

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportista (valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018). Arvioin seuraavassa raporttia ja siinä tehtyjä ehdotuksia lähinnä tuloverojärjestelmän kokonaisuuden ja verotuksen neutraalisuuden kannalta.

1 Yleisiä huomioita työryhmän raportista

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida eri sijoitusmuotojen verokohtelua Suomessa. Selvityksen kohteena oli erityisesti kertamaksullisten eläkkeiden, sijoitusrahastojen, säästö- ja sijoitusvakuutusten, kapitalisaatio-sopimusten ja kommandiitti-yhtiömuotoisten pääomarahastorakenteiden verokohtelu.

Työryhmä arvioi nykyisen verokohtelun toimivuutta, ajantasaisuutta ja kannustavuutta sekä eri sijoitusmuotojen verokohtelun neutraalisuutta. Kertamaksullisten eläkkeiden osalta työryhmä laati ehdotuksen niitä koskevasta verosääntelystä. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella myös niitä ongelmia, joita on havaittu liittyvän rajat ylittäviin tilanteisiin esimerkiksi sijoitusrahastojen osalta. Hankkeen tuloksena syntyivät suositukset eri sijoitusmuotojen verokohtelun lähentämiseksi ja ajantasaistamiseksi. Työryhmä arvioi myös sijoitussäästöileihin liittyviä vero-oikeudellisia kysymyksiä, vaikka sijoitussäästötilit eivät suoranaisesti kuuluneetkaan työryhmän toimeksiantoon.

Raportissa käsitellään varsin kattavasti erilaisten epäsuorien sijoitusmuotojen verokohtelua ja sen neutraalisuutta. Sen sijaan epäsuorien sijoitusmuotojen ja suorien sijoitusten välisen verokohteluun neutraalisuuskysymysten käsittely jää raportissa huomattavasti ohuemmaksi. Selvityksen kohteena olevien sijoitusmuotojen verokohteluun liittyvät ongelmat tulevat raportissa hyvin esiin. Erityisesti sijoitusvakuutusten verokohteluun liittyy ongelmia, jotka on syytä ratkaista lainsäätöä muuttamalla. Sama koskee sijoitusrahastojen rajat ylittäviin verotustilanteisiin liittyviä ongelmia.

Raportissa esitetyt kannanotot on pääasiassa taustoitettu ja perusteltu selkeästi ja avoimesti. Raportissa tuodaan kuitenkin varsin usein esiin asioita toteamalla esimerkiksi: ”Työryhmälle on esitetty”. Näissä kohdissa ei aina tuoda esiin sitä, kuka on kyseisen näkökannan tai esityksen tehnyt¹. Tämän vuoksi näkökantojen ja esitysten merkitystä ja painoarvoa on vaikea arvioida. Paikon kannanoton tai esityksen tehnyt taho mainitaan alaviitteessä², vaikka selkeyden vuoksi asia olisi ollut hyvä tuoda esiin tekstissä.

2 Verotuksen neutraalisuudesta

Verotuksen neutraalisuus on aina suhteellista. Tuloverojärjestelmä, joka ei vaikuttaisi mitenkään verovelvollisten valintoihin verrattuna verottomaan talouteen, ei ole käytännössä mahdollinen, koska verotuksen kohteena olevat tulot ovat luonteeltaan erilaisia. Lisäksi verotuksella on fiskaalisen tavoitteen lisäksi muitakin tavoitteita, joiden vuoksi neutraalisuudesta on tarkoituksella poikettu. Hyvässä verojärjestelmässä neutraalisuuspoikkeamien tulisi olla lainsäätäjän tarkoitukseen perustuvia ja yhteiskunnallisesti kestävästi perusteltuja.

Pääomatulojen verotuksen lähtökohtana on erilaisten sijoitusten tuottamien tulojen neutraali verokohtelu, jotta sijoitukset kohdistuisivat markkinoilla tuottaviin kohteisiin ilman verotuksen aiheuttamaa vääristy-

¹ Ks. raportin s. 87, 128, 131, 172, 188, 196, 212, 256.

² Ks. raportin s. 166, 173, 187, 211.

mää. 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. Pääomaverotukseen liittyy myös useita neutraali-poikkeamia, joita voidaan kuvata veropoliittisiksi tuiksi³.

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, muihin kuin korkotulon lähdeveron alaisiin korkotuloihin ja pääomatulona verotettaviin tekijänoikeustuloihin. Vuokratuloa lukuun ottamatta kaikkien merkittävien pääomatuloerien verotuksesta on säädetty erikseen, pääomatuloverotuksen pääsäännöstä poikkeavasti. Tällaisia tuloja ovat muun muassa luovutusvoitot, lähdeveronalaiset korkotulot, osinkotulot ja metsätalouden tulot. Lisäksi erilaisiin välillisiin sijoitustuotteisiin, kuten säästöhenkivakuutuksiin, kapitalisaatio-sopimuksiin ja sijoitusrahastoihin, tehdyt sijoitukset ovat erilaisen verokohtelun piirissä kuin vastaavat suorat sijoitukset.

Verotuksen neutraalisuus voi tarkoittaa monia erilaisia asioita. Pääomatulojen verotuksessa keskeinen kysymys on sijoitusmuotoneutraalisuus. Se, mikä on sijoitusmuotoneutraalia, riippuu pitkälle siitä, millaisesta sijoituskohteesta tai sijoitusinstrumentista on kysymys ja minkälaiseen toiseen sijoituskohteeseen tai sijoitusinstrumenttiin vertailu tehdään. Luontevana lähtökohtana olisi se, että vertailu tapahtuisi ensinnäkin suhteessa pääomatuloverotuksen pääsääntöihin ja toiseksi epäsuorien sijoituskohteiden verokohtelua verrattaisiin suhteessa vastaaviin suoriin sijoituksiin.

Sijoitusmuotoneutraalisuuden ohella voidaan puhua muun muassa sijoituspalvelujen tarjoajien neutraalista verokohtelusta, joka tulee esiin myös työryhmän raportissa.

3 Sijoitusrahastojen ja niiden osakkaiden verokohtelu

Sijoitusrahastojen ja niiden osakkaiden verokohtelu on Suomessa varsin yksinkertaista. Sijoitusrahasto on verovapaa yhteisö ja sijoitusrahaston tuotot verotetaan rahaston osuudenomistajan tulona – juoksevana tulona verotettavana vuotuisena tuottona tai osuuden luovutuksesta saatuna voittona. Osuuden luovutuksesta syntynyt tappio on vähennyskelpoinen luovutustappiona. Kuten raportissa tuodaan esiin, sijoitusrahaston ja sen osakkaan verotukseen ei nykyisin liity sellaisia ongelmia, joiden vuoksi sääntelyn peruseriaatteita tulisi muuttaa.

Sijoitusrahaston osakkaan verotus ei ole täysin neutraalia verrattuna suoraan sijoitukseen, koska rahastolle kertyneiden tulojen ja tappioiden verotus lykkääntyy siihen saakka, kun tulot jaetaan osakkaille vuotuisena tuottona tai sijoitusrahasto lunastaa rahasto-osuudet. Voittojen lykkääntymistä voidaan pitää rahastosijoitukseen liittyvänä etuna ja tappion vähennysoikeuden lykkääntymistä puolestaan verohaittana⁴. Toisaalta rahaston saamat osingot ovat osakkaalla kokonaan veronalaista pääomatuloa, vaikka suoraan saatuna osinko olisi vain osittain veronalaista pääomatuloa tai osinkoa verotettaisiin osittain tai kokonaan ansiotulona. Rahaston kautta tehty sijoitus ulkomaisiin sijoituskohteisiin voi johtaa kaksinkertaiseen verotukseen, koska ulkomaisia verojen ei hyvitetä sen paremmin rahaston kuin osakkaankaan verotuksessa.

³ Verotukia liittyy erityisesti metsätalouden tulojen verotukseen, yksilöllisiin eläkevakuutuksiin ja eräisiin luovutusvoittoihiin, kuten sukupolvenvaihdosluovutuksiin ja oman asunnon luovutukseen.

⁴ Aiemmin rahastosijoitukset olivat suoraan sijoitukseen nähden edullisemmassa asemassa sen vuoksi, että rahaston luovutustappiot tulivat vähennetyksi myös rahaston saamista juoksevista tuloista. Verovuodesta 2016 alkaen tämä rahastoihin liittynyt veroetu on pitkälti poistunut, kun luovutustappiot säädettiin vähennyskelpoisiksi luovutusvoittojen lisäksi muista pääomatuloista.

Sijoitusrahastojen ja suorien sijoitusten neutraalisuusongelmat olisi mahdollista poistaa lähinnä muuttamalla sijoitusrahastot verotuksessa läpivirtausyksiköiksi. Tällainen muutos ei olisi kuitenkaan realisointiperiaatteen mukainen, koska rahasto-osuudenomistaja ei omista suoraan sijoituskohteita, eikä tulo muodostu osakkaalla lopulliseksi ennen kuin osakkaalle maksetaan vuotuista tuottoa tai hän luovuttaa rahasto-osuudet (rahasto lunastaa osuudet).

Tuloverolaissa ei ole määritelty sijoitusrahaston käsitettä, joten sille tulee antaa tuloverolakia tulkittaessa käsitteen siviilioikeudellinen sisältö. Sijoitusrahastojen yksityisoikeudellisen sääntelyn muutokset eivät ole ainakaan toistaiseksi johtaneet siihen, että sijoitusrahastojen nykyinen verokohtelu olisi laajentunut tarpeettomasti sellaisiin sijoitustuotteisiin, joiden verotukseen sijoitusrahastoja koskeva sääntely ei sovellu. Tästäkään syystä tuloverolain sijoitusrahastoa koskevaa sääntelyä ei ole tarvetta muuttaa. Jos sijoitusrahastolainsäädäntö mahdollistaisi tulevaisuudessa hyvin rajoitetulle sijoittajapiirille räätelöityjen rahastojen perustamisen ilman voitonjakopakkoa, tilanne voi kuitenkin muuttua. Mikäli erikoissijoitusrahaston käsite eriytyy sijoitusrahastolainsäädännössä sijoitusrahaston käsitteestä, on raportissa esitetyn mukaisesti perusteltua, että erikoissijoitusrahaston käsite otettaisiin myös tuloverolakiin.

