Martti Nieminen

KTT, OTM, yliopistonlehtori

Tampereen yliopisto

LAUSUNTO ASIASSA O 18/2021 VP OECD:N KANSAINVÄLISEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISHANKE

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt minulta lausuntoa OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta. Kiitän mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja lausun asiasta seuraavaa**:**

Kansainvälinen yritysjärjestelmä perustuu niin sanotulle *erillisyhtiöperiaatteelle* ja konserniyhtiöiden välisissä liiketoimissa noudatettavalle markkinaehtoperiaatteelle. Erillisyhtiömallissa jokaista kansainväliseen konserniin kuuluvaa verotuksellista yksikköä (emoyhtiö, tytäryhtiö, kiinteä toimipaikka) verotetaan niin kuin se olisi konsernista erillinen itsenäinen yritys. Kyseinen verotusmalli perustuu kansainvälisessä yhteistyössä 1920-luvulla laadittuun kompromissiratkaisuun, jossa painottui erityisesti verotuksen käytännön toteuttaminen kussakin kansainvälisen konsernin toimintavaltiossa.

Erillisyhtiöperiaate on ristiriidassa konsernin taloudellisen luonteen kanssa, koska taloudellisessa mielessä konserni on yksi yritys. Tämä ristiriita tunnistettiin jo 1920-luvulla. Kansainvälisen verojärjestelmän ja taloudellisen todellisuuden välinen jännite on sen jälkeen jatkuvasti kasvanut. Globaalin talousjärjestelmän avautumisen ja teknologisen kehityksen myötä kansainvälisen konsernin toiminnot ovat eriytyneet niin, että yksittäinen konserniyhtiö suorittaa yleensä vain yksittäisiä rajattuja toimintoja (jakelu, markkinointi, rahoitus, valmistus, tutkimus- ja tuotekehitys, yms.). Samalla kansainvälisen konsernin arvokkain pääoma, yleensä aineeton pääoma, ja siten myös suurin osa konsernin maailmanlaajuisista voitoista, ovat kasaantuneet yhteen tai muutamiin valtioihin. Muissa valtioissa harjoitetaan vain rutiinitoimintaa, jonka merkitys konsernin tulonmuodostuksessa on vähäinen, jolloin myös konsernin voitoista vain pieni osa kohdistuu näihin maihin. Siten erillisyhtiöperiaate soveltuu erittäin huonosti nykyaikaiseen talousjärjestelmään. Viime vuosina talouden nopea digitalisoituminen on entisestään lisännyt verotuksellisen erillisyhtiöperiaatteen ja taloudellisen todellisuuden välistä jännitettä.

Vaihtoehtoinen tapa verotuksen järjestämiseen on konsernin *yhtenäisverotus*. Tämä verotusmalli vastaa erillisyhtiöperiaatetta paremmin taloudellista todellisuutta. Yhtenäisverotus on kansallisissa verojärjestelmissä yleisesti sovellettu malli. Myös Suomen kansalliseen yritysverojärjestelmään sisältyy yhtenäisverotusmallin keskeinen piirre, eli mahdollisuus tasata eri konserniyhtiöiden voitollisia ja tappiollisia tuloksia yhtiöiden välisellä konserniavustuksella.

Nyt käsiteltävänä oleva OECD:n uudistushanke on askel erillisyhtiöperiaatteesta kohti kansainvälisten konsernien yhtenäisverotusta. Tästä syystä ehdotusta voidaan toteutuessaan pitää periaatteellisesti merkittävimpänä kansainvälisen verotuksen uudistuksena sataan vuoteen.

OECD:n ehdotus jakautuu kahteen osaan: pilari I ja pilari II. Pilarit eivät ole järjestelmätasolla kytköksissä toisiinsa. Pilari I on teknisesti mahdollista toteuttaa ilman pilari II:ta, ja päinvastoin. Poliittisesti pilarit I ja II kuitenkin muodostavat kokonaisuuden. Syynä tähän on se, että pilari I lisää verotuloja erityisesti niin sanotuissa pienituloisissa ja keskisuurituloisissa maissa, samalla vähentäen verotuloja ainakin joissain suurituloisissa talouksissa. Pilari II puolestaan lisää verotuloja erityisesti suurituloisissa talouksissa, mukaan lukien Suomi.

OECD:n ehdotuksen vaikutuksia voidaan hahmottaa tarkastelemalla ehdotusta nykyjärjestelmän keskeisten ongelmakohtien näkökulmasta.

1. *Verotusvallan epätasapainoinen jakaantuminen valtioiden välillä*

   Kansainvälinen yritysverojärjestelmä on aikanaan rakennettu sen lähtökohdan varaan, että kullakin valtiolla on oikeus verottaa sen alueella harjoitetusta laajamittaisesta taloudellisesta toiminnasta saatua tuloa. Pitkään tilanne olikin se, että laajamittaisen taloudellisen toiminnan harjoittaminen toisen valtion alueella edellytti käytännössä aina fyysistä läsnäoloa ja yleensä myös merkittäviä toimintoja kyseisessä valtiossa. Siten rajat ylittävää liiketoimintaa harjoittavalle yritykselle muodostui kohdevaltioon verotuksellinen yksikkö (tytäryhtiö tai kiinteä toimipaikka), johon kyseisen valtion verotusoikeus voitiin kiinnittää ja johon voitiin kohdentaa merkittävä määrä verotettavaa tuloa.

   Kohdevaltion tosiasiallinen verotusoikeus on kuitenkin ajan mittaan kaventunut kahdesta syystä. 1) Niissä tapauksissa, joissa verotuksellinen yksikkö edelleen muodostuu kohdevaltioon, johtavat tälle yksiköllе kohdennettavien tulojen ja menojen määrittämistä koskevat säännöt (siirtohinnoittelu) monissa tapauksissa hyvin matalaan verotettavan tulon määrään kyseisessä valtiossa. 2) Fyysinen läsnäolo ei enää aina ole laajamittaisen taloudellisen toiminnan välttämätön edellytys. Siten kohdevaltioon ei välttämättä synny lainkaan verotuksellista yksikköä eikä siten myöskään verotusoikeutta. Tämä kysymys koskee erityisesti digitaalista liiketoimintaa.

   Seurauksena lisääntyneestä verotusvallan epätasapainosta useat maat ovat ottaneet käyttöön tai ovat ottamassa käyttöön niin sanottuja digiveroja, joilla ne ovat pyrkineet keräämään lisää verotuloja ulkomaisilta yhtiöiltä. Tällaiset valtioiden yksipuoliset toimenpiteet heikentävät rajat ylittävän liiketoiminnan edellytyksiä ja taloudellista tehokkuutta.

   OECD ehdotuksen Pilari I ”palauttaa” kohdevaltiolle oikeuden verottaa ulkomaisen yrityksen sen alueella harjoittamasta laajamittaisesta liiketoiminnasta saamia tuloja. Tämä toteutetaan verotuksellisen yksikön käsitettä sekä tulon ja menon kohdentamissääntöjä päivittämällä. Uudistuksella pyritään estämään yksipuolisista toimenpiteistä johtuva kansainvälisen yritysverosääntelyn pirstaloituminen ja siitä aiheutuvat taloudelliset haittavaikutukset.

   <u>Suomen näkökulma</u>

   On vaikea nähdä, että pilari I olisi Suomen verotulojen kannalta edullinen. Parhaimmillaankin pilari I:n sääntely on todennäköisesti tässä suhteessa neutraali. Pilari I:n lopulliset verotulovaikutukset riippuvat muun ohessa seuraavista seikoista.

- *Aineellinen soveltamisala*: Ehdotettu rajaus sähköisiin palveluihin ja kuluttajaliiketoimintaan ei ole Suomen kannalta huonoin mahdollinen, koska sähköisten palvelujen osuus suomalaisten vientiyritysten liiketoiminnoista ei kokonaistarkastelussa ole tällä hetkellä valtavan suuri ja koska suuri osa suomalaisista kansainvälisistä yrityksistä harjoittaa muuta kuin kuluttajaliiketoimintaa. Tilanne voi kuitenkin ajan myötä muuttua.

- *Konsernin liikevaihtoraja*: Ehdotettu liikevaihtokynnys pilari I:n soveltamiselle on 750 miljoonaa, jonka piirissä olisi myös huomattava määrä suomalaisia yrityksiä. Mitä korkeampi liikevaihtoraja on, sen parempi se on Suomelle, koska jo varsin maltillisella liikevaihtorajan nostolla suuri osa suomalaisista yrityksistä jäisi soveltamisalan ulkopuolelle. Merkittävimmät Suomessa toimivat ulkomaiset yritykset sen sijaan pysyisivät sääntelyn piirissä, vaikka liikevaihtoraja nousisikin.

- *Maakohtainen liikevaihtokynnys*: Suomen kannalta olennaista olisi, että pilari I:n soveltamiselle asetettu maakohtainen liikevaihtoraja vaihtelee kohdemarkkinoiden koon mukaan. Muuten käy niin, että suomalaisille vientiyrityksille syntyy helposti verotuksellinen läsnäolo suuriin markkinavaltioihin, mutta suurten valtioiden vientiyrityksille ei synny verotuksellista läsnäoloa Suomeen. OECD:n ehdotuksessa joustavan liikevaihtorajan merkitys tunnistetaan, mutta se on rajattu sovellettavaksi mahdollisesti vain pienituloisiin talouksiin. Suomen kannalta olisi tärkeää, että liikevaihtokynnys joustaa markkinoiden koon mukaan riippumatta markkinavaltion tulotasosta.

Pilari II:n voidaan odottaa lisäävän jonkin verran Suomen suoria verotuloja. Vaikutus tuskin on kuitenkaan kovin dramaattinen, vaan lähinnä sillä tasataan pilari I:n mahdollisia negatiivisia vaikutuksia verokertymään. Kokonaisuutena OECD:n ehdotus (pilarit I ja II) lienee suorien verotulojen näkökulmasta Suomelle melko neutraali.

Niin kuin VM:n selvityksessäkin todetaan, Suomi on pieni ja avoin markkina-alue, jolle rajat ylittävän taloudellisen toiminnan sujuvuus on erityisen tärkeää. Siten OECD:n ehdotuksen suurin merkitys verotusvallan tasapainon näkökulmasta on Suomelle se, että ehdotetulla uudistuksella saataisiin torjuttua kansainvälisen yritysverotuksen sääntelyä uhkaava pirstaloituminen. Tämä kuitenkin edellyttää, että valtiot, mukaan lukien Euroopan unionin jäsenvaltiot, luopuvat uudistuksen jälkeen yksipuolisista toimenpiteistään.

2. *Valtioiden välinen verokilpailu*

Kansainväliset yritykset voivat nykyään varsin vapaasti valita toimintavaltionsa, kun aineellinen ja aineeton pääoma liikkuu helposti valtiosta toiseen ja maantieteellinen etäisyys ei ole yhteydenpidon este tai edes hidaste. Valtiot pyrkivät erilaisin keinoin houkuttelemaan liikkuvaa kansainvälistä pääomaa. Yksi keino tähän on verotus.

Nykyisessä kansainvälisessä yritysverojärjestelmässä valtioiden verotusoikeus kytkeytyy olennaisilta osin nimenomaan helposti liikuteltavissa oleviin kohteisiin. Näitä ovat esimerkiksi yrityksen aineettoman omaisuuden sijainti tai rahoitusvarallisuuden sijainti. Kun valtio tarjoaa kilpailijamaita edullisemman verokohtelun, oli kysymys sitten veropohjasta tai verokannasta,

se pystyy houkuttelemaan kansainvälisesti toimivia yrityksiä alueelleen ja verotusvaltansa piiriin. Tämä kansainvälisen yritysverojärjestelmän verokilpailua ylläpitävä rakenne on ongelmallinen erityisesti siksi, että pitkällä tähtäimellä sen voidaan nähdä vaarantavan koko yhteisöverotuksen olemassaolon.

OECD ehdotuksen pilari II rajaa kansainväliseen yritysverojärjestelmään sisältyvää rakenteellista kannustinta valtioiden väliseen verokilpailuun. Tärkein seuraus tästä on yhteisöverotuksen jatkuvuuden takaaminen veromuotona.

Suomen näkökulma

Suomi ei ole ollut erityisen innokas verokilpailija, kun tarkastellaan veropohjaa. Tältä osin OECD:n ehdotuksen voidaan ajatella parantavan Suomen kilpailuasetelmaa suhteessa niihin verrokkimaihin, joissa on säädetty esimerkiksi aineettomasta omaisuudesta saadulle tulolle erityisiä verohuojennuksia. Verokantakilpailussa Suomi on ollut aktiivisempi. Siten globaalista minimiverokannasta sopiminen voi pitkällä aikavälillä merkitä Suomen suhteellisen kilpailuasetelman heikentymistä niihin verrokkimaihin nähden, joilla on ollut Suomea korkeampi yhteisöveroprosentti. Toisaalta Suomen kilpailuasetelma paranee suhteessa niihin maihin, joilla on ollut Suomea alhaisempi yhteisöveroprosentti. Kokonaisuudessa ehdotuksen vaikutukset Suomen suhteelliseen kilpailukykyyn ovat todennäköisesti maltillisia, koska yhteisöverotuksen edullisuus ei liene Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta keskeisimpien tekijöiden joukossa.

Suomen kannalta ehdotuksen tärkein seuraus on se, että ilman uudistusta yhteisöverokilpailu jatkuisi. Pitkällä aikavälillä rajoittamaton verokilpailu voisi johtaa siihen, että yhteisöverokannat asettuvat hyvin alhaiselle tasolle (alle 10 %) tai yhteisöveroa ei enää lainkaan kerättäisi. Tästä seuraisi vuositasolla usean miljardin euron verran suoria veromenetyksiä, jotka pitäisi kompensoida muilla veroilla tai pienentämällä julkisen sektorin menoja. Lisäksi Suomen kaltaisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoitukselle yhteisöverotuksella on veron suoraa euromääräistä tuottoa laajempi merkitys. Ilman yhteisöveroa, tai jos yhteisöverokanta on hyvin matala, on vaikea ylläpitää myöskään nykyisenlaajuisen julkisen sektorin edellyttämää ansiotuloverotuksen tasoa. Mitä suurempi on yhteisöveroprosentin ja ansiotulojen marginaaliveroprosentin välinen ero, sitä vaikeampi verojärjestelmälle on saada yleinen hyväksyntä ja sitä enemmän alkaisi esiintyä järjestelyjä ansiotulojen kanavoimiseksi yritystuloksi.

Yhteisöverossa on myös sellainen hyvä puoli, että sitä kautta suomalaisten yhtiöiden ulkomaisilta omistajilta saadaan verotuloja Suomeen. Osakastasolle painottuvassa yritysverotusmallissa tilanne on toinen.

3. *Yritysten aggressiivinen verosuunnittelu (vajaaverotus, veropohjan rapautuminen)*

Kansainvälisillä yrityksillä on mahdollisuus vähentää kokonaisverorasitustaan suunnittelemalla rakenteensa siten, että mahdollisimman suuri osa yrityksen kokonaistulosta kohdentuu

matalan verotuksen valtioihin. Tämän kansainvälisen verosuunnittelun ”perusmuodon” taustalla vaikuttaa edellä mainittu valtioiden välinen verokilpailu.[1]

Aggressiivinen verosuunnittelu on ongelmallista siksi, että se vähentää valtioiden verotuloja ja antaa kansainvälisille toimijoille kilpailuedun kotimaisiin yrityksiin verrattuna.

OECD ehdotuksen Pilari II vähentää yritysten kannustinta aggressiiviseen verosuunnitteluun, koska matalan verotuksen valtiosta saatu verohyöty mitätöityy globaalin minimiveron ylittävältä osalta. Tämän seurauksena verotulot lisääntyvät niissä valtioissa, jotka tällä hetkellä menettävät verotuloja verosuunnittelun seurauksena. Lisäksi kilpailuasetelma kansainvälisten ja kansallisesti toimivien yritysten välillä tasoittuu.

Suomen näkökulma

OECD:n BEPS-projektin muilla toimenpiteillä, EU-sääntelyllä ja kansallisella sääntelyllä on viime vuosina paikattu monia Suomen veropohjan aukkoja. Siten aggressiivisen verosuunnittelun vaikutukset Suomessa ovat nykyään pienemmät kuin ennen mainittuja toimenpiteitä. Muutenkaan Suomi ei yleisen käsityksen mukaan ole sellainen valtio, jossa aggressiivisen verosuunnittelun merkitys olisi kansainvälisesti vertaillen erityisen suuri. Tästä syystä OECD:n ehdotuksen vaikutukset aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta ovat todennäköisesti Suomessa maltillisia.

4. Monimutkaisuus ja hallinnolliset kustannukset

Nykyinen kansainvälinen yritysverojärjestelmä on äärimmäisen monimutkainen. Monimutkaisuus koskee erityisesti tulojen ja menojen kohdentamista kansainvälisen konsernin eri yksiköille erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteiden mukaisesti. Tämä aiheuttaa yrityksille ja viranomaisille huomattavia hallinnollisia kustannuksia ja verotuksellista epävarmuutta.

OECD:n ehdotuksessa nykyinen erillisyhtiöperiaatteeseen perustuva järjestelmä pidettäisiin voimassa ja sen rinnalle perustettaisiin uusi kansainvälisen konsernin yhtenäisverotukseen perustuva järjestelmä. Siten OECD:n ehdotus lisäisi entisestään kansainvälisen verojärjestelmän monimutkaisuutta ja sen hallinnollisia kustannuksia.

Suomen näkökulma

Suomen kaltaisen pienen avoimen talouden kannalta kansainvälisen yritysverojärjestelmän monimutkaisuus on merkittävä ongelma, koska se vaikeuttaa rajat ylittävää taloudellista toimintaa. OECD:n ehdotus lisäisi tätä monimutkaisuutta ja siitä seuraavia hallinnollisia kustannuksia huomattavasti erityisesti yrityksille, mutta myös viranomaisille. Suomelle kaikki ratkaisut, joilla OECD:n ehdotusta voitaisiin yksinkertaistaa, ovat tervetulleita.

[1] Kansainvälisen yrityksen toinen tapa vähentää kokonaisverorasitustaan on hyödyntää valtioiden kansallisten verojärjestelmien eroista johtuvia ”tahattomia” epäsymmetrioita (ns. hybridijärjestelyt). Nämä mahdollisuudet eivät johdu valtioiden välisestä verokilpailusta, vaan siitä, että eri valtiot soveltavat verotettavan tulon laskemiseen toisistaan poikkeavia kansallisia järjestelmiä.

Yhteenveto

Kokonaisuutena OECD:n ehdotus on Suomelle edullinen erityisesti siksi, että se asettaa rajat kansainväliselle yhteisöverokilpailulle. Suomen suoria verotuloja OECD:n ehdotus ei todennäköisesti merkittävästi lisää, joskaan ei myöskään olennaisesti vähennä. Tältä osin lopullinen vaikutus riippuu uudistuksen yksityiskohdista sekä pitkällä aikavälillä myös Suomen yritysrakenteen kehityksestä. Uudistuksen ehdoton heikkous on se, että se lisää entisestään kansainvälisen yritysverojärjestelmän jo nyt aivan liian suuria hallinnollisia kustannuksia. Pitkällä aikavälillä Suomen ja koko kansainvälisen talousjärjestelmän etu olisi kokonaisvaltainen kansainvälisen yritysverotuksen uudistus, jossa siirrytään erillisyhtiömallista konsernin yhtenäisverotukseen ja jossa hallinnolliset kustannukset olisivat nykyistä huomattavasti pienemmät.

Tampereella 9. kesäkuuta 2021

Martti Nieminen