MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 13.10.2016
ylitarkastaja Matti Mäkelä

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: asiantuntijakuuleminen 21.10.2016

ASIA: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE METSÄLAHJAVÄHENNYSTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 158/2016 VP)

**Johdanto**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia ja verotusmenettelystä annettua lakia. Tuloverolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset metsätilan sukupolvenvaihdoksen johdosta suoritettavan lahjaveron perusteella myönnettävästä metsälahjavähennyksestä. Verotusmenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan metsälahjavähennyksen myötä tarkennuksia muistiinpanovelvollisuuksien osalta.

**Yleistä**

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotettava metsälahjavähennys olisi metsäpoliittisesti tärkeä uudistus. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metsänomistajat, puuta käyttävä teollisuus sekä muu metsäala ovat korostaneet tarvetta metsätilojen sukupolvenvaihdoksien edistämiselle ja tilarakenteen kehittämiselle jo pitkään, koska nykyinen verolainsäädäntö ja informaatio-ohjaus eivät näytä kannustavan metsätilan omistajia elinaikana tehtäviin sukupolvenvaihdoksiin toivotussa laajuudessa. Nämä metsäpoliittiset tarpeet on nostettu esille myös metsäalan yhdessä valmistelemaan Kansallinen metsästrategia 2025:een, jonka valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2015.

**Esityksen tavoitteet ja metsäpoliittinen merkitys**

Ehdotettavan metsälahjavähennyksen tavoitteena on edistää metsätilojen sukupolvenvaihdoksia, kasvattaa metsätilakokoa, edistää yrittäjämäistä metsätaloutta ja lisätä puun tarjontaa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että etenkin sukupolvenvaihdosten edistäminen, metsätilakoon kasvattaminen ja yrittäjämäisen metsätalouden harjoittamisen edistäminen ovat keskeisiä ja haastavia metsäpoliittisia tavoitteita, joihin on pyritty etsimään ratkaisuja jo vuosia.

Puun tarjonnan kasvattaminen voidaan puolestaan nähdä seurauksena metsälahjavähennyksen kytkennästä metsätalouden pääomatulon hankintaan, joka tyypillisesti on puun myyntiä. Kytkennän keskeisin etu on, että se estää verohyödyn kohdistumisen

passiivisille metsänomistajille. Puun tarjonnan kasvattaminen edistää toisaalta puumarkkinoiden tasapainoisen tilan jatkumista, koska ehdotettava metsälahjavähennys lisäisi puun tarjontaa samanaikaisesti kuin uudet teollisuuden investoinnit lisäävät puun kysyntää.

Maa- ja metsätalousministeriö lisäksi muistuttaa, että metsälahjavähennys ehkäisisi toteutuessaan myös metsää omistavien kuolinpesien muodostumista, joka on myös metsäpoliittisesti tärkeä tavoite.

Ehdotettavan metsälahjavähennyksen keskeinen tavoite, metsätilojen sukupolvenvaihdosten edistäminen, on jo itsessään metsäalan näkökulmasta tärkeää. Metsänomistajien keski-ikä nousee ja nykyään se on jo yli 60 vuotta. Nykyinen metsänomistajien ikärakenteen kehitys ei ole toivottavaa, koska tutkimusten mukaan ikääntyminen vaikuttaa metsien hoidon aktiivisuuteen. Metsänomistajien aktiivisuuden on osoitettu olevan etenkin yli 75-vuotiaiden ikäryhmässä selvästi keskimääräistä vähäisempää. Ikärakenteen nykyinen kehitys siten heikentää metsäalan kasvun edellytyksiä.

Kannustimilla voidaan vaikuttaa metsänomistajien ikärakenteen kehitykseen. Maanviljelijämetsänomistajat, jotka ovat nykyisin perintö- ja lahjaverolain 55 §:n sukupolvenvaihdoshuojennuksen piirissä, ovat keskimäärin 54 vuotiaita, kun taas muiden metsätilanomistajien keski-ikä on 62 vuotta.

Ehdotettavan metsälahjavähennyksen tavoitteena on myös metsätilakoon kasvattaminen. Myös nykyiseen metsätilarakenteen kehitykseen on katsottu tarvittavan toimenpiteitä, sillä omistajanvaihdoksen yhteydessä metsätilakokonaisuus usein jaetaan. Tutkimusten mukaan perintöinä tai lahjoina siirtyneistä metsätiloista jaetaan noin joka toinen. Pieni tilakoko nähdään haitalliseksi, koska tilakoko vaikuttaa erityisesti metsätalouden kannattavuuteen, teollisuuden puunhankinnan kustannustehokkuuteen ja metsänomistajien neuvontatarpeeseen.

Ehdotettava metsälahjavähennys ehkäisisi metsätilojen pirstoutumista. Toteutuessaan se kannustaisi siirtämään metsäomaisuuden yhdelle jatkajalle, koska tällöin uudesta vähennyksestä muodostuisi sukupolvenvaihdoksen yhteydessä suurin taloudellinen hyöty. Lisäksi metsälahjavähennykseen ja vähennyspohjan laskemiseen olennaisesti liittyvä varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, jäljempänä arvostamislaki, mukaan määräytyvä metsäomaisuuden vähimmäispinta-ala, jonka ylittävään osaan kohdistuvasta lahjaverosta vähennyspohjaa muodostuisi, ohjaisi metsänomistajia metsätilakoon pitkäjänteiseen kasvattamiseen.

Toteutuessaan metsälahjavähennys lisäisi myös puun tarjontaa, koska tuloverolain kautta ehdotettavan vähennyksen hyödyntäminen edellyttäisi metsätalouden tuloja. Puun tarjonnan kasvu tulisi siten sukupolvenvaihdosten yleistymisen myötä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että aktiivista metsätalouden harjoittamista edistävät sekä metsänomistus- ja metsätilarakenteen kehittämiseen pyrkivät toimenpiteet kannustavat itsessään yrittäjämäisen metsätalouden harjoittamiseen. Yrittäjämäisen metsätalouden harjoittamisen edistäminen on ollut metsäpolitiikan keskeisintä ydintä viime vuosina metsäluonnon kestävyyden turvaamisen ja toimijoiden välisen kilpailuneutraliteetin parantamisen ohella.

**Esityksen valmistelu**

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Verohallinnon kanssa. Ehdotuksen metsäpoliittisesta näkökulmasta on ollut perusteltua, että valtiovarainministeriö on kuullut valmistelun aikana aktiivisesti sekä maa- ja metsätalousministeriötä että metsäalan muita keskeisiä toimijoita.

Ehdotuksen metsäpoliittisesta merkityksestä kertoo myös se, että metsätilojen sukupolvenvaihdoksia yritettiin edistää edellisen kerran pääministeri Vanhasen II hallituksen aikana. Huojennuksen laajentamisesta metsätiloihin kuitenkin tällöin luovuttiin, mutta tällöin tehtyä valmistelutyötä on hyödynnetty esityksen valmistelussa.

Esityksen valmistelussa valtiovarainministeriö on hyödyntänyt myös Metsäntutkimuslaitoksen 2009–2011 toimineen kehittämishankkeen sekä maa- ja metsätalousministeriön hankkeen tueksi asettaman työryhmä tuottamia aineistoja. Työryhmä muun muassa pyysi toimiessaan professori Tuomas Ojaselta ja professori Kaarlo Tuorilta lausunnot, joissa käsiteltiin metsätilan sukupolvenvaihdoksen veronhuojennuksia perustuslain näkökulmasta. Lausunnoissa muun muassa todettiin, että metsäpoliittiset tavoitteet voisivat täyttää metsätilojen perintö- ja lahjaverotuksen huojentamiselle asetettavat perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksesta poikkeamisen edellytykset. Lausuntojen johdosta voidaan tulkita, että asiantuntijoiden näkemysten mukaan metsäpoliittisilla perusteilla ei voitaisi kuitenkaan oikeuttaa aivan yhtä pitkälle menevää yhdenvertaisuudesta poikkeamista kuin elinkeino- ja työllisyyspoliittisilla tavoitteilla, joilla perustellaan nykyistä perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoshuojennusta. Lisäksi lausunnoissa korostetaan, että kannustinjärjestelmän tulisi olla osumatarkkuudeltaan vaikuttava.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä mainitut asiantuntijalausunnot ovat ohjanneet valmistelua huomattavasti. Ehdotettava metsälahjavähennys olisi toteutuessaan perintö- ja lahjaverolain 55 §:ää selkeästi lievempi kannustin ja tällöin myös lievempi poikkeus kansalaisten perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Lisäksi ehdotettava metsälahjavähennys takaa sen, että passiiviset metsänomistajat ei voisi hyötyä metsälahjavähennyksestä, joka tarkoittaa ehdotuksen erinomaista osumatarkkuutta.

**Ehdotuksen kattavuus ja arvostamislain mukainen raja-arvo**

Metsälahjavähennys kannustaa toteutuessaan elinaikana toteutettaviin sukupolvenvaihdoksiin niiden metsätilanomistajien osalta, jotka ovat oikeutettuja metsälahjavähennykseen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan esityksen valmistelun aikana suurin yksittäinen kysymys liittyy siihen, että mikä osuus metsänomistajista tulisi olla oikeutettuja metsälahjavähennykseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kysymykseen liittyen arvostamislain perusteella johdettavaa 30 000 euron raja-arvoa tai sataa hehtaaria, jolloin arvion mukaan metsälahjavähennyksen piiriin pääsisi noin 28 prosenttia puhtaista metsätiloista.

Maa- ja metsätalousministeriö muistuttaa, että raja-arvon asettamisella voidaan korostaa eri metsäpoliittisia tavoitteita. Jos raja-arvo asetetaan alhaiseksi, korostetaan erityisesti puun tarjonnan kasvattamista. Laajempi kattavuus ennaltaehkäisee myös tehokkaammin metsää omistavien kuolinpesien muodostumista. Korkeammalla raja-arvolla

ehkäistään puolestaan tehokkaammin suurempien metsätilojen jakamista osiin sukupolvenvaihdosten yhteydessä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotuksessa on onnistuttu luomaan metsälahjavähennyspohjan laskentaan mekanismi, joka vähentää raja-arvon asettamiseen liittyviä oikeudenmukaisuusongelmia. Ehdotuksessa vältetään jyrkkä kynnysvaikutus vähennysoikeuden piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien osalta, koska metsälahjavähennyksen vähennyspohjaa muodostuisi vain raja-arvon ylittävään osaan kohdistuvasta lahjaverosta. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että mekanismi monimutkaistaa laskentaa, mutta tekee ehdotuksesta huomattavasti muita vaihtoehtoja oikeudenmukaisemman.

Maa- ja metsätalousministeriö lisäksi toteaa, että kattavuutta ja arvostamislain kautta määräytyvää raja-arvoa mietittäessä tulee muistaa, että asiantuntija-arvioiden mukaan ehdotettava metsälahjavähennys saattaa nostaa metsäkiinteistöjen hinta-tasoa. Kiinteistöjen hintojen nousu hyödyttäisi siten myös pienien metsätilojen omistajia, jotka eivät olisi oikeutettuja metsälahjavähennykseen.

**Lopuksi**

Ehdotus metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi vaikuttaisi sekä metsänomistajien ikääntymiskehitykseen että metsätilakoon kehitykseen. Lisäksi se kasvattaisi puun tarjontaa ja edistäisi yrittäjämäisen metsätalouden harjoittamista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että metsälahjavähennys toteuttaisi esitetyssä muodossa toimenpiteelle asetettuja tavoitteita. Kyseessä on kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan rakenteellinen uudistus, jonka vaikutukset näkyisivät suhteellisen hitaasti. Metsänomistajien sukupolvenvaihdoksiin ja niiden ajoituksiin vaikuttavat useat eri tekijät. Suhteellisen hitaat vaikutukset eivät kuitenkaan vähennä esityksen metsäpoliittista painoarvoa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hallituksen esitystä kannatettavana, eikä ministeriöllä ole esitykseen muuta lausuttavaa.