Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen

MUISTIO
10.11.2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintö- ja lahjaverolain ja tuloverolain 47 §:n muuttamisesta (HE 175/2016 vp)

Pyydettynä lausuntonaan hallituksen esityksestä verojaostolle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta valtiovarainministeriö ilmoittaa seuraavaa.

Jäljempänä rajoitutaan kommentoimaan lakiehdotuksiin ja/tai niiden perusteluihin kohdistuvaa kritiikkiä ja muutosehdotuksia.

Tiivistelmä VM:n kannanotoista: annetut lausunnot eivät anna aihetta muutoksiin.

1. Veroasteikot

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että ensimmäisen veroluokan veroasteikot Tulee alentaa 13 %:iin ja toisessa veroluokassa 32 prosenttiin.

EK:n ehdotus merkitsisi veronkevennyksille asetetun verokertymävaikutuksen – 40 milj. euroa mittavaa ylittämistä. Kevennysten kohdentaminen saman määräisenä perintöveroasteikkoon merkitsisi, että kevennysten kohdentuminen juuri sukupolvenvaihdoksiin heikkenisi olennaisesti.

2. Vakuutuskorvausten osittaisesta verovapaudesta luopuminen

Useat lausunnonantajat vastustavat muutosta joko kaikilta osin (Akava, FK, MTK,), riskihenkivakuutusten osalta (EK, STTK ja Veronmaksajain Keskusliitto) tai vain työntekijän ryhmähenkivakuutusten osalta (SAK).

Esityksessä todetuilla perusteilla vakuutuskorvausten verovapauden poistamiseen on painavia perusteita. Jäljempänä käsitellään eräitä esiin tuotuja näkökohtia.

Ehdotukset eivät heikennä puolison ja alaikäisen lapsen vakuutusturvaa työntekijän riskihenkivakuutusten osalta, koska korvaussummat jäävät olennaisesti puoliso- ja alaikäisyysvähennysten korotusta pienemmäksi. Pienen katvealueen muodostavat tosin 19-21 –vuotiaat lapset ja avopuolisot, joilla on sopimus keskinäisestä elatuksesta.

> Useat lausunnonantajat ovat katsoneet, että omaehtoiseen varautumiseen kannustavaa verotukea ei tulisi heikentää etenkään riskihenkivakuutusten osalta.

Taloudellisesti perintöverovapautta olennaisesti merkittävämpi verotuki, lähiomaisten saamien kuoleman perusteella kertakorvauksena maksetun vakuutuskorvausten täysi verovapaus tuloverotuksessa, säilyisi. Se suosii vakuutusturvan järjestämistä kertakorvauksena perhe-eläkkeen sijasta, joka kuuluu täysimääräisesti ansiotuloverotuksen piiriin.

Riskihenkivakuutuksista kaikkein yleisimpien, työntekijän ryhmähenkivakuutusten, osalta muutoksilla ei olisi kannustinvaikutuksia, kun kyse on työnantajan järjestämästä työehtosopimuksiin perustuvasta edusta, ja työnantajat täyttävät velvoitteensa verotuksesta riippumatta. On myös epäselvää, missä määrin tietoisuus siitä, että riskin mahdollisesti realisoituessa vakuutuskorvaus voi tulla verotetuksi perintöverotuksessa, tosiasiassa vaikuttaa halukkuuteen suojautua riskiltä.

2.1. Puhtaiden riskivakuutusten jättäminen osittain verovapaiksi

> **FK** korostaa, että sekä vakuutus- että verolainsäädännössä lähdetään siitä, että eri vakuutukset on pidettävä toisistaan erillään. Tästä FK tekee yllättäen sen johtopäätöksen, että verovapauden poistamista vain säästöhenkivakuutusten osalta ei olisi kierrettävissä ottamalla säästövakuutus ja kuolemanvaravakuutus eri vakuutussopimuksilla.

Eri vakuutukset on tietysti pidettävä erillään. Tämä onkin perussyy siihen, miksi verovapauden poistamisen rajaaminen vain säästöhenkivakuutuksiin liittyvään kuolemanvaravakuutukseen juuri olisi kierrettävissä. Jos tuollainen rajaus tehtäisiin, on selvää, että jos säästövakuutus ja kuolemanvaravakuutus otetaan eri vakuutussopimuksilla, niin kuolemanvaravakuutuksen korvaus jäisi verovapauden piiriin siinäkin tapauksessa, että kuolemanvaravakuutus tosiasiallisesti olisi otettu kattamaan riskin säästövakuutuksen säästöpääoman menetyksestä.

Kiertomahdollisuus on ilmeinen, eikä verotusmenettelystä annetun lain 28 §:n *veronkiertämistä koskevalla säännöksellä* voida vartioida sääntelyn tavoitteiden toteuttamista – eikä siihen ole syytä pyrkiäkään.

FK:n lausunnossa viitataan vakuutusten erillään pitämisvelvollisuuden osalta tuloverolain 34 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan vakuutusmaksut jaetaan eri vakuutuksille vakuutusmatemaattisin perustein, jos vakuutussopimus sisältää useita vakuutuksia. Mainittu seikka tukeekin eri vakuutusten pitämistä erillään. FK tekee kuitenkin mitenkään perustelematta sen johtopäätöksen, että **”tilanne olisi luonnollisesti sama, vaikka vakuutuksia olisi otettu erillisinkin sopimuksin.”** - Väite on perusteeton ja virheellinen: TVL 34 § 5 momentti koskee *vain samalla vakuutussopimuksella* tehtyjä eri vakuutuksia. Lain sanamuoto on aivan selvä, ja eri sopimuksilla otettujen vakuutusten ”yhdistäminen” verotuksessa yhdeksi sopimuskokonaisuudeksi voisi perustua vain veronkiertosäännöksen soveltamiseen.

Sopimusvapauden vallitessa ei olisi mitään estettä myöskään sille, että jopa aiemmin tehtyjä säästöhenkivakuutuksia koskevia sopimuksia muutettaisiin siten, että kuolemanvaraturva poistetaan, ja vastaava turva järjestetään eri vakuutussopimuksella. Vakuutusyhtiön riskipositioon toimenpide ei mitenkään vaikuttaisi, joten ainakaan tästä näkökulmasta toimenpiteestä ei välttämättä pitäisi aiheutua vakuutuksenottajalle mainittavaa taloudellista rasitetta.

2.2. Verovapauden poistamisen vaikutuksista

Muutosten kohdentumisesta vaikeimmassa asemassa oleviin

> **FK** katsoo, että verotusta kiristetään kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kohdalla ja että lesken asema heikkenisi esityksen myötä erityisen paljon.

Jäljempänä ja hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt tiedot eivät juuri tue mainittua päätelmää. Puoliso- ja alaikäisyysvähennysten korotus kompensoi tehokkaasti verorasituksen nousua: samalla paranee juuri kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien tilanne: niiden, jotka eivät saa lainkaan vakuutuskorvuksia. Puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen korotus esimerkiksi entistäkin useammin johtaa siihen, että nuorelta leskeltä ja alaikäisiltä perillisiltä, joiden varallisuus pääosin koostuu asunnosta ja siihen kohdistuvista veloista, ei mene lainkaan veroa. Juuri nämä tahot ovat paljon heikommassa asemassa kuin ne perilliset, jotka saavat lisäksi vakuutuskorvauksia.

Verovapauden poistamisen vaikutukset erityisesti alaikäisyysvähennykseen oikeutetuille ovat jäljempänä kuvatun mukaisesti marginaaliset. Kiristävät vaikutukset myös joka tapauksessa kohdistuvat sellaisiin alaikäisyysvähennykseen oikeutettujen perillisten perintöihin, joiden perintöosuus on normaalia huomattavasti suurempi ja vakuutuskorvaustapauksissa joka tapauksessa on myös olemassa täysin likvidit varat, joilla vero voidaan suorittaa. On vaikeaa myöskään perustella ankarampaa verotuskohtelua niille alaikäisille lapsille, joissa tyypillisen asunnon ohella peritään tilillä olevia rahavaroja, kuin niille, jotka saavat asunnon ohella rahavaroja vakuutuksesta. Molempien asema on yhtä heikko tai vahva.

Puolisovähennykseen oikeutetuille vaikutus on samoin vähäinen, kun lisää maksettava vero suhteutetaan heidän saamiensa varojen kokonaismäärään: vuoden 2015 maksuunpanoaineistossa puolisovähennykseen oikeutetuista vakuutuskorvauksia saaneista vain 7,4 prosentilla (60/809 tapausta) vero nousee yli 2 %:lla verrattuna varojen määrään. Tämä johtuu pitkälti siitä, että nämä leskeksi jääneet saavat verrattain paljon muuta perintöverotettavaa varallisuutta, joko omistusoikeustestamentilla tai ollessaan perillisasemassa. Lisäksi leski saa *vähintään* puolet puolisoiden yhteisestä säästöstä, jos avio-oikeutta ei ole suljettu pois.

Veronmaksukykyisyyden näkökulmasta FK:n kritiikille ei ole juuri perustetta, yleisellä tasolla tarkasteltuna.

> **FK** antaa ymmärtää, että verovapauden poistaminen johtaisi laajamittaisesti tarpeen parantaa vakuutusturvaa, jotta veron jälkeinen nettomäärä ei alenisi.

FK ei esitä viitteellistäkään kuvausta siitä, minkä suuruusluokan vaikutuksista olisi kyse. Myös tämä väite antaa aiheen täydentää HE:een sisältyvää kuvausta muutoksen vaikutuksista vakuutuskorvauksia saaville. Alla tarkastellaan veromuutosten vaikutuksia myös siitä näkökulmasta, mikä on muutoksen *teoreettinen enimmäismäärä*.

Vaikutuksista alaikäisyysvähennyksen saaneille

Vuoden 2015 maksuunpanoaineistossa sellaisia alaikäisyysvähennyksen saaneita, joilla oli verovapaata vakuutuskorvauksia ja joille tuli maksettavaksi veroa, oli 126, kaikkiaan 146 000 perinnönsaajasta. Ehdotettujen muutosten johdosta veroa maksavien määrä alenisi 96:een. Kaikkiaan sellaisia alaikäisyysvähennyksen saaneita, joilla oli myös verovapaata vakuutuskorvausta, oli aineistossa 336 ja näiden verovapaan vakuutuskorvauksen määrä keskimäärin runsaat 18 200 euroa.

Alaikäisyysvähennyksen saaneiden maksettavan veron määrä nousisi, jos vakuutuskorvauksen ja muun perinnön yhteismäärä on vähintään 80 000 euroa: jos raja ei ylity, veroa ei mene lainkaan. Euromääräisesti 35 000 euron vakuutuskorvauksen saaneen vero nousisi enimmillään 1 550 eurolla. Tämä toteutuu, kun hänen muun perintönsä määrä on 100 000 euroa, varojen yhteismäärä siis 135 000 euroa. Veroprosentti nousee tällöin 2,9:stä 4,0:aan.

Jos verojen jälkeisen nettomäärän halutaan säilyvän samana, korvausmäärää olisi siis korotettava enimmillään 35 000 eurosta 36 550 euroon eli 4,4 prosentilla.

On kyseenalaista, antaisiko sanotun määräinen muutos ylipäätään aihetta korvausmäärien tarkistuksiin: voiko kotitalouksien taloudenpito todella olla näin tarkalla tasolla, ottaen huomioon monet muut kotitalouksien taloudelliseen asemaan vaikuttavat seikat, joihin liittyy epävarmuutta. Säästöhenkivakuutusten osalta tällainen tekijä on kurssivaihtelut.

Jos varojen yhteismäärä ylittää noin 335 000 euroa, kokonaisverotus kevenee perintöveroasteikon kevennyksen johdosta, jolloin vakuutuskorvauksen määrää voitaisiin laskeakin.

Puolisovähennyksen saaneet

Vuoden 2015 aineistossa puolisovähennyksen saaneita, joilla oli verovapaita vakuutuskorvauksia ja joille tuli maksettavaksi veroa, oli 299. Ehdotusten johdosta määrä nousisi 330:een. Kaikkaan sellaisia puolisovähennyksen saaneita, joilla oli myös verovapaata vakuutuskorvausta, oli aineistossa 809 ja heidän saaman verovapaan vakuutuskorvauksen määrä keskimäärin vajaat 42 675 euroa.

Pelkästään vakuutuskorvausta saavan puolison maksettava vero nousisi, jos vakuutuskorvauksen kokonaismäärä on vähintään 110 000 euroa (tästä siis puolet nyt verovapaata). Jos vakuutuskorvaus on 200 000 euroa, maksettava vero nousee 8 300 eurolla, ja veroprosentti 0,9:stä :sta 5,0:aan. Jos korvaus on 400 000 euroa, vero nousee 24 200 eurolla ja veroprosentti 3,8:sta 9,8:aan.

Jos vakuutuskorvaus on 200 000 euroa, vakuutusturvan täydentämistarve olisi siis 8 300 euroa eli 4,1 % korvaussummasta. Jos vakuutuskorvaus on 400 000 euroa, täydentämistarve olisi 24 200 euroa eli 6,1 % korvaussummasta.

Lisää maksettavalla määrällä ei ole euromääräistä ylärajaa, koska puolet on voinut saada verovapaasti. Veroprosentin nousun *teoreettinen yläraja on 9 prosenttiyksikköä*, mutta esimerkiksi 1 000 000 euron vakuutuskorvauksista veroprosentti nousisi 7,1 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2015 aineistossa enimmäismäärä oli 8,0 prosenttiyksikköä.

Jos leski saa muita varoja omistusoikeustestamentilla tai ollessaan perillisasemassa, muutos on edellä todettua pienempi, koska asteikkokevennys keventää muiden varojen veroa. Jos vakuutuskorvaus on 200 000 euroa ja muita varoja on samoin 200 000 euroa, veroprosentti nousee 7,6:sta 9,8:aan. Jos korvaus on 400 000 euroa ja muita varoja samoin 400 000 euroa, veroprosentti nousee 10,2:sta 12,9:ään.

Taulukosta alla ilmenee, minkä verran sellaisten puolisovähennyksen saaneiden, joilla on verovapaata vakuutuskorvausta, maksettava vero muuttuu suhteessa saatujen varojen määrään vuoden 2015 aineiston perusteella laskettuna. Kyseessä on osajoukko HE:n sivulla 24 olevaan taulukkoon sisältyvistä, kaikista ensimmäiseen veroluokkaan kuuluvasta 12 482 perinnönsaajasta.

Tässä on oikeanpuoleisessa sarakkeessa lisätietona keskimääräinen *pesän jaettava jäämistö*, eli määrä, joka vainajalta jää jaettavaksi perinnön ja testamentinsaajille. Tiedosta voidaan karkealla

tasolla tehdä päätelmiä siitä, mikä on suuruusluokaltaan leskelle avio-oikeuden perusteella tuleva osuus.

Veron muutos suhteessa varojen määrään	Saajia	Saajien osuus	Varat keskimäärin euroa	Pesän jaettava jäämistö
Ei muutosta tai kevenee	615	76 %	104 522	190 923
Kiristys alle 1 %	105	13 %	190 465	272 723
Kiristys 1 - 2 %	29	3,60 %	237 934	323 100
Kiristys 2 - 3 %	16	2,00 %	378 838	1 348 137
Kiristys 3 - 4 %	15	1,90 %	266 414	243 001
Kiristys 4 - 5 %	17	2,10 %	445 266	428 873
Kiristys 5 - 6 %	7	0,90 %	523 328	431 223
Kiristys 6 – 8 %	5	0,60 %	1 020 105	4 249 708
Kiristys yli 8 %	0	-		
Kaikki	809		145 329	

Taulukosta havaitaan, että verovapaita vakuutuskorvauksia saaneista *809 leskestä*, joiden verotuksessa tehtiin puolisovähennys, *lisää maksettavan veron osuus varoista nousisi 60:n kohdalla enemmän kuin 2 prosenttia*.

