

## **Asia: HE 98/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta**

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle minimiverolakiin esitetyistä muutoksista. Finnwatch pitää aiemmin puuttumaan jääneiden verotussäännösten lisäämistä lakiin sinänsä perusteltuna. Pidämme kuitenkin periaatteellisesti huolestuttavana sitä, että Suomen katsotaan olevan aiempien päätösten perusteella velvollinen muuttamaan kansallisia verolakejaan OECD:ssä virkamiestasolla neuvoteltujen uusien verotussääntöjen seurauksena. Lisäksi on ongelmallista, ettei tällä tavoin syntyneiden uusien verotussääntöjen, kuten nyt lisättävien olettamasäännösten, verovaikutuksia ole pystytty arvioimaan.

### **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.

Mahdollisimman yhtenäisen sääntelyn saavuttamiseksi 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 aiempien sitoumusten perusteella olevan velvollisuus muuttaa olemassa olevia lakeja aina, kun neuvottelut OECD:ssä johtavat uusia verosääntöjä sisältävien ohjeistuksien antamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Suomi on OECD:n verouudistukseen sitoutuessaan ja minimiverodirektiivin hyväksyessään sitoutunut myös sellaisiin verosääntöihin, joiden sisältö ei ole ollut päätöksentekohetkellä tiedossa.

## Lakimuutosten (ja laajemminkin olettasäännösten) verovaikutuksista

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

Esimerkiksi nyt lisättäväksi esitetty aliverotettujen voittojen sääntöä koskeva siirtymäkauden olettasäännös (UTPR safe harbour, lain 10 luvun 19 §) 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 maissa matala verotus johtuu yrityksille tarjotuista verovapautuksista ja -vähennyksistä eikä matalasta nimellisestä yhteisöverokannasta. Vuoden 2026 loppuun asti voimassa oleva siirtymäsäännös johtaa siihen, ettei esimerkiksi Yhdysvalloissa pääkonttoriaan pitävien suuryritysten USA:n toimintoja voida täydennysverottaa UTPR-säännön nojalla, vaikka efektiivinen veroaste jäisi alle 15 prosentin. Tällä voi hyvinkin olla globaalisti olennaisia verovaikutuksia, jotka toki jakautuvat monissa tapauksissa useiden maiden kesken.

Se, ettei olettasäännösten verovaikutuksista ole julkaistu arvioita, on ongelmallista paitsi nyt esitettyjen lakimuutosten kohdalla, myös laajemminkin. Moni olettasäännös sekä keventää yritysten hallinnollista taakkaa että vaikuttaa sääntelyn synnyttämiin verokertymiin. Nyt tietoa siitä, missä määrin esimerkiksi em. aliverotettujen voittojen sääntöä koskeva olettasäännös (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 olettasääntöjä kuin myös pysyviksi tarkoitettuja olettasääntöjä. 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 hallituksen esityksessä 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.