

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**

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

Yleisiä näkökohtia

Luovutusvoittojen verotus vaihtelee kansainvälisessä vertailussa suuresti. Suomen henkilöverojärjestelmässä on nykyisin suhteellisen laajapohjainen luovutusvoittoverotus. Vaikka luovutusvoittojen veronalaisuuteen liittyy poikkeuksia, joista joillakin – kuten sukupolvenvaihdoshuojennuksilla – on sinänsä huomattavaa merkitystä, veronalaisuus on selvä pääsääntö.

Luovutusvoittojen kohtelu kansainvälisissä tilanteissa ei ole yksinkertainen kysymys. Eri valtioiden lainsäädännöissä on myös tässä merkittäviä eroja eivätkä läheskään kaikki verosopimuksetkaan seuraa OECD:n malliverosopimuksen määräyksiä.

Esillä oleva luonnos käsittelee yhtä hankalahkoa luovutusvoittoverotuksen osa-aluetta eli maasta muuttaneen verotusta lähtömaassa asuttaessa kertyneen arvonnousun osalta. Myös siinä eri valtioiden järjestelmät vaihtelevat suuresti, mitä on luonnoksessa selostettu informatiivisesti. Esityksen tyyppinen verotus on käytössä useissa maissa, kun taas toisissa saatetaan pyrkiä

samankaltaisiin tavoitteisiin muunlaisin keinoin tai tilanteet jäävät kokonaan maastamuuttovaltion verotuksen ulkopuolelle.

Kysymystä nyt esillä olevan verotuksen aiheellisuudesta voidaan tarkastella sen kannalta, olisiko tällainen veropohjan laajennus periaatteellisesti perusteltu. Toiseksi voidaan arvioida, mitkä olisivat tällaisen verotuksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset ja olisiko tällainen verotus käytännössä järkevää.

Periaatteelliseen tarkasteluun kuuluvat erityisesti kysymykset siitä, (i) tuleeko arvonnousuja verottaa, (ii) jos tulee, missä vaiheessa, ja (iii) mille valtiolle verotusoikeuden kansainvälisissä tilanteissa tulisi ensisijaisesti kuulua.

Suomen verojärjestelmä lähtee siitä, että arvonnousut ovat veronalaista tuloa, jota normaalisti verotetaan realisointiperiaatteen mukaan. Suomessa asuvien maailmanlaajuiset luovutusvoitot ovat lähtökohtaisesti täällä veronalaista tuloa ja ulkomailla asuvia verotetaan Suomessa olevan kiinteän omaisuuden luovutusvoitoista.

Jos lähdetään siitä, että arvonnousuvoitot sisältyvät verotuksen tulokäsitteeseen ja Suomessa asuvien veronalaisiin tuloihin, ei ole taloudelliselta kannalta perusteltua, että näin ei olisi laita, jos verovelvollinen on muuttanut maasta ennen arvonnousun realisoimista. Tämä koskee nimenomaan tilannetta, jossa arvonnousu on kertynyt Suomessa asumisen aikana. Tätä puoltavat niin veropohjan tiiviyn tavoite, veronmaksukykyperiaate, verovelvollisten välinen tasapuolisuus kuin veron välttämisen torjumisen. Kun myöhempi realisointi voi johtaa verotukseen myös uudessa asuinvaltiossa, kaksinkertainen verotus on kuitenkin tarpeen poistaa. Selvää ei tosin ole, kumman valtion tulisi tällöin luopua verotuloista.

Nyt esitettävän kaltaiselle arvonnousuverolle on siten periaatteelliset perusteet. Tätä kuvastaa osaltaan sekin, että yritysverotuksessa on jo menty tähän suuntaan. Osakevaihdon osalta nykyisissä säännöksissä (EVL 52 f) on myös henkilöverotukselle puolelle ulottuen samaa ideaa kuin luonnoksen sääntelyssä. Esitykseen kirjoitetut perustelut painottuvat mielestäni ehkä liian korostuneesti veron välttämisen torjumiseen ja periaatteelliset perusteet – Suomessa asumisen aikaisen arvonnousun kuuluminen Suomen verotuksen piiriin – jäävät vähän varjoon.

Siltä osin kuin verotus voisi toteutua ilman voiton realisointia poikettaisiin tosin tavanomaisesta realisointiperiaatteesta. Tällainen vaatii erityisiä syitä, joita nyt kysymyksessä olevissa tilanteissa voidaan katsoa olevan.

Kaavaillon verotuksen käytännön vaikutukset ovat epäselvempi kysymys. Kun kansainvälinen kaksinkertainen verotus tulee esityksen mukaan normaalisti poistetuksi, verovelvollisille uudistuksella olisi substanssimerkitystä lähinnä niissä tapauksissa, joissa luovutusvoittoa ei veroteta

toisessa valtiossa tai verotus on hyvin lievää. Kaikkiaan taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida osin erisuuntaisiksi ja verotus toisi myös hallinnollisia kustannuksia ja verovalvonnan vaikeuksia. Myös verotuottojen arviointi on vaikeaa.

On selvää, ettei esitettävien muutosten toimeenpano olisi ongelmaton. Hankaluuksia liittyisi muun muassa tiedonsaantiin sekä omaisuuden arvonnääritykseen. Verohallinnon ja mahdollisesti myös verovelvollisen kustannukset yhtä verotustapahtumaa kohden voivat muodostua suhteellisesti suurehkoiksi. Kun tapausten lukumäärä olisi pieni, hallinnollista raskautta on silti vaikea pitää kokonaisuutena huomattavan suurena. On kuitenkin selvää, että fiskaaliset tavoitteet voitaisiin täyttää muilla tavoin paljon helpommin.

Hanke on saanut runsaasti kritiikkiä erityisesti verokonsulteilta ja etujärjestöiltä. Keskustelussa on korostunut start up -yritysten rooli ja muutokseen liittyvät riskit start up -yrittäjien ja tällaisten yritysten työntekijöiden halukkuudelle tulla Suomeen. Keskustelusta on saattanut vähän liiallisesti syntyä käsitys, että muutosten kohteena olisivat erityisesti ensin Suomeen ja sitten melko pian täältä pois muuttavat henkilöt.

Start up -yritysten merkitys Suomen kansantaloudessa on tärkeä ja mahdollisesti kasvava eikä Suomen houkuttavuutta myöskään alan ulkomaisten osaajien silmissä ole lähtökohtaisesti toivottavaa heikentää. On sinänsä mahdollista, että mahdollinen maastamuuton jälkeen maksettavaksi tuleva arvonnousutulon vero voi joissakin tapauksissa vähentää kiinnostusta tulla Suomeen, mikä todetaan myös luonnoksessa. On kuitenkin kovin nurinkurista houkutella maahan osaajia veroedulla, jonka edellytyksenä on muuttaminen pois Suomesta. Pikemminkin tulisi pyrkiä huolehtimaan siitä, että Suomessa asumisen aikainen verotus olisi kohtuullista, kuten on yhdeltä osin tehty lailla ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta.

Loogisempaa kuin Suomeen muuttaneiden osaajien nykyinen kannustaminen ulos maasta luovutusvoiton verovapaudella olisi vapauttaa tällaiset henkilöt luovutusvoittoverosta ilman vaatimusta pois muuttamisesta. Tämä näyttäisi kylläkin melko oudolta elementiltä järjestelmässämme. Moni muukin taloudellinen aktiviteetti kuin ulkomailta tulevien start up -yrittäjien toiminta olisi kannattavampaa, jos työn tulokset voitaisiin nostaa verovapaasti.

Keskustelussa on noussut esiin myös esityksen suhde verotuksen yhdenvertaisuuteen, myös perustuslailliselta kannalta. Sikäli kuin ongelmallisena pidetään veron kohdistumista vain pieneen lukumäärään verovelvollisia, tätä voidaan niin haluttaessa hoitaa alentamalla esitykseen sisältyviä korkeahkoja vapaamääriä, joskin tästä aiheutuisi hallinnollisen rasituksen lisääntymistä. Itse en pidä verovelvollisten pienehköä määrää tässä tapauksessa ongelmana. Verotuksessa ei ole epätavallista, että verotus kohdistuu vain tietyn euromäärän ylittäviin määriin eivätkä perusteet ole tässä mielivaltaisia. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että kokonaisuutena esitys on verotuksen yhdenvertaisuutta selvästi parantava.

Käsitykseni mukaan esityksen perusratkaisuissa on otettu asianmukaisesti huomioon Euroopan unionin oikeus, mukaan lukien unionin tuomioistuimen ratkaisut.

Eräistä yksityiskohdista

Esitykselle on lähtökohtaisesti hyvät perusteet, mutta luonnos vaatii vielä monin kohdin viimeistelyä. Alla on esitetty joitakin näkökohtia, mutta on myös muita kohtia, joita tulisi tarkentaa valmistelussa. Esitys on ehkä jouduttu valmistelemaan kiireessä, mikä näkyy myös perustelujen paikoittaisena ohuutena. Kun tarkistustarpeita on useita eivätkä kaikki ole aivan helppoja, jouduttaneen kamppailemaan aikaa vastaan, jos tavoitteena on antaa esitys suhteellisen pian.

Esityksen periaatteelliset perusteet nojaavat siihen, että Suomella on verotusoikeus täällä asumisen aikana syntyneeseen arvonnousuun. Tähän istuu huonosti se, että Suomeen ja myöhemmin Suomesta muuttaneen verovelvollisen tapauksessa verotus voi kohdistua myös ennen Suomeen muuttamista syntyneeseen arvonnousuun. Tätä on pyritty lieventämään ulkomaisten verojen hyvittämisellä määrätysin edellytyksin.

Periaatteellisesti oikeampi ratkaisu olisi jättää ennen Suomeen muuttamista syntynyt arvonnousu veropohjan ulkopuolelle. Tämä voitaisiin toteuttaa niin, että verovelvollisella olisi oikeus esittää selvitys omaisuuden käyvästä arvosta Suomeen muutettaessa ja tätä käytettäisiin hankintamenona omaisuutta luovutettaessa. Olisi tarkoituksenmukaista, että tällainen selvitys ajankohtaistuisi vasta mahdollisen maastamuuttoa liittyvän verotuksen yhteydessä, olkoonkin, että vuosien takaisen arvon määrittämiseen voisi liittyä hankaluuksia. Suomeen muuttoja edeltävän arvonnousun jättäminen veropohjan ulkopuolelle mahdollistaisi myös luopumisen ulkomaisen veron hyvittämistä koskevasta erillisjärjestelystä.

Lahjoitetun omaisuuden arvonnousua ei verojärjestelmissä yleisesti veroteta lahjanantajan tulona eikä sama arvonnousu ole ylipäänsä lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan sekä tuloverotuksen että perintö- ja lahjaverotuksen kohteena. Arvonnousuveron tapauksessa syy lahjoitusten sisällyttämiseen veropohjaan on veropohjan turvaaminen. Lahjoitusten ja perintöjen erilainen kohtelu kuvastaa esityksen lähtökohtaa, joka on enemmän veron välttämisen torjuminen kuin Suomessa asumisen aikaisen arvonnousun verottaminen ylipäänsä. Annettavien lahjojen sisällyttäminen veron piiriin mahdollisesta lahjaverotuksesta huolimatta on ehkä jotenkin ajateltavissa, kun otetaan huomioon, että kyseessä on eri verovelvolliset ja eri veromuodot, mutta taloudellisesti katsottuna tähän voi ilmeisellä tavalla liittyä kaksinkertaista verotusta. Valmistelussa olisi hyvä vielä arvioida tarvetta ja mahdollisuutta tämän lieventämiseen.

Osassa tilanteita verovelvollinen olisi ymmärtääkseni Suomessa yleisesti ja osassa rajoitetusti verovelvollinen. En ole varma, onko molemmat tilanteet otettu kattavasti otettu huomioon sääntelyssä. Kun verotus voinee ulottua joihinkin tuloihin, jotka eivät sisälly Suomesta saatujen

tulojen määritelmään, voi olla hyvä vielä varmistaa, antaako tämä aihetta säännöstarkistuksiin joko substanssi- tai selvyysyistä. Yleisesti verovelvollisten osalta arvonnousutulon verotuksen ja normaalin luovutusvoittoverotuksen keskinäinen suhde ei myöskään tule kaikkien tilanteiden osalta ehkä aivan selväksi.

Tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta on relevanttia, ettei Suomeen tulevien pikaiseen poismuuttoon olisi huomattavia taloudellisia kannustimia. Siihen, kuinka pitkän asuminen Suomessa tulisi johtaa verotuksen piriin päättymiseen, ei tietysti ole yhtä oikeaa vastausta, mutta neljän vuoden kriteeriä voisi hyvin nostaa vuodella. (Neljä vuotta esiintyy toki myös laissa ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta, mutta eri sisältöisenä.)

Luonnoksen sisältö ja voimaantulo ovat sellaiset, että verotus koskisi jo ennen lain voimaantuloa Suomesta fyysisesti muuttaneita henkilöitä. Tässä on tosiasiallisen takautuvuuden piirre. Mielestäni olisi perusteltua harkita tämän tarkistamista.

Säännöksiin sisältyy ainakin yksi ilmeinen iso lapsus. TVL 45 b §:n luonnoksen mukaan ”arvonnousutuloa ei tällöin kuitenkaan lueta tuloksi, jos luovutus tapahtuu viimeistään kahdeksantena verovuonna muuttovuoden jälkeen tai sen jälkeen.” Sana ”viimeistään”, joka veisi merkityksen koko säännökseltä, on kaiketi selvästi mukana vahingossa.

Jos viimeistelyssä toteutetaan edellä mainittuja ja/tai muita lievennyksiä, tuottotavoitteiden turvaamiseksi voidaan niin haluttaessa alentaa luonnokseen sisältyviä vapaamääriä. Tämä poistaisi samalla sitä kritiikkiä saanutta piirrettä, että kiristys koskisi vain harvoja, mutta lisäisi toki hallinnollista taakkaa.

Lopuksi

Tämän tyyppiselle lainsäädäntömuutokselle on lähtökohtaisesti hyvät perusteet verovelvollisten yhdenvertaisuuden, veronmaksukykyperiaatteen, kansainvälisen verotuksen periaatteiden sekä Suomen veropohjan kannalta. Mielestäni on ymmärrettävää, jos tällaiseen lainsäädäntöön jää joitakin tulkinnanvaraisuuksia, mutta luonnokseen sisältyy vielä liikaa epäselviä yksityiskohtia ja myös joitakin lieventämistarpeita. On syytä toivoa, että käytettävissä oleva aika mahdollistaa tarvittavan viimeistelyn.

12.9.2022

Timo Viherkenttä

Professor of Practice, Aalto-yliopisto

Timo Viherkenttä  
Aalto-yliopisto