

Asia: VN/7828/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi erikoissijoitusrahastojen kiinteistösijoitusten verosäätelyksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö

VN/7828/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi erikoissijoitusrahastojen kiinteistösijoitusten verosäätelyksi

Ehdotetun sääntelyn soveltamisala on sääntelyn tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukainen, mutta sen teknisiä yksityiskohtia on tarpeen tarkentaa eikä rahastoa tule asettaa vastuuseen osuudenomistajan verosta

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua HE-luonnoksesta koskien erikoissijoitusrahastojen kiinteistösijoitusten verosäätelyn muuttamista. Esityksessä ehdotetaan kiinteistövarallisuuteen sijoittaviin erikoissijoitusrahastoihin sovellettavaksi verotuksessa läpivirtausmallia, jonka mukaan erikoissijoitusrahaston tulot verotettaisiin suoraan sen osuudenomistajien tulona. Sääntely soveltuisi tiettyihin harvaomisteisiin pääasiallisesti kiinteistöihin sijoittaviin kotimaisiin erikoissijoitusrahastoihin sekä näihin rinnastuviin ulkomaisiin rahastoihin.

FA pitää sääntelyn tavoitteita hyväksyttävänä ja pitää hyvänä sitä, että valmistelussa on otettu huomioon eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän raportissa esitetyt suositukset. Läpivirtausmallilla on mahdollistaa asettaa rahaston kautta tapahtuva välillinen sijoittaminen verotuksessa samaan asemaan kuin vastaavat suorat sijoitukset, mikä toteuttaa tavoitetta eri sijoitusmuotojen

verokohtelun neutraalisuudesta. FA toteaa kuitenkin, että läpivirtausmalli on varsin monimutkainen ja väistämättä hallinnollisesti raskas malli, jonka tuominen Suomen verojärjestelmään vaatii lukuisten teknisten yksityiskohtien ottamista huomioon.

Laadukkaasta valmistelutyöstä huolimatta ehdotetussa sääntelyssä on vielä monia tulkinnanvaraisia ja epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen johtavia kohtia, joista joitakin FA nostaa esiin lausunnossaan. FA haluaa kuitenkin nostaa ehdotetun sääntelyn ensisijaisena ongelmana esiin siinä rahastolle asetetun vastuun sen osuudenomistajan verosta. FA vastustaa rahastolle asetettua verovastuuta, joka on jo rahastoihin sovellettava yksityisoikeudellinen sääntely huomioon ottaen erittäin ongelmallinen ja johtaisi käytännössä siihen, että sijoittajat (osuudenomistajat) olisivat vastuussa muille sijoittajille rahastosta kohdistettavasta tulosta määrättävästä verosta.

1 Sääntelyn rajaaminen soveltuvaksi vain harvaomisteisiin ja pääasiallisesti kiinteistöihin sijoittaviin rahastoihin on perusteltu

Sääntelyn soveltamisalasta

Ehdotettu sääntely soveltuisi vain sellaisiin pääasiallisesti kiinteistöihin sijoittaviin erikoissijoitusrahastoihin, joissa on alle 30 osuudenomistajaa. FA pitää tätä rajausta onnistuneena, kun otetaan huomioon sekä sääntelyn tavoitteet että valittu sääntelymalli. Läpivirtaavuuden ulottaminen koskemaan myös laajaomisteisia rahastoja hankaloittaisi verotuksen toimittamista merkittävästi ja nostaisi sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollisten kustannusten määrää vielä huomattavasti nykyistä ehdotusta enemmän.

Ehdotetussa TVL 19 a.7 §:ssä todetaan, että 30 osuudenomistajan lukumäärää laskettaessa sovellettaisiin sitä, mitä TVL 20 a.6 §:ssä säädetään toimintansa aloittaneesta erikoissijoitusrahastosta sekä tilanteesta, jossa rahaston osuudenomistajien lukumäärä on väliaikaisesti laskenut alle 30 osuudenomistajaan. FA huomauttaa, että esityksestä ei käy ilmi, miten rahastoa kohdeltaisiin verotuksessa silloin, jos sen osuudenomistajien lukumäärä kasvaisi väliaikaisesti tai pysyvästi 30 osuudenomistajaan tai tätä suuremmaksi. Esitystä tulisikin tältä osin täsmentää.

Kiinteistövarallisuuden sijoittavan erikoissijoitusrahaston määritelmästä

Ehdotetun TVL 19 a §:n 3 momentin kiinteistövarallisuuden sijoittavan erikoissijoitusrahaston määritelmä kuuluu seuraavasti:

Kiinteistövarallisuuden sijoittavalla erikoissijoitusrahastolla tarkoitetaan tässä pykälässä vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua

erikoissijoitusrahastoa, ja sitä vastaavaa ulkomaista erikoissijoitusrahastoa, joka sijoittaa varojaan pääasiallisesti kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin mainitun lain 16 a luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai, jonka kokonaisvarallisuudesta enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu välittömästi tai välillisesti kiinteistöistä.

Ehdotetussa lainkohdassa viitataan vain AIFM-lain 16 a luvun 4 §:ään, joka sisältää määräykset erikoissijoitusrahaston vähimmäispääomasta ja avoimuudesta. Siitä, mitä kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin pääosin sijoittavalla erikoissijoitusrahastolla tarkoitetaan, säädetään sen sijaan AIFM-lain 16 a luvun 6 §:ssä, jonka 3 momentin mukaan pääasiallisesti kiinteistöihin varojaan sijoittavan erikoissijoitusrahaston on noudatettava, mitä kiinteistörahastolain 3 ja 4 luvussa säädetään kiinteistörahaston varojen sijoittamisesta, luotonotosta, omaisuuden arvostamisesta ja arvioinnista sekä kiinteistönarvioitsijasta ja kiinteistönarvioinnista. Linkitys AIFM-lain 16 a luvun 6.3 §:ään ja sen viittaus kiinteistörahastolain 3 ja 4 lukuihin on tuotu esiin ehdotetun lainkohdan perusteluissa. FA katsoo, että selvyiden vuoksi itse pykälässä voisi olla tarpeen tuoda selvästi esiin linkitys rahaston varojen sijoittamisessa noudatettavaan kiinteistörahastolain 3 luvun 15 §:ään.

2 Joitakin huomioita ehdotetusta kiinteistövarallisuuteen sijoittavan erikoissijoitusrahaston osuudenomistajan verotuksesta

Osuudenomistajalle kohdistettavasta osuudesta erikoissijoitusrahaston tuloihin ja menoihin

Osuudenomistajan tulona verotettavat osuudet erikoissijoitusrahaston tuloista määräytyisivät ehdotetun TVL 19 a.1 §:n perusteella sen mukaan, kuinka suuri osuus näillä on rahaston tuottoihin. Lainkohdan perusteluissa esitysluonnoksen sivulla 58 todetaan:

Osuus rahaston tuottoihin määriteltäisiin rahaston sääntöjen perusteella tai sen perustamisasiakirjojen tai muiden vastaavien rahaston toimintaa säätelevien asiakirjojen tai muiden sopimusten perusteella, jossa rahaston tuotonjaossa sovellettavista periaatteista on määrätty.

FA huomauttaa, että sääntelyn piirin tulevien rahastojen säännöissä on tällä hetkellä lähtökohtaisesti määrätty vain osuudenomistajan oikeudesta voitonjakoon, ei tämän osuudesta rahaston tuloihin ja menoihin. Rahaston läpi verovuonna virtaavat tulot ja menot sekä niiden jakautuminen osuudenomistajien kesken olisi mahdollista määritellä vasta verovuoden päättyessä. Oikeus voitonjakoon on pääasiassa vain sellaisilla osuudenomistajilla, joilla on osuus rahastosta voitonjakohetkellä, joka tyypillisesti on verovuoden päättymistä myöhemmin. Rahaston sääntöjen perusteella ei siis olisi lähtökohtaisesti selvää, miten osuudenomistajien osuudet rahaston tuottoihin määräytyisivät esimerkiksi silloin, kun rahastosta on lähtenyt tai siihen on tullut uusia osuudenomistajia kesken verovuoden.

Käytännössä läpivirtausmallin soveltuminen vaatii rahaston sääntöjen muuttamista, jotta säännöissä otetaan huomioon voitonjaon jakautumisen lisäksi myös rahaston tulojen jakautuminen osuudenomistajien kesken. Nyt esitetyistä säännöksistä tai niiden perusteluista ei käy ilmi, millä perusteella tulot tulisi jakaa osuudenomistajien kesken. Lopullisessa hallituksen esityksessä olisikin tarpeen täsmentää sitä, onko rahastosta läpivirtaavan tulon verotus tarkoitus kohdistaa vain niihin osuudenomistajiin, jotka omistavat rahastosta osuuden verovuoden lopussa, vai jaettaisiinko rahaston tulot ja menot osuudenomistajille muussa suhteessa.

TVL 53 c §:n 1 momentin sanamuodosta

Esityksessä ehdotetaan, että läpivirtausmallin soveltuessa osuudenomistajan osuus rahaston tuloihin ja menoihin laskettaisiin ja jakotettaisiin aina elinkeinoverolain mukaisesti. Tulon verotuksessa osuudenomistajan tasolla noudatettaisiin kuitenkin tuloverolakia tai elinkeinoverolakia, riippuen osuudenomistajan verostatuksesta. Siten esimerkiksi kun rahaston osuudenomistaja on yhteisö, jonka rahastosta saamaan tulo-osuuteen sisältyy emo-tytäryhtiö-direktiivin mukaisen yhteisön maksamaa osinkoa, osinko on EVL 6 a §:n mukaisesti lähtökohtaisesti osuudenomistajayhteisölle verovapaata tuloa.

Nyt ehdotetun uuden TVL 53 c §:n 1 momentin mukaan erikoissijoitusrahaston voitto-osuus tai muu voitonjako on osuudenomistajan veronalaista tuloa vain siltä osin kuin se ylittää määrän, joka on samana verovuonna tai aiemmin luettu tämän osuudenomistajan veronalaiseksi tuloksi 19 a §:n nojalla. Ehdotetun TVL 53 c.1 §:n sanamuodon mukaan, osuudenomistajan verovapaana saatuja tuloja ei otettaisi myöhemmin voitonjaon veronalaisuutta tarkasteltaessa huomioon tälle aiemmin veronalaiseksi luetuissa tuloissa, vaan voitonjako olisi tältä osin veronalaista. Tämä ei ole tarkoituksenmukainen lopputulos, kun otetaan huomioon läpivirtausmallin luonteeseen keskeisesti kuuluva ominaisuus, eli se, että osuudenomistajaa verotetaan rahaston läpi kulkeneesta tulosta kuin tämä olisi saanut sen suoraan ja tulotyyppin muuttumatta. Osuudenomistajalle kohdistetun rahaston läpi virranneen tulon verotus olisi suoraan saatua tuloa ankarampaa, sikäli kun osuudenomistajaa verotettaisiin sen oman verostatuksensa mukaisesti verovapaana saatujen tulojen osalta vielä rahaston jakaessa voittoa.

Ehdotetun TVL 53 c.1 §:n sanamuotoa olisikin tarpeen täsmentää siten, että viitattaisiin aiemmin veronalaiseksi luetun tulon sijaan osuudenomistajan tuloksi luettuun tulon määrään. Sama täsmennys tuli tehdä myös ehdotettuun ennakkoperintälain 9.5 §:ään ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3.12 §:ään.

Erikoissijoitusrahaston tappioiden vähentämisestä osuudenomistajan verotuksessa

Ehdotetun TVL 53 c.3 §:n mukaan osuudenomistajan osuus erikoissijoitusrahaston tuloihin kohdistuviin tappioihin vähennetään osuudenomistajan verotettavasta osuudesta saman rahaston

tuloon tappiovuonna ja sitä seuraavien 10 verovuoden aikana sitä mukaa kuin tuloa syntyy. Tappioiden vähennysoikeuden rajaamista vain saman rahaston tuloon on perusteltu esitysluonnoksen sivulla 41 siten, että mikäli osuudenomistajalla olisi osuuden luovutuksesta syntyneen tappion vähennyskelpoisuuden lisäksi mahdollisuus vähentää osuus rahaston tappioista muista tuloistaan rajoituksetta, voisi sama tappio tulla kahteen kertaan vähennettäväksi. Sitä, miten tämä tapahtuisi, ei kuitenkaan ole selvennetty.

FA huomauttaa, että rahaston juoksevista tuloista ja menoista syntyvän tuloksen voitollisuus tai tappiollisuus ei vaikuta suoraan rahasto-osuuden luovutuksesta syntyvän voiton tai tappion määrään. Rahasto-osuuden vuosittaista tappiollisuutta ei siten tule sekoittaa rahasto-osuuden luovutuksen mahdolliseen tappiollisuuteen. FA toteaa myös, että rahaston voitollisen tuloksen kohtelemisen verotettavaan tuloon lukeutuvana sinä vuonna, kun voittoa syntyy, mutta tappion kohtelemisen vain hyvin rajoitetusti vähennyskelpoisena myöhempinä vuosina, ei ole symmetristä. Siten jos tappioiden vähennyskelpoisuutta rajoitetaan hallituksen esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla, tulisi myös selkeästi esimerkein perustella, miksi rajoitus olisi tarpeen.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 41 todetaan, että rahasto-osuuden luovutustappiota on tarkoitus kohdella läpivirtausmallin soveltuessa samoin kuin nykyisin. Tätä koskien on viitattu rahasto-osuuden luovutustappion vähennyskelpoisuudesta TVL 45 §:ään. FA käsityksen mukaan viittaus tulisi kuitenkin olla TVL 50 §:ään.

Muutoksista hybridisääntelyyn

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että TVL 19 c §:n soveltamisalaan kuuluvaan kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon sovellettaisiin eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyiden verotuksesta annetun lain 8 a §:n käänteisiä hybridiyksiköitä koskevia säännöksiä. Toisin kuin hybridilain 8 a §:n soveltamisalaan kuuluvien yhtymien kohdalla, TVL 19 c §:n mukaisen käänteisen hybridiyksikön muodostavan erikoissijoitusrahaston rajoitetusti verovelvollisen osuudenomistajan osuus rahaston tulosta verotettaisiin rahaston, ei suoraan osuudenomistajan tulona.

Hybridilain soveltaminen TVL 19 c §:n soveltamisalaan kuuluvaan kotimaiseen rahastoon on perusteltua ja välttämätöntäkin, kun läpivirtaussääntelyn piiriin kuuluva rahasto voisi jatkossa olla Suomessa hybridilain 8 a §:ssä tarkoitettu käänteinen hybridiyksikkö. Voidaan toki pitää kyseenalaisena, että kotimaisella lainsäädännöllä tietoisesti luodaan hybriditilanteen mahdollisesti muodostava yksikkö.

Hybridilain 8 a §:n soveltuessa rahaston rajoitetusti verovelvollisen osuudenomistajan tulo verotettaisiin kotimaisen erikoissijoitusrahaston tulona. Esitetyssä sääntelyssä tai sen perusteluissa ei ole mainintaa siitä, miten rahaston osuudenomistajaa olisi tällaisessa tilanteessa tarkoitus verottaa rahaston myöhemmin jakamasta voitosta. Ehdotetun TVL 53 c §:n mukaan rahaston

voitonjako olisi osuudenomistajalle veronalaista tuloa, sillä se ylittäisi määrän, joka on samana verovuonna tai aiemmin luettu tämän osuudenomistajan veronalaiseksi tuloksi 19 a §:n perusteella. Käytännössä tämä johtaisi kaksinkertaiseen verotukseen, kun rahaston osuudenomistajan tulo-osuuden perusteella maksamaa veroa ei liene mahdollista hyvittää osuudenomistajan voitto-osuudesta maksettavasta verosta. Lopullisessa hallituksen esityksessä tulisikin täsmentää sitä, miten osuudenomistajaa on tarkoitus verottaa silloin, kun rahastoa kohdellaan käänteisenä hybridiyksikkönä.

3 Rahaston vastuu osuudenomistajan verosta on ongelmallinen rahastoja koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn sekä sijoittajien yhdenvertaisen kohtelun ja mahdollisesti perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta

Esityksessä ehdotetaan VML 52.1 §:ään lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan läpivirtausmallin soveltuessa kiinteistövarallisuuteen sijoittava erikoissijoitusrahasto olisi vastuussa rahaston osuudenomistajille näiden rahaston tulo-osuuden perusteella määrättävästä verosta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että yhden osuudenomistajan laiminlyödessä veronmaksuvelvollisuutensa muut osuudenomistajat joutuisivat rahaston kautta omaisuudellaan vastuuseen tämän veroista. FA vastustaa tällaisen verovastuun asettamista rahastolle. Verovastuun myötä kiinteistövarallisuuteen sijoittava erikoissijoitusrahasto vastaisi yhteisvastuullisesti osuudenomistajalle rahaston tulon perusteella määrättävästä verosta, mikä on ristiriidassa rahastoihin sovellettavan yksityisoikeudellisen sääntelyn kanssa ja on sijoitusrahastojen luonteeseen periaatteellisesti sopimaton.

Hallituksen esitysluonnoksessa rahaston vastuuta osuudenomistajan verosta perustellaan yhtymien vastuulla yhtiömiesten verosta. Esityksessä ei kuitenkaan ole käsitelty juurikaan rahastoja ja yhtymiä koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn eroja. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole arvioitu lainkaan uuden sääntelyn suhdetta nykyisiin AIFM-lain ja sijoitusrahastolain asettamiin vaatimuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa tehdyssä rahastolle asetettavan verovastuun rinnastamisessa VML 52 §:n mukaiseen yhtymän vastuuseen yhtiömiehensä verosta, jätetään ottamatta huomioon perustavanlaatuinen ero yhtymän ja nyt ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvan rahaston välillä. Erikoissijoitusrahasto on oikeudellista muodoltaan yhteisö, eli omistajistaan erillinen oikeushenkilö ja myös verotuksessa omistajistaan erillinen verovelvollinen. Yhtymä sen sijaan on kahden tai useamman luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yhteenliittymä, jonka tulot jaetaan verotettavaksi sen osakkaiden tuloina. Yhtymä on verotuksessa laskentasubjekti, ei itsenäinen verovelvollinen.

Esimerkiksi kommandiittiyhtiössä vastuunalaisilla yhtiömiehillä on rajaton vastuu yhtymän kaikista velvoitteista. Erikoissijoitusrahaston osuudenomistajat taas eivät sijoitusrahastolain 9 luvun 1 §n mukaan vastaa henkilökohtaisesti sijoitusrahastoa koskevista velvoitteista. Kun yhtymissä vastuunalaiset yhtiömiehet vastaavat rajattomasti yhtymän vastuista, on myös symmetristä, että

yhtymä vastaa yhtiömiehelle yhtymän tulon perusteella määrättävästä velvoitteesta. Nyt vastaavanlaista vastuuta tarkastellaan kuitenkin suhteessa yhteisöön, jonka velvoitteista osuudenomistajat eivät lähtökohtaisesti henkilökohtaisesti vastaa.

Erikoissijoitusrahasto on omistajistaan erillinen varallisuusmassa, jonka omaisuus koostuu sen osuudenomistajien omaisuudesta. Erikoissijoitusrahastoihin sovelletaan sijoitusrahastolain 9 luvun 1 §:ää, jossa määritellään rahaston varojen kuuluvan osuudenomistajille, sekä se, että osuudenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti rahastoa koskevista velvoitteista. Osuudenomistajan sijoitustaan koskeva riski rajoittuu näin ollen tehdyn sijoituksen määrään. Samoin yleisesti on edellytetty myös sitä, että osuudenomistajan henkilökohtaisesta velasta voidaan ulosmitata ainoastaan hänen osuutensa rahastossa, mutta ei rahastoon kuuluvia osakkeita tai muita arvopapereita. Rahastolle ehdotetun verovastuun myötä rahasto, ja siten myös välillisesti muut osuudenomistajat, vastaisi yhtä osuudenomistajaa henkilökohtaisesti koskevasta velvoitteesta. FA ei pidä hyvän lainsäädäntötavan mukaisena sitä, että verosääntelyssä muutettaisiin rahastosääntelyn yleisiä periaatteita näinkin merkittävällä tavalla koskemaan rahaston ja sitä kautta muiden osuudenomistajien vastuuta yksittäisen osuudenomistajan henkilökohtaisista velvoitteista. Tällainen muutos tuli vähintäänkin analysoida ja perustella kattavasti lain esitöissä ja se saattaisi vaatia muutoksia myös AIFM-lakiin. Nyt ei ole selvää, miten yhteisvastuullisuus näkyisi esimerkiksi AIFM-lain tiedonantovelvoitteissa.

FA korostaa, että rahastolle asetettu vastuu osuudenomistajan verosta on ennakoimaton ja voi johtaa yllättäviin veroseuraamuksiin. Rahaston verovastuu voisi johtaa tilanteisiin, joissa rahasto, ja välillisesti muut sijoittajat, voisivat olla vastuussa rahasto-osuutensa jo luovuttaneen osuudenomistajan veroista. Osuudenomistajat ovat lähtökohtaisesti rahastoon nähden täysin itsenäisiä toimijoita, eikä rahastolla ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten yksittäinen osuudenomistaja huolehtii verovelvoitteistaan. Osuudenomistajat eivät voisi myöskään ennakoida tällaista tilannetta, sillä näillä ei tyypillisesti rahastoon sijoittaessaan ole kattavia tietoja muista osuudenomistajista.

FA katsoo lisäksi, että olisi syytä varmistaa, ettei rahastolle VML 52 §:ssä ehdotettu verovastuu, jonka myötä osuudenomistajat voivat joutua vastuuseen toisille osuudenomistajille määrättävästä verosta, ole perustuslain 2 luvun 15 §:n mukaisen omaisuudensuojaa koskevan säännöksen vastainen.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

Siren Jenny
Finanssiala ry