

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa (U 10/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- hallitusneuvos, yksikön päällikkö Jari Salokoski, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Mikkola, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Laura Burmester, valtiovarainministeriö
- johtava veroasiantuntija Elina Pykönen, Verohallinto
- veroasiantuntija Lauri Lehmusojä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- verolakimies Lauri Luukkonen, Finanssiala ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry
- johtava veroasiantuntija Emmiliina Kujanpää, Keskuskauppakamari
- veropoliittinen asiantuntija Niko Pankka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- veroasiantuntija Jukka-Pekka Hellman, Suomen Yrittäjät ry
- toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- professori Juha Lindgren
- professori Marianne Malmgrén
- apulaisprofessori Moritz Scherleitner
- työelämäprofessori Timo Viherkenttä
- kauppätieteiden tohtori Tomi Viitala
- Head of Tax Controversy Timo Ohvo, Nokia Oyj

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Energiateollisuus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen (COM (2021) 823 final) tarkoituksena on panna täytäntöön globaalia konsernien minimiverotasoja koskevat säännökset EU-alueella. Jäsenvaltioiden tulisi implementoida sääntely 31.12.2022 mennessä. Ehdotuksen taustalla on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD) käynnistetty kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke, joka on sisältänyt kaksi kokonaisuutta: verotusoikeuden uudelleen allokointi valtioiden kesken (ns. pilari 1) ja minimiverotus (ns. pilari 2). Direktiiviehdotuksen ja taustalla olleen OECD:n pilari 2-sääntelyn tavoitteena on, että konserneja verotettaisiin vähintään minimitason mukaisesti riippumatta siitä, missä valtioissa toimintaa harjoitetaan.

Minimiverotaso arvioitaisiin valtiokohtaisesti ja tosiasiallisen verotason tulisi olla vähintään 15 prosenttia. Sääntelyssä olisi kyse tosiasiallisen eli efektiivisen verotason arvioinnista ja direktiiviehdotus sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännöt muun muassa siitä, millä tavalla sääntelyssä tarkoitettu veropohja laskettaisiin kaikissa valtioissa. Sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat konsernit, joiden liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa.

Minimiverotus toteutettaisiin kahden erillisen verotussäännön avulla. Pääasiallisesti sovellettava sääntö olisi niin sanottu tuloksi lukemista koskeva sääntö (income inclusion rule, IIR-sääntö), jota sovellettaisiin lähtökohtaisesti konsernin ylimmän emon sijaintivaltiossa. Komission direktiiviehdotus perustuu pääosin OECD:ssä valmisteltuihin mallisääntöihin. EU:n primäärioikeudesta, erityisesti EU:n perusvapauksista, johtuen direktiiviehdotus poikkeaa OECD-säännöistä kuitenkin siinä, että tosiasiallista minimiverotusta sovellettaisiin myös eräissä puhtaasti kotimaisissa tilanteissa (suuret puhtaasti kotimaiset konsernit ja monikansallisten konsernien kotimaiset tytäryhtiöt). Direktiiviehdotus edellyttäisi tällöin, että myös näissä kotimaisissa tilanteissa tosiasiallinen 15 prosentin verotaso täyttyy. Direktiiviehdotuksessa siirrettäisiin komissiolle toimivaltaa delegoiduilla säädöksillä. Siirrettävä toimivalta on direktiiviehdotuksessa määritelty selvästi ja täsmällisesti koskemaan kolmansien valtioiden lainsäädännön arviointia ja sen perusteella päivitettävää liitettä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tosiasiallisen minimiverotuksen tavoitteita kannatettavina.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan globalisoitunut talous ja tekninen kehitys uhkaavat perinteistä verotuksen päätehtävää: yhteiskuntien palveluiden ja etuuksien rahoittamista. Keskeinen ongelma nykyisessä verojärjestelmässä on hallitusohjelman mukaan se, että pääomat liikkuvat vapaasti rajojen yli ja yritykset toimivat kansainvälisesti, mutta sääntely on pitkälti edelleen kansallista. Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestävä-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

lä tavalla. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikansallisten suuryritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että globaaleihin ongelmiin haetaan ratkaisuja laajassa yhteistyössä OECD-hankkeiden puitteissa (E 84/2021 vp). Suomi on OECD:n jäsenvaltiona liittynyt Inclusive Framework -kokoonpanon kannanottoon globaalista minimiverosääntelystä. OECD-kannanotton mukaan valtioiden ei ole pakko implementoida minimiverotusta koskevaa kansalliseen lainsäädäntöön vietäväksi tarkoitettua sääntelyä, mutta mikäli ne niin tekevät, valtiot sitoutuvat tältä osin noudattamaan Inclusive Framework -puitteessa sovittuja yhteisiä käytäntöjä.

Valtioneuvosto kannattaa globaalin minimiverosääntelyn implementointia direktiivillä EU-tasolla. Direktiiviehdotus pohjautuu pitkälti OECD:ssä valmisteltuihin mallisääntöihin. Keskeinen poikkeus liittyy kuitenkin direktiiviehdotuksen laajentamiseen kotimaisiin tilanteisiin.

Ehdotuksella ei sinänsä olisi välitöntä vaikutusta esimerkiksi yleiseen yhteisöverokantaan, mitä valtioneuvosto pitää hyvänä asiana. Ehdotukseen liittyy kuitenkin kysymys jäsenvaltioiden verotuksellisesta toimivallasta, koska ehdotuksella olisi käytännössä vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan välineenä siltä osin kuin kyse on direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluvista suurista toimijoista. Samankaltainen välillinen vaikutus syntyisi kuitenkin monissa tilanteissa jo OECD:ssä suunniteltujen sääntöjen nojalla. Direktiiviehdotuksen ja taustalla vaikuttavan OECD-sääntelyn tavoitteena on ollut asettaa tietyt rajat valtioiden väliselle haitalliselle verokilpailulle. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sääntelyn soveltamiseen mahdollisesti liittyvät EU:n primäärioikeutta ja erityisesti perusvapauksia koskevat riskit minimoidaan, valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen sääntelyä soveltaa tosiasiallista minimiverotusta myös monikansallisten konsernien kotimaisiin konserniyksiköihin.

Valtioneuvosto suhtautuu sen sijaan tässä vaiheessa lähtökohtaisesti varauksellisemmin komission ehdotukseen minimiverotuksen soveltamisesta pelkästään kotimaassa toimiviin konserneihin. Tältä osin on mahdollista katsoa, että komission ehdotus ei olisi niin vahvasti perusteltavissa EU:n perusvapauksia koskevien riskien vähentämisellä, mutta ehdotuksella olisi vaikutusta jäsenvaltioiden verotukselliseen toimivaltaan. Lisäksi kansallisten vaikutusten arviointi on tältä osin kesken. Jatkokäsittelyssä on arvioitava tarkemmin EU:n primäärioikeuden, erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvatun sijoittautumisvapauden, suhdetta ehdotuksen tähän osaan. Valtioneuvosto pitää tässäkin asiassa kuitenkin tärkeänä, että komission ehdotuksen tavoitteiden mukaisesti sääntelyn soveltamisesta ei aiheutuisi merkittävää epävarmuutta EU:n primäärioikeuden kannalta ja että sääntely estäisi haitallista verokilpailua sekä toisaalta edistäisi reilua kilpailua sisämarkkinoilla. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että direktiiviehdotuksessa puhtaasti kotimaisia konserneja koskee viiden vuoden siirtymäsääntö.

Direktiiviehdotuksessa esitetään siirrettäväksi komissiolle valtaa antaa delegoituja säädöksiä eräiltä osin. Direktiiviehdotuksessa on kyse maailmanlaajuisesta sääntelystä, joka edellyttää voimakasta koordinaatiota valtioiden välillä. Valtioneuvosto katsoo, että toimivallan siirtoa voidaan näissä oloissa pitää tarkoituksenmukaisena ehdotuksena, jotta ehdotettu sääntely toimisi tehokkaasti.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

Direktiiviehdotus on hyvin laaja ja tekninen ja sisältää runsaasti uudenlaisia käsitteitä ja sääntöjä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotus ei poikkea tulkintaa vaikeuttavalla tavalla taustalla olevista OECD:n mallisäännöistä.

Direktiiviehdotuksen implementoinnin määräaika on verolainsäädännölle poikkeuksellisen lyhyt. Ottaen huomioon sääntelyn laajuus ja teknisyys, pidempää määräaika voitaisiin pitää perusteltuna. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä ehdotetun määräajan, sillä maailmanlaajuisesti valtiot tulevat todennäköisesti ottamaan uudet säännöt käyttöön jo vuodesta 2023 alkaen, ja EU:n lyhyt implementoinnin määräaika turvaisi jäsenvaltioille ja sitä kautta myös Suomelle järjestelmästä mahdollisesti syntyvät uudet verotuotot jo käyttöönotosta lähtien. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että lähes 140 maata Suomi mukaan lukien on liittynyt viime lokakuussa OECD:n piirissä laadittuun suunnitelmaan, johon määräaika perustuu. Valtioneuvoston käsityksen mukaan minimiverotusta koskevan direktiiviehdotuksen käsittely ei edellytä, että OECD:ssä käsitelty niin sanottu pilari 1 eli verotusoikeuden uudelleen allokointi, etenisi samalla aikataululla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle U-kirjelmän Euroopan komission 22.12.2021 tekemästä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa. Direktiiviehdotuksen taustalla on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD) käynnistetty kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishanke, joka jakautuu kahteen sääntelykokonaisuuteen eli niin sanottuihin pilari 1- ja pilari 2-kokonaisuuksiin. Pilarissa 1 on kyse sääntelykokonaisuudesta, joka koskee verotusoikeuden uudelleen allokointia valtioiden kesken ja pilarissa 2 globaalia minimiverotusta koskevasta sääntelykokonaisuudesta. Valtiovarainministeriö on toukokuussa 2021 antanut valtiovarainvaliokunnalle selvityksen OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta (O 18/2021 vp).

Komission direktiiviehdotuksessa on kyse globaaliin minimiverotasoon sisältyvien sääntöjen täytäntöönpanemisesta EU-alueella. Direktiiviehdotus sisältää laajan ja varsin monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jolla otettaisiin käyttöön pakollinen suurten konsernien tosiasiallinen 15 prosentin minimiverotus EU:n alueella. Suurella konsernilla tarkoitettaisiin erikseen määriteltyä yritysryhmää, jonka kokonaisliikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa vähintään kahdella neljästä peräkkäisestä tilikaudesta. Minimiverotus toteutettaisiin kahden erillisen verotussäännön perusteella siten, että tosiasiallinen verotaso nousisi niin sanotun täydennysveron myötä sovitulle minimitasolle. Minimitasoa arvioitaisiin valtiokohtaisesti. Lähtökohtaisesti täydennysveroa maksettaisiin konsernin ylimmän emoyhtiön toimesta kyseisen emoyhtiön kotivaltioon. Jäsenvaltioilla olisi myös mahdollisuus säätää erillisestä kansallisesta täydennysverosta. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sellaisia monikansallisia konserneja, joiden ylin emoyhtiö on Suomessa, on noin 50—60 kappaletta.

Minimiverotusta koskevan sääntelyn käyttöönotossa on kyse erittäin suuresta ja merkittävästä uudistuksesta kansainvälisessä yritysverotuksessa. Direktiiviehdotus pohjautuu OECD:n pilari 2-sääntelyyn, jonka tavoitteena on, että konserneja verotettaisiin vähintään minimitason mukaises-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

ti riippumatta siitä, missä valtiossa toimintaa harjoitetaan. Sääntelyn tarkoituksena on torjua vuonna 2013 käynnistyneen veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskevan hankkeen (BEPS-hanke) toimeenpanon jälkeen vielä jäljelle jääneitä tuloveropohjan murenemiseen ja voitojen siirtoon liittyviä ongelmia sekä asettaa tietyt rajat valtioiden väliselle liialliselle verokilpailulle. BEPS-hankkeeseen sisältyi 15 toimenpidettä, ja hanke johti monilta osin verolainsäädännön muutoksiin myös Suomessa. BEPS-hankkeen toimenpiteiden täytäntöönpanoon tähdänneitä direktiivejä ovat olleet muun muassa niin sanottu veron kiertämisen estäminen koskeva direktiivi (ATAD) sekä niin sanottuja hybridijärjestelyjä koskeva muutosdirektiivi (ATAD2). Kyseiset direktiivit on saatettu kaikilta osin voimaan Suomessa.

Minimiverotusta koskevaa direktiiviehdotusta voidaan pitää jatkumona muille OECD:n BEPS-hankkeen toimenpiteiden täytäntöönpanoon tähdänneille direktiiveille, joilla on siirretty toimivaltaa EU:lle pääasiassa aggressiivisen verosuunnittelun ja veropohjan murentamisen estämiseksi yhdenmukaisella tavalla EU:n alueella. Valtiovarainvaliokunta pitää tosiasialliselle minimiverotukselle esitettyjä tavoitteita kannatettavina. Valiokunnan näkemyksen mukaan Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikansallisten suuryritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettuun direktiiviin sisältyy tiettyjä verotuksellisen toimivallan siirtoon liittyviä erityispiirteitä verrattuna aikaisempiin BEPS-direktiiveihin. Vaikka ehdotetulla sääntelyllä ei olisi välitöntä vaikutusta esimerkiksi yleiseen yhteisöverokantaan, direktiivillä olisi käytännössä vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin käyttää yritysverotusta talouspolitiikan välineenä, kun kyse on direktiivin soveltamisalaan kuuluvista suurista konserneista. Käytännössä jatkossa kotimaista verolainsäädäntöä kehitettäessä tulisi ottaa huomioon myös direktiiviin perustuva minimiverotus. Direktiiviehdotuksessa esitetään myös siirrettäväksi komissiolle valtaa antaa delegoituja säädöksiä eräiltä osin. Tältä osin siirrettävä toimivalta on direktiiviehdotuksessa määritelty selvästi ja täsmällisesti koskemaan kolmansien valtioiden lainsäädännön arviointia ja sen perusteella päivitettävää liitettä. Koska tavoitteena on maailmanlaajuinen sääntely, joka edellyttää voimakasta koordinaatiota valtioiden välillä, voidaan tätä ehdotusta näissä oloissa pitää tarkoituksenmukaisena.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa direktiiville asetettuja tavoitteita on yleisesti pidetty kannatettavina. Asiassa on kuitenkin noussut esiin muutamia direktiivin sisältöön ja aikatauluun liittyviä kysymyksiä, joita tarkastellaan tarkemmin seuraavassa.

Direktiivin tarpeellisuus

Suomi on OECD:n jäsenvaltiona liittynyt Inclusive Framework -kokoonpanon kannanottoon globaalista minimiverosääntelystä yhdessä lähes 140 muun valtion kanssa. OECD-kannanoton mukaan valtioiden ei ole pakko implementoida minimiverotusta koskevaa kansalliseen lainsäädäntöön vietäväksi tarkoitettua sääntelyä, mutta mikäli ne niin tekevät, valtiot sitoutuvat tältä osin noudattamaan Inclusive Framework -puitteissa sovittuja yhteisiä käytäntöjä. Minimiverotusta koskevan direktiivin tarpeellisuudesta tässä kokonaisuudessa on esitetty erilaisia arvioita. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on muun muassa pidetty kyseenalaisena, tarvitaanko direktiiviä

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

OECD:n ja kansallisen sääntelyn välitasoksi. Välitason luomisen OECD:n mallisääntöjen ja niihin perustuvan kansallisen lainsäädännön ja soveltamiskäytännön väliin on katsottu voivan johtaa yhtenäisyyden sijaan siihen, että minimiverosääntöjä sovelletaan jäsenvaltioissa epäyhtenäisesti ja OECD:n sääntelystä poiketen. Toisaalta EU-tasolla yhteisesti sovittua sääntelykokonaisuutta on pidetty tärkeänä, sillä sen on katsottu edistävän toimeenpanon tehokkuutta sekä sisämarkkinoiden toimivuutta.

Saamansa selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta pitää globaalin minimiverosääntelyn implementointia direktiivillä EU-tasolla tarpeellisenä. Direktiivin tavoitteena on panna OECD:n mallisäännöt täytäntöön mahdollisimman yhtenäisellä tavalla EU:n alueella, mikä osaltaan varmistaa sisämarkkinoiden toimivuutta. Tätä voidaan pitää tärkeänä ja hyväksyttävänä tavoitteena jo siksi, että mahdollinen tulkintakäytäntö muodostuisi EU-alueella mahdollisimman yhtenäiseksi. Valtioneuvoston kirjelmässä on arvioitu varsin kattavasti ehdotuksen oikeusperustaa ja suhdetta toissijaisuusperiaatteeseen, eikä valtiovarainvaliokunnalla ole huomautettavaa kirjelmässä esitettyihin näkökohtiin.

Poikkeamat OECD:n mallisäännöistä

OECD:n Inclusive Framework -puitteissa on joulukuussa 2021 hyväksytty mallisäännöt, joiden on tarkoitus edesauttaa globaalia minimiverotasoja koskevan sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa (niin sanotut GloBE-säännöt). Komission direktiiviehdotus pohjautuu pitkälti näihin OECD:ssä valmisteltuihin mallisääntöihin. Komission julkilausumien mukaan direktiiviehdotuksella ei ole tarkoitus tehdä muita poikkeuksia OECD:n mallisääntöihin kuin EU:n perusvapauksista johtuvat poikkeukset. Valiokunta pitää tärkeänä lähtökohtaa, jonka mukaan direktiivi pohjautuisi mahdollisimman pitkälti OECD:n mallisääntöihin. On tärkeää, että direktiiviehdotus ei poikkea tulkintaa vaikeuttavalla tavalla taustalla olevista OECD:n mallisäännöistä. EU:n perusvapauksista johtuva keskeinen poikkeus liittyy direktiiviehdotuksen laajentamiseen kotimaisiin tilanteisiin. OECD:n mallisäännöistä poiketen direktiiviehdotus soveltuisi myös monikansallisten konsernien suomalaisten emoyksiköiden kotimaisiin tytäryhtiöihin sekä myös puhtaasti kotimaisiin suuriin konserneihin, mikäli ne täyttävät muut sääntelyn edellytykset. Direktiiviehdotuksen mukaan näillä poikkeuksilla vältettäisiin se, ettei kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden välillä olisi syrjivää kohtelua.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu vahvasti esiin sitä, että direktiivin tulisi olla yhdenmukainen OECD:n minimiveromallin kanssa, ja katsottu, että direktiivin poikkeamat OECD:n mallisääntöihin nähden tulisi poistaa. Kuulemisissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että direktiivin soveltaminen EU:ssa kansallisiin konserneihin asettaa jäsenvaltioissa toimivat kansalliset soveltamisalaan kuuluvat konsernit eri asemaan kuin muissa GloBE-määräyksiä soveltavissa valtioissa olevat kansalliset konsernit, jos niihin ei OECD:n mallin mukaisesti sovelleta GloBE-säännöksiä, ja tästä voi syntyä kilpailuhaitta EU:n jäsenvaltioille.

Toisaalta on tuotu esiin myös näkemys siitä, että koko hankkeen tavoitteiden kannalta ei ole täysin kriittinen asia, että sääntely on globaalisti identtistä. Laajentamista kotimaisiin tilanteisiin on myös pidetty perusteltuna EU-oikeuden näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

Komission mukaan direktiiviehdotus on suunniteltu niin, että riskit kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden välisestä syrjinnästä vältettäisiin. Tämän johdosta jäsenvaltioiden olisi direktiiviehdotuksen mukaan tietyissä tilanteissa sovellettava 15 prosentin tosiasiallista verotasoa pakollisena myös jäsenvaltion alueella sijaitseviin kotimaisiin yrityksiin. Valtioneuvosto on kannassaan todennut, että se kannattaa direktiiviehdotuksen sääntelyä soveltaa tosiasiallista minimiverotusta myös monikansallisten konsernien kotimaisiin konserniyksiköihin, mutta suhtautuu tässä vaiheessa lähtökohtaisesti varauksellisemmin komission ehdotukseen minimiverotuksen soveltamisesta pelkästään kotimaassa toimiviin konserneihin U-kirjelmässä esitetyin perustein.

Valtiovarainvaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna. Valiokunnan näkemyksen mukaan jatkokäsittelyssä on perusteltua pyrkiä arvioimaan tarkemmin EU:n primäärioikeuden, erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa turvatun sijoittautumisvapauden, suhdetta pelkästään kotimaassa toimivia konserneja koskevaan sääntelyyn. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota asiassa esitettyihin oikeusvarmuuteen sekä tasapuoliseen kilpailuun liittyviin näkökohtiin ja pitää niitä tärkeitä. Mikäli sääntelyä jouduttaisiin arvioimaan lopulta Euroopan unionin tuomioistuimessa, aiheutuisi tästä merkittävää ja pitkäkestoista epävarmuutta säännösten soveltamisessa ja koko järjestelmän toimivuudessa EU:n alueella, millä voidaan arvioida olevan merkittäviä haittoja sekä verovelvollisten että veroviranomaisten kannalta. Valiokunta pitää hyvänä, että direktiiviehdotus sisältää puhtaasti kotimaisia konserneja koskevan viiden vuoden siirtymäsäännön. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saadun selvityksen mukaan vain kotimaassa toimivia konserneja, joiden liikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa, on arvioitu olevan ainakin kahdeksan kappaletta.

Mahdollisuus periä kotimaista täydennysveroa

Ehdotetun sääntelyn perusteella täydennysveroa maksettaisiin lähtökohtaisesti konsernin ylimmän emoyhtiön toimesta kyseisen emoyhtiön kotivaltioon. Direktiiviehdotus sisältää kuitenkin mahdollisuuden periä niin sanottua kotimaista täydennysveroa, mikäli verotaso jäisi jäsenvaltiossa sijaitsevan konserniyhtiön kohdalla alle 15 prosentin tosiasiallisen tason. Kotimaisen täydennysveron osalta valiokunnan kuulemisissa on esitetty näkökohtia puolesta ja vastaan.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että mahdollisuus periä kotimaista täydennysveroa sisältyy myös OECD:n mallisääntöihin, joten sääntelyä ei ole syytä ehdottaa poistettavaksi direktiivistä. Ehdotettu sääntelykokonaisuus antaa valtioille mahdollisuuden itse reagoida minimiveroasteen täyttymiseen esimerkiksi nostamalla yhteisöverokantaa tai ottamalla käyttöön kotimainen täydennysvero. Mahdollisuus reagoida kansallisesti minimiveroon eri tavoin on sinällään linjassa minimiverolle asetettujen tavoitteiden kanssa, koska yhteisöverokilpailun voidaan katsoa vähenevän, mutta näillä kansallisilla ratkaisuilla on luonnollisesti vaikutusta siihen, miten uusia verotuloja kertyy konsernien ylimpien emoyhtiöiden asuinvaltioissa. Toki mahdollisuus kotimaiseen täydennysveroon mahdollistaa verokilpailun harjoittamisen matalalla verokannalla edelleen niiden yritysten osalta, jotka eivät olisi minimiveron piirissä. Asiassa on syytä huomioida myös mahdollisuuden kotimaiseen täydennysveroon tarkoittavan sitä, että mahdolliseen kotimaiseen verovajeeseen liittyvä täydennysvero voitaisiin kantaa Suomessa sen sijaan, että tämä täydennysvero kannettaisiin jossakin muussa valtiossa.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

Vaikutusarvioista

Valtiovarainvaliokunta pitää valitettavana, että näin merkittävä direktiiviehdotus ei sisällä erillistä taloudellisten vaikutusten arviointia. Taloudellisten vaikutusten arviointi on kuitenkin olennainen osa verolainsäädännön valmistelua. Valtioneuvoston kirjelmässä on esitetty suuntaa antavia vaikutusarviota, mutta kuten kirjelmässäkin todetaan, epävarmuuksien vuoksi vaikutuksista ei ole tässä vaiheessa mahdollista antaa tarkkaa euromääristä arviota. Valiokunta edellyttää, että vaikutusarvioita tarkennetaan kansallisen jatkovalmistelun aikana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikutusarvioiden jatkovalmistelu on käynnistynyt niin kansallisesti kuin myös OECD:n tasolla.

Aikataulu

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty runsaasti huomiota ehdotuksen voimaantuloaikatauluun. Ehdotettua voimaantuloaikataulua on hyvin laajasti pidetty haasteellisena ja on katsottu, että Suomen kantaa tulisi tarkistaa voimaantuloaikataulun osalta siten, että sääntelyn voimaantuloa on lykättävä. On myös katsottu, että direktiivin ei tulisi edetä ennen OECD:n työn valmistumista ja sääntelyn etenemisen varmistumista myös globaalilla tasolla. Direktiiviehdotus ja OECD:n mallisäännöt perustuvat tavoitteeseen siitä, että GloBE-sääntöjä sovellettaisiin koordinoidusti maailmanlaajuisesti. Toisaalta osa on pitänyt tärkeänä, että implementointiaikataulusa pysytään. Esiin on tuotu myös näkemyksiä pilari 1:n ja pilari 2:n yhdessä käsittelemisen puolesta ja vastaan.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus on hyvin laaja ja tekninen kokonaisuus sekä nykyisestä kansallisesta ja kansainvälisestä verotusjärjestelmästä poikkeava. Käytännössä ehdotetulla sääntelyllä luodaan uusi verojärjestelmä, jossa niin verovelvollisten kuin Verohallinnonkin olisi sovellettava jatkossa täysin uudentyyppistä sääntelyä olemassa olevan kansallisen verojärjestelmän rinnalla. Sääntely myös nojaa uudella tavalla sekä tilinpäätössääntelyyn että verotukseen, mikä aiheuttaa tarvetta uudentyyppiselle osaamiselle. Kaiken kaikkiaan sääntelyn käyttöönotosta on arvioitu aiheutuvan sekä verovelvollisille että Verohallinnolle mahdollisesti erittäin huomattavaa hallinnollista taakkaa.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen implementoinnin määräaika on verolainsäädännölle poikkeuksellisen lyhyt ja edellä mainitut käytännön haasteet huomioiden pidempää määräaika voitaisiin pitää perusteltuna. Aikataulua arvioitaessa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että lähes 140 maata, Suomi mukaan lukien, on liittynyt lokakuussa 2021 OECD:n piirissä laadittuun suunnitelmaan, johon direktiivin ehdotettu määräaika perustuu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtaosa OECD:n GloBE-hankkeen joulukuussa 2021 julkaistuun sisältöön ja täytäntöönpanoaikatauluun sitoutuneista maista on edelleen ilmaissut tavoitteensa toteuttaa hanke vuonna 2023. Tämä tahtotila on ilmaistu viimeksi muun muassa G20-valtioiden yhteisessä lausumassa helmikuussa 2022. Näin ollen on todennäköistä, että useat valtiot maailmanlaajuisesti tulevat ottamaan uudet säännöt käyttöön jo vuoden 2023 alusta, vaikka toki jotkin maat ovatkin jo ilmoittaneet, että heidän on mahdollista ottaa sääntely käyttöön aikaisintaan vuonna 2024. Näin ollen suomalaiset yritykset osana monikansallisia konserneja voisivat joka tapauksessa joutua sääntelyn piiriin ulkomailla sijaitsevien konserniyksiköidensä kautta. Kansainvälisten konsernien suomalaisten konserniyksiköiden tosiasiallinen verotaso tulisi arvioitavaksi säännök-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

set implementoivissa muissa valtioissa, jolloin kotimaisten yksiköiden olisi joka tapauksessa esimerkiksi kyettävä tuottamaan ulkomaisille emoyksiköilleen säännösten edellyttämiä taloudellisia tietoja. Tällöin kotimaisten toimijoiden osalta voidaan pitää parempana sitä, että säännökset olisivat kotimaan lainsäädännössä, minkä olemassaolo mahdollistaisi myös Verohallinnon antaman ohjeistuksen asiassa.

Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että ehdotettu OECD:n suunnitelmia vastaava voimaantuloaika turvaisi jäsenvaltioille ja sitä kautta myös Suomelle järjestelmästä mahdollisesti syntyvät uudet verotuotot jo käyttöönotosta lähtien.

OECD:n mallisäännöt on hyväksytty joulukuussa 2021. Näiden hyväksytyjen mallisääntöjen on tarkoitus edesauttaa globaalia minimiverotasoa koskevan sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa. Koska mallisääntöjen muotoilu on jo OECD:n tasolla hyväksytty, direktiivin muotoiluille on sinänsä löydettävissä pohja kansainvälisesti valmistelluista mallisäännöistä, vaikka tulkintalähteeksi kaavailtua kommentaaria tai GloBE Implementation Framework -jatkotyön sisältöä ei ole vielä julkaistu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pilari 1:n ja pilari 2:n työ on OECD:n teknisessä työssä erotettu, ja ne etenevät tällä hetkellä omien aikataulujensa mukaan. Pilareissa ehdotetut veromallit ovat myös teknisesti erillisiä järjestelmiä, eikä pilari 1:n viivästyminen näin ollen vaikeuta pilari 2:n käyttöönottoa tai minimiverotasoa koskevien säännösten soveltamista vero-oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

Edellä mainituin perustein valiokunta yhtyy ehdotetun aikataulun osalta valtioneuvoston kantaan ja toteaa, että se on hyväksyttävissä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitettyjä näkökohtia painottaen.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp

Helsingissä 8.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd

jäsen Tarja Filatov sd

jäsen Timo Heinonen kok

jäsen Vilhelm Junnila ps

jäsen Esko Kiviranta kesk

jäsen Jari Koskela ps

jäsen Hanna Kosonen kesk

jäsen Pia Lohikoski vas

jäsen Sari Multala kok

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sari Sarkomaa kok

jäsen Sami Savio ps

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Pia Viitanen sd

jäsen Ville Vähämäki ps

varajäsen Sari Essayah kd

varajäsen Petri Honkonen kesk

varajäsen Veronica Rehn-Kivi r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Annala

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide /kd, kok

Perustelut

Päämäärä hankkeelle globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta ja verovälttelyn ehkäisemisestä on kannatettava. Sen toteuttamiseksi OECD:n vähimmäisveromalli tulee toimeenpanna mahdollisimman yhdenmukaisesti kaikkialla, joten myös EU:n direktiivin tulisi seurata sitä. Ehdotettua direktiiviä tuleekin arvioida sen perusteella, kuinka hyvin sen avulla voidaan edistää vähimmäisveron yhdenmukaista toteutumista EU:ssa ja globaalisti. Samalla on varmistettava, että sääntely on toissijaisuuden vaatimuksen mukaista.

Mielestämme valiokunnan kannassa olisi tullut nostaa esille seuraavat seikat direktiivin hyväksymisen ehtoina:

- 1) Direktiivin tarkoituksena on implementoida OECD:n puitteissa neuvotellut niin kutsutun pilari 2:n mukaiset globaalin minimiveron mallisäännöt, mutta direktiiviehdotus ei täysin seuraa mallisääntöjä. Eroavaisuudet direktiiviehdotuksen ja mallisääntöjen väliltä olisi syytä poistaa, jotta OECD:n vähimmäisveromalli tulisi toimeenpantua mahdollisimman yhdenmukaisesti kaikissa valtioissa.
- 2) Direktiivi esittää mallisäännöistä poiketen, että 15 prosentin minimiveroa sovelletaan myös vain yhden jäsenvaltion alueella toimiviin kotimaisiin yrityksiin. Tämä tarkoittaa tosiasiallisesti minimiverotuksen asettamista EU:n sisällä, mikä haastaa periaatteellisesti jäsenvaltioiden verotuksellisen toimivallan. Direktiivillä ei kuitenkaan tulisi luoda OECD:n minimiverohankkeen ulkopuolisia rajoituksia jäsenvaltioiden verotukselliselle toimivallalle.
- 3) Direktiivin aikataulua on useissa asiantuntijalausunnoissa kuvattu erittäin haasteelliseksi. Aikataulu on sopeutettava OECD:n globaalin uudistuksen etenemiseen. Aikataulun on oltava kohtuullinen myös yritysten ja Verohallinnon kannalta, sillä uudistus tulee lisäämään selvitystyötä ja hallinnollista taakkaa. On myös mahdollista, että pilari 2:n käyttöönotto viivästyy globaalisti. Siksi EU:n direktiiviä ei pidä hyväksyä ennen varmuutta globaalin minimiveron asianmukaisesta etenemisestä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 8.3.2022

Sari Essayah kd
Timo Heinonen kok
Sari Multala kok
Sari Sarkomaa kok