

Lausunto

17.09.2026

Asia: VN/37151/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 20 a §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### **Lausunnonantajan lausunto**

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 20 a §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/37151/2023

Kiitos pyynnöstänne toimittaa kirjallinen lausunto asiassa. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Luonnoksen mukaan esityksen keskeisimmät ehdotukset koskisivat tuloverolain 20 a §:ää, jossa säädetään sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verovapauden edellytyksistä. Edellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön takia siten, ettei ulkomaisen rahaston verovapauden edellytyksenä olisi rahaston sopimusperusteisuus. Verovapauden edellytykseksi asetettaisiin se, että rahasto on rekisteröintivaltiossaan verovapaa, läpivirtaava tai käytännössä verovapaa. Lisäksi luonnoksen ehdotus sisältää tiettyjä muita luonnoksessa kuvattuja muutoksia.

Luonnoksessa ehdotusta perustellaan muun muassa sillä, että (korostettu tässä) ”Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman veropolitiikkaa koskevan liitteeseen C. sisältyvän selvitettäviä veromuutoksia koskevan listan mukaan toteutetaan SIOJITUSRAHASTOJEN VEROSÄÄNTELYN KORJAUS EU-OIKEUDEN VAATIMUSTASOLLE ja SELVITETÄÄN VEROPOHJAN TIIVISTÄMISTÄ”. Oletettavasti luonnoksen ehdotuksessa on kysymys ennen kaikkea siitä, että rahastojen verotussääntelyssä tehtäisiin korjaus EU-oikeuden vaatimustasolle, mikä on perusteltua ja kannatettavaa, myös luonnollisesti välttämätöntä. Voitaisiin myös ymmärtää, että luonnoksessa

ehdotettu vaatimus siitä, että verovapauden edellytykseksi asetettaisiin se, että rahasto on rekisteröintivaltiossaan verovapaa, läpivirtaava tai käytännössä verovapaa, liittyisi taas enemmän veropohjan tiivistämiseen. Samalla tältä osin on tunnistettava, että luonnoksen ehdotuksissa keskiössä on nykyinen rahastojen verotusjärjestelmä. Luonnoksen ehdotuksessa ei arvioida, millä eri tavoin rahastotoiminnan verotus olisi mahdollista toteuttaa osana veropohjan tiivistämisen selvittämistä.

Koska luonnoksen muutosehdotuksen yhtenä keskeisenä reunaehtona lienee se, että tarkoitus on lähinnä saattaa nykyinen rahastoverotusjärjestelmä vastaamaan EU-oikeuden vaatimustasoa, olisi toivottavaa, että tämä näkökulma olisi keskiössä myös valtioiden vertailussa; mitä vaihtoehtoja nykyiseen Suomen valitsemaan rahastojen verotusjärjestelmään olisi olemassa, erityisesti kun huomioidaan EU-oikeus. Nyt luonnoksessa valtioiden vertailua koskevat tiedot keskittyvät enemmän rahastosijoittamisen verotusjärjestelmän erilaisiin vaihtoehtoihin. Epäselväksi jää, miten tämä tuottaisi lisäarvoa, kun ehdotus keskittyy nykyisen Suomen rahastoverotusjärjestelmän ajantasaistamiseen EU-oikeuden näkökulmasta. Miten esimerkiksi se tieto, että Irlannissa on käytössä muun ohessa IUT-vero, auttaisi arvioimaan esityksen tarkoituksenmukaisuutta ja ennen kaikkea esityksen EU-oikeuden mukaisuutta? Keskeisempää olisi tietää olisiko valtioita koskevan vertailun pohjalta saatavissa tukea ehdotetun muutoksen tarkoituksenmukaisuudelle, muun muassa EU-oikeuden vaatimustason näkökulmasta. Kun esimerkiksi Ruotsin osalta todetaan, että (s. 31) ”Osakeyhtiömuotoisia rahastoja verotetaan kuten muitakin osakeyhtiöitä”, niin eikö luonnosehdotuksen syynä ole nimenomaisesti yhdenmukaistaa rahastojen verotus oikeudellisesta muodosta riippumatta EU-oikeudesta johtuen? Miten tämä reflektoituu Ruotsissa käytössä olevaan malliin?

