Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

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

Hallituksen esitykseksi ehdotetaan sisällytettäväksi lainsäädäntöön muun muassa esitettyyn osakesäästötiliin liittyvät tuloverotusta koskevat säännökset. Keskityn kirjallisessa lausunnossani tarkastelemaan osakesäästötilin verotusta koskevaa ehdotusta.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan osakesäästötiliä koskevilla ehdotuksilla pyritään kannustamaan kotitalouksien osakesäästämistä. Hallituksen esityksen mukaan osakesäästötilillä tapahtuvista arvopapereiden luovutuksista ei katsottaisi syntyvän veronalaista luovutusvoittoa tai vähennyskelpoista luovutustappiota. Osakesäästötilin tuottoa verotettaisiin, kun säästövaroja nostetaan tililtä. Osakesäästötililtä nostetuista varoista katsottaisiin veronalaiseksi pääomatuloksi se suhteellinen osuus, joka vastaa säästömäärään nostohetkellä sisältyvän tuoton osuutta säästömäärästä.

Esitetty osakesäästötilijärjestelmä luo sijoittajille uuden verotuetun sijoitusmuodon. Tältä osin on huomattava, että verohuojennusten käyttöön liittyy aina väistämättä tuen läpinäkyvyyteen ja verotuen kohdentumiseen liittyviä ongelmia. Myös tässä tapauksessa on selvää, että ainakin osa säästäjän verotuesta saamasta hyödystä tulisi valumaan osakesäästötilejä tarjoaville luottolaitoksille ja sijoituspalveluyrityksille. Uusia tukimuotoja luotaessa tulisikin tarkoin arvioida tuen tarve sekä siitä saatavat hyödyt ja tuen kohdentuminen. Sinällääänhän kotitaloudet voivat jo nyt sijoittaa osakkeisiin joko suoraan tai epäsuorasti sijoitusrahastojen kautta.

Hallituksen esityksessä osakesäästötili rinnastetaan sijoitusrahastoon. Arvioitaessa osakesäästötilijärjestelmää ja sen verotusta sekä siihen liittyvää verotuksen neutraalisuutta on huomattava, että sijoitusrahastotoiminta on syntynyt markkinoiden tarpeesta. Markkinoilla syntyneeseen sijoitusrahastojärjestelmään on verotuksessa sopeuduttu pyrkimällä löytämään toiminnan luonteen kannalta toimiva verotusmenettely. Osakesäästötilin osalta koko järjestelmän luominen taas kytkeytyy verotukseen. Ilman osakesäästötiliä koskevaa – suoran osakesäästämisen verotuksesta poikkeavaa – verotusta osakesäästötiliä ei lainkaan syntyisi.

Verojärjestelmän tehokkuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta kestävämpää kuin uusien veronhuojennusten luominen olisi pyrkiä alentamaan verokantoja ja lisäämään verotuksen läpinäkyvyyttä yksinkertaistamalla verotusta. Hallituksen esityksen mukainen osakesäästötilijärjestelmä ei tue näitä tavoitteita. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, osakesäästötilijärjestelmä tulee verotuksen lykkääntymisen vuoksi myös alentamaan verotuottoja. Samanaikaisesti on hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti arvioitavissa, että osakesäästötilin vaikutukset osakemarkkinoihin ja yritysten pääomahuoltoon jäävät varsin vähäisiksi. Osa-

kesäästötilin voidaan arvioita ennen kaikkea korvaavan asetettuun rajaan asti suoria osakesijoituksia ja ilmeisesti osin myös sijoitusrahastosijoituksia.

Tarkasteltaessa osinkojen verotusta osakesäästötilijärjestelmässä hallituksen esityksessä todetaan, että jos osinkoja verotettaisiin erikseen nykysäännösten mukaisesti ”eivät suora osakesijoittaminen ja sijoitusrahastosijoittaminen edelleenkään olisi tasavertaisessa asemassa.” Tarkastelutapaa voidaan pitää yksipuolisena. Siinä vertailun lähtökohtana on tilanne, jossa kaikki kotitalouksien osakesijoitukset siirtyisivät uuden osakesäästötiliä koskevan järjestelmän piiriin. Tosiasiassa selvä valtaosa kotitalouksien saamista osinkojen euromääräisestä kokonaismäärästä tultaisiin jatkossakin verottamaan kulloinkin voimassa olevaa suoria osakesijoituksia osinkoverokäytännön mukaisesti. Tältä osin voidaankin esittää, että oikeampaa kuin vertailla nyt luotavaa osakesäästötilijärjestelmää sijoitusrahastojen verotukseen, olisi vertailla osinkojen verotuksen neutraalisuutta suhteessa suoriin osakesijoituksiin. Vaikka esitys yhdenmukaistaisi osakesäästötilin osalta osinkojen verotusta suhteessa sijoitusrahastoihin, esitys samalla heikentäisi suorien osakesijoitusten suhteellista asemaa verotuksessa ja olisi osaltaan omiaan entisestään monimutkaistamaan jo nyt varsin monimutkaista osinkotulojen verotusta.

Hallituksen esityksessä laiksi osakesäästötiliksi rajoitetaan osakesäästötilille talletettavien varojen enimmäismäärä enintään 50.000 euroon. Vaikka rajan asettaminen on sinällään muista kuin verotukselle asetettavien tavoitteiden näkökulmasta keinotekoista, euromääräisen rajan asettaminen on, mikäli osakesäästöjärjestelmä toteutetaan, osakesäästöjärjestelmään liittyvän verotuen vuoksi kuitenkin veropoliittisesti tarpeellista.

Helsingissä 28.1.2019

Erkki Kontkanen
professori
Itä-Suomen yliopisto