

RP 44/2023 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om aktiesparkonton ändras. Det föreslås att maximigränsen för de insättningar som kan göras på ett aktiesparkonto höjs från nuvarande 50 000 euro till 100 000 euro.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser	6
4.1 De viktigaste förslagen	6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	6
4.2.1.1 Konsekvenser för hushållen	6
4.2.1.2 Konsekvenser för företagen	6
4.2.1.3 Konsekvenser för den offentliga ekonomin	7
4.2.2 Miljökonsekvenser	8
4.2.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle	8
4.2.3.1 Konsekvenser för jämlikheten	8
4.2.3.2 Konsekvenser för myndigheterna	9
5 Alternativa handlingsvägar	9
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	10
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	10
6 Remissvar	11
6.1 Remissinstanser	11
6.2 Remissvaren	12
6.3 Hur remissvaren har beaktats i regeringspropositionen	19
7 Ikraftträdande	20
8 Verkställighet och uppföljning	21
9 Förhållande till budgetpropositionen	21
LAGFÖRSLAG	22
Lag om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton	22
BILAGA	23
PARALLELLEXT	23
Lag om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton	23

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ett aktiesparkonto är ett investeringskonto som ägs och förvaltas av en fysisk person och på vilket spararen i enlighet med ett sparavtal kan betala in medel som kan investeras i investeringsobjekt som är tillåtna i enlighet med vad som närmare föreskrivs i lag. Hur länge investeringarna ska finnas på aktiesparkontot har inte begränsats och spararen får när som helst ta ut medlen eller byta ett investeringsobjekt mot ett annat tillåtet investeringsobjekt.

Maximibeloppet av de insättningar som kan göras på aktiesparkontot har varit 50 000 euro. Värdet på investeringarna har kunnat överstiga gränsen på 50 000 euro.

Den skattemässiga behandlingen av aktiesparkonton har varit gynnsam i och med att spararen inte har varit tvungen att betala skatt på avkastningen av investeringarna förrän medel tas ut från aktiesparkontot. Denna beskattningspraxis har möjliggjort den så kallade ränta på ränta-effekten, eftersom inkomsterna av aktieförsäljning och utdelningar har kunnat investeras på nytt utan att någon skatt måste betalas på avkastningen däremellan.

Lagen om aktiesparkonton (680/2019) trädde i kraft den 1 januari 2020. Det fanns sammanlagt 323 163 aktiesparkonton den 30 juni 2023 och marknadsvärdet av investeringarna på dem uppgick till 1 668 519 754 euro. Antalet aktiesparkonton har åren 2020—2022 ökat på följande sätt.

År	Antal aktiesparkonton
2022	303 987
2021	254 115
2020	151 939

1.2 Beredning

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ingår ett mål att höja investeringsgränsen för aktiesparkonton från 50 000 euro till 100 000 euro. Ändringen av lagen om aktiesparkonton bereddes skyndsamt som tjänsteuppdrag hösten 2023.

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om aktiesparkonton var på kort remiss 4—13 september 2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Aktiesparkontot har sedan lagen trädde i kraft varit en populär investeringsform. Det fanns sammanlagt 338 086 aktiesparkonton den 30 juni 2023 och marknadsvärdet av de inhemska investeringarna på dem uppgick till 1 672 643 313 euro. Antalet tomma aktiesparkonton var 152 597 stycken, alltså ungefär 45 procent av kontona (i statistiken från Euroclear syns dock inte saldot på bankkontot, vilket åtminstone delvis kan förklara antalet tomma konton).

Enligt uppgifter från Euroclear Finland hade 6 069 aktiesparkonton ett värde som översteg 50 000 euro, vilket är cirka 1,8 procent av det sammanlagda antalet aktiesparkonton. Det högsta värdet av ett enskilt aktiesparkonto den 30 juni 2023 var 189 245 euro.

Aktiesparkonton öppnades aktivt genast när regleringen trädde i kraft den 1 januari 2020.

31.1.2020	58 850
29.2.2020	70 130
31.3.2020	91 050
30.4.2020	100 718
31.5.2020	105 963
30.6.2020	111 633
31.7.2020	116 862
31.8.2020	122 469
30.9.2020	127 790
30.10.2020	142 411
30.11.2020	142 411
31.12.2020	151 939

Vid utgången av 2020 fanns det sammanlagt 151 939 konton. Vid utgången av 2021 fanns det sammanlagt 254 115 konton och marknadsvärdet av de aktieplaceringar som fanns på dem var 1 414 324 628 euro. Vid utgången av 2022 fanns det sammanlagt 303 987 konton och marknadsvärdet av placeringarna på dem var 1 586 286 687 euro.

Det genomsnittliga saldoto på ett aktiesparkonto var 4 947,39 euro den 31 juni 2023, 5 218,27 euro den 31 december 2022 och 5 565,68 euro den 31 december 2021. Vid beräkningen av medelsaldot har också de tomma aktiesparkontona beaktats, vilket innebär att medelsaldona på aktiesparkontona sannolikt är större än såhär. Dessutom kan utvecklingen av marknadsvärdena ha påverkats av det allmänna ekonomiska läget. Generalindex på Helsingforsbörsen steg åren 2020—2022, medan det har sjunkit under 2023.

Enligt uppgifter från Euroclear tillhandahålls aktiesparkonton av sex tjänsteleverantörer i Finland. Störst av dessa sett till antalet konton var Nordnet Bank AB finsk filial (nedan även *Nordnet*) med en andel på cirka 67 procent vid utgången av juni 2023.

Eftersom Nordnet är den klart största tjänsteleverantören av aktiesparkonton ger en granskning av dess uppgifter en bra bild av marknaden för aktiesparkonton. Enligt uppgifter från Nordnet uppgick det totala värdet av tillgångarna på de aktiesparkonton som Nordnet tillhandahåller till 1 370 465 700 euro den 25 augusti 2023. Av dessa tillgångar var 72,6 procent investerade i finska aktier, 16,2 procent i utländska aktier och 11,2 procent var kontanter (insättningar eller utdelning som betalats in på kontot). Medan Euroclears statistik inte innehöll uppgifter annat än om aktier i bolag som hör till det finländska värdeandelssystemet, innehåller Nordnets statistik också uppgifter om aktier som noterats utomlands, eftersom Nordnet, liksom några andra tjänsteleverantörer, har gjort det möjligt att köpa utländska aktier på aktiesparkontot.