Luonnosehdotuksen mukaan verovapauden edellytykseksi asetettaisiin, että rahasto on rekisteröintivaltiossaan verovapaa, läpivirtaava tai käytännössä verovapaa. Epäselväksi jää, miten verotus tapahtuisi, jos toisen valtion rahastoverotusjärjestelmässä rahasto olisi esimerkiksi joltain osin tuloverovelvollinen. Tarkoittaisiko ehdotus sitä, että tällainen toimija verotettaisiin Suomessa täysimääräisesti, vaikka tällainenkin voi toiminnan perusteella olla rinnastettavissa lähinnä rahastoon? Miten verotus ei kohtelisi tällaista toimijaa missään tilanteessa syrjivästi? Erityisesti jos Suomessa suoritettavaa veroa ei onnistuta hyvittämään rahaston asuinvaltiossa (eikä myöskään sijoittajatasolla). EU:n perusvapauksien keskeisenä ulottuvuutena on jäsenvaltioiden verotusvallan rajoittaminen siten, että verotuksella ei voida syrjiä rajat ylittäviä tilanteita suhteessa puhtaasti kansallisiin tilanteisiin.

Yhdenkertaista verotusta tavoittelevien verotusteknisten ratkaisujen lisäksi tai niiden sijaan sääntelyratkaisun ja siihen liittyvien tarpeellisten rajoitusten tarkoituksenmukaisuutta saattaisi olla hyödyllistä arvioida toiminnan tosiasiallisen luonteen kautta, mm. mitä luonnoksessakin on pyritty tekemään emo- tytäryhtiödirektiiviin liittyvän (konsernitoiminnan) ja (kollektiivisen) (sijoitus)rahastotoiminnan (sijoitusvälineen) välillä. Verovapausnäkökulma voi olla yksi arvioinnissa huomioon otettava tekijä (mm. liiketoimintaa harjoittavien yhteisöjen verovelvollisuus vs. kollektiiviseen sijoittamiseen liittyvien rahastojen verovapaus tai läpivirtaavuus), mutta tämä ei välttämättä ratkaise kategorisesti asiaa, vaan keskeisin tekijä saattaisi olla toiminnan tosiasiallinen

luonne. Näitä näkökulmia olisi toivottavaa arvioida asiassa tarkemmin, erityisesti juuri EU-oikeuden näkökulmasta.

Toki asiassa olisi myös mahdollista pohtia, voitaisiinko toimijoita verottaa enintään siltä osin, kun lähdevaltiossa (Suomessa) suoritettava vero saataisiin hyvitettyä rahaston asuinvaltiossa. Tähän liittyen on löydettävissä myös EUT:n esittämiä näkökulmia asiassa (esim. C-379/05).

Verovapausvaatimuslottuvuuden ja toiminnan tarkoituksen välinen arviointi ja valitun sääntelykeinoon riittävän yksityiskohtainen perustelu olisi keskeistä, jotta samalla kun sääntelyä pyritään määrittämään EU-oikeuden mukaiseksi, uudet rajoitukset eivät aiheuttaisi uusia ongelmia EU-oikeuden kannalta.

