

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

Lausunto

29.10.2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero

VH183700.04.052018
(VM146:00/2018)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntonaan Verohallinto esittää kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitetut lakimuutokset ovat Verohallinnossa toteutettavissa, jos verotuksen toimittamiseksi tarpeelliset tiedot saadaan riittävässä laajuudessa vakuutuslaitoksilta, pankeilta, sijoituspalveluyrityksiltä ja muilta sivullisilta tiedonantovelvollisilta ja jos muutosten toimeenpanoon saadaan riittävä rahoitus. Uuden sijoitusmuodon - osakesäästötilin - käyttöönotto aiheuttaisi Verohallinnossa perustamiskustannuksia, sillä se edellyttäisi mm. Verohallinnon tietojärjestelmien muutostyötä, asiakasohjeiden ja menettelyohjeiden laatimista, viestintää ja henkilöstön koulutusta. Osakesäästötiliin liittyvä valvonta ja verotustoimenpiteet lisäisivät Verohallinnon vuosittaisia toimintamenoja. Myös muiden nyt kyseessä olevien sijoitusmuotojen - sijoitusvakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen ja eläkevakuutuksen - verotusmuutokset edellyttävät tietojärjestelmätyötä sekä muuta edellä mainittua lisätyötä Verohallinnolle. Muutoksista Verohallinnolle aiheutuvia tietojärjestelmäkustannuksia on käsitelty hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 5.4 "Vaikutukset viranomaisten toimintaan."

Aikataulullisesti muutosten toimeenpanon edellytyksenä Verohallinnossa on, että uusi osakesäästötili ja muut muutokset otetaan käyttöön hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti aikaisintaan vuoden 2020 alusta.

Verohallinto pitää eri sijoitusmuotojen verotussäännösten ajantasaistamista ja pyrkimystä niiden mahdollisimman neutraaliin verotuskohteluun asiallisesti perusteltuna. Ehdotettua perusratkaisua, jonka mukaan sijoitusvakuutuksesta, kapitalisaatiosopimuksesta, eräistä eläkevakuutuksista ja uudelta osakesäästötililtä nostettavat varat jaetaan tuotoksi ja pääomaksi siinä suhteessa

kuin sijoituksessa on tuottoa ja pääomaa nostohetkellä ja tappio vähennetään sopimuksen päättyessä, voidaan pitää varsin perusteltuna. Sinänsä uusi sääntely monimutkaistaa sijoitusten verotussääntelyä jossain määrin.

Ulkomaiset palveluntarjoajat

Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esitysluonnoksen kanssa samanaikaisesti lausunnolla olevan osakesäästötililain 3 §:n mukaan osakesäästötiliä voisivat ilmeisesti tarjota myös sellaiset ulkomaiset ETA-luottolaitokset ja -sijoituspalveluyritykset, joilla ei ole sivuliikettä tai muuta kiinteää toimipaikkaa Suomessa.

Verovelvollisen hallinnollisen taakan minimoimisen, verotusmenettelyn tehokkuuden ja verovalvonnan kannalta on tärkeää, että Verohallinto saa kaikilta osakesäästötiliä tarjoavilta palveluntarjoajilta ehdotetun verotusmenettelystä annetun lain 17 §:n 15 momentin mukaiset vuosi-ilmoitustiedot mm. osakesäästötililtä tehdyistä veronalaisista nostoista ja osakesäästötilin tappioista. Verotus voitaisiin tällöin suurelta osin toimittaa automaatioissa saatujen vuosi-ilmoitustietojen perusteella ja verovelvollisen tulisi ainoastaan tarkistaa vuosi-ilmoituksella ilmoitettujen ja hänen veroilmoitukselleen esitetyt tietojen oikeellisuus. Hallituksen esityksessä olisi Verohallinnon käsityksen mukaan perusteltua todeta, ovatko myös sellaiset palveluntarjoajat, jotka ilman sivuliikettä tai kiinteää toimipaikkaa tarjoavat osakesäästötiliä, velvolliset antamaan em. säännösten mukaiset vuosi-ilmoitukset Verohallinnolle.

Säännösten soveltaminen elinkeinotoiminnan verotuksessa

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 29) todetaan, että myös yhteisöjen kapitalisaatiosopimukseen sovellettaisiin tuloverolain 35 ja 35 b §:n säännöksiä. Tämä koskisi myös elinkeinoverolain mukaan verotettavia yhteisöjä ja hallituksen esityksen mukaan asiasta ei olisi tarpeen ottaa erityissäännöksiä elinkeinoverolakiin. Ilmeisesti tarkoituksena on, että tuloverolain säännökset soveltaisivat sellaisenaan myös elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan toimitettavaan yhteisön verotukseen.

Verohallinnon näkemyksen mukaan säännösten soveltamisen kannalta olisi selvintä, jos myös elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa säädettäisiin nimenomaisesti esimerkiksi viittaussäännöksiin kapitalisaatiosopimusten verotuksesta. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi kapitalisaatiosopimuksen tappion vähentämistä pääomatulosta koskeva tuloverolain säännös ei sellaisenaan sovellu yhteisöjen verotukseen, koska yhteisöverotuksessa ei ole tulolajeja.

Ulkomaiset osakesäästötilit

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan osakesäästötiliä koskevia verosäännöksiä sovellettaisiin vain nimenomaisesti osakesäästötiliä koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuun osakesäästötiliin (s. 36). Jos Suomessa yleisesti verovelvollisella henkilöllä olisi muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa kyseisen valtion lain mukainen sijoitustili, sovellettaisiin osakesäästötiliä koskevia verosäännöksiä kyseisen ulkomaisen tilin kautta saadun tulon verotukseen vain, mikäli tili olisi kaikilta osin rinnastettavissa kotimaiseen osakesäästötiliin. Vastaavasti Suomessa rajoitetusti verovelvollisen henkilön toisen EU- tai ETA-valtion lainsäädännön mukaiselle tilille maksetuista osingoista olisi pidätettävä lähdevero normaalisti. Jos toisen EU- tai ETA-valtion lainsäädännön mukainen tili voitaisiin edellä kuvattujen edellytysten täytyttyessä rinnastaa osakesäästötiliin, ei tällaiselle tilille maksetuista osingoista olisi pidätettävä lähdeveroa. Hallituksen esityksen mukaan säästötilien rinnastettavuudesta ei ole

tähän mennessä syntynyt oikeuskäytäntöä, mutta tulevalla mahdollisella oikeuskäytännöllä saataisi olla merkittäviäkin vaikutuksia erityisesti Suomen oikeuteen periä lähdeveroa rinnastuvalle ulkomaiselle tilille maksettavista osingoista.

Verohallinnolle rinnastamiseen edellytyksiin mahdollisesti liittyvä oikeudellinen epäselvyys voivat merkitä lähdeveron palautushakemusten lisääntymistä. Verohallinto esittää harkittavaksi voisiko rinnastamisen edellytysten täyttymistä selvittää säätämällä suoraan tuloverolaissa osakesäästötiliin verotuskäsittelyn keskeisistä kriteereistä.

Ulkomaiset osingot

Hallituksen esityksessä lähdeveron siirtäminen siitä, että osakesäästötilille maksetusta ulkomaisesta osingosta perittyä lähdeveroa ei hyvitetä verovelvollisen verotuksessa. Tämä olisi hyvä todeta nimenomaisesti hallituksen esityksessä (vrt. hallituksen esitys 158/2009 vp s. 22, jossa asiaa selvitettiin pitkäaikaissäästämissopimukseen maksettujen ulkomaisten osinkojen osalta). Lähdeveron osuutta ei toisaalta lueta osakesäästötilille kertyneeksi tuotoksi eikä muutoinkaan verovelvollisen saamaksi veronalaiseksi tuloksi. Jos verovelvollinen kuitenkin saa osingonmaksun jälkeen lähdeveron palautusta, tuon palautuksen määrä luetaan suoraan osakesäästötililtä nostetuksi tuotoksi ja verovelvollisen olisi ilmoitettava saamansa lähdeveron palautus palveluntarjoajalle ja Verohallinnolle.

Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi tuleeko palveluntarjoajan viimeksi mainitussa tilanteessa ilmoittaa osakesäästötilin veronalaista tuottoa olevasta lähdeveron palautuksesta Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin hallituksen esityksen perusteissa. Hallituksen esityksen perusteluihin esimerkiksi sivulle 51 tulisi lisätä selvennykseksi maininta siitä, että jos verovelvollinen laiminlöisi velvollisuutensa ilmoittaa osakesäästötililtä nostetuksi tuotoksi katsottava lähdeveron palautus veroilmoituksessaan Verohallinnolle, hänelle määrättäisiin veronkorotus verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n nojalla.

Säästövarojen lahjoittaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ei oteta kantaa osakesäästötilin säästövarojen lahjoittamiseen. Osakesäästötiliä koskevan lakiesityksen 5 §:n 2 momentin mukaan osakesäästötiliä tai osakesäästötilillä olevia varoja ei voi lahjoittaa. Tuon lakiesityksen perustelujen mukaan (s. 33) 2 momentissa säädettäisiin nimenomainen kieltä lahjoittaa sijoitussäästötilisopimuksen tarkoittamaa varallisuutta kokonaan tai osittain. Perusteluissa olevan lausuman mukaan lahjoitus rinnastuisi varojen nostoon sijoitussäästötililtä. Lausuma viitanee siihen, että lahjoitus olisi osakesäästötilistä annetun lain 15 §:n 2 momentissa todetusta lahjoituskiellosta huolimatta siviilioikeudellisesti pätevä.

Verohallinnon käsityksen mukaan lakiesityksiä tulisi täsmentää maininnalla, että lahjoituksena pidetään myös osakesäästötilillä olevien varojen myyntiä alle käyvän arvon. Osakesäästötililaissa ei liene rajoitettu tilillä olevien varojen myyntitapaa, joten, jos osakesäästötilin ehdot sen sallivat, tilillä olevia varoja voitaisiin ilmeisesti luovuttaa alihintaisella kaupalla esimerkiksi sukulaiselle. Tämä voisi puolestaan johtaa osakesäästötilin tappion syntymiseen ehdotetun tuloverolain 53 b §:n 3 momentin mukaisesti, mitä ei voida pitää asianmukaisena (vrt. tuloverolain 47.5 §:n säännös luovutuksen jakamisesta vastikkeelliseen ja vastikkeettomaan osaan).

Epäselvyyksien välttämiseksi tuloverolain osakesäästötiliä koskevaa sääntelyä tulisi täydentää siten, että säästövarojen nostona pidetään myös säästövarojen vastikkeetonta tai alihintaista luovutusta, jolloin osakesäästötililtä nostettuna määränä pidetään nostettujen säästövarojen käypää arvoa nostohetkellä.

Eräiden vakuutus sopimusten erityinen verotusmenettely

Tuloverolakiin lisättäisiin uusi 35 b §, jota sovellettaisiin pykälässä määriteltyihin keinotekoisiiin vakuutusjärjestelyihin, joille voidaan sanoa olevan tyypillistä, että vakuutuksenottaja tai hänen määräämänsä henkilö voi käyttää vakuutuksen kohde-etuuksiin liittyvää omistajan määräämisvaltaa laajemmin kuin sijoitussidonnaisissa vakuutuksissa on yleistä ja tavanomaista. Säännöksen soveltamisedellytysten täytyessä vakuutuksen sisällä kertyvien tuottojen verotuksen lykääntymisetuista ei myönnettäisi, vaan ne verotettaisiin silloin kun ne ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Säännöksen varsinaisena tarkoituksena on, että vakuutuksen veroetujen epäämisen johdosta tällaisiin vakuutusjärjestelyihin ei ryhdyttäisi.

Verohallinto pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisena ja oikeustilaa selventävänä, vaikkakin säännös on itse asian luonteesta johtuen varsin monimutkainen. Verohallinto pitää lisäksi tarpeellisena esitysluonnoksessa (s. 48) olevaa mainintaa, että 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.

Hallituksen esitysluonnoksessa kohdassa "suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys" todetaan, että "välttyäkseen 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." Hallituksen esityksessä olisi tässä yhteydessä perusteltua todeta selvyiden vuoksi, että "ehdotetuilla uusilla säännöksillä ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, voitaisiinko nyt kysymyksessä oleviin vakuutusjärjestelyihin jo nykyisin puuttua verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n ja muiden voimassaolevien säännösten perusteella, vaan tämä jää ratkaistavaksi nykyisiä säännöksiä koskevassa oikeuskäytännössä."

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava lakimies

Matti Merisalo