Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle osakesäästötilistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 44/2023 vp.)

1. Tausta

Hallituksen esityksessä ei puututa muilta osin osakesäästötiliä koskeviin sääntöihin kun siltä osin, että osakesäästötilille talletettavien rahavarojen enimmäisraja nostetaan 50.000,00 eurosta 100.000,00 euroon. Tämä on juuri se linjaus, joka on esitetty pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa.

Hallituksen esityksen (ks. s. 6) osakesäästötilin talletusrajan nostolla hallitus haluaa parantaa piensijoittajien asemaa ja luoda kannustimia pitkäaikaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen. Tätä tavoitetta voidaan pitää yhteiskuntakehityksen kannalta tavoiteltavana ja perusteltuna. Hallituksen esitystä on siten tältä osin pidettävä hyvänä.

Säästämisessä ja sijoittamisessa ja erityisesti pitkäaikaisessa säästämisessä ja sijoittamisessa peruskysymys luonnollisen henkilön verotuksessa on se, harjoitetaanko säästämis- ja sijoitustoimintaa välittömästi vai välillisesti.

Mikäli säästämis- ja sijoitustoimintaa harjoitetaan välittömästi, verotus toimitetaan kassaperiaatteen mukaisesti eli tulot ja menot verotetaan sen kalenterivuoden mukaan, jolloin maksutapahtuma on toteutunut (realisointiperiaate).

Säästämis- ja sijoitustoimintaa voidaan harjoittaa myös välillisesti. Se voi tapahtua esimerkiksi osakeyhtiön kautta, säästöhenkivakuutuksen kautta, kapitalisaatiosopimuksen kautta sekä osakesäästötilin kautta. Välilliseen sijoittamiseen liittyy veropoliittisesti ainakin kaksi keskeistä kysymystä:

a) lykkääntymisetu ja
b) osittaisen takaisinoston verokohtelu.

Näiden kysymysten nostamisella haluan vain tuoda esille ja korostaa, että osakesäästötilin nykyinen verokohtelu ei ole mitenkään poikkeuksellinen, edes kansallisesti.

2. Vaihtoehtoiset tavat verottaa säästämis- ja sijoitusaikainen tuotto ennen takaisinostoa tai osittaista takaisinostoa

Suomessa eri malleja ja niiden toteutusvaihtoja on tarkasteltu osana lainsäädäntöprosessia.[1] Suomessa vuoden 1989 alusta voimaan tullutta tuloverolakia valmisteltaessa pohdittiin nimenomaan vakuutussäästämisen verokohtelussa sitä, tuleeko pääoman tuoton eri tekijät, korko, indeksikorotus ja lisäetuudet erottaa toisistaan.

Asia oli esillä myös vuonna 1991 (ks. Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjat, TM 1991:28, s. 40). Kyseisessä mietinnössä tuotiin esille se, *ettei verovelvollista tule verottaa realisoitumattomasta tulosta.* Tuolloin katsottiin, että vakuutussäästämisen tulee edelleenkin perustua realisointiperiaatteelle siten, että tuoton verotus lykkääntyy ajankohtaan, jolloin vakuutussuoritus tulee maksettavaksi (TM 1991:28, s. 40 – 41). Vakuutussäästäminen on lähtökohtaisesti pitkäaikaista säästämistä, jossa vuosittainen tuotto ei ole säästäjän käytettävissä.

Suomessa on siten valittu aikanaan säästöhenkivakuutuksen osalta malli, jonka mukaan vakuutuksenottajaa verotetaan tuoton kokonaismäärästä vasta silloin, kun se maksetaan hänelle (ns. lykkäämisetu). Lykkääntymisetu liittyy myös kapitalisaatiosopimuksiin sekä myös osakesäästötileihin.

Edellä lausutulla haluan korostaa, että osakesäästötileihin liittyvä lykkääntymisetu (osakkeiden realisointivoitot ja osinkotulot) ei ole mitenkään poikkeuksellinen lainsäädäntöratkaisu Suomessakaan ja se soveltuu siten hyvin myös osakesäästötilien lainsäädäntöratkaisuksi.

3. Osittaisen takaisinoston verokohtelu vuoden 2019 loppuun saakka

Tässä kohdin nostan esiin nimenomaan säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten vakuutusten verokohtelun, koska osakesäästötilit tulivat mahdollisiksi vasta vuoden 2020 alusta lukien.

Vakuutuksen ja kapitalisaatiosopimuksen takaisinosto on mahdollista toteuttaa osittain. Tästä ei kuitenkaan ollut tuloverolaissa nimenomaista säännöstä. Verohallinto antoi vuonna 2000 ohjeen (1.2.2000, Dnro 3124/31/99) säästöhenkivakuutuksen osittaisesta takaisinostosta. Sen mukaan vakuutusala soveltaa säästövakuutuksen takaisinostoon kahta käytäntöä:

a) Vakuutussuoritus katsotaan kokonaan verovapaaksi, jos takaisinosto ei ylitä maksettujen vakuutusmaksujen määrää.
b) Jokaisessa takaisinostossa suhteellinen osuus katsotaan tuotoksi ja verotetaan takaisinostovuonna.

---

[1] Ks. Vakuutusetuuksien ja sosiaalisten tulonsiirtojen verotustyöryhmän muistio, TM 1987:30, s. 30 ja Ossa, Jaakko Vapaaehtoisten eläkevakuutusten verokohtelu (1999), s. 155 ss. Ks. kansainvälisestä keskustelusta esimerkiksi Norjassa julkaistu mietintö Konkurransen på finansmarkedet (NOU 1986:5).

Yllä mainitussa Verohallinnon ohjeessa vahvistettiin vakuutusalan noudattama käytäntö. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että vakuutuksenottajalla (verovelvollisella) oli mahdollisuus valita itselleen verotuksellisesti edullisin vaihtoehto. Tämän katsottiin kuuluvan verovelvollisen valinnanvapauden piiriin. Edellä mainittu Verohallinnon linjaus ja sen mukainen verotuskäytäntö oli verotuksellisesti edullinen.

4. Osittaisen takaisinoston verokohtelu vuodesta 2020 eteenpäin

Osittaisen takaisinoston verokohtelu muuttui vuoden 2020 alusta lukien. Osittaisen takaisinostoa koskeva nimenomainen säännös otettiin säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten osalta TVL 35.1 §:ään. Osakesäästötilien osalta vastaavan sisältöinen säännös on TVL 53 b.1 §:ssä.

TVL 35.1 §:n ja TVL 53 b.1 §:n mukaan edellä mainituista säästämis- ja sijoitusinstrumenteista saadusta suorituksesta on veronalaista tuloa se suhteellinen osuus, joka maksuhetkellä vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästömäärästä.

Esimerkki

Verovelvollinen nostaa 10 000 euroa osakesäästötilistä seuraavanlaisessa tilanteessa

Säästövarojen käypä arvo nostohetkellä 40 000 euroa

Tehdyt rahasuoritukset 30 000 euroa

Tuoton määrä 10 000 euroa

Suhteellinen tuotto 10 000/ 40 000 = ¼

Veronalainen tuotto 10 000 x ¼ = 2 500 euroa

Pääoman nosto 10 000 – 2 500 = 7 500 euroa

Sijoitettua pääomaa on noston jälkeen jäljellä 30 000 – 7 500 = 22 500 euroa.

Keskeistä on huomata, että edellä esitettyyn ja verojärjestelmän hyväksymään ns. lykkääntymisetuun ei puututtu tässäkään yhteydessä millään tavoin. Tämä tarkoittaa sitä, että kertynyttä tuottoa ei veroteta ennen kuin verovelvollinen nostaa suorituksia ko. instrumentista. Tämä on realisointiperiaatteen ja veronmaksukykyperiaatteen mukainen ratkaisu tulokäsitteestä. Voidaan jopa sanoa, että kun vuoden 2020 alusta muutettiin sääntelyä yllä kuvatulla tavalla, tarvetta puuttua lykkääntymisetuun myös veropoliittisesti väheni.

5. Osakesäästötilin jatkokehitystyö

Tässä yhteydessä en nimenomaisesti esitä sitä, miltä osin osakesäästötiliä säästämismuotona tulisi kehittää. Tämä jatkokehitystyö ei ollut tässä kohdin varsinaisena lausunnon kohteena.

Yleisesti kuitenkin totean, että koska osakesäästötilin verokohteluun liittyvä lykkääntymisetu on Suomessa käytetty ja hyväksi koettu lainsäädäntöratkaisu, siihen ei ole mahdollisessa osakesäästötilin jatkokehitystyössä syytä puuttua millään tavoin.

Haluan korostaa, että osakesäästötilisääntelyä tulee vastaisuudessakin kehittää. On tärkeää, että säästämiseen ja sijoittamiseen kannustetaan ja luodaan hyviä vaihtoehtoisia malleja ja niitä systemaattisesti kehitetään. Tällä tavoin luonnollisten henkilöiden vaurastuminen ei ole keneltäkään pois. Säästämisessä ja sijoittamisessa meidän tulisi tavoitella esimerkiksi Ruotsin tasoa.

Turussa marraskuun 14. päivänä 2023

Jaakko Ossa

Oikeustieteen tohtori, varatuomari

Finanssioikeuden professori (Turun yliopisto)