

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 10 §:n muuttamisesta

Yleisiä näkökohtia esitysluonnoksesta

Esitysluonnos perustuu nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa. Esitysluonnos ei vastaa suoraan tähän tavoitteeseen, mutta liittyy siihen selkeästi. Esitysluonnoksen mukaista uutta sääntelyä on ehdotettu myös valtiovarainministeriön asettaman Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän raportissa.

Valtiovarainministeriössä on valmisteilla myös nimenomaisesti hallitusohjelman kirjaukseen liittyvä hanke kiinteistörahastojen verokohtelun muuttamisesta siten, että ulkomaisten rahastojen kiinteistösijoituksista saadut voitot verotetaan Suomessa mahdollisimman laajasti vuoden 2023 alusta alkaen¹. On jossain määrin erikoista, että nämä kaksi hanketta valmistellaan erikseen, vaikka ne liittyvät vahvasti toisiinsa. Kummassakin lainsäädäntöhankkeessa on väistämättä elementtejä, jotka vaikuttavat myös toiseen hankkeeseen. Nyt lausunnolla oleva esitysluonnos liittyy muun ohessa sijoitusrahaston osuudenomistajan osuutensa luovutuksesta saadun voiton verotukseen ja toinen hanke liittyy puolestaan rahaston omien kiinteistösijoitusten verotukseen.

Esitysluonnoksen mukainen uusi TVL 10 §:n 10 a kohta laajentaisi niiden luovutusvoittojen alaa, joita pidetään Suomesta saatuna tuloina ja siten rajoitetusti verovelvollisen tulona (TVL 9.1 §:n 2 k). Näin Suomesta saadun tulon käsitteen laajentaminen vahvistaisi Suomen veropohjaa. Esitys on kansainvälisen verotuksen peruseräkkeiden mukainen, koska lähtökohtaisesti valtiot pyrkivät ulottamaan verotusvaltansa omalla alueellaan sijaitsevan omaisuuden tuottamaan tuloon. Myös OECD:n malliverosopimus lähtee siitä, että kiinteistön sijaintivaltiolla on laaja oikeus verottaa kiinteistön tuottamat juoksevat tulot (kuten vuokratulot tai metsätalouden tulot) ja kiinteistön luovutuksesta saadut voitot. Tämä koskee nykyisen mallisopimuksen mukaan myös epäsuorasti omistetun kiinteän omaisuuden tuottamaa tuloa.

Nykyisin Suomesta saadun tulon käsite ei kata kuin osan epäsuorasti Suomessa omistetusta kiinteästä omaisuudesta saaduista luovutusvoitoista. Suomessa kiinteää omaisuutta välillisesti omistavan yhtiön osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saatu voitto ei ole Suomesta saatua tuloa (KHO 2013:101). Suomesta saadun tulon käsite ei kata myöskään Suomessa suoraan tai välillisesti kiinteää omaisuutta omistavien kotimaisten tai ulkomaisten sijoitusrahastojen ja elinkeinoyhtymien osuuksien luovutuksesta saatuja voittoja². Esitysluonnoksen mukainen sääntely toisi edellä mainitut luovutusvoitot tietyn edellytyksin Suomesta saadun tulon käsitteen piiriin.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely ei laajentaisi tosiasiallisesti veropohjaa tilanteissa, joissa Suomen ja verovelvollisen asuinvaltion välinen verosopimus ei anna Suomelle oikeutta verottaa Suomessa välillisesti

¹ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM045:00/2022>.

