

Lausunto

12.09.2022

Asia: VN/34178/2021

**Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Reijo Knuutinen

12.9.2022

Valtiovarainministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja HE-luonnoksesta arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi (12.08.2022, VN/34178/2021). Olen tutustunut luonnokseen, ja lausun siitä kunnioittavasti seuraavaa:

Eräistä esitettyä mallia puoltavista seikoista

Arvonnousuveromallissa on eräitä piirteitä laajasta tulokäsitteestä, jossa tuloa ei arvioida vain siitä näkökulmasta, onko se realisoitunut. Laajan tulokäsitteen näkökulmasta myös taloudellisesti kertynyt mutta vielä realisoitumaton tulo on tuloa. Tästä teoreettisesti näkökulmasta katsoen ehdotettu malli toteuttaa sitä tavoitetta, että tulo allokoituisi oikean valtion verotuksen piiriin.

Jonkinlaisia arvonnousuveromalleja – tai muita osin vastaavia malleja on myös monissa muissa valtioissa, näitä luonnoksessa on käsiteltykin. Tästä näkökulmasta katsoen on toki suotavaa, että

myös Suomi huolehtii verotusintresseistään. Ehdotuksen perusteella on kuitenkin jossakin määrin vaikeaa arvioida sitä, miten Suomen malli suhteutuisi tähän kokonaiskuvaan, ajatellen esimerkiksi maan vetovoimaisuutta. Lisäksi valtioilla on keskinäisiä eroja verojärjestelmissään muun muassa sen suhteen, verotetaanko perintöjä, tai missä määrin niitä verotetaan. Näin ollen pelkkä arvonnousuverotuksen vertailu ei välttämättä anna riittävän hyvää kokonaiskuvaa.

Mallin on arvioitu lisäävän vuotuisia verotuloja, mutta melko vähäisessä määrin. Luonnoksessa esitetyt arviot ovat ymmärtääkseni bruttolukuja, eli arvioihin ei ole sisällytetty esimerkiksi hallinnollista työtä, erilaisista välillisistä vaikutuksista puhumattakaan. Luonnoksessa (s. 28) viitataan Verohallinnon tuottamaan aineistoon, jossa esitettyjen laskelmien perusteella arvonnousuveroa maksuunpantaisiin arviolta 0–70 miljoonaa euroa vuodessa riippuen käytetyistä oletuksista ja laskentavuodesta. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että aineiston puutteista johtuen on syytä arvella, että aineistolla tehdyt laskelmat hieman liioittelevat veron tuottoa.

### Esitetyn mallin varsinaiset haittapuolet

Edellä olevien mallia ainakin osittain puoltavien seikkojen ohella arvonnousuverolla on tai voi olla merkittäviä haittapuolia. Luonnoksessa (s. 20) todetaan, että sääntelyllä ei olisi tarkoitus vaikeuttaa ulkomaisen työvoiman saantia Suomeen, minkä vuoksi sääntelyyn on tehty useita erilaisia rajauksia.

Tämä tekee mallista melko monimutkaisen ja ehkä hallinnollisesti haasteellisen, mutta toisaalta tälläkään ”virittämisellä” tuskin päästään siihen, etteikö malli haittaisi esimerkiksi johtajien tai muutoin erityistä asiantuntemusta omaavien henkilöiden rekrytointia Suomeen. Myös luonnoksessa (s. 33) todetaan, että uudistus saattaa tehdä joissakin tilanteissa muuttamisen Suomeen vähemmän houkuttelevaksi. Vaikka monissa muissa maissa on vastaavia malleja, niin Suomella on muutoinkin ollut omat haasteensa asiassa muun muassa sijainnin ja kielen vuoksi.

Luonnoksen perusteella saa kuvan, että arvonnousutulon verottamiseen liittyisi monenlaisia verotusmenettelyyn ja verovalvontaan liittyviä uusia asioita ja myös avoimia kysymyksiä. Luonnoksen s. 32 todetaan, että esityksen arvioidaan lisäävän merkittävästi Verohallinnon työtä. Työllistäviä tehtäviä olisivat muun muassa omaisuuden käyvän arvon määrittäminen, laskennallisen luovutusvoiton laskeminen, maksuerien muodostaminen sekä asiaan liittyvä neuvonta, ohjeistus ja tiedotus. Lisäksi malli edellyttäisi Verohallinnon tietojärjestelmien merkittäviä muutoksia lainsäädännön voimaantullessa. Lisäksi kuten luonnoksessa (s. 33) tämä aiheuttaa hallinnollisesta räsitetä myös verovelvollisten puolella: jokaisen Suomesta muuttavan verovelvollisen tulisi selvittää veronalaisen omaisuuden verokohtelu Suomessa ja sen johdosta olla yhteydessä veroviranomaisiin sekä täyttää omaisuuden arvonnousutulon verottamiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus.

Luonnoksessa on arvonnousuvero soveltamisalan (euromääräisiä) rajoja arvioitu ja perusteltu siitä näkökulmasta, millä tavoin eri rajat vaikuttaisivat verotuottoihin (kynnysarvot vs. verokertymä). Analyysi on pragmaattinen ja ymmärrettäväkin, mutta tällainen lähestymistapa (kuten malli yleisestikin) tuo mukanaan eräitä verovelvollisen yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä kysymyksiä. Kysymys ei teknisessä mielessä ole veron kiertämisen ehkäisemiseksi tarkoitettusta erityislainsäädännöstä (erityiset ja kohdennetut veronkiertosäännökset), vaan sääntely on luonteeltaan aineellista sääntelyä, veromotiiveista riippumatta kaikenlaisia tilanteita koskevaa. Lisäksi on jo määritelmällisesti lähes selvää, että uusi vero kohdistuu vain suhteellisen varakkaisiin ja/tai hyvätuloisiin henkilöihin.

## Esitetty malli ja hallitusohjelman tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa arvonnousutulon verottamisesta todetaan sen liitteessä, jonka otsikkona on veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet (ks. HE-luonnoksen s. 18). Kun arvioidaan esitettyä mallia suhteessa todettuun tavoitteeseen, niin nyt esitetty malli ulottaa vaikutuksensa huomattavasti laajemmalle kuin vain ”veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun estämiseen”. On toki tiedossa, että valtioiden veromallien välisiä eroja hyödynnetään myös luonnollisten henkilöiden verosuunnittelussa, mutta nyt esitetty malli koskee kaikkia tilanteita riippumatta siitä, liittyykö niihin jonkinlaisia verojen minimointiin tähtäviä pyrkimyksiä. Kuten esityksessä (s. 18–19) todetaan, omaisuuden arvonnousun perusteella maksettavan veron käyttöönoton voitaisiin katsoa heikentävän verosuunnittelumahdollisuuksia niiden tilanteiden osalta, jossa verotuksellinen kotipaikka pyritään tilapäisesti siirtämään Suomesta ennen omaisuuden luovuttamista esimerkiksi sellaiseen valtioon, jossa omaisuuden luovutukseen ei kohdistu lainkaan veroa tai jossa verotuksen taso on hyvin matala. Tämä pitää varmasti paikkansa, mutta lisäksi ehdotettu sääntely kohdistuu suureen joukkoon muitakin tilanteita.

Vero ei kohdistuisi vain niihin, jotka ovat jo Suomessa, vaan myös esimerkiksi niihin, jotka potentiaalisesti olisivat tulossa Suomeen työskentelemään. Tässä suhteessa pidän veroa varsin haitallisena, etenkin kun huomioidaan arvioitu verotuottojen lisämäärä.

## Tappioiden käsittely

Luonnoksen s. 20 todetaan, että arvonnousutuloon sovellettaisiin soveltuvin osin mitä TVL:n 45 §:ssä säädetään luovutusvoiton veronalaisuudesta. Tästä poikkeuksen muodostaisi kuitenkin muusta kuin arvonnousutulon veronalaisen omaisuuden luovutuksesta syntynyt luovutustappio, jota ei voisi vähentää arvonnousutulon laskennallisesta luovutusvoitosta. Sivulla 23 todetaan, että myöskään aiemmin realisoituneita luovutustappiota ei voitaisi vähentää omaisuuden arvonnousutulosta.

Tappioiden huomioiminen on tärkeä osa pääomatuloihin kohdistuvaa hyvää verojärjestelmää. Tappioiden käsittelyn osalta kuvausta voisi selkeyttää, ja lisäksi perustella ne syyt, miksi tappioiden käsittelyn suhteen ei tavoitella tai voida toteuttaa symmetriaa.

## Verosopimustilanteet

Luonnoksessa (s. 11) on viitattu siihen, että arvonnousu- tai maastamuuttoveron valtioiden järjestelmät poikkeavat toisistaan, joten myöskin erilaiset tulkinnot verosopimusten osalta ovat kansainvälisesti tarkastellen mahdollisia. Edelleen todetaan, että Suomen kansallisessa verolainsäädännössä ei ole ollut yleistä luonnollisten henkilöiden arvonnousu- tai maastapoistumisverotusta koskevaa sääntelyä, joten Suomen aloitteesta verosopimuksiin ei ole otettu määräyksiä, joissa nimenomaisesti käsiteltäisiin arvonnousu- tai maasta-poistumisveroa. Näin ollen asiaa koskevat verosopimusoikeudelliset näkökohdat eivät ole tulleet Suomessa aiemmin lainkaan arvioitaviksi. Tältä osin kaipaaisi vielä tarkempaa vaikutusarviointia, olkoonkin että sellaisen tuottaminen nopealla aikataululla voi olla vaikeaa.

Helsingissä 12.9.2022

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu

Knuutinen Reijo

Turun yliopiston kauppakorkeakoulu