

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

Lausunnon alkuun haluan kiittää mahdollisuudesta lausua luonnollisten henkilöiden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi 12.8.2022 annetusta hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta sekä lainsäädäntöhankkeesta yleisesti. Lausunnessani on esitetty eräitä sellaisia tuloverotusta koskevia näkökohtia, joista toivon olevan hyötyä lainsäädäntöhankkeen valmistelussa.

Taustaa

Lainsäädäntöhankkeen taustalla on hallitusohjelman 5. liitteen kohdan 1 mukaisesti selvittää, onko Suomeen mahdollista ottaa veromalli, joka estäisi ulkomailla olevien Suomessa verovelvollisina olleiden myynteihin, lahjoihin ja perintöihin liittyvien verojen välttämisen. Lainsäädäntöhankkeen myötä on laadittu hallituksen esitystä koskeva luonnos. Tuloverolakiin ehdotetaan siten lisättäväksi uudet säännökset omaisuuden arvonnousutulosta sekä omaisuuden arvonnousutulon laskemisesta laskennallisena luovutusvoittona.

Arvonnousutulon verottamista ja laskennallista luovutusvoittoa koskeva ehdotettu sääntely

Ehdotetun TVL 45 b §:ää koskeva sääntelyn toteutuessa luonnollinen henkilö olisi arvonnousutuloverovelvollinen, jos hänen verotuksellisen kotipaikan osalta tapahtuisi muutos siten, että henkilön verovelvollisuusasema muuttuisi yleisesti verovelvollisesta rajoitetusti verovelvolliseksi tai hänen verosopimuksen mukaiseksi asuinvaltioksi tulisi muu valtio kuin Suomi (1 momentti). Omaisuuden arvonnousutulo olisi pääomatuloa. Arvonnousutuloverovelvollisuus koskisi laajasti kaikkea luovutettu irtainta omaisuutta. Veronalaiset omaisuuserät (ja tulot) ovat lueteltu ehdotetun TVL 45 §:n 2 momentin 1–8 kohdissa.

Ehdotetun TVL 45 §:n 3 momentin 1–3 kohdan mukaan sääntelyä ei sovellettaisi tilanteessa, jolloin 1) henkilö ei ole ollut Suomessa yleisesti verovelvollinen vähintään neljän vuoden ajan ja hänen verosopimuksen mukainen asuinvaltionsa ei ole ollut Suomi vähintään neljän vuoden ajan Suomesta pois muuttoa edeltävien 10 vuoden aikana; tai 2) omaisuuden arvonnousutulon alaisten omaisuuserien yhteenlaskettu käypä arvo olisi vähemmän kuin 500.000 euroa; 3) omaisuuden arvonnousutulon alaisen omaisuuden 46 b §:n 1 momentissa tarkoitettu laskennallinen luovutusvoitto on vähemmän kuin 100 000 euroa; 4) omaisuuden arvonnousutulon alainen omaisuus on elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n 1 momentissa säädettyssä osakevaihdossa vastikkeeksi saatuja osakkeita.

Ehdotettua TVL 46 b §:ää koskevassa sääntelyssä säädettäisiin TVL 45 b §:ssä tarkoitettun omaisuuden arvonnousutulon laskemisesta. Lisäksi ehdotettu sääntely sisältää esityksen muutoksista menetelmälakiin sekä verotusmenettelylakiin.

Lausunto hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta

Treaty Shopping -tilanteet, veron kiertäminen ja aggressiivinen verosuunnittelu

Ehdotetun sääntelyn taustalla on niin sanotut *treaty shopping -tilanteet*, jolloin verovelvolliset pyrkivät saavuttamaan verosopimusetuuksia muuttamalla verosopimusoikeudellisesti katsottuna edullisempaan valtioon. Suomen verosopimukset tarjoavat kiistatta tällaisia etuuksia, jolloin verovelvollisen statuksen muutos yleisesti verovelvollisesta rajoitetusti verovelvolliseksi estää Suomen verotusoikeuden esimerkiksi luovutusvoittoihin tilanteessa, jolloin kaikki olennaiset siteet Suomeen ovat katkenneet ja verosopimus ei sisällä erillistä niin sanottua kolmen vuoden sääntöä. Näin ollen tuloverolain säännöksiä ja verosopimusta sovellettaessa aiemmin Suomessa yleisesti verovelvollista ei voida verottaa Suomessa, mikäli henkilö on saanut R-statuksen Suomen verotuksessa esimerkiksi ennakkoratkaisun myötä tai että henkilö on katsottu rajoitetusti verovelvolliseksi tämän verotuksessa muuttohetkellä, muuttoa seuraavana vuotena tai muuttovuodesta kolme vuoden kuluttua. On siis käytännössä mahdollista, että verovelvolliset saattavat pyrkiä tällaiseen ”verosuunnitteluun” tai veron kiertämiseen.

Poikkeuksen tästä kuitenkin tekee ajallisesti lähellä verovelvollisen Suomesta muuttoa tapahtuneet luovutukset, joihin on voitu puuttua järjestelyn keinotekoisuuden vuoksi soveltamalla VML 28 §:ää. Veron kiertämisestä onkin voinut olla kysymys silloin, kun henkilö on luovuttanut välittömästi yrityksen osakkeet muuton jälkeen, jolloin osakkeiden luovutusvoitto tulisi verosopimuksen mukaan verotettavaksi ”uudessa” asuinvaltiossa. Näissä tilanteissa kansallinen yleinen veronkiertosäännös (VML 28 §) mahdollistaa järjestelyn verottamisen, jolloin verovelvollista verotettaisiin yleisesti verovelvollisena Suomessa, koska järjestelyyn on selvästi ryhdytty verosta vapautumisen tarkoituksessa. Tältä osin on kuitenkin todettava, että mitä pidemmälle luovutusajankohta muutosta venyy, sitä vaikeammaksi tulee osoittaa luovutusvoittoja koskevan verovälttelyn yhteys maastamuuttoon.

VML 28 §:n soveltaminen ja tulkinta on sangen vaikeaa kansainvälisessä vero-oikeudessa huomioiden verosopimusoikeus sekä EU-oikeuden tulkintaa ohjaava vaikutus (mukaan lukien unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunut oikeuden väärinkäytön kiellon periaate). Verosopimus saattaa nimittäin estää kansallisen veronkiertosäännöksen soveltamisen¹, jolloin verovelvollisen verostatuksen perusteella verottaminen perustuisi tuloverolain säännöksiin. TVL:n 11 §:n nojalla ei ole verotusoikeutta malliverosopimuksen 13 artiklan tarkoittamaan omaisuuden luovutusvoittoon, jos luonnollisesta henkilöstä on tullut verosopimuksen mukaisesti toisessa valtiossa asuva. Näin ollen, mikäli VML 28 § ei soveltuisi, niin Suomi menettäisi verotusoikeuden luovutusvoittoon. Niin ikään VML 28 §:n soveltamisalaa rajaa EU-oikeuden asettamat reunaehdot kansallisen veronkiertosäännöksen soveltamiselle², mikä tulee ottaa huomioon arvioitaessa voimassa

¹ Ks. verosopimusten ja kansallisen veronkiertosäännöksen välisestä suhteesta Pankkoski, Katriina (2021). Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta sekä verosopimusmääräysten ja kansallisten veronkiertosäännösten välinen suhde (referee-artikkeli). Verotus 2/2021, s. 243–246.

² Ks. tältä osin Siru Kauniston 16.8.2022 julkaistu väitöskirja ”Veron kiertämisen tunnistaminen: oikeuden väärinkäytön kieltä VML 28 §:n tulkinnassa”, jossa tätä kysymystä on käsitelty erittäin kattavasti. Kaunisto, Siru (2022). Veron kiertämisen tunnistaminen: oikeuden väärinkäytön kieltä VML 28 §:n tulkinnassa. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 488. Saatavilla internetissä: [Veron kiertämisen tunnistaminen – Oikeuden väärinkäytön kieltä VML 28 §:n tulkinnassa \(uwasa.fi\)](https://www.uwasa.fi/veron-kiertamisen-tunnistaminen-oikeuden-vaarinkayton-kielto-vml-28-s-n-tulkinnassa).

olevan kansallisen sääntelyn tehokkuutta estää verostatukseen liittyvät treaty shopping -tilanteet.

Nykytila huomioiden voidaan todeta, että olemassa oleva sääntely ei ole riittävän tehokas kaikissa tilanteissa estämään verostatuksen muutoksella tehtäviä veron kiertämis- ja verosuunnittelujärjestelyä. Tämä puoltaisi ehdotetun sääntelyn sisällyttämistä kansalliseen verolainsäädäntöön. En kuitenkaan puolla ehdotettua sääntelyä sellaisenaan.

”Aito muutto” sekä yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisen välisen rajan täsmentäminen lainsäädännöllisin keinoin

Kaikissa muuttotilanteissa ei ole kysymys verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä tulisikin arvioida hyvin tarkkaan ne tilanteet, joissa kysymys on aidosta muutosta. Näissä tilanteissa ei ole taloudellisesti järkevää myydä heti osakkeita tai tehdä muita järjestelyjä vain sen vuoksi, että Suomella säilyisi verotusoikeus esimerkiksi luovutusvoittoon. Luonnollisella henkilöllä on oikeus (ja pitää olla oikeus) muuttaa milloin tahansa, minne tahansa jo huomioiden SEUT-artiklojen perusvapaudet eikä ihmisten perusvapauksien ”tehokasta” toteutumista tulisi estää verotuksellisin keinoin. Aidon muuton voikin estää se, että luodaan keinotekoinen euromääräinen tai ajallinen rajoitus kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä tulee väistämättä vaikuttamaan luonnollisten henkilöiden verotuksellista asuinvaltiota ja taloutta koskeviin päätöksiin tulevaisuudessa varsinkin, kun aiemmin rajoitetusti verovelvollisen verotus säilyisi ”yleisesti verovelvollisena” seitsemän vuotta muuttoa seuraavasta vuodesta alkaen, mikäli luonnollinen henkilö on ollut Suomessa yleisesti verovelvollisena ja asunut verosopimuksen mukaan Suomessa vähintään 4 vuotta Suomesta pois muuttoa edeltäneiden 10 vuoden aikana. Rajoitukset voivat niin ikään tehostaa muuttoaikoja erityisesti tilanteissa, joissa omaisuuden arvo tulisi nousemaan yli 500.000 euron käyvän arvon rajan, ja laskennallisen luovutusvoiton ylittäessä 100.000 euron rajan. Lainsäädäntömuutoksilla oltaisiinkin luomassa sellainen vero-oikeudellinen rajoitus, jolla voi olla pitkäkestoisia negatiivisia vaikutuksia Suomen talouteen.

Mielestäni aidon muuton rajat ovat olleet selviä jo tuloverolain säännösten nojalla sekä soveltamiskäytännön perusteella³, mutta säännöksiä voitaisiin täsmentää lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä siten, että lakiin sisällytettäisiin tarkkarajaiset säännökset yleisestä ja rajoitetusta verovelvollisuudesta sekä mahdollisesta verostatukseen liittyvästä veron kiertämisestä.

Luovutetun omaisuuden käyvän arvon määrittäminen ja arvonmäärittämisongelma

TVL 45 b §:n 3 momentin 2 kohdan ja TVL 46 b §:n 2 momentin mukaan omaisuuden arvonnousutuloa määritettäessä käytettäisiin omaisuuden käypää arvoa (arvostustaso). Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan sisällä säännöksiä siitä, miten omaisuuden käypä arvo määritetään, ja että mitä arvonmäärittämismenetelmiä tähän käytetään. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy siten erityinen ennustettavuusongelma.

Arvonmäärittäminen on sangen vaikeaa esimerkiksi määritettäessä noteeraamattoman start up:in osakkeen arvoa. Mahdolliset arvonmäärittämismenetelmät tähän ovat substanssiarvo ja tuottooperusteinen kassavirtojen menetelmä. Se, mitä menetelmää ja parametrejä tähän käytetään, riippuu täysin tilanteesta. Tämä asettaa verovelvolliselle erityisen velvollisuuden

³ Ks. tarkemmin verovelvollisuusasemasta Helminen, Marjaana. Kansainvälinen tuloverotus. Luku 5. Verovelvollisuusasema ja asuinvaltion. AlmaTalent. Jatkuvapäivitteinen.

ennustaa omistamiensa osakkeiden tulevaisuuden taloudellinen arvo muuttohetkellä, sillä arvonmääritysongelmat ovat hyvinkin yleisiä verovelvollisen ja veroviranomaisen välillä (esimerkkinä arvonmääritys siirtohinnoittelussa). Näin ollen arvonmäärityksen osalta ei ole riittävää, että hallituksen esitystä koskevaan luonnokseen (s. 22) sisältyy seuraava maininta:

”Todennäköinen luovutushinta eli käypä arvo määritettäisiin yleisten verotuksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti”.

Mielenkiintoista olisikin tietää, että tarkoitetaanko tässä yhteydessä perintö- ja lahjaverotuksessa noudatettavaa osakkeen arvonmääritystä vai mistä käyvän arvon määrittämisestä tässä on kysymys. Nimittäin esimerkiksi siirtohinnoittelussa tehtävä arvonmääritys noudattaa hyvin pitkälle rahoitusteorian lainalaisuuksia ja tämä tulisikin huomioida mahdollisen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Lainsäädäntöön tulisikin sisällyttää säännökset siitä, miten omaisuuden käypä arvo määritetään ja mitkä arvonmääritysmenetelmät soveltuvat omaisuuden arvostukseen.

Niin ikään merkille pantavaa on hallituksen esitykseen sisältyvä maininta siitä, että omaisuuden alaraja (500.000 euroa) helpottaa verovelvollisen hallinnollista taakkaa. Mielestäni juurikin tuo 500.000 euron raja saattaa aiheuttaa ongelman verovelvolliselle, jos tämä ei ole arvostanut omaisuutensa todennäköistä luovutushintaa ja veroviranomainen käyttää jälkiviisautta myöhemmin mahdollisen luovutuspäivän arvonnousun realisoituessa muuttopäivän ennusteita vastaamattomasti.

Mikäli ehdotettua sääntelyä koskeva luovutetun omaisuuden arvonnousutulon raja olisi 500.000 euroa toteutuessaan, niin mielestäni verovelvolliselle ei voida asettaa kovin ankaraa hallinnollista taakkaa koskien arvonmäärityksen täydellisyyttä. Arvonmääritys on vaikeaa ja verotusta varten tehtävä arvonmääritys vielä vaikeampaa, mikäli käytettävissä ei ole vertailuarvoja. Näin ollen arvonmääritysraportin laadittaminen konsulteilla aiheuttaisi liikaa kustannuksia luonnolliselle henkilölle omaisuuden käyvän arvon ollessa hieman yli 500.000 euroa. Mikäli luovutetun omaisuuden arvonnousutuloa koskeva euromääräinen raja pidettäisiin näin alhaisena myös lainsäädäntöuudistuksen toteutuessa, verovelvollisen hallinnollisten kustannusten kantaminen olisi minimoitava siten, että lainsäädäntöön sisällytettäisiin ilmaisu ”huomioon ottaen verovelvolliselle kertyvät kohtuulliset kustannukset arvonmääritys hetkellä”.⁴

Veropoliittisia näkökohtia

Valtion velka on noussut viimeisen 14 vuoden aikana 60 miljardista 160 miljardiin. 1990-luvulla valtion velkaa maksettiin muun muassa Nokian ja muiden menestysyritysten kautta syntyneiden verotulojen avulla. Nokian ja muiden yritysten takana oli innovaatiot, joita on myös syntynyt eri peliyhtiöiden kautta (Supercell, Rovio jne.) 2010-luvulla. Innovaatiot sekä yritys- ja työntekijämyönteinen lähestymistapa ovat avain talouskasvuun Suomessa, mitä ilman olemme maksamassa tätä nykyistä valtion velkaa vielä minun mahdollisten lastenlasten aikana. Nimittäin menestysyritysten innovaatioita ovat luomassa niin suomalaiset kuin ulkomaisetkin asiantuntijat, mitkä ovat yksi avaintekijä ratkaisemaan myös valtion velan maksua koskevan ongelman tai ainakin vähentämään sitä. Näin ollen on perusteltua sanoa, että nyt luonnosteltu ehdotus luonnollisten henkilöiden

⁴ Niin ikään arvonmääritystä koskevat ongelmat ulottuvat myös osittaisen luovutuksen arvonmääritykseen ja osittainen arvonmääritys saattaa myös johtaa verovelvolliselle suhteessa korkeampiin kustannuksiin verrattuna esimerkiksi noteeraamattoman yhtiön kaikkien osakkeiden arvonmäärityksen suhteessa luovutetusta omaisuudesta saatavan tulon määrään.

arvonnousutulon verottamisesta voidaan nähdä esteenä Suomen talouskasvulle, koska laaditun ehdotuksen rajoitukset ovat ajallisesti ja euromääräiset ovat täysin kestäättömiä ajatellen varsinkin ulkomaalaista aineetonta pääomaa.

Jos lainsäädäntöhanke viedään jonain päivänä loppuun saakka viimeisteltynä, on mielestäni täysin perusteltua nostaa verotettavan arvonnousutulon määrää **miljoonaan euroon** ja vastaavasti laskennallisen luovutusvoiton määrä **250.000 euroon**. Niin ikään arvonnousutulon ajallinen rajoitus tulee koskea vain niitä Suomessa yleisesti verovelvollisia, jotka ovat asuneet Suomessa edeltävän seitsemän vuotta kymmenestä ennen maastamuuttoa tai verosopimuksen mukaisen asuinpaikan vaihtumista Tanskassa noudatetun sääntelyn tavoin.

Arvonnousutulon verottaminen tulee perustua siihen käypään arvoon, joka on laskettu muuttoa edeltävänä päivänä niillä kohtuullisesti ennustettavissa olevilla tiedoilla, jotka verovelvollisella on ollut käytössä arvonnääritys päivänä eikä verovelvolliselta voida edellyttää laajoja arvonnääritysraportteja muuttoa edeltävän päivän käyvän arvonnääritykseksi. Nimittäin laajojen arvonnääritysraporttien vaatiminen johtaisi yksittäisen verovelvollisen osalta täysin kohtuuttomiin kustannuksiin. Myös arvokäsitteestä (käypä arvo/todennäköinen luovutushinta) sekä arvonnäärityksestä (ml. arvonnääritysmenetelmät) tulisi säännellä lainsäädäntötasoisesti eri tilanteet huomioiden. Veroviranomaiset eivät saisi käyttää jälkiviisautta käypää arvoa jälkikäteen arvioitaessa, minkä lisäksi arvonalentumiset tulee huomioida verotuksessa.

Yleisen ja rajoitetun verovelvollisuuden välinen rajanveto tulisi arvioida aitoja muuttoa koskeissa tilanteissa siten, että luonnoksessa suunniteltu 8 vuoden ”yleinen verovelvollisuus” katkeaisi samoin perustein kuin aiemmin kolmen vuoden sääntöä sovellettaessa. On myös erittäin perusteltua, että veron kiertämistilanteista säänneltäisiin nimenomaan arvonnousutulon osalta erikseen huomioiden verosopimus-oikeus ja EU-oikeuden tulkintaa ohjaava vaikutus. Tältä osin katsonkin, että yllä ehdottamani luonnollisen henkilön arvonnousutulon verottamista koskeva ehdotus ei vie kannustinta suomalaisilta tai ulkomaalaisilta osajilta kasvattaa omaisuuden arvoa sekä ehkäisee turhat maastamuutot.

Mitä tulee verosopimusetuuksien hyväksikäyttöön, niin kiistaton totuus on se, että Suomen tuloverosopimuksia koskeva verosopimusverkosto tarjoaa sellaisia porsaan reikiä, joiden avulla hyvin pieni joukko suomalaisia muuttaa ulkomaille vuosittain. Nimittäin ulkomaille asuminen maksaa - luonnollisella henkilöllä pitääkin olla mittava omaisuus (ja yleensäkin mahdollisuus muuttaa ulkomaille), jotta maastamuutto on verotuksellisista syistä mitenkään järkevää. Näin ollen marginaaliryhmään kohdistuva mittava verouudistus ei ole välttämätön ehdotetun luonnoksen tavoin, mutta toteutuisi kuitenkin yllä ehdotetulla tavalla, jos niin sanotut porsaan reiät on pakko tukkia kansallisen lainsäädännön keinoin. Mielestäni ensisijainen keino estää aggressiivista verosuunnittelua ja veron kiertämistä olisikin tältä osin Suomen solmimien tuloverosopimusten päivittäminen (artikkelikohtaiset muutokset) arvonnousutulon verottamisen osalta (osakkeiden luovutusvoittojen verotusoikeus Suomella jne.) sekä siten, että verosopimukset sallivat kansallisen veronkiertosäännösten soveltamisen.

Lainsäädäntöhankkeen osalta onkin todettava, että en kannata luonnoksessa ehdotettua sääntelyä sellaisenaan. Näin ollen lainsäädäntöuudistuksen voimaan tuloa olisikin lykättävä siihen saakka, kunnes lainsäädäntöhanketta koskeva ehdotus on viimeistelty kaikilta osin

tydyttäväksi huomioiden myös talouspoliittiset näkökohdat. Myös muita vaihtoehtoja tulisi pohtia, mikäli tavoitteena on estää verostatukseen liittyvä verosuunnittelu ja verojen välttely.

KTT, yliopistonlehtori Katriina Pankakoski

Espoossa 5.9.2022