

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi VN/34178/2021

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle arvonnousuveron käyttöönottoa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Finnwatch kannattaa verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta lisäävän ja Suomen veropohjaa turvaavan arvonnousuveron käyttöönottoa ja toivoo jatkovalmistelun etenevän ripeästi. HE-luonnokseen sisältyvien raja-arvojen laskemista tulisi kuitenkin vielä harkita. Lisäksi sekä lakitekstissä että perusteluissa on vielä melko paljon kohtia, jotka vaativat täsmentämistä. Jotta havaitut puutteet saadaan korjattua ja lakimuutokset hyväksytyä suunnitellussa aikataulussa, on ensiarvoisen tärkeää, että jatkovalmisteluun kohdistetaan riittävät resurssit.

Avaamme lausunnossamme ensin sitä, miksi Suomeen tarvitaan arvonnousuvero. Seuraavaksi käymme läpi ehdotetun sääntelymallin keskeisiä piirteitä ja niihin liittyviä korjaustarpeita. Lopuksi esitämme näkemyksemme hallituksen esitysluonnokseen liittyvistä täsmennystarpeista.

Arvonnousuvero turvaa Suomen veropohjaa ja lisää verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta

Suomessa esimerkiksi sijoitusvarallisuuden ja yritysosuuksien myynnistä saatavat voitot ovat pääsääntöisesti luovutusvoittoveron alaisia eli varallisuuserän hankinta- ja myyntihetken välillä tapahtuneesta arvonnoususta maksetaan sen luovutuksen yhteydessä pääomatuloveroa. Luovutusvoittoveroilta (samoin kuin vastikkeettoman luovutuksen yhteydessä sen saajalta perittävältä lahjaverolta) on kuitenkin mahdollista välttyä muuttamalla ulkomaille ennen omaisuuden luovutusta. Suomella ei ole nykyinsäädännön nojalla oikeutta verottaa omaisuuden myynnistä saatavaa voittoa, jos luovutus tapahtuu sen jälkeen, kun henkilöstä on tullut maastamuuton seurauksena Suomessa rajoitetusti verovelvollinen. Ei siis edes siinä tapauksessa, että myynnissä realisoitua omaisuuden arvonnousu on kertynyt kokonaan sinä aikana, kun verovelvollinen on asunut Suomessa ja ollut täällä yleisesti verovelvollinen. Mikäli verovelvollisen uusi verotuksellinen asuinmaakaan ei verota myyntivoittoa, voi myyntivoitto olla saajalleen kokonaan verovapaa.

Mahdollisuus välttyä luovutusvoittoveroilta maastamuuton avulla luo isosta sijoitusvarallisuudesta tai yritysosuudesta luopumista suunnittelevalle vahvat kannusteet muuttaa ulkomaille ennen omaisuuden realisointia. Ilmiön laajuudesta ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa, mutta sen verovaikutukset voivat nousta jo yksittäistapauksissa korkeiksi, jos myynnin kohteena on merkittävä sijoitusomaisuus tai yritysomistus. Ilmiön olemassaolosta on saatu viitteitä useissa tutkimuksissa. Finnwatch havaitsi varakkaiden maastamuuttojen ja omaisuustulojen suhdetta tarkastelleessa selvityksessään, että varakkaimpien muutoissa kohdamaa on huomattavasti muita useammin veroparatiisi, joka ei

peri luovutusvoittoveroa irtaimen omaisuuden, kuten sijoitusvarallisuuden, myynnistä¹. Verohallinnon alainen harmaan talouden selvitysyksikkö on puolestaan havainnut keinotekoisien maastamuuttojen lisääntyneen². Havaituissa tapauksissa verotukselliset asuinkirjat on siirretty ulkomaille vain väliaikaisesti ja varallisuus on realisoitu pian muuttohetkeksi ilmoitetun ajankohdan jälkeen. Verotusta lykkäävien vakuutuskuorien yleistyminen on omiaan lisäämään ongelmia entisestään.

Sen lisäksi, että luovutusvoittoverotukseen liittyvä lainsäädännöllinen aukko kannustaa varakkaimpia muuttamaan ulkomaille omaisuuden realisoinnin ajaksi, heikentää se samalla koko verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta mahdollistamalla myyntivoittoveroilta välttymisen niille, joilla on merkittävää sijoitusvarallisuutta. Pienempien omaisuuksien tai kiinteistöomaisuuden kohdalla vastaavat maastamuuttoa hyödyntävät järjestelyt eivät ole mahdollisia. Verojärjestelmän epäkohta suosii siten kaikista varakkaimpia, joille sijoitusomaisuus on Suomessa vahvasti keskittynyt.