Luonnosehdotuksessa rahastojen verotukseen liittyviä muutoksia (erityisesti ELTIF) perustellaan sillä, että muutoksilla poistettaisiin esteitä (ELRIF) rahastojen perustamiselle Suomessa. Samalla muun muassa todetaan, että (s. 28) ”esimerkiksi eurooppalaisessa kilpailussa rahastojen sijaintipaikasta aktiiviset Luxemburg ja Irlanti eivät ole verotuksen näkökulmasta hyviä verrokkimaita muun muassa siitä syystä, että ne ovat rahastotoiminnan kannalta niin sanottuja läpikulkumaita, kun taas Suomessa on kyse olennaisesti myös samassa maassa asuvan sijoittajan verokohtelusta, samoin kuin Suomeen suuntautuneiden sijoitusten verokohtelusta”. Näkökulmaa siitä, että sijaintipaikasta aktiiviset Luxemburg ja Irlanti eivät olisi hyviä verrokkimaita, olisi toivottavaa avata. Kun muun muassa arvioidaan luonnoksessa ehdotettavien muutosten vaikutusta intressiin perustaa rahastoja tulevaisuudessa Suomeen, muun muassa Luxemburg lienee keskeinen maa asiassa. Esimerkiksi Luxemburgin veroedut eivät rakennu luonnoksen vertailutiedonkaan mukaan yksinomaan rahaston tasolle (verovapaus), vaan koko sijoitusrahastotoiminnan tasolle (rahastotason lisäksi osuudenomistajataso). Vertailua koskevan tiedon mukaisesti Luxemburgissa mm. rajoitetusti verovelvollisille osuudenomistajille jaetusta voitosta ei peritä lähdeveroa. Jos verotuksellinen hyöty on Luxemburgissa Suomesta poiketen myös osuudenomistajatasolla, ja sama sijoitus voidaan toteuttaa riippumatta siitä, sijaitseeko rahasto Suomessa vai Luxemburgissa, pohditaanko luonnoksen vaikutusarvioinnissa riittävän avoimesti sitä, miten muutoksilla olisi vaikutus sijoittajien intressiin tehdä sijoituksia suomalaisten rahastojen kautta, jos esimerkiksi Luxemburg tarjoaa veroedullisia ratkaisut myös osuudenomistajatasolla (ml. mahdolliset muut syyt kuten sijoituspalvelut Luxemburgissa yms.)? Suomeen sijoittaminen ei lähtökohtaisesti edellytä suomalaisen rahaston käyttöä.

Liittyen luonnoksen ehdotuksessa mainittuun veropohjan tiivistämiseen, jos rahastotoiminnan verotus koetaan tässä kysymyksessä keskeiseksi, tämä näyttäisi edellyttävän nykyisen järjestelmän lisäksi/sijaan sijoitusrahastotoiminnan verotuksen kokonaisarviointia, missä otetaan huomioon sekä rahastotaso ja osuudenomistajataso, toisaalta EU-oikeuden asettamat reunaehdot (myös verosopimusoikeus), sekä rahastotoiminnan (riittävä) yhdenvertaisuus muuhun sijoitustoimintaan sekä sijoitusinstrumentteihin. Luonnoksen ehdotukseen liittyvä tieto vertailuvaltioista osoittaa, että monessa valtiossa rahastotoiminnan verotus on toteutettu rahastotasoisilla, osuudenomistajatasoisilla, tai näiden hybridiratkaisuilla niin, että se ainakin joissain tilanteissa näyttäisi mahdollistavan verotuksen myös ns. lähdeverotustilanteissa EU-oikeudesta huolimatta. Ratkaisuna voi olla esimerkiksi läpivirtaus, voiton-/tuotonjakovelvoite, laskennallisen voiton/tuoton verotus tai muu vastaava. Samalla yhteissijoittamisen edut ovat osaltaan myös muualla kuin

verotuksellisissa syissä, mikä on syytä pitää mielessä. Järjestelmässä voidaan huomioida ammattimaiseen ja ei ammattimaiseen sijoittamiseen, sekä sijoituskohteisiin liittyvät erityiset piirteet (mm. kiinteistöt) osana veroetujen mahdollisia rajoituksia. Myös juuri rajapinta aidon yhteissijoittamisen, yksityisen sijoitustoiminnan, sekä muun (liike)toiminnan välillä olisi keskeistä pyrkiä selkeyttämään, jotta myönnettävät veroedut kohdentuisivat oikealle toimijajoukolle.

Arvioitaessa nykyisen rahastosijoittamisen verotusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta, valitulla nykyisellä mallilla voitaneen sanoa tavoiteltavan yhdenkertaisen verotuksen lisäksi ainakin investointeja ja pääomaa Suomeen. Oma kysymyksensä on, kuinka siinä on onnistuttu, ja voisiko järjestelmä olla parempi myös näiden tavoitteiden osalta. Jos veropoliittinen intressi olisi toteuttaa verotusta Suomessa myös ulkomaisten rahastojen kohdalla, asiassa tulisi tuottaa kokonaisvaltainen ja riittävän yksityiskohtainen selvitys verotusratkaisuvaihtoehdoista, sisältäen sekä rahastotason että osuudenomistajatasen, samalla toki huomioiden myös muut näkökulmat kuin verotus.

Siltä osin, kun luonnoksen ehdotuksella pyritään selkeyttämään rahastotoiminnan ja emoyhtiödirektiivin soveltamisalan välistä rajapintaa, pyrkien varmistamaan se, että sääntely kohdentuisi oikeaan (tavoiteltuun) toimijajoukkoon, ovat ehdotukset perusteltuja.

Ehdotuksen luonnoksen mukaan ”Koska sijoitusrahaston voitto-osuutta ei yleensä pidetä verosopimuksen osinkoartiklan mukaisena tulona, vaan muu tulo -artiklan mukaisena tulona, Suomella ei useimmiten ole verotusoikeutta kyseiseen tuloon”. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä myös yhtiömuotoisen rahaston jakamaa voittoa/tuottoa ml. tarkemmat perusteltu siitä, millä perusteella kyse ei voisi olla tällöin osingosta (OECD, verotus-, oikeuskäytäntö tai keskeinen oikeuskirjallisuus, joku muu).

Luonnoksen sivulla 38 todetaan, että ”Ulkomaisten rahastojen verovapautta, läpivirtaavuutta tai käytännön verovapautta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon jo aiheesta EUT:n tuomion jälkeen syntynyt oikeuskäytäntö”. Tarkoituksenmukaista lienee selkeyttää, mihin EUT:n tuomioon/tuomioihin asiassa viitataan.

Luonnosehdotuksen mukaan (s. 39) ”Verovapaan, käytännössä verovapaan ja läpivirtaavan rahaston asema voi kuitenkin muodostua verosopimuksia sovellettaessa erilaiseksi, sillä verovapaa ja käytännössä verovapaa rahasto voivat olla oikeutettuja verosopimusetuihin”. Tätä olisi mahdollisesti toivottavaa selostaa lisää yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi. Oletettavasti tässä olisi tarkoitus noudattaa sitä, että kun tulo katsotaan Suomen kansallisen lain perusteella verovapaaksi, ei asiassa ole enää vaikutusta sillä, olisiko Suomella ollut tuloon verotusoikeutta verosopimuksen perusteella.

Luonnoksen esityksen mukaan ulkomaisen rahaston kohdalla keskeisintä olisi se, että rahasto olisi ”rekisteröintivaltiossaan verovapaa...”. Luonnoksen esityksestä ei ilmene, miksi keskeinen tekijä olisi

muodollinen rekisteröintivaltio, ei tosiasiallinen sijainti (ns. johtopaikkakysymys myös rahastojen kohdalla) ml. viimekädessä eri valtioiden tulkinnat siitä, ratkaistaanko toimijan asuinvaltio viimekädessä muodollisen (rekisteröinti) vai tosiasiallisen sijainnin perusteella (sekä kansallinen, mutta myös mm. verosopimusoikeudellinen ja väliyhteisölainsäädännön soveltamiseen liittyvä kysymys ml. mahdolliset valtioiden väliset riitatilanteet). Vaikka yhteisöjen ml. rahastojen toiminnassa rekisteröintivaltio lienee kohtuullisen usein sama kuin sijaintivaltio/asuinvaltio, taustalla lienee myös syitä siihen, miksi viimekädessä yhteisöjen kohdalla annetaan merkitystä tosiasialliselle sijainnille (johtopaikalle).

Toivottavasti koette nämä näkökulmat hyödyllisiksi. Olen käytettävissä lisätietojen antamiseen ja mahdolliseen jatkovalmisteluun liittyvään yhteistyöhön

Kunnioittaen

Mika Nissinen

Apulaisprofessori, Itä-Suomen yliopisto

Nissinen Mika  
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos