Raimo Immonen
OTT, professori emeritus

5.11.2018

Verojaosto/
Valtiovarainvalokunta

LAUSUNTO; KAA 6/2018 vp Perintö- ja lahjaverosta luopuminen

1. Aloite

Kiitän tilaisuudesta tulla kuulluksi tätä kansalaisaloitetta käsiteltäessä. Seuraavassa esitän eräitä huomioita sen arvioimiseksi, mitkä seikat voivat puoltaa perintö- ja lahjaverosta luopumista ja mitkä puolestaan tukevat sen säilyttämistä.

Kansalaisaloitteessa esitetään, että perintö- ja lahjaverosta luovutaan. Aloitteessa syinä ehdotukseen tuodaan esille pääasiassa seuraavat seikat:

- perintö- ja lahjaverosta luovuttiin Ruotsissa 2004 ja Norjassa 2014
- lahjavero (tarkoitetaan ilmeisesti perintöveroa) on yhteiskunnalle ongelmallinen ja aiheuttaa ongelmatilanteita avio- ja avopuolisoiden, rekisteröityneen parisuhteen tai muun läheisen kuoleman tapahtuessa
- perintövero on moraalisesti ongelmallinen, kun lähiomaisen kuoleman yhteydessä veroa vaaditaan yhteisestä omaisuudesta
- perintövero lisää tarvetta siirtää omaisuutta ulkomaille veronkannon välttämiseksi
- vero kohtelee kansalaisia epäoikeudenmukaisesti ja epätasaisesti ja se lisää eriarvoisuutta
- jos perijällä ei ole pääomaa veron maksamiseksi, omaisuutta joudutaan myymään
- vero estää tai ainakin vaikeuttaa pitkäaikaista yritystoimintaa, pk-yritysten sukupolvenvaihdoksia ja vaikuttaa näin yritystoiminnan jatkuvuuteen
- perintöveron taso on liiallinen ja vero kohdistuu jo ennestään verotettuun tuloon
- perintö- ja lahjaverosta luopuminen luo uusia mahdollisuuksia luomalla ja säilyttämällä työpaikkoja ja edistämällä kasvua ja muutos myös parantaisi koulutuksen ja hoitoalan edellytyksiä.

2. Perintö- ja lahjaveron piirteitä

Perintö- ja lahjaveroon voidaan liittää verojärjestelmän näkökulmasta monia erilaisia piirteitä.

a) Fiskaalinen tehokkuus

Perintö- ja lahjaveron budjetoitu tuotto vuodelle 2019 on 720 milj. euroa. Kaikkien verojen tuotto on noin 46 mrd. euroa.

b) Vastikkeettoman varallisuudenlisäyksen verottaminen

Perintöveroa peritään perintönä ja testamentilla ja lahjaveroa lahjana saadusta omaisuudesta. Vero siis kohdistuu saajan varallisuusasemaa vastikkeettomasti parantavaan varallisuudenlisäykseen. Perintö- ja lahjaveron oikeuspoliittinen oikeutus nojaa ytimeltään saannon vastikkeettomuuteen: tällaisesta omaisuudenlisäyksestä on oikeudenmukaista verottaa. Veromuodot liittyvät toisiinsa niin, että lahjaverotuksen perinteinen tehtävä on ollut täydentää perintöverotusta ja se myös nostaa verotuksen piiriin eräitä elinaikaisia omaisuudensiirtoja, joilla perintöverotusta saatetaan muutoin kiertää (PerVL 16 §). Lahjaverotuksessa on nykyisin oma veroasteikkonsa.

c) Vaikutus tulo- ja varallisuuseroihin

Perintönä tai lahjana siirtyvä varallisuus voi, tarkastelukulmasta riippuen, lisätä yhteiskunnassa tulo- ja varallisuuseroja, jos ja kun suuret omaisuudet keskittyvät harvoihin käsiin. Toisaalta, jos ja kun omaisuutta siirtyy perintönä tai lahjana laajemmin hajautuen, tulo- ja varallisuuserot voivat yhteiskunnassa tasaantua. Vero leikkaa perinnön ja lahjan määrää. Veroasteikoilla leikkausta voidaan säätää. Perintövero on enimmillään (II veroluokka, rajavero 1 milj. euroa ylittävältä osalta) 33 % ja lahjavero (II veroluokka, rajavero 1 milj. euroa ylittävältä osalta) myös 33 %.

d) Verosuunnittelun monipuolinen tarve

Perintö- ja lahjaveroon liittyy merkittävästi verosuunnittelua, jolla veroa pyritään välttämään tai ainakin veron määrää alentamaan. Tavanomaista on varmistaa verokohtelua hakemalla ennakkoratkaisu Verohallinnolta. Merkittävä osa ennakkoratkaisuista koskeekin perintö- ja lahjaveroa. Perintö- ja lahjaverolaki on ollut voimassa vuodesta 1940 (12.7.1940/378), mutta edelleen siihen liittyy avoimia tulkintatilanteita. Tuorein korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu lain soveltamisesta on lokakuulta 2018, KHO 2018:139 lesken hallintaoikeuden arvon laskemisesta.

Tilanteet ovat yksilöllisiä ja asiaan vaikuttavia muuttujia on paljon. Riskinä on liiallinen veropainotteisuus. Kun tilanteisiin mennään "verokylki edellä", verovelvolliset voivat valita sellaisia keinoja ja rakenteita, jotka rationaaliselta kannalta katsottuna ovat epätarkoituksenmukaisia ja lisäävät jäykkyyksiä varallisuuden hallinnassa ja ovat myös omiaan synnyttämään tehottomuutta (esimerkiksi omistusoikeuden ja hallintaoikeuden erottaminen eri saajille, perhevarallisuuden yhtiöittäminen tai omaisuuden ulkomaiset

ketjutukset). Suomen verotusta on saatettu yrittää välttää jopa muuttamalla toiseen valtioon, jossa perintö- tai lahjaveroa ei ole.

3. Yrityksen sukupolvenvaihdos

Erityinen tarve verosuunnitteluun liittyy yrityksen sukupolvenvaihdoksiin ja muihin yrityksessä tehtäviin omistusmuutoksiin. Perintövero ja/tai lahjavero ovat esillä lähes aina kun yrityksissä suunnitellaan omistusmuutoksia, joissa omistusta on tarkoitus siirtää seuraavalle sukupolvelle tai lähipiirille. Verotuki kannustaa suunnitteluun. Perheyrityksen sukupolvenvaihdokseen liittyvää perintö- ja lahjaveroa huojennetaan sukupolvenvaihdosten edistämiseksi tietyin edellytyksin (Perintö- ja lahjaverolaki; PerVL 55-57 §), joista keskeisiä ovat kohdeosuuden määrä (vähintään 10 prosenttia yrityksen osakkeista tai osuuksista) ja yritystoiminnan jatkaminen perintönä tai lahjaksi saadulla omaisuudella. Sääntelyllä on tarkoitus turvata yritystoiminnan jatkuvuutta. Erilaisia omistuksen järjestelyvaihtoehtoja on lukuisia.

Huojennus ohjaa perheyrityksen hallintorakenteita. Ilman eri selvitystä perillisen tai lahjansaajan jäsenyys yhtiön hallituksessa osoittaa yritystoiminnan jatkamista. Ongelmallisia tilanteita syntyy tyypillisesti sellaisissa yrityksissä, joissa huojennuksen edellytyksenä olevaa yritystoiminnan jatkamista on vaikea täyttää joko siitä syystä, että kaikkia perillisiä ei voida valita yhtiön hallitukseen, jotta hallituksen kokoonpano ei paisuisi yhtiön tehokkaan johtamisen kannalta liialliseksi tai sen vuoksi, että joku tai jotkut perillisistä eivät muiden omistajien mielestä ole sopivia hallituksen jäseniksi, taikka sen vuoksi, että perillinen on alaikäinen eikä häntä voida valita hallituksen jäseneksi (Osakeyhtiölaki; OYL 6:10 §). Etenkin viimeksi mainitussa tilanteessa perilliset voivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan, jos täysi-ikäinen osakkeita saanut perillinen on oikeutettu huojennukseen, mutta alaikäinen ei ole. Sääntelyssä ei ole otettu huomioon tilannetta, jossa perillinen tai lahjansaaja olisi alaikäinen (KHO 2011:1 ja 2015:166). Asiaan yritettiin saada korjausta tekemällä alaikäiselle perilliselle mahdolliseksi olla edustettuna edunvalvojansa kautta, mutta ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin (HE 175/2016).

Suuren perillismäärän ongelmaa on yritetty hallita järjestämällä yrityksen hallintoa hallintoneuvostorakennetta käyttäen, mutta tätä ei ole hyväksytty oikeuskäytännössä (KHO 2018:122).

Huojennuksessa voidaan nähdä oikeudenmukaisuusvajetta. Asia ei kuitenkaan ole yksioikoinen, koska huojennustakin perustellaan yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävin argumentein yritysten liiketoiminnan jatkuvuudella, millä on suotuisia vaikutuksia kasvun ja työllisyyden kannalta. Myös on nähtävä, että ne perilliset, jotka saavat perintöosuutensa "normaalina" omaisuutena, voivat ainakin yleensä realisoida perintöomaisuuden ja käyttää siitä saamiaan tuloja veron maksamiseksi, kun taas perheyrityksen osakkeita perineen tulee sitoutua omistajaksi pidemmäksi aikaa, koska

osakkeiden realisointi on ilman sanktiota mahdollista vasta viiden vuoden kuluttua perintöverotuksen toimittamisesta, ja vastaavasti lahjan osalta (PerVL 55.6 §).

Voi myös olla niin, että perillisten suuren määrän vuoksi ei kymmenen prosentin vähimmäisosuusvaatimusta voida täyttää, jolloin huojennusta ei myönnetä. Tämä on ollut eräiden vanhojen sukuyritysten ongelma.

Hankalin asema on siis perillisellä, joka perii perheyrityksen osakkeita, ja on halukas ja kyvykäskin jatkamaan yritystoimintaa, mutta ei syystä tai toisesta ole oikeutettu huojennukseen.

Perintö- tai lahjaveron määrään myönnettävä huojennus ei suoraan tue kohdeyritystä, vaan verotuki kohdistuu yritystoimintaa perintönä tai lahjana saaduilla osakkeilla jatkavaan henkilöön. Ajatuksena on perimmältään se, että veron määrän pieneneminen vähentää tarvetta nostaa yhtiöstä osinkoa veron maksamiseksi, mikä välillisesti lisää yrityksen toimintaan käytettävissä olevan tuloksen osuutta. Tuen määrä on merkittävä, kun käyvän arvon sijasta veron perusteeksi otetaan 40 prosenttia osakkeiden laskennallisesta vertailuarvosta (spv-arvo; PerVL 55.3 §), ja maksuunpantavan alennetun veron maksuaikaa voidaan myöntää aina 10 vuoteen asti (PerVL 56.2 §). Osakkeiden vertailuarvo on usein alempi kuin perittyjen/lahjoitettujen osakkeiden käypä arvo. Tästä huolimatta perintö- tai lahjaveron maksaminen yhtiöstä saaduilla osingoilla voi olla ongelma, etenkin jos tuloskehitys on huono eikä jakokelpoisia voittovaroja kerry riittävästi. Jos yritys joutuu maksamaan ylisuuria osinkoja omistajansa veron rahoittamiseksi, resursseja ei ehkä riitäkään yrityksen investointeihin tai työllistämiseen ja muuhun kehittämiseen.

Huojennusta on pyritty myös vahvistamaan nykyisestä tasosta (HE 53/2008) alentamalla arvostustaso 40 prosentista 20 prosenttiin, mutta ehdotuksista luovuttiin eduskuntakäsittelyssä.

Huojennus siis voi helpottaa sukupolvenvaihdosta alentamalla transaktiokustannuksia. Huojennuksen taso on poliittinen valinta, jota tulee arvioida sääntelyn tavoitteiden kontekstissa. Perheyrityksissä aktiivinen kasvollinen omistaminen ja omistuksen pysyminen yli sukupolvien perheen piirissä ovat tärkeitä arvoja. On paljon esimerkkejä, joissa vaihdos on toteutunut onnistuneesti, ja huojennuksesta on ollut merkittävää hyötyä. Silloin, kun huojennuksen myöntämiseen on edellytykset, perintö- tai lahjavero tuskin koskaan on ollut esteenä yrityksen sukupolvenvaihdokselle. Yksiselitteistä tutkimustietoa ei kuitenkaan ole siitä, että nimenomaan saman perheen jäsenet olisivat parhaita yrityksen jatkajia. Perintö- ja lahjaveron huojentaminen tällaisissa tilanteissa osaltaan tukee omistuksen säilymistä suvussa, mikä ei ole huojennussääntelyn perimmäinen tavoite. Verotuki voi kannustaa ylläpitämään kannattamatontakin yritystoimintaa, jonka jatkamista ei voida perustella liiketaloudellisen argumentein.

4. Arviointia

Perintö- ja lahjaverotus on tärkeä osa Suomen verojärjestelmää, mutta ei kuitenkaan sillä tavalla itsetarkoituksellinen osa, ettei näistä veromuodoista voitaisi luopua. Sekä näiden verojen säilyttämisen että veroista luopumisen puolesta voidaan esittää painavia argumentteja, eikä käsillä olevaan kansalaisaloitteeseenkaan siten ole yksiselitteistä vastausta. Viitattuja piirteitä eri tavoin painottamalla aloitetta voidaan tukea tai vastustaa. Yksioikoisesta luopumisesta ei kuitenkaan voi olla kysymys, vaan asiaa tulee tarkastella sen kannalta, millä nämä veromuodot korvattaisiin ja miten tämä tapahtuisi, ja millaisia käyttäytymisvaikutuksia muutos voisi saada aikaan. Asiaa tulee arvioida koko pääomaverotuksen kentässä.

Asian arviointia hankaloittaa se, että verotustilanteet ovat hyvin erilaisia monissa kohdissa – perittävän tai lahjoitettavan varallisuuden luonne (asunto, sijoitushuoneisto, kesämökki, rahaa, pörssiosakkeita tai muita arvopapereita vai listaamattoman yhtiön osakkeita) ja arvo sekä perillisten tai lahjansaajien status ja heidän taloudelliset olosuhteensa – eivätkä ne muodosta homogeenista yhtenäisin perustein arvioitavaa joukkoa. Asia viime kädessä palautuu tapauskohtaiseen arviointiin, jossa voidaan selvittää millainen rasittavuus verolla on ja miten hyvin tai huonosti veron maksamista voidaan hallita.

Oikeudenmukainen verojärjestelmä ottaa huomioon veronmaksukyvyn. Tässä on monia perimystilanteita koskeva dilemma. Vaikka perintö ja vastaavasti lahja parantavat saajan varallisuusasemaa ilman vastiketta ja ne näyttävät lisäävän veronmaksukykyä, pelkkä omaisuuden siirtyminen ei tätä vielä tee. Vero kohdistuu valtaosassa tilanteita omaisuuden realisoitumattomaan arvonnousuun. Veronmaksukykyä parantaa vasta omaisuuden realisointi, joka muuttaa arvonnousun likvideiksi varoiksi. Perintö- ja lahjavero voivat tästä syystä asettaa saajat keskenään eriarvoiseen asemaan. Asia riippuu siitä, onko peritty tai lahjaksi saatu omaisuus tarvittaessa realisoitavissa veron maksamiseksi. Tyypillisesti näin ei esimerkiksi ole silloin, jos perintöön kuuluu arvokas asunto, johon leski on saanut lakimääräisen elinikäisen hallintaoikeuden (Perintökaari 3:1 §). Perillisten tulee onnistua järjestämään veron maksaminen muilla tuloilla, mikä voi olla haasteellista. Perittyyn omaisuuteen on hallintaoikeus voitu järjestää myös testamenttimääräyksellä, periaatteessa kenelle vaan, sen mukaan, mitä testamentintekijä on halunnut määrätä. Tällainen hallintarajoitteen alainen omaisuus ei käytännössä ole myytävissä perintöveron maksamiseksi eikä muutoinkaan. Myynti voi olla pahimmillaan mahdollista vasta kymmenien vuosien päästä hallintaoikeuden haltijan kuoltua. Tilanne voi yksittäistapauksessa olla varsin kohtuuton perillisille.

Lahjavero on suunnittelulla hallittavissa perintöveroa paremmin, koska lahja voidaan ajoittaa halutulla tavalla, kun taas perimystapahtumaa ei voi ainakaan yleensä ennakoida.

Perintöveron maksaminen ajoittuu tämän vuoksi usein sattumanvaraisesti ja ajallisesti yllättäen, eikä välttämättä sellaiseen suhdannevaiheeseen, jolloin perittyä omaisuutta ylipäätään olisi järkevää myydä.

Perintö- ja lahjaverotusta moititaan usein epäoikeudenmukaiseksi, ja pääargumenttina vedotaan tavallisesti siihen, että perittävä on kartuttanut varallisuutensa tuloilla, joista jo on maksettu vero, jolloin etenkin perintövero nähdään toiseen kertaan samasta omaisuudesta maksettavana verona. Näkökulma on kuitenkin väärä. Perintö- ja lahjaverotuksessa veron subjekti on eri taho eli omaisuuden saaja, jonka varallisuus karttuu ilman vastikkeen maksamista.

Veronmaksukyky tulisi kerrotun mukaisesti selkeämmin huomioon otetuksi luovutuksen yhteydessä. Jos perintö- ja lahjaverosta ei luovuta, sääntelyä olisi tarpeen tarkistaa niiden tilanteiden osalta, joissa perittyä tai lahjoitettua omaisuutta ei tosiasiallisesti voida realisoida veron maksamiseksi. Jos perintö- ja lahjaverosta luovuttaisiin, rakenteellisesti selkein malli voisi olla Ruotsin ja Norjan mallien mukainen järjestelmä, jossa perintö- ja lahjaveron poistamisen jälkeen veroa maksetaan omaisuuden luovutuksen yhteydessä. Jos tähän malliin mentäisiin meillä, asiaan liittyy monia ratkaistavia seikkoja. Kun omaisuutta luovuttaessa veroa maksetaan luovutusvoitosta (Tuloverolaki; TVL 46 §), asiassa tulisi ratkaista se, miten luovutusvoitto laskettaisiin. Lähtökohtaisesti perintönä tai lahjana saadulla omaisuudella ei ole hankintamenoa, joten tällaista omaisuutta luovutettaessa luovutusvoittoa olisi saatu vastike täysimääräisesti. Tästä seuraisi voimassa olevilla pääomatuloverokannoilla (30/34 %), että pääomatuloveron määrä olisi suurempi kuin perintö- tai lahjaverotuksessa nykyisin, ja I veroluokkaan nähden ero olisi olennainen. Veronalaisen luovutusvoiton määrää voidaan säätää laskennallisella hankintamenolla, kuten Ruotsissa ja Norjassa on tehty.

Jos perintönä tai lahjana saataisiin rahaa tai saamisia, joita ei veroteta luovutusvoittoverotuksen piirissä, tulisi ratkaista, miten verotus kohdistettaisiin tällaiseen vastikkeettomaan varallisuudenlisäykseen.

Myös luovutusvoittoverotuksen erityiset verovapaustilanteet (Tuloverolaki; TVL 48 §), kuten oman asunnon luovutusvoiton verovapaus tai yrityksen sukupolvenvaihdosluovutus, joissa luovutusvoitolle saadaan täysi verovapaus, tulisi tässä yhteydessä arvioida ja sopeuttaa muutokseen.

Perintöveron ja lahjaveronkin ensisijainen tarkoitus on, niiden ideologisesta latauksesta huolimatta, kerryttää verotuloja. Näiden veromuotojen säilyttämistä tai niistä luopumista on kuitenkin yksioikoista argumentoida vain fiskaalisilla näkökohdilla, vaikka realiteetti valtiontalouden kannalta onkin se, että suuruusluokassa 700-900 miljoonan euron verotulot tulisi saada korvatuiksi muilla verotuloilla.

Luovutusvoittoveron tuotto lisääntyisi luonnostaan, kun luovutusvoiton veropohja laajenisi ja perittyä tai lahjoitettua omaisuutta jossain vaiheessa myydään. Tuottoa

voidaan vain arvioida, samoin kuin verovuosittaista kertymää, koska ajankohtaa, jolloin omaisuutta luovutettaisiin, ei voida ennakoida. Asia ratkeaisi tapauskohtaisesti sen mukaan, miten perillinen tai lahjansaaja kulloinkin haluaisi menetellä omaisuutensa suhteen (ks. arvioista yleisesti *Holm, Pasi – Kerkelä, Leena*, Voisiko Suomi seurata Ruotsin ja Norjan esimerkkiä? Näkökohtia perintö- ja lahjaverosta sekä luovutusvoittoverosta. PTT raportteja 246, 2014).

Kun arvioidaan verolajien hyöty- ja haittavaikutuksia, perintö- ja lahjavero ovat työllisyyden ja kasvun kannalta vähemmän haitallisia kuin tulovero, varsinkin progressiivinen ansiotulovero. Ne myös kohdentavat verorasituksen tarkemmin kuin arvonlisäverotus, jossa verokannan muuttaminen vaikuttaa hintoihin ja sen myötä kaikkien kuluttajien asemaan kollektiivisesti.

Edellä viitattiin siihen, että perintö- ja lahjaverolain tulkinnasta haetaan runsaasti ennakkoratkaisuja Verohallinnolta. Tätä Verohallinnon työkuormaa muutos voisi keventää, koska luovutusvoittoverotus ei ainakaan yleisesti katsoen ole lähimainkaan niin tulkinnanvaraista kuin perintö- ja lahjaverotus monine muuttujineen.

5. Lopuksi

Nykyinen perintö- ja lahjaverojärjestelmä on lähtökohdiltaan toimiva järjestelmä. Suurimmat korjaustarpeet liittyvät siihen, että veron maksaminen ja todellinen veronmaksukyvyn parantuminen kohtaisivat nykyistä paremmin, sekä tilanteisiin, joissa yritysomaisuutta perivä on alaikäinen, jolle ei voida myöntää veron huojennusta. Myös veron tason tarkistamiselle on tilaa sekä ala- että yläpäässä, ja myös veroluokkien keskinäisessä suhteessa.

Kansalaisaloitteessa esitetty vaatimus veron yksiselitteisestä poistamisesta ei ole ratkaisu asiaan. Asiaa vaatii kokonaisarviointia siitä, millaisella järjestelmällä vastikkeettomia saantoja voitaisiin muutoin verottaa, kun otetaan huomioon halutut veropoliittiset tavoitteet. Selkeimmin korvaava järjestelmä voisi rakentua luovutusvoiton verottamisen varaan, kuten Ruotsissa ja Norjassa on tehty. Nykyinen luovutusvoittoverotus vaatisi monipuolista uudelleenarviointia, jotta se sopeutuisi muutokseen, ennen kaikkea sen osalta, miten hankintameno määritetään luovutustilanteessa sekä nykyisten verovapaiden luovutusvoittojen osalta. On selvää, että luovutusvoittojen verottaminen paikkaisi muutoksessa syntyvää verovajetta (720 milj. euroa, budjettiluku 2019), mutta verotuoton tarkempaa määrää ei voida kuin arvioida. Verotuotto riippuisi siitä, miten suuri osa peritystä omaisuudesta myydään ja milloin sekä millä hinnalla.

Kansalaisaloitteessa tunnistetaan aivan relevanttejakin ongelmakohtia. Näitä ongelmallisia tilanteita voidaan hioa ja tarvittaessa kehittää perintö- ja lahjaverolakia ilman, että perintö- ja lahjaverotuksesta olisi tarvetta kokonaan luopua.

On perintö- ja lahjaverotuksen kohtalona kumpi vaihtoehto tahansa, olennaista on, että sääntely on johdonmukaista, avointa, pitkäkestoista ja verovelvollisille ennakoitavaa. Perintö- ja lahjaverotukseen lähes vuosittain tehdyt muutokset – tempoileva lieventäminen ja kiristäminen – eivät ole toteuttaneet kestävää ja johdonmukaista veropolitiikkaa eikä hyvän verojärjestelmän tavoitetta. Jatkuva muutosten odottelu on omiaan vaikeuttamaan verokohtelun ennakointia ja sen myötä perhevarallisuuksien hallintaa.

Raimo Immonen
OTT, professori emeritus