

30.8.2022

Moritz Scherleitner,

OTT, MSc. (WU),

Assistant Professor, Aalto-yliopisto

Valtiovarainministeriölle

Asia: Luonnos, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi

Lausuntonani lakiehdotuksesta esitän seuraavaa:*

1. Yleistä

Ensin kiitän mahdollisuudesta antaa asiasta lausunto. Korostan aluksi, että minulla on selvä henkilökohtainen mielipide asiasta. Tämä taas kuuluisi vaalikoppiin, johon itävaltalaisen kaksoiskansalaisuuskiellon takia en pääse.¹ Toivon kuitenkin, että julkista keskustelua ainakin jonkin verran seurattuani voin auttaa yhteiskuntaa nostamalla esiin – mahdollisimman objektiivisella tavalla – näkökohtia, jotka voisi, jos näin halutaan, ottaa jollain tavalla huomioon.

2. Verojärjestelmä ja arvonnousuvero

2.1. Hallituksen esitys pähkinänkuoressa²

* Haluan kiittää Riitta Kärkeä kielentarkastuksesta.

¹ En saa poikkeuslupaa, koska en ole jääkiekon pelaaja, joka tarvittaisiin, että Itävalta pysyisi A-ryhmässä, enkä ole venäläinen oopperalaulaja, tai entinen kehonrakentaja, näyttelijä ja kuvernööri.

² Otettu käytännössä suoraan hallituksen esityksen luonnoksesta ja lyhennetty. Lukijat, jotka tuntevat ehdotuksen, voivat jatkaa seuraavaan lukuun. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien

30.8.2022

Hallituksen esityksen (HE) luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi tuloverolakiin §§ 45 b ja 46 b, jotka sisältävät uudet säännökset omaisuuden arvonnousutulosta sekä omaisuuden arvonnousutulon laskemisesta laskennallisena luovutusvoittona. HE luonnoksen mukaan omaisuuden arvonnousutulon verovelvollisia olisivat ne luonnolliset henkilöt, joiden verovelvollisuusasema muuttuisi yleisesti verovelvollisesta rajoitetusti verovelvolliseksi tai joiden verosopimuksen mukaiseksi asuinvaltioksi tulisi muu valtio kuin Suomi. Omaisuuden arvonnousutulo ehdotuksen mukaan luettaisiin Suomesta pois muuttoa edeltävän päivän verovuoden pääomatuloksi tai verovelvollisen vaatimuksesta sen verovuoden tuloksi, jona omaisuutta luovutetaan vastikkeellisesti tai lahjana, ei kuitenkaan, jos luovutus tapahtuu myöhemmin kuin kahdeksantena verovuotena muuttovuoden jälkeen. HE luonnoksen mukaan omaisuuden arvonnousun perusteella maksettavaa veroa sovellettaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat ennen Suomesta pois muuttoa olleet yleisesti verovelvollisia Suomessa ja joiden verosopimuksen mukainen asuinvaltio olisi ollut Suomi vähintään neljän vuoden ajan Suomesta pois muuttoa edeltäneiden 10 vuoden aikana. Sääntelyn piiriin kuuluisi lähtökohtaisesti irtain omaisuus.³ Sääntelyä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos omaisuuden arvonnousutulon alaisen omaisuuden yhteenlaskettu käypä arvo olisi vähemmän kuin 500.000 euroa sekä mainitun omaisuuden laskennallisen luovutusvoiton määrä olisi vähemmän kuin 100.000 euroa. Vero määrättäisiin laskennallisen luovutusvoiton 100.000 euroa ylittävältä osin. HE luonnoksen mukaan Verohallinnolla olisi oikeus vaatia vakuus verovelvollisen vaatiessa tuloksi lukemisen lykkäämistä silloin, kun verovelvollinen muuttaa muuhun valtioon kuin eräiden verosaatavien perintää koskevien sopimusten piiriin kuuluvaan EU- tai ETA-valtioon. Lisäksi ehdotetaan, että arvonnousutuloon kohdistuvan ulkomaan veron hyvityksen osalta verotukseen saisi hakea muutosta siltä verovuodelta, jolta syntyneitä arvonnousutuloa ulkomaan veron hyvitys koskee.

2.2. Maastapoistumisvero ja verotusvallan suojaus

muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi, s. 1-2.

³ Näitä olisivat HE:n mukaan osakkeet, muun yhteisön vastaavat osuudet, sijoitusrahasto-osuudet ja niihin rinnastettavat yhteissijoitusyritysten osuudet, joukkovelkakirjat sekä muut velkasitoumukset, optiot, termiinit, muut johdannaissopimukset sekä muut kuin edellä mainitut arvopaperit, kapitalisaatiosopimukset, säästöhenkivakuutukset, eläkevakuutusta koskevat sopimukset sekä virtuaalivaluutat.

30.8.2022

Maastapoistumisvero perustuu kansainväliseen oikeudelliseen alueperiaatteeseen, joka sallii, että siirtohetkellä valtiot verottavat niiden alueella ennen mainittua siirtoa syntyneitä arvonnousuja. Tällaisella toimenpiteellä pyritään estämään tilanteita, jotka vaarantavat lähtövaltion oikeuden käyttää verotusvaltaansa sen alueella toteutettujen toimintojen osalta.⁴ Näin ollen maastapoistumisvero on täysin legitiimi keino suojata verotusvalta.⁵

Maastapoistumisverot ovat maailmassa myös suhteellisen yleisiä. Vaikka maastapoistumisverot voivat selvästi rajoittaa perusvapauksien käyttöä, EUT on ne tietyillä edellytyksillä, joista relevantein lienee mahdollisuus lykätä veronmaksua, hyväksynyt.⁶ ATADin Art. 5 mukaan maastapoistumisvero on yhtiöiden kannalta jopa pakollinen, ja näin ollen myös Suomessa jo olemassa.⁷

Yllä mainittu ei automaattisesti tarkoita, että Suomen tulisi välttämättä implementoida tämä HE:n luonnoksen esittämä arvonnousuvero. Suomi voi tietenkin päättää olla käyttämättä oikeuttaan verottaa Suomessa tapahtuvia omaisuuden arvonnousuja maasta poistuvilta – ja jos pidetään mielessä, että sääntelyä ei sovellettaisi, jos arvonnousutulon alaisen omaisuuden yhteenlaskettu käypä arvo olisi vähemmän kuin 500.000 euroa sekä mainitun omaisuuden laskennallisen luovutusvoiton määrä olisi vähemmän kuin 100.000 euroa, olisi tilanne myös tulevaisuudessa merkittävämmässä määrässä tapauksista niin.

2.3. Maastapoistumisvero – uusi vero tai poistettu veroetu?

Jos hyväksytään, että maastapoistumisvero on sinänsä perusteltu ja varsin yleinen, vaikkei välttämätön eikä luonnollisten henkilöiden suhteen pakollinen, voidaan laatia keskustelua ainakin kahdella tavalla. Voidaan, kuten nykyisessä julkisessa keskustelussa myös tehdään, pitää maastapoistumisveroa uutena verona ja keskustella siitä, tuleeko se implementoida. Teknisesti tämä on tietenkin oikein: sellaista maastapoistumisveroa ei ole vielä olemassa, ja siksi se on uusi. Toisaalta päätöstä olla soveltamatta maastapoistumisveroa noissa tilanteissa, joissa sitä voidaan soveltaa ja joissa sitä myös yleensä sovelletaan, voisi käytännössä, myös pitää positiivisena

⁴ EUT, C-657/13, Verder LabTech, ECLI:EU:C:2015:331, para. 43.

⁵ Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union (Beck 2019), s. 43.

⁶ id., s.242.

⁷ EVL § 51 e. EVL:n 52 f §:ssä säädetään osakevaihtoon liittyvästä maastapoistumisverotuksesta.

30.8.2022

päätöksenä vapauttaa pois muuttavia maastapoistumisveroista. Suomi voisi verottaa, mutta ei tee sitä. Näin ollen päätös contra maastapoistumisvero olisi päätös, että annetaan pois muuttaville veroetu: heidät vapautetaan maastapoistumisverosta. Päätös pro maastapoistumisvero olisi näin ollen positiivinen päätös, että tämä veroetu otetaan pois: heitä verotetaan, koska on kansainvälisesti hyväksytty, että tämä vero kuuluu Suomelle.

Yllä olevaa erottelua voidaan tietenkin pitää turhana ja keinotekoisena. Ehkä se myös on sellaista. Mutta se ehkä auttaa myös hahmottamaan kokonais kuvan paremmin. Kysymyksiä on kaksi: tarvitaanko maastapoistumisvero? Jos vastaus on ei, seuraavan kysymyksen pitää olla, miksi ei. Minkä takia luovutaan verottamisesta, vaikka voidaan verottaa? Mitä halutaan saavuttaa sellaisella veroedulla tai mitä halutaan välttää, ja missä suhteessa tämä on siihen, että verotulot, joita ei saa maastapoistumisverosta – jos ei haluta leikata menoja – on saatava jostain muualta, eli vähemmän liikkuvasta veropohjasta, tai velan ottamisella – meidän lapsilta.

Tämä on tietenkin haastava kysymyksenasettelu. Toivon, että alla esitetyt ajatukset voisivat auttaa päätöksentekijöitä tasapainoilemaan erilaisten seikkojen kanssa.

3. Suomen kilpailukyky

Julkisessa keskustelussa tuli esiin huolia ja osittain väitteitä, että maastapoistumisvero estäisi asiantuntijoiden ja yrittäjien Suomeen muuttoa ja samalla estäisi suomalaisen työvoiman ja eläkeläisten ulkomaille muuttoa.⁸ Jos tämä pitäisi paikkansa, olisi asia tietenkin huolestuttava. Lienee turvallista sanoa, että Suomi tarvitsee kansainvälisiä osaajia ylläpitämään meidän hyvinvointiamme. On myös perusteltua olettaa, että ihmiset, jotka edustavat yrityksiä tai Suomeen tulleita kansainvälisiä osaajia, tietävät minua paremmin, miten maastapoistumisvero voisi vaikuttaa ihmisten halukkuuteen muuttaa Suomeen ja siten Suomen kilpailukykyyn.

Norsuluuntornistani katsoen – ja täysin oletuksiin perustuen – olisin silti yllättänyt, jos suunnitellulla maastapoistumisverolla olisi merkittäviä negatiivisia seuraamuksia Suomen kilpailukykyyn. Tämä *arvaus* perustuu seuraaviin argumentteihin. Ensin pitää tunnistaa, että

⁸ Frände & Stellato, Arvonousuvero, osa 1: Ajatuksia luonnoksen yleisistä vaikutuksista maahan- ja maastamuuttoon, saatavilla <https://www.hannessnellman.com/news-views/blog/exit-tax-for-finnish-individuals-part-1-thoughts-on-the-draft-government-proposal-s-general-effects-on-immigration-and-emigration-available-in-finnish/> (18.8.2022).

30.8.2022

monilla mailla on maastapoistumisvero tai jotain vastaavaa. Yllä esitetyllä logiikalla Suomi, käytännössä, implementoimalla maastapoistumisveron, ei sinänsä luo uutta verotaakkaa, vaan ottaa takaisin jonkin veroedun, joka aikaisemmin annettiin. Kieltämättä tämä etu olisi mukava saada. Mutta tiedetäänkö, että se on oikeasti ratkaisevassa roolissa (erityisesti jos monilla muilla mailla on se vero eikä vaihtoehtokohde olisi niin helposti saatavilla). Miten iso menetys maastapoistumisvero oikeasti olisi kyseessä oleville asiantuntijoille, jos pidetään mielessä mahdollisuus lykätä veronmaksua ja se seikka, että Suomi poistaisi itse kaksinkertaisen verotuksen, jos toinen maa ei sitä tee?⁹

Jos tämä veroetu annetaan ulkomaisten osajien maahan houkuttelemiseksi, vaikka se ei siihen vaikuta, olisi se mitä kirjallisuudessa kutsutaan ”windfall gainiksi”, eli tässä tapauksessa, pelkkä lahja verolainsäätäjältä pois muuttaville veronmaksajille. Toisaalta, jos se vaikuttaa päätökseen niin, että, ceteris paribus, maastapoistumisveron ollessa voimassa, maahan tulevien huippuosajien määrä laskee merkittävästi, tai heidän poislähtönsä ennen kuin 4 vuotta täyttyy, nousee merkittävästi, olisi maastapoistumisverosta enemmän haittaa kuin hyötyä. En osaa riittävällä varmuudella ennustaa säännösten vaikutuksia enkä usko, että sellaista voi pelkästään vihjenäytöllä tehdä. Mutta korostan, että jos säännösten vaikutusta Suomeen muuttaneisiin asiantuntijoihin ei ole olemassa, tai se on vähäistä, ei olisi perusteltua antaa kyseessä olevaa veroetua asiantuntijoiden Suomeen muuton edistämiseksi. Minusta tämä on ratkaiseva kysymys, koska jälkimmäisessä tapauksessa Suomen päätös olla käyttämättä verotusoikeuttaan ei olisi koko yhteiskunnan, vaan tiettyjen etupiirien intressi. Miten siihen suhtauduttaisiin, on poliitikoiden ja äänestäjien asia.

Mainitsen vielä sen, että sääntöjen piirissä olevalla asiantuntijalla olisi nykyistä vähemmän kannustimia muuttaa Suomesta pois siitä lähtien kun hän on Suomessa asunut 4 vuotta. Miten vahva tämä vaikutus on, riippuu taas siitä, miten vahvasti maastapoistumisvero vaikuttaa

⁹ Maastapoistumisverosta ja arvonnousun realisoinnista johtuva tuplaverotus ei liene merkittävä ongelma. Mikäli tuplaverotusta ei synny, kun toinen maa ei verota, tai mikäli toinen maa ei poista sitä jollain tavalla (hyväksymällä Suomen luovutushintaa, tai poistamalla kaksinkertaista verotusta vähentämällä Suomessa maksuunpannun arvonnousutulon perusteella määrättävän veron asuinvaltiossa luovutusvoitosta maksuunpannusta verosta tai jättämällä veronsa maksuunpanematta sen luovutusvoiton osalta, joka on jo verotettu Suomessa), poistaisi Suomi sen ehdotuksen mukaan itse. Ks. tästä Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi, s. 26-27.

30.8.2022

päätökseen muuttaa pois. Kuten mainittu, veron voi halutessaan lykätä. Myöskään maastapoistumisverosta ja arvonnousun realisoinnista johtuva tuplaverotus ei vaikuta ehdotetulla mallilla olevan suuri ongelma.¹⁰ Jäljelle jää tietenkin hallinnollinen taakka, joka tekee pois muuton hankalammaksi. Jälkimmäistä käsittelen seuraavassa luvussa.

4. Säännösten hallinnollinen taakka

Kuten HE luonnoksessa tunnistetaan, lisää ehdotus hallinnollista taakkaa sekä veronmaksajille että Verohallinnolle. Muutettaessa lakia sitä on lähes mahdotonta välttää, ja se aiheuttaa kustannuksia, jotka pitää ottaa huomioon harkittaessa, otetaanko maastapoistumisvero käyttöön. Olen ymmärtänyt, että maastapoistumisvero tuo erityisesti Verohallinnolle haasteita. Niin kauan kuin sitä ei osata kunnolla hallinnoida ja panna täytäntöön, ei maastapoistumisveroa kannata ottaa käyttöön. Verohallinto, jolla on kokemuksia yhtiöille soveltuvasta maastapoistumisverosta, sekä TVL 11 §:n kolmen vuoden säännöksen perusteella,¹¹ voi ottaa siihen lausunnossaan kantaa.

5. Legaalisia näkökulmia ja puutteita

Julkisessa keskustelussa on noussut esiin huoli siitä, että HE luonnoksessa ei käsitellä yhdenvertaisuuskysymyksiä eikä syrjintänäkökulmia.¹² Menemättä tähän sen syvemmin korostan, että nämä huolet ovat mielestäni varsin perusteltuja. Lainsäätäjällä on tietenkin tietty liikkumavara, mutta yleisesti ottaen samanlaisia asioita pitää kohdella samalla tavalla, ellei ole olemassa syytä, miksei näin voi tehdä. HE luonnoksessa on ainakin kaksi merkittävää päätöstä (alaraja ja soveltaminen vasta 4 vuoden jälkeen), joihin hallitus voisi tästä näkökulmasta ottaa kantaa.

¹⁰ id.

¹¹ Ks. TVL 11 §:ää: ”Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti tai jos hän jatkuvasti oleskelee täällä yli kuuden kuukauden ajan, jolloin tilapäinen poissaolo ei estä pitämästä oleskelua jatkuvana. Suomen kansalaista pidetään kuitenkin Suomessa asuvana, vaikka hän ei jatkuvasti oleskelekaan täällä yli kuuden kuukauden aikaa, kunnes kolme vuotta on kulunut sen vuoden päättymisestä, jonka aikana hän on lähtenyt maasta, jollei hän näytä, että hänellä ei ole verovuonna ollut olennaisia siteitä Suomeen. Jollei muuta näytetä, Suomen kansalaisen ei katsota mainitun ajan jälkeen asuvan Suomessa.”

¹² Frände & Stellato, supra n. xy, at 1.

30.8.2022

Lisäksi on noussut esiin kritiikki arvonnousuveron ja kolmen vuoden sääntöjen yhteen sopivuudesta.¹³ Tämäkin on minusta ihan varteen otettavaa. Jos kolmen vuoden sääntöä ei haluta poistaa, tulisi selventää, että arvonnousuveron soveltamisen edellytyksenä on fyysinen muutto vuoden 2023 aikana tai sen jälkeen.¹⁴ Siihen voi lisätä kommentin, että tulon nk. nexuksen Suomeen on oltava tarpeeksi vahva, koska muuten voi syntyä tilanne, jossa Suomi ei kansainvälisen lain perusteella voi verottaa sitä tuloa. Voisin kuvitella, että tämä voisi joissain tapauksissa estää Suomen verottamista.

Minulla on myös ollut vaikeuksia ymmärtää ehdotuksen lähestymistapaa koskien ensin Suomeen muuttaneita ja sitten Suomesta pois muuttaneita. Ymmärrän, että tietyissä tilanteissa käytettäisiin lähtövaltiossa käytettyä hankintahintaa Suomen maastapoistumisveroa laskettaessa.¹⁵ Jos tarkoitus on – kuten pitäisi olla – verottaa vain Suomessa tapahtunutta arvonnousua, tulisi aina käyttää hankintahintana käypää arvoa Suomeen muuttaessa. Tämä TVL:n 46b(5) §:ssä tehty erottelu ulkomailla maksetun maastapoistumisveron perusteella ei vaikuta asianmukaiselta vaan vaikeuttaa turhaan sääntelyä.

Apulaisprofessori, Moritz Scherleitner, OTT, MSc. (WU)

Espoo, 30.8.2022

¹³ Frände & Mäkimattila, Arvonnousuvero, osa 2: Ehdotetun arvonnousuveron takautuvuusongelma

¹⁴ Näin ymmärrettävästi id.

¹⁵ HE, s. 50: ”Pykälän 5 momentissa säädettäisiin omaisuuden arvonnousutulon johdosta veronalaisen omaisuuden hankintamenosta tilanteessa, jossa omaisuuden arvonnousutulon johdosta verovelvollinen on muuttanut ulkomailta Suomeen. Jollei menetelmälain 9 b §:n 2 momentista muuta johdu, omaisuuden hankintamenona pidettäisiin laskettaessa 1 momentin mukaista laskennallista luovutusvoittoa toisessa valtiossa omaisuuden arvonnousun johdosta toimitetussa verotuksessa käytettyä luovutusvoittoa, jos se vastaisi omaisuuden käypää arvoa Suomeen muuttaessa. Mi-käli lähtövaltiossa arvonnousun perusteella maksettava vero jäisi alle 3/5 vastaavasta tulosta Suomessa maksettavasta verosta, lähtövaltiossa maksettava vero hyvitetäisiin luovutusvoitosta Suomessa maksettavasta verosta. Tällöin hankintahintana pidettäisiin lähtövaltiossa käytettyä hankintahintaa. Hyvitys ei kuitenkaan voisi ylittää Suomessa tulosta maksettavaa veroa. Jos lähtövaltiossa arvonnousun perusteella maksettava vero ylittäisi 3/5 vastaavasta tulosta Suomessa maksettavasta verosta, hankintahintana käytettäisiin lähtövaltiossa käytettyä luovutusvoittoa, jos se vastaisi omaisuuden käypää arvoa Suomeen muuttaessa.”