

Lausunto talousvaliokunnalle

Kalevi Sorsa -säätiö
Lauri Finér

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

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Yhteenveto

Osakesäästötili otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2020, jolloin sen enimmäistalletusrajaksi asetettiin 50 000 euroa. Esityksessä on kyse osakesäästötilin talletusrajan enimmäisrajan nostamisesta 50 000 eurosta 100 000 euroon vuoden 2024 alusta alkaen. Hallituksen tavoitteena on näin ”parantaa kaikkien suomalaisten vaurastumisen mahdollisuuksia ja edistää myönteistä muutosta omistamisen kulttuurissa”.

Tässä lausunnossa katsotaan, ettei esitys tai välttämättä edes osakesäästötili ylipäänsä edistä hallituksen tavoitetta. Esityksestä yhteiskunnalle aiheutuvat haitat näyttäytyvät suuremmilta kuin todetut mahdolliset hyödyt. Osakesäästötili on riski Suomen veropohjalle, lisää taloudellista eriarvoisuutta ja tekee sijoittamisesta monimutkaisempaa, mikä haittaa myös markkinoiden toimintaa ja lisää sijoittamisen kustannuksia. Verotuksessa tulisi pikemmin edetä yksinkertaisempaa suuntaan, jossa luovutaan monimutkaisista veropohjaa kaventavista verotuista ja pidetään sen sijaan mieluummin veroprosentit kohtuullisia.

Osakesäästötili tekee sijoittamisesta monimutkaisempaa ja haittaa markkinoiden toimintaa

Osakesäästötili on sijoitusinstrumentti, jonka kautta voidaan sijoittaa erityisesti pörssiosakkeisiin. Osakesäästötili ei siis laajenna ihmisten sijoitusmahdollisuuksia. Sen sijaan se tekee sijoittamisesta monimutkaisempaa verrattuna suoriin osakesijoituksiin. Osakesäästötilin käyttäminen edellyttää muun muassa ylimääräistä palvelumaksujen ja varojen nostoon liittyvien verovaikutusten arviointia.

Sijoittajan kannalta etuna on kuitenkin se, että sijoitustuotoista maksettavat verot ovat eräissä tilanteissa matalammat, kun tuotot nostetaan osakesäästötilin kautta. Mahdollinen etu perustuu siihen, että osakesäästötilille kertyviä osinkoja ja myyntivoittoja ei veroteta näiden tulojen kertyessä vaan vasta, kun tulot nostetaan osakesäästötililtä. Näin voi kasvattaa sijoitustuottoja pidemmällä aikavälillä, jos tuotot on mahdollista pitää tilillä riittävän kauan, esimerkiksi kymmenen vuotta. Onkin selvää, että osakesäästötili voi ohjata ihmisten sijoituksia haitallisella tavalla, kun se ohjaa pitämään varat osakesijoituksissa silloin, kun varoille olisi parempaa käyttöä. Tällä voi olla haitallisia vaikutuksia myös kasvuun, minkä vuoksi osakesäästötili voi jopa supistaa suomalaisen yhteiskunnan vaurautta.

Toisaalta hyöty jää usein pitkänkin omistusasjan jälkeen ihmisten toimeentulon kannalta merkityksettömäksi, jos sijoitukset ja niiden tuotot eivät ole suuria. Keskimääräisissä muutaman tuhannen euron sijoituksissa hyöty voi olla esimerkiksi yksittäisiä euroja kuukautta kohden vielä kymmenen vuoden jälkeenkin. Osakesäästötilin hyötyä kaventaa sekin, että siltä nostetuista tuotoista maksetaan korkeampaa veroa eli täyttää pääomatuloveroa, kun taas suoraan omistetuista osakkeista saaduista osingoista ja

myyntivoitoista osa on vapautettu pääomatuloverosta. Olennaisempaa etuna näyttäytyykin se, että eräissä tilanteissa osakesäästötilille kertyviä tuottoja ei veroteta lainkaan (ks. seuraava osio).

Osakesäästötilin haitat tunnetaan, mutta hyödyistä ei ole näyttöä

Julkisen talouden kannalta osakesäästötiliä voi pitää ongelmallisena, sillä se kaventaa veropohjaa erityisesti siksi, että osakesäästötilille kertyvät tuotot jäävät joissain tilanteissa kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Tämä koskee tilanteita, joissa osakesäästötilin varat siirtyvät perillisille perintönä sekä tilanteita, joissa osakesäästötilin haltija muuttaa ulkomaille ennen varojen nostamista. Lisäksi osakesäästötili voi estää joissain tilanteissa ulkomaisten sijoittajien Suomesta saamien osinkojen verottamisen täällä, sillä ulkomaalaisten vastaavien sijoitustuotteiden käyttäjiä ei voida syrjiä verotuksessa.

Osakesäästötilin kokonaisveromenetyksiä on vaikea ennustaa tarkasti, sillä ne riippuvat osakesäästötilien suosion ohella sijoitustuottojen sekä verosuunnittelun tulevasta kehityksestä. Voidaan silti arvioida, että veromenetykset voivat nousta kymmeniin miljooniin euroihin vuodessa. Nyt käsillä olevassa muutoksessa ”verotuottojen arvioidaan pienenevän noin 5 miljoonaa euroa vuonna 2024, ja vaikutuksen arvioidaan kasvavan noin 5 miljoonaa euroa vuodessa vuoteen 2028 asti”.

Osakesäästötilistä voisi olla hyötyä lähinnä, jos se ohjaisi sijoituksia tehokkaammalla tavalla ja se lisäisi ihmisten vastuullista varojen käyttöä. Toistaiseksi tällaisista vaikutuksista ei ole Suomessa näyttöä. Sen sijaan tiedossa on, että osakesäästötilien ja niiden käyttäjien määrä on kasvanut vuosittain, mitä on kuvattu myös hallituksen esityksessä. Tämä voi kuitenkin johtua siitä, että muita sijoituksia on siirretty osakesäästötilille, jolloin sijoitusten määrä kokonaisuutena ei ole kasvanut.

Esimerkiksi Ruotsissa verotuksen kannalta vielä edullisempi ISK-tili (investeringssparkonto) on ollut paljon osakesäästötiliä suositumpi, mutta se ei ole lisännyt sijoittajien kokonaismäärää. Päinvastoin Ruotsissa pörssiosakesijoittajien määrä on jopa absoluuttisesti laskenut ISK-tilin käyttöönoton jälkeen vuodesta 2012, vaikka Ruotsin väestö on kasvanut¹. Olennaisempi muutos on kuitenkin ollut suurituloisten omistusten suhteellinen kasvu: yli miljoona kruunua vuodessa tienavien osuus pörssiosakesijoituksesta on vuosina 2011–2023 kasvanut 45 prosentista 64 prosenttiin. Ruotsissa paikallinen valtiontalouden tarkastusvirasto Riksrevisionen on pitänyt ISK-tiliä ongelmallisena muun muassa julkisen talouden kannalta².

Osakesäästötili voi siis hyödyttää lähinnä harvoja verraten varakkaita, joilla on mahdollista sijoittaa huomattavia summia varsin riskipitoisiin osakesijoituksiin pitkäksi ajaksi. Heille osakesijoitukset ovat kuitenkin kannattavia ilman osakesäästötiliäkin, joten on kyseenalaista, miksi heille pitää erikseen suunnata veroetuja. Kuten esityksessäkin tuodaan, osakesäästötilin talletusrajan ylärajan korottaminen lisää taloudellista eriarvoisuutta, kun muutos hyödyttää varsin harvoja varakkaita, jotka voivat sijoittaa tilille yli 50 000 euroa. Vielä kesäkuussa keskimääräinen sijoitus osakesäästötilillä oli vain noin 5 000 euroa.

