

Asia: VN/37151/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 20 a §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 20 a §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

1 Esitysluonnoksen taustasta

Esitysluonnoksen mukaisilla muutoksilla poistettaisiin sijoitusrahastojen verovapautta koskevan TVL 20 a §:n ristiriidat SEUT 63 artiklan mukaisen pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Esitysluonnoksen tarkoituksena on myös poistaa verotuksellisia esteitä ELTIF-rahastojen perustamiselta Suomeen. Lisäksi sääntelyyn tehtäisiin muutoksia, joilla lakiin kirjattaisiin nykyinen oikeustila sekä tehtäisiin eräitä, lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Kaikki muutosehdotukset ovat perusteltuja.

2 Ulkomaisen rahaston verovapauden edellytykset

Esitysluonnoksen keskeisin muutosehdotus koskee TVL 20 a §:ää, jota on sovellettu verovuodesta 2020 alkaen. Jo tuolloin oli selvää, että pykälään liittyi olennaisia ongelmia suhteessa pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Sittenkin tämä vahvistui oikeuskäytännössä (C-342/20, A SCPI). Nykyisen TVL 20 a §:n ongelmana on se, että verovapaus koskee vain sopimusperusteisia sijoitusrahastoja ja erikoissijoitusrahastoja ja niihin rinnastettavia ulkomaisia sopimusperusteisia rahastoja, minkä

vuoksi ulkomaiset yhtiö- ja trustimuotoiset rahastot eivät voi olla säännöksen sanamuodon mukaan verovapaita yhteisöjä. Esitysluonnoksessa tämä ongelma ratkaistaisiin siten, että sopimusperusteisuutta koskeva vaatimus poistettaisiin laista. Tämä ei kuitenkaan muuttaisi oikeustilaa, mutta lakiin kirjattaisiin oikeuskäytännön mukainen tulkintalinja. Muutos on tervetullut, jotta lain sanamuoto saadaan vastaamaan sen tosiasiallista tulkintaa ja EU-oikeuden vaatimuksia.

Tuloverolain 20 a §:ään on tarkoitus lisätä myös säännös siitä, että rahastojen verovapauden edellytyksenä olisi se, että rahasto on sijaintivaltiossaan verovapaa, käytännössä verovapaa tai läpivirtaava. Tämä vastaisi oikeuskäytännön linjauksia siitä, milloin ulkomaisen rahaston tulee pääomien vapaan liikkuvuuden vuoksi ainakin olla Suomessa verovapaa. Muutos rajaisi verovapauden ulkopuolelle ulkomaiset rahastot, jotka ovat velvollisia maksamaan sijaintivaltiossaan tuloveroa. Nykyisin vastaavaa rajausta laissa ei ole. Esitysluonnoksen mukaan Verohallinto olisi ottanut huomioon ulkomaisen ja kotimaisen rahaston rinnastettavuuden arvioinnissa myös ulkomaisen rahaston verokohtelun sijaintivaltiossaan.

Kun asiaa tarkastellaan vain ulkomaisen rahaston kotimaisesta rahastosta poikkeavan verokohtelun kannalta, sijaintivaltiossaan tuloistaan verovelvollisten rahastojen sulkeminen TVL 20 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu ratkaisu. Tähän liittyy kuitenkin kysymys siitä, voiko tällainen rajausta mahdollisesti olla jossain tilanteessa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus. Ongelma liittyy siihen, että ulkomaisen rahaston mahdollinen verovelvollisuus ja siihen kytkeytyvä osuudenomistajan saaman tulon verovapaus johtavat rahaston kautta saadun tulon yhdenkertaiseen verotukseen. Tällaisen veroratkaisun tavoite on sama kuin Suomessa omaksutulla veroratkaisulla: tavoitteena on rahaston kautta kertyvän tulon yhdenkertainen verotus vaikkakin verotus kohdistuu osuudenomistajan sijasta rahastoon. Esitysluonnoksessa todetaan, että sijaintivaltiossaan tuloistaan verovelvollisen ulkomaisen rahaston tilannetta ei voitaisi pitää rinnasteisena kotimaisen rahaston tilanteen kanssa. Kysymystä olisi hyvä analysoida hallituksen esityksessä hieman tarkemmin.

Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että rajat ylittävän tilanteen rinnastettavuutta jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen on tutkittava siten, että huomioon otetaan kyseessä olevan kansallisen säännösten säännöksillä tavoiteltu päämäärä sekä niiden tarkoitus ja sisältö, ja toisaalta, että ainoastaan kyseisessä säännöstössä säädetyt merkitykselliset erotteluperusteet on otettava huomioon sen arvioimiseksi, ilmentääkö mainitusta säännöstöstä seuraava erilainen kohtelu tilanteiden objektiivista erilaisuutta (esim. C-602/23, Franklin Mutual Series Funds, tuomion k. 52). Suomessa TVL 20 a §:n perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa sijoitusrahastosijoitusten yhdenkertainen verotus. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 20 a §:n edellä tarkoitettuina erotteluperusteina olisi erityisesti se, että ulkomainen rahasto on rinnastettavissa kotimaiseen sijoitusrahastoon tai erikoisijoitusrahastoon ja ulkomainen rahasto on rekisteröintivaltiossaan verovapaa, käytännössä verovapaa tai läpivirtaava.

Pidän varsin todennäköisenä sitä, että sijaintivaltiossaan tulostaan verovelvollisen rahaston verottaminen Suomesta saamistaan tuloista ei olisi ainakaan itsessään pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus. Sääntely ei kohtele sijaintivaltiossaan tulostaan verovelvollista rahastoa eri tavoin kuin kotimaista tulostaan verovelvollista rahastoa. Ulkomainen rahasto olisi näissä tilanteissa

tyypillisesti sijaintivaltiossaan velvollinen maksamaan veroa Suomesta saamastaan tulosta ja yleensä Suomeen maksettu vero voitaisiin myös hyvittää rahaston sijaintivaltion verotuksessa. Tiettyjä harmaan sävyjä asiaan voi tulla siitä, että rahasto on sijaintivaltiossaan verovelvollinen vain hyvin rajatuista tuloista tai siihen sovelletaan hyvin alhaista verokantaa. Asiasta ei ole kuitenkaan oikeuskäytäntöä, joten kysymykseen ei voi antaa täysin varmaa vastausta. Yksi vaihtoehto olisi vapauttaa Suomessa verosta kaikki sellaiset ulkomaiset rahastot, jotka vastaavat oikeudellista muotoaan lukuun ottamatta kotimaisia sijoitusrahastoja tai erikoissijoitusrahastoja ja joihin sovelletaan niiden sijaintivaltiossa järjestelmää, jolla varmistetaan rahaston kautta kertyvän tulon yhdenkertainen verotus. Toisaalta, jos rahasto on sijaintivaltiossaan tuloverovelvollinen, rahaston Suomesta saamien tulojen verotus olisi luonteva ratkaisu.

Edellä kuvatut ongelmat johtuvat viime kädessä siitä, että rahastojen ja niiden osuudenomistajien verokohtelua ei ole harmonisoitu unionissa. Edellä oleva osoittaa hyvin harmonisoinnin tarpeen. Ilman harmonisoitua verosäätelyä verokohtelun erot asettavat esteitä rahastosijoitusten taloudellisesti tehokkaalle kohdistamiselle.

Ulkomainen rahasto voi maksaa sijaintivaltiossaan ja myös joissakin muissa valtiossa muita veroja kuin Suomessa tuloveroiksi luokiteltavia veroja. Esimerkiksi Luxemburgissa rahastot maksavat merkintäveroa. Merkintäveron maksaminen ei kaiki voi estää rahaston pitämistä Suomessa verovapaana yhteisönä. Tämä johtuu siitä, että TVL 20 a § koskee tuloverovelvollisuutta ja rahaston muulla verokohtelulla ei ole vaikutusta sen tuloverokohteluun. Siten ulkomaisen rahaston tulisi olla TVL 20 a §:n perusteella verovapaa, vaikka se olisi sijaintivaltiossaan velvollinen maksamaan muita veroja kuin tuloveroja, kuten edellä mainittua merkintäveroa, varallisuusveroa tai varainsiirtoveron kaltaista veroa. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 20 a §:n sanamuodon perusteella on selvää, että jos ulkomainen rahasto (tai kotimainen rahasto) maksaa tuloveroa (tyypillisesti lähdeveroa) johonkin muuhun valtioon kuin sijaintivaltioonsa, tämä ei estä pitämästä rahastoa Suomessa verovapaana. Tässä kappaleessa mainittuihin kysymyksiin olisi syytä ottaa kantaa hallituksen esityksen perusteluissa.

Esitysluonnoksen mukaisessa TVL 20 a §:ssä käytetty ilmaisu ”käytännössä verovapaa” jättää tilaa tulkinnalle. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että ilmauksella tarkoitetaan erityisesti ratkaisussa KHO 2022:130 esillä ollutta veromallia. Käytännössä verovapaana voitaneen pitää kuitenkin muitakin vastaavia tilanteita, joissa rahasto on verovelvollinen tulostaan, mutta se ei kuitenkaan tosiasiallisesti maksa tulostaan veroa asiaan koskevan erityissääntelyn takia. Ilmaisua ”läpivirtaava” ei ole selkeästi määritelty esitysluonnoksen perusteluissa. Tuloverolaissa ei nykyisin käytetä ilmaisua läpivirtaava, joten ilmaisun merkitystä olisi syytä kuvata tarkemmin hallituksen esityksessä. Esitysluonnoksessa käytettyä ilmaisua ”sijaintivaltio” ei ole määritelty esitysluonnoksen mukaisissa säännöksissä eikä esitysluonnoksen perusteluissa. Ilmaisun sisältö tulisi määrittää selkeästi, koska sillä määritellään verovelvollisuuden alaa. Kyseistä ilmaisua ei käytetä nykyisin tuloverolaissa eikä myöskään sijoitusrahastolaissa taikka AIFM-laissa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ulkomaisen rahaston rinnastettavuuden arvioinnissa olisi annettava painoa sille, että rahaston verokohtelu sen sijaintivaltiossa perustuu nimenomaan

rahastoja koskevaan erityissääntelyyn. Koska verotuksen tulee perustua lakiin, tämä erotteluperuste olisi syytä kirjata suoraan lakiin.

3 ELTIF-rahastot

Rahastojen verovapautta on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus laajentaa myös lisäämällä lakiin uusi TVL 20 a.4 §. Tällä mahdollistettaisiin ELTIF-rahastojen verovapaus myös silloin, kun rahaston osuudenomistajina on muita luonnollisia henkilöitä kuin ammattimaisia sijoittajia tai niihin rinnastettavia varakkaita yksityishenkilöitä. Lisäksi esitysluonnoksesta (s. 25) on pääteltävissä, että tarkoituksena on myös se, että ELTIF-rahaston olisi verovapaa, vaikka se ei olisi avoin. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 20 a.4 §:n sanamuoto ei kuitenkaan johda edellä mainittuun. Ilmeisesti momentin tulisi alkaa seuraavasti: Poiketen siitä, mitä 2 momentissa säädetään-- . Nyt viittaus on 3 momenttiin, jolloin poikkeukset olisivat suhteessa 3 momenttiin. Jos tarkoituksena on, että myös suljettu ELTIF-rahasto voisi olla verovapaa, tästä tulisi ottaa nimenomainen säännös TVL 20 a.4 §:ään. Lisäksi TVL 20 a.4 §:n säännöskohtaisia perusteluja tulisi olennaisesti täsmentää.

4 Muut muutosehdotukset

Esitysluonnoksen mukaisen uuden TVL 20 a.9 §:n lisääminen lakiin on sääntelyn selvyyden ja yksiselitteisyyden vuoksi perusteltu ratkaisu. Sama koskee TVL 10 §:n 9 kohdan ja LähdeVL 3.2 §:n muutoksia.

Lähdeverolain 3.6 §:ään ehdotettu muutos on sinällään perusteltu. Toisaalta voi kysyä, miksi LähdeVL 3.2 §:stä ei poisteta mainintaa sijoitusrahaston voitto-osuudesta, koska sitä ei Suomessa muutenkaan rinnasteta osinkoon. Tällainen muutos poistaisi myös tarpeen muuttaa LähdeVL 3.6 §:ää.

Helsingissä 15.9.2026

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen