Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain 10 §:n muuttamisesta sekä veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimuksiin toteuttavista toimenpiteistä tehdyn monenvälisen yleissopimuksen 9 artiklaan tehdyn varauman peruuttamisesta ja ilmoitusten antamisesta (HE 279/2022)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

Yleisiä näkökohtia esitysluonnoksesta

Hallituksen esitys perustuu Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa. Hallituksen esityksen mukainen sääntely ei vastaa nimenomaisesti tähän tavoitteeseen, mutta ehdotettu sääntely mahdollistaisi kiinteistösijoitusrahastojen osuuksista saatujen luovutusvoittojen verotuksen Suomessa, jos rahaston kokonaisvaroista yli puolet koostuu suoraan tai epäsuorasti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Ehdotetut säännösmuutokset laajentavat muutenkin mahdollisuuksia verottaa Suomessa olevien kiinteistöjen luovutusvoittoja silloin, kun ne saadaan muistakin epäsuorista kiinteistösijoituksista kuin rahastosijoituksista (sijoitusyhtiöiden ja kommandiittiyhtiörakenteiden sekä trustien kautta). Hallituksen esityksen mukainen sääntely perustuu osittain Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän raporttiin, jossa esitettiin Suomesta saatujen luovutusvoittojen käsitteen laajentamista.

Valtiovarainministeriössä oli valmisteilla myös nimenomaisesti hallitusohjelman kirjaukseen liittyvä hanke kiinteistörahastojen verokohtelun muuttamisesta siten, että ulkomaisten harvainomisteisten rahastojen kiinteistösijoituksista saadut voitot verotetaan Suomessa mahdollisimman laajasti vuoden 2024 alusta lukien[1]. Tämä hanke jäi toteutumatta. On joka tapauksessa selvää, että sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verokohteluun tulee palata jatkossa, koska nykyinen TVL 20 a §:n mukaiset sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verovapauden edellytykset ovat asiassa C-342/20, A SCPI, annetun tuomion perusteella ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Tässä yhteydessä olisi hyvä arvioida laajemminkin sitä, miten rahastoja ja niiden osuudenomistajia tuli verottaa myös siltä kannalta, että rahastosijoitukset eivät mahdollista Suomesta saadun tulon huomattavaa poistumista Suomen verotusvallan piiristä.

Välillisistä kiinteistösijoituksista saadut luovutusvoitot

Hallituksen esityksen mukainen uusi TVL 10 §:n 10 a kohta laajentaisi niiden luovutusvoittojen alaa, joita pidetään Suomesta saatuina tuloina ja siten TVL 9.1 §:n 2 kohdan mukaisesti rajoitetusti verovelvollisen veronalaisina tuloina. Hallituksen esityksen mukainen sääntely on kansainvälisen verotuksen perusperiaatteiden mukainen, koska lähtökohtaisesti valtiot pyrkivät ulottamaan verotusvaltansa omalla alueellaan sijaitsevan kiinteän omaisuuden tuottamaan tuloon. Myös OECD:n malliverosopimus lähtee siitä, että kiinteistön sijaintivaltiolla on laaja oikeus verottaa kiinteistön tuottamat juoksevat tulot (kuten vuokratulot tai metsätalouden tulot) ja kiinteistön luovutuksesta saadut voitot. Tämä koskee nykyisen, vuoden 2017 mallisopimuksen mukaisten määräysten perusteella myös epäsuorasti omistetun kiinteän omaisuuden luovutuksesta saatuja voittoja.

[1] https://vm.fi/hanke?tunnus=VM045:00/2022.

Hallituksen esityksen mukainen TVL 10 §:n 10 a kohta laajentaisi kolmessa tilanteessa nykyiseen oikeustilaan nähden Suomen verotusvaltaa, kun kysymys on yhteisön tai yhtymän taikka toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta saadusta voitosta.

1. Suomesta saatuna tulona pidettäisiin aiemmasta poiketen *kotimaisen* osakeyhtiön ja osuuskunnan osakkeen tai osuuden luovutuksesta saatu voitto myös silloin, kun yhtiön varoista yli 50 % koostuu *välillisesti* Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta.[2]
2. Suomesta saaduksi tuloksi luettaisin nykyisestä poiketen *kotimaisen* erikoissijoitusrahaston ja elinkeinoyhtymän osuuksien luovutuksesta saatu voitto, jos rahaston tai elinkeinoyhtymän varoista yli 50 % koostuu *välittömästi tai välillisesti* Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta
3. Suomesta saadun tulon käsitteen piiriin tulevat myös kaikkien *ulkomaisten* yhteisöjen, elinkeinoyhtymien tai toisen henkilön eduksi hallittujen varallisuuskokonaisuuksien (trustien) osakkeista, osuuksista tai oikeuksista saadut luovutusvoitot, jos tällaisen yhtiön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden varoista yli 50 % koostuu *välittömästi tai välillisesti* Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta.

Muutosesitykset eivät vaikuta kotimaisten ja ulkomaisten kiinteistörahastojen saamien luovutusvoittojen verotukseen silloin, kun rahastot ovat TVL 20 a §:n ja EU-oikeuden vaatimusten vuoksi Suomessa verovapaita. Esitys ei vaikuta myöskään siihen, milloin kiinteää omaisuutta Suomessa välillisesti tai välittömästi omistavien yhtiöiden ja rahastojen jakamat voitot (osingot tai rahaston jakama vuotuinen tuotto) ovat Suomessa veronalaista tuloa. Näistä kotimaisen osakeyhtiön jakama osinko ja kotimaisen erikoissijoitusrahaston jakama vuotuinen tuotto ovat Suomesta saatua tuloa, ja näitä tuloja voidaan verottaa Suomessa mahdollisen verosopimuksen asettamissa rajoissa[3]. Suomesta saadun tulon käsitteen laajennus johtaisi sen sijaan siihen, että Suomeen sijoittavan kiinteistörahaston osuuden luovutuksesta saadun tulon verotuksen Suomessa, jos verosopimus ei tätä estä eikä kysymys ole noteeratusta rahastosta. On syytä huomata, että muutoksen jälkeen Suomessa voidaan verottaa sekä kiinteää omaisuutta omistavan muun kuin verovapaan yhteisön välillisesti kiinteästä omaisuudesta saamia juoksevia tuloja ja luovutusvoittoja sekä myös kyseisen yhteisön osakkeen- tai osuudenomistajaa osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saamistaan voitoista.

Epäsuorista kiinteistösijoituksista saatujen luovutusvoittojen verotuksen käytännön ongelmaksi voi muodostua sen määrittäminen, muodostuuko yhteisön, yhtymän tai toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista luovutuspäivänä tai sitä edeltäneiden 365 päivän aikana enemmän kuin 50 % välittömästi tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Erityisesti verovelvollisen, eli osakkeen tai osuuden luovuttaneen henkilön, voi olla vaikea arvioida tätä asiaa. On myös mahdollista, että osakkeen- tai osuudenomistaja ei ole ylipäätään tietoinen yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden varojen koostumusta. Tämä koskee erityisesti laajasti omistettuja yhteisöjä, joiden kohdalla tätä ongelmaa pienentää se, että noteerattujen yhteisöjen osakkeiden ja osuuksien luovutukset on rajattu TVL 10 §:n 10 § kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Harvainomisteisissa yhteisöissä asia ei ole yhtä ongelmallinen, koska yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden osakkaat ovat usein suhteellisen hyvin tietoisia kyseisen yksikön toiminnasta ja sen varallisuuden koostumuksesta.

Osakkeen tai osuuden luovuttaneen henkilön verovelvollisuuden selvittäminen edellyttää käytännössä sitä, että Suomessa kiinteää omaisuutta omistava yhteisö, yhtymä tai varallisuuskokonaisuus määrittää

[2] Jos omistus on vastaavassa tilanteessa välitöntä, kysymys on nykyisenkin sääntelyn mukaan Suomesta saadusta tulosta.

[3] Kiinteistöihin sijoittavien erikoisijoitusrahastojen verovapauden edellytyksenä on muun muassa se, että rahasto jakaa realisoitumattomia arvonnousuja lukuun ottamatta vähintään 75 % tilikauden voitoistaan osuudenomistajille (TVL 20 a.5 §). Suomen kiinteistömarkkinoille sijoittavan ulkomaisen erikoissijoitusrahaston rajoitetusti verovelvolliselle osuudenomistajalle jakama vuotuinen tuotto on verovapaata tuloa, koska kysymys ei ole Suomesta saadusta tulosta. Tässä mielessä voitonjakopakko kaventaa Suomen veropohja. Lisäksi voitonjako pienentää rahasto-osuuden luovutuksesta saatuja voittoja, joita voitaisiin verottaa TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisesti Suomesta saatuna tulona.

osakkeiden tai osuuksien luovutuksen yhteydessä Suomessa olevan kiinteän omaisuutensa suhteellisen osuuden kokonaisvaroistaan osakkeiden tai osuuksien luovutuspäivänä ja sitä edeltäneinä 365 päivänä. Lisäksi moni osakkeen- tai osuudenomistaja saanee tiedon verovelvollisuudestaan Suomeen vain, jos Suomessa kiinteää omaisuutta omistava yhteisö, yhtymä tai varallisuuskokonaisuus antaa asiasta tietoa osakkeen- tai osuudenomistajalleen.

Oman ongelmansa kokonaisvarojen koostumuksen määrittämisessä aiheuttaa varojen arvostaminen. Varat arvostetaan hallituksen esityksen mukaan käypään arvoonsa. Varat on arvostettu jo nykyisen TVL 10 §:n 10 kohdan tulkinnassa käypään arvoonsa. Kokonaisvarojen arvostaminen käypään arvoonsa on luonteva ratkaisu, mutta käyvän arvon määrittäminen ei mitenkään yksinkertaista erityisesti silloin, kun kysymys on kiinteistöjen kaltaisesta omaisuudesta, jolle ei ole saatavissa yksiselitteisiä markkina-arvoja. Käypien arvojen määrittämistä olisikin ollut hyvä avata huomattavasti tarkemmin hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä ei myöskään kuvata sitä, miten yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden velat otetaan huomioon, kun arvioidaan sitä, koostuuko kokonaisvaroista yli puolet Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Epäselväksi jää, tuleeko velkoja ottaa ylipäätään huomioon varojen koostumusta arvioitaessa vai tuleeko velat kohdistaa mahdollisesti niihin omaisuuseriin, joihin velat kohdistuvat.

On hyvin todennäköistä, että osa rajoitetusti verovelvollisista osakkeen- tai osuudenomistajista ei tule jatkossa olemaan ylipäätään tietoisia siitä, että he ovat velvollisia maksamaan luovutusvoitostaan veroa Suomeen. Tämä koskee erityisesti ulkomaisten yhtiöiden ja rahastojen osakkeen- ja osuudenomistajia, joiden Suomesta saamien luovutusvoittojen verovalvontaan voi liittyä myös ongelmia. Oletettavasti moni verovelvollinen voi tahattomastikin jättää Suomesta saamansa luovutusvoitot ilmoittamatta. Ilmoittamisvelvollisuuden täyttämättä jättämistä on vaikea pitää muun muassa edellä kuvattujen kokonaisvarojen suhteen määrittämistä koskevien ongelmien vuoksi aina erityisen moitittavana. En kuitenkaan pidä näitä ongelmia sellaisina, että niiden vuoksi ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa tulisi rajata kapeammaksi, esimerkiksi vain harvainomisteisiin yhteisöihin, yhtymiin ja varallisuuskokonaisuuksiin.

Hallituksen esityksen mukaisessa TVL 10 §:n 10 a kohdassa käytetään termiä toisen henkilön eduksi hallittu varallisuuskokonaisuus. Termiä ei ole määritelty tuloverolaissa tai muussa tuloverolainsäädännössä. Lisäksi termin sisältöä avataan hallituksen esityksessä vain niukasti. Hallituksen esityksen sivulla 14 todetaan, että toisen eduksi hallitulla varallisuuskokonaisuudella tarkoitetaan lähtökohtaisesti trust-tyyppistä yksikköä. Tätä voidaan pitää luontevana lähtökohtana. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että sanontaa käytetään eräissä anglosaksisten valtioiden kanssa tehdyissä verosopimuksissa, jolloin sen tarkempi tapauskohtainen tulkita perustuu lähtökohtaisesti sen toisen valtion lainsäädäntöön. On varsin erikoista, että Suomen lainsäädännön käsitteen määrittely kytketään verosopimusten kautta toisten valtioiden lainsäädäntöön. Selkeintä olisi, että termi määriteltäisiin tuloverolaissa. Samalla olisi hyvä määrittää termin suhde TVL 3 §:n yhteisön käsitteeseen, jotka käytetään myös ehdotetussa TVL 10 §:n 10 a kohdassa. Yhteisön käsite kattaa nykyisin myös erityiseen tarkoitukseen varatun varallisuuskokonaisuuden, joina trusteja voidaan ainakin yleensä pitää. Näin trusteja voidaan pitää ainakin tyypillisissä tilanteissa Suomessa yhteisöinä.[4]

Monenvälisen yleissopimuksen 9 artiklan varauman poistaminen

Hallituksen esityksen mukainen Suomesta saatujen luovutusvoittojen alan laajennus ei laajentaisi tosiasiallisesti Suomen veropohjaa tilanteissa, joissa Suomen ja verovelvollisen asuinvaltion välinen verosopimus ei anna Suomelle oikeutta verottaa Suomessa välittömästi tai välillisesti kiinteää omaisuutta omistavien yhteisöjen, yhtymien ja varallisuuskokonaisuuksien osakkeista ja osuuksista tai Suomessa olevaan kiinteään

[4] Ks. *Nykänen, Pekka – Nieminen, Martti*: Tuloverolain kommentaari, Alma Talent, 2021, s. 29–30 ja siinä mainitut lähteet.

omaisuuteen sijoittavien rahastojen osuuksista saatuja luovutusvoittoja[5]. Toteutuessaan muutosehdotus antaisi kuitenkin Suomelle heti aiempaa laajemman verotusoikeuden tilanteissa, joissa verovelvollinen asuu verosopimuksettomassa valtiossa tai valtiossa, jonka kanssa solmittu verosopimus mahdollistaa ehdotetun TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisten luovutusvoittojen verotuksen Suomessa[6].

Hallituksen esityksen mukaan Suomi poistaisi niin sanottuun monenvälisen yleissopimuksen[7] luovutusvoittoja koskevaan 9 artiklaan tekemänsä varauman. Tämä muutos johtaisi siihen, että Suomen solmimien verosopimusten luovutusvoittoa koskevat artiklat päivittyisivät vastaamaan nykyisen OECD:n malliverosopimuksen luovutusvoittoja koskevaa artiklaa, jos toinen sopimusvaltio ei ole tehnyt 9 artiklaa koskevaa varaumaa. Varauman poistaminen vaikuttaa tosin vain osaan Suomen solmimista verosopimuksista, mutta varauman poistaminen mahdollistaa TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisten voittojen verotuksen laajemmin kuin ilman varauman poistamista. Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, kuinka laajasti varauman poistaminen vaikuttaisi Suomen solmimiin verosopimuksiin tai millaisia fiskaalisia vaikutuksia varauman poistamisella olisi. OECD:n MLI Databasen perusteella varaumia 9 artiklaan eivät ole tehneet muun muassa Alankomaat, Intia, Itävalta, Kanada, Puola, Ranska, Saksa ja Viro. Varauman poisto mahdollistaisi myös verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltioissa asuvien Suomessa yleisesti verovelvollisten verottamisen aiempaa laajemmin Suomesta saamistaan luovutusvoitoista.

Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa myöskään siihen, milloin monenvälisen yleissopimuksen 9 artiklan varauman poistamisesta johtuvia verosopimusten muutoksia sovellettaisiin. Yleissopimuksen 28 artiklan 9 kappaleen mukaan varauman poistaminen vaikuttaa verosopimusmääräyksiin siitä verokaudesta alkaen, joka alkaa aikaisintaan seuraavan vuoden tammikuun 1 päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kuusi kalenterikuukautta päivästä, jona tallettaja on antanut varauman peruuttamista tai korvaamista koskevan ilmoituksen tiedoksi. Näin varauman poisto vaikuttaisi verosopimuksiin aikaisintaan vuoden 2024 alusta lukien.

Jotta Suomi voisi verottaa TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisia voittoja tulevaisuudessa laajasti, Suomen tulisi verosopimusten uudistamisen yhteydessä pyrkiä sisällyttämään niihin vuoden 2017 OECD:n malliverosopimuksen mukaiset luovutusvoittoja koskevat määräykset.

On kuitenkin syytä huomata, että monenvälisen yleissopimuksen 9 artiklan varauman poisto ei yksinomaan laajenna Suomen verotusvaltaa, koska verosopimuksen määräyksiä sovelletaan vastavuoroisesti kummassakin sopimusvaltiossa. Tämän vuoksi varauman poistaminen johtaa ainakin jossain määrin Suomen verotulojen vähentymiseen. Kun Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö saa toisesta sopimusvaltiosta luovutusvoittoja, joiden verotusoikeuden verosopimuksen muutos antaa aiemmasta poiketen tälle toiselle sopimusvaltiolle, Suomen tulee hyvittää lähdevaltiolle luovutusvoitosta maksetut verot (tai on vapautettava kyseinen tulo verosta). Tämä pienentää yleisesti verovelvollisten ulkomaille välillisesti tekemistään kiinteistösijoituksista Suomeen maksettavaksi tulevien verojen määrää.

---

[5] Hallituksen esityksen sivulla 13 todetaan, että Suomen ja Sveitsin välinen verosopimus antaisi Suomelle oikeuden verottaa Suomessa välillisesti omistetusta kiinteästä omaisuudesta saatuja luovutusvoittoja. Kyseisessä verosopimuksessa ei ole kuitenkaan tällaisia määräyksiä. Suomi voi verottaa vain suorasta kiinteistöomistuksesta saadut luovutusvoitot sekä asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden luovutuksesta saadut voitot.

[6] Kattavasti TVL 10 §:n 10 kohdan mukaisten voittojen verotuksen mahdollistavat ainakin Suomen seuraavien valtioiden kanssa tekemät verosopimukset: Espanja, Irlanti, Kypros, Malta, Saksa, Venäjä ja Yhdistyneet kuningaskunnat. Pohjoismainen verosopimus mahdollistaa myös laajasti TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisten voittojen verotuksen Suomessa, mutta kiinteän omaisuuden on muodostettava verosopimuksen mukaan 75 % kokonaisvaroista, jotta välillisten kiinteistösijoitusten luovutukset voidaan verottaa kiinteän omaisuuden sijaintivaltiossa.

[7] Monenvälinen yleissopimus, jolla toteutetaan verosopimuksiin liittyvät toimenpiteet veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi (SopS 22/2019).

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaiset säännösmuutokset ovat Suomen verotusvallan kannalta perusteltuja, ja niillä on myös tosiasiallista merkitystä verotusvallan kannalta. Ehdotetut TVL 10 §:n muutokset laajentavat Suomen veropohjaa välittömästi niissä tilanteissa, joissa rajoitetusti verovelvollinen asuu valtiossa, jonka kanssa Suomella ei ole verosopimusta. Muutokset laajentavat Suomen veropohjaa välittömästi myös silloin, kun Suomen ja verovelvollisen asuinvaltion kanssa on verosopimus, joka sallii ehdotettujen tuloverolain säännösten mukaisten tulojen verotuksen Suomessa. Lisäksi monenvälisen yleissopimuksen 9 artiklan varauman poisto laajentaa niiden verosopimusten joukkoa, jotka mahdollistavat näiden tulojen verotuksen Suomessa. Samalla varauman poisto merkitsee sitä, Suomessa hyvityskelpoisten ulkomaille maksettujen verojen määrä voi kasvaa, mikä pienentää jossain määrin Suomen verokertymää.

Helsingissä 23.11.2022

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto