

Valtiovarainministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VARAINSIIRTOVEROLAIN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnokseen varainsiirtoverolain muuttamisesta. Lausuntonaan Suomen Veroasiantuntijat ry (jäljempänä SVA) esittää kunnioittavasti seuraavaa.

1 Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään kolmea merkittävää muutosta varainsiirtoverolakiin. Luonnoksessa esitetään uutta verokantaa kiinteää omaisuutta omistavien tai hallinnoivien yhtiöiden osakkeiden luovutuksiin, veron perusteena olevan vastikkeen käsitteen laajennusta ja tiettyjen ulkomaisten arvopaperien saattamista varainsiirtoverolain soveltamisen piiriin. Ehdotukset liittyvät toisiinsa ja muodostavat kokonaisuuden, jolla pyritään myös estämään veron välttämismahdollisuudet.

Ehdotus perustuu hallituksen valtiontalouden kehyspäätökseen vuosille 2013 – 2016, joten muutoksen perusteena on verotulojen keräämis- eli fiskaalinen tavoite. Ehdotus on sisällöltään laajempi kuin ko. päätöksessä sovittu muutos varainsiirtoverolakiin. Kysymyksessä on kuitenkin kokonaisuus, joten ehdotusta voidaan puoltaa tällä perusteella. Kun varainsiirtovero on kuitenkin oma-aloitteisesti maksettava vero, voidaan lailta edellyttää selkeyttä ja täsmällisten käsitteiden käyttöä. Verovelvollisen olisi kyettävä tietyllä hetkellä oma-aloitteisesti ratkaisemaan niin soveltamisalan laajuus kuin veron perusteen suuruus, joten laissa olisi vältettävä tulkinnallisia määritelmiä ja käsitteitä. Tämän vuoksi SVA:n mielestä esityksen perusteluissa olisi avattava enemmän niiden sisältöä. Tällaisia tulkinnallisia määritelmiä ja käsitteitä sisältyy etenkin ulkomaisen arvopaperin ja tavallisen kiinteistöosakeyhtiön määritelmiin. SVA:n mielestä on hyvä, että verolainsäädännössä käsitteitä käytettäisiin johdonmukaisesti. Siten on hyvä, että nämä määritelmät vastaavat elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 6b §:ssä olevaa tavallisen kiinteistöosakeyhtiön määritelmää. Kun oikeuskäytäntöä tästä määritelmästä ei vielä juurikaan ole kertynyt, olisi hyvä, jos esityksen perusteluissa pyritäisiin määritelmän sisältöä avaamaan enemmän.

2 Veron perusteen yleinen laajentaminen

Ehdotuksessa esitetään lain 20.1 §:ä muutettavaksi siten, että veron perusteeseen kuuluisivat myös luovutuksensaajan muulle kuin myyjälle tekemät suoritukset tai suoritusvelvoitteet, joista hän ottaa vastatakseen luovutussopimuksen ehtojen mukaan luovuttajalle tai muulle taholle. Ehdotuksen perusteena on aikaisemman oikeustilan palauttaminen ja veron perusteen saattaminen vastaamaan luovutuksensaajan omistusoikeudesta kokonaisuudessaan suorittamaa määrää. Tältä osin esityksen perustelut ovat varsin suppeat, vaikka kysymyksessä on veron perusteen yleinen laajentaminen. Tämän lisäksi esityksen perusteluissa olisi järkevää olla selkeitä esimerkkejä niistä suorituksista tai suoritusvelvoitteista, joita ehdotettu muutos koskisi.

Nyt asiaan liittyen on perusteluissa sivulla 6 todettu yleisesti mm. seuraavasti:

”Samoin vastikkeeseen luettaisiin suoritusvelvoite, jonka luovutuksensaaja on luovutussopimuksen ehtojen mukaan ottanut vastattavakseen. Tällainen suoritusvelvoite on esimerkiksi velan maksaminen, josta ostaja on luovutussopimuksessa ottanut vastattavakseen rahoittamalla sen tai suorittamalla erillisen korvauksen myyjän saatavan siirrosta. Tällaisia sopimusehtoja esiintyy sekä toimitilamarkkinoilla että niin sanottujen liikeosakkeiden myyntiin yrityskauppatilanteissa liittyvissä rahoituksen uudelleenjärjestelyissä.”

Todettakoon, että tähän liittyen ehdotettu lain 20.1 §:n sanamuoto on erityisen epämääräinen. Jos perusteluissa esitetty tarkoittaa, että normaaleissa osakeyhtiöitä koskevissa yrityskaupoissa varainsiirtoveron pohjaan luetaan myös osakkeiden ostajan myyjältä tai joltain kolmannelta ostamien saatavien kauppahinta (mikä on täysin eri asia kuin esim. myyjän velasta vastattavaksi ottaminen), on kysymyksessä varsin merkittävä laajennus. Nykyisin varainsiirtoveron pohjaan ei yrityskaupoissa lueta edes osakkeiden myyjältä ostettuja kohdeyhtiöltä olevia saamisia, saati sitten kolmannelta taholta esimerkiksi pankilta ostettuja saamisia.

Lakiehdotuksen epämääräinen sanamuoto mahdollistaisi ilmeisesti myös tulkinnan, jonka mukaan, jos ostaja sitoutuu kohdeyhtiön (tai peräti konsernin, jos kyseessä on esim. alakonsernin emoyhtiö) velkojen uudelleenrahoittamiseen tai edes rahoittamisen järjestämiseen, myös näitä velkoja saatettaisiin pitää osana varainsiirtoveron perustetta. Oma kysymyksensä tällöin olisi vielä sekin, mistä arvosta kyseinen ”suoritusvelvoite” luettaisiin veron perusteeseen.

SVA:n käsityksen mukaan lainsäädännön tulisi olla ennustettavaa ja lakeja säädettäessä pitäisi pyrkiä oikeusvarmuuden lisäämiseen. Ehdotetun lain 20.1 §:n epämääräisyyden johdosta tämä ei toteudu. Kyseisen kohdan ja perustelujen em. maininnan perusteella Verohallinto voisi tehdä asiaan liittyen todella pitkälle meneviä ja aggressiivisia tulkintoja, jotka voisivat olla verovelvollisille ennalta-arvaamattomia ja johtaa pitkiin oikeusprosesseihin. Perusteluja ja lain sanamuotoa tulisikin täsmentää niin, ettei Verohallinnolle jää asiassa liiallista harkintavaltaa. Tätä edellyttää jo Suomen perustuslain 81 §:n mukainen laillisuusvaatimuskin.

Mikäli tarkoitus on ollut lukea mm. myös velkojen uudelleenrahoitus varainsiirtoveron perusteeseen, kysymyksessä on edellä jo todetusti todella merkittävä veropohjan laajennus nykyisestä. SVA suhtautuu epäillen siihen, että varainsiirtoverolain muuttamiseen liittyvällä kehyspäättöksellä tms. olisi tarkoitettu mennä näin pitkälle. Asiasta tulisikin käydä myös laajempaa keskustelua. SVA:n käsityksen mukaan uudelleenrahoituksen varainsiirtoverotuksella olisi merkittäviä negatiivisia ja jopa yrityskauppoja ja rahoitusta estäviä vaikutuksia. Siksi tällaiseen ei ole aiheellista mennä.

3 Kiinteistöjä omistavan yhtiön veron peruste ja verokanta

Ehdotuksen keskeinen osa on ainakin perustelujen laajuuden ja verotuotto-odotusten perusteella yhtiölainaosuuden lisääminen veron perusteeseen, kun luovutuksen kohteena on asunto-osakeyhtiön, keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tai tietynlaisen tavallisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Vaikka ehdotuksen peruste on poliittinen, asiallisesti tarkoituksena on saada veron peruste yhtäläiseksi suorien kiinteistökauppojen kanssa. Tässä mielessä ehdotus on johdonmukainen. Se merkitsee kuitenkin, kuten edellä on todettu, asumisen kustannuksien kasvamista. Asumisen kustannuksiaahan kasvattaa myös asuntolainakorkojen vähennysoikeuden asteittainen rajoittaminen. Samaa merkitsee myös arvonnäköverokantojen todennäköinen nousu.

Ehdotuksessa esitetään, että veron perusteeseen ei lueta niitä yhtiön velkoja, joita osakas ei ole oikeutettu maksamaan pois lainaosuutena tai rahoitusvastikkeena ja joita ei voida kohdistaa tiettyihin osakkeisiin. Ehdotus on järkevä ja mielekäs, koska osuuksia näiden lainojen määrästä ei osakas voi lukea osakkeidensa hankintameno.

Ehdotuksen mukaan myydessä osakkeita rakentamisvaiheen aikana lisättäisiin veron perusteeseen osakkeita vastaava osuus yhtiön kaikista veloista silloin, kun luovutuksen kohde on valmistunut ja hyväksytty käyttöön otettavaksi. Ehdotus voi joissakin tilanteissa merkitä, että veron peruste on rakentamisvaiheen osakeluovutuksissa korkeampi kuin myöhemmin tehtävissä luovutuksissa, jos yhtiöllä on sellaista velkaa, jota ei voida kohdistaa tiettyihin osakkeisiin. Tällainen tilanne on tosin asunto- ja keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä harvinainen, mutta tavallisissa kiinteistöyhtiöissä se voi olla mahdollinen. Tällainen yhtiö saattaa rakennuksen rakentamisvaiheen aikana esimerkiksi hankkia muuta omaisuutta velkarahalla. Ehdotuksen mukaan myös tällainen velan osuus ilmeisesti lisättäisiin myös veron perusteeseen. Tämä merkitsisi poikkeusta ehdotuksen yleislinjaan.

Rakentamisvaiheessa olevien asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osalta huomio kiinnittyy esitysluonnoksen kohtaan 4.3 (Vaikutukset verohallinnon toimintaan). Ko. kohdassa on pohdittu uudistusten vaikutusta käytännön verotustyöhön ja sen organisointiin. Pohdinnan ulkopuolelle on kuitenkin jäänyt rakentamisvaiheessa olevien asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden kaupat. Tätä tilannetta koskeva pohdinta olisi syytä sisällyttää lopulliseen hallituksen esitykseen.

Esityksessä ehdotetaan, että tosiasiallisesti kiinteistöyhtiöiden osakkeiden tai kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa pääasiallisesti harjoittavan holdingyhtiön osakkeiden luovutus olisi korkeamman 2,0 prosentin verokannan piirissä. Kuten esityksen

perusteluissa todetaan, voi jossakin tilanteissa olla tulkinnallista ratkaista, onko yhtiö säännöksessä tarkoitettu yhtiö. Tällainen tilanne on esimerkiksi, kun yhtiön liiketoiminta lakkaa tai luovutetaan ja yhtiö jää kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeita omistavaksi yhtiöksi. Tuloverotuksessa tällainen yhtiö ei ole käytännössä välittömästi muuttunut kiinteistöjä välillisesti omistavaksi yhtiöksi. Esityksen perusteluissa olisi SVA:n mielestä tarpeellista ottaa kantaa siihen, onko varainsiirtoverotuksessa yhtiön luonteen muutosta koskeva tulkinta erilainen. Tällä on verovelvollisen oikeusturvan kannalta oleellinen merkitys. Tämä ongelma nousee esiin myös, kun tällaisen yhtiön osakkeita luovutetaan ulkomaiselle luovutuksensaajalle, koska tällöin myyjä on velvollinen perimään veron luovutuksensaajalta. Luovuttajan olisi tiedettävä luovutussopimuksen tekohetkellä velvollisuutensa sisältö.

Esityksessä ehdotetaan korkeamman 2,0 prosentin varainsiirtoverokannan säätämistä kiinteistöyhtiöiden osakkeiden luovutuksille. Perusteena esitetään, että näin näiden osakkeiden varainsiirtoverorasitus lähenee kiinteistöjen varainsiirtoverorasitusta. SVA:n mielestä suositeltavampaa olisi, että verokantojen yhdistäminen tapahtuisi alentamalla kiinteistöjen verokantaa. Tavoiteltavaa olisi, että varainsiirtoverokantoja olisi vain yksi; tämä voisi merkitä myös sitä, että ”turha” kiinteistöjen yhtiöittäminen vähenisi. Korkeampi verokanta yhdessä veroperusteen laajentamisen kanssa merkitsee asumisen kustannusten nousua, mitä ei voida pitää perusteltuna.

4 Ulkomainen arvopaperi

Esityksessä ehdotetaan, että sellaisen ulkomaisen yhtiön, jonka toiminta on tosiasiallisesti kiinteistöyhtiöiden osakkeiden tai kiinteistöjen suoraan tai välillistä omistamista tai hallintaa pääasiallisesti, osakkeiden luovutus olisi varainsiirtoveron kohteena. Esityksen tarkoituksena on estää varainsiirtoveron kiertäminen hyödyntämällä ulkomaisia holdingyhtiöitä. Sääntelyn tiiviyn kannalta tavoite on ymmärrettävä. SVA kiinnittää huomiota siihen, että tässäkin tilanteessa voi olla hyvin tulkinnallista ja työlästä selvittää se, onko ulkomainen yhtiö säännöksen tarkoittama yhtiö. Kun säännöksen soveltamisen edellytyksenä on, että yhtiön kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu suoraan tai välillisesti Suomessa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta, voi joissakin tilanteissa säännöksen soveltuminen olla tulkinnallista. Kun säännöksen soveltumisedellytyksenä on, että yhtiö tosiasiallisesti omistaa suoraan tai välillisesti kuvatun määrän kiinteää omaisuutta, olisi säännöksessä tai sen perusteluissa syytä todeta, että osuus kokonaisvaroista lasketaan omaisuuden käypien arvojen perusteella.

Lakimuutoksessa vaikuttaa pohjimmiltaan olevan kysymys siitä, että varainsiirtovero pyritään perimään kiinteistön käyvästä arvosta riippumatta siitä, että kiinteistön omistaa kotimainen tai ulkomainen yhtiö, jolla on velkaa. Ulkomaisen holdingyhtiön osalta muutos koskisi kuitenkin vain suomalaisia sijoittajia, jotka erityisesti vaikeina aikoina ovat eräänlainen turvasatama kiinteistöille. Tästäkin syystä tällaisesta epäneutraalista muutoksesta olisi aiheellista pidättäytyä.

Lisäksi asiassa on huomioitava mahdollinen kaksinkertainen verotus ulkomaisten arvopaperien luovutukseen liittyen. Useimmissa maissa on käsityksemme mukaan käytössä jonkin tyyppinen siirtovero osakkeiden omistusoikeuden vaihdoksen yhteydessä (transfer tax, stamp duty),

minkä johdosta ulkomaisten arvopapereiden omistajanvaihdoksiin voisi kohdistua kaksinkertainen verotus. Muutoksesta on aiheellista pidättäytyä myös tästä syystä.

5 Varainsiirtoveron kumuloituminen

Varainsiirtovero on transaktiovero. Tämä tarkoittaa, että varainsiirtoveroa on maksettava (1) kustakin varainsiirtoveron alaiseksi säädetystä luovutuksesta ja (2) tällaisesta luovutuksesta maksettava varainsiirtoveron määrä lasketaan soveltaen laissa säädettyä verokantaa ja veron laskentapohjaa. Varainsiirtoveron luonteeseen ei sen sijaan kuulu, että jostakin varainsiirtoveron alaiseksi luovutukseksi säädetystä luovutuksesta olisi maksettava varainsiirtoveroa lain erisäännösten nojalla useampaan kertaan (ts. varainsiirtoveron kumuloituminen).

Nyt ehdotettu sääntely voi johtaa varainsiirtoveron kumuloitumiseen. Näin voinee tapahtua ainakin seuraavissa tilanteissa:

- ehdotetut VSVL 20.1 § ja 20.4 § voivat tulla sovellettavaksi samassa transaktiossa, samoin kuin
- ehdotetut VSVL 20.1 § ja 20.5 § voivat tulla sovellettavaksi samassa transaktiossa

Jälkimmäistä tilannetta voidaan selventää esimerkillä:

Perustajaurakoitsija perustaa kiinteistöyhtiön, aloittaa rakennustyöt, rakennustyöt rahoitetaan perustajaurakoitsijan tai pankin antamalla lainalla ja perustajaurakoitsija myy sitten keskeneräisen kohteen sijoittajalle. Kauppasopimuksessa sovitaan, että sijoittaja maksaa (uudelleenrahoittaa esim. lainaamalla) kiinteistöyhtiön velan pois. Ilmeisesti varainsiirtovero tulisi lain sanamuodon perusteella maksettavaksi, VSVL 20.1 § ja 20.5 § yhteen lukien, seuraavasta arvosta: osakkeiden kauppahinta + yhtiövelka + yhtiövelka. Varainsiirtovero maksettaisiin siis yhtiövelan osalta kahdesti.

Vastaava esimerkki voidaan muodostaa myös VSVL 20.1 ja 20.4 §:ien välisestä suhteesta.

Varainsiirtoveron kumulaatio tai riski varainsiirtoveron kumulaatioon johtavasta tulkinnasta ei kuulu varainsiirtoveron rakenteeseen. Olisi perusteltua, että kumulaatiokiello kirjoitettaisiin lakiin. Tämä voitaneen toteuttaa esimerkiksi siten, että ”VSVL 20.4 §:ää ja 20.5 §:ää sovellettaessa VSVL 20.1 §:ssä tarkoitettuna vastikkeella tarkoitettaisiin vain kyseisen momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua vastiketta”.

Helsingissä, 8. elokuuta 2012

Suomen Veroasiantuntijat ry

Leena Romppainen
puheenjohtaja

Markku Järvenoja
hallituksen jäsen