

Valtiovarainministeriölle

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

Yleisiä huomioita maastapoistumisverosta / arvonnousutulosta ja esitysluonnoksesta

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä luonnollisia henkilöitä koskevaa maastapoistumisveroa (exit veroa) lukuun ottamatta EVL 52 f §:n mukaista osakevaihdon maastapoistumisveroa. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan mukaan luonnollisen henkilön maastapoistumisveron käyttöönotto tullaan selvittämään. Asiasta tehtiin jo keväällä 2020 valtiovarainministeriössä selvitys¹. Vaikka maastapoistumisveron käyttöönottoa pidettiin ministeriön selvityksessä mahdollisena, selvityksessä esitettiin, ettei asiassa ollut tarvetta ryhtyä lainsäädäntötoimiin. Selvityksessä maastapoistumisverossa nähtiin paljon ongelmia ja selvityksen johtopäätöksiä perusteltiin muun muassa verotuottojen epävarmuudella, sääntelyn monimutkaisuudella ja Suomen kilpailukyvyllä. Tuuli näyttää nyt kääntyneen ministeriössä ja luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta on annettu lausunnolle esitysluonnos. Esitysluonnoksen mukaan maastapoistumisvero toteutettaisiin arvonnousutulon verotuksena. Arvonnousutuloon määrän laskemiseen sovellettaisiin tietyin poikkeuksin luovutusvoiton verotusta koskevia säännöksiä.

Yleisenä havaintona on todettava, että lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi on vielä hyvin keskeneräinen ja se vaatii perusteellista jatkovalmistelua ennen asiaa koskevan hallituksen esityksen antamista. Erityisen silmiinpistävää on se, että esitysluonnoksessa ei juurikaan perustella valittuja lainsäädäntöratkaisuja, vaan ne lähinnä todetaan. Esitysluonnoksen säännösteksteissä on selkeitä epätarkkuuksia. Muutenkin esityksen kieliasu ja käytetty terminologia vaativat hiomista. Esitysluonnoksen mukaiset säännökset ja niiden perustelut eivät kaikilta osin vastaa toisiaan.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon valtiovarainministeriössä valmisteilla olevaa esitystä TVL 10 §:n muuttamisesta siten, että Suomessa olevaa kiinteää omaisuutta omistavien yhteisöjen ja yhtymien osakkeiden ja osuuksien luovutuksesta saadut voitot olisivat nykyistä laajemmin Suomesta saatua tuloa. Tällä esityksellä on selkeä yhteys arvonnousutulon verotukseen, joten TVL 10 §:n muuttamista koskeva esitys on syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Arvonnousutulon verotuksen tarkoituksena on omaisuuden Suomessa tapahtuneen arvonnousun verottaminen maasta muuton yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on estää omaisuuden luovutuksesta aiheutuvien veroseuraamusten välttäminen ulkomaille muuton yhteydessä. Ehdotuksen tavoitteena on siten viimekädessä Suomen verotusvallan laajentaminen ja samalla verotusvallan turvaaminen sekä maastamuuttoon liittyvän verosuunnittelun torjuminen.

Luonnollisten henkilöiden maastapoistumisvero on käytössä jo monissa muissa valtioissa ja erilaisia malleja maastapoistumisverotuksen toteuttamisesta on tarjolla runsaasti. Eri maissa käytössä olevia maastapoistumisveroja käsitellään esitysluonnoksessa laajasti. Esitysluonnoksessa valittu malli on verovelvollisen kannalta suhteellisen edullinen, koska se ei yleensä johda todellista omaisuuden luovutuksesta syntynyttä voittoa suuremman tulon realisoitumiseen. Arvonnousutulo ei myöskään realisoituisi, jos verovelvollinen pyytää verotuksen lykkäämistä ja omaisuus luovutetaan kahdeksantena

¹ Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta. Suomessa asumisaikana kertyneen omaisuuden realisoitumattoman arvonnousun verotus maastamuuttotilanteessa, Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:9.

Suomesta poismuuttovuotta seuraavana verovuotena tai sen jälkeen. Lisäksi ehdotetulla sääntelyllä pyritään estämään huojentamattoman kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen syntymistä.

Vaikka esitysluonnoksen mukainen sääntely onkin verovelvollisen kannalta varsin edullinen, sääntely täyttäneekin hyvin sille asetetut tavoitteet erityisesti verosuunnittelun torjunnassa. Sääntely poistaa mahdollisuuden välttää irtaimen omaisuuden (erityisesti osakkeiden) luovutuksesta syntyneen voiton verotuksen (tilapäisen) maastamuuton avulla. Todennäköisesti esitysluonnoksen mukainen sääntely lisäsi myös verotuloja, koska on todennäköistä, että monet Suomesta poismuuttaneet luovuttavat jo Suomessa asuessaan omistamaansa omaisuutta ennen kuin muuttovuotta seuraava seitsemäs vuosi päättyy.

Arvonnousutulon verotus ei pääsääntöisesti aiheuttaisi välittömiä veroseuraamuksia eikä myöskään Suomeen jääneeseen henkilöön verrattuna ankarampia veroseuraamuksia. Sääntely poistaisi myös kattavasti arvonnousutulon verotuksesta johtuvan kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen.

Arvonnousutulon verotus kohdistuisi vain huomattaviin omaisuuseriin ja olennaisiin arvonnousuihin. Näin on oletettavaa, että esitysluonnoksen mukainen arvonnousutulon verotus ei aiheuttaisi ainakaan olennaisia rajoitteita ulkomaille muuttolle tai ulkomaille asuvien Suomeen muuttolle. Henkilöiden liikkuvuuden kannalta ongelmalliseksi saattavat kuitenkin muodostua ne tilanteet, joissa Verohallinto edellyttäisi verovelvolliselta vakuuden asettamista. Tämä koskee tilanteita, joissa henkilö muuttaa ETA:n ulkopuoliseen valtioon.

Arviot ehdotettujen säännösten vaikutuksesta verokertymään ovat hyvin summittaisia. Jotta nyt ehdotettu suhteellisen monimutkainen sääntely kannattaa ottaa käyttöön, sen vaikutuksen verokertymään on syytä olla olennaisesti positiivinen, kun otetaan huomioon myös sääntelystä Verohallinnolle ja verovelvollisille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu näitä kustannuksia. On todennäköistä, että Verohallinto joutuu käsittelemään kaikki arvonnousuveron soveltamistilanteet tapauskohtaisesti. Arvonnousutulo olisi veronalaista vain silloin, kun tulon perusteena olevan omaisuuden arvo olisi vähintään 500 000 € ja tämän omaisuuden laskennallisen luovutusvoiton määrä olisi yli 100 000 €. Tämä on omiaan vähentämään Verohallinnolle ja verovelvollisille arvonnousutulon verotuksesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Arvonnousutulon verotus aiheuttaisi verovelvolliselle uudentyyppisiä veroriskejä, joiden selvittämisessä voi olla välttämätöntä turvautua asiantuntija-apuun.

Arvonnousutulon verotuksen piiriin kuuluvat henkilöt

Arvonnousutulon verotusta koskeva sääntely koskisi henkilöä, joka on ollut yleisesti verovelvollinen ja verosopimuksen mukaan Suomessa asuva vähintään neljä vuotta Suomesta poismuuttoaan edeltäneiden 10 vuoden aikana. Soveltamisalan rajaaminen vain riittävän kauan Suomessa asuneisiin on perusteltu ratkaisu. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä tarkempia perusteluja sille, miksi aikaraja on neljä vuotta.

Arvonnousutulo verotettaisiin monissa tapauksissa rajoitetusti verovelvollisen tulona. Rajoitetusti verovelvollinen on velvollinen maksamaan veroa vain Suomesta saamastaan tulosta. Tämän vuoksi TVL 10 §:n Suomesta saatujen tulojen esimerkkiluetteloon olisi syytä lisätä arvonnousutulo. Tätä puoltaa myös se, että arvonnousutulon veron kohteena voi olla muun muassa ulkomaisten yhtiöiden osakkeiden arvonnousu, joka ei käsittääkseni voi pitää ilman nimenomaista säännöstä Suomesta saatuna tulona.

Verotuksen lykkääntyminen

Pääsäännön mukaan arvonnousutulo verotettaisiin sen verovuoden tulona, jona Suomesta poismuuttoa² edeltänyt päivä on ollut. Verovelvollinen voisi vaatia myös verotuksen lykkäämistä siihen verovuoteen, jonka aikana omaisuus tosiasiallisesti luovutetaan. Verohallinto voisi vaatia verovelvollista asettamaan vakuuden veronmaksamisen turvaamiseksi, jos verovelvollinen muuttaa muuhun valtioon kuin toiseen EU:n jäsenvaltioon tai ETA-valtioon.

On oletettavaa, että ainakin ETA-valtioon muuttavat henkilöt vaatisivat lähes aina arvonnousutulon verotuksen lykkäämistä. Siten esitysluonnoksen mukaista sääntelyä voisi muuttaa siten, että ETA-valtioon muuttava verovelvollinen saisi lykkäyksen automaattisesti ja vain ETA:n ulkopuoliseen valtioon muuttava henkilö joutuisi hakemaan lykkäystä erikseen. Tämä estäisi arvonnousutulon tahattomat realisoitumiset silloin, kun muutto tapahtuu toiseen ETA-valtioon.

Soveltamisalan kahdeksan vuoden aikaraja

Verovelvollinen vapautuisi arvonnousutulon verotuksesta, jos hän pyytää verotuksen lykkäämistä ja hän ei luovuta omaisuutta poismuuttovuonna tai sitä seuraavien seitsemän verovuoden aikana. Aikarajalle ei ole annettu erikseen perusteluja esitysluonnoksessa. Kahdeksan vuoden aikaraja on suhteellisen pitkä, mikä lisänee jossain määrin arvonnousutulosta kertyvien verojen määrää. Lisäksi kahdeksan vuoden aikaraja on riittänee varmistamaan sen, että sääntelyllä torjutaan tilapäisiä maastamuuttoa, jotka tehdään tarkoituksessa välttää luovutusvoiton verotus Suomessa. Ehdotetussa lakitekstissä aikaraja on määritelty seuraavasti: ”-- luovutus tapahtuu viimeistään kahdeksantena verovuonna muuttovuoden jälkeen tai sen jälkeen.” Sanan ”viimeistään” ei todennäköisesti tulisi olla tekstissä, koska kyseinen sana johtaa siihen, että arvonnousutulosta ei maksettaisi koskaan veroa.

Arvonnousutulon realisoituminen vastikkeellisen luovutuksen yhteydessä

Jos verovelvollinen pyytää arvonnousutulon verotuksen lykkäämistä, vero realisoituisi maksettavaksi, kun omaisuus luovutetaan vastiketta vastaan tai lahjana. Vastikkeellinen luovutus tarkoittaa omaisuuden luovuttamista rahavastiketta vastaan tai vaihdossa muuta omaisuutta vastaan. Hallituksen esityksessä olisi hyvä ottaa tarkemmin kantaa siihen, mitä kaikkea vastikkeellinen luovutus tarkoittaa. Epäselväksi jää muun muassa se, johtavatko erilaiset yritysjärjestelyt arvonnousutulon realisoitumiseen. Verojärjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi jatkuvuusperiaatetta noudattavien yritysjärjestelyiden ei tulisi johtaa arvonnousutulon realisoitumiseen. Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa olisi hyvä ottaa kantaa siihen, miten luovutusvoiton verotuksen piiriin kuuluva varojen jako vapaan oman pääoman rahastosta vaikuttaa arvonnousutulon verotukseen. Yleisemmin kysymys on siitä, on luovutuksen käsitettä tulkittava arvonnousutulon verotuksessa samalla tavoin kuin luovutusvoiton verotuksessa.

Ehdotuksen mukainen sääntely tulee aiheuttamaan vaikeita tulkintaongelmia, kun verovelvollinen luovuttaa omaisuutta ja hänellä on ollut Suomesta muuttaessaan esimerkiksi useiden eri yhtiöiden osakkeita. Oletetaan, että hänellä on maastamuuttohetkellä omistuksessaan kymmenen eri yhtiön osakkeita. Jokaisen osake-erän käypä arvo on 300 000 € eli yhteensä 1 500 000 €. Osakkeiden yhteenlaskettu arvonnousu on 700 000 €. Hän pyytää lykkäystä arvonnousutulon realisoitumiseen. Kaksi vuotta myöhemmin hän myy yhden osake-eristä. Luovutettujen osakkeiden arvonnousu on ollut 200 000 €. Kysymys kuuluu, miten 500 000 €:n ”verovapaan” omaisuuden ja 100 000 € verovapaan arvonnousutulon määrä otetaan tällaisessa

² Ehdotetussa TVL 45 d §:ssä käytetään termiä ”pois muuttoa”. Tällä tarkoitettaneen hetkeä, jolloin henkilöstä on tullut Suomessa rajoitetusti verovelvollinen tai verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuva.

tilanteessa huomioon. Realisoituuko verovelvolliselle arvonnousutulo ylipäättään, kun toistaiseksi luovutetun omaisuuden arvo Suomesta muuttohetkellä ei ole ollut yli 500 000 €? Vai lasketaanko jokaiselle omaisuuserälle oma arvonnousutulon määrä, joka otetaan erimerkin kaltaisessa tilanteessa huomioon sen suhteessa, mikä kyseisen omaisuuden käypä arvo on ollut verrattuna kaiken arvonnousutulon perusteena olevan omaisuuden käypään arvoon? Entä otetaanko 100 000 € verovapaa arvonnousu huomioon jotenkin samankaltaisella periaatteella.

Arvonnousuveron realisoituminen lahjoituksen yhteydessä

Arvonnousuvero kohdistuu jo nimensä perusteella Suomessa asumisaikana tapahtuneeseen omaisuuden arvonnousuun. Siten arvonnousutulon veronalaisuuden kannalta ei pitäisi ole merkitystä sillä, mitä omaisuudelle tapahtuu maastamuuton jälkeen. Jos verovelvollinen ei pyydä verotuksen lykkäämistä, vero realisoituu maksettavaksi riippumatta siitä, myydäänkö tai lahjoitetaanko omaisuus, siirtyykö omaisuus perintönä tai osituksessa taikka menettääkö omaisuus mahdollisesti myöhemmin lopullisesti arvonsa. Merkitystä ei ole myöskään sillä, onko omaisuuden arvo alentunut. Verokohtelu kuinkin poikkeaisi olennaisesti näistä lähtökohdista, jos verovelvollinen pyytää arvonnousutulon verotuksen lykkäämistä.

Jos arvonnousutulon verotusta on lykätty, vero realisoituisi maksettavaksi silloin, kun omaisuus luovutetaan vastiketta vastaan tai lahjoitetaan. Sen sijaan omaisuuden siirtyminen perintönä ei realisoisi verotusta. Perintöä koskevaa rajausta perusteellaan esitysluonnoksella vain tarkoituksenmukaisuudella. Jotta arvonnousutulon verotus olisi johdonmukaista, arvonnousutulon tulisi realisoitua luovutuksen luonteesta riippumatta, vaikka verovelvollinen pyytäisi verotuksen lykkäämistä. Esitysluonnoksessa omaksuttua lähtökohta on kuitenkin ymmärrettävä erityisesti, jos verotusta pidetään lykkääntymistilanteessa enemminkin luovutusvoiton verotukseen rinnastuvana tapahtumana kuin varsinaisena arvonnousutulon verotuksena. Perinnön jättäminen ei kuulu luovutusvoittoverotuksen piiriin eikä myöskään tuloverotuksen piiriin.

Arvonnousutulon realisoituminen vastikkeellisen luovutuksen yhteydessä on luonnollinen lähtökohta, koska arvonnousutulon verotus rinnastuu ainakin osittain luovutusvoiton verotukseen ja siihen myös sovelletaan soveltuvien osin luovutusvoiton verotusta koskevia TVL 46 ja 47 §:n säännöksiä. Sen sijaan veron realisoituminen omaisuuden lahjoituksen yhteydessä ei ole vastaavalla tavalla linjassa luovutusvoittoverotuksen alan eikä verojärjestelmän perusrakenteen kanssa. Omaisuuden lahjoitukseen kohdistuu lahjaverotus, jonka maksaa lahjansaaja. Lahjasaannot eivät kuulu tuloverotuksen piiriin. Lahjan antamisesta ei synny mitään tuloa lahjanantajalle, joten omaisuuden arvonnousun verottaminen lahjanantajan tulona ei vaikuta mielekkäältä.

Sitä, että omaisuuden lahjoitus realisoisi arvonnousutulon verotuksen, perustellaan esitysluonnoksessa vain sillä, että arvonnousutulon realisoituminen olisi helppo välttää lahjoituksella, jos oikeustoimen osapuolet asuvat ulkomailla. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että lahjana tapahtuvien vastikkeettomien luovutusten sisällyttäminen arvonnousutulon realisoivien tapahtumien piiriin pidettiin valmistelussa hallinnollisesti yksinkertaisempaan tapaan huomioida nämä luovutukset. Todellisuutta vastaamattoman tulon verottaminen hallinnollisen yksinkertaisuuden nimissä ei ole kuitenkaan vakuuttava perustelu ehdotetun kaltaiselle sääntelylle, joka poikkeaisi olennaisesti verojärjestelmän peruseräperiaatteista.

