

6.11.2023

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Lausuntopyyntöne 27.10.2023, HE 77/2023 vp

Lausunto hallituksen esityksestä suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523 monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa. Direktiivi pohjautuu OECD:n niin kutsuttuun Pilari 2 -sääntelyyn, jonka tavoitteena on, että konserneja verotetaan vähintään 15 prosentin minimiverotason mukaisesti riippumatta siitä, missä valtiossa toimintaa harjoitetaan.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Kokonaisuutena direktiivin tekniset säännökset sisältävät hyvin vähän kansallista liikkumavaraa, sillä direktiivi noudattelee pitkälti OECD:n GloBE-mallisääntöjen ("Global Anti-Base Erosion Model Rules") sisältöä ja rakennetta. Direktiivin tavoitteena on varmistaa minimiverotuksen toteutuminen unionin alueella GloBE-mallisääntöihin sisältyvän yhteisen lähestymistavan ("Common Approach") mukaisesti.

Direktiivi sisältää kuitenkin joitakin optioita ja lisäksi tietyiltä osin direktiivissä ei tarkasti säännellä kansallisista ratkaisuista. Direktiivi antaa jäsenvaltioille, joilla on enintään 12 ylintä emoyksikköä alueellaan, mahdollisuuden lykätä GloBE-sääntöjen käyttöönottoa kuudella vuodella. Esityksen mukaan Suomessa arvioidaan Verohallinnolta saatujen tietojen perusteella olevan noin 50–60 ylintä emoyksikköä, joten option ei arvioida olevan Suomen käytettävissä.

Direktiivin sisältää myös kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä olevan kansallisen option ottaa käyttöön kotimainen täydennysvero. Esityksessä ehdotetaan, että Suomi hyödyntäisi option ottamalla käyttöön direktiivin mahdollistaman kotimaisen täydennysveron. Kotimaisen täydennysveron käyttöönottoa ovat esittäneet myös muut implementaatiota koskevan lakiehdotuksen julkaisseet EU-jäsenvaltiot.

Esityksen mukaan kotimainen täydennysvero ei kiristä konsernin kokonaisverotusta: ilman kotimaista täydennysveroa minimiverosääntelyn mukainen vero kerättäisiin konsernin muissa toimintavaltioissa. Kotimainen täydennysvero ei kiristäisi myöskään puhtaasti kotimaisten konsernien verotusta, sillä mahdollisissa aliverotustilanteissa direktiivi edellyttää IIR-säännön ("*tu-loksilukemissääntö*") soveltamista myös puhtaasti kotimaisiin toimijoihin, vaikka valinnaista kotimaista täydennysveroa ei otettaisi käyttöön Suomessa.

Kotimaisella täydennysverolla varmistetaan, että mahdollinen suomalaisiin konserniyksiköihin kohdistuva täydennysvero maksetaan Suomeen eikä GloBE-sääntöjen perusteella muihin toimintavaltioihin.

Edellä selostetuin perustein Suomen Yrittäjät pitää esitystä kotimaisen täydennysveron säätämisestä perusteltuna ja kannatettavana.

Sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka tulee minimoida

Esitykseen liittyvien raportointivelvoitteiden osalta tulee varmistaa, ettei verovelvollisten hallinnollista taakkaa tarpeettomasti kasvateta. Esityksen mukaan kansallisesta sääntelytarpeesta johtuen Suomessa sijaitsevan konserniyksikön olisi direktiiviin perustuvan tietoilmoituksen lisäksi annettava verotuksen toimittamista varten erillinen täydennysveroon liittyvä veroilmoitus, täydennysveroveroilmoitus, johon täydennysverotus voitaisiin perustaa.

Esityksen vaikutusarviossa todetaan, että esitetystä sääntelystä johtuen alkuvaiheessa yritysten hallinnolliset kustannukset todennäköisesti lisääntyisivät merkittävästi, ja järjestelmä lisäisi raportointitaakkaa myös pysyvästi. Esityksen vaikutusarvion mukaan suomalaisiin yksiköihin sovelletut GloBE-laskentaan perustuvat verotussäännöt olisivat tuottaneet vuosina 2020 ja 2021 vain 0–2 miljoonaa euroa ja molempina vuosina veroa olisi maksanut vain alle kymmenen yhtiötä. Kansallisen täydennysveron staattiset lisäykset Suomen verotuottoon olisivat vuosien 2016–2021 aineistojen perusteella olleet noin 5–30 miljoonaa euroa vuodessa. Suomen verotuottojen arvioidaan kasvavan alkuvuosina noin 20 miljoonaa euroa vuodessa, mutta verotuotoissa arvioidaan olevan huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Vaikutusarvion mukaan myöhemmin vuosina verotuotot alenisivat, koska on todennäköistä, että ajan mittaan kansallisten täydennysverojen käyttöön ottavien alueiden joukko kasvaa. Kun huomioidaan, että fiskaalinen vaikutus on vähäinen suhteessa hallinnollisen taakan merkittävään lisääntymiseen, on ehdottoman tärkeää, ettei direktiivin velvoitteista johtuen jo merkittävästi lisääntyvää hallinnollista taakkaa enempää kasvateta kansallisin toimenpitein.

Mikäli konsernin direktiiviin perustuvan tietoilmoituksen perusteella on selvää, ettei täydennysveroa tule maksettavaksi, ei myöskään tarvetta erillisen kansallisen täydennysveroilmoituksen antamiseksi verotuksen toimittamista varten lähtökohtaisesti pitäisi olla. Esityksen mukaan konserniyksikö olisi velvollinen antamaan täydennysveroilmoituksen Verohallinnolle tilikaudelta, jolta se on velvollinen maksamaan täydennysveroa. Ilmoitus olisi annettava myös, jos Verohallinto sitä verovalvontaan liittyvästä syystä pyytää.

Suomen Yrittäjät pitää hyvänä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa siitä, että velvollisuus antaa täydennysveroilmoitus koskisi lähtökohtaisesti ainoastaan tilikausia, joilta veroa tulee maksettavaksi.

Oikeusvarmuus

Esityksen mukaan täydennysverosta ei olisi mahdollista saada Verohallinnon ennakkoratkaisua ainakaan alkuvaiheessa. Ennakkoratkaisumahdollisuuden puuttumista perustellaan sillä, että oikeusvarmuuden lisäämiseksi OECD:n Inclusive Framework tutkii erilaisia keinoja ja mekanismeja, jotka sisältävät veroriitojen ennaltaehkäisyyn ja niiden ratkaisuun liittyviä keinoja, ja tämä työ on vielä kesken. Vastoin esitettyä näkemystä OECD:n tasolla tehtävän oikeusvarmuutta koskevan selvitystyön keskeneräisyyden voidaan nähdä korostavan kansallisen ennakkoratkaisumahdollisuuden tärkeyttä verovelvollisten oikeusturvan toteutumiseksi.

Esityksessä todetaan, että työn valmistuttua ennakkokannanotoista säätämistä tulisi harkita uudelleen, ja tällä välin tulkintavarmuutta lisäävät esimerkiksi ajoittain julkaistava hallinnollinen ohjeistus. Esityksessä todetaan, että hallituksen käsityksen mukaan Verohallinto suunnittelee minimiverolakia koskevan Verohallinnon ohjeen antamista ja että Verohallinto käy myös ennakkollisia keskusteluja verovelvollisten kanssa haastavista verokysymyksistä.

On hyvä sekä myös erittäin tärkeää, että Verohallinto tulee antamaan minimiverotusta koskevan ohjeen ja että verovelvollisten kanssa käydään ennakkollisia keskusteluita minimiverotukseen liittyvissä haastavissa kysymyksissä. On myös tärkeää varmistaa Verohallinnon riittävät resurssit verovelvollisten minimiverotusta koskevissa kysymyksissä ohjeistamiseen ja neuvontaan. Kuitenkin käsityksemme mukaan ennakkollisessa keskustelussa luottamuksensuoja voi muodostua lähinnä käsiteltyyn asiaan annetun nimienomaisen kannanoton perusteella. Käsityksemme mukaan silloin, kun ennakkollisessa keskustelussa esille nousseista asioista ei ole olemassa vakiintunutta verotus- tai oikeuskäytäntöä tai kun kyseessä tulkinnanvarainen tai epäselvä kysymys, kannanottoa asiaan ei anneta, vaan tällöin verovelvollinen ohjataan hakemaan ennakkoratkaisua. Kun huomioidaan, että

täydennysveron ehdotetaan muodostavan kokonaan uuden itsenäisen verolajinsa ja minimiverotusta koskeva sääntely muodostaa laajan ja erittäin monimutkaisen kokonaisuuden, verovelvollisen oikeusturvan on hyvin haastavaa nähdä tehokkaasti toteutuvan, mikäli se jää pelkkien keskusteluiden ja myöhemmin laadittavien ohjeiden varaan.

Edellä selostetuin perustein Suomen Yrittäjät katsoo, että verovelvollisten oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi esitykseen tulee sisällyttää verovelvollisen mahdollisuus hakea ja saada sitova ennakkoratkaisu.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Jukka-Pekka Hellman
veroasiantuntija