Valiokunnan mietintö VaVM 11/2026 vp– HE 57/2026 vp

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 57/2026 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Laura Burmester, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Mikkola, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Sanna Lindqvist, Verohallinto
- johtava veroasiantuntija Marja Blomqvist, Finanssiala ry
- ESG- ja lakiasiainjohtaja Mari Marsio, Pääomasijoittajat ry
- asianajaja Jenni Korhonen, Suomen Asianajajat
- OTT, dosentti Marianne Malmgrén

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:
- Finnwatch ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Veroasiantuntijat ry
- professori Pekka Nykänen

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia. Esityksen mukaan yhteisöjen yleisen verovelvollisuuden syntymistä tosiasiallisen johtopaikan perusteella täsmennettäisiin rahastotoiminnan osalta.

Valmis
5.0

Lain on arvioitu lisäävän rahastoliiketoiminnan oikeusvarmuutta. Lailla ei ole arvioitu olevan vaikutuksia yhteisöveron tuottoon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tavoitteena on pysyvästi selventää nykyistä oikeustilaa rahastojen tosiasiallisen johtopaikan arvioinnin osalta tavalla, joka poistaisi määräaikaiseen rahastopoikkeukseen mahdollisesti liittyvän valtiontukiongelman ja joka turvaisi alan työpaikat Suomessa. Esityksen mukaan muutoksella ei ole tarkoitus laajentaa tai kaventaa ulkomaisten rahastojen verovelvollisuutta pääsääntöön, eli tuloverolain 9 §:n 1 ja 8 momenttiin verrattuna, vaan sen tarkoitus on lisätä oikeusvarmuutta selventämällä nykyisen tosiasiallista johtopaikkaa koskevan säännöksen soveltamista rahastorakenteissa.

Vuoden 2021 alusta voimaan tullutta johtopaikkasääntelyä säädettäessä lakiin sisällytettiin määräaikainen rahastopoikkeus, koska yleisen verovelvollisuuden laajentaminen tosiasiallisen johtopaikan perusteella sijoitus- ja vaihtoehtorahastoihin voisi lausuntopalautteen perusteella vaikuttaa Suomen kilpailukykyyn rahastojen hallinnoinnin osalta ja lamaannuttaa markkinat niiden rahastojen osalta, joiden verostatus on jollakin perusteella epäselvä tai tulkinnanvarainen (HE 136/2020 vp). Samaisessa hallituksen esityksessä tuotiin esille se, että pysyvään rahastopoikkeukseen voisi liittyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen näkökulmasta ongelmia, joita voitaisiin arvioida tarkemmin määräajan kuluessa. Sittemmin määräaikaista rahastopoikkeusta on jatkettu vielä useaan otteeseen siten, että poikkeus on tällä hetkellä voimassa vuodelta 2026 toimitettavaan verotukseen saakka.

Esityksessä on kuvattu EU:n komission kanssa käytyjä keskusteluita pysyvään rahastopoikkeukseen liittyvistä valtiontukinäkökohdista, ja ratkaisu, jossa ulkomaiset rahastot kategorisesti rajattaisiin pysyvästi yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle tilanteessa, jossa niiden tosiasiallinen johtopaikka voisi olla Suomessa, ei esityksen mukaan vaikuta valtiontukikysymysten kannalta toteuttamiskelpoiselta. Esityksen mukaan valmistelussa on arvioitu, että sekä hallituksen esityksessä HE 136/2020 vp että puoliväliriihen kirjauksessa esitetyt tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös täsmentämällä niitä kriteereitä, joiden pohjalta voitaisiin arvioida sitä, onko ulkomaisilla rahastoilla katsottava olevan hallituksen esityksessä HE 136/2020 vp tarkoitetut riittävät siteet Suomeen. Koska kyse ei olisi varsinaisesta poikkeuksesta yleiseen verovelvollisuuteen, valtiontukiongelmaa ei esityksessä arvioida muodostuvan.

Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta korostaa pysyvän ratkaisun merkitystä toimialalle. Pysyvän ratkaisun voidaan katsoa edistävän oikeusvarmuutta.

Myös asiantuntijakuulemisessa tavoitetta pysyvästä ratkaisusta on pidetty tärkeänä. Vaikka ehdotettuun sääntelymalliin on kuulemisessa nähty muun muassa liittyvän monimutkaisuutta ja sen sisältävän tulkinnallisia kysymyksiä, on valittua ratkaisumallia pidetty myös perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Seuraavassa on käsitelty eräitä asiantuntijakuulemisessa esitettyjä yksittäisiä kysymyksiä.

Riippumattomuuden arviointi kolmantena verovuonna

Kuulemisessa on pidetty epäselvänä sitä, miten verovelvollisen asemaa arvioidaan ehdotetussa tuloverolain 9 a §:n 4 momentin 1. virkkeessä tarkoitetussa tilanteessa, kun kolmen verovuoden ajanjakso on vielä kesken, ja pohdittu sitä, soveltuuko säännös ainoastaan takautuvasti. Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kyseisessä säännöksessä ehdotettu ratkaisu on samankaltainen kuin eräiden asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden veronhuojennuksesta annetun lain (299/2009) 15 §:n 2 momentissa säädetty lievennys julkista kaupankäyntiä koskevaan vaatimukseen.

Valiokunta on saanut selvitystä siitä, että nyt ehdotetun säännöksen toimintamekanismi olisi samankaltainen kuin kyseinen REIT-yhtiöitä koskeva sääntely eli riippumattomuusedellytyksen katsottaisiin täyttyvän jo heti ensimmäisestä verovuodesta. Mikäli jostain syystä ajanjakson päättyessä näin ei olisikaan, sovellettavaksi voisivat tulla normaalit verotuksen oikaisusäännökset. REIT-yhtiöihin sovellettavasta säännöksestä poiketen nyt ehdotetussa säännöksessä ei tarvitse esittää tätä koskevaa kirjallista vaatimusta.

Eräitä muita kysymyksiä

Kuulemisessa nostettiin esille käytännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä, kuten se, voidaanko edellytysten täyttyminen osoittaa standardoitujen tai yleisesti hyväksyttyjen asiakirjojen, kuten rahastoyhtiön tilintarkastettujen tilinpäätösten avulla ilman erillisiä Verohallinnolle toimitettavia selvityksiä. Tältä osin valiokunta toteaa käsityksenään, että säännöksen soveltamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa vähentää se, että verovelvollisen tulisi tyypillisesti pystyä itse arvioimaan edellytysten täyttyminen jo etukäteen. Tähän nähden valiokunta pitää perusteltuna, että edellytysten täyttyminen voi perustua standardoituihin tai yleisesti hyväksyttyihin asiakirjoihin.

Kuulemisessa nostettiin esille myös tulkinnanvaraisuus sen suhteen, tarkoitetaanko ehdotetun 9 a §:n 4 momentin 2. virkkeessä muotoilulla "myöhempänä verovuotena" kaikkia lainkohdassa tarkoitettua jaksoa seuraavia verovuosia vai vain jaksoa välittömästi seuraavaa verovuotta. Tältä osin valiokunta on saanut selvitystä siitä, että muotoilu "myöhempänä verovuotena" voi kattaa useampia verovuosia.

Ehdotetun tuloverolain 9 a §:n 3 ja 7 momentti

Ehdotetussa 9 a §:n 3 momentissa viitataan 1 momentin 2 kohtaan riippumattomasta rahastosta. Kuitenkin myös 1 momentin 1 kohdassa säädetään riippumattomasta rahastosta. Selkeyden

vuoksi valiokunta ehdottaa 3 momentin johdantokappaleeseen lisättäväksi viittauksen myös 1 momentin 1 kohtaan. Kyseinen 3 momentin johdantokappale kuuluu tällöin seuraavasti:

> Rahastoyhtiöstä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla riippumattomana pidetään rahastoa tai alarahastoa: [momentin alakohtiin ei muutoksia]

Kuulemisessa on tuotu esille se, että ehdotetussa 7 momentissa käytetyn ilmaisun "Suomessa yleisesti verovelvollisiin hoitajiin" sijaan olisi hyvä käyttää samankaltaista ilmaisutapaa kuin ehdotetussa 1 momentissa. Valiokunta ehdottaa tätä koskevaa muutosta, jolloin 7 momentti kuuluu seuraavasti:

> Tätä pykälää sovelletaan myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitettuihin ETA-valtioon sijoittautuneisiin vaihtoehtorahastoihin ja niiden Suomessa toimintaa harjoittaviin hoitajiin.

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä edellä 3 ja 7 momenttiin ehdotetuin muutoksin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 57/2026 vp sisältyvän lakiehdotuksen.* ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tuloverolakiin (1535/1992) uusi 9 a § seuraavasti:

9 a §

Tosiasiallisen johtopaikan syntyminen eräissä tilanteissa

Ulkomaiselle rahastolle ei katsota syntyvän 9 §:ssä tarkoitettua tosiasiallista johtopaikkaa sitä hoitavan rahastoyhtiön Suomessa tapahtuvan toiminnan perusteella, jos:

1) rahastoyhtiö harjoittaa itsenäistä rahastoyhtiötoimintaa toimimalla rahastoyhtiönä vähintään kolmelle 3 momentissa tarkoitetulle riippumattomalle rahastolle;

2) ulkomainen rahasto on 3 momentissa tarkoitettu riippumaton rahasto;

3) rahaston puolesta toimiminen rajoittuu rahastoyhtiön tavanomaisen liiketoiminnan muodossa tapahtuvaan toimintaan, joka on laissa tai rahastoyhtiön ja ulkomaisen rahaston välisessä sopimuksessa määritelty rahastoyhtiön vastuulle; ja

4) rahastoyhtiö saa tästä toiminnastaan markkinaehtoisen korvauksen.

Rahastona pidetään tätä pykälää sovellettaessa myös alarahastoa. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun edellytyksen on täytyttävä, kun rahastoyhtiö aloittaa 1 momentissa tarkoitetun ulkomaisen rahaston hoitajana.

Rahastoyhtiöstä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla riippumattomana pidetään rahastoa tai alarahastoa:

1) jolta saatavien palkkioiden ja muiden korvausten osuus ei ylitä 50 prosenttia rahastoyhtiön tuotoista rahastoyhtiön tilikautena tai tilikausina, joka päättyy tai jotka päättyvät verovuoden aikana; ja

2) jonka osuuksista vähintään 50 prosenttia kuuluu sijoittajille, jotka eivät ole läheisessä suhteessa rahastoyhtiöön.

Rahasto katsotaan kuitenkin riippumattomaksi alkaen verovuodesta, jonka aikana rahastoyhtiö alkoi hoitamaan rahastoa Suomessa, jos 3 momentin 1 ja 2 kohta toteutuvat viimeistään kolmantena verovuotena ensin mainitusta verovuodesta lukien. Rahasto katsotaan riippumattomaksi myös, jos 3 momentin 1 kohdan vaatimus jää täyttymättä myöhempänä verovuotena ja täyttymättä jääminen johtuu rahastonhoitajan muihin rahastoihin kohdistuneista muutoksista.

Läheisessä suhteessa olevana sijoittajana pidetään tätä pykälää sovellettaessa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 31 §:n 4 momentissa tarkoitettua rahastoyhtiöön etuyhteydessä olevaa osapuolta, mutta ei kuitenkaan vakuutuslaitosta tai eläkelaitosta, joka tekee sijoituksen vakuutusteknisten perusteiden mukaan laskettujen vastuidensa kattamiseksi.

Ulkomaisella rahastolla tarkoitetaan tätä pykälää sovellettaessa Suomen ulkopuolella perustettua tai rekisteröityä sijoitusrahastolain (213/2019) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 17 kohdassa tarkoitettua yhteissijoitusyritystä.

Tätä pykälää sovelletaan myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitettuihin ETA-valtioon sijoittautuneisiin vaihtoehtorahastoihin ja niiden Suomessa ~~yleisesti verovelvollisiin~~toimintaa harjoittaviin hoitajiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2026 vp

Helsingissä 22.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Otto Andersson r
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen

Vastalause /vas, vihr

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia. Esityksen mukaan yhteisöjen yleisen verovelvollisuuden syntymistä tosiasiallisen johtopaikan perusteella täsmennettäisiin rahastotoiminnan osalta. Kyse ei ole kuitenkaan vain teknisestä täsmennyksestä. Sen sijaan lakiesityksessä ehdotetut uudenlaiset kriteerit rajaisivat tosiasiallisen johtopaikkasäännöksen ja yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle paitsi suomalaisilta rahastoyhtiöiltä palveluja ostavat ulkomaiset rahastot, myös kotimaisten rahastoyhtiöiden ulkomaille perustamat rahastot.

Hallituksen nyt esittämällä uudella TVL 9 a pykälällä on tarkoitus korvata vuodesta 2021 asti voimassa ollut määräaikainen rahastopoikkeus, joka on vapauttanut tietyt rahastot tosiasiallista johtopaikkaa koskevan säännöksen piiristä. EU:n komissio on todennut, että pysyvään kategoriseen rahastopoikkeukseen liittyisi selviä kielletyn valtiontuen piirteitä. Näin ollen nykymuotoista rahastopoikkeusta ei voi muuttaa pysyväksi. Sen sijaan hallituksen esityksessä on kehitetty uudenlaiset kriteerit sille, milloin rahastolle ei katsottaisi syntyvän Suomeen tosiasiallista johtopaikkaa ja tästä johdettavaa verovelvollisuutta.

Hallituksen esityksessä kehitetyt kriteerit ovat kuitenkin monimutkaiset, eikä niissä ole kyse ainoastaan tosiasiallisen johtopaikkasäännöksen täsmennyksestä rahastojen osalta. Hallituksen esityksen mukaan ulkomaiselle rahastolle ei katsottaisi muodostuvan tosiasiallista johtopaikkaa Suomeen sen Suomessa sijaitsevan rahastoyhtiön toiminnan perusteella, mikäli laissa eritellyt rahaston ja rahastoyhtiön riippumattomuutta toisistaan koskevat kriteerit täyttyvät. Rahaston ja rahastoyhtiön katsottaisiin olevan riittävän riippumattomia toisistaan silloin, kun rahastoyhtiö toimii vähintään kolmen eri rahaston rahastoyhtiönä, näistä rahastoista yhdenkään maksamat palkkiot eivät ylitä 50 prosenttia rahastoyhtiön tuotoista eikä rahastoyhtiö omista yli 50 prosenttia yhdenkään edellä mainittujen rahaston osuuksista.

Kuten asiantuntijalausunnoissa todetaan, kyseinen sääntely monimutkaistaa tarpeettomasti verojärjestelmää. Vielä ongelmallisemmin, nämä kriteerit myös mahdollistavat rahaston toiminnan järjestämisen niin, että verovelvollisuus voidaan välttää. Kuten Finnwatch korostaa lausunnossaan, kyse on selkeästi uusista kriteereistä, joilla varsin iso osa ulkomaille rekisteröidyistä rahastoista rajataan tosiasiallista johtopaikkaa koskevan säännöksen soveltamisalan ja sen myötä yleisen verovelvollisuuden ulkopuolelle. Ulosrajaus ei myöskään rajoitu ainoastaan ulkomaisiin rahastoihin, jotka ostavat rahaston hallinnointipalveluita ulkopuolisen palveluntarjoajan roolissa olevalta suomalaiselta rahastoyhtiöltä. Sen sijaan pykälä rajaa ulos myös suomalaisten rahastoyhtiöiden ulkomaille perustamat yhteisömuotoiset rahastot, vaikka niiden ylintä päätäntävaltaa käyttävät elimet sijaitsisivat Suomessa.

Kuten Finnwatch korostaa, suurin merkitys ehdotetulla vapautuksella olisi sellaisten Suomesta johdettujen mutta ulkomaille rekisteröityjen rahastojen kohdalla, jotka eivät rinnastu kotimaiseen tuloveron osalta verovapaaksi määritettyyn sijoitusrahastoon. Ne vapautuisivat uuden tuloverolain 9 a pykälän myötä maksamasta Suomeen yhteisöveroa. Tähän joukkoon kuuluisi ainakin suljettuja ja pienemmän osuudenomistajapiirin rahastoja, jotka eivät täytä tuloverolain

20 a pykälän edellytyksiä verovapaudelle. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi ulkomaille rekisteröityjen — mutta Suomesta käsin johdettujen — rahastojen osuudenomistajille halutaan turvata Suomeen rekisteröityjen rahastojen osuudenomistajia mahdollisesti suotuisampi lähdeverokohtelu, tai miksi rahastotoimintaa harjoittavia ulkomaille rekisteröityjä yhteisöjä, jotka eivät täytä tuloverolain 20 a pykälän kriteerejä verovapaudelle, halutaan suosia yhteisöverotuksessa muiden alojen yrityksiin tai vastaavanlaisiin kotimaisiin rahastoihin nähden. Etenkin viimeksi mainitulle tulisi esittää selkeät perusteet, koska ulosrajaus laittaa yritykset tuloverotuksessa eriarvoiseen asemaan. Koska hallituksen esityksessä ei esitetä juurikaan perusteluja sille, että tuloverolain TVL 9 a pykälä säädetään ehdotetussa laajuudessa, on pykäläehdotusta vaikea pitää perusteltuna. Edellä mainituista syistä katsomme, ettei tuloverolakiin tulisi lisätä esityksen mukaista 9 a pykälää.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 22.5.2026

Hanna Sarkkinen vas
Saara Hyrkkö vihr