Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
3.6.2021

Asia: O 18/2021 vp OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta ja sitä koskevasta valtiovarainministeriön selvityksestä.

Tarve kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamiselle on ilmeinen, ja uudistus voisi parhaimmillaan lopettaa voitonsiirron ja haitallisen verokilpailun lähes kokonaan. OECD:n uudistusesityksissä on kuitenkin useita heikkouksia eikä keskeisistä parametreistä ole vielä sovittu. Suomen päätavoitteena neuvotteluissa tulisi olla globaalin minimiyhteisöverokannan riittävän korkea taso.

Kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamiselle ilmeinen tarve

Nykyiset kansainvälisen yritysverotuksen pääperiaatteet luotiin 1920-luvulla. On selvää, että yritystoiminta on muuttunut sen jälkeen radikaalisti mm. kansainvälistymisen ja digitalisaation seurauksena eikä nykyinen verojärjestelmä pysty enää vastaamaan muuttuneen liiketoiminnan mukanaan tuomiin haasteisiin. Nykymaailmassa yritys voi tarjota palvelujaan ympäri maailmaa sijaitseville asiakkaille ilman tarvetta perustaa kohdemaahan tytäryhtiötä tai sivuliikettä. Silti verotusoikeus määritetään edelleen sen perusteella, mihin maahan yritys on rekisteröitynyt tai missä sillä on kiinteä toimipaikka. Tätä todellisen arvonluonnin ja verotusoikeuden jakautumisen välistä ristiriitaa on pyritty ratkaisemaan uudistusesitykseen sisältyvän Pilari 1:n avulla. Pilari 1:n vaikutukset jäänevät kuitenkin melko vähäisiksi, koska se on rajattu koskemaan vain pientä osaa rajatuilla toimialoilla toimivien suuryritysten voitoista.

Toinen – ja vielä keskeisempi – nykyisen verojärjestelmän ongelma 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. Kansainvälistä minimiyhteisöverokantaa koskeva uudistusesityksen toinen osa Pilari 2 pyrkii vastaamaan tähän haasteeseen. Monet keskeiset yksityiskohdat, kuten minimiverokannan taso, ovat toistaiseksi avoimia, mutta jos verokanta asetetaan riittävän korkealle ja efektiivisen verokannan laskenta pohjaa tiiviiseen veropohjaan, on Pilari 2:ssa valtava potentiaali.

Voitonsiirron kitkeminen on äärimmäisen tärkeää, koska ilmiön 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 vuosi. OECD:n vuonna 2015

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

tekemän arvion perusteella vuotuinen menetys on globaalisti 100–240 miljardia[1]. Tuoreemman Kööpenhaminan ja Berkeleyn yliopistotutkijoiden laatiman arvion mukaan globaali menetys on noin 200 miljardia[2]. Suomen veromenetyksistä arvioita ovat laatineet mm. Finnwatch ja VATT. Finnwatchin ennen ATADin toimeenpanoa vuonna 2016 julkaistun arvion mukaan voitonsiirto rokottaa Suomen yhteisöverotuloja 430–1 400 miljoonan euron verran[3]. VATT päätyi vuosi sitten laatimassaan arviossa siihen, että menetys liikkuu sadoissa miljoonissa[4]. Jo aiemmin viitattu Kööpenhaminan ja Berkeleyn yliopistotutkijoiden arvio yltää puolestaan noin 650 miljoonaan euroon (USD 798) vuodessa.

Finland loses 12% of its corporate tax revenue because of these tax havens:

	Profits lost ($, Millions)	Tax revenue lost ($, Millions)	Tax revenue lost (% of corp. tax revenue)
All havens	3,988	798	12%
EU havens	3,345	669	10%
Belgium	364	73	1%
Cyprus	2	0	0%
Ireland	1,064	213	3%
Luxembourg	728	146	2%
Malta	48	10	0%
Netherlands	1,139	228	3%
Non-EU tax havens:	643	129	2%
Switzerland	282	56	1%
Bermuda, Caribbean, Puerto Rico, Hong Kong, Singapore and others	361	72	1%

Arvio Suomen voitonsiirrosta johtuvista veromenetyksistä (lähde: Zucman, Wier & Torslov 2017, https://missingprofits.world/)

Riittävän korkea minimiyhteisövero veisi pohjan voitonsiirrolta, koska se avaisi mm. yrityksen ylimmän emoyhtiön sijaintimaalle oikeuden verottaa ulkomaisen tytäryhtiön aliverotettuja voittoja. Samalla minimiyhteisövero kitkisi tehokkaasti haitallista maiden välistä verokilpailua, koska yhdessä maassa yritykselle myönnettyjen verolomien tai muiden etuuksien vuoksi verottamatta jääneitä voittoja verotettaisiin muualla. Tällöin motiivit verolomien ja muiden erityisten veroetuuksien tarjoamiselle katoaisivat eivätkä maat pystyisi houkuttelemaan

[1] https://www.oecd.org/tax/beps/
[2] https://missingprofits.world/
[3] https://finnwatch.org/images/pdf/jaavuori.pdf
[4] https://vatt.fi/-/yritysten-voitonsiirrosta-iso-lovi-verottajan-kukkaroon

alueelleen yrityksiä minimiyhteisöverokantaa matalammilla yhteisöverokannoilla tai veropohjaan aukkoja poraavilla vähennyksillä. Erityisten veroetuuksien, kuten verolomien, on todettu kiihdyttävän haitallista verokilpailua ja johtavan usein epätehokkaaseen lopputulemaan. Mm. OECD on suositellut, että verotuksen alentaminen – jos sellaista halutaan tavoitella – tapahtuisi ennemmin tiiviiden veropohjien ja alempien yleisten verokantojen kautta[5].

Kansainvälistä minimiyhteisöverokantaa koskevan Pilari 2:n voidaan perustellusti todeta olevan sekä Suomen yhteisöverokertymän että voitonsiirron ja haitallisen verokilpailun kitkemisen näkökulmasta huomattavasti Pilari 1:sta tärkeämpi.

Seuraavaksi käsittelemme tarkemmin Pilari 1:n ja 2:n toteutusta viimeaikaisiin vaihtoehtoisiin tai täydentäviin esityksiin peilaten. Lausuntopyynnön erittäin tiukasta aikataulusta johtuen keskitymme vain näkemyksemme mukaan keskeisimpiin seikkoihin.

Pilari 1: Kaavamaiseen verotukseen siirtyminen kannatettavaa, toteutus jää laihaksi

Verotusoikeuden uudelleenjakoa koskevassa Pilari 1:ssä otetaan askeleita kohti konsernitasolla tapahtuvaa verotusta ja verotusoikeuden kaavamaista jakoa (unitary taxation, formulary apportionment). Esitetty malli jää siihen sisältyvien rajausten vuoksi kuitenkin kauas aidosta unitary taxation -mallista.

Pidemmälle vietynä tällainen veromalli kitkisi erittäin tehokkaasti voitonsiirtoa ja haitallista verokilpailua sekä johtaisi verotuottojen nykyistä reilumpaan jakoon eri maiden kesken. Aidon unitary taxation -mallin käyttöönotto johtaisi käytännössä siirtohinnoittelusta ja erillisyhtiöverotuksesta luopumiseen. Verotettava voitto laskettaisiin konsernitasolla ja verotusoikeus jaettaisiin eri maiden kesken yhteisesti sovitulla kaavalla, joka kuvastaisi mahdollisimman hyvin sitä, miten arvo liiketoiminnassa syntyy. Tällainen aito konsernitason kaavamainen verotusoikeuden jako johtaisi tilanteeseen, jossa yhtiö ei voisi vaikuttaa verotuksen tasoon siirtämällä voittoja kirjanpidollisesti maasta toiseen. Maat voisivat edelleen pyrkiä houkuttelemaan alueelleen yritysten tosiasiallisia toimintoja, jotka vaikuttaisivat verotusoikeuden jakoon esimerkiksi henkilöstömäärien tai tasevarallisuuden kautta[6], mutta pelkkien kirjanpidollisten tulovirtojen houkuttelusta ei enää olisi hyötyä. Näin malli purisi myös verokilpailun haitallisiin muotoihin.

Pilari 1 jää kuitenkin kauas tällaisesta aidosta unitary taxation -mallista. Siinä ei esitetä nykyisen yritysverojärjestelmän korvaamista uudella kaavamaiseen jakoon perustuvalla

[5] https://www.oecd.org/mena/competitiveness/38758855.pdf
[6] Erilaisissa esityksissä (kuten EU:n CCCTB:ssä tai tuoreemmassa BEFIT:issä) verotusoikeuden jakokaavan on esitetty perustuvan esimerkiksi seuraaviin komponentteihin: työntekijöiden ja palkkojen kokonaismäärä, myynti ja aineellinen omaisuus. Kaavaan olisi luonnollisesti mahdollista sisällyttää myös muita osatekijöitä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

mallilla, vaan nykyjärjestelmän lisäksi esitetään sovellettavaksi uusia, tietyn kokorajan ylittäviä yrityksiä koskevia, verotusoikeudenjakosäännöksiä. Tämä tekee verojärjestelmästä entistä monimutkaisemman. Koko yritysverojärjestelmän korvaaminen konsernitason kaavamaiseen jakoon perustuvalla mallilla olisi puolestaan yksinkertaistanut verotusta merkittävästi. Pilari 1:ssä verotettavan tuloksen jakautuminen eri maiden kesken perustuu edelleen pääosin huonosti toimivaan siirtohinnoitteluun, joka mahdollistaa voitonsiirron.

Uudet säännökset uudelleenallokoisivat voittojen verotusoikeutta yrityksen rekisteröintimaasta niihin maihin, joissa yrityksen asiakkaat sijaitsevat. Uudelleenallokointi perustuisi yksin yrityksen myyntiin eikä muilla yritystoiminnan arvonluontia kuvaavilla tekijöillä olisi painoarvoa. Malli ei siis edes pyri uudelleenjakamaan verotusoikeutta mahdollisimman reilusti yritysten arvonluonnin perusteella, vaan uudelleenkohdistamaan osan verotuotoista yrityksen keskeisille markkina-alueille.

Uudelleenallokointi koskisi vain pientä osaa tietyillä toimialoilla (automaattiset digipalvelut ja kuluttajiin suuntautuva liiketoiminta) toimivien yritysten voitoista, vaikka voitonsiirto ja muut nykyisen verojärjestelmän ongelmat eivät rajoitu näihin toimialoihin. Toimialarajaus aiheuttanee myös isoja määrittelyhaasteita etenkin kuluttajiin suuntautuvan liiketoiminnan osalta. Tältä kannalta esimerkiksi Yhdysvaltojen esitystä, jossa toimialarajausta ei ole, voidaan pitää OECD:n Pilari 1 -esitystä parempana. Yhdysvaltojen mallin laajempi arvioiminen on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta, koska siitä ei ole julkaistu perusteellisia tietoja. Selvää kuitenkin on, että ollakseen tehokas, siihen sisältyviä yritysten koko- ja voittorajoja tulisi nostaa, jotta esityksen piiriin tulevien yritysten lukumäärä kasvaisi.

Rajatusta soveltamisalasta johtuen Pilari 1:n vaikutusten voidaan odottaa jäävän vähäisiksi niin globaalisti kuin Suomen yhteisverokertymän kannalta. Tätä puoltavat myös VM:n tuoreet arviot. Periaatteellisesti askeleella kohti konsernitason verotusta voidaan kuitenkin nähdä jonkinlaista arvoa.

Pilari 2: Riittävän korkeassa minimiyhteisöverossa valtava potentiaali, yksityiskohdat ratkaisevat

Pilari 2:n tavoitteena on kansainvälinen minimiyhteisövero, jota kaikkiin yritysten voittoihin voidaan soveltaa riippumatta siitä, missä maassa verotettavaa tulosta kirjanpidollisesti näytetään. Yksinkertaistetusti toisille maille annettaisiin oikeus verottaa niitä voittoja, joiden efektiivinen veroaste jää yrityksen verotuksellisessa kotimaassa alle sovitun tason. Näin toteutettuna minimiyhteisöverosääntely ei edellytä sitä, että kaikki maailman maat sitoutuvat verottamaan yrityksiä tietyllä tasolla ja minimiyhteisöverosta voitaisiin käytännössä sopia myös pienemmän maajoukon kesken.

Minimiyhteisöveron tasosta ei ole vielä päätetty. Riittävän korkea minimiyhteisöverotaso kitkisi voitonsiirtoa ja haitallista verokilpailua erittäin tehokkaasti. Yritykset eivät voisi

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

saavuttaa matalampaa verotuksen tasoa siirtämällä voittojaan matalamman verotuksen maihin, koska toiselle maalle – Pilari 2:n ensisijaisen säännöksen mukaan konsernin emoyhtiön verotukselliselle kotimaalle – syntyisi oikeus “täydennysverottaa” voittoja, joiden efektiivinen veroaste jää alle sovitun minimin. Näin ollen valtioiden kannusteet kilpailla alhaisella yhteisöveron tasolla, verolomien kaltaisilla erityisillä veroetuuksilla tai veropohjaa kaventavilla vähennyksillä vähenisivät merkittävästi. Käytännössä minimiyhteisövero toimisi siis usein vastaavasti kuin Suomessakin voimassaoleva väliyhteisöverolainsäädäntö.

Minimiyhteisöverokannan kohdalla huomionarvoista on se, että kyse on nimenomaan sovituilla säännöillä laskettavasta efektiivisestä verokannasta eikä valtion nimellisestä yhteisöverokannasta. Näin ollen valtiot eivät voi kiertää säännöksiä nostamalla nimellistä yhteisöverokantaansa, mutta luomalla samanaikaisesti veropohjaan efektiivistä veroastetta laskevia reikiä. Olennaista on niin ikään se, että efektiivistä veroastetta tarkastellaan yrityksen jokaisen toimintamaan osalta erikseen. Tällöin yhdessä maassa maksetut korkeammat verot eivät anna oikeutta vältellä veroja toisessa maassa. Myös Yhdysvallat ovat siirtymässä omassa GILTI-sääntelyssään tällaiseen nk. jurisdictional blending -malliin.

Minimiyhteisöverokannan tasolla on keskeinen rooli kahdesta syystä. Ensinnäkin liian matalalle asetettu minimiyhteisöverokanta voisi johtaa tilanteeseen, jossa haitallisesta verokilpailusta ei päästäisi kokonaan eroon, vaan nykyinen kohti nollaverokantoja käytävä ‘race to the bottom’ -verokilpailu korvautuisi uudella ‘race to the minimun’ -verokilpailulla eli valtiot voisivat edelleen pyrkiä laskemaan verokantojaan mahdollisimman alas efektiivisen minimiyhteisöverokannan asettamissa rajoissa. Tämän ehkäisemiseksi minimiyhteisöverokannan olisi hyvä vastata tasoltaan tämänhetkistä globaalia keskiarvoa tai olla sitä korkeampi. Vuonna 2020 globaali yhteisöverokantojen keskiarvo oli Tax Foundationin mukaan 23,85 % (BKT:llä painotettuna 25,85 %)[7]. Minimiverokannan asettamista lähelle 25 prosenttia voidaan pitää tavoiteltavana, mitä on suositellut myös kansainvälisistä veroasiantuntijoista koostuva asiantuntijaelin Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation ICRICT[8]

Toiseksi minimiyhteisöverokannan taso määrittää hyvin pitkälti sen, kuinkan paljon OECD:n verouudistus kasvattaa yhteisöverokertymiä niin globaalisti kuin Suomessakin. Tämä käy selkeästi ilmi myös VM:n selvityksestä, jossa esitettiin OECD:n laskentatyökalulla tehtyjä arvioita. Arvioiden mukaan Pilari 1:n vaikutukset jäivät melko vähäisiksi. Pilari 2:n vaikutukset sen sijaan kasvoivat sen mukaan, mitä korkeammalle minimiyhteisöverokanta mallinnuksessa asetettiin. Korkein mallinnettu verokanta oli 15 prosenttia.

[7] https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/
[8] https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5d979e6dc5f7cb7b66842c49/1570217588721/ICRICT-INTERNATIONAL+CORPORATE+TAX+REFORM.pdf

Taulukko 3. Arvio pilari II:n vaikutuksesta sekä pilari I:n amount A:n ja pilari II:n yhteisvaikutuksesta Suomen yhteisöverokertymään OECD:n työkalun avulla arvioituna, milj. euroa vuoden 2016 tasossa (suluissa prosenttia Suomen yhteisöverotuotosta)

		Minimiverokanta		
		10 %	12,5 %	15 %
Pilari II	Suora verovaikutus	+41 – +50 (+0,9 – +1,1 %)	+75 – +91 (+1,6 – +2,0 %)	+113 – +139 (+2,5 – +3,0 %)
Pilari I:n amount A:n ja pilari II:n yhteisvaikutus	Suora verovaikutus	+41 – +50 (+0,9 – +1,1 %)	+74 – +91 (+1,6 – +2,0 %)	+113 – +138 (+2,4 – +3,0 %)
	Suora vaikutus sekä vaikutus vähentyneestä voitonsiirrosta	+65 – +86 (+1,4 – +1,9 %)	+112 – +150 (+2,4 – +3,2 %)	+166 – +223 (+3,6 – +4,8 %)

Juuri julkaistussa EU Tax Observatoryn tutkimuksessa on mallinnettu laajemmin minimiyhteisöverokannan vaikutuksia EU-maihin[9]. Siinä esitettyjen arvioiden perusteella minimiyhteisöverokannan vaikutukset Suomeen kaksinkertaistuvat, jos verokantaa korotetaan 15 prosentista Yhdysvaltojen alunperin esittämään 21 prosenttiin[10]. Verovaikutusarviot ovat huomattavasti VM:n mallinnusta korkeampia ja liikkuvat Suomen tapauksessa vuositaolla 1,7-6,2 miljardissa eurossa veroasteesta (15–30 %) riippuen.

Kehittyvien maiden kannalta Pilari 2:n toteutusta voitaisiin vielä parantaa

Pilari 2:n mukaisen minimiyhteisöverokannan positiiviset vaikutukset olisivat isot Suomen kaltaisessa maassa, jossa sijaitsee kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien yritysten pääkonttoreita (emoyhtiöitä). Globaalin etelän kannalta Pilari 2:n mukaista minimiyhteisöverosääntelyyyn liittyvää verotusoikeuden jakoa voi olla mahdollista vielä kehittää, koska ehdotettu malli voi joissain tilanteissa suosia suhteettomasti usein globaalissa pohjoisessa sijaitsevia pääkonttorimaita antaen näille etuoikeuden ns. aliverotettujen voittojen verotukseen.

Tiivistetysti Pilari 2:ssa lasketaan ensin aliverotettujen voittojen määrä yrityksen toimintamaakohtaisesti. Aliverotetuilla voitoilla tarkoitetaan voittoja, joihin ei ole kohdistunut efektiivisen minimiyhteisöverokannan mukaista verotusta. Seuraavaksi näitä aliverotettuja voittoja koskeva verotusoikeus annetaan toisille maille Pilari 2:ssa esitettyjä ensisijaisuussääntöjä noudattaen. Käytännössä verotusoikeus annetaan ensisijaisesti konsernin pääkonttorimaalle nk. IIR-säännön nojalla (income inclusion rule). IIR-sääntö vastaa monilta osin Suomessakin voimassaolevaa väliyhteisölainsäädäntöä. Mikäli pääkonttorimaa ei käytä oikeuttaa verottaa aliverotettuja tuloja, saa maa, josta voittoja on

[9] https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2021/06/EUTO2021-1.pdf
[10] Myöhemmin Yhdysvallat ovat ilmaisseet olevansa valmiita laskemaan minimiyhteisöverokantaa alimmillaan 15 prosenttiin, jossei globaalia sopimusta muuten saavuteta. Tästä huolimatta Yhdysvallat on painottanut, että neuvottelusissa tulee tähdätä korkeampaan tasoon.

siirretty oikeuden verottaa voittoja nk. UTPR-säännön nojalla (under taxed payments rule). Tällöin verotus voisi tapahtua esimerkiksi eväämällä konsernin sisäisten maksujen vähennyskelopoisuus. Lisäksi Pilari 2:n säännökset sisältävät vielä kolmannen ns. STTR-säännön (subject to tax rule), mutta säännöksen soveltaminen edellyttäisi muutoksia voimassaoleviin verosopimuksiin ja sen roolin uskotaan siksi jäävän vähäiseksi. STTR:ssä olisi kyse eräänlaisesta lähdeverosta.

Pääkonttorimaita suosivasta ensisijaisuusjärjestyksestä johtuen maille, joissa yrityksillä on esimerkiksi tuotannollista toimintaa, mutta ei pääkonttoria, ei useinkaan syntyisi uutta verotuottoa, vaikka voitonsiirto olisi tosiasiallisesti tapahtunut tällaisesta maahan kolmanteen maahan. Tämän eriarvoisuuden ratkaisemiksi Pilari 2:lle on esitetty myös toisenlaisia verotusoikeuden jakoperusteita, jotka kohtelisivat erilaisia maita tasa-arvoisemmin. Tällainen on esimerkiksi Cobham & al. esittelemä METR-malli (minimum effective tax rate for multinationals), jossa aliverotettujen voittojen jako perustuu useat tekijät huomioivaan jakokaavaan eikä laita eri maita ensisijaisuusjärjestykseen[11]. Finnwatch pitää kaavamaista jakoa harkinnanarvoisena vaihtoehtona, mikäli keskustelu aliverotettujen voittojen verotusoikeuden jaosta avattaisiin OECD:ssä. Tärkeintä kuitenkin on, että minimiyhteisöveron asettamisen kanssa edetään määrätietoisesti ja minimiyhteisövero asetetaan riittävän korkealle tasolle.

[11] https://ies.fsv.cuni.cz/sci/publication/show/id/6412/lang/en