

LUONNOS 9.11.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain 9 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajoitetusti verovelvollisen suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoiseen pääomarahastoon tekemän sijoituksen verokohtelua siten, että sijoituksen voisi tehdä myös rahastojen rahaston kautta ja sijoitus asetettaisiin verotuksellisesti samaan asemaan kuin suoraan suomalaiseen kohdeyritykseen tehty sijoitus. Ehdotuksen mukaan ulkomaiseen pääomasijoittajaan olisi sovellettava kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että rahastojen rahaston olisi oltava rekisteröity sellaisessa valtiossa tai perustettu sellaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva verosopimus.

Lisäksi tuloverolain sääntelyyn ehdotetaan lisättäväksi vaatimus siitä, että pääomasijoitustoimintaa harjoittava kommandiittiyhtiö on vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettu vaihtoehtorahasto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2019. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa. Ennen 1 päivää maaliskuuta 2019 rekisteröityjen pääomasijoitustoimintaa harjoittavien kommandiittiyhtiöiden osalta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltumista koskevaa vaatimusta sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| SISÄLLYS..... | 2 |
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 3 |
| 1 Nykytila..... | 3 |
| 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö..... | 3 |
| 1.2 Euroopan unionin lainsäädäntö..... | 6 |
| 1.3 Rahastorakenteiden verokohtelusta eräissä valtioissa..... | 8 |
| 1.4 Nykytilan arviointi..... | 9 |
| 2 Eesityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset..... | 11 |
| 2.1 Tavoitteet..... | 11 |
| 2.2 Toteuttamisvaihtoehdot..... | 12 |
| 2.3 Keskeiset ehdotukset..... | 16 |
| 3 Eesityksen vaikutukset..... | 18 |
| 3.1 Taloudelliset vaikutukset..... | 18 |
| 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 20 |
| 3.3 Vaikutukset verovelvollisille..... | 20 |
| 3.4 Yhteenveto..... | 20 |
| 4 Asian valmistelu..... | 21 |
| 5 Voimaantulo..... | 21 |
| LAKIEHDOTUS..... | 22 |
| Laki tuloverolain 9 §:n muuttamisesta..... | 22 |
| LIITE..... | 23 |
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 23 |
| Laki tuloverolain 9 §:n muuttamisesta..... | 23 |

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Pääomasijoittaminen ja yhtymäverotus

Pääomasijoittamisella tarkoitetaan lähinnä oman pääoman ehtoisten sijoitusten tekemistä sellaisiin muihin kuin säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteena oleviin eli listaamattomiin kohdeyrityksiin, joilla on hyvät kehittymismahdollisuudet ja kasvupotentiaalia, sekä välillisten pääomasijoitusten tekemistä tällaisiin kohdeyrityksiin sijoitaviin osakeyhtiöihin ja kommandiittiyhtiöihin. Sijoitusten vähimmäis- ja enimmäismäärä on yleensä rajoitettu sekä rahaston toimiaika ennalta määrätty. Myös aika, jonka kuluessa pääomarahastoon voi liittyä uusia sijoittajia, on yleensä rajoitettu.

Suomessa pääomasijoittamisella tarkoitetaan tyypillisesti sekä alkuvaiheen kasvuyritysten eli alkavien yritysten rahoittamista, jota nimitetään toisinaan venture capital -toiminnaksi, että buyout-toimintaa, jolla tarkoitetaan muun muassa erityyppisten yritysostojen, laajennushankkeiden ja tervehdyttämisten rahoittamista. Markkinoilla on lisäksi niin kutsuttuja rahastojen rahastoja (fund of funds), jotka sijoittavat suoria sijoituksia tekeviin pääomarahastoihin ja joiden sijoitukset muodostuvat näiden rahastojen osuuksista.

Pääomasijoitustoimialaan on vaikuttanut keväällä 2014 voimaan tullut laki vaihtoehdorahastojen hoitajista (162/2014), jolla panttiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/61/EU vaihtoehdoisten sijoitusrahastojen hoitajista. Vaihtoehdorahastojen hoitajista annetulla lailla laajennettiin rahoitusmarkkinasääntely koskemaan aikaisemmin elinkeinovapauden nojalla harjoitettua omaisuudenhoitoon rinnastettavaa kommandiittiyhtiömuotoista pääomasijoittamista ja kiinteistösijoittamista. Vaihtoehdorahastolla tarkoitetaan Suomessa sijoitusrahastolain (48/1999) mukaista erikoissijoitusrahastoa, kiinteistörahastolain (1173/1997) mukaista kiinteistörahastoa sekä kommandiittiyhtiötä ja osakeyhtiötä, joissa tai joiden lukuun harjoitettu yhteissijoittaminen ei kuulu sijoitusrahastodirektiivin (2009/65/EY) soveltamisalaan. Laissa säädetään vaihtoehdorahastojen hoitajien toimilupavelvollisuudesta ja asetetaan vaihtoehdorahastojen hoitajille muun muassa niiden omaan pääomaan, maksuvalmiuden- ja riskienhallintaan sekä arvonnäilytykseen liittyviä vaatimuksia. Lisäksi laissa säädetään vaihtoehdorahastojen hoitajan tiedonantovelvollisuudesta ja vaihtoehdorahastojen markkinoinnista.

Pääomasijoitustoimintaa harjoitetaan Suomessa pääasiassa kommandiittiyhtiön kautta. Tällöin kommandiittiyhtiömuotoista pääomarahastoa hoitava osakeyhtiömuotoinen hallinnointiyhtiö toimii määräaikaisen kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä ja sijoittajat kommandiittiyhtiön äänettöminä yhtiömiehinä. Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annettuun lakiin (389/1988) tehtiin vuoden 2016 alusta useita muutoksia, joiden tarkoituksena oli helpottaa pitkäaikaisia investointeja edellyttävän yritys- ja sijoitustoiminnan harjoittamista avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön muodossa.

Kommandiittiyhtiöt ovat tuloverolain (1535/1992) 4 §:ssä tarkoitettuja elinkeinoyhtymiä. Tuloverolain 16 §:n mukaan elinkeinoyhtymä ei ole itse erillinen verovelvollinen. Elinkeinoyhtymä, kuten kommandiittiyhtiö, on niin sanottu laskentasubjekti. Yhtymälle vahvistetaan elinkeinotoiminnan tulos, joka jaetaan aikaisempien verovuosien tappioiden vähentämisen jälkeen verotettavaksi osakkaiden tulona niiden osuuksien mukaan, jotka heillä on yhtymän tuloon. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön toiminta katsotaan yleensä elinkeinotoiminnaksi, jolloin verotettavan tulon määrä lasketaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain

(360/1968, *elinkeinoverolaki*) mukaisesti. Yleisesti verovelvolliselle yhteisömuotoiselle osakkaalle tulo-osuus on veronalaista tuloa 20 prosentin yhteisöverokannalla. Luonnollisen henkilön osuus elinkeinoyhtymän elinkeinotoiminnan tuloksesta jaetaan nettovarallisuuden perusteella pääomatuloksi ja ansiotuloksi.

Rajoitetusti verovelvolliset osakkaat

Osuus kommandiittiyhtiön tuloon on tuloverolain 10 §:n 6 kohdan nojalla Suomesta saatua tuloa. Tuloverolain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti Suomesta saatuna tulona se on veronalaista tuloa myös rajoitetusti verovelvolliselle eli henkilölle, joka verovuonna ei ole asunut Suomessa, sekä ulkomaiselle yhteisölle. Rajoitetusti verovelvollisen verotuksesta säädetään tarkemmin rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetussa laissa (627/1978, *lähdeverolaki*). Verosopimukset ja EU-oikeus voivat rajoittaa Suomen verotusoikeutta rajoitetusti verovelvollisen saamaan tuloon.

Rajoitetusti verovelvollisten äänettömien yhtiömiesten osalta on oikeuskäytännössä katsottu, että Suomi ei ole verosopimuksissaan luopunut oikeudestaan verottaa kommandiittiyhtiön kiinteästä toimipaikasta Suomessa harjoittamasta elinkeinotoiminnasta saamaa tuloa rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen tulona (KHO 2002:34). Rajoitetusti verovelvollisen tehdessä pääomasijoituksen suoraan suomalaiseen kohdeyritykseen sijoitukselle saatava tuotto on usein Suomessa joko kokonaan tai osittain verovapaata tuloa.

Vuonna 2005 tuloverolain 9 §:ään lisättiin uusi 5 momentti, jonka tarkoituksena oli saattaa ulkomaisen pääomasijoittajan suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston kautta tekemä sijoitus suomalaiseen kohdeyritykseen verotuksellisesti samaan asemaan kuin suoraan suomalaiseen kohdeyritykseen tehty sijoitus. Lain 9 §:n 5 momentin mukaan poiketen siitä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen, johon sovelletaan Suomen ja kyseisen yhtiömiehen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta, osuutta vastaava osa kommandiittiyhtiön saamasta tulosta on veronalaista tuloa vain siltä osin kuin tulo olisi rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamana ollut veronalaista. Jos osakkaan veronalainen tulo ylittää kyseisen osakkaan osuuden yhtymän tuloon, ylittävä osa luetaan veronalaiseksi tuloksi kymmenenä seuraavana verovuotena sitä mukaa kuin tulo-osuutta kertyy. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavalla kommandiittiyhtiöllä tarkoitetaan kommandiittiyhtiötä, jonka yhtiösopimuksen mukaisena ja tosiasiallisena ainoana tarkoituksena on pääomasijoitustoiminnan harjoittaminen. Säännöstä on sovellettu verovuodesta 2006.

Pääomasijoitustoiminnan määritelmää ei otettu lainsäädäntöön uudistuksen yhteydessä. Tältä osin viitattiin yritys- ja pääomaverouudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 92/2004 vp) perusteluihin: ”Pääomasijoitustoiminnalla tarkoitetaan varojen sijoittamista kehitysmahdollisuuksia omaaviin kohdeyrityksiin. Tällainen sijoitus tehdään tyypillisesti oman pääoman ehtoisina osakesijoituksina. Pääomasijoittaja ei ole pysyvä omistaja, vaan irtautuu kohdeyrityksestä tietyn määräajan kuluessa. Toiminnan tarkoituksena on kasvattaa ostettujen yritysten arvoa ja saada toiminnalleen tuotto myytävän yrityksen arvonnousun muodossa. - - - Ennen irtautumistaan kohdeyhtiöstä pääomasijoittaja ei yleensä saa tuottoa, vaan yhtiön liiketoiminnan tuotto muodostuu kohdeyhtiön osakkeiden myynnistä.” Pääomasijoitustoiminnan käsitettä kommandiittiyhtiömuotoisissa pääomarahastorakenteissa on arvioitu myös oikeuskäytännössä. Tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitetuiksi yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittaviksi kommandiittiyhtiöiksi on katsottu myös kiinteistörahasto (KHO 2007:10) ja kotimainen rahastojen rahasto (KHO 2007:11).

Tuloverolain 9 §:n 5 momentin perusteella rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan verotus tapahtuu käytännössä tulotyyppikohtaisesti, mikäli säännöksen soveltamisedellytykset täyttyvät. Tämä johtaa siihen, että osakkeiden luovutusvoitot ja korkotulot eivät ole veronalaista tuloa, koska ne eivät olisi suoraan saatunakaan rajoitetusti verovelvolliselle veronalaista tuloa. Osinkotulon veronalaisuus riippuu Suomen ja ulkomaisen sijoittajan asuinvaltion solmiman verosopimuksen määräyksistä. Lähdeverolain 3 g §:n mukaan tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitettu kommandiittiyhtiö on velvollinen perimään lähdeveroa samassa lainkohdassa tarkoitetun rajoitetusti verovelvollisen osuuteen yhtymän tuloon sisältyvästä 3 §:ssä tarkoitetusta tulosta eli esimerkiksi osinkotulosta. Tulo-osuuden veronalaisuuteen voi vaikuttaa myös EU-oikeus (esimerkiksi KVL 35/2016, ei muutosta KHO 14.11.2017, taltio 5902).

Vaikka rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan verotus tapahtuukin tulotyyppikohtaisesti, suomalaisesta yhtymästä saatavan tulo-osuuden määrittelyllä on merkitystä erityisesti tappiollisessa tilanteessa. Tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaisesti osakkaan verovuoden veronalainen tulo on enintään osakkaan osuus yhtymän tuloon. Näin voidaan välttää tilanne, jossa kokonaisuudessaan tappiollisen yhtymän kautta saatuun tuloon kohdistuisi verotus Suomessa. Yhtymän verovuosi-kohtainen tappiollinen tulos johtaa ulkomaisen sijoittajan saaman Suomessa veronalaisen tulon verotuksen lykkääntymiseen seuraavalle kymmenelle verovuodelle. Edellisten verovuosien veronalainen tulo verotetaan sitä mukaa kuin osakkaalle kertyy yhtymästä tuloosuutta, joka perustuu yhtymän positiiviseen elinkeinotoiminnan tulokseen.

Rahastojen rahastot

Tuloverolain 9 §:n 5 momentin yhtenä soveltamisedellytyksenä on, että rajoitetusti verovelvolliseen äänettömään yhtiömieheen voidaan soveltaa kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta.

Ulkomainen pääomasijoittaja voi tehdä sijoituksen myös rahastojen rahaston kautta. Sijoittajat ovat tyypillisesti suuria yksityisiä ja julkisia institutionaalisia sijoittajia, kuten eläkevakuuttajia tai vakuutusyhtiöitä, joille sijoitus rahastojen rahastoon on tapa yhdellä sijoituspäätöksellä hajauttaa sijoitusvarallisuutta useaan pääomarahastoon. Usein rahastojen rahastoihin sijoitetaan myös sen vuoksi, että rahastosijoittaja voi sijoittaa kerralla suurempia summia. Sijoittajalle vaihtoehto rahastojen rahastoihin tehtäviin sijoituksiin olisi se, että sijoittaja itse etsii eri maiden pääomarahastot ja sijoittaa niihin pienempiä summia.

Rahastojen rahastot perustetaan muiden rahastojen tavoin tyypillisesti sellaiseen oikeudelliseen muotoon, että niitä ei pidetä erillisinä verovelvollisina. Rahaston verotus toteutetaan osakastolla. Rahastot eivät siten itse ole verosopimuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä eikä niillä ole verotuksellista asuinvaltiota. Tällaisen rakenteen verotus perustuu siihen, että koko rakenne on verotuksellisesti läpinäkyvä (transparent) eli tulo virtaa verotettavaksi lopulliselle sijoittajalle.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöstä ei sen sanamuodon vuoksi voida soveltaa ulkomaisen rahastojen rahaston kautta sijoituksensa tekevään sijoittajaan, koska lainkohdassa säädetty poikkeus koskee ainoastaan kommandiittiyhtiön äänetöntä yhtiömiestä (KVL 67/2011, ei muutosta KHO 23.1.2013 taltio 283). Tapauksessa norjalainen osakeyhtiö A AS oli B K/S -nimisen tanskalaisen kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies 0,718 prosentin osuudella yhtiön pääomasta. B K/S oli pääomarahasto, joka oli suomalaisen pääomarahaston E Ky:n äänetön yhtiömies 23 251 575 euron suuruisella sijoituksella. Yhtiön mukaan tanskalaista kommandiittiyhtiötä ei Tanskan verotuksessa pidetty erillisenä verovelvollisena, vaan yhtiön nettotulos jaettiin verotettavaksi sen yhtiömiehille. Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisun mukaan A AS:n osuutta vastaavaan osaan suomalaisen pääomarahaston E

Ky:n tulosta ei sovelleta tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöksiä. Keskusverolautakunta perusteli päätöstään seuraavasti: ”Norjalainen A AS on sijoittanut tanskalaisen kommandiittiyhtiön kautta suomalaiseen sijoitustoimintaa harjoittavaan kommandiittiyhtiöön. Lain sanamuodon mukaan tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöstä sovelletaan suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen osuuteen kommandiittiyhtiön tulosta. Koska A AS ei ole E Ky:n äänetön yhtiömies, ei tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöksiä voida soveltaa A AS:n osuutta vastaavaan osaan E Ky:n tulosta.”

Keskusverolautakunnan päätöksessä (KVL 34/2018, ei lainvoimainen) katsottiin, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaista verokohtelua ei voitu soveltaa myöskään kotimaisessa rahastojen rahasto -rakenteessa. Tapauksessa Ruotsiin perustettavan A AB:n oli tarkoitus sijoittaa äänettömänä yhtiömiehenä suomalaiseen B Ky:öön, joka oli niin kutsuttu rahastojen rahasto eli rahasto, joka sijoitti toisiin pääomarahastoihin eli kohderahastoihin. Hakemuksen mukaan perustettavalla A AB:lla ei olisi toimintaa Suomessa eikä sille muodostuisi oman toimintansa perusteella kiinteää toimipaikkaa Suomeen. Keskusverolautakunta katsoi, että hakemuksessa esitetyn selvityksen perusteella B Ky:tä oli pidettävä tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitettuna yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittavana kommandiittiyhtiönä. Siten Ruotsiin perustettavan A AB:n osuutta vastaava osa B Ky:n tulosta oli tuloverolain 9 §:n 5 momentin nojalla veronalaista tuloa vain siltä osin kuin tulo olisi A AB:n suoraan saamana ollut veronalaista. Keskusverolautakunta totesi, että lain sanamuodon mukaan tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöstä sovellettiin suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen osuuteen kommandiittiyhtiön tulosta. Koska perustettava A AB ei hakemuksessa kuvatuissa olosuhteissa ollut kommandiittiyhtiömuotoisen kohderahaston äänetön yhtiömies, ei tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännöstä voitu soveltaa B Ky:n kautta muodostuvaan A AB:n osuutta vastaavaan osaan kohderahaston tulosta. Ennakkoratkaisusta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

1.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) määrätään perusvapauksista sekä valtioneudesta. SEUT:ssa turvattuja perusvapauksia ovat työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus, palveluiden vapaa tarjonta ja pääomien vapaa liikkuvuus. Vastaavat perusvapaudet ovat myös Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa (ETA-sopimus).

SEUT 49 artiklan mukaan rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle tai jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä, ovat kiellettyjä.

SEUT 63 artiklan pääperiaatteen mukaan kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääoman liikkeitä jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välillä, ovat kiellettyjä. SEUT:n määräys soveltuu myös muualla kuin EU-jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueen valtiossa asuviin eli niin sanottuihin kolmansissa valtioissa asuviin.

EU:n valtioneustukisäätely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtioneusta säädetään SEUT 107—109 artikloissa. Säätely on tärkeä osa Euroopan laajuisten sisämarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka vääristävät kilpailua eivätkä siten sovi sisämarkkinoille. Tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää artiklassa mainitun neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä; tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tärkein peruste mainittujen valtiontukea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on se, että toimenpiteellä saadaan aikaan poikkeus yleisen verojärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltioiden tiettyjen yritysten eduksi. Valtiontukea voi siten muodostaa esimerkiksi alempi verokanta, erityinen vähennys verotuksessa ja määrätyn tulon verovapaus.

Komissio on vuonna 2016 antanut tiedonannon SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Tiedonannossa selvennetään eri tekijöitä, jotka muodostavat valtiontuen käsitteen: yrityksen olemassaolo, toimenpiteen johtuminen valtiosta, toimenpiteen rahoittaminen valtion varoista, edun myöntäminen, toimenpiteen valikoivuus ja sen vaikutus kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Komission tiedonannossa on otettu kantaa myös sijoitustoimintaa koskevien toimenpiteiden arviointiin valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Tiedonannon mukaan sijoitusyhtiöihin, kuten yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin, olisi sovellettava asianmukaista verotustasoa, koska ne toimivat periaatteessa välittäjinä sijoittajina olevien (kolmansien) osapuolten ja sijoituksen kohteena olevien yritysten välillä. Jos sijoitusrahastoihin tai -yhtiöihin sovellettavia erityisiä verosääntöjä ei ole, se voi johtaa siihen, että sijoitusrahaston katsotaan olevan erillinen verovelvollinen ja välittäjänä toimivan yrityksen tuloista tai voitoista voidaan kantaa ylimääräistä veroa. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot yleensä pyrkivät vähentämään sijoituksiin kohdistuvia haitallisia verovaikutuksia sijoitusrahastojen tai -yhtiöiden kautta verrattuna yksittäisten sijoittajien suoriin sijoituksiin ja mahdollisuuksien mukaan varmistamaan, että erilaisiin sijoituksiin kohdistuva kokonaisverorasitus on suurin piirtein sama riippumatta sijoitusvälineestä.

Edelleen tiedonannon mukaan verotuksellisia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan yhteissijoitusrahastojen tai -yritysten verotuksen neutraalius, ei kuitenkaan pitäisi katsoa valikoiviksi, jos kyseiset toimenpiteet eivät suosi tiettyjä yhteissijoitusyrityksiä tai tiettyntyyppisiä investointeja, vaan pikemminkin vähentävät kaksinkertaista taloudellista verotusta tai poistavat sen kyseiselle verojärjestelmälle ominaisten yleisten periaatteiden mukaisesti. Tässä verotuksen neutraaliudella tarkoitetaan tiedonannon mukaan sitä, että verovelvollisia kohdellaan samalla tavalla riippumatta siitä, sijoittavatko ne varoihin, kuten valtion liikkeeseen laskemiin arvopapereihin ja osakeyhtiöiden osakkeisiin, suoraan vai välillisesti sijoitusrahastojen kautta. Näin ollen yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin sovellettavaa verojärjestelmää, joka noudattaa verotuksellista läpinäkyvyyttä välittäjänä toimivan yrityksen tasolla, voidaan perustella kyseisen verojärjestelmän periaatteilla, jos taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen estäminen on kyseiselle verojärjestelmälle ominainen periaate. Sitä vastoin valikoivaksi olisi katsottava edullinen verokohtelu, joka rajoittuu tarkasti määriteltyihin ja tietyt erityisedellytykset täyttävään sijoitusvälineisiin muiden sellaisten sijoitusvälineiden vahingoksi, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Näin on esimerkiksi silloin, kun verosäännöissä määrätään kansallisten riskirahastojen, sosiaalisesti vastuullisten sijoitusrahastojen tai pitkäaikaissijoitusrahastojen suotuisasta kohtelusta, mutta niissä ei oteta huomioon EU:n tasolla yhdenmukaistettuja eurooppalaisia riskisijoitusrahastoja (EuVECA), eurooppalaisia yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneita rahastoja (EuSEF) tai eurooppalaisia pitkäaikaissijoitusrahastoja (ELTIF).

Tiedonannon mukaan veroneutraalius ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseiset sijoitusvälineet olisi vapautettava kokonaan kaikista veroista tai että rahastonhoitajat olisi vapautettava verosta, jota kannetaan palkkioista, joita ne perivät kohde-etuutena olevien, rahastojen sijoittamien varojen hallinnoinnista. Se ei myöskään oikeuta kyseisissä verojärjestelmissä yhteissijoituksen suopeampaan verokohteluun verrattuna yksittäiseen sijoitukseen. Tällaisissa tapauksissa verojärjestelmä olisi suhteeton ja ylittäisi sen, mikä on tarpeen kaksinkertaisen verotuksen estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja sen vuoksi se olisi valikoiva toimenpide.

1.3 Rahastorakenteiden verokohtelusta eräissä valtioissa

Pääomasijoitustoimintaa voidaan harjoittaa eri valtioissa lukuisissa erilaisissa oikeudellisissa muodoissa. Toiminnan verokohtelu on yleensä riippuvainen valitun rahastorakenteen muodosta. Tyypillisesti pääomarahastosijoittamisessa pyritään yhdenkertaiseen verotukseen ja siihen, että myöskään ulkomaisen sijoittajan verorasitus ei ylittäisi vastaavasta suoraan tehdystä sijoituksesta koituvaa verorasitusta. Sama tavoite liittyy myös rahastojen rahastojen kautta tehtyihin sijoituksiin.

Kansainvälisesti tavanomaisin pääomarahaston oikeudellinen muoto on limited partnership, joka vastaa pitkälti suomalaista kommandiittiyhtiötä, ja jossa rahaston hallinnoinnista vastuussa oleva yhtiö toimii vastuunalaisena yhtiömiehenä (general partner) ja sijoittajat äänettöminä yhtiömiehinä (limited partners). Limited partnership -muotoisia rahastoja pidetään yleensä verotuksellisesti läpinäkyvinä yksikköinä. Näin rahaston kautta saadun tulon verotus tapahtuu pääsääntöisesti yksinomaan yhtiömiesten tasolla. Suomalaista kommandiittiyhtiötä vastaavia yksiköitä käytetään pääomasijoitustoiminnassa esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Saksassa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa. Näissä valtioissa on veroviranomaisten antamia tulkintakannanottoja tai oikeuskäytäntöä siitä, että ulkomaiselle osakkaalle ei synny kiinteää toimipaikkaa ja siten vastaavaa suoraa sijoitusta laajempaa verovelvollisuutta. Tulkintakannanotot sisältävät usein tiettyjä vaatimuksia, joiden on täyttyvä, jotta kiinteää toimipaikkaa ei syntyisi. Nimenomaisesti rahastojen rahastoja koskevaa ulkomaista tulkinta- tai verotuskäytäntöä ei ole julkisesti saatavilla.

Joissain valtioissa, kuten Alankomaissa, kommandiittiyhtiömuotoiseen rahastoon tehty sijoitus voi muodostaa ulkomaiselle äänettömälle yhtiömiehelle kiinteän toimipaikan, mutta tuloon ei välttämättä kohdistu veroa. Alankomaissa kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston kautta tehty sijoitus aiheuttaa veroilmoitusvelvollisuuden, mutta Alankomaiden verolainsäädännön mukaan ulkomaiset yhteisömuotoiset sijoittajat ovat pääsääntöisesti vapautettuja osinko- ja luovutusvoittoverotuksesta.

Erityinen laintasoinen säännös siitä, ettei ulkomaiselle sijoittajalle muodostu kiinteää toimipaikkaa, on poikkeuksellinen. Edellä mainituista valtioista ainoastaan Tanskassa on tällaista sääntelyä vuodelta 2018. Tanskassa pääomarahastot ovat yleensä kommandiittiyhtiöitä, joita pidetään verotuksellisesti läpinäkyvinä sekä kotimaisten että ulkomaisten sijoittajien osalta. Kommandiittiyhtiön kautta tehtyä sijoitusta kohdeyhtiöön kohdellaan verotuksellisesti samalla tavalla kuin vastaavaa suoraa sijoitusta. Tanskassa on oikeuskäytäntöä siitä, ettei ulkomaiselle sijoittajalle synny kiinteää toimipaikkaa, mikäli Tanskan lain mukaan perustetun pääomarahaston toiminta käsittää vain passiivista sijoitustoimintaa, jota ei voida pitää aktiivisena liiketoiminnan harjoittamisena. Tilanteisiin on kuitenkin liittynyt tulkinnanvaraisuutta ja tietyissä tilanteissa kiinteän toimipaikan on voitu katsoa muodostuneen. Osittain edellä mainitun epätietoisuuden takia Tanskassa säädettiin kiinteää toimipaikkaa koskeva verolainsäädännön muutos kesäkuussa 2018. Taustalla vaikuttivat myös OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) tuloa ja varallisuutta koskevan malliverosopimuksen kiinteää toimipaikkaa koskevan 5 artiklan muutokset. Lain tarkoituksena oli oikeustilan selventämisen lisäksi varmistaa

sijoitusympäristön kannustavuus ulkomaisille sijoittajille. Säännöksen mukaan toiminta, joka käsittää sijoituksia osakkeisiin, saamisiin ja rahoitusvälineisiin, ei johda kiinteän toimipaikan muodostumiseen seuraavan kahden edellytyksen täytyessä: sijoittaja ei harjoita elinkeinotoimintaa (trading) sijoituskohteilla, eivätkä sijoittaja tai häneen etuyhteydessä olevat yhtiöt harjoita Tanskassa liiketoimintaa, joka on yhteydessä pääomarahaston sijoitustoimintaan. Toimipaikan syntymistä on lain esitöiden mukaan tarkasteltava aina sijoittajakohtaisesti.

Monissa valtioissa, kuten Belgiassa ja Luxemburgissa, pääomasijoitustoimintaa harjoitetaan myös suomalaista sijoitusrahastoa vastaavissa oikeudellisissa muodoissa tai erityisissä säännellyissä sijoitusyhtiöissä. Tällöin sijoitusrahastoja ja sijoitusyhtiöitä pidetään yleensä itsenäisinä verovelvollisina toisin kuin yhtiöitä. Sijoitusrahastotyyppinen pääomarahasto voi olla myös verotuksellisesti läpinäkyvä. Ulkomaiselle sijoittajalle ei yleensä synny myöskään kiinteän toimipaikan ongelmaa tällaisessa rakenteessa.

Ruotsissa pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön rajoitetusti verovelvolliselle äänettömälle yhtiömiehelle on katsottu syntyvän kiinteä toimipaikka Ruotsiin. Ruotsalaiset pääomarahastot on pääsääntöisesti perustettu Ruotsin ulkopuolelle, erityisesti Jerseylle sekä Luxemburgiin ja Isoon-Britanniaan. Käsitteellä ruotsalainen rahasto tarkoitetaan tällöin sitä, että rahaston hallinnointiyhtiö tai niin sanottu rahastomanageri sijaitsee Ruotsissa. Siltä osin kuin pääomarahastorakenteissa käytetään Ruotsin lainsäädännön mukaan perustettuja rahastoja, ne ovat yleensä juridiselta muodoltaan osakeyhtiöitä (aktiebolag), jolloin kiinteän toimipaikan ongelmaa ei synny, koska osakeyhtiötä pidetään itsenäisenä verovelvollisena. Pelkkä osakeomistus tällaisessa yhtiössä ei johda siihen, että ulkomaiselle sijoittajalle muodostuisi kiinteä toimipaikka Ruotsiin. Yhtiömuoto soveltuu pääomasijoitustoiminnan harjoittamiseen, sillä verovapaussäännösten mukaan ruotsalaisen osakeyhtiön listaamattomista yhtiöistä saamat osingot ja luovutusvoitot ovat yleensä verovapaita.

1.4 Nykytilan arviointi

Tuloverolain 9 §:n 5 momentin soveltaminen käytännössä

Tuloverolain 9 §:n 5 momenttia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 64/2005 vp) arvioitiin, että suomalaisissa pääomarahastoissa oli vain vähän ulkomaista pääomaa ja kommandiittiyhtiön ulkomaisen yhtiömiehen epäedullista verokohtelua voitiin pitää tähän keskeisenä syynä. Suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen rahaston kautta tehtyjen pääomasijoitusten asettamista verotuksellisesti selvästi huonompaan asemaan kuin suoraan tehdyt sijoitukset tai vastaavien ulkomaisten pääomarahastojen kautta tehdyt sijoitukset ei pidetty tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksessä HE 64/2005 vp arvioitiin, että muutoksella olisi todennäköisesti positiivinen vaikutus suomalaisten yritysten mahdollisuuksiin saada ulkomaisia pääomasijoituksia. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 17/2005 vp todettiin, että lainmuutos on omiaan parantamaan pääomarahastotoimialan kehitysmahdollisuuksia Suomessa.

Verohallinnon tietojen mukaan tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitettuja pääomasijoitustoimintaa harjoittavia kommandiittiyhtiöitä oli 632 vuonna 2015 ja 554 vuonna 2016. Näistä rajoitetusti verovelvollisia äänettömiä yhtiömiehiä oli 110 kommandiittiyhtiöllä (17,4 prosenttia kaikista kommandiittiyhtiöistä) vuonna 2015 ja 52 kommandiittiyhtiöllä (9,4 prosenttia kaikista kommandiittiyhtiöistä) vuonna 2016. Vuonna 2015 kommandiittiyhtiöiden rajoitetusti verovelvollisia äänettömiä yhtiömiehiä oli 497, joista yhteisöjä oli 39,2 prosenttia, ja 321 vuonna 2016, joista yhteisöjä oli 61 prosenttia. Rajoitetusti verovelvollisia äänettömiä yhtiömiehiä, joille jaettavaa tulo-osuutta on muodostunut, oli 141 vuonna 2015 ja 73 vuonna 2016. Kyseisiin tapauk-

siin on sovellettu tuloverolain 9 §:n 5 momenttia eli jaettavaa tulo-osuutta ei ole verotettu rajoitetusti verovelvollisella yhtiömiehellä, sillä tulo olisi ollut verovapaata myös suoraan saatuna. Maksajien Verohallinnolle antamien vuosi-ilmoitustietojen perusteella rajoitetusti verovelvollisille äänettömille yhtiömiehille ei ole jaettu tuloa osinkotulona vuonna 2015. Vuonna 2016 tuloa osinkotulona saaneita rajoitetusti verovelvollisia äänettämiä yhtiömiehiä oli viisi. Osinkotulojen merkitys pääomarahastorakenteissa on vähäinen ja suurin osa tulovirrasta muodostuu luovutusvoitoista, jotka ovat verovapaita.

Säännöksen soveltamisedellytysten täyttymistä voidaan valvoa pyytämällä esimerkiksi kommandiittiyhtiön vastuunalaiselta yhtiömiehellä eli hallinnointiyhtiöltä tai rajoitetusti verovelvolliselta äänettömältä yhtiömiehellä selvitys yhtiösopimuksesta sekä verosopimuksen soveltumisesta. Käytännössä soveltamisedellytyksen täytyminen tarkastetaan vuosittain tuloverovalvonnan yhteydessä, kun osakkaan saama yhtymätulo-osuus jätetään verottamatta. Osinkojen osalta kommandiittiyhtiömuotoinen pääomarahasto vastaa veron perimisestä ja vuosi-ilmoituksen antamisesta.

Pääomasijoittajat ry:n mukaan toimiala ja neuvonantajat ovat kokeneet, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännös on selvästi avannut keskustelumahdollisuuksia ulkomaisten sijoittajien kanssa aiempaa paremmin. Muutosta on pidetty erittäin tärkeänä markkinoiden kehityksen kannalta. Toimialalla on pidetty tärkeänä, että ulkomaisilla sijoittajilla ei ole verotuksellisia esteitä sijoittaa suomalaisiin pääomarahastoihin, jolloin ulkomaisten sijoittajien kanssa käytävät keskustelut ovat ylipäättänsä mahdollisia.

Ulkomaisten sijoittajien halukkuuteen sijoittaa suomalaisiin pääomarahastoihin vaikuttavat myös verotuksen ulkopuoliset syyt. Edellä esitettyjen Verohallinnon tietojen ja toimialan kokemusten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin mahdollistamalla verokohtelulla on käytännössä ollut myönteistä vaikutusta ulkomaisilta sijoittajilta suomalaisiin pääomarahastoihin tehtävässä varainkeruussa.

Rahastojen rahastoihin liittyvät ongelmat

Valtiovarainministeriö asetti 2 kesäkuuta 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää eri sijoitusmuotojen ja kertamaksullisen eläkkeen verokohtelua (Eri sijoitusmuotojen verokohtelu, Työryhmäraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018). Toimeksiantoon kuului myös kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen verokohtelun arviointi. Työryhmä arvioi eri sijoitusmuotojen nykyisen verokohtelun toimivuutta, ajantasaisuutta ja kannustavuutta sekä eri sijoitusmuotojen verokohtelun neutraalisuutta. Työryhmä katsoi, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin tavoite ei toteudu ulkomaisissa rahastojen rahasto -rakenteissa, joten säännöksen muuttamiselle olisi löydettävissä perusteita. Työryhmäraportin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden vahvistama sanamuodon mukainen tulkinta hankaloittaa käytännössä rahastojen rahasto -rakenteiden sijoitustoimintaa.

Rahastojen rahastot ovat kansainvälisesti merkittäviä sijoittajia ja pääomarahastojen kansainvälisessä varainhankinnassa rahastojen rahastojen merkitys on kasvanut. Pääomasijoittajat ry:n mukaan toimialalla on koettu, että kansainvälistä varainkeruuta ei voida nykytilanteessa hoitaa Suomessa tehokkaasti ja lainsäädännön epävarmuus saattaa jopa ohjata pääomarahaston sijaintivaltion valintaa.

Komission 10 huhtikuuta 2018 julkistama Pan-European Venture Capital Funds-of-Funds -ohjelma (VentureEU-hanke) on lisännyt rahastojen rahastoja koskevaan sijoitustoimintaan liittyvän kysymyksenasettelun merkitystä. Komissio ja Euroopan Investointirahasto ovat valinneet

ohjelmaan kuusi rahastojen rahastoa, jotka saavat EU:n tukea sijoittamiseen Euroopan riskipääomamarkkinoilla. Rahastojen rahastot saavat EU:n rahoitusta noin 410 miljoonaa euroa ja niiden tavoitteena on kerätä jopa 2,1 miljardia euroa julkisia ja yksityisiä sijoituksia. Komission tiedotteen mukaan tämän odotetaan puolestaan saavan aikaan arviolta 6,5 miljardin euron arvosta uusia sijoituksia innovatiivisiin startup- ja scaleup-yrityksiin eri puolilla EU:ta. Tiedossa ei ole, minkälaisessa juridisessa rakenteessa nämä rahastojen rahastot tulevat olemaan ja missä suhteessa kyseessä olevat rahastot olisivat tuloverolain 9 §:n 5 momentin säännökseen. On mahdollista, että rahastot olisivat limited partnership -muotoisia, jolloin säännöstä ei voitaisi soveltaa niihin tai niiden sijoittajiin.

Oikeuskäytännön johdosta tuloverolain 9 §:n 5 momentti ei sovellu ulkomaisiin rahastojen rahasto -rakenteisiin. Tuore keskusverolautakunnan käytäntö osoittaa, että vastaava verotuksellinen este muodostuu myös kotimaisissa rahastojen rahasto -rakenteissa. Näiden verotuksellisten esteiden poistamista voidaan pitää perusteltuna.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen veropoliittisen linjauksen mukaan verotuksen kärkitavoitteisiin vaalikaudella kuuluu se, että verotus kannustaa tekemään työtä, yrittämään, työllistämään, ottamaan riskiä, omistamaan, investoimaan ja sijoittamaan Suomessa. Hallitusohjelman mukaan yritysten rahoituksen, oman pääoman ja riskinottokyvyn vahvistamiseksi hallitus tekee toimia, jotka vaikuttavat aloittavien yritysten, nopean kasvun yritysten ja sukupolvenvaihdosta tekevien yritysten tarpeisiin.

Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportti oli lausuntokierroksella kesällä 2018. Useissa lausunnoissa kannatettiin toimenpiteitä kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan hankkeita, jotka tukevat rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja kilpailukykyä, sekä siten yritysrahoitusmarkkinoiden kehittymistä, voidaan pitää elinkeinopoliittisesti kannatettavina. Esteiden ja rajoitusten poistaminen yksityiseltä pääoman sijoittamiselta olisi valtion näkökulmasta halvin tapa lisätä yritysten kasvurahoitusta ja samalla edistää pääomasijoitusmarkkinan kehittymistä. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan olisi tärkeää poistaa verotukselliset esteet ulkomaisilta rahastojen rahastoilta.

Myös useissa muissa lausunnoissa pidettiin positiivisena sitä, että ulkomaisten epäsuorien rahastojen sijoittajat voisivat sijoittaa veroneutraalisti kotimaisiin kommandiittiyhtiömuotoisiin pääomarahastoihin ja kokisivat suomalaiset kommandiittiyhtiömuotoiset pääomarahastot houkuttelevina vaihtoehtoina. Lausunnoissa tuotiin esiin, että nykyinen sääntely heikentää Suomen kilpailukykyä ja vaikeuttaa muun muassa suomalaisten yritysten rahoituksen saantia, sillä ulkomaisen pääomarahaston sijoitusta suomalaiseen kommandiittiyhtiömuotoiseen pääomarahastoon voidaan pitää verotuksellisesti epämielekkäänä, mikä heijastuu kielteisesti myös sijoitus-
halukkuuteen.

Esityksen tavoitteena on saattaa ulkomaisen pääomasijoittajan rahastojen rahaston ja edelleen suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston kautta tekemä sijoitus suomalaiseen kohdeyritykseen verotuksellisesti samaan asemaan kuin suoraan suomalaiseen kohdeyritykseen tehty sijoitus. Tavoitteena on mahdollistaa tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukainen verokohtelu myös verotuksellisesti läpinäkyvien rakenteiden läpi. Muutoksella pyritään poistamaan ulkomaisten pääomien saantiin liittyviä verotuksellisia esteitä ja lisäämään alan kilpailukykyä.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Mallin valinta

Hallituksen esityksessä HE 64/2005 vp arvioitiin eri toteuttamisvaihtoehtoina rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen tulo-osuuden vapauttamista kokonaisuudessaan tai vain tiettyihin tulotyypeihin rajattuna sekä sen säätämistä, että kansallisessa verolainsäädännössä katsottaisiin, ettei rajoitetusti verovelvolliselle synny kiinteää toimipaikkaa pelkästään sillä perusteella, että hän toimii äänettömänä yhtiömiehenä pääomasijoitustoimintaa harjoittavassa kommandiittiyhtiössä. Tiettyihin tulotyypeihin pohjautuvaa ratkaisua pidettiin perusteltuna muun muassa neutraalisuussyistä sekä Suomen verotusvallan turvaamisen ja verotuksen ennustettavuuden näkökulmasta. Tätä ratkaisua voidaan edelleen pitää perusteltuna. Näin ollen esityksessä ei ehdoteta muutoksia säännöksen perusrakenteeseen. Jäljempänä tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaisesta verotuksesta käytetään nimitystä tulotyyppikohtainen verokohtelu, vaikka myös tulo-osuuden määrällä on edellä kuvatun mukaisesti merkitystä säännöksen soveltamisessa.

Ulkomaisissa rakenteissa rahastojen rahastoja koskeva muutos voitaisiin periaatteessa toteuttaa osittain siten, että tuloverolain 9 §:n 5 momenttiin sisältyvästä verosopimuksen soveltumista koskevasta edellytyksestä luovuttaisiin. Käytännössä rajauksen poistamisessa olisi kyse siitä, että ei-verosopimusmaassa asuva sijoittaja voisi hyödyntää tulotyyppikohtaisen verotukseen perustuvaa erityissäännöstä vastaavasti kuin verosopimusmaassa asuva sijoittaja eli sijoitus suomalaisen pääomarahaston kautta asetettaisiin verotuksessa samaan asemaan kuin tällaisen sijoittajan suora sijoitus suomalaiseen kohdeyhtiöön. Tulotyyppikohtainen verokohtelu voisi siten tulla sovellettavaksi laajemmin kuin nykyisin. Kyseessä olisi laajempi muutos, joka ei rajoittuisi ainoastaan rahastojen rahastoihin, vaan koskisi myös kaikkia muita rajoitetusti verovelvollisia sijoittajia maailmanlaajuisesti.

Verosopimuksen soveltumisedellytyksen poistaminen ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa kokonaisuudessaan, sillä oikeuskäytännössä termiä äänetön yhtiömies on tulkittu suppeasti. Säännöksen sanamuotoa olisi siten täsmennettävä myös muutoin kuin verosopimusrajaus poistamalla, jotta esimerkiksi osingon lähdeverotuksessa olisi mahdollista soveltaa verosopimuksen säännöksiä Suomen ja verotuksellisesti läpinäkyvän rahastojen rahaston osakkaan välillä. Verosopimuksen soveltumista koskevasta edellytyksestä luopuminen ei poistaisi myöskään kotimaisiin rahastojen rahasto -rakenteisiin liittyvää ongelmaa, joka käy ilmi edellä kuvatusta keskusverolautakunnan käytännöstä.

Hallituksen esityksessä HE 64/2005 vp nykyisen säännöksen verosopimuksen soveltumisedellytystä perusteltiin erityisesti kansainväliseen verovalvontaan liittyvillä näkökohdilla. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä katsoi, että nykyiseen säännökseen sisältyvä niin sanottua lopullista sijoittajaa, eli rahastojen rahaston osakasta, koskeva verosopimuksen soveltumisedellytys olisi edelleen perusteltu. Työryhmän mukaan verosopimusrajausten voidaan katsoa liittyvän muun muassa siihen, että valtiot voivat verosopimuksilla sopia verotusvallan jaosta joko siten, että verotusvalta annetaan yksinomaan jommallekummalle valtiolle tai siten, että verotusvalta on jaettu. Kun valtio luopuu verotusoikeudestaan toisen valtion hyväksi verosopimusmääräyksellä, oletuksena yleensä on, että vastaava tulo sisältyy veronalaiseen tuloon toisessa valtiossa. Kun Suomi tuloverolain 9 §:n 5 momentin poikkeussäännöksellä luopuu oikeudestaan verottaa ulkomaisen äänettömän yhtiömiehen tulo-osuutta tietyiltä osilta, voidaan verosopimusrajausta työryhmän mukaan pitää perusteltuna. Näin ollen työryhmä ei pitänyt perusteltuna vaihtoehtona sitä ratkaisua, että tuloverolain 9 §:n 5 momenttiin sisältyvä verosopimuksen soveltumista koskeva edellytys poistettaisiin kokonaan.

Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän mukaan niin sanotussa malliesimerkitilanteessa, jossa olisi yksi ulkomainen rahastojen rahasto, joka selkeästi katsottaisiin verotuksellisesti läpinäkyväksi kaikkien valtioiden näkökulmasta ja jolla olisi yksi verosopimusetuihin oikeutettu lopullinen sijoittaja, tuloverolain 9 §:n 5 momentin periaatteiden soveltaminen voisi olla mahdollista, mikäli säännöksen sanamuotoa muutettaisiin. Sekä ulkomaisia että kotimaisia rahastojen rahastoja koskeva kysymys on siten mahdollista ratkaista niin, että lopullista sijoittajaa koskeva verosopimuksen soveltumisedellytys edelleen säilytetään. Edellä esitetyin perustein esityksessä ei ehdoteta, että verosopimusedellytys poistettaisiin.

Rahastojen rahaston verotuksellinen läpinäkyvyys

Esityksessä ehdotetaan, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin tulotyyppikohtaista verokohtelua voitaisiin soveltaa rajoitetusti verovelvolliseen myös silloin, kun sijoitus on tehty verotuksellisesti läpinäkyvän rakenteen, kuten rahastojen rahaston, kautta.

Suomessa ei ole erityisiä säännöksiä siitä, kuinka ulkomaisten yksiköiden verotuksellinen asema määritellään sisäisessä lainsäädännössä. Suomen solmimissa verosopimuksissa ei myöskään yleensä ole sääntelyä verotuksellisesti läpinäkyvistä yksiköistä. Partnership-muotoisten yksiköiden osalta asiaa on käsitelty OECD:n vuonna 1999 julkaisemassa raportissa (The Application of the OECD Model Tax Convention to Partnerships), jonka osia on otettu mukaan myös OECD:n malliverosopimuksen kommentaariin. Kommentaarin mukaan lähdevaltion tulisi soveltaa yhtymän osakkaiden asuinvaltion verosopimusta, jos yhtymä on osakkaiden asuinvaltion näkökulmasta verotuksellisesti läpinäkyvä eli osakkaita verotetaan kyseessä olevassa valtiossa osuudestaan yhtymän tuloon. Oikeuskäytännössä vastaavaa periaatetta on sovellettu esimerkiksi tapauksessa KVL 195/1997, jossa oli kyse tilanteesta, jossa Japanissa asuvaksi katsotun yhtiön Suomesta saamaan osinkotuloon voitiin soveltaa Suomen ja Japanin välillä tehdyn verosopimuksen määräyksiä, vaikka yhtiö oli tehnyt sijoituksen Yhdysvalloissa kotipaikan omaavaan limited partnership -muotoisen henkilöyhtiön kautta.

Pääomasijoitustoimintaa voidaan harjoittaa eri valtioissa erilaisissa oikeudellisissa muodoissa, ja myös ulkomaisten rahastojen rahastojen oikeudelliset muodot ovat moninaisia. Kunkin oikeudellisen muodon verotuksellinen tapauskohtainen arviointi. Rakenteiden moninaisuudesta johtuen ei olisi mahdollista eikä tarkoituksenmukaista laatia tarkkaa sääntelyä siitä, kuinka ulkomaisen yksikön verotuksellisen asema määritellään, vaan se perustuisi tapauskohtaiseen arviointiin, kuten nykyisin.

Esityksessä ehdotetaan, että tuloverolakiin lisättäisiin nimenomainen maininta siitä, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaista verokohtelua voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa rajoitetusti verovelvollinen on tehnyt sijoituksen verotuksellisesti läpinäkyvän rakenteen kautta. Tämä edellyttää, että säännöksessä nimenomaisesti mainitaan verotuksellisesti läpinäkyvä rakenne. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä totesi raportissaan tältä osin, että voitaisiin esimerkiksi edellyttää, että rahastojen rahasto on ”kommandiittiyhtiötä vastaava ulkomainen yksikkö”. Näin säännöstä sovellettaisiin ainoastaan verotuksellisesti läpinäkyviin rahastoihin. Käytännössä tällainen muotoilu tarkoittaisi, että ulkomaisen yksikön olisi oltava yhtymä, sillä suomalainen kommandiittiyhtiö on verotuksessa yhtymä.

Kun otetaan huomioon, että muihin oikeudellisiin muotoihin kuin yhtymiin liittyy myös mahdollisesti haastavia tulkintaongelmia, esityksessä ehdotetaan, että säännös rajataan koskemaan vain ulkomaisia yhtymämuotoisia rakenteita. Ehdotus johtaa siihen, että säännöstä ei voitaisi soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomainen rahastojen rahasto on Luxemburgin lainsäädännön mukainen sopimusperusteinen FCP-rahasto (fond communs de placement). Ratkaisu

olisi kuitenkin johdonmukainen myös sen takia, että yksinomaan kotimaisessa rakenteessa rahastojen rahasto olisi käytännössä kommandiittiyhtiömuotoinen.

Verotuksellisesti läpinäkyvien rakenteiden määrä

Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportissa tarkasteltiin, olisiko riittävä, että poikkeuksen soveltaminen rajattaisiin ainoastaan ulkomaisen rahastojen rahaston ensimmäiselle äänettömälle yhtiömiehelle. Tällöin useampien rahastojen ketjutukset eivät olisi mahdollisia. Työryhmä katsoi, että rajausta vain yhteen rahastojen rahastoon voisi olla perusteltua säännöksen yksinkertaisuuden vuoksi.

Suuret kansainväliset sijoittajat saattavat käyttää sijoituksissaan moniportaista rakennetta esimerkiksi erilaisten syöttörahastojen (feeder funds) kautta, jolloin lopullisen sijoittajan ja suomalaisen pääomarahaston välissä voi olla useampi kuin yksi rahasto. Ehdotetun sääntelyn rajaaminen nimenomaisesti vain yhteen rahastojen rahastoon estäisi tällaisten sijoittajien mahdollisuudet hyödyntää säännöstä. Kun otetaan huomioon, että ehdotetun sääntelyn tavoitteena olisi helpottaa ulkomaisten pääomien saantia, tällaista rajausta voitaisiin pitää epätarkoituksenmukaisena. Esityksessä ei näin ollen ehdoteta rajoituksia verotuksellisesti läpinäkyvien rakenteiden määrälle.

Pääomasijoitustoiminnan ja vaihtoehtorahaston käsitteet

Tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaan suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen rahaston toiminnan on oltava yksinomaan ja tosiasiallisesti pääomasijoitustoimintaa. Pääomasijoitustoiminnan käsite kommandiittiyhtiömuotoisissa pääomarahastorakenteissa on edellä jaksossa 1.1 mainitulla tavalla muokkautunut oikeuskäytännössä. Nykyiseen säännökseen sisältyvää pääomasijoitustoiminnan harjoittamista koskevaa edellytystä voidaan pitää perusteltuna säännöksen soveltamisalan kohdentamisen takia, sillä se erottaa pääomarahaston tekemät sijoitukset muusta liiketoiminnan harjoittamisesta.

Tuloverolain 9 §:n 5 momentin säätämishetkellä pääomasijoitustoimiala ei ollut säänneltyä. Edellä jaksossa 1.1. todetun mukaisesti vuodesta 2014 on sovellettu lakia vaihtoehtorahastojen hoitajista ja tämä sääntelykehikko olisi perusteltua ottaa huomioon säännöksen soveltamisalan muutoksen yhteydessä.

Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista edellyttää vaihtoehtorahastojen hoitajan joko hakevan toimilupaa tai rekisteröityvän Finanssivalvonnan ylläpitämään julkiseen rekisteriin. Kommandiittiyhtiömuotoisten rahastojen osalta vaihtoehtorahastojen hoitaja on yleensä kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies tai sen emoyhtiö. Vaihtoehtorahastojen hoitajan toimintaan liittyy muun muassa raportointia sekä rahaston markkinointia koskevaa sääntelyä. Rahaston markkinointia ei esimerkiksi saa aloittaa ennen kuin Finanssivalvonta on käsitellyt rahaston markkinointia koskevan ilmoituksen. Vaihtoehtorahastojen hoitajaa koskevat laissa määritellyt tiedonantovelvollisuudet ja ei-ammattimaisille asiakkaille kohdistettavaa markkinointia koskevat tiukemmat edellytykset. Ei-ammattimaisille sijoittajille markkinoitaessa rahastosta on laadittava myös niin sanottu avaintietoesite.

Käytännössä suurin osa pääomasijoitustoimintaa harjoittavista kommandiittiyhtiömuotoisista rahastoista on myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettuja vaihtoehtorahastoja. On kuitenkin mahdollista, että nykyistä tuloverolain 9 §:n 5 momentin sääntelyä on sovellettu tulo-osuuksiin sellaisista pääomasijoitustoimintaa harjoittavista kommandiittiyhtiöistä, joiden hoidosta ei vastaa toimiluvallinen tai rekisteröitynyt vaihtoehtorahastojen hoitaja.

Tällaiset kommandiittiyhtiöt eivät siten olisi ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettuja vaihtoehtorahastoja ja muutos voisi kiristää niiden rajoitetusti verovelvollisten äänettömien yhtiömiesten verotusta. Mikäli olemassa olevat rakenteet rajattaisiin kokonaan vaihtoehtorahastovaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle, tällaiset rakenteet voisivat olla voimassa hyvin pitkään. Pääomarahastoille on kuitenkin tyypillistä, että niiden toiminta-aika on rajoitettu. Tähän nähden myös siirtymäsäännöksen arvioidaan olevan riittävä, sillä siirtymäajan kuluessa olemassa olevien rakenteiden toimikaudet saattaisivat loppua tai rakenteet voitaisiin tarvittaessa sopeuttaa lain vaatimuksiin. Rahastojen tyypillisen toimikauden pituus huomioon ottaen riittäväksi siirtymäajaksi arvioidaan viisi vuotta.

Suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen rahaston määritelmä olisi jatkossa edellä kuvatulla tavalla tarkkarajainen. Oman kysymyksensä muodostaa rahaston sijoittajalle eli rahastojen rahastolle mahdollisesti asetettavat toimintaa tai sijoitusstrategiaa koskevat edellytykset. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportissa todettiin, että mikäli ulkomaisen rahastojen rahaston tulisi harjoittaa pääomasijoitustoimintaa lainkohdassa ja oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla, tällaisesta vaatimuksesta voisi aiheutua käytännön soveltamisongelmia. Rahastojen rahasto -tasolla ei arvioida olevan tarvetta vastaavaan toimintaa koskevaan rajaukseen.

Edellä mainituin perustein esityksessä ehdotetaan, että kommandiittiyhtiömuotoisen pääomarahaston olisi oltava vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettu vaihtoehtorahasto. Säännöksessä ei asetettaisi sijoittajana olevan rahastojen rahaston toimintaa tai sijoitusstrategiaa koskevia edellytyksiä.

Rahastojen rahaston maantieteellinen sijainti

Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä käsitteli kysymystä siitä, rajataanko suomalaisessa kommandiittiyhtiömuotoisessa pääomarahastossa sijoittajana olevan rahaston, eli rahastojen rahaston, sijaintipaikkaa maantieteellisesti jollakin tavalla. Työryhmäraportissa todettiin, että kyse olisi verosopimuksen soveltumista koskevasta edellytyksestä ainoastaan maantieteellisen ulottuvuuden kannalta, sillä rahastojen rahastoilla ei tyypillisesti ole verotuksellista asuinvaltiota ja niitä pidetään verotuksellisesti läpinäkyvinä.

Kansainvälisiä rahastojen rahastoja voidaan perustaa usean eri valtion tai lainkäyttöalueen lain-säädännön mukaan. Euroopassa rahastojen rahastoja perustetaan esimerkiksi Luxemburgiin tai Kanaalisaarille, kun taas esimerkiksi yhdysvaltalaiset sijoittajat käyttävät usein Caymansaarille perustettuja rahastoja.

Suomella on lähes 80 valtion kanssa voimassa oleva laaja verosopimus, jossa allokoidaan tulon verotusoikeus asuinvaltion ja lähdevaltion välillä ja sovitaan, kumpi poistaa mahdollisen kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen. Lisäksi ne mahdollistavat muun ohessa verotusta koskevien tietojen vaihtamisen ja eräissä sopimuksissa on myös säännökset verojen perinnästä. Suomella on yli 40 lainkäyttöalueen kanssa tietojenvaihtosopimukset, jotka mahdollistavat pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon. Lisäksi eräiden näiden lainkäyttöalueiden kanssa on tehty kapea-alaisia tiettyjä asioita koskevia verosopimuksia. EU-jäsenvaltioiden välillä on voimassa virka-apudirektiivi (2011/16/EU) ja lisäksi Suomi saa virka-apua Euroopan neuvoston ja OECD:n laatiman veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskevan yleissopimuksen (SopS 21/1995) nojalla. Yleissopimuksen on allekirjoittanut lähes 120 lainkäyttöaluetta.

Verovalvonnan näkökulmasta ei voida katsoa olevan perusteltua soveltaa ehdotettua sääntelyä ilman minkäänlaista kansainvälistä sopimuskehystä. Mikäli ehdotetun säännöksen soveltamis-

ala rajattaisiin sellaisiin ulkomaisiin rahastojen rahastoihin, jotka on perustettu sellaisella lainkäyttöalueella, jonka kanssa Suomella on tietojenvaihtosopimus, soveltamisalan piiriin tulisi hyvin suuri määrä valtioita ja lainkäyttöalueita. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä katsoi, että rajausta verosopimusvaltioissa perustettuihin rahastoihin voisi olla riittävä, sillä oikeuskäytännön valossa markkinoilla on erityisesti EU-valtioihin perustettuja rahastojen rahastoja. Verosopimusrajaus saattaisi toisaalta johtaa siihen, että jotkut kansainväliset sijoittajat esimerkiksi Yhdysvalloista eivät kuuluisi säännöksen soveltamisalaan, mikäli rahastojen rahasto, jossa ne ovat sijoittajina, sijaitsisi sellaisella alueella, jonka kanssa Suomella ei ole voimassa olevaa verosopimusta.

Rahastojen rahaston maantieteellisen sijainnin rajaaminen verosopimusvaltioissa perustettuihin rahastoihin olisi aiheellista säännöksen johdonmukaisuuden vuoksi, sillä esityksessä ehdotetaan, että myös lopullisen sijoittajan tulisi sijaita verosopimusvaltiossa. Verosopimuksissa sovitetaan verotietojenvaihdosta, joten verosopimusrajaus maantieteellisenä edellytyksenä mahdollistaisi myös verotietojenvaihdon. Näin ollen esityksessä ehdotetaan, että yhtymälle asetettaisiin verosopimusvaltioihin rajautuva maantieteellinen sijaintiedellytys.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Rahastojen rahastojen kautta tehdyt sijoitukset

Esityksessä ehdotetaan, että tuloverolain 9 §:n 5 momentin soveltamisalaan voisi kuulua myös sellainen rajoitetusti verovelvollinen, joka tekee sijoituksen pääomasijoitustoimintaa harjoittavaan kommandiittiyhtiöön yhden tai useamman kotimaisen tai ulkomaisen yhtiön kautta. Ehdotuksessa on kyse kommandiittiyhtiömuotoisiin rahastorakenteisiin liittyvästä kaksinkertaisen verotuksen estämisestä rajat ylittävissä tilanteissa.

Muutos ehdotetaan toteutettavaksi siten, että tuloverolain 9 §:ään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa viitattaisiin 5 momentin mukaiseen tulotyyppikohtaiseen verokohteluun. Uudessa momentissa ei viitattaisi termiin äänetön yhtiömies, sillä rajoitetusti verovelvollisen osuus pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön tuloon olisi välillinen. Rajoitetusti verovelvollinen voisi nykyiseen tapaan olla luonnollinen henkilö tai yhteisö.

Ehdotetun säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi nykyiseen tapaan se, että sijoituksen tehneeseen rajoitetusti verovelvolliseen sovelletaan Suomen ja verovelvollisen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi myös vaatimus siitä, että rahastojen rahastona toimivan yhtiön tulisi olla rekisteröity sellaisessa valtiossa tai perustettu sellaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka kanssa Suomi on tehnyt kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen.

Ehdotetun säännöksen rakenne eli tulotyyppikohtainen verokohtelu vastaisi nykyistä sääntelyä. Rajoitetusti verovelvollisen saama tulo olisi veronalaista vain siltä osin kuin tulo olisi rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamana veronalaista. Säännöksen soveltumista tarkasteltaisiin verovelvolliskohtaisesti eli kunkin rahastojen rahaston sijoittajan osalta erikseen. Nykyisen tuloverolain 9 §:n 5 momentin tapaan kommandiittiyhtiöstä saatuun tulo-osuuteen sisältyvien tulojen veronalaisuus määräytyisi alkuperäisten tulotyyppien mukaisesti ikään kuin rajoitetusti verovelvollinen olisi saanut tulon suoraan sijoituksen kohteesta eikä suomalaisen kommandiittiyhtiömuotoisen rahaston ja yhden tai useamman yhtiön välityksellä.

Verotus kohdistuisi nykyiseen tapaan pääsääntöisesti vain Suomessa asuvan yhtiön maksamaan osinkotuloon, sillä sekä osakkeiden luovutuksesta saadut voitot että korkotulot olisivat rajoite-

tusti verovelvolliselle lähes poikkeuksetta verosta vapaata tuloa Suomessa. Osinkotulon veronalaisuus määriteltäisiin lähdeverolain ja verosopimuksen säännösten mukaisesti. Jos kommandiittiyhtiöllä olisi lisäksi muuta kuin edellä mainittua tuloa, kuten kiinteistötuloa, veronalaisuus riippuisi nykyiseen tapaan siitä, pidetäänkö tuloa tuloverolain 10 §:n mukaan Suomesta saatuna tulona ja onko Suomella verosopimuksen mukaan oikeus verottaa kyseistä tuloa. Esityksellä ei olisi vaikutusta myöskään yhtymälle vahvistettavan elinkeinotoiminnan tuloksen laskemiseen tai verokohteluun yhtymän tappiutilanteessa.

Esityksellä ei muutettaisi lähdeveron perimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Lähdeverolain 3 g §:n mukaan tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitettu kommandiittiyhtiö on velvollinen perimään lähdeveroa samassa lainkohdassa tarkoitetun rajoitetusti verovelvollisen osuuteen yhtymän tuloon sisältyvästä 3 §:ssä tarkoitetusta tulosta. Hallituksen esityksen HE 64/2005 vp mukaan oli välttämätöntä asettaa lähdeveron perimisvelvollisuus kommandiittiyhtiölle, koska suomalaisen yhtiön maksaessa osinkoa kommandiittiyhtiölle tulon saajana pidetään pääsääntöisesti kommandiittiyhtiötä, ei sen yhtiömiehiä. Siltä osin kuin lähdeveron perimisvelvollisuus on suomalaisella kommandiittiyhtiöllä, myös mahdollisissa laiminlyöntitilanteissa vastuu on kommandiittiyhtiöllä. Käytännössä osingon lähdeveron periminen rajoitetusti verovelvollisen lopullisen sijoittajan ja Suomen välisen verosopimuksen mukaisesti edellyttää, että rahastojen rahasto ilmoittaa suomalaiselle pääomasijoitustoimintaa harjoittavalle kommandiittiyhtiölle lopullisen sijoittajan tiedot.

Mikäli veroa ei kuitenkaan käytännössä voi periä, lähdeveron alaisen tulon verotus toimitetaan hallituksen esityksen HE 64/2005 vp mukaan poikkeuksellisesti lähdeveron 16 §:n 2 momentin nojalla verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) mukaisessa järjestyksessä eli lähdevero maksuunpannaan ulkomaiselle yhtiömiehelle. Verotusmenettelystä annetun lain mukaista järjestystä noudatetaan myös silloin, jos rajoitetusti verovelvollisen saama tulo poikkeuksellisesti olisi muuta kuin lähdeveron alaista tuloa, kuten vuokratuloa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia nykyiseen sääntelyyn tältä osin.

Ehdotetussa 6 momentissa tarkoitetun rajoitetusti verovelvollisen osuus 5 momentissa tarkoitettun kommandiittiyhtiön tulosta laskettaisiin suhteellisesti. Jos 5 momentissa tarkoitettulle kommandiittiyhtiölle muodostuisi esimerkiksi osakkeiden luovutuksesta 1 000 000 euron voitto tilanteessa jossa rajoitetusti verovelvollisen osuus rahastojen rahastosta olisi viisi prosenttia ja rahastojen rahaston osuus 5 momentissa tarkoitetun kommandiittiyhtiön tulosta olisi kymmenen prosenttia, rajoitetusti verovelvollisen katsottaisiin saavan 5 000 euron luovutusvoiton, joka olisi rajoitetusti verovelvolliselle verovapaata tuloa.

Rajoitetusti verovelvollista, joka ei täyttäisi säännöksen soveltumisedellytyksiä, verotettaisiin normaalien verotussääntöjen mukaisesti. Käytännössä soveltumisedellytyksen täytyminen tarkastettaisiin nykyiseen tapaan vuosittain tuloverovalvonnan yhteydessä, kun osakkaan saama yhtymätulo-osuus jäisi kokonaan tai osittain verottamatta. Osinkojen lähdeverojen periminen olisi nykyiseen tapaan kommandiittiyhtiön vastuulla, ja Suomesta saadusta osinkotulosta tulisi periä sisäisen lainsäädännön mukainen lähdevero, mikäli rajoitetusti verovelvollinen ei esittäisi muuta selvitystä lähdeveron perimiseen velvolliselle kommandiittiyhtiölle.

Vaihtoehtorahastovaatimuksen asettaminen ja siirtymäsäännös

Nykyisen tuloverolain 9 §:n 5 momentin mukaan suomalaisen kommandiittiyhtiön on harjoitettava yksinomaan pääomasijoitustoimintaa. Lain 9 §:n 5 momentin soveltamisalaa ehdotetaan rajattavaksi ainoastaan sellaisiin pääomasijoitustoimintaa harjoittaviin kommandiittiyhtiöihin, jotka ovat myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettuja vaihtoehtorahastoja.

Muutokselle esitetään säädettäväksi viiden vuoden siirtymäaika, jolloin jo olemassa olevien rakenteiden toimikausien arvioidaan loppuvan tai rakenteet voitaisiin tarvittaessa sopeuttaa lain vaatimuksiin.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

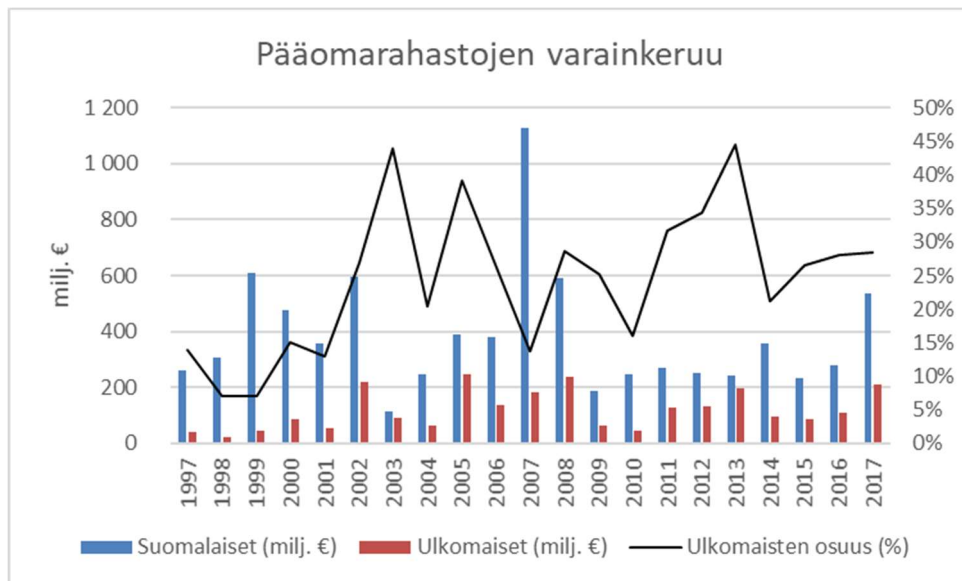
Pääomasijoitustoimialaa koskevaa tilastotietoa julkaisevat Suomen Pankki ja edunvalvontajärjestö Pääomasijoittajat ry. Tilastointitavat eivät ole kaikilta osin yhdenmukaisia.

Suomen Pankin pääomarahastotilastojen mukaan kesäkuun 2018 lopussa Suomeen rekisteröityjen rahastojen hallinnoimien varojen arvo oli 9,8 miljardia euroa. Näistä suljetuissa kiinteistörahastoissa oli 5,5 miljardia, buyout-rahastoissa 2,3 miljardia ja venture capital -rahastoissa 1,8 miljardia euroa. Suomen Pankin tilastoinnissa pääomarahastoilla tarkoitetaan rajatuille ammattimaisille sijoittajille suunnattuja rahastoja ja muita yhteissijoitusyrityksiä, jotka tavallisesti ovat suljettuja eli ne eivät ole auki uusille sijoituksille merkintäajan jälkeen. Suomen Pankin tilastoissa pääomarahastoihin luetaan yritystoimintaan sijoittavien pääomarahastojen lisäksi myös suljetut kiinteistörahastot ja muut suljetut rahastot. Suurin osa Suomen Pankin tilastojen pääomarahastoista on kommandiittiyhtiömuotoisia. Pääomasijoittajat ry:n tilastojen mukaan pääomasijoitustoimialan, johon yhdistys lukee venture- ja buyout-toimijat, hallinnoidut pääomat olivat vuoden 2017 lopussa 6,3 miljardia euroa. Tähän sisältyvät myös julkisen sektorin toimijat ja joitakin rahastojen ulkopuolisia sijoittajia.

Suomeen rekisteröityihin pääomarahastoihin tehtiin Suomen Pankin tilastojen mukaan vuoden 2018 alkupuoliskolla uusia sijoituksia nettomääräisesti 428 miljoonaa euroa. Tästä 85 prosenttia kohdistui suljettuihin kiinteistörahastoihin ja loput pääosin niin sanottuihin venture capital -rahastoihin. Uusien sijoitusten lisäksi pääomarahastot kasvoivat arvostusmuutosten seurauksena 293 miljoonaa euroa.

Suomen Pankin tilastojen mukaan sijoittajasektoreittain tarkasteltuna suurimmat sijoitukset pääomarahastoissa olivat työeläkelaitoksilla 2,1 miljardia, yrityksillä 1,4 miljardia ja vakuutuslaitoksilla 1,3 miljardia euroa. Edelleen Suomen Pankin tilastojen mukaan suomalaisten pääomarahastojen osuuksista lähes 95 prosenttia oli kotimaisessa omistuksessa ja kotimaisuus korostuu myös pääomarahastojen tekemissä sijoituksissa, joista noin 83 prosenttia oli kesäkuun 2018 lopussa kanavoituna suomalaisiin kohteisiin.

Kotimaisten ja ulkomaisten sijoittajien osuutta suomalaisten pääomarahastojen varainkeruussa vuosina 1997—2016 on kuvattu alla.



Lähde: Pääomasijoittajat ry

Pääomasijoittajat ry:n tilastojen mukaan vuosina 2006—2016 ulkomaiset rahastojen rahastot sijoittivat suomalaisiin pääomarahastoihin 466 miljoonaa euroa eli noin kahdeksan prosenttia kaikesta varainkeruusta. Sijoitukset on todennäköisesti tehty erillisen yhtiörakenteen avulla.

Ehdotuksen arvioidaan parantavan suomalaisten pääomarahastojen kilpailukykyä. Uusien ulkomaisten sijoittajien lukumäärää ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida.

Pääomasijoittajat ry:n mukaan erityisesti kotimaisissa venture capital -rahastoissa on pulaa sijoittajista, joiden sijoitukset olisivat kokoluokassa yhdestä kymmeneen miljoonaa euroa. Myös työ- ja elinkeinoministeriön mukaan venture capital -rahastojen erityispiirre Suomessa on edelleen rahastojen suhteellisen pieni koko. Suomalaisissa venture capital -rahastoissa on tyypillisesti lukumääräisesti paljon sijoittajia, joiden mediaanisijoitus per yksittäinen venture capital -pääomarahasto on ainoastaan 300 000 euroa. Ulkomaisten rahastojen sijoituksilla keskimääräinen sijoituskoko voisi kasvaa. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan markkinan kehittyessä osasta uusista sijoittajista voisi tulla myös niin sanottuja ankkurisijoittajia rahastoihin, mikä osaltaan helpottaisi rahastojen keräämistä. Buyout-rahastoissa sijoittajakunta on nykyisin laajempaa, mutta kansainvälisten sijoittajien osuutta tulisi pyrkiä kasvattamaan.

Suomalaisiin pääomarahastoihin tällä hetkellä sijoittaneiden ulkomaisten rahastojen rahastojen maantieteellisestä sijainnista ei ole saatavilla tilastotietoa. Arvioitaessa maantieteellisen rajoituksen merkitystä voidaan suuntaa-antavana tietona käyttää sijoittajajakaumaa Ruotsissa. Ruotsin pääomasijoitusyhdistyksen (Swedish Private Equity & Venture Capital Association, SVCA) tilastoissa on tarkasteltu rahastojen rahasto -muotoisten sijoittajien maantieteellistä jakaumaa vuosina 2013—2015. Ruotsissa pienemmille rahastoille eurooppalaiset rahastojen rahasto -sijoittajat ovat tärkein ryhmä noin 79 prosentin osuudella kaikista rahastojen rahasto -sijoittajista. Euroopan ulkopuolisten rahastojen rahastojen osuus on noin kuusi prosenttia ja kotimaisten noin 15 prosenttia. Kun tarkastellaan kaikenkokoisia ruotsalaisia rahastoja, eurooppalaiset rahastojen rahastot muodostavat edelleen enemmistön eli noin 63 prosenttia kaikista rahastojen

rahastoista, mutta Euroopan ulkopuoliset rahastojen rahastot nousevat merkittävämpään asemaan 36 prosentin osuudella. Edellä jaksossa 1.3 todetun mukaisesti ruotsalaiset pääomarahastot on pääsääntöisesti perustettu Ruotsin ulkopuolelle, jolloin rahastorakenteet ovat kansainvälisille sijoittajille todennäköisesti jo valmiiksi tunnettuja. Rahastorakenteiden tunnettavuuden vaikutusta edellä esitettyyn sijoittajakautumaan ei ole mahdollista arvioida määrällisesti.

Muutoksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia verotuottoihin, sillä nykytilanteessa vastaavia sijoituksia ei käytännössä tehdä. Mikäli ulkomainen pääomasijoittaja tekisi sijoituksen suoraan suomalaiseen kohdeyhtiöön ja suoraan tehdyistä sijoituksista saadut tuotot ovat nykyisin Suomessa pääsääntöisesti verosta vapaita.

Yritysvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida määrällisesti, mutta esityksen arvioidaan välillisesti edesauttavan suomalaisten yritysten pääoman saantia.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

(teksti lisätään lausuntojen jälkeen)

3.3 Vaikutukset verovelvollisille

Ehdotuksessa on kyse nykyisen tulotyyppikohtaisen verosääntelyn laajentamisesta rahastojen rahastojen kautta tehtyihin sijoituksiin. Nykyinen säännös on tekninen ja ehdotettu muutos lisääisi sen yksityiskohtaisuutta. Lainkohtia soveltaisivat jatkossakin pääomarahastoalalla toimivat yhtiöt ja ammattilaiset, joiden arvioidaan tuntevan sääntelyn pääpiirteet. Tähän nähden ehdotuksen ei arvioida muodostuvan liian raskaaksi soveltaa.

Esityksessä ehdotetaan, että tuloverolain 9 §:n 5 momentissa tarkoitettun suomalaisen pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön olisi jatkossa oltava myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa tarkoitettu vaihtoehtorahasto, jotta nykyistä säännöstä voitaisiin soveltaa. Esityksessä ehdotetaan, että nykyisiin rakenteisiin vaatimusta sovellettaisiin vasta siirtymäajan jälkeen, jolloin olemassa olevien rakenteiden toimikausien arvioidaan päättyvän tai jonka aikana olisi mahdollista sopeuttaa rakenteet uuteen vaatimukseen. Riittäväksi siirtymäajaksi arvioidaan viisi vuotta.

3.4 Yhteenveto

Ehdotetun muutoksen arvioidaan parantavan suomalaisten pääomarahastojen kilpailukykyä.

Hallitus arvioi, että ehdotetulla muutoksella voitaisiin edesauttaa ulkomaisten yksityisten pääomien suuntautumista suomalaisiin pääomarahastoihin ja sitä kautta myös suomalaisiin kasvuyrityksiin. Kasvuyritysten roolia uusien työpaikkojen luomisessa ja tuottavuuden edistämiseksi voidaan pitää merkittävänä. Suomalaiset pääomarahastot sijoittavat todennäköisemmin myös kotimaisiin kohteisiin.

Taloudellisten vaikutusten tarkka määrällinen arviointi edellyttäisi riittävän tilastollisen tietopohjan lisäksi myös tietoa ulkomaisten sijoittajien käyttäytymisvaikutuksista, mitä ei ole saatavilla. Kun muutoksella ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä verotuottovaikutuksia, hallitus arvioi, että ehdotetun muutoksen mahdolliset hyödyt olisivat suuremmat kuin sen kustannukset.

4 Asian valmistelu

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää eri sijoitusmuotojen ja kertamaksullisen eläkkeen verokohtelua. Työryhmän toimeksiantoan kuului myös kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastorakenteiden verokohtelun arviointi. Työryhmän raportti julkaistiin 4 toukokuuta 2018.

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta ovat antaneet (teksti lisätään lausuntojen jälkeen).

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2019.

Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa. Ennen 1 päivää maaliskuuta 2019 rekisteröityjen pääomasijoitustoimintaa harjoittavien kommandiittiyhtiöiden osalta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltumista koskevaa vaatimusta sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tuloverolain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuloverolain (1535/1992) 9 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 564/2005,
sekä
lisätään pykälään uusi 6 momentti seuraavasti:

9 §

Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus

Poiketen siitä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen, johon sovelletaan Suomen ja kyseisen yhtiömiehen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta, osuutta vastaava osa kommandiittiyhtiön saamasta tulosta on veronalaista tuloa vain siltä osin kuin tulo olisi rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamana ollut veronalaista. Jos osakkaan veronalainen tulo ylittää kyseisen osakkaan osuuden yhtymän tuloon, ylittävä osa luetaan veronalaiseksi tuloksi kymmenenä seuraavana verovuotena sitä mukaa kuin tulo-osuutta kertyy. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavalla kommandiittiyhtiöllä tarkoitetaan kommandiittiyhtiötä, joka on vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vaihtoehtorahasto ja jonka yhtiösopimuksen mukaisena ja tosiasiallisena ainoana tarkoituksena on pääomasijoitustoiminnan harjoittaminen.

Mitä edellä 5 momentissa säädetään, sovelletaan myös rajoitetusti verovelvolliseen, jonka osuutta vastaava osa 5 momentissa tarkoitettusta tulosta muodostuu yhden tai useamman kotimaisen tai ulkomaisen yhtymän tulo-osuuden perusteella, edellyttäen, että rajoitetusti verovelvolliseen sovelletaan Suomen ja rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta ja että ulkomainen yhtymä on rekisteröity sellaisessa valtiossa tai perustettu sellaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa. Ennen 1 päivää maaliskuuta 2019 rekisteröityjen pääomasijoitustoimintaa harjoittavien kommandiittiyhtiöiden osalta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltumista koskevaa vaatimusta sovelletaan kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa.

Laki

tuloverolain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuloverolain (1535/1992) 9 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 564/2005,
sekä
lisätään pykälään uusi 6 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus

Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus

Poiketen siitä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen, johon sovelletaan Suomen ja kyseisen yhtiömiehen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta, osuutta vastaava osa kommandiittiyhtiön saamasta tulosta on veronalaista tuloa vain siltä osin kuin tulo olisi rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamana ollut veronalaista. Jos osakkaan veronalainen tulo ylittää kyseisen osakkaan osuuden yhtymän tuloon, ylittävä osa luetaan veronalaiseksi tuloksi kymmenenä seuraavana verovuotena sitä mukaa kuin tulo-osuutta kertyy. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavalla kommandiittiyhtiöllä tarkoitetaan kommandiittiyhtiötä, jonka yhtiösopimuksen mukaisena ja tosiasiallisena ainoana tarkoituksena on pääomasijoitustoiminnan harjoittaminen.

Poiketen siitä, mitä edellä 3 momentissa säädetään, yksinomaan pääomasijoitustoimintaa harjoittavan kommandiittiyhtiön rajoitetusti verovelvollisen äänettömän yhtiömiehen, johon sovelletaan Suomen ja kyseisen yhtiömiehen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta, osuutta vastaava osa kommandiittiyhtiön saamasta tulosta on veronalaista tuloa vain siltä osin kuin tulo olisi rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamana ollut veronalaista. Jos osakkaan veronalainen tulo ylittää kyseisen osakkaan osuuden yhtymän tuloon, ylittävä osa luetaan veronalaiseksi tuloksi kymmenenä seuraavana verovuotena sitä mukaa kuin tulo-osuutta kertyy. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavalla kommandiittiyhtiöllä tarkoitetaan kommandiittiyhtiötä, joka on vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vaihtoehtorahasto ja jonka yhtiösopimuksen mukaisena ja tosiasiallisena ainoana tarkoituksena on pääomasijoitustoiminnan harjoittaminen.

Mitä edellä 5 momentissa säädetään, sovelletaan myös rajoitetusti verovelvolliseen, jonka osuutta vastaava osa 5 momentissa tarkoitetusta tulosta muodostuu yhden tai useamman kotimaisen tai ulkomaisen yhtymän tulo-osuuden perusteella, edellyttäen että rajoitetusti verovelvolliseen sovelletaan Suo-

men ja rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltion välillä solmittua kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevaa sopimusta ja että ulkomainen yhtymä on rekisteröity sellaisessa valtiossa tai perustettu sellaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka kanssa Suomessa on voimassa oleva kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa. Ennen 1 päivää maaliskuuta 2019 rekisteröityjen pääomasijoitustoimintaa harjoittavien kommandiittiyhtiöiden osalta vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain soveltumista koskevaa vaatimusta sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa.
