LAUSUNTO EDUSKUNNAN VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE

Kansalaisaloite perintö- ja lahjaverotuksesta luopumiseksi (KAA 6/2018)

Kiitän eduskuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta ja esitän kunnioittaen seuraavaa:

Käsittelen lausunnossani perintö- ja lahjaverolain yksityiskohtaisen tarkastelun ohella mainitun verolain asemaa ja fiskaalista merkitystä Suomen verojärjestelmässä sekä suhteessa yleisesti veropoliittisesti hyväksyttyyn tavoitteeseen laajasta veropohjasta ja alhaisista verokannoista.

Erityishuomion ansaitsevat kansalaisaloitteessa mainitut ja erityisiksi ongelmiksi koetut seikat mukaan lukien kansainvälinen kehitys.

Perintö- ja lahjaveron kehityksestä ja merkityksestä osana Suomen verojärjestelmää

Aloite ei ole sinänsä aiheeltaan uusi, sillä keskustelua aihepiiristä ja verolajista luopumisesta on käyty myös aiemmin. Yhtenä merkittävänä lähtökohtana perintö- ja lahjaverotuksen kumoamiselle oli Ruotsissa tehty ratkaisu, jolla Lag om arvsskatt och gåvoskatt (AGL) kumottiin 17.12.2004 lukien. Myös eräissä muissa maissa on päätetty luopua mainitusta verolajista. Toisaalta Suomi ei ole ainoa maa, jossa lahjat sekä testamentti- ja perintösaannot kuuluvat verotuksen piiriin.

Suomen perintö- ja lahjaverotuksen tulevaisuutta koskevan keskustelun laannuttua on ollut ilmeistä, että perintö- ja lahjaverolain katsottaisiin säilyvän osana Suomen verojärjestelmää. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, että lainsäädäntöä ei tältäkin osalta tulisi edelleen aktiivisesti kehittää.

Viimeisin laajempi muutoshanke on koskenut perintö- ja lahjaveron poistamisesta tai keventämisestä aiheutuvan verotuoton alenemisen korvaamista veronsaajille luovutusvoittoverotusta koskevilla muutoksilla. Ehdotetut muutokset eivät ole johtaneet verolainsäädännön muutoksiin.

Perintö- ja lahjavero on fiskaalisesti merkittävä tulonlähde valtiolle. Talousarvioesityksen (2019) mukaan perintö- ja lahjaveron tuotoksi on arvioitu vuodelle 2019 kuten edelliselle vuodelle 2018 720 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoden 2017 veron tuotto oli tilinpäätöksen mukaan 909 081 702 euroa. Arvioidun summan alentuminen ei johdu laskevasta tuotto-odotuksesta sinänsä vaan siitä, että tiettävästi perintö- ja lahjaverotusta koskevien asioiden ruuhkan purkaminen vuonna 2017 johti muita vuosia korkeampaan verokertymään. Vuoden 2011 jälkeen perintö- ja lahjaveron tuotto on vuosittain ollut vähintään puoli miljardia euroa.

Valtiolla on viimeisistä talouden kasvun vuosista huolimatta ollut edelleen vaikeuksia taittaa täysin velkaantumiskehitystä. Sen vuoksi lienee fiskaalisen tulon turvaamisen näkökulmasta perusteltua esittää, että perintö- ja lahjaverosta luopumisen vastapainoksi tulisi kyetä esittämään, miten verotulojen menetys korvattaisiin valtion taloudessa tai mistä menoista voitaisiin vastaavasti luopua.

Taloudellisen kasvun, työllisyyden sekä muiden talouden perustekijöiden näkökulmasta voidaan pitää tavoiteltavana laajaa veropohjaa ja alhaisia verokantoja. Työn verotuksen muodostuttua kansainvälisestikin vertailtuna varsin kireäksi olisi perusteltua etsiä keinoja ansiotuloveroasteen alentamiseksi. Ennen kaikkea toimenpiteitä, joilla kavennetaan veropohjaa ja joista aiheutuva verotulojen menetys joudutaan kattamaan mahdollisesti työn verotusta edelleen kiristämällä, tulisi verojärjestelmän kokonaisuuden ja verorasituksen jakautumisen näkökulmasta välttää.

