

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 57/2026)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Sijoitusrahastojen TVL 9 a §:n mukainen niin sanottu rahastopoikkeus on ollut jo pitempään voimassa määraikaisesti säännökseen liittyvien valtiotukiongelmien takia. Hyvälle verojärjestelmälle asetettavan ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta on perusteltua, että rahastopoikkeuksesta tehdään pysyvä. Siten hallituksen esityksen tavoite pysyvän rahastopoikkeuksen säätämisestä on kannatettava. Tehtävä on kuitenkin haastava, koska siinä joudutaan tasapainoilemaan rahastopoikkeuksen riittävän yksinkertaisuuden, riittävän laaja-alaisuuden ja EU:n valtiontukea koskevan sääntelyn kanssa.

2 Rahaston tosiasiallisen johtopaikan muodostumisesta

Ulkomainen rahasto on Suomessa lähtökohtaisesti rajoitetusti verovelvollinen yhteisö¹. Kuten muutkin ulkomaiset yhteisöt, myös ulkomainen rahasto on TVL 9.1 §:n 1 kohdan mukaan Suomessa yleisesti verovelvollinen, jos sille muodostuu Suomeen tosiasiallinen johtopaikka. Tuloverolain 9.8 §:n mukaan ulkomaisen yhteisön tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee paikassa, jossa yhteisön hallitus tai muu päätöksentekaelin tekee yhteisön tärkeimmät ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset. Tosiasiallisen johtopaikan sijaintia arvioitaessa otetaan kuitenkin huomioon myös muut yhteisön organisointiin ja liiketoimintaan liittyvät olosuhteet.

Hallituksen esityksessä todetaan nähdäkseni täysin oikein, että kysymys rahaston ylimmästä päivittäistä johtamista koskevasta päätöksentekijästä ei ole suoraviivaisesti ratkaistavissa. Rahastojen hajautettu päätöksentekomalli tekee haastavaksi sen määrittämisen, missä rahaston ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset tehdään. Rahaston tärkeimmät ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset tekee rahaston hallitus tai rahastoyhtiö, tai paremmin rahastoyhtiön hallitus. Rahaston hallitus tai rahastoyhtiön hallitus voi tehdä päätöksiä Suomessa tai jossakin toisessa valtiossa. Kysymystä siitä, mikä taho tekee rahastossa ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset, ja miten tämä vaikuttaa tosiasiallisen johtopaikan syntymiseen, olisi voinut analysoida hallituksen esityksessä olennaisesti tarkemminkin. Tätä hyvin monitahoista kysymystä on käsitellyt *Jenny Siren* äskettäin julkaistussa artikkelissaan Rahastot tosiasiallisen johtopaikan sääntelyn näkökulmasta (Verotus 2/2026, s. 149–162).

3 Pysyvän rahastopoikkeuksen toteutustavasta

Hallituksen esityksessä todetaan, että komission mukaan kategorinen, kaikkia UCITS- ja AIF-rahastoja koskeva poikkeus ulkomaisten yhteisöjen yleiseen verovelvollisuuteen voisi olla ongelmallinen EU:n valtiotukisääntelyn kannalta. Kategorinen poikkeus johtaisi komission mukaan UCITS- ja AIF-rahastojen kohdalla

¹ Rahasto voi olla myös elinkeinoyhtymä tai läpivirtaava yksikkö. Nämä rahastot eivät ole hallituksen esityksen kannalta merkityksellisiä.

poikkeukseen normaalista yhteisöverojärjestelmästä. Samalla poikkeus tuottaisi ulkomaiselle UCITS- ja AIF-rahastoille välillistä etua eräissä voitonjakotilanteissa. Hallituksen esityksessä ei avata tarkemmin viimeksi mainitun komission perustelun sisältöä ja merkitystä. Voitonjakotilanteilla tarkoitettaneen sitä, että kotimaisen sijoitusrahaston, eli myös ulkomaisen mutta Suomessa yleisesti verovelvollisen sijoitusrahaston, voitto-osuus on TVL 10 §:n 9 kohdan perusteella Suomesta saatua tuloa. Sama koskee Suomessa yleisesti verovelvollisen yhtiömuotoisen vaihtoehtorahaston jakamaa osinkoa.

Nykyisen määräaikaisen ja myös ehdotetun pysyvän rahastopoikkeuksen tosiasiallista merkitystä vähentää merkittävästi se, että huomattava osa UCITS- ja AIF-rahastoista on suoraan TVL 20 a §:n sanamuodon tai SEUT:n ja ETA-sopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten takia Suomessa verovapaita yhteisöjä. Verovapauden ulkopuolelle jäävät lähinnä muut vaihtoehtorahastot kuin kotimaiset erikoissijoitusrahastot ja niitä vastaavat ulkomaiset rahastot. Lisäksi verovapauteen on eräitä poikkeuksia, jotka koskevat harvainomisteisia rahastoja ja suljettuja rahastoja.

Kun asiassa on syytä välttää valtioneukisääntelyyn mahdollisesti liittyvät riskit, muu kuin kaikkia UCITS- ja AIF-rahastoja kategorisesti koskeva rahastopoikkeus lieene perusteltu vaihtoehto. Tässä mielessä hallituksen esityksen mukainen lähtökohta pysyvän rahastopoikkeuksen toteuttamiselle on perusteltu lähtökohta. Sääntelyvaihtoehtona muu kuin kategorinen poikkeus kuitenkin monimutkaistaa verojärjestelmää, joten rahastopoikkeus tulisi toteuttaa mahdollisimman yksinkertaisena. Hallituksen esityksen mukainen sääntely on tässä suhteessa turhan monimutkainen.

Hallituksen esityksessä arvioidaan varsin suppeasti ehdotetun pysyvän rahastopoikkeuksen suhdetta valtioneukisäännöksiin, vaikka aiemman määräaikaisen poikkeuksen ongelmana on ollut nimenomaan sen suhde valtioneukisäännöksiin. Hallituksen esityksessä asia kuitataan lyhyesti toteamalla seuraavaa:

Ehdotettu ratkaisu kuvaisi rahastoyhtiön toimintaa suhteessa tyypillisiin ulkoisesti hoidettuihin rahastoihin ja painottaisi rahastonhoitajan itsenäisyyden arviointia verotuksellisen johtopaikka-arvioinnin kannalta; näissä tilanteissa, HE 136/2020 vp mukaisesti ei katsottaisi syntyvän riittäviä siteitä Suomeen ja johtopaikan voitaisiin vain harvoin katsoa syntyvän rahastonhoitajan toiminnan takia. Tätä arviota varten rahaston itsenäisyyteen liittyvät kriteerit on arvioitu yhteismitalliseksi tavaksi toteuttaa tosiasiallisen johtopaikan sääntelyn taustalla vaikuttavien riittävien siteiden arviointia nimenomaan yhteisömuotoisten rahastojen osalta. Tällaisen täsmentävän säännöksen ei arvioida muodostavan valtioneukiongelmaa.

Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä arvioida olennaisesti tarkemmin sitä, miten ehdotettu sääntely poikkeaa kategorisesta rahastopoikkeuksesta siten, että sääntely ei enää olisi ongelmallinen valtioneukisääntelyn kanssa. Ehdotettu sääntely kattaisi tarkoituksensa mukaisesti edelleen varsin kattavasti ulkomaiset UCITS- ja AIF-rahastot. Hallituksen esityksen mukainen rahastopoikkeus on tosiasiallisesti varsin lähellä nykyisin sovellettavaa kategorista rahastopoikkeusta. Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko nyt ehdotetusta sääntelymallista käyty keskustelua komission kanssa.

Ehdotetun TVL 9 a §:n ottaminen lakiin ei olisi hallituksen esityksessä moneen kertaan todetusta huolimatta TVL 9 §:n selvennys, vaan TVL 9 §:n soveltamisalan raja. Kysymys ei ole myöskään olettamassäännöksestä, joksi ehdotettua TVL 9 a § hallituksen esityksessä myös kutsutaan. Olettamassäännöksessä todetaan tietty sääntö, jota sovelletaan, jos muuta ei osoiteta. Tässä ei ole kysymys tällaisesta säännöksestä, vaan TVL 9 a §:ää sovelletaan aina, jos sen soveltamisedellytykset täyttyvät. Lisäksi pidän erikoisena sitä, että hallituksen esityksen mukaan TVL 9 a §:llä ulkomaisten rahastojen verovelvollisuus muodostuisi sellaiseksi kuin se olisi ilman nykyistä, määräaikaista rahastopoikkeusta. Jos nykyinen rahastopoikkeus poistuisi eikä uutta

poikkeusta säädettäisi, olisi mahdollista, että kotimaisen rahastoyhtiön hoitamat ulkomaiset rahastot voisivat olla Suomessa yleisesti verovelvollisia tosiasiallisen johtopaikan perusteella.

Ehdotetun TVL 9 a §:n mukainen rahastoyhtiön itsenäisyyden arviointiin perustuva rahastopoikkeus koskisi sitä, milloin rahastolle ei muodostu Suomeen tosiasiallista johtopaikkaa. Pykälän voisi muotoilla myös siten, että TVL 9 a §:n mukaisten soveltamisedellytysten täyttyessä ulkomainen rahasto ei ole Suomessa yleisesti verovelvollinen, vaikka sille muodostuisi tänne tosiasiallinen johtopaikka. Näin säännös olisi huomattavasti yksinkertaisempi ja selkeämpi. Valtiontukisääntelyn kannalta ei käsittääkseni ole merkitystä sillä, tehdäänkö poikkeus suoraan yleisen verovelvollisuuden määräytymiseen vai yleisen verovelvollisuuden määräytymisen perusteena oleviin tosiasiallisen johtopaikan määräytymistä koskeviin edellytyksiin.

4 Sääntelyvaihtoehdosta

Ulkomaisten rahastojen rajaaminen Suomessa yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle on perusteltua erityisesti silloin, kun rahasto on Suomessa TVL 20 a §:n perusteella verovapaa yhteisö. Muussa tapauksessa rahasto on Suomessa joko yleisesti verovelvollisena velvollinen maksamaan veroa Suomesta ja muulta saamastaan tulosta tai rajoitetusti verovelvollisena velvollinen maksamaan veroa vain Suomesta saamastaan tulosta. Hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn vaihtoehtona olisi sitoa rahastopoikkeus TVL 20 a §:n soveltamisalaan. Tämä vaihtoehto kuitenkin torjutaan hallituksen esityksen muun muassa sillä, että komission näkemä ongelmallisuus ei rajoitu vain tuloveronäkökulmaan, vaan myös eräisiin voitonjakotilanteisiin, joten lausuntopalautteessa ehdotettu yhdenmukaistaminen TVL 20 a §:n kanssa ei ratkaisisi kysymystä kokonaisuudessaan. On kuitenkin huomattava, että ehdotettu TVL 9 a §:kään ei poistaisi näitä ongelmia, jos voitonjakotilanteilla tarkoitetaan sitä, että yleisesti verovelvollisen UCITS- tai AIF-rahaston jakama voitto-osuus tai osinko on Suomesta saatua tuloa (TVL 10 §:n 6 ja 9 kohdat). Sen sijaan rajoitetusti verovelvollisen rahaston voitonjako ei ole Suomesta saatua tuloa.

Rahastopoikkeuksen kytkentä TVL 20 a §:n soveltamisalaan poistaisi yleisen verovelvollisuuden aiheuttaman turhan hallinnollisen taakan sellaisilta rahastoilta, jotka olisivat Suomessa muutenkin verovapaita. Tämä poistaisi käsittääkseni myös rahastopoikkeukseen liittyvät valtiontukiongelmat, koska sääntelyn piiriin kuuluisivat ne rahastot, jotka olisivat rahastojen verotuksen perusrakenteen mukaisesti verovapaita. Rahastopoikkeuksen kytkeminen TVL 20 a §:n soveltamisalaan vaatisi kuitenkin vähintään selkeyden vuoksi TVL 20 a §:n muuttamista, jos rahastopoikkeus halutaan pitää edelleen laajana. Tosin TVL 20 a §:ää tulisi joka tapauksessa muuttaa siten, että sen kattaisi kaikki kotimaisiin sijoitusrahastoihin ja erikoisijoitusrahastoihin toimintaperiaatteiltaan rinnastuvat ulkomaiset rahastot niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Tämä hallitusohjelmaankin kirjattu hanke on valitettavasti viivästynyt. Tällainen TVL 20 a §:n muutos jättäisi verovapauden ulkopuolelle sellaiset ulkomaiset vaihtoehtorahastot, jotka eivät rinnastu kotimaiseen erikoisijoitusrahastoon ja myös harvainomisteiset rahastot. Rahastopoikkeuksen kytkentä TVL 20 a §:ään johtaisi joka tapauksessa soveltamisalaltaan jossain määrin erilaiseen rahastopoikkeukseen kuin ehdotettu TVL 9 a §.

Ilmeisesti hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn tavoitteena on saattaa rahastopoikkeuksen piiriin mahdollisimman laajasti kaikki UCITS- ja AIF-rahastot, vaikka tätä ei suoraan esityksessä tuoda esiin. Jos näin on, todelliseen yhteissijoittamiseen perustuva TVL 20 a §:n mukainen verovapaus ei ole paras vaihtoehto rahastopoikkeuksen kiinnepisteeksi, koska TVL 20 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle jää osa AIF-rahastoista.

5 Ehdotetun TVL 9 a §:n arviointia

Ehdotetun TVL 9 a §:n mukainen rahastopoikkeus koskisi ulkomaisia rahastoja eli kyseisen pykälän 6 ja 7 momenttien perusteella toiseen ETA-valtioon sijoittautuneita UCITS- ja AIF-rahastoja, joilla on Suomessa toimintaa harjoittava rahastoyhtiö tai hoitaja. Rahastopoikkeuksen ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin rahastot, jotka eivät täyttäisi TVL 9 a.1 §:n 1–4 kohtien edellytyksiä. Näillä edellytyksillä testattaisiin rahaston itsenäisyyttä suhteessa rahastoyhtiöön. Hallituksen esityksen mukaan itsenäisyyteen liittyvät kriteerit on arvioitu yhteismitalliseksi tavaksi toteuttaa tosiasiallisen johtopaikan sääntelyn taustalla vaikuttavien riittävien siteiden arviointia nimenomaan yhteisömuotoisten rahastojen osalta. Perustelu on yleisluontoinen ja se jättää epäselväksi, miksi rahastopoikkeus olisi syytä sitoa nimenomaan rahastoyhtiön itsenäisyyteen suhteessa rahastoon ja miksi TVL 9 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävät rahastot on haluttu jättää rahastopoikkeuksen ulkopuolelle. Nykyinen määräaikainen rahastopoikkeus kattaa kaikki ETA-valtioissa perustetut tai rekisteröidyt UCITS-rahastot ja AIF-rahastot.

Hallituksen esityksen mukaista TVL 9 a §:ää on muokattu olennaisesti esitysluonnoksen mukaiseen versioon verrattuna. Muutokset ovat parantaneet ja selkeyttäneet olennaisesti ehdotettua säännöstä. Pykälässä on kuitenkin vielä eräitä epäselviä ja tulkinnallisia kohtia, joita olisi hyvä selkeyttää tai muuttaa. Tulkinnanvaraisuudet eivät tee säännöksestä oikeusvarmuuden kannalta optimaalista.

Rahastoyhtiön itsenäisyyttä määrittävässä TVL 9 a.1 §:ssä käytetään kahta epämääräistä ilmaisusta: ”tavanomaisen liiketoiminnan muodossa tapahtuvaan toimintaan” ja ”markkinaehtoinen korvaus”. Tällaiset epämääräiset ilmaisut jättävät sääntelyyn oikeusvarmuuden kannalta turhaa tulkinnanvaraisuutta. Vähintään näitä tulisi avata valiokunnan mietinnössä. Sama koskee pykälän 4 momentin viimeistä virkettä, jossa todetaan: ”-- ja täyttymättä jääminen johtuu rahastonhoitajan muihin rahastoihin kohdistuneista muutoksista.” Epäselväksi jää, mitä tällaiset muihin rahastoihin kohdistuvat muutokset ovat. Hallituksen esityksessä annetaan tästä vain yksi esimerkki. Ilmeisesti jotkin muutkin tilanteet voivat kuulua kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

Ehdotetun TVL 9 a.7 §:ssä käytetään ilmaisua ”Suomessa yleisesti verovelvollisiin hoitajiin”. Tässä olisi hyvä käyttää samaa kaltaista ilmaisutapaa kuin pykälän 1 momentissa, eli asia voisi ilmaista seuraavasti: ”Suomessa toimintaa harjoittaviin hoitajiin”. Säännöksen kytkeminen yleisesti verovelvolliseen hoitajaan voi nostaa esiin mahdollisia pääoman vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä, joita olen käsitellyt tämän esityksen luonnoksesta valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa. Esitysluonnoksen mukaisessa pykälän 1 momentissa ollut ongelma on korjattu, mutta ongelma on jäänyt 7 momenttiin.

Vähäisenä teknisen muutosehdotuksena: ehdotetussa TVL 9 a.1 §:ssä todetaan: ”-- ulkomaiselle rahastolle ei katsota syntyvän --”. Yksinkertaisempaa ja olennaisesti selkeämpää olisi todeta: ”-- ulkomaiselle rahastolle ei synny --”.

Helsingissä 26.4.2026

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto