö ATAD:n yhteydessä käyty jo keskustelua, että voiko sen perustaa SEUT 115 artiklaan?



Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

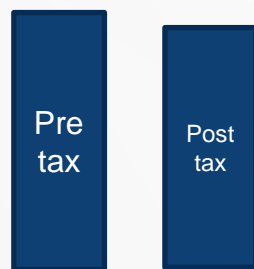


PRE TAX VS. POST TAX

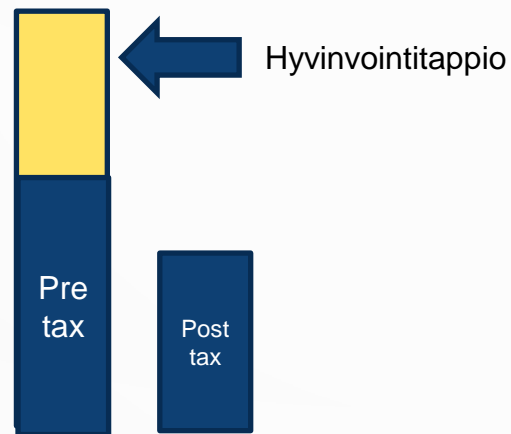
- Sisämarkkinat: varojen tehokas kohdentaminen
- Projekt A (ilman MinTax):

MinTax – pienentää tuottoa verojen jälkeen
Edistää pääoman vientineutraaliteettia valtio B:ssä

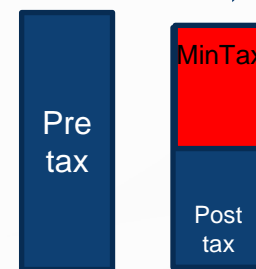
Valtio A



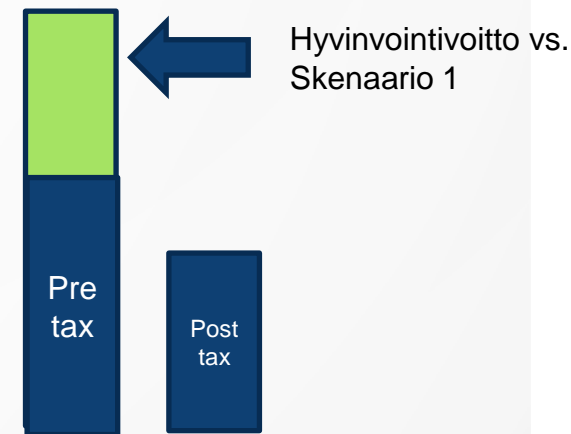
Valtio B

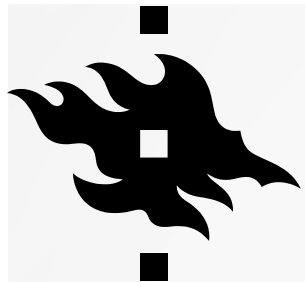


Valtio A



Valtio B





EDISTÄISIKÖ MINIMIYHTEISÖVERODIREKTIIVI SISÄMARKKINOITA?

- Selvä! Mutta mikäs sitten on tilanne valtio A:ssa?
- Eikö valtio B:n minimiverotus loukkaa valtio A:n pääoman tuontineutraliteettia?



Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

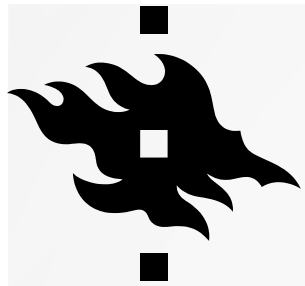


SUBSTANSSIPOIKKEUS

- Tämänhetkisen OECD-ehdotuksen perusteella siihen puutuu ns. kaavamainen substanssipoikkeus:

[x]% palkkakuluista + [x tai y]% aineellisesta omaisuudesta = ”carve-out amount”

- Tavoite on suojata rutiinituotto miniverotukselta
- Se, mitä jää yli, on eksessiivinen tuotto, joka johtunee (?) aineettomasta omaisuudesta



PRIMÄÄRIOIKEUS



Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

- Siis – mitä? Tämä ei kai olisi primäärin EU-oikeuden mukaista!?
- Eikö juuri päätetystä Lexel AB (C-484/19) tapauksesta viimeistään tule selväksi, että EU:ssa tarvitsimme kokonaisen substanssipoikkeuksen?



PRIMÄÄRIOIKEUS

- Tämä on hyvin vaikea kysymys!
- Halutaanko kokonainen substanssipoikkeus EU:ssa?
- (IMF 2019): *"potential tax savings may be so large that companies are willing to allocate whatever resources are needed to pass a substance test, however unproductive they truly are in that use"*
- Nimenomaan ne yritykset, joihin minimiverotus soveltuisi, voivat jossakin määrin harjoittaa verosuunnittelua joka kiertää sääntelyä
- Miten järkevä on substanssipoikkeus, jos yhä vähemmän substanssia tarvitaan?



PRIMÄÄRIOIKEUS

- Toisekseen, vaikka EUT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan luulla, että kokonainen substanssipoikkeus tarvitaan, on myös argumentteja, joiden perusteella voisi tulla eri lopputulokseen:
- 1) EUT testaa sekundäärioikeutta eri tavalla kuin kansallista oikeutta.
 - Ks. erityisesti, RPO (C-390/15): ”Unionin lainsäätäjältä edellytetään sen toteuttaessa **verotukseen liittyvää toimenpidettä** poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja erilaisten intressien asettamista järjestykseen tai monitahoisten arviointien suorittamista. Näin ollen lainsäätäjälle on tässä yhteydessä tunnustettava **laaja harkintavalta**, minkä vuoksi tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten noudattamista koskevan tuomioistuINVALVONNAN on **rajoituttava ilmeistä virhettä koskevaan valvontaan.**”
 - Eli jos kaavamainen substanssipoikkeus implementoidaan EU:ssa direktiivissä, sitten se lienee ok

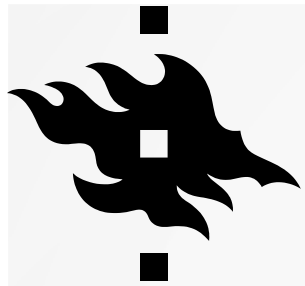


PRIMÄÄRIOIKEUS

- Direktiivi art. 115 SEUT:n perusteella = verotusoikeudet (uudelleen) allokoidaan jäsenmaiden välillä



- EUT voi yksinkertaisesti tulla lopputulokseen, että aihepiiri ei kuulu sille

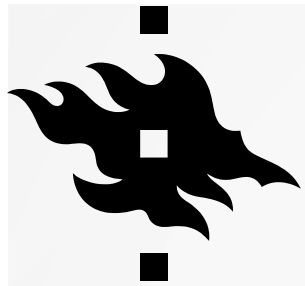


EDISTÄISIKÖ MINIMIYHTEISÖVERODIREKTIIVI SISÄMARKKINOITA?



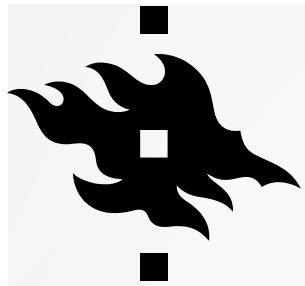
Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

- Entä sääntöjen aiheuttamat kustannukset?
- Ne aiheuttavat hyvinvointitappiota, eivätkä edistä sisämarkkinoita!



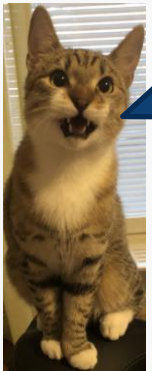
ADMIN & COMPLIANCE COST

- Aivan oikein!
- Säännökset ovat monimutkaisia.
- Yksinkertaistavia poikkeuksia voitaisiin implementoida
- Status quo ei jää olemaan
- Todennäköiset vaihtoehdot parempia? (unilateral vs. multilateral ratkaisu)

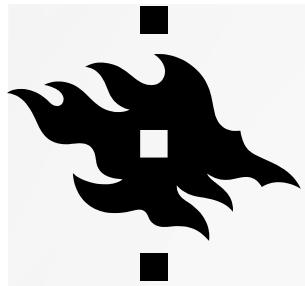


EDISTÄISIKÖ MINIMIYHTEISÖVERODIREKTIIVI SISÄMARKKINOITA?

- Ok, mutta nostamalla efektiivistä verorasitetta ajetaan silti pääoma pois sisämarkkinoilta
- Mitä allokaatiotehokkuus auttaa, jos ei ole allokoitavaa?



Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

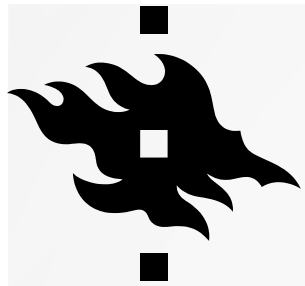


KILPAILUKYKY

- Jos minimiverokanta olisi 12,5%, HUN (9%) ja BUL (10%) olisivat jo nominaalisen verokannan perusteella sen alapuolella
- Monet jäsenmaat tarjoavat veroetuja, jotka voivat aiheuttaa efektiivistä verotusta alle minimin
- Mutta: Koskee vain tiettyjä yrityksiä
- Minimiverojärjestelmä nostaa verotuksen vain minimiin.
- Lisäksi, jos hyväksytään, että ”liikkuvaa” (mobile) pääomaa verotetaan kevyemmin kuin ”kiinteää” (immobile) pääomaa, pitäisikö sen olla 0% ja tosi alhainen?

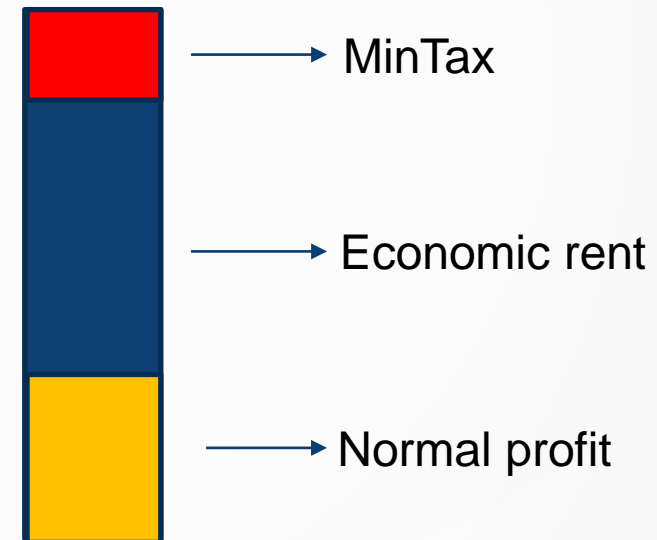
(mampf)
Joo,
miksei?





KILPAILUKYKY

- Kaikilla EU-mailla on nykyään maastapoistumisverotus
- EU-maissa on (myös EU:n takia) ns. "location specific rents"
- "Superstar firms" ovat vähemmän alttiita verojen nostamiselle (OECD 2020)
- Eli: Voi olla, että implementoimalla minimiyhteisöverodirektiivi peritään pitkälti osa ns. "economic rentistä"





KILPAILUKYKY



Pekka Catson
(minun työhuonetoveri)

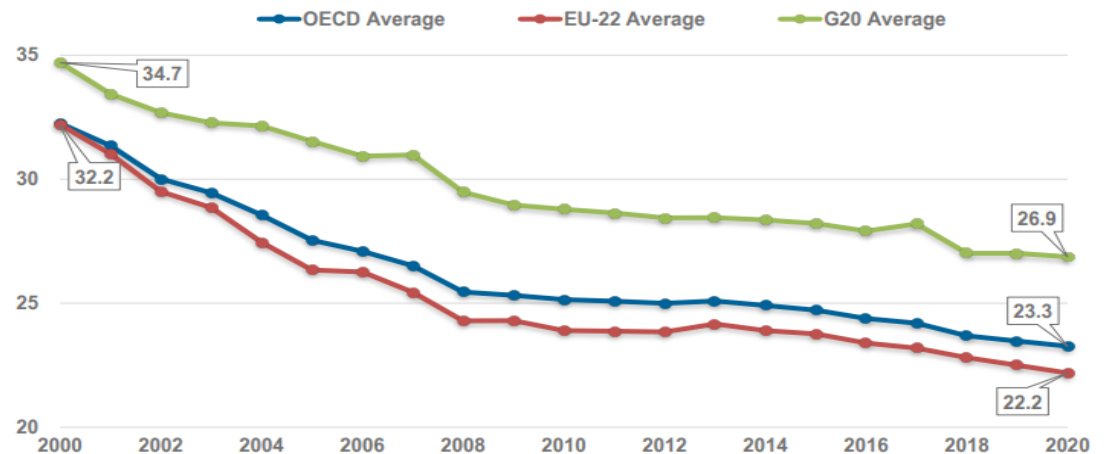
- Eikö EU:ssakin ole pieniä saaria?
- Olkoon – ne ovat EU:n jäsenmaita ja osa sisämarkkinoita
- Mutta ne osittain elää näistä verojärjestelmistä...



PITÄÄKÖ PELASTAA YHTEISÖVEROTUSTA?

- EU jäsenmaat, jotka ovat vakavimmin mukana verokilpailussa, voisivat edelleen tarjota veroetuja minimiverotusjärjestelmän ulkopuolella
- Sijoitusrahastot eivät ole sääntöjen piirissä
- Asia pitää nähdä myös kontekstissa:
 - Yhteisövero selvästi laskemassa
 - Race to the bottom
 - MinTax suojaukseen yhteisöveroa?

Combined statutory CIT rates (in %), 2000-2020

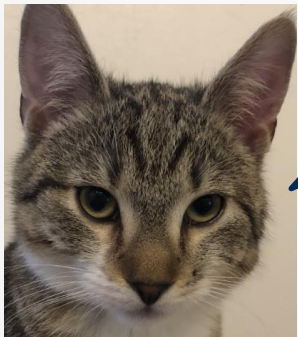


Note: The averages are unweighted averages. The EU-22 average includes all EU countries that are members of the OECD. The G20 average includes all G20 countries, excluding the EU.
Source: OECD (2020). OECD Tax Database. [oe.cd/tax-database](https://www.oecd.org/tax-database)



PITÄÄKÖ PELASTAA YHTEISÖVEROTUSTA?

- Tarvitaanko yhteisöverotusta (tai ”origin taxation” ylipäänsä) EU:ssa? Vai siirrytäänkö markkinapohjaisiin vaihtoehtoihin (ns. ”destination based taxation”)?

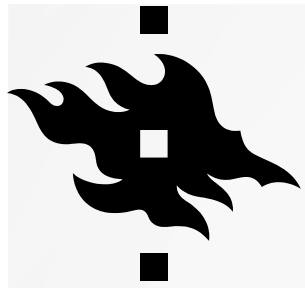


Kyllähän niiden digijättien pitää maksaa, kun käyttävät meidän arvokkaita markkinoita!

Niinpä! Mutta ei tämä voi nyt mennä niin pitkälle, että Intia saa verottaa osan BMW:n voitosta. Arvoa luotiin kyllä Saksassa...

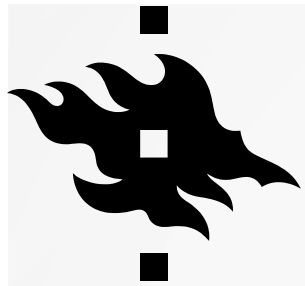


Friedrich Katzenberger
Saksalainen poliitikko
(ei ole oikeasti olemassa)



PITÄÄKÖ PELASTAA YHTEISÖVEROTUSTA?

- Jos halutaan säilyttää yhteisöverotusta, on syytä toimia nyt
- Siirtyminen erilaiseen malliin voi tulla nopeammin kuin voisi luulla
- Jos markkinamaat eivät ole tyytyväisiä Pillar 1:een, ne vain ottavat enemmän
 - Esimerkki → EU itse
- Muut maat käyttäneet “markkinavaltaansa” samalla tavalla
- Kuluttajaa on todella vaikea siirtää (immovable tax base)



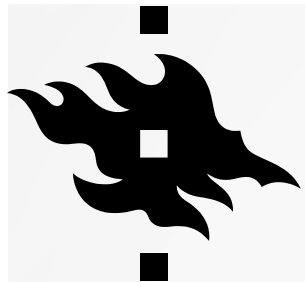
PITÄÄKÖ PELASTAA YHTEISÖVEROTUSTA?

- Jos ensimmäinen tarpeeksi vahva maa siirtyy sellaiseen malliin, on muiden maiden syytä seurata



Eikö me oltu aika lähellä tällaista tilannetta 2017, kun Yhdysvallat melkein implementoi DBCFT:n?

DBCFT = zero origin based taxation



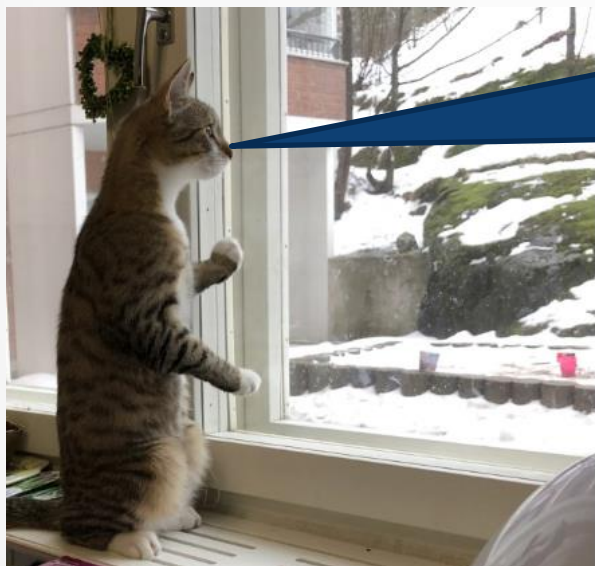
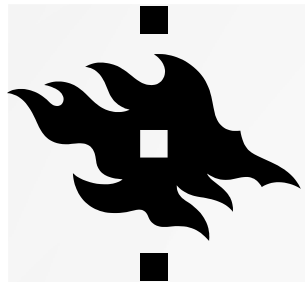
MIKSI DIREKTIIVI?

- Miksi sitten direktiivi?
- 1) Tiedämme nykyisellään olemassa olevista minimiverojärjestelmistä, että järjestelmä toimii vain, jos sen pystyy uskottavasti panemaan täytäntöön
- 2) On meidän ”valttikortti” saada USA mukaan Pillar 1:een. USA:lla on jo minimiverojärjestelmä (GILTI + BEAT), jota aiotaan kiristää Bidenin kaudella
 - Kilpailupaine EU:sta helpottuisi direktiivillä

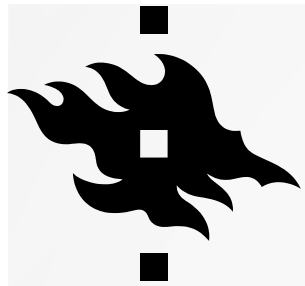
Voidaanhan me suostua Pillar 2:een. Mutta emme sitten oikeasti todellisuudessa ota sitä käyttöön.



Eurooppalainen veroparatiisin pääministeri



- Lopeta nyt, kohta he eivät enää aio lue sinun artikkeliasi
- Ja avaa ikkuna – tuolla on hiiri!



LOPUKSI

- Reporter: “Why do you rob banks?”
- Willie Sutton: “Because that’s where the money is”
- Sutton sanoo, että joku muu oli sanonut tämän aiemmin
- *Joku muu* on myös käyttänyt tätä sitaattia selittämään nykyistä veropolitikkaa (Michael Devereux, Oxford)
- Te voitte ajatella sen itse loppuun
- Mun pitää pelastaa hiiri



KSYMYSIÄ

Moritz Scherleitner, LL.D, MSc. (WU)

Moritz.Scherleitner@helsinki.fi

+358406280295