

Arvonnousuvero osana oikeudenmukaista verojärjestelmää

Martti Nieminen

Tiivistelmä – Suomessa asuvan luonnollisen henkilön on mahdollista välttää omaisuuden arvonnousun verotus muuttamalla Suomesta ulkomaille. Arvonnousuvero – joka tunnetaan myös nimillä maastapoistumisvero, jäähyväisvero tai exit-vero – on verotusmalli, jossa ulkomaille muuttavan verovelvollisen omaisuuden arvonnousu verotetaan poismuuttohetkellä. Tällä tavoin varmistetaan, että omaisuuden arvonnousu tulee verotetuksi lähtömaassa. Luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero on käytössä monessa Euroopan maassa, mutta ei Suomessa.

Artikkelissa tarkastellaan, lisäksi luonnollisten henkilöiden arvonnousuveron käyttöönotto Suomen verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta. Lisäksi arvioidaan, millaiset arvonnousuveron rakenteelliset ratkaisut parhaiten tukisivat oikeudenmukaisuuden toteutumista. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastelu perustuu oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen, joka koostuu horisontaalisen oikeudenmukaisuuden – samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla – ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden – erilaisia tapauksia eri tavalla – määritelmästä. Tätä täydentää analyysi, jossa hyödynnetään John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa ja erityisesti sen eroperiaatetta, jonka mukaan poikkeaminen muodollisesta yhdenvertaisuudesta on oikeutettua, jos se koituu heikoimmassa asemassa olevien hyödyksi. Eroperiaatteen keskeinen merkitys arvonnousuveron kannalta on siinä, että se sitoo taloudelliset vaikutukset osaksi oikeudenmukaisuuden kokonaisarviointia.

Asiasanat: verotus, oikeudenmukaisuus, luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero, oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate, John Rawls



1. Johdanto ja kysymyksenasettelu

Suomessa asuvan luonnollisen henkilön varallisuuden arvonnousu tulee Suomessa verotettavaksi joko henkilön elinaikana luovutusvoittona tai lahjana, taikka henkilön kuoltua perintönä.¹ Arvonnousun verotus on kuitenkin mahdollista välttää muuttamalla Suomesta ulkomaille, koska tällöin veroa ei peritä Suomessa eikä välttämättä myöskään uudessa asuinvaltiossa. Kohdemaata voi olla esimerkiksi Ruotsi, jossa ei ole perintö- ja lahjaverotusta, tai Sveitsi, jossa luovutusvoitot ovat laajasti verovapaita.²

Arvonnousuvero – joka tunnetaan myös nimillä maastapoistumisvero, jäähyväisvero tai exit-vero³ – on verotusmalli, jossa ulkomaille muuttavan verovelvollisen omaisuuden arvonnousu verotetaan poismuuttohetkellä. Tällä tavoin varmistetaan, että omaisuuden arvonnousu tulee verotetuksi lähtömaassa. Luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero on käytössä monessa Euroopan maassa, mutta ei Suomessa.⁴ Vuonna 2020 valtiovarainministeriö laati

1 Eri kysymys on se, onko perintö tai lahja verovapaa esimerkiksi siksi, ettei perinnön tai lahjan määrä ylitä perintö- ja lahjaverolain (378/1940, ”PeVL”) 14 §:n tai 19 a §:n asteikon alarajaa, tai luovutusvoitto verovapaa esimerkiksi siksi, että kysymyksessä on tuloverolain (1535/1992, ”TVL”) 48.3 §:n mukainen verovapaa sukupolvenvaihdosluovutus.

2 Finér – Pankka 2025, s. 29–30. Perintö- ja lahjaverotuksessa maastamuuttoa veron välttämisen keinona rajoittaa tosin se, että perintö tai lahja on veronalaista Suomessa, jos joko antaja tai saaja asuu Suomessa. Lisäksi Suomessa sijaitseva kiinteä omaisuus kuuluu täällä aina perintö- tai lahjaverotuksen piiriin (PeVL 4 ja 18 §).

3 Terminologian käytöstä ks. mm. Kananoja 2020a, s. 245–247.

4 Finér – Pankka 2025, s. 22 ja 25–30.

hallitusohjelmakirjaukseen perustuvan selvityksen luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta (jäljempänä ”valtiovarainministeriön selvitys”).⁵ Vuonna 2022 arvonnousverosta laadittiin hallituksen esitysluonnos, joka ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin (jäljempänä ”hallituksen esitysluonnos” tai ”esitysluonnos”).⁶

Kysymys arvonnousveron käyttöönotosta on edelleen ajankohtainen ja tärkeä. Tämän artikkelin kanssa samaan tutkimushankkeeseen⁷ kuuluvassa artikkelissaan *Pekka Nykänen* tunnisti ulkomaille muuttamistilanteet Suomen verojärjestelmän kohdaksi, joka on erityisen altis aggressiiviselle verosuunnittelulle. Mahdollisena ratkaisuna ongelmaan hän mainitsee luonnollisia henkilöitä koskevan arvonnousveron.⁸ Artikkelissaan Nykänen tarkastelee hyvän verojärjestelmän eri ominaisuuksien kannalta sitä, millä edellytyksillä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan tähtäävää sääntelyä – mukaan lukien arvonnousvero – on tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön. Arviointikriteereinä hän käyttää muun muassa verojärjestelmän yksinkertaisuutta ja selkeyttä, oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta sekä sääntelyn osumatarkkuutta ja vaikuttavuutta.⁹ Vaikka Nykänen mainitsee myös oikeudenmukaisuuden yhtenä hyvän verojärjestelmän ominaisuutena, hän ei sisällytä sitä tarkastelukehikkoonsa.¹⁰ Nykäsen artikkeli ei ole tässä suhteessa poikkeus. On tavallista, että yksittäisiä sääntelyratkaisuja koskevissa arvioissa oikeudenmukaisuuskysymykset eivät nouse esiin, vaikka oikeudenmukaisuus tunniste-taankin tärkeäksi verojärjestelmän taustaperiaatteeksi.

Oikeudenmukaisuuden vaatimus yhteiskunnassa kiinnittyy näkyvimmin resurssien, siis hyötyjen ja haittojen, jakautumiseen. Näin on myös verotuksessa, jossa tärkein oikeudenmukaisuuskysymys on se, miten taakka yhteiskunnan rahoituksesta jaetaan oikeudenmukaisesti sen jäsenten välillä. Tätä oikeudenmukaisuuden muotoa kutsutaan jako-oikeudenmukaisuudeksi tai distributiiviseksi oikeudenmukaisuudeksi.¹¹ Vaikka vaatimus oikeudenmukaisesta verotaakan jaosta on yleisellä tasolla helppo esittää, sen täsmällisen sisällön määrittäminen on paljon vaikeampaa.¹² Juuri käsitteen monitulkintaisuus tekee oikeudenmukaisuudesta haastavan ja harvoin käytetyn arviointikriteerin, kun kirjallisuudessa tai virallisaineistoissa arvioidaan yksittäisten sääntelyratkaisujen käyttöönoton edellytyksiä. Luonnollisten henkilöiden maastapoistumisveroa koskeva valtiovarainministeriön vuoden 2020 selvitys on kuitenkin tältä osin poikkeus. Selvityksessä maastapoistumisveron käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta

5 Valtiovarainministeriö 2020.

6 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi, 12.8.2022.

7 Verohallinnon rahoittama ja Tampereen yliopiston toteuttama tutkimushanke Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen paremmalla verolainsäädännöllä: parhaat kansainväliset käytännöt ja niiden soveltaminen Suomen verolainsäädäntöön.

8 Nykänen 2024, s. 20–21.

9 Nykänen 2024, s. 22 ss.

10 Nykänen 2024, s. 23.

11 Verotuksen oikeudenmukaisuuteen kuuluu myös muita keskeisiä ulottuvuuksia. Näitä ovat niin sanottu proseduraalinen oikeudenmukaisuus, joka koskee menettelytapoja verolain säätämässä sekä lain soveltamista viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa. Toinen tärkeä oikeudenmukaisuuden muoto on retributiivinen oikeudenmukaisuus, eli vääryyksien korjaaminen tai oikeusmenne, joka verotuksessa liittyy esimerkiksi veronkorotuksiin. Ks. jatkoviitteinen Mahangila – Holland 2015, s. 114 ss.

12 Yhteiskuntatieteissä oikeudenmukaisuuden käsite on luokiteltu niin sanotuksi essentiaalisesti kiistellyksi käsitteeksi, (essentially contested concept), joka tarkoittaa sitä, että käsite sinänsä on yleisesti hyväksytty, mutta sen sisällöstä ollaan erimielisiä. Tällaisille käsitteille ominaista on se, että niistä käydään jatkuvaa yhteiskunnallista keskustelua, jossa on dogmatistisia (minä olen oikeassa, muut väärässä), skeptistisiä (vastaus riippuu aina henkilöstä) ja elektivistisiä (monimutkainen käsite aukeaa sitä paremmin, mitä enemmän sille löytyy määritelmiä) piirteitä. Ks. esim. Gallie 1955, s. 167–198 ja Garver 1978, s. 156–172. Verotuksen oikeudenmukaisuutta koskevasta yhteiskuntafilosofisesta kirjallisuudesta ks. esim. Murphy – Nagel 2002.

ja veromallin yksityiskohtia tarkastellaan myös oikeudenmukaisuuden kannalta. Vaikka tarkastelu jää pintapuoliseksi, se osoittaa, että oikeudenmukaisuuskysymyksillä on perusteluvoimaa myös yksittäisissä verolainsäädännön kehittämishankkeissa.

Valtiovarainministeriön selvityksessä oikeudenmukaisuutta tarkastellaan erityisesti sen muodollisen periaatteen kautta. Tämän periaatteen ensimmäinen osa – samanlaisia tapauksia pitää kohdella samalla tavalla – ilmaisee horisontaalisen oikeudenmukaisuuden määritelmän. Jälkimmäinen osa – erilaisia tapauksia on kohdeltava eri tavalla – sisältää vertikaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteen.¹³

Oikeudenmukaisuuden käsitteen eri ulottuvuuksista juuri oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate onkin sellainen mittapuu, jota oikeudellisesti suuntautunut vero-oikeuden tutkija tai asiantuntija voi soveltaa verotuksen sääntelyratkaisujen arviointiin. Tarkastelutapa, jossa arvioidaan oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen kannalta voimassa olevaa verolainsäädäntöä ja parasta mahdollista saavutettavissa olevaa lainsäädäntöä sekä esitetään tämän analyysin pohjalta perusteltuja lainsäädäntöehdotuksia, voidaan lukea osaksi veropoliittista tutkimusta.¹⁴

Kotimaisessa vero-oikeudellisessa kirjallisuudessa verotuksen oikeudenmukaisuutta on tähän mennessä yleensä tarkasteltu verojärjestelmän perusrakenteiden tasolla. Yksittäisten sääntelytoimenpiteiden oikeudenmukaisuutta ei sen sijaan ole käsitelty laajasti.¹⁵ Tässä artikkelissa tuodaan oikeudenmukaisuutta koskevaan vero-oikeudelliseen keskusteluun uusi näkökulma siirtämällä tarkastelu järjestelmätasolta yksittäiseen verotuksen sääntelyratkaisuun. Samalla vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. Puoltavatko oikeudenmukaisuusnäkökohdat luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero käyttöönottoa vai nykyistä oikeustilaa, jossa arvonnousuvero ei ole käytössä?
2. Jos oikeudenmukaisuusnäkökohdat puoltavat arvonnousuvero käyttöönottoa, niin miten arvonnousuvero yksityiskohtat pitäisi muotoilla, jotta veromalli edistäisi verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta mahdollisimman hyvin?

Menetelmällisesti artikkeli tukeutuu kahteen toisiaan täydentävään oikeudenmukaisuuden määritelmään, jotka ovat laajasti hyväksytyjä yhteiskuntafilosofisessa keskustelussa.¹⁶ Lähtökohtana tarkastelussa on jo aiemmin mainittu *oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate*. Tämä periaate soveltuu verotuksen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun verovelvollisten välisessä suhteessa. Oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen perustuva analyysi on artikkelin kolmannessa luvussa.

Oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate ei kuitenkaan ole käsitteenä riittävän laaja kattamaan kaikkia verolainsäädännön kehittämisessä huomioon otettavia näkökulmia. Näitä

13 Ks. esim. McCormick 1976, s. 103–118.

14 Myrsky 2013, s. 5. Veropoliittisesta tutkimuksesta ja de lege ferenda -otteesta vero-oikeudessa ks. jatkovitteineen myös Lyly 2022, s. 1373–1382 ja Urpilainen 2024, s. 1138–1161. Urpilaisen artikkeli kuuluu samaan tutkimushankkeeseen kuin tämä artikkeli (ks. alaviite 7).

15 Ks. esim. Knuutinen 2013, s. 117–146; Myrsky 2009, s. 739–760; Myrsky 2013, s. 87 ss.; Määttä 2007, s. 87 ss.; Niskakangas 2011, s. 62 ss.; Nissinen 2019, s. 74 ss. ja Tikka 1990, s. 50 ss.

ovat esimerkiksi hallinnolliset kustannukset, taloudellinen tehokkuus ja kilpailukyky, joilla on merkitystä sen kannalta, vahvistaako vai heikentääkö ehdotettu verosääntely julkista taloutta. Tarkastelun rajoittaminen pelkästään muodolliseen oikeudenmukaisuuskäsitykseen on toisinaan johtanut siihen, että taloudelliset argumentit ja oikeudenmukaisuusperustelut nähdään toistensa vastakohtina – ilmiönä, joiden yhtensovittaminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta.¹⁷ Ongelmaksi muodostuu tällöin se, että jää lähinnä tapauskohtaisen punninnan ja ideologisten painotusten varaan pidetäänkö lainsäädännön kehittämispohdintoissa tärkeämpinä oikeudenmukaisuusperusteita vai taloudellisia argumentteja. Jotta tämä ristiriita vältetään, tässä artikkelissa taloudelliset perustelut sisällytetään osaksi oikeudenmukaisuutta koskevaa kokonaisarviota vastakkainasettelun sijaan. Samalla määritellään oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen ja taloudellisiin vaikutuksiin nojaaville perusteluille suhteellinen painoarvo. Käsitteellisenä työvälineenä tässä tarkastelussa on *John Rawlsin* oikeudenmukaisuusteoria, joka on ollut yksi vaikutusvaltaisimmista ja laajimmin hyödynnetyistä oikeudenmukaisuusteorioista 1970-luvulta lähtien.¹⁸ Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsitykseen pohjautuva tarkastelu on artikkelin neljännessä luvussa.¹⁹

Ennen siirtymistä varsinaiseen oikeudenmukaisuusanalyysiin on perusteltua tarkastella hie- man lähemmin, mistä arvonnousuveroksi kutsutussa sääntelymallissa on kysymys.

2. Arvonnousuvero

Omaisuu- den arvonnousua ei Suomessa yleensä veroteta ennen kuin arvonnousu on realisoitu luovuttamalla omaisuus vastikkeellisesti (myynti tai vaihto) tai vastikkeettomasti (lahja tai perintö).²⁰ Siten täällä asuvien verovelvollisten, luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, varallisuus voi kasvaa ilman veroseuraamuksia niin pitkään kuin omaisuuserät pysyvät verovelvollisella itsellään. Tyypillisiä omaisuuseriä, joihin liittyy huomattavia arvonnousumahdollisuuksia, ovat arvopaperit ja kiinteistöt.

Omaisuserän luovutukseen ei aina johda arvonnousun verottamiseen vielä luovutus- hetkellä. Välillisessä sijoittamisessa voidaan kerryttää välillisen sijoittamisen välineeseen, esimerkiksi sijoitusrahastoon tai sijoitusvakuutukseen, erilaisia pääomatuloja, kuten luovutusvoit- toja ja osinkoja. Pääomatuloja ei tällöin veroteta niin kauan kuin ne pysyvät sijoitusvälineessä. Tällä niin sanotulla lykkääntymisedulla tavoitellaan tilannetta, jossa pääomatulot verotetaan

16 Muiden kuin lainopillisten tutkimusmenetelmien hyödyntämisestä veropoliittisessa tutkimuksessa, ks. Lyly 2022.

17 Ks. esim. Myrsky 2009, s. 755 ss. ja Niskakangas 2011, s. 67.

18 Rawls 1999a, s. 52–73. Rawlsin teorian merkityksestä ks. Herne 2012, s. 10 ja 89 ss.

19 Artikkelin tarkoituksena on osoittaa, miten vakiintuneet oikeudenmukaisuuskäsitykset – oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate ja Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria – muodostavat toimivan perustan lainsäädäntöratkaisujen arviointiin. Tavoitteena ei ole kehittää oikeudenmukaisuusteoriaa tai osallistaa oikeudenmukaisuuden sisällöllisiä ulottuvuuksia koskevaan keskusteluun. Tarkastelu kohdistuu arvonnousuverotukseen, koska se tekee erityisen selvästi näkyväksi jännitteen muodollisen oikeudenmukaisuuden ja Rawlsin eroperiaatteen kautta jäsentyvien taloudellisten vaikutusten välillä.

20 Realisoitumattomia arvonnousuja verotetaan vain poikkeustapauksissa (ks. elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, 360/1968, ”EVL”, 5 §:n 8, 10 ja 13 kohdat). Vaikka omaisuuden arvonnousu voi tulla verotuksen kohteeksi sekä luovutusvoittoverotuksessa että perintö- ja lahjaverotuksessa, veromuotojen välillä on myös eroja. Luovutusvoittoverotuksessa verotetaan nimenomaan omaisuuden arvonnousu, kun taas perintö- ja lahjaverotuksessa veron kohteena on koko omaisuuden pääoma- arvo. Myös verovelvollinen määräytyy eri tavalla. Luovutusvoittoverotuksessa verovelvollinen on omaisuuden luovuttaja, kun taas perintö- ja lahjaverotuksessa verovelvollinen on luovutuksensaaja.

yhteen kertaan silloin kun ne nostetaan välillisen sijoittamisen välineestä tai kun välillisen sijoittamisen väline vaihtaa omistajaa.²¹

Suomessa asuvan luonnollisen henkilön varallisuuden arvonnousu tulee verotuksen piiriin viimeistään hänen kuollessaan.²² Siten arvonnousu ei jää lopullisesti verotuksen ulkopuolelle, vaikka verovelvollinen olisikin saanut hyväkseen verotuksellisen lykkääntymisedun.²³ Asetelma voi kuitenkin muuttua, jos verovelvollinen muuttaa pois Suomesta ennen varallisuuden arvonnousun realisoitumista. Tällöin verovelvollisen lykkääntymisetu voi tosiasiaa muuttua täydeksi verovapaudeksi, jos verovelvollisen uusi asuinvaltio ei verota varallisuuden arvonnousua.

Esimerkki: Suomessa asuva luonnollinen henkilö A on sijoittanut vuonna 2006 sijoitusvakuutukseen kaksi miljoonaa euroa. Vuoteen 2026 mennessä sijoitusvakuutuksen arvo on noussut kymmeneen miljoonaan euroon. Jos A asuisi vuonna 2026 edelleen Suomessa ja nostaisi sijoitusvakuutuksensa tuoton, hän maksaisi siitä täällä pääomatuloveroa noin 2,7 miljoonaa euroa (TVL 35 § ja 124 §). Jos A sen sijaan muuttaisi ulkomaille, esimerkiksi Sveitsiin, ja nostaisi sijoitusvakuutuksen tuoton vasta siellä, hän ei maksaisi arvonnoususta lainkaan pääomatuloveroa. Siten verokohtelussa olisi miljoonien eurojen ero riippuen siitä asuuko A edelleen Suomessa vai onko hän muuttanut ulkomaille.²⁴

Välilliseen sijoittamiseen liittyvien, verotuksellista lykkääntymisetua tarjoavien sijoitusinstrumenttien valikoima on kasvanut tasaisesti 1990-luvulta lähtien.²⁵ Samanaikaisesti osakeyhtiöiden verotuksessa painopiste on siirtynyt yhtiön verotuksesta osakkaan verotukseen²⁶, eikä osakeyhtiön käyttöä yhden henkilön elinkeino- tai sijoitustoiminnan välineenä ole enää kyseenalaistettu verotuksellisesti²⁷. Nämä lainsäädännön ja oikeuskäytännön muutokset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa yhä useammalla verovelvollisella on merkittäviä omaisuuseriä, joihin sisältyy realisoitumattomia arvonnousuja. Samaan aikaan ulkomaille muuttamisen kynnyks on madaltunut muun muassa viestintäteknologian kehityksen sekä Euroopan unionin jäsenyyden tarjoamien liikkumisvapauksien seurauksena. Tämän myötä ovat yleistyneet tilanteet, joissa merkittäviä arvonnousuja voi jäädä Suomessa verottamatta ulkomaille muuton vuoksi.²⁸ Kehitystä on pidetty ongelmallisena, koska se avaa mahdollisuuksia niin sanottuun aggressiiviseen verosuunnitteluun, joka paitsi vähentää Suomen verotuloja, myös aiheuttaa verovelvollisten eriarvoista kohtelua.²⁹

21 Luovutusvoiton verotukseen tosin sisältyy laajasti ajatellen aina lykkääntymisetu, koska realisoitumattomia arvonnousua (tai laskua) ei oteta verotuksessa huomioon.

22 Suomessa verotuksellisesti asuvalla oikeushenkilöllä lykkääntymisetu voi periaatteessa olla ikuinen.

23 Kuten jo aiemmin todettiin, toinen kysymys on se, että luovutusvoitto tai perintö- taikka lahjasanto voi olla säädetty verovapaaksi.

24 Eri Euroopan maissa sovellettavista verovelvolliselle edullisista pääomatuloveromalleista, ks. Finér – Pankka 2025.

25 Viimeisimpänä näistä tuli voimaan osakesäästötili vuonna 2019 (ks. HE 275/2018 ja HE 44/2023, jolla osakesäästötilille talletettävien varojen enimmäisraja nostettiin 50 000 eurosta 100 000 euroon).

26 Sama suunta jatkuu, kun yhteisöveroa alennetaan nykyisestä 20 prosentista 18 prosenttiin vuoden 2027 alusta lähtien. Valtiovarainministeriö 2025, s. 180.

