



**Valtiovarainministeriö**

[valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)

**Asia: Lausunto työryhmäraportista ”Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen, VM090:00/2020”**

Alla on pyydetty lausuntoni työryhmäraportista ”Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen, VM090:00/2020” (jäljempänä ”Raportti”). Lausunnossa tarkastellaan Raportin laajuuden takia vain eräitä yksittäisiä Raportissa esitettyä seikkoja ja johtopäätöksiä.

1 Yleistä

Kuten Raportissa todetaan, *osinkotuloja verotetaan Suomessa kansallisissa tilanteissa monien erilaisten säännösten mukaan*. Yhteisöjen välisten osinkojen osalta lähtökohtana on osinkotulon verovapaus. Lisäksi esimerkiksi raha-, vakuutus- ja eläkelaitosten saamista sijoitusomaisuusosakkeiden osinkojen verotuksesta on erityissäännöksiä. Eläkelaitoksilla on myös erityisiä tuloverotuksen vähennyksiä, minkä takia ne eivät yleensä maksa tuloveroa, jolloin myös saadut osinkotulot ovat käytännössä verovapaita.

*Rajat ylittävien osinkojen verotukseen erityisesti lähdevaltioissa vaikuttavat keskeisesti EU-oikeuden säännökset, kuten SEUT:n vapausoikeudet ja valtioneuvoston päätökset sekä emo-tytär-yhtiödirektiivi, ja sopimukset kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta (jäljempänä ”tuloverosopimukset”). Yleensäkin EU-oikeus ja tuloverosopimukset on tärkeä ottaa huomioon, kun Suomessa selvitetään tai suunnitellaan kansallisen verolainsäädännön muuttamista.*

Erityisesti *EU-oikeudessa* lähtökohtana on vapausoikeuksia sovellettaessa kansallisten ja rajat ylittävien tilanteiden samanlainen verotus, jos tilanteet vastaavat toisiaan eikä tilanteeseen voida soveltaa suhteellisuusperiaatteen täyttävää oikeuttamisperustetta tai kyse ole EU-oikeuden väärinkäytöstä. Myös sovellettavalla vapausoikeudella on keskeinen merkitys, koska vain pääoman vapaata liikkuvuutta voidaan soveltaa kolmansiin valtioihin. Tältä osin olisikin *tärkeää mahdollisessa jatkovalmistelussa nostaa erikseen esille kolmansien valtioiden tilanne EU-*



*oikeuden näkökulmasta sekä tehdä ainakin lyhyt analyysi sovellettavan vapausoikeuden valinnasta.*

*Tuloverosopimukset ovat valtioiden tai oikeusalueiden välisten neuvottelujen tuloksena syntyviä kansainvälisiä sopimuksia, johon vaikuttavat olennaisesti neuvotteluosapuolten tavoitteet. Sopimuksilla usein rajoitetaan perittäviä lähdeveroja ja niissä on myös muun muassa säännökset kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta, mukaan lukien määräykset kaksinkertaisen verotuksen poistamismenettelystä. Lisäksi tuloverosopimuksissa on myös syrjintäkieltosäännöksiä, jotka on otettava huomioon niitä sovellettaessa.<sup>1</sup> Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella syvällisemmin myös verosopimusten syrjintäkieltosäännösten merkitystä työryhmän toimeksiantoon kuuluvissa asioissa. Sopimuksia ei voi muuttaa yksipuolisesti, joten muuttaminen, jos siitä yleensä ottaen päästään sopimukseen, on aikaa vievää. Tämä vaikuttaa mahdollisuuteen soveltaa sellaisia kansallisia säännöksiä, joiden osalta verosopimuksissa on lievempiä määräyksiä.*

*Kansainvälisen verotuksen edellä mainittujen säännösten takia työryhmän tarkastelema malli, jossa osinkojen lähdevero olisi perittävä myös kotimaisilta toimijoilta, jotta lähdevero voitaisiin periä vastaavilta ulkomaisilta toimijoilta, on lähtökohtana perusteltu. Taustalla on se, että esimerkiksi ulkomaisten rahastojen osinko- ja muiden tulojen verovapaus perustuu yleensä rinnastettavuuteen eli siihen, että ulkomainen rahasto rinnastetaan verotuksessa kotimaiseen verovapaaseen rahastoon tai verovapaasti osinkoja saavaan yhteisöön. Kuten raportista ja jäljempänä tästä lausunnosta käy ilmi työryhmän tarkastelemaan malliin liittyy kuitenkin ongelmia ja lähdeveron tuottokertymä vaikuttaa jäävän suhteellisen vähäiseksi. Työryhmän näkemys siitä, että osinkotulojen viiden prosentin lähdeveroa ei tule säätää osaksi Suomen verojärjestelmää, on perusteltu.*

Raportissa ei tarkastella lainkaan kiinteistösijoitustoiminnan tulolähdettä. Kiinteistöistä saatuja tuloja, kuten vuokratuloja, verotetaan tällä hetkellä EVL-tulolähteessä vain toimintamuodon perusteella eli silloin, kun toimintaa harjoitetaan EVL 1.2 §:ssä mainitussa toimintamuodossa. Tämän taustalla on vanha oikeuskäytäntö, jonka mukaan laajaakaan vuokraustoimintaa ei ole pidetty EVL 1.1 §:n mukaisena elinkeinotoimintana. Tältä osin oikeuskäytäntö on jäänyt menneisyyden vangiksi. Verovuodesta 2020 sovelletulla eräiden yhteisöjen tulolähdejaon muutoksella ongelma on osittain korjattu, koska esimerkiksi osakeyhtiöillä tai vastaavilla ulkomaisilla yhteisömuodoilla kaikki toiminta verotetaan Suomessa EVL-tulolähteessä kuitenkin siten, että omaisuus voi kuulua myös ns. muun omaisuuden omaisuuslajiin. Raportissa ehdotetussa mahdollisessa kiinteistöihin sijoittavien esikoisrahastojen verotuksen

---

<sup>1</sup> Ks. tuloverosopimusten syrjintäkieltosäännösten vaikutuksesta ulkomaisen eläkekassan Suomesta saaman kiinteistötulon verotukseen esim. KVL 2018/7.



*jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella myös tulolähdesääntelyn vaikutusta näiden rahastojen kiinteistötulojen verotukseen ns. läpivirtausmallissa.*

- 2 Hallitusohjelman tavoitteet osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoitusten voittojen verotuksen uudistamisessa

Raportissa on selvitetty pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti sitä, onko Suomessa mahdollista ottaa käyttöön *ulkomaisten rahastojen ja muiden osinkoverosta vapautettujen yhteisöjen* saamille osingoille viiden prosentin lähdevero vuoteen 2022 mennessä. Lisäksi selvitettävänä on mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen *kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa*. Hallitusohjelmaan pohjautuva selvitys on rajattu vain ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen verovelvollisuuden laajentamiseen Suomessa. Muutosten tavoitteena on veropohjan tiivistäminen. Veropohjan tiivistämisellä pyritään verotuottojen lisäämiseen. Raportin arvioiden mukaan osinkojen lähdeveron vaikutus verotuottoihin olisi suhteellisen pieni ja kiinteistötuottojen veromuutosten vaikutuksia verotuottoihin olisi vaikea arvioida. Tällä perusteella *voidaan kysyä, onko muutosten tekeminen yleensä ottaen perusteltua, jos verotuottojen lisäys ei ole merkittävä. Kannattaako muutoksia tehdä, jos tavoite verotuottojen kasvusta ei toteudu?*

On myös tärkeää arvioida, toteutuuko tavoite veropohjan tiivistämisestä edellä kerrotuilla hallitusohjelman keinoilla, kun *otetaan huomioon mm. tuloverosopimusten määräykset*. Ne saattavat rajoittaa lähdeveron perintää esim. toisessa sopimusvaltiossa asuvalta veropaalta rahastolta tai muulta toimijalta, jos verosopimus soveltuu tällaiseen tahoon. Tältä osin osingon lähdeveron periminen ulkomaiselta edellyttäisi tuloverosopimusten muuttamista.

Tuloverosopimusten muuttaminen on hidasta ja voisi vastavuoroisuuden periaatteen takia johtaa toisessa sopimusvaltiossa uusien osinkotuloista perittävien lähdeverojen määräämiseen kotimaisille verovapailla toimijoille. Tällöin esimerkiksi kotimaisen rahaston tai eläkelaitoksen ulkomailta saamista osingosta perittäisiin ulkomailta lähdevero. Lähdevero lisäisi kotimaisen rahaston tai eläkelaitoksen verorasitusta eikä sitä voitaisi hyvittää Suomessa, koska nämä toimijat eivät yleensä maksa veroja Suomessa. Hyvityksen estäisi mm. menetelmälain (1552/95) ns. hyvityksen enimmäismääräsäännös, jonka mukaan hyvitystä ei voida myöntää, jos verovelvolliselle ei Suomessa määrätä lainkaan veroja lähdevaltiossa verotetusta tulosta. Tätä ei yleensä muuta menetelmälain säännökset ns. käyttämättömästä ulkomaisen veron hyvityksestä, joka mukaan ulkomaan vero voidaan lain edellytysten täytyessä vähentää viitenä seuraavana vuotena, koska edellä kerrotussa tilanteessa rahastolle tai eläkelaitokselle ei yleensä määrätä veroja maksuun ulkomaisista osingoista. Ulkomaisesta



osingosta peritty lähdevero pienentäisi siis käytännössä kotimaisen toimijan tuottoa, jos verosopimusta muutettaisiin ja myös toinen sopimusvaltio ottaisi lähdeveron käyttöön. Tämä on esimerkki vaikutuksista, joita voisi syntyä, jos osinkojen lähdeveroa sovellettaisiin vain kotimaisten listattujen yhtiöiden osinkoon

### 3 Lähdeveron ja kiinteistötulojen veromuutosten soveltamisalaan kuuluvat yhteisöt eli verosubjektit

Ulkomaisten sijoitusrahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen Suomesta saamien osinkotulojen ja kiinteistötulojen verovapaus perustuu yleensä siihen, että ulkomainen toimija rinnastetaan kotimaiseen osittain tai kokonaan verovapaaseen toimijaan tai toimijaan, jolla on oikeus tehdä erityisiä vähennyksiä Suomessa, kuten eläkelaitoksiin. Raportissa tarkastellaan sitä, että *lähdeverotusta sovellettaisiin Suomessa yleisesti verovelvollisiin toimijoihin, jotka saavat statuksensa mukaan verovapaata osinkoa (verosubjektit)*. Rinnastusperiaatteen mukaan uusi osingon lähdevero voitaisiin sitten periä mm. EU-oikeuden mukaisesti myös vastaavilta ulkomaisilta toimijoilta. Lähdeveron alaisten verosubjektien ryhmä voisi laajimmillaan kattaa toimijat, jotka ovat kokonaan verovapaita, tietyn toiminnan osalta verovapaita tai jotka eivät maksa osingosta tosiasiaassa veroa esimerkiksi tuloverotuksessa tehtävien yleisten vähennysten takia.

*Raportissa on esitetty aiheellisena pidettäviä perusteluita sille, että lähdeveroa ei kuitenkaan perittäisi yleishyödyllisiltä yhteisöiltä, yliopistoilta, ammattikorkeakouluosakeyhtiöiltä, työeläkevaikuttajilta, sosiaaliturva-alan toimijoilta, julkisyhteisöiltä, muilta valtion tason toimijoilta sekä henkivakuutusyhtiöiltä ja eräiltä muilta toimijoilta kuten henkilöstö- ja urheilijarahastoilta.<sup>2</sup> Tällaisia perusteita ovat mm. eläkelaitosten osalta niiden verotuksessa sovellettu EET-järjestelmä ja vaikutukset eläkelaitosten tuottoon sekä tähän liittyvät mahdolliset eläkemaksujen korotuspaineet. Todettakoon lisäksi, että Raportin kohdassa 4.8.2.4 mainittu eläkelaitosten ”ennakonpidätysmallin” soveltaminen mahdollisen veron perinnässä ei suurella todennäköisyydellä ole mahdollinen, koska kuten raportissa todetaan se tarkoittaisi lähdeveron palauttamista kotimaiselle eläkelaitokselle, koska ne eivät maksa yhteisöveroa. Jos vastaavaa palautusta ei maksettaisi ulkomaisille eläkelaitoksille, lähdevero olisi todennäköisesti EU-oikeuden vastainen. Malli ei tällöin lisäisi verotuottoja.*

*Sijoitusrahastot näyttävät olevan lähes ainoa ryhmä, johon osinkojen lähdeveron soveltamista voitaisiin harkita, kuten raportistakin on luettavissa. Rahastojenkin lähdeverotus on kuitenkin hankalaa. Sijoitusrahastojen verotuksen yleisenä tavoitteena on, että niitä verotetaan vain*

---

<sup>2</sup> Ks. Raportin kohdan 4.4.7 ryhmittelyä sivuilla 74 ja 75.



yhden kerran sijoittajan tasolla. Yleensä ottaen niiden *verotuksen muutostarpeita olisi järkevää arvioida kokonaisuutena*, kuten Raportissakin todetaan sekä *osinko- että kiinteistötulojen osalta*. Tähän vaikuttaa myös, se, että EU-tuomioistuimen käsiteltävänä olevan Suomea koskevan asian takia *sijoitusrahastojen verotusta saatetaan joutua muutenkin muuttamaan Suomessa*. On myös mahdollista, että tuloverosopimukset estävät osinkojen lähdeveron perinnän, jos yksittäinen sopimus soveltuu verovapaaseen sijoitusrahastoon. Toisaalta verosopimus ei estä verovapaan rahaston lähdevaltiosta saaman osinkotulon lähdeverottamista, jos rahastoa ei pidetä tuloverosopimuksessa tarkoitettuna henkilönä eli se ei kuulu verosopimuksen soveltamisalaan.<sup>3</sup> *Tuloverosopimusten soveltumista sijoitusrahastoihin (ja mahdollisiin muihin Raportissa mainittuihin verovapaisiin yhteisöihin) ja tilastoja ulkomaisille sijoitusrahastoille maksettujen osinkojen lähdeverotuksesta olisi syytä selvittää tarkemmin mahdollisessa jatkovalmistelussa. Mm. edellä kerrotuilla perusteilla osingon lähdeveron periminen sijoitusrahastoilta ei ole perusteltua, kuten Raportissakin esitetään.*

Raportissa lähdetään siitä, että *kiinteistötulojen osalta* merkittävin ryhmä, jonka veropohjaa voitaisiin tiivistää ovat *ulkomaiset kiinteistösijoitusrahastot, jotka rinnastuvat kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon*. Muutos edellyttäisi raportin mukaan muutoksia myös kotimaisiin kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohteluun. Tilanne on siis vastaava kuin edellä osinkojen lähdeverotuksen osalta. Raportissa todetaan tältä osin, että TVL 20 a §:ää olisi perusteltua täsmentää Suomea koskevan EU-tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan annetun ratkaisun jälkeen ja osana mahdollista laajempaa rahastojen verotuksen selvitystä. *Työryhmän kantaa voidaan pitää perusteltuna. Raportissa esitetyistä malleista ns. läpivirtausmalli on jatkoselvityksessä hyvä lähtökohta. Jatkoselvityksessä olisi kuitenkin syytä, selvittää perusteellisesti myös rahastojen kuuluminen verosopimusten soveltamisalaan, kuten alla kohdassa 3.1 todetaan.*

### 3.1 Tuloverosopimusten soveltaminen verovapaisiin yhteisöihin

Tuloverosopimuksen soveltaminen edellyttää, että kyseessä on tuloverosopimuksessa tarkoitettu henkilö, esimerkiksi yhteisö, joka asuu molemmissa tai jommassakummassa sopimusvaltiossa.<sup>4</sup> Tämä tarkoittaa yleensä sitä, että yhteisö on yleisesti verovelvollinen sopimusvaltiossa esimerkiksi asumisen perusteella.<sup>5</sup> Joissain valtioissa on katsottu, että verosopimusta ei

---

<sup>3</sup> Ks. tuloverosopimusten soveltamisesta verovapaisiin yhteisöihin tarkemmin lausunnon kohdasta 3.1.

<sup>4</sup> Ks. OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version (as it read on 21 November 2017), 1.1 artikla.

<sup>5</sup> Ks. OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version (as it read on 21 November 2017), 4.1 artikla.



voida soveltaa kansallisessa lainsäädännössä verovapaaksi säädettyihin toimijoihin, kuten esimerkiksi yleishyödyllisiin yhteisöihin.<sup>6</sup>

OECD:n malliverosopimuksen 4.1 artiklassa on erityissäännöksiä, joiden mukaan verosopimusmääräyksiä sovelletaan valtioihin ja niiden poliittisiin alaosastoihin yms. Myös mm. sopimusten soveltamisesta eläkerahastoihin ("recognised pension fund") on erityissäännöksiä yksittäisissä tuloverosopimuksissa ja OECD:n malliverosopimuksessa. *Mikäli verovapaata yhteisöä ei pidetä verosopimuksessa tarkoitettuna henkilönä, sopimusta tai sen yksittäisiä määräyksiä esimerkiksi osinkojen tai muiden tulojen verotuksesta ei sovelleta tällaiseen verovapaaseen yhteisöön.* Sopimus ei siis tällöin estä osingon lähdeveron perimistä tai muun tulon verottamista lähdevaltiossa kansallisen sääntelyn mukaisesti.

Raportin sivulla 85 lähdetään yleisesti siitä, että verosopimuksia voidaan soveltaa yhteisöihin. Tältä osin raportissa *olisi ollut tärkeää tarkastella tämän lausunnon edellisissä kappaleissa kerrotun mukaisesti sitä, milloin verovapaa yhteisö on verosopimuksessa tarkoitettu henkilö, mikä on verovapauden vaikutus tuloverosopimusten soveltamiseen ja miten mahdollinen kansallinen verovapaalle yhteisölle määrätty viiden prosentin lähdevero vaikuttaisi tuloverosopimuksen soveltamiseen.* Tätä verosopimusten henkilöllistä ulottuvuutta ei ole kuitenkaan lainkaan tarkasteltu Raportissa.

### 3.2 Raportissa esitetty ulkomaisten yhteisöjen samanlaisuuden ryhmittelyperuste

*Rahastojen rinnastettavuus* kotimaiseen osittain tai kokonaan verovapaaseen toimijaan tai esimerkiksi eläkelaitokseen on ollut merkittävä peruste vapautua osingon lähdeverosta tai muusta tulosta määrättävästä verosta, kuten Raportissa todetaan.

Raportissa (s. 74) todetaan, että työryhmässä on tarkasteltu kotimaisten eri perusteiden kokonaan tai osittain verovapaisten osinkotuloja saavien toimijoiden ryhmittelemistä "toiminnan luonteen" perusteella lähdeveron säätämistä varten. Tämä lähtökohta voidaan kyseenalaisistaa, koska kuten raportista ja siinä mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, ulkomaisten yhteisöjen rinnastettavuus kotimaisiin yhteisöihin on yleensä perustunut oikeudellisen

---

<sup>6</sup> Ks. OECD, Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version (as it read on 21 November 2017), artiklan 4 kommentaarin kohdat 8.11 ja 8.12. Katso kuitenkin Saksan osalta edellä mainittua ratkaisua KVL 2018/7, jossa todettiin, että saksalainen eläkekassa oli asuinvaltion antaman kotipaikkatodistuksen mukaan oikeutettu Suomen ja Saksan välisiin verosopimuksen etuuksiin ja oikeuksiin. Eläkekassa myös rinnastui kotimaiseen eläkelaitokseen ja oli verosopimuksen syrjäntäkieltosäännöksen perusteella oikeutettu EVL:n mukaiseen erityisvähennykseen Suomessa verotettavan kiinteistötulon verotuksessa.



muodon samanlaisuuteen eikä toiminnan luonteen samanlaisuuteen.<sup>7</sup> Näin on ollut esimerkiksi asiassa C-303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha Oy<sup>8</sup>. Päätöksessä KHO 2015:9 yhdysvaltalainen rahasto rinnastettiin suomalaiseen sijoitustoimintaa harjoittavaan julkisesti noteerattuun osakeyhtiöön. Myös kansallisessa verolainsäädännössämme erilainen verotus perustuu monessa tilanteessa, kuten esimerkiksi sijoitusrahastojen osalta, oikeudelliseen toimintamuotoon. Eri asia on, että oikeudellinen toimintamuoto voi soveltua vain tietyn luontoiseen toimintaan.

#### 4 Brutto- ja nettoverotuksen erot

Osingon lähdevero perittäisiin raportin mukaan brutto-osingosta, kuten tälläkin hetkellä rajoitetusti verovelvolliselle maksettu osingon lähdevero. Tämä tarkoittaisi *merkittävää muutosta Suomen nykyiseen verojärjestelmään*, koska lähdevero perittäisiin myös Suomessa yleisesti verovelvollisten brutto-osingosta. Tällöin olisi todennäköisesti säädettävä, että erikseen verotetun tulon hankkimisesta johtuneita menoja ei voitaisi vähentää esimerkiksi EVL-tulolähteessä verotettavista tuloista.

*Järjestelmä monimutkaistuisi nykyiseen verrattuna. Lisäksi vero vaikuttaisi eri verovelvollisten ja sijoituskohteiden väliseen neutraalisuuteen sekä niiden tuottoon ja näin myös sijoittajien käyttäytymiseen. Bruttoverotus eroaa nettoverotuksesta myös siinä, että vero määrättäisiin, vaikka toiminta olisi kokonaisuudessaan tappiollista, kuten Raportin kohdassa 5.5.3.3 sivulla 159 on kiinteistötulojen osalta todettu. Lisäksi sääntelyllä olisi vaikutuksia myös menetelmälain mukaan poistettavaan kaksikertaiseen verotukseen. Näitä vaikutuksia ei ole lainkaan tarkasteltu Raportissa, joten ne olisi selvitettävä erikseen, jos osingon lähdevero aiottaisiin Raportin suosituksesta huolimatta toteuttaa. Samat kysymykset liittyvät ainakin osittain myös kiinteistötulojen verotukseen.*

#### 5 Kiinteän omaisuuden luovutusvoiton kansallisen sääntelyn muuttaminen

Raportin kohdassa 5.7.3 ehdotetaan, että TVL 10 §:n 10 kohtaa muutettaisiin siten, että Suomessa voitaisiin verottaa rajoitetusti verovelvollisen tulona osakkeiden ja mahdollisten muiden osuuksien luovutusvoitto, jos yhtiön kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu välittömästi tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Verotusoikeus laajennettaisiin siis välilliseen omistukseen. Raportissa pohditaan verotusoikeuden laajentamista myös

---

<sup>7</sup> Ks. Raportin taulukot 8 ja 9 sivuilla 79 ja 80, jossa rinnastettavuus on ryhmitelty mm. rahastoihin, eläkelaitoksiin ja eläkerahastoihin, valtion yms., yleishyödylliseen yhteisöön, yhtiömuotoiseen toimijaan jne.

<sup>8</sup> Ks. tuomion kohta 55.



ulkomaisten kiinteistöholdingyhtiöiden sekä kiinteistöihin sijoittavien kommandiittiyhtiöiden ja erikoissijoitusrahastojen osuuksien luovutuksiin.

Ensinnäkin on otettava huomioon, että raportissa *ehdotettu muutos ei vaikuta työryhmän toimeksiantoon kuuluneiden sijoitusrahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen verotukseen*, jos niiden verovapaus perustuu edellä mainittuun rinnastusperiaatteeseen eikä kotimaisten rahastojen verovapautta muuteta. *Ehdotus näyttää siis kohdistuvan muihin kuin hallitusohjelmassa ja työryhmän toimeksiannossa mainittuihin verosubjekteihin. Ehdotusta ei voida pitää perusteltuna Raportissa esitellyn suppean analyysin pohjalta.*

Ehdotusta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon vastaava sääntely Suomen keskeisissä kilpailijavaltioissa.<sup>9</sup> Täältä osin Raportissakin todetaan, että ”muissa Pohjoismaissa kansallinen sääntely ei mahdollista välillisesti omistetun kiinteän omaisuuden luovutusvoittojen verotusta”.

*Mikäli TVL:n säännöstä muutettaisiin, olisi myös syytä selvittää, mitä nykyisessä TVL 10 § 10 kohdassa tarkoitetaan ”kokonaisvaroilla”. Onko kyse verotuksen vai kirjanpidon varoista ja brutto- ja nettovaroista jne.? Mikäli kansallista lainsäädäntöä muutettaisiin, olisi syytä myös selvittää mahdollisuuksia muuttaa niitä verosopimuksia, jotka eivät tällä hetkellä mahdollista esimerkiksi välillisen luovutuksen verottamista.*<sup>10</sup> Mikäli näitä sopimuksia ei muutettaisi, omistusrakenteet olisi edelleen mahdollista suunnitella näiden verosopimusvaltioiden kautta ja TVL:n muutos jäisi vaille vaikutuksia siltä osin, kun tilanteeseen voidaan soveltaa näiden valtioiden kanssa tehtyä verosopimusta.

## 6 Lopuksi

Kuten edellä olevasta käy ilmi, että lähdeveron määrääminen Suomessa rajoitetusti verovelvollisille rahastoille ja muille osinkoveroista vapailta yhteisöille on käytännössä hankalaa EU-sääntelyn ja verosopimusten määräysten takia. Lähtökohtaisesti osingon lähdeveron periminen edellyttäisi lähdeveron perimistä myös Suomessa yleisesti verovelvollisilta verovapailta toimijoilta. Työryhmän tarkastelemaan lähdeveromallin liittyy mm. seuraavia ongelmia:

- Verojärjestelmän monimutkaistuminen sekä hallinnollisen taakan lisääntyminen, kun järjestelmään lisättäisiin uusi myös Suomessa yleisesti veroverovelvollisten bruttotulosta perittävä lähdevero.

---

<sup>9</sup> Ks. Raportin s. 168, jossa todetaan, että ”---muutoksen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon kilpailukyky suhteessa verrokkimaihin.”

<sup>10</sup> Näitä valtioita on lueteltu Raportin kohdassa 5.8.2 sivulla 171.





