

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

Valtiovarainministeriö on varannut Perheyritysten liitto ry – Familjeföretagens förbund rf:lle tilaisuuden esittää lausuntonsa otsikossa mainitusta lakiesitysluonnoksesta. Perheyritysten liitto kiittää mahdollisuudesta ja kunnioittavasti esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Hyvä verojärjestelmä ja perustuslaki

Valtiovarainministeriö on vuonna 2020 virkamiestyönä laatimassaan muistiossa tullut johtopäätökseen, että Suomessa ei pitäisi ottaa käyttöön maastamuuttoveroa eli HE-luonnoksen terminologian mukaisesti arvonnousutuloveroa ("ATV"). Perusteet tälle näkemykselle VM:n vero-osasto tiivistä mm. näin:

"Luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverotusta koskevan veromallin käyttöönottamiseen Suomessa kuitenkin liittyisi lukuisia haasteita ja ongelmallisuuksia. Veromalli voisi olla esimerkiksi verotuksen oikeudenmukaisuuden-, veronmaksukykyisyyden- sekä realisointiperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen. Lisäksi veromallin hyväksyttävyyteen voisi liittyä haasteellisuuksia, ja se voitaisiin ylipäänsä kokea epäoikeudenmukaiseksi ja epäreiluksi. Veromallin hyväksyttävyyttä

voitaisiin kritisoida myös sen mahdollisilla haitallisilla vaikutuksilla Suomen kilpailukykyyn, kiinnostavuuteen muutto- ja sijoituskohteena sekä ulkomaisen työvoiman saatavuuteen.”

Hyvässä verojärjestelmässä katsotaan olevan alla mainittuja ominaisuuksia, joita vasten on jäljempänä lyhyesti arvioitu esitettyä arvonnousutulooveroa:

- Vero tuottaa valtiolle verotuloja
  - o Esitysluonnoksessa on todettu siinä olevien vaikutusarvioiden olevan varsin epävarmoja ja mahdollisesti liioittelevia. Verotuotoksi on arvioitu 0-70 miljoonaa euroa vuodessa, ensimmäisenä vuotena 0-7 miljoonaa euroa. Summa on valtion verotuloihin nähden hyvin vaatimaton ja eri verovuosina lähestyy jopa nollaa.
- Vero on tehokas toimeenpanna
  - o Esitysluonnoksen mukaan ATV:n valvonta on vaikeaa ja epävarmaa (ks. mm. s. 12), koska esimerkiksi kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon keinoin ei saada tarvittavia tietoja verotuksen toimittamiseksi.
  - o Esitysluonnoksen mukaan myös veron perintä on vaikeaa ja epävarmaa erityisesti EU- ja ETA-alueen ulkopuolella. Se mahdollistaa veron välttämisen lainvastaisin keinoin varsin helposti.
- Vero kohtelee verovelvollisia oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti
  - o Kuten VM:n muistiossa vuonna 2020 on todettu, veron käyttöönottoon voisi liittyä oikeudenmukaisuus- ja yhdenvertaisuusongelmia. Ne liittyvät erityisesti siihen, että vero kohdistuisi harvalukaiseen joukkoon ja sisältäisi niin paljon erilaisia epävarmuuksia ja tulkinnallisuuksia, että veron soveltaminen voisi helposti johtaa verovelvollisten kesken epäyhdenvertaisiin ja epäoikeudenmukaisiin ratkaisuihin.
- Vero on yksinkertainen ja helppo panna toimeen sekä tuottoon nähden edullinen kerätä
  - o ATV on esitysluonnoksen ja VM:n muistion valossa monimutkainen, Suomen verojärjestelmässä täysin uuden tyyppinen vero, johon liittyy paljon tulkinnanvaraa ja riskejä verotuoton kertymättä jäämisestä. Veron keräämisen kustannuksia ei ole esitysluonnoksessa arvioitu. Potentiaaliseen nollatuottoon nähden mitkä tahansa kustannukset ovat ylisuuria.
- Veroseuraamukset noudattavat veronmaksukykyisyysperiaatetta.
  - o ATV perustuu realisoitumattoman arvonnousun verottamiseen. Erityisesti EU- ja ETA-alueen ulkopuolelle muuttavalle vakuuden asettaminen ATV:n vuoksi ilman, että muuttajalle realisoituu minkäänlaisia tuloja laskennallisesta arvonnoususta, on sovittamattomassa ristiriidassa veronmaksukykyisyysperiaatteen kanssa. Samoin ATV:n realisoituminen lahjanantajalle, joka ei saa lahjasta minkäänlaista vastiketta, rikkoo veronmaksukykyisyysperiaatetta.

Edellä mainittu tarkastelu osoittaa esitetyn ATV:n olevan hyvän verojärjestelmän perusperiaatteiden vastainen. Mikäli hallituksella on siitä huolimatta aikomus tällainen vero toteuttaa, Perheyrittysten

liiton näkemyksen mukaan edellä mainitut ongelmat on syytä käsitellä hallituksen esityksessä ja huolella perustella, miksi veron säätäminen niistä huolimatta on perusteltua.

Samoin esityksessä on tärkeää käsitellä, miten esitetty vero suhtautuu perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan. On erityisesti syytä arvioida, että kun laki ilmeisesti koskisi hyvin harvalukuista henkilökuntaa, vuosittain jopa vain kymmeniä tai satoja henkilöitä, kohtelee tällainen täsmälaki kaikki siihen liittyvät tulkinnanvaraisuudet, kahdenkertaisen verotuksen tilanteet (erityisesti lahjoitus ja välillisen omistamisen tilanteet) ja ongelmakohdat huomioiden veron kohteeksi joutuvia henkilöitä keskenään yhdenvertaisesti ja muihin nähden yhdenvertaisesti. Perustuslain takaaman omaisuudensuojan näkökulmasta on syytä arvioida lakiesityksen osin taannehtivia vaikutuksia erityisesti liittyen siihen, voiko ennen lain voimaantuloa maasta muuttanut henkilö, joka tulee verosopimuksen mukaan muualla kuin Suomessa asuvaksi tai rajoitetusti verovelvolliseksi vasta lain voimaan tulon jälkeen, joutua veron kohteeksi oikeuskäytännössä vahvistetun perustuslain takaaman taannehtivan verolain kiellon vastaisesti.

Edellä mainituista syistä hallituksen esityksessä on tärkeää esittää arvio, onko laki käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä vai pitääkö se käsitellä perustuslainsäätämisyksityksessä.

## 2. Esitysluonnoksen yksityiskohdista

Jäljempänä on lueteltu eräitä esitysluonnokseen sisältyviä yksityiskohtia, jotka ovat ongelmallisia tai vaativat jatkovalmistelua ja mahdollisia muutoksia.

- Luonnoksesta ei selviä, miten fyysinen maastamuutto vaikuttaa verotuksen realisoitumiseen. Fyysinen maastamuutto tapahtuu usein eri hetkellä kuin verosopimuksen mukaisen asuinvaltion muutos vai rajoitetusti verovelvolliseksi tuleminen. Erityinen ongelmallisuus liittyy edellä kohdassa 1 mainittuun verolain taannehtivuuteen lain voimaantulon ympärillä.
- Lahjoituksen pitäminen verotuksen realisoivana tapahtumana johtaa kestäättömiin kahdenkertaisen verotuksen tilanteisiin sekä maksukykyongelmiin. Siitä on syytä luopua kokonaan. Esimerkkejä:
  - o Perheyrittäjän omistaja muuttaa ulkomaille eläkepäiviä viettämään. Lapset jäävät Suomeen jatkamaan yritystä. Omistaja lahjoittaa osakkeet Suomessa asuville lapsille, jotka maksavat siitä lahjaveron. Lisäksi omistaja joutuu maksamaan exit-veron eli seurauksena on kahdenkertainen verotus, jota ei poisteta mitenkään. Tämä vastaava verotus koskee muitakin tilanteita kuin sukupolvenvaihdoksia. Jos lahjanantaja olisi asunut Suomessa lahjoitushetkellä, seurauksena olisi ollut vain lahjaveron saajalle.

- o Ulkomaille muuttanut henkilö lahjoittaa esimerkiksi pörssiosakkeita suomalaiselle yleishyödylliselle yhdistykselle tai säätiölle. Lahjanantaja maksaa arvonnousutuloveron. Suomessa asuessaan hän ei olisi maksanut lahjoituksesta veroa.
- Kahdeksan vuoden säännön laskenta on ilmaistu kahdella eri tavalla. Kumpi niistä on oikein:
  - o TVL 45 b.1 §: Ei lueta tuloksi, jos luovutus tapahtuu viimeistään kahdeksantena verovuonna muuttovuoden jälkeen tai myöhemmin.
  - o 1. sivun kohdassa esityksen pääasiallinen sisältö todetaan: ei veroteta, jos luovutus tapahtuu myöhemmin kuin kahdeksantena verovuonna muuttovuoden jälkeen.
  - Velvollisuus suorittaa vero omaisuuden arvonnousutulosta syntyy, kun luonnollinen henkilö on ollut Suomessa yleisesti verovelvollisena ja asunut verosopimuksen mukaan Suomessa vähintään neljä vuotta Suomesta pois muuttoa edeltäneiden kymmenen vuoden aikana. Yleisesti verovelvollis- ja asumisjaksojen ei tarvitsisi olla yhtäjaksoisia.
    - o Neljän vuoden aikaraja on liian lyhyt mm. ulkomaisen expatriaatin näkökulmasta, jolla on esimerkiksi työnantajayhtiönsä antamia optio-oikeuksia. Neljän vuoden raja muodostuu herkästi sellaiseksi hetkeksi, jota ennen komennus pitää päättää, jotta komennuslainen ei joudu ATV:n kohteeksi, mikä voisi viedä hänen Suomessa työskentelynsä taloudellisesti tappiolliseksi. Kansainvälisesti vertaillen neljä vuotta on lyhyt aika (vrt. esimerkiksi Saksa seitsemän tai Alankomaat kahdeksan vuotta). Aikarajan pitäisi olla vähintään kahdeksan vuotta, jotta pienennetään ATV:n Suomen kansainväliselle houkuttelevuudelle aiheuttamia haittoja.
    - Veron kohteena olevaan omaisuuteen sisältyy maininta välillisessä omistuksessa olevista osakkeista ja muista instrumenteista. Tällainen välillisen omistuksen konstruktio johtaa moniin erittäin ongelmallisiin tilanteisiin, kuten seuraaviin:
      - o Jos Suomesta pois muuttaneen henkilön omistama suomalainen osakeyhtiö myy omistamansa osakkeet, suomalainen yhtiö maksaa myyntivoitosta yhteisöveron. Omistaja maksaa ATV:n. Kun yhtiö jakaa osingon omistajalle, omistaja maksaa osingon lähdeveron Suomeen ja lisäksi osinkoveron omaan asuinmaahansa. Osakkeiden myyntivoittoon on kohdistunut ainakin kolminkertainen vero.
      - o Tällainen lähes konfiskatorinen verotus on ongelmallinen mm. perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta: henkilöä verotetaan sellaisen omaisuuden luovutusvoitosta, jota hän ei omista eikä välttämättä edes koskaan saa omaisuudesta kertyneitä varoja itselleen. Hänen omistamansa yhtiö saattaa harjoittaa tappiollista toimintaa ja kattaa myyntivoitosta saaduilla tuloilla muita tappioita. Siitä huolimatta omistaja on velvollinen maksamaan arvonnousutuloveron. Myös veronmaksukykyysperiaatteen näkökulmasta seurauksena on sietämättömiä tilanteita.
      - o Selvää on, että jos esimerkissä suomalainen osakeyhtiö korvataan ulkomaisella yhtiöllä, kohdeyhtiönä on ulkomainen yhtiö, omistaja on omistanut nuo yhtiöt (suoraan ja välillisesti) jo ennen Suomeen muuttamistaan ja joutunut täällä asumisen perusteella ATV:n kohteeksi sekä omistaja realisoii myyntivoiton myöhemmin Suomesta muutettuaan, selvitetävien kysymysten määrä on merkittävä:
        - ☐ Arvonmuutokset ennen Suomeen tuloa, täällä asumisen aikana, täältä muuton jälkeen
        - ☐ Verosopimusten vaikutus Suomen oikeuteen määrätä ATV:a
        - ☐ Verovelvollisen kyky ilmoittaa luovutus oikein vuosien kuluttua Suomesta muutosta

- ☒ Verohallinnon kyky toimittaa verotus ja valvoa ilmoittamisen oikeellisuutta
- ☒ Verohallinnon kyky periä vero eritoten EU:n ulkopuolelta.
  - o ATV:n realisoi esitysluonnoksen mukaan myös konsernin sisäinen yrityskauppa. Toisin sanoen omistaja joutuisi verotuksen kohteeksi, jos esimerkiksi hänen omistamansa konsernin emoyhtiö myy tytäryhtiönsä toiselle tytäryhtiölleen, koska se on liiketoiminnan harjoittamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Tällainenkin tilanne on täysin kestävä ja käytännössä haittaa merkittävästi liiketoiminnan harjoittamista konsernimuodossa.
  - o Välillisen omistamisen konstruktio on edellä mainituista syistä perusteltua jättää laista kokonaan pois.
  - EU:n/ETA:n ulkopuolisiin maihin muuttaville määrätty velvollisuus asettaa vakuus veron maksamiseksi muuttohetkellä johtaa veronmaksukykyisyyden näkökulmasta kestävämmiin tilanteisiin, jotka epäilemättä heikentävät olennaisesti Suomen asemaa esimerkiksi start-up- tai kasvuyritysten kotipaikkana. Esimerkki tyyppillisestä tilanteesta:
    - o Suomalainen start-up-yrittäjä on saanut yritykseensä amerikkalaisen sijoittajan kovalla valuaatiolla. Sijoitus on tehty yhtiöön, joten yrittäjä ei ole saanut itselleen varoja. Sijoittaja on sijoittanut yritykseen sillä ajatuksella, että sen liikeidea viedään Yhdysvaltojen markkinoille ja kasvatetaan yritys sitä kautta moninkertaiseksi. Siksi sijoittaja edellyttää yrittäjän muuttavan Piilaaksoon kehittämään yritystään. Muuton yhteydessä hän joutuu maksamaan ATV:n tai asettamaan sen maksamiselle vakuuden. ATV:n laskentapohja on se (huikea) valuaatio, joka on syntynyt edellisellä rahoituskierröksellä. Rahaa yrittäjä ei ole saanut rahoituskierröksellä lainkaan, joten hänellä ei ole rahaa maksaa veroa eikä asettaa vakuutta. Yrittäjä ei näin ollen voi muuttaa Yhdysvaltoihin. Ratkaisuna on, että yrittäjä muuttaa pois Suomesta jo ennen kuin hänen yrityksensä valuaatio on noussut tai että yritys jättää sellaiset laajenemismahdollisuudet käyttämättä, jotka edellyttävät yrittäjän muuttoa ulkomaille. Molemmissa ratkaisuissa Suomi häviää, kun yritystä ei voi kasvattaa Suomessa ja kasvun tuomat työpaikat eivät tule Suomeen.
    - Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, vero aiheuttaa merkittävää työtä ja merkittäviä kustannuksia Verohallinnolle ja verovelvollisille.
      - o Jokaisen Suomesta muuttavan henkilön, vaikka lyhytaikaisestikin muuttavan, on itse selvitettävä, voiko ATV:n kynnyksäraja 500 000 euroa ylittyä. Verohallinnon on valvottava tällaisia muuttajia, jotta voidaan saada kiinni ne, joilla on velvollisuus antaa ATV-ilmoitus mutta jotka eivät sitä tee. Vuotuisten muuttajien lukumäärää ei ole esitysluonnoksessa arvioitu, mutta mm. kansainvälisten yritysten säännöllinen expatriaattiliikenne huomioiden vuotuisia muuttajia lienee tuhansia.
      - o Kun yli 500 000 euron varallisuuden kerännyt perhe tai esimerkiksi eläkeläinen muuttavat pois Suomesta, vaikka tilapäisestikin, he voivat joutua veron kohteeksi ja vähintään joutuvat ison selvittelyn ja epävarmuuden kohteeksi. Vero vähentänee ihmisten liikkumista Suomesta ulos ja Suomeen sisälle vain siitä syystä, että siihen liittyy niin paljon tulkintaa ja hankalia selvitettäviä kysymyksiä.
      - o Kaikki muuttohetkellä omistettu varallisuus on arvostettava käypään arvoon. Se koskee kotimaisten omistusten lisäksi mm. ulkomaisia listaamattomia yhtiöitä, erilaisia start-up-sijoituksia, ulkomaisia joukkovelkakirjalainoja, pääomarahastoja ja muita vastaavia instrumentteja, joille ei ole välttämättä laskettavissa päivittäistä käypää arvoa eikä siitä ole tietoa verovelvollisella

puhumattakaan Suomen Verohallinnosta. Arvostamisen aiheuttama työ Verohallinnossa ja verovelvollisella aiheuttaa paljon kustannuksia ja epäilemättä veroriitoja.

o Suomesta ulos muuttaneiden, Suomessa syntyneiden tai tänne yli neljäksi vuodeksi muuttaneiden, pitää kahdeksan vuoden ajan muuttonsa jälkeen seurata omistuksiaan (välittömiä ja välillisiä), jotka heillä oli maastamuuton hetkellä. Jos he myyvät tai lahjoittavat tällaista omaisuutta, heidän on tehtävä Suomeen ATV-ilmoitus ja mahdollisesti maksettava veroa. Verohallinnon on valvottava tätä prosessia ja tarvittaessa puututtava, jos verovelvollinen ei täytä velvollisuuksiaan.

### 3. Lopuksi

Lausuntokierroksella olevassa esitysluonnoksessa on lukuisia perustuslain, verojärjestelmän systematiikan, verosopimusoikeuden, lain soveltamisen, verotuksen toimeenpanon, verovalvonnan ja veron perinnän kannalta huomattavan ongelmallisia kohtia. Niiden ratkaisemiseksi lakiesitys on Perheyritysten liiton näkemyksen mukaan syytä palauttaa uuteen huolelliseen valmisteluun ja tarkoin tutkia, ovatko ongelmat ratkaistavissa ja onko laki saatavissa säätämiskelpoiseksi. Nykyisessä muodossaan se ei sitä ole.

Toinen ongelmien joukko liittyy veron vaikeasti arvioitavaan ja potentiaalisesti jopa olemattomaan verotuottoon, joka on jo käsitteellisesti verolle ominaisuus, jota sillä ei kuulu olla. Kun otetaan lisäksi huomioon veron Verohallinnolle ja verovelvollisille aiheuttamat huomattavat kustannukset ja tulkintaepävarmuus sekä veron kiistämättä Suomen kansainvälistä houkuttelevuutta alentava vaikutus, hallituksen on tärkeää arvioida, jäävätkö tällaisen lain vaikutukset Suomelle negatiivisiksi.

Lisätietoja asiasta antaa Simo Valtti (0400 276 166, simo.valtti@perheyritys.fi).

Helsingissä 11. päivänä syyskuuta 2022

PERHEYRITYSTEN LIITTO R.Y. – FAMILJEFÖRETAGENS FÖRBUND R.F.

Minna Vanhala-Harmanen

Simo Valtti

toimitusjohtaja

veroasiantuntija

Vanhala-Harmanen Minna  
Perheyrytysten liitto ry