

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

22.8.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM123:00/2016
VM/2034/00.01.00.01/2016
A56/00 00 01/2017

Lausunto yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevasta muistiosta VM123:00/2016

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa muistiosta, joka koskee yhteisöjen tulolähdejaon poistamista.

Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tulolähdejakoön liittyy useita muistiossakin esitettyjä tulkinnallisia seikkoja ja vaikutuksia. Muutosehdotusten tavoitetta, jonka mukaan näistä tulolähdejakoön liittyvistä vaikutuksista ja tulolähdekohtaisesta tappioiden vähentämisestä pyritään pääsemään eroon, voidaan pitää hyvänä ja kannatettavana. Muistiosta ja esitetyissä säännösluonnoksissa on käsitelty melko kattavasti asiaan liittyviä ongelmia ja muutostarpeita. Ehdotetut muutokset poistaisivatkin osan nykyisin tulolähdejaokoön liittyvistä tulkintakysymyksistä.

Muutosehdotukset ovat melko laaja ja mutkikas kokonaisuus, joka sisältää uusia säännöksiä ja käsitteitä. Näin ollen muutosten vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että säännöksiin ja esim. kiinteistöliiketoiminnan sekä sijoitusluonteisen omaisuuden käsitteisiin liittyvien tulkintojen vakiintuminen voi viedä aikaa.

Ehdotettujen säännösten soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä yhteisöillä

Esitetyissä säännöksissä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) soveltamisalaa muutettaisiin nykyisestä siten, että tuloverolain 3 §:ssä tarkoitettuihin yhteisöihin sovellettaisiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta muun toiminnan kuin maatalouden osalta EVL:a (EVL 1.2 §). Poikkeuksista säädettäisiin uudessa EVL 1.3 §:ssä, jonka mukaan tiettyihin yhteisömuotoisiin verovelvollisiin, kuten

yleishyödyllisiin yhteisöihin tai asunto-osakeyhtiöihin sovellettaisiin EVL:ää ainoastaan näiden harjoittaman, EVL 1.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinotoiminnan osalta. Lisäksi EVL 1.1 §:ään tehtäisiin kiinteistöliiketoimintaan liittyvä lisäys, joka tulisi koskemaan myös muita kuin yhteisömuotoisia verovelvollisia.

Esitetyissä säännöksissä on useassa otteessa viitattu muutettuun EVL 1.2 §:ään (esim. pykälissä 2, 12a ja 53 sekä TVL:n 120 §:n siirtymäsäännöksessä). Ehdotuksessa EVL 1.2 §:ssä mainitaan kuitenkin TVL 3 §:ssä tarkoitettu yhteisö ja soveltamisalan rajaaminen tapahtuu vasta saman pykälän 3 momentissa. Tältä osin tulisikin harkita säännösten sanamuotojen tarkentamista.

Maataloutta harjoittavat osakeyhtiöt tekevät kirjanpitoa suoriteperusteisesti. Tämä suoriteperusteinen kirjanpito tulee oikaista nykytilassa verotuksen toimittamista varten maksuperusteiseksi, koska myös yhteisömuotoisiin maatalouden harjoittajiin sovelletaan maksuperusteista maatilatalouden tuloverolakia. Tämä aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Yhtä aikaa nyt kyseessä olevan ehdotuksen kanssa vireillä on lainsäädäntömuutos varainsiirtoveron poistamiseksi maatiloiden toimintamuodon muutoksilta yksityisestä maatalouden harjoittajasta osakeyhtiöksi, joka lisännee merkittävässä määrin osakeyhtiömuotoisten maatalouden harjoittajien lukumäärää. Verohallinnon käsityksen mukaan tulisi harkita, voitaisiinko myös yhteisömuotoisten maatalouden harjoittajien verotuksessa soveltaa elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia.

Muistiossa on esitetty, että uutta EVL 1.2. §:ää ei sovellettaisi tuloverolain 22 §:ssä tarkoitettuihin yleishyödyllisiin yhteisöihin. Vastaavasti esim. muihin kuin yleishyödyllisenä pidettäviin yhdistyksiin ja säätiöihin sovellettaisiin EVL:a. Valtaosa yhdistyksistä ja säätiöistä on TVL 22 §:ssä tarkoitettuja yleishyödyllisiä yhteisöjä. Yhteisö ei ole verotuksessa yleishyödyllinen, jos se ei täytä tuloverolain 22 §:ssä mainittuja edellytyksiä. Osa muuna kuin yleishyödyllisenä yhteisönä pidettävistä yhdistyksistä ja säätiöistä harjoittaa pelkästään elinkeinotoimintaa ja näiden yhteisöjen osalta esitettyä rajausta voidaan pitää perusteltuna. Suuri osa muina kuin yleishyödyllisinä pidettävistä yhteisöistä on kuitenkin sellaisia, jotka harjoittavat muutakin kuin elinkeinotoimintaa tai jopa sellaisia, jolla ei ole lainkaan tulonhankkimistoimintaa (ns. pienen piirin yhdistykset, sukuseurat, sukusäätiöt jne.). Yleishyödyllisyysstatus voi myös muuttua säännöissä tai toiminnassa tapahtuvien muutosten johdosta, josta seuraisi haasteita tulolähdemuutoksiin liittyvien säännösten näkökulmasta. Näin ollen tulisikin harkita säännösehdotusten muuttamista niin, että soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin kaikki yhdistykset ja säätiöt siitä huolimatta, että muistiossa esitetty rajausta yleishyödyllisiin yhteisöihin sulki tarkoituksenmukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle TVL 3 § 7) kohdassa mainituista yhteisöistä ne, jotka ovat yleishyödyllisiä.

Ehdotetuissa säännöksissä 1.2 §:n soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu myös yliopistot (TVL 21 a §). Vastaavalla tavalla lainkohdan soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata myös TVL 21 b §:ssä tarkoitetut ammattikorkeakoulut. Lainsäädännössä on perinteisesti käsitelty yliopistot ja ammattikorkeakoulut samalla tavalla. Myös Gentaxissa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen käsittely on rakennettu yhtenäiseksi.

