

Luonnos 3.8.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomesta saatuna tulona pidetään myös kiinteän omaisuuden välillisestä luovutuksesta saatua tuloa. Tällaista voisi olla esimerkiksi Suomessa olevaa kiinteää omaisuutta toisen yhtiön kautta omistavan ulkomaisen yhtiön osakkeiden luovutuksesta saatu tulo. Ehdotettava muutos on ensisijaisesti tekninen ja sillä mahdollistettaisiin uusimmissa verosopimuksissa Suomelle kiinteistön sijaintivaltiona allokoitun verotusoikeuden käyttäminen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa.

Muutoksen vaikutukset verotuottoihin ovat satunnaisia ja riippuvat siitä, myydäänkö täällä välillisesti omistettua kiinteää omaisuutta ja mitä verosopimusta luovutukseen sovelletaan. Noin puolet Suomen tekemistä verosopimuksista ovat vanhan mallisia eivätkä mahdollista välillisen kiinteistöluovutuksen verotusta. Tällaisia verosopimusvaltioita ovat muun ohessa Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska ja Viro. Lisäksi verotusoikeuden soveltaminen edellyttää, että myyjää ei voida rinnastaa Suomessa verosta vapautettuun toimijaan.

Ehdotus liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti asetetun eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportin suosituksiin sekä on osa hallituksen budjettineuvotteluissa sopimaa veropohjan tiivistämispakettia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kansainvälisestä verotuksesta.....	3
2.1.1 Asuinvaltio ja lähdevaltio	3
2.1.2 Kansainvälinen kaksinkertainen verotus ja sen estäminen.....	4
2.2 Kiinteistön luovutusvoitto ja Suomen verosopimukset.....	5
2.3 Tuloverolain 10 §:n 10 kohta	6
2.4 Kiinteistön luovutusvoiton verotus	7
2.4.1 Vuokramaalla oleva rakennus hallintaoikeuksineen	7
2.4.2 Hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutus	8
2.4.3 Suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöyhtiön osakkeet.....	9
2.4.4 Yhtiömuoto ja asuinvaltio.....	9
2.4.5 Kaupankäynnin kohteena tunnustetussa arvopaperipörssissä	10
2.4.6 Omistuksen aikaraja.....	10
2.5 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	14
5.1 Ruotsi	14
5.2 Norja.....	14
5.3 Tanska	15
5.4 Iso-Britannia.....	15
5.5 Saksa	16
5.6 Yhteenveto	16
6 Lausuntopalaute.....	16
7 Voimaantulo	16
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	17
Laki tuloverolain 10 §:n muuttamisesta.....	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki tuloverolain 10 §:n muuttamisesta.....	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää vuoteen 2022 mennessä mahdollisuudet periä ulkomaisten rahastojen ja muiden verovapaiden yhteisöjen kiinteistösijoituksista saamista voitoista kohtuullista veroa.

Valtiovarainministeriö asetti Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän. Työryhmän raportti valmistui 8.6.2021 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31).

Työryhmä katsoi muun ohessa, että:

”TVL 10 § 10 kohdan muutos olisi veropohjaan tiivistämisen näkökulmasta perusteltua, jotta mahdollistettaisiin aikaisempaa laajemmin verosopimuksissa annettu verotusoikeuden käyttö. Muutosta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon kilpailukyky suhteessa verrokkimaihin.

Tuloverolain muutos voisi mahdollisesti kattaa myös ulkomaisen niin sanotun kiinteistöholdingyhtiön luovutukset sekä kiinteistöihin sijoittavan kommandiittiyhtiön tai erikoissijoitusrahaston osuuksien luovutukset. Arvopaperipörssissä listatut yhtiöt voisi olla aiheellista rajata soveltamisalueen ulkopuolelle. Muiden oikeudellisten rakenteiden kohdalla voisi myös olla perusteltua tarkastella jonkinlaista rajausta siten, että laajaomisteiset tilanteet jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle.”

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esitys oli lausuntokierroksella [xx.7.2022] ja siitä pyydettiin lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella VM012:00/2022](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella_VM012:00/2022).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansainvälisestä verotuksesta

2.1.1 Asuinvaltio ja lähdevaltio

Valtiot verottavat omalla alueellaan asuvia luonnollisia henkilöitä ja kotimaisia yhteisöjä tyypillisesti näiden maailmanlaajuisista tuloista. Kyse on tällöin asuinvaltioperiaatteeseen perustuvasta yleisestä verovelvollisuudesta. Yleisesti verovelvollisten lisäksi valtiot verottavat myös muualla asuvia luonnollisia henkilöitä ja ulkomaisia yhteisöjä näiden kyseisestä valtiosta saamista tuloista. Ulkomailla asuvia henkilöitä verotetaan siten lähdevaltioperiaatteen mukaisesti rajoitetusti verovelvollisina.

Myös Suomessa verovelvollisuus perustuu ensisijaisesti asumiseen. Tuloverolain (1535/1992; TVL) 9 §:ssä säädetään yleisestä ja rajoitetusta verovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin 1

kohdan mukaan velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella on ”verovuonna Suomessa asunut henkilö, kotimainen yhteisö, ulkomailla perustettu tai rekisteröity yhteisö, jonka tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee Suomessa, yhteisetuus ja kuolinpesä täältä ja muualta saamastaan tulosta (*yleinen verovelvollisuus*)”. Suomessa yleisesti verovelvollinen on verovelvollinen maksamaan veroa Suomessa maailmanlaajuisista tuloistaan. Yleisesti verovelvollisen tulon veronalaisuuteen ei kansallisen lainsäädännön osalta siten yleensä vaikuta se, saadaanko tulo Suomesta vai muualta.

Lisäksi Suomi verottaa täältä saatua tuloa. Suomessa TVL:n 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella on henkilö, joka ei ole verovuonna asunut Suomessa, sekä muu kuin 1 kohdassa tarkoitettu ulkomainen yhteisö täältä saamastaan tulosta (*rajoitettu verovelvollisuus*). Lisäksi TVL:n 9 §:n 3 momentin mukaan, jos henkilöllä, joka ei asu Suomessa, tai ulkomaisella yhteisöllä tai yhteenliittymällä on Suomessa elinkeinon harjoittamista varten kiinteä toimipaikka, on tällainen henkilö, yhteisö tai yhteenliittymä 9 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 2 momentin estämättä velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella kaikesta tähän kiinteään toimipaikkaan kuuluvaksi luettavasta tulosta. TVL:n 10 §:ssä on luettelo tuloista, joita muun ohessa pidetään Suomesta saatuna tulona.

2.1.2 Kansainvälinen kaksinkertainen verotus ja sen estäminen

Koska valtiot verottavat sekä siellä asuvien kaikkia tuloja (*asuinvaltioperiaate*) että sieltä saatuja tuloja (*lähdevaltioperiaate*), rajat ylittävässä tilanteessa tulonsaaja on periaatteessa velvollinen maksamaan samasta tulosta veroa sekä asuinvaltiossa että tulon lähdevaltioon. Tätä kutsutaan kansainväliseksi kaksinkertaiseksi verotukseksi.

Kansainvälistä kaksinkertaista verotusta pyritään estämään valtioiden tekemillä kahdenvälisillä verosopimuksilla. Verosopimuksissa on aina määräys, jonka nojalla voidaan yksittäistapauksissa määritellä henkilön verosopimuksen mukainen asuinvaltio. Tällöin toinen sopimusvaltio on tulon lähdevaltio. Erillisten tulotyyppien verotusoikeus jaetaan sopimuksessa asuinvaltion ja lähdevaltion kesken. Yleensä asuinvaltio poistaa kansainvälisen kaksinkertaisen veron. Se tapahtuu joko vähentämällä lähdevaltioon maksettu vero samasta tulosta asuinvaltiossa menevästä verosta (*hyvitysmenetelmä*) tai vapauttamalla tulo verosta asuinvaltiossa (*vapautusmenetelmä*).

2.1.3 Verosopimuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Hierarkkisesti Suomessa voimaansaattatun valtiosopimuksen määräykset on rinnastettava ja niitä on tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa myös sovellettava samalla tavalla kuin Suomen valtiosisäistä lainsäädäntöä. Verosopimus on valtiosopimus ja eduskunta hyväksyy verosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset siten, että ne ovat lakina voimassa. Erityislainsäädäntönä verosopimuksien on katsottu menevän muun kansallisen lainsäädännön edelle. Suomella on voimassa lähes 80 lainkäyttöalueen kanssa OECD:n malliverosopimukseen perustuva verosopimus.

Verotusoikeus ei kuitenkaan voi perustua pelkästään verosopimukseen. Verosopimuksella osapuolet jakavat eri tulolajien verotusoikeuden asuinvaltion ja lähdevaltion välillä. Sopimus ei sellaisenaan luo verotusoikeutta, vaan verotusoikeudesta säädetään kansallisesti lailla, jonka soveltamista verosopimus voi rajoittaa.

2.2 Kiinteistön luovutusvoitto ja Suomen verosopimukset

Suomen verosopimuspolitiikka noudattaa hyvin pitkälti OECD:n jäsenvaltioiden hyväksymää malliverosopimusta ja sen kommentaaria. OECD:n malliverosopimuksessa¹ lähdetään siitä, että kiinteästä omaisuudesta saadun tulon verotusoikeus kuuluu kiinteistön sijaintivaltiolle.

OECD:n malliverosopimuksen 13 artiklan nojalla kiinteän omaisuuden luovutuksesta saatua luovutusvoittoa voidaan verottaa siinä valtiossa, jossa kiinteä omaisuus sijaitsee. Kiinteästä omaisuudesta saatu tulo on aina läheisesti taloudellisesti sidoksissa sijaintivaltioonsa. OECD:n malliverosopimus mahdollistaa myös kiinteää omaisuutta omistavan yhteisön osakkeiden tai muun yksikön osuuksien luovutuksesta saadun tulon verotusoikeuden kiinteistön sijaintivaltiolle.

OECD:n malliverosopimus 13 artikla 1 kappale:

Gains derived by a resident of a Contracting State from the alienation of immovable property referred to in Article 6 and situated in the other Contracting State may be taxed in that other State.

OECD:n malliverosopimus 13 artikla 4 kappale:

Gains derived by a resident of a Contracting State from the alienation of shares or comparable interests, such as interests in a partnership or trust, may be taxed in the other Contracting State if, at any time during the 365 days preceding the alienation, these shares or comparable interests derived more than 50 per cent of their value directly or indirectly from immovable property, as defined in Article 6, situated in that other State.

Suomen verosopimuksissa on sovittu usealla eri tavalla kiinteän omaisuuden luovutuksesta saadun tulon verotusoikeudesta. Kiinteän omaisuuden sijaintivaltiolle on aina oikeus verottaa kiinteän omaisuuden luovutuksesta saatua tuloa. Yleensä Suomen verosopimukset mahdollistavat myös suomalaisen asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden luovutuksesta saadun voiton verottamisen. Poikkeuksena tästä on muun ohessa Egyptin (SopS 12/1966) ja Japanin (SopS 43/1972) kanssa tehdyt verosopimukset, jotka eivät mahdollista asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden myynnistä saadun luovutusvoiton verottamista.

Noin puolet Suomen tekemistä verosopimuksista mahdollistaa myös kiinteän omaisuuden välillisen luovutuksen verotusoikeuden. Näissä verosopimuksissa on sallittu kiinteistön sijaintivaltion verottaa toisessa sopimusvaltiossa asuvaa henkilöä yhtiön osakkeen tai muun osuuden luovutuksesta saadusta tulosta, jos sen yhtiön varoista enemmän kuin puolet koostuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Tällöin välillisesti omistetun kiinteistön luovutusvoittoa voidaan verottaa kiinteistön sijaintivaltiossa. Välillisen omistuksen luovutuksen verotusoikeuden edellytyksenä on usein, että kyseisen yhtiön varoista enemmän kuin 50 prosenttia koostuu taikka pääasiallisesti koostuvat toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä

¹ OECD (2019), Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version), OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/g2g972ee-en>.

omaisuudesta. Tällainen muotoilu laajentaa verotusoikeuden koskemaan myös sellaisen yksikön osakkeita, osuuksia tai muita oikeuksia, jonka varoihin kuuluu sekä kiinteää omaisuutta että esimerkiksi asunto-osakeyhtiön osakkeita.

Pohjoismaiden kanssa tehdyn verosopimuksen (SopS 26/1997) 13 artiklan 2 kappale edellyttää, että yhtiön varoista (ennen velkojen vähentämistä) välittömästi tai välillisesti enemmän kuin 75 prosenttia koostuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Näin laaja omistusvaatimus on Suomen verosopimuksissa poikkeuksellinen.

2.3 Tuloverolain 10 §:n 10 kohta

Suomi ei kuitenkaan kiinteistön sijaintivaltiona voi aina käyttää verosopimuksessa allokoitua verotusoikeutta, koska on katsottu, että TVL:n 10 § ei mahdollista kiinteän omaisuuden välillisen omistuksen luovutuksen verottamista.

TVL:n 10 §:ssä todetaan, että: ”Suomesta saatua tuloa on muun ohessa”, jonka jälkeen on esimerkkiluettelo Suomesta saaduksi katsotuista tuloista. Kyseessä on esimerkkiluettelo eikä sitä pidetä tyhjentävänä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka TVL:n 10 §:n luettelo ei ole tyhjentävä, luetteloa on pidetty tyhjentävänä niiden tulotyyppien osalta, jotka ovat luettelossa mainittu. Perusteena tällaiselle tulkinnalle on pidetty verotuksen lakisidonnaisuutta ja katsottu, että rajoitetusti verovelvollisen verotuksen laajuuden määrittäminen esimerkkiluettelolla on ongelmallista. Verotusta koskevan lainsäädännön tulisi olla niin tarkkarajaista, että verovelvolliset pystyvät määrittelemään tulon veronalaisuuden ja että veroviranomaisten tapauskohtaiselle harkinnalle jäisi mahdollisimman vähän liikkumatilaa. Lakisidonnaisuus puoltaa sitä, että esimerkkiluetteloon sisällyttämättömiä tuloja ei tulisi katsoa ilman vahvoja perusteita Suomesta saaduksi tuloksi.

TVL:n 10 §:n 10 kohdan mukaan Suomesta saatuna tulona pidetään täällä olevan kiinteistön tahi suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai muun osakeyhtiön tai osuuskunnan, jonka kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä, osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saatua voittoa.

Korkeimman hallinto-oikeus otti kantaa TVL:n 10 §:n 10 kohdan tulkintaan päätöksessään (KHO 2013:101). Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohessa, että

”Tuloverolain 10 §:n ensimmäinen virke osoittaa, ettei säännöksessä määritellä tyhjentävästi Suomesta saatua tuloa. Täällä olevan kiinteistön sekä lainkohdassa tarkoitettujen osakeyhtiön osakkeiden ja osuuskunnan osuuksien luovutuksesta saatua voittoa koskee kuitenkin nimenomainen säännös, mainitun pykälän 10 kohta, jossa määritellään Suomesta saatu luovutusvoitto tällaisen omaisuuden osalta. Tätä Suomen verotusoikeuden laajuutta koskevaa säännöstä ei ole perusteltua tulkita sanamuotoaan laajemmin. Siten sitä ei voida tulkita niin, että kiinteistöyhtiön osakkaana oleva holdingyhtiö voitaisiin tällaisen osakeomistuksen perusteella katsoa lainkohdassa tarkoitetuksi kiinteistöyhtiöksi.”

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen on katsottava, että jos yhtiön tai osuuskunnan kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuisi välillisesti yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä, osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saatua voittoa ei voitaisi pitää Suomesta saatuna tulona. Tämä sulkee ulkopuolelle muun ohessa osakkeista saadun luovutusvoiton tilanteissa, jossa osakkeet liikkeeseen laskeneen yhtiön kokonaisvarat muodostuvat välillisesti pelkästään täällä olevasta kiinteästä omaisuudesta kuten esimerkiksi toisen kiinteistöjä omistavan yhtiön tai asunto-osakeyhtiön osakkeista.

2.4 Kiinteistön luovutusvoiton verotus

2.4.1 Vuokramaalla oleva rakennus hallintaoikeuksineen

TVL:n 6 §:n mukaan ”Tämän lain kiinteistöä koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen toisen maalla olevaan rakennukseen, rakennelmaan tai muuhun laitokseen, joka hallintaoikeuksineen maahan voidaan maanomistajaa kuulematta luovuttaa kolmannelle henkilölle”. Lainkohdassa ei siten määritellä käsitettä kiinteistö, vaan sanotaan, milloin kiinteistöä koskevia säännöksiä sovelletaan rakennukseen, rakennelmaan tai muuhun laitokseen. TVL:n 10 §:n 10 kohdan kiinteistöllä tarkoitetaan saman lain 6 §:n mukaista kiinteistöä.

Maakaaren (540/1995) 14 luvun 2 §:ssä on sanottu, milloin maanvuokraoikeuden ja muun toisen maahan kohdistuvan määräaikaisen käyttöoikeuden haltija on velvollinen hakemaan oikeutensa kirjaamista. Samalla siinä myös täsmentyy, millaista hallintaoikeutta TVL:n 6 §:ssä tarkoitetaan. Maakaaren 14 luvun 2 §:n mukaan:

”Maanvuokraoikeuden ja muun toisen maahan kohdistuvan määräaikaisen käyttöoikeuden haltija on velvollinen hakemaan oikeutensa kirjaamista, jos oikeus saadaan siirtää kolmannelle kiinteistön omistajaa kuulematta ja jos alueella on tai sille saadaan sopimuksen mukaan rakentaa oikeudenhaltijalle kuuluvia rakennuksia tai laitteita. Kirjaamista on haettava, kun käyttöoikeus on perustettu tai kun oikeudenhaltija on saanut käyttöoikeuden luovutuksen tai muun saannon perusteella.”

Vuokra- tai käyttöoikeuden tulee siten olla määräaikainen, siirtokelpoinen ja sen tulee antaa oikeudenhaltijalle (vuokralaiselle) oikeuden pitää tai rakentaa alueelle rakennuksia tai laitteita. Usein kunta vuokraa omistamiaan maa-alueita asunto- tai muuhun käyttöön. Lisäksi teollisuuslaitoksia, kauppakeskuksia tai vapaa-ajan rakennuksia rakennetaan tällaisille vuokratuille maa-alueille. Joissain tilanteissa maa-alueen määräaikaisella ja siirtokelpoisella vuokraoikeudella on suurempi taloudellinen arvo kuin tällaisella maalla olevalla rakennuksella.

TVL:n 6 § tuo hyvin esiin sen, että rakennusta ei pidetä kiinteistönä, vaikka se voidaan hallintaoikeuksineen maahan luovuttaa kolmannelle henkilölle ilman maanomistajan kuulemistä.

OECD:n malliverosopimuksen 6 artiklan mukaan sanonnalla ”kiinteä omaisuus” on omaisuuden sijaintivaltion lainsäädännön mukainen merkitys.

2. The term “immovable property” shall have the meaning which it has under the law of the Contracting State in which the property in question is situated. The term shall in any case include property accessory to immovable property, livestock and equipment used in agriculture and forestry, rights to which the provisions of general law respecting landed property apply, usufruct of immovable property and rights to variable or fixed payments as consideration for the working of, or the right to work, mineral deposits, sources and other natural resources; ships and aircraft shall not be regarded as immovable property.

Suomen verosopimuksissa on täsmällisyyden vuoksi pyritty lisäämään sana ”rakennus” luetteloon, jossa sovitaan, mitä kiinteään omaisuuteen katsotaan aina kuuluvan, koska vuokramaalla olevaa rakennusta ei Suomen lain mukaan pidetä kiinteistönä, vaikka siihen voidaan soveltaa eräissä tilanteissa kiinteistöä koskevia säännöksiä.

TVL:n 6 § on ongelmallinen siinä mainitun hallintaoikeuden kannalta. Lainkohdassa sanotaan, minkälaiseen rakennukseen tai rakennelmaan sovelletaan kiinteistöä koskevia määräyksiä. Siinä ei kuitenkaan sanota yksiselitteisesti, että myös rakennuksen luovutuksen yhteydessä siirtyvään hallintaoikeuteen tulisi soveltaa kiinteistöä koskevia säännöksiä. Korkeimman hallintaoikeuden edellyttämän suppean tulkinnan johdosta maa-alueen hallintaoikeuden sisällyttäminen Suomesta saatuu tuloon voi olla ongelmallista.

2.4.2 Hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutus

Nykänen ja Räbinä ovat ottaneet kantaa omaisuuden hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutukseen². Heidän mukaansa:

”Tuloverolain 10 §:n 10 kohdassa tarkoitetun omaisuuden omistusoikeuden luovutuksesta saadun voiton lisäksi myös omaisuuden hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutuksesta saatavaa voittoa voitaneen pitää Suomesta saatuna tulona, koska hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutukseen sovelletaan luovutusvoittoa koskevia säännöksiä (KHO 2009:13).”

Myös Pekka Nykänen³ on katsonut, että:

”Tuloverolain 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettuun omaisuuteen kohdistuvan hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutuksesta saatua voittoa voitaneen pitää Suomesta saatuna tulona, koska hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutukseen sovelletaan luovutusvoittoa koskevia säännöksiä (KHO 2009:13). Ainakin omistajan kiinteistöön tai huoneisto-osakkeisiin itselleen vastikkeellisen tai vastikkeettoman luovutuksen yhteydessä pidättämän hallinta- tai tuotto-oikeuden luovutuksesta saatu tulo lienee Suomesta saatua tuloa. Kysymys on Suomessa sijaitsevan kiinteistön tai huoneisto-osakkeen useassa osassa tapahtuvasta luovutuksesta, jonka jokaisessa vaiheessa syntynyttä voittoa tulisi pitää Suomesta saatuna tulona. Lahjana tai testamentilla saadun hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden osalta tilanne on epäselvempi, koska oikeuden luovuttaja ei ole näissä tilanteissa omistanut hyödykettä, johon hänellä on omistusoikeutta rajoitetumpi oikeus.”

Kun otetaan huomioon edellä esitetty lakisidonnaisuuden vaatimus sekä korkeimman hallintaoikeuden edellyttämä TVL:n 10 §:n suppea tulkinta, voidaan pitää haastavana katsoa hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutuksen olevan Suomesta saatua tuloa pelkästään sillä perusteella, että kyseessä on luovutusvoitto.

OECD:n malliverosopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan sanonta ”kiinteä omaisuus” kattaa muun ohessa myös oikeudet, joihin sovelletaan yksityisoikeuden kiinteää omaisuutta koskevia määräyksiä sekä kiinteän omaisuuden käyttöoikeuden. Tältä osin sekä vuokramaalla olevan rakennuksen hallintaoikeus että muun hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutus sisältyy malliverosopimuksen mukaiseen kiinteään omaisuuteen.

² Nykänen ja Räbinä, Verotus 1/2014, s. 28.

³ Pekka Nykänen: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verotus (2015) s. XX.

2.4.3 Suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöyhtiön osakkeet

Suomen lainsäädännön mukaan asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöyhtiön osakkeita ei pidetä kiinteänä omaisuutena. Tästä syystä Suomen tekemissä verosopimuksissa on kiinteistön määritelmään lisätty myös näitä koskeva maininta. Tällainen on esimerkiksi Suomen ja Espanjan välisen verosopimuksen (SopS 32/2018) 6 artiklan 4 kappaleessa:

”Jos osakkeiden tai osuuksien tai muiden oikeuksien omistus suoraan tai välillisesti oikeuttaa niiden omistajan hallitsemaan kiinteää omaisuutta, voidaan tulosta, joka saadaan tällaisen hallintaoikeuden välittömästä käytöstä, vuokralle antamisesta tai muusta käytöstä, verottaa siinä sopimusvaltiossa, jossa kiinteä omaisuus on.”

Suomella on TVL:n nojalla oikeus verottaa suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöyhtiön osakkeiden luovutuksesta saatua voittoa eikä verosopimus ole esteenä verotusoikeuden käyttämiselle, ellei rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio ole Egypti tai Japani.

2.4.4 Yhtiömuoto ja asuinvaltio

TVL:n 10 §:n 10 kohdassa puhutaan suomalaisesta asunto-osakeyhtiöstä tai muusta osakeyhtiöstä tai osuuskunnasta. Kun verosopimuksissa allokoidaan välillisesti omistetun kiinteistön verotusoikeus kiinteistön sijaintivaltiolle, siinä ei rajoiteta kiinteistöä omistavan yksikön asuinvaltiota. Koska kyse on kahden lainkäyttöalueen välisestä sopimuksesta, yksikön asuinvaltio voi olla myös toisessa sopimusvaltiossa.

Sopimuksissa on rajoituksia omistavan yksikön oikeusmuodon suhteen. Suppeimmillaan sopimuksessa puhutaan yhtiön osakkeiden tai muiden osuuksien luovutuksesta. Laajimmillaan verosopimuksissa mahdollistetaan kiinteää omaisuutta hallitsevan yksikön osakkeiden tai niihin verrattavien osuuksien luovuttamisesta saadun voiton verottaminen. Tällöin varallisuutta hallinnoivan yksikön oikeudellinen muoto ei rajoita verotusoikeuden käyttämistä.

Eräissä verosopimuksissa muotoilu kattaa yhtiön osakkeiden luovutuksen lisäksi myös yhtymän tai trustin osuuden luovutuksen. Tällaisia on esimerkiksi Irlannin (SopS 88/1993) ja Iso-Britannian (SopS 2/1970) kanssa tehtyjen verosopimusten myyntivoittoartiklassa. Vastaavia muotoiluja on myös eräissä muissa sopimuksissa.

Esimerkkinä Iso-Britannian verosopimuksen 14 artiklan (13.2.1987/146, SopS 8) Myyntivoitto kappaleet 1 ja 2:

1. Voitosta, jonka sopimusvaltiossa asuva henkilö saa 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ja toisessa sopimusvaltiossa olevan kiinteän omaisuuden luovutuksesta, voidaan verottaa tässä toisessa valtiossa.

2. Voitosta, jonka sopimusvaltiossa asuva henkilö saa:

a) sellaisen yhtiön osakkeen tai muun osuuden luovutuksesta, lukuun ottamatta hyväksytyssä arvopaperipörssissä noteerattuja osakkeita, jonka arvosta yli puolet välittömästi tai välillisesti johtuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta, tai

b) sellaisen yhtymän tai toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden (trust) osuuden luovutuksesta, jonka varojen arvosta yli puolet johtuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta tai a) kohdassa tarkoitetuista osakkeista tai muista osuuksista,

voidaan verottaa tässä toisessa valtiossa. (8.8.1997/742, SopS 63)

2.4.5 Kaupankäynnin kohteena tunnustetussa arvopaperipörssissä

Suomella on useissa verosopimuksissa määräyksiä, joissa välillisesti omistetun kiinteistön verotusoikeutta ei ole allokoitu kiinteistön sijaintivaltiolle, jos omistavan yhtiön tai muun yksikön osakkeet tai osuudet tai muut oikeudet ovat kaupankäynnin kohteena tunnustetussa arvopaperipörssissä. Näin on esimerkiksi Irlannin ja Iso-Britannian kanssa tehtyjen verosopimusten myyntivoittoartikla, joka sulkee pois soveltamisalastaan pörssilistatut osakkeet, vaikka muut edellytykset täyttyisivätkin. Vastaavia muotoiluja on myös eräissä muissa sopimuksissa.

Tämän johdosta on aiheellista arvioida, onko tarkoituksenmukaista jättää ne kansallisen säädöksen ulkopuolelle. Säännöksen soveltamisen kannalta olennaista on, kuinka laajaa ja aktiivista kauppaa tällaisilla osakkeilla, osuuksilla tai oikeuksilla käydään.

Tällaisen säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että sijoitusyksikön kokonaisvarallisuudesta yli puolet muodostuisi suomalaisista kiinteistöistä. Lisäksi tällaisen yksikön osakkeiden, osuuksien tai muiden oikeuksien tulisi olla kaupankäynnin kohteena arvopaperipörssissä. Ulkomainen sijoitusyksikkö ei välttämättä täyttäisi näitä edellytyksiä, ellei kyseessä olisi suomalaisiin kiinteistöihin keskittynyt sijoitusrahasto. Sijoitusten hajauttamisen kannalta tällainen erityinen sijoitus ei ehkä olisi järkevä, mutta osana laajempaa sijoitussalkkua se voisi olla toimiva ratkaisu. Olennainen kysymys on, kuinka aiheellista olisi pitää tällaisen sijoituksen luovutusvoitto Suomen kansallisen verotusoikeuden ulkopuolella.

Mahdollinen rajausta koskisi myös suomalaista kiinteistösijoituksiin keskittynyttä listattua yksikköä. Suomessa pörssiin listautuneen yhtiön osakkeilla voidaan käydä hyvinkin aktiivista kauppaa. Ilman rajoitusta Suomessa rajoitetusti verovelvollisen henkilön saama luovutusvoitto olisi Suomessa veronalasta tuloa, riippuen henkilön asuinvaltion kanssa tehdystä verosopimuksesta. Tällaisen kokonaisuuden hallitseminen ja verotuksen toimittaminen oikea-aikaisesti voisi olla haastavaa sekä Verohallinnolle että verovelvollisille.

2.4.6 Omistuksen aikaraja

Vuonna 2017 OECD:n malliverosopimuksen 13 artiklaa muutettiin muun ohessa siten, että se kattaa myös tilanteet, joissa osakkeet tai niihin rinnastettavat osuudet saavat arvonsa ensisijaisesti kiinteästä omaisuudesta milloin tahansa luovutusta edeltäneiden 365 päivän aikana eikä vain omaisuuden luovutushetkellä. Tämän muutoksen avulla voidaan ottaa huomioon sellaiset tilanteet, joissa muuta omaisuutta siirretään yhteisöön ennen kyseisen yhteisön osakkeiden tai muiden vastaavien osuuksien luovutusta. Muun omaisuuden lisäyksellä voidaan laimentaa kiinteästä omaisuudesta johtuvan omaisuuden suhteellista osuutta, jolloin se voisi osakkeiden luovutus hetkellä jäädä 50 prosenttiin tai sen alle. Malliverosopimukseen tulleen muutoksen uutuuden johdosta Suomella ei ole voimassa sellaisia verosopimuksia, joissa olisi kyseinen muutettu määräys.

Se, missä laajuudessa tällaiseen oikeustoimeen voitaisiin Suomessa soveltaa yleistä veronkierrosäädöstä, on tulkinnanvaraista ja sen ratkaisisi viimekädessä oikeuskäytäntö. Epäselvyyden

välttämiseksi tällaisen säännöksen ottaminen kansalliseen lainsäädäntöön estäisi tulevaisuudessa tulkintakysymyksiä ja lisäisi oikeusvarmuutta.

2.5 Nykytilan arviointi

Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportissa katsotaan muun ohessa, että: ”TVL 10 § 10 kohdan muutos olisi veropohjaan tiivistämisen näkökulmasta perusteltua, jotta mahdollistettaisiin aikaisempaa laajemmin verosopimuksissa annettu verotusoikeuden käyttö.”

Työryhmän käsityksen mukaan erityisesti välillisissä kiinteistösijoitusrakenteissa voi syntyä tilanteita, joissa Suomi ei kansallisen sääntelyn nojalla voi verottaa luovutuksesta ulkomaiselle sijoittajalle syntyvää voittoa, vaikka Suomen tekemä asianomainen verosopimus sallisi verotuksen. Tällaisia tilanteita voi syntyä niin osakeyhtiömuotoisissa kuin kommandiittiyhtiömuotoisissa rakenteissa tai erikoissijoitusrahaston kautta tehdyissä kiinteistösijoituksissa.

Suomen verotusoikeudesta kiinteistön luovutustilanteessa säädetään TVL:n 10 §:n 10 kohdassa ja se mahdollistaa rajat ylittävissä tilanteissa paitsi täällä olevan kiinteistön myös suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai muun osakeyhtiön tai osuuskunnan osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saadun voiton verottamisen Suomessa edellyttäen, että yhtiön kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä. Säännös ei kuitenkaan mahdollista muunlaisen kiinteistöjä omistavan yhteisön tai yhtymän osakkeiden tai osuuksien myynnistä saadun luovutusvoiton verottamista. Kuitenkin noin puolet Suomen verosopimuksista mahdollistaisi tulon verotuksen Suomessa myös sellaisessa tilanteessa, jossa suomalaisen yhtiön varat muodostuvat muunlaisen kiinteistöä omistavan yhtiön osakkeista. Verosopimuksissa voi kuitenkin olla eroa esimerkiksi sen suhteen, tuleeko yhtiön olla kiinteistön sijaintivaltiossa vai ei, voiko kiinteistön omistajana olla myös muu kuin yhtiömuotoinen toimija, kuten trusti tai yhtymä taikka sovelletaanko sopimuksen määräystä listattuihin yhtiöihin.

Kansallinen verolainsäädäntö on kiinteistön luovutuksen osalta jäänyt paikalleen samalla kun verosopimukset ovat kehittyneet siten, että ne antavat kiinteistön sijaintivaltiolle aiempaa laajemman verotusoikeuden kiinteistöstä saadusta tulosta. Tällaisen verotusoikeuden käytön mahdollistamiseksi on aiheellista tarkistaa kansallista lainsäädäntöä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on Suomen veropohjan tiivistäminen mahdollistamalla Suomen tekemissä uusimmissa verosopimuksissa Suomelle allokoitun verotusoikeuden käyttäminen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa.

Kansainvälisessä verotuksessa lähtökohtana on, että kiinteistön sijaintivaltiolle on oikeus verottaa siellä olevasta kiinteistöstä saatua tuloa. Suomen tekemissä vanhimmissa verosopimuksissa välillistä kiinteistön omistusoikeutta ei ole huomioitu. Kun näitä ensimmäisiä ja ehkä tärkeimpiä verosopimuksia on päivitetty, niihin on sisälletty myös kiinteistön välillisen luovutuksen verotusoikeus. Noin puolet Suomen tekemistä verosopimuksista mahdollistaa kiinteistön sijaintivaltiolle verotusoikeuden myös silloin, kun luovutetaan välillisesti omistettua kiinteää omaisuutta. Näiden osuus laajenee sitä mukaan, kun Suomi tekee uusia verosopimuksia ja erityisesti, kun vanhoja verosopimuksia päivitetään ajan tasalle. Näihin verosopimusvaltioihin kuuluu muun ohessa Irlanti, Saksa, Kypros, Malta, Sveitsi, Venäjä, Yhdistyneet kuningaskunnat sekä muut Pohjoismaat. Käytännössä Suomen vanhimmat voimassa olevat verosopimukset eivät mahdollista välillisen omistusoikeuden luovutuksen verotusta, joten siltä osin kuin Suomen tärkeim-

pien sopimuskumppaneiden kanssa sopimuksia ei ole päivitetty, lainmuutoksella ei olisi välitöntä vaikutusta. Tällaisia valtioita on muun ohessa Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska ja Viro.

Arvopaperipörssissä listatut yhtiöt voisi olla aiheellista rajata soveltamisalueen ulkopuolelle. Myös muiden oikeudellisten rakenteiden kohdalla voisi olla perusteltua tarkastella jonkinlaista rajausta siten, että laajaomisteiset tilanteet jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

TVL:n 10 §:n 10 kohtaa muutettaisiin siten, että se koskisi vain TVL:n 6 §:n tarkoittaman kiinteistön luovutusta. Tämä koskisi siten myös toisen maalla olevan rakennuksen, rakennelman tai muun laitoksen luovutuksesta saatua tuloa, jos se voidaan hallintaoikeuksineen maahan luovuttaa kolmannelle henkilölle maanomistajaa kuulematta. Lisäksi siinä täsmennettäisiin, että Suomesta saatua tuloa olisi myös 6 §:ssä tarkoitettun rakennuksen, rakennelman tai muun laitoksen hallintaoikeuden sekä muun hallinta-, käyttö- tai tuotto-oikeuden luovutuksesta saatu voitto.

Ehdotettu 10 kohta ei laajentaisi Suomen verotusoikeutta, mutta täsmentäisi sen sisältöä vastaaman oikeudellista tilaan. TVL:n 10 §:ää sovelletaan rajoitetusti verovelvollisiin, jotka eivät yleensä tunne erityisen hyvin Suomen lainsäädäntöä eivätkä verotuskäytäntöä, joten säädöksen täsmentämistä voidaan pitää tarpeellisenä.

Lisäksi kyseiseen pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 a kohta, jossa säädeltäisiin välillisesti omistetun TVL:n 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettun omaisuuden luovutuksesta saadun voiton verottamista.

Tämän säännöksen soveltamisalaa ei ole tarkoitus rajoittaa mihinkään tiettyyn oikeudelliseen muotoon, vaan se koskisi verosopimuksissa käytettyjen sanamuotojen mukaisesti yhteisöjä, yhtiöitä tai toisen henkilön eduksi hallittuja varallisuuskokonaisuuksia.

Omistetun varallisuuskokonaisuuden osuutta kokonaisvaroista ei ehdoteta muutettavaksi, vaan se olisi edelleen yli 50 prosenttia yhteisön, yhtiön tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista. Uutena asiana kohdassa mainittaisiin nimenomaisesti, että osuus voi muodostua myös välillisesti Suomessa olevasta TVL:n 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettusta omaisuudesta. Omistusketjussa voi olla useampia yhtiöitä, yhtiöitä tai varallisuuskokonaisuuksia. Ne voivat olla kotimaisia tai ulkomaisia. Nimenomaisena tarkoituksena on katsoa suomalaisen kiinteistön välilliseksi luovutukseksi, jos esimerkiksi luovutetaan ulkomaisen yhtiön osakkeita, kun yhtiön kokonaisvaroista yli puolet muodostuu täällä olevasta TVL:n 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettusta omaisuudesta.

Kokonaisvarojen katsottaisiin muodostuvan täällä olevasta TVL:n 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettusta omaisuudesta, jos niihin kuuluu esimerkiksi asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeita. Kokonaisvaroihin kuuluisi myös TVL:n 10 §:n 10 kohdassa tarkoitettu rakennus, rakennelma tai muu laitos hallintaoikeuksineen.

Tunnustetussa arvopaperipörssissä kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet rajattaisiin uuden TVL:n 10 §:n 10 a kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

OECD:n malliverosopimukseen otettu määräys aikarajasta otettaisiin uuteen säännökseen. Laskettaessa, onko kyse sellaisesta osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta, jossa yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu välittömästi tai välillisesti täällä olevasta kiinteistöstä, otettaisiin huomioon luovutusta edeltäneet 365 päivää.

Muissa Pohjoismaissa kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista välillisesti omistetun kiinteän omaisuuden luovutusvoittojen verottamista, vaikka näiden maiden verosopimukset sen mahdollistaisivatkin. Muista maista ainakin Saksa ja Iso-Britannia verottavat myös kiinteän omaisuuden välillisiä luovutusvoittoja.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettu muutos on tekninen ja sillä mahdollistettaisiin uusimmissa verosopimuksissa Suomelle allokoitun verotusoikeuden käyttäminen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa. Sen fisikaalinen merkitys jäisi vähäiseksi, ellei esimerkiksi jonkin kauppakeskuksen myynissä luovutaja sattuisi sijaitsemaan sopivassa verosopimusvaltiossa. Laajempaa vaikutusta muutoksella voisi olla, jos ulkomaisten sijoitusrahastojen myyntivoittoja voitaisiin verottaa Suomesta saatuna tulona.

Verohallinto ei saa tuloverotuksessa tietoa omistuksen muutoksesta silloin, kun Suomessa sijaitsevan kiinteistön välillinen omistaja on vaihtunut ja Suomella ei ole verotusoikeutta tuloon. Rajoitetusti verovelvollisten kiinteän omaisuuden välillisestä omistuksesta ei ole saatavilla juurikaan tilastotietoa. Ehdotettu muutos koskee nykyisin verovapaata tuloa, jonka osalta saajalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa tulojaan Verohallinnolle eikä näistä tuloista siten ole verotustietoja käytettävissä. Lainmuutos laajentaisi Suomessa verotusoikeutta, mutta verotulon määrän kasvua on puuttuvien tietojen vuoksi vaikea arvioida.

Ehdotetun muutoksen vaikutusta verotuottoon on haarukoitu sen sijaan suuntaa-antavasti varainsiirtoveroilmoitusten avulla, joista on pyritty kartoittamaan välillisen kiinteän omaisuuden luovutuksia, joissa myyjä on ollut rajoitetusti verovelvollinen. Varainsiirtoveroilmoitustietoja on arviota varten ollut käytettävissä vasta vuodesta 2020 lukien, josta alkaen ilmoitustiedot ovat saatavissa sähköisessä muodossa. Ehdotetun muutoksen soveltamisalaan sisältyviä myyntejä tunnistettiin vuosien 2020 ja 2021 varainsiirtoveroilmoituksista vuosittain keskimäärin noin 34 miljoonan euron arvosta. Kun tehdään karkea oletus, että luovutusvoiton osuus myyntihinnasta olisi 30 prosenttia, saadaan muutoksen johdosta verotettavan tulon määräksi noin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Jos lisäksi arvioidaan, että myyntivoitot ovat tämän jälkeen kasvaneet 5 prosentin vuosivauhdilla ja tästä määrästä maksetaan lähdeveroa keskimäärin 25 prosenttia, saadaan muutoksen lähdeveron tuottoa [staattisesti] kasvattavaksi vaikutukseksi vuoden 2023 tasossa noin 3 miljoonaa euroa vuodessa.

On kuitenkin huomioitava, että edellä arvioitu verotuottovaikutus sisältää merkittäviä epävarmuuksia. Varainsiirtoveroaineistosta puuttuvat tiedot ulkomaisten yhtiöiden välisistä kiinteistöholdingyhtiön kaupoista, mikä voi korottaa toteutuvaa verotulon määrää. Samoin tiedoissa ei ole kommandiittiyhtiön yhtiöosuuksien kauppia.

KTI Kiinteistötiedon 4.3.2022 julkaiseman lehdistötiedotteen mukaan vuoden 2021 kiinteistökauppavolyymi oli noin 7,0 miljardia euroa, joka oli 24 prosenttia enemmän kuin vuonna 2020 ja myös 10 prosenttia vuotta 2019 korkeampi. KTI tilastoi vuonna 2021 noin 340 yli miljoonan euron kiinteistökauppaa, kun niitä vuonna 2020 oli noin 260. Tiedotteen mukaan ulkomaiset ammattisijoittajat ostivat viime vuonna Suomessa kiinteistöjä yhteensä noin 3,8 miljardin euron

arvosta, mikä vastaa 54 prosentin osuutta kokonaisvolyyymista. Vastaavasti ulkomaiset sijoittajat myivät kiinteistöjä noin 1,8 miljardilla eurolla.

Jos ulkomaisten sijoittajien kiinteistöjen myyntituloista tehdään aiemmin käytetty oletus, että luovutusvoiton osuus myyntihinnasta olisi 30 prosenttia, verotettavan tulon määrä olisi noin 540 miljoonaa euroa vuodessa. Kuinka suuri osuus tästä muodostuu välillisesti omistettujen kiinteistöjen myyntivoitoista, on vaikea arvioida.

Verotuottovaikutusta arvioitaessa on olennaista huomata myyjän asuinvaltio, koska se määrittää, mitä verosopimusta mahdolliseen luovutusvoittoon tulee soveltaa ja siten ratkaisee, onko Suomella tuloon verotusoikeutta. Noin puolet Suomen verosopimuksista on sellaisia, joissa verotusoikeus välillisen omistuksen luovutuksista annetaan kiinteistön sijaintivaltiolle. Lisäksi on huomattava se, missä oikeudellisessa muodossa välillinen sijoitus suomalaiseen kiinteistöön on tehty. Esimerkiksi suomalaisen sijoitusrahaston verovapaus johtaa EU-oikeuden kautta siihen, että Suomi joutuu vapauttamaan hyvin laajasti ulkomaisia sijoitusrahastoja tältä saadun tulon verotuksesta.

Lainmuutos aiheuttaisi Verohallinnolle hallinnollisia kustannuksia. Uusi vero edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin, veroilmoituksiin ja verovalvontaan. Verohallinto on arvioinut sen kustannusten lisääntyvän yhteensä [VH:n arvio] euroa.

5 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.1 Ruotsi

Ruotsin tuloverolaki (Inkomstskattelag 1999/1229 – IL) jakaa verovelvolliset yleisesti verovelvollisiin ja rajoitetusti verovelvollisiin. IL 3 kap. 18 § sisältää luettelon, niistä tuloista, joista rajoitetusti verovelvollisen luonnollisen henkilön on maksettava veroa Ruotsiin. Sen mukaan rajoitetusti verovelvollinen luonnollinen henkilö on muun ohessa verovelvollinen juoksevasta tulosta, joka saadaan Ruotsissa sijaitsevasta kiinteistöstä, asuinhuoneistosta tai asumisoikeudesta taikka tällaisen omaisuuden tai oikeuden luovutuksesta. Inkomstskattelag 6 kap. 7–10 a §:n mukaan ulkomainen oikeushenkilö on rajoitetusti verovelvollinen, ja 11 § sisältää luettelon veronalaisista tuloista. Ulkomainen rajoitetusti verovelvollinen oikeushenkilö on verovelvollinen muun ohessa tulosta, joka saadaan elinkeinotoimintaan liittyvästä Ruotsissa sijaitsevasta kiinteistöstä taikka Ruotsissa sijaitsevan talon tai talon osan käyttöoikeudesta.

Ruotsi ei verota rajoitetusti verovelvollisen saamia ruotsalaisen yhtiön osakkeiden luovutusvoittoja riippumatta siitä, mitä omaisuutta yhtiöllä on, ellei omaisuus kuulu rajoitetusti verovelvollisen yhtiön Ruotsissa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloon.

Ruotsin verosopimuksissa sovelletaan pääsääntöisesti OECD:n malliverosopimuksen muotoilua, joten verosopimukset pääsääntöisesti mahdollistavat laajemman verotusoikeuden kuin kansallinen lainsäädäntö.

5.2 Norja

Norjassa rajoitetusti verovelvolliset luonnolliset henkilöt ovat verovelvollisia muun ohessa Norjassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saadusta tulosta sekä tällaisen omaisuuden luovutusvoitosta. Ulkomainen rajoitetusti verovelvollinen oikeushenkilö on verovelvollinen muun ohessa tulosta, joka saadaan Norjassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta. Norja ei verota rajoitetusti verovelvollisen saamia norjalaisen yhtiön osakkeiden luovutusvoittoja riippumatta

siitä, mitä omaisuutta yhtiöllä on, ellei omaisuus kuulu rajoitetusti verovelvollisen yhtiön Norjassa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloon.

Norja ei verota rajoitetusti verovelvollisen saamia norjalaisen yhtiön osakkeiden luovutusvoittoja riippumatta siitä, mitä omaisuutta yhtiöllä on, ellei omaisuus kuulu rajoitetusti verovelvollisen yhtiön Norjassa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloon.

Norjan verosopimuksissa sovelletaan pääsääntöisesti OECD:n malliverosopimuksen muotoilua, joten verosopimukset mahdollistavat yleensä laajemman verotusoikeuden kuin kansallinen lainsäädäntö.

5.3 Tanska

Tanskassa rajoitetusti verovelvolliset luonnolliset henkilöt ovat verovelvollisia muun ohessa Tanskassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saadusta tulosta sekä tällaisen omaisuuden luovutusvoitosta. Ulkomainen rajoitetusti verovelvollinen oikeushenkilö on verovelvollinen muun ohessa tulosta, joka saadaan Tanskassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta.

Tanska ei verota rajoitetusti verovelvollisen saamia tanskalaisen yhtiön osakkeiden luovutusvoittoja riippumatta siitä, mitä omaisuutta yhtiöllä on, ellei omaisuus kuulu rajoitetusti verovelvollisen yhtiön Tanskassa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloon.

Tanskan verosopimuksissa sovelletaan pääsääntöisesti OECD:n malliverosopimuksen muotoilua, joten verosopimukset mahdollistavat yleensä laajemman verotusoikeuden kuin kansallinen lainsäädäntö.

5.4 Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa rajoitetusti verovelvolliset luonnolliset henkilöt ovat verovelvollisia muun ohessa Isossa-Britanniassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saadusta tulosta sekä tällaisen omaisuuden luovutusvoitosta. Lisäksi suoraan tai välillisesti omistetusta *oikeudesta kiinteään omaisuuteen Isossa-Britanniassa* (Interest in UK Land) saatu luovutusvoitto on veronalaista. Edellytyksenä on, että omaisuuserän kuten oikeudesta tai edusta yrityksessä (kuten osakkeen) arvon katsotaan muodostuvan suoraan tai välillisesti vähintään 75 prosenttia Isossa-Britanniassa olevasta kiinteästä omaisuudesta. Lisäksi edellytyksenä on, että luovutuksen tekevällä henkilöllä on huomattava epäsuora intressi (substantial indirect interest) kyseiseen kiinteään omaisuuteen. Henkilöllä katsotaan olevan huomattava epäsuora intressi Isossa-Britanniassa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen, jos hänellä on milloin tahansa 2 vuoden aikana välittömästi ennen luovutusta ollut 25 prosentin suuruinen sijoitus tällaiseen yhtiöön.

Periaatteessa vastaavat säännöt koskevat myös rajoitetusti verovelvollisen yhtiön saamia tuloja ja luovutusvoittoja Isossa-Britanniassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta.

Käytännössä Isossa-Britanniassa on kansallisen lainsäädännön nojalla verotusoikeus rajoitetusti verovelvollisen Isossa-Britanniassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saamaan tuloon sekä välillisesti että välittömästi omistetun kiinteistön luovutuksesta saatuun luovutusvoittoon, jos kiinteä omaisuus muodostaa vähintään 75 prosenttia yhtiön varoista. Verosopimus voi luonnollisesti rajoittaa verotusoikeuden toteutumista.

5.5 Saksa

Saksassa rajoitetusti verovelvolliset luonnolliset henkilöt ovat verovelvollisia muun ohessa Saksassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saadusta tulosta sekä tällaisen omaisuuden luovutusvoitosta. Lisäksi yleisesti tai rajoitetusti verovelvollisen yhtiön osakkeiden luovutusvoitot ovat veronalaisia, jos milloin tahansa 365 päivää ennen luovutusta osakkeiden arvosta 50 prosenttia suoraan tai välillisesti johtui Saksassa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta. Sama sääntö koskee myös rajoitetusti verovelvollisen yhtiön myymiä osakkeita.

Saksan oikeutta verottaa tällaisen yhtiön myynnistä saatua tuloa rajoittavat luonnollisesti mahdollisen verosopimuksen määräykset.

5.6 Yhteenveto

Muissa Pohjoismaissa tilanne on tällä hetkellä samanlainen kuin Suomessa. Kansallinen lainsäädäntö rajoittaa verosopimuksen salliman verotusoikeuden toteutumista eivätkä Ruotsi, Norja tai Tanska voi verottaa välillisesti esimerkiksi yhtiön kautta omistetun kiinteistön luovutusvoittoa. Esimerkiksi Pohjoismaisen verosopimuksen mahdollistamaa kiinteistön välillisen luovutuksen verotusta eivät sopimusvaltiot voi kansallisen lainsäädännön johdosta verottaa.

Saksa ja Iso-Britannia voivat tietyssä laajuudessa verottaa tällaisia luovutuksia.

6 Lausuntopalaute

Lisätään myöhemmin

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Ehdotuksella täsmennetään ja laajennetaan Suomesta saadun tulon käsitettä. Ehdotuksen nojalla rajoitetusti verovelvollisen välillisesti omistamasta Suomessa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta saadun myyntivoiton verotusoikeus laajennetaan vastaamaan uusimmissa verosopimuksissa Suomelle allokoitua verotusoikeutta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tuloverolain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuloverolain (1535/1992) 10 §:n 10 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1741/2009,
sekä
lisätään 10 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1549/1995, 1223/2006, 1741/2009,
219/2012, 1399/2014, 732/2019, 619/2021 ja 1178/2021 uusi 10 a kohta seuraavasti:

10 §

Suomesta saatu tulo

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

10) täällä olevan kiinteistön taikka 6 §:ssä tarkoitetun rakennuksen, rakennelman tai muun laitoksen hallintaoikeuden luovutuksesta saatu voitto;

10 a) sellaisen yhteisön, yhtymän tai toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta saatu voitto, jos yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista muodostuu luovutusta edeltäneiden 365 päivän aikana enemmän kuin 50 prosenttia välittömästi tai välillisesti täällä olevasta kiinteistöstä, eivätkä tällaiset osakkeet, osuudet tai muut vastaavat oikeudet ole kaupankäynnin kohteena tunnustetussa arvopaperipörssissä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

tuloverolain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tuloverolain (1535/1992) 10 §:n 10 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1741/2009,
sekä
lisätään 10 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1549/1995, 1223/2006, 1741/2009,
219/2012, 1399/2014, 732/2019, 619/2021 ja 1178/2021 uusi 10 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Suomesta saatu tulo

Suomesta saatu tulo

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

Suomesta saatua tuloa on muun ohessa:

10) täällä olevan kiinteistön tahi suomalaisen asunto-osakeyhtiön tai muun osakeyhtiön tai osuuskunnan, jonka kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu yhdestä tai useammasta täällä olevasta kiinteistöstä, osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saatu voitto;

10) täällä olevan kiinteistön taikka 6 §:ssä tarkoitetun rakennuksen, rakennelman tai muun laitoksen hallintaoikeuden luovutuksesta saatu voitto;

10 a) sellaisen yhteisön, yhtymän tai toisen henkilön eduksi hallitun varallisuuskokonaisuuden osakkeiden, osuuksien tai oikeuksien luovutuksesta saatu voitto, jos yhteisön, yhtymän tai varallisuuskokonaisuuden kokonaisvaroista muodostuu luovutusta edeltäneiden 365 päivän aikana enemmän kuin 50 prosenttia välittömästi tai välillisesti täällä olevasta kiinteistöstä, eivätkä tällaiset osakkeet, osuudet tai muut vastaavat oikeudet ole kaupan käynnin kohteena tunnustetussa arvopaperipörssissä;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .