Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Professori Marjaana Helmisen lausunto asiassa:
O 18/2021 vp OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke

Lausunto

OECD:n Pilar I- ja Pilar II-hankkeet merkitsisivät toteutuessaan merkittävää muutosta siihen, miten yhteisöverotuksella kerätyt verotulot jakautuvat eri valtioiden välillä ja miten alhaista yhteisöverotusta voidaan käyttää verokilpailun välineenä. Vaikka hankkeista ei ole odotettavissa huomattavaa yhteisöverotulojen kasvua Suomessa, hankkeet ovat kokonaisuudessa Suomen edun mukaisia.

Perustelut

Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta käsittelee OECD:n digitaalisen talouden verohaasteita koskevia Pilar I- ja Pilar II-hankkeita. Kysymyksessä on hyvin kunnianhimoinen hankekokonaisuus, jonka toteutuminen on vielä epävarmaa. Vielä ei ole varmaa missä laajuudessa Pilar I ja/tai Pilar II toteutuvat. Tässä vaiheessa hankkeiden monista keskeisistä yksityiskohdista ei vielä ole varmuutta. Tästä johtuen en katso

tarkoituksenmukaiseksi arvioida tässä lausunnossani hankkeiden teknisiä yksityiskohtia vaan keskityn hankkeen merkitykseen yleisemmällä tasolla.

Kysymyksessä on merkittävä kansainvälisen verotuksen hanke, jossa Suomen on syytä olla mukana, mikäli keskeiset valtiot ryhtyvät soveltamaan järjestelmää. Uuden järjestelmän ulkopuolelle jääminen ei olisi tarkoituksenmukaista, vaikka hankeen toteutuminen merkitsisikin tietyiltä osin Suomen verosuvereniteetin kaventumista (esimerkiksi minimiyhteisövero). Tämä johtuu siitä, että Pilar I- ja Pilar II-järjestelmä on suunniteltu siten, että joka tapauksessa joku järjestelmän implementoinut valtio verottaa järjestelmän piiriin kuuluvia tilanteita, ellei Suomi sitä tee. Lisäksi on otettava huomioon, että jos hanke ei jossakin muodossa toteutuisi, useat valtiot kuitenkin oma-aloitteisesti omaksuisivat samantapaisia mutta kuitenkin erilaisia ratkaisuja omaan kansalliseen verolainsäädäntöönsä. Tämä johtaisi kaikkien kannalta huonoon tilanteeseen. Kaksinkertaisen verotuksen vaara olisi ilmeinen ja kansainvälisen verosuunnittelun tarve lisääntyisi entisestään. Mitä useammat valtiot sitoutuvat samanlaiseen kansainvälisen yhteisöverotuksen järjestelmään, sitä paremmin järjestelmä toimii.

Toteutuessaan OECD:n Pilar I- ja Pilar II-hankkeet merkitsisivät merkittävää muutosta siihen, miten yhteisöverotuksella kerätyt verotulot jakautuvat eri valtioiden välillä. Toteutuminen merkitsisi huomattavia muutoksia sekä Suomen kansalliseen verolainsäädäntöön että verosopimuksiin. Tarkoituksena on allokoida verotusoikeutta aikaisemmasta poiketen ns. markkinavaltioon (valtio, jossa kansainvälisellä konsernilla on myyntiä tai käyttäjiä) ja varmistaa vähintään tietyntasoinen efektiivinen verotus.

Koska Suomi on pieni markkina-alue, jolla on suhteellisen tiivis yhteisöveropohja ja kohtuullisen tasoinen yhteisöverokanta, ei ole odotettavissa, että Suomen verotulot uudessa järjestelmässä huomattavasti nousisivat. Päin vastoin, joissakin tilanteissa verotusoikeus allokoituisi nykyistä suuremmassa määrin Suomen ulkopuolelle. Välillisesti Suomi hyötyisi kuitenkin siitä, että hyvin alhaiseen yhteisöverotukseen perustuva valtioiden välinen verokilpailu vähenisi ja yritysten kannustin käyttää hyvin matalan verorasituksen valtioita verosuunnittelussa vähentyisi.

Järjestelmän heikkoutena on se, että se lisää väistämättä verolainsäädännön monimutkaisuutta ja hallinnollisia kustannuksia sekä verovelvollisilla että Verohallinnossa. Tämä on väistämätöntä, vaikka esitetyn järjestelmän monimutkaisia säännöksiä vielä pystyttäisiin yksinkertaistamaan. Varsinkin pienille yrityksille hallinnollinen taakka olisi ylimitoitettu. Tästä johtuen on perusteltua, että ehdotetut

järjestelmät ainakin aluksi soveltuisivat ainoastaan suuriin, verotuksen kokonaisuuden kannalta merkittäviin kansainvälisiin toimijoihin (liikevaihto, tuottoprosentti), kuten tällä hetkellä suunnitellaan.

On kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että vanhan järjestelmän rinnalle suunniteltu uusi järjestelmä ei saa aiheuttaa kaksinkertaista verotusta. Myös uudesta monimutkaisesta järjestelmästä väistämättä seuraavat erilaiset tulkintaerimielisyydet on ratkaistava nopeasti, tehokkaasti ja kaikkia tapaukseen liittyviä valtioita koskien sitovasti. Tähän liittyen OECD:n vielä keskeneräinen valmistelu on oikeansuuntaista.

Suomi voi sitoutua OECD:n hankkeisiin vain siinä laajuudessa kuin ne ovat EU-oikeuden kanssa sopusoinnussa. Hankkeet eivät esimerkiksi saa johtaa ristiriitaan SEUT:n vapaan sijoittautumisoikeuden kanssa ilman hyväksyttävää oikeuttamisperustetta. On odotettavissa, että Komissio tulee esittämään EU-direktiiviä, jolla ainakin Pilar II:ta vastaavat periaatteet otetaan osaksi EU-vero-oikeutta siinä muodossa ja laajuudessa kuin ne EU:n sisämarkkinoiden kannalta on perusteltavissa. Komission esitykset ja niiden toteutuminen tulevat ratkaisevasti vaikuttamaan siihen, missä laajuudessa ja missä muodossa Suomen ja muiden EU-valtioiden on tarkoituksenmukaista tai mahdollista omaksua Pilar I:n ja Pilar II:n periaatteita kansalliseen verolainsäädäntöönsä ja verosopimuksiinsa.

Tällä hetkellä Suomen on seurattava aktiivisesti asiaan liittyvien OECD- ja EU-hankkeiden etenemistä.

Turussa 6.6.2021



Marjaana Helminen
Professori, Helsingin yliopisto
marjaana.helminen@helsinki.fi