

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

9.11.2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM 017:00/2018
VM/170/03.01.00/2018
VH/2105/00.04.05/2018

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ELINKEINOTULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN, TULOVEROLAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISEKSI (TULOLÄHDEJAON POISTAMINEN YHTEISÖILTÄ)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Yhteisöjen tulolähdejaon poistamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi oli aiemmin lausuttavana 22.3.-4.5.2018. Nyt lausuttavana oleva luonnos eroaa aiemmasta luonnoksesta muun ohessa siten, että elinkeinotoiminnan käsite pysyisi ennallaan eikä sitä laajennettaisi laajaa vuokraustoimintaa (ns. kiinteistöliiketoimintaa) koskevaksi. Lisäksi muuhun omaisuuteen kuuluvien kiinteistöjen luovutuksesta syntyvän tappion vähennyskelpoisuus laajenisi aiempaan ehdotukseen nähden siten, että tappio olisi vähennyskelpoinen elinkeinoverolain yleisten periaatteiden mukaisesti.

Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Muutoksia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2020 toimitettavassa verotuksessa.

Verohallinto lausuu luonnoksen johdosta seuraavaa:

Yleistä

Esityksen tavoitetta voidaan pitää hyvänä ja kannatettavana. Hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty käsittelemään kattavasti asiaan liittyviä ongelmia ja muutostarpeita. Ehdotetut muutokset poistaisivatkin osan tulolähdejakoön nykyisin liittyvistä tulkintakysymyksistä.

Luonnos sisältää tästä huolimatta useita uusia säännöksiä ja käsitteitä, joiden tulkinnan ja soveltamiskäytännön vakiintuminen voi viedä aikaa ja lisätä siten Verohallinnon työtaakkaa.

Muun omaisuuden omaisuuslajiin kuuluvan omaisuuden luovutukset

Elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin (360/1968, EVL) esitetään lisättäväksi muun omaisuuden omaisuuslaji, joka määriteltäisiin EVL 12 a §:ssä.

Verohallinto pitää muun omaisuuden omaisuuslajeja tarpeellisena ottaen huomioon erityisesti hallituksen esitysluonnoksessakin esille tuodut luonnollisten henkilöiden osakeomistusten hallinnoimiseksi kokonaan tai osittain perustetut holdingyhtiöt, joiden omistamat osakkeet olisi tulolähdejaon poistamisen jälkeen ilman muun omaisuuden käsitettä käsitteeseen liittyvine erityissäännöksineen mitä ilmeisemmin luettava EVL 6 b §:n edellytysten täytyessä verovapaasti luovutettaviin käyttöomaisuusosakkeisiin nykykäytännöstä ja käyttöomaisuusosakkeiden verovapaita luovutuksia koskevan sääntelyn tarkoituksesta poiketen.

Elinkeinoverolakiin esitetään lisättäväksi uusi 8 a §, joka rajoittaisi EVL 12 a §:n tarkoitettuun muuhun omaisuuteen kuuluvien osakkeiden ja yhtymäosuusosuuksien luovutuksesta syntyneiden tappioiden vähentämistä. Kun ehdotettu säännös rajoittaisi muun muassa osakkeiden luovutuksesta syntyvän tappion vähennyskelpoisuutta vastaavalla tavalla kuin tuloverolain (1535/1992, TVL) 50 §, vähentäisi se osaltaan luonnollisilta henkilöiltä kannustimia keskittää omistuksiaan yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa omistamiinsa yhtiöihin. Verohallinto pitää EVL 8 a §:n säännöstä tarpeellisena ja osaltaan ehdotuksesta aiheutuvia perusteettomia etuja estävänä.

EVL 8 a §:n rajoitus ei koskisi muuhun omaisuuteen kuuluvan, tulonhankkimiskäytössä olevan kiinteistön luovutuksesta aiheutuvaa tappiota, joka olisi EVL 8 §:n mukaan vähennyskelpoinen kaikista elinkeinotoiminnan tuloista. Luonnoksen mukaan muun omaisuuden omaisuuslajiin kuuluvan kiinteistöyhtiön osakkeiden luovutuksesta aiheutuva tappio ei olisi vastaavasti vähennyskelpoinen kaikista elinkeinotoiminnan tuloista, vaan tappio vähennettäisiin EVL 8 a §:ssä säädetyllä tavalla. Verohallinto toteaa, että ehdotus asettaisi siten kiinteistöjen luovutukset juridisen rakenteen perusteella eriarvoiseen asemaan. Tämä voi kannustaa verovelvollisia muun muassa järjestylihin, joilla kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden sijaan voitaisiin luovuttaa suoraan omistettu kiinteistö, jos tiedossa on, että kiinteistön luovutus tulisi todennäköisesti olemaan tappiollinen.

Luonnoksessakin esitetyllä tavalla muuhun omaisuuteen kuuluvien, tulonhankkimistoiminnan käytössä olevien kiinteistöjen luovutustappioiden laaja vähennyskelpoisuus saattaa myös kannustaa luonnollisia henkilöitä harjoittamaan kiinteistösijoitustoimintaansa osakeyhtiön kautta, joka voi ainakin jossain määrin mm. lisätä tällaisten yhtiöiden määriä sekä asiaan liittyviä erilaisia järjestelyitä.

Kuten luonnoksessakin tuodaan esiin, tulisivat yhtiön ja osakkaiden väliset kiinteistöjen siirrot todennäköisesti lisääntymään. Myös tähän asiakokonaisuuteen liittyvä verosuunnittelu tulisi mahdollisesti lisääntymään esimerkiksi luovutustappion vähennyskelpoisuuden hyödyntämisen tarkoituksessa. Tämä edellyttäisi muun muassa luovutustappioiden aitouden ja luovutushintojen oikeellisuuden entistä tarkempaa valvontaa. Myös peiteltyä osinkoa ja veron kiertämistä koskevien säännösten soveltuvuutta jouduttaisiin todennäköisesti tarkastelemaan nykyistä useammin, kuten luonnoksessakin todetaan.

Elinkeinoverolakiin esitetään lisättäväksi uusi 42 a §, jonka 2 momentin mukaan ehdotetun 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua, muussa kuin tulonhankkimiskäytössä olevan omaisuuden hankintameno olisi vähennyskelpoinen ainoastaan omaisuuden luovutuksen yhteydessä, jolloin hankintamenoa saataisiin vähentää enintään luovutushintaa vastaavasti. Verohallinto pitää ehdotetun säännöksen tavoitetta onnistuneena. Verohallinto kuitenkin katsoo, että säännöksen soveltamisalaan liittyy tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa omaisuus on osittain myös tulonhankkimistoiminnan käytössä. Vastaava ongelma liittyisi Verohallinnon näkemyksen mukaan myös tilanteisiin, joissa hyödykkeen käyttötarkoitus on muuttunut juuri ennen luovutusta. Verohallinnon näkemyksen mukaan asiaa olisi hyvä tältä osin selvittää hallituksen esityksessä.

Kiinteistöliiketoimintaan liittyvän käsitteen poistuminen

Kuten edellä on todettu, ei nyt lausunnon kohteena oleva luonnos sisällä enää ns. kiinteistöliiketoiminnan käsitettä, jolla oli aiemmin lausunnolla olleessa luonnoksessa laajennettu nykyistä elinkeinotoiminnan käsitettä myös laajamittaiseen kiinteistöjen vuokraus- yms. toimintaan. Kiinteistöliiketoiminnan käsitteestä luopuminen poistaa osan aiempaan esitykseen sisällyneistä tulkintakysymyksistä mm. kiinteistöliiketoiminnan käsitteeseen liittyvien rajanvetojen osalta. Toisaalta kiinteistöliiketoiminnan käsitteen jättäminen pois johtaisi tietynlaiseen "välitilaan", jossa kiinteistöliiketoimintaa sinänsä verotetaan elinkeinoverolain mukaan, mutta kiinteistöliiketoimintaan liittyvä omaisuus olisi yhtiön muuta omaisuutta, jota koskisivat ehdotetun EVL 8 a §:n mukainen luovutustappioiden vähentämisrajoitus siltä osin kuin luovutuksen kohteena olisi esimerkiksi asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Siten osa kiinteistöliiketoiminnan käsittelyyn nykyisin liittyvistä tulkintakysymyksistä jäisi edelleen olemaan.

Osakaslainan ja muussa kuin tulonhankkimistarkoituksessa annetun saamisen menetys

Ehdotetun EVL 16 §:n 10 kohdan mukaan muuhun omaisuuteen kuuluvan TVL 53 a §:ssä tarkoitetun osakaslainan sekä muun, muussa kuin tulonhankkimistarkoituksessa annetun saamisen menetys ei olisi tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuva meno.

Verohallinnon käsityksen mukaan säännöksessä tarkoitettaneen sellaisen saamisen menetystä, joka perustuu muussa kuin tulonhankkimistarkoituksessa annettuun lainaan. Säännöksen sanamuotoa olisi tältä osin hyvä tarkentaa, koska ei voitane katsoa, että kyseessä olisi tältä osin saamisen antaminen. Säännöksen sanamuodon korjaamista voisi siten harkita tältä osin esim. muotoon "...TVL 53 a §:ssä tarkoitettuun osakaslainaan tai muuhun, muussa kuin tulonhankkimistarkoituksessa annettuun lainaan perustuvan saamisen menetys..."

Tappioiden vähentäminen

Verohallinto tuo esille, että sen aiemmassa lausunnossa esiin tuotuja tappioiden vähentämiseen liittyviä ongelmia ei ole huomioitu nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa. Verohallinto pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä huomioitaisiin Verohallinnon aiemmin esiin tuomat seikat, jotka ovat olennaisia säännösten käytännön soveltamisen kannalta.

Osa Verohallinnon aiemmassa lausunnossa esiin tuomista tappioiden vähentämiseen liittyvistä ongelmista poistuisi kiinteistöliiketoimintaa koskevan ehdotuksen muututtua. Toisaalta kun muuhun omaisuuteen kuuluvien osakkeiden ja yhtymäosuuksien luovutustappiot vähennettäisiin eri tavalla kuin muuhun omaisuuteen kuuluvien, tulohankkimiskäytössä olevien kiinteistöjen luovutustappiot, monimutkaistaisi nyt lausuttavana oleva ehdotus Verohallinnon näkemyksen mukaan verovelvollisella jäljellä olevien TVL 50 §:n mukaisten luovutustappioiden vähentämistä etenkin, jos luovutustappioiden käyttöjärjestyksestä ei olisi täsmällisiä säännöksiä.

Konserniavustus

Verohallinnon näkemyksen mukaan luonnoksen perusteluteksteistä jää edelleen epäselväksi muutosten vaikutus konserniavustuslain 7 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen talletuspankkien ja luotto-, vakuutus- tai eläkelaitosten mahdollisuuteen antaa tai saada konserniavustusta.

Kun luonnoksessa ei tältä osin ole ehdotettu säännösmuutoksia, vaikuttaa siltä, että tarkoitus ei ole muuttaa konserniavustuslain soveltamisalaa näiden yhteisöjen osalta. Tästä huolimatta luonnoksessa todetaan konserniavustuslain koskevan jatkossa kaikkia niitä osakeyhtiöitä ja osuuskuntia, joihin

sovelletaan elinkeinoverolakia. Vaikka luonnoksessa todetaan toisaalta myös, että konserniavustuksen muut laissa säädettyt edellytykset säilyisivät ennallaan, on tämän maininnan mahdollista tulkita tarkoittavan muita kuin konserniavustuksen piiriin kuuluvien veroverovelvollisten joukkoa koskevaa edellytystä. Siten Verohallinto katsoo, että luonnoksessa olisi hyvä nimenomaista mainita, jos tarkoitus on, että konserniavustuslaki ei nykyiseen tapaan koskisi luotto-, vakuutus- tai eläkelaitoksia.

Asuinalovaraus

Ehdotuksen mukaan yhteisö voisi erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta vähentää asuinalovarauksen ainoastaan muusta tulosta kuin EVL 1.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinotoiminnan tulosta tai maatalouden tulosta.

Verohallinto toteaa, että tältä osin olisi siten niiden yhteisöjen osalta, joilla ei ehdotuksen myötä enää olisi muun toiminnan tulolähdettä, edelleen tarpeen selvittää erikseen, harjoittaako yhteisö EVL 1.1 §:n mukaista elinkeinotoimintaa. Lisäksi säännös tarkoittanee myös sitä, että tällaisten verovelvollisten osalta tulee erikseen laskea muun kuin elinkeinotoiminnan tulo. Tämän voidaan katsoa lisäävän sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollista taakkaa, minkä lisäksi on epäselvää, millä tavoin tällainen laskenta tehdään. Ongelma koskisi lähinnä verovelvollisia, joita verotettaisiin elinkeinoverolain mukaan, mutta joilla olisi sekä varsinaista elinkeinotoimintaa että muuta elinkeinoverolain mukaan verotettavaa toimintaa. Asian osalta tulee kuitenkin huomioida myös jäljempänä asuinalovarauksesta verotuksessa annetun lain 7 §:n osalta lausuttu.

Luonnoksen perusteella asuinalovarauksesta verotuksessa annetun lain 7 § säilyisi ennallaan. Säännöksen mukaan asuinalovarausta ei oteta vähennyksenä huomioon vahvistettaessa tuloverolaissa tarkoitettua tappiota.

Verohallinto toteaa, että 7 §:n sanamuoto aiheuttaisi tulolähdejaon poistamisen jälkeen tulkinnanvaraisuutta asuinalovarauksen vähentämiseen sellaisten yhteisöjen verotuksessa, joiden kaikki tulo laskettaisiin EVL:n mukaan. Tuloverolaissa tarkoitettulla tappiolla viitataan säännöstä sovellettaessa joko muun tulolähteen tappioon tai elinkeinotoiminnan tulolähteen tappioon, jos asuinalovaraus saadaan lain mukaan tehdä elinkeinotulosta. Kun yhteisöille ei ehdotuksen myötä enää vahvistettaisi muun toiminnan tulolähteen tappiota, on Yritysverotusyksikön näkemyksen mukaan tulkinnanvaraista, saisiko asuinalovarauksen tehdä muusta kuin EVL 1 § 1 momentissa tarkoitettua elinkeinotoiminnan tulosta, jos tästä muusta toiminnasta olisi verovuoden aikana syntynyt tappiota, mutta elinkeinotoiminnan tulolähteen tulos olisi kuitenkin positiivinen. Asia tulisi huomioida hallituksen esityksessä ja tarvittaessa myös 7 §:n sanamuodossa, vaikka nyt esitetty ongelma ei koskisi asuinalovarausta eniten hyödyntäviä verovelvollisia eli asunto-osakeyhtiöitä ja keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä.

Yleisradiovero

Luonnoksessa ei oteta kantaa yhteisön yleisradioveron määräämiseen tulolähdejaon poistamisen jälkeen. Yhteisö on yleisradioverosta annetun lain 3 §:n mukaan velvollinen suorittamaan yleisradioveroa, jos se on harjoittanut verovuonna Suomessa EVL:ssä tarkoitettua liike- tai ammattitoimintaa tai maatilatalouden tuloverolaissa (543/1967) tarkoitettua maataloutta.

Nykyisin yleisradiovero voidaan lähtökohtaisesti määrätä kaavamaisesti, jos yhteisö tietojärjestelmään tallennetun tiedon perusteella harjoittaa elinkeinotoimintaa. Ehdotettujen säännösmuutosten myötä yhteisön verotettava tulo laskettaisiin EVL:n mukaan silloinkin, kun yhteisö ei harjoita lainkaan EVL 1.1 §:ssä tarkoitettua elinkeinotoimintaa. Verohallinto toteaa, että tällöin yleisradioveron määräämistä varten olisi erikseen selvitettävä, harjoittaako yhteisö EVL 1.1 §:ssä tarkoitettua elinkeinotoimintaa. Tämä lisäisi Verohallinnon työtaakkaa.

Kansainvälisistä tilanteista

Luonnoksen sivulla 25 käsitellään kansainvälisiä tilanteita. Luonnoksen mukaan ulkomaisen yhteisön verotuksessa sovellettaisiin elinkeinoverolakia samoin perustein kuin vastaavan kotimaisen yhteisön. Suomen solmimissa verosopimuksissa ei ole määritetty liiketoiminnan tai liiketulon käsitettä, joten käsite määriteltäisiin soveltaen kansallista lainsäädäntöä. Myös kansainvälisten tilanteiden osalta voisi siten olla joissain tilanteissa tarpeen edelleen eritellä EVL 1.1 §:ssä tarkoitettujen elinkeinotoiminnan tulot yhteisön harjoittaman muun toiminnan tuloista.

Tuloverolain 29.2 §

TVL 29.2 §:n mukaan yhteisön ja yhteisetuuden muuhun tuloon kuin elinkeinotuloon ja maatalouden tuloon noudatetaan soveltuvin osin pääomatulon laskemista koskevia säännöksiä. Säännökseen ei esitetä luonnoksessa muutoksia. Verohallinnon näkemyksen mukaan epäselvyyksien välttämiseksi ja uuden sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi säännöksestä tulisi yhteisöjen osalta käydä ilmi, että säännöstä sovelletaan vain muiden kuin ehdotetussa EVL 1.2 §:ssä tarkoitettujen yhteisöjen osalta.

Vaikutukset ilmoittamiseen, ennakoveroihin, ohjeisiin ja tietojärjestelmiin

Ehdotetun uuden EVL 1.2 §:n mukaan sellaisten yhteisöjen harjoittamaan toimintaan, joiden toiminnan varsinainen tarkoitus on muu kuin elinkeinotoiminnan harjoittaminen, sovellettaisiin elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia vain siltä osin kuin asiakas harjoittaa elinkeinotoimintaa. Muun toiminnan tulolähde siis säilyisi julkisyhteisöillä, muilla osittain verovapailla yhteisöillä, yleishyödyllisillä yhteisöillä, ulkomaisilla kuolinpesillä, asunto-osakeyhtiöillä, keskinäisillä kiinteistöosakeyhtiöillä sekä asunto-osuuskunnilla Järjestelmän näkökulmasta Verohallinnon tulisi siis ylläpitää muun toiminnan tulolähdettä ja nykyistä tappioiden vähentämislogiikkaa näiden asiakkaiden osalta.

Lainmuutos aiheuttaa Verohallinnossa kokonaisuudessaan merkittävän työmäärän kasvun. Muutos aiheuttaisi huomattavaa tietojärjestelmään liittyvää työtä, lomakkeiden uudistustyötä sekä asiakkaiden ohjaus- ja henkilökunnan kouluttamista. Järjestelmän kannalta vaikutukset heijastuisivat ensisijaisesti valmisohjelmistoon toteutettuun tappionvähentämisjärjestelmän toimintalogiikkaan ja yksittäisiin vähentämisjärjestyssääntöihin. Lisäksi yhtiön tulo-osuuden verottaminen jatkossa aina elinkeinotulolähteen tulona aiheuttaisi muutoksen yhteisöjen verotuksen ohjelmistototeutukseen, sillä yhtiön tulo-osuuden käsittelysääntöä tulisi päivittää.

On lisäksi huomattava, että muun toiminnan tulolähteen poistuminen ei-yleishyödyllisiltä yhteisöiltä tulee tarkoittamaan sitä, että ei-yleishyödyllisten ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotus tulee eroamaan toisistaan. Koska yleishyödyllisyysstatus voi muuttua eri verovuosien välillä, tulee tämän tyyppinen edestakainen omaisuuslajien ja vanhojen tappioiden siirtely olemaan monimutkaista järjestelmän näkökulmasta, joten siirtelyt tulevat todennäköisesti edellyttämään virkailijatyötä. Kiinteistöjen luovutustappioiden nykyistä laajempi vähennyskelpoisuus tulee lisäksi lisäämään virkailijatyötä kiinteistöjen luovutuksissa etenkin silloin, kun siirto on tapahtunut yhteisön ja osakkaiden välillä.

Esityksen mukaan tulolähdejaon poistamista koskevat säädökset tulisivat voimaan verovuodesta 2020 alkaen. Muutos tulisi aiheuttamaan yhteisöjen tuloverotuksessa mittavia muutoksia lyhyellä aikataululla. Lisäksi on huomattava, että Verohallinto on keskellä mittavaa tietojärjestelmä uudistusta.

Esitettyjen säädösten aiheuttaessa suuria muutoksia Verohallinnon järjestelmiin, olisi tärkeää saada lakiin siirtymäsäännökset siitä, että lakia ei ensi alkuun noudatettaisi ennakonperinnässä. Esityksessä jää ylipäänsä epäselväksi odotetaanko Verohallintoa korjaamaan määrätyt ennakoverot viranomaisaloitteisesti uutta lainsäädäntöä vastaavaksi niiden asiakkaiden osalta, joilla on vanhoja käyttämättömiä tappioita muun toiminnan tulolähteessä vai ainoastaan asiakkaan niin vaatiessa. Useille yhteisöasiakkaille on

jo määrätty ennakkovero verovuodelle 2020. Muutokset tappioiden vähentämislogiikkaan tulevat edellyttämään usean kuukauden kehitystyön, jolloin ehdotetulla aikataululla muutokset astuisivat voimaan liian nopeasti, jotta vahvistettujen tappioiden huomioiminen saataisiin tehtyä koneellisesti ennakonperinnässä. Tappioiden manuaalinen vähentäminen tulisi taasen lisäämään virkailijatyötä.

Ehdotetut muutokset tulevat yksinkertaistamaan verotusta usean asiakkaan osalta. Näiden yhteisöjen kohdalla luovutaan muun toiminnan tulolähteestä, jolloin verotus toimitetaan pääosin jatkossa vain yhdessä tulolähteessä eli elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Nämäkin muutokset edellyttävät kuitenkin runsaasti kehitys- ja testaustyötä, mutta niiden toteuttaminen on lähtökohdaisesti selkeämpää ja toteutuksessa voidaan nojautua vahvemmin järjestelmään rakennettavaan logiikkaan eikä manuaaliohjon.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija

Kari Aaltonen