Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

VaV@eduskunta.fi

LAUSUNTO OSAKESÄÄSTÖTILIN TULOVEROTUSTA JA ERÄIDEN VAKUUTUSTUOTTEIDEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 275/2018 VP)

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutustuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskien (HE 275/2018 vp).

Asianajajaliitto keskittyy lausunnossa niin sanottuja keinotekoisia vakuutuksia koskevaan, ehdotettuun TVL 35 b §:ään erityisesti lainkohdan soveltamisalan ja tappioiden vähentämisen osalta. Lausunnon lopussa ehdotetaan muutoksia ehdotettuun lainsäädäntöön.

Yleistä

Hallituksen esityksessä HE 275/2018 ehdotetaan mm. säästöhenkivakuutusten ja muiden kuin verotuettujen vakuutetun ottamien vapaaehtoisia eläkevakuutuksia koskevien tuloverolain säännösten uudistamista, kapitalisaatiosopimusten ja osakesäästötiliä koskevien uusien säännösten ottamista tuloverolakiin sekä ns. erityistä verotusmenettelyä, jota sovellettaisiin hallituksen esityksessä tarkemmin esitetyllä tavalla keinotekoisluonteisiin vakuutussopimuksin toteutettuihin järjestelyihin. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä esitetyt muutokset ovat pääosin perusteltuja ja erityisesti oikeusvarmuuden näkökulmasta on tervetullutta, että kapitaalisaatiosopimusten verotuskohtelu tulisi jatkossa perustumaan lain nimenomaisiin säännöksiin.

Asianajajaliitto pitää myös sinänsä tärkeänä, että tiettyihin keinotekoisiin, tosiasiallista taloudellista luonnettaan vastaamattomiin järjestelyihin voidaan puuttua verotuksessa. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan näiden keinotekoisten vakuutustuotteiden verotuskohteluun voitaisiin kuitenkin tarvittaessa puuttua jo nykyisin VML 28 §:n yleisen veronkiertosäännöksen nojalla, eikä Asianajajaliitto tämän vuoksi pidä ehdotettua TVL 35 b §:n erityistä verotusmenettelyä välttämättömänä.

Joka tapauksessa, jos ehdotetun TVL 35 b §:n kaltainen erityissäännös nähdään tarpeellisena, on oikeusvarmuuden näkökulmasta ehdottoman tärkeää, että säännöksen soveltamisedellytykset on säädetty riittävän tarkkarajaisesti. Asianajajaliiton mielestä

ehdotettu säännös on sanamuodoltaan epäselvä ja tulkinnanvarainen, eikä hallituksen esityksessä ole riittävällä tavalla täsmennetty säännöksen tulkintaa. Säännös näyttää sanamuotonsa valossa ulottuvan soveltumisalaltaan hallituksen esityksessä kuvattuja keinotekoisia järjestelyitä huomattavasti laajemmalle ja voisi johtaa myös tavanomaisten, yleisesti markkinoilla tarjottavien vakuutustuotteiden tulemiseen ehdotetun TVL 35 b §:n piiriin.

TVL 35 b §:n ehdotetun säännöksen sanamuodon tulkinnanvaraisuus asettaa vakuutustuotteita tarjoavat yritykset, heidän kanssaan yhteistyössä toimivat yritykset (esimerkiksi varainhoitoyhtiöt) sekä vakuutuksenottajat keskenään eriarvoiseen asemaan, minkä seurauksena vakuutusmarkkinoiden tehokkuus kärsii ja verotuksen ennakoitavuus ja vakuutuksenottajien oikeusvarmuus sekä tasapuolinen kohtelu voivat vaarantua.

Suomessa vakuutustuotteita tarjoavat sekä suomalaiset että ulkomaalaiset vakuutusyhtiöt. Asianajajaliiton käsityksen mukaan merkittävä osa suomalaisista palveluntarjoajista on rajannut sijoituskohteet ja muut vakuutuspalvelut niin, että vakuutuksen kautta voi sijoittaa vain saman konsernin tuotteisiin (kuten esimerkiksi sijoitusrahastoihin) ja käyttää saman konsernin oheispalveluita. Näihin tuotteisiin TVL 35 b §:n ehdotetulla säännöksellä ei esitetyssä muodossa olisi lähtökohtaisesti vaikutusta. Sen sijaan ehdotettu sanamuoto aiheuttaa epävarmuutta sellaisten kotimaisten ja ulkomaisten vakuutustuotteiden osalta, jotka mahdollistavat vakuutuksenottajille enemmän valinnanvaraa, kuten sijoituskohteiden joustavamman valinnan ja myös esimerkiksi ulkopuolisen varainhoitajan käytön. Näiden tuotteiden kautta tehdään sijoituksia tavanomaisiin sijoituskohteisiin, samoin kuin rajoitetumman sijoitusmahdollisuuden tarjoavien vakuutustuotteiden kautta, eikä tällaisissa tilanteissa ole kyse keinotekoisista järjestelyistä, joihin TVL 35 b §:n on hallituksen esityksen sanamuodon perusteella tarkoitus puuttua.

Hallituksen esityksen mukaan sääntelyllä on ollut tarkoitus reagoida ennen kaikkea asiakkaiden erityistarpeisiin räätälöityjen tuotteiden yleistymiseen. Esityksessä viitataan eri sijoitusmuotoja arvoineen työryhmän raporttiin, jonka mukaan markkinoilla on myös sellaisia tuotteita, joita voidaan käyttää muihinkin tarkoituksiin kuin perinteiseen sijoittamiseen ja säästämiseen ja joihin voidaan katsoa liittyvän keinotekoisluonteisia piirteitä. Esimerkkinä mainitaan tilanne, jossa osakeomistuksia siirretään vakuutuksen maksuksi ja vakuutuksenottaja samalla säilyttää itsellään esimerkiksi osakeomistukseen liittyviä hallinnoimisoikeuksia. Huomionarvoista on, ettei hallituksen esityksessä nosteta esiin tarkoitusta puuttua perinteisiin sijoittamisen tai säästämisen muotoihin.

TVL 35 b §:n ehdotettu sanamuoto voi johtaa siihen, että säännöstä sovellettaisiin myös järjestelyihin, jotka eivät ole hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla keinotekoisia. Tämä olisi selvästi ristiriidassa lakiuudistuksen yleisen tavoitteen kanssa, sillä uudistuksella pyritään yhdenmukaistamaan eri sijoitusmuotojen verokohtelua sekä edistämään sijoitusmuoto- ja toimialaneutraalisuutta. Mikäli TVL 35 b § voi soveltua myös ei-keinotekoisiin vakuutustuotteisiin vain sen seurauksena, että vakuutuksenottajalla on oikeus antaa sijoituskohteita koskevia osto- tai myyntitoimeksiantoja, ovat

kyseiset vakuutukset eriarvoisessa asemassa myös verrattuna osakesäästötileihin, joiden osalta vastaavien toimenpiteiden salliminen ei vaikuta verokohteluun.

Asianajajaliitto katsoo, että TVL 35 b §:n ehdotetun säännöksen tai sen tulkinta-aineiston täsmentäminen valiokunnassa on välttämätöntä, jotta säännökseen liittyvät pitkäkestoiset riitaprosessit voidaan välttää. TVL 35 b §:n soveltamisalan määrittämistä ei voida jättää Verohallinnon ohjeistuksen varaan.

Ehdotetun TVL 35 b §:n soveltamisalasta

Ehdotetun TVL 35 b §:n 1 momentin mukaan kaikki kapitalisaatiosopimusta, säästöhenkivakuutusta tai eläkevakuutusta koskevan sopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet tämän verovelvollisen nostettavissa, jos vakuutuksenottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus käyttää omistajalle kuuluvia oikeuksia, kuten oikeutta tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

Asianajajaliitto pitää ongelmallisena erityisesti perustuslain 81 §:n 1 momentin näkökulmasta sitä, että itse lakiteksti ei määrittele riittävällä tarkkuudella omistajalle kuuluvien oikeuksien käytön sisältöä. Perustuslain 81 §:n 1 momentti edellyttää, että säädettävän verosäännöksen on oltava sisällöltään täsmällinen ja tarkkarajainen. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ehdotettu TVL 35 b § ja etenkään sen 1 momentin kohta 4 ei ole sillä tavalla sisällöltään täsmällinen ja tarkkarajainen, että verovelvolliset pystyvät itse lakitekstin perusteella päättelemään, milloin kyseinen säännös tulisi sovellettavaksi.

Lisäksi hallituksen esityksen perusteluiden kannanotot omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä ovat Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tulkinnanvaraiset ja osittain ristiriitaiset. Esimerkiksi hallituksen esityksen mukaan vakuutuksenottajan tai tämän määräämän henkilön oikeus valita vakuutusyhtiön tarjoamista vaihtoehdoista haluamansa kohde-etuudet tai oikeus muuttaa kohde-etuuksien allokaatiota sopimuksen voimassaoloaikana, ei johtaisi säännöksen mukaiseen verotusmenettelyyn. Toisaalta hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että TVL 35 b §:ssä tarkoitettuna omistajalle kuuluvan oikeuden käyttämisenä olisi pidettävä säilytys- tai omaisuudenhoitosopimuksen tekemistä vakuutusyhtiön puolesta kolmannen kanssa tai osto- tai myyntimääräysten antamista vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi erittäin tärkeää, että lainvalmistelun yhteydessä täsmennetään, milloin olisi kyse sellaisesta oikeudesta valita haluamansa kohde-etuudet tai oikeudesta muuttaa kohde-etuuksien allokaatiota, joka ei johtaisi ehdotetun TVL 35 b §:n soveltumiseen ja toisaalta, milloin olisi kyse 4 momentissa tarkoitetusta toimeksiannosta tai muusta kohde-etuuteen liittyvästä sopimuksesta, joka johtaisi ehdotetun TVL 35 b §:n soveltumiseen. Käytännössä säännöksen tämänhetkinen sanamuoto on tulkittavissa siten, että TVL 35 b §:n

piirissä ovat tilanteet, joissa vakuutuksenottaja voi valita vakuutusyhtiöstä erillisen varainhoitajan ja antaa tälle osto- ja myyntimääräyksiä, kun taas vastaavissa tilanteissa, joissa varainhoito tapahtuu vakuutusyhtiön toimesta, säännös ei soveltuisi.

Asianajajaliiton mielestä hallituksen esityksen perustelujen valossa on epäselvää, johtaisiko TVL 35 b §:n soveltumiseen jo pelkästään se, että vakuutusyhtiö tai varainhoitaja myy vakuutuksenottajan toimeksiannon perusteella vakuutuksen kohteena olevia kohde-etuuksia (esim. listattuja osakkeita) sen yhteydessä, kun vakuutuksenottaja haluaa muuttaa vakuutuksen kohde-etuuksien allokaatiota. Eli toisin sanoen, käyttääkö vakuutuksenottaja näissä olosuhteissa omistajalle kuuluvia oikeuksia siten, että TVL 35 b §:n erityinen verotusmenettely voisi tulla sovellettavaksi.

Erityisesti hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa näyttäisi siltä, että ehdotettu TVL 35 b § voisi soveltua myös muihin vakuutussopimuksiin kuin hallituksen esityksessä tarkoitettuihin keinotekoisiin järjestelyihin, ottaen erityisesti huomioon, että hallituksen esityksen perusteluiden mukaan osto- tai myyntimääräysten antaminen voisi johtaa TVL 35 b §:n soveltumiseen. Asianajajaliiton mielestä olisi tämän vuoksi perusteltua, että valiokuntakäsittelyn yhteydessä harkittaisiin, voitaisiinko soveltamisalaa rajata koskemaan paremmin ns. keinotekoisia järjestelyjä. Tämä voisi Asianajajaliiton mielestä olla mahdollista esimerkiksi rajaamalla säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle vakuutukset, joiden kohde-etuutena on vain sellaisia sijoituskohteita, joihin vakuutuksenottajalla ei ole määräys- tai äänivaltaa. Asianajajaliitto pitäisi tätä rajausta perusteltuna myös verotuksen neutraalisuuden näkökulmasta ottaen huomioon, että verotuksen lykkääntymisvaikutus olisi saavutettavissa esimerkiksi osakesijoitusten osalta sijoittamalla ehdotetun osakesäästötilin kautta tai sijoittamalla sijoitusrahastojen kasvuosuuksiin.

Mahdollisen negatiivisen nettotuoton käsittely

Ehdotetun TVL 35 b §:n 3 momentin mukaan mahdollinen verovuoden negatiivinen nettotuotto ei olisi vähennyskelpoinen verovelvollisen muista pääomatuloista. Hallituksen esityksen perusteluissa on täsmennetty, että negatiivinen nettotuotto ei olisi vähennyskelpoinen myöhempien verovuosien nettotuottoa laskettaessa eikä myöskään vähennyskelpoinen verovelvollisen muista tuloista.

Monille sijoitussidonnaisten vakuutusten kohde-etuutena oleville sijoitusinstrumenteille, kuten esimerkiksi useille arvopapereille ja sijoitusrahasto-osuuksille, ei makseta vuosittain juoksevaa tuottoa vaan tuotto realisoituu arvonnousun muodossa kohde-etuuden myynnin yhteydessä. Tällöin on hyvinkin mahdollista, että yksittäisen verovuoden nettotuotto muodostuu vakuutusyhtiölle maksettavien palkkioiden seurauksena negatiiviseksi. Yksittäisen verovuoden nettotuotto voi muodostua negatiiviseksi myös sen perusteella, että vakuutuksenottaja haluaa luopua yksittäisestä kohde-etuudesta, jonka luovutuksesta realisoituu tappiota.

Mikäli TVL 35 b § soveltuisi useisiin tavanomaisiin markkinoilla oleviin sijoitussidonnaisiin vakuutustuotteisiin, ei Asianajajaliiton mielestä ole veronmaksukykyisyysperiaatteen näkökulmasta perusteltua rajoittaa aiempien vuosien negatiivisten nettotuottojen vähennyskelpoisuutta tulevien vuosien positiivisesta nettotuotosta. Asianajajaliitto huomauttaa myös, että vaikka ehdotettu TVL 35 b § vastaa muuten tavoitteiltaan ja perusperiaatteiltaan pitkälti väliyhteisölainsäädäntöä, on ehdotettu TVL 35 b § tappioiden käsittelyn osalta huomattavasti ankarampi kuin väliyhteisölainsäädäntö (joka lähtökohtaisesti sallii edellisten vuosien tappioiden vähentämisen määriteltäessä osakkaan veronalaista osuutta väliyhteisön tulosta).

Muutosehdotukset

- Säännöksen soveltamisalaa tulisi täsmentää siten, että se soveltuisi todella vain keinotekoisiksi katsottaviin järjestelyihin. Tältä osin Asianajajaliitto ehdottaa ensinnäkin, että TVL 35 b §:n soveltumiseen johtavana kohde-etuuteen liittyvän omistajalle kuuluvan oikeuden käyttämisenä ei pidettäisi TVL 35 b §:n 1 momentin 4 kohdan seurauksena pelkästään sitä, että vakuutuksenottaja tai tämän määräämä henkilö voi päättää, minkä sijoituskohteiden arvon kehitykseen vakuutukseen liittyvät edut on sidottu, eikä sitä, että em. henkilö voi päättää näiden sijoituskohteiden myymisestä ja ostamisesta antamalla vakuutusyhtiöille, säilyttäjälle tai omaisuudenhoitajalle toimeksiannon myydä tai ostaa.

- Toiseksi Asianajajaliitto ehdottaa, että valiokunta harkitsee mahdollisuutta rajata ehdotetun TVL 35 b §:n ulkopuolelle vakuutukset, joiden kohde-etuutena voi vakuutusehtojen perusteella olla vain sellaisia sijoituskohteita, joihin vakuutuksenottajalla ei ole määräys- tai äänivaltaa.

- TVL 35 b §:n soveltuessa verovelvollisella tulisi veronmaksukykyisyysperiaatteen varmistamiseksi olla oikeus vähentää edellisten vuosien negatiiviset nettotuotot myöhemmistä positiivisista nettotuotoista.

Helsingissä 6. päivänä helmikuuta 2019

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

LAATI

Heikki Wahlroos
asianajaja, Suomen Asianajajaliiton vero-oikeuden asiantuntijaryhmän puheenjohtaja