

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

23.11.2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM131:00/2018
VM/1641/03.01.00/2018
VH/2369/00.04.05/2018

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TULOVEROLAIN JA RAJOITETUSTI VEROVELVOLLISEN TULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN 3 §:N MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tuloverolain ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy osittain hallituksen esitykseen eduskunnalle sijoitusrahastolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa ehdotetaan muun muassa erikoissijoitusrahastoa koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn siirtämistä lakiin vaihtoehtorahastojen hoitajista sekä alarahastorakenteiden sallimista sijoitusrahastoissa.

Ehdotuksen mukaan tuloverolain sijoitusrahastoja koskevaa verosääntelyä täsmennettäisiin. Sijoitusrahastoa pidettäisiin edelleen verovapaana yhteisönä, mutta tuloverolaissa määriteltäisiin tarkemmin verovapauden edellytyksistä.

Tuloverolakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen säännös erikoissijoitusrahaston tuloverovapaudesta ja sen edellytyksistä. Jos sijoitusrahasto tai erikoissijoitusrahasto koostuu yhdestä tai useammasta alarahastosta, sovellettaisiin alarahastoon, mitä sijoitusrahastosta tai erikoissijoitusrahastosta on säädetty.

Lakiin rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta ehdotetaan otettavaksi säännökset kotimaista verovapaata sijoitusrahastoa tai erikoissijoitusrahastoa vastaavalle ulkomaiselle rahastolle maksettujen osinkojen lähdeverovapaudesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2019. Lakeja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2020 toimitettavassa verotuksessa.

Verohallinto lausuu luonnoksen johdosta seuraavaa:

Yleistä

Ehdotettu muutos on Verohallinnon näkemyksen mukaan tarpeellinen ja osin välttämätön. Ehdotettu muutos on sisällöltään perusteltu. Voimassa

oleva laki, jossa sijoitusrahaston verovapauden kriteereitä ei ole verolainsäädännössä, ei enää vastaa lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia hallituksen esityksessä esitetyin perusteluin.

Ehdotettu lakimuutos, jossa sekä kotimaisen että ulkomaisen sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston verovapauden kriteerit säädettäisiin verolainsäädännössä ja että ulkomaisen sijoitusrahaston tulee esittää selvitys Verohallinnolle siitä, millä perusteella se rinnastuu kotimaiseen verovapaaseen sijoitusrahastoon, lisäisi oikeusvarmuutta ja helpottaisi Verohallinnon työtä.

Ehdotetut lakimuutokset eivät kuitenkaan todennäköisesti täysin estä sitä, että EU-oikeuteen liittyviä kysymyksiä ja tulkintaepäselvyyksiä tulee edelleen esiintymään. Kotimaisten sijoitusrahastojen osalta lakiin ehdotetut täsmennykset noudattavat sijoitusrahastolainsäädännön edellytyksiä, jonka vuoksi on epätodennäköistä, että verovalvonnassa tulisi esille tapauksia, joissa kotimainen sijoitusrahasto ei täyttäisi ehdotettuja edellytyksiä. Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään sekä kotimaista että EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä EU-oikeuden vaikutuksia erityisen ansiokkaasti.

Täsmennysehdotuksia

TVL 20 a §:n 1 ja 2 momentin täsmennys

Verohallinnon käsityksen mukaan verovapaudelle asetettaisiin seuraavat kriteerit:

1. sijoitusrahasto on sijoitusrahastolain (/) 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa mukainen sijoitusrahasto
2. erikoissijoitusrahasto on vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa mukainen erikoissijoitusrahasto
3. rahasto on sijaintivaltionsa vastaavan lainsäädännön mukainen ulkomainen sijoitus- tai erikoissijoitusrahasto
4. sijoitus- tai erikoissijoitusrahaston on oltava
 - a. sopimusperusteinen,
 - b. avoin ja
 - c. sillä on oltava vähintään 30 osuudenomistajaa.

Ehdotetun tuloverolain 20 a §:n 1 ja 2 momentin sanamuoto voidaan tulkita siten, että suomalaisen rahaston osalta vaaditaan ainoastaan, että se täyttää Suomen sijoitusrahastoja sääntelevän lain mukaiset vaatimukset. Sen sijaan ulkomaisille rahastoille voidaan tulkita asetettavan lisävaatimuksia siten, että sen on oltava sopimusperusteinen, avoin ja sillä on oltava vähintään 30 osuudenomistajaa. Vaikka käytännössä vastaavat vaatimukset suomalaisille rahastoille ovat sijoitusrahastolaissa ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa, esityksen tavoitteet varmistettaisiin paremmin, jos

vastaavat verovapauden vaatimukset asetettaisiin sekä kotimaisille että ulkomaisille rahastoille suoraan verolainsäädännössä, eikä kotimaisten rahastojen osalta tukeuduttaisi vain viittauksella muuhun lainsäädäntöön. Näin varmistettaisiin myös se, ettei kotimaisen ja ulkomaisen rahaston verokohtelu lähde EU-oikeuden periaatteiden vastaisesti eriytymään mahdollisten sijoitusrahastolain ja vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain mahdollisten muutosten myötä.

Kuten muun muassa eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportissa sivulla 99 todetaan, käytännössä vain verolainsäädännössä asetetuille vaatimuksille on annettu merkitystä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Ehdotettu sanamuoto, jossa ulkomaisen sijoitusrahaston tulee olla sijoitusrahastolain mukaista sijoitusrahastoa vastaava, ei ole tästä näkökulmasta riittävän täsmällinen. Käytetty termi "sitä vastaava" voidaan tulkita siten, että ulkomaisen rahaston tulee täyttää muitakin sijoitusrahastolaissa suomalaiselle sijoitusrahastolle asetettuja kriteerejä, joita ei ole TVL 20 a §:n 1 momentissa eritelty. Sama ongelma koskee 2 momentissa tarkoitettua vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettua erikoissijoitusrahastoa ja *sitä vastaavaa* ulkomaista erikoissijoitusrahastoa. Tämä aiheuttaa verovelvollisille tulkintaepävarmuutta ja Verohallinnolle haasteita. Tällöin Verohallinto ja muutoksenhakuasteet joutuvat tulkitsemaan ja ottamaan kantaa muun kuin verolainsäädännön mukaisia kriteerejä, kuten nykytilassa. Haasteet on kattavasti kuvattu hallituksen esityksen luvussa 1.7.

Lain täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja EU-oikeuden vaatimusten täyttämiseksi edellä kuvatut verovapauden kriteerit olisi tarpeen säätää tuloverolain 20 a §:ssä tyhjentävästi ja selkeästi niin, että laista käy yksiselitteisesti ilmi, että kriteerit ovat samat sekä kotimaisille että ulkomaisille rahastoille, vaikka asiaa onkin esityksen perusteluissa selvennetty.

Edellä kuvatuista syistä ehdotamme, että tuloverolain 20 a §:n 1 ja 2 momenttia täsmennettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

Sijoitus- ja erikoissijoitusrahasto tai niitä vastaava ulkomainen sijoitus- ja erikoissijoitusrahasto on tulon perusteella suoritettava verosta vapaa, mikäli se täyttää 2, 3, 4 ja 5 momentin edellytykset.

1 momentissa tarkoitettun verovapauden edellytyksenä on, että sijoitusrahasto on sijoitusrahastolain (/) 1 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu sijoitusrahasto, erikoissijoitusrahasto on vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu erikoissijoitusrahasto tai ulkomainen rahasto on sijaintivaltionsa vastaavan lainsäädännön mukainen sijoitus- tai erikoissijoitusrahasto. Sekä suomalaisen

että ulkomaisen sijoitus- tai erikoissijoitusrahaston on oltava sopimusperusteinen, avoin ja sillä on oltava vähintään 30 osuudenomistajaa.

Ehdotus ei muuttaisi esitettyjä verovapauden kriteerejä, mutta helpottaisi etenkin ulkomaisen sijoitusrahaston näyttövelvollisuuden täyttämistä sekä Verohallinnon työtä, kun Verohallinnon ei olisi tarpeen tulkita muuta lainsäädäntöä kuin verolainsäädäntöä. Ulkomaiselle sijoitusrahastolle on kohtuullinen vaatimus osoittaa, että se on sijaintivaltionsa sijoitusrahastoja sääntelevän lainsäädännön mukainen rahasto, sopimusperusteinen ja avoin, sekä sillä olisi vähintään 30 osuudenomistajaa. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kotimaisen sijoitusrahaston tai erikoissijoitusrahaston verokohteluun tai hallinnolliseen taakkaan.

Jotta ulkomaista sijoitusrahastoa pidettäisiin verovapaana tuloverolain 20 a §:n nojalla, ulkomaisen sijoitusrahaston täytyisi esityksen mukaan selvittää, että se vastaa oikeudellisilta ja toiminnallisilta piirteiltään kotimaista sijoitusrahastoa,. Rahasto tulisi lisäksi olla perustettu rekisteröintivaltionsa yhteissijoitusyrityksiä sääntelevän lainsäädännön mukaan. Erikoissijoitusrahaston tulee vastaavasti olla perustettu rekisteröintivaltionsa vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia vastaavien säännösten mukaisesti. ETA-alueen ulkopuolisten sijoitusrahastojen osalta lainsäädännön vastaavuuden selvittäminen voi asettaa haasteita. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tarkoituksenmukaista mainita, millä tavoin vastaavuutta tältä osin arvioidaan ja mitkä kriteerit ovat merkitseviä.

Se, että vaatimukset olisivat samat sekä kotimaiselle että ulkomaiselle rahastolle, olisi hyvä täsmentää myös eräissä hallituksen esityksen perustelujen kohdissa, kuten esimerkiksi:

- sivulla 41, jossa todetaan: "*Sijoitusrahastojen asema verosta vapaana yhteisönä on kuitenkin jatkossakin sidottava siihen, että kyse on aidosta yleisöltä kerättyjen varojen yhteissijoittamisesta. Ehdotetun 30 osuudenomistajan vähimmäislukumäärän voidaan katsoa varmistavan näiden tavoitteiden toteutumisen.*"
- Kohta olisi hyvä täsmentää esimerkiksi seuraavasti: "*Sijoitusrahastojen asema verosta vapaana yhteisönä on kuitenkin jatkossakin sidottava siihen, että kyse on aidosta yleisöltä kerättyjen varojen yhteissijoittamisesta. Ehdotetut vaatimukset sijoitusrahaston avoimuudesta, sopimusperusteisuudesta ja 30 osuudenomistajan vähimmäislukumäärän voidaan katsoa varmistavan näiden tavoitteiden toteutumisen.*"
- sivulla 52, jossa todetaan: "*Tuloverolakiin tuotaisiin sijoitusrahastojen verovapauden edellytyksiksi niitä samoja kriteerejä, joita sijoitusrahastolainsäädännössä asetettaisiin kotimaiselle sijoitusrahastolle. Ulkomainen sijoitusrahasto olisi vastaavassa tilanteessa*"

verovapaa kuin suomalainen rahasto. Verovapauden edellytyksenä olisi, että sijoitusrahasto on sopimusperusteinen, rahastolla on vähintään 30 osuudenomistajaa ja rahasto on avoin."

- Kohta olisi hyvä täsmentää esimerkiksi seuraavasti: "Tuloverolaikiin tuotaisiin sijoitusrahastojen verovapauden edellytyksiksi niitä samoja kriteerejä, joita sijoitusrahastolainsäädännössä asetettaisiin kotimaiselle sijoitusrahastolle. Ulkomainen sijoitusrahasto olisi vastaavassa tilanteessa verovapaa kuin suomalainen rahasto. *Sekä kotimaisen että ulkomaisen rahaston* verovapauden edellytyksenä olisivat, että sijoitusrahasto on sopimusperusteinen, rahastolla on vähintään 30 osuudenomistajaa ja rahasto on avoin."

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei erikseen mainita, edellytetäänkö ulkomaisilta sijoitusrahastoilta esimerkiksi sijoitusrahastolain mukaista 2 miljoonan euron vähimmäispääomaa tai edellytetäänkö kiinteistöihin tai kiinteistöarvopapereihin sijoittavalta ulkomaiselta erikoissijoitusrahastolta nykyisen sijoitusrahastolain mukaista 10 osuudenomistajan ja 10 miljoonan euron vähimmäispääoman vaatimusta. Ehdotettujen säännösten sanamuodon, perusteluiden ja tässä lausunnossa esitetyn perusteella tarkoituksena on ilmeisesti, että näitä edellytyksiä ei ulkomaisille sijoitusrahastoille ja erikoissijoitusrahastoille aseteta, vaikka ehdotetuissa säännöksissä puhutaan sanamuodon mukaan kotimaista sijoitusrahastoa *vastaavasta ulkomaisesta sijoitusrahastosta tai erikoissijoitusrahastosta*. Jotta ei jäisi epäselväksi, mitkä edellytykset ulkomaisen sijoitusrahaston tai erikoissijoitusrahaston tulisi täyttää, olisi hallituksen esityksen perusteluita ja mahdollisesti säännöksen sanamuotoa tältä osin tarkennettava. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista mainita, että kotimaiselta sijoitusrahastolta tai erikoissijoitusrahastolta vaaditaan käytännössä tiukempien sijoitusrahastolain mukaisten edellytysten täyttämistä, mikäli em. pääoma- ja osuudenomistajavaatimuksia ei ulkomaisilla rahastoilla ole tarkoitus olla.

Ottaen huomioon EU-tuomioistuimen Suomea koskeneen päätöksen C-303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha, sijoitusrahaston täydellistä samankaltaisuutta liittyen sen juridiseen muotoon ei voitane vaatia. Esityksessä olisi hyvä tuoda esille, minkälaisia eroja sopimusperusteiselle sijoitusrahastolle esimerkiksi voitaisiin sallia, kun sen juridista muotoa arvioidaan. Keskusverolautakunnan päätöksessä KVL 21/2011 oli kyse norjalaisesta sijoitusrahastosta. Päätöksen mukaan sijoitusrahasto oli sopimusperusteinen, mutta se oli juridinen henkilö. Yhdysvaltalaiset sijoitusrahastot ovat normaalisti joko trusti- tai osakeyhtiö-muotoisia. Lain sanamuodon mukaan korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomassa päätöksessään KHO 13.1.2016 taltio 61 hyväksymä avoin trusti jäisi selkeästi lain verovapauden ulkopuolelle.

TVL 20 a §:n 3 momentin täsmennys

Ehdotetussa 3 momentissa jää epäselväksi, minkä lisäksi momentissa vaaditut kriteerit tulee täyttää. Käsityksemme mukaan verovapauden edellytyksenä on, että on 2 momentin mukainen erikoissijoitusrahasto ja täyttää nämä 3 momentin 1) -3) -kriteerit. Jos näin on tarkoitettu, selvyyden vuoksi sana lisäksi olisi hyvä poistaa tarpeettomana.

Lain täsmällisyyden vuoksi olisi hyvä lisätä "ja" -sana 2)-kriteerin jälkeen osoittamaan, että edellytyksenä on, että kaikki kolme kriteeriä täyttyvät.

TVL 20 a §:n 3 momentin 3) kohdan täsmennys

Hallituksen esityksen TVL 20 a §:n 3 momentin verovapauden edellytyksessä on 3) kohdassa seuraava:

"erikoisrahaston osuudenomistajat ovat ammattimaisia sijoittajia tai niihin rinnastettavia varakkaita yksityishenkilöitä."

Esitettyssä sanamuodossa vaatimus on Verohallinnolle haasteellinen. Verohallinnolla ei ole riittäviä tietoja sijoittajan ammattimaisuudesta tai etenkin ulkomaisten sijoittajien varallisuusasemasta. Käytännössä tämän kriteerin täyttymisen valvominen olisi Verohallinnolle mahdotonta ja sen täyttymisen osoittaminen sijoittajakohtaisesti verovuositain voi olla erityisesti ulkomaisille rahastoille käytännössä vaikeaa. Lisäksi se, että verovapauden edellytyksenä on varakkuus, olisi verotuksessa varsin poikkeuksellinen vaatimus. Käsityksemme mukaan tarkoituksena on ollut asettaa kriteeriksi se, että erikoissijoitusrahastoa saa tarjota vain ammattimaiselle sijoittajalle. Jos näin on tarkoitettu, kriteeri olisi syytä muotoilla siten, että rahastoon sovellettavan lainsäädännön ja rahaston sääntöjen mukaan rahastoa saa tarjota vain ammattimaisille sijoittajille ja niihin rinnastuville sijoittajille. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita, onko tämä kriteeri ylipäänsä verotuksen näkökulmasta tarpeellinen. Muussa lainsäädännössä kyseinen kriteeri liittyy lähinnä sijoittajan suojaan koskevaan sääntelyyn.

TVL 20 a §:n 4 momentin täsmennys

TVL 20 a §:n 4 momentti on epäselvä siltä osin, minkä kriteerien lisäksi momentin kriteerien tulee täytyä. Epäselväksi jää, tuleeko pääasiassa kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin sijoittavan rahaston täyttää 1, 2 vai 3 momentin kriteerit 4 momentin kriteereiden lisäksi.

Hallituksen esityksen perusteluista voi päätellä, että lisäksi -sana viittaisi siihen, että rahaston tulee olla 2 momentissa tarkoitettu erikoissijoitusrahasto, joka pääasiallisesti sijoittaa kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin ja täyttää lisäksi 4 momentin kriteerit. Tällöin momenttia voisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

*Pääasiassa kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin sijoittavan **2 momentin** mukaisen erikoissijoitusrahaston ja sitä vastaavan ulkomaisen sopimusperusteisen erikoissijoitusrahaston verovapauden edellytyksenä on lisäksi, että erikoissijoitusrahasto jakaa osuudenomistajilleen vuosittain vähintään kolme neljäsosaa tilikauden voitosta pois lukien realisoitumattomat arvonnousut.*

Lisäksi epäselväksi jää, mikä on ehdotetun 3 ja 4 momentin suhde toisiinsa. Mikäli tarkoitus on, että kiinteistöihin tai kiinteistöarvopapereihin sijoittavan rahaston, jolla on alle 30 osuudenomistajaa, tulee myös täyttää 3 momentin edellytykset, voisi selvyyden vuoksi momenttien järjestystä muuttaa siten, että ehdotettu 4 momentti siirrettäisiin 3 momentiksi ja ehdotettu 3 momentti 4 momentiksi. Tällöin uuden 4 momentin sanamuotoa voisi täsmentää seuraavasti:

*Jos edellä **2 ja 3 momentissa** tarkoitetulla erikoissijoitusrahastolla on alle 30 osuudenomistajaa tai...*

Muuta

Sivulla 56 alakappaleen 2.4.4 toiseksi viimeisen kappaleen viimeisessä lauseessa todetaan, että verovapauden edellytysten selvittäminen Verohallinnolle tapahtuisi lähdeverokortin hakemisen yhteydessä. Todennäköisesti edellytykset tutkitaan edelleen lähtökohtaisesti lähinnä palautushakemusten yhteydessä siitä syystä, että edellytysten selvittäminen voi viedä aikaa. Tämän johdosta hallituksen esityksessä tulisi mainita myös edellä mainittu toinen vaihtoehto edellytysten tutkimisille.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija

Kari Aaltonen