

Lausunto
VATT/7/07.01/2019

28.1.2019

Eduskunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 275/2018 vp

1. Tausta: nykyisen verotuksen ongelmat

Esityksessä ehdotetaan muutoksia eräiden vakuutussäästämisen muotojen verokohteluun sekä uusia verosäännöksiä koskien osakesäästötiliä. Osakesäästötili on suoran ja välillisen sijoittamisen väliin sijoittuva säästämisinstrumentti, jonka käyttöönottoa ehdotetaan nyt myös Suomessa.

Eri säästämismuotojen verokohtelussa on ollut epäkohtia, joiden ratkaiseminen olisi toivottavaa. Verotus suosii rahastosijoittamista sekä vakuutussäästämisen eri muotoja suoran osakesijoittamisen kustannuksella. Suorien sijoitusten juoksevat tuotot (osingot) verotetaan vuosittain, kun taas erilaisissa välillisen sijoittamisen muodoissa juokseva tuotto voidaan kerätä verovapaasti rahastoon ja tuottojen verotus toteutuu vasta nostettaessa varoja rahastosta. Verotuksen lykkäytyminen tarjoaa sijoittajalle rahanarvoisen edun eli alentaa sijoituksen efektiivistä veroastetta. Välillisen sijoittamisen muodoissa sijoitusportfolion rakennetta voidaan lisäksi mukauttaa verovapaasti, kun taas suorassa sijoittamisessa osakkeen realisoiminen ja kertyvien varojen sijoittaminen toiseen kohteeseen johtaa luovutusvoittoveroon realisoitusta arvonnoususta.

Säästöhenkivakuutuksiin liittyy vielä erityisetu verrattuna sijoitusrahastoihin ja suoraan osakesäästämiseen. Varojen nostot vakuutuksesta voidaan tehdä verovapaasti, jos nostot eivät ylitä sijoitetun pääoman määrää. Tämä vahvistaa mahdollisuuksia lykätä verojen maksua verrattuna esimerkiksi rahastosäästämiseen (erityinen lykkäysetu).

Suomessa on lisäksi kaksi verotuksella tuettua eläkesäästämisen muotoa, vapaaehtoinen eläkevakuutus ja PS-tilit. Maksut näihin instrumentteihin voidaan vähentää pääomatulosta 5000 euron vuotuisen enimmäismäärään asti. Kertyvät eläkesuoritukset verotetaan vastaavasti kokonaan saajan pääomatulona. Tämä EET-muotoinen¹ säästöjen verokohtelu johtaa siihen, että säästöille saatu tuotto on efektiivisesti verovapaa.

¹ Lyhenne kuvaa säästämisen verokohtelua kolmessa säästämisen vaiheessa: 1. säästämishetkellä, 2. varojen kertymisvaiheessa (hallussapitovaihe) ja 3. realisoitaessa säästöt muuhun käyttöön. ”E” viittaa verovapauteen ja ”T”



Kuvatut verotuksella tuetut eläkesäästämisen muodot suosivat säästöjen kerryttämistä pitkän ajan kuluessa. Suomessa ei sen sijaan ole ollut sellaisia verosäännöksiä kertamaksulliselle eläkkeelle, jotka olisivat synnyttäneet markkinoita tällaiselle säästämistuotteelle. Kertamaksullisen eläkkeen vakuutusmaksu ei ole vähennyskelpoinen ja siihen perustuvat eläkesuoritukset verotetaan nykylainsäädännön mukaan ansiotulona. Säästöjen tuoton veroaste voi muodostua tällöin hyvin korkeaksi, mikä on käytännössä estänyt tämän säästämismuodon kehittymisen.

2. Esityksen pääkohdat

Esitysluonnos pyrkii puuttumaan edellä kuvattuihin epäkohtiin. Kertamaksullisten eläkevakuutusten verosanktio poistetaan. Tämä tehdään tavanomaisen tuloveromallin mukaisesti. Toisin kuin nykyisin vero kohdistuisi vain eläkesuoritusten siihen osaan, joka vastaa sijoitetun pääoman tuottoa. Muutos tarjoaa verotukselliset edellytykset mm. sille, että ikääntyvät kotitaloudet muuntavat asuntovarallisuuttaan elinaikaisiksi tai määräaikaisiksi eläkesopimuksiksi.

Esityksessä ehdotetaan myös henkivakuutussäästämisen erityisen lykkääntymisedun poistamista siirtymällä käytäntöön, jossa sijoituksesta nostetuista varoista katsottaisiin verotettavaksi pääomatuloksi aina se suhteellinen osa, joka vastaa karttuneen tuoton osuutta sijoituksen koko pääomasta.

Esityksen kenties suurin muutos on säännöt koskien uuden osakesäästötilin verottamista. Yksityishenkilöille ja kuolinpesille tarjottaisiin mahdollisuus harjoittaa suoraa osakesäästämistä sijoitustilin kautta siten, että säästämisen tuottoja verotettaisiin vasta siinä vaiheessa kun varoja nostetaan tililtä. Tuoton erottaminen nostetusta pääomasta toteutettaisiin samalla tavoin kuin ehdotetuissa säännöksissä koskien säästöhenkivakuutusten tuoton verotusta. Tilimalli sallisi säästöjen kerryttämisen ja sijoituskohteiden vaihtamisen ilman veroseuraamuksia. Tilille tehtyjen sijoitusten enimmäismäärä olisi 50 000 euroa.

3. Esityksen arviointia

Muutosehdotukset korjaavat useita nykyisen pääomatuloverotuksen puutteita. Toteutuessaan ne pienentäisivät kapitalisaatiosopimuksiin ja säästöhenkivakuutuksiin sisältyviä verosuunnittelumahdollisuuksia, tarjoaisivat kohtuulliset verotukselliset puitteet oman varallisuuden (esimerkiksi asuntovarallisuuden) muuntamiseen yksilölliseksi eläkevakuutukseksi sekä poistaisivat pienimuotoisen suoran osakesijoittamisen syrjimisestä verrattuna rahasto- ja vakuutussijoittamiseen. Osakesäästötiliä koskevassa analyysissä on kuitenkin ongelmallisia piirteitä, joita tarkastellaan seuraavassa hieman lähemmin.

Esityksen nykytilan arviointia koskevassa 3. jaksossa kuvataan realisointiperiaatteelle perustuvan tuloverotuksen lykkäys- ja lukitusvaikutuksia ja niiden eräitä mahdollisia seuraamuksia kuten varallisuuden luovutusten ja pääoman liikkuvuuden vähenemistä ja eri sijoitusmuotojen eriävää verokohtelua. Jaksossa 5.1 tarkastellaan esitysten taloudellisia vaikutuksia.

Jaksot ovat lukitusvaikutuksen tarkastelussa valikoivia. Ne korostavat nykyjärjestelmän sitä piirrettä, että se kannustaa välttämään suorien sijoitusten realisoimista ja syrjii tästä syystä sekä kertyneiden osinkojen välittömän verottamisen takia suoraa sijoittamista välilliseen sijoittamiseen verrattuna.

Realisointiperusteisen verotuksen aiheuttamaa lukitusvaikutusta ei nähdä esityksessä yleisempänä

verollisuuteen. EET-lyhenne viittaa siihen, että eläkesäästöjen verovähenteisyyden takia sijoitus tehdään verovapaista tuloista (ensimmäinen "E"), pitoaikana säästöjen tuottoon tai varallisuuteen ei kohdistu verotusta (toinen "E") ja realisoituvat varat ovat kokonaisuudessaan veroalaistan (pääoma)tuloa.



ongelmana. Esityksessä tunnutaan ajattelevan, päinvastoin, että entistä laajempien mahdollisuuden tarjoaminen verotuksen lykkäämiseen on yksi esityksen ansiokkaista piirteistä. Jaksossa 5.1.2 sivulla 39 todetaan, että [osaketilimallissa sijoittaja] "... voi saada etua verotuksen lykkääntymisen muodossa. Edun suuruus riippuu siitä, kuinka kauan varoja pidetään tilillä nostamatta niitä pois."

Julkistaloustieteessä realisointiperusteisen verotuksen lykkäyskannusteet on sitä vastoin nähty ongelmaksi. Esimerkiksi johtavien julkistalouden tukijoiden laatima Mirrlees Review (2011) pohtii sen syitä ja seurauksia ja tarkastelee useita erilaisia tapoja sen korjaamiseksi.² Raportin uudistusesitys sisältää eläke- ja osakesäästötilit kuitenkin siten toteutettuna, että lykkäyskannustinta ei synny.

Norjan ja Ruotsin suurissa tuloverouudistuksissa 1980- ja -90-lukujen vaihteessa ja myöhemmin on myös pyritty eliminoimaan verotuksen synnyttämät lykkäyskannusteet silloin kun siihen on ollut tekniset edellytykset. Tavoite korostui esimerkiksi Norjan Skauge-komitean raportissa, joka edelleen on Norjan tuloveropolitiikan kulmakiviä.³ Komitea kehitteli veromallin, jossa osaketuottojen (osingot + myyntivoitot) ns. normaalituoton ylittävä tuotto verotetaan soveltaen normaalituoton indeksointia yli ajan. Järjestelmä poistaa verotuksen synnyttämät lykkäyskannusteet osakesijoitusten osalta tai pienentää niitä merkittävästi.

Sekä Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa on kehitelty viime vuosina erilaisia osaketilimalleja, joiden yksi ominaisuus on lykkäyskannusteiden eliminoiminen (katso Taulukko jäljempänä). Yksi näiden mallien kehityssuunta on ollut siirtää verotusta tuoton nostovaiheesta varojen karttumisvaiheeseen, TTE- verotus. Ruotsi ja Tanska ovat noudattaneet tätä lähestymistapaa, mutta eri tavoin. Ruotsissa on ollut vuodesta 2012 käytössä tilillä olevien varojen laskennallisen tuoton verottamiseen. Tanskassa taas mallina on todellisen tuoton vuosittainen verotus siten toteutettuna, että arvonnousuvoitot verotetaan tilin sisällä kertymäperusteisesti realisointiperusteisen verotuksen sijaan.

Vaihtoehtoinen lähestymistapa on verotuksen kohdentaminen "normaalituoton" ylittävään tuloon. Tämä voidaan toteuttaa joko sallimalla sijoitusten vähentäminen verotuksessa (eläkevakuutukset, PS-tili) tai sallimalla normaalituoton vähentäminen osingoista ja osakkeiden luovutusvoitoista (Norjan järjestelmä). Kumpikin menettely poistaa lykkäyskannusteet tai pienentää niitä merkittävästi.

Näiden mallien käyttöönnotolle voi nähdä useita (osittain toisiinsa liittyviä) perusteita. Yksi on verotuksen neutraalisuusperiaate, jonka mukaan verojärjestelmää suunniteltaessa tulisi pyrkiä järjestelmään, joka ei ohjaa veronmaksajien taloudellisia valintoja (tässä tapauksessa säästöjen realisoinnin ajoitusta). Toinen liittyy verotuottoihin. Epäneutraali verotus tarkoittaa yleensä sitä, että se ohjaa verosuunnitteluun, jonka tuloksena verojen määrä tai ainakin niiden nykyarvo pienenee.

Ruotsin ja Tanskan tavalla verottaa osaketilejä (TTE) on selviä ansioita neutraliteetin näkökulmasta, mutta se voi olla erityisen houkutteleva julkisen vallan näkökulmasta. Kertyvän tuoton vuosittainen verotus takaa varhaisen ja tasaisen verotulokertymän. Sekä verojen määrään että vaihteluun liittyvät riskit jäävät pieniksi. Myös Norjan mallin (TET) ja eläkesäästöjen veromallin voi nähdä tukevan verotulojen kertymistä koska ne pienentävät kannusteita lykätä veronmaksua. Verojen nykyarvo on riippumaton realisoinnin ajoituksesta.

² Mirrlees Review (2011): Tax by design: the Mirrlees Review, Oxford University Press.

³ Skatteutvalget: Forslag til endringer i skattesystemet. Norges offentlige utredninger, 2003:9.

4. Yhteenveto

Esityksessä ehdotetaan pääomatuloverotukseen yksittäisiä muutoksia, jotka yhdenmukaistaisivat erilaisten rahoitussäästämisen muotojen verokohtelua. Lisäksi ehdotetaan verosanktion poistamista, mikä toteutuessaan avaisi tietä uudelle eläkesäästämismuodolle. Esitykset voi näiltä osin nähdä myönteisessä valossa.

Samalla esitys kuitenkin antaa vähän painoa realisointiperusteisen verotuksen synnyttämän lykkäyskannusteen merkitykselle. Ehdotettu osaketilimalli näyttäisi voimistavan lykkäyskannustetta. Toisin kuin aihepiirin kansainvälisessä keskustelussa, esityksessä ei jostain syystä nähdä tätä vaikutusta ongelmalliseksi. Muissa Pohjoismaissa on sen sijaan otettu käyttöön erilaisia keinoja vaikutuksen pienentämiseksi.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Seppo Kari
tutkimusohjaaja, johtava tutkija

Taulukko: Verotuksen synnyttämä lykkäyskannuste osaketilin erilaisissa verottamistavoissa

Tilin verokohtelun muoto		Lyhenne ¹⁾	Kannustevaikutukset	Sijoituksen ef. veroaste, ε ²⁾	Sovelletaan käytännössä
1	Tililtä nostettu tuotto verotetaan	TET	Kannustaa lykkäämään tuottojen nostamista	$\varepsilon < \tau$	Suomen HE
2a	Tilin varojen laskennallinen tuotto verotetaan vuosittain; tililtä nostettu tuotto verovapaa	TTE	Ei lykkäyskannustetta	$\varepsilon \approx \tau$ ³⁾	Ruotsi, Investeringsparkonto (ISK), vuodesta 2012
2b	Tilin realisoitunut ja realisoitumaton arvonnousu verotetaan vuosittain; tililtä nostettu tuotto verovapaa	TTE	Ei lykkäyskannustetta	$\varepsilon \approx \tau$ ³⁾	Tanska,
3	Tililtä nostettu tuotto verotetaan 'normaalituoton' ylittävältä osin ⁴⁾	TEt	Ei lykkäyskannustetta, tai pieni lykkäyskannuste	$\varepsilon < \tau$	Norja, Aksjesparekonto (ASK), vuodesta 2017
4	Sijoitus vähennyskelpoinen & tililtä nostettu tuotto verollinen	EET	Ei lykkäyskannustetta tai pieni lykkäyskannuste	$\varepsilon = 0$	Eläkesäästäminen useissa maissa (ja myös PS tilit Suomessa)
5	Vuosittainen tuotto verovapaa; tililtä nostettu tuotto verovapaa	TEE	Ei lykkäyskannustetta	$\varepsilon < \tau$	Englanti, Individual savings account (ISA)
6	Sijoitus vähennyskelpoinen, tilin tuotto verotetaan hallussapitoaikana ja tililtä nostettu tuotto on verollinen	ETT	Ei lykkäyskannustetta	$\varepsilon \approx \tau$ ³⁾	Eläkesäästäminen Ruotsissa?

- 1) Kolmikirjaimisen lyhenteen ensimmäinen kirjain (T tai E) viittaa siihen tehdäänkö sijoitus verotetuista (T, taxable) vai verovapaista varoista (E, exempt); jos sijoituksen voi vähentää verotuksessa, sijoitus tehdään verovapaista varoista. Toinen kirjain kuvaa verokohtelua sijoituksen hallussapitoaikana; T viittaa siihen, että sijoitustilin todellinen tai laskennallinen tuotto verotetaan vuosittain ja E siihen että kertyvää tuottoa ei veroteta hallussapitoaikana. Kolmas kirjain viittaa verokohteluun hallussapitoajan lopussa; T viittaa tuoton verottamiseen muiden pääomatulojen tavoin, t viittaa tuoton normaalituoton ylittävän osan verottamiseen (Norja) ja E viittaa tuoton verovapauteen. Ks. Mirrlees Review (2011).
- 2) Efektiivisellä veroasteella (ε) tarkoitetaan tässä sitä vuotuisen tuoton veroastetta, joka johtaa samaan verojen nykyarvoon kuin tarkasteltava verotusvaihtoehto. τ on tässä nimellinen (legaalinen) verokanta.
- 3) Oletus: rahaston todellinen tai laskennallinen arvonnousu verotetaan (hallussapitoaikana) veroasteella, joka on vastaa nimellistä verokantaa, τ .
- 4) Norjan osakesäästötilitä nostettu tuotto verotetaan samoin kuin osakesijoitusten tuotot. Saadut osingot ja luovutusvoitot lasketaan yhteen ja tästä määrästä vähennetään alkuperäiselle sijoitukselle laskettu korko ('normaalituotto'). Vain ylimenevä osa on verollista tuloa. Käyttämätön vähennys (korolla korotettuna) siirretään vähennettäväksi tulevana vuosina. Tämä johtaa siihen, että järjestelmä poistaa lykkäyskannusteen (ainakin normaalituoton osalta).