17.1.2023

Vero-osasto
Harri Joiniemi

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiassa HE 279/2022 vp 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.

Muutos laajentaisi Suomesta saatujen tulojen alaa ja mahdollistaisi useissa verosopimuksissa Suomelle allokoidun kiinteistön välillisestä luovutuksesta saadun voiton verottamisen. Laajennus koskisi sekä suomalaisten että ulkomaisten yksikköjen luovutusta. Se koskisi sekä niitä tilanteita, joissa Suomella on verosopimus verovelvollisen asuinvaltion kanssa että sopimuksettomia tilanteita.

Ilmoitusvelvollisuudesta, maksuunpanosta ja veron perinnästä

Eduskunnalle annetuissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota veron maksuunpanon ja perinnän vaikeuteen. Ulkomaisen henkilön saaman luovutusvoiton verottaminen voi olla monella tapaa ongelmallista. Useimmissa tapauksissa verotusvaateen toteutuminen edellyttää, että verovelvollinen itse ilmoittaa verovelvollisuudestaan. Verohallinto voi saada tiedon myös muuta kautta, jolloin se tekee maksuunpanon. Suomella on hyvin kattava sopimusverkosto verotusta koskevassa virka-avussa. Automaattisen tietojenvaihdon mahdollistavat sopimukset tuottavat Verohallinnolle tietoa ensisijaisesti täällä yleisesti verovelvollisten tuloista ja varoista. Sopimukset mahdollistavat myös pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon, mutta se edellyttää tietoa mahdollisesta omistajanvaihdoksesta.

Veron kantaminen edellyttää myös, että vero maksetaan. Jos yleisesti verovelvollinen ei maksa veroa vapaaehtoisesti, vero peritään viimekädessä ulosoton kautta. Ulkomailla asuvan verovelvollisen osalta perintä on vaikeampaa. EU-alueen sisällä veron periminen onnistuu ns. perintädirektiivin[1] avulla, mutta veron periminen EU-alueen ulkopuolelta voi olla ongelmallista. Suomella on noin 75 verosopimusta, mutta niistä vain muutamissa on sovittu verojen perinnästä. OECD:n ja Euroopan

[1] Neuvoston direktiivi 2010/24/EU keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä.

neuvoston yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta[2] mahdollistaa verojen perinnän. Siihen on liittynyt noin 150 lainkäyttöaluetta, mutta useimmat niistä ovat varauman avulla sulkeneet verojen perinnän sopimuksen soveltamisalueen ulkopuolelle. Lisäksi Pohjoismaiden välillä on voimassa sopimus virka-avusta veroasioissa, joka mahdollistaa verojen perimisen.[3]

Perintädirektiivin 18 artiklan 3 kohdan mukaan: ”Jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan apua, jos tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien saatavien, joiden osalta apua pyydetään, kokonaismäärä on alle 1 500 euroa.” Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos veronalainen luovutusvoitto on luonnollisella henkilöllä alle 5 000 euroa tai yhteisöllä 7 000 euroa, maksuunpannun veron perimiseen ei voida käyttää perintädirektiiviä.

Verohallinto voi vaatia maksuunpantua saamista myös siviilikanteella verovelvollisen asuinvaltiossa. Tällaisen vaatimuksen menestyminen riippuu pitkälti kyseisen valtion lainsäädännöstä. Kanteen nostaminen on realistinen vaihtoehto vain silloin, kun kyse on erittäin huomattavasta maksuunpanosta.

Kun otetaan huomioon edellä lausuttu, on selvää, ettei kaikkia verotusvaateita voida toteuttaa, vaan osa lähdeverovelvollisista selviäisi maksamatta Suomelle kuuluvaa veroa.

Kiinteistön käsitteestä

OECD:n malliverosopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan: ”Ilmaisulla ’kiinteä omaisuus’ on sen sopimusvaltion lainsäädännön mukainen merkitys, jossa omaisuus sijaitsee.” Määräys ei kuitenkaan pääty tähän, vaan seuraavassa virkkeessä on luettelo niistä irtaimistoista ja oikeuksista, joita pidetään aina kiinteänä omaisuutena. Nämä kattavat lähes aina esitettyyn tuloverolain 10 §:n 10 kohtaan lisätyt rakennukset, rakennelmat tai muut laitokset sekä oikeudet.

Useissa Suomen verosopimuksissa viitataan nimenomaisesti asunto-osakeyhtiöihin ja keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin. Näiden osalta laista ehdotetaan poistettavaksi viittaus asunto-osakeyhtiöihin ja keskinäisiin kiinteistöosakeyhtiöihin. Asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön määritelmä sisältää vaatimuksen kiinteän omaisuuden omistamisesta. Yhtiön kaikkien toimien pitää siis liittyä kiinteistön hallitsemiseen. Yhtiö ei voi esimerkiksi harjoittaa liiketoimintaa tai muitakaan toimia, jotka eivät liity kiinteistön ja rakennusten omistamiseen tai hallitsemiseen. Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu siitä, voiko asunto-osakeyhtiö omistaa vakuutusyhtiön osakeyhtiöksi muuttumisen yhteydessä jaettuja osakkeita

[2] Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenmaiden välinen yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta (SopS 21/1995 ja SopS 40/2011).
[3] Sopimus Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa (SopS 37/1991).

tai voiko se omistaa huoltoyhtiön osakkeita.[4] Rajanvedon ollessa näin tiukka edellytetty 50 prosentin omistusosuus pitäisi ylittyä kaikissa asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden luovutuksissa.

Omistuksen 365 päivän aikaraja

Kun vuonna 2017 OECD:n malliverosopimuksen luovutusvoittoja koskevaa 13 artiklaa muutettiin, siihen lisättiin määräys, jossa otettiin huomioon myös yksikön omistusosuus kiinteästä omaisuudesta 365 päivän ajalta ennen luovutusta. Muutoksen tarkoitus on estää yksikön muun omaisuuden lisäyksellä tapahtuva kiinteän omaisuuden suhteellisen osuuden vähentäminen, jolloin luovutus ei luovutushetkellä ylittäisi 50 prosenttiin rajaa. Koska muutos tulee sekä Suomen uusiin että päivitettäviin vanhoihin verosopimuksiin, vastaavan säännöksen lisäämistä tuloverolakiin on pidettävä aiheellisena.

Kyseistä 365 päivän aikarajaa sovellettaessa ei ole tarkoitus tutkia luovuttajan motiiveja tai veronkiertoaikomuksia. Kiinteän omaisuuden arvon satunnaiset vaihtelut voivat joissain rajatapauksissa johtaa ehdotetun säännön soveltamiseen. Tällaisen tapahtuman täytyy kuitenkin olla hyvin poikkeuksellinen.

Laajaomisteinen välillinen omistus

Lausunnonantajat pitävät perusteltuna julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeiden luovutusten jäämistä ehdotuksen ulkopuolelle. Lisäksi he pitävät viittausta tuloverolain 33 a §:n 2 momenttiin selkeänä. Lausunnoissa nostettiin esille myös muiden ns. laajaomisteisten tilanteiden / vähäisten välillisten omistusten rajaaminen uuden säännöksen ulkopuolelle. Sama kysymys on esitetty hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa.

Suomen Asianajajaliitto on muun ohessa todennut, että erilaiset listaamattomat laajaomisteiset kiinteistösijoitusyhtiöt ja -rahastot ja niiden sijoittajat saattavat olla velvoitettuja tekemään Suomeen veroilmoituksia pienistäkin luovutusvoitoista. Tältä osin voidaan todeta, että myös muut sekä Suomessa että ulkomailla asuvat kiinteistön luovutusvoittoa saaneet henkilöt ovat ilmoitusvelvollisia tuloistaan eikä Suomen Asianajajaliiton esittämä syy ole sellainen peruste, jonka nojalla kiinteistösijoitusyhtiöt tai -rahastot tulisi asettaa erilaiseen asemaan.

Valtiovarainministeriö toistaa lisäksi sen mitä hallituksen esityksessä on sivulla 20 sanottu.

> *”Lausunnoissa on myös todettu, että pörssilistattuja yhtiöitä koskevat perustelut soveltuvat myös muihin laajaomisteisiin yhtiöihin sekä laajaomisteisiin kiinteistörahastojen osuuksien luovutuksiin. Esimerkkinä tuodaan esiin muun ohessa ruotsalaiset osakeyhtiömuotoiset sijoitusyhtiöt, joissa on jopa satoja*

[4] Uusi asunto-osakeyhtiölaki 1991, Pekka Arjasmaa – Petteri Kuhanen s. 29.

osakkeenomistajia, ja joiden osakkeilla käydään kauppaa pörssin ulkopuolella yksityisillä listaamattomien osakkeiden kaupankäyntiä varten perustetuilla alustoilla. Viittaus TVL:n 33 a §:n 2 momenttiin pitää sisällään myös ratkaisun poikkeuksen soveltamisen laajuudesta. Pörssiyhtiöissä ulkomainen omistus on usein hallintarekisteröity ja luovuttajan tietojen selvittäminen on hallinnollisesti hyvin vaikeaa, joten niiden poissulkeminen on lähtökohtaisesti perusteltua.

Rahastojen saama tulo on lähtökohtaisesti vapautettu Suomen verotuksesta ja yksinkertaisen verotuksen varmistamiseksi saatu tulo verotetaan osuuden omistajan tulona. Laajalle yleisölle suunnattujen sijoitusrahastojen osuuksien luovutukset tapahtuvat yleensä siten, että rahasto lunastaa sijoittajan pyynnöstä tämän osuuden, jolloin luovuttajan henkilöllisyys on rahaston tai rahastoa hallinnoivan yhtiön tiedossa. Tällaisilla osuuksilla käyty kauppa on poikkeuksellista.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Pohjoismaisessa sopimuksessa luovutusvoittoa koskevan määräyksen soveltaminen edellyttää, että varoista yhtiön osakkeen tai muun osuuden luovutuksesta välittömästi tai välillisesti enemmän kuin 75 prosenttia koostuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Tällainen omistusosuuden luovutus rinnastuu jo pitkälti kiinteän omaisuuden luovuttamiseen, joten Suomen verotusoikeudesta ei ole aiheellista luopua.

Lausunnoissa on esitetty myös useita tarkentavia säännöksiä ja poissulkemisia muun ohessa kynnysarvojen avulla. Tällainen hienosäätö ei välttämättä lisää hallinnollista tehokkuutta, jos Verohallinto mahdollista maksuunpanoa tehdessään joutuisi selvittämään yksityiskohtaisesti säännöksen soveltuvuutta. Tällainen sääntely ei myöskään vähentäisi säännösten monimutkaisuutta."

EU-oikeuden tuomat rajoitukset

EU:n perusoikeudet velvoittavat Suomea kohtelemaan samanlaisessa tilanteessa olevia toimijoita samalla tavalla. Käytännössä se johtaa siihen, että Suomen on vapautettava verotuksessa ne ulkomaiset toimijat, jotka ovat rinnastettavissa verosta vapautettuun suomalaiseen toimijaan.

EU:n perusoikeuksien tuomia rajoituksia ei ole avattu esityksessä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että näistä tämän asian kannalta keskeisintä eli sijoitusrahastojen verotusta koskeva muutosesitys oli vireillä esitystä laadittaessa.

Esitetty toivomus EU-oikeuden vaikutusten näkyvyydestä lakipykälissä on hankala toteuttaa yksittäisen esityksen kohdalla, koska kyse on kuitenkin laajemmasta vaikutuksesta kuin esimerkiksi tässä sijoitusrahastojen verovapaus.

Kansainvälisestä vertailusta

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu eräiden Pohjoismaiden lisäksi Ison-Britannian ja Saksan kansallista sääntelyä. Tarkasteltujen valtioiden määrä on suhteellisen pieni.

Toisaalta tarkastelun tavoitteena on havainnollistaa verotuksellista kilpailutilannetta kiinteistösijoituksista. Tässä suhteessa valtiot kilpailevat erilaisilla tekijöillä. Suomessa kiinteistömarkkinoiden houkutustekijät ovat toisenlaiset kuin esimerkiksi Espanjassa tai Italiassa. Nyt vertailuun otettuja valtioita voidaan pitää jossain suhteessa Suomen kanssa kilpailevina sijoitusmarkkinoina.

Verotus Suomessa vaikuttaa sijoituspäätöksiin ja muutos heikentäisi Suomen suhteellista kiinnostavuutta sijoituskohteena. Sijoitusten verokohtelu, ja eriytyisesti luovutusvoittojen täysi vapautus verosta, ei kuitenkaan pitäisi olla ratkaiseva kilpailutekijä.

Voimaantulo

Muutosehdotuksen oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Asian esittely kuitenkin lykkääntyi, koska ehdotusta täydennettiin MLI:n 6 artiklan peruutuksella.

Lausunnonantajat ovat ehdottaneet erilaisia voimaantuloaikoja. On esitetty, että lain tulisi tulla voimaan 1.1.2023 samoin kuin 1.1.2024. Lain voimaantuloa takautuvasti on pidettävä hyvin ongelmallisena, joten alkuperäistä voimaantuloaikaa ei voida pitää kannatettavana. Koska kyse on lähdeverotuksesta, joka ei ole sidoksissa tilikauteen tai kalenterivuoteen, lain voimaantulolle keskellä vuotta ei ole estettä. Voimaantulon lykkääminen seuraavan vuoden alkuun ei ole perusteltua. Lain muutosehdotus on ollut laajalti tiedossa jo pitemmän aikaa, eikä se tule kenellekään aktiiviselle toimijalle yllätyksenä. Lain on tarkoitus tulla voimaan eduskunnan vastausta seuraavan kuukauden alusta eli arviolta aikaisintaan maaliskuun ensimmäinen päivä.

Neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi