

# Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle osakesäästötilin ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta.

Käsittelen tässä lausunnossa molempia luonnoksia, koska nämä kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Lausunto painottuu kuitenkin verotusta koskevaan esitysluonnokseen.

## 1 Osakesäästötili

### 1.1 Sijoitukselle asetettu yläraja ja sijoituskohteet

Viime keväänä muistionsa jättänyt sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä käsitteli raportissaan sijoitussäästötiliä ja erilaisia vaihtoehtoja tilillä olevien varojen tuottaman tulon verottamiseksi. Työryhmän raportissa esitetyistä sijoitussäästötilin veromalleista hallituksen esityksen luonnokseen on valikoitunut malli, jossa tilin sisällä osakeluovutukset sekä osinko- ja korkotulot ovat verovapaata tuloa. Hallituksen esityksen luonnoksessa sijoitussäästötili on muuttunut työryhmän raportissa ehdotettuun nähden sijoituskohteiltaan selvästi kapeampialaiseksi osakesäästötiliksi. Osakesäästötilin sijoituskohteiden rajaaminen pelkästään noteerattuihin osakkeisiin ei ole sijoitusmuotoneutraali ratkaisu. Lisäksi tilille tehtäville sijoituksille on asetettu 50 000 €:n yläraja. 50 000 €:n rajalle ei ole esitetty oikeastaan minkäänlaisia perusteita.

### 1.2 Osakesäästötilin ja suoran osakesijoituksen verokohtelusta

Esitysluonnoksen puutteena voidaan pitää sitä, että siinä ei tuoda riittävän selvästi vertaillen esiin suoran osakesijoituksen ja osakesäästötilin kautta tehtävän osakesijoituksen verokohtelun eroja. Eroja kuitenkin käsitellään lyhyesti sivulla 38. Sijoittajan kannalta selkeän vertailun tekeminen toisi esiin osakesäästötilin verotukselliset edut ja haitat. Verokohtelun erojen vaikutuksesta voisi esittää esimerkkilaskemia, joissa olisi hyvä ottaa huomioon lykkäytymisvaikutuksen tuoma etu ja myös osakesäästötilistä aiheutuvat kustannukset. Esimerkkeihin olisi hyvä sisällyttää myös tilanne, jossa varoja sijoitetaan ulkomaisiin osakkeisiin.

Osakesäästötilin merkittävin veroetu suhteessa suoraan osakesijoitukseen muodostuu osakeluovutuksista syntyneiden voittojen verotuksen lykkäytymisestä. Osakkeiden luovutushinta, samoin kuin tilille kertyvä osinko, voidaan sijoittaa kokonaan uusiin sijoituskohteisiin ilman, että osa luovutushinnasta tai osingosta jouduttaisiin käyttämään veron maksamiseen. Toisaalta sijoittaja menettää osakesijoitustilin kautta tehtävässä sijoituksessa mahdollisuuden luovutusvoiton laskemiseen hankintameno-olettamaa soveltaen, joten tilille kertyvät voitot tulevat verotettaviksi täysimääräisesti pääomatulona. Luovutustappioiden osalta suora osakesijoitus on verotuksellisesti sikäli edullisempi kuin osakesäästötilin kautta tehty sijoitus, että tappiot voidaan hyödyntää heti luovutusvuonna tai seuraavina viitenä verovuonna vähentämällä ne mistä tahansa pääomatulosta. Osakesäästötilille kertyvien tappioiden käyttäminen lykkääntyy osakesäästötilin lopettamiseen saakka. Tappioiden realisoituessa kysymys ei siis ole varsinaisesta lykkäytymisedusta vaan pikemminkin lykkäytymishaitasta.

Noteeratulta yhtiöltä saadusta osingosta 85 % on veronalaista pääomatuloa. Poikkeuksena on tilanne, jossa osinko saadaan ei-verosopimusvaltiossa asuvalta yhtiöltä, jonka jakama osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa. Kun osingon jakaa ulkomainen yhtiö, osakkeenomistaja saa hyväkseen myös ulkomaisen veron hyvityksen, jos hän omistaa osakkeet suoraan. Sen sijaan osakesäästötilin kautta saatu osinko muuntuu aina kokonaan veronalaiseksi pääomatuloksi ja osakkeenomistaja menettää mahdollisuuden ulkomaisen veron

hyvitykseen. Tosin ulkomaisen veron hyvityksen menetystä tulnaisiin esitysluonnoksen mukaan kompensoimaan siten, että ulkomailta saatu osinko otettaisiin huomioon vain nettomääräisenä, eli brutto-osingoista vähennettäisiin ulkomaisen lähdeveron määrä. Tämä ei kuitenkaan johda läheskään yhtä edulliseen lopputulokseen kuin se, että osakkeenomistajan ulkomaille maksama lähdevero hyvitetäisiin Suomessa maksettavasta verosta.

Jotta osakesäästötili olisi osinkoverotuksen suhteen edullisempi kuin suora osakesijoitus, lykkääntymisedusta saatavan veroedun on oltava suurempi, kun menetettävän osingon verovapaan osuuden ja ulkomaisen veron hyvityksen tuoma verohyöty. Jos lykkääntymisedun vaikutusta ei oteta huomioon, kotimaiselta yhtiöltä suoraan saadusta osingosta menevän veron määrä on 25,5 % ja osakesäästötilin tuotoksi muuntuneesta osingosta menevän veron määrä on 30 %. Jos osinko saadaan esimerkiksi ruotsalaiselta yhtiöltä ja osingosta on Ruotsissa peritty lähdeveroa 15 %, tällaisesta suoran sijoituksen perusteella saadusta osingosta menevän vero määrä on yhteensä 25,5 %. Sen sijaan osakesäästötilin kautta veron määrä on 40,5 % (vero Ruotsiin 15 ja vero Suomeen  $85 * 0,3 = 25,5$ ). Voidaan sanoa, että osakesäästötili vaikuttaa varsin epäedulliselta, jos tilin kautta saadaan ulkomailta osinkoja.

Oma arvioni on, että osakesäästötilistä hyötyy erityisesti aktiivista osakekauppaa käyvä henkilö. Sen sijaan henkilö, jolla on pitkäaikaisia osakesijoituksia, jotka tuottavat merkittäviä osinkotuloja, ei sen sijaan hyödy samassa mitassa osakesäästötilistä. Osakesäästötili on epäedullisimmillaan silloin, kun tilin varat koostuvat pitkäaikaisista sijoituksista ulkomaisten yhtiöiden osakkeisiin, joille jaetaan huomattavia osinkoja. Tappiollisten sijoitusten kohdalla tili lienee yleensä epäedullinen.

### 1.3 Rajoitetusti verovelvolliset ja Suomen verotusvallan turvaaminen

Tuloverolain 10 §:ään on tarkoitettu lisätä uusi 14 kohta, jonka perusteella osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi Suomesta saatua. Näin tuotto voitaisiin verottaa rajoitetusti verovelvollisen tulona, jos verosopimus ei estä tuoton verottamista. Verosopimuksettomassa tilanteessa Suomi voisi aina verottaa osakesäästötililtä nostetut tuotot. Esitysluonnoksessa ei ole otettu lainkaan kantaa siihen, verotetaanko rajoitetusti verovelvollisen saama osakesäästötilille kertynyt tuotto VML:n mukaisessa järjestyksellä vai sovelletaanko tuottoon lähdeverotusta. Käsittelen tätä jäljempänä luvussa 1.5.

Osakesäästötilin erityinen piirre on se, että tilille kertyvät luovutusvoitot, osingot ja korot muuntuvat pääomatulona verotettavaksi osakesijoitustilin tuotoksi. Rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa osakesäästötili muuntaa tilille kertyneet luovutusvoitot Suomesta saaduksi tuloksi. Jos rajoitetusti verovelvollinen saisi suoraan omistetun osakkeen luovutuksesta voiton, kysymys ei olisi Suomesta saadusta tulosta eikä voittoa voisi verottaa lainkaan Suomessa. Rajoitetusti verovelvollisen suoraan saama korkotulo on puolestaan TVL 9.2 §:n perusteella verovapaata tuloa, mutta osakesäästötilille kertynyt korko muuntuisi veronalaiseksi osakesäästötilin tuotoksi. Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saama osinko on suoraan saatuna Suomesta saatua tuloa, josta peritään lähtökohtaisesti 30 %:n suuruinen lähdevero, jos verosopimus ei edellytä pienemmän verokannan soveltamista. Suomen oikeus verottaa rajoitetusti verovelvollisen osakesijoitustilin kautta saamaa tuloa olisi siten lähtökohtaisesti huomattavasti laajempi kuin tilanteessa, jossa verovelvollinen omistaisi osakkeet suoraan.

Edellisen perusteella rajoitetusti verovelvollisen ei ole mielekästä tehdä sijoituksia suomalaisen osakesäästötilin kautta, jos verosopimus ei estä osakesäästötilin tuoton verotusta Suomessa. Esitysluonnoksessa on perustellusti katsottu, että osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi verosopimusta sovellettaessa niin sanottua muuta tuloa, jonka verotusoikeus on verosopimusten mukaan yleensä vain verovelvollisen asuinvaltiolla. Tosin sanoen verosopimustilanteessa Suomi ei yleensä voisi lainkaan verottaa osakesijoitustilin tuottoa.

Jos verosopimus antaa Suomelle verotusoikeuden osakesäästötilin tuottoon, syntyy erikoinen tilanne, jossa alun perin verosopimuksen perusteella Suomen verotusvallan ulkopuolella olleet tulot muuntuvat verosopimuksen mukaan Suomen verotusvallan piiriin kuuluviksi tuloiksi<sup>1</sup>. On mahdollista, että verovelvollisen asuinvaltio pitäisi osakesijoitustilin tuoton verotusta verosopimuksen vastaisena menettelynä. Tällöin olisi todennäköistä, että verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuvaa verotettaisiin samasta tulosta sekä Suomessa että hänen asuinvaltiossaan ja kaksinkertainen verotus jäisi poistamatta. Tämä olisi verosopimuksen tavoitteiden vastaista.

Muutenkin on todennäköistä, että rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio ei myöntäisi hyvitystä osakesijoitussäästötilin tuoton perusteella Suomeen maksetun veron perusteella. Tämä johtuu siitä, että verovelvollisen asuinvaltio tuskin verottaa tilin tuottoa, vaan jo tilillä olevien varojen perusteella aiemmin kertyneitä osinkoja ja osakkeiden luovutuksista saatuja voittoja. Osingosta ja luovutusvoitosta ei ole niiden kertyessä maksettu Suomeen veroa, joka voitaisiin hyvittää asuinvaltiossa. Hyvitykseen liittyisi ongelmana myös se, että tilin kautta kertynyt osinko ja luovutusvoitto on voitu verottaa verovelvollisen asuinvaltiossa jo useita vuosia aikaisemmin kuin osakesijoitustilin tuotosta maksetaan Suomessa veroa.<sup>2</sup>

Kansainvälisissä tilanteissa Suomen verotusvallan kannalta on ongelmallista, että osakesäästötilille kertyviä osinkoja ei verottaisi suoraan verovelvollisen tulona. Rajoitetusti verovelvollisen ja verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa asuvan yleisesti verovelvollisen osakesäästötilin kautta saamat osingot jäisivät verosopimustilanteessa yleensä Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Osakesäästötilin verotusmalli, jossa osingot jäisivät osakesäästötilin ulkopuolelle, olisi Suomen verotusvallan turvaamiseksi perustellumpi vaihtoehto.

Kun yleisesti verovelvollinen muuttaa ulkomaille, hänen olisi monessa tapauksessa verotuksellisesti edullista lykätä osakesäästötilin varojen nosto siihen hetkeen, kun hänestä on tullut verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuva tai Suomessa rajoitetusti verovelvollinen. Esimerkiksi työkomennus ulkomaille voisi muodostua houkuttelevaksi ajankohdaksi nostaa osakesäästötilin tuotto, jos Suomen ja työskeltelyvaltion välinen verosopimus estää tilin tuoton verotuksen Suomessa.

Esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu eikä edes käsitelty mahdollisen exit-verosäännöksen ottamista tuloverolakiiin, jolla voitaisiin mahdollistaa lykkäytymisedun piiriin päässeiden tulojen verotus siinä vaiheessa, kun Suomessa asuva sijoittaja muuttaa ulkomaille. Tällainen exit-verosäännös olisi toteutettavissa siten, että se ei olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Maastamuuttotilanteisiin liittyvät ongelmat olisivat jossain määrin pienemmät, jos osingot verotettaisiin aina suoraan sijoittajan tulona.

Edellä esitetyn perusteella olisi vahvoja perusteita harkita mallia, jossa osingot verotettaisiin suoraan osakkeenomistajan tulona riippumatta siitä, onko hän Suomessa vai ulkomaille asuva. Tällainen malli voi olla myös Suomessa asuvalle yleisesti verovelvolliselle joissain tilanteissa edullinen. Tässä mallissa voitaisiin säätää siitä, että netto-osinko tai brutto-osinko voitaisiin sijoittaa osakesäästötilille riippumatta siitä, onko sijoitusten 50 000 €:n raja jo täyttynyt.<sup>3</sup> Jos osingot verotettaisiin aina suoraan, osakesäästötilin tuottoa ei tarvitsisi säätää Suomesta saaduksi tuloksi, koska lähtökohtaisesti Suomen verotusvallan piiriin kuuluvat rajoitetusti verovelvollisen saamat osingot voitaisiin verottaa Suomessa. Suomen verotusvaltaa ei olisi siten tarpeellista

---

<sup>1</sup> Noteeratusta osakkeesta saatu luovutusvoitto verotetaan verosopimuksen mukaan lähes aina vain verovelvollisen asuinvaltiossa. Lähdevaltiolla (tässä Suomessa) on verosopimusten perusteella yleensä oikeus kantaa 0–20 %:n suuruista veroa osingosta ja korosta.

<sup>2</sup> Jos rajoitetusti verovelvollisen tai verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa asuvan yleisesti verovelvollisen osakesäästötilillä olisi ulkomaisia osakkeita, niihin voisi liittyä riski kolminkertaisesta verotuksesta.

<sup>3</sup> Rajoitetusti verovelvollisen verotukseen ja verosopimusten soveltamiseen liittyvät ongelmat voitaisiin poistaa siten, että vain rajoitetusti verovelvollista verotettaisiin suoraan tilille kertyvistä osinkotuloista. Tämä malli johtaisi yleisti ja rajoitetusti verovelvollisen saaman osingon erilaiseen verokohteluun. Jos malli asettaisi jossain tilanteessa rajoitetusti verovelvollisen verotuksellisesti huonompaan asemaan kuin yleisesti verovelvollisen, kysymys olisi lähtökohtaisesti pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksesta. Siten tällainen malli olisi EU-oikeudellisesti ongelmallinen.

laajentaa muihin rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilille kertyneisiin tuottoihin. Samalla poistuisivat tiliin liittyvän tulon muuntumisongelmat kansainvälisissä tilanteissa ja siitä seuraavat verosopimusten soveltamisongelmat. Erityisen perusteltua ehdotetun TVL 10 §:n 14 kohdan jättäminen pois lakiehdotuksesta olisi, jos maastamuuttotilanteita varten lakiin otettaisiin osakesäästötiliä koskevat exit-verosäännökset.

#### 1.4 Osakesäästötilin varojen aiheuttama tappio

Osakesäästötilin varojen aiheuttama tappio realisoituisi esitysluonnoksen mukaan vasta, kun tili lopetettaisiin. Siten tuoton ja tappion jaksottaminen ei olisi symmetristä. Menettely yksinkertaistaa verotusta ja se vastaisi myös ehdotettua kapitalisaatiosopimusten ja säästöhenkivakuutusten tappioiden verokohtelua.

Tappiota pidettäisiin pääomatulolajin tappiona. Tämä on looginen ratkaisu, koska tuottokin on juoksevaa pääomatuloa (ei siis luovutusvoittoa). Tappio on siten vähennyskelpoinen pääomatulosta sinä verovuonna, kun tili lopetetaan, ja 10 seuraavana verovuonna. Esitysluonnoksen mukaan osakesäästötilin varojen aiheuttaman tappion perusteella ei muodostuisi pääomatulon alijäämää, joka vähennetään ansiotulon verosta. Tämä johtaisi siihen, että osakesäästötilin varojen aiheuttamaa tappiota käsiteltäisiin kuten luovutustappiota lukuun ottamatta tappiontasaukselle säädettyä enimmäisaikaa. Alijäämää koskevalle poikkeukselle ei ole esitetty perusteluja. Poikkeusta voisi perusteella sillä, että tappio syntyy käytännössä tilillä olevien osakkeiden arvon laskun seurauksena, minkä vuoksi tappion tulisi olla vähennyskelpoinen mahdollisimman samalla tavalla kuin TVL 50 §:n mukaisen luovutustappion<sup>4</sup>. Osakesäästötilin varojen aiheuttaman tappion säätäminen luovutustappioksi ei olisi verojärjestelmän sisäisen logiikan vuoksi täysin poissuljettu ratkaisu.

#### 1.5 Ennakkoperintä ja lähdeverotus

Esitysluonnoksessa ei ole otettu lainkaan kantaa osakesäästötililtä nostetun tuoton ennakkoperintään. Ilman erityissäännöksiä tuotto olisi EPL 2 §:n perusteella ennakonpidätyksen alaista tuloa. Nostettu tuotto sopii luonteensa vuoksi hyvin ennakonpidätyksen alaiseksi tuloksi. Todennäköisesti palveluntarjoajaa voitaisiin pitää EPL 9 §:n mukaisena ennakonpidätysvelvollisena. Palveluntarjoaja pystyy myös määrittämään sille säädettyään tiliä koskevan kirjanpitovelvollisuuden vuoksi veronalaisen tuoton määrän. Asiasta olisi kuitenkin syytä ottaa selventävät säännökset ennakkoperintälakiin. Ennakonpidätyksen suuruus olisi EPA 15.1 §:n 2 kohdan perusteella 30 %.

Jos osakesäästötililtä nostettu tuotto on ennakonpidätyksen alaista tuloa, se on tällöin LähdeVL 3.1 §:n perusteella rajoitetusti verovelvollisen saamana lähdeveron alaista tuloa. Lähdeveron suuruus olisi LähdeVL 7 §:n 4 kohdan mukaisesti 30 %. Tosin verosopimukset estäisivät pääsääntöisesti lähdeveron perimisen. Osakesäästötililtä nostetun tuoton lähdeverotukseen ei ainakaan yleensä liittyisi olennaisia EU-oikeudellisia ongelmia, koska tilistä maksettavat kulut vähennettäisiin tuotosta.

#### 1.6 Osakesäästötilin vastikkeeton luovutus

Osakesäästötilin ja sillä olevien varojen lahjoittaminen on tarkoitus kieltää osakesäästötililailla. Perusteluissa todetaan, että lahjoitus rinnastuisi varojen nostoon sijoitussäästötililtä. Verotusta koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa lahjan verokohtelusta ei ole mitään mainintaa. Lahjoituskielloin vuoksi tilillä olevien varojen siirtäminen lahjana olisi mahdollista vain siten, että sijoittaja myisi tilillä olevat osakkeet ja lahjoittaisi tililtä nostetut rahavarat. Tämä johtaisi tilillä olevien varojen arvonnousun verotukseen tilin omistajan tulona ja lahjaksi saatujen varojen lahjaverotukseen lahjansaajalla. Osakesäästötilin kautta tehdyn sijoituksen

---

<sup>4</sup> Tappio syntyy yleensä ainakin osittain myös tilistä aiheutuneiden kulujen perusteella.

lahjoittamiseen liittyvät veroseuraamukset poikkeaisivat olennaisesti muista sijoituskohteista. Esimerkiksi rahasto-osuuksien lahjoittaminen ei realisoisi niiden arvonnousua lahjanantajan verotuksessa. Lahjoituskiellon taustalla lienee se, että tilille kertyneiden varojen siirtäminen pelkästään lahjaveroseuraamuksin halutaan estää, koska tilille on voinut kertyä lykkäysedun saaneita tuloja. Lahjoituskiellon syyt tulisi perustella selkeästi hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä olisi syytä perusteella myös se, miksi osakesäästötilillä olevien varojen lahjoittamista ja siirtymistä perintö- tai testamenttisaannolla kohdeltaisiin verotuksessa eri tavoin.

Esitysluonnoksen perusteella jakamattoman kuolinpesän nimissä ei voisi olla osakesäästötiliä, vaan osakesäästötili lakkaisi säästäjän kuoleman johdosta. Sijoittajan kuolema ei realisoisi tilin varojen arvonnousua tai tappiota tuloverotuksessa, vaan varat otettaisiin huomioon perintöverotuksessa kuten muutkin perinnönjättäjän arvopaperisijoitukset. Perinnöksi saatuihin osakesäästötilillä olleisiin varoihin kohdistuva arvonnousu, myös lykkäytymisedun saanut arvonnousu, realisoituisi siten pelkästään perintöverotuksessa. Kuolinhetken jälkeinen osakkeiden arvonnousu realisoituisi puolestaan kuolinpesän tai perillisten tuloverotuksessa. Ratkaisu on linjakas, koska se vastaa perintöverotuksen ja perinnöksi saadun omaisuuden tuloverotuksen peruseriaatteita.

Esitysluonnoksessa todetaan, että lesken osakesäästötilin käyvästä arvosta puolison kuolinhetkellä vähennettäisiin puolison perillisten perintöverotuksessa osakesäästötiliin kohdistuva laskennallinen verovelka. En näe mitään syytä tällaiselle menettelylle, koska esimerkiksi osakkeelle tai sijoitusrahasto-osuudelle ei lasketa vastaavaa fiktiivistä verovelan määrää, joka realisoituisi, jos kyseinen omaisuus myytäisiin perinnönjättäjän kuolinhetkellä. Asiassa voidaan hakea johtoa myös kapitalisaatiosopimusta koskevasta ratkaisusta KHO 2017:195.

### 1.7 Muita huomioita

Esitysluonnoksen mukaan muiden valtioiden erilaisia sijoitustilejä ei rinnastettaisi osakesäästötiliin, jos tili ei olisi kaikilta osin rinnastettavissa osakesäästötiliin. Varsin selvänä voidaan pitää sitä, että EU-oikeudesta ei seuraa vaatimusta rinnastaa ainakaan olennaisesti osakesäästötilistä poikkeavaa ulkomaista tilirakennetta osakesäästötiliin. Sen sijaan täydellisen rinnastettavuuden vaatiminen saattaa olla EU-oikeudellisesti ongelmallista. Esitysluonnoksessa on todettu, että asiasta ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. On huomattava, että tästä huolimatta jäsenvaltio ei voi toimia siten, että unionin oikeuden vaatimukset vaarantuisivat.

Useammasta samanaikaisesta osakesäästötilistä seuraisi päiväkohtainen 10 euron veronkorotus jokaista verovelvollisen nimissä olevaa tiliä kohden. Veronkorotus on siinä määrin ankara, että se tulee käytännössä estämään useamman osakesäästötilin pitämisen. Toivottavasti käytännössä ei pääse syntymään tilanteita, joissa verovelvollinen avaisi vahingossa samanaikaisesti useita osakesäästötiliä, koska veroseuraamukset tästä voisivat muodostua hyvin raskaiksi.

## 2 Kapitalisaatiosopimusten ja säästöhenkivakuutusten verokohtelu

Kapitalisaatiosopimusten ja säästöhenkivakuutusten verokohtelusta ei ole juurikaan erityissäännöksiä tuloverolaissa. Esitysluonnoksen mukaan tuloverolakiin on tarkoitus ottaa kattavat säännökset siitä, miten näiden ns. vakuutuskuorten tuotto lasketaan verotuksessa ja miten niiden aiheuttamaa tappiota kohdeltaisiin verotuksessa. Lisäksi säädettäisiin kapitalisaatiosopimuksen vastikkeellisen luovutuksen verokohtelusta. Esitysluonnoksen mukaiset säännökset muuttaisivat merkittävästi vakuutuskuorien verokohtelua.

Ehdotetut muutokset ovat pääsääntöisesti perusteltuja ja ne ovat linjassa myös esitetyn osakesäästötilin verokohtelun kanssa.

Vakuutus sopimuksen *takaisinoston tai päättymisen* yhteydessä syntyvää tappiota on pidetty verotuskäytännössä vähennyskelpottomana, mikä on aiheuttanut selkeän epäneutraliteetin suhteessa muihin kilpaileviin sijoituskohteisiin. Tappion säätäminen vähennyskelpoiseksi eräksi on siten perusteltu ratkaisu. Asiaan on liittynyt tiettyä oikeudellista epävarmuutta, jonka selkeät säännökset poistaisivat. Esitysluonnoksen mukaan vakuutuskuoren aiheuttamasta tappiosta ei muodostuisi pääomatulon alijäämää, joten tappiota ei voisi vähentää osaksikaan ansiotulon verosta. Menettely poikkeaisi pääomatulolajin tappion vähentämisen yleisistä periaatteista, joten ehdotus olisi syytä perustella hallituksen esityksessä.

Esitysluonnoksessa esitetään kapitalisaatiosopimuksen *vastikkeellisesta luovutuksesta* syntyneen voiton säätämistä luovutusvoitoksi ja tappion säätämistä luovutustappioksi. Käsittääkseni näin tulisi menetellä jo voimassa olevien tuloverolain säännösten mukaan, koska kapitalisaatiosopimus on luovutuskelpoista omaisuutta, eikä kapitalisaatiosopimuksen luovutusta ole rajattu luovutusvoittoverotuksen ulkopuolelle. Kapitalisaatiosopimuksen vastikkeellisen luovutuksen säätäminen luovutusvoittoverotuksen piiriin kuuluvaksi tapahtumaksi on siten tuloverolain systematiikan mukainen ratkaisu.

Esitysluonnoksen mukaan kapitalisaatiosopimuksesta syntyvän luovutusvoiton laskentaan ei olisi tarkoitus soveltaa hankintameno-olettamaa koskevia säännöksiä. Tätä perustellaan sillä, että hankintameno-olettaman taustalla ovat tarpeet huomioida inflaation vaikutus ja yksinkertaistaa hallinnollista menettelyä esimerkiksi, kun verovelvollisella on vaikeuksia selvittää pitkään omistetun omaisuuserän hankintamenoa. Esitysluonnoksessa todetaan, etteivät nämä näkökohdat sovellu kapitalisaatiosopimukseen. Perustelu ei ole vakuutettava, koska inflaation vaikutuksen osalta kapitalisaatiosopimus on samassa asemassa kuin esimerkiksi sijoitusrahasto-osuus. Lisäksi on huomattava, että hankintameno-olettamaa sovelletaan kaikissa luovutusvoittoverotuksen piiriin kuuluvissa tilanteissa<sup>5</sup> riippumatta siitä, liittyykö omaisuuden hankintamenon määrittämiseen mahdollisesti vaikeuksia.

Hankintameno-olettaman soveltamiskielto on sen sijaan perusteltavissa verotuksen neutraalisuudella. Mahdollisuus hankintameno-olettaman käyttämiseen asettaisi kapitalisaatiosopimuksen vastikkeellisen luovutuksen ja sopimuksen takaisinoston tai erääntymisen verotuksessa erilaiseen asemaan. Jos kapitalisaatiosopimuksen luovutusta kohdeltaisiin verotuksessa edullisemmin kuin takaisinostoa tai erääntymistä, tämä saataisi johtaa keinotekoisiiin väliluovutuksiin ennen sopimuksen erääntymistä tilanteissa, joissa kapitalisaatiosopimuksen tuotto on ollut huomattava. Tämän vuoksi hankintameno-olettaman käytön estäminen on perusteltua.

### 3 Eläkevakuutukset

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia myös eläkevakuutusten verokohteluun. Muutokset eivät koske verotettujen yksilöllisten vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotusta. Sijoitustulojen verokohtelua pohtinut työryhmä esitti muutoksia vain kertamaksullisten eläkevakuutusten verokohteluun, mutta hallituksen esityksen luonnoksessa muutoksia esitetään myös vakuutuksiin, joihin sijoituksia on tehty useammassa erässä.

Esitysluonnoksen mukaan eläkevakuutuksissa, joiden vakuutusmaksuja ei ole saatu vähentää tuloverotuksessa, veronalaista olisi vain tuotto. Sääntely koskisi sekä määräaikaista että elinikäisiä eläkevakuutuksia. Tämä on perusteltua, koska näissä eläkevakuutuksissa on pitkälti kysymys samanlaisista sijoitustuotteista kuin kapitalisaatiosopimuksissa ja säästöhenkivakuutuksissa. Eläkevakuutusten verokohtelu myös rinnastuisi vakuutuskuorien verokohteluun. Lisäksi vakuutus sijoitusten pääoman verotus voidaan nähdä

---

<sup>5</sup> Poikkeuksena on säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteena oleva termiinisopimus, jolla ei ole lainkaan hankintamenoa, minkä vuoksi hankintameno-olettaman soveltaminen on tällaisen termiinisopimuksen tuottamaa voittoa laskettaessa kielletty (TVL 45.3 §). Kapitalisaatiosopimuksella on sen sijaan hankintameno (maksetut vakuutusmaksut, ostohinta tai perintö- tai lahjaverotuksessa käytetty arvo).

kaksinkertaisena verotuksena, jos vakuutusmaksu ei ole ollut verotuksessa vähennyskelpoinen. Erityisesti kertamaksullisten eläkkeiden hyvin poikkeuksellista ja ajastaan jälkeen jääneestä sääntelystä luopuminen on kannatettava ratkaisu. Elinikäisen eläkevakuutuksen elinajanodotteeseen perustuva, sinällään varsin monimutkainen, jako veronalaiseen pääomatuloon ja verovapaaseen pääomanpalautukseen vaikuttaa perustelulta ratkaisulta.

Eläkevakuutuksen perusteella saatu suoritus olisi esitysluonnoksen mukaan kokonaan veronalaista ansiotuloa, jos vakuutusmaksuja on vähennetty tuloverotuksessa. Tämän poikkeuksen tarkoituksena on ensinnäkin turvata veropohja valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Toiseksi esityksessä on katsottu varsin epämääräisesti muotoillen, että ansiotulona verottaminen on tärkeää etenkin eläkevakuutuksissa, jollaisiin toisten valtioiden verolainsäädännössä verrattain usein liittyy oikeus vähentää maksuja ja jotka näin myönnetyn verotuen johdosta samalla ovat verrattain yleisiä. Kolmanneksi ansiotulona verottamista perusteellaan sillä, että ansio- ja pääomatulojen erilainen verokohtelu on leimallista lähinnä pohjoismaissa.

Ensimmäinen perusteltu ansiotulona verottamiselle ei ole erityisen vakuuttava, koska Suomen verotusvaltaa ei voida turvata sillä, että eläkevakuutuksen perusteella saadut suoritukset verotettaisiin nimenomaan ansiotulona. Kaksi muuta perustetta liittyy siihen, että ulkomaisen eläkevakuutuksen vakuutusmaksut vähennetään tyyppillisesti toisen valtion verotuksessa ansiotulon luonteisesta tulosta. Ansiotulona verottaminen koskisi vain rajat ylittäviä tilanteita.

Verojärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi on perusteltua, että vakuutussuoritus on kokonaan veronalaista tuloa, jos vakuutusmaksu on vähennyskelpoinen verotuksessa. Näin menetellään myös silloin, kun kysymys on kotimaisesta yksilöllisistä vapaaehtoisista eläkevakuutuksista, joiden maksut saadaan vähentää rajoituksin pääomatulosta. Vakuutussuoritus on tällöin kokonaan pääomatuloa. Vastaavasti aikanaan ansiotulosta vähennyskelpoisten yksiköllisten eläkevakuutusten vakuutusmaksujen perusteella kertyneet vakuutussuoritukset verotetaan edelleen ansiotulona. Samaa periaatetta tulisi EU-oikeudellisten näkökohtien vuoksi soveltaa myös rajat ylittävissä tilanteissa. Jos vakuutusmaksut on voinut vähentää toisessa valtiossa kokonaan pääomatulosta, vakuutussuorituksen tulisi olla kokonaan pääomatuloa.

Verottamattomien tulojen siirtäminen vakuutukseen on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus rinnastaa vakuutusmaksun vähennyskelpoisuuteen. Säännös on perusteltu sellaisissa tapauksissa, jossa vakuutukseen vakuutusmaksuna siirretty määrä olisi ilman vakuutukseen tehtävää siirtoa kyseisen valtion lainsäädännön mukaan veronalaista tuloa.

#### 4 Eräiden vakuutussopimusten erityinen verotusmenettely

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus eräitä sijoitussidonnaisia vakuutuksia koskevasta erityisestä verotusmenettelystä (TVL 35b §). Kysymys on luonteeltaan erityisestä veron kiertämistä estävästä säännöksestä. Säännöksellä pyritään puuttumaan verotuskäytännössä esiin tulleisiin tilanteisiin, joissa vakuutussopimukseen siirretään omaisuutta, jonka omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen omaisuuden vakuutuksen sijoittanut henkilö tai hänen määräämänsä voi vaikuttaa. Säännös on varsin monimutkainen ja sillä pyritään puuttumaan suhteellisen harvinaisiin tilanteisiin, joihin saattaisi olla mahdollista puuttua myös VML 28 §:n yleisellä veron kiertämistä koskevalla säännöksellä. Erityinen veron kiertämistä koskeva säännös on kuitenkin oikeusvarmuuden ja tällaisten epätoivottavien järjestelyiden tehokkaan estämien kannalta parempi vaihtoehto kuin turvautuminen osin epävarmaan VML 28 §:n soveltamiseen. Tosin erityisenä veron kiertämistä koskevana säännöksenä ehdotetun TVL 35b §:n soveltamisalan tulisi ilmetä ehdotettua selkeämmin suoraan säännöksen sanamuodosta.

## 5 Lain säätämistäjärjestys

Verotusta koskevassa esitysluonnoksessa on käsitelty varsin seikkaperäisesti lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja lain säätämistäjärjestykseen. Esitetyt muutokset vaikuttavat siihen, kuinka mielekkäitä säätelyn kohteena olevat sijoitusinstrumentit ovat taloudellisesti.

Säästöhenkivakuutuksen ja kapitalisaatiosopimuksen verokohtelu tulisi säätelyn vuoksi muuttumaan. Muutos vaikuttaisi lähinnä siihen, kuinka voitollisen säästöhenkivakuutuksen ja kapitalisaatiosopimuksen tuotto jaksotetaan. Muutos ei vaikuttaisi sen sijaan siihen, kuinka paljon veroa tuotosta maksetaan. Lisäksi tappion käsittelyä koskevat muutosehdotukset tulevat toteutuessaan keventämään säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verokohtelua. Lisäksi on huomattava, että säästö- ja kapitalisaatiosopimusten verokohtelusta ei ole erityissäännöksiä, jotka loisivat itsessään vahvemman oletuksen tulevasta verokohtelusta kuin nykyinen tulon veronalaisuutta ja menon vähennyskelpoisuutta koskeviin yleissäännöksiin perustuva ja osin myös epäselvä oikeustila.

Erilaisten sijoituskohteiden tai ylipäättään kaikkien tulojen verokohteluun liittyy aina pitkällä aikavälillä epävarmuutta. Nyt käsillä olevat muutokset ovat varsin pieniä ja joissain tapauksissa verovelvollisen kannalta edullisia nykyiseen verotuskäytäntöön verrattuna. Siten esitysluonnoksessa esitetyt näkemykset ehdotetun säätelyn suhteesta PL 15 §:n omaisuuden suojaan ja perusteltujen odotusten suojaan ovat hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon aiempi perustuslakivaliokunnan tulkintalinja. Myös kannanottoja, jotka liittyvät eräitä sijoitusvakuutuksia koskevaan erityiseen verotusmenettelyyn, voidaan pitää perusteltuina.

Helsingissä 28.10.2018

Pekka Nykänen

Professori

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu