

# Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

## 1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Hallituksen esityksen luonnos on laadittu pääasiassa huolellisesti ja siinä tuodaan esiin nykyisen sääntelyn tausta, sijoitusrahastojen ja niiden osuudenomistajien verotuksen monilta osin epäselvä oikeustila, EU-oikeuden reunaehdot rahastojen verotusta koskevalle sääntelylle ja toisten valtioiden rahastojen verotusta koskevan sääntelyn pääpiirteet.

Sijoitusrahastojen ja niiden osakkaiden 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. Esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että tämä lähtökohta säilyisi myös jatkossa. Sijoitusrahastojen pitkään vallinneen ja toimivan verokohtelun säilyttäminen on perusteltu ratkaisu. Lisäksi sijoitusrahastojen verokohtelu on linjassa osakesäästötiliä ja sijoitusvakuutuksia koskevan hallituksen esitysluonnoksen kanssa.

Esitysluonnoksen sijoitusrahastolainsäädännön muutoksiin kytkeytyvät muutosehdotukset ovat pitkälti teknisiä. On positiivista, että lainsäätäjä ottaa huomioon sijoitusrahastolain muutokset heti tuoreeltaan myös verolainsäädännössä. Sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston käsitteiden erottaminen toisistaan on perusteltu ratkaisu. Sama koskee sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston verovapauden kytkemistä tiettyyn rahaston osakkaiden vähimmäismäärään. Näin sijoitusrahastojen verovapaus koskisi vain tosiasiallista yhteis-sijoittamista. Verovapauden kytkeminen osakasmäärää asettaa myös kotimaiset ja ulkomaiset sijoitusrahastot verotuksessa samaan asemaan.

Uuden sijoitusrahastolain mahdollistamat alarahastot lisäävät todennäköisesti jatkossa tilanteita, joissa verotuksessa pitää ottaa kantaa alarahastojen verokohteluun. Esitysluonnoksessa todetaan nykyinen alarahastojen verokohtelu, joka perustuu ulkomaisten rahastojen osakkaiden verotusta koskevaan oikeuskäytäntöön. Sijoitusrahaston alarahaston osuuksien vaihtaminen saman sijoitusrahaston toisen alarahaston osuuksiin on luonteeltaan sijoituskohteiden vaihto toisiin sijoituskohteisiin, joten tällaisen vaihdon verottamista oikeuskäytännössä omaksutun kannan mukaisesti luovutuksena voidaan pitää perusteltuna. Oikeuskäytännön 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. Toisaalta alarahastojen välistä vaihtoa koskevan sääntelyn sisällyttäminen lakiin selkeyttäisi ja vahvistaisi nykyisen oikeustilan. Tämä edellyttäisi sitä, että TVL 45 §:ään lisättäisiin selventävä säännös, jonka perusteella saman rahaston alarahaston osuuksien vaihto toisen alarahaston osuuksiin olisi luovutus.

## 2 Ulkomaisen rahaston rinnastaminen kotimaiseen rahastoon

Kotimaiseen sijoitusrahastoon 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 tervetullutta, koska erilaisten ulkomaisten rahastojen rinnastaminen kotimaiseen rahastoon on jouduttu tekemään tapauskohtaisesti. Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on pistemäistä ja sitä ei voida pitää kaikilta osin myöskään linjakkaan ja selkeänä.

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

- rahasto on sopimusperusteinen
- rahasto on avoin
- Suomella on rahaston kotivaltion kanssa sopimus tietojenvaihdosta veroasioissa
- rahaston kotivaltiosta saadaan riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi
- rahasto on perustettu rekisteröintivaltionsa yhteissijoitusyrityksiä koskevien säännösten tai vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaavien säännösten mukaisesti.

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. Yksityiskohtaisesti tehty rinnastus poistaisi ainakin periaatteessa tehokkaasti olennaiset ongelmat sen suhteen, milloin ulkomainen rahasto rinnastettavissa kotimaiseen sijoitusrahastoon. Muutos poistaisi kuitenkin vain yhden ulkomaisten sijoitusrahastojen verotukseen liittyvän ongelman. Jäljelle jäävät kysymykset muun muassa siitä, mihin kotimaiseen yhteisöön ulkomaiset yhtiö- tai trustimuotoiset rahastot rinnastetaan, vai pidetäänkö niitä verotuksessa läpivirtausyksikköinä. Tuloverolain 20 a § jättää auki myös sen, miten ulkomaisia sopimusperusteisia rahastoja verotetaan, jos ne eivät täytä TVL 20 a §:n edellytyksiä. Kaikissa 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 olisi Suomessa verovapaita yhteisöjä. Sääntely suosisi siten selkeästi yhtä ulkomaista rahastotyyppiä sen oikeudellisen muodon perusteella. Yhtiömuotoiset ja trustimuotoiset rahastot olisivat Suomeen tehtävien sijoitusten osalta sopimusperusteisia rahastoja huomattavasti huonommassa asemassa. Ehdotettu sääntely asettaisi välillisesti 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.

Ulkomaisen ja kotimaisen rahaston rinnastettavuudella on merkitystä lähinnä rahaston Suomesta saamien osinkojen verotuksen kannalta. Jos ulkomainen rahasto rinnastuu kotimaiseen rahastoon, ovat kaikki ulkomaisen rahaston saamat tulot 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 rajoita asiassa Suomen verotusvaltaa. Ulkomaisen rahaston Suomesta saamaa kiinteistötuloa verotetaan VML:n mukaisessa järjestyksessä, jos rahasto ei rinnastu kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon. 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. Tuloverolain 20 a § suojaisi kuitenkin Suomen oikeutta verottaa ulkomaisten rahastojen Suomesta saamia osinkotuloja ja kiinteistötuloja, mikä lieneekin ehdotetun sääntelyn keskeinen tarkoitus.

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

Esitysluonnoksessa 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 yksityiskohteisissa 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, pidettäisiin 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.

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 kuitenkin olla jäsenvaltiossa asuvia osakkaita, joiden tuloihin tämä jäsenvaltio voi käyttää verotusvaltaansa. Tästä näkökulmasta 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 varsin selvää, että mahdollisen uuden sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen tultaisiin testaamaan moneen kertaan.

Se, mitä TVL 20 a §:ssä tarkoitettaisiin avoimella rahastolla, jää jossain määrin epäselväksi. Avoimuuden vaatimuksesta lausutaan ainoastaan, että rahasto on oltava "open to the public, open ended". Luonnoksessa on kuitenkin toisessa yhteydessä todettu että avoin rahasto on avoin yleisölle ja se on myös likvidi, eli rahaston tulee osuuden omistajan vaatimuksesta lunastaa tämän osuudet.

Varsin epämääräiseksi jää myös se, mitä ehdotetussa TVL 20 a §:ssä tarkoitetaan sillä, että rahasto on perustettu rekisteröintivaltionsa yhteissijoitusyrityksiä koskevien säännösten tai vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaavien säännösten mukaisesti. Ongelmallista on se, millainen ulkomainen sääntely katsotaan yhteissijoitusyrityksiä koskeväksi sääntelyksi ja vaihtoehtorahaston hoitajista annettua lakia vastaaviksi säännöksiksi. Tähän kysymykseen ei oteta kantaa esitysluonnoksen perusteluissa. Erityisesti kolmansia maita koskevissa tilanteissa on syytä huomata, että unionin tuomioistuin on todennut: "Koska yhteissijoitusyrityksistä 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)

Vaatus verotustietojen vaihtoa koskevan sopimuksen olemassaolosta on EU:n sisäisessä tilanteessa EU-oikeuden kannalta ongelmallinen, koska unionin tuomioistuin on vakiintuneesti viitannut tietojen varmistamista koskevista asioista virka-apudirektiivin tietojen vaihtoa koskeviin määräyksiin, joiden on katsottu antavan riittävät mahdollisuudet tarkastaa verotusta varten tarvittavat tiedot toisen jäsenvaltion viranomaisilta (ks. esim. C-326/12, van Caster, k. 55). Tosin Suomella on verotustietojen vaihtoa koskeva sopimus kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kanssa, joten tämä kysymys on teoreettinen. Lisäksi unionin sisäisissä tilanteissa on katsottu, että verotusta varten tarvittava selvitys voidaan pyytää verovelvolliselta. Jos verovelvollinen ei anna pyydettyjä tietoja, veroetuudet voidaan evätä. (ks. C-451/05, ELISA, k. 95 ja C-544/11, Petersen, k. 51)

Tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen merkitys korostuu, kun kysymys on EU:n ulkopuolelle sijoittautuneesta rahastosta. 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 väestökisteriviranomaisten 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 tietoja. 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.

Esitysluonnoksen mukaisen TVL 20 a §:n sanamuoto ei edellytetä nimenomaisesti sitä, että riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi olisi saatava rahaston kotivaltion asuinvaltion veroviranomaisilta. Sanamuodon mukaan riittävää olisi, että tiedot saadaan rahaston kotivaltion osta. Sen sijaan esitysluonnoksen perusteluissa lausutaan, että ”lisäksi olisi edellytyksenä, että ulkomaisen rahaston kotivaltion veroviranomaisilta myös saadaan riittävät tiedot verovapautta koskevien edellytysten varmistamiseksi”. Esitetty TVL 20 a §:n sanamuoto olisi ainakin paremmin linjassa EU-oikeuden vaatimusten kanssa kuin perusteluiden mukainen edellytys.

Ulkomaisen sopimusperusteisen rahaston verokohtelu ei ole ehdotetun TVL 20 a §:n valossa kovin ennustettavaa. Kaikkien TVL 20 a §:n edellytysten selvittäminen etukäteen on vaikeaa. Erityisen ongelmallinen on vaatimus siitä, että rahaston kotivaltion veroviranomaisilta saadaan riittävät tiedot verotuksen toimittamiseksi ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Verovelvolliselle tämän arvioiminen lienee mahdotonta. Asian selvittäminen ei ole välttämättä helppoa myöskään ennakkoratkaisua antavalle viranomaiselle.

Edellisen perusteella olisi vielä syytä pohtia sitä, millä perusteella ulkomainen rahasto rinnastetaan tuloveroissa kotimaiseen sijoitusrahastoon.

Tampereella 23.11.2018

Pekka Nykänen  
Professori  
Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu