

Monikansallisten  
yritysten voitonsiirto  
ja yhteisöveropohjan  
rapautuminen – kokoluokan  
arviointia kansainvälisen  
kirjallisuuden valossa

---

*Mikko Lumme*

*Olli Ropponen*

# VATT MUISTIOT

58

Monikansallisten yritysten voitonsiirto ja yhteisöveropohjan rapautuminen – kokoluokan arviointia kansainvälisen kirjallisuuden valossa

Mikko Lumme ja Olli Ropponen

Mikko Lumme, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Helsingin yliopisto,  
mikko.ie.lumme@helsinki.fi

Olli Ropponen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, olli.ropponen@vatt.fi

Kirjoittajat kiittävät Seppo Karia hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista.

ISBN 978-952-274-255-1 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

URN:ISBN:978-952-274-255-1

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
VATT Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland  
Helsinki, kesäkuu 2020

## Yhteenveto

Tässä muistiossa kartoitamme yritysten voitonsiirron vuoksi tapahtuvan yhteisöveropohjien rapautumisen suuruusluokkaa kirjallisuuden tarjoamien tulosten avulla. Lisäksi keskustelemme arvioiden taustalla olevista menetelmistä.

Keskeinen lähtökohtainen hankaluus arvioitaessa voitonsiirrosta aiheutuvia verotuottomenetyksiä on onnistua erottelemaan yrityksen voitoista se osa, joka muodostuu voitonsiirron vuoksi, siitä, joka muodostuu ilman sitä. Koska näitä osuuksia ei voi tietää, ne täytyy arvioida, mikä vaatii jonkinlaisia oletuksia. Eri arviointitavat puolestaan perustuvat erilaisiin oletuksiin. Huolimatta siitä, että jokaisessa verotuottojen menetyksiä arvioivassa lähestymistavassa on omat puutteensa, ne tuntuvat kuitenkin tarjoavan saman kvalitatiivisen tulkinnan siitä, että voitonsiirrosta aiheutuu verotuottomenetyksiä. Vaikka arviot vaihtelevatkin verrattain paljon, niiden suuruusluokat tuntuvat kuitenkin olevan useassa tapauksessa samanlaisia, huolimatta lähestymistapojen eroavaisuuksista.

Maa­ilman­laajuisesti voitonsiirto aiheuttaa kirjallisuuden valossa mitä luultavimmin suuruusluokaltaan satojen miljardien eurojen yhteisöveromenetykset. Yhdysvalloissa verotuottomenetykset lienee noin sadan miljardin verran ja Euroopassa puhutaan kymmenistä miljardeista. Suomen osalta verotuottomenetykset lienee satoja miljoonia euroja.

Voitonsiirron seurauksena tapahtuva verotuottojen pieneneminen siirtää verotaakkaa muiden talouden toimijoiden harteille. Yhteisöverotuoton korvautuminen muilla verotuloilla tai yhteisöveroprosentin korottamisen kautta voi aiheuttaa suurta haittaa. Haitta on erityisen suuri, jos voitonsiirrosta aiheutuvat verotuottomenetykset korvataan korottamalla joitain kovin tehottomia veroja, joiden aiheuttamat haitalliset käyttäytymisvaikutukset ovat suuret.

# 1 Johdanto

Monikansallisten yritysten voitonsiirto on laajasti tunnettu ilmiö kansainvälisessä yritysverotuksessa. Taloustieteellinen kirjallisuus tunnistaa myös useita voitonsiirtotapoja, kuten konsernin sisäisten kauppojen hinnoittelu markkinahinnoista poikkeavasti, velan korkojen avulla tapahtuva voitonsiirto sekä aineettomien omaisuuksien sijaintipaikan valinta konsernin verotaakkaa pienentävällä tavalla.<sup>1</sup> Myös lukuisia voitonsiirrosta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia on kirjallisuudessa havaittu. Voitonsiirto kannustaa maita veroasteilla ja erityisillä verosäännöksillä<sup>2</sup> käytävään verokilpailuun, joka toisaalta pienentää yritysten verotaakkaa mutta samalla rapauttaa maailmanlaajuista yhteisöverotuottoa. Voitonsiirto myös jakaa veropohjia uudelleen maiden välillä ja vääristää yritysten välistä kilpailua asettamalla monikansalliset yritykset verotuksellisesti edullisempaan asemaan kansallisesti toimiviin yrityksiin verrattuna. Lisäksi se voi vaikuttaa veronmaksajien moraaliin.<sup>3</sup> Toisaalta veroparatiiseihin suuntautuva voitonsiirto kasvattaa yritysten investointikannustetta ja tarjoaa tätä kautta positiivisen vaikutuksen investointeihin. Hyvinvoinnin kannalta yritysten voitonsiirrolla on kuitenkin tyypillisesti nähty olevan kokonaisuudessaan negatiivinen vaikutus, ja tästä syystä sitä tulisi pyrkiä torjumaan.<sup>4</sup>

Sekä OECD että EU ovat ryhtyneet mittaviin toimiin ongelman ratkaisemiseksi. OECD:n laaja 15 kohdan toimintaohjelma (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS Action plan) tarjoaa maille suosituksia verojärjestelmän kehittämiseksi kohti voitonsiirrolle ja veropohjien rapautumiselle vastustuskykyisempää yritysverojärjestelmää.<sup>5</sup> EU on puolestaan pyrkinyt pureutumaan ongelmaan esittämällä voitonsiirtoa suitsimaan tarkoitettuja direktiivejä<sup>6</sup>, jotka ovat suurelta osin linjassa OECD:n toimenpiteiden kanssa ja jotka on tarkoitus panna täytäntöön kansallisen lainsäädännön kautta. Näiden reformiehdotusten lisäksi OECD ja EU ovat

<sup>1</sup> Dharmapala (2014, 2016), Ramboll ja Corit (2016), Heckemeyer ja Overesch (2017), Riedel (2018).

<sup>2</sup> Erityisverosäännöksistä on katsottu joissain tapauksissa olevan jopa hyötyä, koska niiden avulla veropohjasta käytävä verokilpailu voi muodostua pienemmäksi kuin ilman niitä (Keen 2001, Janeba ja Smart 2003, Klemm ja Liu 2019).

<sup>3</sup> Veronmaksamisen moraalin on havaittu riippuvan useista eri tekijöistä. Doerrenberg ja Peichl (2018) tutkivat, kuinka sosiaaliset normit ja vastavuoroisuus vaikuttavat veronmaksamisen moraaliin. Heidän satunnaiskokeensa tulokset osoittavat, että tiedon tarjoaminen veronkierron laajuudesta (vaikuttaminen sosiaaliseen normiin) laskee veronmaksamisen moraalialia, mutta muistuttaminen siitä, mitä verovaroilla saadaan tuotettua (vaikuttaminen vastavuoroisuuteen), kasvattaa tätä. Dwenger ja muut (2016) osoittavat, että osa ihmisistä maksaa veroja myös silloin, kun veronkierrosta kiinnijäämisen mahdollisuutta ei ole, mikä tarkoittaa, että myös muut kuin rahalliset tekijät (esimerkiksi veroaste, rangaistukset ja kiinnijäämisen riski) vaikuttavat veronmaksamisen moraaliin (esimerkiksi rehellisyys ja kulttuurilliset tekijät). Luttmer ja Singhal (2014) kertovat tarkemmin rahallisista ja muista veronmaksamisen moraaliin vaikuttavista tekijöistä.

<sup>4</sup> Hyvinvointitappio määritellään taloustieteessä tyypillisesti jonkinlaiseksi kokonaistaloudelliseksi toiminnan menetykseksi.

<sup>5</sup> OECD (2013a,b).

<sup>6</sup> Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD (EC 2016a).

esittäneet myös perustavampaa laatua olevia veroreformeja.<sup>7</sup> Tehtyjen voitonsiirron vastaisten toimien laajuuden voidaan katsoa kuvastavan sitä, että voitonsiirto ja sitä kautta tapahtuva veropohjien rapautuminen ovat OECD:n ja EU:n silmissä vakava ongelma, johon on syytä puuttua.

Toinen tapa pohtia ongelman merkittävyyttä on tarkastella siitä aiheutuvien haitallisten vaikutusten suuruutta. Näitä on kuitenkin usein hankalaa arvioida. Tämä johtuu lähtökohtaisesti vaikeudesta erottaa sitä, mitä yritys tekee voitonsiirron vuoksi, siitä, mitä se tekee tuotannollisista syistä. Taloustieteellinen kirjallisuus on hyödyntänyt erilaisia lähestymistapoja ja menetelmiä, joiden avulla näitä vaikutuksia on pyritty erottamaan toisistaan. Tässä muistiossa kartoitamme yritysten voitonsiirron vuoksi tapahtuvan yhteisöveropohjien rapautumisen suuruusluokkaa kirjallisuuden tarjoamien tulosten avulla. Lisäksi keskustelemme arvioiden taustalla olevista menetelmistä. Voitonsiirron aiheuttamia vaikutuksia tarkastelemme muiden muassa Suomen, Euroopan ja koko maailman tasolla.

Luvussa 2 käydään läpi kirjallisuuden arvioita voitonsiirron kautta syntyvistä verotuottomenetyksistä ja luvussa 3 arvioidaan arvioiden taustalla olevia oletuksia. Luvussa 4 ruoditaan erilaisia ratkaisuja voitonsiirron ja veropohjan rapautumisen estämiseksi. Luvussa 5 tehdään yhteenveto.

---

<sup>7</sup> EC (2016b,c; Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) ja OECD (2019; Pillar I & II).

## 2 Kirjallisuuden arvioita verotuottomenetyksistä

Tässä luvussa tarkastellaan taloustieteellisen kirjallisuuden muodostamia arvioita kansainvälisten yritysten voitonsiirron kautta aiheutuvasta yhteisöverotuoton menetyksestä. Tulokset perustuvat eri tutkimuksissa erilaisille oletuksille ja aineistoille ja sisältävät usein erilaisia maajoukkoja. Näistä syistä niiden tulokset poikkeavat toisistaan joissain tapauksissa merkittävästikin. Siitäkin huolimatta on syytä huomata, että joitain oletuksia on välttämätöntä tehdä arvion muodostamiseksi. Lisäksi tämän muistion tarkoituksena on havainnollistaa veropohjien rapautumisesta aiheutuvien verotuottomenetyksien *suuruusluokkia*.

Taulukossa 1 esitellään kirjallisuuden tarjoamia tuloksia verotuottomenetyksistä. Taulukon ensimmäiset rivit kokoavat kirjallisuuden tuloksia koko maailman tasolla, seuraavat rivit keskittyvät OECD-maiden ja Euroopan/EU-maiden arvioihin ja viimeiset rivit Yhdysvaltoja ja Suomea koskeviin tuloksiin. Huolimatta siitä, että joissain tutkimuksissa on tuotettu arvioita myös Suomen verotuottomenetyksistä, nämä eivät ole olleet minkään tutkimuksen erityisessä fokuksessa.

Taulukon ensimmäisen rivin OECD:n tekemän tutkimuksen mukaan koko maailman tasolla voitonsiirrosta aiheutuva verotuottomenetyks on 100–240 mrd. \$ vuodessa.<sup>8</sup> Tämä on 4–10 % kaikesta yhteisöverotuotosta. Tämä arvio on peräisin OECD:n raportista (OECD 2015), joka on osa laajempaa Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) -ohjelmaa. Laskelmissa on hyödynnetty laajasti taloustieteellisessä tutkimuksessa käytössä olevaa Orbis-aineistoa, joka sisältää yritysten tilinpäätös- ja tasetietoja sekä tietoja monikansallisten yritysten konsernirakenteista. Verotuottomenetykset muodostuvat tutkimuksessa kahta eri reittiä, veroasteeroista syntyvästä voitonsiirrosta (profit shifting) ja eri verojärjestelmien yhteensopimattomuudesta (mismatch) kumpuavista eroista keskimääräisissä efektiivisissä veroasteissa.

Taulukon toisella rivillä on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tuottaman tutkimuksen (UNCTAD 2015) arvio maailmanlaajuisesti verotuottomenetykseksi. Tutkimuksessa raportoitu 200 mrd. \$ on noin 8 % koko maailman yhteisöverotuotosta. Arvio on tuotettu käyttäen hyväksi maatasoista aineistoa suorista ulkomaisista investoinneista (FDI) ja niiden tuotoista. Näiden tietojen perusteella on muodostettu arvio investointien kautta tapahtuvasta voitonsiirrosta. Tutkimuksen tulokset eivät kuitenkaan täysin huomioi sisäisen kaupankäynnin hinnoittelun kautta tapahtuvaa verotuoton pienenemistä. Koko maailman tasoisen arvion lisäksi tutkimuksessa arvioidaan kehittyviä maita. Näiden osalta voitonsiirron vuoksi aiheutuvan verotuottomenetyksen arvioidaan olevan 66–122 mrd. \$.

---

<sup>8</sup> Tulos vuoden 2014 tasolla.

Taulukko 1. Kirjallisuuden arvioita voitonsiirron aiheuttamista verotuottomenetyksistä

	Tutkimus	Yhteisöveromenetys	Veromenetys/yhteisövero*
Koko maailma	OECD (2015)	100–240 mrd. \$	4–10 %
	UNCTAD (2015)	200 mrd. \$	8 %
	Clausing (2016)	279 mrd. \$	20,1 %
	Crivelli ym. (2016)	650 mrd. \$**	
	Cobham ja Janský (2018)	500 mrd. \$	
	Janský ja Palansky (2018)	80 mrd. \$	
	Tørsløv ym. (2018)		10 %
	Beer ym. (2019)	49 mrd. \$***	2,6 %
OECD-maat	Crivelli ym. (2016)	95 mrd. \$	0,2 % BKT:sta
Eurooppa/ EU-maat	Huizinga ja Laeven (2008)	0,9 mrd. \$	
	Dover ym. (2015)	50–70 mrd. €	
	Candau ja Le Cacheux (2017)	98 mrd. €	
	Álvarez-Martínez ym. (2018)	36 mrd. €	7,7 %
Yhdysvallat	Clausing (2016)	77–111 mrd. \$	32–45 %****
	Cobham ja Janský (2018)	189–278 mrd. \$	1,1–1,7 % BKT:sta
	Tørsløv ym. (2018)	30 mrd. \$*****	14 %
	Álvarez-Martínez ym. (2018)	101 mrd. €	10,7 %
	Cobham ja Janský (2019)	84,8 mrd. \$	
	Beer ym. (2019)	62 mrd. \$***	17,2 %
Suomi	Huizinga ja Laeven (2008)	-72,5 milj. \$	
	Clausing (2016)	1 mrd. \$	18 %
	Cobham ja Janský (2018)	0,28–0,41 mrd. \$	0,11–0,16 % BKT:sta
	Janský ja Palansky (2018)	37 milj. \$	0,7 %
	Tørsløv ym. (2018)	0,6 mrd. \$	11 %
	Álvarez-Martínez ym. (2018)	0,2 mrd. €	4,9 %

\*Verotuottomenetys/yhteisövero raportoitu taulukossa lähtökohtaisesti niiltä osin kuin alkuperäisessä lähteessä mainittu. Tutkimuksissa, joissa verotuottomenetys on raportoitu suhteessa bruttokansantuotteeseen, tämä raportoidaan myös taulukossa osuutena bruttokansantuotteesta (BKT:sta).

\*\*Perustuu Cobhamin ja Janskýn (2018) esittämään lukuun Crivelli ym. (2016) tuloksesta.

\*\*\* Laskettu Beer ym. (2019) Taulukon 6 tietojen perusteella.

\*\*\*\* Alarajan prosenttiosuus (32 %) laskettu Clausing (2016) Taulukon 4 lukujen perusteella.

\*\*\*\*\* Laskettu Tørsløv ym. (2018) Taulukon 2 tietojen perusteella.

Clausing (2016) tutkii Yhdysvaltojen monikansallisista yrityksistä koostuvan aineiston avulla voitonsiirtoa ja siitä seuraavaa verotuoton menetystä erityisesti Yhdysvaltojen verotuotoille. Tutkimuksessa arvioidaan aluksi, kuinka konsernien yritysten voitot (suorien investointien tuotot) riippuvat veroasteista. Tämän pohjalta Clausing arvioi Yhdysvaltojen verotuottojen pienentyneen 77–111 mrd. \$ vuonna 2012. Tämä tulos on raportoitu taulukon 1 Yhdysvaltoja koskevassa kohdassa. Lisäoletusten kautta Clausing muodostaa myös maakohtaisia arvioita



verotuottomenetyksistä sekä koko maailmaa koskevan arvion. Suomen verotuottomenetykseksi raportoidaan 1 mrd. \$ ja koko maailman tasolla menetykseksi 279 mrd. \$. Suomen arvio vastaa 18:aa % yhteisöverokertymästä ja koko maailman 20,1:tä %.

Crivelli ja muut (2016) keskittyvät arvioimaan voitonsiirrosta aiheutuvia verotuottomenetyksiä erityisesti kehittyville maille. He esittelevät uuden menetelmän verotuottomenetysten arvioimiseen ja käyttävät arvioissaan maatason aineistoa. Menetelmässä estimoidaan aluksi maiden yhteisöveropohjien riippuvuuksia maan veroasteista ja muiden maiden painotetuista veroasteiden keskiarvoista. Arvio verotuottomenetyksestä muodostetaan tämän jälkeen hyödyntämällä tietoa näistä riippuvuuksista sekä maiden veroasteista (erityisesti tietoa maan oman veroasteen poikkeamasta muiden maiden painotetusta keskimääräisestä veroasteesta). Tutkimuksessa muodostetaan arviot sekä OECD-maiden että OECD:n ulkopuolisten maiden verotuottomenetyksistä. OECD-maille raportoidaan tutkimuksessa lyhyen aikavälin verotuottomenetykseksi 95 mrd. \$ ja muille 28 mrd. \$. Nämä arviot ovat noin 0,2 % BKT:sta. Crivelli ym. (2016) esittävät myös pitkän aikavälin arvioita. OECD-maille pitkän aikavälin arvio verotuottomenetykseksi on 1 % BKT:sta ja muille maille 1,3 % BKT:sta.

Cobham ja Janský (2018) hyödyntävät Crivellin ym. (2016) estimointitapaa käyttäen laajempaa aineistoa (ICTD–WIDER Government Revenue Database; GRD). He tarjoavat lisäksi myös maakohtaisia arvioita verrattuna Crivellin ym. kahden maaryhmän tuloksiin (OECD vs ei-OECD). Crivellin ym. arviointitavan mukaan voitonsiirrosta aiheutuu maailmanlaajuisesti 500 mrd. \$:n yhteisöverotuottomenetyks. Lisäksi Cobham ja Janský raportoivat suurimpien verotuottomenetysten kohdistuvan matalamman tulotason maihin. Yhdysvaltojen verotuottomenetyksen arvioidaan olevan 189–278 mrd. \$, mikä vastaa 1,1–1,7:ää % bruttokansantuotteesta. Suomen verotuottomenetyks on 0,28–0,41 mrd. \$, mikä vastaa 0,11–0,16:tta % bruttokansantuotteesta.

Janský ja Palansky (2018) arvioivat voitonsiirtoa ja verotuottomenetyksiä hyödyntämällä veroparatiiseista tehtyjen suorien ulkomaisten investointien (FDI) osuutta kaikista investoinneista ja yhdistämällä tämän investoinnin tuottoon. He havaitsevat negatiivisen riippuvuuden investoinnin tuoton ja veroparatiiseista tehtyjen investointien osuuden välillä. Hyödyntämällä tätä riippuvuutta he muodostavat arviot verotuottomenetyksistä. Tutkimuksessa muodostetaan tuloksia eri tulotason maille, samoin kuin maaryhmille sekä yksittäisille maille. Yleisenä havaintona tutkimuksessa tuodaan esille se, että matalamman tulotason maat menettävät voitonsiirron vuoksi suuremman osan yhteisöverotuotoistaan suhteessa BKT:hen kuin korkeamman tulotason maat. Maailmanlaajuisesti verotuottomenetykseksi tutkimus raportoi 80 mrd. \$. Suomen verotuottomenetykseksi arvioidaan 37 milj. \$, mikä on noin 0,7 % yhteisöverokertymästä.

Tørsløv ja muut (2018) käyttävät ensimmäisinä hyväkseen dataa suoraan veroparatiiseista. Tutkijoiden arvion mukaan paratiiseihin siirrettiin 600 mrd. \$:n edestä voittoja vuonna 2015. Näistä voitoista noin 35 % tulee EU:sta, 30 % kehittyvistä maista ja 25 % Yhdysvalloista. Tutkimus tarjoaa myös maakohtaisia arvioita voitonsiirtelystä veroparatiiseihin. Yhdysvalloista siirtyy voittoja veroparatiiseihin arvion mukaan 142 mrd. \$, mikä tarkoittaa 30 mrd. \$:n menetettyä verotuottoa ja vastaa 14:ää % yhteisöverokertymästä. Suomen osalta he arvioivat, että vuonna 2015 paratiiseihin siirrettiin 3 mrd. \$, mikä vastaa 0,6 mrd. \$:n verotuottomenetystä ja on suhteellisesti 11 %.

Beer ym. (2019) tarkastelevat voitonsiirtoa ja verotuottomenetyksiä kokoamalla laajan joukon aiempia veroasteiden ja voitonsiirron väliseen riippuvuuteen keskittyneitä tutkimuksia. Näiden avulla he muodostavat arvion, jonka mukaan veroasteen yhden prosenttiyksikön lasku kasvattaa raportoituja tuloja yhden prosentin verran (puolijousto 1). Käyttämällä tätä suhdetta he laskevat verotuottomenetyksiä eri maajoukoille. Koko maailman tasolla he laskevat voitonsiirrosta aiheutuvaksi verotuottomenetykseksi 49 mrd. \$. Yhdysvalloille he saavat verotuottomenetyksen 62 mrd. \$.

Huizingan ja Laevenin (2008) tutkimuksen mukaan Suomen verotuotot ovat lisääntyneet voitonsiirron myötä, eivät pienentyneet, kuten kokonaisuudessa 32 maan osalta käy. Heidän tulokseensa vaikuttaa vahvasti Saksan verotuoton voimakas pieneneminen voitonsiirron seurauksena. Toisaalta heidän tarkastelunsa rajoittuu vain Euroopan sisäiseen voitonsiirtelyyn.<sup>9</sup> Huizinga ja Laeven arvioivat, että tämä Euroopan sisäinen voitonsiirtely aiheuttaa noin 0,9 mrd. \$:n verotuottomenetykset Euroopan tasolla. Suomen he arvioivat jäävän 72,5 milj. \$ voitolle.

Dover ym. (2015) tutkivat voitonsiirtelyä Euroopassa ja arvioivat voitonsiirtelystä aiheutuviksi verotuottomenetyksiksi 50–70 mrd. €. Ottamalla huomioon lisäksi muita verotukseen liittyviä piirteitä, kuten erityisverosäännökset ja veron keräämisen tehottomuudet, he arvioivat verotuottomenetyksen olevan 160–190 mrd. €. Dover ym. myös huomauttavat, että heidän arvionsa lienevät konservatiivisia. Myös Candau ja Le Cacheux (2017) arvioivat voitonsiirtelyä Euroopassa. He raportoivat voitonsiirtelyn vuoksi syntyvien verotuottomenetysten olevan EU15:lle 98 mrd. € vuonna 2015. Tutkijat tarkastelevat myös vaihtoehtoisia skenaarioita mallissaan ja katsovat voitonsiirtelyn aiheuttavan vähintään 15 mrd. €:n ja enintään 198 mrd. €:n verotuottomenetykset.

Álvarez-Martínez ja muut (2018) arvioivat voitonsiirrosta ja veropohjien rapautumisesta seuraavia verotuottomenetyksiä EU-maille, Japanille ja Yhdysvalloille. Tarkastelu perustuu yllä kuvailuista arvioista poikkeavasti yleisen tasapainon

---

<sup>9</sup> Lisäksi heidän käyttämänsä aineisto on kahden vuosikymmenen takaa, mistä syystä tulokset voivat poiketa siitä mitä ne olisivat nykypäivän aineiston valossa.

malliin (CORTAX), muiden perustuessa osittaisen tasapainon malleihin.<sup>10</sup> He raportoivat vuosittaiseksi yhteisöverotuottomenetykseksi EU:lle 36 mrd. €, joka vastaa 7,7:ää % kaikesta EU:n yhteisöverotuotosta. Yhdysvalloille menetykseksi puolestaan arvioidaan 101 mrd. €, joka on 10,7 % maan yhteisöverotuotosta. Suomen osalta voitonsiirron vuoksi aiheutuvaksi verotuottomenetykseksi arvioidaan tutkimuksessa 0,2 mrd. €, joka vastaa 4,9:ää % Suomen yhteisöverotuotosta. Mallin ominaisuudet mahdollistavat verotuottomenetysten arvioimisen lisäksi myös hyvinvointitarkastelut. Voitonsiirron poistaminen kasvattaa tutkimuksen mukaan hyvinvointia EU:ssa 0,2 % BKT:sta ja Japanissa ja Yhdysvalloissa 0,4 % BKT:sta.

Cobhan ja Janský (2019) hyödyntävät yhdysvaltalaisille monikansallisille konserneille tehtyä kyselytutkimusta (US Direct Investment Abroad survey; USDIA) sekä maatason (BEA data) aineistoa selvittäessään yritysten taloudellisen toiminnan ja niiden voittojen sijainnin kohdentumista. Heidän arvionsa perustuu siihen, kuinka yritysten voitot jakautuvat eri tavalla kuin niiden taloudellinen toiminta.<sup>11</sup> Keskeisenä tuloksena Cobhan ja Janský raportoivat, että tarkasteltujen yritysten voittojen siirtely on 660 mrd. \$, mikä vastaa yli neljäsosaa yhdysvaltaisten monikansallisten yritysten bruttovoitosta. Tutkimuksessa tarjotaan myös arvioita yksittäisille maille voitonsiirrosta aiheutuvista verotuottomenetyksistä ja verotuoton lisäyksistä. Yhdysvaltojen verotuottomenetysten he raportoivat olevan 84,8 mrd. \$. He myös tuovat esille sen, että yli 90 % voitonsiirtelystä tapahtuu neljään maahan, joiden kunkin veroaste on enintään 2 %: Alankomaat, Irlanti, Bermuda ja Luxemburg.

Taulukon 1 tulosten perusteella koko maailman tasolla yhteisöverotuotot pienenevät voitonsiirron vuoksi luultavasti satoja miljardeja dollareita, arvioiden vaihdellessa 50 ja 650 mrd. \$:n välillä.<sup>12</sup> Yhdysvalloille arviot vaihtelevat 30 ja 278 mrd. \$:n välillä ja Euroopan osalta 1 mrd. ja 98 mrd. \$:n välillä. Suomen arviot viittaavat valtaosin siihen, että verotuottomenetyksien olisi joitain satoja miljoonia euroja.

---

<sup>10</sup> CORTAX-malli sisältää kotitalouksia, julkisen sektorin, ulkomaisen sektorin sekä kolme erilaista yritystyyppiä (kansallisia yrityksiä, monikansallisten yritysten emoyhtiöitä sekä näiden tytäryhtiöitä). Mallin tavoitteena on tarkastella koko taloutta ja valottaa erilaisten taloudessa toimivien kanavien vaikutuksia.

<sup>11</sup> Taloudellista toimintaa mitataan tutkimuksessa esimerkiksi aineettomien omaisuuksien, työvoiman määrän, palkkojen ja myyntien avulla.

<sup>12</sup> Myös EEAG (2020) tarjoaa luvussa 3.6.1. koonnin verovälttelyyn liittyvistä empiirisistä tuloksista.

### 3 Arviointimenetelmät ja aineistot

Tässä luvussa keskustelemme valikoiduista edellisen luvun arvioiden taustalla olevista menetelmistä ja erityisesti keskeisistä oletuksista niiden taustalla. Bradbury ja muut (2018) esittelevät aineistoihin liittyviä hankaluuksia voitonsiirron aiheuttaman verotuottojen menetysten arvioinnissa. He korostavat, että yhä yleisemmin käytettävien mikroaineistojen avulla kyetään ottamaan huomioon lukuisia asioita, joita karkeammalla makroaineistolla ei voitaisi huomioida. He kuitenkin kritisoiivat joidenkin yrityskohtaisten aineistojen (mm. Orbis, Amadeus) puutteita kattavuuksissa, mikä johtaa valikoituneeseen otokseen. Siksi tällaisia aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa joudutaan tekemään oletuksia puuttuvien yritysten ominaisuuksista, jotta tulokset olisivat yleistettävissä. Lisäksi Bradbury ja muut tuovat esille kehittyvien maiden aliedustuksen aineistoissa, mikä vääristää arvioita verotuottomenetyksistä. Näissä maissa on havaittu suhteessa enemmän voitonsiirtoa ja veropohjien rapautumista verrattuna kehittyneisiin maihin (ks. UNCTAD 2015 ja Crivelli ja muut 2016).

Keskeinen lähtökohtainen hankaluus arvioitaessa voitonsiirrosta aiheutuvia verotuottomenetyksiä on onnistua erottelemaan yrityksen voitoista se osa, joka muodostuu voitonsiirron vuoksi, siitä, joka muodostuu ilman sitä. Koska näitä osuuksia ei voi tietää, ne täytyy arvioida, mikä taas vaatii jonkinlaisia oletuksia. Eri arviointitavat puolestaan perustuvat erilaisiin oletuksiin.

Huizinga ja Laeven (2008) on yksi varhaisista voitonsiirron verotuottovaikutuksia arvioivista tutkimuksista. Tutkimus hyödyntää eurooppalaisista yrityksistä koostuvaa Amadeus-aineistoa. Tutkimuksen tulokset perustuvat riippuvuuteen yrityksen voittojen ja verotuksen välillä. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan yritysten voittojen puolijousto (semi-elasticity) veroasteen suhteen. Toisessa vaiheessa muodostetaan arvio verotuottomenetyksestä hyödyntämällä arvioitua puolijoustoa, jonka avulla pyritään edelleen muodostamaan arviot tilanteesta, jossa voitonsiirtoa ei olisi. Tutkimuksen tulosten luotettavuus perustuu suuresti ensimmäisen vaiheen estimoinnin hyvyyteen. Tässä vaiheessa estimoidaan yhtälö, jossa yrityksen voittoa selitetään muiden muassa työvoimalla ja pääomalla, joiden katsotaan vaikuttavan yrityksen todelliseen taloudelliseen toimintaan, sekä verotusta kuvaavalla tekijällä, jonka katsotaan kuvastavan voitonsiirtoa. Tulosten luotettavuuden kannalta hankaluutena on se, että yritysten voitot voivat poiketa toisistaan lukuisten muiden tekijöiden kuin verotuksen tai työvoiman ja pääoman vuoksi. Tulosten luotettavuus riippuukin siitä, kuinka hyvin nämä muut tekijät onnistutaan kontrolloimaan. Oman hankaluutensa muodostaa myös se, että tutkimuksessa käytetään tietoja vain eurooppalaisista yrityksistä ja voitonsiirrosta niiden sisällä. Lisäksi Amadeus-aineiston edustavuudessa voi olla puutteita.

OECD (2015) arvioi maailmanlaajuisesti voitonsiirrosta aiheutuvaksi verotuotto-menetyksekseksi 4–10 % kaikesta yhteisöverosta (100–240 mrd. \$). Tulokset perustuvat Orbis-aineiston käyttöön sekä lukuisiin oletuksiin ja osa-arvioihin. Tulosten taustalla hyödynnetään muiden muassa arviota voiton ja pääoman välisen suhteen riippuvuudesta veroaste-eroista, voiton ja pääoman keskimääräisestä suhteesta, konsernin yritysten keskimääräisistä veroaste-eroista, monikansallisten yritysten voittojen osuudesta kaikista voitoista, verovähennysten suuruudesta sekä verovähennysten jälkeen muodostuvasta yhteisöverokertymästä.<sup>13</sup> Tulosten luotettavuuden kannalta keskeinen hankaluus liittyy aineiston aliedustavuuteen eri maiden osalta. Verrattuna Huizingan ja Laevenin (2008) tutkimukseen OECD (2015) sisältää kattavamman maajoukon sekä ottaa huomioon selvästi useampia asioita, jotka vääristyvät voitonsiirron seurauksena ja joilla edelleen on seurauksensa verotuottoihin.

UNCTAD (2015) arvioi voitonsiirron aiheuttamaa verotuottomenetystä esittelemällään menetelmällä. Janský ja Palansky (2018) hyödyntävät samaa menetelmää, joka perustuu investoinnin tuottoasteisiin (investment rate of return; ROR) ja veroparatiiseista tulleiden suorien investointien (FDI) osuuteen (SHARE). Arvio muodostetaan menetelmässä kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa estimoidaan (negatiivinen) riippuvuus investoinnin tuottoasteen (ROR) ja veroparatiiseista tehtyjen investointien (SHARE) välille. Menetelmän keskeinen oletus on, että riippuvuus investointien tuoton (ROR) ja veroparatiiseista tulevien suorien investointien osuuden (SHARE) välillä muodostuu kokonaan voitonsiirrosta, vaikka tähän riippuvuuteen voivat vaikuttaa myös muut tekijät. Toisen vaiheen veromenetysarviot, jossa voitonsiirtoarviot muutetaan verotuottomenetyksiksi, perustuvat ensimmäisen vaiheen arvioihin. Tutkimuksissa hyödynnetään Orbis-aineistoa, joka voi sisältää puutteita. Myös Tørsløv ym. (2018) hyödyntävät yritysten voitollisuuksiin perustuvaa lähestymistapaa. Heidän tutkimuksensa on ensimmäinen, joka käyttää hyväkseen aineistoa suoraan veroparatiiseista. Vaikka se onkin erityisen kattava suhteessa moniin tarjolla oleviin aineistoihin, ei sekään kuitenkaan ole täydellinen.

Clausing (2016) tutkii Yhdysvaltojen monikansallisista yrityksistä koostuvan aineiston<sup>14</sup> avulla voitonsiirtoa ja siitä seuraavaa verotuoton menetystä erityisesti Yhdysvaltojen verotuotoille. Kuten useissa muissa arviointitavoissa myös Clausingin käyttämässä tavassa arvioidaan aluksi, kuinka konsernien yritysten voitot riippuvat veroasteista (estimoidaan bruttovoittojen puolijoukot veroasteen suhteen). Näitä hyödyntäen muodostetaan arvio Yhdysvaltojen verotuottomenetyksestä (111 mrd. \$). Tutkimus näkee kuitenkin tämän arvion verotuottomenetyksestä ylärajana, ja vaihtoehtoinen (alaraja) arvio verotuottomenetyksestä (77 mrd. \$) muodostetaan vastaavasti, mutta suorien investointien tuottojen kautta, ei bruttovoittojen. Tämän voidaan nähdä tuottavan alaraja-arvion,

---

<sup>13</sup> Keskeiset oletukset parametrioletuksineen on kuvattu raportin luvussa 3.3.5.

<sup>14</sup> Bureau of Economic Analysis, BEA, Survey data.

koska tätä kautta ei muodostu kahdenkertaista laskentaa. Toisaalta tätä kautta tuotettu arvio ei pysty huomioimaan kaikkia erilaisia tuloja, mikä voi kyseenalaistaa sen, kuinka hyvä alarajaestimaatti todellisuudessa on. Päätuloksen lisäksi tutkimuksessa muodostetaan sekä maakohtaisia arvioita verotuottomenetyksistä että koko maailmaa koskeva arvio. Nämä arviot kuitenkin perustuvat lisäoletuksiin siitä, että muiden kuin yhdysvaltalaisten monikansallisten yritysten voitonsiirto olisi samanlaista kuin yhdysvaltalaisten. Tämän tulosten ekstrapolointiin liittyvän oletuksen vuoksi tutkimuksen Yhdysvaltoja koskevat tulokset näyttävät luotettavampina kuin muita yksittäisiä maita koskevat tulokset.

Crivelli ja muut (2016) arvioivat tutkimuksessaan voitonsiirrosta maille aiheutuvia verotuottomenetyksiä. He arvioivat verotuottomenetyksiä kolmelle eri maaryhmälle: veroparatiisimaille, OECD-maille ja ei-OECD-maille. Erityisenä kiinnostuksen kohteena heidän tutkimuksessaan ovat kysymykset siitä, vaikuttavatko voitonsiirto ja veropohjien rapautuminen (BEPS) sekä toisaalta verokilpailu kehittyviin maihin. Vastatakseen näihin kysymyksiin he esittelevät oman menetelmänsä verotuottomenetyksien arvioinnille.<sup>15</sup> He tuovat mallissaan voitonsiirron mahdollisuuden mukaan ZMW-investointimalliin<sup>16</sup> ja erottelevat toisistaan reaktiot reaalisissa investoinneissa ja veronvältelyssä.<sup>17</sup> Tutkimus tarkastelee myös erikseen verotuksen vaikutuksia maiden veropohjiin (base spillovers) ja toisaalta muiden maiden veroasteisiin (strategic rate spillovers).

Menetelmä rakentuu arviolle siitä, kuinka kunkin maan veropohja on tekemisissä sekä maan oman veroasteen että muiden maiden – erityisesti veroparatiisien – kanssa (base spillovers). Lisäksi selvitetään, miten maan veropohja reagoi viiveellä edellä mainittujen veroasteiden muutoksiin. Näiden tietojen pohjalta voidaan laskea verotuottomenetykset. Lyhyen aikavälin verotuottomenetyksien laskemisessa huomioidaan maan oman veroasteen vaikutuksen lisäksi veroparatiisien aiheuttamat vaikutukset maan veropohjaan. Ikään kuin maan veroparatiiseihin karkaama veropohja palaisi takaisin. Lopuksi vielä summa kerrotaan veroasteella, jotta saadaan menetetty verotuotto selville. Pitkän aikavälin verotuottomenetykset saadaan ottamalla huomioon veropohjan viiveellä tapahtuva reagoiminen veroaste-eroihin ja niiden muutoksiin.

Estimoitava regressioyhtälö on menetelmän ensimmäisessä vaiheessa seuraava:<sup>18</sup>

$$b_{it} = \lambda b_{it-1} + \varphi \tau_{it} + \gamma W_{-it} \tau_{-it} + \xi X_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

<sup>15</sup> Myös Cobham ja Janský (2018) hyödyntävät tätä menetelmää.

<sup>16</sup> Zodrow-Mieszkowski-Zodrow-malli.

<sup>17</sup> Heidän tulostensa perusteella reaaliset vaikutukset ovat korostuneempia OECD-maiden joukossa, voitonsiirto OECD-maiden ulkopuolella.

<sup>18</sup> Crivelli ja muut (2016) estimoivat vastaavanlaisen yhtälön myös maiden veroasteiden reaktioille (strategic rate spillovers):  $\tau_{it} = \psi \tau_{it-1} + \sigma W_{-it} \tau_{-it} + \xi X_{it} + \alpha_i + c_t + \varepsilon_{it}$ . Tuloksena he havaitsevat parametrin  $\psi$  olevan positiivinen sekä OECD-maille että ei-OECD-maille, mikä on sopusoinnussa maiden välisen verokilpailun kanssa. Myös tämä yhtälö estimoidaan GMM-menetelmällä.

missä  $b_{it}$  ja  $\tau_{it}$  ovat maan  $i$  veropohja ja veroaste vuonna  $t$ .  $W_{-it}\tau_{-it}$  kuvastaa muiden maiden painotettua veroasteiden keskiarvoa,  $X_{it}$  sisältää kontrollimuuttujia,  $\alpha_i$  ja  $\mu_t$  ovat maa- ja vuosikohtaiset vaikutukset ja  $\varepsilon_{it}$  on virhetermi. Yhtälössä  $\varphi$  tulkitaan veroasteen lyhyen aikavälin vaikutukseksi veropohjaan; pitkän aikavälin vaikutus saadaan jakamalla tämä  $1 - \lambda$ :lla,  $\theta(\varphi) = \varphi/(1 - \lambda)$ .

Menetelmän toisessa vaiheessa hyödynnetään regressiosta saatuja estimaatteja yhdessä maiden veroasteiden kanssa. Maan verotuottomenetykselle muodostetaan menetelmässä arvio seuraavasti:<sup>19</sup>

$$L_{it} = \tau_{it}\hat{\varphi}(\tau_{it} - W^h\tau_{-it})$$

missä  $\hat{\varphi}$  on estimaatin arvo ensimmäisestä yhtälöstä ja  $W^h$  kuvastaa veroparatiisimaiden painotetusta.

Crivelli ja muut (2016) soveltavat menetelmäänsä maatason aineistolle, joka sisältää tietoja 173 maasta vuosilta 1980–2013.<sup>20</sup> Maatason aineisto voidaan nähdä negatiivisena piirteenä verrattuna yritystasolla tehtäviin arvioihin, koska maatasoisen aineiston avulla ei voida kontrolloida veropohjiin liittyviä muutoksia samalla tarkkuudella kuin yritystason aineistolla. Aineistovalinnan syyksi he kertovat hankaluuden löytää kehittyville maille yritys kohtaista aineistoa. Myöskään maatason arvioita verotuottomenetyksille tutkimus ei tarjoa.

Álvarez-Martínez ja muut (2018) arvioivat tutkimuksessaan verotuottomenetyksiä ja hyvinvointimuutoksia kolmelle eri alueelle: EU28:lle, Japanille sekä USA:lle. He havaitsivat, että kaikkien kolmen alueen verotuotot pienenevät<sup>21</sup> voitonsiirron vuoksi ja että valtaosa menetyksestä johtuu voitonsiirrosta veroparatiisimaihinkin. He tarjoavat yllä kuvailtuihin osittaisen tasapainon malleihin perustuviin arvioihin verrattuna poikkeavan lähestymistavan ja tarkastelevat voitonsiirron ja veropohjien rapautumisen vaikutuksia yleisen tasapainon CORTAX-mallilla (CORporate TAXation). Verotuottomuutosten lisäksi tämä lähestymistapa mahdollistaa myös hyvinvointivaikutusten arvioinnin. Heidän tulostensa perusteella voitonsiirron poistaminen kasvattaisi hyvinvointia EU28:ssa 0,2 % ja Japanissa ja USA:ssa 0,4 % BKT:sta.

Malli käsittää useita toimijoita, joita ovat kotitaloudet, julkinen valta, ulkomainen sektori sekä kolmenlaiset yritykset: kotimaiset yritykset sekä monikansallisten yritysten emoyhtiöt ja tytäryhtiöt. Kotitalouksien hyöty määräytyy kullakin hetkellä kulutuksen ja vapaa-ajan mukaisesti (CES-funktion mukaan). Kotitalouden hyöty yli elinkaaren (intertemporaalinen) koostuu yhdistelmänä nuorena ja vanhana sukupolvena kertyvistä hyödyistä (log-CES-funktion mukaisesti). Kotitaloudet maksimoivat hyötyään ottaen huomioon budjettirajoitteensa yli elinkaaren.

<sup>19</sup> Tässä  $\varphi = -\gamma$ .

<sup>20</sup> Resurssirikkaat maat on jätetty tarkastelujen ulkopuolelle.

<sup>21</sup> Verotuottomenetykset ovat EU:lle 36 mrd. € (7,7 %), Japanille 24 mrd. € (10,7 %) ja USA:lle 100,8 mrd. € (10,7 %).

Yritykset maksimoivat mallissa nettonykyarvoaan, joka muodostuu osinkojen nykyarvojen summana. Yritysten tuotanto muodostuu kiinteän tekijän ja arvonnallisen perusteella (CD-tuotantofunktion mukaisesti; tytäryhtiöillä myös välituotteita), missä yrityksen arvonnallista puolestaan rakentuu pääoman ja työvoiman mukaan (CES-funktion mukaan). Malli sallii myös voitonsiirron veroparatiisimaiden ja muiden välillä, mikä tapahtuu mallissa siirtohinnoittelun kautta.

Julkinen valta kerää kulutusveroa, verottaa työtä ja rahoittaa julkista kulutusta, myös velan avulla. Mallissa yritysverotulot kompensoidaan siten, että julkinen valta sopeuttaa kulutusverotusta pitääkseen julkisen talouden budjetin tasapainossa. Malli hyödyntää kirjallisuuden tuottamia estimaatteja ja mallin kalibrointi tehdään usean eri aineiston (ZEW-aineisto, Orbis, Eurostat) sekä mikrosimuloinnin avulla.

CORTAX-mallin positiivisena piirteenä voidaan nähdä se, että se ottaa huomioon useita eri asioita, joihin voitonsiirto vaikuttaa. Toisaalta mallin rikkaus on samalla yksi sen hankaluuksista: on vaikea tunnistaa kaikkia reittejä, joita vaikutukset kulkeutuvat. Lisäksi se olettaa maiden muuttavan kulutusverotustaan siten, että budjetti tasapainottuu. Tämä oletus poikkeaa muiden mallintamistapojen oletuksista.

Voitonsiirron aiheuttamia verotuottomenetyksiä on arvioitu myös hyödyntämällä maiden välisiä tietoja (country-by-country; Dover ja muut 2015) sekä survey-aineistoista ja muista lähteistä saatavia tietoja (Cobhan ja Janský 2019). Arvioita on muodostettu myös niin kutsutuissa metatutkimuksissa, kuten Beer ja muut (2019). Näissä arviot perustetaan muun kirjallisuuden tulosten pohjalle.<sup>22</sup>

Yhteenvedona todettakoon, että verotuottojen menetyksiä on arvioitu usealla eri tavalla, joista jokaisella on omat puutteensa. Puhtaasti maittisiin tietoihin nojauvien tutkimusten hankaluutena on onnistua kontrolloimaan yritystasolla havaittavat veropohjien rapautumiseen vaikuttavat asiat. Näiden huomiotta jättäminen voi aiheuttaa harhaa arvioihin. Joissain laajoja yritystason aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa käytetyn aineiston on puolestaan havaittu sisältävän maittaisia puutteita, jotka voivat aiheuttaa harhaa tuloksiin. Erityisesti veroparatiisimaiden osalta yritysten tiedot voivat olla puutteellisia. Tähän hankaluuteen on pyritty vastaamaan tarkastelemalla yksittäisen maan konserneja, joista voidaan saada tarkempaa yritystason tietoa. Näiden hankaluutena voidaan kuitenkin nähdä maittaisen tuloksen ekstrapolointiin liittyvät kysymykset sekä laskelman staattisuus. Useat tutkimukset perustuvatkin niin kutsuttuihin staattisiin arvioihin, joissa yritysten ja maiden käyttäytymisten oletetaan pysyvän muuttumattomina. Yleisen tasapainon mallit poikkeavat näistä tarkasteluista ja pyrkivät ottamaan huomioon käyttäytymisvaikutukset. Näiden lähestymistapojen hankaluutena on osaltaan niiden

---

<sup>22</sup> Blouin ja Robinson (2019) varoittavat, että useat tutkimukset voivat tarjota harhaisia tuloksia ulkomaisten voittojen mahdollisen kahdenkertaisen laskemisen vuoksi.



rikkaus, joka vaikeuttaa verotuottomuutosten reittien identifioimista. Lisäksi niissä tehdään tyypillisesti oletus maan reagoinnista budjettia tasapainottavalla tavalla.

Huolimatta siitä, että jokaisessa lähestymistavassa on omat puutteensa, ne tuntuvat edellisen luvun tulosten perusteella tarjoavan saman kvalitatiivisen tulkinnan siitä, että voitonsiirrosta vaikuttaa aiheutuvan verotuottomenetyksiä. Vaikka arviot vaihtelevatkin, niiden suuruusluokat tuntuvat kuitenkin olevan useassa tapauksessa samanlaisia, huolimatta lähestymistapojen eroavaisuuksista.

## 4 Voiton siirron torjuntakeinoista

Monikansallisten yritysten voitonsiirtelystä aiheutuvat haitalliset vaikutukset, joista yksi keskeinen ovat verotuottomenetykset, ovat saaneet sekä yksittäiset maat että kansainväliset organisaatiot reagoimaan ongelmaan. Organisaatioista OECD ja EU ovat ottaneet erityisen aktiivisen roolin pyrkiessään tilkitsemään koordinoitujen toimenpitein voitonsiirron mahdollisuuksia.

G20/OECD:n voitonsiirron torjuntaan keskittyvä BEPS-projekti pyrkii saamaan kansainvälisen yritysverojärjestelmän vastustuskykyisemmäksi voitonsiirtoa vastaan tarjoamalla suosituksia maiden verojärjestelmiin (OECD 2013a,b). Kukin projektin 15 toimenpide-ehdotuksesta pyrkii vastaamaan tiettyyn verojärjestelmässä havaittuun ongelmaan.<sup>23</sup> Toimenpiteiden seurauksena on oletettavissa, että voitonsiirtoa kyetään ainakin jossain määrin tilkitsemään.<sup>24</sup> Toisaalta nämä toimenpiteet tulevat kuitenkin lisäämään kansainvälisen yritysverojärjestelmän monimutkaisuutta ja voivat kasvattaa sekä hallinnollisia kustannuksia että yrityksille aiheutuvia kustannuksia huomattavastikin (Collier ja muut 2018). Kustannusten lisääntymistä suurempana ongelmana voidaan nähdä se, että voitonsiirron välttelyyn pureutuvat BEPS-projektin toimenpiteet eivät kykene poistamaan kannustetta maiden väliseen verokilpailuun.

EU on pyrkinyt lieventämään ongelmaa useammanlaisella ratkaisuehdotuksella. Sen esittelemä Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD) sisältää useita BEPS-projektin kanssa samansuuntaisia toimenpiteitä ja on rakenteeltaan siinä suhteessa samanlainen, että se pyrkii ratkomaan voitonsiirtoon liittyviä ongelmia säilyttäen nykyisen verojärjestelmän keskeiset piirteet (konsernin yksiköiden erillisverotus, lähdevaltioperiaate ja markkinahintaperiaate).<sup>25</sup> Tästä puolestaan seuraa maiden välisen verokilpailukannusteen säilyminen vielä muutosten jälkeen. BEPS-projektin toimenpiteistä poiketen ATAD tuo muutoksia pakottavan lainsäädännön kautta.

Toisenlainen EU:n tarjoama ratkaisuehdotus on esitys Euroopan sisäisestä yhteisestä yhdistetystä yritysveropohjasta (C(C)CTB).<sup>26</sup> Esityksen mukaan kunkin

<sup>23</sup> Toimenpiteet kohdistuvat esimerkiksi haasteisiin digitaalisessa taloudessa (Action 1), velan korkojen kautta tapahtuvassa voitonsiirrossa (Action 4), kiinteän toimipaikan muodostumisessa (Action 7), aineettomien omaisuuksien huomioimisessa arvoa luovassa toiminnassa (Action 8) sekä siirtohinnoittelussa (Action 13).

<sup>24</sup> Projektin toimenpiteen 4 (BEPS Action 4) kanssa sopusoinnussa Suomessa on vuodesta 2014 alkaen sovellettu rajoitusta monikansallisten yritysten sisäisten lainojen korkojen vähentämisoikeudessa. Suomen korkovähennysrajoitusta tarkastellut tutkimus (Harju ja muut 2017) osoittaa rajoituksen pienentävän suomalaisten monikansallisten yritysten rahoitusmenoja muutoksen jälkeen verrattuna kontrolliyrityksiin.

<sup>25</sup> Direktiivi on osa Anti-Tax Avoidance Package (ATAP) -kokonaisuutta ja sisältää BEPS-projektin tavoin muiden muassa korkovähennysrajoitukseen liittyvän toimenpiteen sekä etuyhteisyritysten ulkomailla tapahtuvaan verottamiseen liittyvän toimenpiteen. EC (2016a).

<sup>26</sup> EC (2016b,c).

Euroopassa toimivan konsernin kaikkien Euroopassa toimivien yritysten yhteisöveropohjat aluksi yhdistetään ja tämän jälkeen jaetaan niin kutsutun jakokaavan mukaisesti. Jakokaava puolestaan sisältää eri maissa sijaitsevat konsernin varat, työntekijöiden lukumäärän, palkkakulut sekä määränpäämyynnin. Koska kuhunkin maahan kohdistuva verotusoikeus on esityksessä riippumaton siitä, missä voitot muodostuvat, esitys tulisi luultavasti pienentämään (paperilla tapahtuvaa) voitonsiirtoa maiden välillä. Mutta koska konsernin verotaakka tulee riippumaan siitä, kuinka jakokaavassa esiintyvät suureet ovat sijoittuneet eri maihin, konserneille jää kannuste valita jakokaavan tekijöiden (reaaliseen toimintaan liittyviä) sijainteja itselleen verotuksellisesti edullisella tavalla. Tämä edelleen voi tarkoittaa maiden välisen verokilpailun kiristymistä, koska muutoksen jälkeen kilpailuun veropohjasta sisältyy myös kilpailu reaalisesta toiminnasta. Vaikka lähtökohtana yhteiselle veropohjalle on pyrkimys pienentää voitonsiirtoa ja tästä seuraavaa verokilpailua, tämä voikin itse asiassa lisätä verokilpailua.

EU on pyrkinyt vastaamaan kansainvälisen yritysverotuksen haasteisiin myös esittelemällä erityisesti digitaalisille palveluille kohdistuvia toimia.<sup>27</sup> Ensimmäinen näistä ehdottaa kiinteän toimipaikan käsitteen laajentamista koskemaan myös digitaalista läsnäoloa. Toinen ehdotus on 3 %:n suuruinen (digi)vero, joka kohdistuisi annettuja kriteerejä suurempiin yritysten tai konsernien digitaalisiin palveluihin.<sup>28</sup> Osuus, jota kohdellaan kussakin jäsenvaltiossa saatuna tulona, määräytyy esityksessä jakokaavan mukaan, jonka tekijät liittyvät palveluiden käyttäjien lukumäärään kussakin valtiossa. Mainontaan liittyvissä palveluissa osuus määräytyy mainosten esiintymiskertojen mukaan, vuorovaikutusmahdollisuuksia tarjoavissa digitaalisissa palveluissa transaktioita suorittaneiden käyttäjien lukumäärään mukaan ja aineiston siirroissa tämän taustalla olevan käyttäjien lukumäärään mukaan. Molempiin digitaalisiin palveluihin kohdistuviin toimenpiteisiin liittyy joitain hankaluuksia. Molempiin liittyvät kynnyksarvot voivat aiheuttaa haitallisia käyttäytymisvaikutuksia. Digiveron osalta maiden välinen veropohjien jakautuminen määräytyy mekaanisesti sen mukaan, missä jakokaavan tekijät sijaitsevat, huolimatta siitä, että arvonmuodostuksen todellista sijaintia on vaikea määrittellä.

Myös OECD on esitellyt veroreformin, jonka perusteet poikkeavat nykyisen järjestelmän keskeisistä periaatteista. Reformi koostuu kahdesta pilarista (Pillar I ja Pillar II), joista ensimmäisessä veropohjien allokaatio maiden välillä muodostuu sen mukaan, kuinka paljon yrityksillä on niin kutsuttuja rutiinivoittoja ja niiden ylittäviä voittoja. Toisen pilarin mukaisesti määritellään verotuksen efektiivinen minimitaso (ks. OECD 2019). Ensimmäisen pilarin yksi ilmeinen hankaluus on määrittellä, milloin on kyseessä rutiinivoitto ja milloin sen ylittävä voitto. Toinen

---

<sup>27</sup> EC (2018a,b).

<sup>28</sup> Esityksen rajoina toimivat yli 750 milj. €:n maailmanlaajuiset tulot sekä 50 milj. €:n tulot Euroopan unionissa.

pilari voi puolestaan johtaa kahdenkertaiseen verottamiseen ja veropohjan uudelleenjakautumiseen maiden kesken.<sup>29</sup>

OECD:n ja EU:n toimenpiteiden lisäksi myös yksittäiset maat ovat pyrkineet torjumaan voitonsiirtoa suojellakseen veropohjiaan. Esimerkiksi Suomessa on sovellettu vuodesta 2014 alkaen yritysten sisäisten korkojen vähennysoikeutta rajoittavaa lainsäädäntöä.<sup>30</sup> Muita yksittäisten maiden toimia esittelee esimerkiksi Keen ja muut (2019) sekä Kalin ja muut (2019). Yksittäisten maiden toimenpiteistä todettakoon, että ne mitä luultavimmin pienentävät voitonsiirron mahdollisuuksia, mutta eivät kuitenkaan kykene poistamaan kannustinta maiden väliseen verokilpailuun.

---

<sup>29</sup> Pilarien toimien on havaittu menevän osittain päällekkäin, samoin BEPS-toimenpiteiden.

<sup>30</sup> Suomen korkovähennysrajoitusta on muutettu vuoden 2019 alusta, jotta se huomioi ATAD:n kautta lainsäädäntöön tulleet muutokset. ATAD:n implementaatio on vaikuttanut myös muihin veronvälttelyn vastaisiin toimenpiteisiin.

## 5 Yhteenveto

Olemme kartoittaneet kirjallisuuden avulla yritysten voitonsiirrosta aiheutuvien verotuottomenetysten suuruusluokkia. Arviot verotuottomenetyksistä vaihtelevat huomattavasti alkaen alle prosenttiyksiköstä ja päättyen aina kymmeneen prosentteihin veron kokonaistuotosta.<sup>31</sup> Maailmanlaajuisesti voitonsiirto aiheuttaa kuitenkin kirjallisuuden valossa mitä luultavimmin suuruusluokaltaan satojen miljardien eurojen yhteisöveromenetykset. Yhdysvalloissa verotuottomenetykset lienee noin sadan miljardin verran ja Euroopassa puhutaan kymmenistä miljardeista. Suomen osalta verotuottomenetykset lienee satoja miljoonia euroja. Suomeen kohdistettuja tutkimuksia ei kuitenkaan tietääksemme ole, ja läpi käydyt tutkimukset koskevat voitonsiirron vaikutuksia kansainvälisessä ympäristössä.

Keskeinen lähtökohtainen hankaluus arvioitaessa voitonsiirrosta aiheutuvia verotuottomenetyksiä on onnistua erottelemaan yrityksen voitoista se osa, joka muodostuu voitonsiirron vuoksi, siitä, joka muodostuu ilman sitä. Koska näitä osuuksia ei voi tietää, ne täytyy arvioida, mikä vaatii jonkinlaisia oletuksia. Eri arviointitavat puolestaan perustuvat erilaisiin oletuksiin. Huolimatta siitä, että jokaisessa verotuottojen menetyksiä arvioivassa lähestymistavassa on omat puutteensa, ne tuntuvat kuitenkin tarjoavan saman kvalitatiivisen tulkinnan siitä, että voitonsiirrosta aiheutuu verotuottomenetyksiä. Vaikka arviot lisäksi vaihtelevatkin verrattain paljon, niiden suuruusluokat tuntuvat kuitenkin olevan useassa tapauksessa samanlaisia, huolimatta lähestymistapojen eroavaisuuksista.

Voitonsiirron seurauksena tapahtuva verotuottojen pieneneminen siirtää verotaakkaa muiden talouden toimijoiden harteille. Yhteisöverotuoton korvautuminen muilla verotuloilla tai yhteisöveroprosentin korottamisen kautta voi aiheuttaa suurta haittaa. Haitta on erityisen suuri, jos voitonsiirrosta aiheutuvat verotuottomenetykset korvataan korottamalla joitain kovin tehottomia veroja, joiden aiheuttamat haitalliset käyttäytymisvaikutukset ovat suuret.

---

<sup>31</sup> Dover ym. (2015) tuovat esille, että huolimatta tämän suuruisista verotuottomenetyksistä, kaikkea niistä tuskin olisi kuitenkaan saatavissa maiden verotuloihin.

## Lähteet

- Álvarez-Martínez, Maria T., Salvador Barrios, Diego d'Andria, Maria Gesualdo, Gaëtan Nicodème and Jonathan Pycroft (2018): How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach, CESifo Working Paper 6870
- Beer, Sebastian, Ruud de Mooij and Li Liu (2019): International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, *Journal of Economic Surveys*, forthcoming
- Blouin, Jennifer and Leslie Robinson (2019): Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens? (November 21, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3491451> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3491451>
- Bradbury, David, Tibor Hanappi and Anne Moore (2018): Estimating the fiscal effects of base erosion and profit shifting: data availability and analytical issues, *Transnational Corporations* 25(2): 91-106
- Candau, Fabien and Jacques Le Cacheux (2017): Corporate income tax as a genuine own resource, Centre d'Analyse Théorique et de Traitement des données économiques, CATT WP No. 6, March 2017
- Clausing, Kimberly A. (2016): The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and beyond, *National Tax Journal* 69(4): 905-934
- Cobham, Alex and Petr Janský (2018): Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results, *Journal of International Development* 30: 206-232
- Cobham, Alex and Petr Janský (2019): Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits. *Development Policy Review* 37: 91-110
- Collier, Richard, Seppo Kari, Olli Ropponen, Martin Simmler and Maximilian Todtenhaupt (2018): Dissecting the EU's Recent Anti-Tax Avoidance Measures: Merits and Problems, EconPol Policy Report 08/2018, Vol. 2
- Crivelli, Ernesto, Ruud De Mooij and Michael Keen (2016): Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, *FinanzArchiv* 72(3): 268-301
- Dharmapala, Dhammika (2014): What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature, *Fiscal Studies* 35(4): 421-448
- Dharmapala, Dhammika (2016): The Economics of Corporate and Business Tax Reform, CESifo Working Paper No. 5864

- Doerrenberg, Phillipp and Andreas Peichl (2018): Tax Morale and the Role of Social Norms and Reciprocity. Evidence from a Randomized Survey Experiment, CESifo Working Paper No. 7149
- Dover, Robert, Benjamin Ferrett, Daniel Gravino, Erik Jones and Silvia Merler (2015): Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Part I: Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning, European Parliamentary Research Service, EPRS
- Dwenger, Nadja, Henrik Kleven, Imran Rasul and Johannes Rincke (2016): Extrinsic and Intrinsic Motivations for Tax Compliance: Evidence from a Field Experiment in Germany, *American Economic Journal: Economic Policy* 8(3): 203-232
- European Economic Advisory Group (2020): Fair Taxation in a Mobile World, EEAG Report on the European Economy, CESifo, Munich
- European Commission (2016a): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, COM(2016) 26 final, 2016/0011(CNS), Brussels, 28.1.2016
- European Commission (2016b): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Corporate Tax Base, COM(2016) 685 final, Strasbourg 25.10.2016
- European Commission (2016c): 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, COM(2018) 147 final, Brussels 21.3.2018
- 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, COM(2018) 148 final, Brussels 21.3.2018
- Harju, Jarkko, Ilpo Kauppinen and Olli Ropponen (2017): Firm Responses to an Interest Barrier: Empirical Evidence, VATT Working Papers 90
- Heckemeyer, Jost H. and Michael Overesch (2017): Multinational' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, *Canadian Journal of Economics* 50(4): 965-994
- Huizinga, Harry and Luc Laeven (2008): International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective, *Journal of Public Economics* 92: 1164-1182

- Janeba, Eckhard and Michael Smart (2003): Is Targeted Tax Competition Less Harmful than its Remedies? *International Tax and Public Finance* 10(3): 259-280
- Janský, Petr and Miroslav Palansky (2018): Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment, WIDER Working Paper 2018/21
- Kalin, Salla, Seppo Kari, Ilpo Kauppinen, Kaisa Kotakorpi, Niku Määttänen, Olli Ropponen ja Tarmo Valkonen (2019): Verotuksen muutospainheet ja tulevaisuus, Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 2019:35
- Keen, Michael (2001): Preferential regimes can make tax competition less harmful, *National Tax Journal* 54(4): 757-762
- Keen, Michael, Victoria Perry, Ruud de Mooij, Alexander Klemm, Christophe Waerzeggers, Cory Hillier, Kiyoshi Nakayama, Aqib Aslam, Sebastian Beer, Shafik Hebous, Kors Kool, Sebastien Leduc, Li Liu, Zayda Manatta, Dinar Prihardini and Alpa Shah (2019): Corporate Taxation in the Global Economy, IMF Policy Paper No 19/007, March 2019
- Klemm, Alexander and Li Liu (2019): The Impact of Profit Shifting on Economic Activity and Tax Competition, IMF Working Paper WP/19/287
- Luttmer, Erzo F. P. and Monica Singhal (2014): Tax morale, *Journal of Economic Perspectives* 28 (4): 149–168
- OECD (2013a): Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing
- OECD (2013b): Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing
- OECD (2015): Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris
- OECD (2019), Public Consultation Document Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") (Pillar Two), <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two>.
- Ramboll Management Consulting and Corit Advisory (2016): Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators, Taxation Papers, 61, Directorate General for Taxation and Customs Union, European Commission
- Riedel, Nadine (2018): Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature, *Review of Economics* 69(2): 169-181
- Tørsløv, Thomas R. and Ludvig S. Wier, Gabriel Zucman (2018): The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper No. 24701



UNCTAD (2015): United Nations Conference on Trade and Development,  
World Investment Report 2015, United Nations, New York and Geneva 2015