Reijo Knuutinen

LAUSUNTO

9.11.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asia: HE 204/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta annetun lain ja tuloverolain 9 ja 10 §:n muuttamisesta

1 Johdanto

Hallituksen esityksessä 204/2021 ehdotetaan muutettavaksi eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta annettua lakia. Ehdotetut muutokset perustuvat direktiivimuutokseen, joka koskee ns. käänteistä hybridiä eli elinkeinoyhtymää, joka katsotaan toisen lainkäyttöalueen lakien mukaisesti erilliseksi verovelvolliseksi. Samalla tuloverolakiin lisättäisiin säännökset Suomesta saadun tulon veronalaisuudesta, kun kyseessä on esityksessä kuvattu käänteinen hybridiyksikkö.

Esityksessä ehdotetaan, että lain soveltamisalaa laajennetaan kattamaan tilanteet, joissa kotimaisen elinkeinoyhtymän tulo-osuutta ei veroteta sellaisen rajoitetusti verovelvollisen yhtiömiehen (joka muu kuin luonnollinen henkilö) asuinvaltiossa siitä syystä, että yhtiömiehen asuinvaltio katsoo yhtymän erilliseksi verovelvolliseksi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että tuloja ei muutoinkaan veroteta Suomessa. Kyseessä olisi siten direktiivissä tarkoitettu käänteisen hybridiyksikön verokohtelun eroavuutta koskeva tilanne. Tavoitteena on estää ja ehkäistä järjestelyjä, joilla saavutettaisiin perusteetonta veroetua pelkästään sen perusteella, että kaksi valtiota (tai lainkäyttöaluetta) kohtelisi verotuksellisesti yhtymää eri tavalla.

Olen tutustunut hallituksen esitykseen ja lausun esityksestä kunnioittavasti seuraavaa:

2 Yleistä hybrideistä ja sääntelystä Suomessa

Hybridi-instrumentit ja hybridiyksiköt ovat muodostaneet kansainvälisessä verotuksessa erityisen ongelma-alueen. Kun valtioiden tuloverojärjestelmät eroavat toisistaan, niin tämän johdosta on muodostunut vajaaverotus- tai nollaverotustilanteita johtuen siitä, että eri valtiot ovat kohdelleet jotakin sijoitusinstrumenttia (rahoitusvälinettä) tai liiketoimintaa harjoittavaa yksikköä verotuksessaan eri tavoin. Koska eräissä verosuunnittelutilanteissa kummankaan valtion verotusta ei ole keinotekoisesti kierretty verotusmenettelylain 28 §:n yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla, niin

veron kiertämistä koskevat yleislausekkeet eivät yleensä ole tällaisten verosuunnittelurakenteiden ehkäisemiseksi purreet.

Onkin selvää, että tällaista hybridejä koskevaa erityissääntelyä tarvitaan, jotta verotus tapahtuisi kansainvälisissä tilanteissakin yhteen kertaan (mutta vain yhteen kertaan) ja sitä tulee edelleen tarpeen mukaan kehittää ja täsmentää tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Hybridijärjestelyiden sääntely on yksi veron kiertämisen estämistä koskevan, vuonna 2016 annetun direktiivin[1] viidestä sääntelyalueesta. Direktiivin on korvannut hybridijärjestelyjä koskevien säännösten osalta vuonna 2017 annettu ns. muutosdirektiivi.[2] Sääntelyn kehittäminen ja täsmentyminen tapahtuvat näin direktiivin asettamissa puitteissa.

Suomessa muutosdirektiivin edellyttämät säännökset implementoitiin pääasiallisesti 1.1.2020 voimaan tulleella lailla eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta (1567/2019), eli ns. hybridilailla. Tuolloin tätä lakia säädettäessä ei kuitenkaan vielä – erilaiseen voimaansaattamista koskevaan takarajaan perustuen – implementoitu muutosdirektiivin 9 a artiklaa, jossa edellytetään jäsenmaita säätämään käänteisen hybridin tilanteet veronalaisiksi siten, että sääntelyä tältä osin sovelletaan 1.1.2022 alkaen. Käänteinen hybridi on yksikkö, jota pidetään verotuksellisesti läpivirtaavana perustamislainkäyttöalueellaan, mutta erillisenä verovelvollisena sijoittajan tai yhtiömiehen lainkäyttöalueella. Käänteisiä hybridejä koskevilla säännöksillä on tarkoitus sivuuttaa yksiköiden läpivirtaava kohtelu verotuksessa tietyissä tilanteissa ja näin lähentää rajat ylittävien ja kotimaisten tilanteiden verokohtelua.

Nyt käsiteltävä ehdotus koskee hybridilakiin edellä olevan johdosta tehtäviä muutoksia, kuten myös samalla eräitä tuloverolakiin (1535/1992) tehtäviä muutoksia.

3 Keskeisimmät ehdotukset ja muutokset sääntelyyn

Direktiivissä omaksuttu sääntelymalli perustuu hybridiyksikön verotuksellisen läpivirtauksen rajoittamiseen siten, että käänteinen hybridiyksikkö säädettäisiin erilliseksi verovelvolliseksi. Hallituksen esityksessä sääntelymalliksi on kuitenkin ehdotettu – kansallisen yhtymäverotuksemme erityspiirteiden johdosta – rajoitetusti verovelvollisten yhtiömiesten verovelvollisuuden laajentamista. Ehdotuksella ei ole kuitenkaan tarkoitus muuttaa yhtiömiesten verovelvollisuutta muissa kuin vain direktiivin edellyttämissä käänteisen hybridiyksikön tilanteissa.

Hallituksen esityksen mukaan muutosdirektiivissä tarkoitettu käänteisen hybridin verokohtelun eroavuutta koskeva tilanne voisi Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan muodostua silloin, kun yhtymällä on rajoitetusti verovelvollisia yhtiömiehiä, joille ei muodostu niiden oman tai yhtymän toiminnan perusteella kiinteää toimipaikkaa Suomeen. Tällainen tilanne voisi olla vastassa esimerkiksi silloin, jos kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies on ulkomainen eikä yhtymä harjoita Suomessa mitään toimintaa ja sillä on vain ulkomailta saatuja tuloja. Kommandiittiyhtiöhän ei ole erillinen verovelvollinen Suomessa. Sen sijaan esimerkiksi osakeyhtiö ja sopimusperusteinen

[1] Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.
[2] Neuvoston direktiivi (EU) 2017/952 direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa.

erikoissijoitusrahasto ovat verotuksessa tuloverolain 3 §:ssä tarkoitettuja erillisiä yhteisöjä, eivätkä ne kuulu muutosdirektiivin 9 a artiklan soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä siis ehdotetaan, että muutosdirektiivin 9 a artikla pantaisiin täytäntöön laajentamalla rajoitetusti verovelvollisten yhtiömiesten verovelvollisuutta direktiivissä tarkoitetuissa käänteisen hybridiyksikön tilanteissa. Ehdotetut muutokset esitetään toteuttaviksi lakiin lisättävän uuden 8 a §:n nojalla, jossa määriteltäisiin käänteisen hybridiyksikön soveltamistilanteet. Lisäksi ehdotetut muutokset edellyttävät muutoksia verovelvollisuuden alueellisen ulottuvuuteen TVL 9 ja 10 §:ssä.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin sellaisiin elinkeinoyhtymiin, joilla on rajoitetusti verovelvollinen yhtiömies, joka on hybridilain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu yksikkö ja jolla olisi yksin tai yhdessä siihen etuyhteydessä olevien vastaavien rajoitetusti verovelvollisten yhtiömiesten kanssa suoraan tai välillisesti vähintään 50 prosentin osuus yhtymän äänioikeuksista tai pääomasta tai oikeus saada vähintään 50 prosenttia sen voitoista. Näin ollen hybridijärjestelyjä koskevia säännöksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain silloin, kun kyse on etuyhteydessä olevien tahojen välisestä hybridijärjestelystä.

Sääntelyä ei olisi kuitenkaan tarkoitus soveltaa, jos käänteinen hybridiyksikkö olisi vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettu vaihtoehtorahasto, joka on laaja-omisteinen ja jolla on hajautettu arvopaperisalkku. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi tarkoitus muuttaa rahastoja koskevaa verosääntelyä tätä laajemmin, vaan ainoastaan määritellä muutosdirektiivin edellyttämä soveltamisala nyt ehdotettua sääntelyä varten.

4 Lausuntopalaute ja sen huomioiminen

Hallituksen esitystä koskeva luonnos oli syksyn 2021 alussa lausuntokierroksella. Tuolloin annetuista lausunnoista voidaan nostaa esiin erityisesti kaksi keskeistä asiaa.

Kuten esitysluonnoksessa jo todettiin, ehdotettujen lakimuutosten soveltamisalaan kuuluvat käytännön soveltamistilanteet tulevat todennäköisesti olemaan harvinaisia. Eräissä lausunnoissa arveltiinkin, että ehdotetut lakimuutokset tulevat käytännössä soveltumaan lähinnä TVL 9 §:n 5 momentissa tarkoitettujen pääomasijoitustoimintaa harjoittavien kommandiittiyhtiöiden rajoitetusti verovelvollisiin äänettömiin yhtiömiehiin, jos ne poikkeuksellisesti täyttävät hybridilain uuden 8 a §:n soveltamisedellytykset. Useammassa lausunnossa oli kiinnitetty eräisiin vaihtoehtorahastoja koskeviin poikkeustilanteiden määrittelyihin ja rajanvetotilanteisiin. Kuten lausunnoissa tuotiin esiin, varsinkin tällainen verotulojen näkökulmasta suhteellisen vähämerkityksinen muutos tulee toteuttaa siten, että tulkintaepäselvyydet, vero-oikeudelliset riskit ja hallinnolliset kustannukset toimijoille minimoidaan.

Toinen ja periaatteellisesti laajempi ja hankalampi kysymys liittyy verosopimuksiin. Verosopimuksiin liittyviä mahdollisia ongelmia kuvattiin erityisesti eräissä akateemisen puolen lausunnoissa. Hallituksen esityksessä todetaankin, että jatkovalmistelussa on lausuntojen pohjalta selvitetty erityisesti valitun mallin sekä verosopimusten yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä. Lausuntopalaute on huomioitu ja sitä on annetussa esityksessä analysoitu. Hallituksen esityksessä lähdetään kuitenkin siitä, että verosopimusten keskeisenä tarkoituksena on juridisen kaksinkertaisen verotuksen poistaminen. Käänteisen hybridiyksikön tilanteessa riskiä juridiseen kaksinkertaiseen

verotukseen ei kuitenkaan ole. Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin myös ratkaisuun KHO 2002:34, jossa oli katsottu, ettei Suomi ole verosopimuksissaan luopunut oikeudestaan verottaa tuloa.

5 Kokonaisarvio esityksestä

Hallituksen esityksessä todetaan, että direktiivin täytäntöönpanossa on otettava huomioon nykyinen kansallinen sääntely ja sen yhteisvaikutus direktiivin sääntelyn kanssa. Annetussa esityksessä tällainen ratkaisu on ehdotus siitä, että direktiivin täytäntöönpano toteutettaisiin yhtiömiesten verovelvollisuutta laajentamalla sen sijaan, että yhtymäverotusta muutettaisiin siten, että yhtymästä itsestään tehtäisiin erillinen verovelvollinen. Verovelvollisuuden asettaminen yhtymälle sopisi huonosti Suomen verojärjestelmään, jossa yhtymät eivät ole erillisiä verovelvollisia, vaan ainoastaan laskentasubjekteja. Malli, jossa verovelvollisuus asetettaisiin yhtymälle käänteisen hybridiyksikön tilanteessa edellyttäisi hyvin laajoja muutoksia verojärjestelmään. Mallin muuttaminen pelkästään käänteisten hybridiyksikköjen maksamien tulo-osuuksien osalta edellyttäisi, että määriteltäisiin riittävällä tarkkuudella tilanteet ja tulo-osuudet, joihin poikkeussäännös soveltuisi. Tällä hetkellä yhtymät eivät ole ylipäätänsä erillisiä verovelvollisia, joten ne eivät näin ollen ole myöskään yleisesti tai rajoitetusti verovelvollisia. Mikäli verovelvollisuus käänteisen hybridiyksikön tulosta asetettaisiin yhtymälle, yhtymää olisi kohdeltava ainakin käänteisen hybridiyksikön tulosta yleisesti verovelvollisena.

Hybridijärjestelyjä koskevien säännösten tavoitteena on torjua verokohtelun eroavuuksien veropohjaa rapauttavaa vaikutusta. Sääntelyn tavoitteena on ensisijaisesti ennaltaehkäistä veron välttämiseen johtavien hybridijärjestelyjen toteuttamista. Ennaltaehkäisevän tarkoituksen toteutuessa myös sääntelyn soveltamistilanteet voisivat käytännössä jäädä vähäisiksi.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys vaikuttaa *huolellisesti valmistellulta*. Tehdyt linjaukset on perusteltu, ja lausuntopalaute on noteerattu. Esitetyt muutokset eivät ole fiskaalisesti kovin merkittäviä. Ehdotukseen kytkeytyy eräitä periaatteellisia kysymyksiä, lähinnä verosopimusten mahdollisia tulkintatilanteita koskien. Verosopimuksiin liittyvää problematiikkaa on lausuntokierroksen pohjalta esityksessä käsitelty, mutta kysymyksiä tältä osin jää edelleen ilmaan.

Kuten eräissä lausunnoissa huomautettiin, direktiivin mukainen sääntely väistämättä monimutkaistaa verojärjestelmää. Koska kyseessä on direktiivitaustainen muutos, ei tältä voida välttyä. Ehdotettu malli on pyritty valitsemaan niin, että se saadaan suhteellisen kevyesti sovitettua Suomen kansalliseen järjestelmään.

Ystävällisin terveisin

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu

reijo.knuutinen@utu.fi