

Asia: VN/4813/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 YLEISTÄ

Esitysluonnos liittyy osaltaan vuonna 2021 voimaan tulleeseen Suomen verotusoikeuden laajennukseen, jolla Suomen verotusoikeus ulotettiin ulkomaisiin yhteisöihin, joiden tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee Suomessa. Jo tuolloin nostettiin potentiaalisena ongelmana esille tilanteet, joissa suomalaiset rahastoyhtiöt hallinnoivat ulkomaisia rahastoja. Ongelman ratkaisuksi esitettiin poikkeussäännöstä, jonka nojalla UCITS- ja AIF-muotoiset rahastot olisi rajattu sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Kategoriseen rahastopoikkeukseen nähtiin kuitenkin liittyvän ongelmia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 107(1) artiklassa tarkoitettun valtioneuvoston kannalta, minkä vuoksi sääntelyn voimaantuloa päädyttiin ulkomaisten rahastojen osalta lykkäämään vuoteen 2023 (ks. HE 136/2020 vp, s. 27) asti. Tarkoituksena oli, että VM selvittäisi kahden vuoden siirtymäajan kuluessa rahastoja koskevaan pysyvään poikkeukseen liittyvät valtioneuvoston artiklan kohdat (ks. HE 136/2020 vp, s. 27 ja VaVM 33/2020 vp, s. 4).

Koska keskustelut komission kanssa viivästyivät, rahastopoikkeusta jatkettiin säätämällä TVL 9 a §:n sisältämästä erillisestä rahastoja koskevasta poikkeussäännöksestä. Poikkeusta jatkettiin edelleen vuoteen 2026 asti keskustelujen venyttyä yhä pidemmälle. Nyt annetun hallituksen esitysluonnoksen perusteella näiden keskusteluiden voidaan katsoa päättyneen jokseenkin tuloksettomina, sillä alkuperäistä AIF- ja UCITS-rahastoihin sovellettavaa kategorista poikkeusta ei kyetty minkäänlaisessa muodossa säilyttämään, ja se korvattiin varsin monimutkaiseksi ja osin tulkinnanvaraiseksi luonnehdittavalla kompromissiratkaisulla.

2. KIELLETYN VALTIONTUEN ARVIOINNISTA

Esitysluonnoksen sivuilla 4–5 on käsitelty lyhyesti kielletyn valtiontuen käsitettä sekä sen vaikutusta AIF- ja UCITS-rahastoja koskevaan pysyvään poikkeussäännökseen. Tässä yhteydessä on viitattu SEUT 107(1) artiklan lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä annettuun komission tiedonantoon (EUVL C 262, 19.7.2016). Esitysluonnoksessa on todettu, että tärkein peruste mainittujen valtiontukea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on se, että toimenpiteellä saadaan aikaan poikkeus yleisen verojärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltioiden tiettyjen yritysten eduksi.

Esitysluonnoksen mukaan kaikkiin UCITS- ja AIF-rahastoihin suoraan soveltuva kategorinen vapautus voisi komission näkemyksen mukaan olla poikkeus Suomen normaaliin yhteisöverojärjestelmään ottaen huomioon myös rahastojen verotusta koskeva muu kansallinen tuloverosääntely. Lisäksi se voisi tuottaa ulkomaisille UCITS- ja AIF-rahastoille myös välillistä, valtiontueksi katsottavaa etua eräissä voitonjakotilanteissa. Näistä syistä ratkaisu, jossa ulkomaiset rahastot rajattaisiin pysyvästi yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle tilanteessa, jossa niiden tosiasiallinen johtopaikka voisi olla Suomessa, vaikuttaa valtiontukikysymysten kannalta vaikealta toteuttaa.

Kokonaisuutena arvioiden pidän tätä taustoitusta ja siihen liittyvää arviota varsin suurpiirteisenä ja epätarkkana.

Siitä ei esimerkiksi ilmene, minkälaisesta sääntelyratkaisusta komission kanssa on keskusteltu. Näin ollen ei ole selvää, onko komissiolle esitetty ainoastaan voimassa olevan määräaikaisen kategorisen poikkeuksen säätämistä pysyvänä vai onko keskusteluissa ollut myös esillä poikkeuksen säätäminen esitysluonnoksen tavoin TVL 9 §:n tulkintaa ohjaavana. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene asiaa valmistelevan ministeriön kantaa käytännössä lainkaan, eikä komissionkaan kanta vaikuta täysin selvältä.

Erikoislaatuisesti esitysluonnoksessa ei millään tavoin noteerata myöskään komission tiedonannon kohdassa 5.4.2 mainittuja yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskevia seikkoja. Tiedonannon mukaan verotuksellisia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan yhteissijoitusrahastojen tai -yritysten verotuksen neutraalius, ei pitäisi katsoa valikoiviksi, jos kyseiset toimenpiteet eivät suosi tiettyjä yhteissijoitusyrityksiä tai tiettyntyyppisiä investointeja. Sitä vastoin valikoivaksi olisi katsottava edullinen verokohtelu, joka rajoittuu tarkasti määriteltyihin ja tietyt erityisedellytykset täyttäviin sijoitusvälineisiin muiden sellaisten sijoitusvälineiden vahingoksi, jotka ovat samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (komission tiedonanto, kohta 162).

Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan myöskään tarkasteltu sitä, miten normiverojärjestelmä tai siihen liittyvät poikkeukset määritetään, eikä huomioitu, että normiverojärjestelmän määrittäminen koskee nimenomaan lainsäädäntötason (de jure) valikoivuutta, vaikka valikoivuus voi ilmetä myös tosiasiallisina vaikutuksina (de facto). Edelleen huomiotta jää, että vaikka tietty verotuksellinen toimenpide olisi luonteeltaan valikoiva, se voidaan oikeuttaa verojärjestelmän luonteen ja rakenteen

perusteella. Kun valtiontukea koskeva arviointi on näin selkeästi vaikuttanut sääntelymallin valintaan, olisi suotavaa, että näihin asioihin olisi esitysluonnoksessa kiinnitetty tarkempaa huomiota. Nähdäkseni ei ole nimittäin lainkaan selvää, että ulkomaisten UCITS- ja AIF-rahastojen jättäminen TVL 9 §:n tosiasiallista johtopaikkaa koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle johtaisi kiellettyyn valtiontukeen asianomaisen sääntelyn tausta ja tavoitteet huomioiden.

Koska esitysluonnoksessa ei ole kattavaa arviota siitä, millä perusteella kategorinen poikkeus muodostaa kiellettyä valtiontukea, ei siitä myöskään ilmene, millä tavoin nyt valittu rajatumpi poikkeussäännös olisi kielletyn valtiontuen kannalta parempi tai huonompi vaihtoehto kuin laajempi UCITS/AIF-poikkeus. Taustoituksen perusteella voidaankin kysyä, että jos kategorinen poikkeus on todettu valtiontuen kannalta ongelmalliseksi, miksi vielä rajatumpi poikkeus olisi yhtään hyväksyttävämpi. Esitysluonnoksessa ei ole nykyisellään kyetty esittämään tähän vastausta.

3. TARKASTELLUISTA JA TARKASTELEMATTA JÄÄNEISTÄ SÄÄNTELYVAIHTOEHDOISTA

Esitysluonnoksessa on hyvin rajoitetusti ja pintapuolisesti tarkasteltu muiden valtioiden sääntelymalleja ilman, että niiden yksityiskohtaisempi sisältö kävisi millään tavoin esitysluonnoksesta ilmi. Nyt esitysluonnoksesta ilmenee, että valittu sääntelymalli vastaa enemmän Norjan ja Tanskan sääntelyä kuin Alankomaiden ja Iso-Britannian sääntelyä, mutta sääntelymallien sisältöä ei avata lainkaan. Epäselväksi jää niin ikään se, miksi näiden valtioiden sääntelylliset ratkaisut ovat päätyneet nyt käsillä olevan sääntelymallin taustaksi ja miksi esimerkiksi samaa asiaa koskeva Irlannin lainsäädäntö on jäänyt huomiotta. Tämä on sikäli kummallista, että vielä tosiasiallista johtopaikkaa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä esimerkiksi juuri Irlannin sääntelyyn kiinnitettiin lainvalmistelussa huomiota (ks. HE 136/2020 vp, s. 42–43).

Aiempien lain esitöiden mukaan "[t]oisessa EU-jäsenvaltioissa muodostettua UCITS-muotoista sijoitusrahastoa ei ole pidetty verovelvollisena Irlannissa vain sen johdosta, että sillä on Irlannissa toimiluvan saanut varojenhoitajayhtiö. Ulkomaisen valtion lainsäädännön nojalla perustettua vaihtoehtorahastoa eli niin kutsuttua AIF-rahastoa ei pidetä Irlannissa verovelvollisena vain sen johdosta, että sillä on Irlannissa toimiluvan saanut vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitaja" (HE 136/2020 vp, s. 42).

Myös Iso-Britanniassa on otettu käyttöön UCITS- ja AIF-rahastoja koskeva poikkeussäännös, jonka nojalla määräytyille, mainitunlaisille rahastoille ei synny tosiasiallisen johtopaikan perusteella yleistä verovelvollisuutta Isossa-Britanniassa, mikäli niillä on Isossa-Britanniassa toimiva varojenhoitajayhteisö (HE 136/2020 vp, s. 41).

Käsitykseni mukaan kumpaakaan näistä sääntelyratkaisuista ei ole pidetty valtiontuen kannalta ongelmallisina, eikä niitä ole nähty tarpeelliseksi myöskään notifioida komissiolle. Kysymyksessä ei ole myöskään tuore lainsäädäntö, sillä Iso-Britanniassa viitattu lainsäädäntö on ollut UCITS-

rahastojen osalta voimassa käsittääkseni 2011 lähtien ja AIF-rahastojen osalta loppuvuodesta 2013 lähtien. Mahdollista valtiontukea koskevia ongelmia nousut esille Iso-Britannian EU-jäsenyyden aikana, joka päättyi vuonna 2020 sääntelyn oltua voimassa useamman vuoden ajan. Irlannissa vastaava lainsäädäntö on ollut voimassa 2010 (UCITS) ja 2015 (AIF) lähtien, eikä siinä ole ilmennyt valtiontukeen liittyviä ongelmia.

Mielenkiintoisesti molemmissa valtioissa on voimassa erikseen säännökset siitä, millä perusteella ulkomaisille rahastoille ei katsota muodostuvan kiinteää toimipaikkaa kotimaisen rahastoyhtiön harjoittaman toiminnan perusteella. Tältä osin molempien valtioiden sääntelymallit vastaavat pitkälti toisiaan ja pyrkivät erityisesti varmistamaan, että rahastoyhtiötä ei katsottaisi ulkomaisen rahaston epäitsenäiseksi edustajaksi (dependent agent) säätämällä esimerkiksi riippumattomuutta koskevista tunnusmerkeistä. Myös Italiassa on käsittääkseni vastaavanlaisella sääntelyllä pyritty selkiyttämään kiinteään toimipaikkaan liittyviä epäselvyyksiä poikkeussäännöksiin, jotka muistuttavat teknisesti Irlannin ja Iso-Britannian sääntelyä ja siten myös esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä. Huomionarvoista on se, että Italiassa on nimenomaisesti puututtu ainoastaan kiinteän toimipaikan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuuteen, eikä tosiasiallista johtopaikkaa koskevaa erillistä poikkeusta ole säädetty.

Pidänkin omituisena sitä, että esitysluonnoksessa ehdotettu sääntelymalli vastaa rakenteeltaan näissä valtioissa juuri epäitsenäistä edustajan määrittelyä ja kiinteän toimipaikan muodostumista koskevaa poikkeussääntelyä. Toisin sanoen, ehdotettu sääntelymalli koskee rahastojen näkökulmasta toisenlaista ongelmaa kuin yleisen verovelvollisuuden muodostumista tosiasiallisen johtopaikan perusteella. Tilanne on vähän samankaltainen kuin jos neliskulmaista palikkaa yrittäisi sovittaa pyöreään koloon.

Tästä seuraa luonnollisesti ongelmia. Heti päällimmäisenä herää luonnollisesti kysymys siitä, onko epäitsenäistä edustajaa koskevilla seikoilla merkitystä tosiasiallisen johtopaikan arvioinnin kannalta. Epäitsenäisellä edustajalla ei käsitykseni mukaan pitäisi olla yhteyttä tosiasiallisen johtopaikan muodostumiseen, mutta ehdotetun lainsäädännön perusteella ainakin lainsäätäjä näyttäisi näin ajattelevan. Tarkoittaako tämä sitä, että tosiasiallisen johtopaikan arvioinnissa voitaisiin huomioida mahdollisen epäitsenäisen edustajan olemassaolo tai sen olemassaolon todentamiseen liittyvät kriteerit? Jos rahasto ei täytä kaikkia ehdotetussa sääntelymallissa olevia kriteereitä, voidaanko näiden kriteerien perusteella katsoa rahastolla olevan tosiasiallinen johtopaikka Suomessa? Onko niin, että Suomessa näillä kriteereillä on merkitystä tosiasiallisen johtopaikan ja johtopaikan muodostumisen kannalta, mutta ei epäitsenäisen edustajan olemassaolon arvioinnin kannalta? Jos rahasto ei täytä ehdotetun TVL 9 a §:n edellytyksiä, eikä myöskään TVL 9 §:n tosiasiallista johtopaikkaa koskevia edellytyksiä, voidaanko sillä kuitenkin katsoa olevan kiinteä toimipaikka Suomessa sillä perusteella, että TVL 9 a §:n edellytykset eivät täytyneet?

Kiinteää toimipaikkaa koskevaan kysymykseen ja ehdotetun sääntelyn sekä kiinteää toimipaikkaa koskevan sääntelyn suhteeseen ei kuitenkaan oteta esitysluonnoksessa mitään kantaa. Esitysluonnoksessa ainoastaan todetaan, että "[k]iinteän toimipaikan syntymistä rahastoyhtiön tai muun rahaston puolesta toimivan johdosta on tarkasteltu harvakseltaan" (esitysluonnoksen s. 5)

viitaten keskusverolautakunnan ratkaisuihin KVL 2/2015 (KHO 21.1.2016 taltio 192, ei muutosta) ja KVL 15/2021 (lainvoim.). Näitäkään ratkaisuja ei enemmälti avata, vaan ilmeisesti tarkoituksena on, että lukija lukee esitysluonnosta rinnakkain aiemman hallituksen esityksen 136/2020 vp kanssa, josta ilmenee ratkaisun KVL 2/2015 sisältö. Ratkaisun KVL 15/2021 tarkemman sisällön selvittäminen jää ilmeisesti lukijan vastuulle.

Ratkaisuihin perehtyminen osoittaa, että niissä ei ole täysin suoraan otettu kantaa epäitsenäisen edustajan muodostumista koskeviin kysymyksiin. Epäilenkin, että rahastoyhtiö ja ulkomainen rahasto saisivat näistä ratkaisuista riittävää varmuutta omalle verokohtelulleen ottaen huomioon, että ulkomaisen rahaston veropositivista ei voi toimialalla jäädä käytännössä minkäänlaista epäselvyyttä. Nyt ehdotettu sääntely osaltaan toimii epävarmuuden varmistajana.

Lisäksi se, että asiasta on ylipäänsä haettu keskusverolautakunnan ratkaisuja, viittaa siihen, että ulkomaisten rahastojen Suomessa sijaitseviin kiinteisiin toimipaikkoihin on liittynyt jonkin verran tulkinnanvaraisuutta.

Selvää on, että esitysluonnoksessa esitetyillä perusteilla useat kysymykset jäävät avoimiksi. Ehdotetun lainsäädäntömuutoksen lopputuloksena oikeustila nähdäkseni muodostuu huomattavan epäselväksi ja hämärtää jopa kokonaan ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle jäävien yhteisöjen verostatuksen arviointia. Näin ollen esitysluonnoksen tavoitteet jäävät toteutumatta jopa siinä määrin, että lopputuloksena oikeustila on kokonaisuutena epäselvempi ja epävarmempi kuin ennen ehdotusta.

4. YHTEENVETO

Alkuperäisen tosiasiallinen johtopaikka -sääntelyn hallituksen esitykseen viitaten esitysluonnoksessa tuodaan esille, että verostatukseen liittyvä epäselvä tai tulkinnanvarainen sääntely lamauttaisi Suomesta käsin hallinnoitujen ulkomaisten rahastojen toiminnan. Keskeiseksi tavoitteeksi onkin asetettu oikeustilan selventäminen, mikä epäilemättä onkin Suomen varainhoitoalan kilpailukyvyyn kannalta varsin akuutti ja perusteltu päämäärä.

Valitettavasti ehdotettuun sääntelyyn liittyy useita tulkinnanvaraisuuksia, jotka voivat pahimmillaan aiheuttaa verotuksellisia epäselvyyksiä sellaisillekin toimijoille, jotka olisivat nykyiseen sääntelymalliin liittyvän ylimmän päätöksentekoprosessin perusteella rajoitetusti verovelvollisia.

Ensinnäkin lakiehdotus ei vaikuta valtiontuen osalta kovin huolellisesti valmistellulta eikä ylipäänsä validien premissien varaan perustuvalta.

Esitysluonnoksesta esitetyistä perusteluista ei ilmene, miksi esitetty lainsäädäntöratkaisu olisi kielletyn valtiontuen kannalta yhtään huonompi tai parempi ratkaisu kuin kategorinen AIF/UCITS-poikkeus. Esitysluonnoksessa ei myöskään huomioida miltään osin sitä, että muissa valtioissa on käytössä ehdotettua sääntelyä selkeämpi ja ennustettavampi ratkaisu. Tähän nähden valtiontukea koskeva arviointi jää suorastaan anteeksiantamattoman epämääräiseksi. Kysymys on kuitenkin viime kädessä siitä, kuinka kilpailukykyistä rahastoja koskeva verolainsäädäntö Suomessa on, ja nyt ehdotetulla sääntelyllä joudutaan tyytymään muita valtioita heikompiin lainsäädäntöön. Tällainen menettely vaatisi tuekseen huomattavasti jämerämpiä perusteita.

Toiseksi ehdotetussa sääntelyssä on väitetysti kysymys tulkintaa selkiyttävästä sääntelystä, ts. sääntelystä, jolla ei ole varsinaisesti muuta omaa aineellista merkitystä kuin vaikuttaa toisen lainkohdan (tässä TVL 9.8 §) tulkintaan. Käytännössä ehdotettu säännös kuitenkin toimii safe harbour -tyyppisenä vapautusnormina, vaikka sen soveltamatta jääminen ei esitysluonnoksen mukaan sinänsä suoraan tarkoita tosiasiallisen johtopaikan muodostumista Suomeen.

Tähän liittyvä ongelma piilee siinä, että ehdotetussa vapautusnormissa säädetyt tunnusmerkit eivät varsinaisesti liity tosiasiallisen johtopaikan arviointiin. Sen sijaan tunnusmerkit liittyvät siihen, voiko ulkomaiselle rahastolle muodostua kiinteä toimipaikka rahastoyhtiön toiminnan seurauksena erityisesti siksi, että rahastoyhtiö katsottaisiin ulkomaisen rahaston epäitsenäiseksi edustajaksi. Lisäksi tunnusmerkkeihin liittyy omalta osaltaan tulkinnanvaraisuutta, minkä johdosta sääntelyn ei voi nähdä muutoinkaan varsinaisesti selkiyttävän oikeustilaa.

Tähän nähden on erikoislaatuista, että ehdotetun ja kiinteää toimipaikkaa koskevan sääntelyn suhteeseen ei oteta mitään kantaa. Tässä yhteydessä olisi perusteltua reagoida myös tähän potentiaaliseen epävarmuusalueeseen etenkin, kun muissakin valtioissa on näin tehty (ks. esim. Irlanti, Taxes Consolidation Act 1997: sec. 1035A, Iso-Britannia, Corporate Tax Act 2010: sec. 1146 ja Italia, Testo unico delle imposte sui redditi, art. 162, 7-ter ja 7-quater). Painotan edelleen, että näistä valtioista Iso-Britanniassa ja Irlannissa on myös erilliset tosiasiallista johtopaikkaa koskevat kategoriset poikkeukset UCITS- ja AIF-rahastojen osalta (Iso-Britannia, Taxation (International and Other Provisions) Act 2010, sec. 363A ja Irlanti, Taxes Consolidation Act 1997: sec. 747G).

Kokonaisuutena joudun valitettavasti toteamaan, että ehdotettu TVL 9 a § ei täytä tavoitteitaan. Se ei edusta erityisen selkeää sääntelyä ja voi tavoitteensa vastaisesti useissa tapauksissa jopa hämärtää vallitsevaa oikeustilaa. Tähän nähden pidän oudoksuttavana sitä, miten kevein perustein asiassa sivuutetaan mahdollisuudet vahvistaa Suomen verolainsäädännön kilpailukykyä kategorisella poikkeuksella ottaen etenkin huomioon, että näin on myös muissa EU-valtioissa toimittu.

Poikkeuksen muotoilun osalta totean, että yksinkertaisempi sääntelyratkaisu voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavanlaisesti:

Jos Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö toimii toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa perustetun tai rekisteröidyn sijoitusrahastolain (213/2019) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 17

kohdassa tarkoitetun yhteissijoitusyhtiön tai toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa perustetun tai rekisteröidyn vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain (162/2014) 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun vaihtoehtorahaston rahastoyhtiönä, ei ulkomaiselle rahastolle katsota syntyvän 9 §:ssä tarkoitettua tosiasiallista johtopaikkaa tai 13 a §:ssä tarkoitettua kiinteää toimipaikkaa rahastoyhtiön toiminnan perusteella.

Ehdotettu normi on yhdistetty koskemaan myös kiinteitä toimipaikkoja, jotta myös tältä osin onnistuttaisiin varmistamaan mahdollisimman selkeä ja ennustettava oikeustila. Kun esitysluonnoksessa on päädytty yhdistämään kiinteää toimipaikkaa koskevien seikkojen arviointia tosiasiallisen johtopaikan arviointiin, näen parhaimpana, että sääntelyllä selkeytettäisiin oikeustila nyt molempien kokonaisuuksien osalta.

Jos näin ei haluta syystä tai toisesta tehdä, voidaan edellä muotoiltu esimerkinormi kohdistaa myös pelkästään tosiasiallisiin johtopaikkoihin, jolloin kiinteistä toimipaikoista voidaan tarvittaessa säätää erikseen esimerkiksi TVL 13 a §:ssä esitysluonnoksen mukaisella sääntelymallilla. Tällöin sääntelytekninen ratkaisu noudattaisi kiinteän toimipaikan osalta Irlannin ja Iso-Britannian mallia.

Turussa 27. maaliskuuta 2026,

Hannu Itälä

Itälä Hannu
Turun yliopiston kauppakorkeakoulu - Hannu Itälä, OTT, yliopisto-opettaja,
Turun yliopiston kauppakorkeakoulu.