Sijoitusrahastolain uudistus voi mahdollistaa alarahastorakenteet kotimaisille sijoitusrahastoille. Raportissa ehdotetaan, että selkeyden vuoksi tuloverolaissa tulisi säätää alarahastorakenteiden verokohtelusta. Tämä on perusteltua, vaikka asiassa onkin olemassa ulkomaisia sijoitusrahastoja koskevaa oikeuskäytäntöä. Alarahastojen osuuksien vaihtoa tulee pitää nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti veronalaisena luovutuksena, koska tällaisessa vaihdossa sijoituskohteet muuttuvat eli omaisuutta vaihdetaan toisenlaiseen omaisuuteen.

Raportissa tuodaan esiin sijoitusrahastoihin kansainvälisissä tilanteissa liittyvät vero-ongelmat. Sijoitusrahastojen verotusta koskevat säännökset on laadittu alun perin kansallisia tilanteita varten, eivätkä ne ota riittävästi huomioon tilanteita, joissa Suomessa asuva sijoittaja on osakkaana ulkomaisessa rahastossa ja tilanteita joissa ulkomainen rahasto saa tuloja Suomesta. Suurimmat ongelmat liittyvät siihen, pidetäänkö ulkomaista rahastoa Suomessa itsenäisenä verovelvollisen ja millaiseen yhteisöön ulkomainen rahasto tulisi rinnastaa. Nämä kysymykset liittyvät pitkälti myös EU-oikeuteen. Erilaisten rahastorakenteiden vuoksi tulkintaongelmat ovat haastavia ja niiden kattava sääntely lailla voi olla haasteellista. Sääntelyyn liittyvistä haasteista huolimatta ulkomaisten rahastojen ja niiden Suomessa asuvien osakkaiden verokohtelusta olisi syytä ottaa selvittävätkin säännökset tuloverolainsäädäntöön.

4 Säästö- ja sijoitusvakuutukset sekä kapitalisaatiosopimukset

Säästö- ja sijoitusvakuutusten sekä kapitalisaatiosopimusten verokohtelusta ei ole tuloverolaissa erityissäännöksiä, minkä vuoksi näihin niin sanottuihin vakuutuskuoriin sovelletaan yleisiä pääomatulon verotusta koskevia säännöksiä.

Vakuutuskuoret tarjoavat sijoitusrahastojen tapaan verotuksessa lykkääntymisedun suhteessa suoriin sijoituksiin. Tuotto verotetaan vasta varojen noston yhteydessä. Vakuutuskuorien tuottama lykkääntymisetu on perusteltavissa samalla tavoin kuin sijoitusrahastoissa. Sijoittaja ei omista sijoituskohteita, vaan ne ovat vakuutusyhtiön taseessa. Lykkääntymisetuun ei ole sinällään perustetta puuttua, koska lykkääntymisedun poistaminen ja neutraali verokohtelu suhteessa suoriin sijoituskohteisiin vaatisi vakuutuksen tuottojen vuosittaista verotusta sijoittajan tulona, mikä olisi omiaan monimutkaistamaan verojärjestelmää. Lisäksi vuosittainen tuottojen verotus ei ole perusteltu ratkaisu, koska sijoituksen lopullinen tuotto ei realisoidu ennen vakuutuksen pääoman ja tuoton nostamista. Verotuksen neutraalisuuden kannalta vakuutuskuoren tuottaman tulon vuosittainen verotus olisi perusteltu ratkaisu vain siinä tapauksessa, että myös sijoitusrahastojen verotusta muutettaisiin tähän suuntaan.

Kuten raportissa todetaan, tuottojen vuosittainen verottaminen olisi perusteltu ratkaisu poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa vakuutuskuori olisi luonteeltaan keinotekoinen järjestely, jolla pyritään välttämään veroja. Näihin tilanteisiin voitaisiin puuttua veron kiertämistä koskevan VML 28 §:n perusteella. Veronkiertämistä koskevan yleissäännöksen soveltamiskynnys on kuitenkin varsin korkealla. Työryhmän raportissa esitetään erityissääntelyä, jolla sijoitusvakuutusten käyttöön veron kiertämisen välineenä voitaisiin puuttua. Jos tällainen erityinen veron kiertämistä estävä säännös halutaan ottaa verolainsäädäntöön, tämä vaatii huolellisen jatkovalmistelun. Säännöksen soveltamisala tulisi oikeusvarmuuden vuoksi säätää erittäin tarkkarajaisesti.

Vakuutuskuoret mahdollistavat Verohallinnon aiemman ohjeen mukaan sen, että sijoittaja nostaa ensin vakuutukseen tai kapitalisaatiosopimukseen sijoittamansa pääoman ja vasta lopuksi tuoton. Nykyisin Verohallinnon ohjeistuksessa ei oteta lainkaan kantaa osittaisen takaisinoston verokohteluun⁵. Oikeustila asiassa on jossain määrin epäselvä, mutta verotuskäytännössä on noudatettu aiempaa Verohallinnon ohjetta. Nykyinen oikeustila on saanut julkisuudessa ymmärrettävää kritiikkiä.

Raportissa ehdotetaan, että osittaisen takaisinoston yhteydessä vakuutuskuoren tuotosta verotettaisiin takaisinostettua määrää vastaava suhteellinen osa. Raportin mukaan tämä asettaisi vakuutuskuoret verotuksessa suunnilleen samaan asemaan sijoitusrahastojen kanssa. On kuitenkin syytä huomata, että jokaisella sijoitusrahasto-osuudella on oma hankintamensonsa. Jos verovelvollinen on hankkinut saman rahaston rahasto-osuuksia useassa erässä, kunkin osuuden luovutuksessa realisoituvan tuoton määrä voi olla osuuden hankintamensonsta johtuen erisuuruinen. Osa luovutuksista voi olla voitollisia ja osa tappiollisia. Siten vakuutus- sijoituksen osittaista takaisinostoa ja sijoitusrahastosijoituksen osittaista realisoimista ei voida pitää täysin vertailukelpoisina.

Nykyinen verotuskäytäntö, jossa pääoma voidaan nostaa ennen tuottoa, on sikäli perusteltu, että vakuutuskuoren kokonaistuotto varmistuu vasta, kun pääoma ja tuotto on nostettu kokonaisuudessaan. Jos tuottoa verotettaisiin jo osittaisen takaisinoston yhteydessä, tulisi myöhemmät vakuutuskuoren sijoitusten aiheuttamat tappiot jotenkin ottaa huomioon verotuksessa. On mahdollista, että osittaisen takaisinoston jälkeen sijoitus muuttuu kokonaisuudessa tappiolliseksi. Tämä ongelma muodostuu vielä suuremmaksi, jos tuotto verotettaisiin takaisinoston yhteydessä kokonaan ennen pääomaa. Tämä kysymys on syytä ottaa huomioon sääntelyn mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Vakuutuskuoriin liittyy sijoittajan kannalta ongelmana se, että verotuskäytännössä sijoituksesta sen eräänny- misen tai takaisinoston yhteydessä syntyneitä tappiota ei ole pidetty vähennyskelpoisena tulonhankkimis- menona. Oikeustilaa ei voida kuitenkaan pitää tältä osin täysin selvänä. Selvää kuitenkin on, että vakuutus- kuoren eräännyessä ja takaisinoston yhteydessä realisoituva tappio ei ole luovutustappiota, koska vakuutusta tai kapitalisaatiosopimusta ei luovuteta sopimussuhteeseen nähden ulkopuoliselle. Kysymys ei ole myöskään arvopaperista, jonka lopullinen arvonmenetys olisi vähennyskelpoinen luovutustappiona. Vakuutuskuoresta realisoituneen luovutusvoitto tai -tappio, jos vakuutus tai kapitalisaatiosopimus luovutetaan kolmannelle vas- tiketta vastaan. Viimeksi mainitusta kysymyksestä ei ole oikeuskäytännön kantaa.

Raportissa ehdotetaan vakuutuskuoren aiheuttaman tappion säätämistä vähennyskelpoiseksi. Ehdotus pois- taisi verojärjestelmästä perusteettoman epä johdonmukaisuuden ja sijoituskohteiden välisen neutraalisuus- poikkeaman. Lähtökohtaisesti sijoituksen tuottaman tappion tulisi olla vähennyskelpoinen, jos sen tuottama tulo on veronalaista. Kun kysymys on vakuutuskuoren eräännyessä tai takaisinoston yhteydessä realisoitu- vasta tappiosta, tappiota tulisi pitää pääomatuloon kohdistuvana vähennyskelpoisena menetyksenä (tulon- hankkimismenona), koska vastaava tuotto on juoksevaa pääomatuloa. Sen sijaan vakuutuskuoren omistus-

⁵ Verohallinnon ohje Henkivakuutuskorvaus, voimassaolo vuodesta 2013 alkaen.

oikeuden vastikkeellisesta luovutuksesta syntyvää tuloa tai tappiota tulisi pitää sen luonteen vuoksi luovutusvoittona tai -tappiona. Samassa yhteydessä tulisi laajemminkin arvioida sitä, miten erilaisia tuloverolain mukaisessa tulonhankkimistoiminnassa syntyviä menetyksiä tulisi verotuksessa kohdella.

5 Kertamaksullinen eläke

Kertamaksullisen eläkkeen verotus poikkeaa olennaisesti muista vapaaehtoisista eläkevakuutuksista. Kertamaksullisen vakuutuksen maksut ovat TVL 54b.3 §:n mukaan vähennyskelvottomia ja vakuutuksen perusteella saatava eläke on ansiotuloa (TVL 34a.4 §), josta veronalaista on TVL 81 §:n mukaisesti tietty osuus verovelvollisen iän perusteella. Kertamaksullisen eläkevakuutuksen verokohtelu on johtanut siihen, että tällaisia vakuutuksia ei ole juurikaan otettu.

Kertamaksullisen eläkevakuutuksen tuottama tulo on tyypillistä pääoman kerryttämää tuloa, jota tulisi tuloverotuksen peruseriaatteiden mukaisesti verottaa pääomatulona. Kertamaksulliseen eläkkeeseen ei liity säästämävaiheessa verotukea (vähennysoikeutta), mikä puoltaa sitä, että vain vakuutuksen tuoton tulisi olla kokonaan veronalaista tuloa ja vakuutusmaksun osuuden tulisi olla verovapaata.

Raportin mukainen ehdotus TVL 34a.4 §:n kumoamista on perusteltu. Tuoton laskemisen ja jaksottamisen suhteen kertamaksullista eläkettä on perusteltua kohdella samalla tavalla kuin säästöhenkivakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia, kuten raportissa esitetään.

6 Kommandiittiyhtiömuotoiset pääomarahastot

Työryhmä on arvioinut kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahaston nykyistä verokohtelua ja sen ongelmia erilaisten sijoittajatahojen kannalta. Erityisesti raportissa nostetaan esiin yleishyödylliset yhteisöt ja ulkomaiset pääomarahastot. Raportista saa paikon sen käsityksen, että ulkomainen pääomarahasto ei voisi tehdä sijoituksia suomalaiseen kommandiittiyhtiömuotoiseen rahastoon. Tälle ei sinällään ole mitään esitettyä, mutta verokohtelu voi johtaa siihen, että tällainen sijoitus ei ole mielekäs.

Raportissa on esitetty yhtenä vaihtoehtona verotuksesta aiheutuvien ongelmien poistamiseksi sitä, että pääomasijoitusrahastostoina toimivia kommandiittiyhtiöitä verotettaisiin nykyisestä poiketen kokonaan läpivirtausyksikköinä. Muutos olisi periaatteellisesti merkittävä ja johtaisi yhdellä toimialalla toimivien kommandiittiyhtiöiden verokohtelun eriyttämiseen suhteessa muihin kommandiittiyhtiöihin. Toisaalta mahdollinen muutos olisi vain laajennus nykyiseen TVL 9.5 §:ään, joten muutos ei olennaisesti monimutkaistaisi verotusta. Mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä on kuitenkin syytä arvioida tarkemmin sitä, millaisia muutoksia elinkeinoyhtymien verotukseen on tarkoituksenmukaista tehdä yhden toimialan erityistarpeiden vuoksi.

7 Sijoitussäästötili

Työryhmä käsittelee raportissaan laajasti niin sanottua sijoitussäästötiliä. Raportissa käsitellään taustaksi eräissä muissa maissa nykyisin käytössä olevia sijoitussäästötilimalleja. Näiden mallien keskeisin ominaisuus verrattuna suoriin sijoituksiin on tilin sisällä tapahtuvien sijoitusten realisointi ilman välitöntä luovutusvoiton verotusta, mikä poistaa luovutusvoiton verotuksen aiheuttaman niin sanotun lukkiutumisen vaikutuksen.

Nykyisin Suomessa vain säästöhenkivakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset mahdollistavat sijoituskohteiden vaihtamisen ilman välittömiä veroseuraamuksia. Sijoitussäästötili eroaisi säästöhenkivakuutuksista ja kapitalisaatiosopimuksista siinä, että sijoittaja omistaisi sijoituskohteet. Sijoitussäästötilien käyttöönotto edellyttäisi uutta yksityisoikeudellista ja vero-oikeudellista sääntelyä.

Raportissa esitetään, että sijoituskohteet rajattaisiin samalla tavoin kuin pitkäaikaissäätämissopimuksissa, mitä voidaan pitää perusteltuna lähtökohtana. Myös työryhmän esitystä siitä, että sijoitussäästötilin ulkopuolelle rajattaisiin kymmentä prosenttia suuremmat omistusosuudet yksittäisessä yhtiössä, voidaan pitää perusteltuna. Kuten raportissa todetaan, sijoitussäästötilin sijoituskohteita ei voida rajata niiden kotimaisuuden perusteella. EU-oikeus takaa pääomien vapaan liikkuvuuden EU:n jäsenvaltioiden välillä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, mikä tekee sijoituskohteiden maantieteellisen rajaamisen käytännössä mahdottomaksi. Myös sijoitusten riittävän hajautusmahdollisuuden turvaaminen edellyttää mahdollisuutta tehdä sijoituksia sijoitussäästötilin kautta globaalisti.

Raportissa sijoitussäästötilin mahdollista käyttöönottoa perustellaan ensinnäkin luovutusvoiton verotuksesta johtuvan lukkiutumisvaikutuksen vähentämisellä. Mahdollisuus sijoituskohteiden vaihtamiseen ilman veroseuraamuksia on kiistatta merkittävin peruste mahdolliselle sijoitussäästötilille, mikä saattaa myös lisätä kiinnostusta osakesijoittamiseen ja aktivoida kaupankäyntiä. Raportissa todetaan myös, että sijoitustili voisi mahdollistaa paremman sijoitusten hajauttamisen. Hajauttamiseen vaikuttanee kuitenkin enemmän sijoitusvarallisuuden suuruus kuin sijoitussäästötilin olemassaolo.

Toiseksi raportissa tuodaan esiin se, että sijoitussäästötilin kautta hallinnoitu osake on sijoittajan omistuksessa, minkä vuoksi hän voi käyttää osakkeeseen liittyvää äänivaltaa toisin kuin muissa epäsuorissa sijoitusmuodoissa. Tätä seikkaa ei voida pitää kovin merkittävänä, koska suurin osa osakesijoituksia tehneistä pien-sijoittajista ei osallistu yhtiökokouksiin.

Kolmanneksi sijoitussäästötilejä perustellaan toimialaneutraalisuudella. Tämä näyttää olevan raportissa lukkiutumisvaikutuksen poistamisen ohella varsin merkittävä peruste säästösijoitustilien käyttöönotolle, vaikka asiaa perustellaan varsin niukasti. Epäselväksi jää muun muassa se, ketkä ovat ne uudet toimijat, jotka mahdollisesti tarjoaisivat sijoitussäästötilejä. Mahdollisessa jatkovalmistelussa on otettava kantaa muun muassa siihen, mitkä tahot olisivat oikeutettuja tarjoamaan sijoitussäästötilejä ja miten ulkomaisten palveluntarjoajien olisi mahdollista tarjota sijoitussäästötilejä. Tässä on otettava huomioon EU-oikeus, erityisesti palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus.

EU-oikeuden kannalta merkityksellistä on myös se, että rajoitetusti verovelvolliset voivat käyttää suomalaisia sijoitussäästötilejä ja ettei rajoitetusti verovelvollisen sijoitussäästötilille kertyneitä Suomesta saatuja tuloja kohdella verotuksessa ankarammin kuin yleisesti verovelvollisen sijoitussäästötilille kertyneitä vastaavia tuloja. EU-oikeus edellyttäne, että sijoitussäästötilin verokohtelu pitäisi antaa myös toisiin ETA-valtioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien ylläpitämille sijoitussäästötilin tunnusmerkit täyttävillä tileillä tehdyille sijoituksille. Näitä kysymyksiä tulee tarkastella tarkemmin mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Raportissa todetaan, että sijoitussäästötilirakenne aiheuttaa sijoittajalle lisäkustannuksia suhteessa suoraan sijoittamiseen. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida kuinka suuria sijoitussäästötilin käytöstä johtuvat kustannukset ovat sijoittajalle. Piensijoittajien kannalta on olennaista, että he pystyvät objektiivisesti arvioimaan erilaisten epäsuorien sijoitusmuotojen ja sijoitussäästötilien kustannuksia suhteessa suoriin sijoituksiin. Sijoitussäästötilistä aiheutuvien menojen vähennyskelpoisuudesta olisi syytä ottaa säännökset tuloverolakiin.

Työryhmä on arvioinut raportissa kolmea erilaista sijoitussäästötilin mallia verotuksen kannalta.

Malli 1. Ensimmäisenä vaihtoehtona raportissa esitetään sijoitussäästötilin varojen vuotuisen laskennallisen tuoton verotukseen perustuvaa mallia, joka poikkeaisi olennaisesti muiden pääomatulojen verotuksesta. Verotus ei perustuisi tilin sijoituskohteiden tuottamiin tuloihin vaan tilin varojen suuruuden mukaan määräytyvään laskennalliseen tuottoon. Luonteensa puolesta kysymys olisi varallisuusveroa ja tuottoverotusta muistuttavasta verosta, jonka liittymä tuloverotuksen lähtökohtana olevaan nettotulon verotuksen jäisi etäiseksi. Poikkeaminen nettotulon verotuksesta edellyttäisi erityisen vahvoja perusteluita.

Malli 1 aiheuttaisi olennaisen neutraalisuuspoikkeaman suhteessa kaikkiin muihin pääomatuloihin – niin suoriin sijoituksiin kuin epäsuoriin sijoitusmuotoihin. Kuten raportissa todetaan, laskennallisen tuoton verotuksen kytkeminen pelkästään sijoitussäästötiliin ei olisi perusteltua. Jos laskennallisen tuoton verotus otettaisiin käyttöön, vastaava verokohtelu tulisi ulottaa koskemaan vähintään kaikkia epäsuoria sijoitusmuotoja ja mieluummin kaikkia pääomatuloja. Laskennallisen tuoton verotuksella olisi verokannasta riippuen merkittäviä vaikutuksia sijoittajien käyttäytymiseen, joten laskennallisen tuoton verotuksen käyttöönotto vaatisi laajaa jatkovalmistelua.

Kansainvälisen verotuksen kannalta mallin 1 liittyy ainakin seuraavia kysymyksiä, joita tulisi selvittää mahdollisessa jatkovalmistelussa: onko sijoitussäästötilin laskennallinen tuotto Suomesta saatua tuloa ja millaisena tulona laskennallista tuottoa pidettäisiin verosopimuksia tulkittaessa.

Malli 2. Toisena vaihtoehtona raportissa esitetään mallia, jossa kaikki sijoitussäästötilin sisällä syntyvät juoksevat tulot (osingot, korot yms.) ja luovutusvoitot olisivat verovapaita. Tilin sisällä syntyneet voitot ja tappiot realisoituisivat verotuksessa varojen noston yhteydessä. Tämä vastaisi pääpiirteittäin sijoitusrahastosijoitusten sekä säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verokohtelua. Malli 2 olisi veroneutraali suhteessa muihin epäsuoriin sijoituskohteisiin, mutta epäneutraali suhteessa suoriin sijoituksiin. Ehdotuksen mukaan tilin varojen noston yhteydessä verotettaisiin aina suhteellinen osa tilille kertyneistä tuotoista. Tilin sisällä syntyneisiin luovutusvoittoihin ja -tappioihin ei sovellettaisi kuitenkaan luovutusvoittoa ja -tappioita koskevia säännöksiä. Tätä on perusteltu sillä, että henkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimuksen varojen nostoon ei sovelleta luovutusvoittoa ja tappiota koskevia säännöksiä. Tosin on huomattava, että tilin sisäisten luovutusvoittojen ja -tappioiden laskeminen ei todennäköisesti olisi sen ongelmallisempaa kuin suorien sijoitusten kohdalla.

Työryhmä esittää, että varojen nostoon sijoitussäästötililtä ei sovellettaisi luovutusvoittoa ja -tappiota koskevia säännöksiä. Luovutusvoittosäännökset eivät olisi mallissa 2 luontevasti sovellettavissa sijoitussäästötiliin varojen nostoon, koska kertynyt tulo koostuisi sekä juoksevista tuloista että luovutusvoitoista. Erityisesti hankintameno-olettamaa koskevien säännösten soveltaminen voisi muodostua vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi. Lisäksi on huomattava, että varojen nosto sijoitussäästötililtä ei ole luovutus, joten siihen ei tulisi tuloverotuksen peruseriaatteiden vuoksi soveltaa luovutusvoiton verotusta. Siten olisi perusteltua, että mallissa 2 realisoituva tulo olisi juoksevaa pääomatuloa ja tappio pääomatuloihin kohdistuvaa tulonhankkimismenoa. Tappio voisi raportissa esitetyn mallin mukaan realisoitua vain tilin lopettamisen yhteydessä. Näin verotus vastaisi säästöhenkivakuutuksen ja kapitalisaatiosopimuksen verokohtelua.

Mallin 2 vahvuus on sen yksinkertaisuus, selkeys ja hallinnollinen tehokkuus. Se aiheuttaisi myös huomattavasti vähemmän neutraliteettihäiriöitä pääomatulojen verotukseen kuin malli 1.

Malliin 2 liittyvät samat kansainvälisen verotuksen kysymykset kuin ensimmäiseen malliin: onko varojennoston yhteydessä realisoituva tulo Suomesta saatua tuloa ja millaisesta tulosta on kysymys verosopimuksia sovellettaessa. Lisäksi raportin mukaan EU-oikeuden kannalta ongelmaksi saattaisi muodostua se, että sijoitussäästötilille maksettavia osinkoja kohdellaan verotuksessa eri tavoin kuin rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamia osinkoja. EU-oikeudellisesti on epäselvää, tulisiko sijoitussäästötilille maksettujen osinkojen verokohtelua verrata rajoitetusti verovelvollisen suoraan saamien osinkojen verokohteluun, jos myös rajoitetusti verovelvollisella olisi mahdollisuus suomalaisten yhtiöiden osakkeiden omistamiseen sijoitussäästötilin kautta. Tällöin vertailtavaksi tulisivat ilmeisesti yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisen sijoitussäästötilillä olevien osakkeiden perusteella saadun osinkotulon verokohtelu. EU-oikeudellisen epävarmuuden vuoksi malli 2 olisi kuitenkin ongelmallinen. Tämä koskee myös mallia 1.

Malli 3. Raportissa esitetään kolmantena sijoitussäästötilin mallina järjestelmää, jossa luovutusvoitot olisivat tilin sisällä verovapaita ja luovutustappiot vähennyskeltottomia, mutta juoksevat tulot jäisivät tilin ulkopuolelle. Tosin sanoen juoksevat tulot verotettaisiin niitä koskevien säännösten mukaan verovelvollisen tulona.

Näin sijoitussäästötilijärjestelmä ei muuntaisi sijoitusten tuottamaa juoksevaa tuloa kokonaan veronalaiseksi pääomatuloksi, vaan esimerkiksi osinkotulo olisi normaalien osinkoa koskevien säännösten mukaisesti osin verovapaata tuloa. Myös ulkomailta saatuihin tuottoihin kohdistuvat ulkomaiset verot voitaisiin hyvittää toisin kuin kahdessa muussa raportissa käsitellyssä mallissa.

Sijoitussäästötilille kertyneet luovutusvoitot tulisivat verotettaviksi varojen noston yhteydessä. Luovutustappioiden verotus lykkäntyisi sen sijaan siihen saakka, kunnes sijoitussäästötili lopetettaisiin. Tämä vastaisi mallin 2 mukaista verotusta.

Malli 3 on lähimpänä suorien sijoitusten verokohtelua, mutta se poikkeaisi juoksevan tulon verotuksen osalta muista epäsuorista sijoitusmuodoista. Malli ei sisällä samanlaisia osinkotuloihin liittyviä EU-oikeudellisia epävarmuustekijöitä kuin muut työryhmän esittämät mallit.

Jos mallien 2 ja 3 verotuksellista neutraliteettia haluttaisiin lisätä suhteessa suoriin sijoituksiin, tilin sisällä syntyvät luovutusvoitot ja -tappiot voitaisiin laskea normaalien luovutusvoittoa ja -tappiota koskevien säännösten mukaisesti. Näin verotuksessa voitaisiin ottaa huomioon myös hankintameno-olettama. Luovutustappiot vähennettäisiin tilin sisällä luovutusvoitoista. Näin lasketut ja tilin sisällä netotetut luovutusvoitto ja -tappiot realisoituisivat varojen noston yhteydessä. Tämä menettely voisi kuitenkin muodostua käytännössä hankalaksi, mutta tällaista mallia voisi selvittää mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Kaikkiin raportissa esitettyihin malleihin liittyisi yhteisenä piirteenä se, että sijoitussäästötilille siirrettävät sijoitukset katsottaisiin luovutetuksi käyvästä arvostaan. Tämä poikkeaisi olennaisesti luovutusvoittoverotuksen peruseriaatteista. Luovutusvoiton verotus kohdistuu nimenomaisesti tilanteisiin, joissa omaisuus luovutetaan vastiketta vastaan toiselle henkilölle. Osakkeiden tai muun sijoitusvarallisuuden siirto verovelvollisen omistamalle tilille ei ole TVL 45.1 §:ssä tarkoitettu luovutus. Tämän vuoksi tilille siirrettävien sijoitusten mahdollisesta luovutusvoiton verotuksesta olisi säädettävä erikseen. Sijoitussäästötilille siirrettävien varojen verottaminen luovutuksena mahdollistaisi tilille siirrettävien varojen arvonlaskun realisoimisen ilman, että kyseisestä sijoituksesta luovutaan. Jatkovalmistelussa on syytä harkita, tulisiko tällaisten tappioiden realisoinnin olla mahdollista. Yksi vaihtoehto olisi, että sijoitussäästötilille voisi siirtää vain rahavaroja.

Raportissa esitetyt näkökannat sijoitussäästötilin perintö- ja lahjaverokohtelusta ovat perusteltuja ja tähän liittyvät yksityiskohtainen sääntelytarve on selvítettävä mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Sijoitussäästötiliä koskevassa yksityisoikeudellisessa sääntelyssä on syytä ottaa kantaa siihen, onko tili ja siten sillä olevat varat luovutettavissa kokonaisuutena vastikkeellisesti. Jos tällainen luovutus olisi mahdollinen, tulee mahdollisessa jatkoselvityksessä, ottaa kantaa siihen, mitä verovaikutuksia luovutuksella olisi. Ilman erityissääntelyä kysymys olisi TVL 45.1 §:n ja TVL 50.1 §:n mukaisesta omaisuuden luovutuksesta, johon tulisivat sovellettavaksi luovutusvoittoa ja -tappiota koskevat säännökset.

Raportissa todetaan, että TVL 66 §:n mukaisessa työsuhteeseen perustuvassa osakeannissa merkittyjä osakkeita ei tulisi voida sijoittaa sijoitussäästötilille. Tätä perustellaan sillä, että tällaisessa annissa saatu etu on tietyin edellytyksin ansiotuloa. Käsitelmäni mukaan, sijoitussäästötili ei vaikuttaisi lainkaan työsuhteeseen perustuvassa osakeannissa saatavan tulon luonteeseen. Annista syntyvä veronalainen etu verotetaan jo osakkeiden merkitsemisen yhteydessä. Ongelmana ei voitane pitää sitäkään, että verovapaaksi katsottava osaa edusta ei ole oikeuskäytännössä (KHO 11.4.2005 T 813) luettu osakkeen hankintameno. Sijoitussäästötilillä olevien varojen todellisella hankintamenolla ei ole raportissa esitettyissä malleissa merkitystä tulon määrää laskettaessa. Tilanne on toinen, jos tilille kertyvät todelliset luovutusvoitot otettaisiin verotettavan tulon laskemisen lähtökohdaksi.

Sijoitussäästötilillä tulisi olemaan olennaisia vaikutuksia verokertymään, minkä vuoksi verovaikutuksia tulee arvioida vielä tarkemmin mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Sijoitussäästötili mahdollistaisi arvopaperisijoitusten vaihtamisen ilman välittömiä veroseuraamuksia. Lykkääntymisedun toteuttaminen ilman tilirakennetta olisi hankalaa. Sijoitussäästötili kuitenkin monimutkaisi ja sirpaloittaisi entisestään jo nykyisinkin hyvin sirpaleista pääomatulojen verotusta. Sijoitussäästötili loisi myös uusia epäneutraliteetteja pääomatulojen verotukseen. Lisäksi verotuksessa tulisi käsitykseni mukaan olla lähtökohtana sen, että suorat sijoitukset olisivat neutraalisuuden mittapuuna ja epäsuoria rakenteita ei tulisi ilman vahvoja perusteita laittaa verotuksessa suoria sijoituksia epäedullisempaan asemaan. Jos suoria sijoituksia haluttaisiin tukea, tilirakenteiden vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi tietyn suuruisten pääomatulojen verovapaus, mikä olisi myös sijoitusmuotoneutraali ratkaisu. Kohdistetumpi ratkaisu voisi olla esimerkiksi tietyn suuruisten osinkojen tai luovutusvoittojen verovapaus.

8 Maastamuuttotilanteisiin liittyviä näkökohtia

Raportissa käsitellään varsin suppeasti maastamuuttotilanteisiin liittyviä veronäkökohtia. Mahdollinen sijoitussäästötilin käyttöönotto johtaisi väistämättä tilanteisiin, joissa Suomesta muuttava henkilö on saanut hyväkseen sijoitussäästötilin tuottaman luovutusvoittojen lykkääntymisedun. Nykyisen kansallisen sääntelyn ja verosopimusten vuoksi lykkääntymisedun saaneet luovutusvoitot voisivat jäädä maastamuuttotilanteissa Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Tähän liittyvät ongelmat on syytä selvittää huolella mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä. Mahdollinen luonnollisten henkilöiden maastamuuttovero voisi olla sen rajat ylittävän toimivuuden varmistamisen kannalta hyvä toteuttaa EU-alueella direktiivipohjaisesti. Tosin EU-oikeudellisesti hyväksyttävä yleinen tai kohdennettu maastamuuttovero on mahdollista toteuttaa ilman unionin tasoista sääntelyäkin.

Helsingissä 14.6.2018

Pekka Nykänen

KTT, HM, Yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu