

Asia: VN/9714/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Esitysluonnos on laaja ja yksityiskohtainen, mutta perusteltu

Pilari II -sääntelyn valmistelun aikataulu on monilta osin äärimmäisen tiukka, mikä näkyy väistämättä myös hallituksen esitysluonnoksessa. Onkin painotettava, että valtiovarainministeriö on ollut monilta osin haastavan, ellei mahdottoman tehtävän edessä. Lausunnon sisältävät huomiot eivät ole tarkoitettu kritiikiksi ministeriön valmistelua kohtaan. Tästä huolimatta esitysluonnos vaatii monilta osin tarkennuksia ja laajempia perusteluita.

Koska käsillä oleva esitysluonnos hallituksen esitykseksi on direktiivipohjainen, muun muassa lain tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä ei ole tarpeen tarkastella lausunnossa yksityiskohtaisesti.

Sääntelyn vaikutusarvioiden tekeminen on väistämättä haastavaa. On kuitenkin perusteltua sanoa, että todennäköisesti verotuottojen näkökulmasta esityksen lopputulos on oikean suuntainen,

vaikkakin arvio on pienempi kuin esimerkiksi IMF:n vastaavissa laskelmissa. Hallituksen esitysluonnos olettaa yritysten käyttäytymisen pysyvän muuttumattomana.

Verotuottoarvioihin ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista takertua liikaa, koska sääntelykokonaisuuden merkitys on huomattavasti fiskaalista painoarvoaan laajempi. Verokilpailun vähentyessä sääntely antaa Suomelle mahdollisuuden kilpailla vahvuuksillamme, kuten osaavalla ja koulutetulla työvoimalla. Joka tapauksessa olisi toivottavaa, että esitysluonnos tarkastelisi myös asiaan kuuluvia veropoliittisia näkökohtia.

Hankkeen kokonaisvaltainen ymmärtäminen vaatii sekä vero-oikeuden että kirjanpidon ymmärtämistä, mikä ei ole helppo tehtävä. Tämän vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi siihen, että kirjanpitoon liittyvät (perus)käsitteet avataan mahdollisimman tarkasti. Lisäksi osassa esitysluonnoksen terminologiassa on haasteita, koska ne eivät kaikilta osin vastaa kirjanpitosääntelyn terminologiaa.

Esitysluonnos sisältää useita perustuslain näkökulmasta merkityksellisiä kohtia. Ensinnäkin on kysymys perustuslain 81 §:n vaatimuksista. OECD:n roolin osalta merkitystä on myös lainsäädäntövallan delegointiin liittyvillä näkökohdilla. Ahvenanmaan aseman arviointiin liittyvää kohtaa tulisi täydentää. Edellä mainitut ovat vain yksittäisiä esimerkkejä, mutta joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan arviointi esityksestä olisi perusteltua.

Sääntely soveltuu konserniyksiköihin, jotka sijaitsevat EU:n alueella ja ovat osa monikansallista konsernia tai suurta kotimaista konsernia, jos monikansallisen tai suuren kotimaisen konsernin sääntelyssä tarkoitettu kokonaisliikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena neljästä peräkkäisestä vuodesta.

Liikevaihtoraja väistämättä vähentää sääntelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa, vaikka verotuksen tason ei lähtökohtaisesti tulisi olla sidonnainen liikevaihtoon. Vaikkakaan raja-arvoa ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa lyhyellä tähtäimellä (eikä tämä ole todennäköistäkään), kysymys tulee lainsäätäjän eteen pitkällä aikavälillä.

Esityksessä ehdotetaan, että direktiivin sääntelyyn perustuva täydennysvero muodostaisi uuden itsenäisen verolajinsa. Todettakoon, että asian suhteen on mahdollista esittää argumentteja puolesta ja vastaan. Uuden verolajin näkökulmaa puoltaa muun muassa uusi käsitteistö ja tuloveroon kuulumista muun muassa verotuksen kirjanpitokäsittelyyn liittyvät seikat. Asia ei ole yksinkertainen teoreettisesti tai käytännössä, joten tematiikkaa tulisi käsitellä laajemmin esitysluonnoksessa. On huomioitava, että jos kyseessä on uusi itsenäinen verolaji, tuloverolain menettelysäännökset eivät sovellu.

Esitysluonnoksessa on toteamus siitä, että esityksen mukaisista täydennysveroista ei ainakaan alkuvaiheessa olisi mahdollista saada Verohallinnon ennakkoratkaisua. Perusteluissa viitataan näiltä osin kansainväliseen veroriitojen ratkaisumekanismien valmistelutyöhön, joka on keskeneräinen. Sääntelyn laajuus ja monimutkaisuus puoltavat ennakkolisten oikeussuojakeinojen tarvetta. Ennakkoratkaisumahdollisuuden lisäämistä esitykseen tulisi tarkastella.

Oikeuslähdenäkökulmasta avoimeksi jää GloBe-mallisääntöjen rooli tulevaisuudessa. OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden osalta oikeuskäytäntöä on jo muodostunut (vrt. mm. KHO 2016:71). Jääkin nähtäväksi, tuleeko GloBe-mallisääntöjen rooli tulkintalähteenä asettumaan vastaavalle tasolle. Alustavasti voitaneen todeta, että GloBe-mallisääntöjen tulkintavaikutukset voivat olla laajempia verrattuna OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin.

Ehdotuksen mukaisen järjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi järjestelmän alkuvaiheessa huomattavia kustannuksia sekä resurssitarpeita Verohallinnolle. Lisäksi uuden verojärjestelmän ylläpidosta, valvonnasta, kansainvälisestä koordinaatiosta, analytiikasta ja riskienhallinnasta aiheutuisi Verohallinnolle lisäkustannuksia sekä huomattavia resurssitarpeita myös jatkovuosina.

Verohallinnon, valtiovarainministeriön ja tuomioistuimien resurssit ovat jo nyt äärimmäisen tiukalla, joten olisi toivottavaa, että resurssit nostettaisiin riittävälle tasolle. Jos näin ei toimita, sääntelyn soveltaminen tulee aiheuttamaan merkittäviä haasteita muun muassa prosessuaalisesta näkökulmasta.

Lopuksi todettakoon, että laajuudestaan ja monimukaisuudestaan huolimatta Pilari II on perusteltu hanke kansallisesti ja kansainvälisesti. Sääntely vähentää kansainvälistä verokilpailua sekä suojaa veropohjia, mikä on pitkällä tähtäimellä Suomen etu.

Laaka Mari
SAK ry