

The Devil Is in the Details

SUOMALAISET YRITYKSET KANSAINVÄLISTEN VEROREFORMIEN PYÖRTEISSÄ



Olli Ropponen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
oli.ropponen@etla.fi

Marika Viertola

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
marika.viertola@vatt.fi

Seppo Kari

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
seppo.kari@vatt.fi

Tarmo Valkonen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
tarmo.valkonen@etla.fi

Suosittelava lähdeviittaus:

Ropponen, Olli, Viertola, Marika, Kari, Seppo & Valkonen, Tarmo (12.4.2023). ”The Devil Is in the Details: Suomalaiset yritykset kansainvälisten veroreformien pyörteissä”.

ETLA Muistio No 120.
<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-120.pdf>

Tiivistelmä

Kansainvälinen yritysverojärjestelmä onnistuu huomioidaan vain puutteellisesti useassa maassa tapahtuvan liiketoiminnan sekä konserni- ja yritysrakenteiden vaikutukset. Niinpä mm. EU ja OECD ovat tehneet useita ehdotuksia yritysverotuksen uudistamiseksi. Tunnistamme tässä muistiossa keskeisimmät kansainväliset ehdotukset yritysverotuksen uudistamiseksi ja arvioimme niiden vaikutuksia sekä suomalaisten yritysten verotaakkoihin että Suomen valtion verokertymään. Minimivero (Pilari 2) on tarkastelluista uudistusesityksistä ainoa, joka on Suomelle kaikissa suhteissa houkutteleva. Se lisää suomalaisten yritysten investointihaluja ja laskee niiden verotaakkaa siten, että Suomen valtion verotulot samalla nousevat. Minimiveron tason osalta esitetty 15 prosenttia on sekä yritysten että valtion kannalta parempi vaihtoehto kuin tätä korkeampi minimivero.

Abstract

The Devil Is in the Details – Finnish Companies in the Vortex of International Tax Reforms

International corporate tax system does not succeed very well in taxing the cross-border business of the multinational enterprises. Therefore, both the European Union (EU) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) have proposed several tax reforms. We recognize in this ETLA Brief the most central corporate tax reform proposals and evaluate their effects on the tax burden of the Finnish companies and on the tax revenues in Finland. Minimum tax (Pillar 2) is the only reform that provides favorable outcomes for both companies and government. It increases the investment incentives of companies by reducing their tax burden, while at the same time increasing the tax revenues in Finland. The proposed 15 percent minimum tax rate is better option from both the company and the government perspective than higher minimum tax rates.

VTT **Olli Ropponen** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimuspäällikkö.

KTM **Marika Viertola** on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen apulaistutkija.

KTT **Seppo Kari** on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimusjohtaja.

KTT **Tarmo Valkonen** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusneuvonantaja.

Ph.D. (Econ.) **Olli Ropponen** is a Chief Research Scientist at ETLA Economic Research.

M.Sc. **Marika Viertola** is an Assistant Researcher at VATT Institute for Economic Research.

D.Sc. (Econ.) **Seppo Kari** is a Research Director at VATT Institute for Economic Research.

Dr.Soc.Sc (Econ.) **Tarmo Valkonen** is a Research Advisor at ETLA Economic Research.

Kiitokset: Kirjoittajat kiittävät Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliiton (TT) -säätiötä tutkimushankkeen rahoittamisesta.

Acknowledgements: We gratefully acknowledge research funding of the TT Foundation.

Avainsanat: Kansainvälinen yritysverotus, Monikansalliset yritykset, Investoinnit, BEFIT, Pilari 1, Pilari 2, C(C)CTB

Key words: International corporate taxation, Multinational enterprises (MNEs), Investments, Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT), Pillar 1, Pillar 2, Common (Consolidated) Corporate Tax Base (C(C)CTB)

JEL: H25, H71, F21, F23, G11

Kansainvälisen yritysverotuksen perusteita ollaan muuttamassa

Nykyisen kansainvälisen yritysverojärjestelmän on useaan otteeseen katsottu olevan tiensä päässä. Vuosisadan takaisiin periaatteisiin nojaava järjestelmä ei enää sovi hyvin yhteen monikansallisten konsernien uusien liiketoimintamallien kanssa.

Yksi keskeinen taustalla vaikuttava tekijä on eriparisuus siinä, että monikansalliset konsernit harjoittavat toimintaansa maailmanlaajuisesti, mutta niitä kuitenkin verotetaan yrityskohtaisesti (erillisyyhtiöperiaate). Lisäksi yrityksen voittojen verotusoikeus on lähtökohtaisesti sillä maalla, jonka alueella yritys sijaitsee (lähdemaaperiaate). Verotusoikeuden jakaminen tällä tavalla on osoittautunut ongelmalliseksi sellaisissa tapauksissa, joissa kaupallista toimintaa harjoitetaan internetin kautta jostain toisesta maasta. Tällöin on mahdollista, että verotusoikeus muodostuu eri maahan kuin missä toimintaa harjoitetaan.

Myös konsernin yritysten keskenään käymän kaupan on havaittu muodostavan joskus ongelmia. Tätä kautta on voitu pyrkiä siirtämään voittoja toiseen maahan, usein johonkin veroparatiisiin. Voiton siirtoon liittyen onkin vaikea arvioida sitä, onko konsernin sisäisten kauppajen kohdalla todellisuudessa käytetty markkinahintoja, kuten pitäisi (markkinaehtoperiaate). Monikansallisten konsernien aiempaa suurempi rooli ja toiminnan harjoittaminen ilman fyysistä läsnäoloa ovat kärjistäneet verojärjestelmään liittyviä ongelmia erityisesti voitonsiirtoon liittyvien maiden rajat ylittävien toimintojen kohdalla.

Kansainvälisen yritysverojärjestelmän ongelmien kumpuaminen sen peruseriaateista on lisännyt kiinnostusta erityisesti sellaisia reformeja kohtaan, jotka pureutuvat näihin peruseriaatteisiin. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) sekä Euroopan unioni (EU) ovat esittäneet useampia tällaisia ehdotuksia.

Viimeisin näistä on EU:n BEFIT-ehdotus. Se esittää sekä (monikansallisten) konsernien ylivoittojen osittaista jakamista uudelleen maiden välillä että globaalin minimiveron käyttöönottamista. BEFIT-esityksessä on hyvin

paljon samanlaista kuin OECD:n aiemmin ehdottamassa niin kutsutussa kahden pilarin esityksessä. BEFIT-esitys tuokin EU:n ja OECD:n veroreformisuunnitelmat lähemmäs toisiaan.

Yritysten voittojen verottamista koskevat uudistukset aiheuttavat välittömästi muutoksia yritysten maksamien ja valtion saamien verojen määrässä. Sen lisäksi ne vaikuttavat investointien tuottovaatimukseen: kireämpi voittojen verotus aiheuttaa sen, että harvempi yritysten harkitsemista investoinneista on enää kannattava. Kun jotkut investoinnit jäävät toteutumatta, valtion saama verotulojen kasvu jää tulevaisuudessa pienemmäksi kuin mitä voisi olettaa, jos ei ota huomioon tätä käyttäytymisen muutosta. Suomen valtion näkökulmasta on puolestaan tärkeä ymmärtää se, kuinka eri reformit vaikuttavat Suomen verotuloihin.

Tämä muistio perustuu laajempaan raporttiin (Ropponen ym., 2023), jossa tarkastellaan viimeaikaisten konsernitaseisten veroreformiehdotusten toteutumisen vaikutuksia suomalaisten yritysten verokohteluun ja Suomen verotuloihin. Raportin tulosten perusteella minimivero vaikuttaa kiinnostavalta sekä suomalaisen yrityskehityksen että Suomen verotulojen näkökulmasta.

Yritysveroreformeiksi melkein kymmenen ehdotusta

OECD ja EU ovat esittäneet viimeisen vuosikymmenen aikana lukuisia muutosehdotuksia kansainväliseen yritysverotukseen. Taulukkoon 1 on koottu näistä keskeisimpiä.

OECD:n vuonna 2013 käynnistämä Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) -projekti pyrkii vastaamaan veropohjien rapautumiseen ja monikansallisten yritysten voitonsiirtoon kansainvälisessä verojärjestelmässä (OECD, 2013a; 2013b). Se tarjoaa suosituksia maiden verojärjestelmien muuttamiseksi vastustuskykyisemmiksi voitonsiirtoa vastaan. EU:n vuonna 2016 esittelemä Anti-Tax Avoidance -direktiivi (ATAD) sisältää useita vastaavia toimenpiteitä (European Council Directive, 2016; 2017) ja sen voidaan katsoa jalkauttavan BEPS-toimenpiteitä EU-maissa.

EU on myös ehdottanut digitalisaation asettamiin haasteisiin kohdistuvaa erillistä veroreformia (digiveroehdotus). Siinä ehdotetaan yritysten verotusoikeuden kohdentamista uudelleen niissä tapauksissa, joissa toimintaa harjoitetaan merkittävän digitaalisen läsnäolon kautta, mutta ilman fyysistä läsnäoloa (European Commission, 2018a). Ehdotuksen toisessa osassa ehdotetaan digitaalisten palveluiden suorituksista maksettavaa liikevaihtoon perustuvaa veroa (digitaalisten palveluiden vero; European Commission, 2018b).

OECD ja EU ovat esittäneet myös toisenlaisia, erityisesti kansainvälisen yritysverotuksen peruseriaatteisiin (erillisyyhtiöperiaate, lähedäperiaate, markkinaehtoperiaate) pureutuvia yritysveroreformeja. EU:n esitys yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (Common (Consolidated) Corporate Tax Base; C(C)CTB) on tällainen. Sen ensimmäisessä vaiheessa veropohjien laskentasäännöt yhtenäistetään EU:n sisällä (CCTB; European Commission, 2016a). Toisessa vaiheessa otetaan käyttöön konsernitason yritysverojärjestelmä, jossa konsernitason yhdistetty veropohja jaetaan konsernin sijaintimaiden kesken erillisen jakokaavan avulla (CCCTB; European Commission, 2016b).

OECD:n esittämistä reformiehdotuksista Pilari 1 (OECD, 2020a; 2021) jakaa suurten konsernien tietyn voitollisuusrajan ylittävien voittojen (nk. ylivoittojen tai residuaalivoittojen) verotusoikeuden osin uudelleen maiden välillä. Pilari 2 (OECD, 2020b; 2021; 2022) asettaa minimitasoin yritystoiminnan voittojen verotukselle:

suurten konsernien voittoja verotetaan vähintään minimiveroprosentin mukaan riippumatta siitä, missä se harjoittaa toimintaansa. EU:n uusin uudistusehdotus on BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation; European Commission, 2021a; 2021b), joka sisältää OECD:n Pilareihin 1 ja 2 pohjautuvan veroreformin. Se tuo EU:n ja OECD:n suunnitelmat lähemmäs toisiaan. BEFIT-esitys korvaa C(C)CTB-esityksen.

Veroratkaisulla on suuri merkitys yritysten verotaakaan ja valtion verotuottoon

Konsernitason veroreformien (C(C)CTB, Pilari 1, Pilari 2) vaikutuksia Suomessa toimivien yritysten verotaakoille voi tarkastella Orbis-aineiston avulla. Aineisto sisältää laajasti sekä yrityskohtaisia että konsernirakenteeseen liittyviä tietoja.

Tarkasteluissa hyödynnetään Devereux-Griffith-metodologiaa sekä sen laajennuksia (Devereux & Griffith, 1998; 2003; Loretz, 2023). Metodologia pohjautuu efektiivisen rajaveroasteen (EMTR) ja efektiivisen keskimääräisen veroasteen (EATR) käsitteisiin. Näistä EMTR kertoo siitä, kuinka paljon voittojen verotus nostaa lisäinvestoinnin tuottovaatimusta. Vaihtoehtoinen sijoituskohteeksi olisi riskitön pankkitalletus. EATR puolestaan kuvastaa sitä,

Taulukko 1 OECD:n ja EU:n viimeaikaiset yritysverotuksen reformiehdotukset

Reformi	Esittäjä	Vuosi	Reformin keskeiset piirteet
BEPS	OECD	2013	15 toimenpidettä yksittäisiin havaittuihin kansainvälisen verojärjestelmän hankaluuksiin
ATAD	EU	2016	5 toimenpidettä; BEPSin jalkauttamista EU-tasolla
Digivero	EU	2018	Kiinteän toimipaikan määrittämisen täsmentäminen ja digitaalisten palvelujen vero (DST)
C(C)CTB	EU	2016	Veropohjien laskentasääntöjen yhtenäistäminen EU:n sisällä (CCTB) sekä konsernitason veropohjien yhdistäminen ja jakaminen konsernin sijaintimaiden kesken (CCCTB)
Pilari 1	OECD	2020	Ylivoittojen verotusoikeuden uudelleenjakaminen maiden välillä
Pilari 2	OECD	2020	Minimiveron tason asettaminen
BEFIT	EU	2021	Pilari 1 ja Pilari 2 toteutus EU-tasolla

Laatikko Tarkasteltujen veroreformien yksityiskohdista

Reformien aiheuttamia muutoksia yritysten verotaakoille verrattuna nykyiseen yritysverotukseen tarkastellaan eri reformeissa ja eri toteutusvaihtoehdoilla:¹

1. C(C)CTB-reformin pelkkä ensimmäinen vaihe (CCTB)
2. C(C)CTB-reformi nyky muodossa
3. C(C)CTB-reformi, jossa veropohjan jakamiseen käytetyssä jakokaavassa vain myyntikomponentti
4. Pilari 1 liikevaihtorajalla 20 mrd. €
5. Pilari 1 liikevaihtorajalla 10 mrd. €
6. Pilari 1 liikevaihtorajalla 750 milj. €
7. Pilari 2 minimiveroasteella 15 %
8. Pilari 2 minimiveroasteella 12,5 %
9. Pilari 2 minimiveroasteella 17,5 %

Yritysten EMTR-verotaakkaan liittyvät tulokset löytyvät taulukon 2 ensimmäisestä sarakkeesta. CCCTB-reformin pelkkä ensimmäinen vaihe (CCTB), jossa ainoastaan veropohjien määritelmät yhtenäistetään, ei muuta yritysten keskimääräisiä EMTR-verotaakoja. CCCTB-reformi kokonaisuudessaan puolestaan lisää suomalaisten yritysten EMTR-verotaakkaa huomattavasti, keskimäärin jopa yli 40 % niiden yritysten osalta, jotka tulevat reformin piiriin (noin joka viides yritys). Nykyisellä verotuksella ja 10 % tuottoasteella juuri ja juuri kannattava hanke on tuottava CCCTB-reformin jälkeen vasta 14,32 % tuottoasteella. Verotaakka nousee vastaavasti myös siinä tapauksessa, jossa veropohjien jakokaavassa olisi pelkästään yrityksen myynteihin liittyvä komponentti. Tulosten erilaisuus pelkän ensimmäisen vaiheen ja koko reformin välillä seuraa CCCTB-reformin toisessa vaiheessa tapahtuvasta veropohjan konsernitasoisesta yhdistämisestä ja näin muodostuvan veropohjan jakamisesta maiden välillä.

Taulukko 2 EMTR, EATR ja Suomen verotuotot reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta eri reformeissa

Reformi	Verotuksen huomioivan tuottoaste-vaatimuksen muutos (%; EMTR)	Voitollisen investoinnin veroasteen muutos (%; EATR)	Suomen valtion verokertymän muutos (reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta; %)
CCTB: EU:n yritysveropohjien laskentasääntöjen yhtenäistäminen	0,0	-6,2	-34
CCCTB: Konsernitasoinen yhdistetty yhteisöveropohja ja jako maiden välillä	43,2	-1,8	-15
CCCTB: Veropohjan jakaminen määräytyy vain myynnin perusteella	45,1	-1,6	44
Pilari 1: Yritysten ylivoittojen uudelleenjakaminen (konserniliikevaihto väh. 20 mrd. €)	0,0	0,0	0
Pilari 1: Yritysten ylivoittojen uudelleenjakaminen (konserniliikevaihto väh. 10 mrd. €)	41,2	0,7	47
Pilari 1: Yritysten ylivoittojen uudelleenjakaminen (konserniliikevaihto väh. 750 Milj. €)	39,6	0,0	34
Pilari 2: Minimiyritysveron asettaminen (minimiveroaste 15 %)	-6,1	-2,7	25
Pilari 2: Minimiyritysveron asettaminen (minimiveroaste 12,5 %)	-15,8	-6,2	0
Pilari 2: Minimiyritysveron asettaminen (minimiveroaste 17,5 %)	-0,4	-1,3	22

¹ Tutkimuksessa Ropponen ym. (2023) vaihdellaan myös ylivoitot määrittävää voittoisuuden rajaa (nykyisessä ehdotuksessa 10 %) ja osuutta, joka ylivoittojen verotusoikeudesta jaetaan uudelleen maiden välillä (25 %).

Pilari 1 nykyisellä 20 mrd. € liikevaihtorajalla ei muuta suomalaisten yritysten EMTR-verotaakkoja lainkaan. Tämä johtuu siitä, että reformin piiriin tuleville yrityksille ei muodostu uudelleenjaettavaa veropohjaa. Pilari 1 esitys määrittää uudelleen jaettaviksi ne voitot, jotka ylittävät 10 % voitollisuuden rajan (voitto suhteessa toiminnan laajuuteen). Vaihtoehtoiset nykyistä matalammat liikevaihtorajat (10 mrd. € ja 750 milj. €) nostaisivat reformin piiriin kuuluvien suomalaisten yritysten EMTR-verotaakkoja noin 40 % nykyiseen verrattuna. Liikevaihtorajan suuruudella on näin keskeinen rooli yritysten verotaakkojen näkökulmasta. Pilari 1:n piiriin tulisi nykyisen ehdotuksen mukaan noin joka sadas yritys.

Minimiveroesitys (Pilari 2) on tarkastelluista reformeista ainoa, joka pienentää yritysten keskimääräistä EMTR-verotaakkaa (6,1 %). Keskeinen syy keskimääräisen verotaakan muutokselle on veroaste-eroihin perustuvan voitonsiirron väheneminen. Suomesta pois päin pienentyvä voitonsiirto kasvattaa veropohjaa, joka osaltaan kohdistuu yrityksiin, joiden EMTR on muita pienempi. Lisäksi voitonsiirron muutos vaikuttaa myös välillisesti EMTR-verotaakkaan muita reittejä pitkin: siitä seuraa vaikutuksia niin poistoihin, varastoihin, rahoitukseen kuin kotiutettuihin voittoihin liittyviin veroseuraamuksiin sekä näiden yhteisvaikutuksiin. Näiden eri seurausten kautta minimivero pienentää keskimääräistä EMTR-verotaakkaa. Pilari 2 piiriin tulisi noin joka kahdeksas tarkastelluista yrityksistä. Esitettyä 15 % minimiveroa matalampi (12,5 %) minimivero pienentää verotaakkaa vieläkin enemmän, koska se vaikuttaa useamman yrityksen voitonsiirtoon kuin esitetty minimivero. Korkeampi (17,5 %) minimivero ei sen sijaan juuri muuta keskimääräisiä EMTR-verotaakkoja nykyisestä.

Taulukon 2 toisessa sarakkeessa tarkastellaan EATR-verotaakkaan liittyviä mittoja. Tulosten perusteella CCTB-reformin havaitaan laskevan yritysten verotaakkaa reformin piiriin kuuluvien yritysten kohdalla keskimäärin 6,2 %. CCCTB-reformi puolestaan laskee verotaakkaa veropohjan maiden väliseen jakamiseen liittyvästä jakokaavasta riippuen 1,6–1,8 %. Pilari 1 ei sen sijaan vaikuta myöskään yritysten EATR-verotaakkaan. Matalammalla 10 mrd. € liikevaihtorajalla se kuitenkin nostaa yritysten verotaakkoja hieman, liikevaihtorajalla 750 milj. € se taas ei muuta verotaakkoja. Pilari 2 puolestaan laskee tulosten perusteella reformin piiriin kuuluvien yritysten keskimääräisiä verotaakkoja (1,3–6,2 % minimiveron tasosta riippuen). Yhteenvedonä tarkastellut reformit ovat EATR-mittarin mukaan valtaosin suotuisia suomalaisten yritysten näkökulmasta.

Kansallisesta näkökulmasta kiinnostava kysymys liittyy siihen, kuinka ehdotetut veroreformit muuttavat Suomen kertyvien yhteisöverotuottojen määrää. Taulukon 2 kolmas sarake kuvaa verotuoton muutosta, mutta vain otoksessa olevien ja reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta. Taulukon sarakkeesta havaitaan, että CCTB-reformi pienentää Suomen verotuottoja reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta 34 % ja CCCTB-reformi 15 %. Jos CCCTB-jakokaavassa olisi ainoastaan määränpäämmyntiin liittyvä komponentti, verotuotot puolestaan kasvavat selvästi (44 % reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta). Pilari 1 nykymuotoisena (20 mrd. € rajalla) ei muuta Suomen verotuottoja, matalammilla rajoilla sen sijaan korottaa näitä. Liikevaihtorajalla 10 mrd. € verotuotot lisääntyvät tarkastelluista vaihtoehdoista eniten. Pilari 2 kasvattaa verotuottoja 25 % reformin piiriin kuuluvien yritysten kohdalla. Matalampi (12,5 %) minimivero ei muuta verotuottoja, korkeampi (17,5 %) sen sijaan korottaa näitä, mutta kuitenkin vähemmän kuin nykyisen esityksen mukainen Pilari 2. Verotuottojen näkökulmasta suotuisampia reformeja ovat Pilari 1 liikevaihtorajalla 10 mrd. €, minimivero (Pilari 2) nykyisellä 15 % ETR-minimirajalla ja CCCTB-jakokaavalla, jossa olisi ainoastaan määränpäämmynti.

Ropponen ym. (2023) tutkimuksessa tarkastellaan myös erikseen 1) yrityksiä, joilla on suhteessa suuri määrä aineetonta omaisuutta, 2) teollisuuden toimialan yrityksiä (toimiala C), 3) informaatio- ja viestintätoimialan yrityksiä (toimiala J) sekä 4) ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toimialan yrityksiä (toimiala M). Saadut tulokset ovat laadullisesti hyvin samankaltaisia kuin taulukossa 2. EMTR-verotaakan osalta Pilari 2 vaikuttaa yritysten näkökulmasta houkuttelevimmalta, koska on ainoa reformi, joka tyypillisesti laskee verotaakkoja. EATR-mittan perusteella verotaakat sen sijaan pienenevät useimpien reformien kohdalla. Myös konsernitason verotaakamuutokset ovat laadullisesti hyvin samankaltaisia yrityskohtaisten tarkastelujen kanssa.

Seuraavaksi keskustellaan joistain reformeihin liittyvistä yksityiskohdista.

Tulosten perusteella havaitaan, että ehdotetut reformit vaikuttavat sekä yritysten verotaakoihin että Suomen verotuottoihin. CCCTB-reformia on laskelmissa tarkasteltu myös tilanteessa, jossa se olisi toteutettu siten, että veropohjien jakamiseen käytettävä jakokaava muodostuisi pelkästään yritysten määränpäämyyntien² perusteella (ei työvoimaan ja omaan pääomaan liittyviä komponentteja). Tällaisen reformin havaitaan lisäävän Suomen verotuottokertymää merkittävästi reformin piiriin kuuluvien yritysten osalta, mistä syystä myynteihin perustuva jakokaava vaikuttaisi olevan Suomen valtiontalouden näkökulmasta kannatettavin CCCTB-vaihtoehto. Tähän liittyen on syytä huomata, että määränpäämyynnit eivät näy suoraan aineistoista, vaan ne täytyy arvioida. Laskelmissa määränpäämyynnejä arvioidaan myynneillä, joiden katsotaan kohdistuvan yrityksen sijaintimaahan. Tästä syystä niihin liittyy epävarmuutta, joka voi vaikuttaa tuloksiin. CCCTB-laskelmissa ei ole myöskään huomioitu reformiin sisältyvää AGI-vähennystä eikä t&k-toimintaan liittyviä uusia (avokätisiä) verovähennyksiä.

C(C)CTB-reformi koostuu kahdesta vaiheesta, joista ensimmäisessä (CCTB) yhtenäistetään veropohjien laske-
ntasäännöt ja toisessa (CCCTB) veropohjat yhdistetään konsernien sisällä ja näin saadut veropohjat jaetaan maiden kesken jakokaavan avulla. Reformiin liittyen on kuitenkin mahdollista, että ensimmäisestä vaiheesta saataisiin yhteisymmärrys, mutta toisesta ei, jolloin päädyttäisiin CCTB-malliin. CCTB-reformi olisi tulosten valossa yritysten näkökulmasta houkutteleva vaihtoehto, mutta ei valtion näkökulmasta. Lähtökohtana ehdotetussa C(C)CTB-reformissa on kuitenkin se, että molemmat vaiheet toteutetaan.

Pilari 1 ei nyky muodossaan (20 mrd. € suuruisella globaalilla liikevaihtorajalla) muuta yritysten verotaakkoja eikä Suomen verotuottoja. Vaihtoehtoisissa tarkasteluissa on valittu yhdeksi vaihtoehdoksi 750 milj. € suuruisen liikevaihtoraja, koska se on alkuperäisen Pilari 1 -esityksen mukainen. Ajan kuluessa onkin mahdollista, että liikevaihtoraja voi laskea nykyisestä 20 mrd. eurosta, jos yritysten veropohjien uudelleenallokaation piiriä halutaan laajentaa. Tällöin voidaan päätyä 750 milj. € rajaan.

Tarkastelluista reformeista minimiveron osalta yksi tulevaisuuteen liittyvä haaste kohdistuu siihen, kuinka Pilari 2 sovitetaan yhteen Yhdysvaltojen vastaavanlaisen (GILTI) lainsäädännön kanssa. Toinen mahdollinen yhteensovitusongelma voi muodostua OECD:n ja EU:n välillä: siinä missä OECD on esittänyt minimiveron koskevan vain monikansallisia yrityksiä, EU:n esitys sisältää myös kotimaiset suuret konsernit.

Tutkimuksen laskelmat eivät ole täysin staattisia, vaan niissä on pyritty ottamaan karkealla tasolla huomioon joitain reformeista seuraavia käyttäytymisvaikutuksia sekä yritysten että eri maiden verottajan toiminnassa. Yritysten osalta laskelmissa pyritään huomioimaan veromuutoksista seuraavia erityisesti voitonsiirrossa tapahtuvia muutoksia. Minimiveron kohdalla oletetaan, että reformin piiriin kuuluvien yritysten veroasteita nostetaan (uuden QDMTT-säännön mukaisesti) minimiveron tasolle ja tästä korotuksesta muodostuvat verotuotot jäävät maahan, jossa yritys toimii.³ Tätä kautta voitonsiirto kokonaisuudessaan pienenee, koska se perustuu eroihin verotuksen tasoissa. Voitonsiirron uudelleenallokaatioon kuitenkin vaikuttaa myös esimerkiksi koko konsernin rakenne, mikä hankaloittaa vaikutuskanavien täsmällistä identifioimista.

² Määränpäämyyntien huomioiminen jakokaavassa tarkoittaa sitä, että veropohjaa jaetaan sen mukaan, mihin maahan konsernin liiketoiminnan myynnejä kohdistuu. Esimerkiksi suomalaisen konserniyhtiön ruotsalaisille kuluttajille myymät hyödykkeet kasvattavat Ruotsiin kohdistuvaa veropohjan osuutta kyseisen konsernin osalta.

³ Pilari 2:een sisältyvää SBIE-elementtiä (substance-based income exclusion) ei ole laskelmissa huomioitu. Sen on kuitenkin havaittu voivan vaikuttaa vahvasti reformista seuraaviin tulemiin (Fuest & Neumeier, 2022).

kuinka ankarasti voitollisia investointihankkeita verotetaan. Kumpikin näistä verotaakkaa kuvaavista mitoista on pysynyt suhteellisen samansuuruisena vuosien yli. EMTR on ollut Suomessa toimivalle mediaaniyritykselle noin 17 %–18 % ja EATR hieman alle 20 %.

EMTR ja EATR ovat Suomessa hyvin samantasoiset myös verrattuna muihin EU-maihin, samoin kuin muut verotaakkaa kuvaavat mitat. Esimerkiksi lakisääteinen veroaste on Suomessa 20,0 % ja muissa EU-maissa keskimäärin 21,1 %. EATR on puolestaan Suomessa 19,8 % ja muissa EU-maissa keskimäärin 20,0 %.

Veroreformeista löytyy Suomelle suotuisin vaihtoehto

Tutkimuksen Ropponen ym. (2023) tavoitteena on tarjota tietoa konsernitasoisista yhteisöveroesityksistä ja niiden seuraamuksista suomalaisille yrityksille. Tulokset palvelevat yrityksiä verotuksen muutosten ymmärtämisessä ja niihin varautumisessa. Kansallisesta näkökulmasta tutkimus tarjoaa tukea neuvottelupöytiin edistettäessä toivotumpia veromalleja vähemmän toivottujen sijaan.

Aineistotarkasteluissa verotaakkaa mitataan EMTR- ja EATR-verotaakkamitoilla, jotka mittaavat kannustetta tehdä lisäinvestointeja ja valita investointien sijainti. Tarkastelut rajataan Suomessa sijaitsevien EU-maiden emoyhtiöiden tytäryhtiöihin ja suomalaisten konsernien EU-maissa toimiviin tytäryhtiöihin.

Tulosten perusteella suomalaisten yritysten verotaakat (EMTR ja EATR) laskevat minimiveron tapauksessa (Pilari 2), mikä puoltaa reformia yritysten näkökulmasta. CCCTB-reformi puolestaan nostaa EMTR-verotaakkaa selvästi, mutta samalla kuitenkin laskee hieman EATR-verotaakkaa. Pilari 1 esityksen mukaisilla parametreilla tarkastelluille yrityksille ei muodostu uudelleenjaettavaa veropohjaa, mistä syystä Pilari 1 ei myöskään vaikuta niiden verotukseen.

Suomen verotulojen näkökulmasta Pilari 2, joka ainoana tarkastelluista reformeista lisää Suomen verotuloja, vaikuttaa kiinnostavimmalta. Verotulojen lisäys tapahtuu osaltaan pienentyvän voitonsiirron kautta. Ehdotettu CCCTB-reformi puolestaan pienentää Suomen verotuloja, ja Pilari 1 ei muuta niitä lainkaan. Reformien yksityiskohtien osalta CCCTB-esityksen jakokaava vaikuttaa näyttelevän keskeistä roolia verotulojen näkökulmasta. Pilari 1 osalta keskeisessä asemassa on liikevaihtoraja. Pilari 2 kohdalla minimiveron taso vaikuttaa selkeästi sekä yritysten verotaakoihin että Suomen verotuloihin.

Minimivero (Pilari 2) on tarkastelluista veroreformeista ainoa, joka laskee sekä yritysten keskimääräistä EMTR-että EATR-verotaakkaa. Reformi myös lisää Suomen verotuloja. Minimivero vaikuttaa näistä syistä kannatettavalta sekä yritysten näkökulmasta että kansallisesta näkökulmasta. Minimiveron korottaminen nykyisestä (15 %) olisi sen sijaan haitallista sekä yritysten verotaakkojen että Suomen verotulojen näkökulmasta.

Kirjallisuus

Devereux, M. P. & Griffith, R. (1998). The Taxation of Discrete Investment Choices, The Institute for Fiscal Studies Working Paper No. W98/16.

Devereux, M. P. & Griffith, R. (2003). Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance* 10: 107–126.

European Commission (2016a). Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Corporate Tax Base, COM(2016) 685 final, Strasbourg 25.10.2016.

European Commission (2016b). Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2016) 683 final, Strasbourg 25.10.2016.

European Commission (2018a). Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence, 21.3.2018, COM(2018) 147 final.

European Commission (2018b). Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, 21.3.2018, COM(2018) 148 final.

European Commission (2021a). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Business Taxation for the 21st Century, Brussels, 18.5.2021, COM(2021) 251 final.

European Commission (2021b). Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union Brussels, 22.12.2021, COM(2021) 823 final.

European Council Directive (2016). European Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 on laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market.

European Council Directive (2017). European Council Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries.

Fuest, C. & Neumeier, F. (2022). The revenue effect of a global effective minimum tax, *EconPol Forum* 23 (November), 6/2022.

Loretz, S. (2023). Targeted corporate tax reforms and anti-avoidance regulations in the forward-looking effective tax rate framework, mimeo

OECD (2013a). Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013b). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing.

OECD (2020a). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020b). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021). OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy, 8.10.2021.

OECD (2022). OECD/G20 base erosion and profit shifting project: Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two).

Ropponen, O., Viertola, M., Kari, S. & Valkonen, T. (2023). Suomalaiset yritykset kansainvälisten veroreformien pyörteissä, Etna Raportti nro 138.

ETLA



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
