

Valtiovarainvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 304/2018).

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Yleisiä näkökohtia

Ehdotuksen mukaan sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen sekä niiden osuudenomistajien verotuksen lähtökohtiin ei ole tulossa muutoksia. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska sijoitusrahastojen ja niiden osuudenomistajien verotus on Suomessa varsin yksinkertaista. Sijoitusrahasto on verovapaa yhteisö ja sijoitusrahaston tuotot verotetaan rahaston osuudenomistajan tulona: juoksevana tulona verotettavana vuotuisena tuottona tai osuuden luovutuksesta saatuna voittona. Osuuden luovutuksesta syntynyt tappio on vähennyskelpoinen luovutustappiona. Sijoitusrahastojen pitkään vallinneen ja käytännössä toimivaksi osoittautuneen verokohtelun säilyttäminen on perusteltu ratkaisu.

Esitysluonnoksen sijoitusrahastolainsäädännön muutoksiin kytkeytyvät muutosehdotukset ovat pitkälti teknisiä. Sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston käsitteiden erottaminen tuloverolaissa toisistaan on perusteltu ratkaisu, joka poistaa mahdollisia erikoissijoitusrahastojen verokohtelun epävarmuustekijöitä. Sama koskee sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston verovapauden kytkemistä tiettyyn rahaston osakkaiden vähimmäismäärään ja siihen, että kysymys on avoimesta rahastosta. Näin sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verovapaus koskisi vain tosiasiallista yhteissijoittamista. Verovapauden kytkeminen osaksmäärään asettaa myös kotimaiset ja ulkomaiset rahastot verotuksessa samaan asemaan, eivätkä rahastojen kansallisesta sääntelystä johtuvat erot aseta ulkomaisia rahastoja parempaan asemaan kuin kotimaisia rahastoja. Tätä koskevat säännökset on tarkoitus ottaa uuteen TVL 20 a §:ään.

Uuden sijoitusrahastolain mahdollistamat alarahastot lisäävät todennäköisesti jatkossa tilanteita, joissa verotuksessa pitää ottaa kantaa alarahastojen verokohteluun. Uuteen TVL 20 a §:ään ehdotetaankin otettavaksi säännökset siitä, että alarahaston verotukseen sovelletaan, mitä sijoitusrahastosta tai erikoissijoitusrahastosta säädetään.

Tuloverolakiin ei ole kuitenkaan tarkoitus ottaa alarahaston osuudenomistajan verokohtelua koskevia säännöksiä. Oikeuskäytännön perusteella tällainen vaihto on luovutus, koska sijoituskohteet vaihtuvat vaihdon yhteydessä. Oikeuskäytännön mukaista linjaa ei kuitenkaan ole tarkoitus sisällyttää tuloverolakiin. Tämä ratkaisu on sikäli hyväksyttävä, että kaikista verotuksen yksityiskohdista ei ole perusteltua ottaa säännöksiä lakiin erityisesti silloin, kun asiaa koskee verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta perusteltavissa oleva selkeä oikeuskäytäntö.

2 Ulkomaisen rahaston rinnastaminen kotimaiseen rahastoon

2.1 Lähtökohtia

Nykyisen oikeuskäytännön perusteella kotimaiseen sijoitusrahastoon tai erikoissijoitusrahastoon rinnastuva ulkomainen rahasto on verovapaa yhteisö, joka ei maksa veroa Suomesta saamastaan tulosta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi TVL 20 a §, jossa määriteltäisiin muun muassa se, missä tilanteessa ulkomainen rahasto rinnastetaan kotimaiseen sijoitusrahastoon tai erikoissijoitusrahastoon. Uusi sääntely on lähtökohtaisesti tervetullut, koska erilaisten ulkomaisten rahastojen rinnastaminen kotimaiseen

rahastoon joudutaan nykyisin tekemään tapauskohtaisesti. Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on pistemäistä ja oikeuskäytäntöä ei voida pitää kaikilta osin myöskään linjakkaana.

Ulkomainen rahasto olisi esitysluonnoksen mukaan rinnastettavissa kotimaiseen sijoitusrahastoon tai erikoissijoitusrahastoon, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

- rahasto on sopimusperusteinen
- rahasto on avoin
- rahasto on perustettu rekisteröintivaltionsa yhteissijoitusyrityksiä koskevien säännösten tai vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaavien säännösten mukaisesti.

Jos ulkomainen rahasto on rekisteröity muualla kuin Euroopan talousalueeseen edellytetään lisäksi, että

- Suomella on rahaston rekisteröintivaltion kanssa sopimus tietojenvaihdosta veroasioissa
- rahaston rekisteröintivaltiosta saadaan riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Näiden edellytysten vuoksi ulkomainen sijoitusrahasto tai erikoissijoitusrahasto olisi rinnastettavissa kotimaiseen rahastoon tai erikoissijoitusrahastoon vain silloin, kun ulkomainen rahasto muistuttaa erittäin läheisesti kotimaista rahastoa. Kriteerit ovat pitkälti muodollisia ja niistä keskeisin on rahaston oikeudellinen muoto (sopimusperustaisuus). Yksityiskohtaisesti tehty rinnastus poistaisi ainakin periaatteessa tehokkaasti olennaiset ongelmat sen suhteen, milloin ulkomainen sopimusperusteinen rahasto rinnastetaan kotimaiseen sijoitusrahastoon. Jäljelle jäävät sen sijaan kysymykset muun muassa siitä, mihin kotimaiseen yhteisöön ulkomaiset yhtiö- tai trustimuotoiset rahastot rinnastetaan, vai pidetäänkö niitä verotuksessa läpivirtausyksikköinä. Näissä tilanteissa ratkaisut jouduttaisiin tekemään edelleen tapauskohtaisesti. Lainsäätäjä ei tee myöskään TVL 20 a §:n edellytysten täyttymisen arvioinnista kovin helppoa tehtävää, vaan tältäkin osin ratkaisut jouduttaneen edelleen tekemään pitkälti tapauskohtaisesti.

Ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että muut kuin sopimusperusteiset ulkomaiset rahastot eivät rinnastuisi kotimaiseen sijoitusrahastoon tai erikoissijoitusrahastoon, joten ne eivät olisi TVL 20 a §:n perusteella verovapaita yhteisöjä. Sääntely suosisi siten Suomeen suuntautuvien sijoitusten osalta selkeästi yhtä ulkomaista rahastotyyppiä sen oikeudellisen muodon perusteella. Yhtiömuotoiset ja trustimuotoiset rahastot olisivat Suomeen tehtävien sijoitusten osalta sopimusperusteisia rahastoja huonommassa asemassa. Ehdotettu sääntely asettaisi välillisesti myös ulkomaisten rahastojen suomalaiset osakkaat erilaiseen asemaan rahaston oikeudellisen muodon perusteella. Tässä suhteessa ehdotettu sääntely ei kuitenkaan poikkeaisi olennaisesti siitä, milloin ulkomaisen rahaston on katsottu oikeuskäytännössä rinnastuvan kotimaiseen rahastoon.

Ulkomaisten rahastojen suomalaisista osakkeista ja muista arvopapereista saamat luovutusvoitot eivät ole Suomesta saatua tuloa ja rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamat korkotulot on säädetty erikseen verovapaaksi tuloksi (TVL 9.2 §). Luovutusvoittojen ja korkotulojen verovapauden osalta merkitystä ei ole sillä, rinnastuuko ulkomainen rahasto kotimaiseen rahastoon, jos rahastoa pidetään yhteisönä. Ulkomaisen ja kotimaisen rahaston rinnastettavuudella on merkitystä lähinnä rahaston Suomesta saamien osinkojen ja kiinteistötulojen verotuksen kannalta. Jos ulkomainen rahasto rinnastuu kotimaiseen rahastoon, kaikki ulkomaisen rahaston saamat tulot ovat Suomessa verovapaita. Jos ulkomainen rahasto ei rinnastu kotimaiseen rahastoon, mutta sitä pidetään muuten Suomessa yhteisönä, rahaston saamasta osingosta peritään Suomeen pääsääntöisesti 20 %:n suuruista lähdeveroa, mikäli verosopimus ei edellytä pienemmän veron perimistä. Ulkomaisen rahaston Suomesta saamaa kiinteistötuloa verotetaan VML:n mukaisessa järjestyksessä, jos rahasto ei rinnastu kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon. Näin TVL 20 a § suojaa muun ohella Suomen oikeutta verottaa ulkomaisten rahastojen Suomesta saamia osinkotuloja ja kiinteistötuloja, mikä lieneekin ehdotetun sääntelyn keskeinen tarkoitus. Sääntely johtaa myös siihen, että joissain

tapauksissa tähän menneessä oikeuskäytännön perusteella kotimaiseen rahastoon rinnastetut ulkomaiset rahastot eivät enää rinnastuisi kotimaisiin rahastoihin.

2.2 Rinnastuksessa huomioonotettavista seikoista

Varsin epämääräiseksi jää se, mitä ehdotetussa TVL 20 a.5 §:n toisessa virkkeessä tarkoitetaan sillä, että rahasto on perustettu rekisteröintivaltionsa yhteissijoitusyhtiöksiä koskevien säännösten tai vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaavien säännösten mukaisesti. Kysymys on siitä, millainen ulkomainen sääntely katsotaan yhteissijoitusyhtiöksiä koskevaksi sääntelyksi ja vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaaviksi säännöksiksi. Tässä suhteessa on syytä ottaa huomioon se, että erityisesti kolmansia maita koskevissa tilanteissa on syytä huomata, että unionin tuomioistuin on todennut: ”Koska yhteissijoitusyhtiöistä annettua direktiiviä ei sovelleta kolmansiin maihin sijoittautuneisiin sijoitusrahastoihin sen takia, että ne jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, sen edellyttäminen, että viimeksi mainittuja säänneltäisiin samalla tavalla kuin kotimaisia sijoitusrahastoja, nimittäin poistaisi pääomien vapaalta liikkuvuudelta tehokkaan vaikutuksen.” (C-190/12, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company, k. 67). Edellisen perusteella riittävänä tulisi pitää sitä, että ulkomaista rahastoa säännellään jollakin nimenomaan rahastoja koskevan lainsäädännön perusteella. Vaatimukset tällaisen sääntelyn samankaltaisuudesta kotimaisen sijoitusrahastolainsäädännön suhteen eivät voi olla kovin korkealla. Sen sijaan riittävänä ei voitane pitää sitä, että rahasto perustuu puhtaasti yleisiin sopimusoikeudellisiin säännöksiin.

Ehdotetun TVL 20 a.5 §:n toisen virkkeen sanamuoto jättää epäselväksi sen, koskeeko säännös kaikkia ulkomaisia rahastoja vai vain ETA:n ulkopuoliseen valtioon rekisteröityjä rahastoja. Epäselvyys johtuu siitä, että momentin ensimmäinen virke koskee vain ETA:n ulkopuolelle rekisteröityjä rahastoja. Perusteluista kuitenkin on pääteltävissä, että säännöksen on tarkoitus koskea kaikkia ulkomaisia rahastoja¹. Tuloverolain 20 a.5 §:n toisen virkkeen sisällön voisi selkeyden vuoksi sijoittaa TVL 20 a §:n 1 ja 2 momentteihin.

Ehdotetussa TVL 20 a §:ssä mainitut ulkomaisen rahaston kotimaiseen rahastoon rinnastamista koskevat edellytykset ovat sellaisia, että ne eivät ainakaan yleensä edellytä tiedon saamista nimenomaan rahaston kotivaltion veroviranomaisilta. Perintöverotusta koskevassa asiassa C-181/12, Welte, on katsottu, että pääomien vapaata liikkuvuutta ei voitu rajoittaa, vaikka Saksan ja Sveitsin välillä ei ollut verotustietojen vaihtoa koskevaa sopimusta. Tapauksessa tarvittavat tiedot koskivat muun muassa kuolintodistuksia ja perinnönjättämisvaltion väestörekisteriviranomaisten toimittamia asiakirjoja, jotka perilliset voivat toimittaa tai joiden toimittajina voivat mahdollisesti olla kyseisen valtion veroviranomaiset kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn kahdenvälisen sopimuksen nojalla ja jotka eivät yleensä edellytä monitahoista arviointia. Lisäksi Yhdysvalloissa asuvan yhteisön Suomesta saamia osinkoja koskevassa ratkaisussa KHO 2015:9 on viitattu mahdollisuuteen käyttää verotuksen perusteena julkisesti noteeratusta yhtiöstä yleisesti saatavissa olevia tietoja. Myös erilaisista sijoitusrahastoista on usein yleisesti saatavilla TVL 20 a §:ssä tarkoitettuja tietoja. On myös mahdollista, että TVL 20 a §:n mukaiset tiedot eivät ole edes rekisteröintivaltion veroviranomaisten tiedossa, jolloin riittävänä tulisi pitää sitä, että verovelvollinen voi selvittää nämä asiat luotettavasti ja asiat ovat varmistettavissa yleisesti saatavilla olevista tiedoista.

¹ Ks. s. 54 ja erityisesti s. 58, jossa todetaan, että ulkomaisen erikoissijoitusrahaston tulisi olla perustettu rekisteröintivaltionsa AIFM-sääntelyn mukaisesti tai silloin, kun kyse on ETA:n ulkopuolisesta valtiosta, AIFM-sääntelyä vastaavan lainsäädännön mukaisesti.

2.3 EU-oikeudellisia näkökohtia

On selvää, että ainakin ehdotuksen mukaiset ulkomaiset rahastot on EU-oikeuden vuoksi rinnastettava kotimaisiin sijoitusrahastoihin tai erikoissijoitusrahastoihin. Muilta osin ehdotetun sääntelyn suhteesta EU-oikeuden vaatimuksiin on vaikea sanoa mitään täysin varmaa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella asiasta voidaan kuitenkin esittää alla olevia havaintoja.

Hallituksen esityksessä todetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että erilaisen verokohtelun arvioinnissa otetaan huomioon vain kansallisen verolainsäädännön mukaiset erotteluperusteet. Viitatuissa tapauksissa ainoa kansallisen sääntelyn mukainen verokohtelun erotteluperuste oli rahaston kotipaikka, joten niissä oli kysymys varsin erilaisesta tilanteesta kuin TVL 20 a §:n mukaisissa moninaisissa ja yksityiskohtaisissa erotteluperusteissa. Ei ole mitenkään selvää, että yhtiö- tai trustimuotoisten rahastojen kategorinen rajaaminen verovapauden ulkopuolelle olisi EU-oikeudellisesti hyväksyttävä ratkaisu, jos ulkomainen rahasto muistuttaa muiden piirteittensä osalta kotimaista rahastoa.

Tuloverolain 20 a §:n mukaiset edellytykset on laadittu sellaisiksi, että huomattava osa toimintaperiaatteiltaan kotimaisia rahastoja muistuttavista ulkomaisista rahastoista saattaa jäädä sen soveltamisalan ulkopuolelle. On mahdollista, että tämän kaltaista sääntelyä, jonka soveltamisala rajataan pikkutarkasti koskemaan vain kotimaisia rahastoja vastaavia ulkomaisia rahastoja, pidettään peiteltyinä / epäsuorana syrjintänä erityisesti siksi, ettei yhteissijoitusyrityksen perustaminen sopimusperusteiseen muotoon ole monessa valtiossa edes mahdollista. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut asiassa C-303/07, Aberdeen (k. 50): ”-- se, että Suomen oikeudessa ei tunneta yhtiöitä, joilla olisi sama yhtiömuoto kuin Luxemburgin oikeuden mukaan perustetulla SICAV-yhtiöllä, ei voi sellaisenaan oikeuttaa eriytettyä kohtelua, koska tämä poistaisi sijoittautumisvapaudelta sen tehokkaan vaikutuksen, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden yhtiöoikeutta ei ole täysin yhdenmukaistettu Euroopan yhteisössä.” Samaisessa ratkaisussa SICAV-yhtiö rinnastettiin kotimaiseen osakeyhtiöön. On myös syytä huomata, että yhtiömuotoisten rahastojen rinnastettavuutta kotimaiseen sijoitusrahastoon ei ole koskaan suoraan arvioitu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Siten olisi vahvoja perusteita sille, että ainakin yhteisö- ja trustimuotoiset rahastot rinnastettaisiin jo lain tasolla kotimaisiin rahastoihin.

Sijoitusrahastojen verovapauden tarkoituksena on varmistaa sijoitusrahaston kautta kertyvien tulojen yhdenkertainen verotus. Tällä seikalla ei ole kuitenkaan ollut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan merkitystä, kun asiaa arvioidaan rahaston verovelvollisuuden kannalta tilanteessa, jossa rahaston osuudenomistajan verokohtelu ei ole sijoitusrahaston verokohtelun edellytys. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että ulkomaisella yhteissijoitusyrityksellä voi olla jäsenvaltiossa asuvia osakkaita, joiden tuloihin tämä jäsenvaltio voi käyttää verotusvaltaansa. Tältä kannalta katsottuna ulkomainen ja kotimainen yhteissijoitusyritys ovat tilanteissa, jotka ovat objektiivisesti arvioituina toisiinsa rinnastettavissa (C-480/16, Fidelity Funds, k. 61). Näin ei ole mitenkään selvää myöskään se, että kotimaisen ja ulkomaisen rahaston verokohtelun arvioinnissa ei olisi merkitystä sillä, että sijoitusrahastoja koskevan sääntelyn tavoitteena on rahaston ja osuudenomistajan yhdenkertainen verotus. Sen sijaan on selvää, että TVL 20 a § ei tule olennaisesti vähentämään ulkomaisten sijoitusrahastojen verokohteluun liittyviä tulkintaongelmia, vaan uuden sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen tullaan testaamaan moneen kertaan.

Helsingissä 26.1.2018

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto