

Valtiovarainministeriö

VN/14715/2020

**Lausunto eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen -työryhmän raportista**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista arvioineen työryhmän raportista.

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää eräiden osinkotulojen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista. Työryhmän toimeksianto perustuu Marinin hallituksen hallitusohjelman<sup>1</sup> kirjauksiin. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää, onko veropohjan tiivistämiseksi mahdollisuus ottaa käyttöön ulkomaisten rahastojen (ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen) saamille osingoille viiden prosentin lähdevero vuoteen 2022 mennessä. Lisäksi tarkoitus on selvittää vuoteen 2022 mennessä mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Lähdeveron hylkääminen ei edusta kansainvälistä kehityskulkua

*Johtopäätöksenä lähdeveron osalta työryhmä katsoo, että osinkojen 5 prosentin lähdeveroa ei olisi perusteltua ottaa osaksi Suomen verojärjestelmää.*

Työryhmä katsoo ensinnäkin, että osinkojen viiden prosentin lähdevero soveltuisi huonosti nykyiseen osinkoverojärjestelmään, tekisi siitä entistä monimutkaisemman ja poikkeaisi menettelynä nykyisestä osinkoverotuksesta. Todettakoon, että Suomen osinkoverojärjestelmää voidaan jo nykyisellään pitää enemmän tai vähemmän monimutkaisena, eikä tarkasteltu lähdevero olisi tähän kokonaisuuteen pohjaten merkittävästi poikkeava tai monimutkainen. Lähdeveron etuna on nimenomaan pidetty selkeyttä, yksinkertaisuutta sekä hallinnollista tehokkuutta.

Raportti toteaa, että lähdeveron periminen ei olisi mahdollista siltä osin kuin Suomen solmimat verosopimukset rajoittavat Suomen verotusoikeutta. Verosopimukset tulevat aina rajoittamaan Suomen verotusoikeutta jossain määrin. Olennainen kysymys onkin, kuinka paljon

<sup>1</sup> Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

30.7.2021

tämän huomion annetaan hidastaa tarpeellisia kansallisia verojärjestelmän muutoksia.

Kansainvälisen näkökulman osalta raportti tuo esille, kuinka esimerkiksi Suomeen suuntautuva ulkomainen sijoitustoiminta voisi pyrkiä minimoimaan lähdeveron maksun esimerkiksi sijoittautumalla maihin, joissa ne voivat hyödyntää verosopimuksia. Tästä ajatuksesta seuraa kysymys siitä, kuinka paljon Suomi nykyisellään ylläpitää olemassa olevia kansainvälisen verojärjestelmän aukkoja. Samalla syntyy riski, että olemme poikkiteloin kansainvälisen verojärjestelmän kehityksen kanssa lähdeverotuksen osalta. Esimerkiksi globaalin minimiyhteisöverokannan eteneminen G20-maiden yhteisissä neuvotteluissa kuvastaa, kuinka kansainvälisellä yhteisöllä on tahtoa puuttua verojärjestelmän epäkohtiin ja viedä järjestelmää yhtenäisempään sekä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Kansallisten veroratkaisuiden tulisi seurata tätä kansainvälistä kehitystä.

Käyttätymisvaikutuksia ei perusteltu uskottavasti

Työryhmän raportissa korostetaan myös, kuinka lähdeverolla olisi todennäköisesti käyttätymisvaikutuksia. Käyttätymisvaikutusten vuoksi lähdeverosta saatava verotuoton lisäys jäisi työryhmän arvion mukaan raportissa esitetyjä arvioita pienemmäksi.

Käyttätymisvaikutusten olemassaoloa, sisältöä tai vaikutusta ei ole raportissa perusteltu uskottavasti. Raportissa on tuotu esiin useita mahdollisia käyttätymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi lähdeveron mahdollinen vaikutus eri toimijoiden sijoitustoiminnan järjestämiseen. Näiden skenaarioiden tueksi on kuitenkin esitetty suhteellisen vähän näyttöä tai tutkimusta, joten ne jäävät suurimmilta osin pohdinnan tasolle. Esimerkiksi raportissa on viitattu Knuutisen<sup>2</sup> artikkeliin, jossa todetaan käyttätymisvaikutuksista muun muassa seuraavaa:

*On vaikea ennakoida veromuutosten aiheuttamia käyttätymisvaikutuksia etukäteen. – On vaikea arvioida, miten suuri käytännön merkitys esimerkiksi 5 prosentin lähdeverolla olisi. – Näiden käyttätymisvaikutusten suuruudesta on täysin mahdoton esittää arviota.*

Raportissa siteerataan myös Liljeblomin ja Pasternackin tutkimusta<sup>3</sup>, jonka johtopäätöksissä todetaan verotuksen voivan olla yksi mahdollinen syy ulkomaalaisomistusten ja takaisinostojen väliseen korrelaatioon (*one possible explanation for this is taxes*).

