

VM187:00/2021

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

## Ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta on arvioitava sekä yksityiskohtia täsmennettävä

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua direktiiviehdotuksesta koskien pöytälaatikkoyhtiöiden väärinkäytön estämistä verotuksessa.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. On kuitenkin huomattava, että sääntely luo uusia velvoitteita laajalle joukolle verovelvollisia, ja että jo nykyisellään direktiivin kohteena olevaa verovälttelyä estävää päällekkäistä sääntelyä on olemassa. Vaikka asiassa on tehty vaikutusarvioita, FA korostaakin, että sääntelyn vaikutuksia ja tarpeellisuutta tulee arvioida vielä huomattavasti enemmän erityisesti jo olemassa oleva verovälttelyä estävä sääntely ja mahdolliset verovaikutukset huomioiden. Lisäksi vaikka direktiiviehdotuksessa katsotaan, että finanssialan yritykset tulee jättää ulkopuolelle, voi ehdotuksella silti olla vaikutuksia esimerkiksi finanssialan yritysten sijoitustoimintaan, mikä ei ole sääntelyn tarkoituksena. Näitä vaikutuksia tulee minimoida jäljempänä kuvatuilla tavoilla.

### 1 Yleisiä huomioita sääntelystä

FA esittää seuraavia yleisempiä huomioita direktiiviehdotuksesta:

- Viime vuosina uutta OECD- ja EU-pohjaista verosääntelyä on tullut huomattavissa määrin. Valtaosa tästä sääntelystä on tulkinnallista ja vaikeaselkoista, minkä lisäksi osa sääntelystä on päällekkäistäkin. Nyt tarkasteltava direktiiviehdotus ei poikkea tässä suhteessa aiemmasta: Sääntelyehdotus tekee verosäännöstöstä vielä monimutkaisempaa, on osittain päällekkäinen olemassa olevan verovälttelyä koskevan sääntelyn kanssa, ja se tulee aiheuttamaan hallinnollista työtä ja lisäkustannuksia verovelvollisille. Sääntelyn laatuun ja tarpeellisuuteen tulisikin kiinnittää erityistä huomiota.
- Vaikka esityksen verovaikutukset ja raportointivelvoitteet kohdistuvat vain pöytälaatikkoyhtiöihin (jotka eivät täytä edellytetyjä minimitasovaatimuksia), edellyttää esitys kääntäen kuitenkin kaikenlaisilta yhtiöiltä jonkinlaista kontrollia siitä, että ne eivät ole raportointivelvoitteiden piirissä. Esitys tulee lisäämään yritysten hallinnollista työtä ja verotuksen compliance-kustannuksia enemmän kuin on arvioitu. Esitys tulee myös edellyttämään verohallinnoilta resursseja ja panostusta uuteen sääntelyyn mm. ohjeistusten, verovalvonnan kuten verotarkastusten sekä uudelleenlaisen tietojenvaihdon myötä.
- Sääntelyssä esitetyt seuraamukset (mm. verosopimusetujen käytön estäminen) ovat hyvin voimakkaita toimia, ja niiden tulisi soveltua vain poikkeuksellisesti väärinkäytöksiin. Esimerkiksi 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 (liiketoiminnalliset perusteet toimivat oikeuttamisperusteena myös nyt tarkasteltavana olevassa sääntelyssä). Ehdotettu sääntely vaikuttaa osin päällekkäiseltä nykyisin voimassa olevan sääntelyn kanssa, ja esimerkiksi sääntelyn suhdetta väliyhteisölainsäädäntöön tulee avata: Kumpaa sovelletaan osakastasolla ensisijaisesti?

- **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. Aidosti tulisi 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 s. 18 kohdan 6 mukaisesti finanssialan yritykset ja konsernit jo tiukasti säänneltyinä ja valvottuna toimialana EU:ssa on päätetty jättää sääntelyn ulkopuolelle. FA pitää ratkaisua perusteltuna. Direktiiviehdotuksen 6 artikla 2 kohta (ss. 26 – 28) sisältääkin luettelon niistä finanssialan yritysmuodoista, jotka jäävät sääntelyn ulkopuolelle.

FA kuitenkin esittää seuraavia huomioita poikkeuksesta:

- Sääntelyn mukaan eläkelaitoksia (pension institutions) koskeva poikkeus kattaa myös oikeushenkilöt, jotka on perustettu tällaisten järjestelmien sijoituksia varten. Tämän poikkeuksen osalta FA käsittää, että poikkeuksen on tarkoitettu soveltuvan vastaavasti kuin veronkiertodirektiivissä olevan vastaavan eläkelaitoksia koskevan poikkeuksen. Poikkeus on perusteltu, koska sijoitustoiminta ja kansainväliset sijoitusrakenteet ovat olennainen osa eläkejärjestelmän toimintaa. **Poikkeuksen osalta tulisi varmistaa, että vastaavalla tavalla kuin veronkiertodirektiivin poikkeus nyt käsillä oleva poikkeus 1) 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 täytyisi, voidaan sääntelyn soveltamisesta poiketa viranomaisharkinnan perusteella liiketoiminnallisista syistä.

Lain esitöissä / direktiivin resitaaleissa tulisi yleisemminkin kuvata tyypillisimpiä rakenteita, joiden ajatellaan olevan liiketoiminnallisesti perusteltuja, vaikka edellytykset sääntelyn soveltamiselle muutoin täyttyvät. Muutoin tulkintoja joudutaan hakemaan oikeuskäytännön kautta, jolloin riskinä on, että jäsenvaltioiden tulkinnat alkavat erota toisistaan. **Jotta tämä vältetään, oikeusvarmuuden näkökulmasta FA pitää tarpeellisena saada lainvalmisteluvaiheessa kannanottoja tietynlaisten sijoitusyhtiöiden asemaan artiklan 9 näkökulmasta:**

- **Puhtaat omistukselliset joint venture -yhtiöt (JV-yhtiöt)**

Toisistaan riippumattomien tahojen yhteiset sijoitushankkeet edellyttävät usein yhdessä omistettua joint venture-rakennetta, jotta saadaan esimerkiksi sovittua sijoituksen lähtökohdista ja ehdoista sitovasti osakassopimuksella osapuolten välillä. **Esityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, että tällainen JV-toiminta muodostaa riittävän liiketoiminnallisen syyn sille, ettei kyse ole pöytälaattikkoyhtiöstä.** FA huomauttaa, että kyse on omistuksen järjestämisestä liiketoiminnallisesti järkevästi, eikä tällaisten yhtiöiden osalta päivittäinen johtaminen useinkaan täyttäne edellytettyä minimisubstanssivaatimusta. Tällaisia JV-rakenteita on myös muun muassa suomalaisilla eläkeyhtiöillä kiinteistösijoitusten osalta.

- **Rahoituksen vakuusjärjestelyt**

Listamattomien yhtiöiden sijoituksissa (mm. private equity) voidaan sijoitusrakenteissa tarvita useampia päällekkäisiä holdingyhtiöitä esimerkiksi sijoituskohteen hankintaan liittyvistä rahoituksen vakuussyistä. Asiassa tulisi ottaa kantaa siihen, ettei näissä ole kyse pöytälaattikkoyhtiöistä, vaikka minimisubstanssivaatimukset täytyisivät esimerkiksi vain yhdessä holdingyhtiöistä.

### 4 Huomioita muista artikloista

**Artiklassa 14** esitetään vähintään 5 %:n suuruista vuosittaisesta liikevaihdosta laskettavaa hallinnollista sanktiota raportointivirheistä / laiminlyönneistä. Näin kovaa sanktiota on pidettävä hyvin ankarana ja suomalaiselle käytännölle vieraana erityisesti ottaen huomioon, ettei raportointivirhe tarkoita itsessään sitä, että syntyisi

veroseuraamuksia tai verovelvollinen olisi vältellyt veroja. Sanktioiden tulisi olla oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomukseen – nyt näin ei välttämättä ole.

## 5 Sääntelyn voimaantuloaikataulusta

Nyt esitettävillä verokohtelun muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansainvälisten sijoitusten tuottolaskelmiin vuositason tasolla. Sijoituksia tehdään vuosien ajaksi, jolloin tällaisen muutoksen vaikutukset kertaantuvat. On tärkeää, että sijoitustoiminnan verotus olisi ennakoitavaa niin meillä kuin myös EU:ssa kokonaisuutena. 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