

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain sekä tuloverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain sekä tuloverolain muuttamisesta (HE 104/2005 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuomas Anttila, valtiovarainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Mirjami Saarelma, Verohallitus
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto
- veroasiantuntija Leena Romppainen, Suomen Yrittäjät ry
- toiminnanjohtaja Paula Selenius ja ulko-suomalaisparlamentin sihteeri Tina Strandberg, Suomi-Seura ry
- lakiasiain johtaja Vesa Korpela, Veronmaksajain Keskusliitto ry.

Kansaneläkelaitos, Keskuskauppakamari, Suomen Veroasiantuntijat ry ja valtiovarainministeriö ovat toimittaneet kirjalliset lausunnot.

Eläketurvakeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomauttamista asiaan.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annettua lakia. Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamaa eläkettä verotettaisiin verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä tuloverolakia soveltaen. Ansio-
tulona verotettavasta eläkkeestä vero määrättäisiin progressiivisen tuloveroasteikon mukaisesti.

Kansaneläke ja perhe-eläkelain mukainen eläke olisi myös ulkomaille maksettaessa veronalaista tuloa. Rajoitetusti verovelvollisen 35 prosentin suuruisen lähdeveron alaisesta tulosta ehdotetaan myönnettäväksi 510 euron kuukausikohtainen tai 17 euron päiväkohtainen vähen-

nys. Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa asuva rajoitetusti verovelvollinen voisi lähdeverotuksen sijasta valita, että häntä verotetaan ansiotulostaan verotusmenettelyssä progressiivisen tuloveroasteikon mukaan, jos hän verovuonna saa vähintään 75 prosenttia ansiotuloistaan Suomesta.

Niistä tuloista, joista ehdotetaan suoritettavaksi veroa progressiivisen tuloveroasteikon mukaan, olisi lisäksi suoritettava veroa kuntien keskimääräisen tuloveroprosentin mukaan. Valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen henkilö- ja perhekohtaiset vähennykset sekä luonnolliset vähennykset myönnettäisiin ehdotuksen mukaan myös rajoitetusti verovelvolliselle, kun tulo verotetaan verotusmenettelylain mukaisesti. Rajoitetusti verovelvolliselta kannettu vero suoritettaisiin ja tilitettäisiin pääsääntöisesti valtiolle.

Työnantajan vastuu palkasta maksuunpannusta lähdeverosta ehdotetaan säädettävän toissijaiseksi suhteessa verovelvollisen vastuuseen. Lakiin ehdotetaan siirrettäväksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetusta asetuksesta lähdeverokorttia ja pienimmän perittävän veron määrää koskevat

säännökset. Lakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä sanonnallisia ja teknisiä korjauksia.

Tuloverolaista ehdotetaan poistettavaksi eräiden vähennysten soveltamisen edellytyksenä olevat viittaukset Suomessa asumiseen ja yleiseen verovelvollisuuteen. Verotusmenettelystä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi rajoitetusti verovelvollisen verotusmenettelyn toimittamista koskevien säännösten osalta.

Rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain muutokset ehdotetaan tuleviksi voimaan marraskuun alusta 2005. Muut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta. Pääasiassa säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2006 toimitettavassa verotuksessa. Lähdeverotusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran 1 päivänä tammikuuta 2006 ja sen jälkeen saatuaan tuloon. Rajoitetusti verovelvollisen saamasta eläketulosta toimitettaisiin ennakonpidätys tämän esityksen mukaisesti 1 päivänä helmikuuta 2006 ja sen jälkeen maksetusta eläkkeestä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna ja puoltaa sen hyväksymistä eräin vähäisin muutoksin, jotka liittyvät palkkatulon verotustavan valintaoikeuden ehtoihin.

Esitys nojautuu keskeiseltä osin Euroopan unionin komission vuonna 1993 antamaan suositukseen rajoitetusti verovelvollisten eräiden tulojen verottamisesta (94/79/EY). Suosituksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen työtulojen, eläkkeiden ja muiden samanlaisten hyvitysten verotus ei saa olla tulon lähdevaltiossa ankarampaa kuin se olisi yleisesti verovelvolliselle. Komission linjauksilla pyritään viime kädessä takaamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja eläkeläisten sijoittautumisoikeutta koskevat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mää-

räykset. Suosituksen tarkoituksena on ainoastaan poistaa syrjivä verokohtelu, ei saattaa rajoitetusti verovelvollisia lähdevaltiossa asuvia parempaan asemaan.

