

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Erityisasiantuntija Sirpa Venesjärvi

Hanke VM/2034/00.01.00.01/2016

LAUSUNTOPYYNTÖ LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEEN YHTEISÖJEN TULOLÄHDEJAON POISTAMISESTA MUISTIOSTA 29.6.2017

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoamme yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen muistiosta. Suomen Veroasiantuntijat ry ("SVA") kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1 YLEISTÄ

Muistiossa esitetään pitkään toivottua tulolähdejaon poistamista yhteisöjen verotuksessa. Tulolähdejako on aiheuttanut etenkin yhteisöjen verotuksessa rajanveto-ongelmia sekä perusteetonta veronmaksuvelvollisuutta, kun toisen tulolähteen tappiota ei ole voitu kattaa toisen tulolähteen positiivisella verotettavalla tulolla. Sen lisäksi jaon tarpeettomuutta korostaa tulolähteiden verotettavan tulon laskennan eroavaisuuksien väheneminen ja se, että elinkeinotoimintaa harjoittavien yhteisöjen toiminnassa entistä tiiviimmin on keskitytty elinkeinotoiminnan harjoittamiseen, jolloin passiivisluontoisten sijoitusten tms. merkitys on vähentynyt.

SVA pitää ehdotusta tulolähdejaon poistamisesta perusteltuna ja hyvin rakennettuna. Ehdotuksen sisältöä on järkevää tarkastella erikseen yhtäältä juoksevan tulon ja toisaalta henkilökohtaiseen tulolähdeeseen kuuluneen omaisuuden luovutuksien verokohtelun osalta.

Ehdotukseen ei sisälly muutosehdotusta varojen arvostamista koskevan lain osalta. SVA:n mielestä olisi sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltua, että ko. laissa nimenomaisesti määriteltäisiin sijoitusluonteisen omaisuuden arvostamisperusteet nettovarallisuuslaskennassa, vaikka mitään muutosta niissä ei olisikaan tapahtumassa.

2 EHDOTUKSEN YKSITYISKOHTIA

2.1 Juoksevan tulon verotus

Muistiossa ehdotetaan, että yhteisöjen nykyisin henkilökohtaiseen tulolähdeeseen kuuluvaan toimintaan sovelletaan elinkeinotuloverolakia. Ehdotus poistaisi nykyiseen tulolähdejakoon liittyvän mahdollisen tappion rajoitettuun vähennyskelpoisuuteen liittyvän ongelman, kun muun kuin elinkeinotoiminnan tulot ja menot kuuluisivat elinkeinotoiminnan tulolähdeeseen. SVA:n mielestä ehdotus on hyvä ja perusteltu, kun siihen ei tältä osin liity mitään rajoituksia, jotka monimutkaistaisivat verotuksen toimittamista. Ehdotus poistaisi siten yhteisöjen kannalta tarpeettomana pidettävän tulojen ja menojen jakamisen kahteen eri tulolähdeeseen.

Muistiossa ehdotetaan, että konserniavustuslakia muutettaisiin niin, että lain soveltaminen on mahdollista, jos antajana ja saajana on yhteisö, jonka harjoittamaan toimintaan sovelletaan elinkeinotuloverolakia. SVA:n mielestä ehdotus on perusteltu ja hyvä, koska verotuksen toimittaminen on selkeämpää ja yksinkertaisempaa, kun konserniavustuksen vähennyskelpoisuus on sidottu EVL:n soveltamiseen. Muutoin olisi verotuksessa jouduttu laskemaan kaksi erilaista elinkeinotoiminnan verotettavaa tuloa.

SVA:n mielestä muut juoksevan tulon verotusta koskevat muutosehdotukset ovat perusteltuja, kuten esimerkiksi rahoitusomaisuuden hankintamenojen vähennyskelpoisuutta koskeva säännös, joka selkeyttäisi verotuskäytäntöä, jossa on joissakin tapauksissa ollut epäselvyyttä tästä asiasta.

2.1.1 Kiinteistöliiketoiminta

Muistiossa ehdotetaan, että kiinteistöliiketoiminta säädettäisiin elinkeinotoiminnaksi. Kiinteistöliiketoiminnan käsitteen sisältöä ja soveltumisalan ulottuvuutta erityyppisiin verovelvollisiin ei kuitenkaan lakitekstissä avattaisi, vaan lainsäätäjän tarkoitus olisi hyvin suppeasti luettavissa hallituksen esityksen perusteluista. SVA toteaa, että ko. käsitteen sisältöä olisi avattava laajemmin esityksen perusteluissa, koska on selvää, että kiinteistöliiketoiminnan rajanvedoista syntyy tulkinnallisia ongelmia ja oikeusprosesseja. Verovelvollisten oikeusturvan kannalta on perustellumpaa, että käsitteen sisältöä avataan jo mahdollisimman laajasti hallituksen esityksen perusteluissa kuin, että tulkintaongelmia ratkotaan laajasti oikeuskäytännössä, jossa ratkaisulinjan edes jonkinasteinen vakiintuminen kestää vuosia tai vuosikymmeniä. Vaikka julkaistuista KHO:n päätöksistä olisi pääteltävissä, että kiinteistöomistaminen on hyvin harvoin katsottu elinkeinotoiminnaksi, verotuskäytännön linja on ollut epäyhtenäinen. Uutta säännöstä olisi verovelvollisten oikeusturva huomioon ottaen sovellettava verotuskäytännössä yhtenäisesti, minkä turvaamiseen muistiossa olevat sääntelyn perustelut eivät ole riittäviä, koska niissä säännöksen soveltamisala jää hyvin avoimeksi. Perustelujen niukkuus aiheuttaisi tulkintaongelmia kahdessa suhteessa: ensinnäkin on epäselvää millainen ja kuinka aktiivisesti harjoitettu kiinteistöomistus olisi katsottavissa kiinteistöliiketoiminnaksi ja toiseksi on epäselvää, miten kiinteistöomistusrakenteet vaikuttavat verovelvollisuuteen.

Vaikka muistiossa korostetaan, että kiinteistöliiketoiminnan katsominen elinkeinotoiminnaksi ratkaistaisiin kokonaisarvioinnin perusteella, muistiossa tosiasiallisesti korostetaan kiinteistöomistamisen laajuutta arvioinnissa tärkeänä tekijänä. Kiinteistöihin sitoutuneen pääoman määrä tai vuokrasopimusten lukumäärä eivät voi kuitenkaan olla keskeisimpiä tekijöitä arvioinnissa, koska ne eivät sellaisenaan osoita toimintaan liittyvää aktiivisuutta. Kiinteistöomistamisen aktiivisuutta ei SVA:n mielestä osoita pelkkä kiinteistökohteen suuri arvo tai vuokrasopimusten suuri lukumäärä. Tärkeänä kriteerinä tulisi korostaa aktiivisuutta eli kiinteistökohteen kehittämistä ja jalostamista, jolloin kiinteistön tai huoneistojen käyttökohteita tai -tarkoitusta muutetaan. Pelkkä korjaustoiminta ei osoita riittävästi aktiivisuutta, koska on selvää, että omaisuutta on pidettävä tasoltaan yllä, jotta sen arvo ei laske merkittävästi kulumisen tms. vuoksi.

Käytännössä kiinteistöomistus voi olla rakenteeltaan erityyppistä: suora omistus tai omistus keskinäisen taikka tavallisen kiinteistöosakeyhtiön kautta. Jos kiinteistöomistus on yhtiötetty, kiinteistöosakeyhtiö omistaa yleensä yhden kiinteistön. Ehdotuksen mukaan tavallisen kiinteistöosakeyhtiön verotettava tulo laskettaisiin kokonaisuudessaan elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Asunto- ja keskinäinen kiinteistöosakeyhtiön verotettavaa tuloa ei EVL 1 §:n 3 momentin mukaan lasketa EVL:n säännösten mukaisesti, elleivät ne harjoita kiinteistöliiketoimintaa, jolloin tämä toiminta verotettaisiin elinkeinotoimintana. Ehdotuksen perusteella on mahdollista tulkita, että näitäkin yhtiöitä voitaisiin pitää kiinteistöliiketoiminnan harjoittajina, jos ne omistavat tarpeeksi suuren kiinteistön tai niiden omistamalla kiinteistöllä on useita rakennuksia. Ehdotuksessa ei muutoinkaan ole otettu huomioon kiinteistöomistusrakenteita, esimerkiksi harjoittaako ”tavallinen” osakeyhtiö, joka omistaa useiden keskinäisten tai tavallisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita, elinkeinotoimintaa ja miten verotetaan tytäryhtiöitä. Epäselväksi jää myös, vaikuttaako kiinteistöosakeyhtiön oikeudellinen muoto tähän arviointiin ja lisäksi, onko intressipiirijattelulla merkitystä tässä arvioinnissa.

Muistion ehdotuksen perusteella myös yksityishenkilö voi olla kiinteistöliiketoimintaa harjoittava henkilö. Perusteluissa ei oteta tällaiseen tilanteeseen lainkaan kantaa. Ehdotuksen perusteella näyttäisi olevan selvää, että yksityishenkilö voi harjoittaa kiinteistösijoittamisen osalta elinkeinotoimintaa, mutta arvopaperisijoittamisen, joka voi taloudelliselta arvoltaan olla yhtä suurta, osalta hän ei KHO:n ratkaisujen perusteella olisi. Yksityishenkilön kannalta ei ole perusteltua tilanne, jossa taloudelliselta arvoltaan samanlaisia tilanteita kohdeltaisiin tuloverotuksessa erilaisella tavalla.

SVA toteaa, että ehdotuksen perusteella kiinteistöomistamisen ja –sijoittamisen verotuskohteluun vaikuttaisi merkittävästi kiinteistön omistusmuodot ja –rakenteet. Tämä merkitsisi myös omistusrakente- ja verosuunnittelun tarpeen olennaista kasvamista, koska näillä tekijöillä olisi ilmeisesti vaikutusta korkojen vähennysoikeuden rajoitussäännösten soveltumisalaan.

2.1.1.1 Yleishyödyllisen yhteisön harjoittama kiinteistöliiketoiminta

Muistion ehdotus kiinteistöliiketoiminnan säätämisestä elinkeinotoiminnaksi merkitsee muistiossa todetulla tavalla sitä, että yleishyödyllisten yhtiöiden harjoittama yleishyödyllisen toimintansa tukemiseksi harjoittama kiinteistösijoitustoiminta muuttuisi elinkeinotoiminnaksi, jos se muutoin täyttäisi elinkeinotoiminnan kriteerit. SVA vastustaa tällaista laajennusta yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan elinkeinotoiminnaksi tulkittamisessa, koska se vaikeuttaisi näiden yhteisöjen yhteiskunnallisesti merkittävää asemaa sosiaali- ja terveystalouden sekä tieteen ja taiteen tukemisessa.

Yleishyödylliset yhteisöt omistavat kiinteistöjä käyttääkseen niiden tuottamia tuottoja sääntöjensä mukaisen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Tällaisia säätiöitä ovat esimerkiksi apurahoja jakavat säätiöt. Vakiintuneen verotuskäytännön mukaisesti yleishyödyllisen yhteisön laajahkonkaan kiinteistöomaisuuden omistaminen ja

luovuttaminen vuokrasopimuksella yhteisön omistaman elinkeinotoimintaa harjoittavan tytäryhtiön käyttöön ei ole elinkeinotoimintaa. Näissäkin tilanteissa kiinteistöomistaminen on luonteeltaan passiivista ja pitkäaikaista, jolloin kiinteistöön kohdistuvia korjaus- ja huoltotoimenpiteitä ei voida pitää minkäänlaisena aktiivisuuden osoittajana, vaan kysymyksessä on yhteisön omaisuuden normaalia hoitamisesta. Tähän yhteisöllä on myös sääntöjensä mukaisen toiminnan harjoittamisen edellytyksien turvaamiseksi tosiasiallinen velvollisuus. Kun siis kysymyksessä ei voida laajankaan kiinteistöomaisuuden osalta voida katsoa olevan aktiivisesta elinkeinotoiminnasta, SVA katsoo, että TVL 23.1 §:ään olisi lisättävä selvästä säännös, jossa säädettäisiin, ettei yleishyödyllisen yhteisön säännöksessä muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan taikka keskinäisen kiinteistöosakeyhtiöiden tuottamaan tuloa voida pitää EVL 1.1 §:ssä tarkoitettuna elinkeinotoimintana.

2.2 Sijoitusluonteisen omaisuuden luovutus

Muistiossa ehdotetaan, että muu henkilökohtaisen tulolähteen omaisuus kiinteistöliiketoiminnan varoja lukuun ottamatta muodostaisi uuden sijoitusluonteisen omaisuuden omaisuuslajin. Uuden omaisuuslajin muodostaminen liittyy omaisuuden luovutusten verokäsittelyyn. Muistiossa ehdotetaan, että sijoitusluonteisen omaisuuden luovutustappiot saisi vähentää ainoastaan saman omaisuuslajin luovutusvoitoista luovutusvuonna tai viitenä seuraavana vuonna.

SVA toteaa, että ehdotus ei tältä osin yksinkertaista verotusta tulolähdejaon poistumisesta huolimatta, koska vanha tulkintaongelma omaisuuden luonteesta säilyy: nykyisin se on tulolähteiden välinen, jatkossa omaisuuslajien välinen ongelma. SVA katsoo, että sijoitusluonteisen omaisuuden luovutustappion vähentämismahdollisuus käyttöomaisuuden veronalaisista luovutusvoitoista yksinkertaisesti verotusta ja olisi siksi perusteltua sallia.

3 MUUTOKSEN VOIMAANTULO

Lausuntopyyntöissä annettiin lausunnonantajille mahdollisuus esittää näkemyksensä muutoksen voimaantuloajankohdasta: joko vuoden 2018 tai 2019 alusta. Koska tulolähdejaon poistaminen laajentaa korkojen vähennysoikeuden rajoitussäännöksen soveltumisalaa useisiin verovelvollisiin, on voimaantulolla kytkentä veron kiertämisdirektiivin voimaan saattamisajankohtaan. Verovelvollisten kannalta ei ole järkevää, että näiden voimaantuloajankohdat olisivat toisistaan poikkeavat, koska tulolähdejaon poistamisen ja veron kiertämisdirektiivin implementoinnin vaikutukset korkojen vähennysoikeuteen eivät olisi täysin yhtenevät. Verovelvollisille aiheutuisi myös merkittäviä ylimääräisiä hallinnollisia yms. kustannuksia, jos vuonna 2018 olisi voimassa erilainen sääntely kuin mitä direktiivi edellyttää vuoden 2019 alusta. Tämän vuoksi SVA:n mielestä tulolähdejaon poistaminen olisi järkevää toteuttaa vasta vuoden 2019 alusta alkaen.

Helsingissä 18.8.2017

SUOMEN VEROASiantuntijat RY

Markku Järvenoja
Puheenjohtaja