<sup>2</sup> Reijo Knuutinen 2019: Osinkoja koskevia teoreettisia, veropoliittisia ja käytännön kysymyksiä, Verotus 2/2019.

<sup>3</sup> Eva Liljeblom & Daniel Pasternack 2006: Share Repurchases, Dividends and Executive Options: The Effect of Dividend Protection, European Financial Management 12(1)/2006.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

30.7.2021

Teoriatasolla on selvää, että jos enemmistö potentiaalisista käyttäytymisvaikutuksista realisoituisi, verotuottovaikutus jäisi pienemmäksi kuin staattiset laskelmat osoittavat. Työryhmä ei kuitenkaan esitä tämän tueksi uskottavaa näyttöä.

Raportti tuo myös esille hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien yhteydessä neutraalin verotuksen merkityksen. Työryhmä kuvailee raportissaan, kuinka neutraliteettia on pyritty toteuttamaan mahdollisimman laajalla veropohjalla ja suhteellisen matalalla verokannalla. SAK haluaa korostaa, että tarkastelussa oleva viiden prosentin lähdeverokanta nimenomaisesti toteuttaisi laajan veropohjan tavoitetta.

Yhteenvedona todettakoon, että verotuksen muutoksilla on aina jonkinlaisia käyttäytymisvaikutuksia, koska verotuksesta johtuvia taloudellisia päätöksiä on monia. Olennaista on, ettei verotus vaikuta *tahattomasti* toimijoiden käyttäytymiseen.

Kiinteistötulojen verotus tarvitsee uudistamista

Työryhmä esittää myös tuloverolain 10 § 10 kohtaa muutettavaksi siten, että välillisesti omistettujen kiinteistöjen luovutusvoittojen verotus on mahdollista. SAK toteaa tämän osalta lyhyesti, että esitetty muutos on tarpeellinen. Vaikka lähtökohtaisesti suurin osa Suomen solmimista verosopimuksista mahdollistaisi välillisesti omistettujen kiinteistöjen luovutusvoittojen verotuksen, tuloverolain vakiintunut tulkinta<sup>4</sup> on rajoittanut tätä verotusoikeutta.

Kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohtelun osalta työryhmä esittää jatkoselvityksen tekemistä, missä asiaan liittyviin verokysymyksiin perehdytään tarkemmin ja laaja-alaisemmin. Nykytilan selkeyttäminen edellyttää myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua Helsingin hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntöön 9.7.2020, nro 20/1327/3. Vaikka sinänsä kattavampi selvitystyö ja EUT:n ratkaisun odottaminen ovat oikeusvarmuuden näkökulmasta kannatettavia huomioita, tämä tarkoittaa mahdollisten lainsäädäntöratkaisujen siirtymistä eteenpäin. Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti työryhmän toimeksiantoon sisältyvät selvitykset tulisi saada valmiiksi vuoteen 2022 mennessä. Koska työryhmä esittää kiinteistötulojen verokohtelun osalta lisäselvitystä, aikataulun voidaan lähtökohtaisesti olettaa noudattavan samoja suuntaviivoja kuin hallitusohjelma.

---

<sup>4</sup> Tulkinta on perustunut muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2013:101.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

30.7.2021

Hallitus on sitoutunut veropohjan tiivistämiseen

Lopuksi SAK haluaa nostaa esiin, että hallitus on vuoden 2021 puoliväli- ja kehysriihessä<sup>5</sup> osana verolinjauksiaan päättänyt seuraavaa:

*Hallituksen tavoitteena on tiivistää veropohjaa, edistää yritysten investointeja ja vahvistaa kilpailukykyä. Budjettiriihessä 2021 päätetään 100–150 miljoonan euron valtiontaloutta vahvistavasta veroratkaisusta sekä lisäksi muista, investointeja edistävästä ja kilpailukykyä vahvistavista veromuutoksista.*

Jos veropohjaa ei tiivistetä lähdeverotuksen ja kiinteistötulojen verotuksen osalta, 100–150 miljoonan verotuottotavoitetta voidaan pitää haastavana. Vaikkakin hallituksen edellä mainituissa kehyslinjauksissa on lueteltu muitakin budjettiriihessä käsiteltäviä veroratkaisuja, kuten mahdollinen tutkimus- ja kehittämistoiminnan kannustin, lähdeverotusta ja kiinteistötulojen veroratkaisuja voidaan pitää merkittävimpinä veromuutoksina fiskaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

SAK pitää tavoitteita veropohjan tiivistämisestä kannatettavina viiden prosentin lähdeveron ja kiinteistötulojen verokohtelun osalta. Nämä keinot sekä tavoitteet edustavat myös verotuksen kansainvälistä kehityssuuntaa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

---

<sup>5</sup> Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021.