Eräissä laajaa tulokäsitettä koskevissa teorioissa perintö- ja lahjasaannot rinnastetaan saajansa tuloksi muiden tulojen joukossa, kun tarkastellaan esimerkiksi henkilön kulutusta ja säästöön kertyviä varoja tietyllä ajanjaksolla. Näin tarkasteltavaan veronalaisiin tuloihin kohdistuu Suomen verojärjestelmässä joko ansiotuloveron, pääomatuloveron tai perintö- ja lahjaveron mukainen rasitus. Lisäksi henkilö voi saada tietyin edellytyksin myös verovapaita tuloja.

Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista havaita kehityskulku, jossa ansiotuloverotuksen ylimmät marginaaliveroasteet näyttävät vakiintuneen noin 60 prosentin tasolle, mutta jossa ns. vieraalle annetun lahjan tai hänelle tehdyn testamentin veroaste on sivuperinnön kunnallisverotuksen poistamisen sekä perintö- ja lahjaveroluokkien vähentymisen ja verotuksen muun lieventymisen myötä alentunut ylimmillään 33 prosentin tasolle. Edellä kuvattu verorasitusten ero on johtanut ilmiöön, jossa elinkeinotoimintaa harjoittavan yhtiön osakkeita on pyritty siirtämään lahjoituksin ns. vieraalle ja jota koskien korkein hallinto-oikeus on antanut useita julkaistuja ratkaisuja (KHO 2014:4, KHO 2014:5, KHO 2014:6 sekä KHO 27.4.2018 T 2002). Ratkaisukäytännössä on rajattu saajalle edullisemman lahjaveron soveltamisalaa, jotta luovutuksesta aiheutuvia ansiotuloja ei olisi mahdollista muuntaa edullisemman lahjaverotuksen piiriin.

Kansalaisaloitteessa mainituista epäkohdista

Sukupolvenvaihdosten vaarantuminen verorasituksen johdosta

Perintö- ja lahjaverolain 55 – 57 §:n huojennussäännökset ovat suurelta osin tulleet voimaan vuonna 1979. Edelleen KHO on julkaisut viime vuosina useita säännösten tulkintaa koskevia ratkaisuja. Alhaisempaa verorasitusta tavoitteleva verosuunnittelu huojennusten soveltamiseksi tuottaa alati uusia tulkintakysymyksiä, mikä johtaa uuden oikeuskäytännön muodostumiseen. Valtiovarainministeriö on perintö- ja lahjaverotusta koskevien lainsäädäntömuutosten lainvalmisteluaineistossa julkaissut viime vuosina kaksi laskelmaa verorasituksen tasosta tilanteessa, jossa yritysvarallisuuden (ml. esimerkiksi osakeyhtiön osakkeet) vastikkeettomaan saantoon sovelletaan mainittuja huojennussäännöksiä. Näiden hallituksen esitysten mukaan verorasituksen taso on asettunut 2,8 (HE 123/2014) ja 3,5 (HE 175/2016) prosentin tasolle. Nykyisen verolainsäädännön ja -asteen mukaan on perusteltua olettaa verorasituksen olevan 3 – 3,5 prosentin tasolla. PerVL 56 §:n soveltamisedellytysten täyttyessä verolle on mahdollista saada lisäksi 10 vuotta korotonta maksuaikaa.

Huojennusten soveltamisen mukaisen verorasituksen edullisuutta suhteessa yleiseen perintö- ja lahjaverotuksen tasoon kuvaavat myös 10 viime vuoden aikana koetut tilanteet, joissa hallituksen antamat esitykset eivät ole johtaneet huojennussäännösten muuttamiseen. Ensin vuonna 2008 (HE 53/2008) oli kysymys laajasta huojennusten muutoksesta, jolla pyrittiin kasvattamaan huojennuksen määrää suhteessa muun omaisuuden perintö- ja lahjaverotuksen tasoon. Vuonna 2016 hallitus puolestaan esitti (HE 175/2016) muutosta, jonka myötä alaikäisen perillisen olisi voitu katsoa voivan jatkaa huojennuksen edellyttämällä tavalla osakeyhtiön toimintaa perintönä tai testamentilla

saamillaan varoilla. Ongelmalliseksi koettuun tilanteeseen oli johtanut vuona 2011 alkaen aiempaan verotuskäytäntöön nähden kiristynyt KHO:n ratkaisukäytäntö. Kumpikaan esityksistä ei edennyt eduskuntakäsittelyssä esiin nousseiden ongelmien vuoksi ja hallitus päätyi esittämään muita toimia.

Edellä kuvatut tekijät eivät näyttäisi tukevan kansalaisaloitteessa esitettyjä näkemyksiä siitä, että perintö- ja lahjavero olisi keskeisin ongelma yritysten sukupolvenvaihdoksissa. Huojennusta sovellettaessa verorasitus muodostuu huomattavasti perintö- lahjaverotuksen normaalitasoa alhaisemmaksi. Mikäli on kysymys puolestaan vaatimuksesta laajentaa huojennusten soveltamisalaa, se tulisi kyetä yksilöimään tarkemmin. Lainsäädäntöä on vuosien varrella esitetty muutettavaksi siten, että huojennus voisi kohdistua esimerkiksi pelkän metsäomaisuuden tai yhtiön alle kymmenen prosentin osuuden luovutukseen. Ehdotukset eivät ole johtaneet verolainsäädännön muuttamiseen.

Perintö- ja lahjaverotuksen kansainvälinen ulottuvuus

Aloitteessa mainitaan yhtenä epäkohtana perintö- ja lahjaveron välttäminen siirtymällä Suomen verotusvallan piirin ulkopuolelle. Perintö- ja lahjaverotuksen kansainvälinen ulottuvuus määräytyy PerVL 4 ja 18 §:n mukaisesti. PerVL 4 §:n säännös koskee perintö- ja testamenttisaantoja ja PerVL 18 §:n säännös lahjaverotusta.

PerVL 4 §:n pääsäännön mukaan:

> Perintöveroa on suoritettava:
>
> 1) perintönä tai testamentilla saadusta omaisuudesta, jos perinnönjättäjä taikka perillinen tai testamentinsaaja asui kuolinhetkellä Suomessa; sekä
>
> 2) perintönä tai testamentilla saadusta Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta sekä sellaisen yhteisön osakkeista tai osuuksista, jonka varoista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta.
>
> Suomessa asuvan henkilön saamasta muusta kuin 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta omaisuudesta suoritettavasta perintöverosta vähennetään samasta perinnöstä tai testamenttisaannosta vieraalle valtiolle suoritettujen verojen määrä (*ulkomaisen veron hyvitys*). Tämä hyvitys ei saa olla suurempi kuin määrä, joka vastaa yhtä suurta osaa perintöverosta kuin vieraasta valtiosta saadun omaisuuden arvo on Suomessa perintöveron perusteena olevan omaisuuden arvosta.
>
> Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti.

PerVL 18 §:n säännös on saman sisältöinen koskien lahjan antajaa ja saajaa sekä lahjoitettavaa kiinteää omaisuutta sekä mainittujen yhteisöjen osakkeita ja osuuksia.

Mainittujen säännösten perusteella vastikkeettomien saantojen saaminen Suomen verotusvallan ulkopuolelle edellyttää sekä luovutusten molempien osapuolten siirtymistä Suomen ulkopuolelle siten, että heitä ei katsota enää Suomessa asuviksi. Lisäksi Suomessa sijaitsevan kiinteistön tai edellä esitettyjen edellytysten täyttyessä sen omistamiseen oikeuttavien osakkeiden ja osuuksien luovutukset ovat Suomen perintö- ja lahjaverolain alaisia saantoja poismuuton jälkeenkin.

