

VM - valtiovarainministeriö

VM070:00/2017

Työryhmäraportti eri sijoitusmuotojen verokohtelusta

Sijoitustuotetyöryhmän ehdotuksia voidaan toteuttaa nopeasti

1 Yhteenveto jatkovalmistelun tarpeista sekä aikataulutuksesta

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntomme eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän raportista. Yleisesti pidämme hienona asiana, että sijoitusmuotojen verokohtelua arvioimaan oli asetettu laajapohjainen työryhmä. Laajapohjainen työryhmävalmistelu mahdollistaa kokonaisvaltaisen ja kattavan lainsäädännön eri osa-alueiden tarkastelun. Työryhmä onkin onnistunut laatimaan perusteellisen ja kokonaisvaltaisen esityksen eri sijoitustuotteiden verokohtelusta.

FA huomauttaa, että sijoitustuotteiden verokohteluun tehtävillä muutoksilla on konkreettisia vaikutuksia suomalaisten säästäjien tekemiin valintoihin; Etenkin siihen millä tavoin säästetään ja kuinka monet säästävät. Erilaisten sijoitustuotteiden kannustavalla, mutta neutraalilla verokohtelulla voidaan tehokkaasti tukea tavallisten kansalaisten vaurastumista. Edesauttamalla kansalaisten vaurastumista parannetaan myös koko yhteiskunnan kantokykyä tulevaisuuden haasteiden varalta. Tässä mielessä vanhuudesta johtuvien hoivamenojen kasvu muodostaa jo lähitulevaisuudessa keskeisen haasteen.

Toteuttamalla työryhmän uudistuksia Suomi voi antaa selkeän viestin siitä, että säästämistä halutaan jatkossakin kannustaa ennakoitavalla ja pitkäjänteisellä sijoitustuotteiden verotuksella. Tässä mielessä olisikin tärkeää, että muutosten jatkovalmistelu käynnistettäisiin viipymättä. FA näkee, että työryhmän laatiman pohjatyön perusteella voidaan aloittaa välitön jatkovalmistelu. Jotta ehdotukset voidaan tehokkaasti toteuttaa, jatkovalmistelu tulee jakaa osiin seuraavasti:

1) Sijoitustuotteiden verotusta voidaan yhtenäistää viipymättä:

Työryhmän ehdotusten mukaisesti eri sijoitustuotteiden verotuksen yhdenmukaistaminen voidaan toteuttaa helposti. Uudistusten avulla sijoitustuotteiden verokohtelusta voidaan tehdä neutraalia sekä kannustavaa. Seuraavat uudistukset voidaan toteuttaa viipymättä siten, että hallituksen esitys voidaan antaa jo syksyllä 2018:

- Uudistetaan sijoitusvakuutusten sekä kapitalisaatiosopimusten verokohtelua työryhmän ehdotusten mukaisesti.
- Luodaan työryhmän ehdotusten pohjalta uudenlainen osaketilimalli, jonka avulla suoran osakesijoittamisen asemaa voidaan parantaa tukien samalla suomalaista omistusta.
- Varmistetaan nopeasti verolainsäädännössä, ettei erikoissijoitusrahastojen tai sijoitusrahastojen verotusta asiallisesti muuteta sijoitusrahastolaki-työryhmän (SRL-työryhmä) ehdottamien uudistusten jälkeenkään. Verolainsäädäntöön tulee myös kirjata SRL-työryhmän ehdotusten mukaisesti säännökset alarahastojen verokohtelusta.

- Poistetaan kertamaksullisen eläkkeen rankaiseva verokohtelu.

2) Vapaaehtoista eläkesäästämistä on elvytettävä:

Nykymuotoinen vapaaehtoinen eläkesäästäminen ei ole riittävällä tasolla tulevaisuuden haasteet huomioon ottaen. Väestön ikääntyminen sekä hoivamenojen kasvaminen tulevat asettamaan painetta koko julkiselle taloudelle. Omaehtoista vanhuuteen varautumista tulee kasvattaa huomattavasti. Tältä osin lainsäädännön kehittämiseksi tulee käynnistää laaja jatkoselvitys seuraavien asioiden osalta:

- Verotuetta pitkäaikaissäästämistä on elvytettävä laskemalla verotuetun säästämisen ikärajoja vastaamaan alinta lakisääteisen eläkkeen mukaista eläkeikää.
- Myös uusia verotuetun säästämisen muotoja tulee tarkastella, kuten elinikäisen eläkkeen verottomuutta.
- Lainsäädäntöä tulee uudistaa, jotta mahdollistettaisiin joustavia eläkejärjestelyjä. Näin toimimalla kukin voi löytää omaan tarpeeseensa soveltuvan eläketuotteen.

3) Kommandiittiyhtiömuotoisten pääomasijoittajien verokohtelun uudistamisesta sekä sijoitusrahastojen määritelmän täsmentämisestä verolainsäädäntöön tulee käynnistää jatkohanke:

Kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen vero-ongelmilla sekä sijoitusrahastojen määritelmän täsmentämisellä verolainsäädännössä on laaja liityntäpinta kansainvälisiin ongelmatilanteisiin. Kansainväliset tilanteet sekä yleishyödyllisten yhteisöjen asema muodostavat selvästi erityisen osa-alueen, minkä takia niiden käsittely erillään omana kokonaisuutenaan on perusteltua:

- Kommandiittiyhtiömuotoisten pääomasijoittajien vero-ongelmiin voidaan löytää yksinkertainen ratkaisu niin ulkomaisten rahastojen rahastojen kuin yleishyödyllisten yhteisöjenkin osalta.
- Työryhmän ehdotusten mukaisesti myös sijoitusrahastojen osalta verolainsäädännön määritelmiä tulisi tarkastella mm. kv-tilanteiden osalta.

Jäljempänä käymme läpi tarkemmin uudistuksia sekä niiden perusteluja.

2 **Säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten veromuutoksista**

Osana raporttiaan työryhmä katsoo, että säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotusta tulisi muuttaa siten, että nostettaessa vakuutuksista varoja nostettaisiin aina pääoman lisäksi myös veronalaista tuottoa, mikäli tuottoa on kertynyt. Samanaikaisesti vakuutuksista aiheutuneet lopulliset tappiot muodostuisivat verotuksessa vähennyskelpoisiksi. Työryhmä myös ehdottaa uudenlaisen vakuutuksia koskevan veronkiertopykälän käyttöön ottamista ulkomaisten toimijoiden osalta harjoitettuja käytänteitä vastaan.

FA katsoo, että vakuutuksia koskevat uudistusehdotukset muodostavat yhdessä työryhmän muiden sijoitustuotteiden verotusta koskevien linjausten kanssa pääsääntöisesti johdonmukaisen kokonaisuuden.

Muutosten jatkovalmistelun osalta FA tekee kuitenkin seuraavia huomioita:

Siirtymäaika vakuutuslaitosten verokohtelun muuttumiselle

On tosiasia, että sijoitusvakuutusten verokohtelun uudistaminen edellyttää muutoksia esimerkiksi asiakkaiden ohjeistamisen sekä IT-järjestelmien osalta. Uusien vakuutusosalta tulisi rakentaa toimivia IT-järjestelmiä, minkä lisäksi vanhojen vakuutusosalta IT-järjestelmiä tulisi päivittää. On tosiasia, että IT-järjestelmien sekä ohjeistusten laatimiseen tulee kulumaan merkittävästi aikaa. Nykyisellään esimerkiksi palveluntarjoajien IT-järjestelmät eivät laske vakuutuksista veronalaista tuottoa, mikäli nostettaessa varoja nostetaan ainoastaan sijoitettua pääomaa. Samoin veronalaisen tappion vahvistaminen edellyttää muutoksia järjestelmiin. Asiakkaita tulee myös tiedottaa muutoksista sekä niiden seurauksista. FA:n käsitys on, että myös Verohallinnon osalta muutokset edellyttänevät niin IT-järjestelmien uudistamista kuin uusien ohjeistustenkin antamista.

FA ehdottaa, että jo yksin muutosten johdosta tarvittavien IT-muutosten sekä ohjeistustarpeiden johdosta muutoksilla tulee olla vähintään vuoden siirtymäaika säännösten voimaantulosta. Mikäli muutos tulee voimaan ilman riittävää siirtymäaika, on olemassa hyvin suuri riski siitä, että vakuutusosien tuottoja sekä tappioita jouduttaisiin laskemaan manuaalisesti. Tämä on omiaan johtamaan virheisiin sekä suuriin hallinnollisiin kustannuksiin esimerkiksi veroviranomaisille tehtävän raportoinnin yhteydessä. Myös muutoksia raportointiin tarvitaan sekä viranomaisten että alan toimijoiden osalta.

Ylipääntensä sijoitusvakuutuksiin sekä kapitalisaatiosopimuksiin sijoittaneiden tahojen osalta muutokset aiheuttaisivat sen, että mahdollisuus nostaa pelkkää vakuutuksiin sijoitettua pääomaa poistuisi. Tämän seurauksena voi helposti olla eräänlainen pääomapakko vakuutuslaitosten osalta, kun vakuutuslaitosten johtajat pyrkisivät nostamaan pääomaa veroseuraamuksista vielä tähän pystyessään. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista sijoittajien, alan toimijoiden kuin Verohallinnonkaan kannalta. FA huomauttaa, että verovelvollisten kannalta mahdollisuus nostaa pelkkää sijoitettua pääomaa on perustunut täysin Verohallinnon nimenomaisesti hyväksymään käytäntöön, jota on sovellettu useiden vuosien ajan. Nyt uhkana on, että lainsäädäntöä muutettaisiin hyvin nopeasti, ja vakuutuslaitosten perusteltuja odotuksia koskeva suoja Verohallinnon määrittämästä vakiintuneesta käytännöstä vaarantuisi. Veroviranomaisten itsensä linjaaman hyväksytyin verokohtelun äkkinäiset muutokset eivät ole omiaan lisäämään kenenkään luottamusta verojärjestelmän ennakoitavuuteen tai pitkäjänteisyyteen.

Edellä kuvatun perusteella FA pitää perusteltuna soveltaa vanhoihin vakuutuksiin siirtymäaika, jonka puitteissa vanhaa verokohtelua jatkettaisiin vielä vähintään vuoden määräajan verran uuden lainsäädännön voimaantulosta. Samalla tavoin meneteltiin esimerkiksi kun henkivakuutuskorvaukset tulivat kokonaan verotettaviksi perintönä. Näin menetellen alan toimijoilla sekä Verohallinnolla olisi aikaa päivittää ohjeistuksiaan sekä IT-järjestelmiään. Samanaikaisesti voitaisiin torjua äkillistä pääomapakkoa sekä suojata verovelvollisten perusteltuja odotuksia verojärjestelmän pysyvyydestä.

Keinotekoiset vakuutusjärjestelyt

Työryhmä suosittelee, että keinotekoisluonteisia vakuutusmuotoisia järjestelyitä varten otettaisiin käyttöön erityissääntelyä, jonka myötä voitaisiin puuttua paremmin keinokeinoisiin järjestelyihin sekä ennaltaehkäistä näitä järjestelyjä. FA tukee raportin mukaista käsitystä siitä, että keinotekoisia vakuutusjärjestelyjä varten tarvitaan erityissääntelyä.

Veronkiertoa lähentelevät järjestelyt eivät ole missään määrin hyväksyttäviä, minkä lisäksi niillä on alan sisäistä kilpailua vääristävä vaikutus.

Vakuutusten yhteydessä toteutettaville keinotekoisille järjestelyille on tyypillistä, että vakuutuksen ottamisen yhteydessä vakuutuksen piiriin luovutetaan vakuutuksenottajan muuta varallisuutta kuin rahaa. Tämän lisäksi vakuutuksenottaja voi säilyttää itsellään oikeuksia vakuutuksen piiriin siirretyn varallisuuden suhteen. Vertailun vuoksi, kun kyse on tavanomaisesta vakuutusjärjestelystä, vakuutuksenottajalla ei ole minkäänlaisia oikeuksia vakuutukseen liittyviin sijoituksiin nähden vaan omistukset ovat täysin vakuutusyhtiön nimissä ja hallinnassa. Ylipäättään vakuutuksen piiriin ei tavanomaisesti luovuteta vakuutuksenottajan muuta omaisuutta kuin rahaa.

FA katsoo, että keinotekoisia järjestelyjä koskeva säännös tulisi asettaa koskemaan järjestelyjä, joissa vakuutuksen järjestämisen yhteydessä vakuutuksenottaja luovuttaa muuta omaisuuttaan kuin rahaa vakuutusyhtiölle tai joissa vakuutuksenottaja säilyttää itsellään määräysvaltaa sijoitusvakuutuksen piirissä olevaan vakuutusyhtiön omistamaan omaisuuteen. Näissä tapauksissa vakuutusjärjestely pitää sisällään keinotekoisia elementtejä, eikä vakuutusjärjestelyn voida katsoa vastaavan varsinaista tarkoitustaan.

Mikäli vakuutusjärjestely katsotaan keinotekoiseksi, FA:n käsitys on, että vakuutus tulisi sivuuttaa verotuksessa. Tällöin vakuutuksen kohteena olevien etuuksien tuotot verotetaan suoraan vakuutuksenottajan tuottoina, mutta itse vakuutuksesta nostettuja tuottoja ei enää verotettaisi uudelleen. Näin menetellen vakuutuksenottaja ei hyötyisi vakuutuksen avulla verotuksen lykkääntymisestä. Seurauksena keinotekoisuudesta, keinotekoiseen vakuutukseen luovutettu omaisuus ei myöskään realisoisi esimerkiksi tappioita vakuutuksenottajan verotuksessa, ennen kuin omaisuudesta tosiasiallisesti on myös luovuttu.

3 Rahastojen osalta täsmennyksiä lainsäädäntöön

Erikoissijoitusrahastojen ja alarahastojen asema

Työryhmä on käsitellyt myös sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotusta osana raporttiaan. FA yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotus on nykyisellään toimivaa, eikä sääntelyä tule asiallisesti muuttaa. SRL-työryhmä on kuitenkin ehdottamassa muutoksia sijoitusrahastojen toimintaa koskevaan sääntelyyn esimerkiksi eriyttämällä erikoissijoitusrahastoja koskevan sääntelyn osaksi vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia sekä tekemällä mahdolliseksi alarahastot myös Suomessa. Näillä muutoksilla voi myös olla vaikutuksia sijoitusrahastojen sekä erikoissijoitusrahastojen verotukseen. Epätoivottavia tulkinatilanteita voi ilmetä ilman myös verolainsäädäntöön tehtäviä muutoksia.

FA näkee, että tältä osin muutoksia verolainsäädäntöön tarvitaan nopeasti epäselvyyksien välttämiseksi. Myös sijoitustuotteiden verotusta tarkastellut työryhmä on korostanut, että SRL-työryhmän ehdotusten ja verolainsäädännön jatkovalmistelun suhteen olisi tehtävä yhteistyötä. FA katsoo, että tarpeelliset muutokset verolainsäädäntöön erikoissijoitusrahastojen sekä alarahastojen aseman suhteen on toteuttavissa esimerkiksi SRL-työryhmän ehdottamien muutosten yhteydessä.

Erikoissijoitusrahastojen asemaan liittyvät epävarmuustekijät olisi helposti estettävissä ottamalla verolainsäädäntöön viittaus erikoissijoitusrahastoihin nimenomaisesti tuloverolain mukaisina sijoitusrahastoina. Viittaus on toteuttavissa helposti ja voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: ”*Sijoitusrahastoina pidetään sijoitusrahastolain mukaisia sijoitusrahastoja sekä vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain mukaisia erikoissijoitusrahastoja.*” Näin menetellen erikoissijoitusrahastojen verokohtelu voidaan turvata helposti jatkossakin.

Työryhmä esittää myös, että SRL-työryhmän esittämistä alarahastorakenteista tulisi säätää erikseen verolainsäädännössä. Epävarmuuksien välttämiseksi FA kannattaa, että verolainsäädäntöön lisättäisiin esimerkiksi maininta, ettei yksittäisen rahaston sisällä olevia alarahastoja voida vaihtaa keskenään veroseuraamuksitta

Jotta muutoksia sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verotuksessa ei asiallisesti tapahtuisi, FA katsoo, että edellä esitetyt kirjaukset tulisi tehdä verolainsäädäntöön mahdollisimman nopeasti.

Muut muutokset

Osana työskentelyään työryhmä ehdottaa muun muassa verolainsäädäntöön otettavaksi tarkempia säännöksiä sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verokohtelusta kansainvälisiä tilanteita silmällä pitäen.

FA näkee, että näitä täsmennyksiä kansainvälisiä tilanteita silmällä pitäen tulee ryhtyä jatkovalmistelemaan. Vaikka on tärkeää, että erikoissijoitusrahastojen ja alarahastojen verokohtelu varmistettaisiin mahdollisimman nopeasti, on samalla hyvin tärkeää, että myös sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen kansainväliseen verotukseen liittyviä ongelmia ryhdyttäisiin varsin pian lähitulevaisuudessa ratkomaan tarkennetulla lainsäädännöllä. Kansainväliseen verotukseen liittyvät epäkohdat ja epäselvyydet aiheuttavat toimialalle liiketoimintaa ja kilpailuasemaa haittaavia ongelmia, ja toisaalta ne aiheuttavat myös Verohallinnolle työtä, jonka määrää voitaisiin tarkennetulla lainsäädännöllä vähentää.

4 Osakesäästötili yhdenmukaistaa sijoitustuotteiden verotusta

Yleisesti tilimallista

Osana sijoitustuotteiden verokohtelun yhtenäistämistä, työryhmä ehdottaa uudenlaisen osakesäästötilin luomista.

FA näkee uudenlaisen tilimallin käyttöönoton tärkeänä asiana sijoitustuotteiden verotuksen yhtenäistämisen kannalta. Tilimallin avulla erilaisten sijoitustuotteiden verotuksesta voidaan muodostaa toimiva ja yhdenmukainen kokonaisuus. Tilimallin avulla esimerkiksi suoraan sijoittamiseen voidaan tarjota samanlaisia etuja, joita liittyy nykyisellään välilliseen sijoittamiseen. Uudenlaisen tilin avulla välillisen sijoittamisen palveluntarjoajien määrä myös laajenisi, mikä osaltaan tarkoittaisi alan asiakkaille entistä laajempaa mahdollisuutta valita omanlaisensa säästämistuote.

Tilimallilla voi olla myös suuri merkitys koko yhteiskunnan kannalta. Uudenlaisen tilimallin avulla suomalaisten säästämistä voidaan edistää saamalla suomalaisten varallisuus tuottamaan heille itselleen sekä pääomamarkkinoiden käyttöön. Osaketilimallilla kansalaisia voidaan kannustaa suoraan osakeomistukseen, ja malli voidaan myös

nähdä omanlaisenaan vaihtoehtona pienten osinkotulojen verovapaudelle. Mallilla voidaan houkuttaa uusia sijoittajia säästämään, kannustaen suomalaisia omistajuuteen vahvistaen samanaikaisesti kotimaista pääomamarkkinaa. Lisääntyneet pääomat kotimaisissa yrityksissä tukisivat myös kasvua ja työllisyyttä Suomessa. Muissa Pohjoismaissa tilimallit ovatkin saaneet suurta suosiota.

FA näkee, että myös Suomessa tilimallin avulla voidaan luoda helppokäyttöinen ja turvallinen omistajuuteen kannustava sijoitusympäristö esimerkiksi suoralle osakesijoittamiselle. Samanaikaisesti kotimainen pääomamarkkina vahvistuisi uusien sijoitusten myötä.

Sääntelypohjasta ja tilimallin aikataulutuksesta

Uudenlaista tilimallia varten tulisi laatia yksityisoikeudellinen sääntelypohja sekä säännöt verotusta varten.

FA näkee, että tilimalli on toteuttavissa käyttäen pitkälti jo olemassa olevaa PS-tiliä varten laadittua yksityisoikeudellista sääntelypohjaa (laki sidotusta pitkäaikaissäästämisestä, 22.12.2009/1183, vastaisuudessa PS-tililaki). Näin menetellen olemassa olevaa PS-tililakia käyttäen voidaan muokata toimiva pohja osakesäästötillillekin. Suurimmat muutokset PS-tililakiin nähden aiheutuisivat siitä, että erilaiset rajoitukset varojen nostamiselle poistettaisiin, minkä lisäksi sijoitustuotevalikoimaa voidaan rajoittaa.

Verosäännösten osalta FA näkee, että työryhmän ehdottama malli, jossa luovutusvoittojen verotus lykkäntyisi varojen nostoon, mutta osinkotuloja verotettaisiin niiden kertyessä, muodostaa toimivan mallin. Näin menetellen tili voidaan ottaa nopeasti osaksi lainsäädäntöä ilman, että osinkoverotukseen kohdistuisi merkittäviä ongelmia esimerkiksi EU-oikeuden osalta. Näin myös uudenlaisen tilin mahdollisia vaikutuksia verotuottoihin voidaan myös rajata alkuun. Osinkotulojen osalta FA kuitenkin huomauttaa, että myöhemmin voitaisiin tarkastella myös osinkotulojen osalta, olisiko osinkojen verovapaus tilin puitteissa toteutettavissa.

Työryhmä on korostanut, että tilimallin käyttöönotolla arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia verotuottoihin luovutusvoittoverotuksen lykkäntymisen takia. FA haluaa korostaa, että tilimalliin ei työryhmän ehdotuksen mukaisesti olisi tarkoitus esimerkiksi siirtää aiempia omistuksia verovapaasti. Lisäksi uudenlaisen tilimallin luominen voi johtaa myös jossain määrin jo olemassa olevien omistusten realisointiin, jotta tilin sisälle voitaisiin siirtää varallisuutta. Kertaluontoisesti tällä seikalla voi siis olla jopa verotuottoja kasvattava vaikutus, etenkin ottaen huomioon nykyisellään korkealla olevat osakesijoitusten arvot. VM tuo esiin, että pidemmällä aikavälillä vaikutukset luovutusvoittoveroon voivat olla huomattavia. FA haluaa kuitenkin korostaa, että tilimallilla voidaan myös nähdä olevan uusia omistuksia kasvattava vaikutus, koska tilimalli luultavasti lisääisi uusien säästäjien määrää. Pitkällä aikavälillä tili myös johtanee uusiin verotuottoihin näiden uusien säästäjien ja heidän omistustensa myötä. Näin ollen ei yksinomaan voida puhua verotuottoja pienentävästä vaikutuksesta lyhyellä tai pitkälläkään aikavälillä.

FA näkee, että tilimallia varten tarvittavan sääntelyn valmisteluun tulisi ryhtyä viipymättä. On huomattava, että senkin jälkeen, kun uudenlainen tilimalli saatetaan osaksi lainsäädäntöä, vaativat erinäiset hallinnolliset seikat, kuten tarvittavien IT-järjestelmien rakentaminen tai ohjeistusten laatiminen, vielä huomattavasti aikaa niin alan toimijoi-

den kuin esimerkiksi veroviranomaistenkin osalta. Vaikka uusi lainsäädäntö esimerkiksi toteutettaisiin PS-tilin lainsäädännön pohjalta, ei olemassa olevaa PS-tilin infrastruktuuria voida itsessään käyttää, vaan konkreettisia muutoksia tarvittaisiin esimerkiksi veronlaskumalleihin sekä mahdollisesti sijoitustuotteiden osalta. Mitä nopeammin uudenlaisen tilimallin sääntely saatetaan osaksi lainsäädäntöä, sitä nopeammin sekä ala että viranomaiset voisivat alkaa valmistautua tarvittaviin muutoksiin.

Edellä kuvatusti uudenlaiseen tilimalliin siirtymisen kaikkia vaikutuksia verotuloihin on vaikeaa täsmällisesti arvioida. Jotta tilimallia koskevat säännökset saatettaisiin osaksi lainsäädäntöä mahdollisimman pian, FA ehdottaa, että tilimalli tulisi toteuttaa ainoastaan pörssilistattuihin osakkeisiin rajoittavana versiona, eli puhtaasti osakesäästötilinä. Näin menetellen tilimallin mahdollisia verotuloja pienentäviä vaikutuksia voitaisiin rajata tehokkaasti, ja tilimalli toteuttaa hyvin nopeasti. Puhdasta osaketilimallia voidaan pitää myös perusteltuna, koska suurin osa välilliseen säästämiseen kohdistuvasta kriittisestä liittyy suoran osakesäästämisen ja välillisen sijoittamisen eroihin. Luomalla suoralle osakesäästämiseksi uusi tilimalli, voidaan tehokkaasti ja täsmällisesti korjata epäkohtia, joita suoraan osakesäästämiseen liittyy.

FA:n käsitys on, että edellä kuvatut lakiehdotukset yksityisoikeudellisesta sääntelystä sekä verosääntelystä voidaan toteuttaa hyvinkin nopeasti, jos siten, että sääntelyuudistuksia koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa loppusyksystä 2018. Tämä olisi perusteltua, jotta eri toimijat voisivat ryhtyä varautumaan mahdollisimman nopeasti tilin käyttöön ottoon sekä toimenpiteisiin tämän johdosta. FA huomauttaa, että sekä alan toimijat että viranomaiset tarvitsevat vähintään vuoden siirtymäajan lainsäädännön hyväksymisestä lähtien ennen kuin lakeja voitaisiin alkaa soveltaa. Esimerkiksi uusia IT-järjestelmiä luotaessa tulee myös huomioida, että alan toimijoilla sekä Verohallinnolla on myös huomattavissa määrin jatkuvasti käynnissä IT-hankkeita, jotka omalta osaltaan sitovat jo paljon resursseja. Näin menetellen kaikilla toimijoilla olisi riittävästi aikaa varautua tarvittaviin muutoksiin.

5 Eläkesäästäminen on elvytettävä

Yleisesti vapaaehtoisesta eläkesäästämisestä

Työryhmä on raportissaan käsitellyt toimeksiantonsa mukaisesti kertamaksullisen eläkkeen nykyistä verokohtelua ja tehnyt tältä osin parannusehdotuksia kertamaksullisen eläkkeen verokohteluun. Työryhmä on myös sivunnut raportissaan ns. sidotun pitkäaikaissäästämisen verotusta (PS-tilit sekä vapaaehtoiset eläkevakuutukset). Koska nämä tuotteet eivät kuuluneet työryhmän toimeksiantoon, ei työryhmä ole tehnyt sidotun pitkäaikaissäästämisen osalta konkreettisia ehdotuksia sääntelymuutoksista. Työryhmä kuitenkin tuo aiheellisesti sidotun pitkäaikaissäästämisen osalta esiin, että maksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevien ikärajojen muutokset ovat romahduttaneet vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten kysynnän.

FA näkee, että työryhmän ehdotukset kertamaksullisen eläkkeen nykyisen verokohtelun ajantasaistamiseksi ovat hyvä avaus eläkesäästämisen elvyttämiseksi. On kuitenkin huomattava, että tarvetta työeläkettä täydentävälle turvalle on enemmän kuin koskaan aiemmin. Väestön ikääntyessä ja elinikien kasvaessa tulevat esimerkiksi hoivaan

tarvittavat menot kasvamaan jo seuraavan vuosikymmenen aikana huomattavasti. Vapaaehtoisella eläkesäästämällä onkin merkittävä tehtävä lakisääteisen eläketurvan täydentämisessä ja kansalaisten omaehtoisella vanhuuteen varautumisessa.

Vapaaehtoinen eläkesäästäminen on ollut viime aikoina myös EU:n piirissä pinnalla niin sanotun PEPP-tuotteen ja komission tästä tekemän aloitteen myötä (Pan-European Personal Pension Product). Komission aloitteen motiivina on huoli eläkkeiden riittävydestä ja lisäeläkemarkkinoiden kehittymättömyydestä Euroopassa. Lisäksi komissiolla on tarve saada kehitettyä pääomamarkkinaunionia lisäämällä yksityisten henkilöiden varojen kanavoitumista institutionaalisten sijoittajien kautta reaalityömarkkinoiden investointeihin.

On tosiasia, että myös Suomessa eläkkeen riittävyys tulee muodostamaan haasteita, vaikka täällä onkin olemassa kattava ja sinänsä hyvin toimiva lakisääteinen eläkejärjestelmä, jota muu sosiaaliturva täydentää. Kokonaiseläketurvaa tulisi kehittää Suomessakin parantamalla kaikkien kolmen eläketurvan pilarin (lakisääteinen, ammatillinen ja yksilöllinen) toimintaedellytyksiä. Kattavakaan ykköspilarin eläketurva ja muu sosiaaliturva ei riitä rahoittamaan tulevaisuuden eläkeläisten kulutustottumuksia. Lisäksi heikentyvä huoltosuhde tekee vaikeaksi korottaa veroin tai veronluonteisin maksuin rahoitettuja eläkkeitä ja muita etuuksia.

Työryhmä tuo raportissaan esiin, että nykyisellään tiettyjä säästämistuotteita saatetaan markkinoida nimenomaisesti eläkesäästämisen muotona, vaikkakaan kyse ei nimenomaisesti ole eläkettä varten tapahtuvasta verotuetusta säästämisestä. Vaikka nämä muut säästämisen muodot voitaisiin nähdä substituutteina tuetulle eläkesäästämälle, on kuitenkin huomattava, että esimerkiksi OECD:n tuoreessa raportissa "Taxation of Household Savings" korostetaan voimakkaasti tarvetta verotetuille eläkesäästämisen muodoille eri yhteiskunnissa, koska mm. väestön ikääntymisen myötä julkiset eläkejärjestelmät kohtaavat lisääntyvää painetta.¹ Ylipäätään raportissa tuodaan esiin tutkimusten osoittavan etenkin pienituloisten ihmisten säästävän nimenomaisesti verotuetuihin säästämisen muotoihin.² Tässä mielessä konkreettinen tarve nimenomaisesti tuetulle eläkesäästämälle on olemassa.

Edellä esitetyn perusteella myös Suomessa on tarvetta kattavalle lisäeläkejärjestelmien uudistamisella, jonka avulla voidaan mahdollistaa entistä joustavampia eläkejärjestelyjä kansalaisille. Tältä osin FA esittää seuraavaa:

Lainsäädännön tulee mahdollistaa joustavat eläkejärjestelyt

FA pitää tärkeänä, että nykyisiä tuloverolain säännöksiä muokataan työryhmän esityksen mukaisesti siten, että niin sanotun kertamaksullisen eläkkeen kannalta rankaiseva verosääntely poistuu. Tämä on hyvä alku vapaaehtoisen eläkesäästämisen elvyttämiselle. Vapaaehtoista eläkesäästämistä tulisi kuitenkin myös kehittää voimakkaasti siten, että lainsäädännön kannalta mahdollistettaisiin mahdollisimman joustavasti erilaisia eläkejärjestelyjä. FA:n käsitys on, että pelkkä kertamaksullinen eläkevakuutus ei luultavasti itsessään vielä luo eläkesäästämiseen kovinkaan mainittavaa kasvua ja

¹ OECD: Taxation of Household Savings, esim. s 185 (2018).

² OECD: Taxation of Household Savings, s. 19 (2018).

tästä syystä lisätoimenpiteet ovat ehdottoman tarpeellisia. Esimerkiksi kertamaksullisuuden asettaminen eläkkeen osalta vain tuoton verottamisen ehdoksi on omiaan rajoittamaan tämän eläkkeen suosiota jatkossakin.

FA näkeekin, että eläkesäästämisen elvyttämiseksi olisi tarpeellista myös tehdä lainsäädännöllisesti mahdolliseksi mahdollisimman joustavat eläkejärjestelyt, kuten niin sanottu ei-verotuettu vakuutus, johon voitaisiin sijoittaa joustavasti pääomaa oman maksuaikataulun mukaisesti sekä myös nostaa pääomaa joustavasti verovelvollisen itse asettaman aikataulun mukaisesti. Nykyinen lainsäädäntö tai työryhmän ehdotuksetkaan eivät mahdollista tällaisten joustavien eläkejärjestelyjen käyttämistä. FA:n käsitys on, että nykyinen verolainsäädäntö ei tältä osin ole ajantasaista. Käytännössä sääntely voi johtaa esimerkiksi sijoitetun pääoman verottamiseen, vaikkei vakuutus olisi saanut verotukea. Ylipäätään FA haluaa korostaa, että tuloverolain henkivakuutuksia sekä vapaaehtoisia eläkkeitä koskevaa sääntelyä tulisi merkittävästi selkiyttää sekä ajantasaistaa. Esimerkiksi tuloverolain 34 §:n mukainen edellytys henkivakuutuskorvausten maksamisesta alle kahden vuoden pituisena ajanjaksona on käytännössä menettänyt merkityksensä.

Tältä osin VM:n työryhmän muistiossa on esitetty, että työryhmän ehdotuksen rajautuminen ainoastaan kertamaksullisia eläkkeitä koskevaksi olisi perusteltua kansainvälisiä tilanteita varten. Tämä siksi, jotta ulkomailta eläkkeitä saavat tahot, jotka ovat esimerkiksi saaneet vähentää eläkemaksuja verotuksessaan aiemmassa kotivaltiossaan, eivät saisi aiheutonta etua Suomessa, kun heidän ulkomailta saamastaan eläkkeestä menisi Suomessa verolle ainoastaan tuotto. FA:n käsitys on, että mikäli kansainväliset tilanteet muodostavat verotuksellisen ongelman, voitaisiin näitä kansainvälisiä tilanteita varten lakiin ottaa nimenomaiset säännökset siitä, että mikäli eläkemaksuja on voitu vähentää verotuksessa, menisi tuoton lisäksi koko eläkepääoma aina verolle.

Verotuettua pitkäaikaissäästämistä on elvytettävä

Edellä esitetyn lisäksi FA näkee myös, että sidotun säästämisen muotoja olisi elvytettävä. Tässä mielessä tulisikin tarkastella niin olemassa olevia verotuetun säästämisen muotoja kuin samoin myös uusiakin mahdollisuuksia tukea pitkäaikaissäästämistä.

Kuten työryhmäkin tuo esiin, Suomessa lukuisat vapaaehtoisen lisäeläkesäästämisen edellytyksiä heikentäneet lakiuudistukset ovat tehneet lisäeläkesäästämistä vaikeaselkoista ja kannattamatonta sekä kansalaisten että eläkesäästämistuotteita tarjonneiden finanssialan toimijoiden näkökulmasta. Nykyinen uusien lisäeläkesopimusten eläkeikä, 70 vuotta, tekee yksilöllisestä lisäeläkkeestä liian kaukaisen tavoitteen suurimmalle osalle säästäjistä. Tältä osin on myös käsittämätöntä, että vapaaehtoisia lisäeläkkeitä voi nostaa vasta sen jälkeen, kun lakisääteistä eläkettä on jo voinut nostaa usean vuoden ajan. Alinta lakisääteistä eläkeikärajaa korkeampi vapaaehtoisen eläkkeen ikäraja karsii vapaaehtoista säästämistä todella tehokkaasti. Ylipäätänsä ajatusmalli, jossa yhteiskunnan järjestämän eläkkeen varoja käytetään ennen itse säästettyä eläkettä, on vailla perusteita.

On tosiasia, että lakisääteinen eläketurva ei välttämättä ole kaikilla eläkkeensaajilla riittävällä tasolla. Yksin tämän takia vapaaehtoisten eläkkeiden tulisikin olla nostettavissa samanaikaisesti lakisääteisen eläkkeen kanssa. Vapaaehtoinen eläketurva ei korvaa lakisääteistä eläkettä, vaan se täydentää eläkettä esimerkiksi silloin kuin lakisääteinen eläke on riittämätön. Lisäeläketurva ei käytännössä johda ennenaikaiseen

eläkkeelle jäämiseen.³ Lisäeläketurva muodostaa eläkkeenottajalle turvaa mahdollisen pieneksi jäävän eläkkeen osalta. Tässä mielessä on jo yhdenvertaisuudenkin kannalta ongelmallista, mikäli taloudellisesti riittämätöntä lakisääteistä eläkettä saava eläkkeensaaja ei voi nostaa vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen säästämäänsä tuottoja samanaikaisesti lakisääteisen eläkkeen kanssa. Nykyisenkaltainen sääntely korkeine ikärajoinen toimii esteenä alhaisen lakisääteisen eläketurvan paikkaamiselle vapaaehtoisella eläkejärjestelyllä.

FA näkee, että nykyiset ikäraajat sidotulle pitkäaikaissäästämislle eivät ole missään muodossa perustellut. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen mukaista eläkeikää tulisikin laskea vastaamaan lakisääteisen eläkkeen mukaista alinta eläkeikää.

Vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja PS-tilien lisäksi sidotun säästämisen osalta tarkasteluun tulisi ottaa myös uudenlaisen verotuetun elinikäisen vakuutuksen mahdollistaminen. Tältä osin VM:n työryhmä ei ole esittänyt raportissaan mallia verotuetusta kertamaksullisesta vakuutuksesta, vaikkakin työryhmä käy lyhyesti läpi mahdollisuutta myös verotuetun mallin käyttöön ottamiseksi. Työryhmä myös arvioi raportissaan, että on kyseenalaista, muodostuuko esimerkiksi elinikäiselle kertamaksulliselle eläkevakuutukselle ikinä markkinoita ilman minkäänlaista verotukea.

FA näkee, että vapaaehtoisia eläkesäästämistä tulisi mahdollistaa myös tekemällä mahdolliseksi uudenlainen verotettu elinikäinen eläkevakuutus. Mahdollistamalla kattavasti erilaisten eläketuotteiden tarjonnan, yhteiskunta edesauttaa sitä, että mahdollisimman moni voi löytää omaan tilanteeseensa sopivan säästämismallin.

Verotettu elinikäinen vakuutus voitaisiin järjestää esimerkiksi tekemällä eläkkeen tuotto verovapaaksi, mikäli eläkettä nostettaisiin lopun eliniän ajan sekä eläkkeen nosto alkaisi vasta kun työeläkelainsäädännön mukainen alin eläkeikä olisi saavutettu. Tämä tekisi eläkkeiden käyttämisestä houkuttelevampaa ja kannustaisi sidottuun säästämiseen. Elinikäinen eläkejärjestely mahdollistaisi myös tasaisen tulovirran loppuelämän ajaksi.

Osana eläkejärjestelyjen verokohtelua tulee myös tarkastella vakuutusyhtiöiden maksamien kuolevuushyvitysten verokohtelua. Kuolevuushyvitykset koostuvat kuolemantapauksissa vakuutusyhtiöille jääneistä säästöistä ja niitä maksetaan pitkään eläville vakuutuksenottajille. Kuolevuushyvitykset ovat vakuutuksenottajajoukon kesken tapahtuvaa vastuunjakoa, eikä kyse näin ollen ole vakuutuksenottajan kannalta vakuutukseen sidotun varallisuuden tuotosta. Mikäli kuolevuushyvityksiä verotetaan, johtaa tämä käytännössä kuolevuushyvitysten osalta rankaisevaan verotukseen. FA:n käsitys on, että kuolevuushyvitysten verotus toimisi esteenä elinikäisen eläkevakuutuksen osalta markkinoiden syntymiselle.

FA ehdottaakin, että elinikäisen eläkevakuutuksen osalta tuottoa laskettaessa kuolleisuushyvitystä ei tule ottaa laskelmassa huomioon. Edellä kuvatusti kyse on vakuutus-tenottajien kesken tapahtuvasta vastuunjaosta. Mikäli kuolevuushyvitystä verotetta-

³ Ks. tästä esim. Niku Määttänen: Vapaaehtoiset eläkevakuutukset, verotus ja eläkkeelle siirtyminen (2006). Tutkimuksen perusteella vapaaehtoiset eläkkeet eivät ole johtaneet ennen aikaiseen eläkkeelle jäämiseen ennen lakisääteistä eläkettä, vaan vapaaehtoiset eläkkeet ovat pikemminkin täydentäneet lakisääteisiä eläkeitä ensimmäisten eläkevuosien aikana.

siin, johtaisi se myös pitkälti vakuutuksiin sijoitettujen pääomien kaksinkertaiseen verotukseen, mikä olisi omiaan laskemaan tällaisten vakuutusten suosiota. Vakuutusyhtiöiden osalta kyse on pitkälti teknisestä seikasta, joka on toteutettavissa.

Eläkemuutosten jatkovalmistelusta

Muutos kertamaksullisen eläkkeen verokohtelussa on toteutettavissa raportissa kuvattun mukaisesti nopeasti ja tämä uudistus tuleekin toteuttaa viipymättä.

Vapaaehtoisella eläkesäästämisellä on myös koko yhteiskunnan kannalta tärkeä tehtävä vanhuuden aikaisen turvan rahoittamisessa. Tässä mielessä myös edellä kuvattuja muita eläkeuudistuksia tarvitaan ehdottomasti. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa joustavasti erilaisia eläkejärjestelyjä, sidotun eläkesäästämisen ikärajoja tulisi tarkastella uudelleen samoin kuin myös uudentyyppisten verotettujen mallien käyttöön ottamista. FA näkee, että muita muutoksia on myös ryhdyttävä jatkovalmistelemaan nopeasti.

6 Kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen vero-ongelmat ovat ratkaistavissa

Osana työryhmän työskentelyä on tarkasteltu myös kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen verotukseen liittyviä ongelmatilanteita. Kommandiittiyhtiöiden osalta nykymuotoinen verokohtelu rajoittaa voimakkaasti niin yleishyödyllisten yhteisöjen kuin ulkomaisten rahastojen rahasto -muotoisten sijoittajien sijoitusmahdollisuuksia suomalaisiin pääomarahastoihin. Nykyinen sääntely vaikeuttaakin huomattavasti muun muassa suomalaisten yritysten rahoituksen saantia. On tosiasia, että suomalaiset yritykset tarvitsevat uusia pääomia. Kansainvälisten sijoittajien sekä kotimaisten yleishyödyllisten yhteisöjen pääomat tulisikin saada laajemmin yhteiskunnan käyttöön.

FA kannattaa toimenpiteitä kommandiittiyhtiömuotoisten pääomarahastojen ongelmien ratkaisemiseksi. FA:n käsitys on, että lakiteknisesti nykyiset ongelmat ovat korjattavissa yksinkertaisilla muutoksilla kommandiittiyhtiömuotoisten vaihtoehtorahastojen verotukseen. Konkreettisten lainsäädännön muutosehdotusten sekä perustelujen osalta FA yhtyy Suomen Pääomasijoitusyhdistys ry:n antamaan lausuntoon.

Lisäksi FA haluaa huomauttaa, että esimerkiksi yleishyödyllisillä yhteisöillä vero-ongelmia esiintyy myös yleisemmin kommandiittiyhtiömuotoisiin kiinteistörahastoihin kohdistuvissa sijoituksissa, jolloin kommandiittiyhtiön kautta saatu tulo voidaan katsoa elinkeinotoiminnan tuloksi. Vastaavasti kuin pääomarahastojen ongelmiin, myös näihin ongelmiin on löydettävissä ratkaisuja.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi