

Professori
Seppo Penttilä
Tampereen yliopisto

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta

”VM148:00/2012-hankkeen lausunto”

Valtiovarainministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa 14.12.2012 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esitysluonnoksen taustana on komission Suomea vastaan käynnistämä rikkomusmenettely. Komissio katsoo, että Suomen lainsäädäntö rajoitetusti verovelvollisen tulojen verottamisessa ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia seuraavissa kohdissa:

1. Alle 75 % tuloistaan Suomesta ansaitsevien ansiotuloihin sovellettava 35 %:n verokanta
2. Rajoitetusti verovelvollisen ansiotuloon välittömästi kohdistuvien tulonhankkimismenojen vähennysmahdollisuuden puuttuminen
3. Vähintään 75 % kokonaistuloistaan Suomesta saaville rajoitetusti verovelvollisille aiheutuva kasvavirtahaitta

Rajoitetusti verovelvollisen tulon lähdeverotuksessa on Suomessa kiistatta ollut elementtejä, jotka eivät täytä EU-oikeuden vaatimuksia. Selvä EU-oikeudellinen ongelma on liittynyt siihen, että lähdeverotus on bruttotulon verotusta, jossa ei oteta vähennyksenä huomioon tulon hankkimisesta aiheutuneita menoja. Lähdeverotuksen piirissä oleviin ansiotuloihin sovellettava 35 %:n verokanta ja sen suhde yleisesti verovelvollisten progressiiviseen verotukseen on niin ikään EU-oikeudellisesti ongelmallinen, vaikka EU-oikeus sinänsä salliikin ainakin lähtökohtaisesti sen, että yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisia kohdellaan toisistaan poikkeavalla tavalla. Veroprosenttien erilaisuudesta aiheutuva EU-oikeudellinen ongelma ei kuitenkaan ole aivan yhtä ilmeinen, kuin rajoitetusti verovelvollisen lähdeverotuksen bruttoperuste-

suus. Kolmas komission identifioima ongelma (kassavirtahaitta) on lähinnä kosmeettinen ja olisi helposti poistettavissa.

Jos (niin kuin perusteltua on) lähdetään siitä, että Suomen verolainsäädännön tulee täyttää EU-oikeuden vaatimukset, niin mielestäni on selvää, että lähdeverolakia tulee muuttaa rajoitetusti verovelvollisen ansiotulojen lähdeverotuksen osalta. Esitysluonnos täyttää mielestäni hyvin EU-oikeuden vaatimukset ja komission rikkomusmenettelyssään esille nostamat ongelmat tulevat poistetuiksi. En esitäkään kritiikkiä esitysluonnosta kohtaan EU-oikeudellisilla perusteilla. Sen sijaan suhtaudun esitykseen kriittisesti sen vuoksi, että esitysluonnos on liian pitkälle menevä: 1) EU/ETA-valtioissa asuville ollaan antamassa Suomen verotuksessa edullisempi verotus kuin EU-oikeus edellyttää ja 2) EU/ETA-valtioiden ulkopuolella asuville ollaan antamassa samanlainen asema eli siis Suomessa niin edullinen verokohtelu, jollaista EU-oikeus ei edellytä annettavaksi edes EU:n jäsenvaltioissa asuville. Sivulla 16 tällaista lopputulosta perustellaan työvoiman saatavuuteen liittyvillä ja rajoitetusti verovelvollisten tasapuoliseen kohteluun liittyvillä syillä. EU-oikeus ei edellytä rajoitetusti verovelvollisten samanlaista kohtelua yleisesti verovelvollisten kanssa, kansainvälisen vero-oikeuden alaan kuuluvat säännöt (esim. verosopimukset) eivät edellytä toisessa verosopimusvaltiossa asuvan verosopimusvaltiossa rajoitetusti verovelvollisen samanlaista kohtelua verosopimusvaltiossa asuvan yleisesti verovelvollisen kanssa ja mikään säännös ei edellytä samanlaisen kohtelun ulottamista vielä ei-verosopimusvaltioissa asuviin. Siihen en ota kantaa, onko muutokseen olemassa hyvät työvoimapolitiittiset syyt. Jos/kun painavia syitä ei ole, niin silloin on vaikeata ymmärtää, että Suomi esitysluonnoksen mukaisesti näin pyyteettömästi luopuu verotusoikeudestaan ja verotuloistaan. Esitysluonnoksesta tosin ilmenee, että kyseessä ei olisi kovin suuret veromenetykset.

Esitysluonnoksessa on tehty myös kansainvälistä vertailua. Nyt toteutettavassa muutoksessa on kieltämättä samoja elementtejä, joita jo on vertailumaiden lainsäädännössä. Esitysluonnos on kuitenkin pidemmälle menevämpi kuin vertailumaiden järjestelmät.

Esitysluonnoksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen ansiotulot tulevat verotusmenettelylain (VML) mukaisen verotuksen piiriin, jos rajoitetusti verovelvollinen hakee verokortin ja esittää sen suorituksen maksajalle tai jos rajoitetusti verovelvollinen hakee ennakon määräämistä. Näin käy siitä riippumatta, onko rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio EU/ETA-valtio, verosopimusvaltio tai jokin muu valtio. Tällöin verovelvollisen verotus toimitetaan VML:n mukaisessa järjestyksessä ja hän saisi hyväkseen kaikki TVL:n mukaiset vähennykset. Hän saisi hyväkseen siis myös kaikki ns. henkilökohtaiset vähennykset. EU-oikeus ei edellytä näin pitkälle menevää yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisen samaistamista ja vielä vähemmän perusteita tälle on EU/ETA:n ulkopuolella asuvien osalta. Mielestäni olisi syytä harkita, että rajoitetusti verovelvolliselle ei myönnettäisi sellaisia vähennyksiä kuin kotitalousvähennys, invalidivähennys, opintolainavähennys, elatusvelvollisuusvähennys ja veronmaksukyvyyn alentumisvähennys. EU-oikeuden mukaan näitä ei tarvitse myöntää EU:n/ETA:n ja Sveitsin ulkopuolella asuville, mutta ilmeisesti ei myöskään EU:ssa/ETA:ssa tai Sveitsissä asuville Suomesta tuloa saaville.

Lähdeverotus on käytännössä rajoitetusti verovelvollisten verotuksessa toimiva ja tehokas tapa saada kerätyksi lähdevaltion verot rajoitetusti verovelvollisen ko. valtiosta saamista tuloista. Lähdeverojärjestelmä turvaa sen, että verot todella kertyvät (maksetaan). Jos rajoitetusti verovelvollisten verotuksessa siirrytään – verovelvollisen niin halutessa – VML:n mukaiseen verotukseen, tulee olla jotenkin turvattuna

se, että palkasta tai muusta tulosta pidätetty ennakko todella vastaa Suomeen maksettavaa lopullista veroa ja että verovelvolliselle määrättävät lopulliset verot saadaan todella perityiksi. Selvää on, että yleisesti verovelvollistenkin osalta esiintyy tilanteita, joissa ennakonpidätykset ovat alimitoitettuja ja verovelvolliselle määrätään jäännösveroa lopullisessa verotuksessa. Yleisesti verovelvollisten enakkoveroja suuremmat lopulliset verot saadaan ainakin pääsääntöisesti helposti perityiksi. Jos samanlainen järjestelmä on käytössä rajoitetusti verovelvollisen osalta, on oikean ennakonpidätysprosentin määrääminen erittäin vaikeata, koska muista valtioista saatavista tuloista ei ole välttämättä oikeaa tietoa. On hyvin mahdollista, että ennakonpidätykset jäävät pieniksi. Lopullisten verojen periminen – jos tietoja niiden perimiseksi ylipäättään on – voi olla mahdotonta, jos tulonsaaja asuu ei-verosopimusvaltiossa. Niissäkin tapauksissa, joissa hän asuu verosopimusvaltiossa tai EU/ETA-valtiossa, voi veron periminen olla tosiasiallisesti vaikeata. Pidän mahdollisena sitä, että esitetystä järjestelmässä enakkoperinnässä maksettavat verot ovat alimitoitettuja ja niitä suurempia lopullisia veroja ei saada perityksi. Tämän vuoksi suhtaudun varauksellisesti järjestelmän ulottamiseen EU/ETA/Sveitsi alueiden ulkopuolelle.

Uudessa järjestelmässä on VML:n mukainen verotuksen rinnalla tarkoitus säilyttää nykyinen lähdeverotus, joskin verovelvollinen voi siitä aina vapautua. Jos rajoitetusti verovelvollinen ei esitä suorituksen maksajalle verokorttia, peritään tällöin 35 %:n suuruinen lähdevero. Mielestäni voitaisiin ajatella, että tällöin perittäisiin sama vero kuin peritään yleisesti verovelvolliselta, jos hän ei esitä verokorttia eli perittäisiinkin EPL:n mukainen 60 %:n vero. Todennäköisesti tämä johtaisi siihen, että kaikki rajoitetusti verovelvolliset hakisivat verokortin, mikä voisi verovalvonnallisesta näkökulmasta olla hyvä. Toisaalta se voisi olla hallinnollisesta näkökulmasta ei-toivottavaa ja lopullisten verojen määränkin kannalta vähemmän perusteltua. Toivottavasti tähän liittyviä asioita on pohdittu valmisteluvaiheessa.

Jos lähdevero peritään 35 %:n mukaan, verovelvollisen tulosta vähennetään 510 euroa kuukaudessa. Tämä vähennys on suuri. Sen tarkoitus on ollut ottaa kaavamaisesti huomioon se, että lähdeveroa määrättäessä ei saa vähentää tulonhankkimismenoja. Uudessa järjestelmässä tälle vähennykselle ei enää ole perustetta. Tosin sen poistamisella voi olla samoja vaikutuksia kuin lähdeveron korottamisella (ks. edellinen kappale).

Uudessa järjestelmässä tarkoituksena on, että rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saadun Suomessa veronalaisen ansiotulon verotuksen tasoon vaikuttaisivat henkilön maailmanlaajuiset tulot (ks. luonnos s. 17). Tämä hoidettaisiin ns. progressioehtoisen vapautusmenetelmän mukaisesti. Verokantavaikutus olisi palkalla, eläkkeellä ja sosiaaliturvaan perustuvalla suorituksella, joita Suomessa verotettaisiin ansiotulona ja jotka on saatu muualta kuin Suomesta ja jotka ovat verovelvollisen asuinvaltiossa veronalaista tuloa. Verokantavaikutusta laskettaessa tulisi ottaa huomioon kaikki verovelvollisen ansiotulot (siis muutkin kuin palkka, eläke ym.). Ratkaisevaa ei saisi olla se, pidetäänkö tuloja verovelvollisen asuinvaltiossa veronalaisena vaan tämän pitäisi riippua siitä, ovatko ne Suomen lainsäädännön mukaan veronalaista tuloa. Verokantavaikutus pitäisi siis olla verovelvollisen kaikilla Suomen lainsäädännön mukaan veronalaisilla ansiotuloilla. Vaikka säännöstö muotoiltaisiin esittämälläni tavalla, pitäisi siitä huolimatta saada progressiovaikutuksen selvittämiseksi verovelvollisen asuinvaltion veroviranomaisen todistus. Voi hyvin olla, että todistus useissa tapauksissa sisältää tietoa vain sen valtion lainsäädännön mukaisista veronalaisista tuloista. Jos kuitenkin jostain lähteestä saadaan tietoa muista Suomen lainsäädännön

mukaista veronalaisista tuloista, ne tulee voida ottaa huomioon Suomen tuloihin sovellettavassa veroprosentissa.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että siinä tehtyihin esityksiin on päädytty osin ehkä hallinnollista syistä ja osin ehkä siitä syystä, että tällä hetkellä asia ei näytä olevan fiskaalisesti kovin merkittävä. Esitysluonnoksessa vilahtaa myös työvoimapolitiittiset tavoitteet. Edellä olen tarkastellut esitystä lähinnä siltä kannalta, että vanhastaan on pidetty valtioiden välisen verotusvallan jaossa luontevana ja ”oikeudenmukaisena” sitä, että esim. työstä saadusta tulosta maksetaan veroa myös lähdevaltioon. Lähdeverotusjärjestelmä on tässä suhteessa ollut tehokas järjestelmä. Lähdeverojärjestelmästä luopumisen suhteen esitys on mielestäni kyseenalaisella tavalla pidemmälle menevämpi kuin EU-oikeus edellyttää.

Tampereella 31.1.2013

Seppo Penttilä
Professori