UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Oikeustieteiden laitos

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Marianne Malmgrén
Professori (ma.), finanssioikeus
Itä-Suomen yliopisto
20.2.2022

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa, U 10/2022 vp

Alla on pyydetty lausuntoni valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa (U 10/2022 vp), jäljempänä ”U-kirje”. Lausunnossa tarkastellaan direktiiviehdotusta[1] ja lopuksi U-kirjeessä esitettyä valtioneuvoston kantaa.

1 Lähtökohdat

Direktiiviehdotuksen taustalla on OECD:n ns. BEPS-hankkeen pohjalta saavutettu yhteisymmärrys suurten kansainvälisten konsernien efektiivisestä vähimmäisverosta (ns. Pilari 2 -hanke). Suomi hyväksyi heinäkuussa 2021 yhdessä usean muun valtion kanssa OECD:n Pilari 2 ratkaisua koskevan lausuman. Lausuman mukaan valtioiden ei ole pakko saattaa voimaan Pilari 2 -sääntöjä, mutta mikäli ne niin tekevät, niiden on saatettava voimaan ja hallinnoitava näitä sääntöjä OECD:ssä sovitun yhteisymmärryksen mukaisesti.

Ehdotettua direktiivisääntelyä sovelletaan vain suuriin yrityksiin, joiden kokonaisliikevaihto on vähintään 750 miljoonaan euroa vähintään kahtena neljästä peräkkäisestä tilikaudesta. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioissa sovelletaan nykyisen yhteisöverosääntelyn lisäksi säännöksiä, joiden soveltamisen selvittämiseksi verovelvollisille tulee uusi ilmoitusvelvollisuus. Vastaavasti Verohallinnon on muutettava mm. tietojärjestelmiään, ilmoitusmenettelyä sekä laadittava ohjeistus.

[1] Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa, COM(2021) 823 final.

Verovelvollisten hallinnollinen taakka kasvaa ja Verohallinnon työmäärä lisääntyy. Hallinnollisen taakan kasvua on pyrittävä minimoimaan direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä.

U-kirje on huolellisesti ja kattavasti valmisteltu. Siinä on hyvin kuvatta direktiiviin liittyviä erilaisia kysymyksiä ja ongelmakohtia. Kuten yleensäkin direktiiviehdotusten valmistelussa, nytkin **neuvoston työryhmäkäsittelyssä on tärkeä kiinnittää huomiota sääntelyn selkeyteen ja pyrkiä minimoimaan tulkinnanvaraisuus. Tämä parantaa sääntelyn ennustettavuutta, joka on yksi hyvän verojärjestelmän ominaisuus.**

2 Direktiiviehdotuksen tarkastelu

2.1 Yleistä

2.1.1 Direktiiviehdotuksen vaikutus alueelliseen verotusoikeuteen

Yhteisöverotuksen vähimmäistasosta säätäminen merkitsee, että tuloa verotetaan muualla kuin konserniyksikön kotivaltiossa tai kiinteän toimipaikan valtiossa, jos kotivaltion tai kiinteän toimipaikan verotustaso alittaa direktiivissä määritellyn 15 prosenttia. Tällöin konsernin ylimmän emoyhtiön valtiossa määrätään ns. top-up tax, joka vastaa konserniyksikön vähimmäisveron ja efektiivisen veron erotusta. Sääntely muistuttaa rakenteeltaan Suomessakin voimassa olevaa väliyhteisösääntelyä ja siihen on vaikuttanut Yhdysvaltojen Global Intangible Low Taxed Income (GILTI) sääntely.

Direktiiviehdotukseen (artikla 10) sisältyy lisäksi jäsenvaltioille mahdollisuus kotimaiseen täydennysveroon. Mikäli jäsenvaltio säätää kansallisesti täydennysverosta ja perii sen konserniyksiköltä silloin, kun konsernin ylimmälle emolle oltaisiin määräämässä täydennysveroa, ulkomaiselta täydennysverolta vältyttäisiin. Jäsenvaltio välttyy ulkomaiselta täydennysverolta silloinkin, jos jäsenvaltiossa alkuaan peritty vero on vähintään vähimmäisveron suuruinen. Tämä edellyttää jäsenvaltioissa sen seuraamista, että verotettavasta tulosta tehtävät vähennykset tai yhteisöveroprosentin muutokset eivät vaikuta kansalliseen veron määrään niin, että vero alittaisi 15 prosentin vähimmäisveron määrän. Koska veropohja lasketaan tilinpäätöksestä tietyin muutoksin, **kansallisesti on suositeltavaa säätää tai ainakin selvittää mahdollisuutta säätää myös kotimaisesta täydennysverosta, joka voidaan siis periä jälkikäteen, jos ulkomainen täydennysvero olisi tulossa maksuun. Näin voitaisiin myös jälkikäteen estää tulojen verotusoikeuden siirtyminen ulkomaille ja säilyttää verotusoikeus Suomessa.**

2.1.2 Sääntelyn toteuttaminen direktiivillä

Ehdotetun direktiivisääntelyn voidaan katsoa yleensä ottaen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaateiden mukainen. Direktiivisääntelyllä rajoitetaan jäsenvaltioiden välistä verokilpailua yhteisöverokannoilla ja tämän voidaan katsoa edistävän sisämarkkinoihin liittyvää resurssien tehokasta kohdentamista. Toissijaisuusperiaatteen voidaan katsoa täyttyvän

tilanteessa, koska OECD:n lausuman hyväksyneet valtiot eivät ole sitoutuneet toteuttamaan Pilari 2 sääntelyä. Ilman direktiivisääntelyä olisi mahdollista, että kaikki jäsenvaltiot eivät toteuta sääntelyä.[2] Edellä mainittujen periaatteiden osalta erityisen ongelmallista voi kuitenkin olla direktiiviehdotuksen soveltaminen kotimaisiin tilanteisiin. Direktiivisääntely tarkoittaa myös kansallisen verotuksellisen toimivallan siirtämistä Euroopan unionille (EU). Tätä voidaan kuitenkin perustella tavoitteella implementoida OECD:n Global anti-Base Erosion -säännöstö (GloBE) jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti, kuten jäljempänä todetaan. **Ongelmallinen voi kuitenkin olla direktiiviehdotukseen sisältyvä laiminlyönnistä määrättävä hallinnollinen sanktio.** Tähän liittyviä ongelmia on tarkasteltu U-kirjeen sivuilla 14 ja 15.

Direktiiviehdotuksen tavoite, että kaikki yhteisöt maksavat kohtuullisen veron voitoista, jotka ovat syntyneet toiminnoista EU:ssa, **on perusteltu ja asianmukainen**. Myös tavoite OECD:n GloBE -säännösten yhdenmukaiseen ja johdonmukaiseen implementointiin jäsenvaltioissa on perusteltu. Tämän tavoitteen osalta on kuitenkin otettava huomioon muun muassa eri jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön erot, jotka vaikuttavat esimerkiksi minimiverokannan vertailussa käytettävän efektiivisen veroasteen laskentaan. Tältä osin on **tärkeää arvioida jatkovalmistelussa, onko direktiiviehdotuksessa jäsenvaltioiden, kuten Suomen osalta, riittäviä joustoja.** Suomessa esimerkiksi yritysjärjestelyissä, kuten sulautumisissa ja jakautumisessa, vahvistetut tappiot voivat siirtyä vastaan ottavalla yhtiölle (tuloverolaki, 1535/1992, 123 §). Vastaavaa säännöstä ei ole kaikissa valtioissa ja tällä voinee olla vaikutusta efektiivisen veroasteen laskentaan. Lisäksi direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa **on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että yritysten hallinnollinen taakka on mahdollisimman pieni**.

Direktiiviehdotuksessa implementoidaan Pilari 2 -hankkeesta vain kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävät säännökset Income Inclusion Rule (IIR) ja Under Taxed Payments Rule (UTPR), joita kutsutaan yhdessä GloBE -säännöiksi. **Hankkeeseen kuuluva Subject to Tax Rule (STTR) toteutetaan verosopimusmääräyksin ja se liittyy lähdevaltioiden verotukseen. STTR-määräys on perusteltua toteuttaa verosopimusmääräyksin ja jättää jäsenvaltioiden toimivaltaan, johon verosopimukset muutoinkin kuuluvat myös EU-oikeuden näkökulmasta.**

Direktiiviehdotuksessa todetaan, että siinä noudatetaan OECD:n GloBE -mallia. Tämä on erittäin tärkeää, jotta säännökset ovat yhteensopivia ja EU:n tai jäsenvaltioiden kansainvälinen kilpailuasema yritysten sijoittautumispäätöksissä ei ole muita valtioita tai oikeudellisia alueita heikompi. Jatkovalmistelussa onkin muun muassa artiklakohtaisessa tarkastelussa **syytä kiinnittää huomiota siihen, että OECD:n mallia noudatetaan tarkasti kuitenkin ottaen huomioon EU-oikeuden vaatimukset**.

[2] Ks. Euroopan unionin toimivallasta laajemmin ja direktiivisääntelyn suhteesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen esim. *English, Joachim – Becker, Johannes*, Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 224, Working Paper-Reihe der AK Wien, Juli 2021, s. 41-48.

2.1.3 Ehdotuksen vaikutusarvio

Direktiiviehdotuksen johdannossa todetaan, että siihen ei sisälly vaikutusarviota. Taloudellisen vaikutusarvion osalta viitataan OECD:n arvioon vuodelta 2020. Tätä perustellaan sillä, että kaikki EU-valtiot ovat jo sitoutuneet Pilari 2 ratkaisuun ja asia on poliittisesti kiireellinen.

Yleensäkin direktiiviehdotuksissa olisi kuitenkin tärkeä olla taloudellinen vaikutusarvio niin koko EU:n kuin yksittäisten jäsenvaltioiden osalta silloin, kun direktiivillä muutetaan kansallista verolainsäädäntöä.[3] Verolainsäädännön yksi keskeinen tavoite on fiskaalinen, joten taloudellinen vaikutusarvio on olennainen osa kansallista verolainsäädännön valmistelua ja direktiivit implementoidaan kansallisella lainsäädännöllä. Suomessa direktiiviehdotuksen aikanaan implementoivaan hallituksen esitykseen on sisällytettävä vaikutusarvio. U-kirjeessä (s. 16) on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että OECD:n vaikutusarvioihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia.

2.2 Direktiiviehdotuksen tarkastelu

2.2.1 Soveltamisala ja vapautussäännökset

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että säännökset ulotetaan myös kansallisiin konserneihin (”large-scale domestic group”), jotka täyttävät soveltamisalalle asetetun 750 miljoonan euron konsolidoidun liikevaihdon vaatimuksen (artikla 2). Tähän ovat direktiiviehdotuksen mukaan syynä EU:n perusvapaudet, joissa kansallisia ja rajat ylittäviä tilanteita ei yleensä voida asettaa erilaiseen asemaan. Tällainen **sääntely merkitsee huomattavaa hallinnollisen taakan lisäystä myös kansallisissa tilanteissa, joten jatkovalmistelussa on erittäin tärkeä vielä selvittää, onko sääntelyn soveltaminen kansallisiin tilanteisiin välttämätöntä perusvapauksien takia.**

OECD:n määräykset eivät sovellu tilanteisiin, joissa verovelvollisella ei ole ulkomaista läsnäoloa. Direktiiviehdotuksen soveltuminen puhtaasti kansallisiin konserneihin on myös siksi ongelmallinen, että se saattaa merkitä kansallisen veroasteen nousua soveltamisalaan kuuluvissa konserneissa. Suomen osalta tällä ei kuitenkaan liene suurta merkitystä olettaen, että soveltamisalaan kuuluvien kansallisten konsernien direktiiviehdotuksen mukaan laskettu efektiivinen veroaste ylittää vähimmäisveroasteen. **Ehdotus merkitsee kuitenkin jäsenvaltioiden kansalliseen yhteisöverotasoon puuttumista EU-sääntelyllä ja se kaventaa myös verotusta talouspolitiikan välineenä**, kuten U-kirjeessäkin todetaan (s. 12). Yksityiskohtana voidaan mainita, että sääntelyllä voi olla vaikutuksia mahdollisuuksiin käyttää verotusta esimerkiksi innovaatioiden tukemiseen. Lisäksi direktiiviehdotuksen soveltaminen EU:ssa kansallisiin konserneihin asettaa jäsenvaltioissa toimivat kansalliset soveltamisalaan kuuluvat konsernit eri

[3] Ks. vaikutusarvioiden tärkeydestä myös edellä alaviitteessä 2 mainittu artikkeli *English – Becker* s. 47 ja 48 sekä siinä mainitut lähteet.

asemaan kuin muissa GloBE-määräyksiä soveltavissa valtioissa olevat kansalliset konsernit, jos niihin ei OECD:n mallin mukaisesti sovelleta GloBE-säännöksiä. Tästä voi syntyä kilpailuhaitta EU:n jäsenvaltioille.

Artiklan 29 de minimis -säännös on perusteltu. Samoin kansainvälisten konsernien vapautus viitenä ensimmäisen toimintavuotena on perusteltu (artikla 47). Vapautussäännöksen soveltamisalan määrittelyn selkeyteen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa lainsäädännön ennustettavuuden turvaamiseksi. On tärkeää, että vastaavaa viiden vuoden vapautusta sovelletaan artiklan 50 mukaisesti myös soveltamisalaan kuuluviin kansallisiin konserneihin. Artikla 50 lieventää osaltaan edellä kerrottuja EU:ssa toimivien soveltamisalaan kuuluvien kansallisten konsernien kilpailuhaittoja.

2.2.2 Eräitä määritelmiä ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Yleensä ottaen jatkovalmistelussa on tärkeä säännösten selkeyden ja ennustettavuuden takia kiinnittää huomiota siihen, että määritelmät ovat selkeitä ja kattavia. Seuraavassa on joitain esimerkkejä määritelmien selkeyttämistarpeesta:

- Direktiiviehdotuksessa (artikla 2 kohta 3.(a)) soveltamisalasta vapautetaan muun muassa valtiolliset yhtiöt (”governmental entity”). Valtiollinen yhtiö olisi tärkeä määritellä direktiiviehdotuksen artiklassa 3.
- Direktiiviehdotuksen artiklan 3 kohdassa (7) määritellään *”fiscal year”*. Kohdassa viitataan myös siihen, että efektiivinen ja top up -vero lasketaan tältä ajalta. Tältä osin olisi tärkeää jatkovalmistelussa miettiä, miten tämä määritelmä on suhteessa Suomen lainsäädännössä määriteltyyn verovuoteen erityisesti silloin, kun verovuosi muodostuu kansallisessa lainsäädännössämme samana kalenterivuotena päättyneestä useammasta tilikaudesta (laki verotusmenettelystä, 1558/1995, 3.2 §).
- *”Ultimate parent entity”* (UPE) määritellään artiklan 3 kohdassa 11. Määritelmässä otetaan huomioon sekä välitön että välillinen omistus. Välillisen omistuksen osalta on tärkeä täsmentää, lasketaanko se esimerkiksi suhteellisena osuutena.

Kuten direktiiviehdotuksen johdannossa todetaan väliyhteisösäännöksillä voi olla vaikutusta IIR-säännökseen. Väliyhteisösäännösten soveltuessa yleensä matalan verotuksen valtiossa olevan yhtiön koko tulos tai tietyt tulot verotetaan joko suoran tai välillisen omistajan kotivaltiossa. Omistaja voi Suomen väliyhteisösääntelyssä olla yhteisö tai luonnollinen henkilö. Direktiiviehdotuksen johdannossa ja artiklan 23 kohdassa 3 viitataan vain välittömän tai välillisen emoyhtiön kirjanpitoon sisällyttämään väliyhteisöveroon, mutta kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi myös luonnolliselle henkilölle määrätty väliyhteisövero olisi otettava huomioon. Sinänsä eri valtioiden kansallisia väliyhteisösäännöksiä voidaan soveltaa samanaikaisesti ja väliyhteisövero voidaan määrätä myös luonnolliselle henkilölle. **On tärkeä varmistaa direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa, että väliyhteisösääntelyssä määrätty vero otetaan huomioon IIR-säännöstä sovellettaessa, jotta soveltamisalaan kuuluva konserni ei joudu maksamaan veroa useaan kertaan.**

2.2.3 Voimaantulo ja soveltamisaikataulu

Direktiiviehdotuksen mukaan sen on tarkoitus tulla pääosin voimaan 31.12.2022 ja sovellettavaksi 1.1.2023. Tämä vastaa OECD:n 8.10.202l päivätyssä lausumassa esitettyä aikataulua.

Ottaen huomioon direktiiviehdotukseen sisältyvien säännösten laajuuden ja monimutkaisuuden olisi tärkeää, että voimaantulo- ja soveltamisajankohtaa siirrettäisiin ainakin vuodella eteenpäin. Voimaantulon lykkääminen mahdollistaisi direktiivin käsittelylle EU:ssa ja myös kansallisen lainsäädännön valmistelulle vähän pidemmän ajan, joka sekin olisi tiukka, mikäli voimaantuloa ja soveltamista lykättäisiin vuodella. Lisäksi sekä soveltamisalaan kuuluvilla verovelvollisilla että Verohallinnolla olisi ehdotettua pidempi aika toteuttaa uuden sääntelyn vaatimat järjestelyt. Muutosten suuruusluokkaa arvioitaessa on syytä muistaa, että ETR:n laskennassa käytettävä tulo (”qualifying income”, Ehdotuksen luku III) lasketaan tilipäätöksen pohjalta huomioon ottaen siihen direktiiviehdotuksessa sallitut oikaisut. Kyse on siis merkittävästä muutoksesta nykyiseen yhteisöveron verotettavan tulon määrittämiseen verrattuna.

Direktiiviehdotuksen voimaantulo- ja soveltamisaikataulussa on myös syytä ottaa huomioon, miten OECD:n Pilari 2 -määräyksiä ollaan implementoimassa EU:n ulkopuolisissa valtioissa ja oikeusalueilla. Samanaikainen globaali implementointiaikataulu edesauttaa minimoimaan sääntelyn negatiiviset vaikutukset yleensä ja myös yksittäisten valtioiden verotukselliseen kilpailuasemaan. OECD:n Pilari 2:lle asettava toteutusaikataulu on erittäin tiukka ja saattaa hyvinkin olla, että useat valtiot eivät kykene noudattamaan sitä.

3 U-kirjeessä esitetty valtioneuvoston kanta

U-kirjeessä esitetystä kannasta voidaan nostaa erityisesti esille muutama kohta. Kuten kannassa todetaan, jatkovalmistelussa on tärkeä arvioida EU:n vapausoikeuksien suhdetta vähimmäisverosääntelyn soveltamiseen puhtaasti kotimaisiin konserneihin. Tätä on käsitelty lausunnossani edellä kohdassa 2.2.1.

Direktiiviehdotuksen soveltamisajankohtaa on tärkeä myöhentää direktiiviehdotuksessa esitetystä ainakin vuodella, kuten totean lausuntoni kohdassa 2.2.3. Sääntelyn soveltaminen pääosin vuoden 2023 alusta on epärealista niin verovelvollisten kuin Verohallinnon näkökulmasta. Lisäksi ehdotettu soveltamisaikataulu jättää erittäin vähän aikaa ehdotuksen käsittelyyn neuvoston työryhmässä ja kansalliselle lainvalmistelulle. Aikataulua arvioitaessa on myös tärkeä ottaa huomioon, että on hyvinkin mahdollista, että Pilari 2 lausuman allekirjoittaneet muutkaan kuin EU-valtiot eivät käytännössä kykene saattamaan sääntelyä voimaan OECD:n esittämässä aikataulussa.

Valtioneuvoston kannassa esitetyn lisäksi olisi toivottavaa ottaa huomioon myös edellä lausunnossani esille nostamiani seikkoja. Erityisesti olisi arvioitava sääntelyn vaikutusta verotukseen talouspolitiikan välineenä; tuotava esille tarve pyrkiä minimoimaan sääntelystä syntyvä hallinnollisen taakan lisäys niin verovelvollisille kuin Verohallinnolle; kiinnitettävä huomiota

direktiiviehdotuksen selkeyteen ja tulkinnanvaraisuuden minimointiin; arvioitava huolella jatkovalmistelussa kansallisesta täydennysverosta säätämistä Suomessa; ja jatkovalmistelussa arvioitava huolella laiminlyöntiseuraamuksia.