Lahjoitetun omaisuuden arvonnousun verottaminen lahjanantajan tulona voisi johtaa monissa tapauksissa saman luovutuksen / saannon verotukseen sekä lahjanantajalla että lahjansaajalla. Näin kävisi silloin, kun lahjansaaja asuisi Suomessa tai lahjansaajan asuinvaltiossa lahjaan kohdistetaan lahjaverotus. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty mitään keinoja, joilla tällainen varsin perusteettomalta vaikuttava kahdenkertainen verotus voitaisiin välttää. On mahdollista, että arvonnousutulon verotuksen

realisoituminen lahjoituksen yhteydessä tekee omaisuuden lahjoituksen kahdeksan vuoden ajaksi maastamuuton jälkeen verotuksellisesti jopa mahdottomaksi.

Arvonnousutulon verotuksen kohdistaminen omaisuuden lahjoitukseen herättää EU-oikeudellisia kysymyksiä. Tämä johtuu siitä, että Suomeen jääneen henkilön antama lahja ei aiheuta lahjanantajalle tuloveroseuraamuksia. Näin lahjanantajan verokohtelu olisi täysin erilaista sen mukaan, tapahtuuko lahjoitus hänen asuessa Suomessa vai vasta maastamuuton jälkeen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella olisi mahdollista päätellä, että maastapoistumisvero on mahdollista määrätä maksettavaksi myös omaisuudesta, joka mahdollisesti tulevaisuudessa tulee lahjoitetuksi. Tosin unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ei ole tietääkseni ollut tapausta, jossa nimenomaan lahjoitus realisoit maastapoistumisveron ja vastaavan tyyppistä veroa ei määrättäisi puhtaasti kansallisessa tilanteessa.

Nähdäkseni lahjaverotuksen ja myös perintöverotuksen välttämiseen maastamuuton avulla tulisi puuttua ennemmin perintö- ja lahjaverolain soveltamisalaa muuttamalla kuin säätämällä lahjoitetun omaisuuden arvonnousu tuloverotuksessa veronalaiseksi. Näin verojärjestelmä säilyttäisi johdonmukaisuutensa ja samalla välttyttäisiin olennaiselta riskiltä, jossa syntyy verojärjestelmän kannalta perusteetonta kahdenkertaisen verotuksen.

Arvonousutulon kohteena oleva omaisuus

Arvonousuveron soveltamisalaa kuuluva omaisuus on määritelty esitysluonnoksen mukaisessa TVL 45 b.2 §:ssä hyvin tarkasti ja teknisluontoisesti. Verovelvollisuuden perusteiden määrittämisen on oltava tarkkaa ja erityisen tärkeää tämä on arvonnousutulon kaltaisen hyvin poikkeuksellisen tulotyyppin kohdalla. Esitysluonnoksen suppeista perusteluista ei kunnolla ilmene, miksi veron kohteeksi on valittu nimenomaan kyseiset omaisuuserät. Olennaisena puutteena voi pitää sitä, että esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten arvonnousutulon verotusta sovellettaisiin osakesäästötilillä olevaan omaisuuteen.

Esitysluonnoksen mukaista TVL 45 b.2 §:n 1 kohtaa voisi yksinkertaistaa ilman, että säännöksen sisältö hämärtyisi. Säännös voisi kuulua seuraavasti: kotimaisten ja ulkomaisten yhteisöjen ja elinkeinoyhtymien osakkeet ja osuudet sekä tällaista oikeuksista annetut talletustodistukset.

Luettelon 2 kohta vaikuttaa tarpeettomalta, koska siinä tarkoitettu välillinen omistus muodostuisi väistämättä jo 1 kohdan mukaisen omistuksen kautta. Siten 2 kohdan mukainen omaisuus sisältyisi jo 1 kohdan mukaiseen omaisuuteen. Tämä johtaisi siihen, että holdingyhtiön osakkeet ja myös holdingyhtiön omistamat osakkeet voisivat kuulua samanaikaisesti arvonnousutulon verotukseen piiriin, mikä johtaisi väistämättä saman arvonnousun kahdenkertaiseen verotukseen.

Luettelon 3 kohdan käsitteet sijoitusrahasto ja erikoissijoitusrahasto ovat jossain määrin epämääräisiä silloin, kun kysymys on ulkomaisesta sijoitusrahastosta. Terminä sijoitusrahasto viittaa nimenomaan kotimaiseen sijoitusrahastolaissa tarkoitettuun sopimusperusteiseen rahastoon ja erikoissijoitusrahasto vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 16 a luvun mukaiseen sopimusperusteiseen rahastoon. Siten luettelon 3 kohtaa on syytä tarkentaa ulkomaisten rahastojen osalta.

Luettelon 7 kohta koskee kapitalisaatiosopimuksia, säästöhenkivakuutuksia ja eläkevakuutuksia. Niiden arvonnousun verottaminen pitkälti luovutusvoittoon rinnastuvana arvonnousutulona on verojärjestelmän kannalta hieman erikoinen ratkaisu. Luettelon 7 kohdan mukaisia vakuutuksia (niihin liittyviä oikeuksia) ei yleensä luovuteta vastiketta vastaan, vaikka tämä onkin mahdollista (vakuutuslakia 51.1 §) ja kapitalisaatiosopimuksen luovutusvoiton verotuksesta on tuloverolaissa erityissäännöksiä. Sijoitus- ja eläkevakuutusten ottaminen arvonnousutulon verotuksen piiriin olisi syytä perustella erikseen. Jos sijoitus- ja eläkevakuutusten arvonnousu otetaan arvonnousutulon perusteeksi, hallituksen esityksen perusteluissa

olisi hyvä tarkentaa myös sitä, missä tilanteissa tulo realisoituisi, jos verovelvollinen on pyytänyt verotuksen lykkäämistä.

Esitysluonnoksen mukaisessa TVL 45 b.3 §:ssä ovat säännökset tilanteista, joissa 2 momentin mukaisen omaisuutta ei oteta huomioon arvonnousutuloa laskettaessa. Näistä kiinnittää erityisesti huomiota 4 kohta, jonka mukaan arvonnousutulon ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa osakevaihdossa saatuun osakkeeseen tai osuuteen tulee sovellettavaksi EVL 52 f §:n mukainen osakevaihdon maastapoistumisvero. Arvonnousutulon verotuksen käyttöönotto mahdollistaisi osakevaihdon maastapoistumisveroa koskevan sääntelyn poistamisen lainsäädännöstä. Riittävänä voidaan pitää sitä, että osakkeiden ja osuuksien arvonnousuun kohdistetaan vain yksi erityinen veromuoto maastamuuttotilanteissa. Osakevaihdon maastapoistumisveroon liittyy myös EU-oikeudellisia ongelmia³, mikä puoltaa osakevaihdon maastapoistumisveron poistamista verojärjestelmästä. Nyt käsillä olevaan esitysluonnokseen ei käsitykseni mukaan liity EU-oikeudellisia ongelmia, lukuun ottamatta mahdollisesti tilannetta, jossa arvonnousutulon verotus realisoituu lahjoituksen perusteella.

Arvonnousutulon perusteena oleva todennäköinen luovutushinta

Arvonnousutulon suuruus määriteltäisiin esitysluonnoksen perustelujen mukaan todennäköisen luovutushinnan eli käyvän arvon mukaan. Tätä ei tuoda kuitenkaan esiin ehdotetuissa uusissa tuloverolain säännöksissä. Arvonnousutulon arvostamisperusteen on verotuksen legalitettiperiaatteen vuoksi ilmentävä suoraan laista. Lisäksi laista tulee ilmetä sen, minkä hetken todennäköisen luovutushinnan perusteella arvonnousutulo lasketaan. Ilmeisesti tarkoituksena on, että arvonnousutulon määrän perusteena olisi Suomesta poismuuttoa edeltäneen päivän todennäköinen luovutushinta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että todennäköinen luovutushinta määriteltäisiin yleisten verotuksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että todennäköinen luovutushinta on tuloverolaisissa vakiintunut käsite. Ilmeisesti tarkoituksena on, että verovelvollinen joutuisi ilmoittamaan veroilmoituksellaan arvonnousutulon perustana olevan omaisuuden todennäköisen luovutushinnan. Todennäköisen luovutushinnan määrittäminen on pääsääntöisesti yksinkertaista, kun kysymys on noteeratuista arvopaperista tai rahasto-osuuksista. Muiden omaisuuserien kohdalla todennäköisen luovutushinnan määrittäminen on paljon haastavampaa ja osin arvionvaraista. Tämän vuoksi arvonmäärittämisen jättäminen perusteluissa tarkemmin avaamatta ei ole onnistunut ratkaisu. Tätä tulon määrän ja samalla veronkin määrän kannalta keskeistä seikkaa olisi syytä käsitellä huomattavasti tarkemmin hallituksen esityksessä, koska asian tulisi olla verovelvolliselle selkeä. Arvonmäärittäystä

³ Vastaavaa Ranskassa sovellettua osakevaihdon maastapoistumisveroa koskee unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-327/16 ja C-421/16, Jacob ja Lassus, antama tuomio. Tuomioissa veron määrääminen vaihdettujen osakkeiden vaihtohetken käyvän arvon mukaan oli EU-oikeuden mukainen, koska direktiivi kieltää verotuksen vain sillä hetkellä, kun osakevaihto tapahtuu, mutta mahdollistaa verotuksen, kun osakkeet luovutetaan (ks. tuomion kohdat 57–62). Siten maastapoistumisveron määrääminen osakevaihdossa vaihdettujen osakkeiden vaihtohetken käyvän arvon mukaan on mahdollista. Sen sijaan EU-oikeuden kannalta ongelmaksi muodostuu vapaata liikkumisoikeuttaan käyttäneen henkilön osakkeiden vaihtohetken käyvän arvon mukainen luovutusvoiton verotus, kun jäsenvaltioon jääneellä osakkeenomistajalla otetaan huomioon myöhempi vaihdossa saatujen osakkeiden arvonlasku luovutusvoiton määrää laskettaessa. Osakevaihdon jälkeinen osakkeiden arvonalentuminen on otettava huomioon myös sijoittautumisvapauttaan käyttäneen henkilön verotuksessa, kun näin tehdään puhtaasti kansallisessa tilanteessa (ks. tuomion kohta 83). Tilanne eroaa maastamuuton yhteydessä maastamuuttohetken käyvän arvon mukaan kannettavista maastamuuttoveroista (arvonnousutulon verotusta), joissa veronalaisen tulon määrä laskettaessa ei tarvitse ottaa huomioon maastamuuton jälkeistä arvonalentumista. Osakevaihdon maastamuuttoverossa on kysymys lykätyn veronmaksun erilaisesta realisoitumisesta jäsenvaltiosta muuttaneen ja sinne jääneen verotuksessa (ks. tuomion kohta 82).

koskevien tarkempien säännösten ottaminen lakiin olisi luonnollisesti PL 81 §:n toteutumisen kannalta paras ratkaisu.

Arvonnousutulon verotus ja tappiot

Esitysluonnoksen perusteella arvonnousutulon perusteena olevan omaisuuden laskennallinen tappio vähennettäisiin arvonnousutulosta. Esitysluonnoksessa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, miten tappio vähennettäisiin arvonnousutulosta, jos tulo ja tappio realisoituvat eri verovuosina. Ilmeisesti myös ehdotetun TVL 46 b.3 §:n mukainen oikaisu voi johtaa laskennallisen tappion syntymiseen. Tappioiden ja tulojen käsittely vaatii vielä olennaista tarkentamista ennen hallituksen esityksen antamista. Lisäksi on syytä ottaa kantaa tilanteeseen, jossa omaisuus menettää esimerkiksi konkurssin vuoksi lopullisesti arvonsa.

Arvonousutulon kohteena olevan omaisuuden laskennallisia tappioita ei vähennettäisi esitysluonnoksen mukaan veronalaisesta luovutusvoitosta eikä omaisuuden luovutustappiota arvonnousutulosta. Arvonnousutulo ja luovutusvoitto ovat luonteeltaan samanlaista tuloa, joten verojärjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että arvonnousutulon laskennallinen tappio voitaisiin vähentää luovutusvoitoista ja vastaavasti luovutustappio arvonnousutulosta. Toisenlainen ratkaisu tulisi perustella huolella, koska tappioiden vähennyskelvottomuus johtaa myös poikkeamaan nettotulon verotuksesta, vaikkakin arvonnousutulo jo itsessään on poikkeus tuloverotuksen peruseriaatteisiin kuuluvan todellisen nettotulon verotuksesta.

Arvonnousutulon laskemisessa käytettävän luovutushinnan oikaiseminen

Arvonnousutulon määrä laskettaisiin lähtökohtaisesti omaisuuden Suomesta poismuuttoa edeltävän päivän todennäköisen luovutushinnan perusteella. Arvonnousutulon määrää kuitenkin oikaistaisiin siten, että omaisuuden maastamuuttohetken käyvän arvon mukaan lasketusta arvonnousutulosta vähennettäisiin laskennassa käytetyn käyvän arvon ja tosiasiallisen luovutushinnan erotus. Tulon määrä voidaan laskea myös TVL 46.1 §:n mukaista hankintameno-olettamaa soveltaen ja tässä otetaan huomioon omistustajan pituus tosiasiallisella luovutushetkellä. Tosin sanoen veronalaisen tulon määrä laskettaisiin uudelleen kuten normaali luovutusvoitto. Näin tulon määrä ei voi ylittää verovelvollisen saaman todellisen tulon (luovutusvoiton) määrää. Tämä on nettotulon verotuksen kannalta hyvä ratkaisu, ja myös arvonousutulon verotuksen yleisen hyväksyttävyyden kannalta merkittävä lähtökohta.

Edellytyksenä oikaisulle on se, että omaisuuden arvo ei ole Suomesta muuton jälkeen alentunut voitonjaon, varojen jakamisen, kapitalisaatiosopimuksesta tai säästöhenkivakuutuksesta nostettujen varojen tai saamisen takaisinmaksun vuoksi. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 46 b.4 §:n sanamuodon perusteella voisi tehdä sellaisen päätelmän, että maastamuuton jälkeinen vähäinenkin osingonjako voisi johtaa siihen, että oikaisua ei tehtäisi edes osittain. Perustellumpaa olisi, että Suomesta muuton jälkeen tapahtunut voitonjako, varojen jakaminen, varojen nostaminen kapitalisaatiosopimuksesta tai säästöhenkivakuutuksesta ja saamisen takaisinmaksu lisättäisiin omaisuuden todelliseen luovutushintaan, kun lasketaan oikaistua arvonnousutulon määrää. Tämäkin vaikuttaa perustellulta vain silloin, kun voitonjakoa, varojen jakamista ja varojen nostamista kapitalisaatiosopimuksesta tai säästöhenkivakuutuksesta ei ole verotettu Suomessa.

Esitysluonnoksen mukaan myös omaisuuden lahjoittaminen johtaisi arvonnousutulon verottamiseen. Esitysluonnoksen mukaisen TVL 46 b.3 §:n perusteella oikaisu ei koskisi lahjoitustilanteita vaan ainoastaan vastikkeellisia luovutuksia. Lahjoitetun omaisuuden arvonousun verottaminen lahjansaajan tulona on edellä esitetyn perusteella ylipäättään verojärjestelmälle vieras ratkaisu. Vielä erikoisempaa olisi, että tuon tulon

määrä laskettaessa ei otettaisi huomioon maastamuuton ja omaisuuden lahjoitushetken välistä arvonalentumista.

Esitysluonnoksen perusteella arvonnousutulosta maasta muuton yhteydessä maksettu vero palautettaisiin verovelvolliselle, jos hänestä tulee Suomessa verotuksellisesti asuva viiden vuoden kuluessa Suomessa muutosta ja arvonnousutulon perusteena olevaa omaisuutta ei ole tätä ennen tosiasiallisesti luovutettu. Tämä on perusteltua, koska omaisuus palaa takaisin Suomen verotusvallan piiriin. Esityksessä jää kuitenkin kokonaan perustelematta sen, miksi aikaraja on viisi vuotta maasta muutosta. Laskettaisiinko tuo aika tosiasiallisesta maasta muutosta vain maasta muuttoa seuraavan vuoden alusta? Kysymyksiä herättää se, miksi aikaraja poikkeaa siitä, missä verotuksen lykkäystä hakenutta verovelvollista voidaan verottaa arvonnousutulosta omaisuuden tosiasiallisen luovutuksen yhteydessä. Epäselväksi jää se, miten aiempi arvonnousutulon verotus otetaan huomioon Suomeen paluun yhteydessä, jos Suomeen palataan vasta yli viisi vuotta Suomesta poismuuton jälkeen.

Arvonnousutulo ja kansainvälinen kahdenkertainen verotus

Maastapoistumisverotukseen liittyy aina olennainen kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen riski. Esitysluonnoksen mukaisen arvonnousutulon verotuksen yleisen hyväksyttävyyden kannalta kaksinkertaisen verotuksen tehokas poistaminen on tärkeää. Tällä varmistetaan myös se, että arvonnousutulo ei aseta verotuksellisia esteitä maasta muutolle tai maahan muutolle. Kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskevia säännöksiä on esitysluonnoksen mukaisessa TVL 46.5 §:ssä ja MenetelmäL 9 b §:ssä.

Tuloverolain 46 b.5 §:ssä olisivat säännökset sellaisia tilanteita varten, joissa arvonnousutulon verotuksen kohteena on omaisuutta, johon on verovelvollisen Suomeen muuton yhteydessä kohdistunut hänen aiemmassa asuinvaltiossaan maastapoistumisverotus. Omaisuuden hankintamenona pidettäisiin arvonnousutuloa laskettaessa toisen valtion verotuksessa käytettyä arvoa, jos se vastaa omaisuuden käypää arvoa Suomeen muutettaessa. Näin vain sen osa omaisuuden arvonnoususta, joka on syntynyt verovelvollisen Suomessa asuessa, olisi arvonnousutulon verotuksen kohteena. Ratkaisu vaikuttaa perustellulta.

Miksi toisen maan verotuksessa käytetyn arvon tulee olla nimenomaan omaisuuden Suomeen muuttohetkellä ollut käypä arvo? On ymmärrettävää, että Suomessa hankintamenoksi hyväksyttäisiin enintään Suomeen muuttohetken käypä arvo. Ehdotetun TVL 46 b.5 §:n perusteella käypää arvoa alempaa arvoa ei voisi pitää hankintamenona. Kahdenkertaisen verotuksen välttämiseksi olisi kuitenkin perusteltua, että hankintamenoksi hyväksyttäisiin toisessa valtiossa maastapoistumisverotuksessa käytetty arvo, jos se on enintään omaisuuden käypä arvo sillä hetkellä, kun verovelvollinen on muuttanut Suomeen.

Jo se, että Suomessa hyväksytään omaisuuden hankintamenoksi toisen valtion maastapoistumisverotuksessa käytetty arvo, on omiaan poistamaan arvonousutuloon kohdistuvan kaksinkertaisen verotuksen silloin, kun verovelvollisen aiempi asuinvaltio on kohdistanut omaisuuteen maastapoistumisverotuksen. Siten on erikoista, että ehdotetun MenetelmäL 9 b.2 §:n mukaan arvonousuverosta hyvitetäisiin myös aiempaan asuinvaltioon kyseisen omaisuuden arvonnoususta maksettua veroa. Ylipäättään TVL 46 b.5 §:n ja MenetelmäL 9 b.2 §:n välinen suhde jää epäselväksi. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista voisi päätellä, ehdotukseen sisältyvistä lakiteksteistä poiketen, että tilanteessa, jossa aiempaan asuinvaltioon maksettu vero hyvitetäisiin Suomessa (vero on vähemmän kuin 3/5 vastaavasta tulosta Suomessa maksettavasta verosta), omaisuuden hankintamenona pidettäisiin arvonnousutulon määrää laskettaessa omaisuuden alkuperäistä hankintamenoa. Omaisuuden hankintamenona pidettäisiin puolestaan Suomeen muuttohetken käypää arvoa, jos aiemmassa asuinvaltiossa maksettu maastapoistumisvero olisi vähintään 3/5 vastaavasta tulosta Suomessa

maksettavasta verosta. Tämä seikka ei mitenkään ilmene TVL 46 b.5 §:n sanamuodosta eikä sitä voi viittauksen perusteella päätellä myöskään MenetelmäL 9 b.2 §:n sanamuodosta. Jos tarkoituksena on, että sääntely toimisi näin, tämän olisi syytä ilmetä yksiselitteisesti myös lain sanamuodosta. Myös säännösten perusteluja on syytä tarkentaa olennaisesti.

Vastaavaa hankintamenon määrittämistapaa olisi kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi perusteltua soveltaa kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa verovelvollisen omaisuuteen on hänen aiemmassa asuinvaltiossaan kohdistunut maastapoistumisverotus. Tosin sanoen nyt vain arvonnousutulon verotusta varten säädettäväksi ehdotetun hankintamenon määrittämistavan soveltamisalaa voisi harkita laajennettavaksi myös niihin tilanteisiin, joissa verovelvollinen luovuttaa aiemmin maastapoistumisveron kohteena ollutta omaisuutta, kun hän asuu Suomessa.

Ilmoittamisvelvollisuus

Esitysluonnoksen mukaisen TVL 45 b.1 §:n mukaan arvonnousutulo realisoituisi jo ennen omaisuuden luovutusta, jos verovelvollinen laiminlöisi ilmoitusvelvollisuuden eikä hän kehotuksesta korjaa laiminlyöntiään. Säännöstä tulisi tarkentaa sen suhteen, minkä ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä asiassa on kysymys, koska tätä ei tuoda tarkemmin esiin ehdotetuissa säännöksissä. Esitysluonnoksen perusteluissakin on vain varsin epäselvä viittaus veroilmoitusta ja muuta ilmoitusta koskevaan VML 7 §:ään. Ilmoitusvelvollisuuden sisältöä olisi syytä myös täsmentää vähintään hallituksen esityksen perusteluissa, vaikka yksityiskohtaiset säännöksen ilmoittamisvelvollisuudesta otettaneen aikanaan Verohallinnon päätökseen veroilmoituksessa annettavista tiedoista.

Jos verovelvolliselta edellytetään arvonnousutulon perusteena olevan omaisuuden todennäköisen luovutushinnan määrittämistä, tässä tapahtuvat ilmoitusvirheet ovat sellaisia, että niiden perusteella on vaikea kuvitella määrättäväksi veronkorotusta. On varsin selvää, että Verohallinnon tulee viime kädessä määrittää kaikille arvonnousutulonalaisille omaisuuserille niiden muuttopäivää edeltäneen päivän todennäköinen luovutushinta. Verovelvollisen vastuulle voidaan asettaa lähinnä arvonnousutulon piiriin kuuluvan omaisuuden ja sen verotuksessa poistamattoman hankintamenon sekä hankinta-ajankohdan ilmoittaminen.

Arvonnousutulon verotuksen ja luovutusvoiton verotuksen yhteensovittaminen

Eräissä tilanteissa on mahdollista, että saman omaisuuden luovutukseen voi kohdistua sekä arvonnousutulon verotus että luovutusvoiton verotus. Tyypillisesti tällainen tilanne syntyy, kun yleisesti verovelvollinen, joka asuu verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa, luovuttaa arvonnousutulon verotuksen piiriin kuuluvaa omaisuutta ja Suomen ja verovelvollisen asuinvaltion välinen verosopimus antaa Suomelle oikeuden verottaa tästä omaisuudesta syntyneen luovutusvoiton. Esimerkiksi Suomen ja Alankomaiden välisen verosopimuksen 13 art. 5 kappale antaa Suomelle oikeuden verottaa verosopimuksen mukaan Alankomaissa asuvan henkilön osakkeista saaman luovutusvoiton silloin, kun luovuttaja on asunut Suomessa luovutusta edeltäneiden viiden vuoden aikana. Jos osakkeet luovuttanut henkilö on Suomessa yleisesti verovelvollinen, luovutuksesta saatu voitto on Suomessa veronalaista tuloa. Lisäksi moniin verosopimukseen sisältyy määräys, jonka perusteella Suomella on toissijainen oikeus verottaa Suomessa yleisesti verovelvollisen mutta verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa asuvan henkilön tulot verosopimuksen muiden määräysten estämättä⁴. Lisäksi on otettava huomioon lausuntokierroksella oleva TVL 10 §:n muutos, jolla Suomesta saaduksi tuloksi säädettäisiin myös sellaisten

⁴ Ks. esim. Suomen ja Viron välisen verosopimuksen 23 art. 1 kappaleen c kohta. Näissä tilanteissa Suomen on hyvitetävä verovelvollisen asuinvaltionsa samasta tulosta maksama vero.

osakkeiden ja osuuksien, joiden arvosta yli puolet koostuu suoraan tai välillisesti Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta, luovutuksesta saadut voitot. Hallituksen esityksessä on syytä ottaa kantaa siihen, miten arvonnousutulon ja luovutusvoiton verotus sovitetaan näissä tilanteissa yhteen.

Lopuksi

Edellä olen nostanut esiin vain keskeisimpiä esitysluonnokseen liittyviä ongelmakohtia ja epätarkkuuksia, jotka on syytä ottaa huomioon ennen hallituksen esityksen antamista. Hallituksen esityksessä sääntelyratkaisut on myös syytä perustella olennaisesti paremmin kuin esitysluonnoksessa on tehty. Jatkovalmistelun tarve vaikuttaa vielä melko suurelta. Tämä johtuu myös siitä, että sääntelyyn on hyvin monimutkaista, sillä on monia liittymäpintoja muuhun tuloverojärjestelmään ja sääntely poikkeaa olennaisesti tuloverojärjestelmän peruslähtökohdista. Verovelvollisen ja myös Verohallinnon kannalta on olennaista, että asiaa koskevat säännökset ovat mahdollisimman selkeitä kuten myös niiden perustelut.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely täyttäneen tavoitteensa ainakin veron välttämiseen liittyvien ilmiöiden torjunnassa. Tässä mielessä sääntelyn käyttöönotto olisi perusteltu. Sen sijaan sääntelyn fiskaalinen merkitys jää epämääräisten arvioiden varaan. Myös sääntelyn Verohallinnolle ja verovelvolliselle aiheutuvien kustannusten suuruus jää esitysluonnoksessa epäselväksi. Vaikka verovälttämistä on perusteltua torjua, tulee näiden keinojen olla lähtökohtaisesti sellaisia, että niiden kustannukset ovat kohtuulliset suhteessa saavutettavaan verokertymän lisäykseen nähden. Siten on toivottavaa, että arvonnousutulon verotuksen tuottoja ja erityisesti sen aiheuttamia kustannuksia arvioitaisiin hallituksen esityksessä tarkemmin. Lisäksi on syytä huomata, että monet viimeaikaiset veron kiertämistä ja verosuunnittelua torjuvat uudet säännökset ovat olleet hyvin monimutkaisia. Arvonnousutuloa koskeva sääntely ei tee tässä suhteessa poikkeusta. Tämän vuoksi olisi hyvä miettiä sitä, kuinka paljon verojärjestelmää on syytä monimutkaistaa, ja mikä tästä monimutkaisuuden lisääntymisestä saatava tosiasiallinen hyöty on. Verojärjestelmän selkeys, yksinkertaisuus ja ymmärrettävyys on hyvän verojärjestelmän piirteitä, joille ei ole viimeaikaisessa verojärjestelmän kehittämisessä juurikaan annettu painoa.

Edellä olevasta huolimatta esitysluonnoksen mukainen arvonnousutulon verotus vaikuttaa peruseriaatteiltaan kohtuullisen toimivalta tavalla toteuttaa maastapoistumisvero, jos tällainen veromuoto halutaan ottaa Suomessa käyttöön. Tämä johtuu siitä, että esitysluonnoksen mukaisessa sääntelyssä on ainakin pääsääntöisesti vältetty maastapoistumisveroihin yleensä liittyvät henkilöiden liikkuvuutta rajoittavat piirteet. Tosin tässä suhteessa edellytys vakuuden asettamista saattaa olla ongelmallinen, jos vakuutta vaadittaisiin kovin herkästi. Sama koskee arvonnousutulon realisoitumista omaisuuden lahjoituksen yhteydessä. Lisäksi esitysluonnoksen mukainen monelta osin epäselvä ja heikosti perusteltu sääntely voisi aiheuttaa turhia veroriskejä maastamuuton yhteydessä. Kaikki nämä seikat lienee kuitenkin mahdollista poistaa huolellisella jatkovalmistelulla.

Helsingissä 25.8.2022

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto