Vero-oikeuden apulaisprofessori Tomi Viitala
Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu
tomi.viitala@aalto.fi

6.2.2019

Eduskunnan verojaostolle

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

Esityksen tavoitteista ja valituista ratkaisuvaihtoehdoista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sijoittamista koskevan verolainsäädännön kehittämistä. Esityksessä ehdotetaan uuden sijoitusvälineen osakesäästötilin käyttöönottoa. Osakesäästötilin käyttöönottoa perustellaan ensisijassa kotitalouksien osakesäästämisen kannustamisella. Eri sijoitusmuotojen verotusta koskeva työryhmä piti osakesäästötiliä perusteltuna myös suoran sijoittamisen ja välillisen sijoittamisen neutraalisuuden lisäämisen ja toimialaneutraliteetin näkökulmasta. Käytännössä kyse on verotuksen lykkääntymisedun laajentamisesta koskemaan myös muita kuin sijoitusrahasto- ja vakuutussijoituksia. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös sijoitusvakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verokohteluun. Näiden muutosten tavoitteena on rajoittaa tällaisiin sijoitusvälineisiin liittyvän lykkääntymisetua. Myös näiden muutosten taustalla on tavoite eri sijoitusmuotojen yhdenmukaisemmasta verokohtelusta. Edelleen hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden tavoitteena mahdollistaa ei-verotuettujen vapaaehtoisten eläkevakuutusten tarjoaminen. Muun muassa kertamaksulliseen eläkkeeseen nykyisin kohdistuva epäedullinen verokohtelu on tarkoitus poistaa.

Sijoittamisen verokohtelua tulisi pyrkiä kehittämään kokonaisuutena huomioiden sekä suoran sijoittamisen että välillisen sijoittamisen riittävän yhdenmukainen verokohtelu. Nyt ehdotetut muutokset ovat tarkoituksenmukaisia juuri tästä näkökulmasta. Sijoitusten verottamista koskevaa lainsäädäntöä ei ole juurikaan uudistettu 1990-luvun pääomatuloverouudistuksen jälkeen ja nyt ehdotetut muutokset merkitsevät merkittävää parannusta nykyiseen sääntelyyn. Sijoittamisen verotuksen kehittämistä tulisi kuitenkin jatkaa tulevaisuudessakin. Tarvetta kehittämiseen voi aiheutua paitsi sijoitustuotteiden markkinoiden kehittymisestä niin myös EU-oikeuden vaatimuksista, jotka edellyttävät lähtökohtaisesti kotimaisten ja rajat ylittävien tilanteiden yhdenvertaista kohtelua.

Sekä osakesäästötilin että sijoitusvakuutusten verokohtelun muutokset noudattelevat pääosin eri sijoitusmuotojen verotusta pohtineen työryhmän ehdotuksia, joita pidän perusteltuina. Seuraavassa esitetään huomioita eräistä osakesäästötiliin liittyvistä kansainvälisistä

verokysymyksistä, jotka liittyvät erityisesti Suomesta saadun osingon verotukseen. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettu malli poikkeaa edellä mainitun työryhmän ehdotuksesta. Lopuksi esitetään eräitä näkökulmia sijoitusvakuutuksiin ehdotettuun erityiseen verotusmenettelyyn.

Kotimainen osakesäästötili ja rajoitetusti verovelvollisen saaman osingon verotus

Osakesäästötilissä lähtökohtana on se, että sitä voi käyttää myös Suomessa rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja. Käytännössä rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan mahdollisuuksiin käyttää suomalaista osakesäästötiliä voinee liittyä monia tosiasiallisia rajoitteita. Jos sijoittajalla on jo omassa asuinvaltiossaan käytössä vastaava tili, osakesäästötilin käyttömahdollisuuksiin vaikuttaa muun muassa se, voidaanko samoja osakkeita omistaa samanaikaisesti kahden eri valtion tilien kautta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rajoitetusti verovelvollista verotetaan osakesäästötilille saaduista ja sieltä nostetuista tuotoista lähtökohtaisesti samalla tavoin kuin yleisesti verovelvollista sijoittajaa. Tämä on tarkoitus toteuttaa siten, että lähdeverolain 3 §:n 10 momentin mukaan osakesäästötilillä olevien osakkeiden perusteella saadusta osingosta ei olisi suoritettava lähdeveroa. Koska rajoitetusti verovelvollisen saamista osakkeiden luovutusvoitoista tai osakesäästötiliin liitetylle talletustilille saadusta korosta ei menisi (lähde)veroa nykyisenkään lainsäädännön mukaisesti, verokohtelu vastaisi yleisesti verovelvollisen sijoittajan verokohtelua.

Vaikka hallituksen esityksessä esitetty rajoitetusti verovelvollisen saamien osinkojen verokohtelu vastaakin yleisesti verovelvollisen verokohtelua Suomessa, on huomattava, että kansainvälisten verotusperiaatteiden mukaisesti myös rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltiolla on verotusoikeus Suomesta saatuun osinkoon. On todennäköistä, että rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltion verotuksessa ei anneta merkitystä sille, että osakkeet omistetaan suomalaisen osakesäästötilin kautta. Tämä tarkoittaisi, että osakesäästötilille saatuja osinkoja verotettaisiin osingon saantivuonna rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltiossa kyseisen valtion verosäännösten mukaisesti. Koska Suomessa ei perittäisi osingosta tässä vaiheessa lähdeveroa, sijoittajan asuinvaltion verotuksessa ei tulisi hyvitettäväksi Suomessa perittyä lähdeveroa. Osingon verotus sijoittajan asuinvaltiossa merkitsisi käytännössä myös sitä, ettei sijoittajalle koituisi yleensä hyötyä siitä, että osakkeet on omistettu suomalaisen osakesäästötilin kautta.

Hallituksen esityksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötililtä nostamia tuottoja tulisi lähtökohtaisesti verottaa samalla tavoin kuin yleisesti verovelvollisen saamia tuottoja. Suomen verotusoikeuden turvaamiseksi TVL 10 §:ään lisättäisiin uusi 14 kohta, jonka mukaan osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi Suomesta saatua tuloa. Esitysluonnoksen perusteluissa on kuitenkin tältä osin todettu, että Suomen solmimat verosopimukset voisivat rajoittaa Suomen verotusoikeutta nostetun tuoton osalta.

Valittua lainsäädäntötapaa voidaan pitää ongelmallisena verosopimusten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa lienee lähdetty siitä oletuksesta, että osakesäästötililtä nostettua tuottoa pidettäisiin verosopimusten tarkoittamana ”muuna tulona”, johon Suomella ei pääsääntöisesti olisi verosopimusten nojalla verotusoikeutta. Jotkin verosopimukset kuitenkin antaisivat myös Suomelle lähdevaltiona verotusoikeuden. Ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, että verosopimuksia sovellettaessa osakesäästötililtä nostetun tuoton kohtelu verosopimusten mukaisena ”muuna tulona” vastaisi sijoittajan asuinvaltion käsitystä siitä, miten osakesäästötililtä nostettu tuotto tulisi luokitella verosopimusta sovellettaessa. Mahdollista on, että toisen sopimusvaltion näkemyksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen saama tulo on sen alkuperäisen luonteen mukaisesti osinkoa, korkoa tai osakkeiden luovutusvoittoa siitä huolimatta, että tulo on saatu suomalaisen osakesäästötilin kautta. Erityisesti tilanteessa, jossa verosopimus poikkeuksellisesti antaisi Suomelle verotusoikeuden myös ”muuhun tuloon”, nyt valittu lainsäädäntötapa käytännössä laajentaisi Suomen verotusoikeutta siitä, mikä se olisi ollut, jos sijoitus olisi tehty suoraan eikä osakesäästötilin kautta. On epävarmaa, hyväksyisikö toinen verosopimusvaltio tässä tilanteessa tulkintaa, jonka mukaan osakesäästötilin tuottoa pidettäisiin verosopimuksen tarkoittamana ”muuna tulona”.

Kuten edellä on todettu, yleisempää on, että verosopimus ei anna tulon lähdevaltiolle verotusoikeutta, jos kyse on ”muusta tulosta”. Tämä on periaatteessa ongelmallista Suomen verotusvallan ja verotuottojen kannalta siltä osin kuin tuotto muodostuu osingosta, johon Suomella pääsääntöisesti – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta – olisi verotusoikeus, jos tulo olisi saatu suoraan eikä osakesäästötilin kautta. Toisaalta, kuten edellä on esitetty, osakkeiden omistaminen suomalaisen osakesäästötilin kautta ei usein olisi rajoitetusti verovelvollisen kannalta tarkoituksenmukaista, koska suomalaista osakesäästötiliä tuskin tunnistettaisiin sijoittajan asuinvaltiossa verotukseen vaikuttavalla tavalla. Tällöin sijoittajan verotuksen taso määräytyisi joka tapauksessa hänen asuinvaltionsa verosäännösten mukaisesti. Tilanteet, joissa rajoitetusti verovelvollinen omistaisi suomalaisia osakkeita suomalaisen osakesäästötilin kautta rajoittunevatkin pääasiassa esimerkiksi ulkomaille muuttaneisiin Suomessa aiemmin yleisesti verovelvollisiin sijoittajiin.

Johdonmukaisempi lainsäädäntövaihtoehto olisi ollut se, että tuotosta säädettäisiin rajoitetusti verovelvolliselle veronalaiseksi vain se osa, joka muodostuu Suomesta saadusta osingosta. Tällä tavoin Suomen verotusvaltaa ei tarpeettomasti (ja mahdollisesti verosopimusten vastaisesti) laajennettaisi mutta kuitenkin pidettäisiin kiinni verotusvallasta osinkojen osalta. Kuten edellä on todettu, rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio todennäköisesti pitää osinkoa verosopimuksessa tarkoitettuna osinkona osingon saantivuonna siitä huolimatta, että osinko saadaan osakesäästötilin kautta. Näin ollen Suomen verotusvallan myöhentäminen tuoton nostohetkeen ei välttämättä olisi ongelmallista verosopimusten näkökulmasta. Sijoittajalle tällainen verotuskohtelu voisi kuitenkin olla epäedullista, koska asuinvaltio ei välttämättä hyvittäisi Suomessa myöhemmin perittävää lähdeveroa omassa verotuksessaan. Lisäksi kuvaamani kaltainen verotusmalli on tietenkin huomattavan monimutkainen, koska tilille kertyvien osinkojen määrää olisi seurattava palveluntarjoajan toimesta.

Toisena lainsäädäntövaihtoehtona olisi se, että rajoitetusti verovelvollista osingonsaajaa verotettaisiin osingosta vastaavaan tapaan kuin, jos osingot olisi saatu suoraan ilman osakesäästötiliä. Tämä ratkaisuvaihto saattaisi kuitenkin olla EU:n pääomien vapaan liikkuvuuden vastainen, koska vastaava kotimainen sijoittaja ei osingonsaantihetkellä maksaisi veroa osingoista. Toisaalta osingot nostettaessa kotimainen sijoittaja maksaisi merkittävästi korkeamman veron kuin vastaava rajoitetusti verovelvollinen. Tämä esimerkki kuvaa hyvin sitä, että EU-oikeuden edellytykset täyttävän verojärjestelmän rakentaminen joko väliaikaiselle tai lopulliselle tulon verovapaudelle merkitsee sitä, että Suomi joutuu luopumaan veropohjastaan myös ulkomaisten sijoittajien osalta.

Kuten edellä olen todennut, en kuitenkaan pidä rajoitetusti verovelvollisten sijoittajien verokohtelun säätämistä hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla merkittävänä ongelmana Suomen veropohjan näkökulmasta, koska rajoitetusti verovelvollisen tullevat omistamaan suomalaisia osakkeita vain harvoin suomalaisen osakesäästötilin kautta.

Ulkomainen osakesäästötili ja rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja

Hallituksen esityksessä on tunnistettu tilanne, jossa rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja voisi EU-oikeuden pääomien vapaan liikkuvuuden nojalla vaatia Suomesta saadun osingon vapauttamista lähdeverosta. Kyseinen tilanne voisi syntyä erityisesti siinä tilanteessa, että suomalaiset osakkeet omistetaan ulkomaisen osakesäästötilin kautta eikä osingoista siksi makseta ainakaan osingon saantivuonna veroa, josta Suomessa peritty lähdevero voitaisiin hyvittää. Käytännössä tämä lienee yleisempi tilanne kuin se, että rajoitetusti verovelvollinen omistaisi osakkeet suomalaisen osakesäästötilin kautta.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, ulkomaisen osakesäästötilin rinnastettavuus suomalaiseen osakesäästötiliin on kysymys, johon ei saada yksiselitteistä vastausta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Esitysluonnoksessa on lähdetty siitä, ettei nykyoloissa ulkomaisia tilejä todennäköisesti jouduttaisi rinnastamaan suomalaiseen osakesäästötiliin erityisesti osakesäästötilille asetettavien useiden rajoitteiden vuoksi.

Eri sijoitusmuotoja käsitelleen työryhmän raportissa on käsitelty laajasti rinnastettavuustilanteita sijoitusrahastojen osalta. Osakesäästötilit poikkeavat luonteeltaan sijoitusrahastoista ja on mahdollista, että sijoitusrahastoja koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida merkittävässä määrin hyödyntää rinnastettavuusarvioinnissa.

EU-oikeudellinen rinnastettavuus kuuluu asiakokonaisuuksiin, joista ei käytännössä voida saada täyttä varmuutta tässä vaiheessa. Tämän lausunnon rajoissa on tarpeetonta esittää arvioita suuntaan tai toiseen. Kysymys on kuitenkin sellainen, johon voi olla syytä palata, jos EU-oikeudessa tapahtuu merkittävää kehitystä asian osalta.

Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutusten erityinen verotusmenettely

Hallituksen esityksessä on esitetty, että eräisiin keinotekoisluonteisiin sijoitussidonnaisiin vakuutussopimuksiin perustuviin järjestelyihin sovellettaisiin erityistä verotusmenettelyä. Erityisen verotusmenettelyn soveltaminen merkitsisi käytännössä sitä, että vakuutuksenottajaa verotettaisiin vakuutukseen sidottujen sijoitusten realisoituneista nettotuotoista sinä verovuonna, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Erityinen verotusmenettely merkitsisi siten sijoitussidonnaisiin vakuutussopimuksiin normaalisti liittyvän verotuksen lykkääntymisedun menettämistä.

Kansainvälisesti lienee varsin yleistä, että sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin liittyviä lykkääntymisetuja rajoitetaan tilanteissa, joissa tavoitellaan lain tarkoitukselle vieraita veroetuja. Kuten eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä totesi, verolainsäädännössämme ei ole huomioitu sitä kehitystä, jota vakuutussijoittamisessa on tapahtunut esimerkiksi käytettävissä olevien tuotteiden osalta. Hallituksen esityksessä on edellä mainitun työryhmän ehdottamalla tavalla päädytty rajoittamaan verotuksen lykkääntymisetua keinotekoisluonteisten vakuutusjärjestelyiden osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta TVL 35 b §:ää, jossa säädettäisiin keinotekoisluonteisen vakuutusjärjestelyn määritelmästä ja siihen sovellettavasta verotusmenettelystä. Keinotekoisuuden määritelmän kulmakivenä on vakuutuksenottajan mahdollisuus vaikuttaa vakuutukseen liitettyyn omaisuuteen liittyvien omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen. Nämä oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti vakuutusyhtiölle, joka on vakuutukseen liitetyn omaisuuden – esimerkiksi osakkeiden – oikeudellinen omistaja. Vakuutuksenottaja ja vakuutusyhtiö voivat kuitenkin periaatteessa sopia oikeuksien siirtämisestä takaisin vakuutuksenottajalle tai muulle tämän määräämälle henkilölle, ellei esimerkiksi vakuutustoimintaa koskevasta lainsäädännöstä aiheudu estettä tällaiselle sopimiselle.

Keskeinen kysymys TVL 35 b §:n soveltamisalan määrittelyssä on se, mitkä omaisuuteen liittyvät omistajalle kuuluvat oikeudet ovat sellaisia, joiden siirtäminen vakuutuksenottajalle voidaan katsoa merkitsevän vakuutusjärjestelyn keinotekoisuutta. Lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa määritellyt keinotekoisuutta ilmentävät piirteet olivat eräitä osin liian laajasti määritellyt. Hallituksen esityksessä omistajalle kuuluvat ja siten keinotekoisuutta ilmentävät oikeudet, joiden siirtäminen vakuutuksenottajalle merkitsee järjestelyn keinotekoisuutta, on nyt otettu lainsäädännön tasolla ja niitä on supistettu. Käsitykseni mukaan oikeudet on nyt asianmukaisesti määritellyt ja ne ovat luonteeltaan sellaisia, joiden käyttäminen ei ole tarpeellista tavanomaiselle pitkäaikaissijoittajalle tai –säästäjälle.

TVL 35 b §:n säännöksen soveltaminen tulee todennäköisesti olemaan harvinaista. Säännöksen ensisijainen vaikutus on ennaltaehkäisevä siten, että kyseisillä sopimusehdoilla varustettuja vakuutuksia ei jatkossa tarjota suomalaisille sijoittajille. Jos TVL 35 b §:n mukaista

verotusmenettelyä joudutaan soveltamaan, se käytännössä merkitsee sijoitusvakuutuksiin liittyvän lykkääntymisedun menettämistä, koska vakuutuksen tuotot verotetaan niiden syntymisvuonna vakuutuksenottajan verotuksessa. Verokohtelua voidaan pitää varsin monimutkaisena käytännön soveltamisen näkökulmasta. Toisaalta nyt ehdotetun verokohtelun ei pitäisi johtaa vastaavaa suoraa sijoitusta ankarampaan verokohteluun.

Ystävällisesti

Tomi Viitala