

14.1.2021

Timo Viherkenttä
Professor of Practice

Valtiovarainministeriölle

Asia: Lausuntopyyntö ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa, VM187:00/2021

Lausunto

Direktiiviehdotus sisältää uuden direktiivin niin sanottujen pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämisestä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisen.¹ Tarkoituksena on estää verotuksen järjesteleminen näiden yhtiöiden avulla perusteettoman matalaksi. Ehdotuksella pyritään torjumaan sekä lainmukaisia että lainvastaisia järjestelyjä. Tilanteet voivat olla monentyyppisiä ja koskea niin monikanallisten yritysten rakenteita kuin yksityishenkilöiden kiinteistö- tai finanssivarallisuuden hallintointia.

Direktiiviehdotus on osin hyvin yksityiskohtainen ja seuraavassa esitetään vain joitakin yleisiä näkökohtia.

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

¹ Ehdotuksesta ei ole vielä käytettävissä suomenkielisiä versioita. En pidä lausuntopyynnössä esiintyvää termiä "pöytälaatikkoyhtiö" onnistuneena. Pöytälaatikkoyhtiö-ilmaisulla on käytännön kielenkäytössä ollut laajempi ja osin toisentyyppinen sisältö kuin tässä. Direktiivin selitysosassa vilahtaa vanha *letterbox* ja meilläkin on käytetty *postilaatikkoyhtiö*-termiä, joka tuo havainnollisemmin esille näiden yhtiöiden tyypillisesti rajat ylittäviin transaktioihin liittyvän luonteen. En ole varma, milloin postilaatikkoyhtiö on korvautunut pöytälaatikkoyhtiöllä tällaisessa yhteydessä. Tässä lausunnossa puhun apuyhtiöistä, mutta jos suomenkielisessä direktiiviehdotuksessa käytetään aikanaan pöytälaatikkoyhtiö-termiä, on myönnyttävä!

14.1.2021

Direktiiviehdotus on osa viime vuosina EU-sääntelyssä kasvanutta toimenpiteiden kirjoa, jolla pyritään ehkäisemään liian pitkälle meneväksi katsottua verojen välttämistä. Ehdotus on nähtävä tässä kokonaisuudessa. Yhtäältä ehdotuksen voidaan sanoa täydentävän säädöskokonaisuutta tavalla, joka edistää tavoitteen toteutumista, mutta toisaalta direktiivin etuja ja haittoja arvioitaessa on otettava huomioon myös se, mihin näillä muilla, jo toteutetuilla ja ehdotetuilla toimenpiteillä päästään.

Apuyhtiöidenkin avulla tehtävää verosuunnittelua tai lainvastaista verojen välttämistä on pyritty EU-lainsäädäntöteitse torjumaan viime vuosina muun muassa DAC-direktiivein, ATAD-sääntelyllä sekä uudella suurehkojen konsernien *minimiveroa* koskevalla ehdotuksella. Jo säädetty *maakohtaisten verotietojen julkistaminen* tähtää osin samoihin tavoitteisiin. Osa näistä säädöksistä näyttää olevan joko tehtäviltään tai suoraan oikeudellisestikin päällekkäisiä nyt ehdotettavan direktiivin kanssa. Päällekkäisyys koskee osin muutakin kuin EU-lainsäädäntöä: esimerkiksi valtioiden välisissä verosopimuksissa on samoja tilanteita koskevia määräyksiä, joista osaan direktiivi suoraan vaikuttaisi.

Valittu sääntelymalli, jossa sinänsä jokseenkin kiistatonta ongelmaa ratkotaan monien, osin samaa tavoitetta palvelevien laajahkojen ja monimutkaisten säädösten kokonaisuudella, ei ole järjestelmän selkeyden kannalta ongelmaton. Ratkaisumallia voidaan puoltaa lähinnä tavoitteen oikeellisuudella ja sillä, että tavoitetta on vaikea toteuttaa yksinkertaisesti, samoin kuin sillä, että kysymyksessä olevilla apuyhtiöillä on usein vain rajallisesti selkeitä verotuksesta riippumattomia hyötyjä. Jos yhtiöillä on tällaisia muita tehtäviä, on hyvä muistaa, että lähtökohtaisesti direktiivi johtaisi – aineelliselta kannalta – yleensä lähinnä ylimääraisten veroetujen menettämiseen ja normaaliin verotuksen tasoon.

