Tiistai 8.6.2021

Kirjallinen lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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

Matti Ylönen
Yliopistonlehtori, Maailmanpolitiikka, Helsingin yliopisto
Vieraileva tutkija, Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, Tallinnan teknillinen yliopisto
matti.v.ylonen@helsinki.fi

Kiitän mahdollisuudesta kommentoida kansainvälisen yritysverotuksen uudistamishanketta. Viime vuosikymmeninä kasvava osuus taloudellisesta lisäarvosta on mennyt pääomien tuottoihin palkkojen sijaan (OECD 2015) samalla, kun tulojen ja varallisuuden globaali eriarvoisuus on kasvanut hälyttävästi (Milanovic 2017; Piketty 2019). Ongelmia voidaan hillitä hyvällä yhteisöverojärjestelmällä, jonka kehittämistä tukevat myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (SDG 17.1). G20-ryhmä sitoutui jo vuonna 2013 kehittämään monikansallisten yritysten verotusoikeuksia vastaamaan paikkoja, ”joissa toiminta ja arvonluonti tapahtuu” (G20 2013). Globaali minimiyhteisövero olisi tärkeä askel eteenpäin. Moni merkittävä yksityiskohta on kuitenkin ratkaisematta.

Pääviestini minimiyhteisöveron osalta on:

- 15 prosentin globaali minimitaso yhteisöverolle olisi merkittävä parannus nykytilaan, mutta **on perusteltua tavoitella 25 prosentin minimiverokantaa**.

Toisaalta uudistuksessa esitetään myös uusia tapoja verotusoikeuksien jakoon digitaalisessa liiketoiminnassa. Tähän liittyen lausuntoni keskeiset viestit ovat:

- **750 miljoonan euron liikevaihtoraja on liian korkea.** Sen taustalla olevat laskelmat hallinnollisista kustannuksista perustuvat anekdotaaliseen tietoon.
- **Kaavamaisesti jaettavien verotusoikeuksien kaavat ovat liian kapeita**. Esimerkiksi alustatalouden jättiyritys Amazon jäisi nykyisellään uuden verojärjestelmän ulkopuolelle.
- Kaavamaisesti jaettavien verotusoikeuksien määrittelyssä käytettäisiin myös maakohtaisella talous- ja veroraportoinnilla saatuja tietoja. **Maakohtaisessa raportoinnissa on ilmennyt merkittäviä puutteita, jotka pitää korjata.**

Lausuntoni jakautuu neljään osaan perustuen niihin teemoihin, joita osaan parhaiten kommentoida. Ensimmäiseksi kuvaan aloitteen taustoja. Toisessa osassa keskityn aloitteeseen globaalista minimiverosta (Pilari II), kolmanneksi käsittelen Pilari I:tä ja etenkin sen 750 miljoonan euron liikevaihtorajaa. Neljänneksi tuon vielä esiin, kuinka OECD:n hankkeen kommenttikierrokset ovat korostaneet riippumattoman verotutkimuksen merkitystä.

1. Taustaa

G7-maat saavuttivat huippukokouksessaan yhteisymmärryksen globaalista minimiyhteisöverosta, jonka verokanta olisi *vähintään* 15 prosenttia (G7 2021). **Tärkeä tarkennus ”vähintään” jäi aihetta koskeneessa uutisoinnissa vähälle huomiolle.** Poliittinen kenttä on nyt auki **esimerkiksi 25 prosentin minimiyhteisöverolle**, joka loisi merkittäviä resursseja polttaviin kriiseihin ja eriarvoisuuteen vastaamiseen. G7-ryhmä edustaa toki vain seitsemää toisen maailmansodan voittajavaltiota, eikä se voi 2020-luvulla enää sanella yhtä helposti päätöksiä yli Kiinan ja muiden nousevien mahtien kuin aiemmin. Silti julistuksella on tärkeä symbolinen arvo.

Esimerkiksi viidentoista prosentin minimiyhteisövero ei tarkoita sitä, että kaikki yhteisöveroparatiisit nostaisivat verokantansa 15 prosenttiin. Jos esimerkiksi suomalainen suuryritys saavuttaisi Irlannin aggressiivista veroympäristöä hyödyntämällä viiden prosentin

efektiivisen verokannan, voisi Suomi verottaa yritystä siten, että todelliseksi efektiiviseksi verokannaksi tulisi 15 prosenttia. Yritysten kannustimet kirjata voittojaan yhtiöveroparatiiseihin vähenisivät huomattavasti samalla, kun verotulot globaaleihin kriiseihin vastaamiseksi kasvaisivat. Näin **globaali minimivero olisi tehokas työkalu, vaikka kaikki valtiot eivät siihen sitoutuisikaan**.

G7-maiden lausunnon takana oli kaksi OECD:n sihteeristön lokakuussa 2020 julkaisemaa raporttia, joiden takana oli OECD:n globaalin neuvottelufoorumin eli niin sanotun Inklusiivisen kehikon jäsenten tuki. Kehikossa on mukana on peräti 139 valtiota (OECD 2021). OECD esitti raporteissaan siirtymää kohti globaalimpaa kaavamaista suuryritysten verotusta, vaikka se tukeutuu osittain vahvasti myös vanhaan markkinaehtoperiaatteeseen. Markkinaehtoperiaatteen puitteissa kukin maa on verottanut monikansallisen yrityksen tytäryhtiöitä erillisinä yksikköinä tilanteessa, jossa globaalit suuryritykset ovat voineet suunnitella toimintaansa kokonaisuutena (Ylönen 2018). Yhdessä kansallisten lakien ja verosopimusten porsaanreikien kanssa tämä on auttanut suuryrityksiä näyttämään voittojaan matalan verotuksen maissa, joissa niillä ei juuri ole liiketoimintaa.

Ensimmäinen OECD:n ehdottamista pilareista puuttuisi tilanteisiin, joissa yhtiöiden keskeisten juridisten toimipaikkojen ja niiden palveluja käyttävien kuluttajien sijaintipaikkojen välillä on merkittäviä eroja. Tällaiset tilanteet yleistyvät digitaalisen talouden kasvaessa vauhdilla. Ykköspilari pyrkii irtaantumaan vanhasta markkinaehtoperiaatteesta tilanteissa, joissa yhtiöiden liiketoiminnasta iso osa tapahtuu maissa, joissa niillä on vain vähän työntekijöitä, tuotantolaitoksia tai muita tuotannontekijöitä. Tällaisia tilanteita syntyy digitaalisessa taloudessa yhä useammin.

Esimerkiksi käy Spotify, jonka Latinalaisen Amerikan liiketoimintaa on hoidettu Floridan Miamissa sijaitsevasta toimistohotellista käsin (Dredge 2019). OECD ehdottaa valtioille tietyissä tapauksissa uutta verotusoikeutta, joka pohjautuu koko konsernin voittoihin. Tällöin yhtiön voittoja voisivat joissain tapauksissa verottaa myös valtiot, joissa yhtiöllä on paljon asiakkaita mutta ei muuta toimintaa. Tämä on muutos markkinaehtoperiaatteesta kohti verotusoikeuksien kaavamaista jakoa (OECD 2020a, s. 98). Juuri kaavamainen jako mahdollistaa verotusoikeuksien jakamisen perustuen siihen, missä todellinen liiketoiminta tapahtuu. Ideaalitapauksessa kaavamaista verotusta käytettäisiin laajasti kaikkien suuryritysten verotuksessa – tämä on se suunta, mitä kohti pitää pyrkiä.

OECD:n ehdotuksessa kaavamaiseen verotukseen pohjautuvaa uutta elementtiä kutsutaan digitaalista liiketoimintaa harjoittavien yritysten osalta Amount A:ksi, kun taas yksinkertaista markkinointi- ja jakelutoimintaa harjoittavien yritysten kaavaa kutsutaan Amount B:ksi. Ehdotus kaavamaisesti laskettavien tulojen rajaamiseksi on poliittinen kompromissi, joka nykyisessä muodossaan jää suppeaksi. Suurin osa monikansallisten yritysten verotuksesta jäisi edelleen verosuunnittelulle hyvin alttiin markkinaehtoperiaatteen piiriin (Cobham ym. 2021).

Toisessa pilarissa sovittava minimiverokanta puuttuisi puolestaan muihin veropohjaa rapauttaviin käytäntöihin. Oikein toteutettuna OECD:n uudistus edistäisi laajemminkin yritysten verottamista globaalina kokonaisuutena. Kunnianhimon tasoa täytyisi kuitenkin nostaa, jotta tämä saavutetaan.

2. Minimiverokanta (Pilari II)

Globaalisti keskimääräinen yhteisöverokanta on tällä hetkellä noin 24 prosenttiyksikköä (Tax Foundation 2020). 1980-luvulta lähtien keskimääräiset verokannat ovat lähes puolittuneet, ja esimerkiksi **Yhdysvallat on nyt nostamassa yhteisöverokantaansa** (Stewart 2021). 15 prosenttiyksikön minimiverokanta olisi nämä kehityskulut huomioiden liian matala. Se voidaan nähdä lähinnä yrityksenä miellyttää vastaan haraavia valtioita kuten Irlantia, jotka hyötyvät perusteettomasti nykyisen järjestelmän valuvioista. **Järkevä tavoite olisi 25 prosentin minimiverokanta**. Sitä on ajanut esimerkiksi riippumaton yritysverotuksen uudistuskomissio, jonka jäseninä ovat muun muassa Maailmanpankin entinen pääekonomisti Joseph Stiglitz sekä Thomas Piketty (The Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation 2020).

Myös Bidenin hallinnon ehdottama 21 prosenttiyksikön minimiverokanta olisi järkevä kompromissi (U.S. Department of the Treasury 2021). Pääoman liikkuvuus luo kestämättömiä etuja pääomalle suhteessa palkansaajiin. Jos mahdollisuus kunnianhimoiseen minimiverokantaan menetetään nyt, on mahdoton sanoa, milloin tämä mahdollisuus toistuu. Kukin EU:n jäsenmaa voi säätää yhteisöverotasostaan itsenäisesti, mutta EU:ssa on ollut suunnitteilla yhteinen direktiivi tähän liittyen. Ainakin Kypros on ilmoittanut vastustavansa direktiiviä. Tästä syystä OECD:n aloitteen tehokasta läpivientiä tulisi tukea myös aktiivisella EU-politiikalla (Giegold 2021).

3. Verotusoikeuksien jakaminen digitaalista liiketoimintaa sekä yksinkertaista markkinointi- ja jakelutoimintaa harjoittavissa yrityksissä

Kuten ylempänä toin esiin, jää kaavamaisen verotuksen soveltamisala OECD:n ehdotuksessa liian kapeaksi. Olisi hyvä, jos aloitteen **soveltamisalaa voisi laajentaa** ja samalla yksinkertaistaa. Yksi keskeinen syy kapeaan soveltamisalaan on, että **mukaan otetuilta yrityksiltä vaaditaan globaalisti vähintään 750 miljoonan euron vuotuista liikevaihtoa**. Toiseksi kaavamaista verotusta sovellettaisiin vain tiettyihin erikseen listattuihin liiketoimintoihin. Kolmanneksi yrityksen ulkomaisen liikevaihdon ja liiketuottoprosentin täytyy ylittää sovitut rajat, jotka on määritelty hyvin korkeiksi (OECD 2020a, s. 22). **Korkea liiketuottoprosentin vaatimus puree huonosti alustatalouden jättiläisyrityksiin kuten vaikkapa Amazoniin,** joka on panostanut voimakkaaseen kasvuun ja markkinoiden valtaamiseen liikevoittoprosentin sijaan (Khan 2018; Murphy 2021). Tästä syystä näitä **raja-arvoja täytyy muokata.**

Monikansalliset yhtiöt voivat myös olla useissa valtioissa merkittäviä toimijoita, vaikka ne jäävät globaalisti ehdotetun 750 miljoonan euron liikevaihtorajan alle. Liikevaihdon perusteella sääntelyn ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi musiikin suoratoistopalvelu Tidal (alle 200m€) ja monia muita globaalisti tunnettuja alustatalouden yrityksiä. Kokonaisuudessaan ehdotettu raja poissulkee peräti 85–90 prosenttia monikansallisista yrityksistä (OECD 2015). OECD:n vaikutusarvioinnit (OECD 2020b; OECD 2020a, s. 22) perustelevat liikevaihtorajan asettamista 750 miljoonaan euroon sillä, että sen alentaminen aiheuttaisi merkittäviä hallinnollisia kustannuksia yrityksille. Kuitenkin samaisessa vaikutusarvioinnissa **OECD myöntää, että hallinnollisia kustannuksia koskevat tutkimukset ovat hyvin puutteellisia** ja perustuvat epäluotettavaan dataan (OECD 2020c, s. 160). Tätä keskeistä ongelmaa ei ole tuotu kunnolla esiin edes kansainvälisessä keskustelussa.

OECD puolustelee 750 miljoonan euron kokonaisliikevaihtorajaa myös sillä, että taulukon valossa liikevaihtorajan alentaminen ei lisäisi merkittävästi A-pilarin piiriin tulevan liiketoiminnan volyymiä. Toisaalta vaikutusarviossaan OECD itse toteaa, että yksittäisen vuoden (tässä tapauksessa 2016) **tarkastelu sivuuttaa esimerkiksi digitalisaation etenemisen** ja COVID-kriisin vaikutukset, jotka voivat muuttaa tilannetta nopeastikin (OECD 2020b, s. 34–36). Nyt tehdään siis päätös liikevaihtorajasta perustuen tietoihin, jotka voivat heijastella huonosti liiketoimintamalleja viiden tai viidentoista vuoden päästä. Kun otetaan huomioon tämä seikka ja hallinnollisten kustannusten arvioiden heikko laatu, **tulee liikevaihtorajaa alentaa**. Yhden vuoden laskelmissa ei ole myöskään huomioitu mahdollisuutta vähentää menneiden vuosien tappioita verotuksessa (OECD 2020b, s. 36).

OECD:n mukaan liikevaihtorajan alentaminen alle 750 miljoonaan euroon toisi sääntelyn piiriin myös paljon listaamattomia yrityksiä, joiden ei tällä hetkellä tarvitse laatia tilinpäätöksiään kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaan (OECD 2020a, s. 58–59). Tämä esitetään hallinnollisten kustannusten vuoksi negatiivisena asiana, mutta sen voi nähdä myös toisesta näkökulmasta. Mitä useampi alueellisesti tai globaalisti merkittävä suuryritys julkaisee keskenään vertailukelpoisia tilinpäätöksiä, sitä helpompaa näiden yhtiöiden liiketoimintaa on myös vertailla suhteessa toisiinsa. Tämä helpottaa oikeasuhteisen sääntelyn kehittämistä ja yritysten toiminnan arviointia. Viimeisenä OECD tuo esiin liikevaihtorajan alentamisen tuoman taakan verohallinnoille. Tueksi ei kuitenkaan esitetä mitään konkreettisia arvioita tai perusteluita (OECD 2020a, s. 59).

Teknisen raportin perusteella konsernin määrittelyssä käytettäisiin myös uutta suuryritysten verotuksen ja taloustietojen maakohtaista raportointia koskevaa sääntelyä (country-by-country reporting). Tähän liittyen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tuore raportti on tuonut huolestuttavia löydöksiä maakohtaisen raportoinnin todellisuudesta (European Court of Auditors 2021. Raportointi on jäänyt pitkälti yritysten vapaaehtoisuuden varaan eikä laaduntarkkailua juurikaan ole. Monet maat ovat jakaneet keskeisiä tietoja esimerkiksi rahanpesuun liittyen puutteellisesti. **Nämä maakohtaisen raportoinnin puutteet täytyy korjata** joka tapauksessa välittömästi. Ilman tällaista korjausta myös OECD:n aloite voi kärsiä merkittävästi.

4. Taustalla vaikuttava tiedontuotanto

Valtiovarainministeriön taustamuistion mukaan OECD sai yhteensä lähes 2000 sivua näkemyksiä esitykseen yhteensä lähes kahdeltasadalta toimijalta. Lähes kaikki näistä toimijoista edustivat elinkeinoelämää joko suoraan, etujärjestöjen, tai elinkeinoelämän ajatushautomoiden kautta. Tämä kuvaa verotusta koskevan tiedontuotannon rajua vääristymää. Valtiovarainvaliokunta (2019) on Suomessa esittänyt ”aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista.” Viimeisenä huomiona tuonkin esiin, että tämä prosessi vahvistaa edelleen ajatusta verotuksen riippumattoman ja monialaisen tutkimuksen ja tiedontuotannon tärkeydestä kaikilla tasoilla – myös Suomessa. Kun pelissä ovat euromääräisesti suuret yksityiset intressit, täytyy myös julkisen intressin perustua parhaaseen ja laaja-alaisimpaan käytettävissä olevaan tietoon.

Lähteet

Cobham, A., Faccio, T., Garcia-Bernardo, J., Jansky, P., Kadet, J. & Picciotto, S. (2021). A Practical Proposal to End Corporate Tax Abuse: METR, a Minimum Effective Tax Rate for Multinationals. IES Working Paper 8/2021

Dredge (2019). Spotify talks Latin American success: ‘We’ve built a castle…’. Musically 4.1.2019. https://musically.com/2019/01/04/spotify-talks-latin-american-success-weve-built-a-castle/

European Court of Auditors (2021). Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation. Special Report 3/2021. Bryssel: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

G20 (2013). G20 Leaders Declaration. http://www.g20.utoronto.ca/2013/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf

G7 (2021). G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué. https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communique

Giegold, S. (2021). Cyprus announces veto on minimum effective corporate taxation: Europe must act now. Sven-giegold.de 3.6.. https://sven-giegold.de/en/cyprus-announces-veto-on-minimum-effective-corporate-taxation/

Khan, L.M. (2018). Amazon’s Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal* 126, s. 710–805.

Milanovic, B. (2017). Tuloerot globalisaation aikakaudella. Tampere: Vastapaino.

Murphy, R. (2021). The G7 tax deal: a first reaction says there is a long way to go to get this right as yet. 5.6.2021 https://www.taxresearch.org.uk/Blog/2021/06/05/the-g7-tax-deal-a-first-reaction-says-there-is-a-long-way-to-go-to-get-this-right-as-yet/

OECD (2015). Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 - 2015 Final Report. OECD.

OECD (2020a). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint. Pariisi: OECD.

OECD (2020b). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment. Pariisi: OECD.

OECD (2021). Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. Updated February 2021. https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf.

Piketty, Thomas (2019). Pääoma 2000-luvulla. Helsinki: Into kustannus.

Stewart, Emily (2021). Biden wants to raise taxes to pay for infrastructure. He might need the world’s help. Vox.com 13.4.2021. https://www.vox.com/policy-and-politics/22381673/global-minimum-tax-janet-yellen-oecd

Tax Foundation (2020).

The Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (2020). The Global Pandemic, Sustainable Economic Recovery, and International Taxation. ICRICT.

U.S. Department of the Treasury (2021). *The Made in America Tax Plan.* https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf

Valtiovarainvaliokunta (2019). Valiokunnan lausunto VaVL 3/2021 vp O 48/2019 vp