

Lausunto

VATT/343/07.01/2018

29.10.2018

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen@vm.fi

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi VM/1738/03.01.00/2018; VM146:00/2018

1. Tausta: nykyisen verotuksen ongelmat

Esityksessä ehdotetaan muutoksia eräiden vakuutussäästämisen muotojen verokohteluun sekä uusia verosäännöksiä koskien osakesäästötilejä. Osakesäästötili on suoran ja välillisen sijoittamisen väliin sijoittuva säästämisinstrumentti, jonka käyttöönottoa ehdotetaan nyt myös Suomessa.

Eri säästämismuotojen verokohtelussa on monia epäkohtia, joiden ratkaiseminen olisi toivottavaa. Verotus suosii rahastosijoittamista sekä vakuutussäästämisen eri muotoja suoran osakesijoittamisen kustannuksella. Suorien sijoitusten juoksevat tuotot (osingot) verotetaan vuosittain, kun taas erilaisissa välillisen sijoittamisen muodoissa juokseva tuotto voidaan kerätä verovapaasti rahastoon, jolloin niiden verotusta voidaan lykätä jopa vuosikymmenien ajan varojen nostoajankohtaan (lykkäätymisetu). Välillisen sijoittamisen muodoissa sijoitusportfolion rakennetta voidaan lisäksi mukauttaa verovapaasti, kun taas suorassa sijoittamisessa osakkeen realisoiminen ja kertyvien varojen sijoittaminen toiseen kohteeseen johtaa luovutusvoittoveroon realisoidusta arvonnoususta.

Säästöhenkivakuutuksiin liittyy vielä erityisetu verrattuna sijoitusrahastoihin ja suoraan osakesäästämiseen. Varojen nostot vakuutuksesta voidaan tehdä verovapaasti, jos nostot eivät ylitä sijoitetun pääoman määrää. Tämä vahvistaa mahdollisuuksia lykätä verojen maksua verrattuna rahastosäästämiseen.

Suomessa on kaksikin verotuksella tuettua eläkesäästämisen muotoa, vapaaehtoinen eläkevakuutus ja PS-tilit. Maksut näihin instrumentteihin voidaan vähentää pääomatulosta 5000 euron vuotuisen enimmäismäärään asti. Kertyvät eläkesuoritukset verotetaan vastaavasti kokonaan saajan pääomatulona. Tämä EET-muotoinen säästöjen verokohtelu johtaa siihen, että säästöille saatu tuotto on efektiivisesti verovapaa.



Kuvatut verotuksella tuetut eläkesäästämisen muodot suosivat säästöjen kerryttämistä pitkän ajan kuluessa. Suomessa ei sen sijaan ole ollut sellaisia verosäännöksiä kertamaksulliselle eläkkeelle, jotka olisivat synnyttäneet markkinoita tällaiselle säästämistuotteelle. Kertamaksullisen eläkkeen vakuutusmaksu ei ole vähennykelpoinen ja siihen perustuvat eläkesuoritukset verotetaan nykylainsäädännön mukaan ansiotulona. Säästöjen tuoton veroaste muodostuu tällöin hyvin korkeaksi.

2. Esityksen pääkohdat

Esitysluonnos pyrkii puuttumaan edellä kuvattuihin epäkohtiin. Kertamaksullisten eläkevakuutusten verosanktio poistetaan. Tämä tehdään tavanomaisen tuloveromallin mukaisesti. Toisin kuin nykyisin vero kohdistuisi vain eläkesuoritusten siihen osaan, joka vastaa sijoitetun pääoman tuottoa. Muutos tarjoaa mahdollisuuden mm. sille, että ikääntyvät kotitaloudet muuntavat asuntovarallisuuttaan elinaikaisiksi tai määräaikaisiksi eläkesopimuksiksi.

Esityksessä ehdotetaan myös henkivakuutussäästämisen erityisen lykkääntymisedun poistamista siirtymällä käytäntöön, jossa sijoituksesta nostetuista varoista katsottaisiin verotettavaksi pääomatuloksi aina se suhteellinen osa, joka vastaa karttuneen tuoton osuutta sijoituksen koko pääomasta.

Esityksen kenties suurin muutos on säännöt koskien uuden osakesäästötilin verottamista. Yksityishenkilöille ja kuolinpesille tarjottaisiin mahdollisuus harjoittaa suoraa osakesäästämistä sijoitustilin kautta siten, että säästämisen tuottoja verotettaisiin vasta siinä vaiheessa kun varoja nostetaan tililtä. Tuoton erottaminen nostetusta pääomasta toteutettaisiin samalla tavoin kuin ehdotetuissa säännöksissä koskien säästöhenkivakuutusten tuoton verotusta. Tilimalli sallisi säästöjen kerryttämisen ja sijoituskohteiden vaihtamisen ilman veroseuraamuksia. Tilille tehtyjen sijoitusten enimmäismäärä olisi 50 000 euroa.

3. Esityksen arviointia

Esitys pyrkii korjaamaan useita hyvin tunnettuja nykyisen pääomatuloverotuksen puutteita. Toteutuessaan ehdotukset pienentäisivät kapitalisaatiosopimuksiin ja säästöhenkivakuutuksiin sisältyviä verosuunnittelumahdollisuuksia, tarjoaisivat kohtuulliset verotukselliset puitteet oman varallisuuden (esimerkiksi asuntovarallisuuden) muuntamiseen yksilölliseksi eläkevakuutukseksi ja poistaisivat pienimuotoisen suoran osakesijoittamisen syrjijämisen verrattuna rahasto- ja vakuutussijoittamiseen. Esityksen yleisemmässä lähestymistavassa on kuitenkin ongelmallisia piirteitä, joita tarkastellaan seuraavassa hieman lähemmin.

Esityksen nykytilan arviointia koskevassa 3. jaksossa kuvataan yksityiskohtaisesti realisointiperiaatteelle perustuvan tuloverotuksen lykkäysvaikutusta ja sen ilmenemismuotoja ja seuraamuksia kuten varallisuuden luovutusten ja pääoman liikkuvuuden vähenemistä ja eri sijoitusmuotojen eriävää verokohtelua.

Jaksossa kiinnitetään kuitenkin huomiota vain lykkäysvaikutusten kahteen yhteiskunnallisesti ongelmalliseen seuraamukseen, säästämisinstrumentin valinnan vääristymiseen ja toisaalta verotuottojen vähenemiseen. Esitys pyrkii puuttumaan näihin erityisesti tarjoamalla myös suoralle osakesijoittamiselle mahdollisuuden veronmaksun lykkäämiseen.

Esityksessä ei kiinnitetä lainkaan huomiota lykkäyskannusteiden aiheuttamiin tehokkuusvaikutuksiin kansantaloudessa eikä siihen miten esitetyt muutosehdotukset toimisivat tässä suhteessa. Vertailukohdaksi todettakoon, että Lontoolaisen IFS-tutkimuslaitoksen Mirrlees Review –selvityksen yksi keskeinen lähtökohta oli lykkäysvaikutuksen poistaminen. Vastaavasti Norjan laajassa vuonna 2006 voimaan tulleessa



verouudistuksessa yhtenä tärkeänä tavoitteena oli poistaa lykkäämiskannusteet suoran ja välillisen osakesijoittamisen verotuksessa. Myös Ruotsin ISK-tilijärjestelmän veromalli, johon sinänsä liittyy muita ongelmia, pyrkii erityisesti poistamaan tilimallin ja vastaavien järjestelyiden luomat kannusteet akkumuloida varoja näihin instrumentteihin ja lykätä tällä tavoin veronmaksua pitkäaikaisesti.

Jännite toisaalta eri sijoitusmuotojen yhdenmukaisen mutta lykkäämisen sallivan verokohtelun ja toisaalta lukittumisen aiheuttamien yleisempien haittojen välillä olisi ollut perusteltua tuoda esityksessä selkeästi esiin. On varsin ilmeistä, että tulon realisoimisen lykkäämiskannustin ja siitä seuraava varojen lukittuminen olemassa oleviin kohteisiin aiheuttaa hyvinvointitappioita. Jos esimerkiksi asuntomarkkinoilla verotus muodostaa kynnyksen asunnon vaihdolle, ihmisten tarpeet ja olemassa oleva asuntokanta eivät pääse kohtaamaan parhaalla tavalla. Vastaavasti, jos verotus estää varojen realisoimista huonosti tuottavista kohteista ja sijoittamista paremmin tuottaviin kohteisiin, aiheutuu taloudellisia menetyksiä.

Sijoitusmuotoneutraalisuuden korostaminen ja lukitusvaikutuksen haittojen jonkinasteinen vähättely näkyy myös sijoitustilimallien kansainvälisessä vertailussa, joka jää pintapuoliseksi eikä pureudu eri maiden sovellusten taustoihin. Siinä tuodaan esiin, että Isossa-Britanniassa, Norjassa ja Ruotsissa, ja myös Tanskan ehdotetussa ratkaisussa, on tiettyjä jonkin verran monimutkaisia toisistaan poikkeavia erityispiirteitä. Ensiksi mainitussa mallina on verovapaa sijoittaminen, toisessa sovelletaan tavanomaisia osinkoverosäännöksiä, kolmannessa laskennallisen tuoton verotusta ja neljännessä realisoitumattoman arvonnousun verotusta. Tuntematta näiden maiden tilimalleja yksityiskohtaisemmin, on vaikea kommentoida näitä havaintoja. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että nämä neljä erilaista sovellusta edustavat juuri niitä tutkimuskirjallisuudessa käsiteltyjä verottamistapoja, jotka välttävät lukitusvaikutuksen.

Vähennykelpoinen eläkesäästäminen (EET-malli, cash flow tax) ja tuoton verovapauteen perustuva malli (TEE) ovat neutraaleja varojen realisointiajankohdan suhteen. Samoin on hyvin tiedossa, ettei Norjan ns. RRA-osinkovero, joka verottaa osinkoja ja luovutusvoittoja indeksoidusti, aiheuta lukittumista normaalituoton osalta. Myöskään Ruotsin vuosittainen varallisuusarvoon perustuva verotus ei ole vältettävissä lykkäämällä tuoton realisointia eikä näin aiheuta lukittumista. Sama piirre liittyy kertymäperusteiseen luovutusvoittoveroon. Vero määrätään vuosittain varallisuusarvojen muutosten mukaisesti. Siten realisoinnin ajankohdalla ei ole vaikutusta veron määrään.

Esityksessä arvioidaan osakesäästötilien aiheuttavan noin 100 miljoonan euron verotuottomenetyksen pitkällä aikavälillä. Arvio vaikuttaa suurehkolta kun otetaan huomioon, että esitys kiristää osakesijoittamisen verotusta eräiltä osin. Tililtä nostettujen varojen tuotto luettaisiin kokonaan verotettavaan tuloon kun taas listattujen yhtiöiden osingoista vain 85 % on verollista. Varojen nostojen verotuksessa ei myöskään sovellettaisi hankintameno-olettaa. Arviossa tilien suosion oletetaan ilmeisesti muodostuvan hyvin suureksi ja toisaalta tileille oletetaan allokoitavan varoja pääsääntöisesti suorista pörssiin sijoituksista eikä niinkään kevyemmin verotetuista kohteista. Laskelmien perusteista olisi toivonut enemmän informaatiota.

4. Yhteenveto

Esityksessä ehdotetaan pääomatuloverotukseen yksittäisiä muutoksia, jotka yhdenmukaistaisivat erilaisten rahoitussäästämisen muotojen verokohtelua. Lisäksi ehdotetaan verosanktion poistamista, mikä toteutuessaan avaisi tietä uudelle eläkesäästämismuodolle.

Samalla esitys kuitenkin jättää huomiotta lukitusvaikutuksen aseman yhtenä tuloverotuksen keskeisenä ongelmana, ja erityisesti sen, mihin suuntaan ehdotetut muutokset vievät koko verojärjestelmää tässä suhteessa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Essi Eerola
tutkimusjohtaja,
ylijohtajan sijaisena

Seppo Kari
tutkimusohjaaja,
johtava tutkija