

Valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa (U 11/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- erityisasiantuntija Meeri Karlsson, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Laura Puro, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Kari Aaltonen, Verohallinto
- verojohtaja Anita Isomaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- verolakimies Lauri Luukkonen, Finanssiala ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry
- veropoliittinen asiantuntija Niko Pankka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asianaajaja Heikki Vesikansa, Suomen Asianajajaliitto
- professori Pekka Nykänen
- työelämäprofessori Timo Viherkenttä
- kauppatieteiden tohtori Tomi Viitala

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keskuskauppakamari
- Suomen Yrittäjät ry
- Veronmaksajain Keskusliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviä sovellettaisiin lähtökohtaisesti laajasti kaikkiin taloudellista toimintaa harjoittaviin yksiköihin, joiden verotuksellinen asuinvaltio on jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Se soveltuisi siten yhtiömuotoisten toimijoiden lisäksi muihinkin yksiköihin, joiden katsotaan verotuksellisesti asuvan jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Direktiivin soveltamisen ulkopuolelle ehdotetaan kuitenkin rajattavan tiettyjä toimijoita, joihin ei direktiiviehdotuksen mukaan nähdä liittyvän merkittävää riskiä direktiiviehdotuksen sääntelyn näkökulmasta. Näitä toimijoita ovat (i) yksiköt, joiden arvopaperit ovat julkisen kaupankäynnin kohteena, (ii) tietyt säännellyt rahoitusalan yritykset, (iii) yksiköt, joiden asuinvaltio on samassa valtiossa kuin yksikön osakkaiden, tosiasiallisten edunsaajien tai ylimmän emoyhtiön asuinvaltio sekä (iv) yksiköt, joilla on vähintään 5 täysiaikaista työntekijää, jotka hoitavat pelkästään yksikön tulonmuodostumiseen liittyviä tehtäviä.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset siitä, miten pöytälaatikkoyhtiöt voidaan tunnistaa. Ehdotus sisältää moniportaisen säännösten, jonka ensimmäisenä vaiheena on tunnistaa korkean riskin yksiköt, joille asetetaan velvollisuus antaa tarkempia tietoja toiminnastaan toimivaltaiselle viranomaiselle. Seuraavaksi direktiiviehdotus esittää ns. minimisubstanssivaatimukset, jotka yksikön pitäisi täyttää, jotta siihen ei sovellettaisi direktiivin mukaisia veroseuraamuksia. Lopuksi direktiiviehdotuksessa esitetään periaatteet, joiden nojalla yksikkö, joka ei täytä direktiivin mukaisia minimisubstanssivaatimuksia, voisi vielä erikseen vapautua direktiivin mukaisista veroseuraamuksista. Mikäli yksikkö ei täytä minimisubstanssivaatimuksia yksikön asuinvaltio ei ehdotuksen mukaan saisi myöntää yksikölle verotuksellista asuinpaikkatodistusta tai vaihtoehtoisesti asuinvaltion tulisi tehdä myönnettyyn asuinpaikkatodistukseen merkintä siitä, että yksikkö ei ole oikeutettu verosopimusten tai emo-tytäryhtiödirektiivin ja korkorojaltidirektiivin mukaisiin etuuksiin. Direktiivillä ei ole tarkoitus vaikuttaa yksikön asuinvaltion oikeuteen verottaa yksikön tuloa ja yksikköä voidaan edelleen pitää verovelvollisena asuinvaltiossaan ja sen tuloja ja varoja voidaan verottaa kyseisen jäsenvaltion kansallisten verosäännösten mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen mukaan yksikön osakkaiden asuinvaltiossa ja yksikön saaman tulon lähdevaltiossa yksikkö sivuutettaisiin ja yksikön tulo verotettaisiin suoraan sen osakkaiden tulona ja yksikön saaman tulon katsottaisiin kertyvän suoraan yksikön osakkaille.

Direktiiviehdotus sisältää velvoitteen jäsenvaltioille vaihtaa tietoja ehdotetun direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvista yksiköistä. Tietoja vaihdettaisiin raportointivelvollisten yksiköiden toiminnan laajuudesta ja luonteesta, osakkeenomistajista ja tosiasiallisista edunsaajista sekä henkilöistä, joihin yksiköiden raportointi todennäköisesti vaikuttaisi. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi vaihdettava tieto yksikön pöytälaatikkoyhtiöolettaman kumoamisesta sekä yksikölle myönnetystä poikkeuksesta olla soveltamatta siihen direktiivin mukaisia veroseuraamuksia.

Direktiiviehdotus sisältää myös ehdotettavaan järjestelmään liittyviä hallinnollisia menettely- ja sanktiosäännöksiä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöönsä säännökset direktiivin mukaisten velvollisuuksien laiminlyönnin seurauksista ja erityisesti hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka tulee yksikön maksettavaksi, jos se ei täytä direktiiv-

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2022 vp

vin mukaista raportointivelvollisuutta oikea-aikaisesti tai antaa tätä velvollisuutta täyttäessään virheellisiä tietoja. Hallinnollisen seuraamusmaksun olisi ehdotuksen mukaan oltava vähintään 5 prosenttia yksikön vuosittaisesta liikevaihdosta. Esityksen mukaan jäsenvaltion viranomaisella olisi oikeus pyytää yksikön asuinvaltion viranomaisia aloittamaan yksikköön verotarkastus, jos se epäilee, että yksikkö ei ole täyttänyt direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttävät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 30.6.2023 ja säännöksiä on sovellettava 1.1.2024 alkaen.

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla. On tärkeää kansainvälisesti minimoida monikansallisten suuryritysten mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä ehkäistä valtioiden välistä haitallista verokilpailua.

Valtioneuvosto pitää pöytälaatikkoyhtiöiden verotusta koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Veropohjan tiivistäminen, haitallisen verokilpailun ehkäisy ja pöytälaatikkoyhtiöiden hyödyntämiseen liittyvän aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estäminen on tärkeää kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Direktiiviehdotuksen lähestymistapa sääntelykohteeseen on kattava ja valtioneuvosto pitää valittua lähestymistapaa kannatettavana.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen avoimia kysymyksiä erityisesti verotuksen teknisen toteuttamisen osalta, joita tulee selvittää ja selkiyttää jatkovalmistelussa. Erityisesti on selkiytettävä, miten kuluvan verovuoden ja aikaisempien verovuosien tappiot huomioidaan ja missä tilanteissa direktiiviehdotuksessa määritelty veronkorotus on tarkoituksenmukaista määrätä. Tulisi myös varmistaa tehokas tiedonsaanti toisissa maissa tehdyistä ehdotuksen mukaisista verotarkastuksista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimet kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti tilanteisiin, joissa veroja pyritään välttämään pöytälaatikkoyhtiöjärjestelyllä, samoin kuin, ettei sääntely aiheuta kohtuutonta hallinnollista raskautta verovelvollisille tai verohallinnolle myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä löytämään tapoja keventää raportointitaakkaa. Myös direktiiviehdotuksen suhdetta muihin EU:n veronkiertämisen estämiseen tähtääviin direktiiveihin tulisi selkiyttää.

Jatkovalmistelussa olisi pyrittävä saamaan tarkempi taloudellinen vaikutusarvio direktiiviehdotuksesta, jotta taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida jäsenvaltioiden tasolla.

Lisäksi jatkovalmistelussa on otettava huomioon, miten direktiivisäätelyllä kyetään toteuttamaan muuttuvien verosuunnittelurakenteiden edellyttämät sääntelyn muutokset. Tämä on tärkeää, koska direktiiviehdotus pyrkii rajoittamaan aggressiivista verosuunnittelua, jonka muodot ovat alati muuttuvia.

Suomen kantaa tarkistetaan tarvittaessa jatkovalmistelun yhteydessä.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle U-kirjelmän Euroopan komission 22.12.2021 tekemästä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien pöytälaatikkoyhtiöiden¹ väärinkäytön estämistä verotuksessa sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin (EU) 2011/16 muuttamisesta (COM(2021) 565).

Direktiiviehdotus on osa komission toimenpidepakettia, jonka tarkoituksena on torjua verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Samanaikaisesti kuoriyhtiöiden verotusta koskevan direktiiviehdotuksen kanssa komissio teki ehdotuksen neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalin verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa (U 10/2022 vp).

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan uusien raportointivelvoitteiden asettamista kuoriyhtiöiden käyttöön, jotta veroviranomaiset voisivat helpommin tutkia niihin mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Ehdotus sisältää moniportaisen säännösten siit, miten kuoriyhtiöt voitaisiin tunnistaa. Jos yksikkö täyttäisi direktiivissä säädetyt edellytykset raportointivelvollisuudesta, sen olisi raportoitava vuosittain veroilmoituksellaan, täyttääkö se direktiivissä asetetut niin sanotut minimisubstanssivaatimukset. Jos katsottaisiin, että yksikkö ei täytä minimisubstanssivaatimuksia, sitä pidettäisiin lähtökohtaisesti direktiivissä tarkoitettuna kuoriyhtiönä. Yksiköllä olisi kuitenkin mahdollisuus esittää näyttöä liiketaloudellisista perusteista kuoriyhtiöolettaman kumoamiseksi tai poikkeuksen myöntämiseksi. Jos edellä mainitut kuoriyhtiöolettaman kumoaminen tai poikkeuksen myöntäminen eivät tulisi kyseeseen ja direktiivin muut soveltamisedellytykset täyttyisivät, yksiköltä evättäisiin verosopimusedut sekä tiettyjen välitöntä verotusta koskevien direktiivien edut ja yksikön tekemiä ja saamia suorituksia kohdeltaisiin verotuksessa kuoriyhtiö si-vuuttaen. Ehdotus sisältää myös säännöksiä esimerkiksi automaattisesta tietojenvaihdosta jäsen-valtioiden välillä sekä veronkorotuksista.

Ehdotettujen säännösten tavoitteena on pienentää verotulojen menetyksiä, jotka aiheutuvat kuoriyhtiöiden hyödyntämisestä verotuksen välttelyssä. Direktiiviehdotuksen keskeinen tavoite on nimenomaan saada kuoriyhtiöt veroviranomaisten tietoon ja näin saada niiden tulot verotuksen piiriin.

Valtiovarainvaliokunta pitää kuoriyhtiöiden verotusta koskevan direktiiviehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Veropohjan tiivistäminen, haitallisen verokilpailun ehkäisy ja kuoriyhtiöiden hyödyntämiseen liittyvän aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estäminen on tärkeää kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Direktiivi lisäisi jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia, jolloin sen voidaan nähdä tuovan verovalvonnalle uusia välineitä puuttua puhtaasti keinotekoisiiin järjestelyihin. Direktiivi voidaankin nähdä tarpeellisena erityisesti tietojensaannin ja tietojenvaihdon tehostamisen näkökulmasta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa direktiiville asetettuja tavoitteita on yleisesti pidetty kannatettavina. Kuten valtioneuvoston kirjelmässäkii todetaan, sisältyy direktiiviehdotukseen edelleen avoimia kysymyksiä, joita tulee selvittää ja selkiyttää jatkovalmistelussa. Valiokunta toteaa,

¹ Valtiovarainvaliokunta käyttää jatkossa lausunnossaan termiä kuoriyhtiö, joka vastaa direktiivin nykyistä suomenkielistä käännöstä.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2022 vp

että jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä saamaan sääntelystä mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus. Sääntelyn selkeys ja ymmärrettävyys parantavat sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, mitkä ovat osa hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Lisäksi, kuten valtioneuvoston kannassa todetaan, direktiivin jatkovalmistelussa tulee huomioida tarve jatkuvasti muuttuvien verovälttelyrakenteiden huomioimiselle ja pohtia, miten sääntelyllä pystytään tulevaisuudessa vastaamaan muuttuviin järjestelyihin.

Hallinnollinen taakka yrityksille

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty laajasti huomiota direktiiviehdotuksen verovelvollisille mahdollisesti aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan. Ehdotetun uuden sääntelyn on nähty lisäävän hallinnollista taakkaa yrityksille jo valmiiksi raskaiden raportointi-, selvittämis- ja seurantavelvoitteiden lisäksi. Lisäksi on katsottu, että direktiivin osumatarkkuutta tulisi parantaa. Toisaalta on tuotu esiin myös näkemys siitä, että direktiivissä esitettyjen toimien voidaan katsoa kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti vain relevantteihin tahoihin.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota esiin tuotuihin näkökohtiin hallinnollisen taakan lisä sääntymisestä sekä direktiivin osumatarkkuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimet pyritään kohdentamaan tarkoituksenmukaisesti tilanteisiin, joissa veroja pyritään välttämään kuoriyhtiöjärjestelyllä, samoin kuin siihen, ettei sääntely aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollista rasitusta verovelvollisille tai Verohallinnolle myös EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä löytämään tapoja keventää raportointitaakkaa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin toteaa, että direktiiviehdotus ei vaikuttaisi aiheuttavan niin mittavaa hallinnollista taakkaa laajalle verovelvollisjoukolle, että direktiiviehdotus tulisi katsoa suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi.

Direktiivin suhde muuhun voimassa olevaan sääntelyyn

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotettu sääntely olisi päällekkäistä jo olemassa olevien veron kiertämisen estämiseen tähtäävien direktiivien ja muun sääntelyn kanssa. Tältä osin on katsottu, että uuden direktiivin sijaan tulisi ensisijaisesti tarkastella jo voimassa olevaa sääntelyä ja korjata siinä mahdollisesti ilmenevät puutteet. Lisäksi on tuotu esiin näkemys siitä, että valmisteilla olevilla globaalia minimiverotusta koskevilla säännöksillä voitaisiin ratkaista myös kuoriyhtiöihin liittyvät ongelmat ainakin osittain. Toisaalta on myös katsottu, että vaikka osaan direktiivin piiriin tulevista tapauksista voitaisiinkin teoriassa puuttua jo olemassa olevan sääntelyn nojalla, olisi se käytännössä usein vaikeaa tiedonsaantiin ja todistustaakkaan liittyvien haasteiden vuoksi.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että direktiiviehdotus voidaan nähdä osana viime vuosina voimakkaasti laajentunutta veron kiertämisen estämiseen tähtäävää toimenpidejoukkoa, jolla pyritään ehkäisemään erityisesti rajat ylittäviin toimiin liittyvää verojen välttelyä. Kyse on laajasta ja monin paikoin varsin monimutkaisesta sääntelystä, mikä asettaa omat haasteensa kokonaiskuvan muodostamiselle kyseisestä sääntelystä.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2022 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen suhde esimerkiksi väliyhteisötilon verottamista koskeviin säännöksiin sekä muihin veronkierron estämiseen tähtääviin säännöksiin vaikuttaa jäävän vielä paikoin epäselväksi. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen suhdetta muihin EU:n veron kiertämisen estämiseen tähtääviin direktiiveihin pyritään selkiyttämään.

Vaikka sääntely olisikin osittain päällekkäistä, on syytä huomioida, että nyt käsiteltävä direktiivi poikkeaa jo olemassa olevista veronkiertosäännöksistä siten, että se sisältää kattavan säännösten raportoinnista, valvonnasta sekä tietojen vaihdosta. Direktiiviehdotuksen tavoitteena onkin nimenomaan saada kuoriyhtiöt veroviranomaisten tietoon ja niiden tulot näin verotuksen piiriin. Direktiiviehdotuksen säännökset voidaankin nähdä tarpeellisina erityisesti tietojensaannin ja tietojenvaihdon tehostamisen näkökulmasta. Valmisteilla olevan globaalin minimiveron osalta on syytä huomioida, että järjestelmää on tarkoitus soveltaa vain konserneihin, joiden liikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa.

Vaikutusarviointit

Direktiiviehdotus sisältää erillisen vaikutusarvioinnin, mutta vaikutusarviossa on arvioitu ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia vain hyvin yleisellä tasolla, eikä vaikutuksia ole arvioitu jäsenvaltiokohtaisesti. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä saamaan tarkempi taloudellinen vaikutusarvio direktiiviehdotuksesta, jotta taloudelliset vaikutukset voitaisiin arvioida jäsenvaltioiden tasolla. Kyseisen direktiivin kohdalla on kuitenkin huomioitava se, että taloudellisten vaikutusten yksityiskohtainen arviointi on hyvin haastavaa kuoriyhtiöjärjestelyihin liittyvien ominaispiirteiden ja tietopuutteiden takia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että verovelvolliset mahdollisesti pyrkivät hallinnollisen taakan välttämiseksi jo ennakolta välttämään tilanteita, joissa ne joutuisivat direktiivissä tarkoitetun raportointivelvollisuuden piiriin. On myös mahdollista, että joitakin järjestelyjä jätetään direktiivin vuoksi tekemättä. Kuoriyhtiödirektiivillä voidaan näin ollen katsoa olevan myös ennalta ehkäiseviä vaikutuksia.

Hallinnollinen sanktio

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota direktiiviehdotuksen sanktiomääräyksiin, ja laiminlyönnistä määrättävää hallinnollista sanktiota on pidetty ongelmallisena. Lausunnoissa on korostettu hallinnollisen sanktion ankaruutta erityisesti tahattomissa tapauksissa.

Yleisesti ottaen valtiovarainvaliokunta pitää sanktiointia tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen 14 artiklan 2 kohdan mukainen liikevaihtoon perustuva prosentuaalinen korotus voi joissain tilanteissa muodostua ankaraksi eikä se välttämättä ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen. Valiokunta toteaa, että jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin ehdotettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä Suomen kansallisen lainsäädännön, erityisesti perustuslain ja perusoikeuksien hallinnollisille seuraamusmaksuille asettamien reunaehtojen kannalta. Hallinnollisia sanktioita koskevien säännösten tulee täyttää muun muassa sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2022 vp

Jatkovalmistelun yhteydessä olisi selkiytettävä, missä tilanteissa direktiiviehdotuksessa määritellyt seuraamusmaksu olisi tarkoituksenmukaista määrätä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitettyjä näkökohtia painottaen.

Helsingissä 1.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Petri Honkonen kesk
varajäsen Lulu Ranne ps
varajäsen Jussi Wihonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Annala