

Asia: VN/4813/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta

1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Sijoitusrahastojen TVL 9 a §:n mukainen niin sanottu rahastopoikkeus on tämän vuoden ja on aiemminkin ollut voimassa määräaikaisesti sääntelyyn liittyvien valtiotukiongelmien takia. Hyvälle verojärjestelmälle asetettavan ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta on perusteltua, että rahastopoikkeuksesta tehdään pysyvä. Ulkomaisten rahastojen rajaaminen Suomessa yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle on perusteltua erityisesti silloin, kun rahasto on Suomessa TVL 20 a §:n perusteella verovapaa yhteisö.

Esitysluonnos on vielä monin paikoin luonnosmainen. Esityksen perustelut ovat puutteellisia ja kansainvälinen vertailu on kirjoitettu siinä määrin suppeasti, että sen perusteella on vaikea tehdä päätelmiä siitä, voisiko olemassa olevia ulkomaisia malleja käyttää Suomessa pohjana pysyvälle rahastopoikkeukselle.

2 Tosiasiallisen johtopaikan muodostumisesta

Esitysluonnoksessa todetaan nähdäkseni täysin oikein, että kysymys rahaston ylimmästä päivittäistä johtamista koskevasta päätöksentekijästä ei ole suoraviivaisesti ratkaistavissa. Esitysluonnoksessa on lähetty liikkeelle siitä, että sijoitusrahastossa ja erikoisijoitusrahastossa ylintä päivittäistä johtamista koskevat päätökset tekee nimenomaan rahastoyhtiö tai vaihtoehtorahaston hoitaja.

Esitysluonnoksen lähtökohta on ainakin pääsääntöisesti oikea, mutta turhan yksioikoinen.

Rahastoyhtiössä päätökset tekee tyypillisesti yhtiön hallitus. 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 esitysluonnoksessa olennaisesti tarkemminkin.

3 Esitysluonnoksen mukaisen TVL 9 a §:n arviointia

Esitysluonnoksessa todetaan, että komission näkemyksen 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 poikkeukseen normaalista yhteisöverojärjestelmästä. On selvää, että rahastopoikkeus on poikkeus TVL 9.1 §:n 1 kohdan lähtökohdasta, jonka mukaan ulkomainen yhteisö on Suomessa yleisesti verovelvollinen, jos sillä on Suomessa tosiasiallinen johtopaikka. Rahastopoikkeuksen tosiasiallisesta merkitystä vähentää merkittävästi se, että merkittävä 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. Tosin verovapauteen on eräitä poikkeuksia, jotka koskevat harvainomisteisia rahastoja ja suljettuja rahastoja.

Kun asiassa on syytä välttää valtioneuvoston sääntelyyn mahdollisesti liittyvät riskit, muu kuin kaikkia UCITS- ja AIF-rahastoja kategorisesti koskeva rahastopoikkeus lienee perusteltu vaihtoehto. Sääntelyvaihtoehtona muu kuin kategorinen poikkeus kuitenkin monimutkaistaa verojärjestelmää ja rahastopoikkeus tulisi toteuttaa mahdollisimman yksinkertaisena. Esitysluonnoksen mukainen sääntely on kuitenkin turhan monimutkainen ja osin hyvin tulkinnallinen.

Esitysluonnoksen mukainen rahastopoikkeus koskisi vain ulkomaisia yhteisömuotoisia rahastoja, joilla on Suomessa yleisesti verovelvollinen rahastoyhtiö. Rahastopoikkeuksen ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin rahastot, joiden Suomessa yleisesti verovelvollinen rahastoyhtiö ei täyttäisi TVL 9 a.1 §:n 1–4 kohtien edellytyksiä. Näillä edellytyksillä testattaisiin rahaston itsenäisyyttä suhteessa rahastoyhtiöön. Esitysluonnoksen 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. Hallituksen esityksessä tulisi perustella selkeästi, miksi osa rahastoista on haluttu rajata rahastopoikkeuksen ulkopuolelle ja miksi juuri tällaiset kriteerit on valittu rajauksen perusteeksi.

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.

Kun rahastoyhtiön itsenäisyyden arviointiin perustuva rahastopoikkeus koskisi sitä, milloin rahastolle ei muodostu Suomeen tosiasiallista johtopaikka, pysyvä rahastopoikkeus nähdään täsmennyksenä tosiasiallisen toimipaikan muodostumiseen. Esitysluonnoksen mukainen sääntely on tämän vuoksi turhankin monimutkainen. 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. Säännöksen tavoitteen ja lopputuloksen vuoksi en näe valtioneuvoston kannatakaan mitään eroa sen, suhteen koskeeko säännös suoraan yleisen verovelvollisuuden määräytymistä vai tätä välillisesti tosiasiallisen johtopaikan muodostumisen kautta.

Esitysluonnoksen mukainen rahastopoikkeus on kytketty siihen, että ulkomaisella rahastolla on Suomessa yleisesti verovelvollinen rahastoyhtiö. Nykyisestä poiketen rahastopoikkeus ei koskisi rahastoja, joilla on Suomessa rajoitetusti verovelvollinen rahastoyhtiö, eikä ulkomaisia sisäisesti hoidettuja rahastoja. Ehdotettu sääntely ei olisi tässä suhteessa ainakaan pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta ongelmallinen, koska ei asettaisi ulkomaisia rahastoja huonompaan asemaan kuin kotimaisia rahastoja, jotka ovat aina yleisesti verovelvollisia. Sen sijaan säännöksen soveltamisalan kytkeminen nimenomaan Suomessa yleisesti verovelvolliseen rahastoyhtiöön voi olla sijoittautumisvapauden tai pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta ongelmallinen ratkaisu. Perusvapauksien kannalta rahastopoikkeuksen tulisi olla sellainen, että sen soveltamista ei kytketä kotimaisiin toimijoihin, ei edes peiteltysti kytkemällä asia rahastoyhtiön yleiseen verovelvollisuuteen. Jos vain sellainen rahasto, jolla on Suomessa yleisesti verovelvollinen rahastoyhtiö, voi kuulua rahastopoikkeuksen piiriin, herättää myös kysymyksiä sääntelyyn mahdollisesti liittyvistä valtioneuvoston koskevista ongelmista. Esitysluonnoksessa ei arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta valtioneuvoston sääntelyyn. Jos jatkovalmistelussa pitäydytään esitysluonnoksen mukaisessa sääntelymallissa, viittaus Suomessa yleisesti verovelvolliseen rahastoyhtiöön olisi hyvä poistaa. Käytännössä tämän merkitys olisi hyvin marginaalinen, jollei olematon, mutta periaatteellisesti merkittävä.

Nykyinen rahastopoikkeus kattaa kaikki ETA-valtioissa perustetut tai rekisteröidyt UCITS-rahastot) ja AIF-rahastot. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 9 a §:n soveltamisala olisi nykyisestä rahastopoikkeusta suppeampi, koska soveltamisalan ulkopuolelle jäisi jonkin verran ulkomaisia rahastoja, jotka kuuluvat nykyisen rahastopoikkeuksen piiriin. Tässä valossa esitysluonnoksen seuraavat perustelut ovat erikoiset:

Koska kyseessä ei olisi enää kategorinen poikkeus vaan ainoastaan nykyiseen tuloverolain 9 §:ään kohdistuva selvennys, ulkomaisten rahastojen tosiasialliseen johtopaikkaan perustuva verovelvollisuus muodostuisi jatkossa sellaiseksi, kuin se nykyisin olisi ilman määräaikaista

rahastopoikkeusta. Tämä tarkoittaa, että sama lopputulos johtuisi sinällään jo tuloverolain nykyisistä säännöksistä ja uusi säännös on tarpeen oikeustilan selventämiseksi, ei muuttamiseksi.

Kysymys ei ole viimekädessä TVL 9 §:n selvennyksestä, vaan kyseisen säännöksen sääntelyalan rajoituksesta nykytilaan verrattuna. Lisäksi pidän erikoisena sitä, että esitysluonnoksen mukaisella sääntelyllä ulkomaisten rahastojen verovelvollisuus muodostuisi sellaiseksi kuin se olisi ilman nykyistä, määräaikaista rahastopoikkeusta. Jos nykyinen rahastopoikkeus poistuisi, olisi selvää, että kotimaisen rahastoyhtiön hoitamat ulkomaiset rahastot olisivat usein tai jopa lähes aina Suomessa yleisesti verovelvollisia tosiasiallisen johtopaikan perusteella. Ehdotettu sääntely ei johtaisi tähän.

Esitysluonnoksen mukaisessa TVL 9 a.1 §:ssä puhutaan Suomessa yleisesti verovelvollisesta henkilöstä. Epäselväksi jää, miksi pykälässä käytetään nimenomaan sanaa henkilö. Suomessa yleisesti verovelvollinen rahastoyhtiö lienee aina nimenomaan yhteisö. Perustelujen mukaan TVL 9 a.1 §:ssä rahastoyhtiöllä tarkoitettaisiin SRL 1:2:n 6 kohdassa tarkoitettua rahastoyhtiötä eli sijoitusrahastotoimintaa harjoittavaa kotimaista osakeyhtiötä ja suoraan TVL 9 a.4 §:n sanamuodon mukaan vaihtoehtorahaston Suomessa yleisesti verovelvollista hoitajaa, joka AIFM-lain mukaan tulee olla osakeyhtiö tai eurooppayhtiö. Nämä ovat TVL 3 §:ssä tarkoitettuja yhteisöjä.

Ehdotetussa TVL 9 a.1 §:ssä todetaan lisäksi: "-- ulkomaiselle rahastolle ei katsota syntyvän --". Yksinkertaisempaa ja olennaisesti selkeämpää olisi todeta: "-- ulkomaiselle rahastolle ei synny --".

4 Sääntelyvaihtoehdosta

Esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn vaihtoehtona olisi sitoa rahastopoikkeus TVL 20 a §:n soveltamisalaan, mikä tuodaan esiin myös esitysluonnoksessa. Tämä poistaisi yleisen verovelvollisuuden aiheuttaman turha hallinnollisen taakan sellaisilta rahastoilta, jotka olisivat Suomessa muutenkin verovapaita. Tämä poistaisi käsittääkseni myös rahastopoikkeukseen liittyvät valtiontukiongelmien, koska sääntelyn piiriin kuuluisivat ne rahastot, jotka olisivat rahastojen verotuksen perusrakenteen mukaisesti verovapaita. Tämä vaatisi kuitenkin TVL 20 a §:n soveltamisalan muuttamista, mikä olisi syytä tehdä EU-oikeuden ja ETA-sopimuksen vuoksi. Tuloverolain 20 a §:ää tulisi 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. Pidän parhaana vaihtoehtoa sitä, että TVL 20 a §:n muutokset ja pysyvä rahastopoikkeus valmisteltaisiin yhdessä. Esimerkiksi uusi yhden vuoden jatko määräaikaiselle rahastopoikkeukselle ei olisi sääntelyn kokonaisuuden kannalta huono vaihtoehto, jos rahastosääntely saataisiin näin kokonaisuutena kerralla kuntoon.

Päädytäänpä rahastopoikkeuksen kanssa millaiseen sisällölliseen ratkaisuun tahansa, rahastopoikkeus vaatii riittävän yksinkertaisen ja kaavamaisen ratkaisun.

Tampereella 26.3.2026

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen