Reijo Knuutinen

LAUSUNTO

25.1.2019

Eduskunnan verojaosto

Asia:

HE 275/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutustuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Olen tutustunut hallituksen esitykseen 275/2018 ja lausun esityksen eräitä osia koskien kunnioittavasti seuraavaa:

Johdanto

Hallituksen esitys koskee tuloverotukseen tehtäviä muutoksia eräiden sijoitustuotteiden osalta. Markkinoilla olevista tuotteista muutokset koskevat lähinnä säästöhenkivakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia. Samaan aikaan tämän esityksen kanssa on annettu hallituksen esitys 279/2018 eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta, jonka myötä uutena sijoitusinstrumenttina markkinoille olisi tulossa osakesäästötilit.

Tämän lausunnon kohteena oleva luonnos esitykseksi tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi kytkeytyy osittain tähän toiseen esitykseen. Osakesäästötiliä koskevien uusien verosäännösten ohella lausunnon kohteena oleva luonnos koskee myös eräiden muiden sijoitusmuotojen verotuksen muutoksia. Lisäksi tässä tarkasteltavan olevaan hallituksen esitykseen 275/2018 sisältää muun muassa eräisiin poikkeuksellisiin vakuutusjärjestelyihin kohdennettua erityissääntelyä.

Vaikka erilaisten sijoitusvaihtomuotojen nimellinen pääomaverokanta onkin sama, ovat erilaiset sijoitusvaihtoehdot tosiasiallisesti olleet hyvin erilaisen verokohtelun piirissä. Erityisesti välillisen sijoittamisen muodoissa (sijoitusrahastot, vakuutustuotteet) on ollut tarjolla veroetuja, joita ei ole ollut mahdollisuus saavuttaa suoria sijoitusmuotoja käyttäen. Erot ovat liittyneet erityisesti luovutusvoittojen arvonnousujen verotukseen ja sen lykkääntymiseen eräiden sijoitusmuotojen kohdalla.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on tarkastellut, miten eri sijoitustuotteiden verokohtelua voitaisiin lähentää keskenään. Työryhmän toukokuussa 2018 julkaistun raportin ”Eri sijoitusmuotojen verotus” (Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018) keskeinen tarkastelunäkökulma välillisen sijoittamisen muotojen verotuksessa oli verotuksen neutraalisuus eri sijoitusmuotojen välillä, missä olennaisinta on nimenomaan verotuksen lykkääntymisvaikutus. Sekä tämä että rinnakkainen hallituksen esitys 279/2018 nojautuu työryhmän muistioon, mutta poikkeaa siitä erityisesti osakesäästötilin käyttöä koskevin rajoituksin: osakesäästötilien käyttö on rajattu vain pörssiosakkeisiin ja ehdotuksen mukaan tilille voisi sijoittaa rahaa enintään 50 000 euroa.

Säästöhenkivakuutusten (ja kapitalisaatiosopimusten) verotusta koskevat muutokset

Tuloverolakia muutettaisiin siten, että säästöhenkivakuutusten säännökset uudistettaisiin ja lakiin otettaisiin säännökset kapitalisaatiosopimusten tuloverotuksesta.

Nykyinen verotustapa, jonka mukaan säästöhenkivakuutuksesta nostetut määrät katsotaan ensisijaisesti pääoman palautukseksi ja vasta koko pääoman tultua ensi nostetuksi verotettavaksi tuotoksi, on kehittynyt lähinnä verotuskäytännössä. Tämä käytäntö ei ole vastannut oikein taloudellisia realiteetteja ja se on ollut muihin sijoitusmuotoihin nähden tätä säästämismuotoa suosiva. Säästöhenkivakuutusten tuoton verotusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että vakuutuksenottajalle maksettavat osasuoritukset katsotaan osin pääomaksi ja osin tuotoksi siinä suhteessa, kun sopimuksen sisällä olevan varallisuuden arvo on kehittynyt. Kapitalisaatiosopimuksen ja vakuutetun ottaman määräaikaisen eläkevakuutuksen tuottoa ja tappiota kohdeltaisiin vastaavalla tavoin. Myös jäljempänä käsiteltävän osakesäästötilin tuoton ja tappion tuloverotuksessa noudatettaisiin vastaavia periaatteita.

Tehdyt muutokset poistavat erään verojärjestelmän kummajaisen, eli säästöhenkivakuutuksesta tehtävien nostojen kohdentamisen vain pääoman osuuteen. Muutos parantaa sijoitusmuotoneutraalisuutta.

Osakesäästötili

Osakesäästötilin (/sijoitussäästötilin) osalta valtiovarainministeriön asettama työryhmä arvioi kolmea vaihtoehtoista veromallia, joista yksi oli laskennallisen tuoton verottamiseen perustuva malli, kuten Ruotsissa. Kaksi muuta mallia perustuivat suhteellisen tuoton verottamiseen varoja nostettaessa, ja mallit erosivat lähinnä siinä, luettiinko osingot osaksi tilin tuottoa vai ei.

Säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotusta ehdotetaan muutettavaksi eri sijoitusmuotojen verotusta arvioineen työryhmän yhden arvioiman mallin mukaisesti. Hallitus on kuitenkin tehnyt itse sijoitussäästötilin suhteen eräitä merkittäviä rajoituksia koskevia linjauksia, poiketen työryhmän kaavailemista malleista. Koska tällaisella uudella osakesäästötilillä saattaa olla huomattavia ja vaikeasti ennustettavia vaikutuksia valtiontalouteen, on hallitus katsonut aiheelliseksi asettaa uudelle sijoitusmuodolle tiettyjä rajoituksia. Näistä syistä on uudessa sijoitusmuodossa sallitut sijoitustuotteet ehdotettu rajattavaksi ainoastaan pörssilistattuihin osakkeisiin ja tilille voisi sijoittaa enintään 50 000 euroa. Tällä rajoituksella voi olla eräitä seurauksia,

koskien muun muassa sitä, miten toimivia tai edullisia yksityissijoittajien saataville tulevista tuotteista muodostuu, mutta nämä seikat eivät liity välittömästi verotukseen.

Tuloverolakia muutettaisiin siten, että lakiin otettaisiin säännökset osakesäästötilin tuloverotuksesta. Osakesäästötilille siirrettyjä varoja voisi sijoittaa kotimaisiin tai ulkomaisiin pörssilistattujen yhtiöiden osakkeisiin. Osakkeista saadut luovutusvoitot ja osakkeiden perusteella saadut osingot tilin sisällä olisivat saantihetkellä verovapaita, eli verotus lykkääntyisi siihen asti, kun varoja nostetaan tililtä pois. Nostettavista varoista katsottaisiin tuotoksi sama suhteellinen osuus, kuin mikä on tilillä olevan tuoton suhde tilillä olevien säästövarojen käypään arvoon nostohetkellä. Osakesäästötililtä nostettu tuotto luettaisiin nostovuoden veronalaiseksi pääomatuloksi. Käytännössä osakesäästötilin verokohtelu vastaisi sijoitusrahastojen nykyistä verokohtelua.

Toisaalta vaikka osakesäästötili tuo mukaan etuna verotukseen lykkääntymisen, niin aivan kaikissa suhteissa verotus ei olisi kevyempää. Osingot menevät tilin kautta viime kädessä kokonaan verolle, kun suorien osakesijoitusten kohdalla osingoista 85 prosenttia on veronalaista tuloa. Suorien osakesijoitusten kohdalla myös hankintameno-olettaman käyttömahdollisuudesta voi olla yksittäisiä sijoituksia ajatellen enemmän hyötyä.

Osakesäästötili myös yksinkertaistaa verotusta käytännössä. Monimutkaisia osakkeiden luovutusvoittolaskelmia ei tarvitse tehdä esimerkiksi yritysjärjestelyjen tai osakeantien seurauksena. Verotuksen yksinkertaistuminen hyödyttää sekä verovelvollisia että ilmeisesti myös Verohallintoa.

Esitetyn mallisen osakesäästötilin reunaehtoja voi myös jatkossa muuttaa, kun niiden käytöstä ja vaikutuksista verotuloihin on kertynyt kokemuksia.

Realisointiperiaate ja verotuksen lykkääntyminen

Niin Suomessa kuin monissa muissakin verotuksessa nojaudutaan realisointiperiaatteeseen. Tämä suosii välillistä sijoittamista suoran sijoittamisen kustannuksella. Suorassa sijoittamisessa sijoittajaa verotetaan juoksevasta tuotosta vuosittain ja arvonnoususta vasta kohteen luovutuksen yhteydessä. Välillinen sijoittaminen merkitsee sekä juoksevien tulojen että sijoituskohteen arvonnousun verottamisen lykkääntymistä, mikä synnyttää sijoittajalle/verovelvolliselle rahanarvoisen edun, keventäen efektiivistä verorasitusta.

Varsinkin yhdysvaltalaisessa verokirjallisuudessa on tutkittu ja arvioitu laajasti erilaisia verotusmalleja realisointiperiaatteen vaihtoehdoksi. Sielläkin verotus kaikesta esitetyistä vaihtoehdoista huolimatta nojautuu pääasiassa realistointeihin; vaihtoehtoisia malleja on toteutettu käytännössä hyvin selektiivisesti.[1] Monet mallit on arvioitu teoreettisilta lähtökohdiltaan hyviksi, mutta käytännössä vaikeiksi ellei jopa mahdottomiksi toteuttaa.

Nyt tehdyt ehdotukset parantavat sijoituksen neutraalisuutta eräissä suhteissa, mutta eivät poista millään muotoa kaikkia pääomatulojen verotukseen liittyviä neutraalisuusongelmia. Tämänkin

[1] Internal Revenue Code § 475(f) antaa aktiivista osakekauppaa harjoittavien valita vaihtoehtoiseksi verotumalliksi kertymisperiaatteen (election of mark to market for traders in securities or commodities).

jälkeen erilaiset pääomatulot eri sijoituskohteista ovat tosiasiallisesti hyvin erilaisessa verotuksellisessa asemassa verotuksen efektiivistä tasoa ajatellen.

Keinotekoiset vakuutusjärjestelyt

Esityksen mukaan eräisiin keinotekoisluonteisiin vakuutussopimuksin toteutettuihin järjestelyihin sovellettaisiin erityistä verotusmenettelyä, jos sopimuksen tai järjestelyn perusteella verovelvollinen voi vaikuttaa sopimuksen kohde-etuuteen liittyvien omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen. Sijoituskohteille kertyneet tuotot verotettaisiin sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Tarkoituksena on puuttua epätavanomaisiin, keinotekoisiin vakuutusjärjestelyihin, joissa ei ole kysymys tavanomaisesta sijoitustoiminnasta tavanomaisiin finanssi-instrumentteihin. Tällaisia erityisiä tuotteita ovat tarjonneet lähinnä ulkomaiset vakuutusyhtiöt. Linjaus on ymmärrettävä ja kannatettava, mutta voi tuoda mukanaan tulkinta- ja rajanveto-ongelmia.

Viime kädessä kysymys on siitä, millä kriteerillä keinotekoisuus yleisesti ottaen arvioidaan, eli milloin joku oikeudellinen rakenne on keinotekoinen, ja milloin ei? Kaikki oikeudelliset rakenteet ovat kuitenkin jonkinlaisia lain luomuksia, eli oikeudellisia ilmiöitä.

Tässä konkreettisessa tapauksessa keinotekoisuutta on pyritty määrittelemään siinä määrin kuin se ehkä on mahdollista. Katsoisin, että tässä kohtaa kriteerit on pyritty kuitenkin kohtuullisen selkeästi vetämään ja esittämään. Tällaisella sääntelyllä on merkitystä myös preventiivisesti: erityissäännöksen konkreettisen soveltamisen ohella sillä voi olla turhan eksoottisiin verosuunnitteluratkaisuihin ryhtymistä ennalta ehkäisevä vaikutus.

Esityksessä todetaan, että sääntelyllä ei ole tarkoitus rajoittaa veronkiertämistä koskevan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 28 §:n soveltamisalaa, vaan lainkohta voisi edelleen tulla sovellettavaksi sen soveltamisedellytysten muutoin täyttyessä. Tämä on tärkeä toteamus. Esimerkiksi Saksan vero-oikeudessa erityissäännösten ja yleisen veron kiertämistä koskevan säännöksen (§ 42 *Abgabenordnung*) suhde on ollut pitkään kiistanlainen kysymys: voidaanko yleislauseketta enää käyttää sellaisessa tilanteessa, jossa verovelvollinen on ”läpäissyt” erityisnormin testin.

Yhteenveto

Hallituksen esitykseen sisältyy useita ehdotuksia, jotka lisäävät verojärjestelmän neutraalisuutta ja johdonmukaisuutta. Vakuutusmuotoisiin sijoitusvaihtoehtoihin on liittynyt Suomessa sellaisia veroetuja, joille ei ole ollut välttämättä kovinkaan vahvoja veropoliittisia tai muitakaan argumentteja. Näiden verohuojennusten hyötyjiä ovat olleet osittain sijoitusvaihtoehtoja hyödyntävät säästäjä ja sijoittajat, osittain näitä verotuettuja sijoitussopimuksia myyvät finanssialan yritykset. Toisaalta erilaisten sijoitusmuotojen tappioiden käsittelyssä on ollut epäjohdonmukaisuuksia, joita eräiltä osin nyt ehdotetaan lainsäädännöllä korjattavaksi. Näiltä osin ehdotetut muutokset lisäävät eri sijoitusmuotojen välistä neutraalisuutta. Ehdotettujen muutosten myötä sijoitusmuotoneutraalisuus verotuksessa paranee.

Ehdotus toteutuessaan muuttaa verotusta luoden osakesäästötiliä sijoitusmuotoa käyttäville osakesijoittajille lykkääntymisedun, sijoitusrahastosijoitusten tapaan. Koska lykkääntymisestä tulee sijoittajille korottoman piilevän verovelan muodossa etua, kärsii vastaavasti valtio jossakin määrin veronsaajana. Toisaalta vaikka osakesäästötili toisi mukaan etuna verotukseen lykkääntymisen, niin aivan kaikissa suhteissa verotus ei olisi kevyempää.

Verotus ei ole kuitenkaan ainoa näkökulma arvioida kokonaisuudistuksen potentiaalisia hyötyjä ja haittoja. Koko osakesäästötilijärjestelmän tarkoituksena on kuitenkin tukea kotitalouksien sijoittamista kotimaisten pörssiyhtiöiden osakkeisiin yksinkertaistamalla ja keventämällä (lykkäämällä) sijoittamisen verotusta. Osakesäästötilit ovat linjassa myös luonnoksissa todettujen EU:n tavoitteiden kanssa: yhtenä pääomamarkkinaunionin tavoitteena on vähittäissijoittajien aktiivisempi osallistaminen rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Jos kotitaloussijoittajat tämän myötä päätyvät siirtämään varojaan talletustileiltä pääomamarkkinoille, parantaa tämä pitkällä aikavälillä yritysrahoituksen edellytyksiä ja voi sitä kautta laajentaa myös pääomaverotuksen veropohjaa. Asiassa on kuitenkin monta muuttujaa, joten pitkän aikavälin vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida muuta kuin joillakin epävarmoilla oletuksilla.

Verojärjestelmä ei tämänkään jälkeen ole millään muotoa optimaalinen tai talousteoreettisesti optimaalinen. Tällaista optimaalista verojärjestelmää olisi erittäin vaikea käytännössä myös toteuttaa, kun verojärjestelmät ovat kansallisia mutta ihmiset ja pääomat voivat liikkua rajojen yli. Muutokset joudutaan tekemään myös ns. liikkuvaan junaan; puhtaalta pöydältä voisi olla ehkä helpompaa ideoida johdonmukainen verojärjestelmä erilaisten pääomatulojen verottamiseksi.

Ystävällisin terveisin

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu