

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

Lausunto

15.6.2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM070:00/2017
A40/00 00 01/2018

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportista. Lausuntonaan Verohallinto esittää kunnioittaen seuraavaa.

Työryhmä on selvittänyt eri sijoitusmuotojen ja kertamaksullisten eläkkeiden verokohtelua. Selvityksen kohteena ovat olleet erityisesti

- sijoitusrahastot ja niihin tehdyt sijoitukset
- säästö- ja sijoitusvakuutukset
- kapitalisaatiosopimukset
- kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastorakenteiden verokohtelu

Työryhmän työn aikana on lisäksi noussut esille kysymys sijoitus- ja osakesäästötilien käyttöönottamisesta.

Työryhmä on arvioinut eri sijoitusmuotojen nykyisen verokohtelun toimivuutta, ajantasaisuutta ja kannustavuutta sekä neutraalisuutta. Lisäksi työryhmä on arvioinut sitä, miten eri sijoitustuotteiden verokohtelua voitaisiin lähentää toisiinsa.

Yleisesti Verohallinto pitää perusteltuna eri sijoitusmuotojen verotussäännösten ajantasaistamista ja pyrkimystä eri sijoitusmuotojen mahdollisimman neutraaliin verotuskohteluun. Jatkovalmistelussa olisi syytä tältä kannalta harkita, tulisiko työryhmän käsittelemien sijoituskohteiden ohella myös muiden sijoitusmuotojen verotussäännöksiä tarkastella tästä näkökulmasta.

Sijoitusrahastojen osalta Verohallinto pitää perusteltuna, että niiden verotusasema määriteltäisiin nykyistä tarkemmin verolainsäädännössä. Tämä on tarpeen erityisesti niiden tulkintavaikkeuksien helpottamiseksi, joita esiintyy lähdeveron palautushakemusten käsittelyn yhteydessä, kun harkitaan onko hakijana oleva ulkomainen rahasto rinnastettavissa tuloverolaissa tarkoitettuun (suomalaiseen) sijoitusrahastoon. Tämä näkökulma tulee ottaa huomioon säännösten tarkempaa sisältöä harkittaessa.

Työryhmän näkemys *sijoitusvakuutusten, kapitalisaatiosopimuksen ja kertamaksullisten eläkevakuutusten* verotussääntelyn muuttamisesta siten, että varoja kulloinkin nostettaessa ne katsotaan tuotoksi ja pääomaksi suhteellisin osuuksin ja että mahdollinen tappio realisoituu vähennettäväksi sijoituksen päättyessä, vaikuttaa varsin perustellulta.

Työryhmän mukaan ulkomailta otettuihin vakuutuksiin liittyy verosuunnittelua, jossa hyödynnetään asianomaisen maan Suomesta poikkeavaa vakuutusehtokäytäntöä vakuutusmaksujen suorittamistavan ja vakuutukseen liitettävissä olevien sijoituskohteiden ja niihin liittyvän sijoittajan määräysvallan osalta. Työryhmä esittää lakiin erityissääntelyä, jolla keinotekoisiiin järjestelyihin voitaisiin puuttua sivuuttamalla vakuutusmuoto ja lukemalla vakuutuksen sisällä realisoituneet tulot sijoittajan tuloksi. Verohallinnon mielestä on perusteltua, että työryhmän tarkoittamiin keinotekoisiiin järjestelyihin tulee voida puuttua ja on vähintäänkin epäselvää voidaanko niihin ainakaan kaikilta osin puuttua pelkästään yleisen verotuksen kiertämistä koskevan säännöksen, verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n, nojalla. Jos erityissääntelyyn päädytään, sen tulisi osoittaa riittävän täsmällisesti, milloin vakuutusmuoto verotuksessa voidaan sivuuttaa, mutta toisaalta sen soveltamisala ei saisi olla niin tiukasti rajattu, että sitä voidaan ehtoja näennäisesti muovaamalla kiertää. Käytännössä erityissäännöksen soveltamisalaan kuuluvien vakuutusjärjestelyjen tunnistaminen verotuksessa voi osoittautua hankalaksi.

Sijoitukset ulkomaisiin vakuutuksiin ovat käytännössä varsin yleisiä. Ulkomaiset säästö- ja eläkevakuutukset voivat rakenteeltaan ja ehdoiltaan poiketa Suomessa yleisesti käytössä olevista. Säännösten jatkovalmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ottamaan huomioon käytännössä esiintyneet, ongelmallisiksi havaitut tilanteet. Esimerkiksi vakuutusten tunnusmerkkien tulisi ottaa huomioon myös symmetria maksujen vähennyskelpoisuuden ja vakuutuksesta saatujen suoritusten veronalaisuuden välillä ainakin siinä tilanteessa, kun on kyse vakuutusmaksujen vähennysoikeudesta Suomen verotuksessa ja myöhemmin vakuutuksesta saatavien suoritusten verotuksesta Suomessa.

Sijoitussäästötilin osalta työryhmä toteaa, että jos sijoitussäästötili halutaan ottaa käyttöön, jatkovalmistelua voitaisiin tehdä sellaisen mallin pohjalta, jossa luovutusvoitot ovat tilin sisällä, mutta osinkojen ja muiden juoksevien tulojen verotus tilin ulkopuolella. Lähtökohtana voisi olla, että sijoitussäästötilillä sallittuja sijoituskohteita voisivat olla julkisesti noteeratut arvopaperit ja muut vastaavat sijoituskohteet kuin nykyisellä pitkäaikaissäästämistilillä. Työryhmän näkemyksen mukaan sijoitussäästötilin käyttöönotto edellyttää paitsi verotuksellista myös siviilioikeudellista sääntelyä.

Verohallinnon käsityksen mukaan sijoitussäästötili työryhmän esittämässä muodossa olisi toteutettavissa. Tavoitteena tulisi olla, että sijoitussäästötilien tarjoajat antavat tulon verottamiseksi ja tappioiden vähentämiseksi tarpeelliset tiedot vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle siten, että verotus voidaan toimittaa niiden perusteella automaatioissa. Sijoitussäästötilin käyttöönottoon tulee varata lain hyväksymisestä riittävä aika, jotta tilien tarjoajat ja Verohallinto ehtivät tehdä sen edellyttämät mittavat tietojärjestelmämuutokset. Kansainvälisen verotuksen näkökulmasta sijoitussäästötilin osalta pitäisi selvittää katsotaanko nostot tililtä Suomesta saaduksi tuloksi ja mikä on tulon luonne verosopimusta sovellettaessa. Myös kaksinkertaisen verotuksen poistaminen ja osinkojen verotuskohtelu rajat ylittävissä tilanteissa tulisi selvittää.

Jatkovalmistelussa tulee lisäksi ottaa huomioon eri sijoitusmuotoihin liittyvät perintö- ja lahjaverotukselliset kysymykset ja mahdollisuuksien mukaan selvittää verotuskohtelua muun muassa piilevän tuloverovelan huomioon ottamisen osalta.

Kommandiittiyhtiömuotoisten rahastojen osalta Verohallinto tuo esille, että jatkovalmistelussa tulisi harkita, millaisia muutoksia kommandiittiyhtiömuotoisten rahastojen verotukselliseen asemaan on perusteltua tehdä yksittäiseen verovelvollisjoukkoon liittyvien ongelmien johdosta, jottei samalla aiheuteta lisää hallinnollista taakkaa, monimutkaisuutta ja verokohteluun liittyvää tulkinnanvaraisuutta muiden verovelvollisten osalta.

Työryhmän esittämä läpivirtausmalli voi olla osin verotusta ja verotusmenettelyä monimutkaisuutena. Varsinkin tilanteissa, joissa yhtiömiehiä on runsaasti ja yhtiömiesten keskinäinen verokohtelu on erilainen, voi yksittäisten tulojen verokohtelulla voi olla paljon eri variaatioita. Tämä voi lisätä niin verovelvollisten kuin myös Verohallinnon toiminnasta johtuvaa riskiä siitä, että tulot eivät tulisikaan verotettua oikein. Läpivirtausmallilla voi olla vaikutuksia myös esimerkiksi konserniavustuksen myöntämisen edellytyksiin ns. välillisen omistuksen tilanteissa, joissa välillinen omistaja on kommandiittiyhtiömuotoinen tai siihen rinnastettava yhtiö. Näin ollen mahdollinen jatkovalmistelu tulee tehdä erityisen huolella ja siinä selvittää läpivirtausmalliin liittyvät haasteet. Samalla tulee pitää silmällä sitä, että erityissääntely kohdistuu tarkoin haluttuihin rahastotilanteisiin ja ettei uusi sääntely yleisemmin monimutkaista yhtiöverotusta entisestään.

Henkilöasiakkaiden verotus perustuu suuressa määrin sivullisilta tiedonantovelvollisilta saatuihin vuosi-ilmoitustietoihin, joiden perusteella verotus voidaan toimittaa käytännössä automaattiossa. Verohallinnon näkemyksen mukaan on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että uudet verosäännökset muun muassa säästö- ja sijoitusvakuutusten verotuksesta ovat sellaiset, että tällaisten sijoitusinstrumenttien tarjoajat, kuten vakuutusyhtiöt, kykenevät laskemaan verovelvolliselle realisoituneen tulon oikein ja ilmoittamaan sen vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle. Verohallinnon tiedonsaannin ja verotuksen oikein toimittamisen kannalta ongelmallisia ovat sijoitukset ulkomaisiin vakuutuksiin, jotka verovelvollinen on ottanut suoraan, käyttämättä Suomessa olevaa välittäjää, sellaiselta ulkomaiselta yhtiöltä, jolla ei ole Suomessa toimipaikkaa. Vuosi-ilmoituksia tällaisten vakuutusten tuottamasta tulosta ei yleensä anneta Verohallinnolle. Tällaisten sijoitusten verovalvontaa voidaan tehdä finanssilitietojen vaihdon avulla, jos vakuutus on otettu osallistuvasta valtiosta. Finanssilitiedot eivät kuitenkaan ole käytettävissä vielä sääntönmukaisessa verotuksessa, eikä verotettavaa tuloa voida laskea saatavien tietojen perusteella automaattiossa.

Työryhmän ehdotuksilla tulisi toteutuessaan olemaan erinäisiä vaikutuksia myös tulorekisteriin. Muutoksia tulisi mahdollisesti tulorekisteriin etuuksien ilmoittamista koskevaan ohjeistukseen ja tulolajien selitteisiin. Lisäksi etuuksien tulolajeja voidaan joutua lisäämään tai tarpeettomia poistamaan. Tulorekisterin osalta on vielä huomattava, että rekisteriin on nykyisellään varauduttu ilmoitettavan vain maksusuoritukset tulonsaajalle, mutta ei verotuksellisia tappioita. Tappiotiedon ilmoittaminen tulorekisteriin merkitsisi suurempaa muutosta.

Työryhmän ehdotukset ovat useilta kohdin vielä varsin yleisellä tasolla ja edellyttävät jatkovalmistelua. Tästä syystä niiden täsmällisiä vaikutuksia ja niiden aiheuttamaa lisäresurssitarvetta Verohallinnolle ei ole mahdollista vielä tarkoin arvioida. Jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin todeta, että muutokset edellyttävät varsin mittavia muutoksia vuosi-ilmoituksiin, verolomakkeisiin ja Verohallinnon tietojärjestelmiin sekä ennakkoperinnän että lopullisen verotuksen osalta. Alustavien arvion perusteella henkilöverotuksen tietojärjestelmämuutoksista aiheutuu Verohallinnolle noin 0,3 – 0,52 miljoonan euron lisäkustannukset vastaten 1,7 – 3,0 henkilötyövuotta. Lisäksi uudistuvat verotussäännöt aiheuttaisivat tuntuvaa asiakasohjaustarvetta ja koulutustarvetta. Verohallinnolle tulee varata riittävät lisäresurssit muutosten toteuttamiseen. Verohallinto osallistuu mielihyvin työryhmän käsittelemän lainsäädännön jatkovalmisteluun, jotta muun muassa verotuksen toimittamiseen liittyvät hallinnolliset näkökohdat ja vaikutukset voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon.

Työryhmä ei ole tehnyt täsmällisiä ehdotuksia muutosten voimaantuloajankohdasta. Uudistusten toteuttamiselle tulee varata riittävä aika. Erityisesti sijoitussäästötilin yhteydessä työryhmä (s. 192) on kuitenkin todennut, että ”sijoitussäästötilin käyttöönotto edellyttäisi yksityisoikeudellisen sääntelyn huolellista jatkovalmistelua, jossa määritettäisiin tarkemmin esimerkiksi sallitut palveluntarjoajat. Lisäksi mahdollinen uusi sääntely aiheuttaisi mittavia tietojärjestelmämuutoksia etenkin toimialalla, mutta myös Verohallinnossa.” Työryhmän mukaan verolakimuu-

toksille, jotka edellyttävät uusia vuosi-ilmoituksia ja muita tietojärjestelmämuutoksia, on Suomessa ja kansainvälisesti arvioitu tarvittavan muutosten edellyttämien määrittelyiden, ohjeiden ja järjestelmien rakentamiseen noin 18 kuukautta (lain voimaantulon jälkeen) (s, 192 alav. 212). Verohallinnon käsityksen mukaan työryhmän näkemystä on yleisesti ottaen pidettävä varsin perusteltuna.

Verohallinto kiinnittää uudistusten aikataulujen kannalta lisäksi huomiota siihen, että Verohallinnossa on käynnissä mittava tietojärjestelmä uudistus, jonka viimeinen suuri käyttöönotto vaihe on syksyllä 2019. Käyttöönotto sitoo Verohallinnon tietojärjestelmätyöhön käytettävissä olevat resurssit siten, että työryhmän esittämiä muutoksia tulisi soveltaa aikaisintaan verovuodesta 2021 alkaen.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava lakimies

Matti Merisalo