Muista kansalaisaloitteessa esitetyistä epäkohdista

Mikäli perintö- ja lahjaverotukseen liittyy yksilöityjä epäkohtia, tulee niiden korjaamiseen osoittaa erityistoimia. Näitä saattaisivat olla esimerkiksi eräiden veronmaksukyvyn kannalta ongelmallisten erityiskysymysten ratkaiseminen.

Yleisen vaurastumisen, asuntovarallisuuden kasvun sekä useissa pesissä lapsimäärän pienenemisestä johtuva perillisten määrän pieneminen jäämistöä kohti ovat tuoneet yhä useammat suomalaiset perintöverotuksen piiriin. Yksi käytännöllinen tapa vähentää perintäverotusta koskevien tapausten määrää voisi olla perintöverotuksen alarajan nostaminen. Tämä muutos on tehtävissä fiskaalisen tuoton näkökulmasta hallitusti valtiovarainministeriön tekemien laskelmien perusteella ja siten tehtävän poliittisesti päätöksen suuruisena. Luonnollisesti myös lahjaverotuksen alarajaa on mahdollista korottaa, mutta sen vaikutuksia on vaikeampi ennakoida ja merkittävä korotus voi johtaa hankalammin ennakoitavaan verosuunnittelun määrään.

Kansalaisaloitteessa esitetty perintö- ja lahjaverotuksen yhteys kansalaisten epäoikeudenmukaiseen ja epätasaiseen kohteluun sekä eriarvoistamisen edistämiseen on valitettavaa luettavaa Suomessa, jossa veronmaksumyönteisyys on tutkitusti korkealla tasolla. Myös esimerkiksi ajatukset surijoiden rankaisemisesta saanevat kärjistyksinä kaivattua huomiota ja kannatusta kansalaisaloitteelle sekä luovat nykyisin suosittua vastakkaisasettelua. Sen sijaan yhteisten asioiden hoidon ja sen julkisen rahoittamisen näkökulmasta anti näyttäisi jäävän vähäiseksi.

Taloustieteilijät ovat pitäneet perintö- ja lahjaveroa yhtenä varsin vähän taloudellista kasvua leikkaavista veroista. Tätä ja muita taloustieteilijöiden ajatuksia avaa onnistuneesti Essi Eerolan ja Olli Ropposen artikkeli ”Mihin perintöveroa tarvitaan?”, VATT Policy Brief 1-2015,joka löytyy osoitteessa www.vatt.fi/policybrief.

Yhteenveto

Maailmalta löytyy esimerkkimaita, joissa perintö- ja lahjaverotus kuuluu osana kansalliseen verojärjestelmään sekä maita, jotka ovat mainitusta verolajista luopuneet. Perinteisessä poliittisessa päätöksentekoprosessissa on käyty aiemmin Ruotsin ratkaisun perusteella keskustelua Suomen perintö-ja lahjaverotuksen tulevaisuudesta.

Kansalaisaloite kohdistuu edellä esitetyn perusteella keskeiseen verotusta koskevaan kokonaisuuteen ja kysymyksenasetteluun. Fiskaalisista syistä esitettyä muutosta ei sellaisenaan voida pitää kannatettavana. Mikäli aloitteessa esitettyyn suuntaan haluttaisiin edetä, mahdollinen muutos pitäisi kytkeä laajempaan fiskaalisen tasapainon turvaavaan kokonaisesitykseen.

Eräitä aloitteessa mainittuja epäkohtia on mahdollista selvittää tarkemmin ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin niiden poistamiseksi. Taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä aloitteessa mainittujen epäkohtien poistamiseen liittyen myös perintöverotuksen alarajan nostaminen voisi olla perusteltu ratkaisu.

Tampereella 16.11.2018

Juha Lindgren
professori, ma.
vero-oikeus
Vaasan yliopisto