² Tämä on nykyisen TVL 10 §:n 10 kohdan sanamuodon perusteella selvää erityisesti, kun otetaan huomioon se, että TVL 10 §:n esimerkkiluetteloa on pidetty oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa tyhjentävänä niiden tulojen osalta, jotka on mainittu luettelossa erikseen. Lisäksi ennakkoratkaisuissa KVL 2/2012 ja KVL 23/2017 on katsottu, että Suomesta saatua tuloa ei ole rahasto-osuuden eikä henkilöyhtiön osuuden luovutuksesta saatu voitto, vaikka rahasto tai henkilöyhtiö (elinkeinoyhtymä) omistaisi kiinteää omaisuutta Suomessa.

kiinteää omaisuutta omistavien yhtiöiden osakkeista ja osuuksista tai Suomessa olevaan kiinteään omaisuuteen sijoittavien rahastojen osuuksista saatuja luovutusvoittoja. On todennäköistä, että Suomi pyrkii näiden verosopimusten uusimisen yhteydessä ottamaan sopimukseen määräykset, jotka antavat luovutusvoiton lähdevaltiolle nykyistä laajemmin verotusoikeuden. Tämä tie on kuitenkin suhteellisen hidas. Suomen verotusvallan kannalta ongelmallisia verosopimuksia ovat mm. Suomen Alankomaiden, kaikkien Baltian maiden sekä Luxemburgin kanssa tekemät sopimukset. Toteutuessaan muutosehdotus antaisi kuitenkin Suomelle heti verotusoikeuden, jos verovelvollinen asuu verosopimuksettomassa valtiossa tai valtiossa, jonka kanssa solmittu verosopimus mahdollistaa ehdotetun TVL 10 §:n 10 a kohdan mukaisten luovutusvoittojen verotuksen Suomessa.

Esitysluonnoksen mukaisen TVL 10 §:n 10 a kohdan soveltamisalasta

Esitysluonnoksen mukainen TVL 10 §:n 10 a kohta laajentaisi nykyiseen oikeustilaan nähden Suomen verotusvaltaa yhteisön tai yhtymän taikka toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta saatuun voittoon kolmessa tilanteessa.

1. Suomesta saaduksi tuloksi katsotaan kotimaisen osakeyhtiön ja osuuskunnan osakkeen tai osuuden luovutuksesta saatu voitto myös silloin, kun yhtiön varoista yli 50 % koostuu välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta.
2. Suomesta saaduksi tuloksi luettaisiin nykyisestä poiketen kotimaisen erikoissijoitusrahaston tai elinkeinoyhtymän osuuksien luovutuksesta saatu voitto, jos rahaston tai elinkeinoyhtymän varoista yli 50 % koostuu välittömästi tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta
3. Suomesta saadun tulon käsitteen piiriin tulevat myös kaikkien ulkomaisten yhteisöjen, elinkeinoyhtymien tai toisen henkilön eduksi hallittujen varallisuuskokonaisuuksien osakkeista, osuuksista tai oikeuksista saadut luovutusvoitot, jos tällaisen yhtiön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden varoista yli 50 % koostuu välittömästi tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta.

Olennaisimmat Suomen verotusvallan alan laajennukset koskisivat välillisesti Suomessa kiinteää omaisuutta omistavien yhteisöjen osakkeiden ja osuuksien luovutuksia sekä erityisesti Suomessa kiinteää omaisuutta välittömästi tai välillisesti omistavien sijoitusrahastojen³ osuuksien luovutuksia. Hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan selvästi esiin luonnoksen mukaisen sääntelyn vaikutukset välillisesti kiinteää omaisuutta omistavien osakeyhtiöiden osakkeiden luovutuksesta saatujen voittojen verotukseen. Luonnoksessa ei sen sijaan tuoda oikeastaan lainkaan esiin sitä, että sääntely mahdollistaa kotimaisten ja ulkomaisten rahastojen osuuksien luovutuksesta saatujen voittojen verotuksen Suomessa, jos rahaston varoista yli puolet koostuu suoraan tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Hallituksen esityksessä kuitenkin mainitaan (s. 13), että muutoksella voisi olla laajempi vaikutus, jos ulkomaisten sijoitusrahastojen myyntivoittoja voitaisiin verottaa Suomesta saatuna tulona. Ehdotetut säännökset toki mahdollistaisivat periaatteessa rahaston itsensä saamien luovutusvoittojen verotuksen. Ulkomaiset ja myös kotimaiset kiinteistösijoitusrahastot ovat TVL 20 a §:n ja EU-oikeuden vaatimusten vuoksi Suomessa yleensä verovapaita yhteisöjä. Näin ehdotettu sääntely ei laajenna Suomen verotusoikeutta silloin, kun rahasto luovuttaa välittömästi tai välillisesti omistamaansa Suomessa olevaa kiinteää omaisuutta. Sääntely johtaisi sen sijaan Suomeen sijoittavan kiinteistörahaston rahasto-osuuden luovutuksesta saadun tulon verotuksen Suomessa, jos verosopimus ei tätä estä eikä kysymys ole noteeratusta rahastosta. Ehdotetun sääntely vaikutus nimenomaan kotimaisten ja ulkomaisten kiinteistösijoitusrahastojen osuudenomistajien

