Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
9.3.2022

Asia: U 11/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä koskevaan direktiiviehdotukseen liittyvästä valtioneuvoston kannasta.

Finnwatch pitää valtioneuvoston kantaa pääosin perusteltuna ja yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että sekä direktiiviehdotuksen tavoitteet että valittu lähestymistapa ovat kannatettavia. On tärkeää, että Suomi tukee direktiivin etenemistä neuvostossa ja pyrkii varmistamaan, että direktiivin mukaiset lainsäädäntömuutokset saatetaan voimaan suunnitellussa aikataulussa.

Pöytälaatikkoyhtiöiden avulla tapahtuvaan verovälttelyyn puuttuminen on nykyisellään hankalaa

Direktiivin tavoitteena on estää ja ennaltaehkäistä ilman todellista taloudellista substanssia olevien pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämistä verovälttelyssä. Nykyisellään EU-alueelle perustetun pöytälaatikkoyhtiön avulla voidaan päästä kiinni sellaisiin verosopimus- ja EU-direktiivipohjaisiin veroetuihin (kuten lähdeveroilta vapautumiseen), joita ei olisi mahdollista saada, jos yrityksen tai yksityishenkilön tulovirtoja tai omistuksia ei ketjutettaisi kyseisen pöytälaatikkoyhtiön ja lainkäyttöalueen kautta. Direktiivi tähtää siihen, että veroetuudet voidaan jatkossa evätä tilanteissa, joissa pöytälaatikkoyhtiö on perustettu tällaisten veroetuuksien saavuttamiseksi. Käytännössä direktiivi lisää ns. riskiyhtiöiden raportointivelvoitteita ja parantaa siten verohallintojen mahdollisuuksia tunnistaa tilanteita, joissa pöytälaatikkoyhtiön taloudellinen toiminta on olematonta ja yhtiötä käytetään veroetuuksien saamiseen. Lisäksi direktiivissä määritetään yhteiset säännöt sille, missä tilanteissa ja miten pöytälaatikkoyhtiön avulla saavutetut perusteettomat veroetuudet tulee evätä.

Vaikka osaan direktiivin piiriin tulevista tapauksista voitaisiinkin teoriassa puuttua jo olemassa olevan sääntelyn nojalla (mm. väliyhteisölaki, verosopimusetuuksien eväämisen mahdollistavat klausuulit, yleinen veronkiertopykälä), on tämä käytännössä usein vaikeaa tiedonsaantiin ja todistustaakkaan liittyvien haasteiden vuoksi. Verohallinto ei saa automaattisesti riittäviä tietoja pöytälaatikkoyhtiöiden taloudellisen toiminnan arvioimiseksi ja vastausten saaminen kansainvälisiin virka-apupyyntöihin voi kestää pitkään. Lisäksi näyttökynnys on monien säännösten kohdalla asetettu korkealle. Pöytälaatikkoyhtiödirektiivi puuttuisi tehokkaasti kaikkiin em. ongelmiin: se velvoittaisi riskiyhtiöt raportoimaan niiden taloudellisen toiminnan olemassaoloon liittyviä tietoja sijaintimaansa verohallinnolle ja saattaisi nämä tiedot automaattisen tietojenvaihdon piiriin. Lisäksi direktiivi antaisi veroviranomaisille mahdollisuuden vaatia toisen EU-maan veroviranomaisia käynnistämään verotarkastuksen tilanteessa, jossa ko. maassa sijaitseva pöytälaatikkoyhtiö ei ole täyttänyt raportointivelvollisuuksiaan. Riskisimpien yhtiöiden kohdalla direktiivi myös siirtäisi

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

näyttötaakan verohallinnolta verovelvolliselle: jos yritys ei täyttäisi nk. minimisubstanssikriteerejä, tulisi sen todistaa, että sen olemassaololle on validit liiketoiminnalliset syyt eikä yhtiötä ole perustettu verosyistä. Muussa tapauksessa pöytälaatikkoyhtiötä pidettäisiin verosyistä perustettuna ja veroetuudet evättäisiin.

Direktiivin keskeisimmät hyödyt syntyvätkin siitä, että direktiivi lisää jäsenmaiden verohallintojen tiedonsaantia merkittävästi. Keskeisimmät heikkoudet liittyvät puolestaan siihen, että nk. minimisubstanssitestissä käytettävät kriteerit ovat suuryrityksiä ajatellen löysähköt: käytännössä ne täyttyvät jo sillä, että yritys vuokraa käyttöönsä huoneen, avaa pankkitilin ja palkkaa henkilön tai kaksi maahan, jossa pöytälaatikkoyhtiö sijaitsee. Em. toimista aiheutuvat kustannukset voivat suurten yritysten kohdalla olla hyvin vähäisiä järjestelyillä saavutettaviin veroetuihin nähden. Tästä johtuen direktiivin teho voi jäädä isojen yritysten kohdalla heikoksi.

Sääntelyn tarvetta ja toteutusta on kuvattu tarkemmin Finnwatchin valtiovarainministeriölle toimittamassa lausunnossa[1].

Valtioneuvoston kanta pääosin perusteltu

Finnwatch pitää valtioneuvoston kantaa pääosin perusteltuna ja yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että sekä direktiiviehdotuksen tavoitteet että valittu lähestymistapa ovat kannatettavia. Direktiiville on selkeä tarve ja se on linjassa hallitusohjelman aggressiivisen verosuunnittelun ja haitallisen verokilpailun kitkemistä koskevien kirjausten kanssa. Direktiivillä pystytään lisäämään tiedonsaantia nimenomaan EU-alueella sijaitsevien pöytälaatikkoyhtiöiden substanssin puuttumisesta ja niiden käytöstä verovälttelyssä. Juuri tämä yritysjoukko on ollut haasteellinen mm. väliyhteisölain soveltamisen näkökulmasta[2]. EU-alueella sijaitsevat pöytälaatikkoyhtiöt ovat Suomen kannalta merkityksellinen joukko myös siksi, että iso osa Suomesta ulossuuntautuvasta voitonsiirrosta ohjautuu tutkimusten mukaan toisiin EU-maihin, etenkin Irlantiin, Alankomaihin ja Luxemburgiin[3].

Valtioneuvosto toteaa kannassaan pitävänsä tärkeänä, että sääntelyyn sisältyvät toimet kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti tilanteisiin, joissa veroja pyritään välttämään pöytälaatikkojärjestelyillä, ja ettei sääntelystä saa aiheutua kohtuutonta hallinnollista taakkaa verovelvollisille tai verohallinnolle. Tähän liittyen valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi etsiä tapoja keventää raportointitaakkaa. Näiden näkemysten osalta on hyvä huomioida, että direktiivissä esitetyt raportointivaatimukset on rajattu koskemaan ainoastaan niitä yhtiöitä, joiden kohdalla riski substanssin puuttumisesta on nähty korkeaksi.

[1] Kts. Finnwatchin lausunto 14.1.2022: https://finnwatch.org/images/pdf/Finnwatchin_lausunto_poytalaatikkoyhtioiden_vaarinkayton_estamista_koskevasta_direktiiviesityksesta_1412022.pdf
[2] Kts. Harmaan talouden selvitysyksikön julkaisu: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_02-v%C3%A4liyhteis%C3%B6lain-ongelmakohdat.pdf
[3] Kts. esim. Tørsløv, Wier & Zucman: https://missingprofits.world/

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

Käytännössä raportointivaatimukset koskevat yhtiöitä, joilla on samanaikaisesti useita piirteitä, joita tavataan tyypillisesti vailla substanssia olevilla yhtiöillä. Tällaisia piirteitä ovat passiivisten tulojen suuri osuus, liiketoiminnan rajat ylittävä luonne sekä ulkoistettu hallinto. Muunlaisiin yrityksiin raportointivaatimuksia ei sovelleta. Veroetuuksien evääminen voi puolestaan tulla kyseeseen vain silloin, kun yritys ei täytä nk. minimisubstanssitestin vaatimuksia eikä muulla tavoin todista, että yhtiön olemassaololle on olemassa liiketoiminnalliset syyt. Edellä mainitut seikat huomioiden direktiivissä esitettyjen toimien voidaan katsoa kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti vain relevantteihin tahoihin. Raportointivelvoitteiden rajaaminen pelkästään veroja välttteleviin yrityksiin ei luonnollisestikaan ole mahdollista – raportoitavia tietoja tarvitaan nimenomaan tällaisten yritysten tunnistamiseksi. Myös minimisubstanssitestissä tarvittavien tietojen laatu ja määrä ovat sellaisia, ettei niiden toimittamisesta voi aiheutua yrityksille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Käytännössä raportointiin riittänee useimmiten vuokrasopimus, tiliote ja tietyt henkilöstöä koskevat tiedot. Verohallinnon kohdalla hallinnollisen taakan kasvu edellyttänee lisäresursseja.

Valtioneuvosto nostaa myös esiin tarpeen tarkemmille vaikutusarvioille ja toivoo näitä saatavan jatkovalmistelun yhteydessä. Finnwatch yhtyy toiveeseen, mutta huomauttaa, että verovälttelyyn tähtäävien järjestelyjen vaikutusten arviointi on lähtökohtaisesti haastavaa, koska tietoa on heikosti saatavilla. Direktiivin yksi keskeinen etu onkin se, että sen myötä tiedonsaanti järjestelyistä lisääntyy merkittävästi.

Kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, direktiivin jatkovalmistelussa tulisi huomioida tarve jatkuvasti muuttuvien verosuunnitelurakenteiden huomioimiselle, ts. tulisi pohtia, miten sääntelyllä pystytään tulevaisuudessa vastaamaan muuttuviin järjestelyihin. Yksi vaihtoehto olisi sisällyttää direktiiviin uudelleentarkastelulauseke, joka velvoittaisi komission arvioimaan direktiivin vaikutuksia ja muutostarpeita siinä vaiheessa, kun direktiivin mukainen sääntely on ollut voimassa esimerkiksi kolme vuotta.

Lopuksi voidaan tiivistetysti todeta, että direktiivi parantaa verohallinnon mahdollisuuksia tunnistaa tilanteita, joissa pöytälaatikkoyhtiöitä hyödynnetään verovälttelyssä, sekä helpottaa havaittuihin väärinkäyttötilanteisiin puuttumista. On tärkeää, että Suomi tukee parhaansa mukaan direktiivin etenemistä neuvostossa ja pyrkii varmistamaan, että direktiivin mukaiset lainsäädäntömuutokset saatetaan voimaan suunnitellussa aikataulussa.

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