Muistion mukaan henkilökohtaisen tulolähteen tappiota syntyisi jatkossa vain niille yhteisöille, joihin sovelletaan elinkeinoverolain 1 §:n 3 momenttia. Kiinteistösijointoimintaa harjoittavissa konserneissa toimintaa harjoitetaan tavallisesti sekä ei-

keskinäisissä että keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä. Koska keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden toiminta voisi jatkossa olla elinkeinotoiminnan lisäksi muuta toimintaa, jouduttaisiin toimintaa edelleen arvioimaan tapauskohtaisesti. Tältä osin uudistus ei selkeyttäisi esimerkiksi ainoastaan elinkeinotoimintaa harjoittaviin sovellettavien korkovähennysoikeuden rajoitusten soveltamista keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin.

Kiinteistöliiketoiminnan käsite yhteisöjen verotuksessa

Huolimatta siitä, että EVL ei nykyiselläänkään sisällä kiinteistöliiketoimintaa koskevia poikkeuksia, ei kiinteistöjen ja osakehuoneistojen laajamittastakaan vuokraustoimintaa ole oikeus- ja verotuskäytännössä elinkeinotoimintana, vaikka tällaiseen toimintaan liittyy usein liiketoiminnalle ominaisia piirteitä. Poikkeuksena tästä on tietynlaisissa konserniyhteydessä tapahtuva vuokraus, jota on verotettu EVL:n mukaan.

Muistiossa ehdotetuilla muutoksilla oikeustilaa on tarkoitus muuttaa siten, että kiinteistöjen ja osakehuoneistojen vuokrauksen ja muun kiinteistöihin liittyvän toiminnan osalta elinkeinotoiminnan tunnusmerkkien täyttymistä arvioitaisiin nykytilasta poiketen samalla tavoin muun toiminnan kanssa. Ehdotus, jossa kiinteistöliiketoiminta mainitaan erikseen EVL:n soveltamisalaa koskevissa säännöksissä, on osin ongelmallinen sen johdosta, että lähtökohtaisesti kiinteistöliiketoiminta kuuluu jo nykyisen sanamuodon sisään. Kun kuitenkin huomioidaan oikeuskäytäntö ja se, että pelkkää asian mainintaa esityksen perusteluissa ei voitane pitää riittävänä osoittamaan oikeustilaan haluttavaa muutosta, on tarkoituksenmukaista, että kiinteistöliiketoiminta nimenomaisesti mainitaan säännöksissä.

Muistiossa kiinteistöliiketoiminta on määritelty seuraavasti:

"Laajaa kiinteistöjen tai kiinteistöosakkeiden omistamista ja vuokraamista pidettäisiin tällaisena elinkeinotoiminnan yleiset tunnusmerkit täyttävänä kiinteistöliiketoimintana. Kiinteistöliiketoimintaan liittyy usein myös kiinteistönkehittämistä....

...Kiinteistöliiketoiminnan katsominen elinkeinotoiminnaksi ratkaistaisiin verovelvollisen toiminnan luonteen ja kiinteistöjen tosiasiallisen käyttötarkoituksen perusteella. Ratkaisu tehtäisiin toiminnan kokonaisarvioinnin perusteella. Se, että kysymys olisi kiinteistöoikeudellisesta yhdestä kiinteistöstä, ei olisi esteenä liiketoimintastatukselle, jos toiminta olisi vuokraustoiminnan laajuus huomioon ottaen luonteeltaan liiketoimintaa. Toisaalta muutaman kiinteistön omistaminen silloin, kun ne on vuokrattu pitkällä vuokrasopimuksilla ilman että toiminta edellyttää vuokranantajalta aktiivisuutta, ei olisi luonteeltaan liiketoimintaa"

Muistiossa esitetty kiinteistöliiketoiminnan määritelmä on yleisluontoisuudestaan johtuen sellainen, että ehdotetun muutoksen toteutuessa on selvää, että tulkintakäytännössä jouduttaisiin käymään rajanvetoa siitä, millainen toiminta on kiinteistöliiketoimintaa. Uusi käsite aiheuttanee tulkintatilanteita samalla tavoin kuin henkilökohtaisen tulolähteen ja elinkeinotoiminnan tulolähteen rajanveto on aiemmin aiheuttanut. Näin ollen olisi hyvä, että säännösten perusteluissa tuotaisiin, varsinkin huomioiden kiinteistön vuokraustoiminnan harjoittajien suuri määrä, vielä nykyistä tarkemmin esimerkiksi esimerkkien avulla esille se, milloin kiinteistönvuokraustoimintaa pidetään sellaisena, että siihen sovelletaan EVL:a. Muistiossa olisi

hyvä tuoda esille esimerkiksi se, millaista olisi vähäisin toiminta, jota voitaisiin ehdotettujen säännösten nojalla pitää EVL:n mukaan verotettavana kiinteistöliiketoimintana.

Elinkeinotoimintana pidettävän kiinteistöliiketoiminnan käsitteen muuttaminen esitetyllä tavalla merkittävästi yleishyödyllisten yhteisöjen sekä myös muiden osittain verovelvollisten yhteisöjen kiinteistöjen tuottaman tulon verotukseen. Tällä hetkellä yleishyödyllinen yhteisö on TVL 23 §:n nojalla verovelvollinen muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen vuokratun kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Osakehuoneistojen vuokrauksesta saatu tulo on yleishyödylliselle yhteisölle verovapaata. Yleishyödyllinen yhteisö maksaa kiinteistön tuottamasta tulosta yhteisöveroa ainoastaan kunnalle TVL 124 ja 124 a §:n mukaisella normaalia yhteisöverokantaa alemmalla verokannalla. Muistiossa ehdotetun johdosta osa yleishyödyllisten yhteisöjen aiemmin alemmalla verokannalla tai verovapaasti harjoittamasta kiinteistön vuokraustoiminnasta tultaisiin katsomaan elinkeinotoiminnaksi, josta maksetaan veroa yleisen yhteisöverokannan mukaan.

Yleishyödyllisten yhteisöjen osalta tulee huomata myös se, että verotuksellinen kiinteistötulon käsite ei koske osakehuoneistojen vuokraamista. Muistiossa on todettu, että yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön vuokratulot olisivat edelleen verovapaita. Muistion perusteella näin olisi siitäkin huolimatta, että tällainen toiminta voi olla liiketoiminnan muodossa harjoitettua. Koska kiinteistön tuottamaa tuloa koskevat säännökset eivät kuitenkaan koske osakehuoneistojen vuokraamista, tulisi säännöksiä tältä osin tarkentaa, jos tarkoitus on se, että myöskään yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetystä osakehuoneistosta saadun vuokratulon verokohtelu ei muuttuisi nykyisestä.

Muistiossa on kiinteistöliiketoiminnan osalta nostettu erityisesti esille osittain verovelvollisista yhteisöistä ainoastaan yleishyödylliset yhteisöt. Säännösmuutosten osalta tulisi kuitenkin huomioida, että muistiossa yleishyödyllisten yhteisöjen osalta mainittu koskee soveltuvin osin myös esimerkiksi kuntayhtymiä, yliopistoja sekä ammattikorkeakouluja.

Kiinteistöliiketoiminnan käsite vaikuttaa myös eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain soveltamiseen. Mainitun lain mukaisen erityisen veronhuojennuksen saa muiden edellytysten täytyessä kiinteistön tuottamasta tulosta, jos kiinteistöä käytetään pääasiallisesti yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen. Vastaavasti elinkeinotoiminnan osalta edellytys on se, että veronhuojennus ei saa aiheuttaa vastaavaa toimintaa harjoittaville haittaa, joka ei ole vähäinen. Nyt esitettyjen säännösten johdosta on epäselvää, kumpaako edellytystä tulisi soveltaa kiinteistön tuottamaan elinkeinotuloon. Kun kiinteistön tuottama tulo olisi esitettyjen muutosten johdosta osassa tilanteita elinkeinotoimintaa, muuttuisi tältä osin ilmeisesti myös se peruste, jolla huojennuksen saaminen ratkaistaan. Edellä mainittu tulisi ottaa huomioon lain esitöissä ja tarpeen mukaan säännöstellä. Lisäksi tulisi huomioida se, millä tavoin muutokset vaikuttaisivat jo myönnettyihin huojennuksiin.

Omaisuuslajeihin liittyvät kysymykset

Sijoitusluonteinen omaisuus

Muistiossa on esitetty, että EVL:ään on luodaan uusi omaisuuslaji sijoitusluonteinen omaisuus. Muistion mukaan kyse on lähtökohtaisesti omaisuudesta, joka on aiemmin ollut yhtiön henkilökohtaisessa tulolähteessä.

Muistion mukaan sijoitusluonteinen omaisuus liittyy löyhemmin yhtiön liiketoimintaan, mutta on kuitenkin yhteisön elinkeino-omaisuutta. Sijoitusluonteiseen omaisuuteen voi kuulua kuitenkin myös varoja, jotka eivät liity liiketoimintaan lainkaan, kuten tietty osakkaan käytössä oleva omaisuus. Muistiossa esitetyssä EVL 12 a §:ssä on muotoilu "yhteisön toimintaan kuuluvat varat". Kun huomioidaan se, että sijoitusluonteiseen omaisuuteen voi kuulua myös sellaisia varoja, jotka eivät varsinaisesti kuulu yhtiön toimintaan, tulisi harkita, olisiko esitetyn lainkohdan muotoilu tarkoituksenmukaista tarkentaa suppeampaan muotoon "yhteisön varat".

Pääomasijoittajien pitkäaikaisesti omistamien, yleensä käyttöomaisuutena pidettävien osakkeiden käsite ja uuden sijoitusluonteisen omaisuuden käsite ovat sisällöllisesti tietyiltä osin lähellä toisiaan. Ehdotuksessa olisikin näin ollen selkeyden vuoksi tarkoituksenmukaista lausua, että nyt ehdotetuilla säännöksillä ei ole tarkoitus muuttaa pääomasijoittajien omistamien osakkeiden omaisuuslajiin liittyviä tulkintoja.

Nyt esitetty malli, jossa aiemmin TVL-tulolähteeseen kuuluneet varat olisivat jatkossa lähtökohtaisesti EVL:n sijoitusluonteista omaisuutta, johtaisi tulolähteiden välisten rajanveto-ongelmien poistumiseen, mutta monelta osin vastaavat tulkintakysymykset nousisivat esille elinkeinotulolähteen sisällä omaisuuslajien välillä. Esimerkiksi sijoitusluonteiseen omaisuuteen tulisi kuulumaan muistiossa esitetyn perusteella aiemmin TVL-tulolähteessä verotetun pienimuotoisen sijoitustoiminnan varat. Sijoitusluonteisen omaisuuden tappioiden rajoitetusta vähennyskelpoisuudesta johtuen tulkintakysymykset, jotka esim. tältä osin ovat aiemmin ovat nousseet esille tuloverolain ja elinkeinoverolain soveltamisen välillä, eivät muutosehdotuksen johdosta häviäisi, vaan vastaavat tulkintakysymykset nousisivat esille sijoitusluonteisen omaisuuden ja vaihto-omaisuuden välillä.

Muistiossa on todettu, että sijoitusluonteiseen omaisuuteen kuuluvat saamiset olisivat lähes pelkästään osakassaamia. Nykyisin TVL-tulolähteeseen voi kuulua myös muita yhteisön elinkeinotoimintaan liittymättömiä saamia (esim. saamiset osakkaan lähipiiriltä). Muistion perusteella jää sellainen käsitys, että tällaisten saamisten menetykset olisivat ehdotetun EVL 17 §:n mukaisesti vähennyskelpoisia elinkeinotulosta. Mikäli näin on tarkoitettu, tulisi tästä olla perusteluissa nimenomainen maininta.

