

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen
Antti Sinkman

MUISTIO
22.1.2019

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

HE 275/2018 vp, osakesäästötilin ja vakuutustuotteiden verotus

1. Esityksen taustaa

HE:n taustalla on hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan eri sijoitusmuotojen verokohtelusta tehdään selvitys vaalikauden aikana. HE perustuu pitkälti 2.6.2017 selvitystehtävää varten asetetun työryhmän 4.5.2018 julkaistuun raporttiin ”Eri sijoitusmuotojen verotus”, jossa tarkasteltuja välillisen sijoittamisen muotoja olivat sijoitusrahastot, säästöhenkivakuutukset, kapitalisaatiosopimukset, kertamaksulliset eläkevakuutukset ja osakesäästötili.

Keskeinen tarkastelunäkökulma oli verotuksen neutraalisuus eri sijoitusmuotojen välillä, missä olennaisinta on verotuksen lykkääntymisvaikutus, josta koituu sijoittajalle taloudellista etua ja fisikselle vastaavasti menetyksiä. Kaikissa säästämismuodoissa pääomatuloverotuksen periaatteiden mukaisesti tuotto, mutta vain tuotto, verotetaan, eroja on tuoton verotuksen ajankohdalla. Keskeisiä kysymyksiä olivat näin ollen, milloin verotuksen tulisi toteutua, ja onko verotuksen lykkääntymisellä, joka nykyisin vaihtelee sijoituskohteesta riippuen, sellaista merkitystä verotuksen neutraalisuuden ja sijoituskohteiden valinnan kannalta, että se antaa aihetta uudistaa verotusta.

Suorassa osakesijoittamisessa osinkotulo ja luovutusvoitot verotetaan maksuvuonna.

Sijoitusrahastosäästämisessä, kun on kyse *kasvurahastosta*, joka ei jaa kertynyttä voittoa vuotuisina voitto-osuuksina, rahaston tasolla verovapaa tulo sijoitetaan uudelleen. Tästä aiheutunut rahasto-osuuden arvonnousu tulee verotetuksi luovutusvoittona vasta, kun rahastoyhtiö lunastaa rahasto-osuudet osuudenomistajalta. Verotuksen lykkääntymisestä tulee etua korkoa korolle-periaatteella.

Säästöhenkivakuutuksissa ja kapitalisaatiosopimuksissa on vastaava lykkääntymisetu, ja se merkitävää lisäetu, että varoja voidaan vakiintuneen käytännön mukaisesti nostaa ilman veroseuraamuksia sijoitetun pääoman määrään asti silloinkin, kun vakuutukseen on kertynyt merkittävästi tuottoa: nostetut määrät katsotaan ensisijaisesti pääoman palautukseksi, vasta viimesijaisesti verotettavaksi tuotoksi. Siinä missä rahasto-osuuksien realisointi aina johtaa luovutusvoiton verotukseen, (jos rahaston sisällä on kertynyt tuottoa), säästöhenkivakuutuksen tai ja kapitalisaatiosopimuksen säästön realisointi johtaa veroseuraamukseen vasta, kun nostetut määrät ylittävät alkuperäisen sijoituksen.

Lisäetuna vakuutusmuotoisessa sijoitussidonnaisessa säästämisessä on, että säästäjä voi päättää siitä, mihin arvopapereihin vakuutukseen liittyvät edut on sidottu, samoin kuin näiden sijoituskohteiden vaihtamisesta. Sijoitusrahastosäästämisessä sitä vastoin on kyse yhteisestä sijoitustoiminnasta, jossa rahaston sijoituskohteiden muuttamisesta päättää rahastoa hallinnoiva rahastoyhtiö.

Työryhmän arvioinneissa yhtenä kantavana periaatteena oli henkilöverotukseen liittyvä realisointiperiaate: vain realisoitunutta tuloa verotetaan. Sijoitusrahastojen osalta päädyttiin siihen, että ei ole

syytä siirtyä esimerkiksi Ruotsin tyyppiseen pääoman laskennallisen tuoton verottamiseen, jollaista Ruotsissa sovelletaan myös säästövakuutuksiin (kapitalförsäkring): realisointiperiaate sivuutetaan ja laskennallista tuottoa verotetaan riippumatta nostoista tai siitä, onko säästäminen tappiollista. Sijoitusrahastojen osalta päädyttiin nykytilan, eli sijoitusrahaston verovapauden, säilyttämiseen. Erikois-sijoitusrahastoissa lykkääntymisetua rajoittaa niille asetettu vuosittainen tuotonmaksuvelvollisuus.

Tämä perusratkaisu tasoitti tietä siirtymiselle myös vakuutustuotteiden osalta työryhmän ehdottamaan tuoton suhteelliseen verotustapaan: vakuutuksesta nostetuista varoista katsotaan veronalaiseksi tuotoksi se osa, joka vastaa vakuutussäästöön sisältyvää tuottoa.

2. Keskeiset ehdotukset

2.1. Vakuutustuotteet

2.1.1. Tuoton suhteellinen verotustapa

Keskeisin muutos on siirtyminen työryhmän ehdottamaan tuoton suhteelliseen verotustapaan.

Esimerkki:

Alkuperäinen sijoitus on 10 000 euroa, ja sille on säästöaikana kertynyt tuottoa 5 000 euroa, jolloin säästö pääoma on 15 000 euroa. Kun säästäjä nostaa 1 500 euroa, siitä veronalaista pääomatuloa on 5 000 / 15 000 eli 500 euroa.

Ehdotuksella vakuutustuotteet asetettaisiin pitkälti samaan asemaan kuin kasvurahastot. Eroja tulee siitä, että samaan vakuutukseen voidaan tehdä uusia sijoituksia, kun taas sijoitusrahastosäästämässä uusi sijoitus tehdään merkitsemällä uusia rahasto-osuuksia, joille muodostuu uusi hankintameno. Myöskään hankintameno-olettama ei vakuutustuotteissa tule sovellettavaksi.

2.1.2. Tappion vähennyskelpoisuus

Vakuutussäästämiseen liittyy sijoitusrahastosäästämiseen verrattuna se ”neutraalisuusvaje”, että vakuutuksen tappiot eivät ole vähennyskelpoisia. Pyrittäessä tuoton verotuksessa neutraalisuuteen suhteessa sijoitusrahastosäästämiseen on perusteltua samalla sallia tappion vähentäminen: ehdotuksen mukaan tappio voidaan vähentää, kun vakuutussopimus päättyy, jolloin tappio on lopullinen.

2.1.3. Määräaikainen ei-verotuettu yksilöllinen eläkevakuutus

Suomen verolainsäädäntö tunnistaa 3 eri tyyppistä verokohtelua yksilöllisille eläkevakuutuksille:

- TVL 34 a §:n mukainen verotuettu vapaaehtoinen yksilöllinen eläkevakuutus, jossa maksut ovat vähennyskelpoisia ja eläke veronalaista pääomatuloa:
- TVL 81 §:n mukaiset kertamaksulliset eläkevakuutukset, joissa maksut eivät ole vähennyskelpoisia, ja vakuutussuorituksista on veronalaista ansiotuloa vakuutetun iän perusteella määräytyvä osuus
- muu eläkevakuutus, jonka maksut eivät ole vähennyskelpoisia, ja vakuutussuoritukset ovat TVL 34 § 1 mom. pääsäännön mukaisesti kokonaan veronalaista ansiotuloa.

Verosäntely merkitsee muiden kuin verotuettujen eläkevakuutusten osalta kaksinkertaista verotusta – verosanktiota - koska veroa tulee maksettavaksi myös pääoman palautuksen osalta, ei vain tuoton, mikä on estänyt tällaisten ei-verotuettujen vakuutustuotteiden markkinoille tulon.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti ei-verotuettujen eläkevakuutusten verosanktio poistettaisiin.

Ehdotuksessa, samoin kuin em. työryhmäraportissa, on erotettu määräaikainen eläkevakuutus ja elinikäinen eläkevakuutus. Määräaikaiset eläkevakuutukset ovat neutraalisuustarkastelussa pitkälti rinnasteisia säästöhenkivakuutuksille ja kapitalisaatiosopimuksille ja niille ehdotetaan samaa verokohtelua.

Ehdotus ei rajoitu pelkästään kertamaksulliseen eläkevakuutukseen, koska vaatimusta kertamaksullisuudesta ei – työryhmän arvioinnista poiketen - voida pitävästi perustella kansallisen veropohjan vaalimisella: ks. HE:ssä pitkähkösti tarkasteltu ratkaisu KHO 2018:55 ja siitä ss 33 – 34 tehdyt johdopäätökset.

2.1.4. Elinikäinen eläkevakuutus

Elinikäinen eläkevakuutus poikkeaa neutraalisuustarkastelussa olennaisesti muista säästämistuotteista. Kyse on aidosti riskivakuutuksesta, joiden perusteella eläkettä maksetaan eläkeiän saavuttamisen jälkeen vakuutetun koko eliniän. Tällöin pitkään eläneen eläkettä ei rahoiteta pelkästään hänen omista varoistaan, vaan osaksi vähemmän aikaa eläneiltä jääneistä varoista, eikä vakuutusriskiä ole poistettu eläkevakuutukseen liittyvällä kuolemanvaraturvalla.

Elinikäiselle ei-verotuetulle eläkevakuutukselle ei ole yhtä ilmeistä oikeaa verotustapaa. Kun lähtökohtana on, että vain vakuutuksen tuotto – vakuutusmaksuista – vähennettynä vakuutusmaksuilla - halutaan verotetuksi, haasteeksi jää se, miten maksetut vakuutusmaksut kohdistetaan vähennettäväksi vakuutuksen perusteella maksettavasta eläkkeestä, jonka maksuaikaa ja siten koko elinajan maksettavien eläkkeiden määrää ei tiedetä.

Ehdotus perustuu malliin, jossa vakuutusmaksujen vähentäminen ajoitetaan Tilastokeskuksen laske-
man elinajanodotteen mukaiselle vuosimäärälle.

Esimerkki:

Vakuutusmaksujen määrä on 50 000 euroa ja eläkettä aletaan maksaa säästäjän täytettyä 65-vuotiaana, jonka ikäisen henkilön elinajanodote on 20 vuotta. Verovuonna maksettavasta eläkkeestä on veronalaista tuloa se osa, joka ylittää 50 000 / 20 eli 4 000 euroa. Yli menevä osa on tuottoa.

Jos vuotuinen eläke on 5 000 euroa, siitä veronalaista pääomatuloa on $5\,000 - 4\,000 = 1\,000$ euroa.

Jos em. tavalla laskettu osa vakuutusmaksuista ylittää verovuonna maksetun eläkkeen, yli menevä osa otetaan huomioon myöhemmin vuosina. Vakuutusmaksuina otetaan koko sopimusaikana huomioon vakuutusmaksujen määrä eli 50 000 euroa.

2.1.5. ”Keinotekoisluonteiset” vakuutusperusteiset järjestelyt

Eräisiin HE:ssä keinotekoisluonteisiksi luonnehdittuihin vakuutus sopimuksiin (säästöhenkivakuutus, kapitalisaatiosopimus ja määräaikainen eläkevakuutus) toteutettuihin järjestelyihin sovellettaisiin erityistä verotusmenettelyä, jos verovelvollisella on oikeus käyttää tai tämä on tosiasiallisesti käyttänyt sopimuksen kohde-etuuteen liittyviä määriteltyjä omistajalle kuuluvia oikeuksia. Edellytysten täyttyessä sijoituskohteille kertyneet tuotot verotettaisiin verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa.

Vakuutusmuotoisessa säästämisessä sijoitusvarat kuuluvat ne omistavalle henkivakuutusyhtiölle, joka käyttää varojen osalta omistajalle kuuluvia oikeuksia. Osapuolten välillä on vakuutussopimuksessa sovittavissa se, millä tavoin ja mihin määrään henkivakuutusyhtiö hyvittää vakuutuksenottajaa. Jos sen sijaan vakuutuksenottajalle jätetään oikeus käyttää vakuutusyhtiön omistamien sijoitusvarojen osalta normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia, joista merkittävin on oikeus käyttää äänivaltaa yhtiökokouksessa, niin kyse on – enemmän tai vähemmän - epäaidosta järjestelystä. Voidaan perustellusti puhua ”vakuutuskuoresta”.

Tavoitteena on reagoida ennen muuta Verohallinnon valvontamenetelmin havaittuun ulkomaisten palveluntarjoajien asiakkaiden erityistarpeisiin räätälöimien tuotteiden yleistymiseen. Em. työryhmä katsoi, että keinotekoisiiin järjestelyihin olisi perusteltua puuttua erityissääntelyllä, tekemättä ehdotusta ja painottaen tarvetta huolelliseen jatkovalmisteluun.

Puheena oleva sääntely on HE:n vaikein osakokonaisuus ja säännöksen soveltamisedellytyksiä on lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa muokattu merkittävästi tiiviissä yhteistyössä Verohallinnon kanssa. Toimialalta (FA) saadun epävirallisen palautteen perusteella nyt ehdotettu sääntely on tarkoituksenmukainen ja toimiva tavoitteet huomioon ottaen.

2.2.Osakesäästötili

Eri sijoitusmuotojen verotusta tarkastellut työryhmä otti työnsä aikana tarkasteluun myös sijoitussäästötilin ja esitti käsityksensä siitä, millaisen verotusmallin pohjalta sijoitussäästötilin verotus voitaisiin toteuttaa. Esitys perustuu tuoton verotuksen ja tappioiden vähennyskelpoisuuden osalta näihin työryhmän käsityksiin.

Osakesäästötili on tarkoitettu erityiseksi sijoitustiliksi, jolla sijoituskohdetta voisi vaihtaa ilman veroseuraamuksia, ja siten käyttää sijoitustoiminnasta saadut tuotot uusiin sijoituksiin täysimääräisesti. Sijoitustoiminnan tuottoja verotettaisiin vasta siinä vaiheessa, kun varoja nostetaan pois tililtä. Tilille voisi tallettaa ainoastaan rahaa, ja tililtä voisi myös nostaa ainoastaan rahaa, eli tilille ei voisi siirtää jo valmiiksi omistettuja osakkeita, eikä tilille hankittuja osakkeita voisi myöskään siirtää pois tililtä myymättä niitä ensin. Tilille voisi siirtää enintään 50 000 euroa, ja yhdellä henkilöllä voisi olla ainoastaan yksi tili. Tilin varoja voisi sijoittaa kotimaisiin tai ulkomaisiin pörssilistattujen yhtiöiden osakkeisiin. Osakkeista saadut luovutusvoitot ja osakkeiden perusteella saadut osingot olisivat saantihetkellä verovapaita Suomessa.

2.2.1. Tuoton verotus

Osakesäästötilin tuoton verotukseen sovellettaisiin vastaavaa tuoton suhteellista verotustapaa kuin vakuutustuotteisiin.

Osakesäästötilistä nostetuista varoista katsottaisiin tuotoksi se osa säästövarojen käyvästä arvosta, joka ylittää osakesäästötilille tehtyjen rahasuoritusten määrän. Siten myös osakkeiden realisoitumaton arvonnousu olisi tuottoa.

Esimerkki (vastaa vakuutustuotteita koskevaa esimerkkiä sivulla 3)

Tilille on sijoitettu rahaa 10 000 euroa ja varoilla ostettujen osakkeiden arvo on nousut 5 000 euroa. Tilin varojen käypä arvo on 15 000 euroa. Jos tililtä nostetaan 1 500 euroa, on tästä määrästä veronalaista pääomatuloa $5\,000 / 15\,000$ eli 500 euroa ja tilille tehtyjen rahasisjoitusten määrä vastaavasti alenee 1 000 euroa.

2.2.2. Osinkojen verotus

Osakesäästötilillä olevien osakkeiden perusteella saadut osingot luettaisiin osaksi osakesäästötilin tuottoa, eikä osinkoja verotettaisi niiden saantihetkellä. Ulkomailta saaduista osingoista on maksajan kotivaltio saattanut pidättää lähdeveroa joko Suomen ja kyseisen valtion välillä solmitun verosopimuksen mukaisesti, tai oman kansallisen lainsäädäntönsä nojalla. Jos lähdeveroa on pidätetty, tilin tuotoksi katsottaisiin osingon nettomäärä, eli osingon bruttomäärä vähennettynä ulkomaisella lähdeverolla.

2.2.3. Tappion vähentäminen

Tilillä syntyvät luovutustappiot eivät olisi verotuksessa vähennyskelpoisia. Osakesäästötilin tappio olisi vähennyskelpoinen silloin, kun osakesäästötili lopetetaan. Jos osakesäästötilin säästövarojen käypä arvo on osakesäästötiliä lopetettaessa pienempi kuin osakesäästötilille tehtyjen rahasuoritusten nettomäärä, muodostuisi osakesäästötilille tehtyjen rahasuoritusten nettomäärän ja säästövarojen käyvän arvon erotuksesta osakesäästötilin tappio.

Osakesäästötilin tappio vastaa taloudellisesti vakuutus tuotteiden tappiota huolimatta sääntelytekniikan eroista, jotka johtuvat siitä, että säästäjä omistaa itse osakesäästötilillä olevat varat.

2.2.4. Osakesäästötilin rinnastettavuus muiden valtioiden sijoitustileihin

Osakesäästötiliä koskevia verosäännöksiä sovellettaisiin vain nimenomaisesti osakesäästötiliä koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuun osakesäästötiliin. Jos Suomessa yleisesti verovelvollisella henkilöllä olisi muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa kyseisen valtion lain mukainen sijoitustili, sovellettaisiin osakesäästötiliä koskevia verosäännöksiä kyseisen ulkomaisen tilin kautta saadun tulon verotukseen vain, mikäli tili olisi olennaisilta osin rinnastettavissa kotimaiseen osakesäästötiliin.

Vastaavasti Suomessa rajoitetusti verovelvollisen henkilön toisen EU- tai ETA-valtion lainsäädännön mukaiselle tilille maksetuista osingoista olisi pidätettävä lähdevero normaalisti. Jos toisen EU- tai ETA-valtion lainsäädännön mukainen tili voitaisiin rinnastaa osakesäästötiliin, ei tällaiselle tilille maksetuista osingoista olisi pidätettävä lähdeveroa.

Eri EU- tai ETA-valtioissa käytössä olevien sijoitustilien osalta ei tiettävästi ole syntynyt EU- tai EFTA-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tilien rinnastettavuudesta. Jos tällaista oikeuskäytäntöä myöhemmin syntyisi, saattaisi sillä olla merkittäviäkin vaikutuksia muun muassa Suomen oikeuteen periä lähdeveroa rajoitetusti verovelvollisten Suomesta saamista osingoista.

2.2.5. Osakesäästötili perintöverotuksessa

Osakesäästötiliä koskevan lakiehdotuksen 15 §:n mukaan sopimus lakkaa säästäjän kuollessa. Oikeus varoihin siirtyy säästäjän oikeudenomistajille. Sopimuksen lakkaamisesta huolimatta osakesäästötiliin liitetty arvo-osuustili ja talletustili säilyisivät sellaisenaan olemassa, ja näillä tileillä olevat varat kuuluisivat kuolinpesälle. Arvo-osuustilillä ja talletustilillä olevat varat otettaisiin perintöverotuksessa huomioon kuten millä tahansa muullakin vastaavalla tilillä olevat varat.

2.2.6. Osakesäästötilin veronkorotus

Osakesäästötiliä tarjoavan palveluntarjoajan ei olisi mahdollista sopimuksen tekemisen yhteydessä varmistua siitä, että henkilöllä ei jo entuudestaan olisi osakesäästötiliä tai paljonko sinne on talletettu varoja. Jos henkilöllä voisi olla useampi kuin yksi tili, talletuksille säädettyä 50 000 euron ylärajaa ei tällöin pystyittäisi käytännössä tehokkaasti valvomaan. Näin ollen tuloverolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että henkilöllä saisi olla vain yksi osakesäästötili. Jos henkilöllä kuitenkin olisi kaksi tai useampia tilejä, määräisi Verohallinto tältä osin päiväkohtaisen veronkorotuksen kaikilta niiltä päiviltä, joiden aikana henkilöllä olisi useampi kuin yksi tili.

2.2.7. Taloudelliset vaikutukset sijoittajalle

Osakesäästötili ei sinänsä muuta luovutusvoittojen veroastetta, mutta sijoittajalle syntyy etua verotuksen lykkäytymisen johdosta. Nykyisin suoraan omistettujen pörssiosakkeiden perusteella maksettavien osinkojen veroaste on 25,5 prosenttia, jos osingot verotetaan 30 prosentin pääomatuloverokannan mukaan (pörssiosingoista on veronalaista tuloa 85 prosenttia). Esityksen johdosta osingot olisivat maksuhetkellä verovapaita, mutta varoja nostettaessa ne verotetaan vähintään 30 prosentin pääomaverokannalla. Veroaste olisi siis korkeampi kuin jos ne olisivat tilin ulkopuolella.

2.2.8. Vaikutukset verotuottoihin

Käytettävissä olevien osakevarallisuustietojen perusteella on arvioitu, että osakesäästötilin käyttöönotto vaikuttaa valtion verotuloihin seuraavasti:

vuosi	verotuottovaikutus (miljoonaa euroa)
2020	< +1
2021	-16
2022	-34
2023	-54
2024	-76
2025	-100

Laskelmat on laadittu olettaen, että yleinen taloustilanne, sijoittajien käyttäytyminen ja pörssiosakkeiden arvonkehitys jatkuvat viime vuosien tapaan.

On mahdollista, että mikäli myöhemmin syntyy Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan vapaakauppajärjestön tuomioistuimen oikeuskäytäntöä muissa EU- tai ETA-valtioissa käytössä olevien sijoitustilien osalta tilien rinnastettavuudesta osakesäästötiliin, voi tällä olla merkittäviä vaikutuksia muun muassa Suomen oikeuteen periä lähdeveroa rajoitetusti verovelvollisten Suomesta saamista osingoista. Eri sijoitusmuotojen verotusta selvittänyt työryhmä arvioi tämän verotuottomenetyksriskin suuruudeksi 56 miljoonaa euroa vuodessa.

Jos nykyisin talletustileillä olevia varoja siirrettäisiin osakesäästötilille, olisi tällä myös vaikutus korkotulon lähdeverotuottoon. Tältä osin ei kuitenkaan ole mahdollista esittää täsmällistä verotuottovaikutusarviota, sillä laskelmaan vaikuttavat olennaisesti siirtyvien varojen määrä ja talletuksille maksettavien korkojen (yleinen korkotaso) määrä. Vaikutus lienee enimmillään kuitenkin joitakin miljoonia euroja.