

Valtiovarainvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 275/2018).

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Osakesäästötili

1.1 Osakesäästötili osana tuloverojärjestelmää

Pääomatulojen verotuksen lähtökohtana on erilaisten sijoitusten tuottamien tulojen neutraali verokohtelu, jotta sijoitukset kohdistuisivat markkinoilla tuottavimpiin kohteisiin ilman verotuksen aiheuttamaa vääristymää. Tästä tavoitteesta huolimatta pääomatulojen verotus ei ole erityisen neutraalia, vaan erilaisia sijoituskohteita verotetaan hyvin eri tavoin. Osin verotuksen eroilla pyritään ottamaan huomioon sijoituskohteiden erot ja pienentämään neutraalisuuseroja. Pääomatulojen verotukseen liittyy myös useita neutraalipoikkeamia, joita voidaan kuvata veropoliittisiksi tuiksi¹.

Pääomatulojen verokohtelun pääsääntönä on se, että tulo on kokonaan veronalaista ja siihen kohdistuvat tulonhankkimismenot ja korkomenot ovat kokonaan vähennyskelpoisia. Tätä nettotulonverotukseen perustuvaa pääsääntöä sovelletaan lähinnä vuokratuloihin ja muutamiin muihin merkitykseltään vähäisempiin pääomatulotyyppisiin. Hyvin monien pääomatulotyyppien verotuksessa on poikettu pääomatulojen verotuksen pääperiaatteista. Tällaisia tuloja ovat muun muassa luovutusvoitot, lähdeveronalaiset korkotulot, osinkotulot ja metsätalouden tulot. Lisäksi erilaisiin välillisiin sijoitustuotteisiin, kuten säästöhenkivakuutuksiin, kapitalisaatiosopimuksiin ja sijoitusrahastoihin, tehdyt sijoitukset ovat erilaisen verokohtelun piirissä kuin vastaavat suorat sijoitukset.

Ehdotettu osakesäästötili toisi tuloverojärjestelmään jälleen yhden uuden tavan verottaa pääomatuloja ja nimenomaan noteerattujen osakkeiden perusteella kertyviä osinkoja ja luovutusvoittoja. Kapean soveltamisalansa vuoksi se enemmän lisää eri pääomatulojen välistä epäneutraalisuutta kuin vähentää sitä. Verotuksen neutraalisuutta arvioitaessa lähtökohtana tulisi olla sen, että poikkeamat verotuksen peruslähtökohdista kuten nettotulon verotuksesta ja realisointiperiaatteesta merkitsevät neutraalisuuspoikkeamaa. Se, että osa suorista sijoituksista tuodaan osakesäästötilin avulla samaan asemaan kuin epäsuorat sijoitukset, ei vaikuta kovinkaan mielekkäältä lähtökohdalta. Nyt ehdotettu sääntely suosii sijoituksia pörssiyritysten osakkeisiin ja johtaa olennaiseen poikkeamaan siitä, miten osinkoja ja luovutusvoittoja pääsääntöisesti verotetaan.

Osakesäästötiliä ja sen verotusta koskeva sääntely muodostavat varsin monimutkaisen kokonaisuuden, mitä ei voida pitää verojärjestelmän selkeyden ja yksinkertaisuuden kannalta ongelmattomana. Osakesäästötilin kaltainen monimutkainen rakenne olisi myös hankala tulevissa verouudistuksissa. Esimerkiksi sen poistaminen verojärjestelmästä olisi tilin luonteen vuoksi olla hyvin hankalaa.

Edellisten perusteella en näe osakesäästötiliä erityisesti verojärjestelmän neutraalisuuden ja yksinkertaisuuden sekä jäljempänä esitettävien kansainvälisiin tilanteisiin liittyvien ongelmien vuoksi perusteltuna keinona lisätä kotitalouksien säästämistä. Huomattavasti yksinkertaisempana ratkaisuna näen erityisesti

¹ Verotukia liittyy erityisesti metsätalouden tulojen verotukseen, yksilöllisiin eläkevakuutuksiin ja eräisiin luovutusvoittoihin, kuten sukupolvenvaihdosluovutuksiin ja oman asunnon luovutukseen.

pienien osinkotulojen verovapauden tai erityisesti pääomatulojen verotuksen neutraalisuuden kannalta parhaana ratkaisuna vähäisten pääomatulojen verovapauden. Selkeän verovapauden aiheuttama verotulojen pieneneminen olisi myös helpommin arvioitavissa kuin osakesäästötilin vaikutukset verokertymään.

1.2 Osakesäästötilin ja suoran osakesijoituksen verokohtelusta

Hallituksen esityksen suurimpana puutteena voidaan pitää sitä, että siinä ei tuoda riittävän selvästi vertaillen esiin suoran osakesijoituksen ja osakesäästötilin kautta tehtävän osakesijoituksen verokohtelun eroja. Suorien osakesijoitusten ja osakesäästötilin kautta tehtyjen osakesijoitusten verotuksellisia eroja käsitellään esityksessä lyhyesti sivulla 39. Sen sijaan osakesäästötiliä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 279/2018) verotuksellisia eroja käsitellään kattavammin erityisesti lykkääntymisvaikutuksen kannalta. Sijoittajan kannalta selkeän vertailun tekeminen toisi esiin osakesäästötilin verotukselliset edut ja haitat. Hallituksen esityksessä esitetyn perusteella vertailu on kuitenkin varsin vaikeaa. Kummassakaan hallituksen esityksessä ei tuoda esiin niitä verovaikutuksia, joita osakesäästötilillä on ulkomaisten yhtiöiden maksamien osinkojen kannalta.

Osakesäästötilin merkittävin veroetu suhteessa suoraan osakesijoitukseen muodostuu osakeluovutuksista syntyneiden voittojen ja osinkotulojen verotuksen lykkääntymisestä. Osakkeiden luovutushinta, samoin kuin tilille kertyvä osinko, voidaan sijoittaa kokonaan uusiin sijoituskohteisiin ilman, että osa luovutushinnasta tai osingosta jouduttaisiin käyttämään veron maksamiseen. Toisaalta sijoittaja menettää osakesijoitustilin kautta tehtävässä sijoituksessa mahdollisuuden luovutusvoiton laskemiseen hankintameno-olettamaa soveltaen, joten tilille kertyvät voitot tulevat verotettaviksi täysimääräisesti pääomatulona. Hankintameno-olettamasta johtuva etu voi olla huomattava ja se ottaa myös jossain määrin huomioon inflaation vaikutuksen luovutusvoiton laskennassa. Luovutustappioiden osalta suora osakesijoitus on verotuksellisesti sikäli edullisempi kuin osakesäästötilin kautta tehty sijoitus, että tappiot voidaan hyödyntää heti luovutusvuonna tai seuraavina viitenä verovuonna vähentämällä ne mistä tahansa pääomatulosta. Osakesäästötilille kertyvien tappioiden käyttäminen lykkääntyy osakesäästötilin lopettamiseen saakka. Tappioiden realisoituessa kysymys ei siis ole varsinaisesta lykkääntymisedusta vaan pikemminkin lykkääntymishaitasta. Tappioiden suhteen osakesäästötilille tehdyt sijoitukset ovat samassa asemassa kuin kapitalisaatiosopimuksiin ja säästöhenkivakuutuksiin tehdyt sijoitukset. Sen sijaan sijoitusrahasto-osuuksista aiheutuvat luovutustappiot ovat paremmassa asemassa kuin osakesäästötilin tappio, koska sijoitusrahastosijoituksen osittaisesta realisoinnista aiheutuva tappio on vähennyskelpoinen heti osuuksien luovutusvuoden verotuksessa.

Noteeratulta yhtiöltä saadusta osingosta 85 % on veronalaista pääomatuloa, kun osinko saadaan kotimaiselta yhtiöltä tai verosopimusvaltiossa asuvalta yhtiöltä. Jos osinko saadaan ei-verosopimusvaltiossa asuvalta yhtiöltä, osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa. Kun osingon jakaa ulkomainen yhtiö, osakkeenomistaja saa hyväkseen myös ulkomaisen veron hyvityksen, jos hän omistaa osakkeet suoraan.

Osakesäästötilin kautta saatujen osinkojen verokohtelu poikkeaa olennaisesti edellä olevasta. Osakesäästötilin kautta saatu osinko muuntuu aina kokonaan veronalaiseksi pääomatuloksi ja osakkeenomistaja menettää mahdollisuuden ulkomaisen veron hyvitykseen. Tosin ulkomaisen veron hyvityksen menetystä tultaisiin hallituksen esityksen mukaan kompensoimaan siten, että ulkomailta saatu osinko otettaisiin huomioon vain nettomääräisenä, eli brutto-osingoista vähennettäisiin ulkomaisen lähdeveron määrä. Tämä ei kuitenkaan johda läheskään yhtä edulliseen lopputulokseen kuin se, että osakkeenomistajan ulkomaille maksama lähdevero hyvitetäisiin Suomessa maksettavasta verosta. Ulkomaisten osinkojen varsin ankara verokohtelu suosii sijoituksia kotimaisten yhtiöiden osakkeisiin. Tämä heikentää myös sijoittajan mahdollisuuksia osakesäästötilin kautta tapahtuvaan sijoitusten maantieteelliseen hajauttamiseen.

Jotta osakesäästötili olisi osinkoverotuksen suhteen edullisempi kuin suora osakesijoitus, lykkääntymisedusta saatavan veroedun on oltava suurempi kuin menetettävän osingon verovapaan osuuden ja ulkomaisen veron hyvityksen tuoma verohyöty. Jos lykkääntymisedun vaikutusta ei oteta huomioon, kotimaiselta yhtiöltä suoraan saadusta osingosta menevän veron määrä on 25,5 % ja osakesäästötilin tuotoksi muuntuneesta osingosta menevän veron määrä on 30 %. Jos osinko saadaan esimerkiksi ruotsalaiselta yhtiöltä ja osingosta on Ruotsissa peritty lähdeveroa 15 %, tällaisesta suoran sijoituksen perusteella saadusta osingosta menevän vero määrä on yhteensä 25,5 %. Sen sijaan osakesäästötilin kautta veron määrä on 40,5 % (vero Ruotsiin 15 ja vero Suomeen $85 \cdot 0,3 = 25,5$). Voidaan sanoa, että osakesäästötili vaikuttaa varsin epäedulliselta, jos tilin kautta saadaan ulkomailta osinkoja.

Tilin edullisuuteen vaikuttavat myös palveluntarjoajien tilistä veloittamat kustannukset. Kuten osakesäästötililakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 279/2018) todetaan, näiden kulujen arvioiminen on vaikeaa. On mahdollista, että kulut sisällytetään palvelupakettien hintoihin, joten tilin tosiasialliset kulut sijoittajalle jäävät vaikeasti määritettäviksi.

Oma arvioni on, että osakesäästötilistä hyötyy erityisesti aktiivista osakekauppaa käyvä henkilö. Sen sijaan henkilö, jolla on pitkäaikaisia osakesijoituksia, jotka ei tuottavat merkittäviä osinkotuloja, ei sen sijaan hyödy samassa mitassa osakesäästötilistä. Osakesäästötili on epäedullisimmillaan silloin, kun tilin varat koostuvat pitkäaikaisista sijoituksista ulkomaisten yhtiöiden osakkeisiin, joille jaetaan huomattavia osinkoja. Tappiollisten sijoitusten kohdalla tili lienee yleensä epäedullinen.

1.3 Kansainväliset tilanteet ja Suomen verotusvallan turvaaminen

Tuloverolain 10 §:ään on tarkoitus lisätä uusi 14 kohta, jonka perusteella osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi Suomesta saatua tuloa. Näin tuotto voitaisiin verottaa rajoitetusti verovelvollisen tulona, jos verosopimus ei estä tuoton verottamista. Verosopimuksettomassa tilanteessa Suomi voisi aina verottaa osakesäästötililtä nostetut tuotot. Hallituksen esityksessä ei ole otettu lainkaan kantaa siihen, verotetaanko rajoitetusti verovelvollisen saama osakesäästötilille kertynyt tuotto VML:n mukaisessa järjestyksellä vai sovelletaanko tuottoon lähdeverotusta. Käsittelen tätä jäljempänä ennakkooperinnän yhteydessä luvussa 1.5.

Osakesäästötilin erityinen piirre on se, että tilille kertyvät luovutusvoitot, osingot ja korot muuntuvat pääomatulona verotettavaksi osakesijoitustilin tuotoksi. Rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa osakesäästötili muuntaa tilille kertyneet luovutusvoitot Suomesta saaduksi tuloksi. Jos rajoitetusti verovelvollinen saisi suoraan omistetun osakkeen luovutuksesta voiton, kysymys ei olisi Suomesta saadusta tulosta eikä voittoa voisi verottaa lainkaan Suomessa. Rajoitetusti verovelvollisen suoraan saama korkotulo on puolestaan TVL 9.2 §:n perusteella verovapaata tuloa, mutta osakesäästötilille kertynyt korko muuntuisi veronalaiseksi osakesäästötilin tuotoksi. Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saama osinko on suoraan saatuna Suomesta saatua tuloa, josta peritään lähtökohtaisesti 30 %:n suuruinen lähdevero, jos verosopimus ei edellytä pienemmän verokannan soveltamista. Suomen oikeus verottaa rajoitetusti verovelvollisen osakesijoitustilin kautta saamaa tuloa olisi siten lähtökohtaisesti huomattavasti laajempi kuin tilanteessa, jossa verovelvollinen omistaisi osakkeet suoraan.

Edellisen perusteella rajoitetusti verovelvollisen ei ole mielekäästä tehdä sijoituksia suomalaisen osakesäästötilin kautta, jos verosopimus ei estä osakesäästötilin tuoton verotusta Suomessa. Hallituksen esityksessä on perustellusti katsottu, että osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi verosopimusta sovellettaessa niin sanottua muuta tuloa, jonka verotusoikeus on verosopimusten mukaan yleensä vain verovelvollisen asuinvaltiolla. Tosin sanoen verosopimustilanteessa Suomi ei yleensä voisi lainkaan verottaa osakesijoitustilin tuottoa.

Jos verosopimus antaa Suomelle verotusoikeuden osakesäästötilin tuottoon, syntyy erikoinen tilanne, jossa alun perin verosopimuksen perusteella Suomen verotusvallan ulkopuolella olleet tulot muuntuvat verosopimuksen mukaan Suomen verotusvallan piiriin kuuluviksi tuloiksi². On mahdollista, että verovelvollisen asuinvaltio pitäisi osakesijoitustilin tuoton verotusta verosopimuksen vastaisena menettelynä. Tällöin olisi todennäköistä, että verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuvaa verotettaisiin samasta tulosta sekä Suomessa että hänen asuinvaltiossaan ja kaksinkertainen verotus jäisi poistamatta. Tämä olisi verosopimuksen tavoitteiden vastaista.

Muutenkin on todennäköistä, että rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio ei myöntäisi hyvitystä osakesijoitussäästötilin tuoton perustella Suomeen maksetun veron perusteella. Tämä johtuu siitä, että verovelvollisen asuinvaltio tuskin verottaa tilin tuottoa, vaan jo tilillä olevien varojen perusteella aiemmin kertyneitä osinkoja ja osakkeiden luovutuksista saatuja voittoja. Osingosta ja luovutusvoitosta ei ole niiden kertyessä maksettu Suomeen veroa, joka voitaisiin hyvittää asuinvaltiossa. Hyvitykseen liittyisi ongelmana myös se, että tilin kautta kertynyt osinko ja luovutusvoitto on voitu verottaa verovelvollisen asuinvaltiossa jo useita vuosia aikaisemmin kuin osakesijoitustilin tuotosta maksetaan Suomessa veroa.

Kansainvälisissä tilanteissa Suomen verotusvallan kannalta on ongelmallista, että osakesäästötilille kertyviä osinkoja ei verotaisi suoraan verovelvollisen tulona. Rajoitetusti verovelvollisen ja verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa asuvan yleisesti verovelvollisen osakesäästötilin kautta saamat osingot jäisivät verosopimustilanteessa yleensä Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Osakesäästötilin verotusmalli, jossa osingot jäisivät osakesäästötilin ulkopuolelle, olisi Suomen verotusvallan turvaamiseksi perustellumpi vaihtoehto kuin hallituksen esityksen mukainen osakesäästötilille maksettavien osinkojen verotusmalli.

Kun Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö muuttaa ulkomaille, verovelvollisen olisi monessa tapauksessa verotuksellisesti edullista lykätä osakesäästötilin varojen nosto hetkeen, kun hänestä on tullut verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuva tai Suomessa rajoitetusti verovelvollinen. Tämä sillä edellytyksellä, että uusi asuinvaltio ei verota varojen nostoa osakesäästötililtä. Esimerkiksi työkomennus ulkomaille voisi muodostua houkuttelevaksi ajankohdaksi nostaa osakesäästötilin tuotto, jos Suomen ja työskentelyvaltion välinen verosopimus estää tilin tuoton verotuksen Suomessa. Tällaisessa tapauksessa tilillä olevat osakkeet kannattaisi luovuttaa ennen ulkomaille muuttoa, jotta uusi asuinvaltio ei saisi verotus oikeutta osakkeiden luovutusvoittoon ja tilillä olevat varat kannattaisi nostaa vasta siinä vaiheessa, kun verosopimus estäisi tilin tuoton verotuksen Suomessa. Tämä mahdollisuus varsin tehokkaaseen verosuunnitteluun on olemassa hyvin usein ulkomaille pysyvästi tai pitkäaikaisesti muutettaessa.

Ulkomaille muuton yhteydessä saatavat veroedut ovat suuremmat kuin suorissa osakesijoituksissa, koska osakesäästötilille on voinut kertyä tuottoa useista verotuksen ulkopuolelle jääneistä osakeluovutuksista ja verottamatta jääneistä osingoista. Ilman tiliä nämä tulot olisi verotettu jo aiemmin Suomessa.

Edelliset ongelmat olisi mahdollista poistaa ottamalla tuloverolakiin erityinen osakesäästötiliä kokeva exit-verosäännös, jolla mahdollistettaisiin lykkäytymisedun piiriin päässeiden tulojen verotus siinä vaiheessa, kun Suomessa asuva sijoittaja muuttaa ulkomaille. Tällainen exit-verosäännös olisi toteutettavissa siten, että se ei olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Maastamuuttotilanteisiin liittyvät ongelmat olisivat olennaisesti pienemmät, jos osingot verotettaisiin aina suoraan sijoittajan tulona.

² Noteeratusta osakkeesta saatu luovutusvoitto verotetaan verosopimuksen mukaan lähes aina vain verovelvollisen asuinvaltiossa. Lähdevaltiolla (tässä Suomella) on verosopimusten perusteella yleensä oikeus kantaa 0–20 %:n suuruista veroa osingosta ja korosta.

Edellä esitetyn perusteella olisi vahvoja perusteita harkita mallia, jossa osingot verotettaisiin suoraan osakkeenomistajan tulona riippumatta siitä, onko hän Suomessa vai ulkomailla asuva. Tällainen malli voi olla myös Suomessa asuvalle yleisesti verovelvolliselle joissain tilanteissa edullinen. Tässä mallissa voitaisiin säätää siitä, että netto-osinko tai brutto-osinko voitaisiin sijoittaa osakesäästötilille riippumatta siitä, onko sijoitusten 50 000 €:n raja jo täyttynyt. Jos osingot verotettaisiin aina suoraan, osakesäästötilin tuottoa ei tarvitsisi säätää Suomesta saaduksi tuloksi, koska lähtökohtaisesti Suomen verotusvallan piiriin muutenkin kuuluvat rajoitetusti verovelvollisen kotimaiselta yhtiöltä saamat osingot voitaisiin verottaa Suomessa. Suomen verotusvaltaa ei olisi siten tarpeellista laajentaa muihin rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilille kertyneisiin tuottoihin. Samalla poistuisivat tiliin liittyvän tulon muuntumisongelmat kansainvälisissä tilanteissa ja siitä seuraavat verosopimusten soveltamisongelmat. Erityisen perusteltua ehdotetun TVL 10 §:n 14 kohdan jättäminen pois lakiehdotuksesta olisi, jos maastamuuttotilanteita varten lakiin otettaisiin osakesäästötiliä koskevat exit-verosäännökset.

1.4 Osakesäästötilin varojen aiheuttama tappio

Osakesäästötilin varojen aiheuttama tappio realisoituisi esitysluonnoksen mukaan vasta, kun tili lopetettaisiin. Siten tuoton ja tappion jaksottaminen ei olisi symmetristä. Menettely kuitenkin yksinkertaistaa verotusta ja se vastaisi myös ehdotettua kapitalisaatiosopimusten ja muiden vakuutus tuotteiden aiheuttamien tappioiden verokohtelua.

Tappiota pidettäisiin pääomatulolajin tappiona. Tämä on looginen ratkaisu, koska tuottokin on juoksevaa pääomatuloa (ei siis luovutusvoittoa). Tappio olisi vähennyskelpoinen pääomatulosta sinä verovuonna, jona tili lopetetaan, ja 10 seuraavana verovuonna. Esitysluonnoksen mukaan osakesäästötilin tappion perusteella ei muodostuisi pääomatulon alijäämää. Tämä johtaisi siihen, että osakesäästötilin varojen aiheuttamaa tappiota käsiteltäisiin kuten luovutustappiota lukuun ottamatta tappiontasaukselle säädettyä enimmäisaikaa. Tämä on perusteltua, koska tappio syntyy käytännössä tilillä olevien osakkeiden arvon laskun seurauksena, minkä vuoksi tappion tulisi olla vähennyskelpoinen mahdollisimman samalla tavalla kuin TVL 50 §:n mukaisen luovutustappion. Verokohtelu vastaisi myös varsin pitkälle sijoitusrahasto-osuuden luovutustappion verokohtelua. Tosin erona on tappion 10 vuoden vähennysaika, kun luovutustappion kohdalla vähennysaika on vain viisi vuotta.

Osakesäästötilin tappion säätäminen luovutustappioksi ei olisi kuitenkaan verojärjestelmän sisäisen logiikan vuoksi täysin poissuljettu ratkaisu. Tosin tämä edellyttäisi voittojen ja tappioiden symmetrisen verokohtelun varmistamiseksi sitä, että voittoihin sovellettaisiin luovutusvoittoa koskevia säännöksiä. Näin osakesäästötilin tuottoon voitaisiin soveltaa myös hankintameno-olettamaa, mihin liittyisi kuitenkin hankalia käytännön soveltamisongelmia.

1.5 Ennakkoperintä ja lähdeverotus

Hallituksen esityksessä ei ole otettu lainkaan kantaa osakesäästötililtä nostetun tuoton ennakkoperintään. Ilman erityissäännöksiä tuotto olisi EPL 2 §:n perusteella ennakonpidätyksen alaista tuloa. Nostettu tuotto sopii luonteensa vuoksi hyvin ennakonpidätyksen alaiseksi tuloksi. Todennäköisesti palveluntarjoajaa voitaisiin pitää EPL 9 §:n mukaisena ennakonpidätysvelvollisena. Palveluntarjoaja pystyy myös määrittämään sille säädettävän tiliä koskevan kirjanpitovelvollisuuden vuoksi veronalaisen tuoton määrän. Ennakonpidätyksen suuruus tilin tuotosta olisi EPA 15.1 §:n 2 kohdan perusteella 30 %. Ennakkoperinnästä olisi syytä ottaa ainakin maininta valtiovarainvaliokunnan mietintöön, jos asiasta ei oteta lakiin selventäviä säännöksiä.

Jos, ja ilmeisesti kun, osakesäästötililtä nostettu tuotto on ennakkipidätyksen alaista tuloa, se on tällöin LähdeVL 3.1 §:n perusteella rajoitetusti verovelvollisen saamana lähdeveron alaista tuloa. Lähdeveron suuruus olisi LähdeVL 7 §:n 4 kohdan mukaisesti 30 %. Tosin verosopimukset estäisivät pääsääntöisesti lähdeveron perimisen. Osakesäästötililtä nostetun tuoton lähdeverotukseen ei ainakaan yleensä liittyisi olennaisia EU-oikeudellisia ongelmia. Tämä johtuu erityisesti siitä, että osakesäästötilin tuoton laskeminen on perusluonteeltaan nettotulon verotusta: tilistä maksettavat kulut vähennettäisiin tilin tuotosta.

1.6 Osakesäästötilin (ja sen varojen) vastikkeeton luovutus

Osakesäästötilin ja sillä olevien varojen lahjoittaminen on tarkoitus kieltää osakesäästötililla (HE 279/2018). Kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että lahjoitus rinnastuisi varojen nostoon sijoitussäästötililtä. Osakesäästötilin verotusta koskevassa hallituksen esityksessä lahjan verokohtelu ei ole mitään mainintaa. Lahjoituskiellon vuoksi tilillä olevien varojen siirtäminen lahjana olisi mahdollista vain siten, että sijoittaja myisi tilillä olevat osakkeet ja lahjoittaisi tililtä nostetut rahavarat. Tämä johtaisi tilillä olevien varojen arvonnousun verotukseen tilin omistajan tulona ja lahjaksi saatujen varojen lahjaverotukseen lahjansaajalla. Osakesäästötilin kautta tehdyn sijoituksen lahjoittamiseen liittyvät veroseuraamukset poikkeaisivat olennaisesti muista sijoituskohteista. Esimerkiksi rahasto-osuuksien lahjoittaminen ei realisoisi niiden arvonnousua lahjanantajan verotuksessa ja lahjoituksen veroseuraamukset koostuvat ainoastaan lahjansaajan maksamasta lahjaverosta. Tämän vuoksi osakkeista ei kannata hankkia osakesäästötilille, jos osakkeet on tarkoitus lahjoittaa esimerkiksi lapsille.

Lahjoituskiellon taustalla lieenee se, että tilille kertyneiden varojen siirtäminen pelkästään lahjaveroseuraamuksin halutaan estää, koska tilille on voinut kertyä lykkäsedun saaneita tuloja. Lisäksi lahjoitettujen osakkeiden vaikutus muiden tilin tuoton laskemiseen voisi olla hyvin vaikeaa. Lahjoituskiellon syyt olisi ollut syytä perustella selkeästi hallituksen esityksessä (HE 279/2018). Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä perusteella myös se, miksi osakesäästötilillä olevien varojen lahjoittamista ja siirtymistä perintö- tai testamenttisaannolla kohdeltaisiin verotuksessa eri tavoin. Lähtökohtaisesti perinnönjättäjän (tässä tapauksessa kuolinpesän) ja lahjanantajan verokohtelun tulisi olla sama, jos erilaiselle verokohtelulle ei ole olemassa selkeitä perusteluja.

Hallituksen esityksen (HE 279/2018) perusteella jakamattoman kuolinpesän nimissä ei voisi olla osakesäästötiliä, vaan osakesäästötili lakkaisi säästäjän kuoleman johdosta. Sijoittajan kuolema ei realisoisi tilin varojen arvonnousua tai tappiota tuloverotuksessa, vaan varat otettaisiin huomioon perintöverotuksessa kuten muutkin perinnönjättäjän arvopaperisijoitukset. Perinnöksi saatuihin osakesäästötilillä olleisiin varoihin kohdistuva arvonnousu, myös lykkäytymisedun saanut arvonnousu, realisoituisi siten pelkästään perintöverotuksessa. Kuolinhetken jälkeinen osakkeiden arvonnousu realisoituisi puolestaan kuolinpesän tai perillisten tuloverotuksessa. Ratkaisu on linjakas, koska se vastaa perintöverotuksen ja perinnöksi saadun omaisuuden tuloverotuksen perusperiaatteita. Toisaalta se mahdollistaa tilille kertyneen tuoton siirtämisen perillisille yleensä pääomatulon verokantaa alemmalla perintöveron verokannalla. Tämä koskee myös tilille aiemmin kertyneitä luovutusvoittoja ja osinkotuloja, jotka suorassa sijoituksessa olisi jo kertaalleen verotettu perinnönjättäjän tulona eikä pelkästään perinnönsaajalla perintöverotuksessa. Tämä mahdollistaa osakesäästötilin käytön myös verosuunnittelun välineenä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lesken osakesäästötilin puolison kuolinhetken käyvästä arvosta vähennettäisiin puolison perillisten perintöverotuksessa osakesäästötiliin kohdistuva laskennallinen verovelka. En näe mitään syytä tällaiselle menettelylle, koska esimerkiksi osakkeelle tai sijoitusrahasto-osuudelle ei lasketa vastaavaa laskennallisen verovelan määrää, joka realisoituisi, jos kyseinen omaisuus myytäisiin

perinnönjättäjän kuolinhetkellä. Asiassa voidaan hakea johtoa myös kapitalisaatiosopimusta koskevasta ratkaisusta KHO 2017:195.

1.7 Muiden valtioiden sijoitustilien rinnastaminen osakesäästötiliin

Esitysluonnoksen mukaan muiden valtioiden erilaisia sijoitustilejä ei rinnastettaisi osakesäästötiliin, jos tili ei olisi kaikilta osin rinnastettavissa osakesäästötiliin. Varsin selvänä voidaan pitää sitä, että EU-oikeudesta ei seuraa vaatimusta rinnastaa ainakaan olennaisesti osakesäästötilistä poikkeavaa ulkomaista tilirakennetta osakesäästötiliin. Sen sijaan täydellisen rinnastettavuuden vaatiminen saattaa olla EU-oikeudellisesti ongelmallista. Esitysluonnoksessa on todettu, että asiasta ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

1.8 Osakesäästötiliin veronkorotus

Useammasta samanaikaisesta osakesäästötilistä seuraisi hallituksen esityksen mukaan päiväkohtainen 10 euron veronkorotus jokaista verovelvollisen nimissä olevaa tiliä kohden (VML 32 c §). Palveluntarjoajan tulisi ilmoittaa Verohallinnolle tilin voimaantulon alku- ja loppupäivämäärä, joiden perusteella veronkorotuksen määrä voitaisiin laskea automaattisesti.

Veronkorotus on siinä määrin ankara, että se tulee ainakin pääsääntöisesti estämään useamman osakesäästötilin pitämisen. Jos verovelvolliselle on esimerkiksi kaksi tiliä 60 päivän ajan, veronkorotuksen määrä olisi 1 200 €. On mahdollista, että tällaisia tilanteita voi syntyä tahattomasti, koska on todennäköistä, että useat palveluntarjoajat tulevat markkinoimaan sijoitussäästötilejä asiakkailleen. Siten olisi perusteltua, että veronkorotusta ei määrättäisi, jos verovelvollisella on ollut selvästi tahattomasti useita osakesäästötilejä, joista hänellä ei olisi edes ollut tosiasiasa mahdollisuutta saada osakesäästötiliä koskevan sääntelyn kannalta aiheettomia veroetuja.

Ehdotetussa TVL 53 b.6 §:ssä on virheellinen viittaus VML 33 b §:ään. Viittauksen tulisi olla VML 33 c §:ään.

2 Henkilövakuutukseen perustuvien vakuutussuoritusten veronalaisuus

2.1 Lähtökohtia

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia henkilövakuutusten verokohteluun. Muutokset eivät koske verotettuja yksilöllisiä vapaaehtoisia eläkevakuutuksia. Esityksen lähtökohdat ovat perusteltuja, koska ne selkeyttävät eläkevakuutusten verokohtelua ja poistavat kertamaksullisten eläkevakuutusten ajastaan jälkeen jääneen verokohtelun. Vakuutustuotteiden verokohtelu olisi linjassa osakesäästötilin verotuksen kanssa.

Ehdotetussa eläkevakuutusten verokohtelua koskevissa säännöksissä on eräitä epätarkkuuksia ja toisaalta ristiriitoja ehdotettujen säännösten ja perustelujen välillä. Paikoitellen hallituksen esityksessä olisi voinut perusteella tarkemmin tehtyjä ehdotuksia.

2.2 Vakuutussuorituksen veronalaisuus

Hallituksen esityksen perusteella on tarkoitus muuttaa erilaisiin henkilövakuutuksiin perustuvien vakuutussuoritusten veronalaisuutta. Nykyisestä soveltamisalastaan laajennettu TVL 34.1 § sisältäisi vakuutussuoritusten veroalaisuutta koskevan pääsäännön. Henkivakuutukseen, kapitalisaatiosopimukseen,

vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutuksen ja muuhun määräaikaiseen eläkevakuutukseen perustuva vakuutussuoritus olisi kokonaan pääomatuloa. Muun henkilövakuutuksen perusteella saatava suoritus olisi ansiotuloa.

