Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
13.2.2024

Asia: O 2/2024 vp Monenvälinen yleissopimus Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle monenvälisestä yleissopimuksesta Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi sekä sitä koskevasta valtiovarainministeriön selvityksestä. Aikataulurajoitteista johtuen Finnwatchilla ei ollut mahdollisuutta tutustua perusteellisesti sopimuksen yksityiskohtiin, mistä johtuen lausuntomme on laadittu ylätasolla valtiovarainministeriön selvitykseen pohjautuen.

Finnwatch katsoo, että tarve kansainvälisen verojärjestelmän ja verotulojen jakautumisen uudistamiselle on ilmeinen, ja Pilari 1:n Amount A on toimena oikeansuuntainen (vaikkakin riittämätön). Suomen on tarkoituksenmukaista allekirjoittaa Amount A:ta koskeva monenvälinen yleissopimus heti, kun se avataan allekirjoituksille.

Verotulojen uudelleenallokoinnille on suuri tarve

On selvää, ettei nykyinen fyysiseen läsnäoloon pohjautuva verotusoikeuksien määräytyminen sovi hyvin yhteen tämän päivän kansainvälistyneen ja digitalisoituneen liiketoiminnan kanssa. Yritysten arvonluonti ei enää ole yhtä vahvasti sidoksissa yritysten fyysiseen sijaintiin, ja digitaalisia palveluja voidaan tarjota asiakkaille ilman fyysistä läsnäoloa markkina-alueilla. Asiakkaan ja asiakkailta kerättävän datan rooli arvonluonnissa on monesti keskeinen, mutta nykyisessä verojärjestelmässä markkina-alueet jäävät usein ilman verotuloja. Sille, että verotuloja allokoidaan markkina-alueille (mistä Pilari 1:n Amount A:ssa on kyse), on siis olemassa hyvät perusteet.

Samalla muun muassa aineettoman omaisuuden rooli on korostunut, mikä on avannut yrityksille uusia mahdollisuuksia ohjata voittojaan matalan verotuksen piiriin. Aineettomien oikeuksien, kuten tuotemerkkien, patenttien ja asiakasdatan, arvostus on monimutkaista, ja niiden rooliin arvonluonnissa liittyy paljon arvionvaraisuutta. Aineettomia oikeuksia on myös verrattain helppo siirrellä maasta toiseen. Monet yritykset ovatkin sijoittaneet nämä omaisuuserät maihin, jotka tarjoavat aineettomien oikeuksien synnyttämille tuotoille edullista verokohtelua[1]. Tällöin iso osa tuloksesta saattaa ohjautua erilaisiin veroparatiiseihin laskien kansainvälisen konsernin veroastetta merkittävästi. Samaan aikaan verotettava tulos voi jäädä olemattomaksi esimerkiksi niissä maissa, joissa yrityksen työntekijät ja aineellinen omaisuus, kuten tuotantolaitokset, sijaitsevat. On siis selvää, etteivät markkina-alueet ole ainoita alueita, jotka jäävät ilman niille arvonluonnin perusteella kuuluvia verotuloja.

Näiden haasteiden taklaaminen vaatisi koko kansainvälisen yritysverojärjestelmän uudistamista. Erillisyhtiötasolla tapahtuva, siirtohinnoitteluun nojaava verotus ja fyysiseen läsnäoloon pohjautuva verotusoikeuksien jako tulisi korvata konsernitason verotuksella ja

[1] Kts. esim. Finnwatch, 2022, Pilveen karkaavat verotulot – Alustatalousyhtiöiden verotuksen haasteet, CASE: Yandex ja Airbnb: https://finnwatch.org/fi/julkaisut/pilveen-karkaavat-verotulot

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

verotulojen kaavamaisella jaolla (unitary taxation / formulary apportionment). Tällaisessa mallissa verotettava tulos laskettaisiin konsernin tasolla ja allokoitaisiin yrityksen toimintamaille ennalta päätettyjen, yritysten arvonluontia kuvaavien parametrien perusteella. Useimmissa ehdotuksissa parametreiksi on esitetty maakohtaisia työntekijämääriä ja/tai palkkoja, aineellisen omaisuuden määriä sekä myyntiä. Joissain ehdotuksissa myös aineeton omaisuus on esitetty sisällytettäväksi kaavaan.

Kaavamainen jako poistaisi yrityksiltä mahdollisuuden keskittää verotettavat tulonsa yksinomaan siihen maahan, missä yrityksen aineeton omaisuus kirjanpidollisesti sijaitsee. Se myös eliminoisi mahdollisuudet siirtää voittoja maasta toiseen konsernin sisäisten transaktioiden siirtohinnoittelun avulla. Sen sijaan verotuloja kertyisi aina maihin, joissa yrityksellä on asiakkaita, henkilöstöä ja omaisuutta. Verotulojen jakautuminen olisi siten huomattavasti nykyistä oikeudenmukaisempaa. Samalla globaalien verotulojen voitaisiin olettaa kasvavan merkittävästi voitonsiirtomahdollisuuksien vähentymisestä johtuen.

Pilari 1:n Amount A oikeansuuntainen, mutta riittämätön uudistus

Pilari 1:n Amount A:ssa otetaan konkreettisia askeleita kohti verotusoikeuksien kaavamaista jakoa. Siinä tietty laskennallinen osuus kaikista suurimpien ja tuottavimpien yritysten voitoista siirtyy verotettavaksi yritysten keskeisille markkina-alueille. Periaatteellisesti kyse on isosta ja tarpeellisesta muutoksesta.

Mallin toteutusta ei kuitenkaan voi pitää erityisen onnistuneena. Sen piiriin on todella korkean liikevaihtorajan (20 mrd €) ja sen ohella edellytettävän tuottorajan (>10 %) vuoksi tulossa globaalisti vain noin 100 suuryritystä. Näiden yritysten voitoista pieni osa[2] allokoidaan jatkossa markkina-alueiden verotettavaksi sen perusteella, missä myydyn palvelun loppukuluttajat tai digitaalisen alustan käyttäjät sijaitsevat. Toisin sanoen malli ei korvaa nykyisiä verotussääntöjä, vaan se tulee sovellettavaksi niiden rinnalla koskien vain pientä osaa kansainvälisistä suuryrityksistä. Lisäksi se korjaa verotusoikeuksien jakautumisongelmaa ainoastaan markkinavaltioiden osalta – maat, joissa yrityksillä on esimerkiksi henkilöstöä tai aineellista omaisuutta, voivat jatkossakin jäädä kokonaan ilman verotuloja.

Malli (ja sitä koskeva monenvälinen yleissopimus) on myös toteutukseltaan hyvin monimutkainen, mitä voidaan pitää ongelmallisena etenkin kehittyvien maiden kannalta. Lisäksi on huomionarvoista, että vaikka malliin lopulta sisällytettiin joitakin kehittyvien maiden asemaa vahvistavia piirteitä (kuten matalampi verotusoikeuden synnyttävä kynnysarvo[3]), voi osalle kehittyvistä maista olla taloudellisesti kannattavampaa pitää kiinni

[2] Allokoitava osuus on 25 % siitä jäännösvoitosta, joka jää jäljelle, kun konsernin oikaistuista voitoista ennen veroja on ensin vähennetty 10 % konsernin oikaistuista tuotoista.
[3] Verotusoikeus sääntelyn piirissä olevan yrityksen voittoihin edellyttää sitä, että yrityksen tuotoista vähintään 1 miljoonan euron katsotaan syntyneen ko. valtiossa. Niiden maiden kohdalla, joiden BKT jää alle 40 miljardiin euroon, kynnysarvo on laskettu 250 000 euroon.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

tai ottaa käyttöön oma kansallinen digivero, ja jättäytyä ulos OECD:n uudistuksesta. Tämä erityisesti siksi, että kansalliset digiverot koskevat tyypillisesti hyvin paljon suurempaa yritysjoukkoa kuin Pilari 1. Tästä soveltamisalaerosta huolimatta Pilari 1 kieltää digiverojen perimisen myös sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yritysten tapauksessa. Ottaen vielä huomioon, että kaikki maat eivät ole olleet mukana sopimassa OECD:n verouudistuksen toteutuksesta, ei maita saa rangaista verouudistuksen ulkopuolelle jättäytymisestä eikä OECD:n malliin sitoutumisesta saa muodostua edellytys muulle kansainväliselle yhteistyölle.

Yleissopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta ja valtiovarainministeriön sitä koskevasta kannasta

Periaatetasolla Suomi on jo osana OECD:n Inclusive Frameworkia ja Euroopan unionia sitoutunut ottamaan käyttöön Pilari 1:n mukaiset verotusoikeuksien uudelleenallokointia ja voittojen kohdentamista koskevat säännökset. Yleissopimuksen allekirjoittamista myös puoltaa moni seikka. Valtiovarainministeriön laatimaan selvitykseen sisältyvät vaikutusarviot osoittavat, että Pilari 1:n Amount A tulee suurella todennäköisyydellä kasvattamaan Suomen vuotuisia verotuloja kymmenillä miljoonilla euroilla. Samalla siitä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten arvioidaan jäävän suomalaisyrityksissä vähäisiksi. Kansallisia näkökulmia vieläkin suurempaa arvoa tulee kuitenkin antaa sille, että kyse on ison maajoukon yhteisestä neuvottelutuloksesta, jonka avulla verotusta pystytään sekä oikeudenmukaistamaan että yhdenmukaistamaan kansainvälisesti. Tästä hyötyvät verotulojaan kasvattavien maiden lisäksi useissa eri maissa toimivat yritykset, jotka muuten joutuisivat hallinnoimaan lukuisia erilaisia kansallisia digiveroja. Kaikki nämä seikat huomioiden Suomen on tarkoituksenmukaista allekirjoittaa yleissopimus heti, kun se avataan allekirjoituksille.

Valtiovarainministeriön kanta, jossa esitetään, että Suomen voisi olla hyvä jäädä seuraamaan tilannetta, mutta olla samalla valmiudessa allekirjoittamaan yleissopimus, on tarpeettoman epäselvä.

Vaihtoehtoisia toimia valmisteltava Pilari 1:n rinnalla

Lopuksi todettakoon vielä, että Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen voimaan astumiseen liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta, koska Yhdysvaltojen toimilla on keskeinen vaikutus siihen täyttyvätkö voimaanastumiselle asetetut edellytykset. Yleissopimus voi astua voimaan vasta, kun sen on ratifioinut vähintään 30 valtiota, joiden alueelle on sijoittunut vähintään 60 prosenttia sääntelyn piiriin tulevien yritysten emoyrityksistä. Jälkimmäinen vaade edellyttää Yhdysvaltojen mukanaoloa.

Mikäli Yhdysvallat pidättäytyy ratifioimasta sopimusta, tulee muiden maiden voida edetä kansallisten tai alueellisten digiverojen käyttöönoton kanssa. Vuoden 2024 loppuun asti jatkettua digiverojen käyttöönottokieltoa ei siis tulee enää jatkaa. Lisäksi maiden olisi korkea aika alkaa suunnitella vaihtoehtoisia – ja mielellään sekä sisällöltään että osallistujamääriltään kattavampia – ratkaisuja digitalisaation aiheuttamiin verotushaasteisiin

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

siltä varalta, ettei Amount A:ta koskevaa yleissopimusta saada saatettua voimaan. Globaalin demokratian toteutumisen kannalta ja ottaen huomioon YK:ssa marraskuussa 2023 hyväksytty päätöslauselma[4], ratkaisuja voisi olla luontevinta etsiä osana YK:ssa käynnistyviä neuvotteluja, joiden tavoitteena on YK:n verosopimuksen laatiminen (UN Framework Convention on International Tax Cooperation). Mikäli YK-prosessi ei etene toivotulla vauhdilla, on ratkaisuja haettava EU-tasolla.

[4] 22.11.2023 hyväksytty päätöslauselma “Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations”: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/356/75/PDF/N2335675.pdf