

Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Kalevi Sorsa -säätiö
Lauri Finér

Asia: HE 77/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Kalevi Sorsa -säätiö kiittää mahdollisuudesta antaa asiasta lausunto verojaostolle.

1. Yhteenveto

Esitys nojaa sopimukseen monikansallisten suuryritysten verotuksen uudistamisesta, joka tehtiin yli 130 maan kesken OECD:n Inclusive Frameworkin puitteissa vuonna 2021. Erityisesti se liittyy sopimuksen globaalia minimiveroa koskevaan pilari 2:en. Joulukuussa 2022 Euroopan unionissa (EU) päästiin sopuun direktiivistä, jolla minimivero toimeenpannaan yhdenmukaisesti EU-maissa vuoden 2024 alusta alkaen. Suomi tuki edellä mainittuja uudistuksia kansainvälisissä neuvotteluissa.

Esityksen keskeisin sisältö on siis pääosin määritelty jo aiemmin kansainvälisesti OECD:n Inclusive Frameworkissa ja EU:ssa, jolloin Suomi on osaltaan vaikuttanut sopimuksen ja direktiivin sisältöön. Siksi eduskunnan kansallinen liikkumavara nyt direktiiviä toimeenpantaessa on rajallinen¹. Tässä lausunnossa on aluksi tuotu esiin eräitä yleisiä näkökohtia uudistuksesta (luku 2.), ja lopuksi otettu kantaa yksittäisiin kansallisessa päätösvallassa tämän esityksen yhteydessä oleviin yksityiskohtiin (luku 3).

Lausunnon keskeinen huomio liittyy siihen, että käsillä oleva kansainvälisen uudistus on merkittävä parannus nykytilanteeseen. Se turvaa valtioiden veropohjaa, tekee yritysten välisestä kilpailusta tasapuolisempaa ja voi osin jopa laskea verotuksen toimittamiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Samalla uudistukseen jää useita puutteita, joiden vuoksi kansainvälisiä neuvotteluja aggressiivisen verosuunnittelun ja haitallisen verokilpailun estämiseksi on jatkettava. Lisäksi Suomen veropohjaa on edelleen turvattava tiukentamalla voitonsiirtoa hillitseviä kansallisia säädöksiä.

2. Minimiyhteisöveron merkitys ja monikansallisten yritysten verotuksen uudistaminen lähivuosina

2.1 Vuosisadan verouudistus

Uudistuksen taustalla ovat monikansallisen yritysverotuksen ongelmat, joita on pidetty esillä vuosikymmeniä. Uudistus lähti liikkeelle vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen, kun G7-maat huolestuivat yritysveropohjan kapenemisesta ja sen epäoikeudenmukaisista seurauksista. OECD käynnisti niiden aloitteesta vuonna 2013 Base Erosion and Profit Shifting -hankkeen (BEPS), joka on johtanut ongelmaan puuttumiseen kaikkialla maailmassa. Myös Suomessa muutettiin lainsäädäntöä sekä kansallisesti, että 2016 EU:ssa hyväksytyn, BEPS-suosituksia toimeenpanevan veronkiertodirektiivin pohjalta. Uudistukset ovat olleet merkittäviä, mutta ne eivät ole riittäneet ongelmien ratkaisemiseksi.

¹ Ks. esityksen luku 2.10.

Kansainvälisen yritysverojärjestelmän keskeinen ongelma on veropohjien vuoto ja sen valtioille ja kunnille aiheuttamat veromenetykset. Eri arvioissa veromenetykset on arvioitu globaalilla tasolla sadoiksi miljardeiksi euroiksi ja Suomessa vähintään sadoiksi miljooniksi euroiksi². Suhteutettuna yhteisöverotuottoihin arviot ovat noin 10 prosentin luokkaa, EU-maissa kuitenkin olennaisesti suuremmat.

Järjestelmä kohtelee yrityksiä epäreilusti ja haittaa markkinoiden toimintaa. Voiton siirto on mahdollista vain suurille monikansallisille yrityksille, joten ne ovat saaneet siitä kilpailuetua suhteessa kansallisesti toimiviin ja pienempiin yrityksiin.

Järjestelmä kohtelee myös valtioita epäreilusti, sillä vaikutukset eivät ole samat kaikissa maissa eli niin kutsutut *verokeitaat* ovat päinvastoin hyötynneet ilmiöstä, kun ne ovat *haitallisella verokilpailullaan* loukanneet muiden valtioiden suvereniteettia päättää verotuksesta. Länsimaiden ohella ilmiö on haitannut erityisesti kehitysmaita. Se on vähentänyt yhteisöverotuottoja suoraan ja luonut painetta verotuksen alentamiseen. Tämä on hyödyttänyt ennen muuta suurituloisia ja varakkaimpia, sillä suuryritykset ovat globaalisti pääosin heidän omistuksessaan.

Nyt käsillä oleva uudistus on jatkoa OECD:n BEPS-hankkeelle. Voidaan puhua vuosisadan verouudistuksesta, jolla muutetaan ensi kertaa globaalilla tasolla kansainvälisen yritysverotuksen pääperiaatteita, jotka luotiin 1920-luvulla Kansainliitossa. Minimivero on rakennettu sopimuksessa niin, että siinä määrätty verotaso toteutuu varsin tehokkaasti, sillä minimiveron toteutuminen ei edellytä, että kaikki monikansallisen yrityksen toimintamaat ovat sitoutuneet siihen. Yksikin voi riittää.

2.2 Uudistukseen jää merkittäviä puutteita – voiton siirron ja haitallisen verokilpailun estämistä jatkettava

Samalla kun muutos on merkittävä osoitus siitä, että kansainvälisellä tasolla pystytään puuttumaan globaalin talouden ongelmiin, jää se monella tapaa vajaaksi. Siksi edellä kuvatut kansainvälisen verojärjestelmän ongelmat eivät tule poistumaan kokonaan.

Ensinnäkin miniyhteisöveron sovittu taso, 15 prosenttia, on suhteellisen matala. **Suomen kaltaisen hyvinvointivaltion kannalta tason tulisi olla vähintään 20 prosenttia.** Näin turvattaisiin paremmin Suomen veropohjaa ja myös suomalaisten yritysten kilpailukykyä.

Yhteisövero on keskeisin vero, kun halutaan verottaa kansainvälisten sijoittajien Suomessa toimivista yrityksistä saamia voittoja, sillä kansainvälisen verotuksen sopimukset rajoittavat olennaisesti ulkomaille maksettavien osinkojen verottamista. Se on myös keskeinen suurituloisimpaan yhteen prosenttiin kohdistuva vero, sillä merkittävä osa heidän tuloistaan kertyy yhtiöiden kautta.

Eräissä tutkimuksissa on arvioitu, että kaikkein rikkaimpien tuloihin kohdistuvista veroista suurin osa (esim. Ranskassa jopa 90 %) perustuu nimenomaan yhteisöveroon, sillä esimerkiksi osinkoihin kohdistuvat verot on mahdollista välttää suurelta osin³. Tilanne on tältä osin samansuuntainen myös Suomessa, jossa

² Tunnetussa vertaisarvioidussa tutkimuksessa arvioitiin, että globaalisti lähes 40 prosenttia monikansallisten yritysten muualla syntyneistä voitoista siirretään matalan verotuksen maihin, mikä aiheuttaa noin 200 miljardin dollarin veromenetykset globaalisti. Suomen veromenetyksiksi arvioitiin vuoden 2019 tasolla noin 14 prosenttia suhteessa yhteisöveroverotuloihin, mikä vastaa noin miljardin euron veromenetyksiä. Lähde: Tørsløv, Wier, Zucman (2023): The Missing Profits of Nations. *The Review of Economic Studies*, 90 (3): s. 1499–1534. Ks. <https://missingprofits.world/>

³ EU Tax Observatory (2023): *Global Tax Evasion Report 2024*. Ks. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

sijoitusyhtiöihin ja sijoitussidonnaisiin vakuutus tuotteisiin eli niin kutsuttuihin vakuutuskuoriin kertyvät tulot ovat usein verovapaita, ja alempi verotus voi jäädä jopa pysyväksi⁴.

Silti 15 prosentin minimivero on merkittävä muutos, sillä haitallista verokilpailua on käyty globaalisti selvästi alle kymmenen prosentin efektiivisillä verokannoilla⁵. Sovittu nimellinen minimiverokanta ei kuitenkaan kerro tosiasiallisesti globaalin minimiveron tasosta tarkasti, sillä minimiveropohjaan jää eräitä huomattavia puutteita, jotka tekevät sen soveltamisesta myös monimutkaisempaa. Poikkeuksia lisättiin OECD:n Inclusive Frameworkin sopimukseen muun muassa eräiden haitallista verokilpailua harjoittaneiden valtioiden aloitteesta osana neuvottelukompromissia. Suomen kannalta nämä poikkeukset ovat ongelmallisia.

Tuoreessa riippumattoman tutkimusyksikön EU Tax Observatoryn raportissa⁶ arvioidaan, että kolme keskeistä veropohjan poikkeusta laskevat minimiveron tuoton noin puoleen siitä, mitä 15 prosentin minimivero tuottaisi, jos veropohja olisi tiivis. Minimiveropohjan aukoista keskeisin on niin kutsuttu *substanssiperusteinen poikkeus*, joka antaa jatkossakin monikansallisille suuryrityksille mahdollisuuden aggressiiviseen verosuunnitteluun. Se onnistuu esimerkiksi arvostamalla verokeitaisiin sijoitettua varallisuutta korkeaksi. Lisäksi on huomattava, ettei sopimus minimiverosta koske konserneja, joiden kokonaisliikevaihto on alle 750 miljoonaa euroa vuodessa. Pienempien monikansallisten yritysten minimiverosta on kuitenkin mahdollista säätää kansallisesti.

Nämä puutteet tarkoittavat sitä, että **Suomen tulee jatkossakin tavoitella kansainvälisissä neuvotteluissa niin OECD:ssa kuin EU:ssa monikansallisten yritysten veropohjan tiivistämistä sekä minimiveron tason korottamista**. On selvää, että työ tulee jatkumaan esimerkiksi tulevalla EU-parlamenttikaudella.

Samalla Suomen tulee edelleen turvata veropohjaansa kansallisella sääntelyllä, jolla puututaan monikansallisten yritysten voitonsiirtoon. Nyt käsillä oleva minimivero ei esimerkiksi koske monia kansainvälisten pääomasijoittajien Suomessakin tekemiä korkojärjestelyjä, jotka ovat viime vuosina aiheuttaneet kymmenien tai jopa satojen miljoonien eurojen veromenetyksiä. Tämä johtuu siitä, että voittoja voidaan näillä järjestelyillä siirtää muodollisen konsernirakenteen ulkopuolelle, johon vain konserneja koskeva minimiyhteisövero ei sovellu lainkaan. Tulevaisuudessa onkin tarpeen kiinnittää enemmän huomiota aggressiiviseen verosuunnitteluun, jolla voittoja siirretään suoraan omistajille verojen alentamiseksi.

Näiden syiden vuoksi Suomen tulisi uudistaa voitonsiirtoa estävää korkovähennysrajoitusta⁷ muun muassa sääntelyn kynnyksrajoja alentamalla ja estämällä sen soveltumisen välttäminen pilkkomalla lainoja eri konserniyhtiöihin. Samoin väliyhteisölakia tulisi uudistaa tehokkaammaksi, jotta rajoitettaisiin sääntelyyn jäävien veropohjan aukkojen hyödyntämistä. Kansallisista aggressiivista verosuunnittelua rajoittavista ja Suomen veropohjaa turvaavista säännöksistä ei voida missään nimessä luopua.

Tässä vaiheessa voidaan pitää perusteltuna, ettei minimiyhteisöveroa sovelleta kynnyksrajan alittaviin monikansallisiin yrityksiin. Näiden monikansallisten yritysten voitonsiirtoon voidaan puuttua myös edellä

⁴ Riihelä ja Tuomala (2022), Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla. Ks. <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/eriarvoisuuden-tila-suomessa-2022-web.pdf>

⁵ EU Tax Observatory (2023): Global Tax Evasion Report 2024. Ks. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

⁶ EU Tax Observatory (2023): Global Tax Evasion Report 2024. Ks. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/>

⁷ Laki elinkeinotulon verottamisesta 18 a-b §.

mainituilla muutoksilla kansalliseen sääntelyyn. Tulevaisuudessa on kuitenkin aiheellista arvioida sitä, onko sääntely tältä osin riittävää.

2.3 Hallinnolliset kustannukset voivat jopa laskea

Esityksen käsittelyssä on nostettu esiin uudistuksen toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Näitä ovat pitäneet esillä erityisesti monikansallisia suuryrityksiä edustavat järjestöt. Myös Verohallinnolle aiheutuu muutoksen toteutuksesta kustannuksia. Kuten esityksessäkin todetaan niin yrityksille kuin viranomaisille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti. Joka tapauksessa ne ovat globaalilla tasolla paljon pienempiä kuin muutoksesta lisääntyvät verotulot.

Samalla on kuitenkin huomattava, että uudistus myös pienentää niin yritysten kuin viranomaisten hallinnollisia kustannuksia⁸. Ne voidaan jakaa kahteen luokkaan: *raportointikustannuksiin* (engl. compliance costs) sekä *verosuunnittelukustannuksiin*. Näistä raportointikustannukset tulevat kasvamaan, kun yritysten on hoidettava minimiveron laskentaan sekä raportointiin liittyvät velvoitteet ja toisaalta veroviranomaisten on ohjattava sekä valvottava raportointia.

Rutiininomaiset raportointikustannukset ovat kuitenkin tyypillisesti suhteellisen matalia, sillä monikansallisten yrityksen omat veroasiantuntijat voivat hoitaa tehtävät muiden veroraportointiin liittyvien tehtävien ohella. Lisäksi verokonsultointipalveluja tarjoavat yritykset tuottavat raportointipalveluja kohtuullisen edullisesti, sillä niiden tuottamisessa on kilpailua niin Suomessa kuin muualla.

Sen sijaan verosuunnittelukustannukset tulevat muutoksen seurauksena todennäköisesti laskemaan, sillä minimivero vähentää olennaisesti voitonsiirtoa, kun siitä saatavat hyödyt laskevat olennaisesti. Nimenomaan verosuunnittelukustannukset ovat olleet suhteellisesti suurempia monikansallisille suuryrityksille, sillä verosuunnittelua varten on ostettava lähes aina veropalveluyritysten räätälöityjä palveluja. Yksittäisten verosuunnittelujärjestelyjen aiheuttamat kustannukset voivat nousta moninkertaiseksi verrattuna vuosittaisiin raportointikustannuksiin⁹.

Lisäksi voitonsiirtojärjestelyt liikkuvat tyypillisesti lainsäädännön harmaalla alueella, jolloin niistä käydään usein oikeusriitoja. Ne aiheuttavat huomattavia kustannuksia yritysten ohella veroviranomaisille ja tuomioistuimille. **Minimiyhteisöverosta aiheutuva verosuunnittelu- ja oikeudenkäyntikustannusten lasku voikin tarkoittaa, että hallinnolliset kustannukset kokonaisuutena jopa laskevat uudistuksen myötä.** Hallinnollisten kustannusten muutoksista kaivattaisiin kuitenkin lisää tutkimustietoa.

3. Esityksen käsittelyssä huomioitavia näkökohtia

3.1 Kotimainen täydennysvero

Esityksessä esitetään, että Suomi kantaa kotimaista täydennysveroa tilanteissa, joissa vero Suomessa jäisi alle sovitun minimin, jolloin jokin muu maa saattaisi verottaa Suomessa kertynyttä tuloa. Tällaiset tilanteet lienevät harvinaisia, sillä Suomen yhteisöverokanta ylittää selvästi 15 prosentin minimiverotason. **Silti kotimainen täydennysvero kannattaa sisällyttää esitykseen, sillä näin turvataan Suomen veropohjaa mahdollisissa poikkeustilanteissa.**

⁸ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Finér (2013): Siirtohinnoittelun järjestäminen ja suunnittelu suomalaisissa yrityksissä. Verotus-lehti, 5/2013.

⁹ Ylönen ja Finér (2023): Global Tax Governance. Teoksessa Critical Political Economy and Public Policy, s. 341–355.

Mahdollisuus periä kotimaista täydennysveroa perustuu OECD-tason ratkaisuun. Suomen kannalta sitä voi pitää ongelmallisena. Ratkaisu oletettavasti pienentää merkittävästi Suomen suoria minimiverosta syntyviä verotuottoja, sillä niin kutsutut verokeitaat voivat varmistaa suurten yritysten minimiverotuksen toteutumisen täydennysveron avulla ja samalla jättää muille yrityksille veroprosentin tätä alemmas. Siksi useammat maat saattavat nostaa kansallisesti suuryritysten verotuksen tason minimitason yli, mikä samalla pienentää täydentävän minimiveron suoria tuottoja muissa. Toisaalta esimerkiksi kansalliset perustuslait saattavat rajoittaa yritysten epätasa-arvoista kohtelua, jossa verotuksen taso riippuu kansallisesti olennaisesti siitä, kuuluuko yritys monikansalliseen konserniin.

Täydennysveron vuoksi on oletettavaa, että minimiveron taloudelliset hyödyt syntyvät Suomelle pääosin epäsuoraan. Kun voitonsiirrosta Suomesta verokeitaisiin ei voi enää hyötyä niin paljon, sitä tehdään vähemmän, sillä voitonsiirrosta aiheutuu merkittäviä hallinnollisia kustannuksia ja riskejä (ks. luku 2.3 edellä). Tällaisten epäsuorien vaikutusten arvioiminen tarkasti on kuitenkin huomattavan vaikeaa jopa jälkikäteen.

3.2 Vähimmäisverotuksen toimittaminen ja verotietojen julkisuus

Esityksessä esitetään, että vähimmäisvero muodostaisi Suomessa oman verolajinsa, jota perittäisiin erillisen lain nojalla. Tätä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, sillä verotuksen toimittaminen voidaan näin tehdä yksinkertaisemmaksi, eikä rajapintaa suhteessa esimerkiksi elinkeinoverolain tulonlaskentaan tarvitse arvioida. **Verotietojen julkisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että tieto maksettavasta täydennysverosta ja sen perusteena olevasta ylijäämävoitosta lisättäisiin julkisiin verotietoihin.** Näin vältettäisiin tarpeettomia väärinkäsityksiä ja verotietojen julkisuus olisi tasapuolisempaa erilaisten yritysten kohdalla.

3.3 Täydennysveron kiertäminen

Voidaan pitää perusteltuna sitä, että vähimmäisveron toimittaminen on kytketty pitkälti verotusmenettelystä annetun lain (VML) mukaisiin yhteisöverotuksen normaaleihin menettelyihin ja aikatauluihin. Myös poikkeuksille tästä pääsäännöstä on esityksessä annettu perusteet.

Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että esityksen mukaan täydennysveron toimittamisessa ei ilmeisesti voitaisi soveltaa VML:n 28 §:n veron kiertämistä koskevaa säännöstä. Ratkaisu on siinäkin mielessä yllättävä, että aiemmassa valtiovarainministeriön lakiluonnoksessa viittaus VML 28 §:än sisältyi suurten konsernien vähimmäisveroa koskevan lain 8 luvun 13 §:än, mutta viittauksen poistamista ei ole perusteltu hallituksen esityksessä. On mahdollista, että myös vähimmäisveroa kierretään keinotekoisilla järjestelyillä, joten ratkaisu voisi kaventaa Suomen veropohjaa ongelmallisella tavalla. **Tältä osin verojaosto voisi pyytää valtiovarainministeriöltä lisäselvitystä viittauksen poistamisen merkityksestä ja perusteluista, jotta eduskunta voi tarvittaessa palauttaa viittauksen VML 28 §:n lopulliseen lakiin.**

3.4 Sanktiot

Esityksessä ehdotetaan, että laiminlyönneistä perittävä veronkorotus perustuisi lähtökohtaisesti lisääntyneen täydennysveron määrään verotusmenettelylain 32 b §:ää vastaavasti. Tätä voidaan pitää perusteltuna lähestymistapana tilanteissa, joissa täydennysveroa määrätään ilmoituslaiminlyönnin jälkeen. Sen sijaan tilanteissa, joissa täydennysveroa ei määrätä, enimmäisveronkorotus olisi 25 000 euroa. Tämäkin ratkaisu on linjassa muiden VML 32 §:n perusteella määrättävien veronkorotusten kanssa.

Sanktion kiinteää enimmäismäärää voidaan kuitenkin pitää varsin pienenä ottaen huomioon, että vähimmäisveron valvonta riippuu olennaisesti veroilmoituksista, ja esitys koskee ainoastaan konserneja, joiden liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä voi joissain tilanteissa synnyttää kannustimen ilmoituslaiminlyönteihin, mitä voidaan pitää sanktiojärjestelmän tavoitteiden vastaisena. Sama ongelma koskee jo nykyisellään eräitä monikansallisten suuryritysten ilmoittamisvelvollisuuden tilanteita, kuten siirtohinnoitteludokumentoinnin esittämistä.

Monikansallisten suuryritysten ilmoittamislaiminlyöntejä koskevia veronkorotuksia olisi siksi aiheellista arvioida kokonaisuutena uudelleen. Veronkorotusten enimmäistaso voitaisiin sitoa tällaisissa tapauksissa esimerkiksi monikansallisen konsernin liikevaihtoon tai taseen kokoon, jolloin se kohtelisi eri kokoisia yrityksiä tasapuolisemmin. Selvitys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi valtiovarainministeriön johdolla, jos eduskunta katsoisi selvityksen tarpeelliseksi.

Kunnioittaen,

Lauri Finér
toiminnanjohtaja
Kalevi Sorsa -säätiö

lauri.finer@sorsafoundation.fi