Muut ensimmäiseen veroluokkaan kuuluvat

Muita ensimmäiseen veroluokkaan kuuluvia, verovapaita vakuutuskorvauksia saaneita oli 11 337 ja verovapaa vakuutuskorvaus keskimäärin runsaat 18 500 euroa.

Pelkän 35 000 euron vakuutuskorvauksen saaneelle tulisi maksettavaksi veroa 1 150 euroa. Euromääräisesti 35 000 euron vakuutuskorvauksen saaneen vero nousisi enimmillään 4 150 eurolla, kun muun perinnön määrä on 60 000 euroa ja varojen yhteismäärä siis 95 000 euroa. Veroprosentti nousee tällöin 4,1:stä 8,5:een.

Jos verojen jälkeisen nettomäärän halutaan säilyvän samana, korvausmäärää olisi korotettava enimmillään 35 000 eurosta 39 140 euroon eli 11,9 prosentilla. Jos varojen yhteismäärä ylittää 580 000 euroa, kokonaisverotus kevenee perintöveroasteikon kevennyksen johdosta.

Toiseen veroluokkaan kuuluvat

Toiseen veroluokkaan kuuluvan verotus muuttuu, jos hän on perillisasemassa ja vakuutuskorvaus maksetaan kuolinpesälle. Jos korvaus sen sijaan maksetaan edunsaajamääräyksen perusteella hänelle itselleen, korvaus on tuloverotuksen piirissä eikä perintöveroa menisi vastaisuudessakaan.

Pelkän 35 000 euron vakuutuskorvauksen saaneelle tulisi maksettavaksi veroa 2 950 euroa. Euromääräisesti 35 000 euron vakuutuskorvauksen saaneen maksettava vero nousisi enimmillään 9 350 eurolla, kun muun perinnön määrä on 60 000 euroa ja varojen yhteismäärä 95 000 euroa. Veroprosentti nousee tällöin 10,2:sta 20,0:aan.

> **FK** on epäselväksi jääneestä syystä lausunnossaan korostanut (kursivoinnilla), että muille kuin lähiomaisille maksetut kuolemantapauskorvaukset ovat kokonaisuudessaan veronalaista pääomatuloa.

Mainituille henkilöille verovapauden poistamisella ei ole vaikutusta, koska vakuutuskorvaus, joka on tuloverotuksessa veronalaista, jäisi edelleen verovapaaksi 7 a §:n 1 momentin nojalla. Tähän säännökseen ei ehdoteta muutosta, kuten esityksessä todetaan. Sanotut henkilöt sen sijaan hyötyvät veroasteikon kevennyksestä, jos ovat perinnön tai testamentinsaajana.

2.3. Verotuottovaikutusten kuvaus HE:ssä

> **FK** katsoo, että esityksen vaikutusarviot ovat ristiriitaiset, kun vakuutuskorvausten verovapauden poistamisen vaikutuksen sanotaan olevan sama – 20 milj. euroa kuin lausuntoversiossa, vaikka esitykseen on sen jälkeen on lisätty puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen korotus.

Kuten HE:n perusteluista (s. 20) ilmenee, puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen korotuksen vaikutus on laskettu ottaen ensin huomioon asteikkomuutokset ja veropohjan laajennus vakuutuskorvauksiin. Vaikutukset on siis laskettu siten, että ensin on laskettu asteikkomuutoksen vaikutus, sen jälkeen vakuutuskorvauksen lisääminen veropohjaan, ja viimeksi puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen vaikutus. Tällöin puoliso- ja alaikäisyysvähennyksen määrä ei vaikuta vakuutuskorvausten veropohjalaajennuksen vaikutukseen, olivatpa vähennyksen korotukset miten suuria tahansa.

Noudatettu laskentajärjestys – eteneminen suuremmasta muutoksesta pienempään ja yleisemmästä erityisempään - on luonteva. Jos vaikutukset lasketaan muussa järjestyksessä, numerot tietysti muuttuvat, lopputuloksen noin 40 milj. euroa säilyessä samana. Vero-osasto tuottaa tarvittaessa laskelmat veroperustemuutosten vaikutukset myös muussa järjestyksessä laskettuna.

> **FK:n** näkemyksen mukaan veronkevennykset painottuvat ensimmäisen veroluokan lahjaveroasteikon ylimpiin portaisiin, ainoaksi rahoitustavaksi esitetään siis vakuutusturvastaan huolehtineiden perheiden verotuksen kiristämistä.

FK:lta on jäänyt huomaamatta, että HE poikkeaa lausuntoversiosta siten, että

- kevennykset eivät painotu lahjaveroasteikon ylimpiin portaisiin, vaan kevennys on suhteellisesti tasainen koko asteikolla; että
- kevennykset eivät edes painotu lahjaverotukseen, vaan perintöverotukseen, jonka asteikkokevennyksen vaikutus on 40 miljoonaa euroa (lahjaveroasteikon tarkistus runsaat 18 milj. euroa), joka kevennys tulee myös vakuutuskorvauksia saavien hyväksi: ja että
- puoliso- ja alaikäisyysvähennys lieventävät tai poistavat vakuutuskorvausten verovapauden poistamisen vaikutuksia juuri heikoimmassa asemassa olevien osalta

2.4. Puolison edunsaajamääräyksen perusteella saama vakuutuskorvaus ja sijoitusmuotoneutraalisuus

> **FK** pitää epäneutraalina sitä, että lesken edunsaajamääräyksen nojalla saama vakuutuskorvaus olisi kokonaan veronalaista, kun muunlaisista sijoitusvaroista vähemmän omistava leski saa avio-oikeuden nojalla osan tasinkona verovapaasti.

Esiintyy erilaisia tilanteita, joista FK on lausunnossaan kuvannut esimerkillä (s 4). vain yhtä: siinä puolisoilla ei ole muuta varallisuutta kuin kuolleen säästöhenkivakuutus, jonka perusteella vakuutuskorvaus tulee edunsaajamääräyksen nojalla leskelle, ja olisi kokonaan veronalaista. Esimerkistä ilmenee, että rintaperillisiä ei ole. Jos vainajan varat muodostuisivat arvopapereista, leski saisi puolet avio-oikeuden nojalla ja puolet olisi veronalaista.

Verotuksen neutraalisuusajattelussa on kysymys siitä, että verotuksella ei saisi perusteetta *ohjata talousyksiköiden valintoja*. Nyt on kyse sijoituskohteen valinnasta: valitaanko säästöhenkivakuutus vai muu sijoituskohde.

Säästäjä voi *säästöpäätöstään tehdessään* valita verotuksellisesti samanarvoisten vaihtoehtojen välillä: ottaako säästöhenkivakuutuksen, jossa edunsaajaksi määrätään kuolinpesä, tai sijoittaako varat muihin kohteisiin, jotka yhtä lailla kuuluvat kuolinpesään. Neutraalisuusongelmaa ei ole.

FK on nyt kiinnostunut *jo otetun* vakuutuksen ja sille vaihtoehtoisen sijoituskohteen erilaisesta verokohtelusta, joka esityksessä ehdotetuista muutoksista aiheutuisi. Minkälaisia ohjausvaikutusta erilaisella verokohtelulla tällöin on, kun säästäjä on jo sitoutunut säästöhenkivakuutukseen? Selvästikin, vakuutuksenottajalla olisin kaksi keskenään samanarvoista, ”neutraalia” vaihtoehtoa: muuttaa säästöhenkivakuutuksen edunsaajamääräystä siten, että vakuutuskorvaus maksetaan kuolinpesälle, tai vaihtaa sijoituskohdetta. Verotuksen neutraalisuusajattelun pohjalta mitään erityistä ongelmaa ei ole. – Näistä vaihtoehdoista vakuutuksenottajat tosin todennäköisesti valitsisivat edunsaajamääräyksen muuttamisen, koska säästöhenkivakuutuksen lakkauttaminen ennenaikaisesti aiheuttanee ylimääräisiä kuluja.

Oman neutraalisuusajattelunsa pohjalta FK esittää kokemansa ongelman ratkaisuksi jäljempänä mainitun ehdotuksen, joka johtaisi *epäneutraalisuuteen muunlaisissa kuin FK:n esimerkkinä käyttämissä tilanteessa*. Tilanteessa, jossa on rintaperillisiä, vakuutuksenottaja on saattanut määrätä edunsaajaksi puolisonsa yksin, tarkoituksena nimenomaan *turvata lesken asemaa*, verrattuna siihen, että vakuutuskorvaus menisi kuolinpesään, tai että tämä esimerkiksi säästöhenkivakuutuksen sijasta vainaja olisi sijoittanut arvopapereihin.

> **Esimerkki:** Vainaja A:n omaisuuden säästö on 300 000 euroa ja puolison B omaisuuden säästö 0 euroa . A on ottanut säästöhenkivakuutuksen jossa korvaussumma on 200 000 euroa.
>
> Vaihtoehto 1) Jos B yksin on edunsaajana, hän saa tasinkona 150 000 euroa ja vakuutuskorvauksena 200 000 euroa, yhteensä 350 000 euroa. Rintaperillisille jää keskenään jaettavaksi 150 000 euroa.
>
> Vaihtoehto 2) Jos edunsaajana on kuolinpesä, jaettava määrä on 500 000 euroa, josta B saa nyt vain 250 000 euroa ja muut osakkaat jakavat 250 000 euroa. *Lesken varallisuusasema jää 100 000 euroa heikommaksi kuin vaihtoehdossa 1)* (verovaikutus on tässä sivuutettu). Lopputulos on sama, jos säästöhenkivakuutuksen sijasta A:lla olisi muunlaisia säästöjä 200 000 euron määrästä.

Puolison nimeämiselle edunsaajaksi voi olla monia painavia perusteita: päällimmäisenä se, että *vakuutettu on halunnut kohdistaa vakuutusturvan nimenomaan puolisolle.* Kuolinpesälle maksettuna vakuutuskorvaus tulisi osaksi tai kokonaankin (puolisoiden varallisuusasemasta riippuen) rintaperillisten hyväksi - tai menisi vainajien velkojien tyydyttämiseksi, jos vainaja on velkainen.

Neutraalisuustarkastelussa vertailukelpoinen vaihtoehto sille, että vakuutettu osoittaa varoja puolisolle vakuutussopimuksen edunsaajamääräyksen perusteella, on osoittaa hänelle *testamenttimääräyksellä* esimerkiksi tietty määrä raha- tai muita varoja. Nämä varat kuuluisivat *täysimääräisesti perintöverotuksen piiriin.*

Neutraalisuustarkastelussa on lisäksi huomattava, että lesken saadessa tasinkona arvopapereita tai sijoitusrahasto-osuuksia, niihin liittyy tyypillisesti vainajan omistusaikana tapahtuneesta arvonnoususta johtuva piilevää verovelkaa. Piilevä verovelka realisoituu kun leski myy sijoituskohteet: tällöin hankintamenona pidetään tuloverolain 47 §:n 2 momentin mukaisesti vainajan alkuperäistä hankintamenoa. Vakuutuskorvausten osalta näin ei tapahdu, mikä suosii säästöhenkivakuutuksia.

> Jottei edunsaajamääräysten muutoksiin tarvitsisi ryhtyä, **FK ehdottaa** edunsaajamääräyksen perusteella saatujen vahingonkorvausten osalta menettelyä, jossa pyritään *simuloimaan osituksen lopputulosta* tekemällä laskennallisia muutoksia lesken perintöverotuksessa: *"perintöveron alainen vakuutuskorvausten yhteismäärä lisätään laskennallisesti edunsaajan veronalaiseen perintöosuuteen. Lesken edunsaajana saamien vakuutuskorvausten perintöveron alainen osuus määräytyy siten, että tämä yhteismäärä otetaan huomioon perittävän varoina laskennallisessa osituksessa. Lesken edunsaajana saamista vakuutuskorvauksista perintöveron alaista on siten se osuus, joka tulee leskelle muuna eränä kuin laskennallisena tasinkona."*

Edellä mainitussa esimerkkitapauksessa ehdotus merkitsisi sitä, että esimerkin vaihtoehdossa 1) toimitettaisiin laskennallinen ositus, jossa A:n varoihin 300 000 euroon lisättäisiin B:n saama 200 000 euron vakuutuskorvaus, ja yhteissummasta puolet eli 250 000 euroa olisi laskennallista tasinkoa. Kun B tosiasiassa saa tasinkona 150 000 euroa ja vakuutuskorvauksena 200 000 euroa eli yhteensä 350 000 euroa, B:n saamista varoista katsottaisiin veronalaisiksi varoiksi se osa, joka ylittää laskennallisen tasingon 250 000 euroa: 100 000 euroa olisi siis verovapaata.

FK:n ehdottama menettely suosisi tässä tilanteessa säästöhenkivakuutusta, kun vakuutuskorvauksesta vain "laskennallisen tasingon" yli menevä osa kuuluisi perintöverotuksen piiriin. Neutraali verokohtelu edellyttää, että jos puoliso haluaa turvata toisen puolison asemaa, tietyn menettelytavan valinta – säästöhenkivakuutuksen – ei saisi johtaa edullisempaan lopputulokseen kuin vaihtoehtoinen menettelyn – omistusoikeustestamentti lesken hyväksi.

FK:n ehdotus on torjuttava. Sijoitusmuotoneutraalisuuden kannalta ei ole hyväksyttävää, että sijoitusmuotojen välinen epäneutraalisuus – vaikkakin ehkä vain osassa tapauksista – vahvistettaisiin, vieläpä pysyväksi ajatellulla järjestelyllä.

Jos vakuutuksenottaja taas ei ole nimenomaisesti halunnut turvata puolison asemaa, vaan valittu edunsaajamääräys onkin perustunut esimerkiksi pelkästään vero-optimointiin, edunsaajamääräyksen muuttaminen siten, että korvaus maksetaan kuolinpesälle – jolloin vakuutuskorvaus tulee osaksi tai kokonaan edellä mainittujen tahojen hyväksi - on kaikin puolin perusteltua ja neutraalisuuden tavoitteiden mukaista.

Mitä tulee ehdotetun *säännöksen sovellettavuuteen*, on korostettava että koko perintöverotuksen perusta on siviilioikeuden periaatteisiin pohjautuva laskennallinen ositus, jossa todellinen perheoikeudellinen tilanne siirretään kuolinhetkeen (viime kädessä perusteoikaisuna). Siinä ei voida ottaa huomioon sellaista vain verotukseen kytkettävää erää, joka ei perustu mitenkään siviilioikeuteen. Tasingon määrä perustuu avioliittolakiin, eikä avioliittolakia voida muuttaa perintöverotuksen kautta. Hallinnolliselta kannalta, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi erittäin hankalaa, jos siviilioikeudelliset periaatteet sivuuttaen alettaisiin laskea tosiolojen vastaista keinotekoista ositusta ja siihen kytkeytyvää keinotekoista tasinkoa todellisen tasingon rinnalle ja vertailemaan näitä verotusta toimitettaessa. Ositukseen voi liittyä mitä erilaisempia tilanteita: testamentteja, ylisuuria ennakkoperintöjä, lakiosia, osituksen sovitteluja jne, joihin laskennalliset ositukset ja tasingot heijastuisivat.

2.5. Soveltaminen vanhoihin sopimuksiin ja siirtymäaika

> **Professori Ojanen** katsoo FK:n lausuntoon liitetyssä asiantuntijalausunnossaan, että nykyistä osittaista verovapautta on pidettävä sellaisena vakuutussopimusten tekemiseen vaikuttavana olennaisena seikkana, että sen poistamista tarkoittavat säännösehdotukset muodostuvat merkityksellisiksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Ehdotukselle kyetään esittämään riittävän hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta. Osittaisesta verovapauden pitkän keston vuoksi on toisaalta syntynyt perusteltuja odotuksia verovapauden (suhteelliseen) pysyvyyteen. Oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisimpana on, että sääntely asettaisi vakuutuksenottajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan ikään, terveydentilaan tai muuhun toimintakykyyn heikentävästi vaikuttavan syyn perusteella.
>
> Ojanen pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tarpeellisena täydentää ehdotusta siirtymäaikajärjestelyllä, joka antaisi riittävät edellytykset vakuutusyhtiöille tiedottaa muutoksista ja niiden vaikutuksista ja toisaalta vakuutuksenottajille harkita vakuutussopimustensa edunsaajamääräysten muuttamista sääntelyn vaikutusten pehmentämiseksi. Ojasen mukaan 6 – 12 kuukauden siirtymäajan pitäisi olla riittävä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on löydettävissä myös perusteita toisenlaiseen johtopäätökseen. Ojanen on sivuuttanut perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 22/1995 vp, HE:stä esityksestä eläkesäätiölaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa valiokunta näytti antavan *perhe-eläkkeen* taannehtivan heikentämisen osalta ratkaisevankin merkityksen sille, että

> ”kyseessä ei ole *henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta taloudellisesta edusta* kuin vanhuuseläkkeessä; puolison oikeutta perhe-eläkkeeseen on itse asiassa pidetty eräänlaisena *odotusoikeutena* (PeVL 21/1989 vp) eikä hallitusmuodossa turvattuna omaisuutena.”

Valiokunta tosin jatkoi, että taannehtivan toimenpiteen sallittavuuteen tulee liittää tiettyjä laissa säädettyjä edellytyksiä tai sitoa eläkkeen kohtuullisena säilymisen vaatimukseen.

Vaikka mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat runsaan 20 vuoden takaa vuosilta 1995 ja 1989, ne ovat edelleen kurantteja: oikeusministeriön julkaisussa ”Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet” (saatavilla Finlex-palvelussa, ajantasaistettu 18.8.2015) on jakson ”4.1. Perusoikeuksien sääntely” omaisuudensuojaa koskevassa jaksossa 4.2.1.0. todettu:

> ”Perustuslain suojaaman omaisuuden piiriin ei lueta varallisuusarvoa vailla olevia odotusoikeuksia. Siten muun muassa puolison avio-oikeuteen ja perhe-eläkeoikeuteen on voitu puuttua omaisuudensuojan estämättä.”

Perhe-eläkeoikeuden osalta oppaassa viitataan em. lausuntoon PeVL 21/1989 vp.

Edunsaajalle aikanaan – kuolemanriskin toteutuessa - syntyvä *oikeus vakuutuskorvaukseen* näyttäisi hyvinkin olevan rinnastettavissa perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan perhe-eläkkeen kaltaiseen *odotusoikeuteen*.

Mitä tulee kysymykseen *perusteltujen odotusten syntymisestä* vakuutuskorvausten verovapauden osalta, on syytä huomata, että kuolemanvaravakuutuksen korvausten verolle saattaminen vuoden

1996 alusta koski myös vanhoja sopimuksia. Sama *toistettiin* pitkäaikaissäästämissopimuksia koskevan verolainsäädännön säätämisen yhteydessä, kun vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen liittyvän kuolemanvaravakuutuksen osalta verovapaus poistettiin 2010 alusta (7 a §:n 3 momentti). Ainakaan lainsäädäntökäytännön perusteella ei siten ole voitu tehdä päätelmää siitä, *ettei samaa toimenpidettä toistettaisi myöhemminkin*.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan pikemminkin täysin päinvastainen odotus – että toimenpide voidaan toteuttaa uudelleenkin – olisi perusteltu. Jälkimmäisen muutoksen yhteydessä valtiovarainvaliokunta otti mietinnössään VaVM 40/2009 vp nimenomaisesti kantaa uusien säännösten soveltamisesta myös vanhoihin sopimuksiin. Valiokunta piti ratkaisua perusteltuna, ”koska uusien ja vanhojen vakuutusten erilainen perintöverokohtelu muodostuisi esteeksi vanhojen vakuutusten kilpailuttamiselle. Perintöverovapauden merkitys verovelvollisille on myös merkittävästi pienentynyt tuoreitten perintöverouudistusten myötä.” - Valtiovarainvaliokunta piti riittävänä perusteluna taannehtivuudelle säästötuotteiden välistä neutraalisuutta ja asian pienentynyttä taloudellista merkitystä, joka johtui vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutuneista perintöverotuksen kevennyksistä.

Analogia HE:een 175/2016 on selvä: tässäkin tärkeänä osasyynä on säästämistuotteiden neutraalisuus, ja verovapauden poistamisen yhteydessä asteikkoa kevennetään, lisäksi korotetaan puoliso- ja alaikäisyysvähennystä nimenomaan vakuutuskorvausten verovapauden poistumisen vaikutusten lieventämiseksi.

Professori Ojanen on viitannut eräisiin perutuslakivaliokunnan lausuntoihin joiden mukaan perusteltujen odotusten suojaan on katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä **kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa heikentävällä tavalla**.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan veromuutokset *eivät kohtuuttomasti heikennä edes vakuutuskorvausten saajien* asemaa, ja varsin selvää tämä on ministeriön mielestä puolisoiden osalta, vrt. taulukko edellä jaksossa 2.2. Näiden edunsaajaan kohdistuvien vaikutusten perusteella ei ministeriön mielestä ole perusteltua väittää, että ehdotukset *kohtuuttomasti heikentävän vakuutuksenottajan* oikeusasemaa, jota omaisuuden suojasta johdettu perusteltujen odotusten suoja varsinaisesti koskee.

Ojasen lausunnosta on luettavissa, että edunsaajille aiheutuvilla verorasituksen kasvulla on merkitystä asiaa arvioitaessa: Ojanen viittaa ”saamaansa selvitykseen”, jonka mukaan verotus voisi kiristyä enemmän kuin 13 %:lla, jos leski on edunsaajana. Ojasen ”saama selvitys” on virheellinen. Leskien osalta verotuksen muutoksen teoreettinen enimmäismäärä on 9 % suhteessa lesken saamien varojen yhteismäärään, ja 2015 maksuunpanoaineistossa muutoksen enimmäismäärä on 8,0 %.

Vaikka onkin yhdyttävä siihen Ojasen näkemykseen, että edunsaajamääräysten muuttamiseen on sinänsä legitiimi syy – tilaisuuden varaaminen vero-optimointiin - silloinkin, kun muutokset kokonaisuutena tarkastellen keventävät verotusta, niin verolainsäädännön yhteydessä esitettynä tällaiset siirtymäajan perustelut eivät ole pulmattomia. Veromuutosten syynä on verrattain usein reagointi taloudessa esiintyviin verojärjestelmän kannalta pulmallisiin ilmiöihin, monesti juuri erilaisiin innovatiivisiin sopimusperusteisiin järjestelyihin. Ajatus siitä, että tällaisissa tilanteissa lainsäätäjän pitäisi erikseen siirtymäajalla varata verovelvollisille tilaisuus vero-optimointiin, on ministeriölle jossain määrin vieras.

Jos valiokunta kuitenkin päätyisi siirtymäajan kannalle, valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että siirtymäaika koskisi vain puolisolle maksettuja vakuutuskorvauksia, joihin liittyvien edunsaa-

jamääräysten muuttamiseen professori Ojasen huomio erityisesti kohdistuu. Lausuntonsa yhteenvedon lopussa Ojanen toteaa:

> ”Vähintään 6-12 kuukauden siirtymäsääntely pitäisi riittää siihen, että vakuutusyhtiöt voivat riittävästi tiedottaa verovapauden poistumisesta vakuutuksenottajille ja että vakuutuksenottajat saavat tarvittavan määrän aikaa arvioidakseen tarvetta muuttaa vakuutussopimustensa edunsaajamääräyksiä ehdotetun sääntelyn vaikutusten vähentämiseksi.”

Mahdollisen siirtymäajan tulisi myös olla ***mahdollisimman lyhyt.***

3. Tuloverolain 47 §:n muutos

> **EK** ja **Suomen Yrittäjät** katsovat, että luovutusvoittoverotusta ei tule muuttaa. Jos muutos toteutetaan, tulee uutta laskentasääntöä soveltaa vain, jos luovuttajaan on sovellettu perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoshuojennusta 1.1.2017 tai sen jälkeen.
>
> **Keskuskauppakamari** toteaa, että verovelvollisen saama veropäätös ei ole sisältänyt tietoa huojennetun omaisuuden hankintamenona käytettävästä arvosta, joka on laskettu perintö- ja lahjaverolain 55 §:n 2 momentin mukaisesti. Esitettyä muutosta olisi perusteltua soveltaa muutoksen voimaantulon jälkeisiin saantoihin.

Nykyisen perusteettoman edun ylläpitämiseen luovutusvoittoverotuksessa ei ole syytä myöskään niissä tapauksissa, joissa sukupolvenvaihdos on toteutettu ennen lain voimaantuloa.

Luovutusvoiton määrää laskettaessa sovellettava hankintameno on selvitettävissä Verohallinnon säilyttämistä verotusasiakirjoista ja käytettävissä on hankintameno-olettama.

4. Sukupolvenvaihdoshuojennusta koskevan 55 §:n 9 momentin takautuva soveltaminen

> **MTK** katsoo, että alaikäisen perinnönsaajan asemaa sukupolvenvaihdoksissa helpottavaa säännöstä olisi sovellettava myös niihin tapauksiin, joissa verovelvollisella on jäljellä perintö- ja lahjaverolain 43 §:n 3 momentin mukaista perintöverotuksen oikaisuaikaa.
>
> **Suomen Yrittäjät** ehdottaa, että säännöstä sovellettaisiin taannehtivasti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2015:166 jälkeiseltä ajalta eli 19.11.2015 lähtien.

Perintöverotusta koskevan maksuunpanoaineiston mukaan vuositasolla säännös tulisi sovellettavaksi harvoin esiintyvissä yksittäistapauksissa, eikä välttämättä kertaakaan yhden vuoden aikana.

Valtiovarainministeriö ei pidä hyvänä lainsäädäntötapana yksittäisiä verovelvollisia koskevaa taannehtivaa lainsäädäntöä, eikä voi puoltaa ehdotusta.