22.2.2022

Timo Viherkenttä
Professor of Practice

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto

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

Kansainvälisen yritysverotuksen uudistaminen on kohdistunut viime vuosina erityisesti järjestelmän piirteisiin, jotka mahdollistavat verotuksen jäämisen joskus huomattavan matalaksi. Verotuksen tasoerot ovat sinänsä luonnollinen ilmiö, kun yritysverotus on pääosin kansallisvaltioiden päätöksentekovaltaan kuuluva asia. Asiantilaan liittyy kuitenkin ongelmia erityisesti siksi, että valtioiden päätöksillä on merkitystä myös muille valtioille. Tällaisten ongelmien lieventäminen vaatii kansainvälistä yhteistyötä. Nyt OECD:n piirissä valmistellut ratkaisut, joihin esillä oleva direktiiviehdotus perustuu, edustavat poikkeuksellisen laajaa tällaista koordinaatiota.

Euroopan unionissa nyt kysymyksessä oleva ehdotus on jatkoa viime vuosien linjaan, jossa painopisteenä on myös ollut pyrkimys rajoittaa pitkälle menevää kansainvälistä verosuunnittelua.

Valtioneuvosto pitää verotuksen vähimmäistasoa toteuttavan direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja kannattaa globaalin minimiverosääntelyn implementointia direktiivillä. Tämän linjan puitteissa kirjelmässä esitetään osin varauksellisia kommentteja joistakin ehdotuksen kohdista sekä aikataulusta.

Pidän valtioneuvoston peruslinjauksia kannatettavina ja kirjelmää laadukkaasti kirjoitettuna. Vähimmäisverohanke on hyvin tärkeä ja Suomen tulee tukea ehdotuksen ripeää käsittelyä ja hyväksymistä neuvostossa, vaikka sääntelyä voidaan pitää raskaana. Ehdotus on hyvin juridis-tekninen ja olisi hyvä, ettei Suomen kantoja kiinnitettäisi eduskuntakäsittelyssä tavalla, joka vaikeuttaisi ehdotuksen hiomista neuvostossa. Ehdotettu voimaansaattamisaikataulu on hyvin tiukka, mutta käsillä olevassa globaalissa asetelmassa pidän perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan Suomi voi aikataulun hyväksyä.

Vähimmäisveron ja direktiivin tarpeellisuudesta

Käsitys, jonka mukaan nykyinen kansainvälinen yritysverojärjestelmä antaa osin liian pitkälle meneviä mahdollisuuksia hyvin matalaan verotukseen, on varsin laajasti omaksuttu. Perusteettomia veroetuja on karsittu viime vuosina OECD:n BEPS-hankkeen ja useiden EU-direktiivien avulla. Kun pistemäiset keinot eivät näytä riittävästi tehonneen, OECD:n ja G20-ryhmän piirissä on päädytty valmistelemaan yhtäältä kansainvälisen toiminnan minimiveroa (ns. Pilari 2) ja toisaalta veropohjan siirtämistä enemmän niin sanotuille markkinavaltioille (Pilari 1). Hankkeen laajaa kannatusta kuvaa, että jo noin 140 valtiota on antanut tukensa perusratkaisuille.[1]

Vähimmäisveron keskeisenä toteutustapana OECD:n mallissa on emoyhtiölle määrättävä täydennysvero, kun yritysryhmään kuuluvien yksiköiden efektiivinen veroaste jossakin valtiossa jää alle 15 prosentin. Kokonaisuus sisältää eräitä tämän rinnalla olevia toimia. Täydennysvero vie järjestelmää *pääomanvientineutraliteetin* suuntaan, kun ulkomaille ja kotimaahan tehtävien investointien verotus lähtökohtaisesti lähentyy. Etenkin amerikkalaisessa tutkimuksessa on vanhastaan korostettu pääomavientineutraliteetin tuomia tehokkuusetuja.

OECD-hankkeessa ja direktiiviehdotuksessa ei kuitenkaan päädytä kovin lähelle täyttä pääomavientineutraliteettia, koska 1) ratkaisut koskevat vain suurehkoja (liikevaihto > 750 miljoonaa euroa) konserneja, 2) 15 prosentin vero on matalampi kuin useimpien valtioiden yleinen yhtiövero ja 3) malliin sisältyy *substanssiperusteinen poikkeus*. Viimeksi mainittu työvoimakustannuksiin ja aineelliseen omaisuuteen perustuva lievennys vähentää tuntuvasti sääntelyn merkitystä perinteisiin tuotannontekijöihin perustuvassa liiketoiminnassa. Tämän toteaminen jää ehkä hieman laimeaksi valtioneuvoston kirjelmässä.

Direktiiviehdotuksella pyritään saattamaan Pilari 2 -ratkaisu voimaan Euroopan unionissa yhdenmukaisella tavalla. Direktiivireitin tarpeellisuudesta on esitetty erilaisia mielipiteitä. Olisi sinänsä mahdollista, että kukin jäsenvaltio toteuttaisi vähimmäisveron itsenäisesti. Direktiiviratkaisu kuitenkin yhdenmukaistaa sääntelyä unionin alueella ja on ehkä myös omiaan varmistamaan täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivi vahvistanee myös vähimmäisveron iskunkestävyyttä EU:n perustamissopimuksista, etenkin sijoittautumisvapaudesta ponnistavaa kysymyksiä vastaan. Käsitykseni mukaan direktiivin antamiselle on EU-oikeudellisesti riittävät perusteet huolimatta tietynlaisesta fraseologisuudesta asian ympärillä (”EU:n alueella on tarve strategiseen yhteiseen lähestymistapaan ja koordinoituihin toimiin, jotta sisämarkkinoiden toimintaa parannetaan ja

[1] Viime vuosien kehitystä on tarkasteltu yleisesti mm. artikkeleissa *Timo Viherkenttä*, Quo vadis, kansainvälinen verotus? Verotus 5/2020, 567–577, ja *Matti Urpilainen*, Kansainvälinen vero-oikeus murroksessa: sääntelyalan modernisoitumisen askelmerkkejä, Lakimies 7–8/2021, 1312–1332.

maksimoidaan tosiasiallisen minimiverotuksen positiiviset vaikutukset"). Vaikka direktiivitien valitsemiseen saattaa olla vaikutusta myös komission institutionaalisilla ambitioilla, pidän direktiivin kautta etenemistä kaikkiaan asianmukaisena.[2]

Direktiiviehdotuksen teksti vastaa pitkälle OECD:n piirissä valmisteltuja mallisääntöjä. Tätä on laajasti pidetty tärkeänä. Siitä onkin hyötyä, jos säännökset ovat hyvin samanlaiset eri maissa. Koko hankkeen tavoitteiden kannalta ei kuitenkaan ole täysin kriittinen asia, että sääntely on globaalisti identtistä (sekään, että osa valtioista jää kokonaan ulkopuolelle, ei kaada hanketta). En korostaisikaan yhtä ehdottomasti kuin kirjelmä pyrkimystä OECD-mallin ja direktiivin erojen poistamiseen jatkokäsittelyssä. Etenkin jos neuvoston keskusteluissa löydetään joissakin yksityiskohdissa selkeyttäviä tai yksinkertaistavia ratkaisuja, niitä ei tulisi jättää toteuttamatta pelkästään siitä syystä, että ratkaisu poikkeaisi OECD:n mallisäännöistä.

Kotimaisia konserneja koskevat ehdotukset

Direktiiviehdotus soveltuisi konserniyksiköihin, jotka sijaitsevat EU:n alueella ja ovat osa monikansallista konsernia tai kotimaista konsernia, jos monikansallisen tai kotimaisen konsernin liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena neljästä peräkkäisestä vuodesta.

OECD:n mallisäännöissä emoyhtiön täydennysvero koskee vain tilanteita, joissa konsernin emoyksikkö ja matalasti verotettu tytäryksikkö sijaitsevat eri valtioissa. Direktiiviehdotus soveltuisi myös monikansallisten konsernien suomalaisten emoyksiköiden kotimaisiin tytäryhtiöihin ja siirtymäajan jälkeen myös puhtaasti kotimaisiin suuriin konserneihin, mikäli ne täyttäisivät muutoin direktiiviehdotuksen soveltumisen edellytykset. Näillä poikkeuksilla OECD-malliin vältettäisiin ehdotuksen mukaan se, että kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden välillä olisi syrjivää kohtelua ja varmistettaisiin yhdenmukaisuus EU:n perusvapauksia koskevan primäärioikeuden kanssa.

Kirjelmässä pohditaan erityisen laajasti näitä ehdotukseen sisältyviä osin tai täysin kotimaisia tilanteita. Tämä on aiheellista sekä asian merkityksen vuoksi että sen takia, että nämä elementit ovat olennaisimmat poikkeukset OECD:n mallisäännöistä. Asiaan liittyy niin oikeudellisia kuin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Viimeksi mainittuihin sisältyy se, että kansalliseenkin toimintaan tulisi vähän keittiön kautta uusi vähimmäisvero, joskin se koskisi vain suurehkoja konserneja.[3] On huomattava, että 15 prosentin vähimmäisvero voi tulla sovellettavaksi, vaikka nimellinen yhtiöverokanta on korkeampi, jos efektiivinen verotus jää alle minimitason verotettavan tulon laskennan elementtien tai verosta tehtävien vähennysten vuoksi.

[2] Direktiiviin sisältyy myös komissiolle annettava toimivalta arvioida verotukseen suoraan vaikuttavalla tavalla kolmansien valtioiden lainsäädäntöä. Vaikka tällainen valtuutus voidaan unionin verolainsäädännössä antaa vain jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä, tällainen lainsäädäntövallan delegointi on aina harkittava tarkoin myös siksi, että valtuutuksen kumoaminen edellyttää neuvostossa määräenemmistöä. Ehdotuksessa liikutaan mielestäni lähellä hyväksyttävän delegoinnin rajoja, mutta pidän kirjelmän tavoin perusteita riittävinä.

[33] En pidä yleisesti hyvänä yhteisöveron tason riippuvuutta yhteisön tai konsernin koosta. Tässä tapauksessa sitä kuitenkin puoltaa järjestelmän raskaus ja monimutkaisuus.

Kansallisiin tilanteisiin ulottumisen primäärioikeudellisten perustelujen taustalla on se, että unionin tuomioistuin on tulkinnut sijoittautumisvapautta huomattavan tiukasti vähimmäisveroa muistuttavaa väliyhteisölainsäädäntöä koskien. Nyt ideana on näiden ongelmien välttäminen sillä, että minimivero ei koskisi vain rajat ylittäviä vaan myös kotimaisia tilanteita.

EU:n primäärioikeuden täsmälliset vaatimukset jäävät kirjelmässä osin avoimiksi, mikä on ymmärrettävää asian tulkinnanvaraisuuteen nähden. Kirjelmästä saa vaikutelman, että suomalaisten kansainvälisten konsernien kotimaisten tytäryhtiöiden osalta ehdotus on kaikkiaan hyväksyttävä. Direktiiviehdotuksen soveltumista puhtaasti kotimaisten konsernien tilanteeseen tulisi kirjelmän mukaan pyrkiä arvioimaan vielä tarkemmin EU:n primäärioikeuden valossa.

Juridista lisäanalyysia voidaan tehdä sekä jäsenvaltioissa että neuvoston käsittelyssä. Yksi mahdollisuus olisi, että neuvoston oikeuspalvelua pyydettäisiin arvioimaan asiaa. Mikään analyysi ei kuitenkaan tuo täyttä varmuutta tulkintaan, joka on viime kädessä unionin tuomioistuimen asia, jos kysymys sinne päätyy. Voitaneen arvioida, että ehdotukseen sisältyvät soveltamisalan laajennukset vähentävät EU:n primäärioikeuteen liittyviä riskejä. Toisaalta voi olla, etteivät direktiivi ja sen mukainen sääntely karahtaisi EU-oikeudellisiin seikkoihin ilman näitä laajennuksiakaan, semminkin kun EU-tuomioistuin näyttää suhtautuvan yksimielisesti päätettyihin direktiiveihin ymmärtäväisemmin kuin yksittäisten jäsenvaltioiden toimiin.

Kun kyseessä on epävarma EU-oikeudellinen tulkintakysymys, jota voidaan pyrkiä selvittämään lisää neuvoston käsittelyn kuluessa, en pidä ehdottoman ennakkokannan ottamista eduskuntakäsittelyssä tässä asiassa toivottavana.

Vaikutuksista

Direktiivillä on potentiaalisesti tuntuvia vaikutuksia yritysten verotukseen niin välittömästi kuin mahdollisesti myös välillisesti. Tähän nähden on valitettavaa, ettei direktiiviehdotukseen sisälly tämän nimenomaisen ehdotuksen vaikutusarvioita, vaan on lähinnä viitattu OECD:n sihteeristön selvitykseen vuodelta 2020.

Valtioneuvoston kirjelmässä on pyritty käsittelemään vaikutuksia mahdollisuuksien mukaan, mutta asia on erittäin vaikea. Jo niin sanottujen ensimmäisen kertaluvun vaikutusten arviointi on ongelmallista ja vielä paljon vaikeammaksi asia menee käyttäytymisvaikutusten vuoksi. Valtiovarainministeriön toukokuussa 2021 valtiovarainvaliokunnalle antamassa selvityksessä Suomelle Pilari 2:sta aiheutuvan staattisen verotuoton lisäyksen arvioitiin olevan 113–139 miljoonaa euroa vuoden 2016 tasossa (2,5–3,0 prosenttia yhteisöverotuotosta).

Kirjelmän mukaan näitä arvioita verotuottojen lisäyksistä ei voida pitää täysin luotettavina. Asia on varmasti näin. Arvioon ei myöskään sisälly sen vaikutusta, että osa yrityksistä voinee jossain määrin verosuunnittelun avulla vähentää direktiivistä aiheutuvaa verotuksen kiristymistä. Toisaalta vaikutusarvio ei pidä ainakaan täysimääräisesti sisällään siirtohinnoitteluhyötyjen vähenemisen vaikutuksia. OECD-mallia käsitelleet laskelmat eivät myöskään luonnollisesti sisällä niitä kotimaisia tilanteita, joita OECD-ratkaisu ei koske.

En kuitenkaan arvioisi direktiiviehdotusta Suomea koskevien staattisten verotuottovaikutusten perusteella vaan olennaisempaa on kansainvälisen yritysveroarkkitehtuurin kokonaisuus.

On ilmeistä, että direktiivi lisäisi hallinnosta rasitusta niin Verohallinnossa kuin yrityksissäkin. Syntyvää hallinnollista lisätyötä on pidettävä merkittävänä miinuspuolena ehdotetussa sääntelyssä ja lieventävä asianhaara on oikeastaan vain se, että järjestelmä koskisi vain suurehkoja konserneja, joilla on käytettävissä tai saatavissa asian vaatimat resurssit. Kirjelmässä luonnehditaan syntyvää lisärasitusta synkästi, mutta ehkä oikein siten, että ”voidaan arvioida, että sääntelyn käyttöönotosta aiheutuisi sekä verovelvollisille että Verohallinnolle mahdollisesti erittäin huomattavaa hallinnollista taakkaa”.

Lopuksi

OECD:n malli tai direktiiviehdotus eivät merkitse yleistä minimiveroa yhtiöille, mutta niissä on sen piirteitä ja uudistukset voivat myös välillisesti viedä siihen suuntaan. Joissakin matalan yhtiöverokannan maissa on suunniteltu yleisen verokannan nostamista 15 prosenttiin, koska osassa tilanteita verotulot voisivat muuten valua muihin maihin. Lisäksi tytäryhtiövaltiot voivat asettaa täydennysveroja tilanteissa, joissa vaihtoehtona olisi verotus toisessa valtiossa. Intoa yleisten yhtiöverokantojen nostamiseen matalan verotuksen maissa laajasti 15 prosentin tasolle vaimentanee OECD-mallin ja direktiiviehdotuksen substanssiperusteinen poikkeus.

OECD:n ratkaisut ja direktiiviehdotus merkitsevät suurten yritysten verotuksen muodostumista entistäkin monimutkaisemmaksi. Tämä on sinänsä ikävä kehityssuunta. Toimenpiteet ovat kuitenkin kansainvälisesti laajasti hyväksytty yritys puuttua nykyjärjestelmän ilmeisiin epäkohtiin. Kansainvälisten yritysten verotuksen taso vaihtelee suuresti ja nykyjärjestelmä tarjoaa osalle yrityksistä liian hyvät mahdollisuudet välttää normaalitasoinen verotus. Tällä on kielteisiä vaikutuksia ennen kaikkea fiskaalisesti, mutta myös yritysten tasapuolisen kilpailun kannalta. Kansainvälisen yritysverotuksen kehittämistavoitteena tulee olla järjestelmä, jossa perusteettomat veroedut estetään tehokkaasti, mutta verotuksen yleinen taso ei nouse liian korkeaksi.

Tässä kokonaisuudessa direktiiviehdotusta on pidettävä ongelmineenkin tärkeänä hankkeena kansainvälisen yritysverotuksen epäkohtien lieventämisessä. Tavoitteena oleva hyväksymisen ja voimaansaattamisen aikataulu on todella tiukka eikä OECD-mallin implementointi etene välttämättä eri puolilla maailmaa sujuvasti. Pidän silti perusteltuna, että neuvostossa edetään ehdotuksen käsittelyssä ja hyväksymisessä määrätietoisesti. Asian yleisesti suuren merkityksen vuoksi käsittely ei saisi jumiutua yksityiskohtiin, vaikka ehdotus ei olekaan ongelmaton ja direktiivin myöhempi muuttaminen on raskas prosessi. Myöskään ei ole aihetta odottaa Pilari 1:n etenemistä, mitä jotkin jäsenvaltiot ovat vilauttaneet. EU ei voi olla tässä asiassa jarruna eikä Suomi voi olla sitä EU:n neuvostossa. On ilmeistä, että OECD:n Pilari 2:n täytäntöönpano leviää käsiin, jos eri puolilla jäädään odottamaan, mitä muut tekevät tai miten muut pyrkimykset etenevät.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574