



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi

Arvonnousuveroa koskeva esitysluonnos on tiivis kokonaisuus, mutta ehdotettujen keinojen oikeasuhtaisuutta esityksen tavoitteisiin nähden ei kuvata riittävästi. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voitaisiinko tavoitteet saavuttaa tehokkaammin vaihtoehtoisin keinoin. Esityksen määrällisiä vaikutuksia ja epävarmuuksia julkiseen talouteen on kuvattu hyvin. Sääntelyllä ratkaistavan ongelman merkitystä, vaikutuksia verovelvollisille ja yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa tulee kuvata tarkemmin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä sääntelyllä ratkottavan ongelman merkittävydestä. Nykytilan kuvausta tulee tältä osin täydentää. Onko ilmennyt tapauksia, jossa ulkomaille on muutettu selvästi veronvälttämistarkoituksessa ja minkälaista haittaa tällaisesta toiminnasta aiheutuu? Esityksen perusteella on vaikea hahmottaa valitun keinon oikeasuhtaisuutta tavoitteisiin nähden.
- ii) Esitysluonnoksesta ei selviä sääntelyn tarve eikä se, voisiko esityksen tavoitteita saavuttaa vaihtoehtoisin keinoin. Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että hallitusohjelman kirjaus ja siihen liittyvä poliittinen ohjaus ovat heikentäneet virkavalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.
- iii) Verovelvollisille kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja perusoikeusvaikutuksia tulee kuvata. Esitysluonnokseen tulisi täydentää arvio siitä, kuinka moni henkilö kuuluisi ehdotetun veron piiriin.



- iv) Esitysluonnoksessa tulee kuvata yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tarkemmin, kuten yrityksille ehdotetusta sääntelystä kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja vaikutuksia työntekijöiden rekrytointeihin.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on lyhennelmä esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Tuloverolakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset omaisuuden arvonnousutulosta sekä tämän tulon määrittämisestä laskennallisena luovutusvoittona luovutusvoittoa koskevia säännöksiä soveltaen. Omaisuuden arvonnousun perusteella verotettava tulo olisi pääomatuloa ja siihen sovellettaisiin pääomatulon verokantaa. Vero määrittäisiin laskennallisen luovutusvoiton 100 000 euroa ylittävältä osin. Verovelvollisia olisivat ne luonnolliset henkilöt, joiden verovelvollisuusasema muuttuu yleisesti verovelvollisesta rajoitetusti verovelvolliseksi tai joiden verosopimuksen mukaiseksi asuinvaltioksi tulee muu valtio kuin Suomi.

Omaisuuden arvonnousutulon verotettavaa omaisuutta olisi osakkeet, osuudet, muut arvopaperit sekä säästöhenkivakuutukset, kapitalisaatiosopimukset sekä määräaikaiset eläkevakuutukset.

Omaisuuden arvonnousutulo luettaisiin maasta lähtöä edeltävän päivän verovuoden pääomatuloksi tai verovelvollisen vaatimuksesta sen verovuoden tuloksi, jolloin arvonnousutulon realisoiva tapahtuma realisoituu, ei kuitenkaan, jos luovutus tapahtuu myöhemmin kuin kahdeksantena verovuotena muuttovuoden jälkeen. Lahjana luovutetusta omaisuudesta lahjansaajalle määrättävä lahjavero vähennettäisiin lahjanantajan arvonnousutulon perusteella määrättävästä verosta.

Omaisuuden arvonnousutulon verotus rajattaisiin koskemaan luonnollisia henkilöitä, jotka ovat ennen maasta lähtöä olleet yleisesti verovelvollisia Suomessa ja joiden verosopimuksen mukainen asuinvaltio olisi ollut Suomi vähintään viiden vuoden ajan Suomesta pois muuttoä edeltäneiden 10 vuoden aikana ja joihin ei sovelleta tuloverolain Suomen kansalaisia koskevaa niin kutsuttua kolmen vuoden sääntöä. Sääntelyä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos omaisuuden arvonnousutulon alaisen omaisuuden yhteenlaskettu käypä arvo olisi enintään 500 000 euroa sekä mainitun omaisuuden laskennallisen luovutusvoiton määrä olisi enintään 100 000 euroa.

Laskennallinen luovutusvoitto laskettaisiin soveltaen soveltuvin osin luovutusvoittoa koskevia yleisiä periaatteita eli lähtökohtaisesti laskennallinen luovutusvoitto määritettäisiin vähentämällä laskennallisesta luovutushinnasta omaisuuden hankintameno. Laskennallisena luovutushintana pidettäisiin omaisuuden maasta lähtöä edeltävän päivän käypää arvoa.

Ilmoitusvelvollisuus määräytyisi verotusmenettelystä annetussa laissa säädetyn yleisen ilmoitusvelvollisuuden mukaisesti. Ilmoitusvelvollisia olisivat ne henkilöt, joiden arvonnousutulon alaisten



omaisuuserien yhteenlaskettu määrä on yli 500 000 euroa ja joiden mainittujen omaisuuserien yhteenlaskettu laskennallinen luovutusvoitto on yli 100 000 euroa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi kuitenkin johtaa arvonnousutulon lukemiseen sen vuoden tuloksi, jota laiminlyönti koskee, mikäli verovelvollinen ei Verohallinnon kehotuksesta korjaa laiminlyöntiä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että arvonnousutuloon kohdistuva ulkomaan vero hyvitetäisiin. Verotusmenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset muutoksenhausta sekä oikaisusta verovelvollisen vahingoksi. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi säännökset Verohallinnon oikeudesta vaatia vakuus verovelvollisen vaatiessa arvonnousutulon johdosta määrättävän veron lukemista sen verovuoden tuloksi, jonka aikana arvonnousutulon verotuksen realisoiva tapahtuma realisoituu. Verohallinto voisi vaatia vakuutta silloin, kun verovelvollinen muuttaa muuhun valtioon kuin eräiden verosaatavien perintää koskevien sopimusten piiriin kuuluvaan EU- tai ETA-valtioon.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksen tavoitteena on estää verojen välttämistä, kun verotuksellinen kotipaikka pyritään tilapäisesti siirtämään Suomesta ennen omaisuuden luovuttamista esimerkiksi valtioon, jossa omaisuuden luovutukseen ei kohdistu lainkaan veroa tai jossa verotuksen taso on hyvin matala. Esityksen taustalla on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan selvitetään, onko mahdollista ottaa käyttöön veromallia, joka estää ulkomailla asuvien Suomessa verovelvollisina olleiden myynteihin, lahjoihin ja perintöihin liittyvien verojen välttämisen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksen tavoitteita kuvaavan jakson alla ei kuvata kyseessä olevan lain tavoitetta, vaan siinä selostetaan sääntelyn vaikutuksia. Esityksen tavoite ilmenee kuitenkin osin muualla esityksessä. Esityksen tavoitteissa on kerrottava esityksen pääasialliset yhteiskunnalliset tavoitteet ja muut tavoitteet lyhyesti. Tavoitteet on esitettävä niin konkreettisinä, että lain merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä.¹ **Arviointineuvosto suosittelee**, että esitysluonnoksen tavoitteita kuvaavaa jaksoa terävöitetään. Onko esityksen ensisijaisena tavoitteena estää verojen välttäminen vai turvata valtion verotusoikeus henkilön omistamien varojen arvonnousuun?

Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä ilmenevä tavoite ja keskeiset esitykset ovat pääosin ymmärrettäviä, mutta esitysluonnos on osin vaikeaselkoisesti kirjoitettu. Nykytilan kuvausta tulee täydentää. Vaikutusarvioissa on arvioitu perimättä jääneen pääomatulon mittaluokkaa, mutta muutoin esitysluonnoksessa ei käsitellä maastamuuttoa veronvälttämistarkoituksessa. Kuvauksessa tulisi kertoa,

¹ Hallituksen esitysten laatimisohteet: <http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/sisallys/?q=tavoitteet#jakso-3-tavoitteet>



onko ilmennyt tapauksia, jossa ulkomaille on muutettu selvästi veronvälttämistarkoituksessa ja minkälaista haittaa tällaisesta toiminnasta aiheutuu.

Esitysluonnoksessa viitataan valtiovarainministeriön selvitykseen luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta. Selvityksessä todetaan, että veromallin käyttöönottoon liittyisi siinä määrin haasteita ja ongelmallisuuksia, että välittömien lainsäädäntötoimien sijaan olisi aiheellista seurata sitä, kuinka sääntelyn tarve ja asiaa koskeva kansainvälinen tilanne tulevaisuudessa kehittyvät.²

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei ilmene riittävän selkeästi, mikä on sääntelyn tarve. Onko ilmennyt edellä mainitun selvityksen jälkeen muita syitä tai muutoksia kansainvälisessä tilanteessa, joka edellyttää sääntelytoimia?

Esitysluonnoksessa viitataan Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tekeillä olevaan tutkimukseen, jonka perusteella tiedetään, ettei suomalaisten maastamuutto väestötasolla juurikaan reagoi maiden välisiin eroihin tuloverotuksessa³. Siitä, kuinka yksityishenkilöiden muuttoliike reagoi ehdotetun kaltaiseen sääntelyyn, ei kuitenkaan ole luotettavaa tutkimustietoa. Esitysluonnoksessa on arvioitu lyhyesti nollavaihtoehtoa eli nykytilanteen jatkumista. Kuviot havainnollistavat hyvin verokertymään liittyvää epävarmuutta. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voisiko tavoitteita saavuttaa tehokkaammin vaihtoehtoisin keinoin, etenkin jos on epäselvää, tapahtuuko maastamuutto selvästi veronvälttämistarkoituksessa.

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa on kattava muiden maiden sääntelyn vertailu. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, miten muiden maiden ratkaisut ja kokemukset ovat vaikuttaneet Suomen ratkaisuun. Ulkomaiset kokemukset olisivat erittäin hyödyllisiä, koska sääntelyn tarve jää esitysluonnoksessa epäselväksi. Esitykseen tulisi lisätä kuvaus ulkomaisista kokemuksista arvonnousuveron vaikutuksista, jos mahdollista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esille lausuntopalautetta ja sen vaikutusta jatkovalmisteluun.

² Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta. [Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:9](#). s. 10: ”Valtiovarainministeriön vero-osasto katsoo, että luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverotusta koskevaan veromalliin liittyy useita sen käyttöönottoa puoltavia näkökohtia. Veromalliin kuitenkin liittyy myös lukuisia haasteita ja ongelmallisuuksia, jotka puhuvat sen käyttöönottoa vastaan. Veromalli edellyttäisi yksityiskohtaista sääntelyä, jonka vuoksi se monimutkaistaisi Suomen verojärjestelmää. Veromallin tehokas toimeenpano ja sen edellyttämä tietojensaanti voisivat muodostua käytännössä hyvin haastaviksi toteuttaa. Maastapoistumisverotus kohdistuisi harvalukuisen varakkaaseen joukkoon ja sillä olisi fiskaalista merkitystä lähinnä yksittäistapauksissa. Veromallilla saattaisi olla haitallisia vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn, kiinnostavuuteen sijoituskohteena, maahan- ja maastamuuttoon sekä taloudelliseen tehokkuuteen. Ruotsissa vastaavaa veromallia on ehdotettu, mutta sen käyttöönotosta on siellä ainakin toistaiseksi luovuttu. Vero-osasto katsoo, että veromallin käyttöönottoon liittyisi siinä määrin haasteita ja ongelmallisuuksia, että välittömien lainsäädäntötoimien sijaan olisi aiheellista seurata sitä, kuinka sääntelyn tarve ja asiaa koskeva kansainvälinen tilanne tulevaisuudessa kehittyvät.”

³ Esitysluonnoksesta ei löydy tarkempia viitetietoja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksen tekeillä olevalle tutkimukselle.



2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa todetaan, että Verohallinnon aineistosta tehtyjen laskelmien perusteella arvonnousuveroa maksuunpantaisiin noin 0–70 miljoonaa euroa vuodessa riippuen käytetyistä oletuksista ja laskentavuodesta. Aineiston puutteista johtuen arviot ovat hieman yläkanttiin ja ensimmäisinä vuosina verokertymä jäisi matalaksi. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaihteluvälein vaikutuksia verotuottoon ja tuotu esille arviointiin vaikuttaneita epävarmuuksia. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu hyvin eri toteuttamisvaihtoehtojen tuottoja ja kuluja sekä hyödynnetty kattavasti saatavilla olevaa rekisteriaineistoa.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ehdotettu sääntely aiheuttaisi yrityksille hallinnollista taakkaa esimerkiksi tilanteissa, joissa työntekijöitä lähetään ulkomaan työkomennukselle tai rekrytoidaan ulkomaista työvoimaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulee kuvata yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tarkemmin, kuten yrityksille ehdotetusta sääntelystä kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lausuntopalautteen mukaan arvonnousutulon perusteella määrättävällä verolla voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia työnantajille erityisesti johdon ja ylimpien asiantuntijoiden kansainvälisen rekrytoinnin vaikeutumisen kautta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi syventää arvioita ulkomaisen työvoiman rekrytointiin aiheutuvista vaikutuksista, jos mahdollista. Esimerkiksi Tanskassa on arvonnousuvero, mutta Ruotsissa ei. Onko tällä mahdollisesti ollut vaikutuksia työntekijöiden rekrytointeihin ja asuinpaikan valintaan?

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen kuvioista saa käsityksen, että sen vaikutukset ulottuvat verrattain pieneen joukkoon varakkaita henkilöitä. Kuvioiden perusteella veron piiriin kuuluvia luovutuksia olisi joitakin kymmeniä, korkeintaan muutamia satoja. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnokseen tulisi täydentää arvio siitä, kuinka moni henkilö kuuluisi ehdotetun veron piiriin.

Esitysluonnoksen mukaan omaisuuden arvonnousutulon johdosta jokaisen Suomesta muuttavan verovelvollisen tulisi selvittää veronalaisen omaisuuden verokohtelu Suomessa ja olla yhteydessä veroviranomaisiin sekä täyttää omaisuuden arvonnousutulon verottamiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulee arvioida verovelvollisille koituvaa hallinnollista taakkaa, etenkin jos jokaisen verovelvollisen tulee selvittää veronalaisen omaisuuden verokohtelu maasta muutettaessa.



Arviointineuvosto katsoo, että havainnolliset esimerkit voisivat kirkastaa verovelvollisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan Verohallintoon kohdistuu merkittäviä vaikutuksia, joita ovat esimerkiksi työmäärän merkittävä lisääntyminen ja tietojärjestelmämuutokset. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa tuodaan hyvin esille viranomaisiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto toteaa, että yhteiskunnallisista vaikutuksista on vaikea saada kokonaiskuvaa, koska ongelman merkittävyydestä ei saa riittävää käsitystä ja toisaalta itse arviointiin liittyy epävarmuuksia.

Arviointineuvosto toteaa, että perusoikeusvaikutuksia on sivuttu esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys -osiossa, mutta esityksen perusoikeusvaikutukset eivät ilmene riittävällä tavalla.

Arviointineuvosto muistuttaa, että tällä osiolla ei voi kuitenkaan korvata esityksen perusoikeusvaikutusten arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi arvioida, parantaako tai heikentääkö esitys yhdenvertaisuutta, kun ehdotettu vero kohdistuu harvalukaiseen joukkoon. **Arviointineuvosto suosittelee**, että esitysluonnoksessa käsiteltäisiin vaikutuksia verovelvollisten omaisuuden suojaan esimerkkien kautta. Esimerkiksi mitä vaikutuksia aiheutuu sellaisen henkilön omaisuuden suojaan, joka on valtaosan elämästään asunut ja kerryttänyt omaisuutta muualla kuin Suomessa, muuttaa tilapäisesti Suomeen ja palaa takaisin muualle? Tai mitä vaikutuksia on verovelvolliselle, jos omaisuuden arvossa on tapahtunut suuria muutoksia, jolloin veron määrä voi vaihdella hyvin paljon muutaman vuoden sisällä?

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että varojen ilmoitusvelvollisuus kohdistuu ilmeisesti kaikkiin maasta muuttajiin riippumatta muuton syystä. Erilaiset maasta muuttoon liittyvät hallinnolliset toimet voivat aiheuttaa maasta muuttaville hallinnollista taakkaa kumulatiivisesti. Esitysluonnoksesta ei selviä, voiko tällä käytännössä olla välillisiä vaikutuksia oikeuteen lähteä maasta.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi annettua lakia koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: VM188:00/2021), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 7.10.2022. Lausunto on julkinen.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen, että hallitusohjelman kirjaus ja siihen liittyvä poliittinen ohjaus ovat heikentäneet virkavalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Tämä heikentää arviointineuvoston arviolausumaa esitysluonnoksesta.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 18. lokakuuta 2022

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.