- Verojärjestelmän monimutkaisuutta lisääisivät myös raportissa pohditut valinnat siitä, *raja-taanko lähdeverovero* soveltamisalaan kuuluvilla yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisilla verosubjekteilla vain kotimaisista listatuista yhtiöistä saatuihin osinkotuloihin. Rajauksilla tai niiden tekemättä jättämisellä on myös monia liitännäisvaikutuksia, kuten vaikutukset verosubjektien sijoituskohteiden ja -rakenteiden valintaan (käyttäytymisvaikutukset) sekä sijoitusten tuottoon.
- Lähdeveron *arvioitu verokertymä* on suhteellisen pieni. *Tuloverosopimukset ja emo-tytäryhtiödirektiivi* saattavat estää suunnitellun lähdeveron perimisen, mikä vaikuttaa mm. lähdeverona arvioituun tuottoon. Näin muutoksen tavoite ei näyttäisi toteutuvan.
- Lähdevero ja sen rajaukset voisi myös vaikuttaa siihen, että kotimaiset ja ulkomaiset verosubjektit sijoittaisivat jatkossa ulkomaisiin osakkeisiin tai muihin sijoituskohteisiin tai muuttaisivat sijoitusrakenteitaan, jotta lähdeveroa ei peritä. Tämä tarkoittaisi, että lähdeverolla olisi muutoksen tavoitteiden ja *verojärjestelmän neutraalisuuden vastainen ohjaava vaikutus*. Raportissa esitetty rajaus kotimaisiin listattuihin osinkoihin on tältä osin ongelmallinen.
- Lähdevero voisi myös johtaa *vastaaviin veroihin valtioissa, joista Suomessa yleisesti verovelvolliset toimijat saavat osinkoja*. Tällöin näiden toimijoiden tuotto pienenesi nykyisestä, koska menetelmälain säännökset hyvityksen enimmäismäärästä estävät ulkomaisen lähdeveron hyvittämisen, jos samasta tulosta ei määrätä veroa Suomessa.

*Raportin johtopäätöstä, jonka mukana osinkojen lähdeveroa ei olisi perusteltua ottaa osaksi Suomen verojärjestelmää, voidaan pitää perusteltuna.*

Mikäli osingon lähdeveron valmistelua kuitenkin jatkettaisiin työryhmän suorituksesta huolimatta, monia seikkoja olisi selvitettävä laajemmin, kuten esimerkiksi sääntelyn suhde valtiontukisäännöksiin, tuloverosopimusten soveltuminen verovapaisiin toimijoihin, käyttäytymisvaikutusten laaja analyysi mukaan lukien mahdolliset muutokset muiden valtioiden sääntelyssä jne. Raportin analyysi valtiontuesta on yleisellä tasolla ja sitä olisi tärkeä syventää, kuten raportissakin todetaan.

Raportin ehdotuksia *kiinteistösijoituksista saatujen tuottojen* verotuksen muuttamiseksi *voitaisiin tarkastella sijoitusrahastojen osalta erikseen laajemmassa rahastojen veroselvityksessä*. Lähdekohtana selvityksessä olisi hyvä käyttää kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen ns. läpivirtausmallia. Erillisessä jatkoselvityksessä olisi kuitenkin tärkeää tehdä kattava kansainvälinen selvitys rahastojen verosääntelystä vertailuvaltioissa. Edellä on myös tuotu esille mahdollisiin muutoksiin liittyviä ongelmia ja yksittäisiä lisäselvitystarpeita, jotka olisi otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Ehdotettu TVL 10 § 10 kohdan muutos ei ole perusteltu Raportissa esitellyn suppean analyysin pohjalta. Muutos vaikuttaisi ensisijaisesti muihin kuin raportissa mainittuihin verovapaisiin



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

Oikeustieteiden laitos

10 ( )  
10)

toimijoihin. Lisäksi asiassa olisi arvioitava mm. kilpailukyky suhteessa keskeisiin kilpailijavaltioihin.

Joensuussa 30. päivänä heinäkuuta 2021

Marianne Malmgrén  
Finanssioikeuden professori (ma.)  
puh. 050 317 2898  
[marianne.malmgren@uef.fi](mailto:marianne.malmgren@uef.fi)