27 Ks. Ala-Lahti-Kataja 2020.

28 Finnwatch 2024.

29 Ks. Nykänen 2024, erityisesti s. 20–21.

Arvonnousvero tai maastapoistumisvero on verotusmalli, jota sovelletaan verovelvolliseen, joka muuttaa pois Suomesta tai siirtää omaisuuttaan muutoin Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Veron kohteena on tällöin omaisuuden laskennallinen arvonnousu poismuut-tohetkellä. Arvonnousuveron tarkoituksena on estää tilanteet, joissa verovelvollinen siirtää arvonnousua kerryttäneen omaisuutensa toiseen valtioon välttyäkseen verotukselta Suomessa.

Suomessa ovat vuodesta 2020 lähtien olleet voimassa kattavat säännökset yhteisöjen maastapoistumistilanteista. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 51 e §:n mukaan, jos yhteisö siirtää varojaan tai yhteisö siirtyy kokonaan Suomen verotusvallan ulkopuolelle, verotetaan siirtyneiden varojen realisoitumaton arvonnousu Suomessa.³⁰ Sääntely perustuu veron kiertämistä estävään direktiiviin (2016/1164), ja sen tarkoituksena on turvata kansallista verotusvaltaa tilanteissa, joissa arvonnousu on syntynyt Suomessa.³¹

Luonnollinen henkilö voi välttyä Suomessa asumisaikanaan kertyneen arvonnousun verotukselta muuttamalla maasta pois. Tilanne vastaa olennaisilta osin sitä, kun yhteisö tai yhteisön omistamat varat siirtyvät pois Suomen verotusvallan piiristä. Tästä huolimatta Suomessa ei ole käytössä kattavaa luonnollisia henkilöitä koskevaa arvonnousuveroa, toisin kuin monissa muissa Euroopan unionin maissa.³²

Pääministeri *Sanna Marinin* joulukuussa 2019 julkaistuun hallitusohjelmaan sisältyi kirjaus, jonka mukaan hallitus selvittää, onko luonnollisten henkilöiden maastapoistumisveron käyttöönotto Suomessa mahdollista ja tarkoituksenmukaista.³³ Hallitusohjelman mukainen valtiovarainministeriön selvitys valmistui helmikuussa 2020. Selvityksen mukaan veron käyttöönotto olisi teknisesti mahdollista, mutta sen välitöntä toteuttamista ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Käyttöönoton vastaisina perusteluina selvityksessä mainittiin muun muassa odotettavissa olevien verotuottojen vähäisyys, veromallin hallinnolliset kustannukset sekä mahdolliset haittavaikutukset Suomen kilpailukykyyn, väestön liikkuvuuteen ja taloudelliseen tehokkuuteen.³⁴

Valtiovarainministeriön selvityksessä tarkasteltiin myös maastapoistumisveron vaikutuksia verojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen, mikä muodostaa tämän artikkelin kannalta selvityksen mielenkiintoisimman osa-alueen.

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan ensin yleisellä tasolla, että oikeudenmukaisuus kuuluu Suomen verolainsäädännön peruseriaatteisiin. Tämän jälkeen oikeudenmukaisuus mainitaan yhtenä niistä periaatteista, joilla on erityistä merkitystä maastapoistumisveron kannalta.³⁵ Selvityksen johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että maastapoistumisvero ”voisi mahdollisesti myös edistää verovelvollisten välistä horisontaalista oikeudenmukaisuutta, koska sen seurauksena myös maasta muuttavat luonnolliset henkilöt, kuten Suomeen jäävätkin luonnolliset henkilöt, joutuisivat maksamaan veroa omaisuuden luovutuksesta syntyneestä voitosta”.³⁶ Siten horisontaalista oikeudenmukaisuutta pidettiin selvityksessä sellaise-

30 Sääntelyä täydentävät EVL 51 f §, EVL 52 e.2 § ja EVL 52 i §. Ks. tarkemmin Kananoja 2020b, s. 103–108.

31 Ks. veron kiertämisen estämistä koskevan direktiivin 10. johdantokappale ja HE 76/2019, s. 25.

32 Ks. Finér – Pankka 2025, s. 22 ja 25–30 ja Nykänen 2024, s. 21. EVL:n 52 f §:ssä säädetään luonnollisia henkilöitä koskevasta maastapoistumisverotuksesta osakevaihtotilanteissa. Sääntely kattaa kuitenkin vain murto-osan tilanteista, joissa realisoitumattoman arvonnousun verottaminen Suomessa voidaan välttää muuttamalla ulkomaille.

33 Sanna Marinin hallituksen ohjelma, s. 192.

34 Valtiovarainministeriö 2020, s. 116–118.

35 Valtiovarainministeriö 2020, s. 96–98.

36 Valtiovarainministeriö 2020, s. 115.

na käsitteellisenä arviointikehyksenä, joka soveltuu maastapoistumisveron käyttöönoton edellytysten tarkasteluun.

Valtiovarainministeriön selvityksessä oikeudenmukaisuusarviota sovelletaan myös veromallin yksityiskohtiin. Esimerkiksi maastapoistumisveron kynnysarvojen osalta todetaan, että vero ”voisi mahdollisesti olla verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun ja horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ongelmallinen, jos veronalaisia omaisuuseriä koskisi jokin tietty kynnysarvo, esimerkiksi 10 000 euroa.” Tämän perusteella horisontaalinen oikeudenmukaisuus toimii selvityksessä keskeisenä arviointiperusteena myös silloin, kun tarkastellaan maastapoistumisveron rakenteellisia ratkaisuja.

Vaikka valtiovarainministeriön selvityksessä ei suositeltu maastapoistumisveron välitöntä käyttöönottoa, elokuussa 2022 annettiin hallituksen esitysluonnos, jonka mukaan luonnollisten henkilöiden maastapoistumisvero toteutettaisiin arvonnousutulon verotuksena.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisessa verotusmallissa arvonnousuvero koskisi luonnollisia henkilöitä, jotka muuttavat pois Suomesta ja heidän verovelvollisuutensa muuttuu yleisestä rajoitetuksi, tai heidän verosopimuksen mukaiseksi asuinvaltiokseen tulee jokin muu maa kuin Suomi. Arvonnousutulo verotettaisiin joko muuttovuotta edeltävän päivän verovuoden tulona tai verovelvollisen pyynnöstä sen vuoden tulona, jolloin omaisuus myydään tai lahjoitetaan (ei kuitenkaan myöhemmin kuin 8. verovuotena muuton jälkeen). Arvonousuvero sovellettaisiin henkilöihin, jotka ovat ennen Suomesta pois muuttamista olleet yleisesti verovelvollisia Suomessa ja joiden verosopimuksen mukainen asuinvaltio olisi ollut Suomi vähintään neljän vuoden ajan Suomesta pois muuttoa edeltäneiden 10 vuoden aikana. Arvonnousuvero ei sovellettaisi, jos muuttohetkellä omaisuuden käypä arvo on alle 500 000 euroa, ja laskennallinen luovutusvoitto on alle 100 000 euroa. Verotettavaksi tuloksi laskettaisiin omaisuuden käyvän arvon ja hankintamenon välinen erotus luovutusverotuksessa yleisesti noudatettavien periaatteiden mukaisesti. Veroa maksettaisiin vain laskennallisen luovutusvoiton 100 000 euroa ylittävästä osuudesta. Arvonnousutulo olisi pääomatuloa ja siihen sovellettaisiin pääomatulon verokantaa.³⁷

Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään samankaltaisia kysymyksiä kuin valtiovarainministeriön selvityksessä, mukaan lukien veron kynnysarvot.³⁸ Toisin kuin selvityksessä, esitysluonnoksessa oikeudenmukaisuutta ei kuitenkaan erikseen mainita veromallin käyttöönottoa tai sen yksityiskohtia koskeissa perusteluissa.

Hallituksen esitysluonnoksesta huolimatta luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero ei otettu käyttöön Marinin hallituskauden aikana. Syynä tähän saattoivat olla valtiovarainministeriön selvityksessä esiin nostetut veromallin ongelmakohdat, joihin viitattiin myös esitysluon-

³⁷ Hallituksen esitysluonnos, s. 1.

³⁸ Ks. hallituksen esitysluonnos, s. 28 ss.

noksesta annetuissa lausunnoissa.³⁹ Lisäksi lainvalmistelulle varattu aika oli verrattain lyhyt, ja hallituksen päätöksentekokyky oli heikentynyt hallituskauden loppua kohden.⁴⁰

Petteri Orpon kesäkuun 2023 hallitusohjelmassa ei enää mainittu arvonnousuveron käyttöönottoa.⁴¹ Tämä ei ollut yllättävää, sillä Orpo oli jo ennen pääministerikauttaan todennut pitävänsä kyseistä veromallia Suomelle ”vahingollisena”.⁴²

Kysymys luonnollisten henkilöiden arvonnousuveron tarpeellisuudesta ja veron mahdollisen toteutuksen rakenteellisista ratkaisuista ei ole kuitenkaan menettänyt ajankohtaisuuttaan. Kuten edellä on todettu, Suomen verojärjestelmä mahdollistaa yhä laajemmin realisoitumattomien arvonnousujen kertymisen. Samaan aikaan luonnollisten henkilöiden kynnys muuttaa ulkomaille on madaltunut.

Seuraavassa luvussa arvonnousuveron käyttöönoton perusteita ja veromallin yksityiskoh- tien muotoilua tarkastellaan oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen kannalta.

3. Oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate

3.1. Lähtökohdat

Oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate koostuu horisontaalisen oikeudenmukaisuuden – samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla – ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden – erilaisia tapauksia eri tavalla – määritelmistä. Muodollista oikeudenmukaisuusperiaatetta käytetään tässä artikkelissa lähtökohtana arvioitaessa sitä, edistäisikö arvonnousuvero, ja minkä sisältöisenä, oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate ei viittaa verotuksen lainmukaisuuteen eikä perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen lain edessä. Näitä voidaan pikemminkin pitää verotuksen yhdenvertaisuuden vähimmäisvaatimuksina. Tarkastelun kohteena on sen sijaan se laaja harkintavara, jonka puitteissa voidaan perustuslain mukaisesti tehdä erilaisia veropoliittisia ratkaisuja. Osa näistä ratkaisuista toteuttaa samanlaisten tilanteiden yhdenmukaista kohtelua ja erilaisten tilanteiden erilaista kohtelua johdonmukaisemmin kuin toiset.

Tämä arvio edellyttää vastaamista seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mitkä tapaukset ovat samanlaisia ja mitkä erilaisia arvonnousuveron kannalta?
- 2) Kun tapaukset ovat samanlaisia, millaista verokohtelua voidaan pitää yhdenmukaisena?
- 3) Kuinka suuret erot verokohtelussa ovat perusteltuja, kun tapaukset ovat keskenään erilaisia?

Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu kaksi keskeistä muuttujaa, joiden perusteella voidaan arvioida tapausten samanlaisuutta haittojen, tässä tapauksessa verotaakan, jakamisen

³⁹ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=831e96d2-29be-4741-9777-d690ab885738>, viitattu 16.1.2026.

⁴⁰ Ks. esim. <https://yle.fi/a/3-12683741>, viitattu 16.1.2026.

⁴¹ Petteri Orpon hallituksen ohjelma.

⁴² <https://yle.fi/a/3-12112398>, viitattu 16.1.2026.

kannalta. Ne ovat kyky sietää jaettavaa haittaa sekä syyksiluettavuus jaettavan haitan aiheuttamisessa.⁴³ Seuraavaksi tarkastellaan näiden kahden arviointiperusteen – kyky ja syyksiluettavuus – avulla kysymystä siitä, onko Suomesta pois muuttavaa ja Suomeen jäävää verovelvollista pidettävä samanlaisina vai erilaisina tapauksina.

3.2. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus

Verotuksessa mittapuuna sille, ovatko verovelvolliset samanlaisessa vai erilaisessa asemassa, käytetään useimmiten veronmaksukykyä. Tälle on hyvät perusteet. Arvioitaessa verotaakan jakoa, siis kunkin verovelvollisen yhteiseen pottiin maksamaa rahamäärää, on tapausten samanlaisuutta ja erilaisuutta määriteltäessä vaikea löytää parempaa arviointiperustetta kuin kunkin verovelvollisen kyky rahasuorituksen maksamiseen. Veronmaksukyky on myös suhteellisen helppo selvittää ja se voidaan tehdä verraten objektiivisin perustein.

Veronmaksukykyyn tärkein osoittaja on verovelvollisen tulotaso, koska tulovirtaa voidaan sellaisenaan käyttää verojen maksamiseen. Myös verovelvollisen varallisuudella on merkitystä veronmaksukykyä arvioitaessa, koska varallisuus sisältää mahdollisuuden tulon tuottamiseen. Tulon realisointiajankohta ja -tapa, samoin kuin varallisuuden käyttö esimerkiksi elinkustannusten kattamiseen tai velan vakuutena, ovat verovelvollisen harkintavallassa. Varallisuuden, varsinkin kiinteistöomaisuuden, verottaminen onkin vakiintunut osa verojärjestelmää.⁴⁴

Kun veronmaksukykyä arvioidaan arvonnousuveron kannalta, on vaikea nähdä, että sillä, muuttaako luonnollinen henkilö pois Suomesta vai jatkaako hän täällä asumista, olisi olennaista vaikutusta veronmaksukykyyn. Henkilön tulot ja varallisuus eivät lisäänty tai vähene vain siksi, että hän muuttaa pois Suomesta. Siten Suomessa asuva ja ulkomaille muuttava luonnollinen henkilö ovat lähtökohtaisesti veronmaksukyvyltään samassa asemassa. Yksittäisten verovelvollisten välillä voi luonnollisesti esiintyä merkittäviäkin eroja maksukyvyssä, mutta nämä erot eivät johdu siitä, onko henkilö muuttanut ulkomaille vai ei.

Samantasoinen veronmaksukyky ei sellaisenaan vielä merkitse, että kyse olisi verotuksellisesti samanlaisista tapauksista, vaikka näin usein onkin. Kuten edellä on todettu, tutkimuskirjallisuudessa on veronmaksukykyyn eli taakankantokykyyn ohella tunnistettu toinenkin arviointiperuste: osapuolten suhteellinen syyksiluettavuus verotaakan syntymisessä. Verojärjestelmässä tämä syy-osatekijä ilmenee selkeimmin erilaisina haittaveroina ja käyttöperusteisina veronluonteisina maksuina. Näiden maksujen keskeisenä oikeuttamisperusteena on ajatus siitä, että haittan aiheuttajien tulisi kattaa aiheuttamiensa haittojen kustannukset – tai ainakin kantaa niistä suhteellisesti suurempi osuus. Esimerkiksi tupakoinnin aiheuttama lisääntynyt julkisen terveydenhuollon resurssitarve on haitta, jonka kustannusten kattamiseen kohdennettu vero (tupakkavero) voidaan perustella syyksiluettavuudella.

43 Ks. esim. Katzner 1971, s. 253–258. Syyksiluettavuudella tarkoitetaan tässä vain sitä, kuka ja missä määrin on aiheuttanut jaettavan haitan, ei mitoitettavuutta tai rangaistuksia. Vastaavat muuttajat hyötyn jakamisessa ovat ansio ja tarve. Eritasoinen ansioituneisuus on yleisesti sovellettava arviointiperuste esimerkiksi palkanmuodostuksessa. Sosiaaliturvajärjestelmä on puolestaan esimerkki erilaisten tarpeiden huomioon ottamisesta hyötyjä jaettaessa. Ks. Herne 2018, s. 200.

44 Myös verovelvollisen menot, etenkin elämisen välttämättömät kustannukset, voivat vaikuttaa veronmaksukykyyn tasoon. Tuloverolain 98 §:ssä onkin esimerkiksi säädetty veronmaksukykyyn alentumisvähennyksestä.

Arvioitaessa syyksiluettavuutta arvonnousuveron kannalta ulkomaille muuttavan ja maahan jäävän verovelvollisen välillä ei ole eroa sen suhteen, kumpi on kerryttänyt Suomessa enemmän veroilla rahoitettavia julkisia kustannuksia, kun tarkastellaan verovelvollisen Suomessa asumisen aikaa, eli ajanjaksoa ennen ulkomaille muuttoa. Molemmat ovat tänä aikana hyödynneet samassa määrin Suomen sosiaaliturvajärjestelmää, julkisia palveluita ja yhteiskunnan teknisiä perusrakenteita. Siten he ovat oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen näkökulmasta samanlaisessa asemassa suhteellisen syyksiluettavuuden osalta, kun tarkastellaan jaettavan haitan eli kokonaisverotaakan syntyä. Muuton jälkeisenä aikana ulkomaille muuttaneet sen sijaan kuormittavat Suomen sosiaaliturvaa, julkisia palveluita ja infrastruktuuria merkittävästi vähemmän kuin maahan jääneet. Tästä syystä he ovat muuttovuoden jälkeen verotaakan kerryttämisen kannalta eri asemassa kuin Suomeen jäävät verovelvolliset.

Edellä esitetyn perusteella voidaan vastata luvussa 3.1. esitettyyn kysymykseen siitä, mitkä tapaukset ovat arvonnousuveron kannalta samanlaisia ja mitkä eroavat toisistaan.

Muuttamista edeltävänä aikana ulkomaille muuttava ja Suomeen jäävä verovelvollinen ovat täällä verotaakan jakamisen kannalta samassa asemassa. Tämä perustuu sekä heidän yhtäläiseen veronmaksukykyynsä että samanlaiseen syyksiluettavuuteensa kokonaisverotaakan muodostumisessa Suomessa. Muuton jälkeisenä aikana tilanne muuttuu. Ulkomaille muuttaneen syyksiluettavuus verotaakan kerryttämisessä on muuton jälkeen täällä merkittävästi vähäisempi kuin Suomeen jäävän, mikä asettaa heidät verotuksen kannalta erilaiseen asemaan. Oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen mukaisesti tämä merkitsee sitä, että Suomessa asuminen ajalta verokohtelun pitää olla samanlaista, kun taas muuton jälkeiseltä ajalta erilaista.

Mutta mitä samanlainen verokohtelu tässä yhteydessä tarkalleen ottaen tarkoittaa? Seuraavaksi tätä kysymystä tarkastellaan ensin yleisellä tasolla ja sen jälkeen arvonnousuverojärjestelmän keskeisten yksityiskohtien kannalta.

Muodollista oikeudenmukaisuusperiaatetta käytettiin arviointikriteerinä valtiovarainministeriön vuoden 2020 selvityksessä, jossa tarkasteltiin arvonnousuveron käyttöönottoa Suomessa. Selvityksen alkuosassa esitettiin, että horisontaalinen oikeudenmukaisuus – eli samanlaisessa asemassa olevien verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu – voisi parantua veron käyttöönoton myötä. Tämä johtuu selvityksen mukaan siitä, että sekä Suomesta muuttavat että Suomeen jäävät luonnolliset henkilöt joutuisivat maksamaan veroa omaisuuden luovutuksesta saadusta voitosta.⁴⁵

Selvityksessä verokohtelun samanlaisuutta arvioitiin siten verotuksellisen lopputuloksen perusteella: kummassakin tapauksessa henkilö maksaisi veroa luovutusvoitoistaan Suomessa. Tämän perusteella päädyttiin siihen, että arvonnousuveron käyttöönotto lisäisi verovelvollisten välistä oikeudenmukaisuutta parantamalla verokohtelun yhdenmukaisuutta. Tällainen aineelliseen lopputulokseen perustuva vertailu on perusteltu tapa tarkastella verotuksen samanlaisuutta. Se ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen lähestymistapa.

Verokohtelun samanlaisuutta voidaan arvioida myös muodollisin perustein. Tällöin tarkastelun kohteena ei ole verotuksen aineellinen lopputulos (maksetaanko veroa vai ei), vaan sääntelyn muodollinen yhdenmukaisuus. Keskeinen kysymys on tällöin se, sovelletaanko

⁴⁵ Valtiovarainministeriö 2020, s. 14.

Suomessa asuviin ja maasta muuttaviin täällä samoja sääntöjä. Mikäli vastaus on kyllä – kuten nykytilanteessa – voidaan verokohtelua pitää muodollisesti yhdenmukaisena. Jos sen sijaan ulkomaille muuttaville otettaisiin käyttöön erillinen verotusmekanismi, arvonnousuvero, ei verokohtelu muodollisessa mielessä enää olisi samanlaista.

Aineellinen ja muodollinen arvio verokohtelun samanlaisuudesta johtavat näin ollen vastakkaisiin johtopäätöksiin. Aineellisen tarkastelutavan mukaan arvonnousuveron käyttöönotto lisäisi verojärjestelmän horisontaalista oikeudenmukaisuutta, kun taas muodollisesti arvioiden se heikentäisi sitä. Näistä kahdesta lähestymistavasta aineellinen arvio on kuitenkin jo määritelmällisesti lähempänä yhteiskunnallista ja taloudellista todellisuutta – ja voitaneen sanoa, että myös nykyaikaisempi.⁴⁶ Siksi tilanteessa, jossa arviointitavat johtavat ristiriitaisiin tuloksiin, aineelliselle näkökulmalle pitää antaa suurempi painoarvo.

Yleisesti voidaan siis todeta, että arvonnousuverotuksen käyttöönotto, sikäli kun vero kohdistuisi Suomessa asumisen aikaan, yhdenmukaistaisi samanlaisten tapausten verokohtelua ja lisäisi siten horisontaalista oikeudenmukaisuutta. Ulkomaille muuttaminen ei enää poistaisi velvollisuutta osallistua verotaakan kantamiseen Suomessa täällä asumisen ajalta. Kysymys verokohtelun samanlaisuudesta ei kuitenkaan ole vielä täysin ratkaistu. Arvonnousuveron yksityiskohdat määrittävät sen, kuinka samanlaista verokohtelu Suomeen jäävän ja täältä pois muuttavan välillä lopulta on.

Arvioitaessa Suomesta pois muuttavan ja maahan jäävän verovelvollisen verokohtelun samanlaisuutta keskeiset kysymykset liittyvät verotuksen kynnsarvoihin.⁴⁷ Onko verovelvollisuuden syntymiselle olemassa jokin euromääräinen alaraja? Jos on, niin mikä se on?

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan arvonnousuveron mahdolliset kynnsarvot voivat muodostua ongelmaksi horisontaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta.⁴⁸ Tämä pitääkin paikkansa. Kynnsarvot voivat johtaa tilanteisiin, joissa Suomesta pois muuttavan verovelvollisen omaisuuden arvonnousua ei veroteta, kun taas veronmaksukyvyiltään vastaavassa asemassa olevan Suomeen jäävän verovelvollisen arvonnousu tulee verotuksen piiriin – tai päinvastoin. Tällöin samanlaisiin tapauksiin sovelletaan erilaista verokohtelua, mikä on ristiriidassa horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteen kanssa. Jotta horisontaalinen oikeudenmukaisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin, kynnsarvojen tulisi olla yhdenmukaiset sekä Suomeen jäävillä että maasta muuttavilla.

46 Aineellista lopputulosta korostava lähestymistapa on vahvistunut vero-oikeudessa merkittävästi sen jälkeen, kun OECD ja G20-maat käynnistivät vuonna 2013 laajan veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisen hankkeen. (Base Erosion and Profit Shifting, www.oecd.org/en/topics/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html, viitattu 16.1.2026).

47 Tässä artikkelissa keskitytään rajauksista ainoastaan kynnsarvoihin. Suomesta pois muuttavan ja tänne jäävän omaisuuden arvonnostujen verotuksen pitää kuitenkin olla yhtenevät myös muilta osin kuin kynnsarvojen kannalta, jotta verokohtelua voidaan pitää yhdenmukaisena. Esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksen mukaisessa arvonnousuveromallissa Suomeen jäävien ja ulkomaille muuttavien veropohjat poikkeavat toisistaan monin tavoin. Eroja syntyy jo arvonnousuveroehdotuksen rakenteellisesta perusratkaisusta, jonka mukaan maasta pois muuttavia verotetaan aina arvonnostutulosta, kun taas Suomeen jääviin sovelletaan tilanteen mukaan joko tuloverotusta tai perintö- ja lahjaverotusta. Ks. Hallituksen esitysluonnos, s. 19. Veropohjan lisäksi olisi tarkasteluun otettava muutkin arvonnousuverotuksen aineelliset osa-alueet – kuten verokanta ja jaksottaminen – ja verrattava niitä Suomeen jäävän verovelvollisen verokohteluun. Suomeen jäävien ja ulkomaille muuttavien henkilöiden verotuksen pitäisi myös olla molemmissa tilanteissa yhdenkertaista, eli mahdollinen ulkomaille maksettava vero tulisi täysimääräisesti vähentää Suomessa perittävästä verosta. Myös verovelvollisten piiriin olisi oltava sama kummassakin tapauksessa.

48 Valtiovarainministeriö 2020, s. 117.

Oikeustila Suomessa on tällä hetkellä se, että maassa asuvien verovelvollisten varallisuuden arvonnousun verotus toteutetaan joko luovutusvoittoverotuksena tai perintö- ja lahjaverotuksena. Luovutusvoittoverotuksessa veronalaisuuden yleinen kynnys määräytyy tuloverolain 48.6 §:n vähäisiä luovutuksia koskevan sääntelyn perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan luonnollisen henkilön omaisuuden luovutuksesta saama voitto ei ole veronalaista tuloa, jos verovuonna luovutetun omaisuuden yhteenlasketut luovutushinnat eivät ylitä 1 000 euroa. Perintö- ja lahjaverotuksessa verotuksen alarajana toimii kulloinkin voimassa olevan veroasteikon mukainen raja-arvo. Vuonna 2026 perintöverotuksen verovelvollisuus alkaa, kun saadun perinnön arvo ylittää 30 000 euroa, ja lahjaverotuksessa vastaava raja on 7 500 euroa (PeVL 14 § ja 19 a §).

Jos arvonnousuverotus otettaisiin Suomessa käyttöön, se toimisi poismuuttotilanteissa eräänlaisena luovutusvoittoverotuksen sekä perintö- ja lahjaverotuksen vastineena. Siten yhdenmukaisena verokohteluna on arvonnousuverotuksessa perusteltua pitää kynnysarvoa, joka vastaa suuruusluokaltaan Suomeen jääviin verovelvollisiin sovellettavia luovutusvoittoverotuksen sekä perintö- ja lahjaverotuksen kynnysarvoja. Esimerkiksi valtiovarainministeriön selvityksessä ehdotettu 10 000 euron kynnysarvo voisi täyttää tämän vaatimuksen. Se sijoittuu määrällisesti luovutusvoittoverotuksessa (1 000 euroa) sekä perintö- ja lahjaverotuksessa (7 500 / 30 000 euroa) sovellettavien kynnysarvojen väliin.

Hallituksen esitysluonnoksessa arvonnousuverolle ehdotettiin kuitenkin tähän verrattuna moninkertaisia kynnysarvoja. Esitysluonnoksen mukaan arvonnousuveroa sovellettaisiin, jos veron piirissä olevan omaisuuden yhteenlaskettu käypä arvo olisi enemmän kuin 500 000 euroa ja yhteenlasketun laskennallisen luovutusvoiton määrä olisi yli 100 000 euroa.⁴⁹

Ehdotetussa muodossaan arvonnousuvero jättäisi edelleen monessa tilanteessa voimaan samanlaisten tapauksen erilaisen verokohtelun. Epäedulliseen asemaan jäisivät ne Suomeen jäävät verovelvolliset, joilta peritään veroa sellaisesta omaisuuden luovutuksesta, joka ulkomaille muuttavalta jää korkeamman kynnysarvon takia verottamatta. Ja silloinkin veroa perittäisiin ulkomaille muuttaneelta vain laskennallisen luovutusvoiton 100 000 euroa ylittävältä osin.⁵⁰ Näitä horisontaalisen oikeudenmukaisuuden ongelmia ei käsitellä hallituksen esitysluonnoksessa.

3.3. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus

Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden säännön mukaan erilaisia tapauksia pitää kohdella eri tavalla. Tältä osin todettiin luvussa 3.2, että Suomessa asumisensa aikana luonnollinen henkilö kerryttää verotaakkaa täällä olennaisesti enemmän kuin ulkomailla asuessaan. Siten Suomessa asumisen aikana kertyneet arvonnousut ovat täällä verotuksen kannalta erilaisessa asemassa kuin ulkomailla asumisen aikana kertyneet arvonnousut. Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden säännön takia on tästä syystä perusteltua rajata arvonnousuvero vain sellaisiin omaisuuden arvonnousuihin, jotka kohdistuvat Suomessa asumisen aikaan.

⁴⁹ Hallituksen esitysluonnos, s. 48.

⁵⁰ Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty maksulykkäystä koskeva rajaus lisää tätä epäsuhtaa entisestään. Sen mukaan, mikäli verovelvollinen valitsee lykkäysmahdollisuuden, arvonnousuveroa ei peritä vastikkeellisista luovutuksista tai lahjoista, jotka tapahtuvat kahdeksan vuoden kuluttua muutosta, eikä perinnöistä lainkaan. Hallituksen esitysluonnos, s. 46.

Luvussa 3.2. todettiin myös, että veronmaksukyvyiltään eri tasolla olevat verovelvolliset ovat arvonnousuveron kannalta toisiinsa nähden erilaisessa asemassa ja myös heidän verokohtelunsa pitää vertikaalisen oikeudenmukaisuuden säännön mukaan olla erilaista. Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden määritelmä jättää avoimeksi kysymyksen siitä, millä tavoin ja missä määrin verokohtelun tulisi mukautua veronmaksukyyn vaihteluihin. On kuitenkin selvää, että vertikaalisen oikeudenmukaisuuden sääntö ei tarkoita sitä, että mitä tahansa eroa verokohtelussa voidaan pitää oikeudenmukaisena, kunhan veronmaksukyvyissä on edes jotain eroa, vaan verokohtelun ero pitää suhteuttaa veronmaksukyvyissä oleviin eroihin.

Arvonnousuveron kynnsarvot voivat muodostaa ongelman vertikaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta, jos pieni ero veronmaksukyvyssä voi kynnsarvojen takia johtaa suureen eroon verokohtelussa. Tällaisia tilanteita voi syntyä silloin, kun kynnsarvot ovat korkeat. Esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksen mukaiset 500 000 euron (varallisuuden määrä) ja 100 000 euron (arvonnousun määrä) kynnsarvot johtaisivat siihen, että periaatteessa jo yhden euron ero veronmaksukyvyssä voisi johtaa kymmenien tuhansien eurojen eroon verotaakassa kahden verovelvollisen välillä.⁵¹ Tätä vaikutusta voidaan tosin torjua rajaamalla arvonnousuvero koskemaan vain kynnsarvon ylittävää osaa laskennallisesta arvonnoususta, kuten hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu. Tällöin verotaakan kasvu on paremmin kytköksissä veronmaksukyyn kasvuun.⁵²

Mitä korkeammat kynnsarvot ovat, sitä ongelmallisemmiksi vertikaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta muodostuvat myös alarajan alle jäävien verovelvollisten väliset tilanteet. Tämä ongelma ei poistu sillä, että arvonnousuvero rajataan hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti koskemaan vain kynnsarvon ylittävää osaa laskennallisesta arvonnoususta. Esimerkiksi 100 000 euron omaisuuden arvonnousun hyväkseen saaneen verovelvollisen veronmaksukyky on olennaisesti korkeampi kuin verovelvollisen, jonka omaisuuden arvo on nousut vain yhdellä eurolla. Silti molempiin kohdistuu hallituksen esitysluonnoksen mukaisilla kynnsarvoilla sama nollan euron verorasitus. Kysymys on tällöin erilaisten tapausten samanlaisesta kohtelusta, joka on ristiriidassa vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteen kanssa.

Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta paras ratkaisu – ja samalla vastaus luvussa 3.1. esitettyyn kysymykseen siitä, miten paljon erilaisten tilanteiden verokohtelun pitäisi poiketa toisistaan – olisi asettaa arvonnousuveron verotuskynnyksen suhteellisen matalalle. Tällöin vältettäisiin tilanne, jossa verokohtelu muodostuu liian erilaiseksi verotuskynnyksen juuri ylittävän arvonnousun ja juuri kynnyksen alle jäävän arvonnousun välillä. Samalla estettäisiin se, että kahden olennaisesti erilaisen maksukyyn omaavan, mutta verotuskynnyksen alle jäävän verovelvollisen verokohtelu olisi samanlaista. Esimerkiksi 50 000 euron (varallisuuden määrä) ja 10 000 euron (arvonnousun määrä) kynnsarvoilla verotuskynnyksen juuri ylittävän ja juuri

51 Esimerkki: Verovelvollisen varallisuuden laskennallinen arvonnousu on poismuuttohaskellä 100 001 euroa. Jos arvonnousuveron perusteena huomioidaan arvonnousu myös kynnsarvon alle jääväältä osalta, on veron määrä 32 800 euroa ($0,30 \times 30\,000$ euroa + $0,34 \times 70\,001$ euroa). Jos arvonnousu olisi ollut 100 000 euroa, ei arvonnousuvero olisi peritty lainkaan. Yhden euron ero veronmaksukyvyssä johtaisi siten noin 30 000 euron eroon verorasituksessa. Tämä ongelma liittyy laajemminkin korkeisiin kynnsarvoihin verotuksessa. Juuri ja juuri kynnsarvon alle jäävä verovelvollinen ei maksa lainkaan veroa, kun taas rajan niukasti ylittävän verorasitus voi olla huomattava.

52 Esimerkki: Verovelvollisen varallisuuden laskennallinen arvonnousu on poismuuttohaskellä 100 001 euroa. Jos veron perusteena huomioidaan arvonnousu ainoastaan kynnsarvon ylittävältä osalta, on veron määrä tällöin 0,30 euroa ($0,30 \times 1$ euro). Jos arvonnousu olisi ollut 100 000 euroa, ei arvonnousuvero olisi peritty lainkaan. Yhden euron ero veronmaksukyvyssä johtaisi siten 0,30 euron eroon verorasituksessa.

alittavan verovelvollisen verorasituksessa olisi enintään muutaman tuhannen euron ero.⁵³ Samalla verotuskynnyksen alapuolella erot verovapaasta arvonnoususta nauttivien verovelvollisten veronmaksukyvyissä pysyvät maltillisina.

Edellä esitetyn perusteella voidaan hallituksen esitysluonnoksesta todeta, että siinä ehdotettu kynnysarvoratkaisu on ristiriidassa oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen molempien ulottuvuuksien – eli horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden – kanssa. Näitä ongelmia on tuotu esiin sekä valtiovarainministeriön selvityksessä että hallituksen esitysluonnokseen annetuissa lausunnoissa.⁵⁴ Siten lainvalmistelija on ollut tietoinen siitä, että sen laatima veromalli poikkeaa rakenteeltaan oikeudenmukaisuuden muodollisista vaatimuksista, mutta on siitä huolimatta päätenyt antamaan siitä esitysluonnoksen.

Tästä lähtökohdasta siirrytään tarkastelemaan oikeudenmukaisuuden muodollista periaatetta täydentäviä näkökohtia, jotka osaltaan vaikuttavat arvonnousuverotuksen oikeudenmukaisuutta koskevaan kokonaisarvioon.

4. John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria

4.1. Oikeudenmukaisuus on muodollisen määritelmän ja taloudellisten vaikutusten yhdistelmä

Tähän mennessä artikkelissa on tehty johtopäätös, jonka mukaan arvonnousuveron käyttöönotto lisäisi verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta, kun asiaa tarkastellaan oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen kannalta. Se lisäksi on tehty havaintoja siitä, minkälaiset arvonnousuveron rakenteelliset ratkaisut parhaiten edistäisivät muodollista oikeudenmukaisuutta. Tämä muodolliseen määritelmään perustuva tarkastelutapa soveltuu arvonnousuveron oikeudenmukaisuuden arviointiin verovelvollisten keskinäisessä suhteessa. On kuitenkin olemassa useita tärkeitä arvonnousuveron käyttöönottoa puoltavia tai sitä vastustavia perusteita, joiden tarkasteluun oikeudenmukaisuuden muodollinen periaate ei sovellu.

Arvonnousuveron käyttöönottoa puoltavia ja vastustavia argumentteja on tuotu esiin valtiovarainministeriön selvityksessä ja hallituksen esitysluonnoksessa. Veron puolesta esitettyihin perusteisiin kuuluu muun muassa se, että arvonnousuvero voisi vähentää varakkaiden henkilöiden kannustimia muuttaa matalamman verotuksen maihin, mikä puolestaan lievittäisi valtioiden välistä haitallista verokilpailua ja vahvistaisi Suomen verotusvaltaa. Lisäksi veron arvioidaan mahdollisesti kasvattavan valtion bruttoverotuottoja.⁵⁵ Valtaosa arvonnousuvero puoltavista perusteluista liittyy kuitenkin jo aiemmin käsiteltyyn oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen. Esimerkiksi väite siitä, että vero vahvistaisi kansalaisten luotta-

53 Esimerkki: Verovelvollisen varallisuuden laskennallinen arvonnousu on poismuuttohetkellä 10 001 euroa. Jos arvonnousuveron perusteena huomioidaan arvonnousu myös kynnysarvon alle jäävältä osalta, veron määrä on tällöin 3 000 euroa (0,30 x 10 000 euroa). Jos arvonnousu olisi ollut 10 000 euroa, ei arvonnousuvero olisi peritty lainkaan. Yhden euron ero veronmaksukyvyssä johtaisi siten 3 000 euron eroon verorasituksessa.

54 Ks. Valtiovarainministeriö 2020, s. 103 ja esim. Finnwatch ry:n 21.9.2022 ja Pekka Nykäsen 25.8.2022 esitysluonnoksesta antamat lausunnot, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=831e96d2-29be-4741-9777-d690ab885738> (viitattu 16.1.2026). Lausuntokierroksella esitettiin myös muita huomioita, jotka koskivat arvonnousuveron oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä sekä veron kynnysarvoja. Lausuntokierroksen aineisto on saatavilla lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

55 Valtiovarainministeriö 2020, s. 7.

musta verojärjestelmään, perustuu oletukseen verovelvollisten välisen muodollisen oikeudenmukaisuuden parantumisesta.⁵⁶

Arvonnousuveron vastaiset argumentit liittyvät ensisijaisesti veron yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin haittavaikutuksiin, eivätkä ne ole suorassa yhteydessä oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen. Esitettyjä haittavaikutuksia ovat muun muassa yksilöiden kansainvälisen liikkuvuuden vaikeutuminen, ulkomaisen työvoiman saatavuuden heikentyminen sekä arvonnousuverojärjestelmän toteuttamiseen ja hallinnointiin liittyvät kustannukset.⁵⁷

Hallituksen esitysluonnoksesta ja valtiovarainministeriön selvityksestä on siten tunnistettavissa useita sekä arvonnousuvero puoltavia että sitä vastustavia argumentteja. Niiden yhteismitallisuus ja keskinäinen painoarvo jäävät kuitenkin epäselviksi. Tämä ilmenee jo siitä, että hallituksen esitysluonnoksessa veroa puoltavat perustelut arvioitiin painavammiksi kuin veron vastaiset argumentit.⁵⁸ Sen sijaan valtiovarainministeriön selvityksessä veron mahdolliset haitat katsottiin niin merkittäviksi, ettei veromallin käyttöönottoa pidetty kokonaisuuden kannalta perusteltuna.⁵⁹

Tärkeimmät perustelut arvonnousuveron puolesta ja sitä vastaan liittyvät läheisesti kysymykseen oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen tehokkuuden välisestä suhteesta verotuksessa. Tämän suhteen hahmottamiseen on usein käytetty vastakkainasettelua, jossa oikeudenmukaisuutta painottava ja veronmaksukykyyn nojaava näkökulma asetetaan vastinpariksi taloudelliselle tehokkuudelle. Tällöin lainsäädännön kehittämistyö näyttäytyi jatkuvana tasapainoteluna oikeudenmukaiseksi koetun verotaakanjaon ja taloudellisten laskelmien välillä.⁶⁰

Tapa määrittää oikeudenmukaisuuden ja taloudellisten argumenttien suhdetta vastakkainasettelun kautta on kuitenkin ongelmallinen. Haasteena on, että tällaisessa asetelmassa on vaikea määritellä yleispäteviä kriteerejä sen arvioimiseksi, kumpi näkökulma — oikeudenmukaisuus vai talous — painaa enemmän. Lisäksi oikeudenmukaisuusperustelut koetaan helposti aatteellisiksi tai muutoin liian subjektiivisiksi, mikä johtaa niiden vähempiarvoiseen asemaan objektiivisempina pidettyihin taloudellisiin argumentteihin verrattuna. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että oikeudenmukaisuus hahmotetaan monesti pelkästään verojärjestelmän yleisenä taustaperiaatteena eikä sitä juurikaan käytetä konkreettisena mittapuuna verolainsäädännön kehittämisessä.

Vastakkainasettelulle on kuitenkin olemassa vaihtoehto. Yhteiskunnallista tai sosiaalista oikeudenmukaisuutta käsittelevissä teorioissa oikeudenmukaisuus on jo pitkään liitetty yhteiskunnan kokonaihyötyyn, jossa taloudellisilla argumenteilla on keskeinen merkitys.⁶¹ John Rawls puolestaan yhdisti omassa oikeudenmukaisuusteoriassaan talous- ja hyötynäkökulman nykyaikaiseen perus- ja ihmisoikeusajatteluun.⁶²

Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsityksen keskeisin osa verotuksen kannalta koskee sosiaalisten ja taloudellisten voimavarojen – sekä hyötyjen että haittojen – oikeudenmukaista jakautu-

56 Valtiovarainministeriö 2020, s. 7–8.

57 Valtiovarainministeriö 2020, s. 116.

58 Ks. hallituksen esitysluonnos, erityisesti s. 28 ss.

59 Valtiovarainministeriö 2020, erityisesti s. 112 ss.

60 Ks. esim. Myrsky 2009, s. 755.

61 Utilitaristisessa ajattelussa yhteiskunta pitää järjestää siten, että yksilöiden yhteenlaskettujen hyötyjen summa on mahdollisimman suuri. Ks. Mill 2001.

62 Ks. Rawls 1999a ja Rawls 1999b.

mista yhteiskunnassa. Rawlsin mukaan lähtökohtana tulee olla näiden hyötyjen ja haittojen tasapuolinen jako. Verotuksessa tämä tarkoittaa oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen mukaista verotaakan jakamista, jossa kunkin verovelvollisen suhteellinen veronmaksukyky otetaan huomioon. Pääperiaatteena on, että samanlaisessa asemassa olevat verovelvolliset kohtaavat samanlaisen verorasituksen (horisontaalinen oikeudenmukaisuus), kun taas eri asemassa olevien verotaakan tulee vaihdella heidän maksukykynsä mukaan (vertikaalinen oikeudenmukaisuus). Rawlsin niin kutsuttu eroperiaate (difference principle) kuitenkin sallii poikkeamisen tästä perusajasta silloin, kun poikkeaminen parantaa kaikkien, erityisesti vähiten etuoikeutettujen, asemaa.⁶³

Siten Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsityksessä muodollinen oikeudenmukaisuus ja taloudellinen tehokkuus eivät asetu toistensa vastakohtiksi, vaan täydentävät toisiaan. Muodollinen periaate on hyötyjen ja haittojen oikeudenmukaisen jaon perusta. Taloudelliset laskelmat puolestaan toimivat välineenä arvioida, onko poikkeaminen muodollisesta oikeudenmukaisuudesta lopulta hyödyllistä kaikille, varsinkin heikoimmassa asemassa oleville. Rawls ottaa myös selvän kannan muodollisen oikeudenmukaisuuden ja talousargumenttien väliseen etusijajärjestykseen: hänen eroperiaatteensa mukaan lähtökohtana on aina muodollinen oikeudenmukaisuus, ja siitä irtautuminen taloudellisen tehokkuuden tai muun yhteisen edun vuoksi edellyttää perusteltua näyttöä. Näyttötaakka on siis sillä, joka esittää poikkeamista oikeudenmukaisuuden muodollisesta periaatteesta.⁶⁴

4.2. Taloudelliset argumentit arvonnousuveron kannalta

Keskeinen perustelu sille, miksi arvonnousuvero – tai mikä tahansa vero – voi olla epäedullinen yhteiskunnan vähiten etuoikeutetuille, on se, että veron nettotuottovaikutus saattaa jäädä negatiiviseksi. Sen sijaan että vero vahvistaisi julkista taloutta, se voisi heikentää niitä taloudellisia resursseja, joilla rahoitetaan julkisia palveluita ja sosiaaliturvaa. Tällöin veron kokonaisvaikutus voisi olla haitallinen yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevien kannalta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan arvonnousuveron bruttotuotto-odotus vaihtelee nollassa 70 miljoonaan euroon.⁶⁵ Luonnoksessa todetaan myös, että ehdotus lisäisi sekä Verohallinnon työmäärää että verovelvollisten hallinnollisia velvoitteita. Lisäksi esityksessä mainitaan mahdolliset kielteiset vaikutukset ulkomaisen työvoiman saatavuuteen, mikä puolestaan voisi vaikeuttaa yritysten työvoiman tarpeen täyttämistä.⁶⁶ Siten esitysluonnoksessa tunnustetaan arvonnousuveroön liittyviä haittavaikutuksia, jotka saattavat olennaisesti pienentää veron nettotuottoa. Esitysluonnoksen alussa todetaan tältä osin lyhyesti, että arvonnousuveron verotuottovaikutukseksi arvioidaan 25 miljoonaa euroa.⁶⁷ Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole esitetty laskelmia tämän arvion perusteeksi. Kun laskelmia ei ole saatavilla, ja kun otetaan huomioon veromallin matala ja epävarma bruttotuotto-odotus sekä esitysluonnoksessa

⁶³ Rawls 1999a, s. 76 ss. Ks. myös Herne 2012, s. 100 ss.

⁶⁴ Rawlsin eroperiaatteella voidaan tilanteen mukaan perustella sekä verotuksen kiristämistä että veronkevennyksiä, jos niiden voidaan osoittaa parantavan heikoimmassa asemassa olevien asemaa.

⁶⁵ Hallituksen esitysluonnos, s. 28. Samassa yhteydessä todetaan, että aineiston puutteitten takia on syytä arvela, että aineistolla tehdyt laskelmat hieman liioittelevat veron tuottoa.

⁶⁶ Hallituksen esitysluonnos, s. 32–33.

⁶⁷ Hallituksen esitysluonnos, s. 6.

mainitut veron suorat ja epäsuorat kustannukset, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että veron kokonaisvaikutus julkiseen talouteen voisi muodostua negatiiviseksi.

Tässä tilanteessa olisi käsillä kaksi Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian mukaan pätevää argumenttia, joista toinen puoltaa arvonnousuveron käyttöönottoa ja toinen on sitä vastaan. Veron käyttöönotto lisäisi muodollista oikeudenmukaisuutta, mutta nykytila, jossa veroa ei peritä, saattaa Rawlsin eroperiaatteen mukaisesti kuitenkin tuottaa suuremman hyödyn erityisesti heikoimmassa asemassa oleville. Kuten aiemmin todettiin, Rawlsin teoriassa muodollinen oikeudenmukaisuusperiaate toimii arvioinnin lähtökohtana. Siitä voidaan poiketa vain, jos hyöty-haitta-analyysi sitä perustellusti tukee. Tällöin poikkeamista puolustavien argumenttien painoarvo määräytyy ensisijaisesti kahden tekijän – vaikutusten todennäköisyyden ja suuruusluokan – perusteella. Jos arvonnousuveron haittavaikutusten syntyminen on todennäköistä ja haitat ovat määrältään merkittäviä, ne painavat oikeudenmukaisuusharkinnassa paljon. Jos taas negatiiviset vaikutukset ovat epätodennäköisiä ja vähäisiä, niiden merkitys jää pienemmäksi. Lisäksi merkitystä on sillä, miten vakuuttavaan tutkimusnäyttöön laskelmat perustuvat.

Kuten aiemmin todettiin, hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä laskelmia arvonnousuveron nettovaikutuksista julkiseen talouteen, vaan ainoastaan yleisluontoinen 0–25 miljoonan euron arvio. Myös valtiovarainministeriön selvityksestä puuttuvat tarkat laskelmat. Selvityksessä todetaan ainoastaan yleisellä tasolla, että vaikutusten arviointi on haastavaa, mutta käytävissä olleisiin tietoihin ja laskentaoletuksiin perustuen veromallilla voisi olla positiivinen verotuottovaikutus, jonka suuruusluokaksi arvioidaan noin 0–50 miljoonaa euroa.⁶⁸ Myöskään hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa tai tutkimuskirjallisuudessa ei ole esitetty laskelmia, jotka osoittaisivat arvonnousuveron vaikutukset julkiseen talouteen.⁶⁹ Yhteenvetona voidaankin todeta, että arvonnousuveron talousvaikutuksia ei ole riittävän tarkasti arvioitu, jotta niistä voitaisiin tehdä lopullisia johtopäätöksiä. Käytävissä olevan aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että veron nettovaikutukset julkiseen talouteen olisivat todennäköisemmin positiivisia kuin negatiivisia.

Rawlsin eroperiaatteen mukaisesti nykytilan – jossa arvonnousuveroa ei sovelleta, ja joka poikkeaa muodollisen oikeudenmukaisuuden periaatteesta – säilyttäminen edellyttää näyttöä siitä, että arvonnousuveron käyttöönotto todennäköisesti aiheuttaisi vähäistä suurempaa haittaa julkiseen talouteen ja sitä kautta heikompiosaisen asemaan. Tällaista näyttöä ei ole saatavilla. Siten voidaan perustellusti päätellä, että arvonnousuveron käyttöönotto tukisi oikeudenmukaisuuden toteutumista Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian kannalta.

Erillinen kysymys on vielä se, voitaisiinko arvonnousuveron rakenteellisilla valinnoilla saavuttaa Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian kannalta vieläkin parempi lopputulos – toisin sanoen vähentää veromallin kielteisiä talousvaikutuksia heikentämättä merkittävästi muodollisen oikeudenmukaisuuden periaatteen toteutumista.

Arvonnousuveron varmimmin toteutuva ja todennäköisesti merkittävin haittavaikutus on sen aiheuttama hallinnollisen taakan kasvu sekä viranomaisille että verovelvollisille. Tätä kuor-

68 Valtiovarainministeriö 2020, s. 108.

69 Ks. esim. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunto 12.9.2022, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallid=831e96d2-29be-4741-9777-d690ab885738>, viitattu 16.1.2026.

mitusta olisi mahdollista olennaisesti keventää asettamalla verolle riittävän korkea euromääräinen soveltamiskynnys, jolloin vero kohdistuisi vain kaikkein suurimpiin omaisuuseriin. Tällainen ratkaisu on kuitenkin jännitteessä sen aiemmin esitetyn havainnon kanssa, että jos arvonnousuveron kynnysarvo asetetaan korkeammalle kuin Suomeen jääviin sovellettavat luovutusvoittoverotuksen ja perintö- ja lahjaverotuksen kynnysarvot, horisontaalinen oikeudenmukaisuus heikkenee, koska samanlaisia tilanteita kohdeltaisiin eri tavoin. Lisäksi korkeat kynnysarvot johtaisivat niiden alapuolella erilaisten tilanteiden samanlaiseen verokohteluun, mikä on ristiriidassa vertikaalisen oikeudenmukaisuuden säännön kanssa.

Tilanteessa, jossa vastakkain ovat toisaalta muodollisen oikeudenmukaisuuden periaatteen mahdollisimman kattava toteutuminen ja toisaalta selvästi havaittavat sekä määrällisesti merkittävät häittäväikutukset, Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian perusteella on perusteltua pyrkiä sääntelyratkaisuun, joka minimoi yhteiskunnalliset haitat vaarantamatta olennaisesti muodollisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Arvonnousuveron kynnysarvojen arvioinnissa keskeiseksi nousee tällöin kysymys siitä, miten korkealle ne voidaan asettaa, jotta vero vielä säilyttää tehonsa ulkomaille muuttamisen verokannustimien poistamisessa.⁷⁰ Jos kynnysarvo asetetaan liian korkeaksi, muuttamisen kannustimet säilyvät ja veron horisontaalista oikeudenmukaisuutta edistävä vaikutus heikentyy olennaisesti. Jos taas kynnysarvot asetetaan liian matalalle, veron piiriin tulee tilanteita, joissa muuton taustalla ei voi olla verotuksellisia motiiveja. Vaikka tämäkin osaltaan yhdenmukaistaa samassa asemassa olevien verovelvollisten verokohtelua, taloudelliset haitat voivat olla niin merkittäviä, että poikkeaminen tiukasta muodollisen oikeudenmukaisuuden noudattamisesta on perusteltua.

Kuten luvussa 3.3. todettiin, hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuilla 100 000 ja 500 000 euron kynnysarvoilla ulkomaille muuttavan verovelvollisen laskennallinen veroetu verrattuna Suomeen jäävään verovelvolliseen voisi olla enintään noin 30 000 euroa. On perusteltua katsoa, ettei tämän suuruusluokan veroetu voi muodostua merkittäväksi muuttokannustimeksi. Samalla arvonnousuveron piiriin kuuluvien luovutusten määrä olisi vain kymmenesosa siitä, mitä se olisi valtiovarainministeriön selvityksessä ehdotetulla 10 000 euron kynnysarvolla, ja siten keventäisi hallinnollista taakkaa merkittävästi, ja vieläpä ilman, että vaikutus verokertymään on huomattava.⁷¹ Lisäksi on syytä todeta, että vaikka kynnysarvojen korkeampi taso merkitsisi poikkeamaa horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteesta, poikkeama olisi silti olennaisesti vähäisempi verrattuna nykytilanteeseen, jossa verohyödyllä ei ole minkäänlaisia ylärajaa.

Edellä esitetystä voidaan päätellä, että Rawlsin eroperiaate tukee arvonnousuveron kynnysarvojen asettamista pikemminkin hallituksen esitysluonnoksen mukaiseen korkeampaan kuin valtiovarainministeriön selvityksessä esitettyyn matalampaan tasoon. Tällä rajauksella voidaan merkittävästi vähentää arvonnousuveron julkista taloutta heikentäviä vaikutuksia ilman, että

⁷⁰ Ulkomaille muuttamiseen liittyvien verokannustimien poistaminen on oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen kannalta tärkeää, sillä mitä voimakkaampia nämä kannustimet ovat, sitä useammat verovelvolliset ja sitä suurempi määrä omaisuutta siirtyy pois Suomen verotuksen piiristä – ja sitä merkittävämmiksi muodostuvat verokohtelun erot Suomeen jäävien ja maasta pois muuttavien välillä.

⁷¹ Hallituksen esitysluonnos, s. 29 ss.

se edellyttäisi irtautumista oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen edistämiseen liittyvistä tavoitteista.⁷²

5. Johtopäätökset

Artikkelissa tarkasteltiin, lisäksi luonnollisten henkilöiden arvonnousuveron käyttöönotto Suomen verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta. Samalla arvioitiin, millaiset arvonnousuveron rakenteelliset ratkaisut parhaiten tukisivat oikeudenmukaisuuden toteutumista. Ensimmäisessä vaiheessa tarkastelu perustui oikeudenmukaisuuden muodolliseen periaatteeseen. Tätä täydensi analyysi, jossa hyödynnettiin John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa ja erityisesti sen eroperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan poikkeaminen muodollisesta yhdenvertaisuudesta on oikeutettua, jos se koituu heikoimmassa asemassa olevien hyödyksi. Eroperiaatteen keskeinen merkitys arvonnousuveron kannalta on siinä, että se sitoo taloudelliset vaikutukset osaksi oikeudenmukaisuuden kokonaisarviointia.

Tarkastelun perusteella arvonnousuveron käyttöönoton voidaan katsoa edistävän verojärjestelmän muodollista oikeudenmukaisuutta. Veron talousvaikutuksista ei ole saatavilla selkeää empiiristä näyttöä, jonka perusteella nykytila – jossa arvonnousuvero ei sovelleta – tukisi julkisen talouden kestävyyttä ja siten edistäisi heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia. Saatavilla oleva, joskin rajallinen laskennallinen aineisto viittaa pikemminkin siihen, että arvonnousuveron puuttuminen voi jopa heikentää julkista taloutta. Kokonaisuutena arvioiden ja käytettävissä olevan tutkimusaineiston perusteella arvonnousuveron käyttöönottoa voidaan pitää oikeudenmukaisuutta vahvistavana toimenpiteenä.

Arvonnousuveron rakenteellisista yksityiskohdista tarkastelussa olivat arvonnousuveron kynnysarvot. Tältä osin muodolliseen oikeudenmukaisuuteen ja taloudellisiin vaikutuksiin perustuvat arviot osoittautuivat jännitteisiksi. Oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen kannalta arvonnousuveron myönteiset vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä yhdenmukaisemmat arvonnousuveron kynnysarvot ovat Suomeen jääviin verovelvollisiin verrattuina. Julkisen talouden kannalta taas muodollisen oikeudenmukaisuuden tiukka toteuttaminen ei kaikilta osin näyttäisi tuottavan parasta mahdollista lopputulosta.

Muodollisen oikeudenmukaisuuden kannalta kynnysarvojen tulisi olla riittävän matalia, jotta vältetään samanlaisten tapausten erilainen kohtelu (horisontaalinen oikeudenmukaisuus) sekä

72 Myös arvonnousuveron muiden yksityiskohtien osalta voidaan soveltaa samanlaista punnintaa kuin soveltamiskynnyksen kohdalla. Hallituksen esitysluonnoksessa arvonnousuveron verokannat poikkeavat merkittävästi Suomessa sovellettavista verokannoista, koska arvonnousuveron verokanta on pääomaverokanta silloinkin, kun kysymyksessä on vastikkeeton luovutus (lahja). Tämä poikkeaa selvästi horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteesta, jonka mukaan samanlaisia tilanteita tulee kohdella samalla tavalla. Toisaalta pääomaverokannan soveltaminen kaikkiin tilanteisiin yksinkertaistaa verotusta ja vähentää hallinnollista kuormitusta erityisesti Verohallinnossa, mutta jossain määrin myös verovelvollisilla. Arvonnousuveron rakenteellisilla ratkaisuilla voidaan vaikuttaa myös esimerkiksi siihen, missä määrin sääntely vaikeuttaa ulkomaisen työvoiman saatavuutta Suomeen. Jo kynnysarvojen asettaminen riittävän korkealle lievittäisi tätä arvonnousuveron haittavaikutusta. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että arvonnousuvero soveltuisi vain niihin henkilöihin, jotka ovat olleet yleisesti verovelvollisia vähintään neljän vuoden ajan Suomesta pois muuttoa edeltävien 10 vuoden aikana, ja joiden verosopimuksen mukainen asuinvaltio on ollut Suomessa vähintään neljän vuoden ajan maastamuuttoa edeltävien 10 vuoden aikana. Vaikka tämäkin on poikkeama samanlaisten tilanteiden yhdenmukaisesta verokohtelusta, aikarajoja voidaan perustella niiden myönteisillä vaikutuksilla ulkomaisen työvoiman saatavuuden kautta julkiseen talouteen, ja siten yhteiskunnan vähiten etuoikeutettujen asemaan.

toisistaan poikkeavien tapausten samanlainen kohtelu (vertikaalinen oikeudenmukaisuus). Taloudellisesta näkökulmasta korkeammat kynnsarvot voivat kuitenkin olla perusteltuja, sillä ne pienentävät veron hallinnollisia kustannuksia ja voivat siten vahvistaa julkista taloutta – mikä Rawlsin eroperiaatteen mukaisesti voi myös edistää heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia. Tässä jännitteisessä asetelmassa on perusteltua tavoitella kynnsarvoa, joka minimoi veron taloudelliset haittavaikutukset ilman, että luovutaan olennaisista muodollisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksista. Tarkastelun perusteella hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut kynnsarvot näyttäisivät täyttävän nämä molemmat kriteerit.

Lopuksi voidaan todeta, että arvonnousuveron mahdollisen käyttöönoton lisäksi verolainsäädännössä on tunnistettavissa useita muita osa-alueita, joissa oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla voi olla merkittävää perusteluarvoa. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa verojärjestelmän rakenne johtaa oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen vastaiseen verokohteluun. Tällaisia aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkiä rakenteita ovat muun muassa ansio- ja pääomatulojen erilainen verokohtelu, kansainvälisen verotuksen erillisyyhtiöperiaate, oman ja vieraan pääoman verokohtelun erot sekä sijoitusrahastojen ja niiden osuudenomistajien verokohtelun erityispiirteet.⁷³

Abstract in English

EXIT TAX FOR INDIVIDUALS AS PART OF A FAIR TAX SYSTEM

A natural person residing in Finland can avoid capital gains taxation by moving abroad. Exit tax for individuals is a taxation model where the capital gains of a taxpayer moving abroad are taxed at the time of departure. This ensures that the capital gains are taxed in the country of origin. While many European countries apply a capital gains tax for natural persons, Finland does not.

This article examines whether introducing an exit tax for individuals would increase the fairness of the Finnish tax system. It also assesses which structural features of such a tax would best support the realization of justice. The analysis initially relies on the formal principle of justice, consisting of horizontal justice – treating similar cases alike – and vertical justice – treating different cases differently. This is complemented by an analysis using John Rawls’ theory of justice, particularly his difference principle, which justifies deviation from formal equality if it benefits the least advantaged. The difference principle’s key relevance to capital gains taxation is that it incorporates economic effects into the overall assessment of justice.

Keywords: taxation, fairness, exit tax for individuals, formal principle of justice, John Rawls

Lähteet

Ala-Lahti-Kataja, Anette, Osakeyhtiön sivuuttaminen veronkiertosäännöstä soveltamalla – tulkintaympäristön kehitys. Verotuslehden väitöskirja-artikkelit 2020, <https://verotus-lehti.fi/slides/vaitoskirja-artikkelit-1>.

Gallie, Walter B., Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, 1955, s. 167–198.

Garver, Eugene, Rhetoric and Essentially Contested Arguments. *Philosophy & Rhetoric*, vol. 11, 3/1978, s. 156–172.

⁷³ Ks. Nykänen 2024, s. 18 ss. Muitakin esimerkkejä löytyy verojärjestelmästäme runsaasti, johtuen eri verolajeissa olevista lukuisista poikkeuksista veropohjassa ja verokannoissa. Ajankohtaisena keskusteluna tältä osin voidaan mainita perintö- ja lahjaveroituksen sukupolvenvaihdoshuojennuksen laajentaminen koskemaan myös niin sanottua sijoitusvarallisuutta. Ks. Kasvurihi-hankkeen loppuraportti, s. 98.

- Finér, Lauri – Pankka, Niko, Tackling tax avoidance – reforming capital income taxation in the EU. FEPS Policy Study. February 2025. <https://fepe-europe.eu/publication/reforming-capital-income-taxation-in-the-eu>.
- Finnwatch, Maastamuuttajan omaisuustulojen ja kohdemaan verotuksen välinen yhteys. Seurantaportti, 2/2024. <https://finnwatch.org/fi/julkaisut/maastamuuttajan-omaisuustulojen-ja-kohdemaan-verotuksen-vaelinen-yhteys>.
- Herne, Kaisa, Mitä oikeudenmukaisuus on? Gaudeamus 2012.
- Herne, Kaisa, Oikeudenmukaisuus filosofisena käsitteenä. Oikeudenmukaisuuden ongelma. Toim. Häyry, Matti – Takala, Tuija – Ahola-Launonen, Johanna. Gaudeamus 2018, s. 197–207.
- Kananoja, Visa, Puhutaan maastapoistumisverotuksesta sen oikealla nimellä. Verotus 2/2020, s. 245–247.
- Kananoja, Visa, Implementation of the EU Anti-Tax Avoidance Directive (2016/1164). Exit Tax Measures in Finland. European Taxation 2020/2–3, s. 103–108.
- Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti. Kasvuriihi-valmisteluryhmä. Toim. Murto, Risto – Sinko, Pekka – Tamminen, Saara. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:25.
- Katzner, Louis I., Presumptivist and Nonpresumptivist Principles of Formal Justice. Ethics, vol. 81, 3/1971, s. 253–258.
- Knuutinen, Reijo, Näkökulmia oikeudenmukaisuuteen verotuksessa. Teoksessa Oikeus, vero, talous: Juhlajulkaisu Kauko Wikström 1943 – 21/12 – 2013 (toim. Koillinen, Mikael – Salminen, Janne). Turun yliopisto 2013, s. 117–146.
- Lyly, Petra, Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta. Lakimies 7–8/2022, s. 1373–1382.
- MacCormick, Donald N., Formal justice and the form of legal arguments. Logique et Analyse, vol. 19, no. 73, 1976, s. 103–118.
- Mahangila, Deogratus – Holland, Kevin M., Analysis of Procedural and Retributive Justice in Tax Compliance. The Operations Research Society of Eastern Africa (ORSEA), vol 5, no. 1, 2015, s. 113-160.
- Mill, John S., Utilitarianism. Toim. George Sher. Hackett Publishing Company 2001 (alkuperäisteksti julkaistu 1863).
- Murphy, Liam – Nagel, Thomas, The Myth of Ownership: Taxes and Justice. Oxford University Press 2002.
- Myrsky, Matti, Suomen veropoliittikka. Talentum 2013.
- Myrsky, Matti, Oikeudenmukaisuus ja verotus. Verotus 5/2009, s. 739–760.
- Määttä, Kalle, Veropoliittikka: teoria ja käytäntö. Edita 2007.
- Niskakangas, Heikki, Veropoliittikka. WSOYpro 2011.
- Nissinen, Mika, Suomessa harjoitettavan yritystoiminnan kansallinen tuloverotusoikeus: kontekstina nykytila ja hyvän verojärjestelmän kriteerit. Itä-Suomen yliopisto 2019.
- Nykänen, Pekka, Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunaehdot. Edilex-sarja 2024/7, 28 sivua.
- Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- Rawls, John, A Theory of Justice. Revised edition. Belknap Press of Harvard University Press 1999a (alkuperäisteos julkaistu 1971).
- Rawls, John, The Law of Peoples: With “The Idea of Public Reason Revisited.” Harvard University Press 1999b.
- Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Tikka, Kari S., Veropoliittikka. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Urpilainen, Matti, De lege ferenda -tutkimusote vero-oikeudessa: pohdintaa teorian, käytännön ja tieteenalojen rajapinnoilla. Lakimies 7–8/2024, s. 1138–1161.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:9. Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta. Suomessa asumisajana kertyneen omaisuuden realisoitumattoman arvonnousun verotus.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:16. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2026–2029.