

LAUSUNTO

Verohallinto on pyytänyt lausuntoa Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä 9.11.2018 päivätyllä lausuntopyynnöllään (VM131:00/2018), joka koskee hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Suomen Veroasiantuntijat ry (”SVA”) kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta sekä esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavan.

Esitysluonnoksen sisältö

Tuloverolain¹ sijoitusrahastoja koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että sijoitusrahastoa pidettäisiin edelleen verovapaana yhteisönä, mutta tuloverolaissa määriteltäisiin tarkemmin verovapauden edellytykset. Tuloverolakiin otettaisiin erillinen säännös erikoissijoitusrahaston tuloverovapaudesta. Sijoitusrahastolakiin² lisättäisiin alarahastorakenteet salliva sääntely. Alarahastorakenteessa toimiviin alarahastoihin sovellettaisiin, mitä sijoitusrahastosta tai erikoissijoitusrahastosta on säädetty.

Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa³ säädettäisiin kotimaista sijoitusrahastoa tai erikoissijoitusrahastoa vastaavalle ulkomaiselle rahastolle maksettujen osinkojen lähdeverovapaudesta.

SVA suhtautuu hallituksen esitysluonnoksen tavoitteisiin myönteisesti. Sijoitusrahaston käsitteen itsenäinen määrittely verolainsäädännössä lisää lähtökohtaisesti oikeusvarmuutta ja vähentää tarvetta verotuksen oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyihin.

Ehdotetulla sääntelyllä voi esitysluonnoksen mukaan voi olla positiivista vaikutusta lähdeverotuottoihin, jotka ovat pienentyneet ulkomaisten sijoitusrahastojen saamien veronpalautusten johdosta. Toisaalta mahdollisuus hakea lähdeverokorttia on pienentänyt sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollista taakkaa.

¹ Tuloverolaki, TVL 1535/1992.

² Sijoitusrahastolaki, SRL 48/1999.

³ Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettu laki, lähdeverolaki 627/1978.

Esitysluonnoksessa todetaan, että osingonmaksaja on voinut maksaa osingon ilman lähdeveroa, vaikka osingonsaaja ei ole hakenut lähdeverokorttia.⁴ Useimmissa tapauksissa osingonmaksajat kuitenkin perivät lähdeverolain nojalla 30 %:n suuruisen pidätyksen ulkomaille maksettavasta portfolio-osingosta, ellei ole täyttä varmuutta lähdeverovapaudesta esimerkiksi ennakkoratkaisun johdosta, vaikka kysymyksessä olisi toiseen verosopimusvaltioon maksettu osinko. Tämä on ymmärrettävää, koska osingonmaksajat pyrkivät välttämään sanktiot, jotka seuraavat ennakonpidätyksen tekemättä jättämisestä.

Sopimusperusteiset avoimet ulkomaiset sijoitusrahastot

Ehdotetun TVL 20 a §:n 1 momentin mukaan *sijoitusrahastolain 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu tai sitä vastaava sopimusperusteinen ulkomainen avoin sijoitusrahasto*, jolla on vähintään 30 osuudenomistajaa, on tulon perusteella suoritettavasta verosta vapaa.

Suomalaiset sijoitusrahastot ovat sopimusperusteisia sijoitusrahastoja. Kansainvälisesti käytössä on muitakin toimintamuotoja. Arvopapereihin kohdistuvan yhteistä sijoittamista koskevan UCITS-direktiivin⁵ 1 artiklan mukaan yhteissijoitusyritys voidaan perustaa joko sopimusoikeudellisten säännösten (rahastoyhtiöiden hoidossa olevat sijoitusrahastot), trusteja koskevien säännösten (*unit trust*) tai yhtiöjärjestysten (sijoitusyhtiöt) nojalla.

