Verohallinto
PL 10
00052 VERO

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Eduskunta
Valtionvarainvaliokunta
Verojaosto

8.6.2021

LAUSUNTO OECD:n KANSAINVÄLISEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISHANKKEESTA

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) digitaalisen talouden verohaasteita koskevan hankkeen (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy) puitteissa on tehty ehdotuksia kansainvälisen yritysverotuksen uudistamisesta. Esitämme pyydettynä asiantuntijalausuntona hankkeesta kunnioittavasti seuraavaa.

Hankkeessa ehdotetuista uudistuksista

Ehdotetut uudistukset eivät rajaudu pelkästään digitaalista liiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin. Hankkeeseen sisältyy kaksi sääntelykokonaisuutta: pilari I ja pilari II. Pilari I koskee verotusoikeuden uudelleenallokaatiota valtioiden välillä ja pilari II globaalia minimiverotusta. Molemmissa pilareissa on useita kysymyksiä, joiden osalta valtiot eivät ole vielä saavuttaneet ratkaisua eikä ratkaisua ole vielä myöskään siitä, tulisiko pilarit käsitellä yhdessä. Pilareiden teknisten työn edistymistä kuvaavat raportit[1] (jatkossa "tekninen raportti") on julkaistu lokakuussa 2020.

Teknisissä raporteissa esitetyt sääntelykokonaisuudet ovat molempien pilareiden osalta hyvin monimutkaisia. Ehdotetut uudistukset tarkoittaisivat käytännössä täysin uudentyyppistä ja osin kansainvälisen yritysverotuksen vallitsevista perusperiaatteista poikkeavaa sääntelyä, joka aiheuttaisi merkittävää hallinnollista taakkaa sekä verovelvollisille että Verohallinnolle.

Vaikutukset Verohallinnossa

Ehdotettu järjestelmä on laaja kokonaisuus, mikä aiheuttaisi järjestelmän käyttöönottovaiheessa kustannuksia Verohallinnolle. Hallinnolliset vaikutukset eivät rajoittuisi ainoastaan alkuvaiheen merkittäviin selvityksiin, koska ehdotettu uusi järjestelmä edellyttäisi, että niin verovelvollisten kuin verohallintojen on jatkossa sovellettava täysin uudentyyppistä sääntelyä olemassa olevan verotusjärjestelmän rinnalla. Uusi järjestelmä vaikuttaisi Verohallinnossa muun muassa verovalvontaan, tietojärjestelmiin, tietovirtoihin, ilmoittamismenettelyyn, tietojenvaihtoon sekä ohjeistukseen. Tilanteet, joihin sääntelyllä on tarkoitus puuttua, ovat usein monimutkaisia ja niihin sisältyy rajat ylittävä luonne, jonka johdosta sääntelyn soveltamiseen liittyy haasteita ja tulkintakäytännön muodostuminen vie aikaa.

[1] OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS ja OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS

Pilari I sääntelykokonaisuuden erityisesti niin sanottu Amount A ehdotus eli uusi verotusoikeus toisi mukanaan uuden järjestelmän, jota sovellettaisiin olemassa olevan yhteisöverojärjestelmän rinnalla siten, että näillä kahdella olisi keskenään rajapintoja. Teknisessä raportissa esitetyn mukaisesti toteutuessaan Amount A aiheuttaisi Verohallinnolle merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisten vaikutusten kokoluokka riippuu kuitenkin ehdotuksen lopullisesta sisällöstä ja yksityiskohdista, kuten esimerkiksi sääntelyn tarkemmasta soveltamisalasta, jota ei ole vielä ratkaistu. Niin sanotun Amount B ehdotuksen tavoitteena on yksinkertaistaa etuyhteysyritysten välisten transaktioiden siirtohinnoittelua, lisätä oikeusvarmuutta ja ehkäistä tulkintariitoja. Amount B ehdotus voisi kuitenkin tuoda mukanaan uusia tulkintakysymyksiä esimerkiksi siitä, kuuluuko verovelvollisen harjoittama toiminta sen soveltamisalan piiriin. Verohallinnon näkökulmasta Amount B ehdotuksella ei odoteta olevan merkittäviä vaikutuksia hallinnolliseen taakkaan. Pilari I sääntelykokonaisuudessa mahdollisesti aikaansaatavan ratkaisun odotetaan poistavan ja kieltävän relevantit valtioiden yksipuoliset toimet kuten digipalveluverot. Myös tällaiset yksipuolisesti ja koordinoimattomasti käyttöönotettavat toimenpiteet voisivat aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia paitsi niille verovelvollisille, joihin niitä kohdistetaan, myös Verohallinnolle. Hallinnollinen taakka voi siten lisääntyä, vaikka uutta järjestelmää ei otettaisikaan käyttöön.

Pilari II:n minimiverotusta koskeva sääntely muodostaisi kokonaisuuden ja sisältäisi lukuisia toisiinsa kytkeytyviä sääntöjä. OECD-raporttien ehdotukset koskettaisivat mitä todennäköisimmin suuria yrityksiä. Esimerkiksi pilari II:n IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisrajaksi on tällä hetkellä ehdotettu 750 miljoonan euron liikevaihtoa konsernitasolla. Tyypillisesti tällaiset yritykset ovat listattuja konserneja, jolloin ne laativat konsolidoidun tilinpäätöksen esim. IFRS-standardien mukaan, ja minimiverolaskenta voisi perustua tähän konsolidoituun tilinpäätökseen. Verohallinto tuo esille, että minimiverosääntelyssä olisi kyse uudelle veropohjalle perustuvasta uudesta verosta, joka edellyttää esimerkiksi merkittävää järjestelmäkehitystä ja uuden ilmoittamismenettelyn. Tämän lisäksi sääntelyn valvonta tulisi edellyttämään uudenlaista mm. IFRS-sääntelyn syvällistä osaamista Verohallinnossa. Minimiverojärjestelmällä on rajapintoja myös nykyisen verojärjestelmän kanssa. Näihin rajapintoihin liittyy useita paikoin haasteellisiakin tulkintakysymyksiä.

Uuteen sääntelyyn liittyvä valvonta, kansainvälinen koordinaatio, analytiikka ja riskienhallinta tulevat vaatimaan huomattavasti resursseja. Täsmälliset vaikutukset hallinnolliseen taakkaan riippuvat vielä monista avoinna olevista järjestelmän piirteistä eikä tarkkaa arviota sääntelyn aiheuttamasta resurssitarpeesta voida tässä vaiheessa antaa. Pilari I ja pilari II sääntelykokonaisuuksilla pyritään ratkaisemaan sellaisia globalisaatioon ja digitalisaatioon liittyviä haasteita, jotka vaikuttavat maailmanlaajuisesti ja joihin liittyvissä tilanteissa lukuisilla valtioilla voi olla verotuksellisia intressejä. Verohallinnon kokemusten perusteella globaaleihin ongelmiin on tarkoituksenmukaista hakea ratkaisuja laajassa yhteistyössä. Järjestelmän toimivuuden kannalta sääntelykokonaisuus olisi hyvä laatia mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi. Tehokkaiden ja tarkoituksenmukaisten riitojen ennaltaehkäisy- ja ratkaisumekanismien kehittäminen on toivottavaa tulkintariitojen varalta.

Sami Laaksonen
Johtaja

Elina Pykönen
Johtava veroasiantuntija