³ Sijoitusrahastolla tarkoitetaan tässä kotimaisia erikoissijoitusrahastoja ja niihin verrattavia ulkomaisia rahastoja niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta.

verotukseen olisi hyvä tuoda hallituksen esityksessä huomattavasti selvemmin esiin kuin esitysluonnoksessa.⁴

Esitysluonnoksen mukaan osakkeen, osuuden tai oikeuden luovutuksesta saatu voitto on Suomesta saatua tuloa, jos yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista muodostuu luovutusta edeltäneiden 365 päivän aikana enemmän kuin 50 % välillisesti tai välittömästi Suomessa olevista kiinteistöistä. Esitysluonnoksessa ei ole mitenkään määritelty sitä, miten kokonaisvarallisuus määriteltäisiin ja miten velat otettaisiin huomioon kiinteistövarallisuuden osuutta määriteltäessä. Epäselväksi jää myös se, miten varat arvostettaisiin – käypään arvoonsa vai kirjanpitoarvoon. Kysymys on kuitenkin esitetyn sääntelyn soveltamisen keskeisestä edellytyksestä, joten tätä kysymystä on nähdäkseni välttämätöntä käsitellä hallituksen esityksessä huomattavasti tarkemmin kuin lausunnolla olevassa luonnoksessa. Kokonaisvarojen käsitteen tulkintaa koskee vain yksi keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu (KVL 40/1997), jonka varaan säännöksen soveltamisalan kannalta merkittävän käsitteen tulkintaa ei tule jättää.

Tuloverolain 10 §:n 10 a kohdan soveltamisalaa rajaa myös se, että kokonaisvarojen koostumusta arvioidaan luovutusta edeltäneiden 365 päivän ajalta. Esitysluonnoksesta (niin perusteluista kuin lakitekstistä) ei käy selville se, tuleeko yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista koostua yli 50 % Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta koko 365 päivän ajan vai riittääkö se, että kokonaisvaroista jonain hetkenä 365 päivän aikana yli puolet on koostunut Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Oletettavasti säännöstä olisi tarkoitus tulkita jälkimmäisellä tavalla, koska tämä vastaisi myös nykyisen OECD:n malliverosopimuksen 13 artiklan 4 kappaletta ja esitysluonnoksen sivulla 13 viitataan tähän sopimusmääräykseen. Asia on syytä kirjata selkeästi lakiin ja myös sen perusteluihin.

Verovelvollisuuteen ja verovalvontaan liittyviä näkökohtia

Ehdotettu säännös tulisi lisäämään olennaisesti tilanteita, joissa ulkomaiset osakkeen- tai osuudenomistajat olisivat Suomessa velvollisia maksamaan veroa osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saadusta voitosta. On hyvin todennäköistä, että huomattava osa rajoitetusti verovelvollisista osakkeen- tai osuudenomistajista ei olisi ylipäättään tietoisia siitä, että he ovat velvollisia maksamaan luovutusvoitostaan veroa Suomeen. Lisäksi osakkeen- tai osuudenomistajalle voi olla epäselvää, mikä osuus yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden varoista koostuu Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Tämä koskee erityisesti ulkomaisten yhtiöiden ja rahastojen osakkeen- ja osuudenomistajia. Tähän liittyy todennäköisesti myös olennaisia verovalvonnallisia ongelmia. Noteerattuja osakkeita ja osuuksia koskevan säännöksen soveltamisalan rajaus poistaa joissain tapauksissa tähän liittyviä ongelmia, mutta oletettavasti moni verovelvollinen voi tahattomastikin jättää Suomesta saamansa luovutusvoitot ilmoittamatta.

Muutamia terminologisia seikkoja

Esitysluonnoksen mukaisessa TVL 10 §:n 10 a kohdassa käytetään termiä yhtymä, joka kattaa sekä verotusyhtymät että elinkeinoyhtymät. Verotusyhtymät eivät omista mitään, koska ne eivät ole oikeushenkilöitä. Verotusyhtymä muodostuu kahden tai useamman henkilön yhdessä omistaman kiinteistön ympärille. Verotusyhtymän tulosta laskettaessa ei myöskään oteta huomioon yhtymän muodostavan kiinteistön luovutuksesta saatua voittoa, vaan tästä saatu voitto verotetaan suoraan kiinteistön omistavan osakkaan tulona. Verotusyhtymän osuutta ei voida myöskään varsinaisesti luovuttaa

⁴ On syytä huomata, että jos kiinteistörahastoja verotettaisiin mahdollisten tulevien säännösmuutosten vuoksi rahastojen Suomesta välillisesti tai välittömästi omistaman kiinteän omaisuuden luovutuksesta saadusta voitosta, johtaisi rahasto-osuuden omistajan osuuden luovutuksesta saaman voiton verotus saman tulon kahdenkertaiseen verotukseen, mikä olisi ristiriidassa sijoitusrahastojen verotuksen perusperiaatteiden kanssa.

kenellekään toiselle, vaan kysymys on kiinteistön luovutuksesta. Näin TVL 10 §:n 10 a kohta ei voisi edes tulla sovellettavaksi verotusyhtymän osuuteen. Sen sijaan elinkeinoyhtymät ovat tyypillisesti oikeushenkilöitä, jotka voivat omistaa kiinteää omaisuutta Suomessa suoraan tai välillisesti. Tällaisesta omaisuudesta saadut voitot otetaan myös huomioon elinkeinoyhtymän tulosta laskettaessa. Tyypillisesti elinkeinoyhtymän, kuten kotimaisen avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön osuus voidaan luovuttaa toiselle. Näin elinkeinoyhtymien osuuden luovutus voi kuulua TVL 10 §:n 10 a kohdan soveltamisalaan. Edellisen perusteella TVL 10 §:n 10 a kohdan ehdotettua sanamuotoa voisi muuttaa epäselvyyksien välttämiseksi siten, että siinä käytettäisiin termin yhtymä sijasta termiä elinkeinoyhtymä.

Esitysluonnoksen mukaisessa TVL 10 §:n 10 a kohdassa käytetään termiä toisen henkilön eduksi hallittu varallisuuskokonaisuus. Tämän termin sisältöä ei avata lainkaan perusteluissa. Termiä ei ole määritelty myöskään tuloverolaissa tai muussa tuloverolainsäädännössä. Verosopimuksissa käytetään tätä termiä ja verosopimuksissa tällä termillä viitataan tyypillisesti trusteihin. Se, että kyseistä termiä käytetään joissain verosopimuksissa ei avaa termin sisältöä tuloverolain tulkinnassa. Selkeintä olisi, että termi määriteltäisiin tuloverolaissa. Samalla olisi hyvä määrittää termin suhde yhteisön käsitteeseen. Yhteisön käsite kattaa nykyisin myös erityiseen tarkoitukseen varatun varallisuuskokonaisuuden. Trusteja voitaneen ainakin joissain tapauksissa pitää Suomessa yhteisinä.⁵

Helsingissä 31.8.2022

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto

⁵ Ks. *Nykänen, Pekka – Nieminen, Martti: Tuloverolain kommentaari*, Alma Talent, 2021, s. 29–30 ja siinä mainitut lähteet.