Henkivakuutukseen perustuvasta vakuutussuorituksesta olisi TVL 34.3 §:n perusteella veronalaista vain tuotto, jos maksuja ei ole saanut vähentää verotuksessa. Sama koskisi TVL 34.5 §:n perusteella myös kapitalisaatiosopimuksen ja määräaikaisen eläkevakuutuksen (pl. vapaaehtoiset yksilölliset eläkevakuutukset) perusteella maksettavaa vakuutussuoritusta. Ehdotetun TVL 34.6 §:n mukaan vakuutusmaksujen vähentämiseen rinnastetaan se, että veronalainen tulo on voitu siirtää vakuutukseen bruttomääräisenä. Tuloverolain 34.6 §:n sanamuodosta eikä myöskään perusteluista suoraan ilmene, viitataanko siinä sekä TVL 34.3 §:n 3 kohtaa että TVL 34.5 §:ää. Ilmeisesti TVL 34.6 §:ää on tarkoitus soveltaa kaikkiin TVL 34 §:n soveltamisalaan kuuluviin vakuutustuotteisiin.

Ehdotetun TVL 34.5 §:n sanamuotoa voisi tarkentaa siten, että siihen lisättäisiin sana ”yksilöllinen”: -- 34 a §:ssä tarkoitetun vapaaehtoisen *yksilöllisen* eläkevakuutuksen --.

Uuteen TVL 34.8 §:ään on tarkoitus sisällyttää TVL 34 a.4 §:ään nykyisin sisältyvä vapaaehtoisen eläkevakuutuksen määritelmä. Ehdotettu säännös olisi seuraava:

Vapaaehtoisena eläkevakuutuksena pidetään sellaista vanhuuseläkevakuutusta ja perhe-eläkevakuutusta sekä tällaiseen vakuutukseen liittyvää työkyvyttömyyseläkevakuutusta ja työttömyyseläkevakuutusta, johon perustuva eläke on tarkoitettu maksettavaksi toistuvina erinä puolivuosittain tai lyhyemmin väliajoin vakuutetun tai edunsaajan jäljellä olevan eliniän tai vähintään kahden vuoden ajan.

Nykyisessä TVL 34 a.4 §:ssä alleviivatun sanan ”puolivuosittain” sijalla on ”vuosittain”. Eläkevakuutuksen määritelmää ei ole kuitenkaan ilmeisesti tarkoitus tässä yhteydessä muuttaa, koska sääntelyn muuttamiseen ei viitata mitenkään esityksen perusteluissa. Perusteluissa tosin viitaan jo vuoden 2005 alusta kumottuun TVL 96.8 §:ään, jossa edellytettiin eläkkeen maksamista puolivuosittain. Tästäkin huolimatta on oletettavaa, että eläkevakuutuksen määritelmän on tarkoitus säilyä nykyisellään. Edellisen perusteella TVL 34.8 §:n termi ”puolivuosittain” pitänee muuttaa muotoon ”vuosittain”.

Hallituksen esityksessä sivulla 30 todetaan, että eläkevakuutuksen suoritus olisi ansiotuloa, jos vakuutusmaksut on saatu vähentää toisen valtion verotuksessa. Ehdotetussa TVL 34 §:ssä ei ole kuitenkaan mainintaa siitä, että määräaikaisen eläkevakuutuksen vakuutussuoritus olisi ansiotuloa, jos vakuutusmaksut olisi saanut vähentää verotuksessa. Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella vakuutussuoritus olisi tällöin kokonaan veronalaisesta pääomatulosta. Sen sijaan ehdotetun TVL 35 a.3 §:n perusteella on selvää, että ansiotulona verottaminen koskisi elinikäisen eläkevakuutuksen perusteella maksettavaa vakuutussuoritusta. Lain sanamuodon ja ehdotuksen perustelujen välillä on siten selkeä ristiriita. Ylipäätään esitys jättää epäselväksi sen, mitkä vakuutussuoritukset on tarkoitus verottaa ansiotulona, jos vakuutusmaksuja on vähennetty verotuksessa.

Eläkevakuutuksen vakuutussuorituksen verottamista kokonaan ansiotulona on perusteltu ensinnäkin sillä, että tällä turvataan veropohja valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Tämä perustelu ei ole erityisen vakuutettava, koska Suomen verotusvaltaa ei voida turvata sillä, että eläkevakuutuksen perusteella saadut suoritukset verotettaisiin nimenomaan ansiotulona. Toiseksi ansiotulona verottamista perustellaan sillä, että rajat ylittävissä tilanteissa maksut on tyypillisesti vähennetty ansiotulosta. Verojärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että vakuutussuoritus on kokonaan veronalaista tuloa, jos vakuutusmaksu on vähennyskelpoinen verotuksessa. Näin menetellään myös silloin, kun kysymys on kotimaisesta yksilöllisistä

vapaaehtoisista eläkevakuutuksista, joiden maksut saadaan vähentää rajoituksin pääomatulosta. Vakuutus-suoritus on tällöin kokonaan pääomatuloa. Vastaavasti aikanaan ansiotulosta vähennyskelpoisten yksiköllis-ten eläkevakuutusten vakuutusmaksujen perusteella kertyneet vakuutussuoritukset verotetaan edelleen an-siotulona. Samaa periaatetta tulisi EU-oikeudellisten näkökohtien vuoksi soveltaa myös rajat ylittävissä tilan-teissa. Jos vakuutusmaksut on voinut vähentää toisessa valtiossa kokonaan pääomatulosta, vakuutussuori-tuksen tulisi olla kokonaan pääomatuloa.

Tuloverolain 34 §:n otsikossa käytetään sanaa vakuutuskorvaus, jota ei kuitenkaan käytetä lainkaan itse py-kälässä, jossa käytetään sen sijaan termiä vakuutussuoritus. Otsikon termin ”vakuutuskorvaus” voisi siten muuttaa muotoon ”vakuutussuoritus”.

2.3 Vakuutustuotteiden aiheuttamat tappiot

Kapitalisaatiosopimuksen, säästöhenkivakuutuksen sekä eläkevakuutusten *takaisinoston tai päättymisen* yh-teydessä syntyvää tappiota on pidetty verotuskäytännössä vähennyskeltottomana, mikä on aiheuttanut sel-keän epäneutraLiteetin suhteessa muihin kilpaileviin sijoituskohteisiin. Tappion vähennyskelpoisuuteen on liittynyt myös tiettyä oikeudellista epävarmuutta, jonka selkeät säännökset myös poistaisivat. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tappion säätämistä pääomatuloista vähennyskelpoiseksi eräksi (TVL 35.3 §). Ehdotus on perusteltu, koska tappio on aiheutunut pääomatulon hankkimisesta ja tappion vähennyskelpoisuus aset-taa vakuutustuotteiden aiheuttaman tappion käsittelyn osalta suunnilleen samaan asemaan kuin kilpailevat sijoitustuotteet.

Hallituksen esityksen mukaan näiden vakuutuskuorten aiheuttamasta tappiosta ei muodostuisi pääomatulon alijäämää, joten tappiota ei voisi vähentää osaksikaan ansiotulon verosta. Menettely poikkeaisi pääomatulo-lajin tappion vähentämisen yleisistä periaatteista. Tästä huolimatta tätä poikkeusta on perusteltu hallituksen esityksessä vain siten, että menettely vastaisi luovutustappioiden käsittelyä. Ratkaisu on kuitenkin perustel-tavissa sillä, että se asettaa kapitalisaatiosopimuksen takaisinoston tai päättymisen yhteydessä syntyvän tap-pion verotuksessa samaan asemaan kuin kapitalisaatiosopimuksen vastikkeellisesta luovutuksesta aiheutu-neen tappion lukuunottamatta tappion vähennyskelpoisuudelle säädettyä aikarajaa. Näin verotus ei suosi tappiollisen kapitalisaatiosopimuksen takaisinostoa suhteessa sen vastikkeelliseen luovutukseen.

2.4 Kapitalisaatiosopimuksen vastikkeellisen luovutuksen verokohtelu

Kapitalisaatiosopimuksen *vastikkeellisesta luovutuksesta* syntynyt voitto ehdotetaan säädettäväksi luovutus-voitoksi ja tappio luovutustappioksi (TVL 45.7 §). Käsittääkseni näin tulisi menetellä jo voimassa olevien tulo-verolain säännösten mukaan, koska kapitalisaatiosopimus on luovutuskelpoista omaisuutta, eikä kapitalisaa-tiosopimuksen luovutusta ole rajattu luovutusvoittoverotuksen ulkopuolelle. Kapitalisaatiosopimuksen vas-tikkeellisen luovutuksen säätäminen luovutusvoittoverotuksen piiriin kuuluvaksi tapahtumaksi on siten tulo-verolain systematiikan mukainen ratkaisu.

Kapitalisaatiosopimuksesta syntyvän luovutusvoiton laskentaan ei olisi tarkoitus soveltaa hankintameno-olettamaa koskevia säännöksiä. Tämä poikkeus on perusteltu esityksessä selkeästi (s. 28).

2.5 Eräiden vakuutus sopimusten erityinen verotusmenettely

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus eräitä sijoitussidonnaisia vakuutuksia koskevasta erityisestä verotusmenettelystä (TVL 35 b §). Kysymys on luonteeltaan erityisestä veron kiertämisestä estävästä säännöksestä. Säännös on varsin monimutkainen ja sillä pyritään puuttumaan varsin harvinaisiin tilanteisiin, joihin saattaisi olla mahdollista puuttua myös veron kiertämisestä koskevan VML 28 §:n perusteella. Erityinen veron kiertämisestä koskeva säännös on kuitenkin oikeusvarmuuden ja tällaisten epätoivottavien järjestelyiden tehokkaan estämien kannalta parempi vaihtoehto kuin turvautuminen osin epävarmaan VML 28 §:n soveltamiseen.

3 Lain säätämistäjärjestys

Verotusta koskevassa esitysluonnoksessa on käsitelty varsin seikkaperäisesti lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja lain säätämistäjärjestykseen.

Erilaisten sijoituskohteiden tai ylipäättään kaikkien tulojen verokohteluun liittyy aina pitkällä aikavälillä epävarmuutta. Nyt käsillä olevat verovelvollisen nykyisten omistusten kannalta negatiiviset muutokset ovat suhteellisen pieniä. Ehdotetun sääntelyn soveltaminen vasta vuoden 2020 alusta antaa verovelvollisille myös ainakin osin mahdollisuuden sopeutua uuteen sääntelyyn. Siten hallituksen esityksessä esiintuodut kannanotot ehdotetun sääntelyn vaikutuksista suhteessa PL 15 §:n omaisuuden suojaan ja perusteltujen odotusten suojaan ovat hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon aiempi perustuslakivaliokunnan tulkintalinja. Myös kannanottoja, jotka liittyvät eräitä sijoitusvakuutuksia koskevaan erityiseen verotusmenettelyyn, voidaan pitää perusteltuina.

Helsingissä 26.1.2019

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto