



12.5.2021

Valtiovarainvaliokunnalle

OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke

Valtiovarainministeriö lähettää valtiovarainvaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti oheisen selvityksen OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta.

Helsingissä 12.5.2021

Valtiovarainministeri

Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies

Leena Aine



6.5.2021

Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta

Sisällys

1 YLEISTÄ.....	3
2 PILARI I – TULON UUDELLEEN ALLOKUINTIA KOSKEVAN SÄÄNTELYEHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	4
2.1 Pilari I -sääntelykokonaisuus ja sen tarkoitus	4
2.2 Amount A	5
2.3 Amount B	7
2.4 Verotuksen oikeusvarmuus	7
2.5 Implementointi ja hallinto	7
2.6 Sidosryhmien lausuntopalaute OECD:lle.....	8
3 PILARI II – MINIMIVEROTUSTA KOSKEVAN GloBE-SÄÄNTELYEHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	8
3.1 Pilari II -sääntelykokonaisuus ja sen tarkoitus	8
3.2 Sääntelyn soveltamisala.....	10
3.3 IIR-, UTPR-, SOR- ja STTR-sääntöjen sisältö ja soveltamisjärjestys	10
3.4 Efektiivisen verotason laskenta IIR- ja UTPR-säännöksiä sovellettaessa	12
3.5 Mahdolliset poikkeukset sääntöjen soveltamisalaan	14
3.6 Sidosryhmien lausuntopalaute OECD:lle.....	16
4 OECD-EHDOTUSTEN ARVIOINTIA SUOMEN NÄKÖKULMASTA	17
4.1 Pilari I:n yleisiä vaikutuksia	17
4.2 Pilari II:n yleisiä vaikutuksia	19
4.3 Hallinnollisia vaikutuksia.....	20
4.4 Taloudellisia vaikutuksia.....	21
4.4.1 Taloudelliset vaikutukset maailmanlaajuisesti	21
4.4.2 Taloudelliset vaikutukset Suomessa	23
5 JATKOTYÖ	25
5.1 Jatkotyö OECD:ssä ja EU:ssa.....	25
5.2 Asian käsittelyvaihe	26
5.3 Valtiovarainministeriön kanta OECD-ehdotuksiin.....	26

1 YLEISTÄ

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) käsitellään digitaalisen talouden tuloverokysymyksiä. Digitaalisen talouden verohaasteita koskevan hankkeen (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy) puitteissa luonnostellut ratkaisuehdotukset muuttavat toteutuessaan kansainvälisen yritysverotuksen periaatteita ja verotulojen jakautumista nykyisestä.

Taustana OECD:n digitaalisen talouden verohaasteisiin pureutuvaan työhön oli veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskeva hanke (Base Erosion and Profit Shifting), jäljempänä niin sanottu BEPS-hanke, johon sisältyi 15 toimenpidettä ja joka monilta osin johti verolainsäädännön muutoksiin myös Suomessa. OECD:n BEPS-hankkeen puitteissa katsottiin muun ohella aiheelliseksi tutkia, onko verotuksen sääntelyä tarpeen päivittää ottaen huomioon liiketoiminnan digitalisoituminen ja mahdollisuudet valtioiden rajat ylittävään liiketoimintaan ilman fyysistä sijoittautumista toimintavaltioon. Digitaloutta koskevan tarkastelun rinnalla ovat olleet myös huolet siitä, aikaansaavatko nykysäännökset BEPS-projektin muista toimenpiteistä huolimatta edelleen riskiä veropohjan rapautumisesta ja voiton siirrosta.

OECD:n digitaalisen talouden verohaasteita koskeva hanke sisältää ehdotuksia, jotka uudistaisivat verosäännöksiä hyvin laajasti. Se kattaa monia erilaisia kysymyksiä ja yksityiskohtia ja koskettaa paljon muitakin toimijoita kuin pelkästään digitaalista liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä. Kuten OECD:n koko BEPS-hanketta, myös digitalouden verotusta koskevaa asiaa käsitellään niin sanotussa Inclusive Framework –puitteissa eli OECD:n 36 varsinaisen jäsenen lisäksi noin sadan muun valtion kesken. Työn edistämiseksi on vahva G20-valtioiden poliittinen tuki.

OECD:n digitaaliseen talouden verohaasteita koskevaan hankkeeseen sisältyy kaksi sääntelykokonaisuutta, joita kutsutaan pilari I:ksi ja pilari II:ksi. Molemmat sääntelykokonaisuudet eli pilarit merkitsevät toteutuessaan muutoksia valtioiden oikeuteen verottaa. Sisällöltään ne ovat kuitenkin hyvin erilaiset: ***pilari I koskee verotusoikeuden uudelleen allokointia valtioiden välillä ja pilari II globaalia minimiverotusta***. Pilarit käsittävät lukuisia teknisiä ja periaatteellisia kysymyksiä, joiden osalta valtiot eivät vielä ole saavuttaneet ratkaisua. Ratkaisua ei ole myöskään siitä, olisiko yhteisymmärrys saavutettava molemmista pilareista yhdessä. Lokakuun 2020 OECD-kokouksessa Inclusive Framework hyväksyi pilareita koskevan teknisen työn edistymistä kuvastavat raportit (jäljempänä ”tekninen raportti”) julkistettavaksi.¹ Samalla alkoi teknisiä raportteja koskeva sidosryhmien kuuleminen, joka päättyi joulukuussa 2020 ja johon liittyen järjestettiin julkinen keskustelutilaisuus tammikuussa 2021.² Raportit sisältävät Inclusive Frameworkin laatiman saatteen, jossa kuvataan hankkeen edistymistä. OECD:n sihteeristö on laatinut lisäksi taloudellisia vaikutuksia koskevan analyysin³, joka julkistettiin samassa yhteydessä kuin teknistä työtä koskevat raportit.

Digitalouden verotuksesta on käyty keskustelua myös Euroopan Unionissa (EU). Komissio julkaisi alkuvuodesta 2018 kaksi direktiiviehdotusta: liikevaihtoon perustuvan veroehdotuksen eli ehdotuksen tiettyjen digitaalisten palvelujen verotuksesta (DST), U-kirjelmä 22/2018

¹ Pilari I:n tekninen raportti: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-one-blueprint-beba0634-en.htm> ja pilari II:n tekninen raportti: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm>

² Lisää kuulemisesta: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-meeting-reports-on-the-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm>

³ <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>

vp ja ehdotuksen digitaalisesta kiinteästä toimipaikasta, U-kirjelmä 21/2018 vp. Direktiiviehdotuksia ei ole käsitelty EU:ssa sen jälkeen, kun digitaalisten palveluiden verottamista koskevasta ehdotuksesta supistetussakaan muodossa ei saavutettu yksimielisyyttä maaliskuun 2019 Ecofin-neuvostossa. Sen jälkeen keskustelua on niin työryhmä- kuin ministeritasolla käyty liittyen OECD:ssä tehtävään työhön pääasiassa tilannekatsausten muodossa. OECD-ehdotusten osalta EU-jäsenvaltiot eivät ole sopineet yhteisistä kannoista.

OECD:n ehdotukset pilari I:sta ja pilari II:sta sisältävät merkittäviä muutoksia kansainväliseen yritysverotuksen järjestelmään, minkä vuoksi valtiovarainministeriö pitää perusteltuna tuoda asia käsiteltäväksi eduskunnassa. OECD:ssä valmisteltua materiaalia ei ole olemassa suomeksi tai ruotsiksi, sillä asian käsittelykieli on englanti. Seuraava kuvaus sääntelykokonaisuuksien pääpiirteistä ja niihin liittyvistä vaikutuksista perustuu pääosin lokakuun 2020 teknisissä raporteissa esitettyyn.

2 PILARI I – TULON UUDELLEEN ALLOKOINTIA KOSKEVAN SÄÄNTELYEHDOTUKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

2.1 Pilari I -sääntelykokonaisuus ja sen tarkoitus

Pilari I:een sisältyvä keskeisin uudistus (niin sanottu amount A) merkitsisi muutoksia olemassa oleviin periaatteisiin ja säännöksiin, joiden perusteella valtiot jakavat verotusoikeutta keskenään. Uudistukset tarkoittaisivat, että verotusoikeutta siirrettäisiin nykyistä enemmän markkinavaltiolle. Markkinavaltiolla tarkoitetaan valtiota, jossa kansainvälisesti toimivalla konserniyrityksellä on myyntiä tai käyttäjiä. Verotusoikeuden syntyminen ei kaikissa tilanteissa edellyttäisi yrityksen fyysistä sijoittautumista (tytäryhtiötä tai kiinteää toimipaikkaa) kyseisiin valtioihin. Koska amount A -ehdotuksessa olisi kyse verotusoikeuden uudelleenjakamisesta valtioiden kesken, uudistus ei lähtökohtaisesti merkitsisi, että monikansallisia yrityksiä verotettaisiin kokonaisuudessaan nykyistä enemmän. Uudistuksessa olisi kuitenkin kyse täysin uudentyypisistä, nykysäännöksiin nähden erillisestä verosäännösten kokonaisuudesta, joka toimisi nykyisten säännösten rinnalla.

Tekninen raportti sisältää ehdotuksen, jonka mukaan Amount A –ehdotusta sovellettaisiin digitaalista liiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin, mutta se kattaisi lisäksi myös kuluttajiin suuntautuvan liiketoiminnan. Osa konsernin voitosta, joka ylittäisi konsernin niin sanotun normaalituoton, jaettaisiin verotettavaksi markkinavaltioon. Malli pohjautuisi suurelta osin kaavamaiseen laskentatapaan.

Amount A:n ohella tekninen raportti sisältää pilari I:n puitteissa ehdotetaan uudistuksia tapaan, jolla määritettäisiin tuotto yksinkertaista markkinointi- ja jakelutoimintaa harjoittavan toimijalle (niin sanottu amount B). Amount B:ssä olisi kyse nykyisten säännösten tarkentamisesta eikä sillä olisi liittymäpintaa amount A:han. Amount B:ssä olisi kyse siitä, että yksinkertaista markkinointi- ja jakelutoimintaa harjoittavana toimijan tuotto määritettäisiin ehdotuksen mukaan kaavamaisella tavalla. Sen tarkoituksena on yksinkertaistaa etuyhteydessä toimivien konserniyritysten sisäisten transaktioiden hinnoittelua verotuksessa eli tapaa, jolla siirtohinnoittelusäännöksiä sovelletaan tiettyjen yksinkertaisten markkinointi- ja jakelutoimintojen osalta. Yksinkertaistuksella pyritään alentamaan sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kuluja. Lisäksi sillä tavoitellaan verotuksen oikeusvarmuuden lisääntymistä ja erimielisyyksien vähenemistä verohallintojen ja verovelvollisten kesken.

Kolmantena elementtinä pilari I:ssä on oikeusvarmuus. Tämä on keskeinen elementti uutta amount A:ta koskevassa kehikossa, jossa yksittäiseen verotustapaukseen voisi liittyä lukui-

sia osapuolia, olipa kyse verosubjekteista tai valtioista. Tämä kasvattaa myös tarvetta ratkaista mahdollisia tulkintaerimielisyyksiä tehokkaalla tavalla. Oikeusvarmuutta koskevan työn puitteissa olisi tarkoitus kehittää mekanismeja, joilla voitaisiin ennaltaehkäistä yksittäisiä verotustapauksia koskevia riitoja. Riitojen ehkäisyn ohella tarkoituksena olisi kehittää myös riidanratkaisua koskevia menettelyitä. Tämän puitteissa tutkitaan, voisiko uuden amount A:n soveltamiseen mahdollisesti liittyviä riitoja saada ratkaistuksi pakollisin ja nopein menettelyin.

2.2 Amount A

Sääntelyn soveltamisala

Valtioilla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaiseen liiketoimintaan amount A:n sääntelyä sovellettaisiin. Osan mielestä olisi tarkoituksenmukaista pidättäytyä digitaalista liiketoimintaa harjoittavissa toimijoissa, kun taas toisten mielestä soveltamisalan pitäisi olla laajempi. Tekniseen raporttiin sisältyy tällä hetkellä kaksi liiketoiminta-alaa, joihin sääntelyä sovellettaisiin ja jotka ovat toisiinsa nähden itsenäisiä.

Teknisen raportin mukaan amount A-sääntelyä sovellettaisiin ensinnäkin automaattisia digipalveluita koskevaan liiketoimintaan (Automated Digital Services, ADS). Tällaisella liiketoiminnalla tarkoitettaisiin yleisen määritelmän mukaan automatisoiduista (minimaalinen ihmisen osallistuminen palveluiden tarjoajan puolelta) sekä digitalisoiduista (palvelut tarjotaan internetin tai elektronisen verkon kautta) palveluista. Erikseen määriteltäisiin liiketoiminnan muodot, jotka eivät missään olosuhteissa olisi soveltamisalassa (negatiivinen lista) sekä tietyt liiketoiminnan muodot, joiden katsottaisiin olevan soveltamisalassa (positiivinen lista). Säännöksiä sovellettaisiin siten muun muassa online-mainospalveluihin, datan myyntiin, online-hakukoneisiin, sosiaalisen median alustapalveluihin ja digitaaliseen sisältöön (kuten esimerkiksi musiikki, pelit, kirjat, videot). Sääntelyä ei ADS-perusteella sovellettaisi esimerkiksi räätälöityihin ammatti- ja opetuspalveluihin tai muiden kuin ADS-palveluihin kuuluvien tavaroiden ja palveluiden myyntiin.

Toiseksi teknisen raportin mukaan amount A -sääntelyä sovellettaisiin kuluttajiin suuntautuvaan liiketoimintaan (Consumer-facing business, CFB). Tällä tarkoitettaisiin liiketoimintaa, jossa tyypillisesti kuluttajille myytäviä hyödykkeitä tarjottaisiin kuluttajille suoraan tai epäsuorasti. Jos tällaisiin hyödykkeisiin liittyy lisenssointia tai muuta aineettoman omaisuuden hyödyntämistä, olisi myös se sääntelyn soveltamisalassa. CFB:n lähtökohtaisesti hyvin laajaan soveltamisalaan ja määrittämiseen liittyy runsaasti haastavia rajanvetotilanteita ja sitä koskeva työ on osin vielä kesken. Esimerkkejä toimialoista, joiden osalta vaaditaan lisää määrittelytyötä, olisivat teknisen raportin mukaan lääketieteellisyys ja luonnonvarat. Tekninen raportti sisältää ehdotuksia, joiden mukaan pankkitoiminta ei lähtökohtaisesti kuuluisi soveltamisalaan, mutta lisäanalyysiä olisi kuitenkin tehtävä erilaisten finanssipalveluiden mahdollisesta sisällyttämisestä soveltamisalaan. Samoin pohdittavana kysymyksenä ovat infrastruktuuria koskevaan liiketoimintaan sekä yleiseen rakennustoimintaan liittyvät toimet. Kansainvälinen lento- ja laivaliikenne olisi mahdollisesti soveltamisalan ulkopuolella.

Sen ohella, että tarkasteltaisiin liiketoiminnan luonnetta, toisin sanoen kuuluuko se ADS:n tai CFB:n piiriin, soveltamisen kannalta keskeistä olisi myös liiketoiminnan kokoluokka. Kokoluokkaa mitattaisiin esimerkiksi konsernin maailmanlaajuisen liikevaihdon (total consolidated group revenue) perusteella, jolloin asetetun rajan alittavat konsernit eivät olisi soveltamisalassa. Kokoluokkaa ei ole raportissa vielä määritetty eikä siten senkään osalta ole valtioiden välillä vielä sopimusta. Teknisessä raportissa lähdetään kuitenkin siitä, että sääntelyä ei olisi kustannukset ja saavutettavat hyödyt huomioiden tarkoituksenmukaista kohdistaa pienille yrityksille. Esimerkkinä mahdollisesta rajasta on esitetty 750 miljoonaa euroa

kattaen koko konsernin yritystoiminnan maailmanlaajuisella tasolla mitattuna. Rajasta ei ole kuitenkaan vielä sovittu valtioiden kesken. Soveltamisalaan kuulumisen edellytyksenä voisi olla myös, että yrityksellä olisi riittävässä määrin ulkomailta saatua, soveltamisalaan kuuluvaa liikevaihtoa.

Markkinavaltio voisi saada verotusoikeuden lisäksi vain, jos koko konsernitasolla arvioituna soveltamisalaan kuuluva toiminta ylittäisi tietyn tuottoprosentin. Siten alhaisen tuottotason toiminnan osalta markkinavaltioille ei syntyisi uutta verotusoikeutta. Tuottoprosentin tasoa ei ole käsitelty vielä teknisessä raportissa eikä senkään osalta ole siten valtioiden välillä vielä sopimusta.

Koska uusien säännösten soveltaminen olisi yrityksille melko monimutkaista, Yhdysvallat esitti edellisen hallintonsa aikana, että yritysten pitäisi voida valita, haluavatko ne soveltaa pilari I:n säännöksiä vai soveltaa perinteisiä siirtohinnoittelusäännöksiä sekä muita kansallisia säännöksiä (mukaan lukien kansalliset digiverot). Uusi, vuoden 2021 alussa toimintansa aloittanut hallinto on kuitenkin ilmoittanut luopuvansa tällaisesta vaatimuksesta. Uudella hallinnolla on kuitenkin aloitteita liittyen siihen, mihin yrityksiin amount A –sääntelyä sovellettaisiin (liiketoiminta-alat ja kokoluokka).

Markkinavaltion ja sinne kohdistettavan tulon määrittäminen

Teknisessä raportissa on luonnosteltu varsin yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, mihin valtioon kansainvälistä yritystoimintaa harjoittavan tulon katsottaisiin amount A:n puitteissa kohdistuvan. Kysymys on haastava, etenkin kun otetaan huomioon esimerkiksi monimutkaiset yritysrakenteet ja jakeluketjut sekä yritystoiminnan harjoittaminen jossain tapauksissa ilman fyysistä läsnäoloa markkinalla. Esimerkiksi online-markkinointipalveluissa kohdistaminen perustuisi siihen, missä mainoksen katsoja olisi. CFB:n soveltamisalaan kuuluvan hyödykkeen markkinavaltion katsottaisiin syntyvän sinne, missä hyödykkeen lopullinen toimituspaikka olisi. Markkinavaltion määrittämisen ohella tulon kohdistamistekijöillä olisi vaikutusta myös muilta osin sovellettaessa amount A:ta.

Jotta valtiolla olisi amount A:n verotusoikeus, siellä pitäisi lisäksi kyseiseen valtioon kohdistuvan tulon ohella olla yhteys (nexus) soveltamisalassa olevaan liiketoimintaan. ADS:n osalta tämä tarkoittaisi, että valtiossa pitäisi olla tietyn tason ylittävä määrä soveltamisalaan kuuluvaa tuloa. CFB:n osalta saatettaisiin lisäksi edellyttää joitakin lisäehtoja, kuten tytäryrityksen, kiinteän toimipaikan tai jonkun korkeamman tulomäärän olemassa oloa kyseisessä valtiossa.

Markkinalle allokoitavan tulon laskeminen

Amount A:n laskenta perustuisi koko kansainvälistä toimintaa harjoittavan konsernin tulolaskelmaan, josta tietyllä tavalla määritetystä voitosta (jäännösvoitto) erotettaisiin osa allokoitavaksi markkinalle. Kuten yllä on todettu, teknisessä raportissa ei ole vielä määritelty, kuinka paljon yrityksellä pitäisi olla jäännösvoittoa, jotta markkinavaltio saisi verotusoikeuden osaan siitä. Määriteltynä ei ole vielä myöskään sitä, minkä osuuden markkinavaltio tuosta jäännösvoitosta saisi. Raportissa tuodaan esiin, että digitaalisuuden aste saattaisi vaikuttaa siihen, miten paljon markkinavaltioon allokoitaisiin tuloa. Raportin mukaan voisi myös olla tarpeen tehdä eri laskelmat eri tyyppisille toiminnoille, toisin sanoen segmentoida yritystoiminnan eri toiminnot jollakin perusteella ja laskea amount A kullekin niille erikseen. Lisäksi raportissa esitetään, että tappiot olisi huomioitava amount A –laskelmassa.

Kaksinkertaisen verotuksen poistaminen

Amount A –järjestelmän yksi keskeinen osatekijä on kaksinkertaisen verotuksen poistaminen. Tämä johtuu siitä, että amount A merkitsisi kansainvälistä toimintaa harjoittavan yrityksen verottamista markkinavaltiossa tilanteessa, jossa sama tulo on lähtökohtaisesti verotettu jo jossain toisessa valtiossa tai toisissa valtioissa nykyisten verosäännösten mukaisesti. Jos markkinalle allokoitavaa verotusoikeutta vastaavaa verotusoikeutta ei poistettaisi muualta, tilanteessa konsernille syntyisi kaksinkertaista verotusta. Valtion verotusoikeuden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että markkinavaltion saadessa uudistuksen johdosta verotusoikeutta mahdollisesti jokin toinen valtio joutuisi luopumaan verotusoikeudestaan. Teknisessä raportissa on luonnosteltu monivaiheista prosessia, jolla voitaisiin tunnistaa, missä valtiossa ja minkä konserniyrityksen käsissä markkinavaltioon amount A:n mukaisesti syntävä verotusoikeus on nykyisäännöksiin jo verotettu. Työ on kuitenkin edelleen kesken. Lisätyötä edellyttää myös kaksinkertaisen verotuksen poistomenetelmän kehittäminen.

2.3 Amount B

Pilari I:een liittyy myös tuoton määrittäminen kaavamaisella tavalla yksinkertaista markkinointi- ja jakelutoimintaa harjoittavalle toimijalle. Erilaisia näkemyksiä on esitetty sen suhteen, kuinka laaja-alaisesti erilaiset toiminnot voisivat olla tällaisen yksinkertaistetun järjestelmän piirissä. On myös mahdollista, että tuottotaso vaihtelisi muun muassa sen mukaan, mikä toimiala ja maantieteellinen alue olisi kyseessä. Tekninen raportti ei sisällä vielä tarkempia tietoja siitä, mikä kaavamaisesti määritetty tuottotaso tarkemmin ottaen olisi.

2.4 Verotuksen oikeusvarmuus

Pilari I sisältäisi uusia verosäännöksiä, joista voi aiheutua tulkintaerimielisyyksiä verovelvollisten ja verohallintojen kesken. Amount A soveltaminen yksittäistapauksessa koskisi suurella todennäköisyydellä kahden valtion sijaan useita valtioita. Sen johdosta myös veroilmoittamiseen ja tulkintaerimielisyyksiin liittyvien menettelyiden keskittäminen yrityksen näkökulmasta yhteen, menettelyitä koordinoivaan valtioon olisi tarkoituksenmukaista. Riitojen ehkäisyä ja ratkaisua koskeva menettely voisi olla kaksivaiheinen. Joidenkin asiaan liittyvien valtioiden edustajista muodostettava arviointipaneeli (Review panel) pyrkisi ennakolta arvioimaan, onko verovelvollisen esittämät näkemykset amount A:n osalta säännösten mukaisia. Muilla asiaa liittyvillä valtioilla sekä yrityksellä olisi mahdollisuus lausua mielipiteensä arviointipaneelin tekemän johtopäätöksen johdosta. Jos valtiot eivät saavuttaisi asiassa yhteistä näkemystä, asia voitaisiin viedä lopullisen ja osapuolia sitovan ratkaisun antavaan paneeliin (Determination panel). Ratkaisupaneelin kokoonpano sekä monet muut yksityiskohdat ovat vielä avoimina.

Muiden kuin amount A:ta koskevien tulkintaerimielisyyksien ehkäisemiseen ja ratkaisuun yleisemminkin on myös kiinnitetty huomiota OECD-työn puitteissa. Tällaisia tapauksia koskevien menettelyiden tehostamista ja kehittämistä koskeva työ on kesken.

2.5 Implementointi ja hallinto

Teknisessä raportissa esitetään, että pilari I:ä koskeva konsensusratkaisu sisältäisi muun ohella sitoumuksen poistaa samalla relevantit yksipuoliset toimet ja sitoutua olemaan ottamasta käyttöön sellaisia tulevaisuudessa. Raportissa ei ole yksiselitteistä määritelmää sille, mitä tällaiset yksipuoliset toimet olisivat, mutta käytännössä niillä tarkoitetaan esimerkiksi erilaisia kansallisia digiveroja.

2.6 Sidosryhmien lausuntopalaute OECD:lle

OECD sai joulukuussa 2020 päättyneessä kuulemisessa sidosryhmien kirjallisia lausuntoja globaalisti pilari I:een liittyen lähes 2000 sivua⁴ yhteensä muutamalta sadalta toimijalta. Palautetta antoivat erityisesti eri toimialoja edustavat yritykset mutta myös esimerkiksi veroalan neuvontapalveluita tarjoavat yritykset, tiedemaailman edustajat sekä kansalaisjärjestöt. Suulliseen kuulemistilaisuuteen osallistui yli 3000 kuulijaa.

OECD:n sihteeristön tekemän lausuntoyhteenvedon mukaan keskeisin osa saadusta palautteesta liittyi pilari I -ehdotusten monimutkaisuuteen. Lukuisissa palautteissa toivottiin ehdotusten sisältämien sääntöjen yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Globaalin tason ratkaisun löytyminen sai kannatusta, mutta ehdotusten tavoitteiden ja periaatteiden katsottiin osin olevan epäselviä. Ehdotusten eri elementtien osalta esitettiin erilaisia näkemyksiä: muun muassa amount A:n soveltamisalan laajuuden, tulojen kohdistamista koskevien monimutkaisten sekä yksityiskohtaista tietojen keräämistä edellyttävien sääntöjen, sekä riitojen ehkäisyprosessin osalta herätettiin tarvetta harkita ehdotusten sisältöä. Myös esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskeva prosessi herätti erilaisia näkemyksiä ja lisäksi esitettiin esimerkiksi pyyntöjä lähdeverojen huomioon ottamisesta tämän osalta. Kansalaisjärjestöjen kommentit poikkesivat joiltain kohdin merkittävästi yritysten sekä muiden säännöksiä soveltamaan joutuvien toimijoiden näkemyksistä. Lausunnon antaneiden kansalaisjärjestöjen mukaan uudistuksen laajuus on liian vaatimaton ja etenkin tulojen uudelleenallokointia koskevilta osin liian suppea.

Amount B –ehdotuksen osalta esitettiin erilaisia näkemyksiä: joidenkin näkemysten osalta se olisi kannatettava elementti mutta esitettiin myös joitakin näkemyksiä, joiden mukaan amount B ei ole pilari I:n osalta keskeinen. Ehdotuksen soveltamisalan laajuuden osalta oli myös toisistaan poikkeavia näkemyksiä osan kannattaessa sen soveltamista laajasti toisten sen sijaan painottaessa hyvin suppeaa soveltamisalaa.

Oikeusvarmuuden sisältäviä riidanehkäisyyden ja –ratkaisuun ehdotettuja ehdotuksia tuettiin. Huolia esitettiin kuitenkin esimerkiksi sen osalta, mitä hankaluuksia käytännössä kohdattaisiin ja mitä vaikutuksia niillä olisi prosessien nopeudelle ja sujuvalle etenemiselle. Vaikka sitovat ja pakolliset riitojenratkaisuprosessit niin amount A:n puitteissa kuin laajemminkin sovellettuna sinänsä saivat tukea, etenkin kansalaisjärjestöt esittivät huolia sen osalta, jos esimerkiksi kehittyvien valtioiden edellytettäisiin soveltavan pakollisia sitovia riitojenratkaisumekanismeja laajasti.

Eroja pilari I:stä koskevissa kommentteissa oli havaittavissa myös sen perusteella, mikä oli kommentoijan maantieteellinen sijainti ja toimiala. Osa kommentoijista teki vaihtoehtoisia ehdotuksia uudeksi sääntelyksi tai sen osaksi.

3 PILARI II – MINIMIVEROTUSTA KOSKEVAN GloBE-SÄÄNTELYEHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

3.1 Pilari II -sääntelykokonaisuus ja sen tarkoitus

Pilari II koskee Global Anti-Base Erosion (GloBE) -sääntelyä, jonka tarkoituksena on torjua edellä mainitun BEPS-hankkeen toimeenpanon jälkeen vielä jäljelle jääneitä tuloveropohjan

⁴ Kirjalliset kommentit ovat luettavissa osoitteessa: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-reports-on-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm>

murenemiseen ja voittojen siirtoon liittyviä ongelmia. Tekninen raportti sisältää sääntelykehikon, jolla pyrittäisiin varmistamaan se, että kansainvälistä toimintaa harjoittavat suuryritykset maksavat voitoistaan vähintään tietyn minimimäärän veroa.

Sääntely edellyttäisi globaalisti yhteisiä sääntöjä tosiasiallisen vähimmäisyrittäjäverotason määrittämiseen. Tosiasialliseen yritysverotukseen vaikuttaa veropohja ja se, millä verokannalla veropohjan perusteella muodostuvaa tuloa verotetaan. Sääntelyssä tarkoitettu veropohja olisi laskettava kaikkialla samalla tavalla. Minimiverotason arvioinnissa sovellettavaa verokantaa ei ole vielä määritelty eikä sen osalta ole vielä sopimusta valtioiden välillä.

Ehdotuksella ei ole suoraa liityntää digitalouteen vaan se koskisi yritystoimintaa yleisesti. GloBE-ehdotuksen tarkoituksena on, että monikansallisen konsernin voittoa verotettaisiin aina tietyn tosiasiallisen (efektiivisen) minimiverotason mukaisesti siitä riippumatta, missä valtiossa se harjoittaa toimintaa.

GloBE-sääntely tarkoittaisi käytännössä uuden verotusoikeuden syntymistä erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa, jos verotus toisessa valtiossa alittaa sovitun tosiasiallisen minimiverotason. Sääntely voisi soveltua esimerkiksi silloin, kun monikansalliseen konserniin kuuluvan ulkomaisen tytäryhtiön tosiasiallinen yritysverotaso sen sijaintivaltiossa alittaa minimiverotason. Suunniteltu sääntely ei suoraan pakottaisi valtioita soveltamaan tiettyä minimiverotasoalueellaan sijaitseviin yrityksiin. Jos jonkin valtion kansallisen lainsäädännön mukainen verotaso kuitenkin alittaisi sovitun sääntelyssä tarkoitettua tavalla lasketun tosiasiallisen minimitason, toinen valtio voisi tällöin verottaa GloBE-sääntöjen mukaisesti ensiksi mainitussa valtiossa sijaitsevan yrityksen tuloa minimitason määrään saakka (ns. top-up menettely). Tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtion tarjoama veroetu voisi osittain mitätöityä toisen valtion GloBE-sääntelyn perusteella toimeenpaneman verotuksen vuoksi. Näin ollen sääntely voisi välillisesti vaikuttaa valtioiden kansallisiin veroratkaisuihin.⁵ Osa sääntelystä muistuttaa monissa valtioissa jo sovellettavaa väliyhteisösääntelyä, jolla pyritään ehkäisemään verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon perustettuun yhteisöön. Ehdotettu sääntely muistuttaa osin myös Yhdysvalloissa vuonna 2017 osana Tax Cuts and Jobs Act -verouudistusta käyttöönotettua Global Intangible Low Taxed Income (GILTI) -sääntelyä.

GloBE-sääntely muodostaisi kokonaisuuden ja sisältäisi lukuisia toisiinsa kytkeytyviä sääntöjä. Kokonaisuuden suunnittelussa on teknisen raportin mukaan pyritty varmistamaan paitsi minimiverotuksen toteutuminen, myös esimerkiksi liiallisen (kuten kaksinkertaisen) verotuksen estäminen, yhteensopivuus kansallisten verojärjestelmien kanssa, sääntelyn läpinäkyvyys ja sääntelystä syntyvän hallinnollisen taakan minimointi.

Teknisen raportin mukaan GloBE-sääntöjä sovellettaessa minimiverotaso tarkasteltaisiin valtio- tai lainkäyttöaluekohtaisesti (ns. jurisdictional blending). Jos verovelvollisille vuosittain määriteltävä tosiasiallinen verotaso jäisi jossain valtiossa tai jollain lainkäyttöalueella alle minimitason, laskettaisiin sääntelyssä tarkoitettu minimiveron määrä ja minimiverotus toteutettaisiin soveltaen sääntelyyn sisältyviä verotuksen kohdistamista koskevia sääntöjä. Näiden sääntöjen perusteella ratkaistaisiin se, mikä valtio toteuttaa minimiverotuksen sovitun minimiverokantaan asti. Pääasiallisia kohdistamissääntöjä ovat tuloksi lukemista koskeva sääntö (income inclusion rule, IIR) ja aliverotettujen suoritusmaksujen sääntö (undertaxed payments rule, UTPR). IIR-sääntöön liittyy säännös, joka koskee kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa sovelletun vapautusmenetelmän korvaamista hyvitysmenetelmällä

⁵ Mahdollisia heijastusvaikutuksia EU-valtioiden tilanteeseen on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.2.

(switch-over rule, SOR). Kokonaisuuteen kuuluu lisäksi muita sääntöjä täydentävä verosopimusetujen rajaamista koskeva sääntö (subject to tax rule, STTR), jonka mekanismi poikkeaa osin edellä mainituista muista säännöistä.

3.2 Sääntelyn soveltamisala

Sääntelyn tarkoituksena on toteuttaa suurten kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten minimiverotus. Tämän vuoksi IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisalaan kuuluisivat yritykset, jotka tilinpäätösstandardien mukaan konsolidoidaan osaksi monikansallista konsernia. Teknisen raportin perusteella konsernin määrittelyssä hyödynnettäisiin myös verotuksen maa-kohtaista raportointia koskevaa sääntelyä (country-by-country reporting, CbCR). IIR- ja UTPR-sääntöjä sovellettaisiin sääntelyssä määritellyn monikansallisen konsernin sisällä. Lisäksi eräisiin erityistilanteisiin, kuten kahden yrityksen yhteisesti omistamaan yhteisyritykseen (joint venture), sovellettaisiin teknisen raportin mukaan omia kevennettyjä sääntöjä (ns. simplified IIR -sääntö). Teknisen raportin mukaan UTPR-sääntö voisi eräissä tilanteissa soveltua tietyin edellytyksin myös konsernin ulkopuolisiin osakkeenomistajiin (ns. Orphan Entities -sääntö).

Sääntöjen soveltaminen edellyttäisi, että sääntelyssä määritellyn yritysryhmän vuotuinen yhteenlaskettu liikevaihto (total consolidated group revenue) on vähintään 750 miljoonaa euroa. Sääntöjen soveltamisalasta tehtäisiin joitakin poikkeuksia toimialan tai toiminnan perusteella. Poikkeuksia käsitellään jäljempänä kohdassa 3.5.

STTR-säännön soveltamisala poikkeaisi IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisalasta. Tätä on perusteltu STTR-säännön erilaisella luonteella. STTR:n soveltamisalaa käsitellään tarkemmin kohdassa 3.3.

3.3 IIR-, UTPR-, SOR- ja STTR-sääntöjen sisältö ja soveltamisjärjestys

Sääntöjen keskeinen sisältö

Teknisen raportin mukaan IIR-sääntö olisi konserninsisäisiin omistussuhteisiin ja määräysvaltaan perustuva verotuksen kohdistamissääntö. IIR-säännön mukaan konsernin (ylimmän) emoyhtiön tulona verotettaisiin myös suhteellinen osuus suoraan tai välillisesti omistetun tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan voitosta minimiverotason mukaisesti, jos tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan efektiivinen eli tosiasiallinen verotaso (effective tax rate, ETR) ei olisi vähintään minimitasolla. Emoyhtiön valtiossa tytäryhtiön voitosta määrättäisiin vero niin, että mukaan lukien tytäryhtiön valtiossa suoritettu vero, veron kokonaismäärä nousisi sovitulle minimiverotasolle (ns. top-up -menettely). Vero määrättäisiin riippumatta siitä, onko tytäryhtiö jakanut esimerkiksi osinkoa, eli lähtökohdiltaan säännös muistuttaa nykyistä väliyhteisösääntelyä. Toisaalta väliyhteisösääntelystä poiketen tuloa verotettaisiin enintään sovittuun minimikantaan asti eikä kansallisen yhteisöverokannan mukaisesti.

UTPR-sääntö olisi teknisen raportin mukaan vähennyskelpoisiin konserninsisäisiin suorituksiin perustuva verotuksen kohdistamissääntö. UTPR-säännön nojalla suorituksen maksajan valtiossa voitaisiin tehdä tiettyjä verotustoimia (esim. menon vähentäminen kiellettäisiin maksajan valtiossa), jos tuloa ei veroteta vähintään minimiverotason mukaisesti samaan konserniin kuuluvan suorituksensaajan valtiossa. Minimiverotason laskenta tapahtuisi samoin kuin IIR-sääntöä sovellettaessa. UTPR-säännöksen tarkoituksena olisi toimia IIR-säännöksen parina siten, että jompaa kumpaa säännöstä sovellettaisiin eikä GloBE-sääntelykokonaisuuteen jäisi aukkoja, kun mahdollisimman moni valtio implementoisi nämä säännökset.

SOR-sääntö täydentäisi IIR-sääntöä ja se liittyy kiinteän toimipaikan tuloon kohdistuvan kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskeviin verosopimusten säännöksiin. SOR-sääntöä sovellettaisiin pääliikkeen sijaintivaltiossa ja sen tarkoituksena on poistaa verosopimuksen vapautusmenetelmästä aiheutuvat esteet soveltaa IIR-sääntöä. Säännön mukaan pääliikkeen verotuksessa sovellettaisiin vapautusmenetelmän sijasta hyvitysmenetelmää, kun ulkomaisen kiinteän toimipaikan tuloa verotetaan pääliikkeellä IIR-säännön nojalla eli tuloon kohdistuva vero ei kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa ole vähintään minimitasolla. Sääntöä sovellettaisiin myös ulkomailla olevasta kiinteästä omaisuudesta saatuun tuloon, jos se muodostaa verosopimuksessa tarkoitetun kiinteän toimipaikan.

STTR-sääntö olisi vähennyskelpoisiin suorituksiin perustuva verotuksen kohdistamis-sääntö. STTR-sääntöä sovellettaisiin tulon lähdevaltiossa osana kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskevien verosopimusten säännöksiä. Säännön mukaan lähdevaltio voisi verosopimuksesta huolimatta verottaa bruttomääräistä tuloa vähintään sovittuun minimikantaan saakka, jos tulon saajan verotuksessa tuloon ei kohdistuisi vähintään minimitason suuruisia veroa. STTR-säännössä tarkasteltaisiin siten suorituskohtaista verotustasoa, kun IIR- ja UTPR-säännöt perustuvat laajempaan valtio- tai lainkäyttöaluekohtaiseen verotason tarkasteluun. STTR-säännössä lähtökohtana olisi nimellinen yhteisöverokanta, johon tehtäisiin eräitä suorituskohtaisia oikaisuja. Mahdollisesti myös sääntelyssä sovellettava verokanta voisi olla erilainen.

Teknisen raportin mukaan STTR-sääntöä sovellettaisiin lähinnä etuyhteydessä olevien yritysten välisiin suorituksiin ainakin silloin, kun kyseessä on verosopimuksen soveltamisalaan kuuluva korko tai rojalti. Etuyhteyden määritelmä olisi laaja ja se voisi muodostua myös alle 50 prosentin määräysvallan perusteella, jolloin soveltamisala olisi laajempi kuin IIR- ja UTPR-sääntöjen konserninsisäiset tilanteet. Lisäksi STTR-sääntöön tulisi teknisen raportin mukaan kuulua mekaaninen väärinkäytöksiä estävä sääntö, jolla voitaisiin estää etuyhteyks-määritelmän kiertäminen. Teknisessä raportissa on lisäksi tarkasteltu STTR-säännön soveltamista myös laajemmin muihin suorituksiin kuin korkoihin ja rojalteihin. Soveltamisalaan voisivat kuulua myös seuraavat erilaiset palvelun tarjoamistilanteet: tietyt franchising-suoritukset, vakuutusmaksut, tietyt rahoitukseen liittyvät suoritukset, vuokra sekä eräät markkinointi-, agentti- ja välityspalveluihin liittyvät suoritukset. STTR-säännön soveltamisalaa olisi teknisen raportin mukaan tarkoituksenmukaista rajata siten, että sääntö kohdistuisi vain merkittäviin suorituksiin (ns. materiaalisuusraja). Teknisessä valmistelussa on tältä osin tarkasteltu rajauksia, jotka voisivat liittyä yritysryhmän kokoon vastaavasti kuin IIR- ja UTPR-säännöissä, suorituksen määrään tai soveltamisalaan kuuluvien suoritusten osuuteen kokonaismenoista. Teknisen raportin mukaan suorituksen bruttomäärän perusteella lähteellä perittävä vero voisi johtaa yliverotustilanteisiin ja lähdeveron palautushakemuksiin. STTR-sääntöön liittyy näin ollen keskeisesti myös hallinnollisten menettelyjen tarkastelu. Yhtenä vaihtoehtona teknisessä raportissa tarkastellaan menettelyä, jossa vero maksuunpantaisiin rajoitetusti verovelvolliselle tulonsaajalle jälkikäteen.

Soveltamisjärjestys ja verotusoikeuden kohdistuminen

Kuten edellä on todettu, sääntelyn soveltamisjärjestys on keskeistä sen kannalta, mille valtiolle uusi verotusoikeus kohdistuisi. Lisäksi verotusoikeuden kohdistumiseen voivat vaikuttaa kunkin säännön sisällä niitä koskevat tarkemmat soveltamissäännöt.

STTR-sääntö mahdollistaisi lähdeveron perimisen tietyissä tilanteissa verosopimuksen määräyksistä huolimatta. Tällainen lähdevaltiossa maksettu vero otettaisiin teknisen raportin mukaan huomioon, kun laskettaisiin monikansallisten yritysten efektiivistä verotasoa GloBE-sääntelyn muita sääntöjä varten. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että STTR-sääntö olisi IIR- ja UTPR-sääntöihin nähden ensisijainen.

IIR-sääntöä sovellettaisiin pääsääntöisesti konsernin ylimmän emon sijaintivaltiossa ja se olisi ensisijainen suhteessa UTPR-sääntöön. Sääntelykokonaisuuteen sisältyisi omat säännöksensä esimerkiksi tilanteisiin, joissa konsernin ylin emoyhtiö ei sovelle IIR-sääntöä tai tytäryhtiöllä olisi konsernin ulkopuolisia omistajia (split ownership), jolloin IIR-sääntö voisi tulla sovellettavaksi muunkin kuin ylimmän emoyhtiön tasolla.

Sääntöjen soveltamisjärjestyksestä johtuen UTPR-säännön on tarkoitus täydentää IIR-sääntöä (ns. backstop-sääntö). Teknisessä raportissa UTPR-säännön perusteella perittävän minimiveron kohdistamiseen käytettyjä niin sanottuja allokatioavaimia on kaksi; ensimmäinen perustuisi matalasti verotetulle suorituksensaajalle maksettujen suoritusten määrään ja toinen koko konsernin sisäisten menojen nettomäärään.

UTPR-sääntöä ei teknisen raportin mukaan sovellettaisi siltä osin kuin emoyhtiön sijaintivaltion sääntelyyn sisältyisi IIR-sääntö eli emoyhtiön ulkomaisten tytäryhtiöiden tuloja voitaisiin verottaa emoyhtiön tulona IIR-säännön perusteella. Jos sen sijaan konsernin ulkomaiset tytäryhtiöt maksaisivat emoyhtiön sijaintivaltiossa asuville tytäryhtiöille suorituksia, kyse olisi lähtökohtaisesti UTPR-säännön soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta, sillä IIR-sääntö ei soveltuisi emoyhtiön sijaintivaltiossa asuviin kotimaisiin tytäryhtiöihin. Tällöin UTPR-säännön soveltamatta jättäminen edellyttäisi lähtökohtaisesti, että emoyhtiön sijaintivaltiossa tytäryhtiöiden tosiasiallinen yritysverotaso on vähintään sääntelyssä tarkoitettulla minimitasolla. Teknisen raportin mukaan emoyhtiön sijaintivaltio voisi sinänsä estää UTPR-säännön soveltumisen sen alueella sijaitseviin konserniyhtiöihin soveltamalla IIR-sääntöä myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. GloBE-sääntelyä koskevassa teknisessä raportissa on kuitenkin todettu, ettei tämä välttämättä toteudu, sillä GloBE-sääntely olisi suunnattu vain rajat ylittäviin tilanteisiin. Teknisen raportin mukaan tällaisessa tilanteessa UTPR voisi käytännössä olla ensisijainen sääntö eikä vain IIR-sääntöä täydentävä backstop-sääntö, kuten on lähtökohtaisesti ajateltu. Teknisen raportin mukaan UTPR-säännön soveltamiselle asetettaisiin siten eräitä lisärajoituksia. Lisäksi jatkotyössä on tarkoitus tarkemmin selvittää, miten erityisesti emoyhtiön valtiossa syntyviin esimerkiksi väliaikaisista eroista johtuviin minimiverotason alle jääviin tilanteisiin suhtauduttaisiin. Teknisen raportin mukaan emoyhtiön valtiossa maksettavista veroista voitaisiin tällöin esimerkiksi vähentää UTPR-säännön perusteella muussa valtiossa maksetun veron määrä.

3.4 Efektiivisen verotason laskenta IIR- ja UTPR-säännöksiä sovellettaessa

Efektiivinen verotaso laskettaisiin GloBE-säännöksissä (IIR- ja UTPR-säännöt) määritellyn veropohjan, eli huomioon otettavien tulojen ja menojen (ns. GloBE-veropohja), perusteella. Teknisen raportin mukaan ETR-tasoa tarkasteltaisiin valtio- tai lainkäyttöaluekohtaisesti, jolloin yhdessä valtiossa tai yhdellä lainkäyttöalueella sijaitsevien GloBE-konserniin kuuluvien yhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen GloBE-veropohjat laskettaisiin yhteen. Lisäksi näiden yhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen GloBE-sääntelyssä tarkoitettut ja erikseen määritellyt yhteisöjen tuloverot laskettaisiin yhteen.

Teknisen raportin mukaan sääntelyssä tarkoitettu veron määritelmä kattaisi laajasti esimerkiksi tuloksen perusteella määrättävät verot, mutta ei esimerkiksi työnantajan suorittamia sosiaaliturvamaksuja tai ennakonpidätyksiä. Lisäksi esimerkiksi ainoastaan voitonjaon verottamiseen perustuvassa yhteisöverojärjestelmässä maksettavista veroista säänneltäisiin erikseen siten, että voitonjako tulisi myös tosiasiaassa suorittaa tietyn ajan kuluessa, jotta siihen liittyvä vero voitaisiin ottaa huomioon ETR-tasoa määritettäessä.

Yhteenlaskettu verojen määrä jaettaisiin yhteenlasketulla veropohjalla, jolloin tästä suhdeluvusta muodostuu yhteinen ETR, jota verrattaisiin minimiverotaseen. Minimiverovelvollisuus syntyisi, jos yhteinen ETR alittaisi minimiverotason. Minimiveron määrä saataisiin, kun yhteinen GloBE-veropohja kerrotaisiin sovittavalla minimiveroprosentilla ja näin saadusta määrästä vähennettäisiin ETR-laskennassa huomioon otetut verot.

Valtio- tai lainkäyttöaluekohtainen ETR-tason tarkastelu edellyttää lisäksi omia sääntöjä siitä, miten tulot ja verot allokoitaisiin eräissä rajat ylittävissä tilanteissa, kuten kiinteiden toimipaikkojen, väliyhteisöjen ja konserninsisäisten lähdeverojen kohdalla. Näillä ratkaisuilla on vaikutusta siihen, mille valtiolle tai lainkäyttöalueelle toiminta ja siihen liittyvät tulot ja verot kohdistetaan ja millaiseksi ETR-taso ko. alueella muodostuu. Teknisen raportin mukaan yhdellä lainkäyttöalueella peritty vero voitaisiin ottaa huomioon toisen lainkäyttöalueen ETR-tasoa laskettaessa. Esimerkiksi kiinteälle toimipaikalle allokoitaisiin GloBE-sääntelyä varten sille kuuluva tulo ja pääliikkeen valtiossa samasta tulosta maksettu vero kokonaisuudessaan myös silloin, kun pääliikkeen verokanta olisi korkeampi kuin kiinteän toimipaikan sijaintivaltion vero. Tällaisessa tilanteessa verokantaero hyödyttäisi ETR-tasoa laskettaessa kiinteän toimipaikan sijaintivaltiota. Teknisen raportin mukaan jatkotyössä olisi selvítettävä mahdollisia väärinkäytöksiä estäviä sääntöjä koskien verojen allokointia eräissä rajat ylittävissä tilanteissa.

ETR-tasoa määritettäessä GloBE-veropohjan lähtökohta olisi tilinpäätöslaskennan mukainen voitto (tai tappio) ennen tuloveroja. Käytettävä tilinpäätösstandardi määräytyisi yritysyhtymän emoyhtiön konsolidoitua konsernitilinpäätöstä varten käyttämän standardin perusteella. Konsernin emoyhtiön käyttämää tilinpäätösstandardia tulisi käyttää myös kaikkien tytäryhtiöiden GloBE-veropohjaa määritettäessä. GloBE-veropohja voisi siten poiketa kansallisen verolainsäädännön mukaisesta veropohjasta. Teknisen raportin mukaan sallittuja tilinpäätösstandardeja olisivat IFRS-standardi ja sitä vastaavat standardit. Lisäksi konserni voisi tietysti edellytyksin käyttää muutakin standardia, jos sen käyttö ei johda merkittävään kilpailuvääristymään suhteessa GloBE-sääntelyyn.

Tilinpäätöslaskennan tiettyjä eriä oikaistaisiin GloBE-veropohjaa laskettaessa. Muun muassa suorasisjoitusosingot ja eräät luovutusvoitot ja -tappiot jätettäisiin teknisen raportin mukaan laskelman ulkopuolelle, sillä vastaavat erät ovat tyypillisesti IF-maissa veropohjan ulkopuolella esimerkiksi kaksinkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi. Jatkotyössä sääntelyn sisältö täsmentyy erityisesti portfolio-osinkojen osalta, joiden kansallisessa verokohtelussa on myös IF-maiden välillä selkeitä eroja. Konsernin sisäisiä transaktioita ei lähtökohtaisesti eliminoidaisi, vaan niiden hinnoittelussa käytettäisiin normaaliin tapaan markkinaehtoperiaetta.

GloBE-sääntöjen mukaan ETR-laskennassa pyritäisiin ottamaan huomioon ns. jaksotuserot, jotka ovat väliaikaisia ja johtuvat tulojen ja menojen erilaisesta ajallisesta kohdistamisesta tilinpäätöslaskennassa ja verotuksessa. Tavoitteena on ehkäistä pysyvän GloBE-verovelvollisuuden syntyminen tällaisten erojen vuoksi. Jaksotuseroista johtuen sääntelyssä tarkoitettu ETR voisi jäädä alhaiseksi eron syntyvaiheessa ja olla vastaavasti korkea myöhemmin, kun ero kumoutuu.

Teknisen raportin mukaan IIR-säännön yhteydessä sovellettaisiin erillistä menettelyä (carry forward mechanism), jonka avulla käsiteltäisiin erityisesti edellä mainittuja jaksotuseroja. Menettely tarkoittaisi sitä, että verotuksessa seurattaisiin kolmen erilaisen "veroeran" (GloBE-laskentaan perustuva tappio, ns. IIR-veronhyvitys eli IIR tax credit ja minimitasen ylittävän paikallisen vero määrä eli local tax carry forward) syntymistä ja käyttöä. Sen jälkeen, kun kyseinen erä olisi muodostunut GloBE-laskennassa, sitä voitaisiin käyttää ETR:n kasvattamiseen tai GloBE-veron pienentämiseen myöhempänä vuonna. Emoyhtiön tulisi

ylläpitää seuranta näistä eristä ja niiden käytöstä. Joidenkin erien käytölle voitaisiin asettaa määräaikoja.

Verotuksen etupainotteiset poistot tai hankintoihin liittyvät välittömät verotuksen kulukirjaukset ovat tyypillisiä tilinpäätöslaskennan ja verotuksen välisiä jaksouseroja. GloBE-sääntelyn teknisessä raportissa on tunnistettu, että GloBE-sääntely voisi mitätöidä esimerkiksi etupainotteisiin poistoihin liittyvän veroedun. Jatkotyössä on tarkoitus selvittää mahdollisuutta sisällyttää GloBE-sääntelyn erillinen säännös tähän liittyen.

Kun GloBE-sääntelyä sovellettaisiin ensimmäisen kerran konserniin, eräs keskeinen seikka liittyy siihen, kuinka verotuksessa aiemmin syntyneet kansallisen verolainsäädännön mukaiset tappiot otettaisiin huomioon. Tällaiset tappiot voivat vähentää konserniyhtiöiden myöhemmin vuosina maksamia veroja ja siten ne voisivat vaikuttaa alentavasti ETR-laskelmaan ja mahdollisesti aiheuttaa GloBE-verovelvollisuuden. Vastaava asetelma liittyy tilanteeseen, jossa konserniyhtiöt ovat aiemmin maksaneet veroa tulosta, joka tilinpäätöslaskennassa tuloutuu vasta myöhempanä vuonna, kun konserniyhtiöt ovat GloBE-sääntelyn soveltamisen piirissä. Tekniseen raporttiin ei sisälly säännöstä, jonka mukaan esimerkiksi verotuksessa vahvistetut tappiot, jotka ovat syntyneet ennen kuin GloBE-sääntöjä sovelletaan konserniin, voitaisiin sellaisenaan vähentää myös GloBE-ETR-laskennassa. Jatkotyössä selvitetään mahdollisuutta ottaa sääntelyyn sääntöjä, joilla voitaisiin vähentää siirtymävaiheen vaikutuksia. Jatkotyössä selvitetään myös sääntöjä, joita sovellettaisiin, kun konsernirakenne GloBE-sääntelyn soveltamisen aikana muuttuu tai kun konsernissa tapahtuu yritysjärjestelyjä tai uudelleenorganisointeja.

Teknisen raportin mukaan UTPR-säännön mekaniikasta johtuen sen yhteydessä ei olisi mahdollista soveltaa samaa erityisesti väliaikaisten erojen vähentämiseksi suunniteltua menettelyä kuin IIR-säännön yhteydessä. Tällä olisi merkitystä erityisesti niissä tilanteissa, joissa tarkastellaan ylimmän emoyhtiön sijaintivaltion verotaso (ks. edellä jakso 3.3).

3.5 Mahdolliset poikkeukset sääntöjen soveltamisalaan

Teknisen raportin mukaan GloBE-sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin eräitä toimijoita. Lisäksi IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisalaan voisi sisältyä kaavamainen ns. substanssiin perustuva poikkeus. Myös mahdollisia hallinnollista taakkaa lieventäviä poikkeuksia on kuvattu teknisessä raportissa.

Soveltamisalan ulkopuolelle rajattavat toimijat

IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin konsernin ylimpänä emona olevat toimijat, jotka ovat sijaintivaltiossaan tavallisesti rajattu tuloverotuksen ulkopuolelle. Tällaisia ovat yleensä sijoitus- ja eläkerahastot, valtioiden omistamat valtiollisia toimintoja hoitavat yhteisöt tai valtioiden hallinnoimat rahastot, pääosin valtioiden yhteistoimintaa varten perustetut kansainväliset organisaatiot sekä yleishyödylliset toimijat. Toimijoille asetetut edellytykset olisivat tarkasti määritelty sääntelyssä. Perusteena rajaukselle olisi se, että GloBE-sääntelyä ei olisi tarkoituksenmukaista soveltaa näillä aloilla; mm. valtioiden ei ole perusteltua verottaa toisia valtioita. Rajausta koskisi kuitenkin lähtökohtaisesti vain konsernirakenteen ylimpänä emona olevia toimijoita. Myös STTR-säännön yhteyteen on kaavailtu samankaltaisia poikkeuksia.

Kansainvälisen merikuljetusalan tilanne

GloBE-sääntelyn teknisen raportin mukaan toimialakohtaiset poikkeukset voisivat heikentää sääntelyn tehokkuutta. Toisaalta raportissa on tunnistettu kansainvälisen merikuljetusalan erityinen tilanne. Alalla sovelletaan yleensä erityisiä verosääntöjä esimerkiksi tonnisto-verojärjestelmien avulla ja nämä järjestelmät poikkeavat normaalista yhteisöverotuksesta. Teknisen raportin mukaan tonnistoverovelvollisten sisällyttäminen GloBE-sääntelyn piiriin voisi kyseenalaistaa valtioiden tekemät veropoliittiset ratkaisut tältä osin. Lisäksi teknisen raportin mukaan merikuljetusalan erityispiirteiden takia GloBE-sääntelyn vaikutukset voisivat johtaa epävakaisiin lopputuloksiin, sillä esimerkiksi konserninsisäisiin suorituksiin perustuva UTPR-sääntö ei välttämättä toimisi tehokkaasti merikuljetusalan konsernirakenteissa. Teknisen raportin mukaan merikuljetusalan kohtelua selvitetään jatkotyössä.

Kaavamainen substanssipoikkeus

GloBE-sääntelyn teknisen raportin mukaan IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisalaa voitaisiin rajata lisäksi niin, että GloBE-vero kohdistettaisiin vain tietyn kaavamaisen rajan ylittävälle tulolle, jolloin sääntelyyn sisältyisi eräänlainen kaavamainen substanssipoikkeus.

Raja määriteltäisiin perustuen sellaisiin menoihin, joiden voitaisiin katsoa osoittavan tosiasiallista toimintaa. Tällaisina menoina pidettäisiin erikseen määriteltäviä palkkamenoja ja poistokelpoisen aineellisen omaisuuden poistoja. Lisäksi erillisen sääntelyn perusteella menoina voitaisiin ottaa huomioon myös poistokelvotonta omaisuutta kuten maa-alueita.

Edellä mainituista palkkamenoista ja poistoista määriteltäisiin erillisten kiinteiden prosenttien perusteella osuus, jota vastaava määrä GloBE-veropohjasta rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Käytettäviä prosentteja ei ole vielä määritelty. Rajan alle jäävään eräänlaiseen rutiinituottoon ei siten kohdistuisi GloBE-verotusta, vaan GloBE-veron ajateltaisiin näin kohdistuvan pääosin aineettomasta omaisuudesta kertyvälle tulolle, jonka voidaan ajatella olevan alttiimpi voitonsiirrolle.

Poikkeus otettaisiin huomioon konsernien valtiokohtaisia ETR-tasoja määriteltäessä. Jatkotyössä on tarkoitus selvittää muun muassa sitä, miten poikkeuksen perusteella GloBE-sääntelyn ulkopuolelle rajattuun tulopohjaan liittyvää veroa kohdeltaisiin. Teknisen raportin mukaan veron käsittely vaikuttaa ETR-tasoon ja siten GloBE-verovelvollisuuden muodostumiseen. Veron käsittelyllä on myös yhteys poikkeukseen sisältyvien kiinteiden prosenttien määrittelyyn.

Hallinnollista taakkaa helpottavat säännöt

GloBE-sääntely tarkoittaisi sitä, että monikansallinen konserni joutuisi käytännössä laskemaan sääntelyssä tarkoitetun ETR-tason vuosittain jokaisessa konsernin toimintavaltiossa maailmanlaajuisesti ja lähtökohtaisesti myös jokaisen konserniyhtiön tasolla. GloBE-sääntelyn tekniseen raporttiin ei vielä sisälly ehdotusta säännöiksi siitä, miten sääntelyn hallinnollista taakkaa voitaisiin rajoittaa. Teknisessä työssä on tarkasteltu seuraavia malleja, joilla sääntöjen soveltamisessa tarvittavien ETR-laskelmien määrää voitaisiin vähentää.

Maakohtaista veroraportointia (CbCR) varten laadittuja tietoja voisi olla mahdollista hyödyntää ETR:n laskennassa. Teknisen raportin mukaan tietoja ei ole mahdollista käyttää täysin sellaisenaan, mutta menetelmä voisi kuitenkin tarjota mahdollisuuden käyttää jo kertaalleen laadittuja tietoja tarpeellisin muokkauksin ja siten vähentää hallinnollista taakkaa.

Teknisen raportin mukaan sääntely voisi sisältää ns. de minimis -poikkeuksen, jonka mukaan ETR-laskentaa ei tarvitsisi suorittaa eikä GloBE-sääntöjä sovellettaisi lainkaan, jos tietyssä valtiossa syntynyt voitto alittaa tietyn prosenttimäärän koko konsernin voitosta. Tällaisen säännön laatiminen edellyttäisi monien yksittäisten seikkojen lähempää tarkastelua (mm. tappiot, jaksotuserot, prosenttimäärän oikea taso).

Teknisessä raportissa esitetty ETR-laskentakertojen harventaminen tarkoittaisi, ettei laskentaa tehtäisi joka vuosi kaikkien valtioiden osalta. Kun ETR olisi kerran laskettu jonkin valtion osalta ja se ylittäisi tietyn raja-arvon (korkeampi kuin minimiverotaso), saman valtion osalta laskentaa ei tarvitsisi tehdä uudelleen tietyn ajanjakson (esim. 3-5 vuotta) aikana. Menetelmän väärinkäytön ehkäiseminen edellyttäisi erityisiä rajauksia.

Veroviranomaisten ohjeistukseen perustuva listojen käyttöönotto tarkoittaisi, ettei ETR-laskentaa tarvitsisi tehdä sellaisten valtioiden osalta, joita pidettäisiin ”matalan riskin valtioina”. Tällaisia olisivat valtiot, joissa veropohja ja verokanta huomioon ottaen verotus olisi käytännössä aina GloBE-minimiverotason yläpuolella. Teknisen raportin mukaan listan laatiminen ja ylläpito voisi osoittautua käytännössä hankalaksi, koska siitä olisi sovittava kansainvälisesti. Ajatuksellisesti tällainen listaus vastaisi moniin väliyhteisösääntelyihin sisältyvää ns. valkoista listaa.

3.6 Sidosryhmien lausuntopalaute OECD:lle

OECD sai joulukuussa 2020 päättäneessä kuulemisessa sidosryhmien kirjallisia lausuntoja globaalisti pilari II:een liittyen lähes 2000 sivua⁶ yhteensä lähes kahdelta sadalta toimijalta. Kommentteja antoivat erityisesti eri toimialoja edustavat yritykset mutta myös esimerkiksi veroalan neuvontapalveluita tarjoavat yritykset, kansalaisjärjestöt sekä tiedemaailman edustajat toimittivat kommenttejaan. Suulliseen kuulemistilaisuuteen osallistui yli 3000 kuulijaa.

OECD:n sihteeristön tekemän lausuntoyhteenvedon mukaan myös pilari II:ssa keskeisin osa palautteesta liittyi ehdotusten monimutkaisuuteen. Lukuisissa palautteissa toivottiin ehdotusten sisältämien sääntöjen yksinkertaistamista sekä selkeyttämistä. Ehdotusten eri elementteihin esitettiin erilaisia näkemyksiä ja muun muassa GloBE-veropohjan väliaikaisten erojen ratkaisemiseksi merkittävää kannatusta sai teknisen raportin sisältämän carry forward –mekanismin sijaan laskennallisiin veroihin perustuva deferred tax accounting –mekanismi. Laskennallisten verojen malli vähentäisi näiden lausuntojen mukaan väliaikaisia eroja ja olisi yrityksille merkittävästi helpompi soveltaa. Eräiden toimialojen, kuten pääomaintensiivisten yritysten, lausunnoissa korostettiin juuri väliaikaisten erojen merkitystä ETR-laskennassa. Toinen keskeinen kommentoinnin kohde liittyi UTPR-sääntöön ja erityisesti sen allokatioavaimien monimutkaisuuteen. Eräässä lausunnossa ehdotettiin teknisessä raportissa kuvattujen allokatioavainten korvaamista kokonaan uudella mallilla, joka perustuisi kaavamaisempaan laskentaan muun muassa yrityksen työntekijöiden määrän ja aineellisen omaisuuden perusteella.

Kansalaisjärjestöjen kommentit poikkesivat joiltain kohdin merkittävästi yritysten sekä muiden säännöksiä soveltamaan joutuvien toimijoiden näkemyksistä. Lausunnon antaneiden kansalaisjärjestöjen mutta myös tiedemaailman edustajien mukaan esimerkiksi poikkeukset säännöksen soveltamisalaan kaavamaisen substanssipoikkeuksen muodossa eivät ole kan-

⁶ Kirjalliset kommentit ovat luettavissa osoitteessa: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-reports-on-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm>

natettavia sääntelyn tehokkuuden, verotuottojen ja soveltamisen toimivuuden osalta. Yksityinen sektori sen sijaan yleisesti kannatti substanssipoikkeusta, mutta osa piti ehdotettua kaavamaisista substanssipoikkeusta liian suppeana.

Hallinnollista taakkaa helpottavia sääntöjä kommentoitiin laajasti. Yritykset ja neuvonantajat korostivat lukuisiin ETR-laskelmiin liittyvää hallinnollista taakkaa ja sääntelyn monimukaisuutta. Niiden mukaan sääntelyssä tulisi mielellään olla useita vaihtoehtoisia hallinnollista taakkaa helpottavia sääntöjä. Parhaana vaihtoehtona pidettiin yleisesti veroviranomaisten ohjeistukseen perustuvaa listojen käyttöönottoa, sillä se olisi hallinnollisesti tehokkain, koska verovelvolliset tietäisivät etukäteen, minkä valtioiden osalta laskelmien tekeminen ei ole tarpeellista. Listauksen tulisi olla läpinäkyvää. Maakohtaiseen veroraportointiin perustuvaa tai ns. de minimis -sääntöön perustuvia malleja pidettiin seuraaviksi parhaimpina. Kansalaisjärjestöjen ja tiedemaailman edustajien lausunnoissa korostettiin toisaalta sitä, että hallinnollista taakkaa helpottavat säännöt eivät saisi vähentää GloBE-sääntelyn tehokkuutta.

Kansalaisjärjestöt pitivät myös STTR-sääntöä tärkeänä, kun taas monen muun lausunnonantajaryhmän mukaan STTR voi johtaa yliverottamiseen ja siksi kyseisen säännön soveltamisalan pitäisi olla mahdollisimman kapea. Eroja kommenteissa oli havaittavissa myös sen perusteella, mikä oli kommentoijan maantieteellinen sijainti ja toimiala. Osa kommentoijista teki vaihtoehtoisia ehdotuksia uudeksi sääntelyksi tai sen osaksi.

4 OECD-EHDOTUSTEN ARVIOINTIA SUOMEN NÄKÖKULMASTA

4.1 Pilari I:n yleisiä vaikutuksia

Arviointia lainsäädännön näkökulmasta

Amount A:han liittyvät säännökset edellyttäisivät kansallisia lainsäädäntötoimia. Laissa pitäisi säätää uusista veron perusteista ja verovelvollisuudesta sekä näihin liittyvistä määrittelmistä. Lisäksi on ehdotettu, että amount A:sta sekä siihen liittyvästä riidanehkäisyyttä ja -ratkaisua koskevista seikoista pitäisi sopia uudella monenvälisellä konventiolla, koska muun muassa niiden osalta soveltaminen edellyttäisi poikkeamista nykyisistä kahdenvälisistä verosopimuksista. Tällainen monenvälinen konventio olisi saatettava voimaan Suomessa.

Amount B saattaisi edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. On myös mahdollista, että amount B:n soveltamisala olisi teknisen raportin sisältämää suppeaa soveltamisalaa laajempi, mikä saattaisi edellyttää verosopimusten muuttamista siltä osin kuin niissä sovitaan etuyhteydessä keskenään olevat yrityksistä eli niin sanotun OECD:n malliverosopimuksen 9 artiklasta.

Muita mahdollisia heijastusvaikutuksia

Kansainväliseen yritystoimintaan liittyvä verotusoikeuden jako valtioiden välillä perustuu tällä hetkellä kahden tai useamman valtion välillä tehtyihin verosopimuksiin. Jos yritys toimii toisessa valtiossa muutoin kuin tytäryhtiön kautta, OECD:n niin sanottu malliverosopimus (Model Tax Convention on Income and on Capital) määrittää muun ohella kynnyksen, jonka ylittyä toimintavaltiolle syntyy tällaiseen pysyvään liiketoimintaan verotusoikeus (esimerkiksi toimisto tai tehdas, kuten on kiinteä toimipaikkaa koskevassa 5 artiklassa määritelty). Malliverosopimuksen mukaan toisessa valtiossa harjoitettua liiketoimintaa verotetaan kuin verosubjekti olisi muuhun yritykseen nähden itsenäinen yritys, olipa sitten kyse 7 artiklan mukaisesta kiinteän toimipaikan verottamisesta tai 9 artiklan mukaisesta konserniyrityksen

verottamisesta. Tämä ilmentää niin sanottua markkinaehtoperiaatetta ja erillisyyhtiönä verottamista, joka merkitsee siten myös, että jokaisen verosubjektin verotettava tulo määritetään lähtökohtaisesti sen oman kirjanpidon perusteella. Malliverosopimuksen 5, 7 ja 9 artikloissa ilmaistut pääperiaatteet sisältyvät pääsääntöisesti Suomen tekemiin verosopimuksiin.

