

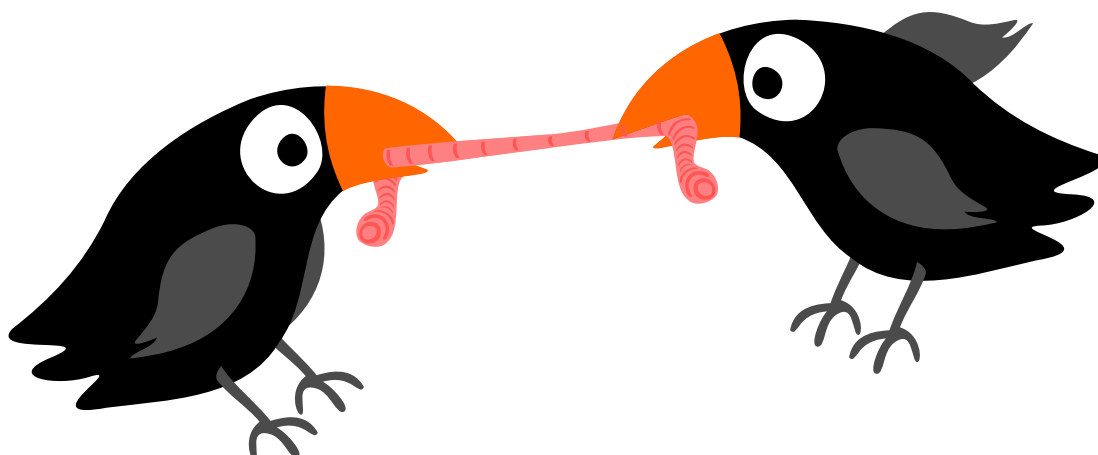
Yksi tulo, monta verottajaa

Seppo Kari tutkimusjohtaja
Olli Ropponen erikoistutkija

Kansainvälisten yritysten verotus on viime vuosina saanut paljon huomiota niin mediassa, kansalaiskeskustelussa kuin poliittisessa päätöksenteossakin. Huomio on keskittynyt erityisesti siihen, että monet globaaleista yrityksistä minimoivat verojensa määrän siirtämällä tulonsa matalan verotuksen maihin. Tämä on herättänyt keskustelua yritysten yhteiskuntavastuusta ja kansallisista toimista verosuunnittelun estämiseksi.

Keskustelun huoli on aiheellinen. Nykyinen kansainvälinen yritysverojärjestelmä kannustaa maiden väliseen verokilpailuun. Eri maiden yhteisöverot saattavat tämän seurauksena hävitä vähitellen, mikä vaikeuttaa koko tuloverotuksen toimeenpanoa ja heikentää tällä tavoin julkisen talouden rahoituspohjaa. Ongelmien todellinen luonne ei kuitenkaan ole tullut esiin julkisessa keskustelussa.

Tässä artikkelissa korostetaan, että yhteisöverotuksen ongelmat liittyvät kansainvälisen yritysverotuksen peruseriaatteisiin ja siksi toimivien ratkaisujen tulee perustua maiden väliseen yhteistyöhön. Nykyinen yhteisöverotus nojaa lähdevaltioperiaatteelle ja konserniin kuuluvien yhtiöiden erillisverotukseen. Nämä periaatteet kannustavat taloudellisen toiminnan ja voittojen siirtämiseen kevyen verotuksen maihin. Ratkaiseva parannus on löydettävissä vain korvaamalla ne paremmin toimivilla periaatteilla.



Vanhaa maailmaa varten kehitetyt verojärjestelmät ovat remontin tarpeessa.

Tiedotusvälineet ympäri maailmaa ovat viime aikoina uutisoineet monikansallisten yritysten maksamien verojen mataluudesta. Uutisointi on keskittynyt tunnettuihin suuryrityksiin ja maihin, joiden kautta nämä yritykset ovat kierrättäneet varojaan saavuttaakseen kevyemmän vero-

kohtelun. BBC News nosti toukokuussa 2013¹ kolme suurta kansainvälisesti tunnettua yritystä valokeilaan. Googlen ja Amazonin maksamat verot olivat vain murto-osa yritysten lakisääteisestä veroasteesta, eikä Starbucks ollut maksanut edellisenä vuonna lainkaan yritysveroa Iso-Britanniaan. BBC tarkensi myöhemmin, että Starbucks oli raportoinnut verotettavaa tuloa ainoastaan kerran viimeisen viidentoista vuoden aikana.²

Tällaiset uutiset ovat herättäneet tunteita ja nostattaneet erilaisia reaktioita. Esimerkiksi Iso-Britannian protesteissa väkijoukot kantoivat banderolleja, joissa vaadittiin sulkemaan (muun muassa Starbucksin käyttämät) verotuksen porsaanreiät.

Starbucks reagoi nousseeseen kohuun kertomalla yrityksen tarkoituksesta maksaa vapaaehtoisesti ylimääräistä yhteisöveroa kahtena seuraavana vuonna ja siirtämällä Euroopan päämajansa Alankomaista Lontoon maksamiseen aiempaa enemmän veroja Iso-Britanniaan.³

Myös Suomessa monikansallisten yritysten maksamien verojen vähäisyys on nostattanut uutisotsikoita. Milloin on kerrottu terveystalo Mehiläisen ”härskistä verokikkailusta”, jossa korkovähennyksen avulla Suomen verotuloja siirrettiin ulkomaille⁴, milloin siitä, että Nokia, Metso ja Nokian renkaat eivät olleet maksaneet tiettyä vuonna lainkaan yhteisöveroa Suomeen.⁵

Vaikka matalien veroasteiden taustalla ei ehkä olekaan lain rikkominen, reaktiot kertovat siitä, että kansalaisten mielestä yritykset, jotka eivät ole maksaneet veroja kotimaahansa, eivät ole kantaneet omaa osansa yhteiskuntavastuusta.⁶ Myös Yhdysvaltojen presidentti Barack Obama peräänkuuluttaa yritysten isänmaallisuutta verojen maksamisessa ja jopa kutsuu kotimaan yritysveroja välttäviä yrityksiä rintamakarkureiksi.⁷

Yritysten yhteiskuntavastuu onkin korostunut viime aikoina. Erityisesti kansalaisjärjestöt (kuten Tax Justice Networks ja Finnwatch⁸) ovat aktivoituneet monikansallisten yritysten verosuunnittelusta, jonka seurauksena näiden yritysten liiketoiminnasta yhteiskunnalle muodostuva verojalanjälki on muodostunut pieneksi.

Parantaakseen yhteiskuntavastuun läpinäkyvyyttä järjestöt ovat esimerkiksi ehdottaneet, että veronjalanjälkeä kuvaavien tietojen tarjoaminen yritysraporteissa tulisi tehdä pakolliseksi ja että yritysten tulisi ilmoittaa tilinpäätöksissään maksetut yhteisöverot maittain.

Verosuunnitteluun käytetään usein veroparatiisimaita, joiden veroaste on pieni tai olematon ja pankkisalaisuussäännökset monesti tiukat ja tietojenvaihto enintään vähäistä. Siksi media ja kansalaisjärjestöt ovat nostaneet myös veroparatiisivaltioita tikunnokkaan. Esimerkiksi Wall Street Journal uutisoi kesäkuussa 2014⁹ EU:n tutkivan Irlannin, Luxembourgin ja Alankomaiden yritysverotusta.

Monikansalliset yritykset ovat muun muassa näiden valtioiden verosääntöjä hyödyntäen saavuttaneet merkittäviä veroetuja verrattuna

Monikansalliset yritykset koordinoivat yli maiden rajojen – pitäisikö verotuksenkin toimia niin?

siihen, että voittojen siirtämisiä ei tapahtuisi ja verotus tapahtuisi maissa, joissa tulos todella on tehty.

Veroparatiisien maailmanlaajuinen merkitys on suuri, koska niiden kautta kulkee ja varastoituu huomattava määrä varoja. Helsingin Sanomat uutisoikin maaliskuussa 2013, että: ”Maailman varoista [jopa] puolet [on] veroparatiiseissa”.¹⁰

Julkinen keskustelu monikansallisten yritysten matalista veroasteista on keskittynyt enimmäkseen yritysten yhteiskuntavastuuseen ja toiminnan läpinäkyvyyteen.

Tässä kirjoituksessa pohdimme samaa ilmiötä varsin toisenlaisesta näkökulmasta. Tarkastelomme kansainvälisen yritysverotuksen erilaisen toteutustapojen vaikutuksia yritysten ja yksittäisten maiden käyttäytymiseen.

Tähän analyysiin perustuen pyrimme tunnistamaan järjestelmän ongelmien syyt ja arvioimme niiden ratkaisuehdotuksia.¹¹ Tavoitteenamme ei ole tehdä systemaattista katsausta aihepiirin tutkimuskirjallisuuteen, vaan tuoda esiin ratkaisukeskeinen näkökulma kansainvälisen yritysverotuksen ongelmiin.¹²

Taloustiede ja yritysverotus

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on havaittu, että yritykset reagoivat sekä oman maan että muiden maiden yhteisöveron muutoksiin. Valtiot taas reagoivat muiden maiden yhteisöverokantojen muutoksiin.

Vaikka osa yritysten reaktioista tapahtuu suljetussa taloudessa yhden maan sisällä, kan-

sainvälinen keskustelu keskittyy sellaisiin reaktioihin, jotka vaikuttavat myös maantieteellisten rajojen yli. Taloustiede tarjoaa välineistöä myös vaihtoehtoisten verorakenteiden vaikutusten ymmärtämiseen.

Seuraavassa tarkastellaan yritysten ja valtioiden reaktioita yhteisöveroon erityisesti kansainvälisessä ympäristössä. Seuraavan sivun boksissa kuvataan yhteisöveron kansainvälistä lainsäädäntöä.

Yritys voi rahoittaa toimintaansa velalla tai omalla pääomalla. Useimmissa maissa velan korot ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, mutta oman pääoman kustannus ei ole. Verotus kannustaa siis tekemään investointeja mieluummin velalla kuin omalla pääomalla. Mitä korkeampi yhteisövero maassa on, sitä suurempi on tämä kannustin. Maiden sisällä yhteisöverokannan onkin havaittu¹³ vaikuttavan yritysten velkaisuusasteeseen.

Kun tarkastellaan yhteisöveron vaikutuksia kansainvälisessä ympäristössä, keskeiseksi tekijäksi nousee se, miten kansainvälinen yritysverotus on toteutettu eli millä maalla on ensisijainen verotusoikeus ja miten vältetään voittojen verottaminen kahteen kertaan.

Nykyisin verotus perustuu entistä selvemmin lähdevaltioperiaatteelle. Sen mukaan voitot verotetaan siinä maassa, jossa ne on ansaittu, ja ulkomailta kotimaahan maksettu osinko on verovapaata konsernin kotimaassa. Lähdevaltioperiaatteen mukaan esimerkiksi saksalaisen konsernin Romanian-tehtaalla valmistetusta kännykästä maksetaan verot Romanian, eikä Saksan veroasteen mukaisesti. Tällainen järjestelmä houkuttelee siirtämään taloudellista

toimintaa maihin, joissa on matala yhteisövero. Monikansalliset yritykset voivat siirtää voittojaan kevyemmän verotuksen maihin esimerkiksi siirtohinnoittelun ja konsernin sisäisten lainojen avulla.

Voittojen siirtämisen lisäksi maan yhteisöverokanta vaikuttaa myös ulkomaisiin sijoittajiin, jotka pitävät maata sijoitusten kannalta sitä parempana, mitä matalampi yhteisöverokanta on. Kun yhteisöverokanta on korkea, sijoitukselta vaaditaan suhteessa korkea tuotto. Muuten sijoittaja laittaa rahansa johonkin toiseen maahan.

Perinteinen vaihtoehto lähdevaltioperiaatteelle on asuinvaltioperiaate. Sen mukaan kukin maa verottaa lähtökohtaisesti konserniensa maailmanlaajuisia voittoja. Eli esimerkiksi Yhdysvallat verottaisi kaikkea Googlen voittoa riippumatta siitä, missä voitto on syntynyt. Tällöin toiminnan siirtämisellä matalan verotuksen maihin ei voi saavuttaa veroetua kuten lähdevaltioperiaatteen tapauksessa.

Asuinvaltioperiaatteen tehokas toimeenpano on kuitenkin osoittautunut hankalaksi. Ilman kansainvälistä koordinoitua se heikentää kotimaisten konsernien kilpailukykyä ja johtaa vajavaisesti toteutettuna voittojen kanavoimiseen veroparatiiseihin.¹⁴ Nämä tekijät selittäne-

vät lähdevaltioverotuksen suosion kasvua viime vuosina.

Koska yritykset siirtävät toimintansa korkeiden veroasteiden maista alhaisten veroasteiden maihin, yhteisöverokannan alentaminen kasvattaa tyypillisesti veropohjaa ja siksi pienentää verotuloja vähemmän kuin ilman veropohjan muutosta. Tämä voidaan tulkita siten, että verokannan laskeminen maksaa osin itsensä takaisin, koska veronalennus houkuttelee maahan uusia yrityksiä maksamaan yhteisöveroa.

Jos valtio esimerkiksi laskee yhteisöveroa kaksi prosenttiyksikköä, lasku saattaa vähentää yhteisöverotuloja vain yhden prosenttiyksikön. Jos taas veropohja säilyisi ennallaan, verotulot vähenisivät kaksi prosenttiyksikköä, koska kustakin aiemman veropohjan eurosta saadaan kaksi prosenttiyksikköä vähemmän verotuloja kuin ennen.

Taloustieteellinen keskustelu yhteisöverosta on siirtynyt entistä enemmän sen kansainvälisiin piirteisiin, kuten maiden väliseen verokilpailuun. Voitoinsiirtojen ja ulkomaisten investointien välityksellä eri maiden veropohjat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Kukin valtio voi alentaa yhteisöverokantaansa ja näin kasvattaa veropohjaansa, mutta tämä tapahtuu osittain

Yritysten voittojen verottaminen kansainvälisessä ympäristössä – keskeiset periaatteet

Yhteisöveroa koskevat säännökset ovat pitkälti kansallisia. Valtiot voivat siis määrätä veropohjansa ja verokantansa varsin itsenäisesti.¹⁵ Rajat ylittävän taloudellisen toiminnan verotus perustuu kuitenkin pitkälti maiden kesken sovittuihin verosopimuksiin, jotka ovat pääosin bilateraalisia, kahdenvälisiä.

Kansainväliset järjestöt, nykyisin erityisesti OECD, ovat ohjanneet verosopimusten sisältöä väljällä ohjeistuksella, jonka päätavoitteena on ollut kahdenkertaisen verotuksen estäminen. Sitovan koordinaation puuttuessa rajat ylittävien voittojen verotus vaihtelee sopimuskohtaisesti.

OECD:n malliverosopimus tuntee kaksi periaatetta, jotka määrittävät maiden verotusoikeuksia. Sovellettaessa *asuinvaltioperiaatetta* valtio verottaa kansalaisensa ja yritystensä kokonaistulota riippumatta siitä, missä maassa tulo on ansaittu (residence principle, world wide principle). Jos veroa on maksettu ulkomaille, vähennetään tämä kotimaahan maksettavasta

verosta (hyvitysmenetelmä). *Lähdevaltioperiaatteen* (source principle) mukaisessa verotuksessa tulo verotetaan siinä maassa, jossa tulo on ansaittu riippumatta verovelvollisen kotipaikasta. Ulkomailta saatu tulo on tällöin kotimaassa verovapaa.

Yritystoiminnan verotus perustuu pitkälti lähdevaltioperiaatteelle. Ensijainen verotusoikeus on valtiolla, jossa tulo on ansaittu. Useat merkittävät teollisuusmaat kuten Yhdysvallat, Englanti, Japani ja Irlanti ovat kuitenkin soveltaneet asuinvaltioperiaatteen tapaista verotusta kotimaassa sijaitsevien konsernien maailmanlaajuisiin voittoihin.

Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että tytäryhtiöiden konsernin kotimaahan maksamat osingot ovat sisältyneet kotimaan yhteisöveropohjaan. Vain poikkeustapauksissa "world wide principle" on ulotettu koskemaan myös ulkomaisen tytäryhtiön jakamattomia voittoja.¹⁶ Viime vuosina lähdevaltioperiaate on yleistynyt. Asuinvaltioperiaatetta soveltaa enää hyvin

muiden maiden kustannuksella. Yhden maan laskiessa verokantaa voi toinen maa pyrkiä saamaan menetettyä veropohjaansa takaisin laskemalla puolestaan omaa verokantaansa.

Tämä maiden välillä käytävä verokilpailu voi johtaa esimerkiksi siihen, että maiden yhteisöveropohjat päätyvät alkuperäisten suuruiksi, mutta kumpikin maa saa vähemmän verotuloja kuin aiemmin. Tällaisesta strategiasta verokilpailusta on myös olemassa näyttöä.¹⁷

Osa nykyjärjestelmän ongelmista juontaa juurensa siihen, että eri maiden verosäännökset poikkeavat toisistaan. Nuo säännökset perustuvat pitkälti kahden maan välisiin (bilateraalisiin) verosopimuksiin joiden käsitteet ja sisältö voivat vaihdella sopimuksesta toiseen.

Monikansalliset yritykset kuitenkin toimivat useassa eri maassa ja kykenevät siksi käyttämään hyväksi eri maiden erilaisia verokäytäntöjä ja niissä havaittuja porsaanreikiä. Suuryritykset pystyvät siis käytännössä valitsemaan itselleen sopivimmat lainsäädännön palaset, joita niihin sovelletaan.

Monikansalliset yritykset pyrkivät saamaan voitoilleen kevyemmän verokohtelun monin eri tavoin. Tytäryhtiö saattaa maksaa lainastaan

emoyhtiölle selvästi markkinakorkoa korkeampaa korkoa, pienentääkseen omaa tulostaan ja samalla kasvattaakseen emoyhtiön tulosta.

Konserni voi katsoa tällaisen toiminnan itselleen edulliseksi, jos emoyhtiön kohtaama verotus on kevyempää kuin tytäryhtiön. Samasta syystä konsernin sisäisissä kaupoissa peritään joskus markkinahinnasta poikkeava hinta (niin kutsuttu siirtohinnoittelu).

Tutkijat ovat havainneet yritysten käyttävän myös huomattavasti monimutkaisempia menetelmiä yhteisöveron minimoimiseksi. Double Irish Dutch Sandwich on yksi esimerkki tällaisesta.¹⁸

Tämä muun muassa Googlen käyttämä menetely hyödyntää yhteensä viittä eri yritystä ja neljää eri maata (Yhdysvallat, Bermuda, Irlanti ja Alankomaat) saavuttaakseen veroedun. Järjestelyssä käytetään hyväksi useita kansainvälisen verotuksen piirteitä samanaikaisesti.

Esimerkiksi patenteja hallinnoiva tytäryhtiö, joka on rekisteröity Alankomaihin, on Irlannin verotuksen kannalta bermudalainen, koska yhtiötä operoidaan Bermudalta. Yhdysvaltojen verotus taas kohtelee kyseistä tytäryhtiötä irlantilaisena. Lisäksi Irlannissa siirtohinnoittelusäädöstä ei sovelleta ennen heinäkuuta 2010 tehtyihin sopimuksiin, Alankomaissa rojalteista

harva maa. Iso-Britannia ja Japani siirtyivät soveltamaan lähdevaltioverotusta vuonna 2009.

Konsernien yhteisöverotus perustuu lisäksi pääosin *erillisverotukseen* (separate accounting). Konsernin kukin tytäryhtiön voitosta laskettavat verot laitetaan maksuun kyseiselle yksikölle. Konsernia ei siis veroteta yhtenä kokonaisuutena (*konserniverotus*, unitary taxation), vaan se voi koostua jopa sadoista itsenäisistä verosubjekteista, joista kukin maksaa veroa raportointinsa voiton mukaisesti.

Nykyinen käytäntö perustuu siis lähdevaltioperiaatteen ja erillisverotuksen yhdistelmään: jokainen konsernin yksikkö maksaa yhteisöveroa sijaintimaillaan. Jotta tämä voitaisiin toteuttaa, tarvitaan jokin sääntö, jonka nojalla konsernin verot saadaan jakautumaan oikeudenmukaisesti eri maille. Jako perustuu nykyisin markkinahintaperiaatteelle (arm's length pricing). Sen mukaan konsernin eri yksiköiden välisessä kaupassa tulee soveltaa samanlaista hinnoittelua kuin riippumat-

tomien osapuolten välillä. Toteutuessaan tämä takaa veropohjan "markkinaehtoisen jakautumisen" eri maille.

Lopputulos voi olla perusteltu ja oikeudenmukainenkin. Periaatteen toteutumisen valvonta on kuitenkin vaikeaa, jolloin konserneille jää käytännössä mahdollisuuksia vaikuttaa veropohjan allokointumiseen eri maille *siirtohinnoittelupäätöksillään*.

Vaihtoehtoinen periaate on *veropohjan kaavamainen jako* (formulary apportionment), jossa konsernin voitto jaetaan sijaintimaissa verotettavaksi taloudellista toimintaa kuvaavien muuttujien, kuten pääomakannan ja palkkasumman perusteella.

ei makseta ennakonpidätystä eikä Bermudassa ole yritysverotusta.

Google on saavuttanut järjestelyn kautta veroetua, joka näkyy erityisesti Yhdysvaltojen verotuloissa. Järjestelyn onkin arvioitu aiheuttavan Yhdysvalloille jopa 60 miljardin vuosittaiset verotulomenetykset.¹⁹

Järjestelyjä jotka hyödyntävät maiden toisistaan eroavia määritelmiä kutsutaan hybrideiksi. Esimerkiksi OECD:n niin sanottu BEPS-hanke pyrkii puuttumaan juuri näihin järjestelyihin.²⁰

Yksittäisen maan ratkaisut

Edellä kuvattuihin yhteisöveron hankaluuksiin on esitetty useita erilaisia ratkaisuja. Toiset ratkaisut perustuvat kansallisiin verosääntöihin ja bilateraalisiin sopimuksiin, toiset taas edellyttävät kansainvälistä koordinoitua.

Kuten aiemmin kerroimme, velan koron vähennysoikeus yritysverotuksessa kannustaa yrityksiä rahoittamaan investointinsa mieluummin velkarahoituksella kuin omalla pääomalla. Tämän seurauksena yritysten vakavaraisuus heikkenee ja yritykset tulevat herkemmiksi talouden muutoksille, mikä voi johtaa lisääntyneisiin vararikkoihin matalasuhteissa. Korkovähennys tarjoaa lisäksi kansainvälisille yrityksille keinon siirtää voittoja matalan verokannan piiriin.²¹

Ongelman ratkaisemiseksi on olemassa kaksi kilpailevaa mallia. Vääristymä voidaan oikaista asettamalla oman pääoman vaihtoehtokustannus²² vähennyskelpoiseksi verotuksessa (allowance for corporate equity; ACE) tai poistamalla velan korkojen vähennysoikeus (corporate business income tax; CBIT).

Mallien paremmuus riippuu tutkijoiden mukaan siitä, kuinka koordinoitua veropäätösten teko on. Jos jokainen Euroopan maa päättää itsenäisesti, CBIT olisi houkuttelevampi verojärjestelmä, mutta jos maat tekevät päätökset yhdessä, ACE olisi tehokkaampi.²³

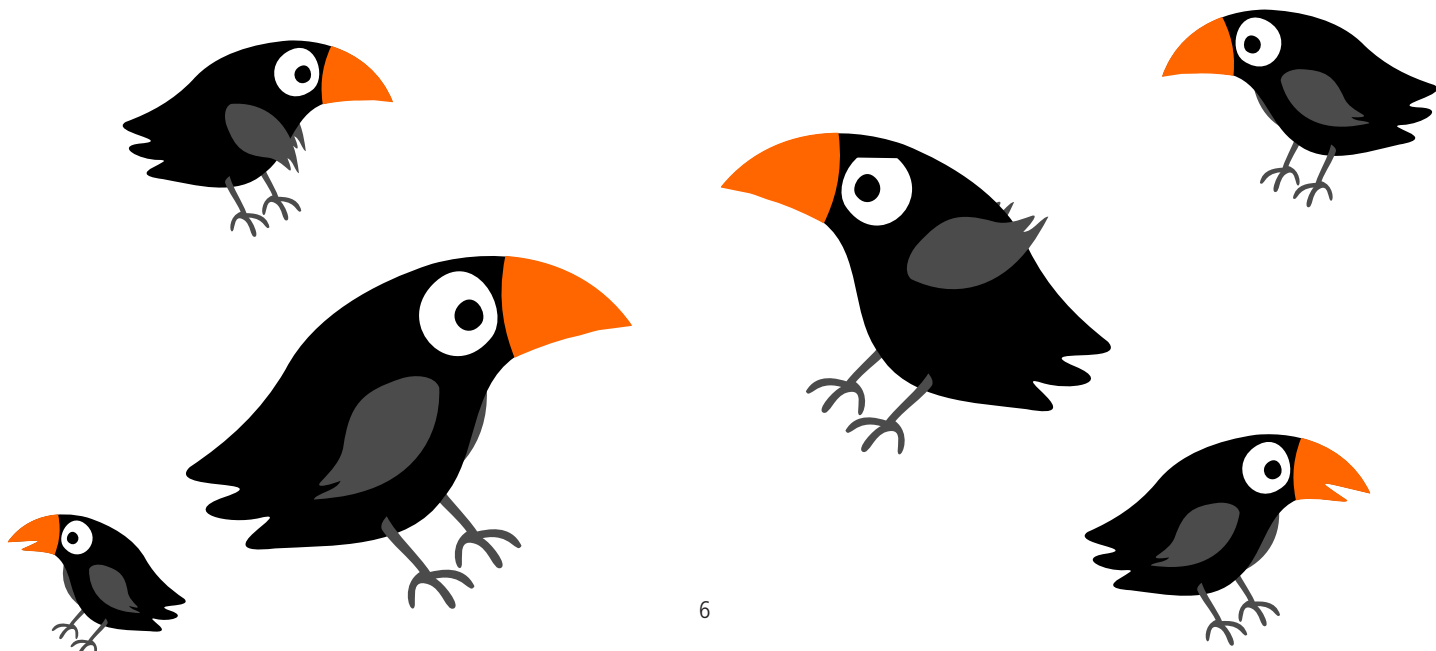
Kansainvälisten yritysten voittojen siirtämisiin korkean verotuksen maista matalamman verotuksen maihin on puututtu monin tavoin. Maat ovat yrittäneet kitkeä konsernin sisäisten kauppajen siirtohinnoittelua hinnoittelusääntösten avulla.

Jos kauppahinnat poikkeavat markkinaehtoisista hinnoista, yrityksen voidaan tulkita syyllistyneen siirtohinnoitteluun, josta voi seurata esimerkiksi veronkorotus.

Siirtohinnoittelun kitkemistä vaikeuttaa se, että verottaja ei tiedä kaikkien sisäisessä kaupassa vaihdettavien hyödykkeiden markkinahintoja. Esimerkiksi jonkin tietyn patentin käytöstä saatavaa markkinahintaa ei voi saada mistään, jos ainoa yritys, joka kyseistä patenttia hyödyntää on yrityksen tytäryhtiö. Voidaan myös kysyä, mikä on vaikkapa Shellin logon markkinahinta.

Peitellyn voitonsiirron torjumiseksi useat maat, myös Suomi, ovat ottaneet käyttöön niin kutsutuja CFC-sääntöjä (controlled foreign company). Niillä pyritään pienentämään voittojen siirtelystä saatavaa veroetua verottamalla matalan verotuksen maihin sijoittuvien tytäryhtiöiden passiivisen sijoitustoiminnan tuotot²⁴ emoyhtiön tulona tämän kotimaassa.

Tutkimuksen mukaan nämä säännöt vähentävät finanssisijoituksia matalan verotuksen maihin.²⁵ Sääntöjen soveltamiseen liittyy kuitenkin ongelmia. Tiukka soveltaminen voi heikentää



maan houkuttelevuutta kansainvälisten konsernien sijaintipaikkana.

Lisäksi Euroopan tuomioistuimen vuonna 2006 tekemä niin sanottu Cadbury-Schweppes päätös rajoittaa CFC-lainsäädännön soveltamismahdollisuuksia jäsenmaissa.²⁶

Valtiot ovat puuttuneet konsernien sisäisiin voitonsiirtoihin myös asettamalla velkaan liittyviä rajoituksia. Konsernien sisäisten lainojen koroille on määritelty ylärajoja eli korkokat-
toja, on asetettu rajoituksia velan korkojen ja liikevoiton väliselle suhteelle (income stripping rules), joiden mukaan korot eivät saa ylittää tiettyä liikevoittoon sidottua määrää ollakseen vähennyskelpoisia ja lisäksi on määritelty ylärajoja siihen, kuinka paljon yrityksellä saa olla velkaa suhteessa muihin varoihin (thin capitalization rules).

Yksittäinen maa voi rakentaa juuri sellaisen yhteisöverojärjestelmän kuin haluaa, mutta yhden valtion keinot eivät riitä ratkaisemaan kaikkia edellä kuvattuja ongelmia.

Lähdevaltioverotusta sovellettaessa yksittäinen maa ei kykene esimerkiksi poistamaan kannustinta investoida ja siirtää reaalista toimintaa matalan verotuksen maahan. Se ei myöskään voi omin toimin estää eri maiden verosopimusten eroja hyödyntävää verosuunnittelua eikä poistaa verokilpailukannustinta.

Nojaaminen pelkästään kansallisiin toimenpiteisiin voi johtaa lisäksi lainsäädännön monimutkaistumiseen.

Ongelmien juuret ovat kansainvälisen verotuskäytännön peruspiireissa. Sopivan kansainvälisen verokoordinoinnin avulla voitaisiin onnistua rakentamaan kansainvälinen yritys-

verotus kokonaisuudessaan toimivammaksi kuin yksittäisten maiden tekemillä ratkaisuilla.

Johtavat instituutiot ja kansainvälisen yritysverotuksen tutkijat ovatkin päätyneet enenevässä määrin suosittelemaan koordinoituja veroratkaisuja, joissa verotuksen piirteitä yhdenmukaistetaan eri maiden välillä.

Kansainväliseen verokoordinaatioon perustuvat ratkaisut

Kansainvälisen yritysverotuksen koordinoitu uudelleenjärjestäminen voidaan toteuttaa usealla eri tavalla.²⁷

Jo aiemmin kerroimme, että kansainvälisen verotuksen käytännöt ovat muotoutuneet OECD:n ja YK:n väljässä ohjauksessa. Tiukempi koordinaatio, jossa kansallinen liikkumavara olisi nykyistä selvästi kapeampi, vähentäisi epäsymmetrioita eri maiden järjestelmien välillä. Sitova monikansallinen verosopimus olisi tämän lähestymistavan äärimuoto.

OECD:n G20-maiden aloitteesta vuonna 2013 käynnistämän BEPS-hankkeen tavoitteena on löytää keskeisimmät toimenpiteet veropohjien rapautumisen estämiseksi. Se sisältää suuren – jopa hajanaisen – joukon erilaisia keinoja, kuten esimerkiksi kansallisen lainsäädännön yhtenäistämiseen ja bilateraalisten verosopimusten väärinkäytön estämiseen liittyviä toimenpiteitä.

BEPS-hankkeen eteneminen kaventaisi kansainvälisten konsernien mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun. Koska nämä ongelmat johtuvat juuri eri maiden järjestelmien huonosta yhteensopivuudesta, kansainväliselle yhteistyölle olisi erityistä tilausta tällä alueella.

Yksi yritysverotuksen keskeisistä ongelmista on se, että eri maissa on erilaiset verokäytännöt.

On kuitenkin selvää, että näillä toimilla ei voida ratkaista kaikkia edellä kuvattuja ongelmia. BEPS-hanketta onkin arvosteltu siitä, että se sisältää laajan arsenaalin erilaisia toimia, joista kuitenkin vain harvalla on suora yhteys tärkeimpiin ongelmien syihin. Vaarana on, että luodaan paljon uutta sääntelyä, jolla ei kuitenkaan kyetä ratkaisemaan taustalla olevia pulmia.

Kansainvälisen yritysverotuksen ongelmat juontavat osaksi juurensa konserniyhtiöiden erillisverotukseen (katso boksi sivulla 4). Nykykäytännössä konsernin voiton jakautumista konserniyhtiöille ohjaa markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimus.

Periaatteen valvonta on kuitenkin vaikeaa ja yrityksille onkin arvioitu käytännössä jäävän huomattavaa liikkumatilaa voittojen siirtämisessä matalan verotuksen maihin. Tämän estämiseksi on ehdotettu siirtymistä konserniverotukseen (unitary taxation), jossa konsernia verotetaan yhtenä kokonaisuutena.

Euroopan komission vuonna 2011 antama direktiiviehdotus tarjoaisi useissa Euroopan maissa toimiville konserneille mahdollisuuden siirtyä harmonisoituun konsernitason verotukseen, jonka veropohja perustuisi EU-tason säännöksiin.²⁸ Konsernin verotettava voitto jaettaisiin verotettavaksi konsernin sijaintimaissa ennalta sovitulla jakokaavalla (formulary apportionment). Konserniverotus estäisi peiteltyä voitonsiirron, mutta ei poistaisi kannusteita todellisen liiketoiminnan siirtämiseen matalan verotuksen maihin.

Huolimatta järjestelmän puutteista, monet asiantuntijat pitävät konsernitason verotusta vartenotettavana kehittämisvaihtoehtona.²⁹ Edellytyksenä toki on tällöin, että järjestelmän

soveltamiseen siirryttäisiin koordinoitusti, esimerkiksi kaikki OECD-maat kattaen.

Arvovaltainen tutkija- ja asiantuntijaraportti Mirrlees Review³⁰ korostaa, että nykyiset verojärjestelmät on luotu hyvin erilaiseen maailmaan kuin siihen, jonka näemme nyt ympärillä. Globaalit yritykset, aineettomat investoinnit, verkkokauppa, yrityskaupat ja fuusiot ovat mullistaneet kansainvälisen liiketoiminnan. Siksi vanhaa maailmaa varten kehitetyt verojärjestelmät ovat remontin tarpeessa.

Kokonaan toisenlainen vaihtoehto sekä lähdevaltioperiaatteelle että asuinvaltioperiaatteelle olisi kohdevaltioperiaate (destination principle). Siinä tulo verotettaisiin vasta siellä, missä tavara lopulta kulutetaan eikä siellä, missä tavara tehdään tai missä yrityksen kotipaikka on. Tämä poistaisi yritysverotuksen vääristymät, jotka liittyvät kansainvälisten konsernien sijaintipaikan valintaan ja voittojen siirtelyyn.

Mirrlees Review hahmotteli konkreettista mallia, jossa veropohja olisi myyjäyhtiön arvonlisä vähennettynä työvoimakustannuksilla. On kuitenkin syytä huomata, että kohdemaan mukaan suoritettavan verotuksen käyttöönotto muuttaisi maiden välisiä verokertymiä ja että muun muassa kehittyvät taloudet ovat kehittyneitä maita riippuvaisempia yritysverojen tuotoista.

Useat tutkijat³¹ pitävät kohdevaltioperiaatteeseen pohjautuvaa verotusta vartenotettavana pitkän aikavälin kehittämisvaihtoehtona.

Ehdotetut kokonaisvaltaiset reformit (konserniverotus ja kohdevaltioperiaatteeseen perustuva verotus) ovat toivottavia, mutta pitkiä projekteja

Sopiva verokoordinointi voisi onnistua paremmin kuin yksittäisten maiden itsenäiset ratkaisut.



ja tällaisten ratkaisujen toteuttaminen voi vaatia vuosien, jopa vuosikymmenten suunnittelun.

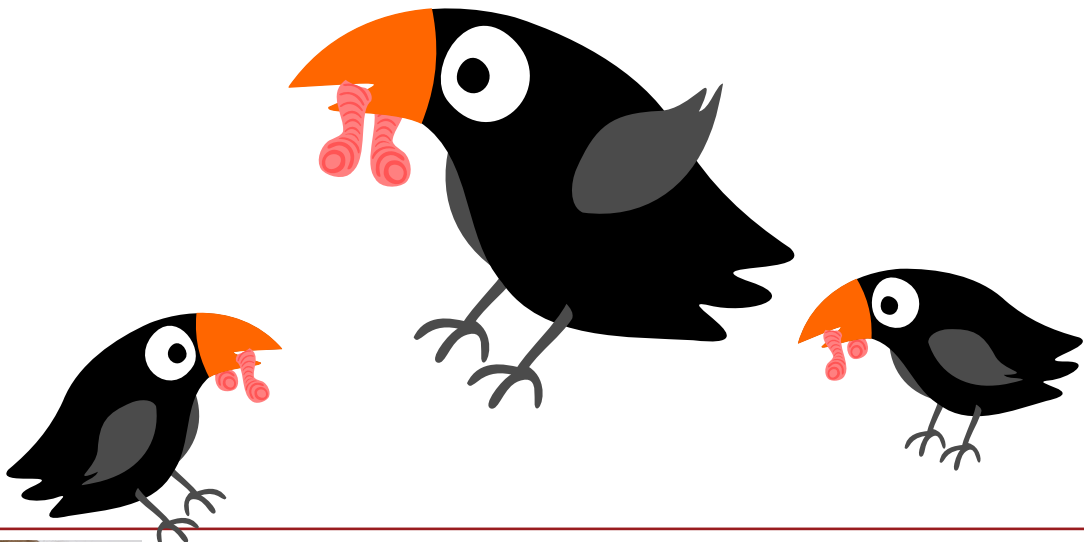
OECD:n BEPS-hankkeen ehdotuksista monet saattavat toteutua nopeammin. Maiden kokema paine kansallisten toimenpiteiden toteuttamiseen näyttäisi kuitenkin olevan akuutti, mihin viittaa muun muassa Ruotsin verokomitean viime kesäkuussa tekemä esitys efektiivisen yhteisöverokannan alentamiseksi 16,5 prosenttiin.³²

Koordinointiin perustuvien mallien lopputulos riippuu myös siitä, saadaanko sopimuksesta riittävän kattava. Ongelmana onkin se, että niillä mailla, jotka erityisesti olisi saatava sopimuksen piiriin, on usein suurin kannustin olla osallistumatta siihen. Jos nämä veroparatiisit jäävät sopimuksen ulkopuolelle, voittoja aletaan

kierrättää lisääntyvässä määrin juuri niiden kautta. Maiden saavutettuja etuja voikin olla hankala muuttaa, vaikka puhtaalta pöydältä rakennettu verojärjestelmä voisi olla nykyistä parempi kaikille valtioille.

Koordinoitujen ratkaisujen saaminen käytäntöön voi siis olla sekä työlästä että aikaa vievää. Niiden toteuttamiseksi on kuitenkin syytä ponnistella. Muutoin vaarana on veropohjien rapautuminen entisestään yksittäisten maiden jatkaessa veroasteilla käytävää verokilpailua.

Olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että ongelmat tunnistettaisiin oikein ja valittavat ratkaisukeinot olisivat järkevässä suhteessa niihin.



Tutkimusjohtaja Seppo Kari on Julkisen talouden rahoitus ja tulonsiirrot -tutkimusalueen johtaja. Hänen tutkimusaiheisiin kuuluvat erityisesti verotuksen kannustinvaikutukset. Karin viimeisimmät tutkimushankkeet ovat käsitelleet pohjoismaista tuloveromallia ja kansainvälistä yritysverotusta.

Lisätietoja: www.vatt.fi/seppo-kari



Erikoistutkija Olli Ropponen tutkimusaiheisiin kuuluvat yritysverotukseen liittyvät teemat. Hänen viimeisimmät tutkimushankkeensa ovat käsitelleet kansainvälistä yritysverotusta ja yrittäjien verotusta.

Lisätietoja: www.vatt.fi/olli-ropponen

Viitteet

Linkit viitteisiin löytyvät artikkelin verkkoversiosta www.vatt.fi/policybrief

1. BBC News Magazine (21.5.2013): Google, Amazon, Starbucks: The rise of 'tax shaming' ☞
2. BBC News UK Politics (23.6.2013): Starbucks pays UK corporation tax for first time since 2009. ☞
3. Wall Street Journal (10.6.2014): EU to Investigate Corporate Tax Codes in Ireland, Luxembourg, Netherlands. ☞
4. Uusi Suomi (26.11.2011): Mehiläisen härski verokikkailu: 'Elää Suomen rahoilla'. ☞
5. Helsingin Sanomat (14.9.2012): HS tutki: Suuret yhtiöt maksavat vähän veroja Suomeen. ☞
6. Knuutinen (2014): Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu, Lakimiesliiton kustannus. ☞
7. Bloomberg (25.7.2014): Obama Says Tax Law Needs to Stop 'Corporate Deserters' ☞
8. Finnwatch (2014): Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa. ☞
9. Wall Street Journal (10.6.2014): EU to Investigate Corporate Tax Codes in Ireland, Luxembourg, Netherlands. ☞
10. Helsingin Sanomat (24.3.2013): Maailman varoista puolet veroparatiiseissa. Suluissa olevat on lisätty kirjoittajien toimesta. ☞
11. Kansainvälisen verotuksen ongelmat voidaan jakaa karkeasti ottaen kahteen kysymykseen. Toinen on yksityishenkilöiden portfoliosijoitusten verotus. Järjestelmän ongelma on ulkomaisten tulojen ilmoittamatta jättäminen. Siihen pureva keino on maiden välinen tietojen vaihto. Toinen ongelma-alue on monikansallisten yritysten verotus. Siinä ongelmat liittyvät voimassa olevien verotusoikeuden jakoa koskevien periaatteiden haitallisiin kannustinvaikutuksiin.
12. Tutkimuskirjallisuutta esitellään muistiossa: Kari – Ropponen (2014): Literature review of the dynamic effects of corporate income taxation, VATT (Tulossa).
13. Feld – Heckemeyer – Overesch (2013): Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-study, Journal of Banking and Finance, 37. ☞
14. Lähdevaltioperiaatetta soveltavassa maassa asuva globaali konserni hyötyy tytäryhtiöidensä sijaintimaiden matalista yhteisöverokannoista. Asuinvaltioperiaatetta soveltavan maan konsernit eivät saa samaa etua, koska konsernin maailmanlaajuinen voitto verotetaan kotimaan verokannalla. Niinpä korkean yhteisöverokannan ja asuinvaltioverotuksen yhdistelmä synnyttää kilpailuhaitan ja kannustaa siirtämään konsernin kotipaikan lähdevaltioverotusta soveltavaan maahan. Tämä tekijä lienee vaikuttanut Ison-Britannian päätökseen luopua asuinvaltioperiaatteesta vuonna 2009 ja asiasta on keskusteltu laajasti myös Yhdysvalloissa viime vuosina.
- Katso Grubert – Altshuler (2013): Fixing the System: An Analysis of Alternative Proposals for the Reform of International Tax, Departmental Working Papers 5-2013, Rutgers University. ☞
- Kansainvälisestä koordinoinnista ja kotimaisten konsernien kilpailukyvyistä, katso lisää: Desai – Hines (2003): Evaluating International Tax Reform, National Tax Journal, 160. ☞
- Voittojen kanavoimisesta veroparatiiseihin, katso lisää: Desai – Foley – Hines (2001): Repatriation Taxes and Dividend Distortions. National Tax Journal, 54. ☞
15. Euroopan unionin perustamissopimus ja yritysverotusta koskevat direktiivit rajoittavat toki jossain määrin jäsenmaiden vapauksia, mm. erityisten veronhuojennusten käyttämistä taloudellisen toiminnan aktivoimisessa ja houkuttelemisessa.
16. USA oli yksi ensimmäisistä maista joka otti käyttöön ns. CFC-lainsäädännön, joka laajentaa kotimaan verotusoikeuden ulkomaisen tytäryhtiön jakamattomiin voittoihin. Lainsäädännöllä pyritään torjumaan voittojen akkumulointia matalan verotuksen maihin.
17. Devereux – Loretz (2013): What do We Know about Corporate Tax Competition, National Tax Journal, 66. ☞
18. Fuest – Spengel – Finke – Heckemeyer – Nusser (2013): Profit Shifting and "Aggressive" Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, World Tax Journal, 3-2013. ☞
19. Bloomberg (21.10.2010): Google 2.4% Rate Shows How \$60 Billion is Lost to Tax Loopholes. ☞
20. OECD (2013): Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing. ☞
21. Korkovähennyksen vuoksi esimerkiksi tytäryhtiön emoyhtiölle maksama korko vähennetään tytäryhtiön verotuksessa. Tämä

vähennetty osuus tulisi verotettua ilman korkovähennystä, mutta jää verottamatta korkovähennyksen vuoksi.

22. Oman pääoman vaihtoehtokustannus on korko, joka tälle pääomalle saataisiin, jos se olisi sijoitettu jonnekin muualle riskittömästi.

23. De Mooij – Devereux (2011): An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU, *International Tax and Public Finance*, 18. [↗](#)

24. Passiivisilla sijoituksilla tarkoitetaan portfoliosijoituksia, joilla ei ole suoraa yhteyttä yrityksen varsinaiseen liiketoimintaan.

25. Ruf – Weichenrieder (2012): The taxation of passive foreign investment: lessons from German experience, *Canadian Journal of Economics*, 45. [↗](#)

26. Euroopan yhteisön tuomioistuin tulkitsi päätöksessään (ECJ, Case 196/04), että CFC-lainsäädäntö on tietyin ehdoin ristiriidassa EU:n perustamissopimuksen sijoittumisvapautta koskevien periaatteiden kanssa.

27. Emme tarkastele lähemmin verokantojen yhtenäistämistä. Euroopan komission asettama Rudingin komitea (1992) tarkasteli harmonisoitua minimiverokantaa. Sen vaikutuksia on arvioitu lisäksi useissa myöhemmissä tutkimuksissa. Myös Keen ja Konrad arvioivat katsausartikkelissaan, että koordinoitu sopiminen minimiveroasteista voisi olla hedelmällinen lähestymistapa. Verokannat kuuluvat kuitenkin maiden välisessä yhteistyössä niin voimakkaasti kansallisen autonomian piiriin, että niiden yhtenäistämistä tuskin voi pitää realistisena vaihtoehtona. Pedagogisista syistä voi kuitenkin olla perusteltua toistaa, että sopivasti asetettu ja riittävän laajasti sovellettu minimiverokanta poistaisi edellä kuvatuista ongelmista useimmat.

Rudingin komitea (1992) Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. [↗](#)

Keen – Konrad (2012): *International Tax Competition and Coordination*, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Papers, 6-2012. [↗](#)

28. Euroopan Komissio (2011): Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB), European Commission. [↗](#)

29. Ault (2013): Some Reflections on the OECD and the Sources of International Tax Principles, *Tax Notes International*, 70. [↗](#)

Fuest – Spengel – Finke – Heckemeyer – Nusser (2013): Profit Shifting and “Aggressive” Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, *World Tax Journal*, 3-2013. [↗](#)

30. Mirrlees Review (2011): *Tax by Design*, Oxford University Press. [↗](#)

31. Auerbach – Devereux – Simpson (2010): *Taxing Corporate Income*, teoksessa *The Mirrlees Review (2010): Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press. [↗](#)

Ault (2013): Some Reflections on the OECD and the Sources of International Tax Principles, *Tax Notes International*, 70. [↗](#)

Fuest – Spengel – Finke – Heckemeyer – Nusser (2013): Profit Shifting and “Aggressive” Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, *World Tax Journal*, 3-2013. [↗](#)

32. Företagsskattekommissionen (2014): *Neutral bolagsskatt - För ökad effektivitet och stabilitet, Statens offentliga utredningar*, 40. Stockholm. [↗](#)



Policy Brief on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen artikkelisarja, joka esittelee taloustieteellisiä näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja talouspolitiikan päätöksiin. Artikkelit julkaistaan VATT:n verkkosivuilla www.vatt.fi.

Kannen kuvitus: Shutterstock

Graafinen suunnittelu: Henri Lassander

© Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2014

www.vatt.fi

VATT Analyysi -julkaisusarja

Kaikki VATT-analyysit ovat saatavilla osoitteessa www.vatt.fi/julkaisut/vattanalyysi



VATT Analyysi 1-2014

Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen

Onnistunut kotouttamispolitiikka kohentaa sekä maahanmuuttajien että suomalaisten taloudellista hyvinvointia. Tutkimustulosten mukaan kotouttamissuunnitelmat nostivat maahanmuuttajien tuloja lähes puolella kymmenessä vuodessa. Kotouttamisen kehittäminen vaatii kuitenkin nykyistä järkevämmin toteutettuja kokeiluja.



VATT Analyysi 1-2013

Hyvän veropolitiikan periaatteet

VATT-Analyysi käy läpi viime vuosien taloustieteellisen verotutkimuksen viisaudet ja johtopäätökset, joiden nojaan hyvä veropolitiikka rakentuu. Julkaisussa tarkastellaan, miten verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen, ja pohditaan, miten nämä tutkimustulokset tulisi ottaa huomioon Suomen verotuksen kehittämisessä.

Aiemmat Policy Brief -artikkelit

Kaikki VATT:n Policy Brief -artikkelit löytyvät osoitteesta www.vatt.fi/policybrief



VATT Policy Brief 1-2014

Suomi on jo palvelutalous

Suomella on hyvät mahdollisuudet yltää reippaaseen talouskasvuun myös tulevaisuudessa, vaikka teolliset työpaikat vähenevät ja talous muuttuu palveluvaltaiseksi. Vuoden 2014 ensimmäisessä Policy Brief -artikkelissa käsitellään Suomen talouden palveluvaltaistumista.



VATT Policy Brief 3-2013

Muuttamisen verottaminen jumiuttaa asuntomarkkinoita

Asuntokauppojen varainsiirtovero aiheuttaa suurta haittaa verrattuna siitä saatavien verotulojen määrään, koska se vähentää asuntokauppoja ja muuttamista. Asuntokanta on näin tehottomassa käytössä. Artikkelissa analysoidaan maaliskuussa 2013 kiristynyttä varainsiirtoveroa kansainväliseen tutkimustietoon perustuen.



VATT Policy Brief 2-2013

Faktaa nuorisotyöttömyydestä

Suomen nuorisotyöttömyys näyttää virallisella työttömyysasteella mitattuna todella dramaattiselta ongelmalta. Nuorilla onkin työttömyyskokemuksia kaikista ikäryhmistä suhteellisesti eniten. Nuorison työllisyystilanne on toki vaikea, muttei lainkaan niin synkkä kuin julkisen keskustelun perusteella voisi luulla.



VATT Policy Brief 1-2013

Innovaatioiden tukeminen kannattaa

Oikein jaettuna innovaatiotuet voi olla merkittäviä vaikutuksia. Tekesille asetettujen tehostomien tavoitteiden takia sen jakamat innovaatiotuet menevät kuitenkin myös helposti hukkaan. Tuet tulisi suunnata sellaiseen yhteiskunnallisesti hyödylliseen innovaatiotoimintaan, joka jäisi ilman tukea tekemättä.