Ehdotetun EVL 8a §:n mukaan "sijoitusluonteiseen omaisuuteen kuuluvan osakkeen, avoimen yhtiön tai kommandiitti-yhtiön yhtiöosuuden ja kiinteistön luovutuksesta syntynyt tappio on vähennyskelpoinen vain sijoitusluonteiseen omaisuuteen kuuluvien osakkeiden, yhtiöosuuksien tai kiinteän omaisuuden luovutuksesta syntyneistä veronalaisista voitoista verovuonna ja viitenä seuraavana verovuonna". Säännöksiä laadittaessa tulisi harkita, olisiko mainittuun listaan tarkoituksenmukaista lisätä myös osuuskunnan osuudet. Lisäksi vaihtoehtoisten sijoitusmuotojen

tappiot ja arvonalentumiset (uusi EVL 17 § 2 kohta, poikkeuksena osakassaamiset EVL 16 § 11 kohta) rahastoissa ja erilaisissa johdannaisissa olisivat ehdotettujen säännösten mukaan täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Samoin oman pääoman ehtoisen sijoituksen korvaavat vieraan pääoman ehtoiset sijoitusluonteiseen omaisuuteen kuuluvat lainasaamiset omistetulta yhtiöltä olisivat uuden lain-säädännön mukaan rajoituksetta vähennyskelpoisia. Jos on tarkoitus, että näitä sijoitusluonteiseen omaisuuteen lukeutuvia taloudellisilta vaikutuksiltaan samantaisia oman ja vieraan pääoman ehtoisia sijoituksia on muutosten johdosta tarkoitus kohdella eri tavalla, olisi tästä perusteluissa hyvä nimenomaisesti mainita.

Rahoitusomaisuus

Muistiossa esitetään rahoitusomaisuuden käsitteen selkeyttämistä ja laajentamista. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana.

Siirtymäsäännökset

Muistiossa esitetyt siirtymäsäännökset koskevat tilanteita joissa 1.2 §:ssä tarkoitella yhteisöllä (pl. 1.3 §:ssä tarkoitetut yhteisöt), on lain voimaantullessa TVL 50 §:ssä tarkoitettua luovutustappiota tai TVL 120 §:ssä tarkoitettua muun toiminnan (henkilökohtaisen tulolähteen) tappiota. Lisäksi siirtymäsäännöksiä sovellettaisiin kiinteistöliiketoiminnan harjoittajiin, joiden toimintaa on ennen lain voimaantuloa verotettu TVL:n mukaan.

Siirtymäsäännöksissä tulisi huomioida tai paremminkin tulisi laatia erilliset säännökset, joiden nojalla vastaavantyyppiset muutokset pystyttäisiin huomioimaan myös lain voimaantulon jälkeen. Esitettyjen säännösten johdosta tällaisia tilanteita olisivat mm. luonnollisen henkilön elinkeinotoiminnan toimintamuodon muutokset osakeyhtiöiksi, asunto- tai keskinäisen kiinteistöyhtiön yhtiöjärjestyksen muuttaminen tai tällaisen yhtiön sulautuminen tavalliseen osakeyhtiöön taikka yleishyödyllisen yhteisön muuttuminen muuksi kuin yleishyödylliseksi yhteisöksi.

Esityksen soveltaminen muihin verovelvollisiin kuin yhteisöihin

Esityksen tarkoituksena on poistaa yhteisöjen verotuksessa tulolähdejako. Esityksessä ehdotettu muutos elinkeinotoiminnan käsitteen määritelmään vaikuttaa kuitenkin myös luonnollisten henkilöiden eri verolajien verotukseen.

Esityksen perusteella yhteisöillä olisi jatkossa vain kaksi tulolähdeä, elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulolähteet. Muilla kuin yhteisöillä tulolähdejako säilyisi ennallaan, mutta elinkeinotoiminnan käsite laajentuisi kiinteistöliiketoiminnan osalta niillä henkilö- ja yritysasiakkaita, joihin tulitaisiin soveltamaan 1 § 1 momenttia. Lain voimaantullessa tämä koskisi erityisesti yksityisiä elinkeinonharjoittajia, avoimia – ja kommandiittiyhtiöitä (ml. pääomarahastot) sekä sellaisia muita tahoja, jotka harjoittavat laajamittaista kiinteistöjen ja kiinteistöosakkeiden vuokraus-toimintaa.

Vaikutus henkilöverotukseen

Esityksellä on vaikutusta Reaaliaikaisen tuloverottaminen sekä Tuloverottamisen vahvistamisen prosesseihin. Esityksellä ei liene välitöntä vaikutusta luonnollisen henkilön ennakoperinnän järjestelmiin muutoksella. Esitys olisi siten toteutettavissa luonnollisen henkilön ennakoperinnässä.

Verojärjestelmän neutraalisuus

Esityksen mukaan elinkeinoverolain soveltamisalan muutosta sovellettaisiin yleisesti kaikkiin toimintamuotoihin, myös luonnollisiin henkilöihin. Ehdotetun säännöksen nojalla luonnollisen henkilön harjoittama laaja vuokraustoiminta olisi elinkeinotoimintaa ja muodostaisi elinkeinotoiminnan tulolähteen sellaisellakin luonnollisella henkilöllä, joka ei muutoin harjoita elinkeinotoimintaa. Esityksessä ei selvästi ole otettu kantaa siihen voisiko asunto-osakkeiden vuokraustoiminta olla säännösluonnoksessa tarkoitettua kiinteistöliiketoimintaa. Jos elinkeinotoiminnan määritelmää muutetaan, tulisi esityksessä ottaa selvästi kantaa siihen, miltä osin muutosta sovellettaisiin luonnollisen henkilön huoneisto-osakkeiden vuokraustoimintaan.

Muista toimintamuodoista poiketen luonnollisten henkilöiden verotuksessa tulot jaetaan verotettavaksi ansio- ja pääomatuloina. Tuloverolain 32 §:n mukaan pääomatuloja ovat omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Elinkeinotoiminnan tulo jaetaan puolestaan verotettavaksi ansio- ja pääomatulona tuloverolain 30 ja 32 §:n nojalla.

Luonnollisen henkilön verotuksessa varallisuuden kerryttämiä tuloja pidetään lähtökohtaisesti pääomatuloina silloinkin, kun tuloa kerryttävän omaisuuden määrä on suuri. Esimerkiksi huomattavan arvopaperisalkun kerryttämät osingot ja luovutusvoitot ovat pääsääntöisesti pääomatuloa ja samoin perusteiden myötä laajamittaisista huoneisto-osakkeiden ja kiinteistöjen vuokraustoiminnasta saadut tulot on katsottu pääomatuloiksi. Ehdotuksen mukaan vuokraustoiminnasta saatua tuloa voitaisiin jakaa ansio- ja pääomatuloksi osana elinkeinotoiminnan tulolähteen tuloa. Luonnollisen henkilön laajan vuokraustoiminnan katsominen jatkossa elinkeinotoiminnaksi asettaisi eri sijoitusmuodot luonnollisen henkilön verotuksessa eri asemaan.

Luonnollisen henkilön verotuksessa kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden aktiivista kehitys- ja jalostustoimintaa on jo nykyisen lainsäädännön perusteella pidetty elinkeinotoimintana. Tulkinnassa keskeinen merkitys on ollut nimenomaan toiminnan luonteella ja aktiivisuudella eikä niinkään kohteiden lukumäärällä. Tältä osin kiinteistöliiketoiminnan käsitteen lisääminen elinkeinotoiminnan määritelmään ei muuttaisi nykytilaa. Luonnollisen henkilön verotuksessa muutos kohdistuisi lähes yksinomaan vuokraustoimintaan. Kiinteistöliiketoiminnan käsitteen lisääminen elinkeinotoiminnan määritelmään loisi uuden rajanveto-ongelman siitä, milloin vuokraustoiminta on niin laajaa, että sitä pidettäisiin kiinteistöliiketoimintana. Väkiintuneen tulkintakäytännön korvaaminen uudella tulkinnanvaraisella käsitteellä

lisäisi verovelvollisten vuokraustoiminnan tulolähdekohteluun liittyvää epävarmuutta.

Luonnollisen henkilön ja muiden yritystoiminnan muotojen toiminta poikkeaa toisistaan, sillä luonnollisen henkilön verotuksessa henkilökohtainen tulolähde on tulonhankinnan pääasiallinen tulolähde. Luonnollisen henkilön verotuksen kokonaisuuden eheyden kannalta on tärkeää, että luonnollisen henkilön eri tuloja verotetaan yhdenmukaisesti ja toimintamuotojen erilaisuuden vuoksi luonnollisen henkilön tulolähteiden raja voi perustellusti poiketa pääasiassa yritystoimintaa harjoittavien toimintamuotojen verotuksesta. Verojärjestelmän eheyden kannalta elinkeinotoiminnan määritelmä tulisi luonnollisen henkilön verotuksessa säilyttää ennallaan.

Prosessin toiminta

Lain voimaan tultua laaja vuokraustoiminta olisi aina elinkeinoverolain mukaista liiketoimintaa. Nykyisin laajakin vuokraustoiminta on henkilökohtaisen tulolähteen tuloa. Esityksen toteutuessa, tuloverotuksen yhteydessä tulisi tutkittavaksi vähemmän vuokratuloja ja luovutuksia, koska laajaa vuokraustoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt, eivät jatkossa täyttäisi 7 lomakkeita, vaan 5 lomakkeen. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että tuloverotuksen valvonnan painopiste siirtyy nykyistä vahvemmin reaaliaikaisen tuloverottamisen prosessista tuloverotuksen vahvistamisen prosessiin.

Jos luonnollisen henkilön verotuksessa sovellettaisiin ehdotettua elinkeinotoiminnan määritelmän laajennusta, tulisi kiinteistöliiketoiminnan käsite määritellä laakiehdotuksessa tarkemmin kuin muistioon on kirjattu. Samoin esityksessä ei ole määritelyä, mitä "laaja" kiinteistöliiketoiminta tarkoittaa. Esityksessä tulisi määritellä, montako esimerkiksi osakehuoneistoa / kiinteistöä tulee olla vuokrattuna, että toiminta katsotaan elinkeinotoiminnaksi. Samoin tulisi ottaa kantaa tulkinnan staattisuuteen eli siihen miten toimitaan tilanteessa, jossa jonakin vuotena laajan toiminnan raja ylittyy ja parin vuoden jälkeen raja alittuisi. Toinen ongelma on, jos vuokraustoiminta on katsottu elinkeinotoiminnan tuloksi, niin huoneistot / kiinteistöt kuuluvat elinkeinotoiminnan tulolähteeseen. Kun toiminnan ei enää katsottaisi täyttävän elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä, eli se ei enää olisi riittävän laajamittaista, niin katsotaanko tällaiset luovutukset kuitenkin elinkeinotoiminnan tuloksi ja jos katsottaisiin, niin miten kauan.

Tappioiden käyttäminen

Jos luonnollisten henkilöiden nykyisin pääomatulona verotettu vuokraustoiminta katsottaisiin jatkossa elinkeinotoiminnaksi, tulisi vanhojen vuosien vuokraustoiminnan tappiot voida vähentää elinkeinotoiminnan tulosta. Luonnollisen henkilön verotuksessa pääomatulolajin tappio vahvistetaan yhtenä kokonaisuutena, eikä tietojärjestelmistä ole eroteltavissa vuokraustoiminnan osuutta verovuodelta vahvistetusta pääomatulolajin tappiosta. Jos luonnollisella henkilöllä olisi oikeus vähentää elinkeinotoiminnan tulosta aiemmat pääomatulolajin vuokraustoiminnasta aiheutuneet tappiot, olisi vähennettävä tappion määrä tutkittava tapauskohtaisesti ja arvioitava verotustietojen ja verovelvollisen esittämän näytön perusteella jokaisessa tapauksessa erikseen. Tämä aiheuttaisi Verohallinnolle huomattavaa lisätyötä. Vanhojen tappioiden vähentämistä ei voitaisi tehdä viran puolesta, vaan se

tulisi säätää tehtäväksi vain verovelvollisen vaatimuksesta. Vaatimuksen esittämiselle tulisi lisäksi asettaa kohtuullinen määräaika.

Vaihtoehtoinen sääntely

Muistiossa esitetyt keskeiset tuloverotuksen muutostavoitteet voitaisiin saavuttaa luonnollisen henkilön tuloverotuksen kannalta neutraalilla tavalla muuttamatta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain elinkeinotoiminnan määritelmää. Tuloverolain 3 §:ssä tarkoitettujen yhteisöjen tulolähdejaosta säädettäisiin ehdotettuun tapaan EVL 1 §:n 2 momentissa. Ehdotettua 1 §:n 3 momenttia muokattaisiin siten, että ehdotuksen 3 momentissa mainittujen yhteisöjen ja henkilöyhtiöiden verotuksessa elinkeinotoiminnan tulolähteeseen kuuluisivat kuitenkin vain 1 momentissa tarkoitettu toiminta sisältäen kiinteistöliiketoiminnan. Mikäli tulolähdejaon poistaminen laajennettaisiin koskemaan myös henkilöyhtiöitä, lisättäisiin henkilöyhtiöt säännöksen 2 momentin soveltamisalaan yhteisöjen rinnalle.

Vaikutus henkilöyhtiöiden verotukseen

Esityksellä muutettaisiin nykytilaa myös siten, että kiinteistöliiketoiminnan tulo olisi jatkossa elinkeinotoiminnan tuloa. Tämä muutos olisi esityksen perusteella yritysneutraali ja se koskisi siten myös luonnollista henkilöä ja avointa - ja kommandiittiyhtiötä (ml. pääomarahastot). Toisaalta esityksen perusteluissa puhutaan verovelvollisista, joita avoimet – ja kommandiittiyhtiöt eivät ole. Esityksestä ei selvästi käy ilmi, jäävätkö avoimet – ja kommandiittiyhtiöt tämän perusteella kokonaan lainsäädännön ulkopuolelle ja siten eriarvoiseen asemaan sikäli kun avoimet – ja kommandiittiyhtiöt omistavat laajasti kiinteistöjä sekä tämän perusteella harjoittavat kiinteistöliiketoimintaa.

Henkilöyhtiöistä etenkin monilla sijoitusrahastoyhtiöllä on huomattavia kiinteistösiijoituksia, jotka nykyisin kuuluvat yhtiöiden henkilökohtaiseen tulolähteeseen. Nämä sijoitukset olisi tarkoituksenmukaista kuulua ehdotuksen mukaisesti elinkeinotoiminnan tulolähteeseen.

Jos ehdotettu uudistus toteutuu, tulisi hallituksen esityksessä tuoda selkeästi ja mahdollisimman yksiselitteisesti esiin se, mihin omaisuuslajeihin esimerkiksi avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön muun toiminnan tulolähteen omaisuuserät siirtyvät muutettaessa yhtymä TVL 24 §:n mukaisesti osakeyhtiöksi. Samassa yhteydessä tulisi olla selkeästi esillä myös näihin liittyvät arvostusratkaisut. Jo nykyisin toimintamuodon muutoksiin voi liittyä monia ongelmallisia tilanteita. Jos jatkossa yhtymällä olisi käytössä muun toiminnan tulolähde, mutta osakeyhtiöllä ei, niin tällaiseen muutostilanteeseen liittyvät asiat tuovat ongelmia varmasti esiin.

Henkilöyhtiöt perustetaan lähtökohtaisesti osakeyhtiöiden tavoin liiketoiminnan harjoittamista varten. Tämän vuoksi henkilökohtaisen tulolähteen poistamista tulisi verojärjestelmän rakenteen neutraalisuuden kannalta laajentaa kattamaan myös avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt. Muutos yksinkertaistaisi henkilöyhtiöiden ja niiden osakkaiden verotusta, sillä eri tulolähteiden tuloja käsitellään toisistaan poikkeavalla tavalla sekä yhtymän että yhtymän osakkaiden verotuksessa.

Vaikutus metsätalouden verotukseen

Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miltä osin metsätalous katsottaisiin kiinteistöliiketoiminnaksi. Metsätalous ei nykyisin kuulu maatalouden tulolähteeseen, vaan sen tulo on verotettu henkilökohtaisen tulolähteen tulona. Metsätalous on yritystoimintaa, jota harjoitetaan metsäkiinteistöllä, minkä vuoksi myös metsätalouden voi päätellä ilman tulkintaohjeistusta kuuluvan kiinteistöliiketoiminnan käsitteen alle. Jos metsätalous katsottaisiin luonnollisen henkilön verotuksessa elinkeinotoiminnaksi, ei toimintaan sovellettaisi metsävähennystä koskevia tuloverolain säännöksiä. Tällä olisi merkittävä vaikutus metsätaloutta harjoittavien luonnollisten henkilöiden verotukseen. Jos metsätalouden ei ole tarkoitettu kuuluvan kiinteistöliiketoiminnan piiriin, tulisi tämä tuoda selkeästi esiin sekä säännöksissä että hallituksen esityksen perusteluissa. Muutosten vaikutukset metsätalouden verotukseen tulisi molemmissa tulkintavaihtoehdoissa tuoda selvästi esiin.

Vaikutus varainsiirtoverolain muutosta koskevaan lakihankkeeseen

Muistiolounnoksella esitetyillä muutoksilla on merkittävä vaikutus myös vireillä olevaan lakimuutokseen, jolla tuloverolain 24 §:n piiriin kuuluvien toimintamuodon muutoksessa siirtyvän varallisuuden siirrosta toimintamuodon muutoksessa ei olisi suoritettava varainsiirtoveroa. Lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan tuon muutoksen vaikutukset eivät olisi merkittäviä, koska luonnollisen henkilön harjoittama laajamittainen vuokraustoiminta ei kuuluisi verovapauden piiriin, sillä se ei ole maataloutta, metsätaloutta eikä elinkeinotoimintaa eikä vuokraustoimintaa voisi siten yhtiöittää TVL 24 §:ssä säädetyllä toimintamuodon muutoksella. Jos luonnollisen henkilön harjoittama laajamittainen vuokraustoiminta säädettäisiin muistiossa esitetyllä tavalla elinkeinotoiminnaksi, olisi myös laaja vuokraustoiminta mahdollista siirtää toimintamuodon muutoksessa ja siten suunnitellun varainsiirtoverovapauden vaikutukset olisivat aiemmin suunniteltua huomattavasti suuremmat.

Vaikutus perintö- ja lahjaverolain 55 §:n huojennussäännöksen soveltamiseen

Esityksen mukaan tulolähdemuutoksella ei ole tarkoitus vaikuttaa sukupolvenvaihdoshuojennusta koskevaan käytäntöön. Jos yhteisö harjoittaa elinkeinotoimintaa, sen osakkeisiin sovellettaisiin huojennusta samoin edellytyksin kuin nykyisin. Jos toiminta on luonteeltaan muuta kuin elinkeinotoimintaa, huojennusta ei sovellettaisi. Perintö- ja lahjaverolain (PerVL) 55 §:ssä säädetty huojennus kohdistuu yritysvarallisuuteen eikä yritysvarallisuuden käsitteellä ole muodollista kytkeä EVL:n elinkeinotoiminnan käsitteeseen. Verotus- ja oikeuskäytännössä huojennuksen ulkopuolelle on kuitenkin jäänyt tyypillisesti passiivinen henkilökohtaiseen tulolähteeseen kuuluva varallisuus kuten laajaan vuokraustoimintaan kuuluvat kiinteistöt ja huoneistot.

Jos elinkeinotoiminnan määritelmää laajennetaan ehdotetulla tavalla, tulee muutoksella olemaan vaikutus myös siihen, missä laajuudessa PerVL:n huojennussäännöstä sovelletaan. Kiinteistöliiketoiminnan osalta huojennuksen soveltamisalaan tulisi tulkinnallisuutta niin luonnollisten henkilöiden kiinteistövarallisuuden kuin osakeluovutustenkin osalta. Jos kiinteistöliiketoiminta katsotaan elinkeinotoiminnaksi, olisi välttämätöntä erikseen ottaa kantaa siihen, pidetäänkö tällais-

ta toimintaa PerVL 55 §:n tarkoittamana yrityksenä ja toimintaan kuuluvaa varallisuutta yritysvarallisuutena. Jos tällainen laajennus on tarkoitus tehdä, se olisi tarpeen tunnistaa myös perintö- ja lahjaverolaissa. Jos taas tällainen toiminta edelleen on tarkoitus pitää PerVL:n yrityksen käsitteen ulkopuolisena, vanha tulolähdejako jäisi elämään perintö- ja lahjaverotuksessa olosuhteissa, joissa sama jaotelu ei tuloverotuksen kannalta olisi relevantti. Tämä olisi omiaan heikentämään verotuksen soveltamiskäytännön ennustettavuutta.

Muistiossa on käsitelty myös erilaisia holdingyhtiöitä, joita tähän saakka on verotettu TVL- tulolähteessä. Nämä omaisuususerät, kuten myös erilaiset arvopaperisijoitukset, on muistion mukaan tarkoitus lukea sijoitusluonteiseen omaisuuteen. Tämän sijoitusluonteisen omaisuuden suhde PerVL:n yrityksen käsitteeseen jää muistiossa epäselväksi. Perintö- ja lahjaverolain huojennussäännöksen tulkinta voitaisiin pitää lähes nykyisen kaltaisena, jos yritysvarallisuuteen ei lähtökohtaisesti luettaisi osakeyhtiön sijoitusluonteista omaisuutta. Tässäkin yhteydessä arvioitavaksi tulisi kysymys ns. taseen avaamisesta, kun yhtiössä olisi sekä sijoitusluontoista omaisuutta että elinkeino-omaisuutta. Tällöinkin nykytilan säilyttämiseksi yritysvarallisuuteen tulisi tietyin edellytyksin lukea välillisesti omistetut noteeraamattoman osakeyhtiön osuudet, joiden kautta osakas välillisesti omistaa kohdeyrityksen, jossa hän aktiivisesti esimerkiksi hallituksen jäsenenä harjoittaa yritystoimintaa. Tulkintavaihtoehdoista riippumatta esityksessä tulisi esittää sijoitusluonteisen omaisuuden suhde perintö- ja lahjaverolain yritysvarallisuuden käsitteeseen. Mahdolliset muutokset ja selvennykset PerVL 55 §:n huojennuksen soveltamisalassa tulisi tunnistaa myös perintö- ja lahjaverolaissa.

Kun yhteisöjen tuloverotuksessa ei jatkossa olisi merkitystä omaisuuden tulolähteellä, ei tulolähdettä koskevia tulkintoja voitaisi käyttää perintö- ja lahjaverotuksessa yritysvarallisuuden määrittämisessä. Tämä on omiaan aiheuttamaan vaikeuksia perintö- ja lahjaverotuksen toimittamisessa. Erityisen tärkeää olisi tämänkin vuoksi yksiselitteisesti säätää, missä määrin tulkintoihin voidaan hakea johtoa nyt ja vastaisuudessa tehtävistä EVL:n tulkintaa koskevista ratkaisuksista ja miltä osin soveltamiskäytäntö olisi itsenäistä ja EVL:n luokitteluista poikkeavaa.

Vaikutukset ilmoittamiseen, ennakveroihin, ohjeisiin ja tietojärjestelmiin

Esitetyt lainsäädäntömuutokset aiheuttaisivat muutoksia yhteisöjen nykyisiin veroilmoituslomakkeisiin ja muutos aiheuttaisi myös uusia lomaketarpeita. Lomakemuutokset edellyttäisivät tietovirta- ja ohjelmistomuutoksia. Myös yhtymän tulo-osuuden verottaminen jatkossa aina elinkeinotulolähteen tulona aiheuttaisi muutoksen yhteisöjen verotuksen ohjelmistototeutukseen, sillä yhtymän tulo-osuuden käsittelysääntöä tulisi päivittää. Lainmuutos aiheuttaisi muistiossa esitetyn mukaisena Verohallinnossa merkittävän työmäärän kasvun. Muutos aiheuttaisi huomattavasti tietojärjestelmään liittyvää työtä, lomakkeiden uudistustyötä sekä asiakkaiden ohjaus- ja henkilökunnan koulutustarpeen. Ehdotettu muutos lisäisi käytännön työssä rajanvetotilanteita, jolloin tapauskohtaiseen käsittelyyn valikoituvien verovelvollisten määrä kasvaisi nykyisestä.

Yhteisöjen ennakverojen kannalta muutokselle muistiossa kaavailtu aikataulu on liian nopea eikä esitettyjä muutoksia ole sen vuoksi mahdollista huomioida verovuoden 2018 ennakveroissa. Ennakveroihin ei ole näin ollen mahdollista

tehdä muutosta viranomaisaloitteisesti, niissäkään tilanteissa, joissa asiakas itse hakisi muutosta. Lakimuutoksen vaikutus tulisi siten huomioiduksi vasta säännönmukaisen verotuksen toimittamisen yhteydessä. Asialla voisi olla haitallisia vaikutuksia asiakkaiden ennakkoverojen määrän oikeellisuuteen. Jos muutos aiotaisiin saattaa voimaan suunnitellussa aikataulussa, tulisi saada siirtymäsäännös, jonka perusteella muutosta ei huomioida ennakkoverotuksessa, jotta poikkeukselle olisi lainmukainen peruste

Tulolähdejaon poistaminen muistiossa esitetyn mukaisena aiheuttaisi yhteisöjen tuloverotuksen valmishjelmistototeutukseen merkittäviä muutoksia. Vaikutukset heijastuisivat ensisijaisesti valmishjelmistoon toteutettuun tappionvähentämisyjärjestelmän (BCM) toimintalogiikkaan ja yksittäisiin vähentämisyjärjestysääntöihin. Nykytoteutuksessa tappioiden vähentäminen ei ole sidoksissa yhteisöasiakkaan oikeudelliseen muotoon, mutta muistiossa esitettyjen muutosten perusteella tappioiden vähentämisen säännöt tulisi rakentaa asiakasryhmäkohtaisesti. Tämä tulisi todennäköisesti monimutkaistamaan ratkaisua. Asiakasryhmäkohtaisen toteutuksen perustaksi tulisi lainsäädännöllisesti pyrkiä luomaan mahdollisimman suoraviivainen ja selkein säännöin rajattavissa oleva määrittely siitä, millä asiakkailla TVL-tappiot olisivat vähennettävissä EVL-tuloista.

Jatkossa eräiden elinkeinotulolähteen sijoitusluonteiseen omaisuuteen kuuluvien omaisuuserien luovutustappioihin liittyisi vähennysrajoituksia. Tämä monimutkaistaisi toteutusta, vaatisi lomakkeiden muutosta ja aiheuttaisi huomattavasti manuaalisuutta. Henkilökohtaisen tulolähteen luovutustappioiden vähentäminen kaikista elinkeinotoiminnan tuloista ei muistion mukaan olisi perusteltua. Nämä luovutustappiot olisivat vähennettävissä ensisijaisesti sijoitusluonteisen omaisuuden luovutuksesta syntyvistä voitoista. Ellei tällaisia voittoja olisi, voitaisiin luovutustappioita vähentää myös käyttöomaisuusosakkeiden veronalaisista luovutusvoitoista ja käyttöomaisuuskiinteistöjen luovutuksesta syntyneistä voitoista. Hallituksen esitykseen olisi tarpeen lisätä tarkennusta ja käytännön esimerkkejä, joista ilmenisi vähennysoikeuden sisältö yksityiskohtaisemmin.

Muistion siirtymäsäännöksiä olisi syytä selkeyttää ilmaisemalla nimenomaisesti mistä verovuodesta alkaen tappiot vähennetään uuden lakiehdotuksen mukaisesti. Lisäksi olisi tarpeen selkeyttää mm. esimerkein sitä, millä tavoin muutoksia sovellettaisiin taannehtivasti aikaisempiin verovuosiin. Vähentämättä oleva muun toiminnan tappio vähennettäisiin elinkeinotoiminnan tulosta jäljellä olevan tappion vähentämisen kuluessa. Esityksessä tulisi tarkemmin kuvata siirtymävaihe ja säännösten soveltaminen aikaisempien verovuosien osalta, jotta Verohallinnossa välttyttäisiin lainmuutoksen aiheuttamilta aikaisempiin verovuosiin kohdistuvilta turhilta muutosverotustapauksilta.

Ehdotetun lakimuutoksen johdosta tuloverotuksessa ei olisi jatkossa tarpeen nykyiseen tapaan erotella elinkeinotoiminnan ja muun toiminnan tuloja ja menoja tulonhankkimistoimintaan kuulumattomia eriä lukuun ottamatta. Toisaalta ehdotettu muutos aiheuttaisi uusista käsitteistä johtuvia uusia tulkintatilanteita ja lisäksi tapauskohtaiseen käsittelyyn valikoituvien verovelvollisten ja näin ollen virkailijatyön määrää.

Edellä esitetyn sekä Verohallinnon uuden tietojärjestelmän käyttöönoton ja lomakemuutosten aikataulujen sekä muiden samanaikaisten lakimuutosten johdosta Verohallinto esittää, että mikäli lakimuutos toteutetaan, sitä sovellettaisiin aikaisintaan verovuodesta 2019 alkaen. Muussa tapauksessa aiheutetaan mm. riski henkilöiden tuloverotuksen toteutusprojektin valmistumiselle. Lainsäädäntömuutosten soveltaminen verovuodesta 2018 alkaen aiheuttaisi erityisen suuria haasteita myös yhteisöjen tuloverotuksen ennakokantoon. Yhteisöjen ennakoiden muutoshakemusten koneellisen käsittelyn toteuttaminen uuden sääntelyn mukaiseksi vuoden 2018 aikataululla on lähes mahdotonta kun otetaan huomioon valmisohjelmiston käyttöönottoajankohta yhteisöjen tuloverotuksessa (11/2017).

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava lakimies

Kari Aaltonen