Direktiiviehdotuksen sisältöä on vaikea pitää selkeänä. Ehdotuksella pyritään toteuttamaan asetettuja tavoitteita yhtäältä hallinnollisten menettelyjen ja toisaalta konkreettisten substanssivaikutusten kautta. Ehdotus sisältää runsaasti erilaisia käsitteitä ja tulkinnanvaraista sääntelyä ja tulkinnot eri jäsenvaltioissa eriytyvät herkästi toisistaan. Voidaan arvioida, että säännösten tulkintaan liittyisi erityisesti alkuvuosina merkittävää epävarmuutta. Tämän tyyppiseen sääntelyyn liittyy vääjäämättä riskejä sen soveltumisesta tilanteisiin, joita ei ole tarkoitettu, ja päinvastoin. Osassa tilanteita verovelvolliset voinevat järjestää toiminnan siten, etteivät direktiivin seuraamukset laukea. Esimerkkinä voi mainita vaikkapa sen, että jos verointressi on suuri, substanssivaatimuksen täyttäminen toimistotilojen ja muutaman henkilön avulla voi olla pieni kustannus.

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

Suomessa Verohallinto on minimiverodirektiiviehdotusta (COM(2021) 823 final) koskeneessa lausunnossaan² tuonut voimakkaasti – *Bloombergin* uutiskynnyksenkin ylittäen – esille kyseisen ehdotuksen hallinnollista vaativuutta. Nyt kysymyksessä olevaa apuyhtiöitä koskeva ehdotus

² [LAUSUNTO_20220110121252.PDF \(hankeikkuna.fi\)](#)

14.1.2021

saattaa olla käytännön toimeenpanon tasolla näistä kahdesta raskaampi, kun otetaan huomioon se, että minimivero koskisi vain pienehköä joukkoa verovelvollisia. Se, että Suomi olisi arviolta vain harvoin direktiivissä tarkoitettujen apuyhtiöiden asuinvaltio, vähentäisi kylläkin olennaisesti hallinnollisia tarpeita, mutta ei poistaisi niitä. Hallinnollinen raskaus koskee sekä Verohallintoa että verovelvollisia. Yhtenä erityiskysymyksenä voidaan mainita se, että direktiivi sisältäisi yksityiskohtaisia sääntöjä muun muassa ilmoitusvelvollisuuteen liittyen, mikä voi käytännön tasolla istua huonosti jäsenvaltioissa sovellettaviin menettelyihin.

Kokonaisarvio

Kokonaisarvion muodostaminen direktiiviehdotuksesta ei ole suoraviivaista. Ehdotusta on valitettavasti pidettävä melko kömpelönä sääntelynä. Sitä on suorastaan harvinaisen helppoa arvostella monilla perusteilla, jotka liittyvät direktiivin rooliin sääntelyn kokonaisuudessa, osumatarkkuuteen, tulkinnanvaraisuuksiin ja hallinnolliseen raskauteen. Vastapainona on se, että apuyhtiöiden avulla toteutettava aggressiivinen verosuunnittelu ja myös lainvastainen verojen välttely ovat merkittäviä ongelmia, joiden voimaperäinen ratkominen on erinomaisen tärkeää. Kun kaikin tavoin hyviin ratkaisuihin ei voida odottaa tällä alueella päästävän, on johonkin mittaan nieltävä myös puutteita ja heikkouksia sisältävää sääntelyä. Nyt ehdotettavan sääntelyn heikkouksia onkin punnittava sen hyötyjä vastaan. Kansainvälisen veropaon torjuminen on Suomessa laajasti hyväksytty tavoite. Direktiiviehdotuksen vastustaminen sopisi huonosti tähän linjaan ja olisi lisäksi hyvin ongelmallinen viesti eurooppalaisessa ja myös laajemmassa kansainvälisessä veropoliittisessa yhteistyössä. *Suomen olisi perusteltua kannattaa selkeästi ehdotuksen tavoitteita ja pääosin myös sisältöä, mutta pyrkiä neuvoston käsittelyssä edistämään erityisesti direktiivin selkeyttämistä sekä menettelyjen yksinkertaistamista ja osittaista keventämistä.*