

Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntö VM112:00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyynnön kohteena olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi laki osakesäästötilistä. Hallituksen esitykseen liittyy olennaisesti samanaikaisesti vireillä oleva luonnos hallituksen esitykseksi osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksen tavoitteena on edistää kotitalouksien ja piensijoittajien aktiivista säästämistä ja sijoittamista sekä lisätä kotitalouksien saatavilla olevien kiinnostavien sijoitusmuotojen tarjontaa. Esityksellä tavoitellaan myös muun muassa kotitalouksien talletustileillä olevien varojen aktivointia. Esityksen tavoitteissa tuodaan perusteluna esille myös välilliseen sijoittamiseen nykyisin liittyvät veroedut. Tältä osin viitataan erityisesti sijoitusrahastojen verotuskohteluun. Ehdotetun kaltainen osakesäästötijärjestelmä on käytössä muissa pohjaismaissa.

Luonnokseen sisältyy suppeahko kansainvälinen vertailu. Esityksen lähtökohtien arvioinnin näkökulmasta tältä osin olisi ollut informatiivista, jos kansainvälinen vertailu olisi ulotettu koskemaan myös sitä, miten kotitalouksen sijoitusvarallisuus jakaantuu eri sijoituskohteisiin muissa keskeisissä EU-maissa.

Vaikka hallituksen esitykselle asetetut tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, niiden saavuttamiseksi valitut keinot herättävät myös kysymyksiä. Hallituksen esityksen mukaan ”...lakiehdotuksen säännöksillä parannettaisiin kotitalouksien asemaa rahoitusmarkkinoilla. Ehdotettujen säännösten avulla kotitaloudet pystyisivät sijoittamaan arvopapereihin osakesäästötilin sisällä maksamatta veroja kuin vasta tililtä ulosotettavista voitoista.” Hallituksen esityksen lähtökohdat rakentuvat siten verohuojennusten varaan. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että verohuojennusten käyttöön liittyy aina väistämättä tuen läpinäkyvyyteen ja verotuen kohdentumiseen liittyviä ongelmia. Sinällään lienee näet selvää, että osa verotuesta valuisi osakesäästötilipalveluja tarjoaville luottolaitoksille ja sijoituspalveluyrityksille. Voidaankin perustellusti kysyä, edellyttääkö kotitalouksien aseman parantaminen todella sijoitustoimintaa koskevia veronhuojennussäännöksiä, kun otetaan huomioon verotuen kohdentumiseen liittyvät epävarmuustekijät, ilmeiset verotulojen menetykset ja se, että kotitaloudet voivat jo nyt sijoittaa osakkeisiin joko suoraan tai epäsuoraan sijoitusrahastojen kautta. Uuden kanavan avaaminen osakesijoitukseen yhdenmukaistaisi välillisten osakesijoitusten verotusta, mutta samalla korostaisi suoran osakesijoittamisen ja välillisen osakesijoittamisen eroja.

Osakesäästötilin rinnastaminen sijoitusrahastoihin ei ole täysin ongelmatonta. Sijoitusrahastotoiminta on syntynyt markkinoiden tarpeesta, johon verotuksessa on sopeuduttu pyrkimällä löytämään toiminnan luonteen kannalta toimiva verotusmenettely. Sen sijaan nyt käsillä olevan osakesäästötili-

järjestelmän osalta koko järjestelmän luominen taas kytkeytyy verotukseen. Verojärjestelmän tehokkuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta kestävämpää kuin uusien veronhuojennusten luominen olisi pyrkiä alentamaan verokantoja ja lisäämään verotuksen läpinäkyvyyttä yksinkertaistamalla verotusta. Hallituksen esityksen mukainen osakesäästötijärjestelmä ei tue näitä tavoitteita. Järjestelmä tullee myös väistämättä alentamaan verotuottoja, koska osa suorista osakesijoituksista tullaan verotuen vuoksi muuntamaan osakesäästötileiksi.

Laissa osakesäästötilitä säädettäisiin keskeisistä osakesäästötiliin ja muun muassa osakesäästötalipalvelua tarjoaviin tahoihin liittyvistä vaatimuksista. Osakesäästötiliä saisivat tarjota luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset. Mikäli ehdotettu osakesäästötijärjestelmä toteutetaan, palvelujen tarjontamahdollisuuden rajaaminen luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin on asiakkaan suojan näkökulmasta perusteltua.

Osa osakesäästötiliä koskevasta siviili- ja elinkeino-oikeudellisesta sääntelystä kytkeytyy olennaisesti tiliä koskeviin veropoliittisiin lähtökohtiin. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muun muassa, että tilille olisi mahdollista siirtää ainoastaan rahavaroja ja että tilille talletettavien varojen enimmäismäärä voisi olla enintään 50.000 euroa. Rajan asettaminen on muista kuin verotukselle asetettavien tavoitteiden näkökulmasta keinotekoista. Vaatimus siitä, että tilille voidaan siirtää vain rahavaroja, tulee johtamaan toteutuessaan yleisten sijoitustoiminnalle asetettavien tavoitteiden näkökulmasta keinotekoiseen suorien osakesijoitusten myymiseen ja näin saatujen varojen siirtämiseen osakesäästötilille. Tätä ei voida erityisesti järjestelmän käyttöönottovaiheessa pitää markkinoiden toiminnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Euromääräisen rajan asettamista osakesäästötillille tehtäville sijoituksille, voidaan kuitenkin pitää verotukien käyttöön liittyvistä veropoliittisista lähtökohdista perusteltuna.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, osakesäästötili loisi palveluntarjoajille uuden liiketoimintamahdollisuuden. Palveluntarjoajat perisivät palveluistaan luonnollisestikin palkkion, joka osaltaan vähentäisi säästäjälle järjestelmästä tulevaa veroetua ja johtaisi verotuen valumiseen osin palvelujen tarjoajalle. Tältä osin huomattava, että välillinen sijoittaminen lisää väistämättä suoraan osakesijoittamiseen verrattuna sijoittamiseen liittyviä kustannuksia ja heikentää siten sijoittamisen tehokkuutta. Palvelun tarjoajien kustannuksia olisi omiaan kasvattamaan ja sijoittajan saamaa verohyötyä pienentämään tilin hallinointiin liittyvä työ.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan varat olisivat talletussuojan piirissä. Tämä on sinällään perusteltua sen johdosta, että tilille voidaan sijoittaa vain rahavaroja. Yleisistä rahoitusmarkkinapoliittisista lähtökohdista olisi kuitenkin lähtökohtaisesti luontevaa pyrkiä rajaamaan talletussuojaa mahdollisimman tiukasta. Ehdotuksen myötä talletussuojan voidaan nähdä ulottuvan yhä laajemmin myös yleiseen sijoitustoimintaan.

Joensuussa 29.10.2018



Erkki Kontkanen
professori
Itä-Suomen yliopisto