Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

14.3.2022

Timo Viherkenttä
OTT, Professor of Practice

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa U 11/2022 vp

U-kirjelmän kohteena oleva direktiiviehdotus COM(2021) 565 final on osa pakettia, jonka tarkoituksena on torjua kansainväliseen toimintaan liittyviä liian pitkälle meneviä veroetuja sekä suoranaisia väärinkäytöksiä. Samalla ehdotus on osa monia elementtejä sisältänyttä viime vuosien toimenpidekokonaisuutta. Tämän ehdotuksen tavoitteena on pienentää verotulojen menetyksiä, jotka aiheutuvat pöytälaatikkoyhtiöiksi kutsuttujen yksiköiden hyödyntämisestä.

U-kirjelmässä pidetään kannatettavina direktiiviehdotuksen tavoitteita. Kirjelmässä todetaan myös, että direktiiviehdotuksen lähestymistapa sääntelykohteeseen on kattava ja valtioneuvosto pitää valittua lähestymistapaa kannatettavana. Valtioneuvoston mukaan ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen erityisesti verotuksen teknisen toteuttamisen osalta avoimia kysymyksiä, joita tulee selvittää ja selkiyttää jatkovalmistelussa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei sääntely aiheuta kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai verohallinnolle. Jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä löytämään tapoja keventää raportointitaakkaa. Lisäksi todetaan tarkempien taloudellisten vaikutusarvioiden tarve. Kirjelmän mukaan Suomen kantaa tarkistetaan tarvittaessa jatkovalmistelun yhteydessä.

Kirjelmä on hyvin laadittu ja pidän esitettyjä arvioita ja linjaa pääosin oikeina. Kansainvälisestä veropaosta aiheutuvat verotulojen menetykset sekä kilpailuvääristymät ovat merkittäviä ongelmia, joiden torjumista on syytä edelleen tehostaa. Direktiiviehdotus on silti altis arvostelulle liittyen muun muassa direktiivin rooliin sääntelyn kokonaisuudessa, osumatarkkuuteen, tulkinnanvaraisuuksiin ja hallinnolliseen raskauteen. Tavoitteen tärkeyden vuoksi ehdotus olisi tällaisenaankin juuri ja juuri hyväksyttävissä, mutta neuvoston käsittelyssä on syytä pyrkiä vahvasti edistämään sääntelyn selkeyttämistä sekä menettelyjen yksinkertaistamista ja osittaista keventämistä. Eduskunnan kannassa olisi hyvä jättää näihin neuvotteluihin liikkumavaraa.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

Direktiiviehdotus on yksityiskohtainen ja tekninen. Seuraavassa esitetään lähinnä yleisluonteisia näkökohtia ja vain joitakin konkreettisia havaintoja.

Ehdotetun direktiivin taustasta ja tarpeesta

Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat erittäin kannatettavat. Erilaisten apuyhtiöiden[1] avulla harjoitettava verojen välttäminen on fiskaalisesti merkittävä ilmiö. Direktiivin selitysosassa viitataan arvioihin runsaan 20 miljardin euron verotulojen menetyksestä vuositasolla Euroopan unionissa. Se, että osa verovelvollisista hyödyntää apuyhtiöitä toisia verovelvollisia aktiivisemmin ja aggressiivisemminkin, merkitsee myös sitä, että taloudellisesti toisiinsa rinnastettavien yritysten tai ihmisten verorasitus vaihtelee perusteettoman paljon.

Vaikka ehdotukseen sisältyy pitkä lista yhteisöistä, joita sääntely ei koskisi, soveltamisala on sillä tavoin laaja, että sääntely koskisi niin monikansallisten yritysten yksikköjä kuin yksityishenkilöiden kiinteistö- ja finanssivarallisuuden hallinnassa käytettäviä apuyhtiöitä. Direktiivillä olisi myös merkitystä *sekä* sinänsä laillisen aggressiivisen verosuunnittelun vaikeuttamisessa *että* lainvastaisen verojen välttämisen estämisessä.

Direktiiviehdotus tulee nähdä osana viime vuosina EU-sääntelyssä voimakkaasti laajentunutta toimenpidekirjoa, jolla pyritään ehkäisemään erityisesti rajat ylittäviin toimiin liittyvää verojen välttämistä. Tähän kokonaisuuteen liittyvät muun muassa *DAC*- ja ATAD-direktiivit sekä tuoreimpana suurehkojen konsernien *minimiveroa* koskeva ehdotus (U 10/2022 vp). Jo säädetty *maakohtaisten verotietojen julkistaminen* tähtää osin samoihin tavoitteisiin. Nyt esillä oleva ehdotus voi edistää tavoitteiden toteutumista täydentämällä tätä säädöskokonaisuutta, mutta ehdotusta arvioitaessa on hyvä ottaa huomioon myös se, mihin muilla jo toteutetuilla ja ehdotetuilla toimenpiteillä päästään. Myös valtioiden välisillä verosopimuksilla sekä niitä täydentävillä OECD:n hankkeilla on oma roolinsa osin samojen tavoitteiden toteuttamisessa. Suomen verolainsäädännön osalta liittymäkohtia ja myös mahdollista päällekkäisyyttä voi syntyä suhteessa väliyhteisölakiin sekä tosiasiallista johtopaikkaa koskevaan säännökseen.

Yleinen käsitys lienee, että Suomessa on suhteellisen vähän ehdotuksessa tarkoitettuja apuyhtiöitä. Näin ollen ehdotus koskisi Suomea enemmänkin niissä tilanteissa, joissa tällaisilla yhtiöillä on suomalaisia osakkaita tai täällä asuvat verovelvolliset maksavat apuyhtiöille erilaisia suorituksia. Tälläkin silti lienee myös apuyhtiöitä ja voi olla, etteivät Verohallinnolla nykyisin olevat tiedot ole kattavia esimerkiksi niistä yhtiöistä, joilla ei ole tuloja tai toimintaa.

[1] Ehdotuksesta ei ole vielä käytettävissä suomenkielistä versiota. En pidä hyvänä kirjelmässä käytettyä termiä ”pöytälaatikkoyhtiö”, jolla on käytännön kielenkäytössä ollut osin toisentyyppinen sisältö. Direktiivin englanninkielisessä selitysosassa vilahtaa vanhastaan käytetty *letterbox*. Vastaavasti meilläkin viljelty *postilaatikkoyhtiö*, kuten myös kirjelmässä ohimennen esiintyvä *kuoriyhtiö*, olisi pöytälaatikkoyhtiötä parempi termi.

Direktiiviehdotuksen rakenteesta ja kokonaisuudesta

Direktiiviehdotus ei ole aivan helppolukuinen. Ehdotus sisältää sekä hyvin yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä että edellytysten täyttyessä syntyvät konkreettiset substanssivaikutukset. Vaatimukset ja seuraamukset koskevat osin apuyhtiötä itseään ja osin sen osakkaita tai yhtiölle suorituksia maksavia toimijoita. Rakenteena on moniportainen säännöstö, jonka ensimmäisenä vaiheena on tunnistaa yhtiöt, joilla on velvollisuus antaa tarkempia tietoja toiminnastaan viranomaiselle. Tällaisen yhtiön täyttäessä direktiivin mukaiset minimisubstanssivaatimukset yhtiöön ei sovellettaisi direktiivin mukaisia seuraamuksia. Yhtiö, joka ei täytä minimisubstanssivaatimuksia, voisi vielä määrätyin edellytyksin erikseen vapautua näistä seuraamuksista. Tällainen portaittainen menettely on sinänsä looginen, mutta varsin raskas.

Ehdotus sisältää runsaasti erilaisia käsitteitä ja osin tulkinnanvaraista sääntelyä. Voidaan arvioida, että säännösten tulkintaan liittyisi erityisesti alkuvuosina merkittävää epävarmuutta ja täytäntöönpanolainsäädäntö sekä tulkinnat eri jäsenvaltioissa eriytyvät herkästi. Tämäntyyppiseen sääntelyyn liittyy vääjäämättä riskejä sen soveltumisesta tilanteisiin, joita ei ole tarkoitettu, ja päinvastoin. Vaikka sääntelyyn on sisällytetty verovelvollisten mahdollisuus osoittaa, etteivät soveltamisedellytykset täyty, sääntelyn mukaiset seuraamukset voivat kohdistua joihinkin tapauksiin, joihin sen ei ole ajateltu soveltuvan. Tosin siltä osin kuin seuraamuksena olisi vain ”ylimääräisten” veroetujen menetys, substanssiseuraamukset eivät ehkä ole kohtuuttomat.

Osassa tilanteita verovelvolliset voinevat järjestää toiminnan siten, etteivät direktiivin seuraamukset laukea. Esimerkiksi se, että yhtiöt, joilla on vähintään viisi työntekijää, jäävät tietyin edellytyksin ulkopuolelle, voi mahdollistaa suurten yritysten yksiköille suhteellisesti pienellä kustannuksella vapautumisen säännösten soveltumisesta.[2]

Sääntelyyn on pyritty sisällyttämään myös oikeusvarmuutta lisääviä elementtejä, kuten mahdollisuus saada tietylle rakenteelle hyväksyntä kuuden vuoden ajalle. Tämä on perusteltua, joskin siihenkin liittyy epävarmuutta niin veronsaajien kuin verovelvollisten kannalta, kun toiminta helposti luonnostaankin elää useamman vuoden periodilla ainakin jonkin verran.

Direktiivi toisi tullessaan suurehkon lisän verovelvollisten ilmoitusvelvollisuuteen. Tästä aiheutuu luonnollisesti hallinnollista rasitusta niin verovelvollisille kuin verohallinnoille. Verovelvollisille syntyy ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä kustannuksia laajahkosti sellaisissakin tapauksissa, joita sääntely ei koske tai joihin ei ainakaan liity sääntelyn mukaisia seuraamuksia. Tämä on osin ehkä välttämätöntä, mutta se heikentää sääntelyn kustannushyötysuhdetta.

Kirjelmässä suhtaudutaan varauksellisesti ehdotukseen sisältämään hallinnollisen seuraamusmaksuun, joka poikkeaa Suomessa verotuksen alalla voimassa olevista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Maksun suuruus olisi vähintään 5 prosenttia yksikön vuosittaisesta liikevaihdosta ja se olisi määrättävä, jos yksikkö ei täytä ehdotuksen mukaista raportointivelvollisuutta määräajassa tai antaa tätä velvollisuutta täyttäessään virheellisiä tietoja. Tällainen seuraamusmaksu saattaa

[2] Suurehkoja konserneja koskee tosin mahdollinen tuleva minimiverosääntely (U 10/2021 vp).

tosiaan olla joissakin tapauksissa ankara etenkin tahattomissa tapauksissa. Liikevaihto voi monissa sellaisissa yhtiöissä, joita ehdotus koskee, olla sinänsä huono mitoitusperuste. Tämäntyyppisissä apuyhtiöissä liikevaihto voi kuvastaa heikosti yhtiön volyymiä tai roolia ja osalla näistä yhtiöistä ei ehkä ole lainkaan liikevaihtoa.

Lopuksi

Kansainvälisen toiminnan verosääntely on viime vuosina monimutkaistutunut nopeasti ja voidaan kysyä, onko kokonaisuus muodostunut jo liian raskaaksi. Selvää on, että hallinnollisten velvoitteiden täyttäminen ja säännösten soveltaminen edellyttävät entistä enemmän niin erityisasiantuntemusta kuin työtäkin. Tämä on globaali ilmiö, jonka taustalla on yhtäältä yritystoiminnassa käytettyjen rakenteiden ja transaktioiden monimutkaistuminen ja toisaalta julkisen talouden kireyden tuomat tarpeet tiivistää veropohjaa.

Johonkin mittaan on hyväksyttävä ajatus, ettei yhä sofistikoituneempia kansainvälisen yritystoiminnan muotoja ja toimintatapoja pystytä hallitsemaan aivan yksinkertaisella verosääntelyllä. Havaittuihin ongelmiin puututtaessa on silti kiinnitettävä huomiota myös selkeyteen ja kustannushyötysuhteeseen. Direktiiviehdotus ei näissä suhteissa edusta viime vuosien hankkeiden parhaimmistoa.

Direktiiviehdotukseen ei liity varsinaisia taloudellisia laskelmia. Tätä voidaan pitää valitettavana, joskin ehdotuksen luonne huomioon ottaen tavallaan ymmärrettävänä. Ehdotuksen selitysosassa mainitusta runsaan 20 miljardin euron veropohja-aukosta ei voida juuri tehdä päätelmiä siitä, kuinka suuren verotulolisäyksen direktiivi olisi tuodakseen eri jäsenvaltioissa. Tätä ei pystyttäne oikein arvioimaan jälkikäteenkään, koska vaikka saataisiinkin kerätyksi tiedot konkreettisista soveltumistapauksista, ulkopuolelle jäävät ne vaikutukset, jotka syntyvät direktiivissä tarkoitettujen järjestelyjen mahdollisesta vähenemisestä. Olisi tietenkin hyvä, jos jatkovalmistelussa saataisiin kunnollisia vaikutusarvioita, mutta millään lailla tarkkoja arvioita ei liene realistista odottaa.

Kansainvälisen veropaon torjumista voidaan pitää siinä määrin tärkeänä tavoitteena, että sen toteuttamiseksi joudutaan osin nielemään myös hankalia menettelyjä. Vaikka nyt esillä oleva ehdotus on varsin vaivalloinen, verovelvollisille syntyvän rasituksen lieventävänä asianhaarana voidaan pitää sitä, että soveltamisalaan kuuluvilla yksiköillä on ehkä suhteellisen harvoin kovin huomattavaa verosuunnittelun ulkopuolista liiketaloudellista merkitystä.

> *Uusi sääntely olisi osin hankalaa sitä sovellettaessa, mutta tuo samainen hankaluus voi vähentää verovelvollisten intoa vero-optimointia palvelevien ylimääräisten rakenteiden käyttämiseen. Ehdotettu sääntely ei olisikaan parhaimmillaan niissä tapauksissa, joissa sitä sovelletaan, vaan silloin, kun joitakin järjestelyjä jätetään direktiivin vuoksi tekemättä.*