

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain 18 luvun 16 ja 32 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain 18 luvun 16 ja 32 §:n muuttamisesta (HE 80/2013 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Minna Ojala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pekka Humalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Tomi Peltomäki, Verohallinto
- Tax Partner Risto Löf, PricewaterhouseCoopers edustaen Suomen Veroasiantuntijat ry:tä
- professori Marjaana Helminen, Helsingin yliopisto.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Veronmaksajain Keskusliitto
- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia sekä sairausvakuutuslakia.

Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia muutettaisiin siten, että ansiotulon verotusta koskevat säännökset vastaisivat Euroopan unionin oikeutta ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamaa ansiotuloa voitaisiin verottaa verotusmenettelystä

annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Verotusmenettelystä annetun lain mukainen verotus koskisi rajoitetusti verovelvollisia, jotka asuvat Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa taikka valtiossa tai alueella, jota koskee sopimus virka-avusta ja tietojenvaihdosta veroasioissa, tai jotka ovat tutkijadirektiivissä tarkoitettujen oleskeluluvan haltijoita.

Ansiotulo verotettaisiin verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä, jos

rajoitetusti verovelvollinen esittää tarvittavat selvitykset tuloista ja niihin kohdistuvista vähennyksistä hakiessaan rajoitetusti verovelvollisen verokortin ja toimittaa sen suorituksen maksajalle tai hakiessaan ennakonkannossa maksuunpantavan määrän laskemista verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Verovelvollinen voisi lisäksi esittää vaatimuksen kyseisen lain mukaisesta verotuksesta muutoksenhauille säädetyn määräajan kuluessa. Nykyisiä ansiotulosta perittävää lähdeveroa koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettaviksi, sillä ne tulisivat edelleen sovellettaviksi, jos verovelvollinen ei hae verotusmenettelystä annetun lain mukaan laskettua verokorttia tai muuten ilmaise tahtoaan verotuksen toimittamisesta verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan, että määritettäessä Suomesta saadusta tulosta menevää veroa huomioon otettaisiin myös palkka, eläke ja sosiaaliturvaan perustuva suoritus, joka on saatu muualta kuin Suomesta ja joka on verovelvollisen asuinvaltiossa veronalaista tuloa. Lisäksi huomioon otettaisiin edellä mainitut tulot, jotka on

saatu Suomesta ja joiden verottamisen verosopimus estää. Näitä ulkomailta tai Suomesta saatuja tuloja ei kuitenkaan otettaisi huomioon, jos rajoitetusti verovelvollinen asuu Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tai on tutkijadirektiivissä tarkoitetun oleskeluluvan haltija ja jos verotusmenettelyssä verotettava Suomesta saatu puhdas ansiotulo on vähintään 75 prosenttia verovelvollisen kokonaistuloista.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että lähdeverotusta sovellettaessa rajoitetusti verovelvollisille maksetut matkakustannusten korvaukset samoin kuin merityötuloa saavan korvaukset olisivat tuloverolaissa säädetyllä tavalla verosta vapaita.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi sairausvakuutuslakia siten, että verotusmenettelylakia sovellettaessa sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun ja päivärahamaksun määräytymiseen sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin yleisesti verovelvollisiin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014, ja niitä sovellettaisiin voimaantulopäivänä tai sen jälkeen maksettaisiin suorituksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää esitystä perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana.

Esityksen tarkoituksena on saattaa rajoitetusti verovelvollisen ansiotulon verotusta koskevat säännökset vastaamaan kaikin osin EU-oikeuden nykytilaa.

Esityksen taustaa

Ehdotusten taustalla on komission kirjelmä ja virallinen huomautus keväältä 2012. Komissio on kiinnittänyt niissä huomiota yhteensä neljään seikkaan, joiden vuoksi Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Kysymys on tilanteista, joissa rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain eli ns. *lähdeverolain* säännökset voivat johtaa rajoitetusti verovelvollisella ankarampaan koh-

teluun kuin vastaavan tulon verotus yleisesti verovelvollisella. Komissio katsoo sääntelyn rajoittavan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Koska rajoituksia ei voida perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, muutokset ovat käytännössä välttämättömiä.

Komission huomautukset koskevat ansiotuloihin sovellettavia kiinteää 35 prosentin verokantaa sekä kaavamaisia ja kiinteämääräisiä tulonhankkimisvähennyksiä (510 euroa/kk tai 17 euroa/pvä), ennakoperinnän jäykkyudesta aiheutuvaa ns. kassavirtahaittaa vähintään 75 prosenttia ansiotuloistaan Suomesta ansaitsevalle sekä eräisiin kustannusten korvauksiin liittyvää eriarvoista kohtelua. Säännökset ovat palvelleet kaavamaisia, tulon lähteellä tapahtuvaa lopullista verotusta ja keventäneet myös tulon saajan velvollisuuksia. Näillä yksinkertaisuutta ja tehokkuutta sinänsä palvelevilla näkökohdil-

la ei voida kuitenkaan perustella EU- ja ETA-alueella asuvien erilaista verokohtelua.

Valiokunnan yleisarvio

Hallituksen esittämät ratkaisut ovat valiokunnan mielestä johdonmukaisia ja linjakkaita. Niissä on otettu rajoitetusti verovelvollisten oikeudet huomioon tavalla, joka käytännössä poistaa syrjinnän Suomessa asuviin yleisesti verovelvollisiin nähden mutta joka ei saata rajoitetusti verovelvollisia myöskään täällä asuvia parempaan asemaan.

Esitys on valiokunnan mielestä perusteltu ja hyväksyttävä myös siltä osin kuin se menee pidemmälle kuin EU-oikeus välttämättä edellyttää. Tämä koskee mm. säännösten soveltamisalaa, joka kattaisi jatkossa myös henkilöt, joiden asuinvaltion tai -alueen kanssa on voimassa virka-apua tai tietojenvaihtoa koskeva sopimus. Laajennusta on perusteltu menettelyn selkeydellä ja työntekijöiden yhdenvertaisella kohtelulla. Merkitystä on myös sillä, että viranomaiset voivat hankkia ja saada tietoja tarvittaessa rajauksen kattamalta alueelta. Valiokunta yhtyy näihin näkemyksiin.

Syrjimätön kohtelu taattaisiin taas sillä, että rajoitetusti verovelvollisen ansiotulot verotettaisiin verotusmenettelylain mukaisesti, jos henkilö niin vaatii. Vero määräytyisi silloin yleisen tuloveroasteikon mukaan, ja verotettavan tulon laskennassa hyväksyttäisiin kaikki samat vähennykset kuin yleisesti verovelvollisilla. Tämä koskisi myös henkilö- ja perhekohtaisia vähennyksiä siitä riippumatta, kuinka suuren osan tuloistaan henkilö saa täältä. Vaikka ehdotus menee myös tältä osin pidemmälle kuin EU-oikeus edellyttää, se on valiokunnan mielestä perusteltu järjestelmän selkeyden vuoksi. Ratkaisu yksinkertaistaa menettelyä kaikkien kannalta, eikä sillä ole käytännössä vaikutusta verotuottoihin.

Syrjimättömyyden kannalta on lisäksi olennaista, että verotusmenettelylain mukainen verotus olisi jatkossa mahdollinen jo ennakoperinnässä. Verokohtelu olisi siis myös tältä osin yhteneväinen yleisesti verovelvollisten kanssa, joskin sekin edellyttää verovelvollisen omaa aktiivisuutta. Verovelvollisen antamat tiedot mm. vähennyksistä ja muualta kuin Suomesta saata-

vasta tulosta ovat käytännössä välttämättömiä verotuksen toimittamiseksi. Esitys on siten tältä osin perusteltu.

Valiokunta ei näe muutostarvetta myöskään siltä osin kuin rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa on tarkoitus soveltaa keskimääräistä kunnallisveroprosenttia. Yleensä kunnallisvero määräytyy — ja siis myös vaihtelee — henkilön asuinkunnan mukaan. Koska rajoitetusti verovelvollisella ei ole asuinkuntaa Suomessa, samaa perustetta ei voida soveltaa. Tällä saattaa olla vaikutusta yksittäistapauksessa, mutta kysymys on perusteiltaan erilaisesta tilanteesta. Asiasta ei ole myöskään EU-tuomioistuimen ratkaisua, eikä siten ole edellytetty esimerkiksi sitä, että verotuksessa tulisi soveltaa alinta kunnallisveroprosenttia. Esitystä on pidetty hyväksyttävänä myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Se varmistaa rajoitetusti verovelvollisen ansiotulojen verotuksen EU-oikeuden mukaisuuden riittävällä tavalla EU-oikeuden kehityksen tämänhetkisessä vaiheessa.

Eräitä näkökohtia

Esityksessä on siis pyritty siihen, ettei verotusmenettelylain mukainen verotus muodostu rajoitetusti verovelvollisille myöskään edullisemmaksi kuin täällä asuvilla. Valiokunta pitää tätä yhdenvertaisuuden vuoksi välttämättömänä. Tämä on varmistettu ulkomaantulon progressiovaikutusta koskevalla säännöksellä. Suomessa veronalaisen ansiotulon verokantaan vaikuttaisivat siten yleensä myös henkilön muualla ansaitsemat tulot. Säännöstä ei sovellettaisi kuitenkaan eräissä tapauksissa, joissa verotuksen taso on jo lähtökohtaisesti riittävä. Tällainen tilanne vallitsee mm. silloin, kun ETA-valtiossa asuva henkilö saa puhtaista ansiotuloistaan vähintään 75 prosenttia Suomesta. Muualta saatua tuloa ei otettaisi huomioon myöskään silloin, kun Suomesta saatu tulo on yksinomaan eläketuloa, joka verotetaan jo nykyisen lain mukaan verotusmenettelylain mukaisesti. Rajaukset ovat perusteltuja ja takaavat syrjimättömän kohtelun mahdollisimman yksinkertaisin keinoin.

Edellä on viitattu niin ikään siihen, että verotusmenettelylain mukainen verotus edellyttää velvollisuutta selvittää luotettavasti maailman-

laajuiset tulot ja niihin kohdistuvat vähennykset. Automaattinen tietojenvaihto ei ole riittävän kattavaa edes EU- ja ETA-maiden välillä, eikä se tarjoa ainakaan vielä toimivaa vaihtoehtoa. Verovelvollisen hankkima luotettava selvitys on tähän nähden käytännössä ainoa keino oikeaan lopputulokseen pääsemiseksi. Esitys on tähän nähden perusteltu. Ehdotettu menettely on lisäksi sikäli joustava, että verotusmenettelylain mukaista verotusta voi pyytää verotuksen eri vaiheissa, ennakoperinnässä, verotusta toimitettaessa tai jälkikäteen oikaisuvaatimusteitse. Näin voidaan varmistaa, että rajoitetusti verovelvollinen saa tahtoessaan verotusmenettelylain mukaisen verotuksen.

Ehdotettu ratkaisumalli merkitsee toisaalta myös sitä, että ansiotulojen lähdeverotus olisi edelleen mahdollinen myös jatkossa. Valiokunta pitää tätä perusteltuna, koska lähdeverotus tarjoaa yksinkertaisen ja tehokkaan tavan verottaa lähdevaltiossa saatu tulo. Merkitystä voi olla joissain tapauksissa myös sillä, että verotusmenettelyä koskeva valinta olisi lopullinen. Verovelvollinen ei voisi siten esimerkiksi valita itselleen kunakin vuonna suotuisinta verokohtelua. Kokonaisuus on näin kaikkiaan tarkoituksenmukainen, vaikka valintamahdollisuus ei

itsessään poista lähdeverotuksen mahdollista EU-oikeuden vastaisuutta yksittäistapauksessa.

Esityksen vaikutuksista

Esityksen vaikutuksille on haettu johtoa vuonna 2006 toteutetusta rajoitetusti verovelvollisten eläketulojen uudistuksesta, jolloin eläketuloista maksettujen lähdeverojen määrä puolittui. Jos näin kävisi myös nyt, verotulot pienenisivät noin 16—18 milj. euroa vuosittain. Toisaalta tiedetään, että valtaosa ulkomaille maksettavista eläkkeistä on varsin pieniä, ja että pienten eläketulojen verotus on kiinteää lähdeverotusta huomattavasti kevyempää. Näin ei ole välttämättä muiden ansiotulojen laita. Verotulovaikutus voi siis olla edellä esitettyä pienempikin, etenkin, kun verovelvollisille jää verotusmenettelyä koskeva valintamahdollisuus, toisin kuin eläketulon verotuksessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Leena Harkimo /kok (osittain)
Pertti Hemmilä /kok
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /kesk
Sampsa Kataja /kok
Esko Kiviranta /kesk
Mika Lintilä /kesk
Mikaela Nylander /r (osittain)
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd

Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd
Jouko Skinnari /sd
Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
Kari Uotila /vas
Ville Vähämäki /ps
vjäs. Johanna Karimäki /vihr (osittain)
Ismo Soukola /ps
Anne-Mari Virolainen /kok (osittain)
Juha Väättäin /ps.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.