



Yritysverotuksen ajankohtaiset asiat

- Yritysverotuksen kansainvälinen harmonisointi etenee. Yritysverotuksen kansainvälisessä harmonisointikehityksessä on syytä olla mukana aktiivisesti ja toimia tavoitteellisesti Suomen näkemysten eteenpäin viemiseksi.
- Yritysverotusta koskeva lainsäädäntö on saatettava ajan tasalle siten, että sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista.
- Voimassa oleva listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotus ei ole toimivaa ja sitä tulisi uudistaa.
- Nykyinen sijoitusrahastojen verotusmalli kaventaa Suomen verotusvaltaa rajat ylittävissä tilanteissa, eikä se nyky muodossaan täytä EU-oikeuden vaatimuksia.

Yhteenveto

Suomen yritysverotus on perustunut laajaan veropohjaan ja kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen matalaan yhteisöverokantaan. Nykyistä yritysverojärjestelmää voidaan kokonaisuutenaan pitää kilpailukykyisenä ja peruseriaatteiltaan toimivana.¹ Suomen yritysverojärjestelmään on kuitenkin ajan saatossa muodostunut elementtejä, joiden uudistaminen parantaisi yritysverojärjestelmää.

Viime vuosikymmenien aikana tapahtunut talouksien avautuminen ja taloudellisen globalisaation eteneminen ovat muuttaneet yritysten toimintaympäristöä merkittävästi. Monikansallisten yritysten ja globaalien arvoketjujen merkityksen kasvu ja kansainvälisen kilpailun kiristyminen ovat nostaneet esiin uusia verotukseen liittyviä haasteita. Kansainvälistyvän ja digitalisoituvan talouden muutoksiin vastaaminen tulee huomioida yritysverojärjestelmän kehittämisessä.

OECD:ssä ja EU:ssa on ollut käynnissä useita kansainvälisen verotuksen harmonisointiin tähtäviä hankkeita. OECD:n niin sanotun BEPS-projektin suosituksia on implementoitu osaksi kansallista yritysverojärjestelmää ja OECD:n kehitystyö jatkuu edelleen. Suomen on oltava aktiivisesti mukana tässä kehitystyössä. Myös EU-tason yritysverotuksen harmonisointi on kiihtynyt. Yritysverotusta koskevien direktiivien ohella EU-tuomioistuimen yritysverotusta koskevilla ratkaisuilla on kasvava merkitys verotuksen harmonisoinnin lähteenä. Kansainvälinen ja EU-tason kehitys on toisaalta johtanut siihen, että Suomen liikkumavara suhteessa yritysverotusjärjestelmään ja kansainvälisen sijoitustoiminnan verotukseen tehtäviin ratkaisuihin on supistunut. Tämä näkyy esimerkiksi sijoitusrahastotoiminnan verotuksessa, jossa EU-oikeudelliset vaatimukset ovat johtaneet Suomen rajat ylittävän verotusvallan kaventumiseen.

Yritysverotuksen kehittämisessä on myös otettava huomioon, että yritysverotusta koskeva sääntely on osa yritystoimintaa sääntelevää oikeusjärjestystä. Yritystoiminnan harjoittamisen kannalta olisi tärkeää, että elinkeinoverotusta koskeva sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista.

Yritysverotukseen kytkeytyy keskeisesti myös osingonjaon verotus. Listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotus on monella tapaa ongelmallinen. Se ohjaa osingonjakoa voimakkaasti, aiheuttaa

¹ Yritysverotuksen tasoa ja mallia on arvioinut viimeksi Yrityksen asiantuntijatyöryhmä, jonka raportti julkaistiin vuonna 2017. Ks. Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu, 12/2017.

vääränlaisia kannustimia ja mahdollisia kasvun esteitä sekä ohjaa toimimaan osakeyhtiömuodossa palkansaajana toimimisen sijaan.

Suomen on osallistuttava aktiivisesti yritysverotuksen kansainvälistä harmonisointia koskevaan kehitystyöhön

OECD:ssä ja EU:ssa on käynnissä useita kansainvälisen verotuksen harmonisointiin tähtäviä hankkeita. Suomen on tärkeää olla mukana uusien sääntöjen ja toimintatapojen luotaessa.

OECD:n hankkeita kansainvälisen verotuksen uudistamiseksi on kuvailtu merkittävimmiksi järjestelmän muutoksiksi sataan vuoteen. Tässä yhteydessä toteutettavan kansainvälistä verotusvallan uudelleen jakamista (ns. Pilari I) koskevien sääntöjen kehitystyö on parhaillaan meneillään. Globaalin minimiveron (ns. Pilari II) osalta työ on lähes valmis ja maailmanlaajuinen täytäntöönpano on jo osin käynnissä.

OECD-hankkeiden lisäksi yritysverotuksen harmonisointia tehdään jatkuvasti EU:ssa, jossa yhteismarkkinoiden toimivuutta pyritään tehostamaan myös yhteisillä veroratkaisuilla. Verotuksen harmonisointi EU:ssa on ollut käynnissä jo vuosikymmeniä ja se on edennyt pitkälle välillisen verotuksen puolella. Arvonlisäverotus on EU:ssa yhdenmukaistettua verotusta, ja harmonisointi koskee sekä veropohjaa että verokantojen lukumäärää ja tasoa. Arvonlisäveron soveltaminen on EU-jäsenyyden edellytys. Myös erityinen kulutusverotus on melko pitkälle harmonisoitua verotusta. Viime aikoina myös välittömän verotuksen EU-tason harmonisointiin tähtäävä kehitystyö on kiihtynyt.

Tällä hetkellä Euroopan neuvoston verotyöryhmissä käsitellään kahta komission direktiiviehdotusta, jotka annettiin viime vuoden joulukuussa. Ensimmäisellä direktiivillä pannaan EU:ssa täytäntöön aikaisemmin mainittu OECD:ssä lokakuussa 2021 hyväksytty globaali minimivero (GloBE), jolla on tarkoitus estää valtioiden harjoittama kansainvälinen haitallinen verokilpailu. Direktiivi on käsitelty neuvoston verotyöryhmässä, mutta sen käsittely Ecofinissä on vielä kesken. Toinen joulukuussa annetuista direktiiviehdotuksista koskee verosuunnitteluvälineinä käytettyjen kuoriryhtiöiden hyväksikäyttämisen estämistä (UnShell). Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston verotyöryhmässä ja direktiivin täytäntöönpanoa tavoitellaan vuoden 2024 alusta lukien.

Komissio antoi lisäksi toukokuussa 2022 uuden direktiiviehdotuksen koskien velan ja oman pääoman perusteella yritysverotuksessa tehtävää vähennystä ja koron vähennyskelpoisuuden rajoittamista (DEBRA). Direktiivin tarkoitus on luoda koko EU-alueelle lainsäädäntöä, joka vähentää yritysten tarvetta ja mahdollisuuksia harjoittaa korkovähennyksiin perustuvaa aggressiivista verosuunnittelua ja siten parantaa yritysten tasavertaisia toimintaedellytyksiä yhteismarkkinoilla.

Komission nykyiseen työohjelmaan kuuluu myös direktiivin antaminen yhteisestä veropohjasta EU-alueella (BEFIT). Ehdotus annetaan vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä.

Suomi on pitänyt OECD:n ja EU:n kansainvälisiä ja EU-tason harmonisointihankkeita tärkeinä toimenpiteinä tasavertaisen ja yrityksille reilun toimintaympäristön luomisen kannalta. Yritysverotuksen kansainvälisessä harmonisointikehityksessä on syytä olla mukana aktiivisesti ja toimia tavoitteellisesti Suomen näkemysten eteenpäin viemiseksi.

Yritysverotusta koskeva lainsäädäntö on saatettava ajan tasalle

Yritysten verotettavan tulon laskentaa säätelevä elinkeinotulon verottamisesta annettu laki on säädetty vuonna 1969. Lakia on täydennetty ja korjattu vuosikymmenten mittaan usein ja jatkuvasti. Lakiin on tehty myös suuria periaatteellisia muutoksia, kuten yritysjärjestelysäännösten lisääminen vuonna 1996, käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapausuudistus vuonna 2004, verolainsäädännön ja IFRS –sääntelyn osittainen yhteensovittaminen vuonna 2009 ja tulolähdeuudistus osakeyhtiöiden osalta vuonna 2020. Lain kokonaisuus ja johdonmukaisuus ovat vuosien mittaan jääneet jälkeen esimerkiksi suhteessa yritystoimintaa koskevaan muuhun sääntelyyn ja käytäntöihin.

Yritystoiminnan harjoittamisen kannalta olisi tärkeää, että elinkeinoverotusta koskeva sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista. Lakiin vuosien kuluessa syntyneitä puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia olisi tarpeen korjata. Lisäksi oikeuskäytännössä on syntynyt ratkaisulinjoja, joita ei voida kaikilta osin pitää veropohjan tiivyyden kannalta perusteltuna.

Esimerkiksi lain yritysjärjestelyitä koskevat säännökset tulisi arvioida kokonaisuutena, ja tehdä tarvittavat muutokset. Lisäksi olisi tarkasteltava sitä, mitä muutoksia verolainsäädäntöön olisi aiheellista tehdä IFRS-standardien ja niihin tehtyjen päivitysten vuoksi. Myös konserniverotuksen suhdetta kansainväliseen kehitykseen ja eurooppalaisiin konserniveromalleihin tulisi arvioida.

Nykyinen osinkoverotus ohjaa osingonjakoa epätarkoituksenmukaisella tavalla

Nykyinen listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus on monella tapaa ongelmallinen. Se ohjaa osingonjakoa voimakkaasti, aiheuttaa vääränlaisia kannustimia ja mahdollisia kasvun esteitä sekä ohjaa toimimaan osakeyhtiömuodossa palkansaajana toimimisen sijaan.

Osinkoverotusta on viimeksi tarkastellut Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä (2017), joka ehdotti listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen kiristämistä järjestelmän neutraalisuuden lisäämiseksi. Työryhmä olisi alentanut huojennetun osingon laskennassa käytettävää kahdeksan prosentin tuottoastetta ja korottanut huojennetun osingon veronalaisuuden astetta. Lisäksi työryhmä olisi poistanut nykyiseen osinkoverotukseen sisältyvän yrittäjähuojennetun pääomatulo-osingon 150 000 euron suuruisen rajan. Työryhmän mukaan nämä muutokset olisivat poistaneet nykyiseen osinkoverotukseen liittyviä keskeisimpiä ongelmia, lähentäneet listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotusta toisiinsa ja yksinkertaistaneet verotusta. Vastaavan suuntaista uudistusta ehdotti aikaisemmin Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010).

Osinkoverotusta tulisi uudistaa edellä mainittujen työryhmien ehdotusten suuntaisesti järjestelmän ongelmien lieventämiseksi. Näillä muutoksilla pyrittäisiin lisäämään järjestelmän neutraalisuutta ja vähentämään riskin ottamista vähentäviä elementtejä.

Sijoitusrahastojen verotusta tulee arvioida kokonaisuutena

Sijoitusrahastojen verotusta on tarpeen uudistaa. Suomen sijoitusrahastojen verosääntelyn keskeisenä periaatteena on sijoitusrahaston kautta tapahtuvan sijoitustoiminnan verotus sijoittajan tasolla sijoittajan oma verotuksellinen asema huomioiden. Tämä on toteutettu vapauttamalla sijoitusrahasto verosta ja kohdistamalla verotus sijoittajan saamaan tuotto-osuuteen tai rahasto-osuuden luovutusvoittoon.

Suomen sijoitusrahastoja koskeva verosääntely on pysynyt perusperiaatteiltaan muuttumattomana siitä lähtien, kun sijoitusrahastoja koskeva sääntely tuli 80-luvun lopussa voimaan. Alkuperäinen sijoitusrahaston verotusta koskeva tavoite oli, että sijoitusrahastojen kautta tapahtuvaa sijoitustoimintaa kohdeltaisiin verotuksellisesti mahdollisimman samalla tavalla kuin suoria sijoituksia. Sijoitusrahaston verovapaudesta säädettyä katsottiin, että rahastojen verovapaus oli yksinkertainen ja selkeä tapa toteuttaa tätä tavoitetta. Verovapaudesta säädettyä sijoitusrahastoille oli yksityisoikeudellisessa sääntelyssä asetettu säännöllinen tuotonmaksuvelvollisuus.

Kuluneiden yli 30 vuoden aikana sijoitusrahastoja koskeva yksityisoikeudellinen sääntely on muuttunut merkittävästi. Säännöllisestä tuontajakovelvollisuudesta on pääosin luovuttu ja osuudenomistajien vähimmäismäärää koskevat säännökset ovat lieventyneet. Tämän seurauksena sijoitusrahastojen yksityisoikeudellinen sääntely on irtaantunut verosääntelyn alkuperäisistä veropoliittisista tavoitteista.

Samaan aikaan myös sijoitusrahastojen toimintaympäristö on muuttunut. Kotimaisten sijoitusrahastojen yhteenlasketut pääomat ovat yli tuhatkertaistuneet viimeisen 25 vuoden aikana ja ne olivat vuoden 2021 lopussa noin 161 miljardia euroa. Rajat ylittävä sijoitustoiminta, ja myös rajat ylittävä sijoitusrahastotoiminta on kasvanut merkittävästi muun muassa EU:n yhteisten sisämarkkinoiden, euroalueen yhteisen valuutan ja rahastoja koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn EU-tason harmonisoinnin seurauksena. Kansainvälisellä sijoitusrahastotoiminnalla on liittymiä myös Suomeen, muun muassa siten, että ulkomaiset rahastot ovat tehneet merkittäviä sijoituksia Suomeen ja toisaalta suomalaisten rahastojen varoista merkittävä osa muodostuu rajat ylittävistä sijoituksista. Esimerkkinä tästä, suomalaisissa sijoitusrahastoissa ja erikoissijoitusrahastoissa oli vuoden 2021 lopussa ulkomaisia sijoituksia yli 38 miljardin euron edestä.

Sijoitusrahaston verotusta koskeva sääntely on laadittu alun perin kotimaiseen toimintaympäristöön, mutta se ei välttämättä toimi sääntelyn alkuperäisten veropoliittisten tavoitteiden mukaisesti etenkin kansainvälisessä kontekstissa, jossa sääntely usein johtaa Suomen verotusvallan kaventumiseen. Ensinnäkin Suomella ei usein ole oikeutta verottaa ulkomaisen sijoittajan kotimaisesta rahastosta saamaa tuottoa eikä rahasto-osuuden luovutuksesta saatua voittoa, mikä kaventaa Suomen verotusoikeutta verrattuna vastaavan sijoittajan suoraan Suomeen tekemään sijoitukseen. Toiseksi, kotimaisen sijoitusrahaston kohtelu verovapaana yhteisönä edellyttää, että vastaava verovapaus myönnetään EU-oikeudesta johtuen myös ulkomaiselle näihin rinnastettavalle toimijalle. EU-oikeuteen perustuvat rinnastusvaatimukset ovat viimeisimmän runsaan vuosikymmenen aikana kasvattaneet merkitystään erityisesti EUT:n oikeuskäytännön kehittymisen myötä. Tämä on johtanut erityisesti osinkojen lähdeveropohjan kaventumiseen. Suomen verotusoikeus Suomesta saatuihin kiinteistötuloihin on myös kaventunut.

Sijoitusrahastoa koskevaa verovapaussääntelyä on uudistettu viimeksi vuonna 2020. Uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan puututtu sijoitusrahastojen verotuskohteluun. Niitä koskevaa verosääntelyä täsmennettiin niin, että verovapauden edellytyksistä tuotiin tarkemmat säännöt tuloverolakiin.

Sijoitusrahastojen verotusta on viime aikoina tarkastelleet Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä² (ns. SIMU-työryhmä, 2018) ja Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista

² Eri sijoitusmuotojen verokohtelu. Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018. <https://vm.fi/documents/10623/461286/Eri+sijoitusmuotojen+verokohtelu/ba186104-d4fd-41ce-8bad-25a721cdd894?version=1.0>

saatujen voittojen verotuksen uudistamista arvioinut työryhmä (Lähdeverotyöryhmä, 2021). SIMU-työryhmä piti nykyistä sijoitusrahastojen verotussääntelyä peruseriaatteiltaan edelleen toimivana, mutta tunnisti erityisesti EU-oikeuteen perustuvan rinnastettavuuden keskeisenä kansainvälisiin tilanteisiin kohdistuvana haasteena, joka on johtanut Suomen verotusoikeuden kaventumiseen.

Lähdeverotyöryhmä keskittyi erityisesti osinkojen 5 % lähdeveron ja kiinteistörahastojen verotuksen arviointiin, mutta piti tärkeänä, että pistemäisten ratkaisujen sijaan sijoitusrahastojen verotusta tulisi ennemmin tarkastella kokonaisuutena.

Myös EUT:n tuore Suomea koskeva oikeuskäytäntö antaa aihetta tarkastella sijoitusrahastojen verotusta. EUT linjasi keväällä 2022 antamallaan päätöksellään, että tuloverolakiin sisältyvää sijoitusrahaston oikeudelliseen muotoon perustuvaa erotusperustetta ei voida pitää sallittavana, kun arvioidaan ulkomaisten ja kotimaisten sijoitusrahastojen rinnastuvuutta toisiinsa. EUT:n ratkaisu voi johtaa Suomen verotusvallan kaventumiseen entisestään. Myös muita jäsenvaltioita koskevat tuoreet EUT:n tapaukset osoittavat lisäksi, että tuloverolain sijoitusrahastoja koskeva verovapaussääntely on muiltakin osin osittain ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Sijoitusrahastoja koskevaa verosääntelyä on vähintäänkin korjattava siten, että se vastaa niitä vaatimuksia, joita EU-oikeus sille asettaa. Ottaen huomioon sijoitusrahastojen toimintaympäristön muutos, kansainvälinen kehitys ja erityisesti tuore EUT:n oikeuskäytäntö, sijoitusrahastoja koskevaa verosääntelyä olisi perusteltua arvioida kokonaisuutena ja samalla uudistaa siten, että Suomen verotusvalta voidaan turvata myös rajat ylittävissä tilanteissa. Mahdollisen uudistuksen kannalta perusteltuna lähtökohtana voidaan edelleen pitää sitä, ettei rahaston kautta tapahtuvaan sijoittamiseen saisi kohdistua ankarampaa verotusta kuin suoraan sijoittamiseen.
