Valiokunnan lausunto VaVL 2/2024 vp– O 2/2024 vp

Valtiovarainvaliokunta

Monenvälinen yleissopimus Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi

Valtiovarainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiovarainvaliokunta on saanut valtiovarainministeriön perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen selvityksen monenvälisestä yleissopimuksesta Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:
- veroasiantuntija Jenni Kaltiokallio, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Anna Lehtimäki, valtiovarainministeriö
- johtava tutkija Seppo Kari, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- johtava asiantuntija Lauri Luukkonen, Verohallinto
- verojohtaja Anita Isomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry
- johtava veroasiantuntija Tomi Viitala, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Anton Falkenberg, Suomen Veroasiantuntijat ry
- OTT, dosentti Marianne Malmgrén
- professori Pekka Nykänen

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:
- Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Teknologiateollisuus ry

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Perheyritysten liitto ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Valtiovarainministeriön valtionvarainvaliokunnalle toimittama selvitys monenvälisestä yleissopimuksesta Pilari 1:n Amount A:n täytäntöönpanemiseksi liittyy OECD:ssa käynnissä olevaan kansainvälisen yritysverotuksen uudistamista koskevaan hankkeeseen (Addressing the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy), jonka taustalla on veropohjan rapautumista ja voitonsiirron estämistä koskeva ns. BEPS-hanke (Base Erosion and Profit Shifting). BEPS-hankkeen puitteissa katsottiin muun ohella aiheelliseksi tutkia, onko verotuksen sääntelyä tarpeen päivittää ottaen huomioon liiketoiminnan digitalisoituminen ja mahdollisuudet valtioiden rajat ylittävään liiketoimintaan ilman fyysistä sijoittautumista toimintavaltioon. Esillä ovat olleet myös huolet siitä, aiheuttavatko nykysäännökset BEPS-projektin muista toimenpiteistä huolimatta edelleen veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoa. Uudistamishanketta on käsitelty OECD:n/G20 Inclusive Framework on BEPS-kokoonpanossa (IF-kokoonpano).

Kansainvälisen yritysverotuksen uudistamishankkeeseen sisältyy kaksi työhaaraa, Pilari 1 ja Pilari 2. Näistä Pilari 1 sisältää kaksi alakokonaisuutta: verotusoikeuden osittaista uudelleen allokaatiota koskeva Amount A, jota nyt annettu selvitys koskee, sekä Amount B, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa markkinaehtoperiaatteen soveltamista rutiinijakelijoihin.

Selvityksen mukaisesti Amount A:n toteuttaminen edellyttää monenvälisen, tuloverotusta koskevan valtiosopimuksen tekemistä. Lokakuussa 2023 julkaistu monenvälisen yleissopimuksen sopimusteksti kuvaa tähän mennessä saavutetun yhteisymmärryksen Amount A:n teknisestä arkkitehtuurista. Jäsenet eivät kuitenkaan ole vielä hyväksyneet sopimustekstiä, eikä sopimusta ole vielä avattu allekirjoitukselle. Selvityksen mukaan tavoitteena on viimeistellä sopimusteksti maaliskuun 2024 loppuun mennessä ja järjestää ensimmäinen allekirjoitustilaisuus kesäkuun 2024 loppuun mennessä.

Monet valtiot ovat reagoineet liiketoiminnan digitalisoitumiseen säätämällä tai harkitsemalla säädettäväksi omia kansallisia veroja, jotka kohdistuvat digitaaliseen toimintaan. Yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista on vakauttaa kansainvälistä tuloverojärjestelmää siten, että päästäisiin eroon kansallisista veroista, jotka kohdistuvat digitaaliseen toimintaan. Monenvälisen yleissopimuksen soveltamisalaa ei ole rajattu kuitenkaan digitalouden toimijoihin.

Amount A:ta koskeva yleissopimus mahdollistaisi verotusoikeuden osittaisen uudelleen allokoinnin ja merkitsisi käytännössä sitä, että niin sanotut markkinavaltiot eli valtiot, joissa on esimerkiksi kuluttajia tai käyttäjiä, saisivat uuden, fyysisestä sijoittautumisesta riippumattoman verotusoikeuden tiettyyn osuuteen suurten ja voitollisten yritysten tulosta.

Seuraavassa on kuvattu valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esille tuotuja huomioita sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta ja ajankohdasta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemiset

Amount A:ta koskevan yleissopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että vähintään 30 valtiota on saattanut sopimuksen voimaan ja näiden valtioiden joukossa on riittävästi sellaisia valtioita, joissa sijaitsee sopimuksen soveltamisalaan oletettavasti tulevien konsernien emoyhtiöitä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esille epävarmuus Yhdysvaltojen mukaantulosta sopimukseen ja sen vaikutus koko sopimuksen voimaantulolle, ottaen huomioon, että sääntelyn soveltamisalaan kuuluvista emoyhtiöistä huomattava osa on Yhdysvalloista. Ylipäätään kuulemisessa on tuotu esille se, että sopimuksen toimimisen ja merkityksen kannalta on muutenkin olennaista, että mahdollisimman monet valtiot sitoutuvat sopimukseen ja erityisesti ne valtiot, joissa on soveltamisalaan kuuluvia emoyhtiöitä.

Useimmat kuultavista ovat tuoneet esille, että vaikka allekirjoittamiseen tulee valmistautua, Suomen ei tulisi kiirehtiä allekirjoituksen kanssa. Allekirjoituksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kannalta tärkeänä on pidetty muun muassa sitä, allekirjoittavatko keskeiset taloudellisesti merkittävät valtiot sopimuksen, ja sen selvittämistä, mitä seuraisi yleissopimuksen kariutumisesta ja mikä olisi Suomen kannalta myönteisin ratkaisu. Lisäksi on tuotu esille, että Suomen sitoutuminen sopimukseen ei tule vaikuttamaan sopimuksen voimaantuloon, ja että Suomelle odotettavissa oleva verotuotto ei ole syy kiirehtiä allekirjoittamista. Varauksellisen suhtautumisen syynä on esitetty myös yleissopimuksen monimutkaisuutta, yrityksille aiheutuvia kustannuksia sekä edelleen jäljelle jäävää kaksinkertaisen verotuksen riskiä. Tärkeänä on pidetty riittäviä ennakollisia ja jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja kansainvälisten veroriitojen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin osalta on myös tuotu esille tarve ottaa huomioon jo nykyinen OECD:n Pilari 2 sääntelyn voimaansaattamiseen liittyvä hallinnollinen taakka.

Eräät kuultavat ovat kuitenkin katsoneet, että Suomen olisi tarkoituksenmukaisinta allekirjoittaa sopimus heti, taikka että kansainvälisen allekirjoitustilanteen seuraaminen ei saisi lähtökohtaisesti jarruttaa Suomen allekirjoitusta. Allekirjoitusta puoltavana tekijänä on pidetty muun muassa sitä, että Pilari 1:n Amount A on oikeansuuntainen, vaikkakin riittämätön toimi, sillä on todennäköisesti verotuloja kasvattava vaikutus ja yritysten hallinnollisten kustannusten arvioidaan jäävän vähäisiksi. Lisäksi on tuotu esille se, että kyse on ison maajoukon yhteisestä neuvottelutuloksesta, jonka avulla verotusta pystytään sekä oikeudenmukaistamaan että yhdenmukaistamaan kansainvälisesti. Allekirjoitus on myös nähty tuen osoittamisena saavutetun ratkaisun toimeenpanemiselle, jolloin Suomi voisi toimia esimerkkinä ja suunnannäyttäjänä.

Moni kuultavista on tuonut esille sen, että monenvälinen yleissopimus lisäisi sen soveltamisalaan kuuluville konserneille merkittävästi hallinnollista taakkaa. Sääntelykokonaisuutta on pidetty ylipäätään valtavan suurena ja monimutkaisena ja korostettu siihen liittyvää epävarmuutta. Kuulemisissa on korostettu myös sitä, että sopimuksen edellyttämän kansallisen lainsäädännön valmisteluun sekä myös uudenlaisen verotuksen käyttöönottoon tulisi varata kansallisesti riittävästi aikaa.

Kuulemisissa useat ovat kannattaneet yleissopimuksen keskeistä tavoitetta poistaa kansalliset digiverot. Yleissopimuksen merkittävänä seurauksena on esitetty se, että sopimuksen piiriin kuuluvat valtiot luopuisivat kansallisista digiveroistaan, mutta toisaalta on myös todettu, että sopimus

ei niitä täydellisesti estäisi. Kuulemisissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten OECD:n tason ratkaisun kariutuminen vaikuttaisi esimerkiksi kansallisten digiverojen käyttöönottoon ja EU:n mahdollisiin toimiin digiverojen osalta sekä EU:n tavoite tehdä Pilari 1:stä EU:n oma vara. On myös pidetty tarkoituksenmukaisena sitä, että kansainvälistä verojärjestelmää pyritään kehittämään ensi sijassa OECD:ssä tapahtuvalla laajapohjaisella yhteistyöllä, jolla pyritään pitkän aikavälin ratkaisuun.

Valiokunnan eräitä huomioita

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti verotuottojen jakautumisessa kansainvälisesti pitäisi jatkossakin olla se, missä on arvoa luovaa, innovatiivisuuteen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan perustuvaa liiketoimintaa. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan tämä perusperiaate säilyisi edelleen Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen voimaantulosta riippumatta. Amount A:ta tullaan soveltamaan olemassa olevien yritysverotus- ja siirtohinnoittelusäännösten ja periaatteiden ohella eikä se siten tarkoittaisi näistä periaatteista luopumista. Amount A -voitto on vain tietty, rajattu osuus konsernin jäännösvoitosta, ja muilta osin verotusoikeus myös Amount A:n soveltamisalaan kuuluvan konsernin tuloon jakautuisi yhä olemassa olevien erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteen mukaisesti.

OECD:n Pilari 1 Amount A:ssa on kyse kokonaan uudenlaisesta järjestelmästä, jolla muokataan verotulojen jakautumista, luodaan laajoja ja uudenlaisia raportointivelvollisuuksia, kokonaan uusia menettelyitä oikeusvarmuusmenettelyiksi ja velvollisuuksia tietojenvaihtoon. Kuten asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, tärkeää on, että yrityksillä ja Verohallinnolla olisi riittävästi aikaa valmistautua voimaantuloon. Myös Amount A:ta koskevan kansallisen lainsäädännön valmisteluun on tärkeää varata riittävästi aikaa.

Valiokunta yhtyy kuulemisissa esitettyihin huoliin siitä, että yleissopimus ja siitä seuraava sääntely aiheuttaisi hallinnollisen taakan lisääntymistä sekä yrityksille että viranomaisille. Hallinnollisen taakan arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon se, että sääntely kohdistuisi hyvin rajattuun joukkoon verovelvollisia. Tämä on otettava huomioon myös, kun verrataan yleissopimusta muihin mahdollisiin liiketoiminnan digitalisoitumiseen kohdistettuihin ratkaisuihin, jotka saattaisivat koskettaa huomattavasti useampaa verovelvollista. Vaikka OECD:n piirissä valmisteltu ratkaisu ei edistyisikään, liiketoiminnan digitalisoitumisen aiheuttamat haasteet kansainväliselle verotukselle eivät kuitenkaan poistuisi. Kuten asiantuntijakuulemisissa on esitetty, mahdollista on, että tällöin esimerkiksi kansalliset digiverot yleistyisivät tai etsittäisiin EU-tason ratkaisua.

Antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että Suomi on valmiudessa allekirjoittamaan Pilari 1:n Amount A:ta koskevan monenvälisen yleissopimuksen kansainvälisen ratkaisun saavuttamiseksi IF-kokoonpanossa.

Valiokunta yhtyy kuulemisessa esitettyyn näkemykseen siitä, että yleissopimuksen allekirjoittamisella voi olla tarpeen osoittaa tukea kansainvälisellä tasolla IF-kokoonpanossa saavutetun ratkaisun toimeenpanemiselle. Saadun selvityksen mukaan tuen osoittamisen tarve voi muodostua esimerkiksi, jos liiketoiminnan digitalisoitumiseen lähdettäisiin hakemaan aktiivisemmin ratkaisuja jollakin muulla tavalla.

Ei ole perusteltua, että Suomi etenisi asiassa yksinään, mikäli merkityksellinen joukko muita valtioita ei ole allekirjoittamassa yleissopimusta. Tilanteen seuraamista voidaan tässä vaiheessa pitää perusteltuna toimintalinjana. Tämä on huomioitu myös selvityksessä esitetyssä valtionvarainministeriön kannassa, jossa todetaan, että Suomen näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna seurata tilannetta, minkälainen joukko valtioita allekirjoittaa sopimuksen ja ryhtyy ratifiointia tai hyväksymistä edistäviin toimiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että valtiovarainministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Timo Vornanen ps
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Hannu Hoskonen kesk
varajäsen Eeva Kalli kesk
varajäsen Jukka Kopra kok
varajäsen Riitta Mäkinen sd
varajäsen Saku Nikkanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen