

LAUSUNTO

Työryhmäraportti eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamisesta, VM090:00/2020

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni ministeriön asettaman työryhmän 8.6.2021 luovuttamasta raportista otsikkoasiassa. Työryhmän asettaminen perustuu hallitusohjelman laaja-alaisiin linjauksiin.

Lausunnossa esitän eräitä yleisiä kommentteja työryhmän toimeksiannon lähtökohtana olevista hallitusohjelman linjauksista, työryhmätyön liittymisestä aiempaan selvitystyöhön, raportissa esitetyistä selvitys- ja arviointityön tuloksista sekä ehdotuksista jatkovalmistelua varten. Huomioni on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainministeriön ja sen asettaman työryhmän tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Uudistuksen lähtökohdat

Työryhmän tehtävänä on ollut pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti

- **selvittää**, onko veropohjan tiivistämiseksi mahdollisuus ottaa käyttöön ulkomaisten rahastojen (ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen) saamille osingoille 5 prosentin lähdevero vuoteen 2022 mennessä.
- **selvittää** lähdeveron vaikutus eri toimijoihin Suomessa, erityisesti yleishyödyllisiin yhteisöihin. Mahdollisen osinkoveron johdosta tieteen, taiteen, kulttuurin ja liikunnan rahoituksen kokonaistaso ei laske. Samalla kartoitetaan verosopimukset, joita uudelleen neuvoteltaessa pyritään varmistamaan, etteivät ne rajoita lähdeveron soveltamista.
- **selvittää** vuoteen 2022 mennessä mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa.

Hallitusohjelmassa esitetyt, edellä alleviivatut tavoiteltavaa veroastetta koskevat kohdat korostanevat hallitusohjelman laatimisen ja mainittujen linjausten poliittisia realiteetteja. Ensimmäinen lähestyvä asiaa veroasteen tavoitetason asettamisen näkökulmasta ottamatta huomioon lähdeverotuksen piiriin ajateltujen hyvin erilaisten osingonsaajien joukkoa. Jälkimmäisen voidaan puolestaan katsoa liittyvän Suomen verotuksen jatkuvuuteen ja ennakoitavuuteen pääomien ja kansainvälisten sijoittajatahojen näkökulmasta.

Veropohjan tiivistäminen on kannatettava lähtökohta työryhmän selvitystyölle. Työryhmä onkin raportissaan ansiokkaasti selvittänyt verosopimus- ja EU-vero-oikeudellisia lähtökohtia, arvioinut muutosten fiskaalisia sekä käyttäytymisvaikutuksia sekä tarkastellut muita oikeudellisia reunaehdoja tehtävien esitysten ja mahdollisen jatkovalmistelun pohjaksi. Erittäin tärkeä lähtökohta on myös se, että mahdollisen osinkoveron johdosta tieteen, taiteen, kulttuurin ja liikunnan rahoituksen kokonaistaso ei laske. Yleishyödyllisten yhteisöjen kriteerien tarkastelu eräiltä muilta osin voisi sen sijaan olla perusteltua, mutta sitä ei asettamiskirjeessä nimenomaisesti esitetä.

Tarkasteltavan työryhmän toimeksiannon ja työn voidaan katsoa liittyvän aiempaan työryhmätyöhön ja sen perusteella vuonna 2018 luovutettuun raporttiin ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu”. Hyvän verojärjestelmän ja lainvalmistelun jatkuvuuden näkökulmasta on erinomainen asia, että työryhmien valmistelutyö on perustunut pitkälti samojen virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden työhön. Työryhmälle asetettuja tavoitteita voidaan sen sijaan pitää ongelmallisina verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta siltä osin, kuin ne tarkoittaisivat muutoksia vuoden 2018 luovutetun työryhmäraporttiin perustuvaan verolainsäädäntöön.

Työryhmäraportin esitykset

Työryhmäraportin mukaan työryhmä

- katsoo, että osinkojen 5 prosentin lähdeveroa ei olisi perusteltua ottaa osaksi Suomen verojärjestelmää.

Vaikka työryhmän mukaan 5 prosentin lähdeverolle sinällään on löydettävissä perusteita veropohjan tiivistämisen näkökulmasta, se perustelee esitystään muun muassa sillä, että

- osinkojen 5 prosentin lähdevero soveltuisi huonosti nykyiseen osinkoverojärjestelmään ja tekisi siitä entistä monimutkaisemman. Lähdevero kohdistuisi pistemäisesti vain tiettyihin toimijoihin ja poikkeaisi menettelynä nykyisestä osinkoverotuksesta,
- veroon liittyisi elementtejä, joita ei voida perustella hyvän verojärjestelmän näkökulmasta. Ehdotettu 5 prosentin lähdevero kohdistuisi vain kotimaisiin osinkoihin, jolloin verotuksen ulkopuolelle jäisivät ulkomaiset osingot. Myös muut sijoitustuotot, kuten luovutusvoitot jäisivät verotuksen ulkopuolelle,
- osinkojen 5 prosentin lähdeveroa ei voitaisi periä siltä osin kuin Suomen solmimat verosopimukset rajoittavat Suomen verotusoikeutta,
- verolla olisi todennäköisesti myös käyttäytymisvaikutuksia ja että
- kertyvien verotuottojen määriin liittyy epävarmuutta, jolloin epäselväksi jää, kuinka suuri on kertyvien verotuottojen myötä saatava hyöty suhteessa verojärjestelmän monimutkaistumisesta johtuvaan haittaan.

Ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamien voittojen osalta työryhmän tarkastelussa

- merkittävimmäksi mahdolliseksi veropohjan tiivistämiskohteeksi on kuitenkin noussut se, että ulkomaiset kiinteistörahastot vapautuvat kokonaan Suomesta saadun tulon verotuksesta sen takia, että ne EU-oikeuden nojalla rinnastuvat kotimaiseen erikoissijoitusrahastoon, joka on erillinen verovapaaksi säädetty yhteisö. Mikäli ulkomaisten kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohteluun haluttaisiin puuttua veropohjan tiivistämiseksi, edellyttäisi tämä muutoksia myös kotimaisten erikoissijoitusrahastojen verokohteluun.

Työryhmä on arvioinut sitä,

- voitaisiinko kiinteistöihin sijoittavien erikoissijoitusrahastojen verokohtelu eriyttää muista sijoitusrahastoista ja erikoissijoitusrahastoista. Tässä tarkoituksessa työryhmä on tarkastellut erityisesti niin sanottua läpivirtausmallia ja mahdollisuutta rajata se harvempiomisteisiin erikoissijoitusrahastoihin. Läpivirtausmalli toteuttaisi sinänsä rahastotoiminnan verotuksen neutraalisuustavoitetta, mutta siihen liittyisi kuitenkin runsaasti sekä periaatteellisia että teknisiä avoimia kysymyksiä. Työryhmän käsityksen mukaan mahdolliseen läpivirtausmalliin liittyvien avointen kysymysten jatkoselvittäminen olisi tarkoituksenmukaista sen jälkeen, kun nykyiseen rahastojen verotusta koskevaan sääntelyyn liittyvä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu on saatu.

Kiinteistöjen välillisten luovutusten verotuksen osalta työryhmä katsoo, että

- kansallista sääntelyä tuloverolaisissa olisi veropohjan tiivistämisen näkökulmasta perusteltua muuttaa, jotta mahdollistettaisiin aikaisempaa laajemmin useassa verosopimuksessa sallittu verotusoikeuden käyttö kiinteistön välillisissä luovutuksissa.

Myös kiinteistöjen välillisten luovutusten verotuksen osalta työryhmä esittää kansalliseen ja kansainväliseen vero-oikeuteen sekä verosopimusoikeuteen perustuvia reunaehtoja, jotka tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Työryhmäraportin esitysten arviointia

Osinkojen lähdeverotus

Ulkomaisten rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen verotusta koskevaa ehdotusta voidaan pitää edellä esitetyn tavoin perusteltuna. Sen mukaan hallitusohjelman linjauksen perusteella selvitettyä 5 prosentin lähdeveroa ei ole perusteltua ottaa osaksi Suomen verojärjestelmää. Työryhmäraportissa esitetyt perustelut ovat selkeät ja riittävät. Lisäksi voidaan perustellusti esittää kysymys siitä, miten hyvän verojärjestelmän näkökulmasta ongelmallinen ja pistemäisesti kohdistuva lähdevero olisi mahdollista säätää osaksi Suomen osinkoverotusta perustuslain 81.1 §:n verovelvollisuutta koskevat sekä kansainvälisen vero-oikeuden vaatimukset täyttäen.

Vaikka työryhmäraportin esitys on tältä osin hyvin yksiselitteinen, se avaa myös näkymiä mahdolliselle jatkovalmistelulle muun muassa todetessaan, että ulkomaisten osingonsaajien verokohtelun muuttaminen edellyttäisi myös kotimaisten verovapaiden osingonsaajien verokohtelun muuttamista. Lisäksi raportissa todetaan perustellusti, että ”verotuksen ennakoitavuus huomioon ottaen rahastojen verokohtelun tarkastelu olisi perusteltua siinä vaiheessa, kun kansallinen liikkumavara suhteessa EU-oikeuteen on täsmentynyt”. Hallituksen esityksen tasolle eteneminen edellyttää nämä seikat huomioon ottavaa yksityiskohtaisempaa valmistelua.

Eräistä kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotus

Työryhmän ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamien voittojen verotusta koskeva ehdotus on kannatettava. Konkreettisten verolakien muutosten ohella ja sijaan esitetään tältä osin eräitä reunaehtoja, joiden täytyttyä tai joita koskevan jatkovalmistelun jälkeen voidaan edetä lakien muuttamista koskeviin esityksiin.

Yhteenveto

Työryhmän muistio on ansiokas oikeudellisia lähtökohtia ja muita arvioita sisältävä selvitys. Sen taustalla on hallituksen poliittiseen ohjelmalinjaukseen perustuva toimeksianto. Nämä sinänsä itsestään selvät lähtökohdat korostuvat, kun laaja-alaiseen hallitusohjelman linjaukseen on kirjattu viiden prosentin lähdevero ja ”kohtuullinen vero”. Ne eivät vielä anna konkreettisia lähtökohtia lainsäädännön uudistamistyölle vaan paremminkin työryhmäraportin tarjoama informaatio edellyttää yksityiskohtaisempia linjauksia hallitukselta, jotta mahdollista lainvalmistelua voidaan jatkaa. VM:n asettama työryhmä on raportissaan laatinut kiitettävällä asiantuntemuksella, tavalla ja tarkkuudella selvityksen mahdollisten jatkotoimenpiteiden pohjaksi.

Voidaankin todeta, että VM:n muistion perusteella on työtä mahdollista jatkaa rajatumpiin kohteisiin keskittyen sekä luomalla tiekartta ja edetä sen mukaisesti. Samalla on tarpeen ottaa työryhmän osoittamalla tavalla huomioon EU-vero-oikeuden asettavat reunaehdot sekä verosopimuksiin sekä niiden muuttamiseen liittyvät vaatimukset. Haastava jatkotyö edellyttäneen toteutuakseen myös laajaa parlamentaarista yksimielisyyttä, sillä mahdolliseen jatkotoimeksiantoon perustuva lainvalmistelu ei välttämättä valmistu nykyisellä vaalikaudella. Myös suhde hallitusohjelman alkuperäiseen linjaukseen nousee tarkasteluun.

Mikäli valmistelutyötä jatketaan se tulisi nähdä hyvän verojärjestelmän edellyttämien jatkuvuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta prosessina. Tämän prosessin vaiheita ovat olleet mainitut, vuosina 2018 ja 2021 luovutetut VM:n työryhmien raportit sekä niistä ensimmäiseen perustuvat verolainsäädännön muutokset. Verovelvollisten kannalta on verotuksen oikeusvarmuus ja ennakoitavuus. Eri vaalikausille ulottuva lainvalmistelu ei saisi vaikuttaa näiden tavoitteiden toteutumiseen.

Lopuksi

Työryhmä on asettamiskirjeen mukaisesti laatinut asiantuntevasti kattavan selvityksen eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamisesta. Edellä on otettu kantaa työryhmäraportin esityksiin. Lisäksi lausunto sisältää eräitä huomioita koskien raportissa ehdotettua jatkovalmistelua, jonka yhteydessä on perusteltua arvioida tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin tarvittavia muutoksia sekä niiden valmistelu- ja toteutusaikataulua.

Tampereella 31.7.2021

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto