Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen

MUISTIO
9.11.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Pyydettynä vastineenaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä elinkeinotulon verottamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta **HE 40/2023 vp** annettujen asiantuntijalausuntojen (Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Pörssisäätiö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto, Suomen Veroasiantuntijat ry, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry) johdosta valtiovarainministeriö ilmoittaa seuraavaa.

Tiivistelmä vastineesta

Esityksen pääasiaa, kuntien SOTE-kiinteistöjen yhtiöittämisen varainsiirtoverovapautta koskevia säännöksiä, ovat niistä lausuneet (Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ja Veronmaksajain Keskusliitto) kannattaneet ilman varaumia, eivätkä lausunnot näin ollen anna aihetta vero-osaston kommentteihin.

Lausunnoissa esiin tuotu kritiikki kohdistuu lähinnä arvopaperin käsitteen muuttamista koskevaan ehdotukseen. Vero-osasto jättää valiokunnan harkintaan, olisiko Suomen Veroasiantuntijat ry:n lausunnossa esiin tuotujen ulkomaisten yhtiöiden arvopapereita koskevien näkökohtien johdosta valiokuntamietinnössä aiheellista tuoda esiin, että sääntely koskee lain ulkomaisia arvopapereita koskevan 18 §:n 1 momentin nojalla vain kotimaisen yhteisön arvopaperin luovutuksen yhteydessä tapahtuvaa kotimaiselta yhtiöltä olevan lainasaatavan luovutusta. Kotimaisen yhteisöön rinnastuu tällöin 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu Suomessa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta suoraan tai välillisesti omistavan ulkomaisen yhteisön arvopaperi.

Lausunnoissa kannatettuun osingonjakoon in natura (käännetty verovelvollisuus) koskevaan ehdotukseen liittyen Verohallinto on esittänyt ilmoittamisvelvollisuutta koskevan 30 §:n 1 momentin osalta muutoksella tavoitellun päämäärän saavuttamista tukevaa tulkintaa, jota vero-osasto ei vastusta.

Jäljempänä rajoitutaan käsittelemään lausunnoissa esiin nostettuja kriittisiä tai sellaisiksi tulkittavia ehdotuksia.

1. Arvopaperin määritelmän laajentaminen koskemaan arvopaperin luovutuksen yhteydessä luovutettavaa lainasaamista

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan

> arvopaperina pidetään 1 momentissa tarkoitetun arvopaperin luovutuksen yhteydessä tai muutoin siihen liittyen luovutettua lainasaamista arvopaperin liikkeeseen laskeneelta yhteisöltä tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvalta yhteisöltä, jos luovutukset muodostavat asiallisesti yhtenäisen luovutuskokonaisuuden ja suoritus lainasaamisen luovutuksesta tulee arvopaperin luovuttajan hyväksi.

Säännöksen tavoitteena on torjua järjestelyt, jossa 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun *veronalaisen arvopaperin luovutuksessa vältytään veron suorittamiselta* pukemalla veronalaiseen *vastikkeeseen normaalisti luettava lainasaatavan suorittaminen*, toiseen muotoon, toteuttamalla taloudellisesti sama liiketoimi muodollisesti *lainasaatavan kaupan muodossa***.**

Esityksen perustelujen mukaisesti tavoitteena on ollut saattaa voimaan vuodelta 2013 voimaan tulleilla muutoksilla tavoiteltu, ennen KHO:n vuoden 2019 päätöstä vallinnut tilanne.

Ehdotukseen suhtautuu selkeän torjuvasti vain yksi lausunnonantaja.

Rakli ry katsoo, että ehdotus heikentää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisten kiinteistöinvestointien kohdemaana vähentäen suoraa ja välillistä verokertymää, mikä voi kumota lakimuutokselle asetetut fiskaaliset tavoitteet. Muutos tulisi jättää toteuttamatta.

> **Vero-osasto** toteaa, että muutos koskisi yhtäläisesti niin koti- kuin ulkomaisiakin sijoittajia näiden kiinteistöinvestoinneissa kuin muissakin arvopaperikaupoissa.
>
> Ehdotuksella pyritään samoihin tavoitteisiin kuin 2013 voimaantulleella muutoksella, jota jo ennen mainittua KHO:n päätöstä sovellettiin. Kyse ei ole toimialalle uudesta asiasta.
>
> Mainittakoon vielä, että eri yhteyksissä erityisesti ulkomaisten kiinteistörahastojen Suomeen kohdistuvien kiinteistösijoitusten on koettu olevan vajaasti verotettuja.

1.1. Sääntelytekninen toteuttamistapa (arvopaperin määritelmän muuttaminen)

Ehdotukseen ilmoittaa suhtautuvansa ymmärtävästi kolme lausunnonantajaa, jotka eräiden muiden lausunnonantajien tapaan kuitenkin vieroksuvat sääntelytavoitteen toteuttamista arvopaperin käsitettä muuttamalla. Osa lausunnonantajista (Veronmaksajain Keskusliitto ja Suomen Veroasiantuntijat) tarkentavat, että sääntelytavoite olisi toteutettavissa muuttamalla tarvittavasti veron perustetta koskevaa 20 §:ää.

Pörssisäätiö katsoo, että ehdotuksen taustalla oleva tarve laajentaa veropohjaa on sinänsä perusteltu syy ehdotetulle muutokselle, mutta pitää sen teknistä toteuttamistapaa ongelmallisena. Ve-

rotuksessa arvopaperin käsitteen laajentaminen lainasaatavaan on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja ristiriitaa yksityisoikeudellisen sekä arvopaperimarkkinaoikeudellisen arvopaperin määritelmän kanssa.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo, että lainasaatavan luonnehtiminen arvopaperiksi ei ole erityisen luonteva ratkaisu, mutta pitää lausuntopalautteen perusteella korjattua ehdotusta hyväksyttävänä.

Keskuskauppakamari pitää ehdotusta ymmärrettävänä, mutta katsoo muutoksen monimutkaistavan varainsiirtoverotusta, koska lainasaatava ei muissa tilanteissa ole varainsiirtoverolaissa tarkoitettu arvopaperi. Muutos tulee aiheuttamaan käytännön tulkintaongelmia.

> **Vero-osasto** toteaa, että sääntelytarpeen toteuttaminen arvopaperin käsitettä muuttamalla ei ehkä ole tyylikästä, mutta pitää sitä välttämättömänä ottaen huomioon sen taustalla olevan *KHO:n ratkaisun, jossa itsenäinen merkitys on annettu sille, että lainasaatava ei ole varainsiirtoverolaissa tarkoitettu arvopaperi*.
>
> Pyrkimys saavuttaa vuoden 2013 muutoksella tavoiteltu oikeustila *toistamiseen* vastikkeen määrittelyn kautta johtaisi useammaksi vuodeksi epäselvään oikeustilaan odoteltaessa KHO:lta kannanottoa siihen, oliko päätöksen perustelussa selkeästi esitetyllä kannanotolla siitä, että lainasaatava ei ole varainsiirtoveron veropohjaan kuuluva arvopaperi, itsenäinen merkitys vai ei.
>
> Todettakoon lisäksi, että lausuntokierroksen jälkeen esitystä täydennettiin lausuntojen johdosta selvennyksellä siitä, että muutoksella ole vaikutusta arvopaperin käsitteen tulkintaan tuloverotuksessa.

1.2. Ulkomaisen yhteisön arvopaperi ja lainasaatava ulkomaiselta yhteisöltä

Suomen Veroasiantuntijat katsoo, että sääntelyratkaisu aiheuttaa epäselvyyttä esimerkiksi tilanteissa, joissa kaupan kohteena on ulkomaisia yhtiöitä ja esittää esimerkkejä asetelmista, joita silmällä pitäen lain sanamuotoa olisi täsmennettävä tai ainakin *[hallituksen esityksessä, po. valiokuntamietinnössä]* perusteluja selkeytettävä.

Esimerkeissä yhdistyy tilanteita, joissa kohdeyhtiö on ulkomainen tai kotimainen ja lainasaatava on joko ulkomaiselta tai kotimaiselta kohdeyhtiöltä tai sellaisen konserniyhtiöltä.

> **Vero-osasto** toteaa, että esiin tuodut tulkintaepäselvyydet ratkeavat ulkomaista arvopaperia koskevan 18 §:n kautta.
>
> Ehdotettu säännös *ei sovellu ulkomaisen yhteisön arvopaperin luovutuksen yhteydessä tapahtuvaan lainasaamisen luovutukseen, koska ulkomaisen yhteisön arvopaperi ei lain 18 §:n 1 momentin mukaan ylipäätään kuulu varainsiirtoveropohjaan.* Muussa tapauksessa varainsiirtoveropohja tosiasiallisesti laajenisi koskemaan myös ulkomaisen arvopaperin luovutusta 18 §:n 1 momentin vastaisesti.

Lain 18 §:n 1 momentti huomioon ottaen *säännös ei myöskään voisi tulla sovellettavaksi* kohdeyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvalta momentissa tarkoitetulta *ulkomaiselta yhteisöltä olevaan lainasaatavaan.*

Valmisteluvaiheissa ei ole noussut esiin se SVA:n tulkinta, että sääntely saattaisikin koskea lainasaatavan luovutusta paitsi 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun veronalaisen arvopaperin, myös 18 §:ssä veron ulkopuolelle rajatun arvopaperin luovutuksen yhteydessä. Tuollaista tulkintaa ei vero-osaston käsityksen mukaan voida vakiintuneita laintulkintaperiaatteita noudattaen johtaa voimassa olevasta laista yhdessä lakiehdotuksen kanssa.

Tiivistetysti: sääntely koskee *vain kotimaisen yhteisön arvopaperin luovutuksen yhteydessä* tapahtuvaa, *kotimaiselta yhtiöltä olevan* lainasaatavan luovutusta. Kotimaisen yhteisön arvopaperiin rinnastuu 18 §:n 2 momentin mukaan veropohjaan kuuluva sellaisen ulkomaisen yhteisön liikkeeseen laskema arvopaperi, jonka toiminta käsittää pääasiallisesti säännöksessä tarkoitetulla tavalla Suomessa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa.

Epäselvyys, jota ei näyttäisi esiintyvän muiden lausunnonantajien keskuudessa, on tarvittaessa poistettavissa valiokuntamietinnön perusteluissa.

1.3. Asiallisesti yhtenäinen luovutuskokonaisuus

Suomen Asianajajaliitto ja **Veronmaksajain Keskusliitto** katsovat, että luovutuskokonaisuuden käsitettä ei määritellä tarkkarajaisesti lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa.

Vero-osasto toteaa, että koska sopimusvapauden vuoksi luovutussopimukset ja sopimuskokonaisuudet voivat olla hyvin moninaisia, on asiallisesti yhtenäisen luovutuskokonaisuuden määrittäminen tarkalla tasolla vaikeaa.

Esityksen perusteluissa asiaa on lausuntopalautteiden johdosta pyritty avaamaan tarkemmin.

Siltä osin, kuin kritiikki kohdistuu siihen, että oma-aloitteisessa verotuksessa verovelvollisten on itse voitava ratkaista, milloin kohdeyhtiön arvopaperin ja lainasaatavan luovutukset muodostavat asiallisesti yhtenäisen sopimuskokonaisuuden, on huomattava, että koska lähtökohtaisesti myyjä (tai myyjäkonserni) luopuu osakkeiden omistuksesta ja lainasaatavan omistuksesta samassa neuvotteluprosessissa, ei yhtenäisen luovutuskokonaisuuden tunnistamisessa pitäisi juuri esiintyä ongelmia.

Tarvittaessa asiasta voidaan hakea Verohallinnon ennakkoratkaisua.

Todettakoon lisäksi, että yleisesti ottaen on niin, että kun lisämäärein pyritään tarkentamaan ja rajaamaan säännösten soveltamisalaa, kääntöpuolena on, että määreiden rajapintaan pyrkii muodostumaan tulkinnalle alttiita tilanteita.

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että mietinnön perusteluissa tai pykälässä tulee määritellä aikajänne, jonka sisällä toteutettujen lainasaatavan luovutusten katsotaan tapahtuvan kohdeyhtiön arvopaperien luovutuksen yhteydessä.

Vero-osasto katsoo, että tarkkaa aikarajaa ei ole perusteltua asettaa enempää lain esitöissä kuin säännöksessäkään. Aikarajan määrittäminen olisi väistämättä sattumanvaraista ja johtaisi lainasaatavan luovutuksen viivästyttämiseen verovelvollisuuden välttämiseksi. Kiinteä aikaraja tarjoaisi siten valmiin verosuunnittelukeinon.

1.4. Konsernin käsite ja konsernisuhteen ajallinen olemassaolo

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo tulkintaongelmia aiheutuvan konsernikäsitteen määrittelemättömyydestä ja siitä, minkä ajankohdan mukaan konsernisuhteen olemassaolo määräytyy.

Vero-osasto katsoo, että konsernin käsite määräytyy ilman eri säännöksiä yleisten yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti, jolloin ratkaisevaa on osakeyhtiölain 12 luvun 8 §:n ja siinä viitatun kirjanpitolain säännösten mukaisesti määräämisvallan olemassaolo.

Ajallisesti konsernisuhteen olemassaoloa on lähtökohtaisesti arvioitava kohdeyhtiön osakkeiden luovutusajankohdan mukaan, joka ylipäätään on edellytys lainasaamisen luovutuksen verollisuudelle. Näin silloinkin, kun lainasaamisen luovutus jaksottuu ajankohtaan, jolloin konsernisuhde kohdeyhtiön arvopaperien luovutuksen johdosta on jo päättynyt. Keinotteluluonteisissa tilanteissa veron kiertämistä koskeva säännös saattaa soveltamisedellytysten täyttyessä tulla sovellettavaksi.

1.5. Suorituksen tuleminen välillisesti arvopaperin myyjän hyväksi

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo tulkinnalliseksi sen, milloin suoritus lainasaatavasta tulee välillisesti kohdeyhtiön arvopaperin myyjän hyväksi.

Vero-osasto toteaa, että ”välillinen hyväksi tuleminen” ei tässä yhteydessä ole asiallisesti uusi määre. Edellä viitattu KHO:n päätös koski vuoden 2013 uudistuksessa voimaan saatettua 20 §:n 1 momentin säännöstä, joka koskee siinä tarkoitetun suoritusvelvoitteeseen perustuvan luovutuksen tulemista luovuttajan hyväksi. Säännös on koskenut niin välittömästi kuin välillisestikin luovuttajan hyväksi tulevaa suoritusta.

Sitä, milloin suoritus tulee välillisesti luovuttajan hyväksi, on käsitelty hallituksen esityksessä 125/2012, johon em. lainmuutos perustui, ja johon nyt käsillä olevassa esityksessä on tältä osin viitattu.

Asiaa on tässä yhteydessä vaikea avata tarkemmalla tasolla. Verohallinnon mukaan mainitun 20 §:n soveltamisessa välillinen hyväksi tuleminen ei ole mainittavammin aiheuttanut tulkintaongelmia verotuskäytännössä.

2. Liiketoimintasiirrossa tapahtuvan luovutuksen varainsiirtoverovapaus

Liiketoimintasiirrossa tapahtuvan luovutuksen verovapautta koskevasta 43 §:stä ehdotetaan poistettavaksi vaatimus siitä, että luovutuksen tulee tapahtua ”toimintaa jatkamaan perustetulle” yhtiölle. Yhdenmukaisesti elinkeinoverolain liiketoimintasiirtoa koskevan 52 d §:n kanssa luovutus voisi siten tapahtua myös jo olemassa olevalle toimintaa jatkavalle yhtiölle.

Kaikki asiasta lausuneet ovat kannattaneet ehdotusta.

Suomen veroasiantuntijat katsoo lisäksi, että säännöksestä tulisi myös poistaa ilmaisu ”toimintaa jatkavalle yhtiölle” ja korvata se ilmaisulla ”vastaanottavalle yhtiölle”.

> **Vero-osasto toteaa,** että puheena oleva säännös kytkeytyy säädännäisesti elinkeinoverolain 52 d §:ssä tarkoitettuun liiketoimintasiirtoa koskevan säännöksen soveltamisedellytyksiin, joka niin ikään koskee sanamuotonsa mukaan varojen siirtymistä *toimintaa jatkavalle* yhtiölle.
>
> Varainsiirtoverolain liiketoimintasiirtoa koskevan säännöksen mahdollista muutostarvetta ei ole syytä arvioida erillään elinkeinoverolain 52 d §:n arvioinnista.

3. Osingonjako in natura (käännetty verovelvollisuus)

Kaikki asiasta lausuneet ovat kannattaneet hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävää ehdotusta, jonka mukaan

> Luovuttajan on suoritettava veroa arvopaperin luovutuksesta osakeyhtiölain (624/2006) 13 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna varojen jakona.

Verohallinto on lausunnossaan kiinnittänyt ehdotukseen liittyen huomiota siihen, että lain 30 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisen on määräajassa ilmoitettava arvopaperin luovutuksesta Verohallinnolle muun muassa luovutuksen osapuolet ja tuonut esiin, että jos näissä tilanteissa luovuttajan olisi eriteltävä varainsiirtoveroilmoituksella kaikki luovutuksensaajat, ei lakimuutoksella tavoiteltu hallinnollisen taakan keventäminen toteutuisi.

Verohallinto katsoo, että mainitun 30 §:n 1 momentin ilmaisua *osapuolet* olisi mahdollista tulkita niin, että luovutuksensaajia ei tarvitsisi po. osingonjakotilanteissa varainsiirtoveroilmoituksella nimetä, vaan osapuolet tulisivat ilmoitetuiksi 30 §:ssä vaaditulla tavalla, kun ilmoituksella on yksilöity luovuttaja ja ilmoitettu luovutuksensaajaksi *osingonsaajat*. Koska osinkoa jakavan yhtiön on ilmoitettava osingonsaajat vuosi-ilmoituksella, valvonnallista tarvetta luovutuksensaajien erittelemiselle varainsiirtoveroilmoituksella ei ole.

> **Vero-osasto** yhtyy Verohallinnon näkemykseen siitä, että mainittua 30 §:n 1 momenttia voidaan sanamuotonsakin huomioiden tulkita Verohallinnon mainitsemalla, tavalla, eikä suhtaudu torjuvasti siihen, että valiokunta niin hyväksi katsoessaan sisällyttää mietintöön tulkintaa tukevan kannanoton.

4. Ehdotukset seikoista, joilla ei ole välitöntä liityntää käsiteltävänä olevaan esitykseen, ja joihin ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutuksia.

Keskuskauppakamari ja **Suomen Veroasiantuntijat** katsovat, että keskusverolautakunnan toimivalta antaa ennakkoratkaisuja tulisi laajentaa koskemaan myös varainsiirtoverotusta

Suomen Veroasiantuntijat on lisäksi ehdottanut
- varainsiirtoverolain sulautumista ja jakautumista koskevan 4 §:n 6 momentin sanamuodon tarkistamista.
- varainsiirtoverolain 20 §:n 5 momentissa säädetyn rakentamisaikaisen lainaa koskevan säännöksen selventämistä
- varainsiirtoverolakiin kirjattavaksi säännös osakelainauksen varainsiirtoverovapaudesta

Vero-osasto toteaa, että näitä jo esitysluonnoksen lausuntokierroksen aikana tehtyjä ehdotuksia ei ole voitu ottaa huomioon tämän esityksen yhteydessä, vaan ne jäisivät arvioitaviksi lainsäädäntöä myöhemmin kehitettäessä.