

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilistä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 44/2023).

Otan tässä lausunnossa kantaa vain siihen, mitä hallitus tässä esityksessä eduskunnalle esittää osakesäästötililain muuttamisesta ja miten esitys on perustelu. En ota kantaa siihen, mitä kaikkea toiveita sääntelyn laajemmasta muuttamisesta on valtiovarainministeriölle annetussa lausuntopalautteessa esityksen valmisteluvaiheessa esitetty, vaikka hallituksen esityksessä tätä lausuntopalautetta käsitelläänkin laajasti.

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Lainsäädäntötekniset huomiot

Osakesäästötilille talletettavien varojen enimmäismäärän korotus on tarkoitus toteuttaa osakesäästötililain 5 §:n muutoksella, joka on lainsäädäntöteknisesti äärimmäisen yksinkertainen. Muutos olisi oikeudellisesti ongelmaton ja siihen ei sisälly tulkintaongelmia. Tässä suhteessa minulla ei ole huomautettavaa esityksestä.

2 Esityksen suhteesta tuloverojärjestelmän lähtökohtiin

Tuloverotus perustuu todellisen realisoituneen nettotulon verotukseen. Lähtökohtaisesti kaikki tulot ovat veronalaisia ja kaikki tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot ovat vähennyskelpoisia. Kaikki poikkeamat näistä lähtökohdista olisi syytä perustella huolella. Osakesäästötiliä koskeva sääntely poikkeaa verojärjestelmän lähtökohdista erityisesti siksi, että se lykkää osakesäästötilille kertyneiden luovutusvoittojen ja osinkojen verotusta eli realisoituneen tulon verotusta. Näkökulman mukaan sääntely lisää tai vähentää eri sijoitusmuotojen välistä neutraliteettia. Sääntely asettaa osakesijoitukset suunnilleen samaan asemaan esimerkiksi sijoitusrahastosijoitusten ja sijoitussidonnaisten vakuutussijoitusten kanssa. Sen sijaan sääntely luo epäneutraliteetin verotukseen osakesäästötilin kautta tehtävien ja muiden osakesijoitusten välille. Edellä olevan vuoksi on myös syytä tarkastella esityksen perusteluja ja ehdotetun sääntelyn arvioituja vaikutuksia.

2 Esityksen perusteluista

Osakesäästötilille talletettavien rahavarojen enimmäismäärän korotuksen tavoitteesta hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: ”Hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesti osakesäästötilin talletusrajan nostolla halutaan edistää omistamisen kulttuuria ja tehdä Suomesta maailman talousosaavin kansa. Hallituksen tavoitteena on parantaa kaikkien suomalaisten vaurastumisen mahdollisuuksia ja edistää myönteistä muutosta omistamisen kulttuurissa. Hallitus parantaa piensijoittajien asemaa ja luo kannustimia pitkäaikaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen.” Esityksen mukaisesta talletusmäärän korotuksesta on siten päätetty jo hallitusohjelmassa. Esityksen taustalla ei ole laajempaa selvitystä sääntelyn tarpeellisuudesta, hyödyistä tai haitoista.

Lisäksi tavoite tiivistetään seuraavasti: ”Osakesäästötilin talletusrajan nostolla hallitus haluaa parantaa piensijoittajien asemaa ja luoda kannustimia pitkäaikaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen.”

Osakesäästötilin talletusten enimmäismäärän korotus parantaa kiistatta sijoittajien asemaa ja luo kannustimia pitkäaikaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen. Samoin esitys parantaa mahdollisuuksia vaurastumiseen

ja edistää mahdollisesti myös myönteistä muutosta omistamisen kulttuurissa – vaikkakin viimeksi mainitun sisältö jää pitkälle lukijan tulkittavaksi. Tässä mielessä hallituksen esitys on tavoitteidensa mukainen.

Eri asia on, kohdistuuko sääntely esitysluonnoksen tavoitteiden mukaisesti nimenomaan piensijoittajaan. Tähän vaikuttaa luonnollisesti se, miten piensijoittaja määritellään. Henkilö, jolla on mahdollisuus sijoittaa osakkeisiin 50 000–100 000 €, harjoittaa keskimääräiseen suomalaiseen henkilöön nähden erittäin laajaa sijoitustoimintaa. Hallituksen esityksessä todetaan, että vain noin 1,8 %:lla osakesäästötileistä varojen arvo ylittää 50 000 €. Näitä henkilöitä on hieman yli 6 000. Keskimääräinen osakesäästötilin varojen arvon on ollut puolestaan noin 5 000 €. Lisäksi esityksessä todetaan, että noin 12 000 henkilöä olisi sijoittanut osakesäästötilille rahaa 50 000 € tai hieman tätä vähemmän. Edellisen perusteella esityksen mukainen lainsäädäntömuutos ei kohdistuisi piensijoittajiin vaan nimenomaan keskimääräistä olennaisesti suurempia sijoituksia tekeviin henkilöihin. Näiden henkilöiden kohdalla perustelut talousosaamisen kehittämisestä vaikuttavat varsin ohuilta – näillä henkilöillä talous- ja sijoitustaidot ovat yleensä jo muutenkin hallussa. Edellä todettujen tavoitteiden ja niiden perustelujen suhteen esitys ei ole erityisen vakuuttava.

Osakesäästötiliä koskeva sääntely on ollut voimassa vajaat neljä vuotta. Osakesäästötileille sijoitettujen rahavarojen määrä on vain hyvin harvassa tapauksessa saavuttanut nykyisen 50 000 €:n enimmäismäärän. Näin voidaan kysyä, onko muutokselle ainakaan vielä tässä vaiheessa erityisestä tarvetta. Tätä kysymystä ei ole esityksessä arvioitu, kuten ei myöskään muita vaihtoehtoisia sääntelymalleja.

Osakesäästötiliä koskeva sääntely on hyvä keino saada uusia sijoittajia sijoitustoiminnan alkuun ja mahdollistaa nimenomaan piensijoittajalle ja hieman ”isommallekin” sijoittajalle osakesalkun allokatiomuutokset ilman välittömiä veroseuraamuksia. Tässä mielessä nykyistäkin tilille sijoitettavien varojen enimmäismäärää voidaan pitää perusteltuna. Enimmäismäärän korotus tuskin tuo mukanaan uusia sijoittajia osakemarkkinoille, koska se, onko enimmäismäärä 50 000 € vai 100 000 €, on aloittavan sijoittajan kannalta lähes aina merkityksetön. Jos osakesäästötilille sijoitettavien rahavarojen enimmäismäärä ei korotettaisi, on varsin oletettavaa, että niiden henkilöiden, jotka hyötyisivät enimmäismäärän korotuksesta, sijoittaminen osakkeisiin tuskin vähenisi. Muutos parantaisi lähinnä näiden henkilöiden mahdollisuuksia muuttaa aiempaa laajemmin osakesalkkunsä sisältöä ilman välittömiä veroseuraamuksia. Lisääntynyt kaupankäynti on omiaan lisäämään ainakin jossain määrin osakkeiden välityspalveluita tarjoavien yritysten palveluiden kysyntää.

Esityksen verovaikutuksista on vaikea sanoa muuta kuin esityksessä on todettu. Pelkästään talletusten enimmäismäärän korottamisesta johtuvat verovaikutukset eivät todennäköisesti ole erityisen suuria, koska muutos koskisi varsin harvoja sijoittajia. Myös esityksen vaikutukset yhdenvertaisuuteen on käsitykseni mukaan arvioitu esityksessä realistisesti, esitys keventää erityisesti riittävän sijoitettavissa olevan varallisuuden omaavien henkilöiden osakesijoitusten verotusta¹. Tosin osakesäästötili viimekädessä vain lykkää veroseuraamuksia, mutta poistaa samalla sijoituskohteiden vaihdosta aiheutuvat veroseuraamukset ja kasvattaa edelleen sijoitettavissa olevaa määrää. Sama koskee osinkoja, jotka ovat sijoitettavissa koko määältään edelleen, koska niistä ei peritä kassaperiaatteella veroa. Tosin osakesäästötili poistaa osingon osittaisen veropauden ja muuntaa osingon kokonaan veronalaiseksi tuloksi. Tätä vaikutusta kuitenkin pienentää olennaisesti verotuksen lykkääntyminen käteisvarojen nostoon osakesäästötililtä.

¹ Vaikka esitetty muutos suosii selkeästi varsin pientä verovelvollisjoukkoa, pidän selvänä, että esitetty sääntelymuutos ei ole ongelmallinen PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusvaatimuksen vuoksi, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintalinja yhdenvertaisuusvaatimuksen merkityksestä verotuksessa.

3 Yhteenveto

Ehdotettu säännösmuutos on teknisesti ongelmaton ja siihen ei tule liittymään uusia tulkintaongelmia. Tuloverojärjestelmän kannalta osakesäästötiliä koskeva sääntely on poikkeus normiverojärjestelmään. Poikkeukset normiverojärjestelmään olisi hyvä perustella vakuuttavasti. Erityisen vahvoja perusteluja muutokselle ei ole kuitenkaan esitetty. Kysymys onkin pitkälle siitä, halutaanko osakesäästötilille sijoitettavien rahavarojen enimmäismäärää korottaa poliittista syistä sääntelyn tavoitteiden ja vaikutusten vuoksi tai niistä huolimatta.

Helsingissä 8.11.2023

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto