

Valtiovarainministeriö  
Kirjaamo / Timo Annala  
kirjaamo.vm@gov.fi

## Hankkeen VM008:00/2024 lausunto

### 1 Johdanto

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia ("Fennia") kiittää Valtiovarainministeriötä vastaanottamastaan lausuntopyynnöstä koskien hallituksen esitysluonnosta, missä käsitellään finanssialan asiakashyvitysohjelmista kertyvien etujen verotusta. Suunnitelluilla muutoksilla tulisi Fennian ymmärryksen mukaan olemaan olennainen merkitys Fennian liiketoiminnalle, minkä vuoksi Fennia pyytää Valtiovarainministeriötä ottamaan tämän lausunnon huomioon asian jatkovalmistelussa.

Johdantona ja yhteenvetona todettakoon, että:

- Kaavaillun säännöksen taustatavoite on kiitettävä ja oikea, kun muutoksella pyritään poistamaan nimenomaisesti havaittuja kilpailua vääristäviä vero-oikeudellisia käytäntöjä. Havaittujen vääristymien voidaan olettaa vaikuttavan epäsuotuisasti myös Fennian kilpailuasetelmaan sen päämarkkina-alueella vahinkovakuutuksissa.
- Sääntelyn kapea soveltamisala vaikuttaisi olevan kuitenkin suunnitellun sääntelyn heikkous. Se kohdistuu vain finanssialan palveluihin perustuviin ohjelmiin, mutta ei näiden ulkopuolisiin ns. elantomenoihin perustuviin ohjelmiin. Sääntely selkeyttää soveltuvia säännöksiä vain kapean soveltamisalansa sisällä, jättäen soveltamisalan ulkopuolisen sääntelyn olennaisesti tulkinnanvaraisemmaksi.
- Nyt ehdotetun sääntelyn keskeisiin käsitteisiin liittyy joitakin olennaisia tulkinnanvaraisuuksia, jotka todennäköisesti tulisivat vähentämään sääntelyn merkitystä myös sen tarkoitetulla kapealla soveltamisalalla.

Fennia käsittelee näitä näkökulmia tarkemmin alla.

### 2 Kaavaillun sääntelyn kapea soveltamisala vähentää sen tavoiteltua tehoa.

Fennian ymmärryksenä on, että nykyisin asiakashyvitysohjelmat voidaan jakaa niistä kertyvän edun verotuksen näkökulmasta kahteen luokkaan. *Ensimmäistä* luokkaa voidaan karkeasti kutsua elantomenoihin perustuvaksi. Tähän luokkaan kuuluvat esimerkiksi useat päivittäistavarakauppojen

bonusohjelmat. Tämän luokan sisällä edun verottomuudelta on edellytetty lähinnä sitä, että etu on määrältään jollain mittarilla kohtuullinen.

Toinen asiakashyvitysohjelmien luokka on finanssialan palveluihin perustuva. Tähän luokkaan kuuluvat nykyisellään luottojen, säästöjen, sijoitusten, vakuutusten ja muiden vastaavien erien perusteella kertyvät edut, joskin palveluiden rajaukseen liittyy jossain määrin tulkinnanvaraa. Tämän luokan sisällä edun verottomuus on olennaisilta osin edellyttännyt, että etu käytetään saman taloudellisen yhteenliittymän sisällä palvelumaksuihin.

Nyt kaavaillun sääntelyn taustalla on Kilpailu- ja kuluttajaviraston esiin nostama kilpailuhaitta, mikä aiheutuu käytännössä siitä, että yksi konserni pystyy myöntämään asiakkailleen etuja finanssialan kattavan palvelutarjonnan sisällä. Ongelmallisena Kilpailu- ja kuluttajavirasto piti erityisesti sitä, että sijoitustuotteista tai asuntolainoista kertyvät bonukset pystytään käyttämään verottomasti vahinkovakuutusten vakuutusmaksuihin.

Nyt kaavaillulla sääntelyllä pyritään poistamaan hyvin kohdennetusti kyseinen kilpailuhaitta. Esitysluonnos vaikuttaa laaditun lähinnä siitä näkökulmasta, että muut kuin sijoitusperusteiset vakuutustuotteet on siirrettävä pois finanssialan asiakashyvitysohjelmien piiristä. Vaikutusarvioinnissa on esimerkiksi keskitytty vain yrityksiin, jotka edelleenkin tarjoaisivat pääasiassa sääntelyn piiriin tulevia finanssialan tuotteita tai palveluita, eikä siinä näytetä mietityn, mikä vaikutus esitysluonnoksella olisi niihin toimijoihin, kuten Fenniaan, joka eivät tarjoa esitysluonnoksessa yksilöityjä finanssialan tuotteita tai palveluita.

Esitysluonnoksessa todetaan sivulla 8, että verotuskäytännössä olisi jo nykyisellään katsottu, että pelkästään vahinkovakuutusten perusteella kertyvät bonukset olisivat verovapaita. Lisäksi sivulla 11 todetaan, että vahinkovakuutusten perusteella kertyviä etuja ei pidettäisi veronalaisena tulona. Tätä tulkintaa ei kuitenkaan voida ainakaan näin selvästi löytää julkaistusta oikeuskäytännöstä tai Verohallinnon ohjeista vaan nämä ovat ennemminkin käsitelleet vakuutustuotteita yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi itse kaavailtuun lakiin ei ole sisällytetty selkeyttävää säännöstä vahinkovakuutustuotteiden verokohtelusta.

Näin ollen, mikäli nykyinen esitysluonnos etenisi ja hyväksyttäisiin, vahinkovakuutusten osalta verotukselliseen kohteluun jäisi epäselvyyksiä. Vahvimpina oikeuslähteinä toimsivat toisaalta hallituksen esityksen perusteluosiossa esitetty lainsäätäjän kannanotto ja toisaalta aiempi oikeus- ja viranomaiskäytäntö, joissa vakuutustoimintaa on käsitelty kokonaisuudessaan finanssialan palveluiden osana ja jonka asettamat reunaehdot verottomuudelle eivät ole täysin yhtenevät hallituksen esitykseen sisältyvän kannanoton kanssa.

Toisena nyt kaavaillun muutoksen heikkoituna sen kapean soveltamisalan näkökulmasta on, ettei vaikutusarvioinnissa lainkaan oteta huomioon laajan elantomenoluokan sisäisiä mahdollisuuksia kilpailua vääristäville

asiakashyvitysohjelmille. On esimerkiksi ajateltavissa, että päivittäistavaroita myyvät sekä mahdollisesti myös finanssialan palveluita tarjoavat konsernit voisivat laajentaa toimintaansa vahinkovakuutusosalalle. Tällöin oltaisiin tilanteessa, jossa vakuutusmaksuja voitaisiin hyvittää jopa finanssialan ohjelmia mittavammilla päivittäistavara-asiakkuudesta kertyvillä bonuksilla.

### 3 Esitysluonnoksen keskeisten käsitteiden tulkinnanvaraisuus vähentänee sen vaikutusta.

Sikäli kuin esitysluonnos etenisi pääpiirteittäin nykyisten ratkaisujen mukaisena, tulisi joka tapauksessa kiinnittää huomiota keskeisten käsitteiden selvittämiseen konkreettisin esimerkein. Myös lain sanamuotoa voisi olla hyvä muuttaa.

Erityisen olennaista vaikuttaisi olevan se, että laki koskee vain etua, joka kertyy määrättyjen tuotteiden tai palveluiden *määrän tai arvon* perusteella.

Mikäli ohjelma ei siis kerrytä etua *määrän tai arvon* perusteella, se ei ole nyt kaavailun sääntelyn piirissä. Vaikka esimerkiksi lainan tai sijoituksen määrä tai arvo ovat sinänsä kohtalaisen tarkkarajaisia termejä, niiden tarkkarajaisuus on tässä myös niiden heikkous. On mahdollista esimerkiksi sitoa asiakashyvityksen määrä lainalle maksettavaan korkoon tai sijoituksen tuottoon. Kumminkin näistä heijastavat välillisesti esitysluonnoksessa tarkoitettua lainan tai sijoituksen määrää tai arvoa, mutta eivät kuitenkaan täytä lain sanamuotoa.

Toisena esimerkkinä myös keskittämisedut voivat heijastaa välillisesti tuotteiden määrää tai arvoa. Mitä useampia tuotteita tai palveluita käytetään, sitä suurempi niiden yhteenlaskettu määrä tai arvo lähtökohtaisesti on. Mitä hienojakoisemmaksi ohjelma rakennetaan, sitä tarkemmin ohjelma seuraa tuotteiden määrää tai arvoa. Tästä näkökulmasta on ongelmallista, että esitysluonnoksen sivulla 15 nimenomaisesti todetaan, että "erilaiset keskittämisalennukset eivät jatkossakaan muodostaisi veronalaista etua". Kategorinen "erilaisten" keskittämisalennusten sulkeminen lain soveltamisalan ulkopuolelle voi siis olla ristiriidassa säännöksen pääasiallisen tavoitteen kanssa, sikäli kuin se mahdollistaa ohjelmat, joissa esimerkiksi vahinkovakuutusten vakuutusmaksuista myönnettävä alennus perustuu välillisesti finanssialan tuotteiden määrään tai arvoon.

Asiakashyvitysohjelman luominen "riittävän välillisesti" tietyn tuotteen tai palvelun arvosta tai määrästä riippuvaksi lienee siis kohtalaisen ilmeinen tapa kiertää kaavailun säännöksen tavoitteita, mikäli lain sanamuoto ja hallituksen esitys jäisivät luonnoksen mukaisiksi.

Selvyyden vuoksi painotettakoon lain tavoitteiden helpohkon kierrettävyyden tarkoittavan käytännössä sitä, että *finanssialan sisällä* saattaisi jatkossakin olla asiakashyvitysohjelmia, jotka eivät kuuluisi nyt kaavailun sääntelyn piiriin. On epäselvää miten tällaisia saman toimialan ohjelmia, jotka kuitenkin jäävät kaavailtujen säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, tulisi verotuksellisesti arvioida. Jos siis esimerkiksi talletuksen määrän sijaan etu sidottaisiin talletukselle maksettavaan korkoon, lain tarkoituksena tuskin on, että edun käyttö

olisi (verovapauden kriteerien näkökulmasta) jopa vapaampaa kuin nykyisten tulkintojen perusteella. Tämä lopputulos vaikuttaa kuitenkin mahdolliselta, ellei luonnosta jatkovalmistelussa tältä osin täsmennetä.

Todettakoon vielä, että nykyinen finanssialan asiakashyvytysohjelmia koskeva (julkaistu) verotuskäytäntö vaikuttaa koskevan yleisesti tietyistä toimialan tuotteista tai palveluista *kertyviä* etuja. Soveltamisala ei siis rajaudu vain näiden tuotteiden tai palveluiden määrän tai arvon perusteella kertyviin etuihin. Vaikka *kertyminen* yleisenä terminä ei ole yhtä tarkkarajainen kuin tuotteen määrä tai arvo, se vaikuttaisi sopivan paremmin nyt kaavaillun lain tarkoitukseen. Hallituksen esitykseen tulisi joka tapauksessa lisätä konkreettisia esimerkkejä soveltamisalaan kuuluvista tilanteista.

#### 4 Jatkovalmistelussa tulisi harkita asiakashyvytysohjelmista kertyvien etujen verovapauden rajoittamista yhtiökohtaisiin ohjelmiin.

Edellä kuvattujen ongelmien taustalla vaikuttaisi keskeisesti olevan se, että sääntelyllä vahvistetaan nykyinen käytäntö, jossa asiakashyvytysohjelmat jaetaan niistä saatavan edun verotuksen näkökulmasta kahteen luokkaan. Luokkien määrittely on ongelmallista ja jättää sääntelyyn heikkouksia. Ei siten vaikuta kovinkaan selvältä, että sääntelyllä päästäisiin tehokkaasti sen tavoitteeneseen, eli verotuksen aiheuttamien kilpailun vääristymien poistamiseen. Siksi kaavaillun sääntelyn perusratkaisua olisi Fennian mielestä syytä harkita tarkemmin.

Sääntelyn ongelmia vaikuttaisi helpottavan se, että asiakashyvytysohjelmien verotuksesta säänneltäisiin yleisesti, eikä vain kohdennetusti finanssialan tiettyjen palveluiden osalta. Yleinen sääntely tarkoittaisi, ettei sääntelyssä olisi tarvetta määrittää erilaisia luokkia.

Varteenotettavana perusratkaisuna voitaisiin pitää sitä, että *asiakashyvytysohjelmasta saatavaa etua pidettäisiin verovapaana, jos etu kertyy yhden yhtiön (oikeushenkilön) myymien tuotteiden tai palveluiden perusteella, ja etu käytettäisiin saman yhtiön tuotteisiin tai palveluihin*. Sääntely ei tämän ratkaisun mukaisesti riippuisi toimialasta tai tarjottujen palveluiden luonteesta. Yksi yhtiö voisi liiketoimintansa puitteissa toteuttaa haluamansa asiakasetuohjelman sikäli kuin siihen liittyvät edut käytettäisiin kyseisen yhtiön tuotteisiin tai palveluihin.

Tämä ratkaisu vastaisi nyt kaavaillun sääntelyn tavoitteisiin esitettyä mallia tehokkaammin ja laaja-alaisemmin. Se estäisi finanssialan asiakashyvytysohjelmien kilpailua olennaisesti vääristävät vaikutukset. Näin olisi erityisesti siksi, että finanssialan palveluiden tarjoaminen vaatii tyypillisesti toimiluvan. Kunkin yksittäisen yhtiön toiminta on siis lähtökohtaisesti luvan mukaiseen toimintaan rajattua. Jos asiakashyvytysohjelmasta kertyvää etua voitaisiin käyttää vain yhden finanssialan yhtiön rajatun toiminnan piirissä, ei voine syntyä tilanteita, joissa asiakashyvytysohjelma olennaisesti vääristäisi kilpailua.

Lisäksi huomionarvoista on, että nimenomaan se käytäntö, että konsernin yhdestä liiketoiminnasta kertyviä verovapaita etuja voidaan käyttää toisen liiketoiminnan maksujen kattamiseen, on se kilpailua vääristävä mekanismi, johon sääntelyllä on tarkoitus puuttua. Mikäli konsernissa harjoitetaan useampaa liiketoimintaa, sitä harjoitetaan tyypillisesti eri yhtiöissä. Tällöin ohjelmien verovapauden rajoittaminen vain saman yhtiön piirissä toimiviin ohjelmiin rajoitaisi tehokkaasti etujen kanavoittoa erilaisten (kuten katteeltaan erilaisten) liiketoimintojen välillä, mikä on ollut sääntelyn tavoitteena.

On toisaalta mahdollista, että joissain konserneissa harjoitetaan samaa liiketoimintaa useassa yhtiössä. Tällaisissa tilanteissa yhtiökohtainen rajaus ei välttämättä olisi sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen. *Asiakashyvitysohjelman verovapaus voitaisiin toissijaisesti rajata yhden konsernin sisällä samaa liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden piiriin.* Etu voisi siis kertyä minkä tahansa konserniyhtiön myymien tuotteiden tai palveluiden perusteella, kunhan se käytetään samaa liiketoimintaa harjoittavan konserniyhtiön tuotteisiin ja palveluihin. Tähän sääntelyratkaisuun päädyttäessä jouduttaisiin tosin jatkovalmistelussa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten saman liiketoiminnan harjoittaminen konsernissa määritellään, jotta olennaisia kilpailua vääristäviä vaikutuksia ei syntyisi.

Kun sääntely Fennian ehdotuksen mukaisesti olisi yleistä, sen soveltamisalaan kuuluisivat myös finanssialan ulkopuoliset, nykyisin elantomenoihin perustuvat ohjelmat. Tällöin asiakashyvitysohjelmasta kertyvän edun verovapauden sitominen yhtiökohtaisiin (tai konsernissa saman liiketoiminnan sisäisiin) ohjelmiin estäisi finanssialaa vastaavalla tavalla olennaisimmat kilpailuvääristymät myös elantomenoihin perustuvissa ohjelmissa.

Kilpailuvääristymien estämisen ohella yleinen sääntely selkeyttäisi oikeustilaa ja poistaisi ohjelmien verotuskohteluun perustuvaan luokitteluun liittyvät nykyiset tulkinnanvaraisuudet. Kun verotus sidottaisiin yhtiökohtaisiin tai saman liiketoiminnan piirissä toimiviin ohjelmiin, ei vaikuttaisi olevan esimerkiksi tarvetta säännellä sitä, millä perusteella etu kertyy tai mihin kertynyt etu käytetään. Tällöin olisi myös todennäköisempää, että myönnettyt edut pysyisivät verotuksen näkökulmasta kohtuullisina, kun kunkin yhtiön tulisi kattaa edut sillä liiketoiminnalla, josta edut kertyvät.



Tomi Yli-Kyyny

toimitusjohtaja

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia