

**ASiantuntijalausunto**

Marianne Malmgrén  
OTT, dosentti, varatuomari  
14.11.2023

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE****Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koske-  
vaksi lainsäädännöksi**

Alla on pyydetty lausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 77/2023 vp, jäljempänä myös ”esitys”). Lausunnossa tarkastellaan esitysluonnoksen laajuuden takia esitysluonnosta pääosin vain yleisellä tasolla sekä kommentoidaan lisäksi vain joitain yksityiskohtia.

**1 Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat**

Esitys perustuu neuvoston direktiiviin monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa ((EU) 2022/2523), jäljempänä vähimmäisverodirektiivi tai direktiivi. Vähimmäisverodirektiivin taustalla on OECD:n ns. BEPS-hankkeen pohjalta OECD:ssä saavutettu yhteisymmärrys suurten kansainvälisten konsernien efektiivisistä vähimmäisverosta (ns. Pilari 2 -hanke ja GloBE). Lausunnossa ei erityisesti tarkastella sääntelyn tavoitteita, koska kyseessä on direktiivin implementointi ja direktiivi on pakottavien säännösten osalta implementoitava kansallisesti jäsenvaltioissa. Tältä osin Suomella ei siis ole harkintavaltaa.

Ehdotettua sääntelyä sovelletaan Suomessa sijaitseviin konserniyksiköihin, jotka kuuluvat suureen monikansalliseen konserniin tai suureen kotimaiseen konserniin, joiden kokonaisliiketoimintavaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena neljästä peräkkäisestä tilikaudesta. OECD:n GloBE-mallisäännöistä poiketen direktiiviä ja esitystä sovelletaan siis myös soveltamisedellytykset täyttäviin kotimaisiin konserneihin EU-lainsäädännön takia.

Esityksen mukaisesta yhteisöverotuksen vähimmäistasosta säätäminen merkitsee, että tuloa verotetaan rajat ylittävissä tilanteissa muualla kuin konserniyksikön kotivaltiossa tai kiinteän toimipaikan valtiossa, jos kotivaltion tai kiinteän toimipaikan verotustaso alittaa direktiivissä määritellyn 15 prosenttia. Tällöin konsernin ylimmän emoyhtiön valtiossa määrätään täydennysvero, joka vastaa konserniyksikön vähimmäisveron ja efektiivisen veron erotusta. Sääntely muistuttaa rakenteeltaan osittain Suomessakin voimassa olevaa väliyhteisösääntelyä ja siihen on vaikuttanut Yhdysvaltojen Global Intangible Low Taxed Income (GILTI) sääntely.

## 2 Esityksen arviointia

### 2.1 Vaikutus kansalliseen veropolitiikkaan

Direktiivipohjainen sääntely, kuten nyt esitetty vähimmäisverosääntely, merkitsee verotuksellisen toimivallan siirtymistä EU:lle. Tämänkin esityksen osalta *olisi tärkeää selvittää, miten toimivallan siirtyminen EU:lle vaikuttaa kansallisiin veropoliittisiin keinoihin jatkossa*. Asia tärkeä, koska viime vuosina erityisesti yritysverosääntelyä on monella eri säännöksellä siirretty EU:n toimivaltaa. Vähimmäisverosääntelyllä voi olla vaikutuksia esim. verokannustimiin, kuten innovaatioiden tukemiseen yritysverotuksen keinoin, jos keinot johtavat ulkomaiseen tai kotimaiseen täydennysveroon 15 prosentin verotason alittuessa.

### 2.2 Esityksen suhde hyvään verojärjestelmään ja perustuslakiin

Sääntelykokonaisuus on laaja ja monimutkainen, joten sen *kansallinen implementointi on erittäin vaativaa*. Vähimmäisverodirektiivin laajuuden takia esitys on tuloverotuksessa ainutlaatuinen. Ehdotettu sääntely merkitsee täysin uudenlaista verotusta, koska verotuksen lähtökohdaksi on konsernitilinpäätös. Kokonaisuus on Suomen näkökulmasta niin säättämisvaiheessa kuin toimeenpanovaiheessa massiivinen myös suhteessa esityksessä arvioituihin vaikutuksiin Suomen verotuottoon.

GloBE-mallisäännöt ja direktiivi ovat ristiriidassa *hyvän verojärjestelmän eräiden ominaisuuksien*, kuten yksinkertaisuuden ja verotuksen läpinäkyvyyteen liittyvän selkeyden kanssa. Laskelmat täydennysveron ja kansallisen täydennysveron laskemiseksi ovat monimutkaisia. Esitetyllä sääntelyllä on *merkittäviä hallinnollisia vaikutuksia* niin yrityksille kuin Verohallinnolle. Lisäksi esitys merkitsee yritysverotuksen eriytymisen kasvua, koska ehdotettuja säännöksiä sovelletaan vain tietyn kokoluokan yrityksiin. Muiden yritysten verotus säilyy entisellään. On kuitenkin perusteltua mm. merkittävän hallinnollisen taakan takia, että sääntelyä ei sovelleta muihin kuin nyt soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin.

Esitys perustuu direktiiviin, joten sen säätäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, on pakollista siltä osin kuin direktiivin yksittäisen säännöksen voimaan saattaminen ei ole jäsenvaltioille valinnaista. Sääntelyä vaikeuttaa myös mm. direktiivin useassa kohdassa melko yleisellä tasolla olevat ilmaisut.<sup>1</sup> Pakollisen direktiivisääntelyn osalta kansallinen liikkuma-ala sääntelyn toteuttamisessa on rajoitettua. *On kuitenkin tärkeää varmistaa, että sääntely on mahdollisimman selkeää ja täyttää myös verosääntelyn yksityiskohtaisuusvaatimuksen*, koska veroista on perustuslain 81.1 §:m mukaan säädettävä lailla.<sup>2</sup> Sääntelyn tarkkuus on tärkeää myös siksi, että lakia soveltavan viranomaisen eli Suomessa Verohallinnon harkinnan pitää olla verotusta

---

<sup>1</sup> Ks. tästä esityksen kohta 2.10 s. 19, jossa todetaan: "--- tietyiltä osin direktiivi ei sääntele kansallisista ratkaisuista tarkasti."

<sup>2</sup> Ks. lainsäädännön yksityiskohtaisuusvaatimuksesta kotimaisessa oikeuskäytännössä esim. KHO 2014:119, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että osapuolten sopiman liiketoimen sivuuttaminen ja uudelleenluonnehdinta tarkastellessa korkomenon vähennyskelpoisuutta edellyttäisi selkeää tähän oikeuttavaa verotusmenettelystä annettuun lakiin sisältyvää säännöstä.

toimitettaessa sidottua. Direktiivin tavoitteet ovat tämän tyypissä sääntelyssä keskeisiä, kun direktiivi implementoidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vähimmäisverodirektiivin täytönpäntö on perusteltua toteuttaa ns. uudelleenkirjoittamismenettelmällä.

Sääntelyn perustuslain mukaisuutta tarkastellaan esityksen kohdassa 11.1 erityisesti siltä osin, kun sääntely perustuu kirjanpitolainsäädännön mukaiseen tilinpäätökseen. *On kuitenkin tärkeää, että eduskuntakäsittelyssä arvioidaan laajemmin, onko ehdotettu sääntely riittävän yksityiskohtaista.* Sääntelyn yksityiskohtaisuuden vaatimusta ei poista pelkästään se, että lainsäädäntö perustuu direktiiviin tai sen taustalla on kansainvälisessä yhteistyössä toteutettu valmistelu. Tällaisessakin tilanteessa kansallisen implementointisäännöksen on oltava riittävän yksityiskohtainen.

Direktiivien selkeyttä ja täsmällisyyttä arvioidaan myös EU-tasolla. Esimerkiksi EU:n virka-apudirektiivin (2011/16/EU) muutosta ((EU) 2018/822, ns. DAC6-direktiivi) on tarkasteltu EU-tuomioistuimessa mm. siltä osin, ovatko DAC6-direktiivissä esiintyvät termit riittävän selkeitä ja täsmällisiä.<sup>3</sup> Vähimmäisverodirektiivinkin sääntelyn selkeys ja täsmällisyys saattaa lopulta päätyä EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi vastaavalla tavalla kuin DAC6-direktiivin osalta on jo tapahtunut.

Lakiehdotus on ongelmallinen esimerkiksi siltä osin, kun lakiehdotuksen 2 luvun 23 ja 24 §:issä viitataan ”OECD:n erityiseen vertaisarviointiin” tuloksilukemissäännön ja aliverotettujen voittojen säännön osalta. Tämä nostaa esille kysymyksen siitä, *onko mainituissa säännöksissä kyse lainsäädäntövallan delegoinnista ja täytyvätkö delegoinnin edellytykset.* Voidaanko lainsäädäntövaltaa delegoida muulle kuin kansalliselle viranomaiselle eli esimerkiksi OECD:lle kytkemällä säännös OECD:n vertaisarviointiin? Tätä ei ole pohdittu esityksessä esimerkiksi kohdissa 8 Lakia alemman asteinen sääntely, 10 Toimeenpanto ja seuranta tai 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Olisi toivottavaa, että tähän otetaan kantaa eduskuntakäsittelyssä.

OECD:n materiaalin vaikutusta lakiehdotukseen on tarkasteltu mm. esityksen kohdissa 4.1.1 ja 10. Esityksen kohdassa 4.1.1 todetaan mm. seuraavaa (alleviivaus lisätty): ”Tietyiltä osin esimerkiksi GloBE-kommentaariin tai hallinnolliseen ohjeistukseen sisältyvää ohjeistusta ehdotetaan selvyyden vuoksi otettavaksi Suomessa osaksi lain tasoista sääntelyä silloin kun ne luonteensa puolesta sisältävät sellaisen veron määrään vaikuttavan ohjeen, joka Suomessa ei yleensä voisi sisältyä lakia alemman tasoiseen normistoon. Käsittääkseni kyse on tässä kohdassa nimenoman lainsäädännön yksityiskohtaisuusvaatimuksen täyttämisestä eikä ”selvyyden vuoksi” säätämisestä. Olisi toivottavaa, että valtiovarainvaliokunta kommentoisi mietinnössään tätä asiaa myös siksi, että se voitaisiin ottaa huomioon yleisemminkin tulevien säännösesitysten valmistelussa ja muotoilussa. Todettakoon lisäksi, että OECD:n materiaalin rooli myös vähimmäisverosääntelyn tulkinnessa tulee olemaan merkittävä. OECD:n materiaalin merkitys jopa tulkintalähteenä saattaa muuttua nykyisestä.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ks. esim. asia C-623/22, the Belgian Association of Tax Lawyers and Others v Premier ministre/ Eerste Minister.

<sup>4</sup> Ks. esim. KHO 2016:71, jossa todettiin, että tuloverosopimusten tulkinnessa OECD:n malliverosopimuksen kommentaari ei ole muodollisesti sitova tulkintalähde, mutta sillä on merkitystä tulkinta-apuna.

Vaikutelmaksi jää, että lakiehdotuksen muotoilu ei täytä kaikilta osin verolainsäädännölle asetetun täsmällisyysvaatimusta ja lakiehdotuksessa OECD:n harkintaan jääviä seikkoja voidaan pitää vähintään ongelmallisina.

Edellä kerrotuista lähtökohdista on erittäin tärkeää, että esityksen kohdassa 11.4 suositellaan perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja esitys on parhaillaan perustuslakivaliokunnassa lausuttavana. On toivottavaa, että perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossaan kantaa myös edellä esille nostettuihin sääntelyn yksityiskohtaisuusvaatimukseen ja lainsäädännön delegointivaltaan suhteessa lakiehdotuksen sisältöön.

## 2.3 Uusi itsenäinen verolaji

Esityksen mukaan vähimmäisverosääntelyn perusteella kannettavat verot (”täydennysvero”) muodostavat Suomessa uuden itsenäisen verolajinsa. Asiaa on käsitelty esityksen kohdassa 4.1.2. Esityksen johtopäätöksistä voidaan olla ainakin osittain erimieltä. Peruskysymys on, mitä verolajilla tarkoitetaan ja mikä merkitys erillisellä verolajilla on.

Yleisesti voidaan lähteä siitä, että ehdotetun sääntelyn tarkoitus on ”periä” verovelvollisten yhteisöverotettavista tuloista tietty vähimmäisvero. Tältä osin kyse olisi yhteisön tuloverosta eli ”yhteisöverosta”. Toisaalta verolaskennan peruste eli tuottojen ja verojen määrittely konsernitilinpäätöksen pohjalta on täysin erilainen kuin Suomessa elinkeinotulon verotuksessa yhteisöveroa laskettaessa. Mm. tästä lähtökohdasta voidaan katsoa, että kyse on teknisesti yhteisöverosta erillinen tulovero. Erilaisen verolaskennan perusteen takia on perusteltua säätää vähimmäisverosta erillisessä laissa. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että kyseessä on tulovero.

Muiden valtioiden, niin jäsenvaltioiden kuin kolmansien valtioiden suunnitelmia tai jo toteuttamia keinoja tarkastellaan esityksen kohdassa 5.2. Tähän osioon ei sisälly tietoa siitä, pidetäänkö veroa osana yhteisöveroa vai erillisenä verona muissa keskeisissä jäsenvaltioissa eli onko niissä ratkaisuna esityksen mukainen ”itsenäinen verolaji”. Tieto olisi tärkeä sen selvittämiseksi, onko direktiivin implementoinnissa teknisiä eroja, jotka olisi hyvä ottaa huomioon myös toteutettaessa implementointia Suomessa.

Koska esityksen mukaan ”täydennysvero” olisi Suomessa oma verolajinsa, olisi toivottavaa, että valtiovarainvaliokunta lausuisi erikseen siitä, mitä vähimmäisveron säätäminen erillisenä lakina ja erityisesti erillisenä ”verolajina” tarkoittaisi käytännössä. Tältä osin esityksen perustelut ovat suppeita. Asiaa on käsitelty ainakin esityksen s. 30. Yksi laajemmin käsiteltävä asia olisi mm. se, miten erillinen tulolaji vaikuttaa esimerkiksi tappiontasaukseen. Tilanne lienee se, että täydennysveroon ei voida soveltaa tuloverolain säännöksiä tappiontasauksesta, koska se olisi oma verolajinsa eikä vastaavia säännöksiä ole lakiesityksessä. Tämä tarkoittanee, että täydennysvero tai kansallinen täydennysvero maksuunpannaan, vaikka soveltamisalaan kuuluvalla ”yksiköllä” olisi aikaisempien vuosien vahvistettuja tappioita. Toinen merkittävä asia on, voidaanko täydennysveroa pitää tuloverosopimusten soveltamisalaan kuuluvana verona eli voidaanko siihen soveltaa mm. säännöksiä kaksikertaisen verotuksen poistamisesta. Olisi toivottavaa, että nämä asiat tuotaisiin esille valtiovarainvaliokunnan mietinnössä.

## 2.4 Kotimainen täydennysvero

Direktiivin säännökset kotimaisesta täydennysverosta ovat jäsenvaltioille valinnaisia. Esityksessä ehdotetaan Suomen lainsäädäntöön otettavaksi säännökset kotimaisesta täydennysverosta. Tämä on *tärkeää ja perusteltua*, koska näin turvataan veron kertyminen Suomeen ja estetään verokertymän siirtyminen toiseen valtion täydennysverona.<sup>5</sup> Sääntelyssä on kuitenkin tärkeää varmistaa, että se on riittävän selkeä ja yksityiskohtainen ja että sen mukaan voidaan mm. soveltaa Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) säännöstä.<sup>6</sup>

## 2.5 Vaikutusarviot

Direktiivin johdannossa todetaan, että siihen ei sisälly vaikutusarviota. Tämä on todettu myös esityksessä (s. 26). Taloudellisen vaikutusarvion osalta viitataan OECD:n arvioihin, joihin todetaan esityksessäkin ”liittyvän merkittäviä epävarmuuksia”. Yleensäkin direktiivien valmistelussa olisi tärkeää olla taloudellinen vaikutusarvio niin koko EU:n kuin yksittäisten jäsenvaltioiden osalta silloin, kun direktiivillä muutetaan kansallista verolainsäädäntöä.<sup>7</sup> Taloudelliset vaikutusarviot ovat tärkeitä, koska verolainsäädännön yksi keskeinen tavoite on fiskaalinen. Taloudellinen vaikutusarvio on olennainen osa kansallista verolainsäädännön valmistelua ja direktiivit implementoidaan kansallisella lainsäädännöllä.

Esityksessä vaikutusarviot ovat kohdassa 4.2 ja niihin sisältyy Verohallinnon laatima arvio ehdotuksen vaikutuksista verotuottoon Suomessa. Esityksen mukaan staattiset lisäykset Suomen verotuottoon olisivat vuosien 2016-2021 aineistojen perusteella noin 5 – 30 miljoonaa euroa vuodessa. Esityksen mukaan ”suomalaisiin yksiköihin sovelletut GloBE-laskentaan perustuvat verotussäännöt olisivat tuottaneet 0 – 2 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2020”. Esityksessä todetaan yhteenvetona, ”että ehdotettujen muutoksien Suomen verotuottoja kasvattava vaikutus olisi alkuvuosina keskimäärin noin 20 miljoonaa euroa vuodessa”. *Arvioitu verotuottovaikutus olisi siis vähäinen erityisesti, kun otetaan huomioon yritysten ja Verohallinnon hallinnollisen taakan merkittävä lisääntyminen ja siitä aiheutuvat kustannukset.* Esityksessäkin (s. 28) todetaan, että ”---alkuvaiheessa yritysten hallinnolliset kustannukset todennäköisesti lisääntyisivät merkittävästi”. Lisäksi esityksessä todetaan, että ”Ehdotuksen mukaisen järjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi järjestelmän alkuvaiheessa huomattavia kustannuksia sekä resurssitarpeita Verohallinnolle.”

Esityksen sivulla 26 todetaan mm., että GloBe-hankkeen ja direktiivin tarkoituksena on ”---asettaa tietyt rajat maiden väliselle liialliselle verokilpailulle.” Julkaistun tutkimusaineiston

---

<sup>5</sup> Ks. tästä mm. esityksen sivu 30.

<sup>6</sup> Ks. QDMTT-säännön merkityksestä mm. *Michael Devereux, John Vella, and Heydon Wardell-Burrus*, Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition, OXFORD UNIVERSITY CENTRE FOR BUSINESS TAXATION.

<sup>7</sup> Ks. vaikutusarvioiden tärkeydestä myös *English, Joachim – Becker, Johannes*, Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 224, Working Paper-Reihe der AK Wien, Juli 2021 s. 47 ja 48 sekä siinä mainitut lähteet.

perusteella sääntelyllä ei kuitenkaan välttämättä pystytä kaikissa tilanteissa toteuttamaan 15 prosentin vähimmäisveroa.<sup>8</sup>

## 2.6 Voimaantulo ja soveltamisaikataulu

Esitykseen sisältyvät lait tulevat voimaan 1.1.2024 ja niitä sovelletaan ensimmäisen kerran 31.12.2023 ja sen jälkeen alkaviin tilikausiin. Lisäksi voimaantulosäännöksessä todetaan, että lakiehdotuksen 2 luvun 8-11 §:ä sovelletaan vasta 31.12.2024 tai sen jälkeen alkaviin tilikausiin.

Esityksen voimaantuloaikataulu on nopea ja se on erittäin vaativa niin verovelvollisille kuin Verohallinnolle. Voimaantuloaikataulu perustuu kuitenkin direktiiviin, joten sitä on noudatettava.

---

<sup>8</sup> Ks. *Michael Devereux, John Vella, and Heydon Wardell-Burrows*, Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition, OXFORD UNIVERSITY CENTRE FOR BUSINESS TAXATION.