SVA huomauttaa, ettei tuloverolakiin ja lähdeverolakiin ehdotetuilla muutoksilla voida ohittaa EU:n perusvapauksia tulkitsevää Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Esitysluonnoksen mukaan vain sopimusperusteiset avoimet ulkomaiset sijoitusrahastot voisivat olla vertailukelpoisia suomalaisen sijoitusrahaston kanssa, vaikka EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vertailukelpoisuutta ei voida rajoittaa vain sellaisiin tapauksiin, joissa ulkomainen toimija on identtinen suomalaisen toimijan kanssa⁶. Vertailukelpoisuutta arvioidaan toimijoiden tarkoituksen sekä toiminnallisten ja juridisten ominaisuuksien perusteella kokonaisuutena. Vertailukelpoisuuden arvioinnissa on myös otettava huomioon kansallisen sijoitusrahastolainsäädännön tarkoitus eli ketjuverotuksen välttäminen vapauttamalla sijoitusrahastojen tulot verosta⁷.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu verovapauden edellytysten täsmentäminen verolaissa mahdollisesti kaventaa niitä tilanteita, joissa ulkomainen yhteissijoitusyritys rinnastuu suomalaiseen verovapaaseen sijoitus- ja erikoisrahoitukseen⁸. Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ja keskusverolautakunnan ratkaisukäytännössä on kuitenkin katsottu useita ulkomaisia sijoitusrahastotyyppisiä vertailukelpoisiksi suomalaisen sijoitusrahaston ja erikoisrahoituksen kanssa.

— Ratkaisussa KHO 2015 T 61 (julkaisematon) yhdysvaltalainen sijoitusrahasto oli oikeudelliselta rakenteeltaan *Massachusetts*

⁴ Ks. esitysluonnos s. 56.

⁵ Direktiivi 2009/65.

⁶ Asia C-303/07, *Aberdeen Property*.

⁷ Asia C-342/10, *komissio v. Suomi*.

⁸ Ks. esitysluonnos s. 56.

Business Trustina organisoituneen sateenvarjorahaston alarahasto. KHO rinnasti alarahaston suomalaiseen sijoitusrahastoon.

- Ratkaisussa KHO 2018 T 4296 ranskalaisen sopimusoikeudellisen sijoitusrahaston katsottiin sijoittuvan suomalaisen erikoissijoitusrahaston ja henkilöstörahaston välimaastoon. Koska kumpikin kotimainen toimija on vapautettu verosta, olisi ollut pääomien vapaan liikkumisoikeuden vastaista periä ranskalaisen rahaston Suomesta saamasta osingosta lähdeveroa.
- Ratkaisussa KVL 44/2016 (lainvoimainen) katsottiin, ettei yhdysvaltalainen *Delaware Statutory Trust* -rakenteinen sateenvarjorahastoon kuuluva alarahasto oikeudelliselta luonteeltaan vastannut suoraan mitään Suomen lainsäädännön mukaista toimijaa. Hakijan katsottiin kuitenkin vastaavan toiminnaltaan sekä oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä suomalaista erikoissijoitusrahastoa.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö puoltaa vertailukelpoisuuden laajaa tulkintaa lainmuutoksen jälkeenkin erityisesti UCITS-direktiivin mukaisten yhteissijoitusyritysten kohdalla. Suomalaisen sijoitusrahastojen ohella myös trustit ovat sopimukseen perustuvia järjestelyitä. Yhdysvaltalaisia trustirakenteessa toimivia sijoitusrahastoja on pidetty vertailukelpoisina suomalaisten toimintamuotojen kanssa.

SVA:n näkemyksen mukaan lainmuutoksella ei ole syytä muuttaa vertailukelpoisten trustirakenteessa toimivien ulkomaisten sijoitusrahastojen verokohtelua EU-oikeuden etusijan vuoksi. Esimerkiksi irlantilaisen UCITS-direktiiviin perustuvien unit trustien tosiasiallinen toiminta vastaa suomalaisten yhteissijoitusyritysten toimintaa, vaikka niillä on eri oikeudellinen toimintamuoto.

Yhtiömuotoiset yhteissijoitusyritykset

Suomen sijoitusrahastolaki ei tunne yhtiömuotoisia yhteissijoitusyrityksiä. Useissa maissa on käytössä yhtiömuotoisia yhteissijoitusyrityksiä. Esimerkiksi Belgiassa, Luxemburgissa ja Ranskassa on käytössä SICAV-yhtiöitä, jotka voivat olla sekä UCITS-direktiivin mukaisia että direktiiviin perustamattomia.

Valtiovarainministeriön asettamassa sijoitusrahastolainsäädännön kokonaisuudistusta pohtineessa työryhmässä käytiin keskustelua vaihtuvapääomaisesta sijoitusyhtiöstä, joka vastaisi useissa EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevaa SICAV-rakennetta. Työryhmän mukaan rakenteen käyttöönotto voisi helpottaa kotimaisten rahastojen myyntiä ulkomaille, koska osakeyhtiömuotoiset rahastot ovat useissa merkittävässä rahastomaissa käytetyin rahaston juridinen muoto. Rahastosääntelyn ja yhtiösääntelyn yhteensovittaminen edellyttää lisää selvittelyä, ja se oli syytä siirtää erilliseen jatkovalmisteluun.⁹

Useat ulkomaiset SICAV:it ovat sijoittaneet Suomeen. Suomalaisessa oikeus- ja verotuskäytännössä SICAV rinnastetaan osakeyhtiöön¹⁰. Rinnastus perustuu EU-tuomioistuimen antamaan ratkaisuun asiassa C-303/07, *Aberdeen Property*¹¹, jossa

⁹ Ks. Muistio Valtiovarainministeriön kuulemistilaisuuteen., s. 7.

¹⁰ Ks. esitysluonnos, s. 16.

¹¹ Ks. myös KHO 2015:10.

EUT rinnasti luxemburgilaisen SICAV-rahaston suomalaiseen osakeyhtiöön. Tapauksessa SICAV-rahasto omisti osinkoa jakavan yhtiön koko osakekannan, jolloin vastaavassa kotimaisessa tilanteessa osinko olisi ollut verovapaa riippumatta siitä, olisiko saaja ollut suomalainen osakeyhtiö vai sijoitusrahasto. EUT:n ei tarvinnut ratkaista toista ennakkoratkaisukysymystä eli sitä, missä määrin SICAV-muotoinen sijoitusyhtiö voidaan rinnastaa suomalaiseen sijoitusrahastoon, kun tuomioistuimien oli jo ratkaissut asian muutoksenhakijan eduksi toteamalla SICAV-yhtiön vertailukelpoiseksi suomalaisen osakeyhtiön kanssa.

Koska Aberdeen Propertyssa oli kysymys suorasijoitusosingoista, tapauksessa osakeyhtiörinnastus oli onnistunut. Useat SICAV:it tekevät kuitenkin portfoliosijoituksia, minkä kohdalla sijoitusrahastorinnastus olisi perustellumpi kuin osakeyhtiörinnastus. Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön¹² perusteella ulkomainen sijoitusrahasto tulisi ensisijaisesti rinnastaa kotimaiseen sijoitusrahastoon tosiasiallisen toimintansa perusteella eikä oikeudellisen muodon perusteella.

Se, että EUT:n ei tarvinnut vastata Aberdeen-tuomiossa kysymykseen siitä, onko SICAV-rahasto vertailukelpoinen suomalaisen sijoitusrahaston kanssa, ei kuitenkaan sulje pois SICAV-rahaston vertailukelpoisuutta sijoitusrahaston kanssa. SVA:n mukaan ratkaisun Aberdeen Property perusteella ei voida todeta, että SICAV-muotoisia sijoitusrahastoja ei voida rinnastaa suomalaisiin erikoissijoitusrahastoihin, eikä oikeustila ole edelleenkään EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla riittävän selvä (*acte clair*)¹³.

SVA toteaa, että komission Ranskaa¹⁴ vastaan nostama kanne johti EU-tuomioistuimen tuomioon tilanteessa, jossa Ranskan *Conseil d'État* ei ollut pyytänyt EUT:lta ennakkoratkaisua oikeasta EU-oikeuden tulkinnasta. Koska sen käsiteltävänä oleva asia ei ollut niin ilmeinen, ettei asiasta jäisi mitään epäilystä, *Conseil d'État* oli toiminut EU-oikeuden vastaisesti. Tapauksessa oli kysymys EU-tuomioistuimen aikaisemmin asiassa C-310/09 *Accor* antaman tuomion oikeasta tulkinnasta. *Accor*-tuomion mukaan Ranskan lainsäädännössä kohdeltiin verotuksessa eri tavalla ranskalaisten tytäryhtiöiden jakamien osinkoja ja ulkomaisten tytäryhtiöiden jakamia osinkoja.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus puuttua niihin tilanteisiin, joissa ulkomainen rahasto rinnastetaan suomalaiseen osakeyhtiöön¹⁵. Ulkomaisen SICAV:in verovapaus riippuu siitä, onko yhtiö listattu vai ei. Jos SICAV on listattu tuloverolaisissa edellytetyllä tavalla, ovat sen suomalaisilta pörssiyhtiöiltä saamat osingot verovapaita.¹⁶

SVA pitää valitettavana sitä, että Suomessa ei vielä ole otettu käyttöön yhtiömuotoisia yhteissijoitusrahastoja. Useat UCITS-direktiivin mukaiset listaamattomat luxemburgilaiset SICAV:it, joiden toiminta on hyvin saman tyyppistä kuin suomalaisten sijoitusrahastojen, ovat sijoittaneet Suomeen. Verokohtelun riippuminen yhteissijoitusyrityksen listaamisesta ei vaikuta perustellulta, kun tosiasiallisesti SICAV:ia lähempänä oleva kotimainen toimintamuoto (sijoitusrahasto) ovat vapautettu tuloverotuksessa verosta.

¹² Esim. asia C-342/10, *komissio v. Suomi*.

¹³ Asia 283/81, *CILFIT v. Health Ministry*.

¹⁴ Tuomio asiassa C-416/17, *Komissio v. Ranska*.

¹⁵ Ks. esitysluonnos, s. 56.

¹⁶ Ks. esitysluonnos, s. 16.

SICAV:in rinnastaminen suomalaiseen osakeyhtiöön on johtanut myös siihen, että yhdysvaltalaiset yhtiömuotoiset rahastot, joiden rahasto-osuuksilla käydään kauppaa, saavat Suomesta lähdeverovapaata osinkoa. UCITS-direktiiviin perustuvan SICAV:in toiminta lienee käytännössä kuitenkin lähempänä suomalaista sijoitusrahastoa kuin yhdysvaltalaisen rahaston toiminta? Esitysluonnoksen sisältöä kannattaisi harkita uudelleen erityisesti UCITS:in mukaisten listaamattomien yhtiömuotoisten rahastojen kohdalla.

- Ratkaisu KHO 2015:9 koski yhdysvaltalaisen sijoitusrahaston Suomesta saamien osinkojen lähdeverotusta. Rahasto oli juridiselta rakenteeltaan *Delaware Statutory Trust* ja siten oikeushenkilö. Rahaston omaisuuden hallinnointi ja sijoittaminen oli ulkoistettu rahastoyhtiölle. Rahasto oli pääomaltaan suljettu ja rahasto-osuuksilla käytiin kauppaa New Yorkin pörssissä. Rahasto oli Yhdysvalloissa rekisteröity sijoitusyhtiö (RIC) ja sen toimintaa valvoi Yhdysvaltojen finanssivalvontaviranomainen SEC. Yhdysvaltojen tuloverotuksessa rahastoa kohdeltiin erillisenä verovelvollisena yhteisönä. Rahasto oli käytännössä tuloverosta vapaa.
- KHO viittasi tapaukseen C-190/12, *Emerging Markets Series*, ja totesi, ettei tilanteiden rinnastettavuuden arviointia pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta voida rajoittaa tapauksiin, joissa kolmannessa maassa asuvaan tulonsaajaan kohdistuva sääntely olisi täysin samanlaista kuin jäsenvaltion sääntely. Tähän nähden tapauksessa oli annettava merkitystä sille, mihin kotimaiseen toimijaan yhdysvaltalainen rahasto on lähinnä rinnastettavissa.
- Rahasto ei suoraan vastannut mitään Suomen lainsäädännön mukaista toimijaa. Oikeudellisten ja toiminnallisten piirteidensä perusteella rahaston katsottiin kuitenkin sijoittuvan suomalaisen sijoitusrahaston ja osakeyhtiön välimaastoon, mutta läheisimmin suomalaiseen sijoitustoimintaa harjoittavaan julkisesti noteerattuun osakeyhtiöön.
- Sääntely-ympäristössä, jossa sekä kotimaisen sijoitusrahaston että julkisesti noteeratun kotimaisen yhtiön julkisesti noteeratulta kotimaiselta yhtiöltä saamat osingot ovat verovapaita, ei ole perusteltua rinnastaa yhdysvaltalaista sijoitusrahastoa sellaiseen käytännössä hyvin harvinaiseen TVL 3 §:n 7 kohdan mukaiseen varallisuuskokonaisuuteen, jonka saamat osingot ovat veronalaisia.
- Rahasto rinnastui suomalaiseen sijoitustoimintaa harjoittavaan julkisesti noteerattuun osakeyhtiöön. Kun kotimaisen julkisesti noteeratun osakeyhtiön (kuten myös kotimaisen sijoitusrahaston) kotimaiselta julkisesti noteeratulta yhtiöltä saamat osingot ovat Suomessa verovapaita, rahaston suomalaiselta pörssi-yhtiöltä saamasta osingosta ei tullut periä lähdeveroa.
- KHO katsoi, ettei tapauksessa SEUT 63 artiklan rajoitusta voitu oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, kun otettiin huomioon saadut yksityiskohtaiset tiedot sekä ylipäänsä mahdollisuus tiedonsaantiin tavanomaisten yhdysvaltalaisen sijoitusorganisaatioiden luonteesta ja myös Suomen ja Yhdysvaltojen välisen verosopimuksen tietojenvaihtomääräykset.

Erikoissijoitusrahastot ja kiinteistörahastot

SVA kiinnittää huomiota siihen, että alle 30 osuudenomistajan erikoissijoitusrahasto on vapautettu verosta, jos rahaston pääoma on vähintään 2 miljoonaa euroa. Pääomavaatimus on varmasti kansainvälisen käytännön mukainen, mutta juuri hyväksytyssä osakesäästötilissä enimmäissijoituspääoma saa olla 50 000 euroa, jotta sijoittaja voi hyötyä verovapaudesta. Erikoissijoitusrahaston ja osakesäästötilin tarkoitukset eroavat toki toisistaan, mutta voidaan silti todeta, etteivät pääomavaatimukset ole keskenään täysin linjakkaita.

Esitysluonnoksessa ei ole varsinaisesti määritelty kiinteistörahastoa. Ehdotetussa TVL 20 a §:ssä käytetään määritelmää: ”pääasiassa kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin sijoittavan erikoissijoitusrahaston ja sitä vastaavan ulkomaisen sopimusperusteisen erikoissijoitusrahaston”. SVA toteaa, että tämä määritelmä on hyvin avoin ja että on todennäköistä, että ulkomaiset toimintamuodot tulevat hakemaan vertailukelpoisuudestaan ennakkoratkaisuja.

Lopuksi

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja suomalainen ratkaisukäytäntö puoltavat ulkomaisten sijoitusrahastojen vertailukelpoisuuden laajaa tulkintaa myös lainmuutoksen jälkeen. Myös muutkin kuin sopimusperusteiset ulkomaiset sijoitusrahastot voivat harjoittaa hyvin samanlaista toimintaa kuin suomalaiset sijoitusrahastot.

SVA:n näkemyksen mukaan kaikki UCITS-direktiivin mukaiset yhteissijoitusyritykset tulisi rinnastaa suomalaiseen sijoitusrahastoon. Muiden ulkomaisten toimintamuotojen vertailukelpoisuus tulisi ratkaista tapauskohtaisesti, ja vertailukelpoisuudelle tulisi asettaa mahdollisimman selkeät kriteerit lakiin.

Oikeusvarmuussyyt puoltavat kiinteistösijoitusrahaston määritelmän tarkentamista esitysluonnoksessa käytetystä hyvin väljästä käsitteestä.

Helsingissä, 26. päivänä marraskuuta 2018

Suomen Veroasiantuntijat ry

Markku Järvenoja
puheenjohtaja

Kristiina Äimä
jäsen