On vaikea nähdä, miksi osakesäästötilin kaltainen veroetu – saati sen korotus – voisi hyödyttää olennaisesti pieni- tai keskituloisen kansalaisen säästämistä ja vastuullista taloudenpitoa. Heille oma asunto on tilastojen mukaan suosituin sijoituskohde. Siihen on vahvat perusteet, kun oma asunto laskee asumisen hintaa ja lisää sen laatua kohtuullisen matalalla riskillä.

¹ Ks. Statistikmyndigheten, Aktieägarstatistik: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/finansmarknad/aktieagarstatistik/aktieagarstatistik/>

² Ks. Riksrevisionen: https://www.riksrevisionen.se/download/18.67c4c382163a67cc9bb3b6bd/1529913565227/RiR_2018_19_ANPASSAD.pdf

Osakesäästötilin talletusraja ei perusteita nostaa – veropohjaa tulisi pikemmin tiivistää

Osakesäästötilin hyödyistä ei ole siis näyttöä, mutta sen haitat ovat ilmeisiä. Siksi on vaikea nähdä perusteita sen nostamiselle. Tätä tukee sekin, että osakesäästötili on ollut käytössä vasta verraten vähän aikaa eikä ole tiedossa, että sen yläraja olisi aiheuttanut mitään ongelmia. Osakesäästötili aiheuttaa huomattavan riskin julkiselle taloudelle, joten sen ylärajaa ei ole syytä korottaa ilman, että sen vaikutuksia tutkitaan huolella.

Osakesäästötili kaventaa veropohjaa, kun joissain tilanteissa sille kertyneet tuotot jäävät kokonaan verotuksen ulkopuolelle. Lisäksi kaikkein varakkaimmilla on mahdollisuuksia välttää veroja vielä laajemmin niin kutsuttujen sijoitussidonnaisten vakuutusten eli vakuutuskuorten avulla. Nämä ovat veropohjalle vielä ongelmallisempia, sillä niissä ei ole ylärajaa ja tuottojen verovapaus koskee perintöjen sekä ulkomaalle muuttojen ohella myös lahjoituksia. Uusimpien tietojen mukaan pelkästään suomalaisissa rahoituslaitoksissa on vakuutuskuorisijoituksia yli 40 miljardia euroa³ eli moninkymmenkertaisesti verrattuna osakesäästötilisijoituksiin. Eräiden arvioiden mukaan vakuutuskuorista kertyy Suomessa vuosittain jopa yli 2 miljardin euron sijoitustuotot, jotka ovat isoilta osin verotuksen ulkopuolella⁴.

Suomessa tulisikin pyrkiä jatkossa pikemminkin veropohjaa tiivistämiseen ja monimutkaisista veroeduista luopumiseen, sillä niistä syntyy tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia niin sijoittajille kuin viranomaisille. Pahimmillaan ne tekevät sijoittamisesta vielä hankalampaa. Veropohjia tiivistämällä kertyneet verotulot voisi käyttää mieluummin esimerkiksi veroprosenttien pitämiseen kohtuullisena. Veropohjaa tulisi lisäksi tiivistää ottamalla käyttöön niin kutsuttu arvonnousuvero. Sillä voitaisiin varmistaa, että osakesäästötilille Suomessa asuessa kertyneet tuotot verotettaisiin myös ulkomaille muuton jälkeen.

Kunnioittaen,

Lauri Finér
toiminnanjohtaja
Kalevi Sorsa -säätiö

lauri.finer@sorsafoundation.fi

³ Ks. Finanssiala, Vakuutussäästöt 09/2023: <https://www.finanssiala.fi/aiheet/vakuutussaaastot-tilasto/>

⁴ Ks. Riihelä ja Tuomala 2022, Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla: <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/eri-arvoisuuden-tila-suomessa-2022-web.pdf>