9.3.2022

Luukkonen Lauri

Finanssiala ry

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

Ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta on arvioitava sekä yksityiskohtia täsmennettävä

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kirjelmästä koskien direktiiviehdotusta pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämiseksi verotuksessa.

Lausunnon keskeiset havainnot ovat seuraavat:

- Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. On kuitenkin huomattava, että direktiiviehdotuksen kohteena olevaa verovälttelyä estävää päällekkäistäkin sääntelyä on otettu käyttöön aivan viime vuosinakin, Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ei arvioida suhteessa olemassa olevaan sääntelyyn ja tämän takia perustelut jäävät hyvin hatariksi. **FA korostaakin, että sääntelyn vaikutuksia ja tarpeellisuutta tulee arvioida vielä huomattavasti enemmän mahdolliset verovaikutukset huomioiden. Mikäli sääntely katsotaan tarpeelliseksi, on sääntelyn oltava oikeasuhtaista ja toteuttamiskelpoista ottaen huomioon jo voimassa oleva sääntely.**

- Direktiiviehdotuksessa katsotaan perustellusti, että finanssialan yritykset tulee jättää soveltamisen ulkopuolelle. Ehdotuksella voi silti olla vaikutuksia esimerkiksi finanssialan yritysten sijoitustoimintaan, mikä ei ole sääntelyn tarkoituksena. **Näitä vaikutuksia finanssialan yritysten osalta tulee minimoida osin täsmentämällä poikkeusten soveltamisalaa ja osin laajentamalla tätä.**

- Ehdotus mahdollistaa sen, että sääntelyn soveltamisesta voidaan poiketa viranomaisharkinnan perusteella liiketoiminnallisista syistä. **Oikeusvarmuuden näkökulmasta FA pitää tarpeellisena saada direktiiviehdotukseen / lainvalmistelun yhteydessä kannanottoja tietynlaisten sijoitusyhtiöiden asemaan tämän poikkeuksen osalta. FA esittää, että jatkovalmistelussa edellytettäisiin tämän poikkeuksen soveltamisalan täsmentämistä, jotta sääntelystä tulisi ennakoitavaa verovelvollisille.**

- Sääntely on tulkinnallista ja voi kohdistua myös tilanteisiin, jotka ovat liiketaloudellisesti perusteltuja. **Jotta verotus olisi ennakoitavaa, jo olemassa olevien sijoitusrakenteiden osalta esitykseen on tarpeellista sisällyttää sääntelyn voimaantulosta alkava usean vuoden siirtymäaika.**

1 Yleisiä huomioita sääntelystä

FA esittää seuraavia yleisempiä huomioita direktiiviehdotuksesta:

- Sääntelyehdotus monimutkaistaa verosäännöstöä, ja on osittain päällekkäinen olemassa olevan verovälttelyä koskevan sääntelyn kanssa. Sääntelyn laatuun ja tarpeellisuuteen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota.
- Suomessa on tällä hetkellä jo voimassa varsin kattava verolainsäädäntö, jolla voidaan tarvittaessa puuttua ehdotuksessa kuvattuihin epätoivottaviin tilanteisiin; Suomen väliyhteisölainsäädäntöä on viime vuosina täydennetty EU-direktiivien vaatimusten mukaisesti, Suomessa on saatettu voimaan tosiasiallisen johtopaikan verosääntely sekä Suomessa on hyvin laajasti sovellettava yleinen veronkiertosäännös, jonka soveltamiskynnyksessä liiketoiminnallisilla perusteilla on merkitystä – huomionarvoista on, että liiketoiminnalliset perusteet toimivat oikeuttamisperusteena myös nyt tarkasteltavana olevassa sääntelyssä.
- Esitys tulee lisäämään yritysten hallinnollista työtä ja hallinnollisia kustannuksia enemmän kuin on arvioitu. Esitys tulee myös edellyttämään verohallinnoilta resursseja ja panostusta uuteen sääntelyyn mm. ohjeistusten, verovalvonnan kuten verotarkastusten sekä uudenlaisen tietojenvaihdon myötä.

Ottaen nämä edellä kuvatut seikat huomioon, esitetyn muutoksen perustelut vaikuttavat kevyiltä. Vaikka muutosehdotuksista on tehty vaikutusarvio, **ennen asiassa etenemistä tulisi laatia erityisempi vaikutusarvio, jossa huomioidaan erityisesti jo olemassa oleva sääntely ja ehdotetun sääntelyn vaikutukset. Ehdotetun sääntelyn verovaikutuksia tulee peilata uuden sääntelyn mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin kuten kustannuksiin. Erityisesti tulee tarkastella, kuinka paljon lisää verotuloja esityksellä voidaan kerätä jo olemassa oleva sääntely huomioiden. Mikäli tällaisen vaikutusarvion jälkeen katsotaan olevan aiheellista laatia uutta sääntelyä, on sääntelyn oltava oikeasuhtaista ja toteuttamiskelpoista ottaen huomioon jo voimassa oleva sääntely.**

2 Huomioita finanssialan yrityksiä koskevasta poikkeuksesta (artikla 6 kohta 2)

Direktiiviehdotuksen mukaisesti finanssialan yritykset ja konsernit jo tiukasti sääntelyinä ja valvottuna toimialana EU:ssa on päätetty jättää sääntelyn ulkopuolelle. FA pitää ratkaisua perusteltuna.

FA kuitenkin esittää seuraavia huomioita poikkeuksesta:

- Sääntelyn mukaan eläkelaitoksia (pension institutions) koskeva poikkeus kattaa myös oikeushenkilöt, jotka on perustettu tällaisten järjestelmien sijoituksia varten. Poikkeus on perusteltu, koska sijoitustoiminta ja kansainväliset sijoitusrakenteet ovat olennainen osa eläkejärjestelmän toimintaa. Terminologia vastaa niin sanotussa veronkiertodirektiivissä olevaa eläkelaitoksia koskevaa poikkeusta, ja FA:n käsitys on, että poikkeuksen on tarkoitettu soveltuvan vastaavasti. Tulkinnallisuuksien välttämiseksi **poikkeuksen osalta tulisi kuitenkin varmistaa, että nyt käsillä oleva poikkeus soveltuu vastaavalla tavalla kuin veronkiertodirektiivin poikkeus: 1) poikkeus soveltuu sijoitusyhtiöihin, 2) se soveltuu myös useamman eläkelaitoksen yhdessä omistamiin yhtiöihin sekä 3) poikkeus soveltuisi riippumatta siitä, omistavatko eläkelaitokset yhtiöt välillisesti vai suoraan.**

- Muunlaisten finanssialan yritysten osalta poikkeus ei direktiiviehdotuksen mukaan kata esimerkiksi näiden sijoitusyhtiöitä, jolloin tällaiset yhtiöt voisivat tulla sääntelyn piiriin. Tältä osin FA huomauttaa, että finanssialan yritysten toimintaan liittyy usein kansainvälistä sijoitustoimintaa, joiden yhteydessä sijoitusyhtiöitä käytetään. Sääntelyn piiriin kuuluvia rakenteita käytetään mm. yhteissijoituksissa, jotta omistuksen ehdoista voidaan sopia tehokkaasti. **Vastaavanlainen poikkeus kuin eläkeyhtiöiden osalta on siis tarpeellinen myös muiden finanssialan yritysten osalta, ja FA esittää, että tällainen vastaava poikkeus alan sijoitusyhtiöiden osalta otettaisiin laajasti esityksessä käyttöön.**

3 Huomioita esityksen artiklasta 9 (Rebuttal)

Ehdotuksen artikla 9 (rebuttal) mahdollistaa sen, että vaikka ns. minimisubstanssiedellytykset eivät täyttyisi, voidaan sääntelyn soveltamisesta poiketa viranomaisharkinnan perusteella liiketoiminnallisista syistä. **Oikeusvarmuuden näkökulmasta FA pitää tarpeellisena saada direktiiviehdotukseen / lainvalmistelun yhteydessä kannanottoja tietynlaisten sijoitusyhtiöiden asemaan artiklan 9 näkökulmasta , FA esittää, että tätä edellytettäisiin jatkovalmistelussa, jotta sääntelystä tulisi ennakoitavaa verovelvollisille.**

Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita toisistaan riippumattomien tahojen yhteiset sijoitushankkeet. Nämä edellyttävät usein yhdessä omistettua joint venture-rakennetta, jotta saadaan esimerkiksi sovittua sijoituksen lähtökohdista ja ehdoista sitovasti osakassopimuksella osapuolten välillä. **Tällaisen JV-toiminnan tulee muodostaa riittävä liiketoiminnallinen syy sille, ettei kyse ole pöytälaatikkoyhtiöstä.** FA huomauttaa, että kyse on omistuksen järjestämisestä liiketoiminnallisesti järkevästi, mutta tällaisten yhtiöiden osalta päivittäinen johtaminen useinkaan täyttäne edellytettyä minimisubstanssivaatimusta. Tällaisia JV-rakenteita on myös muun muassa suomalaisilla eläkeyhtiöillä kiinteistösijoitusten osalta.

4 Sääntelyn voimaantuloaikataulusta

Nyt esitettävillä verokohtelun muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansainvälisten sijoitusten tuottolaskelmiin. Sijoituksia tehdään vuosien ajaksi, jolloin tällaisen muutoksen vaikutukset kertaantuvat. On tärkeää, että sijoitustoiminnan verotus olisi ennakoitavaa niin meillä kuin myös EU:ssa kokonaisuutena. Kun sijoituksia tehdään, verovaikutuksia selvitetään usein paikallisten veroviranomaisten kanssa esimerkiksi ennakkoratkaisuin. Kansainvälisten investointien kannalta verotuksen ennakoimattomat muutokset aiheuttavat mainehaittaa, mikä jatkossa voi estää tällaisia sijoituksia. Vaikka sääntelyn tavoitteet estää epäaitoja tilanteita ovat kannatettavia, on sääntely tulkinnallista, aiheuttaa epävarmuutta, ja voi kohdistua myös tilanteisiin, joissa liiketoiminnallisia syitä yhtiöiden käytölle on olemassa. **Näistä syistä esitykseen olisi tarpeellista sisällyttää sääntelyn voimaantulosta alkava usean vuoden siirtymäaika jo olemassa olevien sijoitusrakenteiden osalta.**

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs