

Asia: Ehdotus neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisesta (VM187:00/2021)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä koskevasta direktiiviehdotuksesta.

Ehdotettu sääntely lisääsi verohallinnon tiedonsaantia merkittävästi, ja parantaisi näin verohallinnon mahdollisuuksia suorittaa verovalvontaa. Suomen tulisi tukea direktiiviä neuvostossa ja olla mukana kehittämässä sitä selkeämpään ja verovälttelyä tehokkaammin kitkevään suuntaan.

Aikataulu- ja resurssisyistä keskitymme lausunnossamme direktiivin pääsääntöihin ja rajaamme monet sääntelyn yksityiskohdat lausuntomme ulkopuolelle.

Pöytälaatikkoyhtiöitä hyödynnetään verovälttelyssä EU-alueella

Pöytälaatikkoyhtiöllä tarkoitetaan yleensä yritystä, jolla on vain vähän tai ei lainkaan tosiasiallista taloudellista toimintaa sen sijaintimaassa. Vaikka tällaisten passiivisten yritysten perustamiselle ja olemassaololle voi olla muitakin syitä, pöytälaatikkoyhtiöitä hyödynnetään yleisesti myös verovälttelyssä ja omistussuhteiden piilottamisessa. Yritys voi esimerkiksi kanavoida tulonsa pöytälaatikkoyhtiöön sellaisessa EU-maassa, jonka verosopimusverkosto sallii tulojen edelleensiertämisen veroparatiisiin ilman veroseuraamuksia. Tulojen kanavoinnissa hyödynnetään usein sekä maiden välisiä verosopimuksia että EU:n sisäiset transaktiot tietyissä tilanteissa verotukselta vapauttavia direktiivejä, jotka eivät soveltuisi, jos tulot kanavoitaisiin suoraan niiden lähtömaasta EU:n ulkopuoliseen veroparatiisiin. Tällöin pöytälaatikkoyhtiön olemassaolo perustuu ennen kaikkea järjestelyn synnyttämiin veroetuuksiin. Myös yksityishenkilöt voivat saavuttaa veroetuja omistamalla vaikkapa kiinteistöjä pöytälaatikkoyhtiön kautta sen sijaan että ne olisivat henkilön suorassa omistuksessa.

Tilastotietoa pöytälaatikkoyhtiöiden käytöstä verovälttelyssä ei ole saatavilla, mutta ongelman laajuudesta on saatu viitteitä eri tietovuotojen myötä. Viime vuonna OpenLux paljasti, että pelkästään Luxemburgiin on rekisteröity 55 000 ”haamuyhtiötä”, joilla ei ole sijaintimaassaan toimitiloja tai työntekijöitä. Näiden yhtiöiden kautta hallinnoidun varallisuuden arvo nousi sanomalehti Le Monden mukaan vähintään 6 biljoonaan euroon.¹

Vaikka verovälttelyn kitkemiseksi on tehty viime vuosina paljon töitä, ei pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämistä verovälttelyssä ole saatu kuriin. Ongelmana ovat ennen kaikkea toisiin EU-maihin perustetut pöytälaatikkoyhtiöt, joihin mm. nykyiset

¹ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2021/02/08/openlux-the-secrets-of-luxembourg-a-tax-haven-at-the-heart-of-europe_6069140_4355770.html

väliyhteisölait tehoavat huonosti². Kansallisesti tämä on ongelmallista etenkin siksi, että valtaosa Suomesta ulos suuntautuvasta voitonsiirrosta ohjautuu tutkimusten mukaan toisiin ETA-maihin, etenkin Irlantiin, Alankomaihin ja Luxemburgiin³. Uusille toimille – etenkin myös ETA-alueella sijaitseviin pöytälaatikkoyhtiöihin tehoaville – on siis selkeä tarve.

Sääntely lisää riskiyhtiöiden raportointivelvoitteita

Uusi sääntely lisää läpinäkyvyyttä tietäntyyppisiin pöytälaatikkoyhtiöihin kohdistuvien raportointivelvoitteiden avulla. Sääntelyn tavoitteena on auttaa EU-maiden verohallintoja tunnistamaan tilanteet, joissa pöytälaatikkoyhtiön taloudellinen toiminta on olematonta ja yhtiötä käytetään veroetuksien saamiseen. Lisäksi direktiivissä määritetään yhteiset säännöt sille, miten perusteettomat veroetuuudet tällöin evätään.

Sääntelyn keskeisiä elementtejä ovat riskiyhtiöiden määrittämisessä käytettävät gateway-kriteerit, niiden täyttymisestä seuraavat raportointivelvoitteet (nk. minimisubstanssitesti) sekä vailla substanssia oleviksi pöytälaatikkoyhtiöiksi katsottaville yhtiöille määrättävät veroseuraamukset. Lisäksi direktiiviin sisältyy säännöksiä mm. EU-maiden väliseen tietojenvaihtoon sekä verotarkastuksiin liittyen.

Direktiivissä määritetyt uudet raportointivelvoitteet koskevat yhtiöitä, joihin katsotaan liittyvän muita suurempi verovälttelyriski. Tätä arvioidaan kolmen **gateway-kriteerin** avulla:

1. Yli 75 % yhtiön tuloista on passiivisia tuloja, kuten korkoja, osinkoja tai rojalteja.
2. Vähintään 60 %:iin yhtiön tuloista tai omistuksista liittyy rajat ylittävä elementti: tulot on joko saatu toisesta valtiosta tai maksettu toiseen valtioon tai vaihtoehtoisesti yhtiö omistaa toisessa valtiossa sijaitsevia kiinteistöjä tai muuta direktiivissä määriteltyä omaisuutta.
3. Päivittäiseen hallintoon tai merkittävien toimintojen johtamiseen liittyvät palvelut ostetaan ulkopuolelta.

Kriteerien täyttymistä arvioidaan kahden edeltävän vuoden osalta. Lista sääntelyn ulkopuolelle rajatuista tahoista on kuitenkin pitkä ja pitää sisällään mm. listayhtiöt, säännellyt rahoituslaitokset (kuten pankit, eläkelaitokset ja rahastot), samalla verotusalueella operatiivisen yhtiön ja omistajiensa kanssa sijaitsevat holding-yhtiöt sekä yhtiöt, joilla on vähintään viisi omaa täysipäiväistä työntekijää hoitamassa kohdassa 1. mainittuihin tulovirtoihin liittyviä tehtäviä.

Yllä eritellyt gateway-kriteerit täyttävien yritysten tulee raportoida oman sijaintimaansa verohallinnolle **nk. minimisubstanssitestin** mukaisista seikoista veroilmoituksen antamisen

² https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_02-v%C3%A4liyhteis%C3%B6lain-ongelmakohdat.pdf

³ <https://missingprofits.world/>

yhteydessä. Minimisubstanssitetesti luo yhteiset ja objektiiviset kriteerit sille, milloin yrityksen katsotaan harjoittavan taloudellista toimintaa, ja milloin sen puolestaan katsotaan sijoittautuneen sijaintimaahansa verosyistä. Yhtiöiden tulee raportoida täyttyvätkö niiden kohdalla seuraavat kriteerit sekä toimittaa riittävää evidenssiä tietojen tueksi:

- Yhtiöllä on sen sijaintimaassa omat toimitilat tai toimitila omassa käytössä
- Yhtiöllä on ainakin yksi aktiivinen oma pankkitili EU-alueella
- Suurin osa yhtiön henkilöstöstä on verovelvollisia yhtiön sijaintivaltiossa tai riittävän lähellä hoitaakseen tehtäviään ja heillä on tehtävien hoitamiseen vaadittava osaaminen tai vaihtoehtoisesti vähintään yksi yhtiön johtohenkilö asuu yhtiön sijaintimaassa tai lähialueella, on pätevä ja käyttää päätösvaltaa tuloja synnyttävien toimintojen tai omaisuuserien osalta eikä ole samanaikaisesti töissä tai johtotehtävissä konsernin ulkopuolisessa yhtiössä.

Mikäli yhtiö täyttää kaikki kolme minimisubstanssitetestin kriteeriä, katsotaan sen harjoittavan riittävää taloudellista toimintaa eikä sille aiheudu veroseuraamuksia tai muita raportointivelvoitteita. Sen sijaan niitä yhtiöitä, joilla kaikki kolme minimisubstanssitetestin kriteeriä eivät täyty, pidetään lähtökohtaisesti verosyistä maahan sijoittautuneina pöytälaatikkoyhtiöinä. Yhtiöllä on kuitenkin mahdollisuus todistaa käsitys vääräksi esittämällä riittävää evidenssiä mm. yhtiön perustamisen liiketaloudellisista perusteista sekä paikan päällä tapahtuvasta johtamisesta. Yhtiöt voivat myös hakea jo etukäteen vapautusta direktiivin raportointivelvoitteiden soveltamiselta, mikäli ne pystyvät näyttämään, ettei konserni tai omistajat hyödy pöytälaatikkoyhtiön käytöstä verotuksellisesti. Molemmissa tapauksissa vapautuksen saa kuudeksi vuodeksi kerralla.

Vailla minimisubstanssia olevilta pöytälaatikkoyhtiöiltä **evätään veroetuudet**, joita ne ovat saaneet esimerkiksi verosopimusten sekä emo-tytäryhtiödirektiivin tai korko- ja rojaltidirektiivin seurauksena. Tämä tapahtuu ohittamalla pöytälaatikkoyhtiö. Käytännössä omistajien kotimaa kohtelee pöytälaatikkoyhtiön tuloa kuin se olisi maksettu suoraan omistajille (hyvittäen kuitenkin pöytälaatikkoyhtiön sijaintimaan perimät verot). Jos omistajat asuvat verotuksellisesti EU:n ulkopuolella, pöytälaatikkoyhtiölle suunnattua maksua kohdellaan lähdevaltiossa kuin se olisi maksettu suoraan omistajille ja siitä peritään kansallisten lakien mukaiset lähdeverot. Myös esimerkiksi kiinteistöomistuksia kohdellaan verotuksellisesti siten kuin ne olisivat suoraan pöytälaatikkoyhtiön omistajien omistuksessa.

Direktiivin perusteella raportoidut tiedot esitetään sisällytettäväksi automaattisen tietojenvaihdon piiriin. Lisäksi maiden verohallinnot veloitetaan suorittamaan verotarkastuksia toisen EU-maan verohallinnon pyynnöstä.

Direktiivin keskeisin hyöty Suomessa verohallinnon tiedonsaannin paraneminen

Suomessa direktiivin keskeisin hyöty olisi oletettavasti se, että direktiivi tehostaisi verohallinnon tiedonsaantia merkittävästi. Tiedonsaantia parantaisi paitsi automaattisen

tietojenvaihdon piiriin tulevat pöytälaatikkoyhtiöiden raportoimat tiedot ja niitä koskevat arviot, myös mahdollisuus vaatia toisen EU-maan verohallintoa suorittamaan verotarkastus, mikäli on syytä epäillä, ettei ko. maassa verosyistä sijaitseva pöytälaatikkoyhtiö ole täyttänyt direktiivin raportointivaatimuksia⁴. Toisella EU-maalla olisi velvollisuus käynnistää verotarkastus 1kk sisällä pyynnöstä. Näiden keinojen avulla saadut tiedot parantaisivat verohallinnon mahdollisuuksia suorittaa verovalvontaa ja arvioida direktiivin kohteena olevan sääntelyn ohella mm. väliyhteisölain ja yleisen veronkiertopykälän soveltumista verovelvollisiin – olettaen, että näin saatuja tietoja olisi lupa hyödyntää myös muuhun verovalvontaan.

Esimerkiksi väliyhteisölain toteutumisen valvontaan liittyy nykyisellään tiedonsaannillisia haasteita: Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan oma-aloitteisten ilmoitusten joukossa on hyvin vähän yksityishenkilöiden ilmoittamia väliyhteisötuloja, vaikka verotarkastuksissa ilmenneet väliyhteisötulot ovat olleet enimmäkseen yksityishenkilöiden omistamiin pöytälaatikkoyhtiöihin liittyviä tuloja⁵. On siis oletettavaa, että osa väliyhteisötuloista jää nykyisellään ilmoittamatta eikä verohallinto näin ollen saa niistä tietoa. Uuden direktiivin seurauksena verohallinnon tiedonsaanti paranisi tilanteissa, joissa pöytälaatikkoyhtiö sijaitsee EU-alueella.

Direktiivin teho verovälttelyn estämisessä kysymysmerkki

Direktiivin välitön vaikutus verovälttelyn estämiseen voi puolestaan jäädä heikohkoksi. Nk. minimisubstanssitestin kriteerit ovat etenkin suuryrityksiä ajatellen löysähköt: käytännössä ne täyttynevät 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 järjestelyllä saavutettaviin veroetuihin nähden. Jos direktiivillä haluttaisiin aidosti kitkeä myös suuryritysten veroetuihin perustuvia pöytälaatikkojärjestelyjä, tulisi kriteerit asettaa tiukemmiksi. Toisaalta sääntelyn tarve on ehkä nähty suuremmaksi juuri pienempien yritysten ja yksityishenkilöiden omistusten kohdalla, koska nämä jäävät mm. tuloillaan olevan minimiyhteisöverosääntelyn ulkopuolelle.

Suomen tapauksessa direktiivin perusteella määrättävien veroseuraamusten piiriin ei välttämättä tulisi kovin isoa joukkoa pöytälaatikkoyhtiöitä, jotka eivät olisi jo muun verovälttelyä estävän sääntelyn piirissä. Verosopimusetuuksia voidaan jo nykyisellään evätä tilanteissa, joissa järjestelyn pääasiallinen tavoite on saavuttaa veroetuuksia, ja väliyhteisölakia sovelletaan sekä yritysten että yksityishenkilöiden omistamien pöytälaatikkoyhtiöiden kohdalla. Monessa muussa EU-maassa tilanne on tältä osin toinen ja

⁴ Virka-apupyynnöiden tekeminen toisille EU-maille on toki mahdollista jo nykyisellään, mutta niihin vastaamisessa on maiden välisiä eroja ja prosessit ovat käsityksemme mukaan usein hitaita.

⁵ https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2021_02-v%C3%A4liyhteis%C3%B6lain-ongelmakohdat.pdf

esimerkiksi väliyhteisölakia sovelletaan vain yhteisöihin. Siksi direktiivin vaikutukset voivat olla toisissa maissa huomattavasti Suomea suuremmat. Direktiivissä ei käsitellä lainkaan direktiivin ja väliyhteisölain ym. relevanttien säännösten suhdetta tai keskinäistä soveltamisjärjestystä. Direktiiviä olisi tältä osin syytä selventää.

Kaiken kaikkiaan direktiivin voi olettaa palvelevan hyvin verohallintojen tiedonsaannin parantamistavoitetta ja sitä kautta myös verovälttelyn torjuntaa, vaikka juuri tähän direktiiviin perustuvat veroseuraamukset voivatkin jäädä (etenkin Suomen kohdalla) rajallisiksi. Sääntelystä teetetyt vaikutusarviot kuitenkin puoltavat sääntelyn tarvetta ja direktiivimuotoista toteutusta yhdistettynä maiden väliseen tiedonvaihtoon ja riittävään sanktiointiin. Suomen tulisi tukea direktiivin edistämistä ja pyrkiä osaltaan vaikuttamaan siihen, että direktiiviä ja sen suhdetta muuhun säädäntöön selkeytetään direktiivin jatkokäsittelyssä.