Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Anita Isomaa

2.6.2021

Lausunto asiassa "O 18/2021 vp OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke"

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoa otsikkoasiassa.

EK kiittää lausuntopyynnöstä. Lausuntonamme esitämme seuraavan.

1 Tiivistelmä - Suomen näkökulma

Merkittävät kansainvälisen verojärjestelmän uudistukset tulee toteuttaa globaalilla tasolla, OECD:n piirissä. On tärkeää, että **Suomi on mukana uudistustyössä tuoden esiin hankkeiden vaikutuksia Suomen kaltaiselle pienelle avotaloudelle.**

Kuten selvityksestä käy ilmi, (kohta 5.3), Suomi edistää hallitusohjelman mukaisesti kansainvälistä yhteistyötä Suomen etu huomioon ottaen. Uudistuksia ei tule tehdä ainoastaan väkirikkaiden maiden näkökulmasta ja niiden edut huomioiden, vaan Suomessa tehtävän arvonmuodostuksen tulee ohjata siihen liittyvät yhteisöveron tuotot Suomeen myös jatkossa. Suomalaiset yritykset haluavat maksaa yhteisöveronsa Suomeen.

Kansainvälisen verotuksen uudistuksissa tulee ottaa huomioon tästä näkökulmasta erityisesti kolme tekijää:

1. **Lisääkö vai vähentääkö uudistus Suomen verotuottoja ja parantaako vai heikentääkö se siten hyvinvointivaltion rahoitusta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä?**
2. **Parantaako vai heikentääkö uudistus Suomen houkuttelevuutta innovatiivisen ja aktiivisen, työllistävän liiketoiminnan sijaintipaikkana sekä kotimaisten että kansainvälisten yritysten silmissä?**
3. **Parantaako vai heikentääkö uudistus Suomen veropoliittista liikkumavaraa ja kannusteita tukea yritystoimintaa?**

1. Selvityksessä mainitut Verohallinnon vaikutusarviot, jotka perustuvat OECD:n tietojen lisäksi Verohallinnon käytössä oleviin yrityskohtaisiin tietoihin, ovat OECD:n laskelmiin perustuvia, ylioptimistisia tuottoarvioita alhaisempia.

Selvityksen taulukosta 4 ilmenee, että Verohallinto arvioi omassa laskelmassaan uudistuksen voivan **vähentää Suomen yhteisöverokertymää** enimmillään 52 miljoonalla eurolla riippuen esityksen parametreista. Näin ollen **uudistus voi heikentää hyvinvointivaltion rahoitusta lyhyellä aikavälillä**.

Välittömien verotuottomenetysten lisäksi tulisi tarkastella myös uudistuksen vaikutuksia pidemmällä aikavälillä**. Erään arvion mukaan myös pidemmällä aikavälillä pilareiden 1 ja 2 vaikutus Suomen yhteisöveron tuottoon olisi negatiivinen**[1]. Suomeen yhteisöveron tuotto voisi laskea jopa yli 30 %, jos valtiot siirtyisivät laajasti 12,5 % minimiverokantaan.

2. Uudistus voi myös **heikentää Suomen suhteellista houkuttelevuutta** liiketoiminnan sijaintipaikkana. Jos verokannat yhtenäistyvät, suuret valtiot voivat jatkossa entistäkin enemmän suosia omaan maahan tehtäviä investointeja Suomen kaltaisten pienten avointen talouksien kustannuksella. Suomeen tehtävät ulkomaiset suorasijoitukset voisivat laskea erään arvion mukaan 9 %[2]. Lisäksi muutos voisi johtaa siihen, että suomalaisten yritysten kannustimet investoida Suomeen ja pitää toimintonsa täällä heikkenisivät, jolloin investoinnit saattaisivat painottua ulkomaille: lähelle markkinoita tai raaka-ainelähteitä, parhaiden liikenneyhteyksien ääreen jne.

3. Selvityksestä ilmenee samoin, että uudistus **vähentää Suomen veropoliittista liikkumavaraa** ja kannusteita tukea yritystoimintaa esimerkiksi erilaisilla T&K-vähennyksillä.

2 OECD:n hanke lyhyesti

OECD:n hanke koostuu kahdesta osasta, joista toinen sisältää ns. digiveron ja toinen globaalin minimiveron. Lisäksi hankkeeseen kuuluvat riidanratkaisua koskeva osa sekä siirtohinnoittelua koskeva esitys vähäriskiselle markkinointi- ja jakelutoiminnolle suoritettavasta vakiokorvauksesta (Amount B).

Digiveron, **Amount A:n tarkoituksena ei ole lisätä valtioiden verotuloja**, vaan ainoastaan **jakaa** nyt kertyviä **yhteisöveron tuottoja uudelleen niin sanotuille markkinavaltioille**, joilla verotusoikeutta ei tällä hetkellä ole, mutta joissa konserneilla on myyntejä.

Nykyään verotulojen jako konserniyhtiöiden ja **fyysisen sijainnin perusteella muodostuvien kiinteiden toimipaikkojen** sijaintivaltioiden välillä perustuu markkinaehtoperiaatteeseen. Vero voitosta maksetaan periaatteen mukaisesti sinne, missä liiketoiminnan arvo on muodostunut. **Pelkkä myynti tai vientitoiminta ilman fyysistä sijaintia ei muodosta kiinteää toimipaikkaa eikä siten anna markkinavaltiolle verotusoikeutta.** OECD:n ehdotuksen mukaan markkinavaltio voisi saada

[1] https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/07/ECI_20_OccPaper_04_2020_LY05.pdf.
[2] https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/07/ECI_20_OccPaper_04_2020_LY05.pdf.

määriteltyjen kriteerien täyttyessä verotusoikeuden pelkästään myyntien perusteella.

Globaalin minimiveron tarkoituksena on sen sijaan lisätä valtioiden verotuloja. Miniveron tarkoituksena olisi poistaa alhaisen verotuksen maassa toimimisesta saatava verohyöty. Minimivero tarkoittaisi sitä, että jos yritys jossakin toimintavaltiossa maksaa veroja alle minimiveron, sen tulee maksaa maksetun veron ja minimiveron välinen erotus kotivaltioonsa.

3 OECD-tason ratkaisun tulee olla ensisijainen EU- tai kansallisen tason digiveroihin nähden ja sen tulee tarkoittaa sitä, että kansallisista ja EU-tason digiveroista tulee luopua.

OECD-hankkeen tarkoituksena on korvata valtioiden käyttöönottamat kansalliset digiverot. Onkin luultavaa, että OECD tulee edellyttämään valtioilta poliittista sitoumusta kansallisista digiveroista luopumiseen ja näin tulisi myös toimia. Valitettavasti OECD ei kuitenkaan voi tähän sitovasti velvoittaa.

Vastaavasti OECD-mallin käyttöönoton tulisi johdonmukaisesti tarkoittaa sitä, että myös EU luopuisi omasta digiverohankkeestaan. Aikaisemman digiveroesityksen kaatumisen jälkeen EU:n digiveroa koskevaa valmistelua on pidetty ikään kuin varautumisena OECD-hankkeen epäonnistumiseen. Valitettavasti se on nyt alkanut elää omaa elämäänsä EU:n mahdollisena uutena omana varana ns. digitaalimaksun nimellä ja eränä, joka tulisi OECD:n mallin lisäksi ja olisi komission mukaan yhteensovitettavissa siihen.

Suomen tulisi huomioida, että EU-tason digiverovalmistelu on uhka OECD-työn etenemiselle ja signaali siitä, että EU ei tosiasiassa sitoudu OECD:n globaaliin ratkaisumalliin.

OECD:n hankkeen epäonnistuminen ei tarkoittaisi paluuta vanhaan maailmaan, vaan kansallisten digiverojen käyttöönottoa ja verojärjestelmän pirstaloitumista ja globaalin liiketoiminnan monimutkaistumista, puhumattakaan kasvavista hallinnollisista kustannuksista ja veroriidoista. **OECD:n malli tarvitaan, jotta kansalliset digiverot vältetään, mutta on mietittävä, miten se vaikuttaa pidemmällä aikavälillä Suomeen ja suomalaisiin yrityksiin.**

On ilmeinen riski siitä, että OECD:n malli toteutuessaan – ja erityisesti jos sen lisäksi tulee vielä EU:n oma ”digitaalimaksu” – voi johtaa kansainvälisen yritysverojärjestelmän monimutkaistumiseen entisestään, ja veroriitojen lisääntymiseen. Verohallinnon tulee varautua tähän hyvissä ajoin, ja Verohallinnolle on osoitettava riittävät resurssit, jotta se pystyy ripeästi hoitamaan lisääntyvät valtioiden väliset tulkintakysymykset ja riidat sekä yritysten lisääntyvän neuvontatarpeen.

4 OECD:n esitykset ovat muuttuneet selvityksen pohjana olevien luonnosten jälkeen, mutta selvitysten johtopäätökset ovat siitä huolimatta valideja.

Valtiovarainministeriön selvitys perustuu OECD:n Pilari 1 ja 2 -esityksiin siinä muodossa, kun ne esitettiin lokakuussa 2020. Tämän jälkeen erityisesti Amount A:ta koskevat yksityiskohdat ovat kehittyneet ja muun muassa sen soveltamisalaan on tullut merkittäviä muutoksia. Näin ollen esitys, jonka perusteella selvitys on jo tehty, on vanhentunut.

Ensinnäkin viimeisimpien tietojen mukaan esitys ei koskisi ainoastaan ADS- ja CBF-liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä, vaan se koskisi lähtökohtaisesti kaikkea liiketoimintaa.. Amount A:n soveltamisalaa ei siten enää rajattaisi ainoastaan tietyn tyyppisiin liiketoimintoihin. Toiseksi soveltamisalan piiriin tulisivat vain niin sanotut "TOP-100" tai "TOP150" -konsernit eli 100 tai 150 suurinta globaalisti toimivaa konsernia, eräin poikkeuksin.

Digiveron aineellinen soveltamisala laajenisi muutetussa mallissa merkittävästi, mikä voisi poistaa siihen liittyviä vaikeita rajanvetoja. Toisaalta veron maksajiksi joutuvien yritysten määrä vähenisi huomattavasti, koska aikaisemmin OECD:n luonnoksissa esitetyt 750–10 000 miljoonan euron globaali liikevaihdon raja nousisi näiden yläpuolelle -keskustelua on käyty 20 miljardin liikevaihtorajasta. Tämä muutos tekisi toki veron käyttöönotosta yksinkertaisempaa ja mahdollistaisi kokemusten saamisen sen toiminnasta rajatulla yritysjoukolla. Näitä yksinkertaistuksia voidaankin pitää perusteltuina.

Esityksen muuttumisesta huolimatta selvityksessä esitetyt kannanotot ovat yhä perusteltuja, ja niitä voidaan pitää ajankohtaisina uudistettujenkin esitysten jatkotyöstämisessä. Selvityksessä todetaan osuvasti, että (verotuottojen kertymisen) **lisäksi** keskeistä on se, minkälaisia **heijastusvaikutuksia** uudella sääntelyllä olisi digitaalisen ja **arvoa luovan toiminnan sijoittumiseen** kansainvälisesti ja pienen avotalouden asemaan arvoa luovan yritystoiminnan sijoittumisen osalta.

Selvityksen mukaan **uusien säännösten ei tulisi heikentää edellytyksiä innovatiivisen ja lisäarvoa tuottavan toimintaympäristön luomiseen ja ylläpitämiseen** myös pienissä vientiin suuntautuvissa valtioissa. **Verotuottojen kansainvälisessä jakautumisessa pitäisi jatkossakin olla keskeistä se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa.** Suomen kaltaiselle pienelle ja pohjoismaiseen hyvinvointimalliin nojaavalle avotaloudelle on tärkeää, että yritysverojärjestelmä tukee suurten ja pienten yritysten sijoittautumista ja aktiivisen työllistävän liiketoiminnan harjoittamista täällä sekä **hyvinvointiyhteiskunnan**

palvelujen ja etuuksien rahoitusta. **Suomalaiset yritykset haluavat maksaa yhteisöveronsa Suomeen myös jatkossa.**

5 Tärkeintä on tunnistaa uudistuksen seuraukset Suomelle ja suomalaisille yrityksille pidemmällä aikavälillä.

OECD:n ehdotusten välittömät vaikutukset jäänevät vähäisiksi, mutta sen sijaan pidemmällä aikavälillä muutokset voivat olla Suomelle selkeästi haitallisia.

Amount A:n vaikutus suomalaisiin yrityksiin ei olisi kokonaisuutena merkittävä ainakaan uudistuksen ensivaiheessa. Jos oletetaan, että uudistus toteutettaisiin selvityksen pohjana olevan mallin mukaisesti, 750 miljoonan euron liikevaihtorajan ylittäviä vientiyrityksiä, jotka harjoittavat ADS/CFB-toimintaa eli tarjoavat automatisoituja digitaalisia palveluita tai harjoittavat kuluttajaliiketoimintaa,, jotka eivät ole toimialakohtaisten poikkeusten piirissä ja joiden kannattavuus ylittää rutiinivoitolle asetettavan rajan (esim. 10 % / 20 %), lienee Suomessa alle puolenkymmentä. Joidenkin yksittäisten yritysten osalta vaikutus voi luonnollisesti kuitenkin olla merkittävä.

Sen sijaan Amount A:n toteutukseen liittyvä ajattelutavan muutos on haitallinen. **Arvon luomiseen perustuvan, kansainvälisen verotuksen pohjana olevan markkinaehtoperiaatteen edes osittainen muutos kohti kaavamaista jakoa ja siten väkirikkaita valtioita suosivaksi ei ole Suomen kaltaisen, innovaatioon ja vientiin nojaavan, väestöltään pienen valtion edun mukainen.**

Vaikka digiverot tai Amount A koskisi suoraan vain suurimpia globaaleja konserneja, se heijastuisi sekä suomalaisiin yrityksiin että Suomen verotuottoihin, koska esimerkiksi sovelluskaupat vyöryttäisivät veron suomalaisen ohjelmistokehittäjän kustannukseksi. **Vero vähentää suomalaisten yritysten saamia tuloja ja siten myös niiden Suomeen voitoistaan maksamia veroja. Esimerkiksi merkittävien suomalaisten pelialan yritysten myynnistä viennin osuus voi olla jopa yli 99 prosenttia.**

Globaalin miniveron piiriin tulevia suomalaisia yrityksiä ei voida määrittää, koska suomalaisten konsernien valtiokohtaisista ETR:stä ei ole saatavissa tietoja. Alimman OECD:n pohtiman rajan eli 750 miljoonan euron globaalin liikevaihdon ylittäviä konserneja on Suomessa alle 100.

Minimivero rajoittaa tulevaa veropoliittista liikkumavaraa mm. yhteisöverokannan tai erityisten verokannusteiden näkökulmasta. Historiallisesta näkökulmasta tämä ei ole merkittävä ongelma, koska Suomi ei ole ollut aktiivinen verokilpailija. Suomessa ei ole käytössä erityisiä veronhuojennuksia eikä hyvin matalaa yhteisöverokantaa. Minimivero

voisi kuitenkin rajoittaa esimerkiksi mahdollisuuksia ottaa käyttöön matalampi verokanta yhtiöön jätetyille voittovaroille.

Myös selvityksen sivulla 20–21 todetaan, että "Jos suomalaisille konserniyhtiöille laskettu sääntelyssä tarkoitettu tosiasiallinen verotustaso jäisi joissain tilanteissa alle minimitason, verotusoikeus minimitasoon asti voisi siirtyä toiselle valtiolle GloBE-kohdistamissääntöjen nojalla. Tällä voisi olla **heijastusvaikutuksia mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan välineenä ja tehdä kansallisia lainsäädäntötoimia esimerkiksi yhteisöverokannan tai –pohjan (esim. poistot, tappiot tai t&k-kannusteet) osalta**, jos tällaiset kansalliset toimenpiteet johtaisivat myös siihen, että GloBE-sääntelyssä tarkoitettu minimiverotaso voisi suomalaisten konserniyhtiöiden kohdalla alittua."

Suomen voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta melko matalaa minimiveroa ei voitaisi pitää kovin suurena muutoksena. Suomen voimassa olevan väliyhteisölainsäädännön näkökulmasta sääntely tiukentuisi, koska IIR ei sisällä ns. substanssipoikkeuksia (tosiasiallinen taloudellinen toiminta tai asettautuminen / vapautettu toiminta). OECD:n minimiverokanta tulee tuskin olemaan Suomen väliyhteisölainsäädännön mukaista verotuksen minimitasoa (3/5 eli 12 %) alhaisempi. Minimiveron käyttöönotto puoltaisi luopumista osin päällekkäisestä väliyhteisölainsäädännöstä.

Merkittävin kysymysmerkki yritysten näkökulmasta liittyy riidanratkaisun toimivuuteen. Jo nykyisellään MAP-prosessit voivat kestää vuosikausia. Uuden, monimutkaisen järjestelmän rakentaminen nykyisen, jo äärimmäisen monimutkaisen järjestelmän päälle edellyttää saumatonta riidanratkaisua ja huomattavasti nykyistä parempia viranomaisresursseja.