

Valtiovarainministeriölle

Lausunto eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista koskevan työryhmän raportista

1 Taustahuomioita

Työryhmän on käsitellyt raportissaan tehtävänantonsa mukaisesti laajasti ja seikkaperäisesti sekä veropohjan tiivistämiseksi mahdollisuutta ottaa käyttöön rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen saamille osingoille 5 %:n suuruisen lähdevero sekä kiinteistösijoitusten verokohtelua. Raportissa tuodaan esiin näihin kumpaankin kysymykseen liittyvä nykyinen sääntely ja sen Suomen verotusvalalle asettamat rajoitteet sekä mahdollisia uusia sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Tarkastelen seuraavassa työryhmän raporttia ja erityisesti siinä esitettyjä johtopäätöksiä ja ehdotuksia verojärjestelmän ja Suomen verotusvallan kannalta.

Kummatkin työryhmän käsittelemät kysymykset ovat hyvin monisyisiä ja niiden ratkaisemiseen ei ole yksiselitteisiä ja helppoja vastauksia. Osinkoverojärjestelmä on hyvin monimutkainen kokonaisuus ja suhteellisen pienetenkin muutosten tekeminen siihen on haasteellista, koska muutoksissa on otettava huomioon niin kansallisen sääntelyn kokonaisuus, EU-oikeus (emo-tytäryhtiödirektiivi, sijoittautumisvapaus, pääomien vapaa liikkuvuus ja valtioneuvoston sääntely) ja verosopimukset. Osinkoverojärjestelmään liittyy myös monia verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia piirteitä ja verokannustimia. Kiinteistösijoitusten verokohtelun liittyy lisäksi se, että sijoituksia voidaan tehdä hyvin monien erilaisten oikeudellisten rakenteiden kautta. Työryhmän raportissa nostetaan ansiokkaasti kumpaankin asiakokonaisuuteen liittyvät moninaiset huomioon otettavat tekijät.

2 Eräiden osinkojen lähdevero

Suomessa osakeyhtiöiden saaman tulon verotus perustuu nykyisin yhtiön ja sen osakkeenomistajan osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Yhtiö maksaa tulostaan 20 %:n suuruisen yhteisöveron ja osakkeenomistaja maksaa lisäksi saamastaan osingosta veroa. Osittain kahdenkertainen verotus toteutuu nimenomaan silloin, kun osakkeenomistajana on luonnollinen henkilö tai kuolinpesä. Osakkeenomistajan verotuksessa osa osingosta on verovapaata tuloa, jolla pyritään tiettyyn kokonaisverotasoon, kun otetaan huomioon yhtiön ja sen osakkeenomistajan verotus. Osakeyhtiön toiselta osakeyhtiöltä saamat osingot on sen sijaan pääsääntöisesti vapautettu verosta, jotta konsernin sisällä vältettäisiin ketjuverotus. Kokonaan tai osittain verovapaiden yhteisöjen saamien osinkojen yhdenkertainen verotus johtuu puolestaan muihin syihin kuin osinkoverojärjestelmään liittyvästä yhteisön verovapaudesta. Kotimaisten yhteisöjen, joiden saamat osingot ovat muusta syystä kuin ketjuverotuksen välttämiseksi verovapaita, saamiin osinkoihin kohdistuva verorasitus muodostuu yksinomaan osingonjakajan maksamasta yhteisöverosta. Tilanne on sama myös rajoitetusti verovelvollisilla, joiden Suomesta saamat osingot ovat kansallisen sääntelyn, EU-oikeuden tai verosopimusten vuoksi Suomessa verovapaita. Mitä alhaisempi yhteisöverokanta on, sitä merkittävämmäksi yhteisöjen saamien tulojen verotuksen kokonaisuudessa muodostuu osakkeenomistajalta osingosta perittävän veron taso.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut mahdollisuutta ottaa käyttöön 5 %:n suuruisen lähdevero, joka perittäisiin sijoitusrahastoille ja muille osinkoverosta vapautetuille yhteisöille suoritettavista osingoista. Kuten raportissa tuodaan esiin, lähdeveroon liittyisi useita ongelmia.

