

## **Asia: Pilari 1:n Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen teksti ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuus VN/32869/2021**

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle Pilari 1:n Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen tekstistä ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Aikataulurajoitteista johtuen Finnwatchilla ei ollut mahdollisuutta tutustua perusteellisesti sopimuksen yksityiskohtiin, mistä johtuen lausuntomme on laadittu ylätasolla.

Finnwatch katsoo, että tarve kansainvälisen verojärjestelmän ja verotulojen jakautumisen uudistamiselle on ilmeinen, ja Pilari 1:n Amount A on toimenä oikeansuuntainen (vaikkakin riittämätön). Suomen on tarkoituksenmukaista allekirjoittaa sitä koskeva monenvälinen yleissopimus.

### **Verotulojen uudelleenallokoinnille on suuri tarve**

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

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

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

---

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

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

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

### **Pilari 1:n Amount A oikeansuuntainen, mutta riittämätön uudistus**

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

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

Malli (ja sitä koskeva monenvälinen yleissopimus) on myös toteutukseltaan hyvin monimutkainen, mitä voidaan pitää ongelmallisena etenkin kehittyvien maiden kannalta. Lisäksi on huomionarvoista, että vaikka malliin lopulta sisällytettiin joitakin kehittyvien maiden asemaa vahvistavia piirteitä (kuten matalampi verotusoikeuden synnyttävä kynnyssarvo) voi osalle kehittyvistä maista olla taloudellisesti kannattavampaa pitää kiinni tai ottaa käyttöön oma kansallinen digivero ja vaihtoehtoinen minimivero, ja jättäytyä ulos OECD:n uudistuksesta. Ottaen huomioon, etteivät kaikki maat ole olleet mukana sopimassa OECD:n verouudistuksen toteutuksesta, ei maita saa rangaista verouudistuksen ulkopuolelle jättäytymisestä eikä OECD:n malliin sitoutumisesta saa muodostua edellytys muulle kansainväliselle yhteistyölle.

## **Yleissopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta**

Suomi on osana OECD:n Inclusive Frameworkia ja Euroopan unionia sitoutunut ottamaan käyttöön sekä Pilari 2:n mukaiset minimiverosäännökset että Pilari 1:n mukaiset verotusoikeuksien uudelleenallokointia ja voittojen kohdentamista koskevat säännökset. Monenvälistä yleissopimusta koskevaan muistioon sisältyvät vaikutusarviot myös osoittavat, että Pilari 1:n Amount A tulee suurella todennäköisyydellä kasvattamaan Suomen verotuloja. Suomen on siis tarkoituksenmukaista allekirjoittaa yleissopimus.

Vaikka taloudellisia vaikutuksia koskeviin arvioihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä eikä niiden laskennassa ole voitu ottaa huomioon kaikkia Amount A:n yksityiskohtia, antavat sekä OECD:n työkalulla että Verohallinnon toimesta laaditut arviot hyvin samansuuntaisia tuloksia. Niiden perusteella voidaan olettaa, että Suomen vuotuiset verotuotot kasvaisivat Amount A:n seurauksena kymmenillä miljoonilla euroilla. Lisäksi käyttöönotosta seuraavien yrityksiin kohdistuvien hallinnollisten kustannusten arvioidaan jäävän vähäisiksi. Tämä perustuu siihen, ettei Suomessa todennäköisesti sijaitse yhtään sääntelyn piiriin tulevan konsernin emoyhtiötä, ja tytäryhtiöille sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka jää huomattavasti emoyhtiötä pienemmäksi.

Lopuksi todettakoon vielä, että Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen voimaan astumiseen liittyy edelleen merkittävää epävarmuutta, koska Yhdysvaltojen toimilla on keskeinen vaikutus siihen täyttyvätkö voimaanastumiselle asetetut edellytykset. Yleissopimus voi astua voimaan vasta, kun sen on ratifioinut vähintään 30 valtiota, joiden alueelle on sijoittunut vähintään 60 prosenttia sääntelyn piiriin tulevien yritysten emoyrityksistä. Jälkimmäinen vaade edellyttää Yhdysvaltojen mukanaoloa. Mikäli Yhdysvallat pidättäytyy ratifioimasta sopimusta, tulee muiden maiden voida edetä kansallisten tai alueellisten digiverojen käyttöönoton kanssa. Vuoden 2024 loppuun asti jatkettua digiverojen käyttöönoton kieltä ei siis tule enää jatkaa. Maiden olisi hyvä alkaa jo nyt suunnitella vaihtoehtoisia – ja mielellään sekä sisällöltään että osallistujamääriltään kattavampia – ratkaisuja digitalisaation aiheuttamiin verotushaasteisiin. Globaalin demokratian toteutumisen kannalta ja ottaen huomioon YK:ssa marraskuussa hyväksytty päätöslauselma<sup>2</sup>, ratkaisuja voisi olla luontevinta etsiä osana YK:ssa käynnistyviä neuvotteluja, joiden tavoitteena on YK:n verosopimuksen laatiminen (UN Framework Convention on International Tax Cooperation).

---

<sup>2</sup> 22.11.2023 hyväksytty päätöslauselma "Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations": <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/356/75/PDF/N2335675.pdf>