Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
26.2.2024

Asia: HE 99/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle suuryritysten julkista maakohtaista veroraportointia koskevasta hallituksen esityksestä.

Hallituksen esityksessä ei ole käytetty minimisääntelyä edustavan direktiivin tarjoamaa mahdollisuutta säätää raportointivaatimuksista heikkoa direktiiviä kattavammin, ja lakiesitys sisältää näin ollen lähes kaikki direktiiviin sisältyneet puutteet. Hallituksen esitysluonnokseen nähden raportoinnin lykkäysmahdollisuutta on kuitenkin rajattu hieman alun perin esitetystä. Finnwatch pitää tätä rajaamista erittäin perusteltuna, ja toivoo, että muitakin sääntelyn ongelmakohtia korjattaisiin vielä ennen lakiesityksen hyväksymistä.

Tarve julkiselle maakohtaiselle veroraportoinnille on ilmeinen

Tällä hetkellä monikansallisten yritysten ei tarvitse paljastaa toimintansa laajuutta ja yhteisöverojen määrää toimintamaatasolla, mistä johtuen aggressiivinen verosuunnittelu on yleistä, ja kansalaisten luottamus suuryhtiöihin ja verojärjestelmään horjuu. Julkiseen maakohtaiseen veroraportointiin velvoittava sääntely on tehokas keino ennaltaehkäistä ja läpivalaista aggressiivista verosuunnittelua, kunhan yrityksiltä edellytetään riittävän kattavaa raportointia kaikkien toimintamaiden osalta. Hallituksen esityksessä tämä edellytys ei toteudu. Koska niin kutsutussa CBCR-direktiivissä, johon hallituksen esitys pohjautuu, on kyse maiden välisissä neuvotteluissa hyvin heikoksi muodostuneesta minimisääntelystä, tulisi Suomen mennä säännösten kansallisessa implementoinnissa direktiiviä pidemmälle ja laatia säännökset siten, ettei verojärjestelyjä olisi enää jatkossa mahdollista salata. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, minimidirektiivi mahdollistaa muun muassa sen, että raportointivelvoitteet ulotetaan koskemaan kaikkia yrityksen toimintamaita, soveltamisalan määrittävä liikevaihtoraja asetetaan kansallisessa sääntelyssä direktiiviä matalammalle tasolle tai yritykset velvoitetaan raportoimaan direktiivissä edellytettyjen tietojen lisäksi muitakin tietoja.

Käymme seuraavaksi läpi sääntelyn keskeisimpiä ongelmakohtia sekä sitä, miten ongelmiin voitaisiin puuttua kansallisessa lainsäädännössä. Pykäläkohtaiset muutosehdotuksemme löytyvät keväällä 2022 työ- ja elinkeinoministeriölle toimittamastamme hallituksen esitysluonnosta koskevasta lausunnosta[1]. Lopuksi esitämme vielä muita (lähinnä teknisiä) huomioita ehdotettuun sääntelyyn liittyen.

[1] https://finnwatch.org/images/pdf/Lausunto_tyo-_ja_elinkeinoministeriolle_HE-luonnoksesta_koskien_julkista_maakohtaista_veroraportointia_ja_tilinpaatosten_digitaalista_rekisterointia_2142022.pdf

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Maakohtaisen raportoinnin piiriin tulossa alle neljäsosa maista

Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn piirissä olevien yritysten tulisi jatkossa raportoida tiettyjä toiminnan laajuutta ja verojen määrää kuvaavia tietoja maakohtaisesti eriteltynä niiden EU-maiden ja tiettyjen EU:n yhteistyöhaluttomien maiden listalla olevien lainkäyttöalueiden osalta, joissa yrityksellä on toimintaa. Muiden toimintamaiden osalta tiedot saisi esittää yhteenlasketusti. Tämä jättää eritellyn maakohtaisen raportoinnin ulkopuolelle yli kolme neljäsosaa kaikista maista[2] eikä siten anna sidosryhmille oikeaa kuvaa yritysten verojärjestelyistä. Raportointivelvoite tulisi kansallisessa sääntelyssä ulottaa kattamaan kaikki yritysten toimintamaat. EU-maiden kohdalla raportointia olisi myös perusteltua edellyttää (muiden raportointivelvoitteen alaisten alueiden tapaan) verotusaluekohtaisesti. Pelkkä maakohtaisuus tarkoittaa esimerkiksi Alankomaiden kohdalla sitä, että maan merentakaisia (veroparatiiseiksi katsottavia) itsehallinnollisia alueita, joissa verotus poikkeaa usein huomattavasti emämaasta, koskevat tiedot saa nyt sisällyttää Alankomaiden lukuihin.

Liikevaihtoraja asetettu perusteettoman korkealle

Raportointivelvoitteen synnyttävä liikevaihtoraja on asetettu perusteettoman korkealle. Pk-yritysten (joita on hallituksen esityksen mukaan 95 % kaikista EU-alueella toimivista yrityksistä) ulosrajaamista voi pitää perusteltuna, mutta nyt korkea liikevaihtoraja rajaa sääntelyn ulkopuolelle myös ison osan EU-alueella toimivista suuryrityksistä. Hallituksen esityksessä korkeassa liikevaihtorajassa pitäytymistä perustellaan sillä, ettei matalampaa kansallista rajaa voitaisi kattavasti ulottaa tilanteisiin, joissa toisessa EU-maassa sijaitsevalla yrityksellä on Suomessa sivuliike. Tämä ei kuitenkaan estä asettamasta matalampaa liikevaihtorajaa yrityksille, joiden ylin konsernitilinpäätöksen laativa emoyhtiö (hallituksen esityksessä perimmäinen emoyhtiö) sijaitsee Suomessa. Näiden yritysten kohdalla liikevaihtoraja tulisi asettaa vastaamaan tilinpäätösdirektiivin ja kirjanpitolain suuryrityksen määritelmää[3]. Tällöin liikevaihtoraja olisi myös linjassa pankkisektoria ja kaivannaissektoria koskevan läpinäkyvyyssääntelyn kanssa.

Raportoinnin lykkäysmahdollisuudet edelleen liian laajat

Raportointivelvoitteen tehoa heikentää myös kirjanpitolain uuden 7b luvun 8 §:ään sisältyväksi ehdotettu väliaikainen poikkeus, jota tosin on rajattu alun perin esitetystä.

[2] Raportointia edellytetään 27 EU-maan lisäksi niiden yrityksen toiminta-alueiden osalta, jotka sisältyvät EU:n yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelon liitteeseen I (nk. musta lista) ja liitteeseen II (nk. harmaa lista). Jälkimmäisen osalta edellytyksenä on, että lainkäyttöalue on ollut ko. listalla kahtena vuotena peräkkäin. Mustalla listalla on siihen 20.2.2024 tehdyn päivityksen astuttua voimaan 12 ja harmaalla listalla 10 lainkäyttöaluetta. Näistä kaikki eivät ole itsenäisiä valtioita. Yhteensä raportoinnin piirissä on siten alle neljännes kaikista maista (YK:n jäsenmaita yhteensä 193).

[3] Suuryrityksen määritelmä sisältyy Suomen kansallisessa sääntelyssä kirjanpitolain 1. luvun 4c §:ään. Suuryritykseksi katsotaan yritykset, joiden kohdalla kaksi seuraavista raja-arvoista on ylittynyt sekä päättyneellä että sitä edeltävällä tilikaudella: taseen loppusumma 20 milj.€, liikevaihto 40 milj. € ja tilikauden aikana palveluksessa keskim. 250 hlöä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Poikkeuksen nojalla yritysten on mahdollista lykätä veroraportointiaan kahdella vuodella, mikäli julkistaminen voisi aiheuttaa ”vakavaa taloudellista haittaa tuloverokertomuksen tarkoittamille yrityksille”. Lakiluonnoksen mukaan kertomuksessa on selkeästi ilmoitettava julkistamatta jättämisestä ja esitettävä perusteltu selitys tälle menettelylle. Kirjanpitolautakunnalta haettavalla luvalla lykkäyksen kestoa on erityisestä syystä mahdollista pidentää viiteen vuoteen.

Vaikka yrityksen omalla päätöksellä tapahtuva lykkäysmahdollisuus on nyt rajattu viiden vuoden sijaan kahteen vuoteen, liittyy väliaikaiseen poikkeukseen edelleen useita ongelmia:

- Hallituksen esityksessä ei ole määritetty, milloin raportoinnin voidaan perustellusti katsoa aiheuttavan vakavaa taloudellista haittaa. Käytännössä tämä jää siis yrityksen itse määritettäväksi ja mahdollistaa näin raportoinnin lykkäämisen mitä erilaisimmissa tilanteissa taloudellisiin haittoihin vedoten.

- Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että “väärinkäytösmahdollisuuden estämiseksi poikkeamisille tulee olla objektiivisesti todennettava syy, joka on pöytäkirjattava. Poikkeamispäätöksen laillisuuden arviointi kuuluisi tilintarkastajalle osana hallinnon tarkastusta.” Itse lakiluonnokseen näitä vaatimuksia (pöytäkirjaamista tai tilintarkastajan suorittamaa arviointia) ei kuitenkaan ole sisällytetty.

- Säännöskohtaisten perustelujen mukaan “kahta vuotta pidemmän lykkäysluvan antamista harkitessaan kirjanpitolautakunta harkitsisi asiaa yhtäältä direktiivin tarkoituksen toteutumisen ja toisaalta yritysintressin kannalta. Lautakuntaperusteinen pidennys julkistamatta jättämiselle olisi aina poikkeuksellinen ja edellyttäisi yrityksen tilanteeseen liittyvää erityistä syytä.” Tämänkin osalta hallituksen esityksessä olisi hyvä antaa esimerkkejä tilanteista, joissa lupa voitaisiin myöntää, sillä nyt kriteeristö jää täysin auki.

- Lakiluonnoksen mukaan väliaikaisesti julkistamatta jätetty tieto tulee esittää myöhemmässä tuloverokertomuksessa viimeistään kahden vuoden kuluttua julkistamatta jättämisestä. Tässä kohtaa olisi hyvä täsmentää, että eri vuosien tiedot on kuitenkin esitettävä toisistaan erillään.

Vaikka hallituksen esitykseen sisällytetty väliaikainen poikkeus on huomattavasti vähemmän ongelmallinen kuin alkuperäinen hallituksen esitysluonnokseen sisältynyt poikkeus, edellä listatut haasteet huomioiden Finnwatch pitäisi tarkoituksenmukaisempana, että väliaikaisesta poikkeuksesta luovuttaisiin kokonaan.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Raportoitavien tietojen lista suppea

Neljäs esitetyn sääntelyn keskeinen heikkous liittyy raportoitavien tietojen suppeuteen. Mahdollistaakseen verojärjestelyjen arvioinnin, raportoitavien tietojen tulee sisältää olennaiset yrityksen toiminnan laajuutta kuvaavat tilinpäätöserät sekä tiedot niistä eristä, joiden muodossa voitonsiirtoa useimmiten tapahtuu. Toiminnan laajuuden arvioimiseksi raportoitavien tietojen listaa olisi tarpeellista täydentää henkilöstökuluilla, liikevoitolla sekä aineellisella omaisuudella, josta on vähennetty rahat ja pankkisaamiset. Voitonsiirron arvioimista helpottaisi puolestaan merkittävästi se, että yritysten tulisi raportoida nyt vaadittujen tietojen ohella korkotuotot ja -kulut sekä maksetut ja saadut aineettomien oikeuksien korvaukset konsernin sisäisiin ja kolmansien osapuolien kanssa toteutettuihin eriin jaoteltuna. Lisäksi yritykset tulisi velvoittaa laatimaan kirjallinen narratiivi ja täsmäytyslaskelma verotettavaan voittoon tai tappioon perustuvien verojen ja paikallisen nimellisen yhteisöverokannan välisistä eroista sekä erittelemään sille myönnetyt veroinsentiivit ja niihin liittyvät edellytykset[4]. Nämä tiedot parantaisivat merkittävästi sidosryhmien mahdollisuuksia arvioida yrityksen verovastuullisuutta ja verojärjestelyjen aggressiivisuutta.

Mikäli valtioneuvoston asetukseen sisällytettävää raportoitavien tietojen listaa ei tässä yhteydessä päädytä täydentämään, tulisi asetuksenantovalmius määrittää selkeästi niin, että raportointivaatimusten täydentäminen olisi myöhemmin mahdollista toteuttaa asetuksella. Hallituksen esityksessä tätä koskeva kohta on epäselvä. Siinä toisaalta esitetään, että asetuksenantovalmius rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka direktiivi nimenomaisesti velvoittaa raportoimaan. Kuitenkin tämän jälkeen todetaan, että “kansallisia lisävaatimuksia ei voitaisi säätää asetuksella, ellei kyse ole seikoista, jotka ovat tarpeen direktiivin informatiivisen tarkoituksen toteuttamisen varmentamiseksi.” Jää epäselväksi, milloin kyse voisi olla tällaisista seikoista.

Keskitettyä julkista rekisteriä ei esitetä perustettavaksi

Tietojen käytettävyyttä parantaisi puolestaan merkittävästi se, että kansallisessa sääntelyssä käytettäisiin direktiivin tarjoama optio tietojen keräämisestä julkiseen keskitettyyn rekisteriin. Julkinen keskitetty rekisteri mahdollistaisi sen, että yritysten raportoimat tiedot olisivat kaikkien vuosien osalta keskitetysti saatavilla yhdestä paikasta sen sijaan, että jokaisen yrityksen tiedot on haettava erikseen kyseisen yrityksen verkkosivuilta. Keskitetyn rekisterin tulisi olla kaikille avoin ja maksuton, ja raportoitujen tietojen tulisi olla saatavilla konekielisessä standardoidussa muodossa. Sen sijaan, että hallituksen esityksessä esitettäisiin tällaisen keskitetyn julkisen rekisterin perustamista, siinä tyydytään toteamaan, että sen perustamistoimiin on mahdollista ryhtyä Patentti- ja rekisterihallituksen toimivaltuuksin, kun käytännön kokemusta raportoinnista on ensin kertynyt. Finnwatch

[4] Näiden tietojen esittämistä edellytetään mm. vastuullisuusraportoinnin toimintamalleja kehittävän Global Reporting Initiativen verostandardissa (GRI 207).

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

katsoo, että keskitetty julkinen rekisteri olisi perusteltua ottaa käyttöön heti, kuten esimerkiksi Irlannissa ollaan toimimassa.

Muita huomioita hallituksen esitykseen liittyen

Alla on esitetty muita (lähinnä teknisluonteisia) huomioita hallituksen esitykseen liittyen:

- Hallituksen esityksen sivulla 17 esitetty lista verotukselliseen yhteistyöhön haluttomista lainkäyttöalueista ei ole ajan tasalla. Listaa on päivitetty useampaan otteeseen hallituksen esityksessä mainitun neuvoston päätöksen jälkeen ja ajantasainen lista löytyy neuvoston verkkosivuilta[5].

- Lakiluonnoksen soveltamisalaa koskevassa pykälässä (7 b luvun 1 §) on oletettavasti virhe, kun siinä todetaan, että “Velvollisuus tuloverokertomuksen laatimiseen raukeaa, jos 1 momentissa mainittu raja-arvo on saavutettu tai alitettu sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella.” Alleviivattua kohtaa ei ollut hallituksen esitysluonnoksessa eikä se vaikuta järkevältä lisäykseltä.

- Hallituksen esityksen lopussa olevasta asetusluonnoksesta puuttuu kokonaan 1 §, johon sisältyi hallituksen esitysluonnoksessa yksilöintitietoja koskevat säännökset.

- Kirjanpitolakiin lisättävän 7 b luvun 9 §:n mukaan tuloverokertomus tulee laatia tilinpäätöksen tapaan 4 kuukauden sisällä tilikauden päättymisestä. Tästä huolimatta sen julkaisulle ja rekisteröinnille annettu määräaika yltää 12 kuukauteen. Määräaikaa voisi lyhentää 6 kuukauteen, jolloin se olisi linjassa tilinpäätöstä koskevien vaatimusten kanssa.

[5] https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org