Rajat ylittävissä tilanteissa EU-oikeudellinen sijoittautumisvapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus olisivat monissa tapauksissa esteenä sellaiselle sääntelylle, jossa lähdevero perittäisiin vain rajoitetusti verovelvolliselta osingonsaajalta. Näin lähdeveron olisi perittävä samanlaisissa tilanteissa samansuuruisena sekä kotimaisissa että rajat ylittävissä tilanteissa, jos lähdevero ylipäättään halutaan periä rajat ylittävissä tilanteissa. Lisäksi rajat ylittävissä tilanteissa lähdeveron periminen olisi mahdollista vain silloin, kun emo-tytäryhtiödirektiivi tai verosopimukset eivät estäisi veron perimistä. Siten työryhmän tarkastelema lähdevero voitaisiin periä kattavasti vain kansallisissa tilanteissa. Rajat ylittävissä tilanteissa lähdevero saattaisi johtaa myös erilaisiin osinkojen kanavointijärjestelyihin, joilla lähdevero pyrittäisiin välttämään. Tässä mielessä lähdevero ei vaikuttaisi ratkaisulta, jolla voitaisiin saavuttaa sille asetetut fiskaalisia tavoitteita.

Lähdeveron toisena ongelmana olisi se, että vero tekisi jo nykyisin monimutkaisesta osinkoverojärjestelmästä entistäkin monimutkaisemman. Tosin kaikilla veropohjaa suojaavilla ratkaisuilla on viime vuosina ollut yleensä verojärjestelmää olennaisesti monimutkaistava vaikutus. Sääntelyyn voisi liittyä myös hankalia valtioneuvoston sääntelyyn liittyviä ongelmia, erityisesti jos lähdevero haluttaisiin kohdistaa vain tietyn tyyppisiin toimijoihin. Näitä kysymyksiä on käsitelty kattavasti raportissa.

Työryhmä on käsitellyt raportissaan myös mahdollisuutta kohdistaa lähdevero vain sijoitusrahastojen saamiin osinkotuloihin. Tämä muuttaisi olennaisesti sijoitusrahastojen verotusta, joka nykyisin on toteutettu yksinomaan osuudenomistajan tasolla. Pelkästään sijoitusrahastoihin kohdistuva lähdevero kohdistuisi samalla tavalla kaikkiin rahaston osuudenomistajiin – myös niihin, jotka maksavat nykyisin täyden veron rahastolta saamastaan vuotuisesta tuotosta tai rahasto-osuuden luovutuksesta saadusta voitosta. Lähdeveron osumatarkkuus jäisi tästä syystä varsin heikoksi. Kuten raportissa todetaan, sijoitusrahastoihin kohdistuva osingon lähdevero asettaisi erilaiset välilliset sijoitusmuodot erilaiseen asemaan. Välillisten sijoitusmuotojen verokohtelua on äskettäin yhdenmukaistettu, joten sijoitusrahastoihin kohdistuva lähdevero vähentäisi verotuksen neutraliteettia. Toisaalta lähdevero vahvistaisi Suomen veropohjaa osassa niistä tilanteista, joissa rahasto-osuuden omistaja ei syystä tai toisesta maksa rahastosta saamistaan tuloistaan veroa Suomeen.

Työryhmän arvioita lähdeverosta voidaan pitää perusteltuina. Osumatarkkuudeltaan heikon lähdeveron sijasta Suomesta saatujen osinkojen veropohjan mahdollisessa laajentamisessa tulisi turvautua joko osinkoverojärjestelmän kokonaisuusitukseen tai verovapaiden toimijoiden verokohtelun laajempaan uudelleenarviointiin. Tällaiset uudistushankkeet olisivat kuitenkin eittämättä niin sääntelyteknisesti kuin erityisesti poliittisesti vielä huomattavasti haastavampia kuin osinkoihin kohdistuva lähdevero.

3 Kiinteistösijoituksista saatujen tulojen verotus

Kiinteistöistä saatavilla tuloilla on selkeä liittymä siihen valtioon, jossa kiinteistö sijaitsee. Tämän vuoksi valtiot pyrkivät yleensä verottamaan laajasti alueellaan sijaitsevista kiinteistöistä saatavia tuloja. Myös verosopimukset takaavat tyypillisesti lähdevaltiolle ensisijaisen ja rajoittamattoman verotusoikeuden kiinteistötuloon. Tämä koskee muutamaa vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta myös Suomen solmimia verosopimuksia.

Kiinteistöihin voidaan sijoittaa suoraan tai erilaisten välillisten sijoitusinstrumenttien kautta. Työryhmän raportissa on kuvattu ansiokkaasti kiinteistösijoitusten toteutustapojen kirjoa. Sijoitusvaihtoehtojen laajan kirjon vuoksi eri tavoin tehtyjen kiinteistösijoitusten verokohtelussa on olennaisia eroja.

Luontevana lähtökohtana voidaan pitää sitä, että Suomessa verotettaisiin kaikkia Suomeen suuntautuvia kiinteistösijoituksia mahdollisimman samalla tavalla, jollei poikkeamille ole hyvin perusteluja syitä. Kiinteistötulojen kattava ja yhdenmukainen verotus asettaisi toimijat samaan asemaan ja parantaisi verotuksen neutraliteettia.

Osa kiinteistösijoittajista on kokonaan verovapaita yhteisöjä ja yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka eivät suorita yleensä saamastaan kiinteistötulostaan veroa. Verovapaita yhteisöjä ovat muun muassa sijoitusrahastot ja erikoissijoitusrahastot. Rahastojen verovapaus perustuu rahaston kautta tehtyjen sijoitusten yhdenkertaiseen verotukseen – rahaston tuotot tulevat verotettaviksi osuudenomistajalla rahaston jakamana vuotuiseen tuottoon tai osuudesta saatuna luovutusvoittona. Jos osuudenomistaja on verovapaa yhteisö tai yleishyödyllinen yhteisö, sen rahaston kautta saamat kiinteistötulot jäävät verotuksen ulkopuolelle.

Suomen verotusvallan kannalta ongelmallinen tilanne syntyy erityisesti niissä tilanteissa, joissa ulkomaiset toimijat tekevät Suomeen kiinteistösijoituksia kotimaisten tai ulkomaisten erikoissijoitusrahastojen kautta. Rahaston jakama vuotuinen tuotto on Suomen kansallisen lainsäädännön perusteella Suomessa veronalaista tuloa, mutta verosopimukset estävät tyypillisesti tulon verotuksen Suomessa. Rajoitetusti verovelvollisen rahasto-osuuden luovutuksesta saama voitto ei ole sen sijaan Suomesta saatua tuloa, vaikka rahaston kaikki varat olisi sijoitettu Suomessa oleviin kiinteistöihin.

Työryhmän raportissa käsitellään mahdollisuutta siirtyä kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verotuksessa *läpivirtausmalliin*, jossa rahaston saamat tulot verotettaisiin suoraan osuudenomistajan tulona ilman, että tulojen alkuperäinen tulotyyppi muuttuisi. Tämä olisi neutraali tapa verottaa rahaston kautta tehtäviä sijoituksia suhteessa vastaaviin suoriin sijoituksiin, koska rahaston kautta saadut tulot tulisivat verotettavaksi rahasto-osuuden omistajalla samoin kuin vastaavat suorat sijoitukset. Läpivirtausmalli laajentaisi monissa tapauksissa mahdollisuuksia verottaa rajoitetusti verovelvollisten rahastojen kautta Suomesta saamia kiinteistötuloja. Periaatteessa tällainen tapa ratkaista laajemminkin sijoitusrahastojen verokohtelu voisi olla hyvä lähtökohta, jos verotuksessa tavoitellaan mahdollisimman suurta neutraliteettia suhteessa vastaaviin suoriin sijoituksiin.

Suomen verotusvallan turvaaminen Suomesta saatujen kiinteistötulojen verotuksessa läpivirtausmalli voisi olla mahdollinen ratkaisu, vaikkakin se johtaisi erilaisten rahastojen verokohtelun eriytymiseen ja siten verojärjestelmän monimutkaistumiseen. Läpivirtausmalliin liittyisi kuitenkin useita työryhmän raportissa mainittuja käytännön ongelmia, jotka tulisi selvittää tarkemmin erikseen.

Kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohtelun kehittämisessä rahastojen saamien kiinteistötulojen lähdevero ei vaikuta kovinkaan hyvältä vaihtoehdolta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että bruttotuloon perustuva lähdeverotus ei sovi sellaisen tulojen verotukseen, joihin kohdistuu huomattavia tulojenhankkimismenoja tai korkomenoja. Lähdevero on ongelmallinen myös siksi, rahastoihin kertyvät voitot verotetaan nimenomaan rahasto-osuuden omistajan tulona. Lähdevero kiristäisi yleisesti kiinteistösijoitusten verotusta riippumatta siitä, maksaako osuuden omistaja rahaston kautta saamastaan tulosta täyden verojärjestelmän peruseriaatteiden mukaisen veron. Verotus kiristyisi bruttoverotuksen vuoksi sitä enemmän mitä pienempi rahaston saama todellinen nettotulo on suhteessa bruttotuloon. Mikäli rahaston saamia kiinteistörahastoja haluttaisiin verottaa, veron tulisi kohdistua enemmän rahaston vuotuisen nettotuloon kuin bruttotuloon.

Mahdolliset kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohtelua koskevien säännösten muutokset aiheuttaisivat suurella todennäköisyydellä raportissakin mainittuja käyttäytymisvaikutuksia (muutoksia verosuunnittelussa). Kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen Suomesta saamien tulojen verottaminen poistaisi kuitenkin olennaisen aukon Suomesta saatujen kiinteistötulon veropohjassa. Jos kiinteistöihin sijoittavien rahastojen verokohtelun uudistamista tullaan jatkamaan, jatkovalmistelussa oli hyvä tarkastella muutosten vaikutuksia verosuunnittelun vielä tarkemmin kuin raportissa on tehty.

Kuten raportissa todetaan, mahdolliset sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotusta koskevat muutokset on syytä toteuttaa sen jälkeen, kun Unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisunsa vireillä olevaan asiaan C-342/20.

Työryhmän raportissa on tarkasteltu myös TVL 10 §:n 10 kohdan mahdollista muuttamista siten, että Suomesta saaduksi tuloksi luettaisiin myös Suomessa sijaitseviin kiinteistöihin välillisesti sijoittavien yhtiöiden osakkeiden ja osuuksien sekä kiinteistöihin sijoittavien rahastojen osuuksien luovutuksesta saadut voitot. Tämä muutos mahdollistaisi sen, että Suomessa voitaisiin verottaa aiempaa laajemmin välisesti Suomesta saatuja kiinteistötuloja. Tällainen muutos olisi Suomen verotusvallan kannalta perusteltu ja muutos on toteutettavissa varsin yksinkertaisesti. Mahdollisessa jatkovalmistelussa on tarkasteltava tarkemmin sitä, millä perusteilla luovutusvoitot tulisi säätää Suomesta saaduksi tuloksi. Kotimaisen yhtiön osakkeen tai osuuden luovutuksesta saatu voitto on nykyisin Suomesta saatua tuloa, jos yhtiön varoista vähintään puolet koostuu Suomessa olevista kiinteistöistä. Luonteva vaihtoehto olisi laajentaa sääntely koskemaan myös tilanteita, joissa luovutuksen kohteen varoista yli puolet koostuu välittömästi tai välillisesti Suomessa olevista kiinteästä omaisuudesta. Jos muutos toteutetaan, sääntely olisi perusteltua kattaa koskemaan laajasti niin kotimaisten kuin ulkomaisten yhteisöjen osakkeiden ja osuuksien luovutuksista saatuja voittoja. Jatkovalmistelussa on syytä pohtia myös sitä, säädetäänkö laajasti omistettujen noteerattujen yhtiöiden osakkeista saadut luovutusvoitot Suomesta saaduksi tuloksi.

Helsingissä 4.8.2021

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto