

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta VN/37157/2023

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle minimiverolakiin esitetyistä muutoksista. Finnwatch pitää aiemmin puuttumaan jääneiden verotussäännösten lisäämistä lakiin sinänsä perusteltuna. Olettamasäännösten verovaikutuksia olisi kuitenkin tarpeen arvioida etenkin, kun lakimuutosten esitetään astuvan voimaan taannehtivasti.

Lakiin esitettyjen muutosten tarpeesta ja perusteista

Nyt esitettyjen muutosten tavoitteena on saattaa osaksi minimiverolakia sellaiset OECD:n minimiveron soveltamisohjeisiin sisältyvät säännökset, joita ei voitu aikataulusyistä huomioida alkuperäistä lakia säädettäessä, ja joiden on katsottu olevan luonteeltaan (tulkintaohjeen sijaan) verotussääntöjä. Verotussäännöistä tulee perustuslain mukaan säätää aina lailla. Samalla lakiin ehdotetaan tehtäväksi lukuisia selvennysluonteisia korjauksia.

Tarvetta tuoda soveltamisohjeisiin sisältyneet säännökset osaksi kansallista sääntelyä perustellaan sillä, että Pilari 2:n käyttöön ottavat maat, Suomi mukaan lukien, ovat sitoutuneet saattamaan minimiverosäännökset voimaan tavalla, joka takaa mahdollisimman yhdenmukaiset lopputulemat. Myös minimiverolain pohjalla oleva direktiivi edellyttää mm. nk. olettamasäännösten (safe harbours) implementointia, josta nyt esitetyissä lisäyksissä on osin kyse.

Em. syistä puuttuvien säännösten viemistä osaksi lakia voidaan pitää perusteltuna. Vain vuosi alkuperäisen lain säätämisen jälkeen tapahtuva täydennys herättää kuitenkin kysymyksen siitä, tullaanko vastaavia lakimuutoksia tekemään jatkossakin uuden OECD-ohjeistuksen vuoksi, ja missä määrin muut maat noudattavat samaa lähestymistapaa. Lisäksi poikkeuksellinen lainsäädäntöprosessi herättää kysymyksiä siitä, miltä osin edustukselliseen demokratiaan pohjautuva lainsäädäntövalta säilyy Suomessa, jos Suomella katsotaan olevan velvollisuus muuttaa olemassa olevia lakeja aina, kun neuvottelut OECD:ssä johtavat uusia verosääntöjä sisältävien ohjeistuksien antamiseen.

Lakimuutosten (ja laajemminkin olettamasäännösten) verovaikutuksista

Nyt esitetyillä muutoksilla ei hallituksen esitysluonnoksen mukaan oleteta olevan olennaisia verovaikutuksia. Sitä, kuinka oikea oletus tämä on, on vaikea arvioida. Minimiverolakiin nyt esitettäviin lisäyksiin lukeutuu mm. uusia olettamasäännöksiä (safe harbours), jotka muuttavat olennaisesti sitä, missä tilanteissa täydennysveroa voidaan kerätä.

Esimerkiksi nyt lisättäväksi esitetty aliverotettujen voittojen sääntöä koskeva siirtymäkauden olettamasäännös (UTPR safe harbour) vapauttaa kaikki ylimmät emoyksiköt ja niiden kanssa samalla lainkäyttöalueella sijaitsevat konserniyhtiöt aliverotettujen voittojen säännön

perusteella tapahtuvalta täydennysverotukselta, jos ne sijaitsevat lainkäyttöalueella, jonka nimellinen yhteisöverokanta on vähintään 20 prosenttia. On selvää, että efektiivinen veroaste voi jäädä alle 15 prosentin, vaikka nimellinen yhteisöveroaste olisi 20 prosenttia – monissa veroparatiiseiksi katsotuissa maissa yleiset yhteisöverokannat voivat nousta pitkälti yli 20 prosentin ja haitalliseen verokilpailuun johtavia veroetuja tarjotaan yrityksille erilaisten verovapautusten ja -vähennysten kautta. Siten esimerkiksi tällä vuoden 2026 loppuun asti voimassaolevalla siirtymäsäännöksellä voi hyvinkin olla globaalisti olennaisia verovaikutuksia, jotka toki jakautuvat monissa tapauksissa useiden maiden kesken.

Se, ettei olettamasäännösten verovaikutuksista ole julkaistu arvioita, on ongelmallista paitsi nyt esitettyjen lakimuutosten kohdalla, myös laajemminkin. Moni olettamasäännös sekä keventää yritysten hallinnollista taakkaa että vaikuttaa sääntelyn synnyttämiin verokertymiin. Nyt tietoa siitä, missä määrin esimerkiksi em. aliverotettujen voittojen sääntöä koskeva olettamasäännös (UTPR safe harbour) tai yksinkertaistetun laskennan salliva maakohtaista raportointia koskeva siirtymäsäännös (CBCR safe harbour) pienentävät globaalia tai kansallista verokertymää, ei yksinkertaisesti ole saatavilla. Sama koskee niin siirtymäkauden ajan voimassa olevia väliaikaisia olettamasääntöjä kuin myös pysyviksi tarkoitettuja olettamasääntöjä. Mikäli valtiovarainministeriön ei ole mahdollista arvioida näiden verovaikutuksia, tulisi verovaikutusarvioiden laatimista ja julkaisua edellyttää OECD:ltä. Tämä olisi olennaista myös minimiverosääntelyn jatkokehittämisen kannalta.

Verovaikutusten arvioimisen tärkeyttä lisää se, että nyt ehdotettujen lakimuutosten esitetään astuvan voimaan taannehtivasti jo vuoden 2024 alusta. Yhtenä tätä puoltavana seikkana esitysluonnoksessa esitetään se, että muutosten soveltaminen olisi "lähes poikkeuksetta verovelvollisen kannalta edullista" ja johtaisi pienempään verotaakkaan. Tällaisten perustelujen kohdalla olisi toivottavaa, että verovaikutuksista myös esitettäisiin edes jonkinlaisia arvioita. Verovelvollisten etujen lisäksi on punnittava myös veronsaajien etuja.