

LAUSUNTO

Työryhmäraportti eri sijoitusmuotojen verokohtelusta, VM070:00/2017

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 4.5.2018 päivätystä työryhmäraportista otsikkoasiassa. Raportti perustuu hallitusohjelman linjauksiin ja muutosta koskevat odotukset ovat olleet esillä veropoliittisessa keskustelussa erityisesti alkuvuodesta 2018, mikä korostaa työryhmän muistion merkitystä.

Lausunnossa esitän eräitä yleisiä kommentteja työryhmän toimeksiannon mukaista selvitys- ja arviointityötä koskien sekä tarkempia kannanottoja kertamaksullisia eläkkeitä koskevan ehdotuksen ja muiden suositusten osalta. Ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainministeriön ja sen asettaman työryhmän tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Uudistuksen lähtökohdat

Pääministeri Juha Sipilän vuoden 2015 hallitusohjelman mukaan pääomatuloverotuksesta, omaisuuden verotuksesta ja eri sijoitusmuotojen sekä kertamaksullisen lisäeläkkeen verokohtelusta tehdään selvitys vaalikauden aikana. Työryhmän asettamispäätöksen (2.6.2017) mukaan edellä mainittuun hallitusohjelmaan perustuvien selvitys- ja arviointitehtävien ohella työryhmän edellytettiin laativan ehdotuksen kertamaksullisia eläkkeitä koskevasta verosääntelystä. Lisäksi työryhmän edellytettiin tekevän suositukset eri sijoitusmuotojen verokohtelun lähentämiseksi ja ajantasaistamiseksi.

Työryhmän asettamispäätöksessä tavoitteet ovat nopeasti muuttuvan, kansainvälisesti merkittävän sekä suurta verovelvollisjoukkoa koskevan ja heidän toimintaansa ohjaavan verolainsäädännön ja sen vaikutusten arvioinnista. Selvitystyö on sellaisenaan tärkeä ja se voi tarjota perustan vastaisten lainsäädäntöhankkeiden käynnistämiseen. Sen sijaan työryhmäraportti ei tarjoa – eikä sen ole ollut asettamispäätöksen mukaan tarkoituskaan tarjota – merkittäviä, välittömiä avauksia verolainsäädännön muuttamiseksi.

Edellä esitetty on hyvä ottaa huomioon raporttia sekä sitä koskevia lausuntoja tarkasteltaessa. Eri sijoitusmuotoja koskeva selvitys ja niitä koskeva arviointi ovat erittäin asiantuntevasti laadittuja, eikä niitä koskevista yksityiskohdista ole mielekästä esittää lausunnossa tarkempia väitteitä tai kommentteja valmistelun tässä vaiheessa. Yleisesti voidaan todeta, että osin EU-tasoisesti säädellyn ja kansainvälisesti merkittävän toiminnan arvioinnin pohjaksi ei kansainvälistä vertailua sekä siihen perustuvaa analyysia voi olla liikaa.

Toisaalta tarkastelussa voidaan viitata myös aiempiin ratkaisuihin, joilla vapaaehtoista eläkesäästämistä koskeva verotuki poistettiin ansiotulojen verotuksesta. Progressiivisen ja pääsääntöisesti pääomaverotusta korkeamman veroasteen mukaisista ansiotuloista vähennetyt vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut muodostivat verovelvolliselle verotehokkaan mahdollisuuden suunnitella ja turvata eläkepäivien tulotasonsa. Verotuen kytkeminen pääomatuloverotukseen sekä useat ikärajojen muutokset vuodesta 2005 alkaen ovat

käytännössä vieneet tämän vaihtoehdon kiinnostavuuden. Tämä jo aiemmin tehty rakenteellinen ratkaisu ei ole tämän lausunnon tarkastelun kohteena. Näin aikaansaatu muutos tulee kuitenkin nähdä kokonaistarkastelun taustalla ja se voi vaikuttaa edelleen sekä verovelvollisten taloussuunnitteluun että nykyiseen kehitykseen.

Työryhmäraportissa esitetyt ehdotukset

Työryhmäraportin mukaan työryhmä

- ehdottaa säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotusta muutettavaksi siten, että nostetuista varoista tulisi aina katsoa veronalaiseksi tuloksi se osa, joka vastaa vakuutukseen tai sopimukseen maksetuille määrille kertyneen tuoton suhteellista osuutta säästöistä. Lisäksi työryhmän mukaan tappioiden tulisi olla vähennyskelpoisia sopimuksen päättyessä
- esittää, että kertamaksullisten eläkkeiden nykyinen verosanktio poistetaan ja että niihin sovelletaan samaa verotustapaa kuin säästöhenkivakuutuksiin ja kapitalisaatiosopimuksiin,
- ei ehdota muutoksia sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotuksen periaatteisiin, mutta toteaa, että niiden verosääntelyä tulisi kuitenkin täsmentää tuloverolaissa ja lähdeverolaissa,
- esittää, että kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen verotuksen ongelmakohtien vuoksi jatkovalmistelussa tulisi selvittää läpivirtausmallin käyttöönottoa sekä
- esittää, että mahdollisen sijoitussäästötilin osalta olisi jatkovalmistelussa selvitettävä toimivaa mallia tarkemmin.

Työryhmäraportissa esitettyjen ehdotusten arviointi

Säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotus

Säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotusta koskevaa ehdotusta voidaan pitää onnistuneena muutoksena nykytilaan verrattuna. Ehdotettu vaihtoehto lisää sijoitusmuodon verotuksen neutraalisuutta suhteessa muihin sijoitusmuotoihin. Samalla se kytkee esimerkiksi kapitalisaatiosopimuksen sijoittajan verotukseen selkeämmin varoja nostettaessa.

Vastaavin perustein työryhmän ehdotus, jonka mukaan tappioiden tulisi olla vähennyskelpoisia sopimuksen päättyessä on perusteltu myös neutraalisuuden näkökulmasta.

Ehdotetut muutokset saattavat aiheuttaa Verohallinnolle uusia seuranbtavelvoitteita.

Keinotekoisluonteisiin järjestelyihin kohdistuvaa erityissääntelyä ja sen jatkovalmistelua koskevaa pohdintaa voidaan sen sijaan pitää osin ongelmallisena. Erityisesti kysymys nousee esiin, jos jatkovalmistelu viivästyy tai erityissäännöstä ei säädetä lainkaan. Voidaanko tällöin esimerkiksi sivulla 134 esitetty arvio, jonka mukaan "... jolla (erityissäännöksellä) voitaisiin säädännäisesti puuttua räikeisiin tilanteisiin, jos tätä ongelmakenttää ei voida

tarkoituksenmukaisesti hallita VML:n veron kiertämistä koskevalla säännöksellä...”, nähdä nostavan veronkiertosäännöksen soveltamisen kynnyksiä. Ongelmaksi saattaa nousta se, että lainsäätäjät on havainnut ongelman siihen puuttumatta, jolloin ratkaisun voidaan nähdä rajoittavan lainvalvotun mahdollisuutta soveltaa mainittua veronkiertämistä koskevaa säännöstä. Hyvin yleisesti on esitetty lähtökohdaksi sitä, että veronkiertosäännöksen tulkinnalla ei voida ”paikata” lainsäädännön puutteita. Siten myös raportissa esitetyn pohdinnan vuoksi mainittu lisäsääntely tulisi näin ollen toteuttaa.

Kertamaksullisten eläkkeiden verotus

Työryhmän ehdotus verosanktion poistamisesta on kannatettava ja esitetyt neutraalisuussyyt perusteltuja. Mainittua verosanktiota on pidettävä edellä kuvattuun vapaaehtoisen eläkevakuutuksen historialliseen kehitykseen liittyvänä jäänteinä. Symmetriaperiaatteesta poikkeava sääntely, jossa maksujen vähennyskelpoisuus evätään pääomatuloverotuksessa ja tulo luetaan ansiotuloksi erityissäännökseen viitaten ja sen nimenomaiseen sääntelyyn perustuen, on syytä siirtää verohistorian vitriiniin.

Ensivaikutelma asiaa koskevasta jatkopohdinnasta työryhmäraportin sivuilla 155-156 on, että kaavailtu vaihtoehto asetettavine ehtoineen ja ikärajoineen tuskin muodostaa sen kiinnostavampaa vaihtoehtoa verovelvollisen näkökulmasta kuin nykyinen vapaaehtoinen eläkevakuutus ja PS-tili.

Sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotus

Työryhmän ehdottaa, että sijoitusrahastojen ja erityissijoitusrahastojen verotusperiaatteita ei tule muuttaa. Lisäksi työryhmän suosituksen mukaan verolainsäädännössä tulisi olla tarkemmat säännökset mainittujen rahastojen verokohtelusta. Suositus koskee kotimaisten tilanteiden lisäksi rajat ylittäviä tilanteita, joiden osalta työryhmä edellyttää nimenomaista sääntelyä lähdeverolakiin.

Työryhmän esitys jatkovalmistelusta, jossa otetaan huomioon EUT:n oikeuskäytännön kehitys sekä erilaisten EU-oikeudellisesti hyväksyttävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen analyysi, on kannatettava. Näitä kysymyksiä on jo pohdittu myös kotimaisessa oikeuskäytännössä, joka on valmistelussa syytä ottaa huomioon. Koska alan tuotekehitys jatkuu edelleen, sääntelyn ei tulle olla toisaalta liian yksityiskohtaista. Muilta osin kaavailtuun jatkovalmisteluun on perusteltua ottaa kantaa myöhemmin sen edetessä.

Kommandiitti-yhtiömuotoisten pääomarahastojen verotus

Työryhmän raportissa esittämä käsitys on ehdollinen. Toisaalta työryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitetään läpivirtausmallin käyttöönottoa. Ongelmana työryhmä pitää yleishyödyllisten yhteisöjen sijoitusten verokohtelua sekä sitä, että nykyinen sääntely ei mahdollista ulkomaisia rahastojen rahasto –rakenteita.

Työryhmän edellyttämän laajan ja huolellisen lainsäädännön valmistelun tulee ottaa huomioon muuttuvat, mahdolliset kansainväliset tilanteet. Kysymyksenasetteluissa esiin nousevat myös EU-oikeudelliset kysymykset. Laajemmin työryhmän hahmottelemaa jatkovalmistelua on perusteltua kommentoida tarkemmin sen edetessä.

Sijoitussäästötilin verotus

Sijoitussäästötilin verotus ei kuulunut nimenomaisena työryhmän toimeksiantoon. Työn aikana sijoitussäästötiliä koskeva vaatimus voimistui nopeasti ja lopulta vaadittiin poliittista lupausita sitä koskevien normien säätämisestä. Työryhmä kykeni vastaamaan vaatimukseen valmistelutyössään, muodostamaan yleiskuvan tilanteesta ja hakemaan ehdotukselleen Pohjoismaisesta vertailusta.

Työryhmä esitti ehdollisesti ja jatkovalmistelun pohjaksi mallia, jossa luovutusvoitot lykkääntyisivät, mutta osinkoja verotettaisiin normaalien sääntöjen mukaan. Symmetriaperiaatteen mukaisena luovutusvoittojen lykkääntymisen kanssa voidaan pitää ehdotusta, jonka mukaan tappiot olisivat vähennettävissä tilin lopettamishetkellä. Työryhmän mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida fiskaalisia vaikutuksia tarkemmin ja sijoitussäästötilin käyttöönotto edellyttäisi yksityisoikeudellista sääntelyä.

Valmistelun aikana julkisessa keskustelussa odotettu sisältö sekä aikaisemmin esitetty vaatimus tietyn suuruisen osinkojen verovapaudesta eivät työryhmän ehdotuksen mukaan toteudu. Työryhmän jatkovalmistelun pohjana oleva ehdotusta osinkojen verottamisesta normaalien sääntöjen mukaan vaadittaneen jatkovalmistelun yhteydessä muutettavaksi. Toisaalta ehdotettu sisältö saattaa olennaisesti vähentää sijoitussäästötilin houkuttelevuutta sijoituskohteena. Asiaan vaikuttavat sijoitustilin toteutuessa myös sen muun ehdot.

Sinänsä työryhmän ehdottamaa sijoitussäästötilin verotusmallin jatkovalmistelua voidaan pitää kannatettavana. Laajemman oikeudellisen lausunnon aika on jatkovalmistelun yhteydessä.

Yhteenveto

Työryhmä on hallituksen ohjelmaan perustuvan toimeksiantonsa mukaisesti laatinut asiantuntevasti kattavan selvityksen eri sijoitusmuotojen verokohtelusta. Edellä on otettu kantaa lähinnä lainsäädännön muuttamista koskeviin konkreettisiin ehdotuksiin. Lisäksi lausunto sisältää eräitä huomioita koskien jatkovalmistelua, jonka yhteydessä on perusteltua arvioida tarkemmin ja laajemmin ehdotusten oikeudellista sisältöä.

Tampereella 17.6.2018

Juha Lindgren
professori, ma., vero-oikeus
Vaasan yliopisto