Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Professor of Practice
24.11.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä 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 vp.)

Esityksen mukaan sen tavoitteena on veropohjan tiivistäminen mahdollistamalla uusimmissa verosopimuksissa Suomelle allokoidun verotusoikeuden käyttäminen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa. Voimassa oleva Suomen sisäinen lainsäädäntö ei mahdollista verotusta siinä laajuudessa, jossa nykyaikainen verosopimuskäytäntö sen myöntää kiinteän omaisuuden sijaintivaltiolle ja joka on myös taloudelliselta reaalisisällöltään kansainvälisen verotuksen periaatteiden mukaista.

Pidän esitettäviä muutoksia perusteltuina ja kannatan esityksen hyväksymistä. Rajat ylittävä kiinteistönomistus, erityisesti kiinteistösijoittaminen, on siirtynyt suurelta osin välilliseen muotoon, mutta lainsäädäntö ei ole pysynyt tämän kehityksen eikä myöskään verosopimusperiaatteiden uudistumisen mukana. Vaikka esitys on tarpeellinen, sen merkitystä ei eri syistä ole syytä arvioida huomattavan suureksi.

Kansainvälisessä verotuksessa on vuosikymmenten ajan lähdetty periaatteellisesti siitä, että kiinteistön sijaintivaltiolla on oikeus verottaa kiinteistön luovutuksessa syntyvää voittoa. Tämän taustalla on kiinteistön selvä ja vahva taloudellinen liittymä sen sijaintivaltioon. Myös Suomen lainsäädännössä ja verosopimuksissa on selvänä sääntönä, että kiinteistön sijaintivaltiolla on näissä tilanteissa verotusoikeus. Tämä jää kuitenkin laajasti toteutumatta tilanteissa, joissa kiinteistön omistaminen on välillistä, vaikka taloudelliselta kannalta asetelma on lähellä suoraan omistusta.

Nykyinen oikeustila perustuu TVL 10 §:n 10 kohtaan, jonka mukaan ”[Suomesta saatua tuloa on muun ohessa] täällä olevan kiinteistön tahi suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai muun osakeyhtiön tai osuuskunnan, jonka kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä, osakkeiden tai

osuuksien luovutuksesta saatu voitto". Säännöksen ei katsota kattavan sellaisen yhteisön, jonka kokonaisvaroista pääosa muodostuu *välillisesti* omistetuista kiinteistöistä, osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saatavaa voittoa.[1]

Esityksen mukaan tuloverolakia muutettaisiin siten, että Suomesta saatuna tulona pidettäisiin myös kiinteän omaisuuden välillisestä luovutuksesta saatua tuloa. Muutos johtaisi nykyistä laajemmin Suomella kiinteistön sijaintivaltiona olevan verotusoikeuden käyttämiseen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa.

Kuten esityksessä on selostettu, *OECD:n malliverosopimuksen* nykyisen muotoilun (13.4 artikla) mukaan kiinteän omaisuuden sijaintivaltion verotusoikeus koskee laajasti myös välillistä omistusta. Näin on asia myös suuressa osassa Suomen verosopimuksia. Sitä, että Suomi ei pysty näissä tapauksissa käyttämään verosopimuksen mukaista verotusoikeuttaan sisäisen lainsäädännön vanhentuneisuuden vuoksi, ei voida pitää tyydyttävänä asiantilana.

Esitetty muutos koskisi myös tilanteita, joissa verosopimusta ei ole, vaikka tätä ei luonnoksessa erityisesti tuoda esiin. Tällaisia tilanteitakaan ei voida pitää käytännössä mahdottomina. On kuitenkin ilmeistä, että verotuksen toimeenpano olisi niissä tapauksissa erityisen vaikeaa.

Osa Suomen verosopimuksista, esityksen sanoin "vanhanmalliset sopimukset", ei sen sijaan mahdollista välillisen omistuksen luovutusvoittojen verottamista nyt ehdotettavalla tavalla. Näihin sopimusvaltioihin lukeutuu myös kiinteistösijoitustoiminnan kannalta relevantteja valtioita.

Myös OECD:n puitteissa laadittu monenvälinen yleissopimus sisältää määräyksen, joka mahdollistaa välillisen omistuksen luovutusvoittojen verotuksen. Suomi on tehnyt tähän kohtaan varauman, jonka taustalla on nykyinen lainsäädäntö. Esityksessä ehdotetaan aiheellisesti kyseisen varauman poistamista. Tämä mahdollistaisi verotusoikeuden nopeamman laajenemisen sopimuksiin, joissa sitä ei ole. Kuten esityksessä on selostettu, varauman poistaminen ja ilmeisesti myös sitä koskevan ilmoituksen tekeminen edellyttää eduskunnan päätöstä.

Esityksen mukaisten säännösten soveltaminen voi estyä paitsi joidenkin verosopimusten, myös *Euroopan unionin oikeuden* vuoksi. Säännöksissä tarkoitettujen osakkeiden tai osuuksien myyjänä voi hyvin tulla kysymykseen sellaiseen verosta vapautettuun suomalaiseen toimijaan, erityisesti sijoitusrahastoon, rinnastettava taho, ettei unionin oikeus mahdollista verotusta. Tällaisilla sijoittajilla on huomattava rooli kiinteistömarkkinoilla ja unionin oikeudet asettamat rajoitukset mainitaan niiden merkitykseen nähden esityksessä suhteellisen ohimennen.

[1] Voitaneen sanoa, että nykyinen oikeustila, joka perustuu ratkaisuun KHO 2013:101, on ollut suhteellisen pienestä kiinni. Päätös oli äänestysratkaisu 3–2. Vähemmistö, johon myös itse lukeuduin, katsoi (samoin kuin asian esittelijä), että säännöksen sanonnan yhteisöstä, jonka kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä, voidaan katsoa viittaavan yhteisön omaisuuden taloudelliseen koostumukseen. Näin tulkittuna säännös olisi soveltunut myös välilliseen omistukseen.

Julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeiden luovutusten jääminen esitettävän laajennuksen ulkopuolelle on perusteltu ratkaisu. Säännöksen mukainen rajaus soveltamisalan ulkopuolelle jääviin yksikköihin on jokseenkin selkeä enkä laajentaisi tätä kategoriaa muunlaisilla laajasti omistetuilla yksiköillä.

Esitettävän muutoksen selvästi tärkein osa koskee välillisiä omistuksia, mutta lisäksi ehdotetaan tarkennusta kiinteistön hallintaoikeuksien osalta. Nykyisen oikeustilan osittaisen epävarmuuden vuoksi tässä ei ehkä ole kaikin osin selvää, onko kyseessä vain selvennys vai veropohjan laajennus. Hallintaoikeuksien luovutusten rinnastaminen omistajanvaihdoksiin on joka tapauksessa perusteltua ja vastaa muissakin yhteyksissä noudatettavaa käytäntöä.

Lainsäädäntöteknisesti esitys on nähdäkseni toteuttamiskelpoinen. Se, että säännöksissä ei enää nimenomaisesti mainittaisi käytännössä tärkeitä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöitä, voi hieman heikentää lukijaystävällisyyttä, mutta tätä on tuskin aihetta pitää huomattavana epäkohtana. Tärkeämpi kysymys on, että unionin oikeuden asettamat rajoitukset verotusoikeuden käyttämiselle eivät ilmene lakitekstistä, vaan asia on osattava päätellä oikeuskäytännöstä. Kaikkiaankin lainsäädäntötyyli on meillä ollut tässä suhteessa vähän vaihtelevaa. Yleisesti voitaisiin pitää toivottavana, että EU-oikeuden vaikutus näkyisi myös lakipykälissä ainakin silloin, kun asialla on ilmeisen olennainen merkitys. Mielestäni tässä asiassa voidaan silti myös menetellä esityksen mukaisesti.

Käsitykseni mukaan esitystä on suhteellisen laajasti pidetty ainakin pääosin perusteltuna, vaikka veropohjan laajennukset saavat usein osakseen reipasotteistakin vastustusta. Joitakin kysymysmerkkejä voidaan silti esittää.

Ensinnäkin verotusvaateen toteuttamiseen voi helposti liittyä käytännön hankaluuksia. Niissäkään tilanteissa, joissa Suomella on sopimusperusteinen tietojenvaihto ja virka-apujärjestely myyjän asuinvaltion kanssa, omistajanvaihdoksista ei tule ilman muuta tietoa ja vaikka tieto saataisiin, verojen perintä voi olla vaikeaa. Näin ollen verotus tuskin lopulta realisoituisi kaikissa tilanteissa, joihin säännökset periaatteessa ulottuisivat.

Toiseksi verotuksen laajentaminen voi joissakin tilanteissa heikentää Suomen suhteellista kiinnostavuutta sijoituskohteena. Monet merkittävät kiinteistösijoitustoimijat ovat tottuneet elämään tuloverotuksen ulkopuolisessa todellisuudessa, ja luovutusvoittojen verotus Suomessa voi vaikuttaa sijoittajien päätöksiin. Tätä voidaan sinänsä pitää negatiivisena vaikutuksena. Ulkomailta tulevien kiinteistösijoitusten maksimointia ei ole kuitenkaan nähdäkseni pidettävä niin kriittisenä kansantaloutemme menestystekijänä, että niiden houkuttelu luovutusvoittojen verovapaudella olisi aivan erityisen tärkeää. Kun luovutusvoitot eivät esitetyllä sääntelyllä tule täysin kattavasti verotuksen piiriin, merkittävät sijoitukset pystyttäneen jatkossakin myös usein toteuttamaan niin sanotusti verotehokkain järjestelyin. Ainakin tilintarkastustoimistosektorilta on jo informoitu asiakkaita, että sijoitusten rakenteita voi olla aihetta muuttaa jo ennen uudistuksen voimaantuloa.

En pidä edellä mainittuja kysymysmerkkejä sen laatuisina, että esitystä ei tulisi niiden vuoksi viedä eteenpäin.

Eri asia on, että muutoksen merkitystä ei kaikkiaankaan eri syistä, mukaan lukien jäljelle jäävät mahdollisuudet verotuksellisesti edullisiin rakenteisiin, ole aihetta arvioida huomattavan suureksi. Näin on laita huolimatta siitä, että Suomessa olevien kiinteistöjen välillinen ulkomainen omistus on kasvanut erittäin mittavaksi. Esityksen verotuottoarvioiden numerot muodostavat sinänsä ymmärrettävästi melkoisen haitarin, kun yhdellä laskutavalla tuottoarvioksi saadaan 3 miljoonaa euroa, vaikka myyntivoittojen mahdolliseksi kokonaismääräksi mainitaan jopa 540 miljoonaa euroa. Tuo suurempi luku ei kuitenkaan heijastane potentiaalista veropohjaa kovin relevantilla tavalla.

Kaikkiaan verojärjestelmää huollettaessa ja kehitettäessä on tärkeää pitää vaari myös veropohjan pitävyydestä kansainvälisissä tilanteissa. Esillä oleva esitys ei tässä suhteessa ole merkityksellisin viime aikoina valmistelussa olleista esityksistä, joista muut eivät liene nyt etenemässä. Käsiteltävä esitys huolehtii joka tapauksessa yhden lainsäädäntöön ehkä enemmänkin roikkumaan jääneen puutteen tarpeellisesta, vaikkakaan ei merkitykseltään kovin suuresta korjaamisesta.

OTT Timo Viherkenttä
Professor of Practice, Aalto-yliopisto