Komission edellyttämä neutraali verokohtelu perustuu ajatukselle saattaa *samanlaisessa tilanteessa* olevat verovelvolliset tasavertaiseen asemaan keskenään riippumatta heidän verotuksellisesta statuksestaan. Tämän vuoksi yhtäläiset verotukselliset edut tulisi myöntää vain silloin, kun rajoitetusti verovelvollinen saa pääosan — komission mukaan vähintään 75 prosenttia — verotettavasta tulostaan lähdevaltiosta. Silloin hänen verotettava tulonsa asuinvaltiossa ei todennäköisesti enää riittäisi siellä myönnettäviin vähennyksiin. Rajoitetusti ja yleisesti verovelvollisten kesken ei siten olisi siinä tilanteessa

enää sellaista objektiivista eroa, joka oikeuttaisi erilaiseen verokohteluun lähdevaltiossa. Vastavasti, jos lähdevaltiosta saadut tulot ovat alle 75 prosenttia kokonaistuloista, rajoitetusti verovelvolliselle ei ole komission mukaan perusteltua myöntää henkilö- ja perhekohtaisia vähennyksiä. Komission näkemykset ovat saaneet tukea Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 1990- ja 2000-luvulla antamista ratkaisuksista, ja ne on lisäksi omaksuttu useissa Euroopan maissa, kuten hallituksen esityksestä ilmenee.

Lähdeverolain muutos on tullut ajankohtaiseksi Suomelle lainsäädännön jälkeenjääneisyyden vuoksi. Komissio on myös käynnistänyt rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Hallituksen esityksessä on todettu tämän vuoksi yksiselitteisesti, ettei nykyjärjestelmän voimassaoloa voida käytännössä enää jatkaa.

Hallituksen esityksessä omaksutut ratkaisu-ehdotukset noudattavat siis pitkälti komission suositusta, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuperiaatteita ja muissa maissa omaksuttuja käytäntöjä. Valiokunta pitää ehdotuksia näistä syistä perusteltuina ja tasapainoisina. 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. Moniin hankalalta vaikuttaviin säännöksiin on lisäksi valiokunnan käsityksen mukaan kehitettävissä joustavat käytännön menettelytavat, jotka helpottavat esimerkiksi rajoitetusti verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta tai lähdeverokortin hakemista.

Esitykseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti myönteisesti myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Esitetty kritiikki on koskenut lähinnä rajoitetusti verovelvollisille ehdotetun verotusmenettelyn valintaoikeuden laajuutta, lähdeveron tasoa sekä eräitä menettelykysymyksiä. Valiokunta katsoo, etteivät ehdotukset anna aihetta muutoksiin. Näkökantoja on käsitelty seuraavassa tarkemmin.

Valintaoikeus

Verotusmenettelyyn liittyvä valintaoikeus lopullisen ja kiinteän lähdeverotuksen ja tuloverolakeja soveltaen toimitetun progressiivisen verotuksen välillä koskee hallituksen esityksen mukaan vain Suomesta saatua muuta ansiotuloa kuin eläketuloa, käytännössä siis lähinnä palkkatuloa. Edellytyksenä on tällöinkin komission suosituksia myötäillen se, että henkilön Suomesta saama puhdas ansiotulo on vähintään 75 prosenttia hänen kaikista — eli Suomesta ja muualta saaduista — puhtaista ansiotuloistaan. Valintaoikeus koskee vain ETA-valtiossa asuvia henkilöitä. Lisäksi edellytetään, että he esittävät verotustapaa koskevan vaatimuksen. Suomesta saatu eläketulo verotettaisiin sen sijaan aina progressiivisen asteikon mukaan ilman valintaoikeutta ja esimerkiksi siitä riippumatta, minkä suuruinen eläketulo on tai missä maassa saaja asuu.

Valintaoikeutta on ehdotettu laajennettavaksi valiokunnan asiantuntijakuulemisessa niin muun ansiotulon kuin eläketulonkin osalta; muuta ansiotuloa koskevista prosentuaalisista rajoituksista tulisi eräiden arvioiden mukaan luopua kokonaan ja eläketulo pitäisi voida oman valinnan mukaan verottaa myös kiinteän lähdeveroprosentin mukaan.

Valiokunta ei pidä kumpaakaan ehdotusta perusteltuna, kun asiaa arvioidaan verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Olennaista on tarkastella tällöin rajoitetusti verovelvollisia suhteessa Suomessa yleisesti verovelvollisiin, kuten komissionkin suosituksessa on tehty. Samanlaisuutta on siis arvioitava tästä näkökulmasta, ei rajoitetusti verovelvollisia keskenään vertaillen.

Ehdotukset johtaisivat käytännössä tilanteisiin, joissa rajoitetusti verovelvollisen ansiotuloja verotettaisiin tosiasiallisesti lievemmin kuin Suomessa asuvien vastaavia tuloja. Vaikka tällainen positiivinen syrjintä ei ole sinänsä kiellettyä eurooppaoikeuden näkökulmasta, se on vastoin kansallisia yhdenvertaisuusperiaatteita ja vastoin komission suosituksen keskeistä ajatusta syrjinnän poistamisesta. Vuosituloihin perustuva verotus ei johtaisi oikeaan eikä kohtuul-

liseen lopputulokseen muiden verovelvollisten kannalta silloin, kun Suomesta saatu palkka- tai muu ansiotulo muodostaa vain pienen osan henkilön kokonaistuloista. Eläketulon kiinteä verokatto 35 prosenttia voisi puolestaan kannustaa maastamuuttoon, mitä ei ole pidetty hallituksen esityksessä eikä valtiovarainministeriön lausunnossa suotavana. Muutokselle ei ole eläketulojen osalta myöskään käytännön tarvetta; pääosa ulkomaille maksettavista eläkkeistä on niin pieniä, että ne tulisivat olemaan joko kokonaan verovapaita tai niitä verotettaisiin huomattavasti alle 35 prosentin. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että lähdeverotus muodostuisi progressiivista verotusta hieman edullisemmaksi vasta yli 2 000—3 000 euron kuukausieläketuloilla. Merkittävä verosäästö kohdistuisi siten näitä huomattavasti suurempiin eläkkeisiin. Tällaisia eläkkeitä on ministeriön käsityksen mukaan vain vähäinen osa kaikista ulkomaille maksettavista eläkkeistä.

Valiokunta pitää kuitenkin aiheellisenä tarkentaa valintaoikeutta koskevaa säännöstä muista syistä. 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä ei näet edellytetä, että Suomesta saatu puhdas ansiotulo tulisi myös voida verottaa täällä. Käytännössä esimerkiksi useat Suomesta Espanjaan maksettavat eläkkeet verotetaan verosopimuksen nojalla Espanjassa. Tulot muodostavat yleensä lakiehdotuksessa vaadittavan vähintään 75 prosentin osuuden henkilön kaikista puhtaista ansiotuloista. Tällaisissa tilanteissa henkilön Suomesta saamaa muuta ansiotuloa kuin eläketuloa voitaisiin verottaa vaadittaessa progressiivisen asteikon mukaan. Verotus kohdistuisi vain tähän muuhun ansiotuloon ilman, että Espanjan eläke vaikuttaisi veropohjaan. Progressio muodostuisi siten vain pienen tulo-osan perusteella, eikä vastaisi yleisesti verovelvollisten verotasoa. Valiokunta ei pidä progressiivista verotusmenettelyä näissä tilanteissa perusteltuna. Sen vuoksi säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty.

Lähdeverotaso

Lähdeverotuksen piiriin jäävistä ansiotuloista ehdotetaan perittäväksi edelleen lopullinen läh-

devero nykyiseen tapaan. Verokanta olisi niin ikään nykyinen 35 prosenttia, mutta sen vaikutusta lievennettäisiin olennaisesti kiinteällä ja lähes kaikkia ansiotuloja koskevalla 510 euron kuukausikohtaisella tai 17 euron päiväkohtaisella vähennyksellä.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että lähdeverokanta alennettaisiin 25 tai 30 prosenttiin mm. ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaamiseksi.

Valiokunta ei pidä muutoksia aiheellisina, koska ehdotettu kiinteä vähennys alentaisi efektiivistä veroastetta jo tehokkaasti ja tekisi myös lähdeverotuksesta jossain määrin progressiivisen. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tosiasiallinen verotaso saataisiin näin käytännössä samalle tasolle kuin yleisesti verovelvollisilla. Muutos nykyiseen olisi merkittävä; tosiasiallinen verotaso olisi vähennyksen jälkeen esimerkiksi 1 000 euron kuukausituloissa noin 17 prosenttia, 2 000 euron tuloissa noin 26 prosenttia ja vielä 4 000 euron tulotasolla noin 30 prosenttia. Tavoitetaso voidaan siis saavuttaa jo ehdotetuin säännöksin.

Verotusmenettely

Verotusmenettely muuttuu periaatteellisessa mielessä ehkä merkittävimmin Suomesta saadun eläketulon osalta, kun eläketulo otetaan enakkoperinnän ja erikseen toimitettavan lopullisen verotuksen piiriin. Muutos on kuitenkin eläkkeensaajille käytännössä ilmeisesti melko vaivaton, koska verotus toimitetaan pääosin automaattisesti verohallinnon eläkelaitoksille antamien pidätystietojen ja eläkelaitoksilta saamien tulotietojen perusteella. Veroilmoitusmenettelyä on tarkoitus lisäksi kehittää niin, että veroilmoituslomakkeilla olisi jo valmiiksi esitetyt kaikki verottajan hallussa olevat tiedot, jotka verovelvollinen sitten tarkistaisi. Tätä koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (HE 91/2005 vp). Ilmoitusvelvollisuus ei siis aiheuttaisi käytännössä isoa vaivaa useimmille ulkomaille asuville eläkkeensaajille. Lisäksi suuri osa eläketuloista jää verotettavan alarajan alapuolelle eläketulovähennysten tekemisen jälkeen. Yhden tällaisen

merkittävän ryhmän muodostavat esimerkiksi Ruotsiin maksettavat pienet kansaneläkkeet.

Valiokunta pitää eläketuloa koskevia menettelyllisiä ehdotuksia edellä esitetyistä syistä perusteltuina. Myöskään valiokunnan kuulemilla asiantuntijoilla ei ole ollut huomautettavaa niihin. Eräänä kehittämisvaihtoehtona valmisteluvaiheessa esitetty eläketulon lähdeveroprosentin alennus ei sen sijaan riittäisi yksin takamaan neutraalia verokohtelua eikä siis täyttäisi yhteisöoikeuden vaatimuksia.

Palkka- ja muun ansiotulon kuin eläketulon verotus on lähtökohtaisesti selkeätä: Suorituksen maksaja perii suorituksestaan aina lähdeveron ja vähentää edellä mainitun kiinteän vähennyksen, jos verovelvollinen esittää lähdeverokortin. Verotus on lopullinen niiden osalta, joilla ei ole oikeutta vaatia progressiivista verotusta, ja muiden osalta, jos he eivät sitä vaadi. Jos progressiivisen verotuksen toimittamisen edellytykset täyttyvät ja henkilö vaatii tuloon sovellettavaksi tätä verotustapaa, peritty lähdevero luetaan ennakonpidätyksen kaltaisena eränä hyväksi.

Asiantuntijakuulemisissa on pidetty lähdeverokortin esittämisvaatimusta tarpeettomana ja progressiiviseen verotukseen oikeuttavan tulo-osuuden selvittämistä ongelmallisena. Keskeisin syy on se, että vertailu voidaan tehdä käytännössä vasta verovuoden päätyttyä, kun kaikki verovuodelta kertyneet tulot on selvillä. Muun ansiotulon osalta on edellytetty lisäksi, että verottaja tekisi eri verotustapojen kesken edullisuusvertailun. Verotus toimitettaisiin sitten verovelvolliselle edullisemman vaihtoehdon mukaan.

Valiokunta puoltaa saamansa selvityksen perusteella hallituksen esityksen linjauksia myös näiltä osin.

Vaatimus lähdeverokortin esittämisestä on syytä suhteuttaa uuden vähennyksen veroastetta tehokkaasti alentavaan vaikutukseen. Lisäksi erilaiset pätkä- ja osa-aikatyöt ovat yleistyneet merkittävästi viime vuosina. Nykyisin on yhä yleisempää myös se, että henkilöllä on samanaikaisesti useita työpaikkoja, joita hän hoitaa esimerkiksi osa-aikaisesti. Tällöin ainoa käytän-

nön keino varmistua siitä, ettei vähennystä myönnetä useakertaisena, on turvautua lähdeverokorttimenettelyyn. Myös valvonnalliset tarpeet kasvavat kansainvälistymisen myötä. Siihenkin nähden verotusta merkittävästi keventävät edut on syytä sitoa asianmukaisiin menettelytapoihin.

Lähdeverokortin edellyttämistä ei ole pidetty valtiovarainministeriön lausunnossa myöskään hallinnollisesti kohtuuttoman raskaana; ongelmattomissa tapauksissa kortti voidaan myöntää puhelimitse tai verkossa saatavana olevan hakeuksen perusteella. Lisäksi kortin voi hakea verovelvollisen puolesta myös työnantaja, ja se voidaan lähettää suoraan työnantajalle.

Progressiivisen verotuksen ehtona olevan 75 prosentin tulo-osuuden hyväksyttävyyttä on perusteltu edellä yleisesti. Valtiovarainministeriö on todennut lisäksi, ettei muunlainen menettely verotuksen perusteiden selvittämiseksi ole käytännössä mahdollinen. Komissio on katsonut myös osaltaan, että jäsenvaltio voi pyytää henkilöä esittämään tulo-osuutta koskevan selvityksen.

Ehdotetun edullisuusvertailun esteenä on puolestaan se, ettei verottajalla ole käytettävissään tarvittavia tietoja rajoitetusti verovelvollisen Suomen ulkopuolelta saamista tuloista. Valtiovarainministeriö ei pidä myöskään perusteltuna kerätä tietoja kaikilta rajoitetusti verovelvollisilta ainoastaan tämän vertailun tekemiseksi. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa hyvän hallinnon edellyttämää asianmukaista tiedottamista muutoksista ja niiden vaikutuksista rajoitetusti verovelvollisten asemaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentti

Valiokunta esittää, että säännökseen lisätään uusi 2 kohta. Sen mukaan Suomesta saatuna tulona ei otettaisi huomioon tuloa, jonka verottamisen kansainvälinen sopimus estää. Samalla hallituksen esityksessä olevat 2 ja 3 kohdat muuttuisivat uusiksi 3 ja 4 kohdiksi.

Muutos merkitsisi sitä, että progressiivista verotusta sovellettaisiin muiden edellytysten täyttyessä vain sellaisiin rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamiin tuloihin, jotka myös verotetaan Suomessa. Sääntelyllä voi olla käytännön merkitystä jo mainittujen Espanjaan maksettavien eläkkeiden lisäksi ainakin Suomen ja Ruotsin maaraajan rajoittuvissa kunnissa työskentelevien verotukseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 13 § muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotus

13 §

(1 mom. kuten HE)

Sovellettaessa 1 momentin 3 kohtaa:

(1 kohta kuten HE)

2) Suomesta saatuna tulona ei oteta huomioon tuloa, jonka verottamisen Suomessa kansainvälinen sopimus estää;

(3 ja 4 kohta kuten HE:n 2 ja 3 kohta)

(3 ja 4 mom. kuten HE)

Verovelvollisen on esitettävä verovirastolle selvityksenä 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuista tuloista ja niistä tehtävistä vähennyksistä asuinvaltionsa veroviranomaisen antama todistus.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Olavi Ala-Nissilä /kesk
vpj. Matti Ahde /sd
jäs. Christina Gestrin /r
Jyri Häkämies /kok (osittain)
Kyösti Karjula /kesk
Jari Koskinen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Maija-Liisa Lindqvist /kesk
Mika Lintilä /kesk
Pekka Nousiainen /kesk

Iivo Polvi /vas
Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /vihr
Irja Tulonen /kok
Kari Uotila /vas (osittain)
Jukka Vihriälä /kesk
vjäs. Maija Rask /sd
Sari Sarkomaa /kok
Pia Viitanen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.