

## LAUSUNTO

### **Hallituksen esitys osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM146:00/2018)**

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 1.10.2018 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa. Esitys perustuu aiemmin lausunnolla olleeseen työryhmäraporttiin sekä hallitusohjelman linjauksiin.

Lausunnossa pitäydyn hyvin yleisiin rakennetta ja sisältöä koskeviin kommentteihin sekä lisäksi viittauksiin eräiltä osin 17.6.2018 työryhmäraportin perusteella antamassani lausunnossa esittämiini huomioihin. Ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainministeriön 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. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioivan työryhmän asettamispäätöksen (2.6.2017) mukaan edellä mainittuun hallitusohjelmaan perustuvien selvitys- ja arviointitehtävien ohella sen edellytettiin laativan ehdotuksen kertamaksullisia eläkkeitä koskevasta verosäätelystä. Lisäksi työryhmän edellytettiin tekevän suositukset eri sijoitusmuotojen verokohtelun lähentämiseksi ja ajantasaistamiseksi. Sen sijaan työryhmäraportin ei ollut asettamispäätöksen mukaan tarkoitus tarjota merkittäviä, välittömiä avauksia verolainsäädännön muuttamiseksi. Huomion arvoista on lisäksi se, että osakesäästötilin verotus ei nimenomaisesti kuulunut työryhmän alkuperäiseen toimeksiantoon.

Edellä esitetty on hyvä ottaa huomioon hallituksen esitystä sekä sitä koskevia lausuntoja tarkasteltaessa.

#### **Työryhmäraportissa esitettyjen lainsäädäntöehdotusten toteutuksen arviointi**

Ensimmäinen laajempi esityksen perusteella tehtävä huomio on, että esitetyt lainsäädäntömuutokset tulisivat voimaan tullessaan monimutkaistamaan verotusta olennaisesti. Ensinnäkin tämä johtuu verolainsäädännön osaksi tulevista (yksityisoikeudellisista) määritelmistä, ehdotettuihin säännöksiin sisältyvästä toistosta,

aineellisten ja muodollisten verolainsäännösten yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista, veronkiertämistä koskevaan säännökseen esitetyistä viittauksista sekä muusta viimeistelemättömyydestä. Esityksessä nostetaan esiin myös eräitä ongelmallisiksi katsottuja rajauksia suhteessa perustuslakiin. Esitän seuraavassa esimerkkejä mainituista ongelmista.

Esimerkkinä luonteeltaan yksityisoikeudellista sisältöä tarjoavasta määritelmästä on ehdotetun TVL 35 b.2 §:n sisältö, jonka mukaan:

*Edellä 1 momentissa tarkoitettuina omistajalle kuuluvina oikeuksina ei pidetä sitä, että vakuutuksenottaja tai tämän määräämä henkilö voi päättää, minkä sijoituskohteiden arvon kehitykseen vakuutukseen liittyvät edut on sidottu, tai sitä että verovelvollisella on välillinen oikeus sijoituskohteiden tuottoon.*

Esimerkkeinä ehdotettuihin säännöksiin sisältyvästä toistosta voidaan esittää nykyisen TVL 50 §:n tappion vähentämistä koskevan säännöksen tekstin ja menettelyn toistaminen sekä ehdotettujen TVL 35.3 §:n että 53 b.3 §:n säännöksessä. Tämä olisi syytä toteuttaa viittauksin mainittuun TVL 50 §:n säännökseen.

Esimerkkeinä aineellisten ja muodollisten verolainsäännösten yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista voidaan mainita viittaus osakesäästötilin veronkorotusta koskevaan säännökseen sekä osingon lähdevaltion palauttamaa lähdeveroa koskevaa ilmoitusvelvollisuutta sekä sen tuotoksi lukemisen verovuotta koskevat säännökset. Ensin mainittu säännös on kirjattu VML 32 c §:n säännökseen, mutta TVL 53 b.6 §:ssä viitataan VML 33 b §:n säännökseen. Edellä mainitut lähdeveron palautuksen ilmoittamisvelvollisuutta ja verovuotta koskevat lainkohdat löytyvät verolainsäädännön yleisen systematiikan vastaisesti aineellisten säännösten lomasta TVL 53 b.2 §:stä eivätkä verotusmenettelyä koskevasta normistosta.

Lisäksi problematiikkaa ilmentää ehdotettu TVL 35 b §:n säännös, joka on otsikoitu ”Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutusten erityisen verotusmenettely”. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan:

*”Pykälässä säädettäisiin eräisiin keinotekoisluonteisiin sijoitussidonnaisiin vakuutusmuotoisiin tuotteisiin sovellettavasta verotusmenettelystä. Sääntelyn tavoitteena on reagoida ennen muuta Verohallinnon valvontamenetelmin havaittuun ulkomaisten palveluntarjoajien asiakkaiden erityistarpeisiin räätälöimien tuotteiden yleistymiseen. Sääntelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus rajoittaa veronkiertämistä koskevan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 28 §:n soveltamisalaa, vaan lainkohta voisi edelleen tulla sovellettavaksi sen soveltamisedellytysten muutoin täytyessä tilanteisiin, joihin ehdotettu sääntely ei sanamuotojensa mukaan sovellu.”*

Lain sanamuodosta (kyseinen pykälä on yli sivun mittaisen palstan pituinen), joka sisältää yksityiskohtaisen laskentasäännöksen, eivät käy ilmi keinotekoisuuteen tai räätälöintiin liittyvät tekijät. Pitkä lainkohta kuuluu lain systematiikan ja sanamuotonsa näkökulmasta aineellisoikeudelliseen sääntelyyn, mutta sitä koskevan yksityiskohtaisen perustelun sisältö viittaa siihen, että kysymyksessä on lainsäätäjän näkökulmasta enemmänkin verotusmenettelyä koskeva kohdennettu veronkiertosäännös, jonka suhdetta yleiseen veronkiertosäännökseen joudutaan ao. kohdassa pohtimaan

Suhde perustuslakiin ja VML 28 §:n yleisen veronkiertosäännöksen soveltamiseen käyvät ilmi esitysluonnoksen sivulta 54. Ehdotuksen mukaan:

*”Ehdotettu 35 a § sitä vastoin voi johtaa huomattavasti nykyistä kireämpään verotukseen. Olemassa olevien säännöksen soveltamisalaan kuuluvien keinoitekoisluonteisten järjestelyjen ei kuitenkaan hallituksen käsityksen mukaan voida katsoa nauttivan samassa määrin perustuslain omaisuuden suoja kuin ”aitoihin” sijoitus- ja säättötuotteisiin kohdistuvien verotusta kiristävien muutosten. Oikeuskäytäntöä ei tiettävästi ole verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n soveltuvuudesta nyt puheena olevan kaltaisiin järjestelyihin eikä siten myöskään siitä, missä laajuudessa näihin järjestelyihin olisi jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella verotusta toimitettaessa puututtava.*

*Vältyäkseen 35 a §:n mukaisen verotustavan soveltamiselta osapuolten olisi muutettava sopimuksia ja purettava muut säännöksen soveltamiseen johtavat järjestelyt ennen säännösten soveltamisen alkamista 1 päivänä tammikuuta 2020. Tarvittaviin sopimus- ja muiden järjestelyjen muuttamiseen olisi hallituksen käsityksen mukaan riittävä siirtymäaika ennen säännösten soveltamisen alkamista.”*

Ehdotetussa TVL 35 a §:n säännöksessä ”Elinikäinen eläkevakuutus” ei luonnollisesti ole mainintaa keinoitekoisista järjestelyistä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 47-48) on mainittu ainoastaan poikkeuksellisenä pidettävä tilanne, jossa eläkettä ei sopimuksen mukaan maksettaisi sekä menettelyllä tavoiteltavia veroetuja ja sen arvioimista VML 28 §:n soveltuvuuden kannalta.

### **Työryhmäraportissa esitettyjen lainsäädäntöehdotusten aineellisoikeudellisen sisällön arviointi**

Edellä on esitetty esimerkkejä lähinnä tekniseen ynnä muuhun toteutukseen liittyvistä ongelmista. Ne vaikeuttavat olennaisesti aineellisoikeudellisen sisältöä ja sen arviointia.

Sen vuoksi olisi toivottavaa, että nyt kunnianhimoisella aikataululla luotu kokonaisuus kävisi läpi vielä uuden oikeudellisen viimeistelyvaiheen, jonka jälkeen esityksen oikeudellista sisältöä sekä sen muodostamaa kokonaisuutta olisi mahdollista tarkastella uudelleen.

Eryteisesti osakesäästötiliin kohdistuu suuria odotuksia. Senkin vuoksi asia olisi syytä pohtia mahdollisimman monipuolisesti useista lähtökohdista. Esimerkiksi nyt veronkorotusta koskeva erityissäännös näyttäisi perustuvan ajatukseen perusteettomasti tavoiteltavien yli 50 000 euron sijoitusten määrästä, mutta ehdotettu VML 32 c §:n säännös perustuu kategorisesti osakesäästötilien lukumäärään ja sen perusteella määrättävään euromääräiseen veronkorotukseen (vähintään 20 euroa päivässä). On ilmeistä, että useat palveluntarjoajat tulevat aktiivisesti markkinoimaan mainittua tiliä rahoituslaitoksessaan. Siten säännöksen laukaisevat lukumäärää koskevat soveltamisedellytykset saattavat täyttyä ilman, että euromääräinen katto tulee vastaan.

Esimerkki voidaan nähdä erillisenä yksityiskohtana, mutta käsitykseni mukaan sekin osoittaa omalta osaltaan jatkopohdinnan, rajausten sekä muun viimeistelyn tarpeen.

Kuten edellä todettiin, osakesäästötilin verotus ei kuulunut nimenomaisena työryhmän toimeksiantoon. Työn aikana sijoitussäästötiliä koskeva vaatimus kuitenkin voimistui

nopeasti ja hallituksen esitysluonnokseen on kyetty luomaan sitä koskeva kattava normien kokonaisuus.

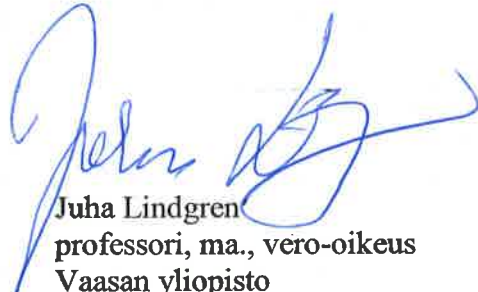
Sinänsä HE-luonnoksessa esitetyn osakesäästötilin verotusmallin jatkovalmistelua voidaan pitää kannatettavana. Yksityiskohtaisempi aineellisoikeudellinen tarkastelu olisi mahdollista senkin osalta edellä esitetyn viimeistelyn jälkeen.

### **Yhteenveto**

Hallituksen esitysluonnos on hallituksen ohjelmaan perustuvan toimeksiannon mukainen kattava ehdotus eri sijoitusmuotojen verokohtelusta. Edellä on otettu kantaa lähinnä esitysluonnoksen teknistä ynnä muuta toteutusta sekä viimeistelyä koskeviin seikkoihin. Lisäksi lausunto sisältää eräitä toiveita koskien mahdollista jatkovalmistelua, jonka yhteydessä olisi mahdollista arvioida tarkemmin ja laajemmin ehdotusten oikeudellista sisältöä.

Pyydän kohteliaimmin, että valtiovarainministeriö ottaa esittämäni kommentit huomioon harkitsemassaan laajuudessa.

Vaasassa 29.10.2018



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