

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että lakisääteiseen eläketurvaan perustuvia taannehtivia eläkkeitä pidettäisiin verovelvollisen vaatimuksesta niiden vuosien tuloina, joihin eläke kohdistuu.

Laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian eduskunnan hyväksyttyä esityksen. Lakia sovellettaisiin vuonna 1986 tai sen jälkeen saatuihin taannehtiviin eläkkeisiin.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Kansaneläkejärjestelmää uudistettaessa vuonna 1982 säädettiin kansaneläkelain mukaiset eläkkeen pohja- ja lisäosa veronalaiseksi tuloksi. Jotta perustoimeentuloturvaan kuuluvasta kansaneläkkeestä tai sen suuruudesta muusta eläkkeestä ei kuitenkaan käytännössä jouduttaisi suorittamaan veroa, muutettiin samassa yhteydessä tulo- ja varallisuusverolain (1043/74) vähennysjärjestelmää lisäämällä lain 34 ja 36 a §:ksi säännökset valtion- ja kunnallisverotuksessa myönnettävistä eläketulovähennyksistä. Vähennysten vaikutuksesta pelkkä verovuoteen kohdistuva ja samana vuonna verovelvolliselle suoritettu normaalimääräinen kansaneläkkeen pohja- ja lisäosa tai muu niiden suurin eläketulo ei nouse verotettavaan määrään.

Valtionveroa suoritetaan verotuslain (482/52) 2 §:n mukaan siitä tulosta, mikä verovelvollisella on verovuonna ollut, ja kunnallisveroa verovuoden tulosta. Sillä seikalla, onko esimerkiksi eläkeoikeus syntynyt aikaisemmin, ei ole nykyisten säännösten mukaan merkitystä.

Eläketulovähennykset on mitoitettu huojentamaan yhden verovuoden aikana kertyvän

kansaneläkkeen pohja- ja lisäosan suuruisen eläketulon verotusta. Jos verovelvollisen saama kokonaistulo on tätä määrää suurempi, eläketulovähennykset ovat pienempiä tai niitä ei myönnetä. Kun verovelvolliselle maksetaan verovuoden aikana esimerkiksi edelliseltä vuodelta käsittelyviiveen takia siirtyneitä eläke-eriä, ei eläketulovähennys läheskään aina riitä niitä kattamaan.

Eläketulon verotuskohtelu on eläketulovähennysten vaikutuspiirissä perustoimeentuloturvan alueella muun tulon verotusta lievempää. Lievemman verotuskohtelun ulottaminen eläketuloon sen määrästä riippumatta ei ole perusteltua. Eläketulovähennysten degressiivisyydestä ja valtionverotuksen progressiivisuudesta johtuen eläkkeensaajan tulotasolla eri verovuosina on verotuskohteluun tavanomaista enemmän vaikutusta. Eläketulo, joka ajallaan maksettuna olisi saattanut olla eläketulovähennysten vaikutuksesta verosta vapaa, voi siten käsittelyviiveen vuoksi tai esimerkiksi muutoksenhaun johdosta myöhemmin maksettuna aiheuttaa veroa, jota ei olisi määrätty, jos eläke olisi maksettu ajallaan.

Eläkkeen maksun siirtyminen kohdistumisvuodelta muuhun ajankohtaan ei kuitenkaan ole verovelvollisen kannalta aina ja yksin-

omaan epäedullista. Eläkkeen maksuajankohdan siirtyminen kohdistumisvuodelta seuraavalle vuodelle aiheuttaa myös niitä tilanteita, joissa verovuosi-kohtaiset eläketulovähennykset myönnetään eläkkeen kohdistumisvuonna siksi, että verovuoden kokonaistulo jakautuu viiveen vuoksi eri verovuosina verotettavaksi. Puolisolle saattaa maksuviive niin ikään aiheuttaa taloudellista etua.

Progressiivinen valtionverotus kohdistuu yleensäkin verovuoden aikana saatuaan tuloon ankarammin kuin saman suuruiseen eri verovuosina verotettavaksi jaettuun tuloon. Niin sanotun kertatulon, myös kertasuorituksena saadun eläketulon, verotuksen lieventämiseksi verovelvollinen voi eräin edellytyksin vaatia sovellettavaksi tulo- ja varallisuusverolain 60 §:ssä tarkoitettua tulontasaua, jolla valtionverotuksen progressiovaikutusta pyritään lieventämään. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on kuitenkin, että kertatulo on kertynyt yli vuoden ajalta, että se on määrältään vähintään 6 000 markkaa ja muodostaa verovelvollisen verovuonna saamien tulojen yhteismäärästä vähintään neljänneksen, joten eläkkeet eivät useinkaan sovi säännöksen soveltamisalaan. Tulontasaus ei myöskään lievennä kunnallisverotusta, kirkollisverotusta eikä vakuutetun maksuja.

Maksuviiveiden vaikutusta eläketulon verotuskohteluun on eräissä tapauksissa lievennetty veronhuojennussäännöksiä soveltaen.

Eduskunnan oikeusasiamies on 20 päivänä toukokuuta 1986 päivätyssä kirjeessään valtioneuvostolle pitänyt nykyistä tilannetta epätydyttävänä. Kirjeen mukaan takautuvasti maksettaviin eläkkeisiin liittyvä verotusepäkohta johtuu toisaalta osaltaan eläkelaitosten ja viranomaisten menettelystä ja toisaalta voimassa olevista verotussäännöksistä.

Perustuslakivaliokunta on oikeusasiamiehen kertomuksesta antamassaan mietinnössä (1987 vp. — perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 6 — Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1986) edellyttänyt, että hallitus valmistelee pikaisesti esityksen, jolla korjataan eläkkeiden takautuvasta maksamisesta aiheutuvat verotukselliset epäkohdat. Mietinnön mukaan uudistuksessa tulisi lähteä siitä, että takautuvasti saadut eläketulot kohdistetaan niihin verovuosiin, joilta eläke on maksettu, ja että verovelvolliselle myönnetään vastaavasti eläketulovähennys kultakin vuodelta.

Perustuslakivaliokunnan samassa mietinnössä ilmaistun käsityksen mukaan ei ole olemassa perusteita lykätä kyseistä yksittäistä uudistusta eikä myöskään sellaisia teknisiä syitä, jotka estäisivät puheena olevan epäkohdan korjaamisen erillään verotuksen kokonaisuudistuksesta.

2. Ehdotettu muutos

Perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla ehdotetaan, että eläketulo jaksotettaisiin niiden vuosien tuloiksi, joihin eläke kohdistuu, kun eläkkeen kohdistumisvuosi ja maksuvuosi poikkeavat toisistaan. Koska eläketuloa saavien yli miljoonan verovelvollisen verotuksen laaja takautuva tarkistaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hankaloittaisi tuntuvasti säännönmukaisen verotuksen toimittamista ja vaatisi myös eläkelaitoksilta huomattavaa työpanosta, ehdotetaan, että vain sellainen takautuva eläketulo, joka on maksettu vuonna 1986 tai sen jälkeen, tulisi ehdotuksen piiriin. Lakia voitaisiin soveltaa tällöin maksettuihin, myös vuotta 1986 edeltäneeseen aikaan kohdistuviin eläketuloihin veronotkaisun edellytyksiä noudattaen. Vaatimus vuoden 1986 aikana saatujen suoritusten jaksottamisesta olisi kuitenkin tehtävä vuoden 1988 aikana. Lisäksi ehdotetaan, että vain vähintään kolmelta kuukaudelta ennen maksuvuoden alkua maksettuaan takautuvaan eläkkeeseen sovellettaisiin ehdotettavaa menettelyä. Useampaan vuoteen kuin verovuoteen ja kahteen sitä edeltäneeseen vuoteen kohdistuva takautuva eläke jaksotettaisiin verovuodelle ja kahdelle sitä edeltäneelle vuodelle siten, että takautuva erä jaksotettaisiin jakamalla se tasan kolmeksi osaksi verovuodelle ja kahdelle sitä edeltäneelle vuodelle.

Koska veroviranomaisten ei ole mahdollista säännönmukaisen verotuksen valmistelun ohessa löytää ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvia kaikkia tapauksia, ja koska ehdotetun säännöksen soveltaminen muutoin johtaisi osassa tapauksia verovelvolliselle epäedulliseen tulokseen, ehdotetaan, että säännöstä sovellettaisiin vain verovelvollisen tekemästä aloitteesta. Vaatimus säännöksen soveltamisesta edellytetään tehtäväksi ennen eläkkeen maksuvuotta seuraavan kalenterivuoden päättymistä. Vaatimukset käsiteltäisiin verotuslain 82 §:n veronotkaisua koskevia säännöksiä soveltaen, jos

niitä ei ehditä ottaa huomioon säännönmukaisesti verotusta toimittaessa.

Verotuslain 82 §:n mukaan veronoikaisu verovelvollisen vahingoksi voidaan tehdä viimeistään verotuksen toimittamisvuotta seuraavien kahden vuoden kuluessa. Veronoikaisu verovelvollisen hyväksi voidaan tehdä viimeistään säännönmukaisen verotuksen toimittamisvuotta seuraavien viiden vuoden kuluessa tai myöhemminkin, jos vaatimus on tehty edellä mainitussa ajassa.

Ehdotetun säännöksen soveltaminen edellyttää, että vakuutus- ja eläkelaitokset toimittavat tarvittavia tietoja veroviranomaisia varten, koska verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuudesta on eläketulon osalta laajasti luovuttu. Vuoden 1988 aikana maksettavista vuoteen 1987 kohdistuvista eläkkeistä tiedot toimitettaneen vuosi-ilmoituksen yhteydessä verohallitukselle samoin kuin myöhemmin esimerkiksi vuoteen 1988 kohdistuvista eläkkeistä. Muulta osin tiedot olisi tarkoituksenmukaisinta antaa verovelvollisen pyynnöstä hänelle itselleen liitettäväksi mahdollisesti tehtävän vaatimuksen ohteen.

Vuosi-ilmoituksessa annettavista tiedoista säädetään ennakoperintäasetuksen (904/78) 34 §:ssä. Säännöksen mukaan verohallitus määrää annettavista tiedoista ja tarkemmin myös vuosi-ilmoituksen laatimisesta.

Esitys koskee lakisääteistä eläketurvaa, myös lakisääteisten vapaaehtoisten lisäeläketurvajärjestelyjen osalta. Lakiehdotuksen piiriin kuuluisivat siten paitsi kansaneläkkeet ja eri eläkelakeihin perustuvat työeläkkeet, myös lakisääteiseen tapaturma- ja liikennevakuutusturvaan perustuvat eläkkeet.

3. Organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Ehdotus vähentää lähinnä jakoverojen tuottoa, mutta vähäisessä määrin. Verohallinnon ja eläkelaitosten tehtäviä ehdotus jonkin verran lisää.

Verovelvollisen kannalta ehdotettu säännös saattaa johtaa eräissä tapauksissa verorasituksen lisääntymiseen. Viivästyneenä maksettu eläke-erä lisää ehdotusta sovellettaessa eläkkeen kohdistumisvuoden tuloja, jolloin eläketulovähennys kyseiseltä vuodelta saatetaan menettää. Verovelvollisen eri verovuosien tulotasosta riippuu, onko säännöksen soveltamisen

yhteisvaikutus eläkkeen maksu- ja kohdistumisvuoden verotuksessa lopulta verorasitusta keventävä vai lisäävä.

Puolisoiden verotuksessa ehdotettu säännös saattaa niin ikään joissakin tapauksissa vaikuttaa kokonaisverorasitusta lisäten. Toisen puolison jo saama eläketulovähennys pienenee, jos myös toista puolisoa verotetaan myöhemmin samalta verovuodelta eläketulosta ja hänellekin myönnetään eläketulovähennys. Toiselle puolisolle jo suoritettua kansaneläkettä ei peritä liikaa maksetulta määrältään takaisin, jos jälkeensä todetaan myös toisen puolison olleen oikeutettu kansaneläkkeeseen. Eläketulovähennyksiä liikaa maksettu määräkin kuitenkin jonkin verran pienentää.

Todennäköistä on, että osa eläkkeensaajista tekee vaatimuksen eläketulon uudelleen jakottamisesta, vaikka vaikutus on epäedullinen. Verohallinto pyrkii käytännössä saattamaan epäedulliset vaikutukset verovelvollisen tietoon ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

Ennakkoperintää ei ole mahdollista kohdistaa jo maksettuihin eläke-eriin, ja pidätyksen mitoittaminen oikein on viivetaapauksissa muutoinkin hankalaa. Eräissä tapauksissa ehdotetun säännöksen soveltaminen johtaa kannossa maksettaviin veroihin.

4. Säättämisyjärjestys

Ehdotuksen tarkoituksena on lieventää maksumiivien verovaikutuksia. Vaikka on mahdollista, että eräissä tapauksissa verovelvollisen vaatimuksella on verorasitusta lisäävä vaikutus, ehdotettu muutos ei sinänsä ole veroperusteita kiristävä. Sen vuoksi lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa säättämisyjärjestyksessä.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian eduskunnan hyväksyttyä lakiehdotuksen. Lakia sovellettaisiin vuonna 1986 tai sen jälkeen saatuaan, verovuotta edeltäneeseen aikaan kohdistuvaan lakisääteiseen eläketurvaan perustuvaan eläketuloon.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 31 päivänä joulukuuta 1974 annettuun tulo- ja varallisuusverolakiin (1043/74) uusi 24 a § seuraavasti:

24 a §

Jos verovuonna saatu lakisääteiseen eläketurvaan perustuva eläketulo kohdistuu vähintään kolmen kuukauden ajalta verovuotta edeltäneeseen aikaan, eläketulo jaksotetaan verovelvollisen vaatimuksesta sen vuoden tuloksi, johon eläke kohdistuu. Jos edellä tarkoitettu kerralla saatu eläketulo kohdistuu useampaan vuoteen kuin verovuoteen ja kahteen verovuotta edeltäneeseen vuoteen, se jaksotetaan kolmeksi yhtä suureksi eräksi verovuodelle ja kahdelle sitä edeltäneelle vuodelle.

Vaatimus eläketulon jaksottamisesta on teh-

tävä eläkkeen maksuvuotta seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Toimitettujen verotusten osalta noudatetaan soveltuvin osin verotuslain 82 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1988. Sitä sovelletaan vuonna 1986 tai sen jälkeen saatuun, verovuotta edeltäneeseen aikaan kohdistuvaan lakisääteiseen eläketurvaan perustuvaan eläketuloon.

Vuonna 1986 saatujen eläkkeiden jaksottamista koskeva vaatimus on tehtävä kalenterivuoden 1988 loppuun mennessä.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 1988

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Ulla Puolanne*