Useimmissa Suomen verrokkimaissa em. ongelmiin on puututtu arvonnousuveron tai muun vastaavaan lopputulemaan johtavan verolainsäädännön avulla. Arvonnousuvero on käytössä mm. Tanskassa, Norjassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa. Arvonnousuveron käyttöönotolla ko. maat ovat turvanneet oman verotusoikeutensa maastamuuttotilanteissa. Muuta myyntivoittojen verotusoikeutta ulkomaille muuton jälkeen laajentavaa lainsäädäntöä löytyy mm. Ruotsista. Ruotsi myös valmistelelee paraikaa uutta esitystä arvonnousuveron käyttöönottamiseksi.

Arvonnousuvero turvaa valtion veropohjaa saattamalla ko. maassa asumisaikana syntyneet omaisuuden arvonnousut veronalaisiksi myös niissä tilanteissa, joissa omaisuuden luovutusta edeltää maastamuutto. Samalla se lisää verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta yhtenäistämällä omaisuuden arvonnousuihin kohdistuvaa verotusta. Finnwatch katsoo, että Suomen on seurattava lukuisten verrokkimaiden esimerkkiä ja otettava käyttöön Suomessa kertyneet arvonnousut verotuksen piiriin tuova arvonnousuvero.

Ehdotettu malli noudattelee pitkälti muiden maiden esimerkkiä, mutta raja-arvot on asetettu keskeisimpiin verrokkimaihin nähden korkealle

Hallituksen esitysluonnoksessa esitelty malli vastaa monilta keskeisiltä piirteiltään muiden maiden esimerkkiä. Siinä Suomessa kertyneiden omaisuuden arvonnousujen katsottaisiin realisoituvan maastamuuton yhteydessä. Nk. arvonnousutuloon kohdistuvan veron maksua

¹ Korkeita omaisuustuloja saaneet muuttivat huomattavasti muita useammin esimerkiksi Sveitsiin, Luxemburgiin ja Singaporeen, joissa myyntivoitot on mahdollista saada verottomasti. Kts. <https://finnwatch.org/fi/uutiset/754-varakkaimpien-suomalaisten-muutoissa-viitteita-verosuunnittelusta>

² Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2019, Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa, s. 51–55 ja 73–74: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

olisi kuitenkin aina mahdollista lykätä siihen hetkeen, kun omaisuus tosiasiallisesti luovutetaan eteenpäin. Tällä lykkäysmahdollisuudella varmistetaan, ettei arvonnousutulon veronalaisuus aiheuta verovelvollisille tarvetta myydä omaisuutta verojen maksamiseksi. Mikäli omaisuutta ei myytäisi tai muuten luovutettaisi eteenpäin muuttovuoden tai sitä seuraavan 7 vuoden aikana, lykkäty veronmaksuvelvollisuus kuitenkin lakkaisi.

Arvonnousutulon laskentaperiaatteet vastaisivat pitkälti luovutusvoittoverotuksessa noudatettuja periaatteita. Perustapauksessa arvonnousutuloksi katsottaisiin veron piiriin tulevien omaisuserien käypä arvo maastamuuttoa edeltävänä päivänä vähennettynä omaisuuden hankintamenolla. Veron piirissä olisi muu kuin kiinteä omaisuus sekä suoraan että välillisesti omistettuna³. Säännöksiin sisältyy lisäksi määräyksiä verolta vapautumisesta tietyissä takaisin Suomeen muuttotilanteissa sekä tilanteissa, joissa verovelvollinen on asunut Suomessa rajatun ajan. Lisäksi niissä on määritetty mm. se, miten kansainvälinen kaksinkertainen verotus poistettaisiin tilanteissa, joissa myös verovelvollisen uusi kotimaa katsoo omaavansa oikeuden verottaa myyntivoittoa.

Edellä mainituilta osin mallin voidaan katsoa vastaavan hyvin pitkälti keskeisten verrokkimaiden arvonnousuveromalleja. Eroa verojärjestelmiltään lähinnä Suomea oleviin verrokkimaihin, Tanskaan ja Norjaan, löytyy sen sijaan sääntelyyn ehdotetuista omaisuuden määrää ja arvonnousutulon suuruutta koskevista raja-arvoista. Suomessa arvonnousuveroa esitetään perittäväksi silloin, kun verovelvollisen (veron piirissä olevien) omaisuserien arvo ylittää 500 000 euroa ja laskennallisen myyntivoiton määrä nousee yli 100 000 euroon. Veroa perittäisiin vain tilanteissa, joissa molemmat raja-arvot ylittyvät ja silloinkin ainoastaan myyntivoiton 100 000 euroa ylittävältä osin. Ensimmäiset 100 000 euroa olisivat siis edelleen verovapaata tuloa myös niiden verovelvollisten kohdalla, joilla rajat ylittyvät.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvästä maavertailusta käy ilmi, että muissa maissa sovelletaan joko omaisuuden arvoon tai laskennallisen myyntivoiton määrään perustuvaa rajaa – ei molempia yhtä aikaa. Rajat on myös asetettu keskeisimmissä verrokkimaissa huomattavasti alemmas kuin mitä HE-luonnoksessa nyt esitetään. Tanskassa veron piirissä ovat kaikki yli 100 000 kruunun (n. 13k€) arvoiset omaisuudet ja Norjassa veroa peritään laskennallisen myyntivoiton noustessa yli 500 000 kruunuun (n. 50k€). Rajan ylittyessä veroa peritään koko myyntivoitosta eikä ainoastaan rajan ylittävistä osuudesta. Näiden valossa Suomessa käyttöönotettaviksi esitetyt raja-arvot ovat hyvin korkeat.

Hallituksen esitysluonnoksessa rajoja perustellaan hallinnollisen taakan rajaamisella. Tämä lienee hyväksyttävä perustelu *jonkinlaisten* raja-arvojen asettamiselle. Se ei kuitenkaan pakota asettamaan rajoja huomattavasti muita Pohjoismaita korkeammalle. Hallinnollisen taakan rajaamisella ei myöskään voida perustella sitä, että laskennallinen myyntivoitto olisi

³ Kiinteään omaisuuden ulosrajauksen perusteena on se, että Suomella on jo nykyisellään melko hyvät mahdollisuudet verottaa Suomessa sijaitsevaan kiinteään omaisuuden, kuten kiinteistöjen, myynnistä saatavia voittoja.

verovapaa 100 000 asti myös niissä tapauksissa, joissa omaisuuden arvolle ja laskennallisen myyntivoiton määrälle asetetut rajat ylittyvät. Näissä tapauksissa lykätyn verotuksen jälkiseuranta aiheuttaa yhtä suuren hallinnollisen taakan riippumatta siitä peritäänkö veroa normaaliin tapaan koko myyntivoitosta vai vain niiltä osin kuin myyntivoitto ylittää 100 000 euroa.

Suomen tulee joko luopua kokonaan myyntivoittoa koskevasta alarajasta (pelkkä omaisuuden arvolle asetettu raja olisi riittävä) tai vähintäänkin laskea rajaa pohjoismaisten verrokkimaiden tasolle. Lisäksi arvonnousuveroa tulee Norjan tavoin periä koko myyntivoitosta eikä vain rajan ylittävästä voitosta. Muut sääntelyyn ehdotetut raja-arvot – lykättyä veronmaksuvelvollisuudelta vapautuminen muutosta kuluneen ajan perusteella sekä Suomessa asumista koskeva aikaraja – vaikuttavat sen sijaan olevan paremmin linjassa kansainvälisten verokkien kanssa, joskin vaihtelu maasta toiseen on isohkoa. Finnwatch katsoo, ettei aikarajoja tule ainakaan löysentää, koska tämä kaventaisi veron soveltumisalaa perusteettomasti.

Lakiluonnoksessa useita korjattavissa olevia täsmennystarpeita

Sekä hallituksen esitysluonnoksen perustelut että luonnos uusista säännöksistä vaikuttavat vielä jossain määrin keskeneräisiltä ja moni kohta vaatinee vielä täsmenämistä. Kaikkia perusteluissa esiteltyjä periaatteita ei myöskään ole saatettu säädöstasolle. Finnwatch kehottaa kiinnittämään jatkovalmistelussa huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Lakiluonnoksessa mainitaan arvonnousutuloon liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, mutta itse ilmoitusvelvollisuutta ja sen sisältöä ei ole lakiluonnokseen sisällytetty. HE-luonnoksen perusteluista ilmenee, että ilmoitusvelvollisuuden on ajateltu muodostuvan VML 7 §:n perusteella. Perusteluista ilmenevä malli ilmoitusvelvollisuudelle on kannatettava, mutta yleisluontoiseen VML 7 §:ään viittaamisen sijaan ilmoitusvelvollisuudesta olisi syytä säätää erikseen.
- HE-luonnoksen perusteluiden mukaan arvonnousuverotuksen piiriin lukeutuisi laajasti “muu kuin kiinteä omaisuus”. Finnwatch kannattaa sitä, että vero koskee mahdollisimman laajasti eri omaisuusluokkia. Ehdotetussa TVL 45b §:ssä on listattu, mitä tämä tarkoittaisi käytännössä. Listauksesta kuitenkin puuttuu ainakin osakesäästötilit – mahdollisesti muitakin relevantteja omaisuususeriä, joten listauksen kattavuudesta on varmistuttava ja sitä on täydennettävä puuttuvilta osin. Verotusta lykkäävien instrumenttien, kuten osakesäästötilin ja erilaisten vakuutuskuorien, lukeutuminen arvonnousuverotuksen piiriin on erityisen tärkeää siksi, että ko. instrumenttien sisällä tehdyt arvopaperikaupat eivät ole veronalaista tuloa kauppahetkellä, vaan vasta siinä vaiheessa, kun instrumentista nostetaan varoja. Siten ne mahdollistavat nykyisellään veroilta vapautumisen myös tilanteissa, joissa arvopapereilla käydään aktiivista kauppaa.

- Arvonnousutuloa laskettaessa arvonnousuveronalaisen omaisuuden laskennallisena luovutusvoittona pidetään sen muuttoa edeltäneen päivän käypää arvoa vähennettynä omaisuuden hankintamenolla. HE-luonnoksen perusteluiden mukaan käypä arvo määriteltäisiin “yleisten verotuksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti”. Finnwatch kannattaa sitä, että laskennallisen myyntivoiton laskentaperiaatteet vastaavat mahdollisimman pitkälle normaaleja luovutusvoittoverotuksessa noudatettavia periaatteita. Näitä olisi kuitenkin syytä avata HE:ssä. Perusteluosiossa olisi lisäksi hyvä antaa esimerkkejä, jotka selkeyttävät arvonnäaritystä erilaisissa tilanteissa. Käyvän arvon määrittämisen ohella perusteluissa ja esimerkeissä voisi olla hyvä selventää sitä, miten maksettavaksi tulevan arvonnousuveron määrä lasketaan erilaisissa tilanteissa, joissa vain osa arvonnousuveronalaisesta omaisuudesta luovutetaan.
- Ehdotetusta TVL 46b §:stä tai HE-luonnoksen perusteluista ei käy ilmi, miten toimitaan tilanteessa, jossa samaan omaisuuserän luovutukseen kohdistuisi Suomessa jokin muukin vero, kuten vastikkeettoman luovutuksen saajalta perittävä lahjavero. Näiden tilanteiden huomioimista on syytä käsitellä HE:ssä.
- HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, ettei arvonnousutulon laskennassa muodostu muista luovutuksista vähennyskelpoista luovutustappiota eikä aiemmin realisoituneita luovutustappioita voida vähentää omaisuuden arvonnousutulosta. Tämä ei käy selkeästi ilmi lakiluonnoksesta, joten ehdotettua TVL 46b §:ää olisi hyvä täsmentää tältä osin.
- Lakiluonnoksessa esitetään, että arvonnousuverotusta lykättäessä verohallinto voisi määrätä veronmaksun turvaamiseksi vakuuden. Vakuuden määräytymisperiaatteita käsitellään kuitenkin HE-luonnoksessa hyvin suppeasti ja lakiluonnoksessa esitetään (ehdotus VML 50b §:ksi), että verohallinto voi antaa määräyksiä noudatettavasta menettelystä. Vakuuden määräytymisperiaatteita olisi hyvä avata HE:ssä laajemmin.

Vaikka täsmennystarpeita on vielä runsaasti, ovat ne korjattavissa hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Finnwatch toivoo, että valmistelulle osoitetaan riittävät resurssit lainsäädännön voimaansaattamiseksi suunnitellussa aikataulussa.