
Valtiovarainministeriölle
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö "Hallituksen esitys osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM146:00/2018)"

Käsittelen seuraavassa eräitä erityisesti kansainvälisiin tilanteisiin liittyviä verokysymyksiä, joihin ei nähdäkseni ole hallituksen esitysluonnoksessa kiinnitetty riittävästi huomiota. Tämä voi yhtäältä johtua siitä, että hallituksen esitysluonnoksen laatimiseen käytettävissä ollut aika voidaan pitää suhteellisen niukkana. Toisaalta jotkin verokysymyksistä ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niihin ole yksiselitteisiä vastauksia esimerkiksi asiaa koskevan oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden puutteen vuoksi eikä niitä siksi pystyttäisi lainsäädäntöä valmisteltaessa "täydellisesti" ratkaisemaan.

1. Kotimainen osakesäästötili ja rajoitetusti verovelvollisen saaman osingon verotus

Osakesäästötilissä lähtökohtana on se, että sitä voi käyttää myös Suomessa rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja. Käytännössä rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan mahdollisuuksiin käyttää suomalaista osakesäästötiliä voinee liittyä monia tosiasiallisia rajoitteita. Jos sijoittajalla on jo omassa asuinvaltiossaan käytössä vastaava tili, osakesäästötilin käyttömahdollisuuksiin vaikuttaa muun muassa se, voidaanko samoja osakkeita omistaa samanaikaisesti kahden eri valtion tilien kautta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rajoitetusti verovelvollista verotetaan osakesäästötilille saaduista ja sieltä nostetuista tuotoista lähtökohtaisesti samalla tavoin kuin yleisesti verovelvollista sijoittajaa. Tämä on tarkoitus toteuttaa siten, että lähdeverolain 3 §:n 10 momentin mukaan osakesäästötilillä olevien osakkeiden perusteella saadusta osingosta ei olisi suoritettava lähdeveroa. Koska rajoitetusti verovelvollisen saamista osakkeiden luovutusvoitoista tai osakesäästötiliin liitetulle talletustilille saadusta korosta ei menisi (lähde)veroa nykyisenkään lainsäädännön mukaisesti, verokohtelu vastaisi yleisesti verovelvollisen sijoittajan verokohtelua.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa esitetty rajoitetusti verovelvollisen saamien osinkojen verokohtelu vastaakin yleisesti verovelvollisen verokohtelua Suomessa, on huomattava, että kansainvälisten verotusperiaatteiden mukaisesti myös rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltiolla on verotusoikeus Suomesta saatua osinkoon. On todennäköistä, että rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltion verotuksessa ei anneta merkitystä sille, että osakkeet omistetaan suomalaisen osakesäästötilin kautta. Tämä tarkoittaisi, että osakesäästötilille saatuja osinkoja verotettaisiin osingon saantivuonna rajoitetusti verovelvollisen sijoittajan asuinvaltiossa kyseisen valtion verosäännösten mukaisesti. Koska Suomessa ei perittäisi osingosta tässä vaiheessa lähdeveroa, sijoittajan asuinvaltion verotuksessa ei tulisi hyvittää Suomesta perittyä lähdeveroa. Osingon verotus sijoittajan asuinvaltiossa merkitsisi käytännössä myös sitä, ettei sijoittajalle koituisi yleensä hyötyä siitä, että osakkeet on omistettu suomalaisen osakesäästötilin kautta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötililtä nostamia tuottoja tulisi lähtökohtaisesti verottaa samalla tavoin kuin yleisesti verovelvollisen saamia tuottoja. Suomen verotusoikeuden turvaamiseksi TVL 10 §:ään lisättäisiin uusi 14 kohta, jonka mukaan osakesäästötililtä nostettu tuotto olisi Suomesta saatua tuloa. Esitysluonnoksen perusteluissa on kuitenkin tältä osin todettu, että Suomen solmimat verosopimukset voisivat rajoittaa Suomen verotusoikeutta nostetun tuoton osalta.

Valittua lainsäädäntötapaa voidaan pitää ongelmallisena verosopimusten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa lienee lähdetty siitä oletuksesta, että osakesäästötililtä nostettua tuottoa pidettäisiin verosopimusten tarkoittamana "muuna tulona", johon Suomella ei pääsääntöisesti olisi verosopimusten nojalla verotusoikeutta. Jotkin verosopimukset kuitenkin antaisivat myös Suomelle lähdevaltiona verotusoikeuden. Ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, että verosopimuksia sovellettaessa osakesäästötililtä nostetun tuoton kohtelu verosopimusten mukaisena "muuna tulona" vastaisi sijoittajan asuinvaltion käsitystä siitä, miten osakesäästötililtä nostettu tuotto tulisi luokitella verosopimusta sovellettaessa. Mahdollista on, että toisen sopimusvaltion näkemyksen mukaan rajoitetusti verovelvollisen saama tulo on sen alkuperäisen luonteen mukaisesti osinkoa, korkoa tai osakkeiden luovutusvoittoa siitä huolimatta, että tulo on saatu suomalaisen osakesäästötilin kautta. Erityisesti tilanteessa, jossa verosopimus poikkeuksellisesti antaisi Suomelle verotusoikeuden myös "muuhun tuloon", nyt valittu lainsäädäntötapa käytännössä laajentaisi Suomen verotusoikeutta siitä, mikä se olisi ollut, jos sijoitus olisi tehty suoraan eikä osakesäästötilin kautta. On epävarmaa, hyväksyisikö toinen verosopimusvaltio tässä tilanteessa tulkintaa, jonka mukaan osakesäästötilin tuottoa pidettäisiin verosopimuksen tarkoittamana "muuna tulona".

Kuten edellä on todettu, yleisempää on, että verosopimus ei anna tulon lähdevaltiolle verotusoikeutta, jos kyse on "muusta tulosta". Tämä on periaatteessa ongelmallista Suomen verotusvallan ja verotuottojen kannalta siltä osin kuin tuotto muodostuu osingosta, johon Suomella pääsääntöisesti – eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta – olisi verotusoikeus, jos tulo olisi saatu suoraan eikä osakesäästötilin kautta. Toisaalta, kuten edellä on esitetty, osakkeiden

omistaminen suomalaisen osakesäästötilin kautta ei usein olisi rajoitetusti verovelvollisen kannalta tarkoituksenmukaista, koska suomalaista osakesäästötiliä tuskin tunnistettaisiin sijoittajan asuinvaltiossa verotukseen vaikuttavalla tavalla. Tällöin sijoittajan verotuksen taso määräytyisi joka tapauksessa hänen asuinvaltionsa verosäännösten mukaisesti. Tilanteet, joissa rajoitetusti verovelvollinen omistaisi suomalaisia osakkeita suomalaisen osakesäästötilin kautta rajoittunevatkin pääasiassa esimerkiksi ulkomaille muuttaneisiin Suomessa aiemmin yleisesti verovelvollisiin sijoittajiin.

Johdonmukaisempi lainsäädäntövaihtoehto voisi olla se, että tuotosta säädettäisiin rajoitetusti verovelvolliselle veronalaiseksi vain se osa, joka muodostuu Suomesta saadusta osingosta. Tällä tavoin Suomen verotusvaltaa ei tarpeettomasti (ja mahdollisesti verosopimusten vastaisesti) laajennettaisi mutta kuitenkin pidettäisiin kiinni verotusvallasta osinkojen osalta. Kuten edellä on todettu, rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltio todennäköisesti pitää osinkoa verosopimuksessa tarkoitettuna osinkona osingon saantivuonna siitä huolimatta, että osinko saadaan osakesäästötilin kautta. Näin ollen Suomen verotusvallan myöhentäminen tuoton nostohetkeen ei välttämättä olisi ongelmallista verosopimusten näkökulmasta. Sijoittajalle tällainen verotuskohtelu voisi kuitenkin olla epäedullista, koska asuinvaltio ei välttämättä hyvittäisi Suomessa myöhemmin perittävää lähdeveroa omassa verotuksessaan. Lisäksi kuvaamani kaltainen verotusmalli on tietenkin huomattavan monimutkainen, koska tilille kertyvien osinkojen määrää olisi seurattava palveluntarjoajan toimesta.

2. Ulkomainen osakesäästötili ja rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja

Hallituksen esitysluonnoksessa on tunnistettu tilanne, jossa rajoitetusti verovelvollinen sijoittaja voisi EU-oikeuden pääomien vapaan liikkuvuuden nojalla vaatia Suomesta saadun osingon vapauttamista lähdeverosta. Kyseinen tilanne voisi syntyä erityisesti siinä tilanteessa, että suomalaiset osakkeet omistetaan ulkomaisen osakesäästötilin kautta eikä osingoista siksi makseta ainakaan osingon saantivuonna veroa, josta Suomessa peritty lähdevero voitaisiin hyvittää. Käytännössä tämä lienee yleisempi tilanne kuin se, että rajoitetusti verovelvollinen omistaisi osakkeet suomalaisen osakesäästötilin kautta.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, ulkomaisen osakesäästötilin rinnastettavuus suomalaiseen osakesäästötiliin on kysymys, johon ei saada yksiselitteistä vastausta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Esitysluonnoksessa on lähdetty siitä, ettei nykyoloissa ulkomaisia tilejä todennäköisesti jouduttaisi rinnastamaan suomalaiseen osakesäästötiliin erityisesti osakesäästötilille asetettavien useiden rajoitteiden vuoksi.

Eri sijoitusmuotoja käsitelleen työryhmän raportissa on käsitelty laajasti rinnastettavuustilanteita sijoitusrahastojen osalta. Osakesäästötilit poikkeavat luonteeltaan sijoitusrahastoista ja on mahdollista, että sijoitusrahastoja koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida merkittävässä määrin hyödyntää rinnastettavuusarvioinnissa.

EU-oikeudellinen rinnastettavuus kuuluu asiakokonaisuuksiin, joista ei käytännössä voida saada täyttä varmuutta tässä vaiheessa. Tämän lausunnon rajoissa on tarpeetonta esittää arvioita suuntaan tai toiseen. Kysymys on kuitenkin sellainen, johon voi olla syytä palata, jos EU-oikeudessa tapahtuu merkittävää kehitystä asian osalta.

3. Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutusten erityinen verotusmenettely

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty, että eräisiin keinotekoisluonteisiin sijoitussidonnaisiin vakuutus sopimuksiin perustuviin järjestelyihin sovellettaisiin erityistä verotusmenettelyä. Erityisen verotusmenettelyn soveltaminen merkitsisi käytännössä sitä, että vakuutuksenottajaa verotettaisiin vakuutukseen sidottujen sijoitusten realisoituneista nettotuotoista sinä verovuonna, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Erityinen verotusmenettely merkitsisi siten sijoitussidonnaisiin vakuutus sopimuksiin normaalisti liittyvän verotuksen lykkääntymisedun menettämistä.

Kansainvälisesti lienee yleistä, että sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin liittyviä lykkääntymisetuja rajoitetaan tilanteissa, joissa tavoitellaan lain tarkoitukselle vieraita veroetuja. Kuten eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työryhmä totesi, verolainsäädännössämme ei ole huomioitu sitä kehitystä, jota vakuutus sijoittamisessa on tapahtunut esimerkiksi käytettävissä olevien tuotteiden osalta. Hallituksen esitysluonnoksessa on nyt edellä mainitun työryhmän ehdottamalla tavalla päädytty rajoittamaan verotuksen lykkääntymisetua keinotekoisluonteisten vakuutusjärjestelyiden osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta TVL 35 b §:ää, jossa säädettäisiin keinotekoisluonteisen vakuutusjärjestelyn määritelmästä ja siihen sovellettavasta verotusmenettelystä. Keinotekoisuuden määritelmän kulmakivenä on vakuutuksenottajan mahdollisuus vaikuttaa vakuutukseen liitettyyn omaisuuteen liittyvien omistajalle kuuluvien oikeuksien käyttämiseen. Nämä oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti vakuutusyhtiölle, joka on vakuutukseen liitetyn omaisuuden – esimerkiksi osakkeiden – oikeudellinen omistaja. Vakuutuksenottaja ja vakuutusyhtiö voivat kuitenkin periaatteessa sopia oikeuksien siirtämisestä takaisin vakuutuksenottajalle tai muulle tämän määräämälle henkilölle, ellei esimerkiksi vakuutustoimintaa koskevasta lainsäädännöstä aiheudu estettä tällaiselle sopimiselle.

Keskeinen kysymys TVL 35 b §:n soveltamisalan määrittelyssä on se, mitkä omaisuuteen liittyvät omistajalle kuuluvat oikeudet ovat sellaisia, joiden siirtäminen vakuutuksenottajalle voidaan katsoa merkitsevän vakuutusjärjestelyn keinotekoisuutta. Ehdotetussa säännöksessä on nimenomaisesti ja perustellusti rajattu määritelmän ulkopuolelle se, että vakuutuksenottaja voi päättää vakuutukseen liitettävästä omaisuudesta ja että hänellä on välillinen oikeus sijoituskohteiden tuottoon.

Sen sijaan keinotekoisuutta ilmentävien piirteiden tarkempi määrittely on nyt jätetty hallituksen esityksen perustelujen varaan. Oikeusvarmuuden kannalta tarkoituksenmukaisempaa olisi säätää myös näistä nimenomaisesti lain tasolla.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa määritellyt keinotekoisuutta ilmentävät piirteet vaikuttavat joiltain osin olevan liian laajasti määritellyt. Tämä koskee erityisesti vakuutusnottajan mahdollisuutta valita, missä kohde-etuutena olevaa varallisuutta säilytetään, kuka toimii omaisuudenhoitajana tai kuka voi antaa omaisuutta koskevia osto- ja myyntimääräyksiä.

Varallisuuden säilyttäminen on keskeinen osa sijoittajan suoja. Tältä osin perusteluissa tulisi tarkentaa sitä, miten varallisuuden säilyttämisaikkaan liittyvän päätösvallan voitaisiin katsoa ilmentävän keinotekoisuutta. Esimerkiksi mahdollisuutta vaikuttaa siihen, missä säilyttäjäpankissa arvopapereita säilytetään, ei voida katsoa ilmentävän järjestelyn keinotekoisuutta. Lainvalmistelijalla lienee ollut mielessä muunlainen tilanne ja tämä tulisi täsmentää.

Omaisuudenhoitajan valinnan mahdollisuus koskee erityisesti tilannetta, jossa vakuutusnottajalla on laajempi päätäntävalta vakuutuksen liitettävistä sijoituskohteista muun muassa siten, että vakuutusnottaja ei ole sidottu vakuutusyhtiön tai sen konsernin tarjoamiin sijoituskohteisiin kuten sijoitusrahastoihin tai osakekoreihin. Kun säännöksessä on nimenomaisesti ja perustellusti todettu, että mahdollisuus valita vakuutukseen liitettävä omaisuus ei ilmennä keinotekoisuutta, vaikuttaa omaisuudenhoitajan valinnan mahdollisuuden katsominen keinotekoisluonteiseksi epä johdonmukaiselta. Omaisuudenhoitajan valinnanmahdollisuuden rajoittaminen verolainsäädännössä voisi myös vaikuttaa eri toimijoiden väliseen kilpailuun haitallisesti ja rajoittaa muutoin tarkoituksenmukaisia liiketoimintamalleja esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuutusyhtiöllä tai sen konsernilla on mahdollisuus tarjota vain suppea sijoitustuotevalikoima.

Myös vakuutusnottajan mahdollisuus vaikuttaa siihen, kuka voi antaa omaisuutta koskevia osto- ja myyntimääräyksiä vaikuttaa epä johdonmukaiselta tai ainakin liian laajasti muotoillulta keinotekoisuuden kriteeriltä. Kuten eri sijoitusmuotojen työryhmän raportissa on todettu, markkinoilla on sijoitussidonnaisia vakuutuksia, jotka mahdollistavat sen, että vakuutusnottaja tekee itse päätökset vakuutukseen liitetyn omaisuuden ostoista ja myynneistä. Tältä osin tulisi täsmentää sitä, miten vakuutusnottajan mahdollisuus valita vakuutuksen liitettävät sijoituskohteet ja toisaalta mahdollisuus valita se, kuka voi antaa omaisuutta koskevia osto- ja myyntimääräyksiä suhteutuvat toisiinsa keinotekoisuutta arvioitaessa.

Ystävällisesti

Tomi Viitala