

Lausunto

08.09.2023

Asia: VN/9714/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi (VN/9714/2023)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen taustalla on tarve panna täytäntöön neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523 monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa. Direktiivi pohjautuu OECD:n pilari II -sääntelyyn, jonka tavoitteena on, että konserneja verotettaisiin vähintään minimitason mukaisesti riippumatta siitä, missä valtioissa toimintaa harjoitetaan. Tarkoituksena on varmistaa, että tosiasiallinen verotaso on vähintään 15 prosenttia. Esityksessä ehdotetaan, että täydennysvero muodostaisi uuden itsenäisen verolajinsa, joka suoritetaan valtiolle.

Esitysluonnos vaikuttaa vastaavan direktiivissä esitettyä sääntelyä. Ehdotus ja sen sisältämä sääntelymalli on kuitenkin sen verran laaja ja monimutkainen kokonaisuus, että minun ei ole mahdollista esittää siitä yksityiskohtaisia kommentteja, vaan ainoastaan eräitä yleisempiä huomioita:

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 81 §:n mukaan veroista tulee säätää lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Näkemykseni mukaan ehdotus

täyttää lailla säättämisen minimivaatimukset, mutta ei kovin kirkkaasti – voisi jopa sanoa, että vain muodollisesti. Ymmärtääkseni OECD on julkaissut paljon vähimmäisveroa koskevaa materiaalia, jota mahdollisesti käytetään sääntelyn tulkinnessa. Näitä kaikkia tulkintaohjeita ei sisälly esitysluonnokseen eikä niistä varsinaisesti tulla säättämään lailla.

Asetelma ei ole kuitenkaan uusi: vaikka OECD ei ole lainsäätävä, on kansalliseen verojärjestelmään niin meillä kuin monissa muissakin maissa tosiasiallisesti tullut paljon sen tyyppistä materiaalia, joka ei ole luettavissa verolaista ja jonka sitovuuden taso (tai oikeuslähdeopillinen asema yleisemmin) ei ole ollut aivan selvä. Kansainvälisellä veroyhteistyöllä on saatu paljon aikaiseksi, mutta samalla perinteinen oikeuslähdeoppi oikeuslähteiden hierarkioineen on joutunut venymään.

Kovin haitallista ei liene, jos oikeusteorian perinteisiä oppeja joudutaan hieman säättämään, mutta haitallisempaa on se, jos tämä heikentää verotuksen ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta.

Vaikutuksista

Vaikutukset Suomen verotulojen kannalta tuntuvat olevan varsin vähäiset, mutta sen sijaan uusi vero ja siihen liittyvät laskentavaatimukset lisäävät merkittävästi suomalaisten yritysten hallinnollista taakkaa kuten myös veroviranomaisten työtä. Tämänkin sääntelyn taustalla on ollut eräiden monikansallisten yritysten harjoittama ns. aggressiivinen verosuunnittelu, mihin on pyritty etsimään ja asettamaan rajoja OECD- ja G20-maiden yhteisellä BEPS-hankkeella.

Tämä kaikki on johtanut hyvin monimutkaisiin verosääntelymalleihin ja erilaisiin raportointivelvoitteisiin. Yritykset ovat eri yhteyksissä esittäneet huoliaan sekä hallinnollisen työmäärän kasvusta että jossakin määrin myös verotuksen oikeusvarmuuden heikkenemisestä, mutta näille näkökohdille ei ole hirveän suurta painoarvoa annettu uusien kansainvälisen tason sääntelymalleja valmisteltaessa. Joskus näitä huolia on jopa vähätelty.

Tälle asialle kansallinen lainsäätävä, jonka tehtävänä on valmistella direktiivin täytäntöönpanoa, voi tehdä melko vähän. Mutta niissä puitteissa, kun se on mahdollista, tuntuisi etenkin tässä asiassa oikealta ja kohtuulliselta kuunnella tarkasti niitä yrityksiä, joita tämä sääntely tulee käytännössä koskemaan. Löytyykö joitain keinoja hallinnollisen taakan vähentämiseksi tai oikeusvarmuuden parantamiseksi?

Vähimmäisveron käyttöönotto tulee teettämään paljon lisätyötä myös Verohallinnon puolella. Jollain tavoin tulisi varmistaa sekin, että Verohallinnolla on riittävät resurssit ja että näitä resursseja voidaan allokoida muun muassa sellaiseen ohjaustyöhön, jota tällainen muutos edellyttää.

Helsingissä 8.9.2023

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu

Knuutinen Reijo
Turun yliopiston kauppakorkeakoulu