

10.1.2022

Timo Viherkenttä  
Professor of Practice, Aalto-yliopisto

Valtiovarainministeriölle

**Asia: Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa (COM(2021) 823 final)**

Lausuntonani direktiiviehdotuksesta esitän seuraavaa:

### 1. Yleisiä näkökohtia

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että suurehkot konsernit maksavat kansainvälisesti tietyn minimimäärän veroa riippumatta siitä, missä valtiossa toimintaa harjoitetaan. Direktiivi toteuttaisi osaltaan lähes 140 valtion OECD:n piirissä periaatteellisesti hyväksymän niin sanotun Pilari 2:n täytäntöönpanoa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Direktiiviehdotus on laaja ja sisältää huomattavan yksityiskohtaista sääntelyä. Tässä lausunnossa esitetään lähinnä yleisluonteisia näkökohtia ja vain joitakin yksittäisiä havaintoja ja kysymyksiä konkreettisista säännösmuotoiluista. Ehdotuksen yksityiskohtaisuuden ja osittaisen vaikeaselkoisuuden vuoksi on todennäköistä, että mahdollisia heikkouksia on jäänyt minulta havaitsematta, ja myös, että olen ymmärtänyt joitakin kohtia väärin.

Viime vuosina on kiinnitetty kasvavaa huomiota ongelmiin, joita aiheutuu yritysverotuksen suurista eroista eri valtioissa ja etenkin elementeistä, jotka näyttävät mahdollistavan kansainvälisten konsernien verotuksen jäämisen kokonaisuutena matalaksi. Kun yritysverotus kuuluu ylivoimaiselta pääosaltaan kansallisvaltioiden suvereenin päätöksentekovallan piiriin, verotuksen tasoerot ovat sinänsä luonnollinen ilmiö. Tähän liittyy kuitenkin ongelmia, joiden ratkaiseminen tai

10.1.2022

lieventäminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä. Nyt OECD:n piirissä valmistellut ratkaisut edustavat poikkeuksellisen pitkälle menevää tällaista koordinaatiota.<sup>1</sup>

Euroopan unionissa nyt kysymyksessä oleva direktiiviehdotus on jatkoa viime vuosien linjaan, jossa yritysverodirektiivien painopisteenä on ollut pyrkimys rajoittaa liian pitkälle meneviksi katsottuja verosuunnittelumahdollisuuksia.

Direktiiviehdotuksen pohjana oleva OECD:n yritysverohankkeen Pilari 2 on periaatteellisesti erittäin merkittävä ennen kaikkea sikäli, että siinä pyritään sopimaan verotuksen substanssiratkaisuista ainutlaatuisen laajan valtiojoukon yhteisymmärryksellä. Ydinsisällöltään Pilari 2 ei ole samalla tavoin mullistava, koska se pitkälti muistuttaa monissa valtioissa voimassa olevia *välilyhteisölainsäädäntöjä* samoin kuin Yhdysvaltojen *GILTI*-säännöstöä.

Direktiiviehdotus nyt kysymyksessä olevassa asiassa ei ole itsestään selvä, vaan mahdollista olisi myös, että unionin jäsenvaltiot panisivat kukin tahollaan toimeen OECD:n mallin. Direktiivin antamisen unionitasoiset perusteet, joita ehdotuksen selitysosassa esitetään, ovat osin vähän keinoitekoisenkin oloiset. Pyrkimykset varmistella yhtäältä kaikkien jäsenvaltioiden saaminen mukaan ja toisaalta ratkaisujen yhteensopivuus perustamissopimuksen tulkinnan kanssa ovat kuitenkin mielekkäitä tavoitteita. Direktiivi ei myöskään näyttäisi ulottavan unionin toimivaltaa toissijaisuusperiaatteen kannalta ratkaisevasti aiempia yritysverodirektiivejä pitemmälle *eikä direktiivin oikeusperustasta liene olennaista epäselvyyttä*.

Ehdotus seuraa sisällöltään pitkälti OECD:n mallia. Kun koko globaalin hankkeen tavoitteena on pitkälti yhtäläinen järjestelmä, tämä on perusteltua, vaikka yksittäisissä kohdin voidaankin kysyä, ovatko ratkaisut parhaita mahdollisia. Suurin ero lienee se, että OECD:n ehdotus sisältää kansainvälisen toiminnan minimiveron, mutta direktiiviehdotusta sovellettaisiin edellytysten täytyessä myös *kansallisissa tilanteissa*. Tämä ero on periaatteessa merkittävä, joskin pelkätään kansallisesti toimivia, vähintään 750 miljoonan euron liikevaihdon konserneja, on melko harvassa.

Kansallisiin tilanteisiin ulottumisen osalta OECD:n mallin täytäntöönpano muodostuisi todennäköisesti EU:n sisällä laajemmaksi kuin muualla. Ratkaisua on perusteltu direktiiviehdotuksen selitysosassa eri tavoilla, mutta viime kädessä kyse on pyrkimyksestä valmistaa, että sääntely ei ajautuisi ristiriitaan EU:n perustamissopimuksen, erityisesti liikkeenperustamisvapautta koskevien määräysten kanssa. Taustalla on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa väliyhteisölainsäädäntöjen soveltamisedellytyksiä on rajoitettu liikkeenperustamisvapauden melko pitkälle menevällä tulkinnalla. Tässä tilanteessa *minimiveron ulottamista myös kansallisiin tilanteisiin voidaan pitää perusteltuna – ja jopa jossain määrin nokkelana – ratkaisuna*. Toki voidaan pitää jossain määrin omituisena sitä, että ratkaiseva syy direktiiviehdotukselle on EUT:n omaksuma perustamissopimusmääräyksen tulkinta.

---

<sup>1</sup> Viime vuosien kehitystä on tarkasteltu yleisemmin 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.

10.1.2022

Direktiiviehdotus on pitkä ja huomattavan yksityiskohtainen. Tämä vastaa niin OECD:n rakennelmaa kuin ylipäänsä viime vuosien EU-yritysverodirektiiveissä noudatettua linjaa. Ehdotusta voi verrata vaikkapa samankaltaisen perusidean sisältävään Suomen *väliyhteisölakiin*, jossa on tultu toimeen pienellä osalla direktiivin pituudesta.

Puhtaasti suomalaisesta näkökulmasta voidaan kysyä, ovatko direktiivin hyödyt järkevässä suhteessa sääntelyn yksityiskohtaisuuteen ja raskauteen. Väliyhteisölaki kattaa jo nyt osan ehdotuksen soveltamisalasta ja Euroopan unionin perustamissopimuksen määräykset rajoittavat direktiiviä pitkälti samaan tapaan kuin sisäistä lainsäädäntöä. Asia on kuitenkin syytä sijoittaa laajempaan kontekstiin. *Direktiivi on tärkeä palanen globaalin yritysverojärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta. Tämä puoltaa voimakkaasti direktiivin hyväksymistä ja samalla sitä, että hyväksymisprosessissa ei tulisi hirttäytyä yksittäiskysymyksiin, vaikka joistakin niistä voidaan esittää kriittisiä näkökohtia.*

Sääntelyn raskauden ja osittaisen vaikeaselkoisuuden aiheuttamaa haittaa pienentää olennaisesti se, että direktiivi koskisi vain konserneja, joiden liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa. Tässä yhteydessä sääntelyn rajaaminen näihin suurehkoihin konserneihin on hallinnollisista – mukaan lukien myös verovelvollisten puoli – syistä järkeenkäypää. Sama koskee ehdotettuja *de minimis* -sääntöjä. Mutta myös soveltamisalallaan direktiivin ilmeisenä miinuspuolena on se, että ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen ja verotuksen toimittamisen voidaan odottaa jälleen kerran monimutkaistuvan ja vievän lisää resursseja. Ehdotuksen ongelmiin voidaan lukea myös se, että säännökset saattavat esimerkiksi ajoituskysymysten vuoksi joissakin tapauksissa tulla sovellettaviksi varsinaisia tavoitteitaan laajemmin.

Viime vuosina virinneeseen kansainväliseen kehityssuuntaan, jossa suuria yrityksiä kohdellaan verotuksessa muita yrityksiä ankarammin, on kylläkin yleisesti syytä suhtautua kriittisesti. Olisi toivottavaa, että tällaiset erot rajoittuisivat pääsääntöisesti vain hallinnollisiin menettelyihin eivätkä ulottuisi verotuksen tasoon.

Vaikka direktiiviehdotus on hyvin merkittävä periaatteellisesti ja jossain määrin myös sisällöllisesti, sen vaikutus ainakin suomalaisten yritysten samoin kuin ulkomaisten yritysten Suomessa tapahtuvan toiminnan verorasitukseen lienee melko vähäinen mahdollisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta. Kun soveltamisalaan lisäksi kuuluu pienehkö joukko verovelvollisia, myöskään ehdotuksen fiskaalista kokonaisvaikutusta ei ole syytä arvioida suureksi. Verotuottovaikutusten arviointi, jota on jo tehtykin OECD:n aiempien versioiden pohjalta, on kuitenkin monista syistä hyvin epävarmaa. Direktiiviehdotukseen jouduttaneenkin niin Suomessa kuin muuallakin otta-  
maan kantaa ilman kovin tarkkaa käsitystä sen taloudellisista vaikutuksista.

## 2. Eräistä yksityiskohdista

Soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan artiklassa 2(3) ymmärrettävästi jätettäväksi tietyt toimijoita kuten sijoitusrahastot ja eläkerahastot. Ulos ovat jäämässä myös ”governmental entities” ja tietyissä tapauksissa myös niiden omistamat yhteisöt. ”Governmental entities” on aina-

10.1.2022

kin Suomessa epäselvä ilmaisu eivätkä näiden omistuksessa olevien yhteisöjen vapautuskriteeritkään ole ehkä vailla tulkinnanvaraisuuksia. Sovellettava 750 miljoonan euron liikevaihtoraja merkitsee ehkä silti sitä, ettei tästä synny Suomessa merkittävää käytännön ongelmaa. Joissakin jäsenvaltioissa tiettyjen valtio-omisteisten tai -liitännäisten yhteisöjen vapautus jättää sääntelyn ulkopuolelle yllättäviäkin konserneja.

Efektiviisen veroasteen laskeminen IFRS:n tai muiden hyväksytyjen kirjanpitoperiaatteiden perusteella on ehkä ainoa mielekäs lähtökohta globaaliksi tarkoitettulle sääntelylle. Tällaisia periaatteita ei kuitenkaan ole käytössä globaalisti lähimainkaan kattavasti. Kun kirjanpitoikäytännöt tämän lähtökohdan puitteissakin eroavat, ei voida pitää yllättävänä, jos efektiviisen veron laskennassa käytettävän tulon määrittämiseen liittyy tulevaisuudessa erilaisia tulkintakysymyksiä. Suomessakaan ollaan tuskin kokonaan vapaita tulkintaepäselvyyksistä laskettaessa minimiveron perusteena olevaa tuloa kirjanpitoperiaatteiden mukaan. Tähän liittyviä kysymyksiä on hyvä jo alkaa miettiä käytännön tasolla, mutta niitä on vaikea merkittävässä mitassa ratkoa sen enempää direktiivissä kuin täytäntöönpanolainsäädännössä. Joitakin seikkoja saattaa olla mahdollista tarkentaa lain säännöksissä tai hallituksen esityksessä direktiiviä ainakaan toimeenpantaessa.

Konkreettista taloudellista toimintaa koskeva substanssipoikkeus (*carve-out*) minimiverosääntelyyn on periaatteellisesti ja käytännöllisesti iso elementti direktiiviehdotuksessa (ja Pilari 2:ssa). *Carve-out* merkitsee myös sitä, ettei sääntelyllä pyritä kauttaaltaan lähelle *pääomanvientineutraliteettia*, jossa investointien tuoton verorasitus olisi riippumaton siitä, mihin maahan investointi suhtautuu. Yleinen pääomanvientineutraliteetti, johon etenkin aiemmassa amerikkalaisessa kirjallisuudessa nähtiin liittyvän vahvoja tehokkuusetuja<sup>2</sup>, on ylipäänsä jäänyt pitkälti teoreettiseksi harjoitukseksi etenkin, kun lähes kaikki valtiot ovat omaksuneet pääsäännökseen suorien sijoitusten osinkojen vapauttamisen verosta.<sup>3</sup> Muuhun kuin konkreettisen toiminnan tuloon kohdistuva uusi sääntely onkin luonteeltaan enemmän kansainvälisen verojärjestelmän aukkojen paikkailua kuin yritysverotekijän yleistä eliminointia investointipäätöksistä. Voidaan silti sanoa, että direktiivi olisi Euroopan unionissa askel keskustelussa esiintyneen *yhtiöiden minimiveron*<sup>4</sup> suuntaan, joskin liikevaihtoraja ja *carve-out* jättävät askeleen vielä kauas tällaisesta ajatuksesta.

*Carve-out*-sääntelyyn liittyy joitakin huomionarvoisia yksittäisiä kysymyksiä. *Oxfordin yliopiston* tutkijaryhmä on kiinnittänyt OECD:n Pilari 2 -mallin tarkastelussaan huomiota siihen, että *carve-outin* toteutuksen eri vaihtoehtoihin liittyy eroja, joilla on olennainen merkitys minimiveron laskennassa. Vaihtoehdot liittyvät konkreettisen toiminnan tulon ja siihen kohdistuvan veron käsittelyyn laskentakaavoja sovellettaessa.<sup>5</sup> Ymmärsin direktiiviehdotuksen niin, että myös *carve-*

<sup>2</sup> Tämän kirjallisuuden kantaäiti on *Peggy B. Musgrave*, *United States Taxation of Foreign Investment Income: Issues and Arguments*. 1969.

<sup>3</sup> EUT:n edellä mainitun tulkintakäytännön valossa pääomanvientineutraliteetti ei ehkä olisi ETA-alueella juridisestikaan mahdollinen.

<sup>4</sup> Minimiveroa on käsitelty mm. *Moritz Scherleitner*, [Should the EU implement a minimum corporate taxation directive?](#) Aalto University 2021.

<sup>5</sup> *Michael P. Devereux, Martin Simmler, John Vella and Heydon Wardell-Burrus*, [What Is the Substance-Based Carve-Out under Pillar 2? And How Will It Affect Tax Competition? | Publication | Econpol Europe](#). 2021.

10.1.2022

out-toiminnan verot luetaan mukaan laskettaessa minimiverosta vähennettäviä (tytäryhtiön tms.) veroja, mutta näin saatavaa ”lisäveroprosenttia” sovelletaan vain tuloihin, joihin carve-out-tulot eivät sisälly. Ymmärrys voi olla vääräkin ja kannustan valtiovarainministeriötä huolella varmistamaan, että direktiiviehdotuksen osin vaikeaselkoiisiin laskentasääntöihin ei jää edellä mainittujen tutkijoiden esille tuomia tulkintaepäselvyyksiä. Laskentasääntöjen on ehdottoman tärkeää olla rakenteeltaan yksiselitteiset niin direktiivissä kuin täytäntöönpanolainsäädännössä. Samalla on tietysti tärkeää, että nämä säännöt johtavat direktiivin tavoitteiden mukaisiin lopputuloksiin.

Yhtenä yksittäiselementtinä carve-out-ehdotuksessa nousee esiin osana laskentaperustetta olevien työvoimakustannusten määrittely. Artiklan 27.1(a) mukaan työvoimakustannuksia laskettaessa työnantajat voivat olla myös ”independent contractors participating in the ordinary operating activities of the MNE group under the direction and control of the MNE Group”. Tällainen työvoimakustannusten määrittely lienee laajuudessaan meillä vanhastaan vieras ja viimeistään voimaansaattamislainsäädännön yhteydessä on syytä arvioida, onko direktiiviehdotuksen ilmaisu sellaisenaan riittävän selkeä myös lakitekstiin.

### 3. Lopuksi

Direktiiviehdotuksen mukainen aikataavoite, jonka mukaan uusia säännöksiä sovellettaisiin vuodesta 2023 alkaen, perustuu OECD:n hankkeen tavoitteisiin. Aikataulu on kireä, kun otetaan huomioon direktiiviehdotuksen käsittely neuvostossa sekä kansalliset voimaansaattamistoimet. Lienee epätodennäköistä, että OECD:n malli saatettaisiin tällä aikataululla voimaan lähimainkaan kaikissa periaatteellisen hyväksyntänsä ilmaiseissa valtioissa. Tähän voi vaikuttaa sekin, että osa mukana olevista valtioista näkee Pilari 1:n itselleen tärkeämpänä ja suhtautuu ehkä nihkeästi etenemiseen Pilari 2:n täytäntöönpanossa nopeammin. Näiden hankkeiden tavoitteiden toteutuminen merkittävin osin ei sinänsä edellytä sitä, että kaikki mahdolliset valtiot ovat mukana. Kuitenkin erityisesti *Yhdysvaltojen* – missä voimaansaattamiseen liittyy poliittisia ongelmia – mukanaolo olisi kokonaisuuden kannalta tärkeää.

*Vaikka OECD:n Pilari 2:n toimeenpanoon eri maissa liittyy kysymysmerkkejä, direktiiviehdotuksen käsittelyssä EU:n neuvostossa samoin kuin direktiivin täytäntöönpanossa on perusteltua edetä määrätietoisesti. Euroopan unionin ei tule olla jarruna kansainvälisen yritysverotuksen kokonaisuutta kehitettäessä. Direktiivi on perusteltua nähdä ennen kaikkea kansainvälisen yritysveroarkkitehtuurin isossa kuvassa, jonka osana ehdotusta on syytä pitää perusteltuna. Suomen tulee tukea ehdotuksen ripeää käsittelyä neuvostossa ja ehdotuksen hyväksymistä. Käsittelyssä voi luonnollisesti osoittautua tarpeelliseksi tehdä tekstiin yksittäisiä tarkistuksia, mutta etene- mistä ei tule tässä tilanteessa jumiuttaa detaljikysymyksiin.*