Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 10.6.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

O 18/2021 vp

**Lausunto OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta**

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta ja Suomen kannanmuodostuksesta asiaan liittyen.

Uudistamishankkeen taustalla on OECD:n veropohjan rapautumisen ja voittojen siirtämisen ehkäisemistä koskeva hanke. Tähän BEPS-hankkeeseen (Base Erosion and Profit Shifting) kuuluu yhteensä 15 toimenpidettä. BEPS-hankkeen digitaalisen talouden verohaasteisiin liittyvä osa sisältää kaksi sääntelykokonaisuutta, pilari I ja pilari II. Tiivistetysti pilareiden sisältö jakautuu siten, että pilari I sisältää valtioiden verotusoikeuden uudelleenallokoinnin ja pilari II globaalin minimiyhteisöveron.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

## Pilareiden I ja II tavoitteista

Aluksi on tärkeä huomioida, mitkä ovat pilareiden I ja II tavoitteet. Pilari yksi keskittyy jäykän teollisuuden ajan verolainsäädännön ja hajautetun digitaalisen liiketoimintamallin välisen, erityisesti monikansallisia yrityksiä hyödyttävän, kuilun poistamiseen verotusoikeuden oikeudenmukaisemmalla jakautumisella. Pilari II:n ytimessä taas on valtioiden välisen haitallisen verokilpailun ehkäiseminen.

Näiden tavoitteiden lisäksi kokonaisuus tavoittelee muun muassa kansainvälisen riidanratkaisun tehostamista, neutraliteettihäiriöiden tilkitsemistä ja verotulojen lisäämistä. Alustavat laskelmat osoittavatkin, että pilarit kasvattavat maailmanlaajuista yhteisöverotuottoa 41–71 miljardilla eurolla, mikä vastaa 1,9–3,2 prosenttia maailmanlaajuisesta yhteisöverotuotosta.

Hallitusohjelmassa[1] on sitouduttu kansainvälisen verotuksen kehittämishankkeisiin. Näihin verohankkeisiin ja niiden tavoitteisiin liittyen hallitusohjelmassa on kirjattu muun muassa seuraavaa:

*Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestävällä tavalla. Liikkuvien pääomien veropohja vuotaa. – Suomen on osallistuttava haitalliseen veropohjista käytävän kilpailun lopettamiseen sitoutumalla*

[1] Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 21–22.

*yhteisiin, reiluihin pelisääntöihin OECD:n, YK:n ja EU:n puitteissa. Se on Suomen etu, sillä Suomi ei ole osallistunut haitalliseen verokilpailuun. Siksi Suomi tukee yhteistyötä johdonmukaisesti.*

Hallitusohjelma asettaa Suomelle selkeät askelmerkit, joiden ympärille valtion kannanmuodostuksen tulisi muovautua. Huomionarvoista on, että ohjelmassa on eritelty OECD, YK ja EU omina toimijoinaan, mikä viitannee sitoutumista kaikkien näiden organisaatioiden yhteisiin hankkeisiin. Kuten edellä oleva sitaatti osoittaa, Suomi on oikeudenmukaisesti toimivien valtioiden etulinjassa, jossa meidän on myös pysyttävä.

Pilareiden sisältämästä sääntelystä

On huomionarvoista, että OECD:n pilareita koskevassa sääntelykokonaisuudessa on edelleen monia avoimia kysymyksiä. Nämä kysymykset liittyvät esimerkiksi valtioiden verotusoikeuden jakoon vaikuttavan amount A -sääntelyn toimialakohtaiseen soveltamisalaan, liiketoiminnan kokoluokan rajauksiin sekä kaksinkertaisen verotuksen poistomenetelmän tapaan. Myös OECD:n lausuntokierrosten palaute on ollut laaja-alaista ja osittain eriävää sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa pilareiden tavoitteita.

Vaikka osa yksityiskohdista on edelleen avoimia, voidaan todeta muutamia äärimmäisen tärkeitä yleisiä periaatteita, joita myös Suomen kannan tulisi noudattaa. Pilareiden I ja II osalta on olennaista, että mahdolliset poikkeukset tulisi rajata minimiin. Mitä enemmän poikkeuksia on esimerkiksi sen suhteen, mitkä toimialat tai yrityksen toiminnot kuuluvat sääntelyn piiriin, sitä enemmän sääntely syö pohjaa sen omilta tavoitteilta. Perusteltuja soveltamisalan ulkopuolelle rajattavia toimijoita ovat esimerkiksi yleishyödylliset toimijat sekä valtioiden yhteistoimintaa varten perustetut kansainväliset organisaatiot. Minimiyhteisöverosääntelyn soveltamisen on alustavasti ajateltu edellyttävän ennalta määriteltyä yritysryhmän vuotuista yhteenlaskettua liikevaihtoa. Ehdotettu 750 miljoonan euron liikevaihdon raja rajaisi monet monikansalliset yritykset sääntelyn ulkopuolelle. Samaa liikevaihdon määrää on kuitenkin käytetty rajana maakohtaisen veroraportoinnin (country-by-country reporting, CBCR) soveltamisessa. Vertailun vuoksi nostettakoon esiin, että EU-direktiivin[2] mukainen suuren konsernin määritelmään kuuluu yhtenä kriteerinä ainoastaan 40 miljoonan euron liikevaihto.

On tärkeää nostaa esiin, että esitetty sääntely on monilta osin jälkipainotteista. Tämä tarkoittaa, että verosääntelyn muutokset keskittyvät verotusoikeuden uudelleenallokointiin ja yhteisöveroasteeseen, jotka ovat verotusprosessin loppupäähän kohdistuvia toimenpiteitä. Näin ollen

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU.

Suomella ja kansainvälisellä yhteisöllä sekä viranomaisilla on edelleen tarve muun muassa kansainvälisten siirtohinnoittelusäännösten sekä -käytännön seuraamiselle ja kehittämiselle muutenkin kuin niin sanotusti jälkijättöisesti.

Avoimista yksityiskohdista johtuen on enemmän keskityttävä muun muassa siihen, mitkä osat sääntelyn kokonaisuudessa ovat huomionarvoisia Suomella tässä vaiheessa poliittista neuvotteluprosessia. Keskiössä on tavoite siitä, että Suomella on selkeä ja perusteltu kannanmuodostus pilareihin I ja II, mitä pidämme esillä kansainvälisesti.

## Erityisiä huomioita Suomen näkökulmaan

Lausunto keskittyy seuraavaksi erityisesti niihin seikkoihin, joihin valtiovarainministeriön selvityksessä[3] ja yhteiskunnallisessa keskustelussa on keskitytty.

Ensimmäinen valtiovarainministeriön selvityksen huomio on, että pilarit eivät saisi tarpeettomasti ohjata verotuottojen kerääntymistä joihinkin valtioihin. Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon alustavat verotuottolaskelmat osoittavat, että verotuottovaikutus olisi suhteessa maltillinen, eivätkä verotuottojen kerääntymisen periaatteet ohjaa verotuottoja tarpeettomasti. Huomionarvoista on myös, että alun perin keskustelussa olleita uudelleenallokointimalleja oli useampia, kuten puhtaasti käyttäjämääriin sekä digiyritysten voittojen tasojakoon perustavat mallit. Nyt esitetty myynti- sekä käyttäjämääräpohjainen malli (mahdollisine tarkennuksineen ja poikkeuksineen) lienee esitettyihin alkuperäisiin malleihin verrattuna selkeämpi ja tehokkaampi.

Valtiovarainministeriön selvityksessä on tuotu esiin Suomen asema pienenä avotaloutena ja vientivetoisena valtiona. Pilareiden aiheuttamat muutostarpeet ovat kuitenkin pienempiä Suomessa kuin muissa valtioissa, joissa esimerkiksi yhteisöverokanta on tällä hetkellä merkittävästi esitettyä minimiverokantaa alhaisempi. Yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta investoinnit ja tuottavuus linkittyvät olennaisesti myös muihin tekijöihin; selvitys tuokin ansiokkaasti esiin, kuinka valtiolla on tärkeää olla arvoa luovaa ja innovatiivisuuteen perustuvaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. SAK haluaa painottaa, että tällaisten yritysten toimintaedellytyksiin sekä pienten ja suurten yritysten sijoittautumiseen vaikuttavat veroasteen ja pilareiden sisältämien muutosten lisäksi lukuisat muut (ja jopa merkityksellisemmät) seikat. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi osaavan ja

[3] Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta 6.5.2021.

koulutetun työvoiman saatavuus, toimintaympäristön ennustettavuus sekä digitalisaation ja tiedon käytön edistäminen[4].

Hallitusohjelman[5] mukaisesti Suomi tähtää innovaatiotoiminnan elvyttämiseen siten, että vuoteen 2030 mennessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta olisi neljä prosenttia. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on nykyisellään noin 2,8 prosenttia. Korkeimmillaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus BKT:sta on Suomessa ollut 3,7 prosenttia vuonna 2009. Tämän prosentuaalisen kuilun kurominen umpeen vaatii merkittäviä panostuksia tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä koulutukseen kansallisella tasolla, eivät pilarit sinänsä muuta tämän tavoitteen asettamia suuntaviivoja.

Lopuksi valtiovarainministeriön selvityksessä on tuotu esiin, kuinka hyvinvointivaltion palveluista ja etuuksista on tärkeää pitää kiinni. Huomio on tärkeä, mutta kansainvälisestä yhteisöverotuksesta ja pilarihankkeista keskusteltaessa ei välttämättä keskiössä. Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan pilareiden yhteisvaikutus yhteisöverotuottoihin on muuttujien arvoista riippuen pienimmillään +41 – +50 miljoonaa euroa ja suurimmillaan +166 – +223 miljoonaa euroa. Jälkimmäisessä lukemassa on huomioitu pilari II:n voitonsiirtoja vähentävä vaikutus. Verohallinto arvioi pilari I:n amount A:n vaikutukset muuttujien arvoista riippuen -52 ja +13 miljoonan euron välille. Verohallinnon maltillisempi arvio perustuu muun muassa eri laskentamenetelmien ja aineistojen soveltamiseen sekä siihen, että Verohallinnolla on OECD:tä laajempi mahdollisuus suomalaisten yritysten yrityskohtaisiin tietoihin pääsemiseksi.

Suomen yhteisöverotuotot vuonna 2020 olivat noin 4,8 miljardia euroa. Edellä mainittuihin arvioihin pohjaten potentiaaliset (yhteisöverotuottoa vähentävät) muutokset olisivat siis maksimissaan noin prosentin luokkaa Suomen yhteisöverotuotoista. Verotuottovaikutus voi kuitenkin olla selkeästi myös positiivinen. Vaikka verotuottomuutos olisi miinusmerkkinen, muutosta voidaan pitää fiskaalisesti pienenä. Verovaje ja sen mahdollinen vaikutus hyvinvointivaltion palveluihin on tarvittaessa mahdollista paikata kansallisesti esimerkiksi veropohjaa tiivistämällä.

Oma kysymyksensä on, miten globaali yhteisöverokanta vaikuttaa valtioiden väliseen yhteisöverokilpailuun. Vaikka minimiyhteisöverokanta implementoitaisiin, valtiot kilpailevat edelleen samalla tavalla yrityksistä ja osaajista. OECD:n hanke omalta osaltaan varmistaa, että yritysverotuksen pelisäännöt ovat kaikille valtioille mahdollisimman oikeudenmukaiset; tämä on selkeä parannus nykytilaan. Mitä isompi ero valtioiden välisissä

[4] Tarkemmin kts. esim. Hetemäki, Martti 2019: Investointien edistäminen.
[5] Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 99 ja 163.

yhteisöveroasteissa on, sitä suurempi paine yhteisöverokannan alentamiseen on. Minimiyhteisöverokanta vähentää muutospainetta ja antaa Suomelle mahdollisuuden kilpailla vahvuuksillamme, kuten osaavalla ja koulutetulla työvoimalla. Yhteisöverokilpailun osalta mainittakoon kansallisena esimerkkinä, että vuoden 2014 yhteisöveron alennus ei esimerkiksi lisännyt pienten yritysten investointeja Suomessa[6].

Ylipäätänsä Suomi on tällä hetkellä asemoitunut yhteisöverotuksen tason osalta hyvin, sillä yhteisöveroasteemme on alle Euroopan unionin keskiarvon. G7-maat pääsivät kesäkuussa 2021 yksimielisyyteen *vähintään* 15 prosentin miniyhteisöverokannasta; suuremmallekin minimiyhteisöveroasteelle on siis globaalia kannatusta[7].

Huomio siitä, että muu maailma liikkuu kohti Suomea osoittaa, että olemme yhteisöverotuksen osalta edelläkävijöitä, emmekä väärällä puolella historiaa. Alhaisinta mahdollista veroastetta tavoitteleva yhteisöverokilpailu johtaa ainoastaan verotulojen hupenemiseen ja hyvinvointivaltion perustusten vaarantumiseen. Pilarit ovat tärkeässä roolissa tämän kehityksen kääntämisessä. Suomen on kansainvälisistä hankkeista riippumatta aktiivisesti seurattava, kuinka eri valtioiden veropolitiikka kehittyy ja kuinka Suomi asemoituu tällä saralla. Tämän myötä pystymme reagoimaan muutostarpeisiin, jos niitä ilmenee.

Euroopan unionin erilliset hankkeet

OECD:n BEPS-hankkeen lisäksi EU-tasolla on pidetty käynnissä erillistä sääntelyprosessia unionin rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi, mikä liittyy kiinteästi muun muassa globalisaatioon, digitalisaatioon ja ilmastonmuutokseen liittyviin haasteisiin.

Hallituksen esityksen[8] eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen hyväksymisestä yhteydessä on talousarvion rahoittamisen osalta tuotu esiin, kuinka ehdotettavat EU:n uudet omat varat liittyisivät muun muassa hiilidioksidipäästöjen tullimekanismiin ja digitaaliveroon. Huomionarvoista on, että EU:n omiin varoihin liittyvät esitykset tavoittelevat nimenomaisesti lisää tuloja, mikä taas ei ole pilareiden ensisijainen tavoite.

Hallituksen esityksen ja valtiovarainministeriön arvioiden mukaan komissio esittänee vielä tämän vuoden aikana ehdotuksen digitaalimaksusta (digital levy), joka voisi tulla voimaan jo vuonna 2023. Haasteena on, että mitä pienemmälle maantieteelliselle alueelle verosääntelyn soveltamisala

---

[6] Harju, Jarkko; Koivisto, Aliisa; Matikka, Tuomas 2020: The Effects of Corporate Taxes on Small Firms.
[7] G7 Finance Ministers & Central Bank Governors Communiqué 5.6.2021.
[8] HE 260/2020 vp.

kohdistuu, sitä enemmän haitalliset kilpailukykyvaikutukset kohdentuvat tiettyihin valtioihin suhteessa muuhun maailmaan.

On tärkeää, että kansainvälisille verotusratkaisuille saadaan mahdollisimman laaja kansainvälisen yhteisön tuki. Monille valtioille keskeinen kysymys on, täyttävätkö pilarit I ja II riittävästi niille asetetun tarkoituksensa. Mikäli pilarit kykenevät vastaamaan digitaalisten liiketoimintamallien tuomiin haasteisiin ja ehkäisevät haitallista verokilpailua, sitä vähemmän valtioilla tai Euroopalla on tarve kansallisille tai unionitason verotusratkaisuille, jotka ajaisivat samaa asiaa.

On väistämätöntä, että sekä OECD:n että Euroopan unionin verohankkeiden valmistelu jatkuu toistaiseksi rinta rinnan ainakin siihen saakka, kunnes toinen valmistuu. Poliittisten prosessien ja monenkeskisten neuvotteluiden etenemisnopeudesta johtuen kumpaakaan valmisteluprosessia ei ole kuitenkaan syytä jättää odottamaan toisen etenemistä tai valmistumista. Suomen on tuettava molempien prosessien etenemistä ja tarvittaessa tarkastella mahdollisia sääntelyllisiä päällekkäisyyksiä, jos siihen ilmenee myöhemmin tarvetta. On myös mahdollista, että lopullisen OECD:n ehdotuksen hyväksyminen edellyttää yksipuolisista verotoimista pidättäytymistä nyt ja tulevaisuudessa.

Valiokunnan lausunnosta ja Suomen kannanmuodostuksesta

Valtiovarainministeriö on lähettänyt valtiovarainvaliokunnalle selvityksen OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta. Valtiovarainvaliokunnalla on mahdollisuus antaa asiasta lausunto.

SAK:n näkemyksen mukaan valtionvarainvaliokunnan tulisi lausua Suomen kannasta valtiovarainministeriölle sekä OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeeseen että Euroopan unionin verohankkeisiin, vaikka neuvotteluprosessit molempien osalta ovat edelleen käynnissä.

Kokonaisuudessaan Suomen kannan tulee olla selkeästi ilmaistu sekä edellä mainittujen kansainvälisten sääntelykokonaisuuksien tavoitteita ja sisältöä kannattava. Kannanmuodostus sekä siihen liittyvät parlamentaaristen toimielinten lausunnot ovat tärkeitä sekä valtiolle että sen kansalaisille.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry