ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Marianne Malmgrén
OTT, dosentti
23.11.2022

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

Alla on pyydetty lausuntoni hallituksen esityksestä 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 vp).

1 Yleistä

Perusperiaate kiinteistön luovutuksesta saadun voiton verottamisesta kiinteistön sijaintivaltiossa (lähdevaltio) on useiden valtioiden kansallisessa lainsäädännössä ja myös OECD:n malliverosopimuksessa.[1] Yleensä ottaen veropohjan tiivistämistä siten, että Suomen verotusoikeutta laajennettaisiin tilanteisiin, joissa rajoitetusti verovelvollinen luovuttaa Suomessa olevan välillisesti omistamansa kiinteistön, voidaan pitää perusteltuna. Muutos laajentaisi tuloverolain (1535/1992, TVL) 10 §:ssä määritettyjen Suomesta saatujen tulojen alaa ja siten rajoitetusti verovelvollisten Suomessa veronalaisia tuloja kansallisen lainsäädäntömme perusteella. Kyse on siis ns. lähdevaltion verotusoikeuden laajentamisesta. Suomen verotusoikeuteen vaikuttaa käytännössä myös se, salliiko tilanteeseen sovellettava tuloverosopimus välillisen omistusoikeuden verottamisen, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan.

Arvioitaessa TVL 10 §:n ehdotettua muutosta on myös otettava huomioon kansallinen lainsäädäntö muissa valtioissa. Hallituksen esityksessä olevista vertailuvaltioista Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa ei kansallisten säännösten mukaan veroteta kiinteistöjen välillisiä luovutusvoittoja. Ei myöskään ole tiedossa, että näissä valtioissa suunniteltaisiin sääntelyn muuttamista vastaamaan Suomessa nyt ehdotettua muutosta. Tältä osin esitetty säännös merkitsee, että muutoksen jälkeen Suomessa veronalaisten luovutusvoittojen verotusoikeus olisi mainittuja Pohjoismaita laajempi ja soveltuisi siis myös välillisesti omistettujen kiinteistöjen luovutusvoittoihin. Muutoksella voisi

[1] OECD (2017), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017, OECD Publishing.

olla vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn suhteessa verrokkivaltioihin.[2] Hallituksen esityksessä on tarkasteltu edellä mainittujen valtioiden lisäksi Ison-Britannian ja Saksan kansallista sääntelyä. Tarkasteltuja valtioita on siis ollut viisi, joka on suhteellisen pieni määrä.

Veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimuksiin toteuttavista toimenpiteistä tehdyn monenvälisen yleissopimuksen (jäljempänä myös ”MLI”) 9 artiklaan tehdyn varauman peruuttaminen on perusteltua, mikäli sääntelyä laajennetaan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla välilliseen omistukseen. Näin muutos voidaan saattaa voimaan myös verosopimuksissa, jos sopimuskumppani on hyväksynyt tai hyväksyy vastaavan artiklan.

Esityksen toteuttamisen jälkeinen veronalaisten luovutusvoittojen ilmoittamiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuuden valvonta saattaa olla haasteellista esimerkiksi, jos Suomessa oleva kiinteistö omistetaan usean eri valtioissa olevan yhteisön tms. kautta. Tällaisessa tilanteessa myös rajoitetusti verovelvollisella voi olla vaikeuksia tunnistaa ilmoitusvelvollisuutensa. Osassa tilanteista voi myös olla, että ilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos luovutusvoiton veronalaisuuden edellytyksenä oleva 50 prosentin osuus kokonaisvaroista ei täyty.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on hankala arvioida. Veronkertymän lisäyksen on kuitenkin oletettu olevan noin 3 miljoonaa euroa vuodessa (HE 279/2022 vp s. 16). Yleensä ottaen hallituksen esityksissä olisi tärkeää miettiä mm. niin verovelvollisten kuin Verohallinnon hallinnollisen taakan mahdollisen lisäyksen ja verokertymän lisäyksen suhdetta. Jos sääntely lisää merkittävästi hallinnollista taakkaa ja verovalvonta on hankalaa, mutta oletettu verokertymä jää vähäiseksi, voi olla tarpeen miettiä, onko sääntely oikeasuhtainen.

2 Esityksen eräiden kohtien tarkastelu

2.1 Kiinteistön käsite

Esityksessä ehdotetaan, että kiinteistönä pidettäisiin siviilioikeudellisen kiinteistön3 lisäksi TVL 6 §:ssä tarkoitettuja kiinteistöjä, kuten erillisiä rakennuksia, jotka voidaan luovuttaa yhdessä maapohjan hallintaoikeuden kanssa. Lisäksi muutos näyttäisi koskevan TVL 6 §:ää

[2] Ks. tältä osin tarkemmin HE 279/2022 vp s. 3, jossa viitataan valtiovarainministeriön asettaman ”Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän” raporttiin (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31).

[3] Kiinteistö on laissa määritelty sellaiseksi itsenäiseksi maanomistuksen yksiköksi, joka on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin. Kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaan kiinteistörekisteriin merkitään kiinteistöinä tilat, tontit, yhteiset alueet, valtion metsämaat, luonnonsuojelulain nojalla perustetut suojelualueet (suojelualue), lunastuksen perusteella erotetut alueet (lunastusyksikkö), yleisiin tarpeisiin erotetut alueet, erilliset vesijätöt ja yleiset vesialueet. Kiinteistöihin katsotaan kuuluvaksi myös kaikki sen ainesosa ja tarpeisto. Kiinteistön ainesosia ovat maapohjan substanssi (esimerkiksi multa ja sora) ja kasvu (kuten metsä ja vilja) sekä sellaiset rakennukset, jotka kuuluvat kiinteistöön sen ainesosina. Tällaisia ovat kiinteistön käyttötarkoitusta pysyvästi palvelemaan tarkoitetut kiinteistönomistajan rakennukset.

laajemmin myös esimerkiksi maahan kohdistuvan hallintaoikeuden erillistä luovutusta ilman rakennusta.

OECD:n malliverosopimuksen kommentaarissa lähdetään siitä, että kiinteistön käsite määräytyy lähdevaltion eli kiinteistön sijaintivaltion siviilioikeudellisen lainsäädännön mukaan.[4] Verosopimustilanteissa esitetty TVL 10 §:n muutos voitaisiin tulkita niin, että jos yksittäisessä verosopimuksessa ei ole erikseen määritetty kiinteistön käsitettä laajemmaksi kuin se on Suomessa siviilioikeudellisten säännösten mukaan, luovutusvoiton verotusta välillisen omistuksen tilanteissa voitaisiin soveltaa vain siviilioikeudellisiin kiinteistöihin. Esimerkiksi TVL 6 §:ssä mainitut rakennukset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle. Näin siitä syystä, että verosopimukset voivat rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaista verotusoikeutta, mutta eivät laajentaa sitä. Verosopimuksettomissa tilanteissa Suomen verotusoikeus laajenisi myös muihin kuin siviilioikeudellisiin kiinteistöihin. Asia jää osin epäselväksi hallituksen esityksessä. Lain tulkinnan selkeyttämiseksi olisikin toivottavaa, että valiokunta ottaisi kantaa siihen, miten kiinteistön käsitteen ehdotettu laajentuminen vaikuttaisi Suomen verotusvaltaan verosopimustilanteissa ja verosopimuksettomissa tilanteissa.

Olisi myös aiheellista tarkastella sitä, pitäisikö ehdotettuun TVL 10 § 10 a kohtaan edelleen sisällyttää säännöksessä nykyään oleva ”suomalainen asunto-osakeyhtiö”. Tämä siitä syystä, että kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 9), Suomella on tiettyjen valtioiden kanssa tehdyissä tuloverosopimuksissa nimenomainen muotoilu, joka viittaa asunto-osakeyhtiöihin ja keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin. Mikäli asunto-osakeyhtiö mainittaisiin edelleen erikseen TVL 10 §:ssä, lainsäädäntö olisi selkeämpi eikä siviilioikeudellisesti irtaimena omaisuutena pidettävien asunto-osakeyhtiöiden osakeluovutusten voittojen verotusoikeutta tarvitsisi tulkita säännöstä, jossa tarkastellaan kiinteistöjen osuutta yhteisön kokonaisvaroista.

2.2 Kiinteistön omistajan juridinen muoto

Ehdotetun TVL 10 § 10 a kohdan mukaan säännös koskisi yhteisöjen, yhtymien ja toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta saatavaa voittoa tietyin edellytyksin. Epäselväksi jää, mikä on ”toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden” suhde TVL 3 §:n säännökseen, jossa määritellään yhteisöt ja niihin luetaan mm. sijoitusrahastot ja erikoissijoitusrahastot (k. 5) sekä erityiseen tarkoitukseen varattu varallisuuskokonaisuus (k. 7). TVL 3 § 7 kohdassa mainitaan myös TVL 3 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettuihin yhteisöihin verrattava muu oikeushenkilö, joka voi olla ulkomainen oikeushenkilö, joka vastaa lainkohdassa lueteltuja kotimaisia yhteisöjä. Tarkoittaako ”toisen henkilön eduksi hallittu varallisuuskokonaisuus” siis jotain muuta kuin TVL 3 § 7 kohdassa

[4] OECD (2017), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017, OECD Publishing, artiklan 6 kommentaarin kohta 2, jossa viitataan “the law of the state in which the property is situated”. Viittauksen on ymmärrettävä tarkoittavan siviililainsäädäntöä eikä verolainsäädäntöä. Lisäksi TVL 6 §:ssä mainittua omaisuutta ei määritetä tuloverotuksessa kiinteistöksi, vaan tällaiseen omaisuuteen ”sovelletaan” tuloverolain kiinteistöä koskevia säännöksiä.

mainittu erityiseen tarkoitukseen varattu varallisuuskokonaisuus? Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, ilmaisulla ”tarkoitetaan lähtökohtaisesti trust-tyyppistä yksikköä (ks. myös HE 279/2022 vp s. 10 ja 20).

Yleensä ottaen olisi tärkeää vielä miettiä, voidaanko ehdotetussa TVL 10 § 10 a kohdassa käyttää vain termejä yhteisö ja yhtymä eli onko ”toisen henkilön eduksi hallittu varallisuuskokonaisuus” säännöksessä tarpeellinen. Lisäksi on hyvä huomata, että TVL 3 §:n yhteisön määritelmään sisältyy myös ulkomainen kuolinpesä.

2.3 Kiinteistöomistuksen suhteellinen osuus varoista

Esityksen mukaan Suomella olisi verotusoikeus edellä tämän lausunnon 2.2 mainittujen osakkeiden, osuuksien ja oikeuksien luovutuksesta saamaan voittoon, jos yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia välittömästi tai välillisesti muodostuu Suomessa olevasta 10 §:n 10 kohdassa määritettäväksi aiotusta omaisuudesta. Säännös vastaa 50 prosentin laskentasäännöksen osalta lainkohdan nykyistä muotoilua. Säännöksen sanamuodossa ei oteta kantaa siihen, lasketaanko TVL 10 §:n 10 a kohdassa määriteltäväksi tarkoitetun omaisuuden osuus kokonaisvaroista käypien arvojen mukaan vai esimerkiksi tilipäätöksessä käytettyjen arvojen mukana. Hallituksen esityksen perusteluissa (ks. s.15) viitataan käypään arvoon ja todetaan sen olevan nykyinen käytäntö.

Olisi toivottavaa, että tulkintaepäselvyyksien välttämäksi lainkohdassa mainittaisiin selkeästi, jos sekä kokonaisvarat että TVL 10 § 10 kohdassa ehdotettu omaisuus on tarkoitus arvostaa käypään arvoon 50 prosentin osuutta arvioitaessa. Lisäksi olisi perusteltua ottaa myös kantaa siihen, mitä käyvällä arvolla tarkoitetaan. Onko kyseessä esimerkiksi markkina-arvo? Käypään arvoon arvostaminen lisää myös hallinnollista taakkaa. Toivottavaa olisi, että valtiovarainvaliokunta selventäisi asiaa.

Säännöstä ei sovelleta julkisesti noteeratun yhtiön tai vastaavan yksikön osakkeiden tai muu osuuden luovutukseen. Julkisesti noteerattujen yhtiöiden tai yksiöiden vapauttaminen säännöksestä on perusteltua.

2.4 Omistuksen määräaika

Hallituksen esityksessä (s. 15) todetaan seuraavaa:

> ”OECD:n malliverosopimukseen otettu määräys aikarajasta otettaisiin uuteen säännökseen. Laskettaessa, onko kyse sellaisesta osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta, jossa yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu välittömästi tai välillisesti täällä olevasta kiinteistöstä, otettaisiin huomioon myös luovutusta edeltäneet 365 päivää.”

Jää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan. Tarkoittaako tämä sitä, että kiinteistön osuus varoista olisi laskettava kaikilta 365 päivältä käyttäen edellä kohdassa 2.3 mainittua käypää arvoa? Tämä tarkoittaisi sekä verovelvollisille että Verohallinnolle merkittävää hallinnollista taakkaa.

Toivottavaa olisi, että arvo määritettäisiin jonain tiettynä ajankohtana. Yksinkertaisinta lienee se, että voitaisiin käyttää yhteisön tilinpäätöshetkeä.