Jos yrityksen kansainvälinen liiketoiminta on amount A:n soveltamisalassa, se tarkoittaisi verotusoikeuden muodostumista markkinavaltioon edellä kuvatuista malliverosopimuksen 5, 7 ja 9 artikloista poikkeavalla tavalla. Siten markkinavaltio voisi saada verotusoikeuden tietyissä tilanteissa silloinkin, jos valtiossa ei ole konserniyritystä tai kiinteää toimipaikkaa. Markkinavaltion verotusoikeus määräytyisi lisäksi markkinaehtoperiaatteesta poikkeavalla tavalla, koska amount A:n määrittäminen perustuisi konsernin tulokseen ja koska tiettyyn markkinavaltioon kohdistettavan verotettavan tulon osuus määritettäisiin kaavamaisella tavalla. Koska amount A:n johdosta verotusoikeutta siirtyisi markkinavaltioon, olisi kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi määritettävä, missä valtiossa kaksinkertainen verotus poistetaan jonkin tietyn konserniyhtiön käsissä olevasta tulosta. Tämä siis tarkoittaa, että kyseinen valtio joutuisi luopumaan verotusoikeudestaan tältä osin. Amount A:ta koskevilla uudistuksilla poikettaisiin siten merkittävällä tavalla niistä periaatteista ja säännöistä, joihin kansainvälisen yritystoiminnan verottaminen ja valtioiden välinen verotusoikeuden jako nykyisellään perustuvat.

Teknisen raportin mukaan amount A:n soveltamisala kattaisi sekä digitaalisia liiketoimintoja että kuluttajiin suuntautuvaa liiketoimintaa, joten vaikutukset olisivat myös laajat niin valtioiden (verotusoikeuden uudelleenjakoa) kuin verovelvollisten (uusien säännösten vaikutukset verovelvollisten verotukseen) näkökulmasta. Vaikutuksia voisi osaltaan vähentää se, jos säännöksiä sovellettaisiin vain suuriin, kannattaviin yrityksiin (konserneihin).

Amount A:n soveltamistilanteeseen saattaa yksittäistapauksessa liittyä lukuisia valtioita. Jotta veroilmoitusta ei tarvitsisi toimittaa jokaiseen asiaan liittyvään valtioon erikseen tai jotta asiaa koskevaa tulkintaerimielisyyttä ei ratkottaisi jokaisessa valtiossa erikseen, teknisessä raportissa on hahmoteltu täysin uuden tyyppisiä, keskitettyjä menettelyitä veroilmoittamiseen sekä riidanekäisyyden ja –ratkaisuun. Amount A:ta ja mahdollisia muita tapauksia koskevia menettelyitä kehitettäessä on tarkkaan pohdittava niiden vaikutuksia oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita yksittäisessä valtiossa viranomaisilla, veronsaajilla ja verovelvollisilla on. On harkittava, mitä esimerkiksi veronsaajan näkökulmasta merkitsisi se, jos verotulojen allokointia koskevat sitovat päätökset tehtäisiin viime kädessä paneelissa, jossa edustettuina olisivat vain tietyt asiaan liittyvät valtiot ja mahdollisesti asiantuntijajäsenet.

Teknisessä raportissa kuvattu amount A –järjestelmä on varsin monipolvinen ja yksityiskohmainen. Tällä on välittömät heijastusvaikutukset järjestelmän soveltamisesta aiheutuvaan työmäärään sekä mahdollisiin tulkintatilanteiden syntymiseen niin verovelvollisten kuin verohallintojen keskuudessa. Teknisessä raportissa tuodaan esiin, että yksinkertaistavien elementtien sisällyttämistä järjestelmän eri osiin harkitaan.

Amount B:n olisi tarkoitus koskea kaikkia toimialoja ja kaiken suuruisia yrityksiä. Sen soveltaminen ei siis olisi rajoitettu amount A:n soveltamisalaan (tekni- sen raportin mukaan suuriin ja kannattaviin automaattisia digipalveluja tai kuluttajiin suuntautuvaa liiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin). Siten amount B:n vaikutukset koskisivat laajempaa yritysjoukkoa kuin amount A. Amount B:n olisi tarkoitettu yksinkertaistamaan jakelu- ja markkinointitoimintoihin liittyvien siirtohinnoittelusäännösten soveltamistilanteita. On kuitenkin mahdollista, että sinänsä kaavamaisemmin tapahtuvan tuottotason analysoinnista huolimatta tulkintatilanteita saattaisi syntyä esimerkiksi sen osalta, pidetäänkö verovelvollista soveltamisalaan kuuluvana, yksinkertaista jakelu- tai markkinointitoimintaa harjoittavana toimijana vai ei.

Olisi myös analysoitava, voisiko kiinteän ja kaavamaisen tuottoprosentin asettamisella olla joitakin muita heijastusvaikutuksia.

4.2 Pilari II:n yleisiä vaikutuksia

Arviointia lainsäädännön näkökulmasta

IIR- ja UTPR-sääntöjen toimeenpano edellyttäisi kansallisia lainsäädäntötoimia. Esimerkiksi Suomen osalta toimeenpanon arvioidaan edellyttävän uusia säännöksiä ja mahdollisia muutoksia nykyisiin säännöksiin ainakin tuloverolaissa ja elinkeinoverotusta koskevassa lainsäädännössä. Laissa pitäisi säätää uusista veron perusteista ja verovelvollisuudesta, joka voisi perustua osittain kansainvälisen tilinpäätöslaskennan perusteella määräytyvään veropohjaan. Lisäksi olisi säädettävä näihin liittyvistä määritelmistä ja menettelyistä. Sääntely ja valtiokohtainen ETR-tason tarkastelu saattaisivat edellyttää muutoksia myös esimerkiksi kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annettuun lakiin.

SOR- ja STTR-sääntöjen toimeenpano edellyttäisi kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tehtyjen verosopimusten muuttamista. Teknisen raportin mukaan tämä voisi tapahtua valtioidenvälisin kahdenkeskin sopimuksin tai monenvälisellä konventiolla.

OECD:n työssä on tarkoituksena myös varmistaa sääntöjen yhdenmukainen toimeenpano osallistuvissa valtioissa. Tätä varten teknisessä raportissa on suunniteltu mallisäännösten ja ohjeistusten laatimista sekä jälkikäteistä toimeenpanon valtiokohtaisesti toteutettavaa arviointia. Lisäksi on ehdotettu, että sääntöjen keskinäisestä soveltamisjärjestyksestä sovittaisiin erillisellä monenvälisellä konventiolla.

Muita mahdollisia heijastusvaikutuksia

Edellä kuvatun pilari II:sta koskevan teknisen raportin mukaan uudet verotussäännöt soveltuisivat vain rajat ylittävissä tilanteissa, jolloin esimerkiksi monikansallisen konsernin suomalaisen emoyhtiö laskisi ulkomaisille tytäryhtiöilleen sääntelyssä tarkoitetun tosiasiallisen verotason ja soveltaisi tarpeen mukaan IIR-sääntöä suhteessa omiin ulkomaisiin tytäryhtiöihinsä. Siltä osin kuin monikansalliseen konserniin kuuluisi suomalaisia yhtiöitä, suomalaisen ylimmän emoyhtiön ei tarvitsisi teknisen raportin mukaan soveltaa IIR-sääntöä suhteessa näihin kotimaisiin tytäryhtiöihin, mutta myös näille kotimaisille konserniyhtiöille tulisi lähtökohtaisesti laskea sääntelyssä tarkoitettu tosiasiallinen verotustaso, jotta voitaisiin määrittää, voiko jokin ulkomainen konserniyhtiö soveltaa UTPR-sääntöä suhteessa suomalaisiin konserniyhtiöihin. Vastaavasti myös ulkomainen ylin emoyhtiö joutuisi lähtökohtaisesti määrittämään suomalaisen alakonsernin yhtiöille sääntelyssä tarkoitetun ETR-tason, jotta se varmistuisi siitä, onko sen sovellettava IIR-sääntöä näihin suomalaisiin konserniyhtiöihin.

GloBE-sääntelyn lopullisesta muodosta ja sen yksityiskohdista riippuen, tämän kaltaisella toimintamekanismilla voisi mahdollisesti olla heijastusvaikutuksia kansalliseen yritysverotusta koskevaan sääntelyyn. Mahdolliset heijastusvaikutukset riippuvat keskeisesti siitä, mille tasolle minimiverokanta asetettaisiin suhteessa kansalliseen yhteisöverokantaan ja miltä osin GloBE-veropohja eroaisi kansallisesta yhteisöveropohjasta ja muusta kansallisesta verosääntelystä. Kuten edellä jaksossa 3 on todettu, tosiasiallisen verotason laskentaan liittyy monia teknisiä kysymyksiä, joista osa on vielä avoinna. Jos suomalaisille konserniyhtiöille laskettu sääntelyssä tarkoitettu tosiasiallinen verotustaso jäisi joissain tilanteissa alle minimitason, verotusoikeus minimitasoon asti voisi siirtyä toiselle valtiolle GloBE-kohdistamissääntöjen nojalla. Tällä voisi olla heijastusvaikutuksia mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan välineenä ja tehdä kansallisia lainsäädäntötoimia esimerkiksi

yhteisöverokannan tai –pohjan (esim. poistot, tappiot tai t&k-kannusteet) osalta, jos tällaiset kansalliset toimenpiteet johtaisivat myös siihen, että GloBE-sääntelyssä tarkoitettu minimiverotaso voisi suomalaisten konserniyhtiöiden kohdalla alittua.

GloBE-sääntelyn tekninen raportti ei käsittele EU-oikeuteen liittyviä kysymyksiä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) perusvapauksia koskeva sääntely edellyttää, että puhtaasti kotimaisia ja rajat ylittäviä tilanteita tulee lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla. Esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että IIR-säännön soveltaminen ainoastaan ulkomaisiin tytäryhtiöihin voisi muodostaa SEUT-sopimuksessa tarkoitetun sijoittautumisvapauden rajoituksen, sillä se voisi tehdä sijoittautumisen toiseen EU-valtioon vähemmän houkuttelevaksi. Kiellettyä sijoittautumisvapauden rajoitusta ei synny, jos erilainen kohtelu voidaan perustella jollain yleistä etua koskevalla syyllä (ns. oikeuttamisperusteet) tai jos kotimaisia ja rajat ylittäviä tilanteita kohdellaan yhtenevästi.

Riippuen GloBE-sääntelyn lopullisesta muodosta, on siten mahdollista, että GloBE-sääntelyä tulisi EU:n perusvapauksien johdosta joiltain osin tai kokonaan soveltaa myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa siltä osin kuin kyse olisi GloBE-sääntelyyn piiriin kuuluvista konserneista. Tällöin esimerkiksi suomalainen ylin konsernin emoyhtiö voisi joutua soveltamaan IIR-sääntöä ulkomaisten tytäryhtiöiden lisäksi myös suhteessa omiin kotimaisiin tytäryhtiöihinsä, mikäli niiden efektiivinen verotaso jäisi alle sääntelyssä tarkoitetun minimitasen. Kuten edellä on todettu, on mahdollista, että GloBE-sääntelyn toimintamekanismi johtaisi jo sellaisenaan lähtökohtaisesti siihen, että kotimaisille yhtiöille olisi määriteltävä sääntelyssä tarkoitettu ETR-taso. EU-oikeudesta voisi kuitenkin seurata se, että puhtaasti kotimaisissa tilanteissa olisi toteutettava myös varsinainen IIR-verotus, mikäli soveltamisedellytykset muutoin täyttyisivät.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan mukaisesti komissio ajaa unionin yleistä etua ja huolehtii siitä, että perussopimuksia sovelletaan. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. On mahdollista, että komissio tekee ehdotuksen pilari II:ssä kuvattujen toimenpiteiden täytäntöönpanosta EU:n lainsäädäntöinstrumentilla. Mikäli GloBE-säännöksiä ehdotettaisiin sovellettavaksi rajat ylittävien tilanteiden lisäksi myös kotimaisiin tilanteisiin kaikissa EU-valtioissa esimerkiksi EU-direktiiviehdotuksen perusteella, kyse voisi olla GloBE-sääntelyyn piiriin kuuluvien konsernien osalta efektiivisestä minimiverotuksesta EU:n sisällä, johon liittyy myös kysymys EU:n jäsenvaltioiden verosuvereniteetista. EU-oikeudellinen arviointi tarkentuu, kun ehdotettujen OECD-sääntöjen sisältö täsmentyy ja asian käsittely etenee.

STTR-säännön osalta olisi tarkasteltava, mitä vaikutuksia lähdevaltion verotusoikeuden laajentamisella olisi niin verovelvollisille kuin veronsaajallekin. Sääntö merkitsisi, että kotimainen yritys voisi joutua entistä useammin tilanteeseen, jossa ulkomaisessa lähdevaltiossa syntyisi verovelvollisuus ja entistä laajemmassa muodossa. Olisi lisäksi tutkittava, mitä vaikutuksia tällaisella lähdevaltion entistä laajemmalla verotusoikeudella olisi veronsaajan asemaan muun muassa ulkomaisten verojen hyvittämistä koskevien vaatimusten osalta. Myös Suomen asemaa lähdevaltiona olisi tutkittava. STTR-säännön soveltamiseen mahdollisesti liittyvillä tulkintaerimielisyyksillä olisi vaikutusta niin verovelvollisten kuin valtioiden asemaan.

4.3 Hallinnollisia vaikutuksia

Ehdotettu järjestelmä on laaja kokonaisuus, mikä aiheuttaisi järjestelmän piiriin siirtyville yrityksille laajoja alkuvaiheen selvityksiä. Näin ollen alkuvaiheessa yritysten hallinnolliset

kustannukset todennäköisesti lisääntyisivät merkittävästi. Järjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi alkuvaiheen kustannuksia myös Verohallinnolle. Uudet raportointivaatimukset edellyttäisivät myös mahdollisesti laajojakin tietojärjestelmä uudistuksia.

OECD:n sihteeristö on perustellut digiverohanketta osittain myös hallinnollisen taakan kevenemisellä. Sihteeristön arvion mukaan hallinnollinen taakka kevenisi mm. siksi, että hanke yhtenäistäisi ja jossain määrin yksinkertaistaisi verotusta sekä vähentäisi veroriitoja. OECD:n sihteeristö arvioi myös, että järjestelmän piiriin siirtyvien yritysten hallinnollinen taakka kasvaisi lisääntyneen raportointivelvollisuuden vuoksi. Sihteeristö toteaa lisäksi arviossaan, että täsmälliset vaikutukset hallinnolliseen taakkaan riippuvat vielä monista avoimista olevista järjestelmän piirteistä.

OECD-raporttien ehdotukset koskettaisivat mitä todennäköisimmin suuria yrityksiä. Esimerkiksi pilari II:n IIR- ja UTPR-sääntöjen soveltamisrajaksi on tällä hetkellä ehdotettu 750 miljoonan euron liikevaihtoa konsernitasolla. Tyypillisesti tällaiset yritykset olisivat listattuja konserneja, jolloin ne laativat konsolidoidun tilinpäätöksen esim. IFRS:n mukaan, ja tämä tilinpäätöslaskenta voisi toimia sääntelyn lähtökohtana.

Ehdotettu järjestelmä edellyttäisi, että niin verovelvollisten kuin verohallintojen on jatkossa sovellettava täysin uudentyyppistä sääntelyä olemassa olevan verotusjärjestelmän rinnalla. Hallinnolliset vaikutukset eivät siten rajoittuisi ainoastaan alkuvaiheen merkittäviin selvityksiin. Myös valtioiden mahdolliset erimielisyydet tulojen kohdentamisesta eri valtioille aiheuttaisivat hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Lisäksi uuden verojärjestelmän ylläpidosta ja valvonnasta aiheutuisi Verohallinnolle lisäkustannuksia. Sääntelyn soveltamisesta voidaan arvioida syntyvän myös tulkintatilanteita. Siten voidaan arvioida, että sääntelyn käyttöönotosta aiheutuisi sekä verovelvollisille että verohallinnoille mahdollisesti erittäin huomattavaa hallinnollista taakkaa.

4.4 Taloudellisia vaikutuksia

4.4.1 Taloudelliset vaikutukset maailmanlaajuisesti

OECD:n sihteeristö on laatinut selvityksen ("Economic Impact Assessment") digiverohankkeen maailmanlaajuisista taloudellisista vaikutuksista.⁷ Vaikutusarvio kattaa pilari I:n amount A:n ja pilari II:n suorat vaikutukset verokertymiin sekä arvioita epäsuorista vaikutuksista liittyen muun muassa monikansallisten yritysten voitonsiirron vähentymiseen, talouden kasvuun ja investointeihin.

OECD:n vaikutusarvioiden pohjana ovat teknisten raporttien mukaiset ehdotukset pilari I:stä ja pilari II:sta. OECD:n vaikutusarvio perustuu erilaisiin yksinkertaistaviin oletuksiin teknisten raporttien pilarien I ja II rakenteesta ja parametreista.⁸ Laskelmat on esimerkiksi laa-

⁷ Ks. <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>

⁸ Pilari I:n osalta on mallinnettu vain amount A. Amount A:ta sovelletaan automaattisia digipalveluja koskevaan liiketoimintaan (ADS) sekä kuluttajiin suuntautuvaan liiketoimintaan (CFB). Laskelmassa huomioidaan vain yritysyhdyt, joiden vuotuisen yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 750 milj. euroa. Jäännösvoitto määritellään sinä osana tuottoa ennen veroja (PBT), joka ylittää 10 % liikevaihdosta. Jäännösvoitosta markkinoille jaettava osuus on 20 %. Verotusoikeus syntyy, jos ADS:n osalta tulo ylittää 1 milj. euroa tai CFB:n osalta 3 milj. euroa. Pilari II:ssa sovelletaan 12,5 %:n minimiverokantaa ja laskelmissa mallinnetaan vain IIR- ja UTPR-sääntöjen vaikutusta. Pilari II:n STTR-sääntöjen vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. ETR-tasoa tarkastellaan valtiokohtaisesti (jurisdictional blending) ottamatta huomioon pysyvistä ja väliaikaisista eroista tai tappioiden käytöstä syntyviä vaikutuksia. ETR-taso ei siten perustu pilari II:n teknisessä työssä määriteltyihin GloBE-ETR-sääntöihin, vaan se määritellään mediaaniarviona saatavilla olleiden datalähteiden perusteella. Valtiokohtaisissa ETR-arvioissa ei ole

dittu oletuksella, että pilari I:n amount A ja II:n IIR ja UTPR-ehdotukset koskisivat yritysryhmiä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa. Liikevaihtorajan tasosta ei kuitenkaan ole vielä sovittu valtioiden kesken. Oletuksista osa johtuu OECD:n käyttämässä aineistossa olevista rajoitteista ja tietopuutteista. OECD:n vaikutusarvion tausta-aineisto yhdistää erilaisia kansainvälisiä aineistoja sekä verotuksen maakohtaisesta raportoinnista saatuja tietoja. Esimerkiksi pilari II:n osalta ETR-taso ei perustu pilari II:n teknisessä työssä tähän asti määriteltyihin GloBE-ETR-sääntöihin, vaan se määritellään medianarviona saatavilla olleiden datalähteiden perusteella. Osaltaan arvion tarkkuutta vähentää se, että aineisto on vuosilta 2016-2017, joten se ei sisällä tätä tuoreempien muutosten vaikutuksia, kuten esimerkiksi tämän jälkeen toteutettuja BEPS-toimenpiteitä, vuoden 2017 Yhdysvaltojen veroreformia tai koronapandemian vaikutuksia. Lisäksi osa oletuksista koskee sellaisia mallien parametreja tai ominaisuuksia, joista ei ole tehty päätöstä tai joita ei ole voitu mallintaa. Pilari II:n STTR-säännön vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. Arvio on siten tehty tiettyjä oletusarvoja hyödyntäen ja OECD:n mukaan niitä tulisi tarkastella vain suuntaa-antavina suuruusluokka-arvioina.

OECD arvioi, että pilarit I (amount A) ja II yhteensä kasvattaisivat maailmanlaajuisesta yhteisöverotuottoa noin 41 – 71 miljardia eurolla⁹ (1,9 – 3,2 prosenttia maailmanlaajuisesta yhteisöverotuotosta) kun lisäksi huomioidaan Pilari II:n voitonsiirtoja vähentävä vaikutus.¹⁰ Vaikutuksesta staattisen verotuottovaikutuksen osuus on +1,1 – +2,1 % maailmanlaajuisesta yhteisöverotuotosta. Merkittävän osan vaikutuksesta arvioidaan muodostuvan Pilari II:n voitonsiirtoja vähentävästä käyttäytymisvaikutuksesta (+0,8 – +1,1 % maailmanlaajuisesta yhteisöverotuotosta). Arvion vaihteluväli kuvaa vaikutusarvion epävarmuutta. Alla olevassa taulukossa on esitetty eri osatekijöiden vaikutuksia maailmanlaajuisen yhteisöverokertymään.

Taulukko 1. OECD:n arvio ehdotusten vaikutuksesta maailmanlaajuisen yhteisöverokertymään

	Miljardia euroa vuoden 2016 tasossa (sulussa prosenttia maailmanlaajuisesta yhteisöverotuotosta)
Pilari I amount A	+4 – +10 (+0,2 – +0,5 %)
Pilari II yhteensä	+37 – +61 (+1,7 – +2,8 %)
- josta suoran verovaikutuksen osuus	+20 – +37 (+0,9 – +1,7 %)
- josta vähentyneen voitonsiirron osuus	+17 – +24 (+0,8 – +1,1 %)
Pilari I amount A:n ja pilari II:n yhteisvaikutus ¹¹	+41 – +71 (+1,9 – +3,2 %)

otettu huomioon sitä, että lähtökohtaisesti korkean verotason valtiossa voi olla yhtiökohtaisesti tilanteita, joissa ETR-taso on alhainen ("pockets of low-taxed profit in higher-tax jurisdictions"). OECD:n mukaan tällaisten tilanteiden ohittaminen kokonaan voisi johtaa verotuottojen aliarviointiin, jonka vuoksi pilari II:n suoran verovaikutuksen arviota on kasvatettu vaihteluvälin yläpäässä 50 prosentilla. Kaavamaisen substanssipoikkeuksen perusteella 10 % palkkamenoista ja poistokelpoisen aineellisen omaisuuden poistoista vähennetään tuotosta. Laskelmissa ei ole huomioitu valtioiden olemassa olevia verosääntöjä (kuten esimerkiksi väliyhteisösääntelyä), joilla matalan verotuksen tilanteisiin voidaan jo nykyisin puuttua.

⁹ OECD ilmoittaa vaikutusarvionsa Yhdysvaltain dollareina vuoden 2016 tasossa. Tässä muistiossa arviot on muutettu euroiksi käyttämällä 31.12.2016 voimassa ollutta vaihtokurssia 1 € = 1,1482 \$.

¹⁰ OECD arvioi, että Pilari II vähentää monikansallisten yritysten voitonsiirtoa matalan verotuksen maihin ja siten kasvattaa yhteisöverotuottoja.

¹¹ Yhteisvaikutusta tarkasteltaessa pilaria I on sovellettu ensin ja sen jälkeen pilaria II.

OECD:n arvion mukaan pilari I muuttaisi merkittävästi verotusoikeuksien jakautumista maiden kesken. Pilari I:n amount A siirtäisi arvion mukaan noin 100 miljardia Yhdysvaltojen dollaria markkinavaltioiden verotettavaksi. Samalla maailmanlaajuiset yhteisöverotuotot kasvaisivat jonkin verran, koska markkinavaltioiden verotettavaksi siirtyvää tuloa verotettaisiin korkeammalla verokannalla kuin aiemmin on verotettu. Suurituloiset taloudet (joihin myös Suomi luetaan) voittaisivat suhteellisesti vähemmän kuin pieni- tai keskisuurituloiset taloudet. Investointikeskukset ("investment hubs") sen sijaan menettäisivät verotuloja¹².

Pilari II kasvattaisi arvion mukaan verotuloja maailmanlaajuisesti 1,7 – 2,8 prosenttia. Tästä vaikutuksesta lähes puolet seuraa siitä, että pilari II vähentää valtioiden välisiä verokantakerroja ja siten pienentää monikansallisten yritysten kannustimia siirtää voittoja matalan verotuksen maihin. Voitot tulevat siten nykyistä korkeamman verotuksen piiriin, joko siten, että niitä verotetaan niiden syntyvaltiossa, sillä voitonsiirtoa ei enää tapahdu tai voitonsiirtotilanteissa voitot verotetaan uusien pilari II:n sääntöjen nojalla. Pilari II:n osalta verotulojen kasvu keskittyisi suhteellisesti eniten suurituloisiin talouksiin.

OECD:n vaikutusarvion mukaan pilari I ja II lisäisivät investointien kustannuksia (alle 0,1 % maailman BKT:sta), millä olisi negatiivinen vaikutus investointiaktiivisuuteen. OECD:n arvion mukaan tämä vaikutus kuitenkin kompensoituisi verrattuna muutoksen muilla positiivisilla vaikutuksilla, joita OECD:n mukaan ovat mm. oikeusvarmuuden lisääntyminen, globaalin pääoman tehokkaampi sijoittuminen sekä vähentynyt tarve maiden omille digiveromalleille ja kauppasodille.

4.4.2 Taloudelliset vaikutukset Suomessa

Pilarien I ja II taloudellisia vaikutuksia Suomessa tarkastellaan seuraavassa sekä OECD:n vaikutusarviotyökalun avulla että valtiovarainministeriön teettämien ja Verohallinnon laatimien laskelmien valossa. Myös Suomea koskevat arvioiden pohjana ovat teknisten raporttien mukaiset ehdotukset pilari I:stä ja pilari II:sta ja ne perustuvat erilaisiin yksinkertaistaviin oletuksiin pilarien I ja II rakenteesta ja parametreista. Arviot on siten tehty tiettyjä oletusarvoja hyödyntäen ja niitä tulisi tarkastella vain suuntaa-antavina suuruusluokka-arvoina.

OECD:n sihteeristö on toimittanut Inclusive Frameworkin jäsenmaille taulukkolaskentatyökalut molempien pilarien vaikutusarvioiden tarkastelemiseksi. Työkalujen avulla maakohtaisia arvioituja vaikutuksia verokertymään voidaan tarkastella eri parametrivalintojen valossa.

Seuraavaan taulukkoon on koottu pilari I:n työkalun mukaiset arvioidut vaikutukset Suomessa, kun malli on muutoin sama kuin edellä esitettyssä maailmanlaajuisessa vaikutusarviossa, mutta sekä jäännösvoiton tuottorajaa että markkinoille jaettavaa osuutta on vaihdeltu.¹³ Taulukon perusteella pilari I:n amount A:n vaikutus on parametrivalinnoista riippuen pienimmillään +6 – +9 milj. euroa ja suurimmillaan +47 – +87 milj. euroa.

¹² OECD:n tarkastelussa investointikeskus määritellään valtioksi, johon suuntautuvien ulkomaisten suorien sijoitusten arvo on yli 150 % BKT:sta.

¹³ Pilari I:n osalta on mallinnettu vain amount A. Amount A:ta sovelletaan automaattisia digipalveluja koskevaan liiketoimintaan (ADS) sekä kuluttajiin suuntautuvaan liiketoimintaan (CFB). Laskelmassa huomioidaan vain yritysryhmät, joiden vuotuinen yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 750 milj. euroa. Jäännösvoitto määritellään sinä osana tuottoa ennen veroja (PBT), joka ylittää tietyn osan liikevaihdosta. Verotusoikeus syntyy, jos tuotto ADS:n osalta tulo ylittää 1 milj. euroa tai CFB:n osalta 3 milj. euroa.

Taulukko 2. Arvio pilari I:n amount A:n vaikutuksesta Suomen yhteisöverokertymään OECD:n työkalun avulla arvioituna, milj. euroa vuoden 2016 tasossa (suluissa prosenttia Suomen yhteisöverotuotosta)

Pilari I amount A		Jäännösvoiton tuottoraja, %			
		8	10	15	20
Markkinoille jaettava osuus, %	10	+16 – +29 (+0,3 – +0,6)	+14 – +25 (+0,3 – +0,5)	+9 – +15 (+0,2 – +0,3)	+6 – +9 (+0,1 – +0,2)
	20	+31 – +58 (+0,7 – +1,3)	+28 – +49 (+0,6 – +1,1)	+18 – +30 (+0,4 – +0,6)	+12 – +19 (+0,3 – +0,4)
	30	+47 – +87 (+1,0 – +1,9)	+43 – +74 (+0,9 – +1,6)	+26 – +45 (+0,6 – +1,0)	+18 – +28 (+0,4 – +0,6)

Seuraavaan taulukkoon on koottu arviot sekä pelkän pilari II:n että molempien pilareiden yhteisvaikutuksesta Suomessa OECD:n arviointityökalun perusteella, kun Pilari II:n minimiverokannaksi on valittu 10 %, 12,5 % tai 15 %.¹⁴ Lisäksi pilari I:n kohdalta on tehty samat oletukset kuin edellisessä taulukossa, kun tuottoprosentiksi asetetaan 10 % ja jäännösvoitosta markkinoille jaettava osuus on 20 %. Taulukon perusteella pilareiden yhteisvaikutus on parametreista riippuen pienimmillään +41 – +50 milj. euroa ja suurimmillaan +166 – +223 milj. euroa, kun arviossa huomioidaan lisäksi pilari II:n voitonsiirtoja vähentävä vaikutus.

Taulukko 3. Arvio pilari II:n vaikutuksesta sekä pilari I:n amount A:n ja pilari II:n yhteisvaikutuksesta Suomen yhteisöverokertymään OECD:n työkalun avulla arvioituna, milj. euroa vuoden 2016 tasossa (suluissa prosenttia Suomen yhteisöverotuotosta)

		Minimiverokanta		
		10 %	12,5 %	15 %
Pilari II	Suora verovai- kut	+41 – +50 (+0,9 – +1,1 %)	+75 – +91 (+1,6 – +2,0 %)	+113 – +139 (+2,5 – +3,0 %)
Pilari I:n amount A:n ja pilari II:n yhteisvaikutus	Suora verovai- kut	+41 – +50 (+0,9 – +1,1 %)	+74 – +91 (+1,6 – +2,0 %)	+113 – +138 (+2,4 – +3,0 %)
	Suora vaiku- tus sekä vai- kut	+65 – +86 (+1,4 – +1,9 %)	+112 – +150 (+2,4 – +3,2 %)	+166 – +223 (+3,6 – +4,8 %)

Pilarien I ja II suora yhteisvaikutus on suurempi kuin pilarin I ja pilarin II vaikutukset yksinään. Yhteisvaikutus on kuitenkin pienempi kuin pilarien yksittäisten vaikutusten yhteis-
summa. Tähän keskeiseksi syyksi arvioidaan se, että pilari I siirtää tuloa markkinavaltioiden
verotettavaksi korkeamman verotuksen piiriin ja siten vähentää matalasti verotetun tulon
määrää, johon minimiverotusta sovellettaisiin.

Pilari I:n amount A:n verokertymävaikutuksista Suomessa on laadittu vaikutusarvio myös
Verohallinnossa. Myös tämä vaikutusarvio perustuu amount A-ehdotukseen siinä muo-
dossa, jollaisena se on esitetty teknisessä raportissa. Nämä arviot hyödyntävät kansainväli-
sen Orbis-tietokannan lisäksi Verohallinnon käytössä olevia yrityskohtaisia tietoja, joita
OECD:llä ei ole käytettävissään. Verohallinnon laskelmat on myös voitu tehdä usean eri

¹⁴ Pilari II:n osalta lisäksi kaavamaisen substanssipoikkeuksen perusteella 10% palkkamenoista ja poistokelpoisen aineellisen omaisuuden poistoista vähennetään tuotosta.

vuoden tasossa. Alla esitettävät tulokset perustuvat vuoden 2017 verotusaineistoon. Vuosien 2015, 2016 ja 2018 tasoissa tehdyt laskelmat johtavat saman suuntaisiin arvioihin.

Seuraavaan taulukkoon on koottu pilari I:n amount A:n arvioidut vaikutukset Suomessa, kun sekä jäännösvoiton tuottorajaa että markkinoille jaettavaa osuutta on vaihdeltu.¹⁵ Alla olevat arviot on esitetty vaihteluväleinä, millä pyritään huomioimaan sekä yritystason tiedon puutteet että ehdotuksen avoimia yksityiskohtia. Taulukon perusteella amount A:n vaikutukset vaihtelevat parametrivalinnoista riippuen -52 ja +13 milj. euron välillä.

Taulukko 4. Kansalliset laskelmat pilari I:n amount A:n vaikutuksista Suomen yhteisöverokertymään, milj. euroa vuoden 2017 tasossa

Pilari I amount A		Jäännösvoiton tuottoraja, %	
		10	15
Markkinoille jaettava osuus, %	5	-8 – +2	-6 – -1
	20	-30 – +7	-25 – -4
	35	-52 – +13	-45 – -7

Taulukossa esitetyt verotuottoarviot ovat hieman alhaisemmat kuin OECD:n työkalun avulla arvioidut vaikutukset Suomelle ja vaikutukset voivat taulukon perusteella olla myös negatiiviset vaihdellen nollan molemmin puolin. Erojen taulukon lukujen ja ylempänä esitettyjen OECD:n pilari I:tä koskevien arvioiden välillä arvioidaan johtuvan eri laskentamenetelmien ja aineistojen soveltamisista, molemmissa laskelmissa käytettyjen aineistojen sisältämistä epätarkkuuksista sekä jossain määrin eri laskentaoletuksien soveltamisista. Verohallinnon arviot hyödyntävät yrityskohtaisia tietoja, joita OECD:llä ei ole käytettävissään.

5 JATKOTYÖ

5.1 Jatkotyö OECD:ssä ja EU:ssa

Edellä kuvatut molempien pilareiden sisältöä käsittelevät tekniset raportit olivat julkisella lausuntokierroksella 14.12.2020 saakka. Tämän jälkeen OECD:n työryhmissä on käsitelty saatuja lausuntoja sekä lukuisia avoinna olevia teknisiä kysymyksiä. Työn on suunniteltu etenevän niin, että konsensuspohjainen ratkaisu saavutettaisiin vuoden 2021 puoliväliin mennessä.

Kuten yllä on kuvattu, digitalouden verotukseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty myös EU-tasolla. Yhteistä näkemystä ei siis ole EU-jäsenvaltioiden kesken OECD-ehdotusten tai minkään muun mahdollisen digiverotusmallin osalta. Komissio esittää vuonna 2021 ehdotuksia muun ohella digitaalimaksusta (digital levy), jotta ne voitaisiin ottaa käyttöön viimeistään 1. tammikuuta 2023. On mahdollista, että komissio tekee myös muita ehdotuksia, kuten ehdotuksen pilari II:ssä kuvattujen toimenpiteiden täytäntöönpanosta EU:n sisäisellä

¹⁵ Ehdotuksen useat yksityiskohdat mm. koskien sen soveltamisalaa ovat vielä päättämättä. Laskelmassa on pyritty manuaalisesti tunnistamaan ne konsernit, jotka edustavat automaattisia digipalveluja koskevaa liiketoimintaan (ADS) sekä kuluttajiin suuntautuvaa liiketoimintaa (CFB) OECD:n esityksen mukaisesti. Laskelmassa huomioidaan vain yritysryhmät, joiden vuotuinen yhteenlaskettu liikevaihto on vähintään 750 milj. euroa. Jäännösvoitto määritellään tietyn kynnyksen ylittävänä osana tuottoa ennen veroja (PBT). Laskelmassa ei huomioida mahdollista kynnystä verotusoikeuden syntymiselle, mutta matalan kynnyksen merkitys arvioidaan laskelman kannalta pieneksi.

lainsäädännöllä. Digitalisoituvan talouden verotus oli agendalla myös EU-valtioiden päämiesten kokouksessa maaliskuussa 2021.

Suomi on katsonut EU:ssa digiveron osalta tapahtuneen työn yhteydessä, että digitaalisen talouden verokysymysten tarkastelu kansainvälisellä tasolla on keskeistä (kts. esim. VM2020-00417, VM2020-00012, VM2019-00219, VM2019-00123, VM2018-00703). Kansainvälisellä tasolla tapahtuvan tarkastelun jatkaminen on keskeistä jatkossakin ja ensivaiheessa olisi tarkoituksenmukaista saavuttaa OECD-tasolla huolelliseen analyysiin ja työhön perustuva ratkaisu. Sen jälkeen asiaa voitaisiin tarkastella EU:ssa tavalla, joka kannustaa innovointiin ja kasvuun EU-alueella.

5.2 Asian käsittelyvaihe

OECD-hankkeen puitteissa on tehty työtä teknisellä tasolla ratkaisun aikaansaamiseksi. Suomi on osallistunut tähän työhön aktiivisesti. Hankkeeseen sisältyy lukuisia teknisiä ja periaatteellisia kysymyksiä, joiden osalta valtiot eivät vielä ole saavuttaneet ratkaisua. Työn on suunniteltu etenevän niin, että ratkaisu saavutettaisiin OECD:ssä vuoden 2021 puoliväliin mennessä. On vielä hieman epäselvää, miten yksityiskohtaista ratkaisua OECD:n kesän 2021 Inclusive Framework –kokouksessa tavoitellaan.

Valtiovarainministeriön selvitys asiasta on ollut talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä 12.5.2021.

5.3 Valtiovarainministeriön kanta OECD-ehdotuksiin

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan globalisoitunut talous ja tekninen kehitys uhkaavat perinteistä verotuksen päätehtävää: yhteiskuntien palveluiden ja etuuksien rahoittamista. Keskeinen ongelma nykyisessä verojärjestelmässä on se, että pääomat liikkuvat vapaasti rajojen yli ja yritykset toimivat kansainvälisesti, mutta sääntely on pitkälti edelleen kansallista.

Hallitusohjelman mukaan Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla. Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön, jolla varmistetaan alustatalouden ja digitalouden yritysten verotus. Suomi osallistuu myös haitallisen veropohjista käytävän kilpailun lopettamiseen sitoutumalla yhteisiin, reiluihin pelisääntöihin OECD:n, YK:n ja EU:n puitteissa. Se on Suomen etu, sillä Suomi ei ole osallistunut haitalliseen verokilpailuun. Suomi edistää EU:ssa, OECD:ssä ja YK:ssa aktiivisesti ja aloitteellisesti kansainvälistä yhteistyötä Suomen etu huomioon ottaen. Pidemmän aikavälin tavoitteena konserneja tulisi periaatteessa voida verottaa yhtenä kokonaisuutena.

Suomi on osallistunut aktiivisesti tässä muistiossa kuvattuun tekniseen työhön OECD:ssä. Työskentelyä OECD-tasolla on tärkeää jatkossakin pyrkiä edistämään edellä kuvatut hallitusohjelman tavoitteet huomioon ottaen. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikan-sallisten suuryritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua. Tavoitteita edistäisi se, että minimiverosääntelyn veropohja olisi tiivis ja verokanta riittävän korkea. Minimiverokantaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös esimerkiksi sääntelyn suhde Suomen kansalliseen verotukseen sekä globaali kestävyys.

Mahdolliseen uuteen sääntelyyn liittyvää yritysten ja veroviranomaisten hallinnollista taakkaa on kuitenkin pyrittävä rajaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää.

Kansainvälisessä tarkastelussa on tuotava esiin se, ettei kansainvälisen yritysverotuksen pitäisi uusien säännösten johdosta tarpeettomasti ohjata verotuottojen kerääntymistä vain joihinkin valtioihin.

Arvioitaessa ehdotuksia Suomen näkökulmasta ratkaisevaa ei ole niinkään esimerkiksi mahdollisesti vähäiset vaikutukset verotuottojen kertymiseen, kun puhutaan verotusoikeuden uudelleen jakautumiseen liittyvistä ehdotuksista. Sen sijaan edellä kuvattujen tavoitteiden lisäksi keskeistä on se, minkälaisia heijastusvaikutuksia uudella sääntelyllä olisi digitaalisen ja arvoa luovan toiminnan sijoittumiseen kansainvälisesti ja pienen avotalouden asemaan arvoa luovan yritystoiminnan sijoittumisen osalta.

Ehdotuksia tarkasteltaessa tulisi pohtia nykyaikaisten liiketoimintamallien vaikutuksia myös tilanteissa, joissa arvomuodostus voi olla yhä monitahoisempaa (pilari I). Uusien säännösten ei tulisi heikentää edellytyksiä innovatiivisen ja lisäarvoa tuottavan toimintaympäristön luomiseen ja ylläpitämiseen myös pienissä vientiin suuntautuvissa valtioissa. Sen sijaan tavoitteena on parantaa verotuksen oikeudenmukaisuutta ja markkinoiden tervettä toimintaa. Verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti keskeistä pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa. Suomen kaltaiselle pienelle pohjoismaiseen hyvinvointimalliin nojaavalle avotaloudelle on tärkeää, että yritysverojärjestelmä tukee suurten ja pienten yritysten sijoittautumista ja aktiivisen työllistävän liiketoiminnan harjoittamista täällä sekä hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen ja etuuksien rahoitusta.

OECD:n tavoitteena on, että käsillä oleva globaalin tason verouudistus etenee jo tämän vuoden aikana. Suomi pitää tärkeänä, että globaaleihin ongelmiin haetaan ratkaisuja laajassa yhteistyössä tällä aikataululla.

EU-tason uudistusten valmistelu jatkuu omassa prosessissaan.