VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
Lauri Luukkonen

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
14.2.2024

Monenvälinen yleissopimus Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi
O 2/2024 vp

Mahdollisen Amount A-verotuksen käyttöönottoon syytä varata riittävästi aikaa

Lausuntona verojaostossa käsiteltävänä olevaan valtiovarainministeriön selvitykseen valtiovarainvaliokunnalle monenvälisestä yleissopimuksesta Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi, esitän Verohallinnon puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Nykyiset valtioiden väliset verosopimukset rakentuvat yritysverotuksen osalta periaatteelle, jonka mukaan verotusoikeuden muodostumisen lähtökohtana on fyysinen läsnäolo. Nyt tarkasteltavan yleissopimuksen tavoitteena onkin jakaa yritystulon verotusoikeutta osaksi uudelleen siten, että todella suurten konsernien markkinavaltiot eli valtiot, joissa on kuluttajia tai käyttäjiä, saisivat nykyistä enemmän verotusoikeutta. Sopimuksella luodaan myös yhtenäinen kansainväline ratkaisu suurimpien konsernien osalta verotusoikeuden uudelleen jakamiseksi ja estetään muut kansalliset digitaalisen liiketoiminnan verot.

Kyse on jälleen valtavan suuresta kansainvälisen verotuksen muutoksesta. Käytännössä luodaan täysin uudenlainen verojärjestelmä uusine laskusääntöineen verotuksen piiriin kuuluville konserneille. Säännöt paitsi jakavat verotusoikeutta niin niiden puitteissa myös jaetaan valtioille velvollisuutta poistaa kaksinkertaista verotusta, jota syntyisi tilanteessa, jossa luodaan valtioille uutta verotusoikeutta. Säännöt sekä niiden kautta luotavat menettelyt ja hallinnolliset prosessit ovat erittäin yksityiskohtaisia ja monimutkaisia.

Valtiovarainministeriö on katsonut selvityksessään tarkoituksenmukaiseksi, että Suomi on valmiudessa allekirjoittamaan Pilari 1:n Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen kansainvälisen ratkaisun saavuttamiseksi. **Verohallinto keskittyy lausunnossaan erityisesti mahdollisen uuden verojärjestelmän käyttöönoton vaikutuksiin, haasteisiin sekä aikatauluun.**

Ehdotetun sopimuksen vaikutuksista

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin on kuvattu asianmukaisesti valtiovarainministeriön selvityksessä. Verohallinnon vuosittaisten resurssitarpeiden näkökulmasta keskeiseksi muodostuu se, kuinka paljon suomalaisia konserneja olisi uuden verotuksen piirissä ja toimiiko Verohallinto niin sanottuna vastaavana Verohallintona (jolla esimerkiksi oikeusvarmuusprosessien osalta on vetovastuu) sekä kuinka työläiksi kansainväliset prosessit lopulta muodostuvat. Erityisesti sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien konsernien liikevaihtorajan mahdollinen tuleva laskeminen (nyt 20 miljardia

euroa, tulevaisuudessa mahdollisesti 10 miljardia euroa) voi tarkoittaa Verohallinon näkökulmasta vastaavana Verohallintona toimimista, mikä lisää hallinnollista työtä.

Siitä riippumatta, että vaikka uudenlainen verotus koskettaisi vain rajallista joukkoa verovelvollisia (kaikkein suurimmat ja kannattavimmat globaalit konsernit), ei tämä sellaisenaan merkittävästi vaikuta käyttöönoton vaatimiin resursseihin Verohallinnossa. Joka tapauksessa täysin uudenlainen verojärjestelmä tulee sisäistää sekä tehdä tämän edellyttämät toimenpiteet kuten järjestelmämuutokset, ohjeistukset, sitoutuminen kansainvälisiin prosesseihin ja niin edelleen.

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, valtiovarainministeriön selvityksessä on arvioitu, että verotuottoja kasvattava vaikutus olisi muutaman kymmenen miljoonan euron luokkaa vuosittain. Selvityksessä todetaan myös, että Verohallinto on laskenut, että verotuottojen lisäksi myös veromenetyksiä voi aiheutua, mikäli Suomelle syntyy myös velvollisuus poistaa kaksinkertaista verotusta uuden järjestelmän puitteissa. Kuten selvityksessäkin todetaan, myös Verohallinto korostaa, että näihin arvioihin on liittynyt huomattavia epävarmuuksia.

Verohallinto korostaa, että Amount A -verotus edellyttää sellaista korkean tason osaamista, jota voi olla käytännössä vaikeasti saatavissa. Onkin huomattava, että Amount A -verotukseen kuuluvat tehtävät, kuten kansainvälinen yhteistyö, oikeusvarmuusmenettelyt ja Suomen verotuksellisten intressien valvominen, tulevat sitomaan resursseja käytännössä muusta työstä, jota Verohallinnossa tehdään.

<u>Uudistuksen aikataulusta</u>

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että Amount A -verotuksen käyttöönotto edellyttäisi huomattavia muutoksia kansalliseen verolainsäädäntöönkin. Koska Amount A:n sääntely on erittäin yksityiskohtaista, sen toteuttamista varten on varattava riittävästi aikaa. Sääntelyyn tulee liittymään paljon tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan paljon täsmennyksiä niin lainsäädännön tasolla kuin Verohallinnon ohjeistuksessakin, Amount A -verotukseen liittyy täysin uudenlaista kansainvälistä yhteistyötä ja prosesseja. Työ kansainvälisillä foorumeilla tulee myös jatkumaan edelleen, mikä tarkoittaa, että jos muutoksia tai täsmennyksiä tai prosesseista sopimista tapahtuu edelleen samaan aikaan kun kansalliseen käyttöönottoon tulisi valmistautua, vaikeuttaa tämä uuden verojärjestelmän käyttöä.

Erityisesti kansainvälisten konsernien vähimmäisveron käyttöönoton yhteydessä (OECD:n Pilari 2) saatujen kokemusten perusteella käyttöönotto tulee tehdä hallitusti ja kiireettä. Tilanne vähimmäisveron osalta on se, että meillä on voimassa tällä hetkellä kansallinen laki, jota sovelletaan jo 2024, mutta edelleen OECD:stakin tulee uutta ohjeistusta asiaan, mikä vaikuttaa niin Verohallinnon toteutukseenkin kuin myös lainsäädäntöönkin, sikäli kuin lakimuutoksia edellytetään. Tulkinnallisia kysymyksiä on edelleen todella paljon ja näitä käsitellään myös OECD:n piirissä. **Tämän kaltainen tilanne ei ole kenenkään osapuolen näkökulmasta toivottava ja vastaavan kaltaista kiirettä kuin vähimmäisveron käyttöönotossa on tullut, tulisi ehdottomasti välttää Amount A-sopimuksen kanssa.**

Voimaantulosäännökset ovat hyvin monimutkaisia ja edellyttävät esimerkiksi aina USA:n mukaan lähtemistä sekä 30 valtiolta sopimuksen ratifiointia, ennen kuin sopimuksen voimaantuloajankohdasta voidaan päättää. Tämä tarkoittaa, että mahdollisen voimaantuloajankohdan täsmällinen ennakoiminen on mahdotonta ja omalta osaltaan tämä vaikeuttaa asiaan valmistautumista.

Verohallinto korostaakin, että sopimuksen edellyttämän kansallisen lainsäädännön valmisteluun sekä myös uudenlaisen verotuksen konkreettiseen käyttöönottoon tulisi varata kansallisesti riittävästi aikaa.

Lopuksi

Mahdolliseen käyttöönottoon liittyy myös paljon kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten teknisesti tämä tultaisiin toteuttamaan. Näitä ratkaisuja (niiden yksinkertaisuutta ja voidaanko esimerkiksi poimia tiettyjä elementtejä nykyisestä verojärjestelmästä) tulee punnita tarkemmin, mahdollisen käyttöönoton edetessä.

Lauri Luukkonen
Johtava asiantuntija