KTT Tomi Viitala
tomi.viitala@deloitte.fi

14.3.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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

1. Kuoriyhtiödirektiivin tavoitteista ja keinoista

Direktiiviehdotus on osa komission laajempaa toimenpiteiden kokonaisuutta verotukseen liittyvien väärinkäytösten ja aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi. Toisin kuin esimerkiksi EU:n minimiverodirektiiviehdotus, sen taustalla ei kuitenkaan ole OECD:n tasolla kehitetty sääntelykokonaisuus, vaan kyse on puhtaasti EU-tason sääntelystä. Toki direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat yhdenmukaisia OECD:n sääntelytavoitteiden kanssa.

Kuoriyhtiödirektiivin tavoitteena on pienentää verotulojen menetyksiä, jotka aiheutuvat ns. kuoriyhtiöiden hyödyntämisestä verotuksen välttelyssä. Tavoite on määritelty laajaksi ja siksi myös direktiivin soveltamisala on lähtökohtaisesti laaja kattaen kaikenlaiset EU-valtioissa perustetut juridiset yksiköt (yhtiöt, trustit, rahastot yms.) siitä riippumatta, ovatko ne osa konsernia vai yksityishenkilön omistuksessa.

Direktiivin sääntely voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa verovelvollisen on määriteltävä, onko kyseessä olevassa yksikössä kyse ns. ”raportointivelvollisesta yrityksestä”. Tältä osin edellytykset koskevat 1) tulojen passiivista luonnetta, 2) rajat ylittävää toimintaa sekä 3) päivittäisen toiminnan hallinnoinnin ja merkittäviä toimintoja koskevan päätöksenteon ulkoistamisesta. Edellytykset 1-2 ovat objektiivia edellytyksiä, joiden tulkinta on yleensä suoraviivaista. Sen sijaan edellytys 3 on tulkinnanvarainen ja edellyttää tapauskohtaista arviointia. Selvää lienee, että tämä edellytys täyttyisi ainakin silloin, kun yksiköllä ei ole yhtään työntekijää mutta toiminnan harjoittaminen edellyttää päivittäistä toimintaa. Tulkinnanvaraisempi on esimerkiksi tilanne, jossa osakkeita omistava holdingyhtiö saa kerran vuodessa osinkoa ja keskeinen päätöksenteko koskee vain vuosittaista osingonjakamista. Jos päätöksen osingonjaosta tekee yhtiön hallitus, onko päätöksenteko tällöin ulkoistettu vai ei? Direktiivin jatkovalmistelussa tämän edellytyksen tarkentamista tulisi harkita verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta ja jotta sen soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista eri jäsenvaltioissa.

Raportointivelvollisen yrityksen käsitteen soveltamisalasta on vapautettu eräät rahoitusalan toimijat, listatut yhtiöt, eräät pääosin kotimaiset holdingyhtiörakenteet sekä vähintään viiden työntekijän yritykset. Vapautukset ovat perusteltuja, koska kyseisissä tilanteissa on epätodennäköistä, että yksikkö olisi perustettu yksinomaan verotuksellisista syistä.

Jos kyseessä on raportointivelvollinen yritys, toisessa vaiheessa arvioidaan, täyttääkö yksikkö vähimmäissubstanssin vaatimukset. Vaatimukset koskevat 1) toimitiloja asuinvaltiossa, 2) pankkitiliä EU:ssa ja 3) johtajien tai työntekijöiden asuinpaikan maantieteellistä läheisyyttä, pätevyyttä ja eräitä muita tekijöitä koskevia vaatimuksia. Lisäksi direktiiviehdotuksessa on säännelty vaadittavasta asiakirjanäytöstä vaatimusten osalta.

Vaatimukset 1-2 ovat objektiivia edellytyksiä, joiden tulkinta on yleensä suoraviivaista. Sen sijaan edellytys 3 on tulkinnanvarainen ja edellyttää tapauskohtaista arviointia. Direktiivin jatkovalmistelussa tämän vaatimuksen tarkentamista tulisi harkita verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta ja jotta sen soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista eri jäsenvaltioissa.

Jos yksikkö täyttää vähimmäissubstanssiedellytykset, sille ei aiheudu veroseuraamuksia. Yksikkö voi myös tietyin edellytyksin kumota olettaman siitä, ettei sillä ole riittävää substanssia tai hakea vapautusta sillä perusteella, ettei yksiköstä aiheudu veroetua sen osakkaille tai konsernille. Näiden vapautusten käytännön merkitystä on tässä vaiheessa vaikeata arvioida.

Jos yksikkö ei täytä vähimmäissubstanssiedellytyksiä eli on ns. kuoriyhtiö, sille aiheutuu haitallisia veroseuraamuksia sen asuinvaltiossa, tulon lähdevaltioissa ja osakkaiden asuinvaltioissa. Käytännössä veroseuraamukset ovat hyvin ankaria ja johtavat siihen, ettei kuoriyhtiöllä ole oikeutta saada tulon lähdevaltioissa EU:n direktiivien tai verosopimusten etuja ja lisäksi tulot verotetaan osakkaiden asuinvaltioissa suoraan niiden tuloina kuoriyhtiö sivuuttaen. Pääsääntöisesti kuoriyhtiöksi luokittelu johtaa siihen, ettei yhtiöstä voida enää saada verotuksellista hyötyä. Todennäköistä onkin, että verovelvolliset pyrkivät jo ennakolta välttämään tilannetta, jossa ne olisivat osakkaana kuoriyhtiössä tai että konsernissa olisi kuoriyhtiöksi katsottava yksikkö.

2. Käytännön vaikutuksista

Direktiivillä on toteutuessaan merkittävä hallinnollinen vaikutus erityisesti direktiivin soveltamisen alkaessa sekä konserneille että yksityishenkilöille, jotka omistavat passiivisia ulkomaisia tuloja saavia yksiköitä. Verovelvollisten tulee tehdä direktiivin ensimmäisenä vuonna ensin arvio siitä, tuleeko omistettua yksikköä ylipäätään käsitellä ”raportoitavana yrityksenä”. Nykyisessä muodossaan toiminnan ja päätöksenteon ulkoistamisen arviointi (edellytys 3) on liian tulkinnanvarainen ja sitä tulisi täsmentää jatkovalmistelussa, koska tämä on direktiivin käytännön toiminnan näkökulmasta olennaisin edellytys.

Toisaalta on huomattava, että toiminnan ja päätöksenteon ulkoistaminen on jo tähänkin asti voinut johtaa esim. siirtohinnoittelusäännösten (tulojen allokointi riskien ja toimintojen mukaan verotettavaksi), väliyhteisölainsäädännön (tulojen verottaminen osakkaiden tulona) tai direktiivien/verosopimusten väärinkäytösartiklojen (sopimusetuuksien epääminen) nojalla

vastaavantyyppisiin haitallisiin veroseuraamuksiin kuin mihin kuoriyhtiödirektiivikin johtaisi. On siis hyvin mahdollista, että ainakin konserneissa ulkoistamisedellytyksen täyttymättä jääminen on lopulta varsin harvinaista, koska edellä mainitut säännökset ovat jo merkittävästi vähentäneet kuoriyhtiödirektiivissä tarkoitettuja ulkoistamistilanteita. Merkittävältä osaltaan kuoriyhtiödirektiivin sääntely onkin päällekkäistä jo voimassa olevan verosääntelyn kanssa ja toiminee lähinnä perälautana tilanteissa, jotka ovat jääneet aiemman sääntelyn katvealueille. Jatkovalmistelussa voisi olla tarkoituksenmukaista pohtia kuoriyhtiödirektiivin suhdetta edellä kuvattuun sääntelyyn tarpeettomien/päällekkäisten raportointivelvoitteiden välttämiseksi.

Todennäköisesti kuoriyhtiödirektiivillä tulee olemaan erityisesti ennaltaehkäisevä vaikutus. Verovelvolliset pyrkinevät ensi sijassa tilanteeseen, jossa niillä ei ole omistuksessa edes ”raportoitavia yrityksiä” hallinnollisten velvoitteiden välttämiseksi. Vasta toissijaisesti pyrittäneen siihen, ettei ”raportoitaviin yrityksiin” kohdistuisi haitallisia veroseuraamuksia. Käytännössä tilanteet, joissa haitalliset veroseuraamukset tulevat sovellettavaksi liittynevät tilanteisiin, joissa verohallinnon näkemys riittävästä substanssista poikkeaa verovelvollisen näkemyksestä.

Oletettavaa on, että kuoriyhtiödirektiivin käyttöönotolla ei saavuteta merkittäviä suoraan laskettavissa olevia lisäverotuottoja. Tämä on kuitenkin tyypillinen piirre ennaltaehkäisevälle lainsäädännölle, jonka vaikutuksia verotuottoon on vaikea arvioida sen epäsuorien vaikutusten (eli verosuunnittelun/-välttämisen vähentymisen) vuoksi.

Kuoriyhtiödirektiivillä ei voida katsoa olevan merkittävää vaikutusta kansalliseen verosuvereniteettiin. Sen sijaan se voinee hillitä verokilpailua, joka kohdistuu passiivisiin tuloihin EU:ssa. Koska kuoriyhtiödirektiivin soveltamisalassa ovat vain EU:ssa perustetut yksiköt, on tärkeää varmistaa, ettei sen soveltamista voida kiertää EU:n ulkopuolelle perustettavien yksiköiden avulla. Tähän komissiolta lienee tulossa jatkotoimenpide-ehdotuksia lähitulevaisuudessa.

Ystävällisesti

Tomi Viitala