

12.9.2022

Timo Viherkenttä
Professor of Practice

Valtiovarainministeriölle

Hankkeen VM012:00/2022 lausunto

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tuloverolain 10 §:n muuttamisesta

Ehdotuksen mukaan tuloverolakia muutettaisiin siten, että Suomesta saatuna tulona pidettäisiin myös kiinteän omaisuuden välillisestä luovutuksesta saatua tuloa. Tällaista voisi olla esimerkiksi Suomessa olevaa kiinteää omaisuutta toisen yhtiön kautta omistavan yhtiön osakkeiden luovutuksesta saatu tulo. Muutos johtaisi nykyistä laajemmin Suomella kiinteistön sijaintivaltiona olevan verotusoikeuden käyttämiseen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa.

Muutos koskisi niin tilanteita, joissa verosopimus mahdollistaa tällaisen verotuksen, myös tilanteita, joissa verosopimusta ei ole, vaikka tätä ei luonnoksessa erityisesti tuoda esiin. Verotuksen toimeenpano olisi kuitenkin niissä tapauksissa erityisen vaikeaa.

Esitysluonnoksessa muutosta luonnehditaan ensisijaiseksi tekniseksi. Mielestäni näin ei varsinaisesti ole, koska kysymyksessä on selkeästi substanssilainsäädännön muuttaminen. Eri asia on, että muutoksen merkitystä ei eri syistä ole aihetta arvioida huomattavan suureksi. Näin on laita huolimatta siitä, että Suomessa olevien kiinteistöjen välillinen ulkomainen omistus on kasvanut taloudellisesti erittäin mittavaksi.

Pidän esitystä yleisesti ottaen epäilyksettä perusteltuna. 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.

Kiinteistöjen välillisen omistuksen osalta kansainvälinen lainsäädäntötilanne ja verosopimuskäytäntö ovat huomattavasti hajanaisemmat. Tämä johtunee monenlaisista käytännön syistä ja kiinteistöjen omistusrakenteiden vaihteellisuudesta ja hajanaisesta kehityksestä. Välillisestä omistuksesta on kuitenkin kehittynyt vuosikymmenten mittaan ratkaisevan tärkeä kiinteistöomistuksen muoto. Sijoitustoiminnassa erilaisten välillisen omistuksen muotojen asema on täysin hallitseva.

12.9.2022

Kun ajatellaan kiinteistön sijaintivaltion verotusoikeuden viimekätistä taloudellista perustetta, välillinen omistus vastaa hyvin pitkälle suoran omistuksen tilannetta, jossa verotusoikeuden olemassaoloa on pidetty ilmeisenä. Tämä puoltaa olennaisella tavalla nyt esillä olevaa esitystä.

Olemassa oleva Suomen sisäisen lainsäädännön ja verosopimusten muodostama kokonaisuus ei ole tyydyttävä. Veropohjasta huolehdittaessa luonteva lähtökohta on, että sisäinen lainsäädäntö mahdollistaa verosopimuksiin sisältyvässä verotusoikeuden jakamisessa Suomelle kuuluvan verotusoikeuden käyttämisen, jollei muuhun ole erityisiä syitä. Suomella olisi monissa tapauksissa verotusoikeus, joka ei tule käytetyksi tuloverolain 10 §:n ja sen tulkinnan nykytilassa. Esityksen perusidea eli verotuksen ulottamista tilanteisiin, joissa verosopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö sen mahdollistavat, onkin pidettävä oikeana.

Muutosta vastaan puhuvia tekijöitä on nähdäkseni kaksi. Ensinnäkin verotusvaateen toteuttamiseen liittyy käytännön ongelmia. Niissäkään tilanteissa, joissa Suomella on sopimusperusteinen tietojenvaihto ja muu virka-apujärjestely, omistajanvaihdoksista ei tule ilman muuta tietoa. Voidaan arvioida, ettei verotus jatkossakaan lopulta realisoituisi kaikkia tilanteita, joihin säännökset substantiaalisesti ulottuisivat. Toiseksi verotuksen laajentaminen voi joissakin tilanteissa heikentää Suomen suhteellista kiinnostavuutta sijoituskohteena. Sinänsä on niin, että monet merkittävät kiinteistösijoitustoimijat ovat tottuneet elämään tuloverotuksen ulkopuolella. Näkemykseni on silti, että ulkomaiset kiinteistösijoitukset tänne eivät lukeudu kansantaloutemme kriittisimpiin tarpeisiin, ja erityisen merkittävät sijoitukset pystytään niin haluttaessa myös toteuttamaan jäljelle jäävin niin sanotusti verotenhokkain järjestelyin. Ylipäänsä kiinteistösijoitusten houkuttelua luovutusvoittojen verovapauden turvaamisella on vaikea pitää erityisen tärkeänä. En pidäkään esityksen vastasyitä sen laatuina, että esitystä ei tulisi niiden vuoksi viedä eteenpäin.

Esitykseen sisältyvät säännösmuutokset ovat nähdäkseni asianmukaisia.

Esityksen perustelut eivät ole kaikin osin aivan niin lukijaystävällisiä kuin voisi toivoa. Siltä osin kuin on kyse taloudellisten vaikutusten arvioinnista, on kylläkin ymmärrettävää, että arviointi jää kovin epävarmaksi. Tämä johtuu niin tietopohjan puutteellisuudesta kuin siitä, että kun esitettävät laajennuksetkaan eivät ole kattavia, on odotettavissa omistusrakenteiden uudistumista verovapauden mahdollistaviksi.

Lukijaa voi askarruttaa monessa kohdin se, puhutaanko suomalaisesta vai ulkomaisesta välillisestä omistajasta vai mahdollisesti molemmista. Ehkä vasta jaksossa 4.1. sanotaan selkeästi, että ehdotus koskee molempia tilanteita, mikä näyttää perustellulta.

Perusteluissa jää lisäksi ehkä liian vähälle huomiolle erilaisten omistusrakenteiden tarkastelu. On sinänsä hyvä lähtökohta, että säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti monentyyppisiin rakenteisiin. Ne monet rakenteet, joita etenkin käytännön sijoitustoiminnassa esiintyy, voisivat näkyä elävämmiin perusteluissa. Niitä on tarkasteltu muun muassa esityksen taustalla olleen työryhmän työssä.

Osin edelliseen liittyen varsin niukan huomion varaan suhteessa merkitykseensä ovat jääneet EU-oikeudelliset rajoitteet sisäiseen lainsäädäntöön ehdotetun verotusoikeuden käyttämiselle. Nämä voidaan arvioida suuriksi, koska erittäin huomattava osa Suomeen tehdyistä kiinteistösijoituksista lienee sellaisten toimijoiden tekemiä, joita vastaavat suomalaiset toimijat ovat täällä verovapaita. Tämä koskee erityisesti, mutta tuskin pelkästään sijoitusrahastoja. Se, että EU-oikeus pitkälti estänee verotuksen näissä tilanteissa, kaventaa aivan ratkaisevasti sääntelyn vaikutusta.

Lainsäädäntötekniikan kannalta voidaan pohtia, tulisiko EU-oikeuden asettamien rajoitteiden ilmetä myös lakipykälistä. Valitulla tekniikallakin voitaneen kuitenkin tulla toimeen.

12.9.2022

Lopuksi kommentti veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimukseen toteuttavista toimenpiteistä tehdystä monenvälisestä yleissopimuksesta (laki 231/19, valtioneuvoston asetus 22/2019).¹ Suomi on tehnyt yleissopimuksen mahdollistaman varauman 9 artiklaan, joka koskee verotusoikeutta voittoon ”yksiköiden sellaisten osakkeiden tai intressien luovutuksesta, jotka saavat arvonsa pääasiallisesti kiinteästä omaisuudesta”. Tässä lienee kysymys pitkälti esityksen tarkoittamista tilanteista. Yleissopimusta ei mainita esityksen perusteluissa. Avoimeksi jää, onko esityksellä vaikutuksia Suomen linjaan tässä ja onko varauman poistaminen suunnitelmissa lainmuutoksen liittyen.

¹ *Moritz Scherleitner* on kiinnittänyt huomioni tähän kysymykseen.