

Asia: VN/37157/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto Moritz Scherleitner

Tausta:

Esillä olevan esityksen mukaan suurten konsernien vähimmäisverosta annettua lakia (1308/2023) muutetaan siten, että otetaan huomioon OECD:n ja G20 maiden osallistavan kehyksen (Inclusive Framework) puitteissa vuonna 2023 tuotettu minimiverotusta koskeva soveltamisohjeistus. Esityksen tarkoituksena on, että Suomen minimiverolaki katsotaan GloBE-mallisäännöissä tarkoitetuiksi ehdot täyttäviksi säännöiksi. Tätä varten ehdotetaan, että OECD:n ja G20-maiden osallistavan kehyksen 2023 julkaisemista soveltamisohjeista säädetään kotimaiseen lakiin uusiksi verotussäännöiksi katsottavat osat, sekä hyvin tulkinnallisia kohtia koskevat selvennykset. Ohjeisiin sisältyviä muita tulkintaselvennyksiä sen sijaan ei esitettäisi säädettäväksi lakiin; tulkintojen yhdenmukaisuus voidaan tässä tapauksessa varmistaa myös muuten.

Lausuntonani esitän seuraavaa:

Mielestäni ratkaisevin kysymys asiassa ei ole niinkään se, implementoidaanko esityksessä esitetyt muutokset vai ei – vaan, kysymys on lähinnä siitä, miten se tehdään.

Esityksessä lähdetään siitä, että muutoksiin on olemassa EU-oikeudellinen velvollisuus, ja siltä osin kuin tavoitteisiin ei voida päästä esimerkiksi Verohallinnon ohjeistuksen avulla, on kyseinen muutos Suomen perustuslain pykälän 81 mukaisesti implementoitava lakiin.

Ennen kuin laitan akateemikon hatun päähäni, totean, että esitetty tapa toimia on selkein ja asianmukaisin keino edetä. Kuten esityksessä on huomautettu, näin toimitaan myös muissa jäsenvaltioissa. Tärkeintä on, kuten esityksessä on myös tuotu esiin, kiinnittää huomiota siihen, että GLoBE-säännöksiä – ja niiden kansainvälistä jatkokehitystä – noudatetaan mahdollisimman tarkasti. Muutoin on riski siitä, että minimiverojärjestelmät kehittyvät eri tavalla, mikä myös tarkoittaisi, että sen sijaan, että yritys noudattaa yhden minimiverojärjestelmän säännöksiä, joutuukin noudattamaan erilaisia minimiverojärjestelmiä. Merkkejä tällaisesta kehityksestä on jo nähty, ja vaikka Suomi ei voi kyseistä ongelmaa yksin ratkaista, tulisi sen kuitenkin omalta osaltaan pyrkiä jatkossakin siihen, että kansainväliset kompromissit ja ohjeistus implementoidaan mahdollisimman tarkasti. Korostan tätä etenkin siksi, että vastaavissa tilanteissa näin ei aina ole tapahtunut. Esimerkiksi laissa eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta – jossa täydellinen koordinaatio on yhtä lailla erittäin tärkeää – poikettiin 8 §:ssä direktiivin sananmuodosta. Vaikka tämän oli tarkoitus olla helpotus, voinee se koko ryhmän osalta hankaloittaa sääntöjen noudattamista merkittävästi. Minimiverotus-säännöksissä tämä ongelma on vielä suurempi, koska säännöt eivät koske vain poikkeustapauksia.

Laitettuani akateemikon hatun päähäni, totean, että tilanteita joissa lakia muokataan kansainvälisten kompromissien mukaisesti – kuten esillä olevassa tapauksessa – tulee esiintymään jatkossa yhä useammin. Se, kuinka pitkälle tällainen menettely on tosiasiallisesti EU-oikeudellinen velvollisuus, ei ainakaan minulle ole täysin selvää, koska kansainvälinen kompromissi voi sekä (i) selkeyttää olemassa olevan lain (tässä, direktiivin) tulkintaa, että myös (ii) sisältää uudistuksen, jolle ei ole enää pohjaa esimerkiksi direktiivissä. Noissa tilanteissa, jotka ovat luonteeltaan verosopimusoikeudesta tuttuja, kysymys EU- oikeudellisesta velvollisuudesta lakimuutokseen voidaan vielä sivuuttaa, mikäli ohjeistus halutaan joka tapauksessa (esim. yllä mainituista käytännön syistä) kirjoittaa lakiin. Asia muuttuu vaikeammaksi, jos kansainvälisellä tasolla ei päästä kompromissiin siitä, miten säännöksiä jatkokehitetään, tai, jos ajatellaan vielä mielenkiintoisempi tilanne, siihen päästään, mutta se on selvässä ristiriidassa direktiivin kanssa, jota taas yksimielisyysvaatimuksen takia ei onnistuta muuttamaan.

Vaikka viimeinen kappaleeni ei suoranaisesti liity juuri esillä olevaan esitykseen, näyttää esitys suuntaa sille, miten veromaailma tulee muuttumaan. Virkamiehet tapaavat Pariisissa ja kehittävät ohjeistusta, jonka jälkeen jäsenmailla on (ainakin tietyltä osin) velvollisuus panna kyseiset säännöt täytäntöön, usein ilman liikkumavaraa. Suomessa näin tehdään lainsäädäntöteitse, viitaten perustuslain 81 artiklaan. Jokainen tähän asti pääsyt lukija voi nyt laittaa oman ”akateemikkohattunsa” päähän ja pohtia, täyttävätkö kyseiset toimet todellisuudessa ko. artiklan ydintavoitteita (mitä on, että kansalaiset päättävät heidän äänestämien edustajien kautta lakia, jossa täsmälleen määrätään paljonko veroja tulee maksaa). Jos herää epäily, että näin ei välttämättä ole, suosittelisin pohtimaan, voisiko siirto enemmistöpäätösmechanismiin olla tästä näkökulmasta perusteltu? Tämä vaihtoehto usein torjutaan viitaten siihen, että Suomen – ja sen kansan – suvereniteetti vaarantuisi. Mutta onko tämä oikea johtopäätös? Puolustetaanko Suomen intressit paremmin Parisissa virkamiesten neuvotelluissa suljettujen ovien takana – etenkin silloin kun

direktiivi on kerran olemassa, eikä sitä voida kuin yksimielisesti kumota, mutta joka pitää kuitenkin jatkokehittää? Enemmistöpäätöksen mekaanisimmissa, Suomi voi tuki jäädä vähemmistöön. Euroopan parlamentti (joka on tässä päätöksentekomekanismissa mukana) sen sijaan, ei voi. Jos vedoten PL 81 pykälään halutaan varmistaa kansalaisten suoraa vaikuttamisvaltaa, voisiko sittenkin olla tarkoituksenmukaisempaa antaa eurooppalaisen (ml Suomen) kansan äänestää eurooppalaisesta verotuksesta? Tämä on todella iso kysymys, ja on tuki kaukaa haettu, kun tässä lausunnossa oli tarkoitus ainoastaan kommentoida lakiesitystä. Mutta tässä maailmantilanteissa, on ehkä syytä käyttää välillä sellaisia tosielämän esimerkkejä näyttääkseen noita isompia kysymyksiäkin. Viimeistään EU:n laajenemisen yhteydessä tähän tulee pystyä vastaamaan– myös PL 81 kannalta.

Ass. Prof. Moritz Scherleitner, Dosentti, OTT, MSc. (WU)

(Kiitän Mirja Salmelinia ja Timo Viherkenttää kommentteista ja kielentarkastuksesta)

Moritz Scherleitner