Nordnet hade i augusti 2023 mer än 140 600 aktiva konton och det genomsnittliga saldot för de aktiva aktiesparkontona var 9 700 euro, av vilket belopp aktierna utgjorde 8 630 euro. Om man i beräkningen tar med alla Nordnets aktiesparkonton, även de tomma, så var medelsaldot 6 077 euro. Ungefär en dryg tredjedel (35,8 procent) av aktiesparkontona hade investeringar i utländska aktier. När man jämför detta tal med uppgifterna från Euroclear Finland kan man notera att en granskning enbart av antalet finländska aktier och deras marknadsvärde inte ger en heltäckande bild av sparandet på aktiesparkonton. Utifrån denna statistik kan man anta att många finländare investerar också i utländska aktier via aktiesparkontot, vilket stöds av uppgifterna från Nordnet. Nordnet bedöms ha cirka 8 300 aktiesparkonton vars värde överstiger 50 000 euro. Enligt uppgifter från Skatteförvaltningen hade det maximala beloppet på 50 000 euro deponerats på sammanlagt cirka 12 000 aktiesparkonton.

Nordnet hade cirka 80 000 helt tomma aktiesparkonton av vilka en del har öppnats vid årsskiftet 2019–2020. Enligt uppgifter från Euroclear Finland fanns det sammanlagt över 150 000 tomma konton. Nordnet har på begäran av investerarna avslutat något under 7 000 aktiesparkonton under årens lopp. För jämförelsens skull kan det konstateras att det också finns många vanliga värdeandelskonton som är tomma. Alla investerare kommer sig inte för att göra sin första investering, även om de öppnar ett konto.

Statistikcentralens statistik över hushållens förmögenhet visar att 853 000 personer eller 16 procent av dem som bor i Finland hade investeringar i börsaktier år 2021. Medelvärdet av börsinvesteringarna för personer som äger börsaktier var 58 700 euro och medianen 6 600 euro. Eftersom fördelningen är såpass vid, ger mediantalet en bättre beskrivning av en genomsnittlig persons investeringar. Statistiken skiljer inte mellan investeringar i värdeandelskonton och aktiesparkonton. Eftersom det enligt Euroclear Finlands uppgifter dock fanns sammanlagt 254 115 aktiesparkonton vid utgången av 2021 och marknadsvärdet av de inhemska börsinvesteringar som fanns på dem var cirka 1,4 miljarder euro, investerade en betydande del av personerna ännu 2021 på börsen på annat sätt än via aktiesparkontot. I takt med att aktiesparkontona blivit fler kan man anta att det har skett en övergång till att investera i aktiesparkonton, men av siffrorna att döma har största delen av personerna fortfarande sina börsinvesteringar på ett vanligt värdeandelskonto.

Lagstiftningen har gjort det möjligt att tillhandahålla aktiesparkonton i drygt 3,5 år. En del tjänsteleverantörer började tillhandahålla aktiesparkonton genast, medan andra tjänsteleverantörer började tillhandahålla aktiesparkonton först senare. Aktiesparkonton har alltsedan ingången av 2020 öppnats i ökande omfattning och för närvarande finns det över 300 000 konton. Redan i nuläget finns det aktiesparkonton vars marknadsvärde överstiger 50 000 euro. Det är dock bra att notera att den nuvarande gränsen på 50 000 euro i fråga om aktiesparkonton gäller de insättningar som får göras på kontot, inte investeringens värde. En överskridning av gränsen tyder dock på att det finns konton där man sannolikt redan har investerat det maximala beloppet. Sett till alla konton finns det dock jämförelsevis få konton där insättningen på 50 000 euro gjorts. Deras andel utgör uppskattningsvis mindre än fyra procent. Enligt uppgifter från Nordnet var det största saldot på ett aktiesparkonto 379 593 euro den 25 augusti 2023. Även om endast aktiva aktiesparkonton beaktas, ligger marknadsvärdet över 50 000 euro på uppskattningsvis mindre än sju procent av kontona.

3 Målsättning

I enlighet med regeringsprogrammet är målet med höjningen av insättningstaket för aktiesparkonton ett Finland där ägande uppmuntras och folket har världens bästa ekonomiska kunnande. Regeringen har som mål att förbättra möjligheten för alla finländare att nå välstånd och att

främja en positiv förändring i en kultur där ägande uppmuntras. Regeringen förbättrar småinvesteringarnas ställning och skapar incitament för långsiktigt sparande och placeringar.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Syftet med förslaget är att i enlighet med regeringsprogrammet höja den maximala insättningsgränsen till 100 000 euro. Det föreslås att 5 § 1 mom. i lagen om aktiesparkonton ändras så att beloppet 50 000 euro höjs till 100 000 euro. Genom att höja insättningsgränsen för aktiesparkonton vill regeringen förbättra småplaceringarnas ställning och skapa incitament för långsiktigt sparande och långsiktiga investeringar.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

4.2.1.1 Konsekvenser för hushållen

Lagstiftningsförslaget har konsekvenser för hushållen och småplaceringarnas aktivitet. Antalet aktiesparkonton har ökat årligen sedan regleringen trädde i kraft vid ingången av 2020. Som det nämns ovan i regeringspropositionen fanns det 338 086 aktiesparkonton vid utgången av juni 2023. Även de sammanlagda tillgångarna på aktiesparkonton har ökat oavbrutet. Vid utgången av 2023 uppgick investeringarna i inhemska noterade aktier till cirka 1,7 miljarder euro. De medel som styrts till aktiesparkonton har fördelats så att insättningsgränsens maximibelopp, alltså 50 000 euro, har uppnåtts eller är nära att uppnås för en liten del av kontona, uppskattningsvis för cirka några procent. På största delen av kontona är de insatta beloppen små. Således har den föreslagna höjningen av insättningsgränsen konsekvenser endast för en liten del av hushållen. För att höjningen av insättningsgränsen ska gälla ett hushåll bör en fysisk person ha möjlighet att investera mer än 50 000 euro i aktier.

Enligt statistik från Skatteförvaltningen hade 50 000 euro eller nästan det beloppet deponerats på cirka 12 000 aktiesparkonton före utgången av 2022. Som en del av de skatteeffekter som anges nedan har det bedömts att cirka 34 500 personer under de närmaste åren eventuellt kan ha en summa på 50 000—100 000 euro på aktiesparkontot. Detta innebär att lagstiftningens konsekvenser påverkar uppskattningsvis högst 34 500 personer. Även om uppskattningen bygger på antaganden, kommer konsekvenserna rätt säkert att påverka tiotusentals personer under de närmaste åren. När 34 500 personer ställs i relation till Statistikcentralens uppgifter för 2021 om att 853 000 personer investerar i finländska börsaktier, kommer lagstiftningens konsekvenser mycket sannolikt att påverka mindre än fem procent av de personer som investerar i börsaktier. Sett till alla som bor i Finland är det fråga om klart mindre än en procent. Bedömningarna är förenade med stor osäkerhet, men i fråga om Finlands befolkning och hushåll gäller konsekvenserna en mycket liten grupp.

4.2.1.2 Konsekvenser för företagen

Den föreslagna lagstiftningen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för företag eller företagsfinansiering. Största delen av aktiehandeln på börsen gäller köp eller försäljning av redan existerande aktier, vilket innebär att företagen i praktiken inte får nya medel genom köp av befintliga aktier. Om ett företag emitterar nya aktier eller för första gången börsnoteras på marknaden, kommer aktieköparen sannolikt också att kunna finansiera företagets affärsverksamhet. I Finland har 2—29 bolag årligen börsnoterats på huvudlistan och First North-listan åren 2012—

2022. Största delen av börsnoteringarna har gjorts på First North-listan. Börsnoteringen av bolag är oftast konjunkturberoende. Till exempel har det 2023 i Finland skett en notering på First North-listan. Inte ett enda bolag har noterats på huvudlistan i år.¹

Enligt statistik från Euroclear Finland uppgick aktiesparkontonas marknadsvärde vid utgången av juni 2023 till cirka 1,7 miljarder euro, innefattande placeringarna på såväl huvudlistan som på First North-listan samtidigt som huvudlistans marknadsvärde varit drygt 250 miljarder euro. De minsta börsbolagens marknadsvärden uppgår till några miljoner euro, medan de största börsbolagens marknadsvärden uppgår till tiotals miljarder euro. I ljuset av dessa uppgifter kan man dra slutsatsen att investeringarna på aktiesparkonton inte har någon betydande inverkan på bolagens finansiering. Dessutom gör insättningsgränsen också storleken på en enskild persons investering mycket liten sett ur bolagets synvinkel, varvid investeringar via aktiesparkonton inte kan anses vara betydande vare sig med tanke på företagsfinansieringen eller med tanke på den makt som utövas i bolaget.

4.2.1.3 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Konsekvenser för beskattningen

Propositionen bedöms ha en direkt inverkan på skatteintäkterna. Skatteintäkterna påverkas till följd av att skatten på utdelning och överlåtelsevinst minskar. Effekten minskar av de skatter på överlåtelsevinst som inflyter vid realiseringen av redan befintliga investeringar när medel överförs till aktiesparkonton. Skatteintäkterna beräknas minska med cirka 5 miljoner euro 2024, och effekten beräknas öka med cirka 5 miljoner euro per år fram till 2028. I konsekvensbedömningen har använts Skatteförvaltningens årsanmälningsuppgifter om aktiesparkonton, uppgifterna om börsaktier som ägs av privatpersoner i Statistikcentralens statistik över hushållens förmögenhet samt finansministeriets tidigare kalkyler över konsekvenserna av aktiesparkonton (RP 275/2018 rd).

En höjning av insättningstaket för aktiesparkonton till 100 000 euro har direkta konsekvenser endast för de aktiesparkonton vars ägare har möjlighet att sätta in över 50 000 euro på sitt konto. Enligt uppgifter från Skatteförvaltningen hade vid utgången av 2022 det största belopp som det nuvarande insättningstaket tillåter, 50 000 euro, satts in på cirka 12 000 konton. Utifrån den i konsekvensbedömningen i regeringsproposition RP 275/2018 rd presenterade fem år långa övergångsperioden 2020—2024 under vilken redan existerande tillgångar realiseras och överförs som insättningar till aktiesparkonton samt utifrån hur fort insättningarna hittills ackumulerats kan det beräknas att fulla 50 000 euro finns på cirka 34 500 aktiesparkonton vid utgången av övergångsperioden. Sammanlagt skulle då cirka 1 725 miljoner euro ha satts in på dessa konton. Med hjälp av uppgifterna i Statistikcentralens statistik Hushållens förmögenhet kan man uppskatta antalet fysiska personer som äger börsaktier till ett värde av minst 50 000 euro och till ett värde av minst 100 000 euro. Om man antar att en lika stor andel av de personer som äger börsaktier till ett värde av minst 100 000 euro betalar in det största tillåtna beloppet på ett aktiesparkonto med ett insättningstak på 100 000 euro som av de personer som äger börstillgångar till ett värde av minst 50 000 euro med det nuvarande insättningstaket, innebär detta att det på cirka 15 300 konton betalas in fulla 100 000 euro. Sammanlagt skulle då cirka 1,53 miljarder euro deponeras på dessa konton. På de konton vars ägare har börstillgångar på mellan 50 000 euro och 100 000 euro deponeras det utifrån ett medelantagande på 75 000 euro då sammanlagt cirka 1,435 miljarder euro. Sammantaget innebär detta att en höjning av insättningstaket skulle öka insättningarna på kontona med cirka 1,24 miljarder euro. I konsekvensbedömningarna till

¹ <https://www.porssisaatio.fi/blog/statistics/listautumiset-pohjoismaissa-viimevuosina/>

regeringens proposition RP 275/2018 rd uppskattades det att cirka 4 340 miljoner euro skulle ha deponerats på kontona med ett insättningstak på 50 000 euro efter en övergångsperiod på fem år. En höjning av insättningstaket till 100 000 euro ökar då insättningarna med cirka 29 procent.

Också nya insättningar till följd av höjningen av insättningstaket kan antas överföras gradvis till kontona under en femårsperiod från och med 2024. En ökning av insättningarna på aktiesparkontona med 29 procent skulle enligt en grov uppskattning öka den inverkan aktiesparkontona har på skatteintäkterna lika mycket. Med beaktande av konsekvensbedömningarna i regeringens proposition RP 275/2018 rd och övergångsperioden på fem år minskar skatteintäkterna för skatteåret 2024 med cirka 5 miljoner euro, för 2025 med cirka 10 miljoner euro, för 2026 med cirka 15 miljoner euro och för 2027 med cirka 20 miljoner euro. Eftersom skatterna betalas med fördröjning beräknas kassaflödet minska med cirka 3 miljoner euro 2024, med cirka 8 miljoner euro 2025, med cirka 13 miljoner euro 2026 och med cirka 18 miljoner euro 2027.

Inverkan på skatteintäkterna kan bli något mindre än det ovan angivna i och med att det vid utgången av 2022 hade samlats något mindre förmögenhet på aktiesparkontona än vad som antogs i konsekvensbedömningen i RP 275/2018 rd. Uppgifter om aktiesparkonton finns tills vidare tillgängliga endast för några år, och de årliga variationerna har varit stora, vilket gör det mycket svårt att förutse insättningstakten under de närmaste åren. I konsekvensbedömningen av höjningen av insättningstaket har man därför använt de antaganden som ingår i RP 275/2018 rd om övergångsperioden och insättningarnas slutliga belopp.

4.2.2 Miljökonsekvenser

Propositionen bedöms inte ha några nämnvärda miljökonsekvenser. Även om ansvarsfulla investeringar, det vill säga investeringar som beaktar faktorer som hänför sig till miljön, samhället och god förvaltning, har ökat betydligt under de senaste åren, bedöms lagstiftningsförslaget inte ha någon betydande inverkan på den allmänna utvecklingen av ansvarsfulla investeringar eftersom det endast innebär en höjning av insättningsgränsen för aktiesparkonton.

4.2.3 Andra konsekvenser för människor och samhälle

4.2.3.1 Konsekvenser för jämlikheten

För att man ska kunna utnyttja den helhet aktiesparkontona utgör behöver man ha tillräckligt med förmögenhet för att det ska vara möjligt att placera medel i sparande och investeringar. Enligt Statistikcentralens statistik över hushållens förmögenhet² ägde 1,85 miljoner personer, det vill säga 34 procent av personerna bosatta i Finland, antingen inhemska börsaktier eller placeringsfonder år 2021. Medianen för investeringar i fråga om dem som ägde investeringar var 6 300 euro och medeltalet 58 7000 euro. Av personer bosatta i Finland ägde 16 procent inhemska börsaktier och medianvärdet av de portföljer som de ägde var 6 600 euro och medeltalet 58 700 euro. Statistiken visar att en betydande del av finländarna har möjlighet att investera. Det bör dock noteras att alla finländare inte har möjlighet att spara eller investera. Det finns inga exakta siffror över detta, eftersom det inte finns några exakta orsaker till varför den övriga befolkningen inte investerar. Förmögenhet kan dock anses vara en nyckelfaktor i fråga om investeringar. Därför kan till exempel antalet låginkomsttagare betraktas som ett riktgivande

² <https://stat.fi/sv/publikation/cl8jw3xtu926n0cvzsj2xnhe2>

tal. Enligt Statistikcentralens statistik Arbete, löner och utkomst fanns det år 2021 cirka 718 000 låginkomsttagare i Finland³.

Konsekvenserna för inkomstskillnaderna behöver bedömas, eftersom det föreslås en skattefördel för dem som investerar i noterade aktier. Den föreslagna lagstiftningen anses dock inte utgöra en betydande förändring jämfört med nuläget eller kraftigt öka inkomstskillnaderna i Finland eftersom den är en alternativ modell i fråga om beskattningen jämfört med ett värdeandelsskonto genom vilket man utan beloppsgränser har kunnat investera i börsaktier. Det ska emellertid noteras att höjningen av gränsvärdet för aktiesparkonton sannolikt ger skattefördelar för högst några tiotusental finländare under de närmaste åren, eftersom personens förmögenhet måste vara stor för att det ska löna sig att av medlen investera mer än 50 000 euro i noterade aktier.

Enligt Statistikcentralens statistik över hushållens förmögenhet⁴ hade 36 procent av männen och 32 procent av kvinnorna investerat i börsaktier eller placeringsfonder år 2022. Medianen för männens investeringar var 6 900 euro och medeltalet 59 300 euro, medan motsvarande siffror för kvinnorna var 5 800 euro och 33 500 euro. Av männen hade 19 procent investeringar i börsaktier, medan motsvarande andel för kvinnorna var 13 procent. Medianen för männens inhemska börsinvesteringar var 7 100 euro och medeltalet 70 900 euro, medan motsvarande siffror för kvinnorna var 6 100 euro och 40 700 euro. Förslaget anses inte ha några betydande könskonsekvenser eftersom medianerna ligger långt från insättningsgränsen på 50 000 euro. Enligt Statistikcentralens statistik skulle dock män i genomsnitt gynnas mer än kvinnor av en höjning av insättningsgränsen.

Enligt statistiken Hushållens förmögenhet⁵ var medianen för innehav av börsaktier och placeringsfonder för personer i åldern 0—15 år 2 700 euro och av ovannämnda åldersklass ägde 18,9 procent nämnda investeringsinstrument 2021. Således kan man anta att konsekvenserna för barn är likartade men mindre än för vuxna.

4.2.3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för Finansinspektionens arbetsmängd.

5 Alternativa handlingsvägar

Eftersom höjningen av insättningsgränsen för aktiesparkonton är ett mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering har inga alternativa handlingsvägar undersökts. Nedan presenteras dock några alternativa modeller. För att öka småinvesteringarnas investeringsaktivitet kunde man ha övervägt att utvidga urvalet av tillåtna investeringsobjekt från aktier bland annat till obligationer eller placeringsfonder, att rikta skattefördelar särskilt till mindre insättningsbelopp inom ramen för den nuvarande maximala insättningsgränsen till exempel i fråga om anskaffningsutgiften eller att införa premiesparande enligt den brittiska modellen, där staten belönar kontot med en extra insättning när spararen uppnår det årliga sparmålet.

³ <https://stat.fi/julkaisu/clbksh4ppy1y20bum4uh8ngbg>

⁴ <https://stat.fi/sv/publikation/cl8jw3xtu926n0cvzsj2xnhe2>

⁵ <https://stat.fi/julkaisu/clespfwg3bsr00bvwwg4qmntnh>

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

En höjning av insättningsgränsen lär kunna öka aktiviteten hos de investerare för vilka insättningsgränsen har nåtts eller nästan har nåtts. För investerare som placerar små summor lär höjningen av insättningsgränsen inte ha någon betydande inverkan på investeringsaktiviteten. Genom att belöna i synnerhet aktiesparkonton för de sparare som investerar små summor kunde dessa investerares vilja att spara ha ökat.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Investeringar och sparande har stötts genom lagstiftning i flera europeiska stater. Till exempel har man i Storbritannien haft reglering om ett individuellt sparkonto (*An individual savings account, ISA*) sedan 1999. Det finns olika typer av ISA-konton: kontantinsättning, diversifierad investering i värdepapper eller finansieringsinstrument, investering i person-till-person-lån, bostads- eller pensionssparpremiekonto för 18—40-åringar samt specialkonto för personer under 18 år. Det högsta årliga insättningsbeloppet är 20 000 pund (9 000 pund för kontot för personer under 18 år). Insättningarna görs kontant. Ingen skatt betalas på de medel som lyfts från kontot. Investeringarna kan vara kontanta eller utgöras av olika placeringar, och tidpunkten eller beloppet för de medel som tas ut från kontot har inte begränsats. På bostads- eller pensionssparpremiekonton betalas för en årlig deposition på 4 000 pund ett arvode på 1 000 pund.

Italien har sedan 2017 haft bestämmelser om en individuell långsiktig sparplan (*Piani individuali di Risparmio, PIR*) från vilken besparingar kan riktas särskilt till italienska små och medelstora företag. En person kan ha endast ett PIR-konto vars giltighetstid inte har fastställts närmare, men för att få skatteförmåner förutsätts en spartid på minst 5 år. Kontomedlen ska fördelas på finansiella instrument (aktier, obligationslån, placeringsfonder). Minst 70 procent av medlen ska investeras i finansiella instrument som emitterats av emittenter som är etablerade i Italien eller i en annan EU-medlemsstat och vars huvudsakliga affärsverksamhet är etablerad i Italien. Kontot är befriat från både kapitalinkomstskatt och arvsskatt. Minimiinvesteringen är 500 euro och det årliga maximibeloppet är 40 000 euro, sammanlagt dock högst 200 000 euro.

Frankrike har sedan 1992 haft bestämmelser om en sparplan (*Plan d' épargne en actions, PEA*). Ett PEA-konto kan till sin typ vara ett bank- eller försäkringskonto, ett SMF-investeringskonto, alltså ett investeringskonto som koncentrerar sig på små eller medelstora företag, eller ett konto som är avsett för unga. Hur länge kontot ska vara i bruk har inte reglerats, men om medlen lyfts efter mindre än fem år beskattas avkastningen av investeringarna, och en socialskyddsavgift tas ut. Skatteförmånen gäller endast investeringar i aktier som är börsnoterade på den franska börsen. Överlåtelsevinster från onoterade värdepapper befrias årligen från högst 10 procent av anskaffningsvärdet för dessa investeringar. Skattelättnaden tillämpas inte på investeringar i placeringsfonder. Det maximala insättningsbeloppet är 150 000 euro (225 000 euro/SMF-konto). Medlen kan investeras i aktier, obligationslån och placeringsfonder.

Sverige har sedan 2012 haft bestämmelser om investeringssparkonton (*ISK*). Det svenska investeringssparkontot är en form av sparande i aktier och placeringsfonder där inkomster från överlåtelsevinster inte beskattas. Däremot betalar kontoinnehavaren en årlig skatt på det sammanlagda värdet av sina tillgångar på kontot oavsett om överlåtelsevinster eller överlåtelseförluster görs på kontot. Som skattegrund används en schablonintäkt som baseras på det sammanlagda värdet av tillgångarna på kontot. På intäkten tas det ut 30 procent i skatt. Skatten har under de senaste åren legat på några tiondels procentenheter. Exempelvis 2021 var procentsatsen för schablonintäkten 1,25 procent av kapitalbasen. På schablonintäkten togs det ut 30 procent i skatt, vilket innebär att skatten var 0,375 procent av värdet av investeringssparkontot. Insättningsbeloppet eller antalet konton har inte begränsats.

I Norge blev det möjligt att göra investeringar via ett aktiesparkonto (*Aksjesparekonto*, *ASK*) vid ingången av september 2017. Syftet med ASK-kontot har varit att göra hushållens investeringar flexiblare och att förenkla skatteregleringen. Kontot är ett sparkonto för fysiska personer, och en enskild person kan öppna så många konton han eller hon önskar. Tillåtna placeringsobjekt är börsaktier och sådana placeringsfonder av vilkas placeringar minst 80 procent är börsaktier, men aktier eller fonder som är registrerade utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tillåts inte.

Investeraren beskattas genom uppskjuten skatt på värdestegring, när han eller hon från kontot lyfter medel och när de lyfta medlen överskrider summan på de medel som investerats på kontot. Om investeraren till exempel har fört över 50 000 kronor till kontot och gör en vinst på 25 000 kronor, är de första 50 000 kronorna som investeraren tar ut skattefria. De resterande 25 000 kronorna kan lämnas kvar på kontot och placeras på nytt utan skattepåföljder. Utdelning som fås på aktier som finns på ASK-kontot eller avkastning av en fond beskattas dock fortfarande enligt de normala reglerna om skatt på utdelning. Överlåtelseförluster är avdragsgilla endast från överlåtelsevinster som skett inom kontot.

I Danmark togs aktiesparkonton (*Aktiesparekonto*) i bruk vid ingången av 2019. Syftet med aktiesparkontot är att uppmuntra hushållen till aktieinvesteringar. Det är fråga om ett sparkonto för fysiska personer via vilket man kan investera i noterade aktier och aktiebaserade investeringsfonder. Investeraren betalar skatt på aktiesparkontots avkastning. Värdeökningen på de medel som finns på aktiesparkontot är skattepliktig och förlusterna avdragsgilla från kommande intäkter. En person kan ha bara ett aktiesparkonto via vilket handel får idkas fritt. Sedan 2022 får det på kontot sättas in högst 200 000 kronor.

6 Remissvar

Genom en begäran om utlåtande daterad den 4 september 2023 begärde finansministeriet av specificerade mottagare ett yttrande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton. I samband med begäran om utlåtande publicerades också ett utkast till proposition på finansministeriets projektsida⁶. Remisstiden löpte ut den 13 september 2023.

Genom den i propositionen föreslagna ändringen av 5 § i lagen om aktiesparkonton höjs insättningsgränsen för aktiesparkontot från 50 000 euro till 100 000 euro. Förslaget grundar sig på det mål i regeringsprogrammet enligt vilket regeringen strävar efter att förbättra småinvesteringarnas ställning och det allmänna ekonomiska kunnandet.

6.1 Remissinstanser

Finansministeriet begärde yttrande om utkastet till proposition av sammanlagt 25 specificerade instanser. Av dessa inkom 16 med yttranden. Via utlåtandetjänsten kom det in sammanlagt 19 remissvar och sammanlagt 21 yttranden, av vilka fem meddelade att de inte har något att yttra i frågan och en att den inte yttrar sig i frågan. Följande sammanslutningar och privatpersoner inkom med yttranden inom utsatt tid: Euroclear Finland Oy, Finanssiala ry, Finnwatch ry, Centralhandelskammaren, Konkurrens- och konsumentverket, Nasdaq Helsinki Oy, Nordnet Bank AB finsk filial, Pääomasijoittajat ry, Börsstiftelsen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands Aktiesparare rf, Seppo Laukkanen, Leena Keloglu och Paju Mikko-

⁶ <https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM088:00/2023>

nen. Följande instanser meddelade att de inte hade något att yttra om utkastet: social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finlands Bank, Skatteförvaltningen och Finlands Advokatförbund. Justitieministeriet meddelade att det inte yttrar sig i frågan. Yttrandet från Skattebetalarnas Centralförbund rf inkom efter remisstidens utgång.

Begäran om utlåtande, utkastet till regeringsproposition och de yttranden som lämnats in av remissinstanserna finns på finansministeriets webbplats⁷.

6.2 Remissvaren

Allmänt

I flera yttranden framfördes också andra förslag om behoven att utveckla lagen om aktiesparkonton. De behandlas närmare nedan i sammandraget. Justitieministeriet meddelade att det inte yttrar sig i frågan, medan arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Bank, Skatteförvaltningen och Finlands Advokatförbund konstaterade att de inte har något att yttra i frågan. Remissvar lämnades av tre privatpersoner som inte understödde eller till och med förkastade en höjning av insättningsgränsen. De ansåg att höjningen skulle minska skattebasen, utgöra en inkomstöverföring till den rikare delen av befolkningen och leda till ojämlikhet samt gå illa ihop med de sparåtgärder som samtidigt vidtas. Konkurrens- och konsumentverket konstaterade att verket inte har något att anmärka på utkastet till proposition. Nordnet Bank AB finsk filial (nedan *Nordnet*) begär i egenskap av betydande marknadsaktör (marknadsandelen cirka 2/3) en förberedelseperiod på minst tre månader för uppdatering och testning av informationssystemen och för kommunikation innan lagen träder i kraft.

Höjning av insättningsgränsen

En höjning av insättningsgränsen understöddes av Börsstiftelsen, Finlands Aktiesparare rf (nedan även *Aktiespararna*), Nordnet, Centralhandelskammaren, Finanssiala ry, Nasdaq Helsinki Oy, Pääomasijoittajat ry, Euroclear Finland (nedan *EFI*), Skattebetalarnas Centralförbund rf och Företagarna i Finland rf. En stor del av dem som understödde en höjning av insättningsgränsen understödde också att insättningsgränsen slopas helt och hållet. Negativt inställda till en höjning av insättningsgränsen var utöver de tre privatpersoner som nämns ovan även Finnwatch rf och FFC rf.

Enligt Börsstiftelsen har aktiesparkontona visat sig vara en framgång och den ansåg en höjning av insättningsgränsen för aktiesparkontona vara i hög grad värd att understödja. Börsstiftelsen anser dock att i första hand att insättningsgränsen bör slopas helt och hållet. Enligt Börsstiftelsen är en höjning av insättningsgränsen ett steg i rätt riktning mot att helt avskaffa gränsen och öppna upp för konkurrens. Insättningsgränsen innebär i praktiken att det är arbetsdrygt och dyrt att byta tjänsteleverantör av aktiesparkonton, vilket försvagar konkurrensen mellan tjänsteleverantörerna, och detta återspeglas i högre transaktionskostnader för investerarna.

Finlands Aktiesparare rf anser att höjningen av insättningsgränsen för aktiesparkontona är mycket viktig och sporrar finländarna att spara och investera. Enligt Aktiespararna ligger finländarnas medianförmögenhet på en avsevärt lägre nivå än referensgruppens och är för närvarande på samma nivå som i Östeuropa. Att utveckla aktiesparkontot är ett utmärkt verktyg för

⁷ <https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM088:00/2023>

att överbrygga denna klyfta. Även Aktiespararna är positivt inställda till att slopa insättningsgränsen helt och hållet.

Centralhandelskammaren understödde regeringspropositionens mål att uppmuntra ägande samt att i enlighet med förslaget höja maximibeloppet av de medel som får sättas in på aktiesparkontot, men ansåg emellertid att en begränsning av maximibeloppet för insättningar inte alls skulle behövas.

Enligt Nasdaq Helsinki Oy ger den högre maximigränsen för insättningar en större möjlighet för spararen att planera och rikta sitt sparande enligt sina behov och sin aktuella livssituation, bland annat till långsiktigt pensionssparande.

Finnwatch ry tar fasta på att syftet med regeringspropositionen och den valda metoden inte är förenliga. Enligt utkastet till regeringsproposition är målet med ändringen ”ett Finland där ägande uppmuntras och folket har världens bästa ekonomiska kunnande”. Enligt utkastet till proposition har regeringen som mål att förbättra möjligheten för alla finländare att nå välstånd och att främja en positiv förändring i en kultur där ägande uppmuntras. Utkastet till proposition kommer emellertid inte med några svar på hur den föreslagna ändringen tjäna dessa mål. Höjningen av insättningsgränsen påverkar inte medborgarnas ekonomiska kunnande och i stället för att stärka alla finländares möjligheter till välstånd stärker den möjligheterna till ökat välstånd närmast för de mest välbärgade, eftersom ändringen endast påverkar den fåtaliga grupp som har möjlighet att placera mer än 50 000 euro på ett aktiesparkonto.

Det är svårt att hitta förnuftiga grunder för en lagändring som ökar den ekonomiska ojämlikheten och minskar statens skatteinkomster. Enligt Finnwatch ry bör planerna på att höja insättningsgränsen slopas. Höjningen av insättningsgränsen gagnar ett fåtal redan förmögna personer.

Finnwatch ry konstaterar vidare att investeringstillgångarna i Finland är mycket koncentrerade: enligt Statistikcentralen ägde den rikaste decilen år 2019 hela 82 procent av börsaktierna. Endast 16 procent av dem som var bosatta i Finland hade placeringar i börsaktier 2021, och hälften av denna grupp hade placeringar i börsaktier som understeg sammanlagt 6 600 euro. Enligt utkastet till regeringsproposition understiger det genomsnittliga beloppet av de medel som satts in på aktiesparkontot 5 000 euro för de drygt 300 000 personer som öppnat ett aktiesparkonto. Enligt utkastet till regeringsproposition är andelen aktiesparkonton som når upp till eller kommer nära det fulla beloppet på 50 000 euro några procent av det totala antalet aktiesparkonton.

Genomsnittsfinländarnas möjligheter till välstånd är enligt Finnwatch ry alltså inte på något sätt beroende av den övre gräns på 50 000 euro som fastställts för aktiesparkontot. Detta framgår också tydligt av konsekvensbedömningarna i regeringspropositionen. Enligt konsekvensbedömningen påverkar den planerade skattefördelen endast en liten del av hushållen: den omfattar mindre än 5 procent av alla som investerar i börsaktier och klart mindre än en procent av alla som bor i Finland. Ändringen kan öka investeringsaktiviteten i denna grupp – men den har inga direkta konsekvenser för andra investerare (det vill säga för största delen av dem som använder ett aktiesparkonto eller för alla finländare). Även om den föreslagna ändringen inte bedöms bidra till att ”kraftigt öka inkomstskillnaderna” är det klart att ändringen både minskar skatteinkomsterna och ökar inkomst- och förmögenhetsskillnaderna. Båda konsekvenserna kan anses vara skadliga i synnerhet i det rådande ekonomiska läget.

FFC rf konstaterar i sitt yttrande att en höjning av insättningstaket för aktiesparkontot inte är ett effektivt sätt att främja investeringar. De medel som styrts till aktiesparkontona har i nuläget fördelats så att insättningsgränsens maximibelopp, alltså 50 000 euro, har uppnåtts eller är nära

att uppnås för en liten del av kontona, uppskattningsvis för cirka några procent. På största delen av kontona är de insatta beloppen små. Således gäller de föreslagna ändringarna en mycket liten del av kontoanvändarna.

FFC rf anser det viktigt att påpeka att alla finländare inte har möjlighet att spara eller investera. I enlighet med vad som konstateras i propositionen kan förmögenhet anses vara en nyckelfaktor i fråga om investeringar. Enligt Statistikcentralens statistik fanns det i Finland cirka 718 000 låginkomsttagare år 2021.

Om regeringens strategiska avsikter är att förbättra möjligheterna till välstånd, är ändringar i fråga om aktiesparkontot inte rätt lösning. I stället för att höja den övre gränsen för aktiesparkontot bör regeringen till exempel se till att människor har en tillräcklig lönenivå för att de ska ha råd att också spara och investera.

Med beaktande av det totala antalet konton i fråga om vilka den övre gränsen närmar sig och de nämnda investeringshindren löser en höjning av den övre gränsen för aktiesparkontona inte de utmaningar som nämns i propositionen. Den nuvarande övre gränsen för aktiesparkontot kan inte anses vara en flaskhals eller ett hinder för att ta i bruk aktiesparkontot eller inleda investeringar.

Beskattning

Börsstiftelsen begär att finansministeriet på nytt ser över de beräkningar av beskattningens konsekvenser som anges i propositionens konsekvensbedömning.

Börsstiftelsen tar fasta på att aktiesparkontot är en ny produkt och att den typiska investeringshorisonten för en privat investerare ofta är flera år. Det är vanligt att aktieplaceringar görs som sparande och beredskap, och därför bör det anses sannolikt att medel, såsom fondplaceringar, vid behov kommer att lyftas också från aktiesparkontona. Då kommer effekten av att beskattningen skjuts upp att jämnas ut med tiden. Dessutom är den effektiva skattesats som betalas för utdelningar på aktiesparkonton högre än på värdeandelskonton, där utdelningarna endast delvis omfattas av skatten på kapitalinkomst.

När det gäller beskattningen verkar kalkylerna delvis utgå från antagandet att många privata investerare skulle realisera en del av sina övriga investeringstillgångar för att överföra dem till aktiesparkontot, vilket skulle minska statens beskattningsbara utdelningsinkomster. Detta antagande måste anses orealistiskt, eftersom en realisering av investeringar för överföring av medlen till aktiesparkontot skulle leda till avsevärda skattepåföljder för investeraren. Mer sannolikt är att investerarna så småningom överför nya tillgångar eller överskott av kontanter till aktiesparkontot. Detta lindrar de ur statens synvinkel negativa konsekvenserna för skatteintäkterna.

Börsstiftelsen lyfter också fram att vinstandelen av de medel som lyfts från aktiesparkontot beskattas vid beskattningen för det år då medlen lyfts, medan avdragsrätten för förlusterna när medel lyfts från ett konto vars investeringar uppvisar förlust skjuts upp tills hela kontot stängs. Vid investeringar i placeringsfonder fastställs såväl vinster som förluster vid beskattningen för det år då medlen lyfts, och fastställandet av förluster skjuts inte upp till dess att alla fondandelar har sålts.

Det kan antas att den ovannämnda lagstiftningslösningen när det gäller beskattningen inte sporrar till att ta ut medel från aktiesparkontot, vilket bidrar till att minska statens skatteintäkter. Dessutom innehåller den nuvarande modellen ett oönskat incitament att stänga hela kontot, om investeraren vill ta ut medel från aktiesparkontot.

Presumtiv anskaffningsutgift

Beskattningen av aktiesparkonton fungerar i huvudsak på samma sätt som i fråga om placeringsfonder. Investeraren betalar kapitalinkomstskatt på intäkterna i det skede då han eller hon tar ut medel från aktiesparkontot. På motsvarande sätt betalas skatt på placeringsfondernas tillväxtandelar först i samband med försäljningen av fondandelen. Den främsta skillnaden mellan beskattningen av de medel som tas ut från aktiesparkontot och beskattningen av försäljningen av andelar i placeringsfonder är att man vid beskattningen av försäljningsvinsten på andelar i placeringsfonder under vissa förutsättningar från försäljningspriset får dra av de presumtiva anskaffningsutgifterna i stället för inköpspriset. Den presumtiva anskaffningsutgiften för fondandelar som innehas i mindre än tio år är 20 procent av fondandelens försäljningspris och den presumtiva anskaffningsutgiften för fondandelar som innehas i minst 10 år är 40 procent av försäljningspriset.

I synnerhet eftersom inflationen ökat betydligt kan beskattningen av de medel som lyfts från aktiesparkonton under de kommande åren i många fall bli oskäligt sträng jämfört med om en privat investerare hade sparat i värdepapper genom att investera i fondandelar i stället för på ett aktiesparkonto. Beskattningen av sinsemellan jämförbara investeringsprodukter bör vara neutral. Det ska därför vara tillåtet att använda den presumtiva anskaffningsutgiften vid beskattningen av vinstmedel som lyfts från ett aktiesparkonto.

När medel lyfts från ett aktiesparkonto kan den presumtiva anskaffningsutgiften beräknas så att varje euro som satts in på aktiesparkontot vid beskattningen jämföras med en placeringsfondandel. Då kan den presumtiva anskaffningsutgiften tillämpas på kalkylerade ”andelar” som lyfts från aktiesparkontot i enlighet med first in – first out-principen.

Också Aktiespararna förhåller sig reserverat till kalkylerna över minskningen av statens skatteintäkter, om maximigränsen för aktiesparkontot höjs eller slopas helt och hållet. Enligt Aktiespararna bör frågan bedömas på längre sikt, varvid effekten sannolikt kan anses öka skatteintäkterna avsevärt på lång sikt till följd av ökad popularitet för sparandet och den ränta på ränta-effekt som långsiktiga investeringar medför. Dessutom kan statens skatteintäkter öka på kort sikt när förmögenhet realiserar för att placeras på aktiesparkonton.

Aktiespararna ser den svenska modellen som ett intressant alternativ: där sköts den totala beskattningen av aktiesparkontot genom att en avgift av typen förmögenhetsskatt tas ut årligen. Enligt deras uppfattning skulle denna modell öka sparandets popularitet och vara en skattemässig lösning där staten får skatteintäkter under hela investeringstiden. Skatteintäkterna skulle också vara betydligt mer förutsägbara och inte påverkas av konjunkturväxlingarna på aktie marknaden.

Också Aktiespararna lyfter i sitt yttrande fram avsaknaden av en presumtiv anskaffningsutgift som ett missförhållande. Enligt Aktiespararna är den presumtiva anskaffningsutgiften av stor betydelse i den inflationistiska miljön och utgör en mycket väsentlig del av långsiktiga direktinvesteringar i aktier eller i fondandelar. Utan presumtiv anskaffningsutgift kan investeraren bli tvungen att betala mycket skatt även om investeringen inte har gett någon reell avkastning. Dessutom lyfter Aktiespararna fram behovet av att se över skatten på utdelning.

I sitt yttrande föreslår Aktiespararna också att medlen på aktiesparkontot ska kunna ges till efterkommande generationer inom ramen för den normala gåvoskatten, liksom all annan förmögenhet.

Enligt Finnwatch ry kan de skatteförluster som ändringen medför bli större än beräknat.

Finnwatch ry lyfter i sitt yttrande fram att de skatteförmåner som aktiesparkontot erbjuder baserar sig på att skatt inte betalas på avkastningen på placeringar och försäljningsvinster som inflyter på kontot vid den tidpunkt då de inflyter, utan att beskattningen skjuts upp till den tidpunkt då medel tas ut från kontot. Även om kontot har marknadsförts som ett system som uppmuntrar vanliga människor att investera i aktier, tjänar de skatteförmåner som det erbjuder framför allt dem som kan sätta in betydande summor på kontot och som aktivt bedriver handel med börsaktier. Nu planeras det att skatteförmånerna för denna grupp utvidgas så att insättningsgränsen för aktiesparkontona höjs från 50 000 euro till 100 000 euro.

Skatteintäkterna beräknas till följd av propositionen minska med cirka 5 miljoner euro 2024, och effekten beräknas öka med cirka 5 miljoner euro per år fram till 2028. De faktiska konsekvenserna kan vara större än så, eftersom man i konsekvensbedömningen som en faktor som minskar skatteeffekterna har beaktat de skatter på överlåtelsevinst som förväntas inflyta vid realiseringen av redan befintliga investeringar när medel överförs till aktiesparkonton. Det är osannolikt att investerare skulle sälja sina vinstbringande investeringar för att överföra medlen till ett aktiesparkonto – detta är sällan skattemässigt förnuftigt. Däremot sätter man på aktiesparkontot med största sannolikhet in medel som inte har placerats någon annanstans, varvid någon skatt på överlåtelsevinst inte uppkommer i samband med insättningarna.

Utöver de skatteeffekter som beaktats i konsekvensbedömningen (i praktiken minskade skatter på utdelning och överlåtelsevinst) är aktiesparkonton och andra investeringsinstrument som skjuter upp beskattningen, såsom olika försäkringsskal, alltid förenade med en risk för att skatterna i en del fall blir helt obetalda i stället för uppskjutna. Detta är fallet exempelvis när en person som äger ett aktiesparkonto flyttar utomlands innan de medel som investerats på kontot tas ut. Finland har inte beskattningsrätt i fråga om uttag från ett aktiesparkonto efter det att personen har blivit begränsat skattskyldig i Finland. Skatter tas inte heller alltid ut i den inflyttandes nya hemland. Höjningen av insättningsgränsen ökar eventuella skatteförluster till följd av detta. Möjligheten till skatteundrandragande på grund av utflyttning kan hindras genom att man för fysiska personer inför en värdestegringskatt, som merparten av Finlands jämförelseänder redan tar ut.

Övriga kommentarer

Företagarna i Finland rf betonade att endast finländska aktier i börsbolag eller eventuellt finländska aktier i större utsträckning bör tillåtas som investeringsobjekt för aktiesparkontot.

Börsstiftelsen jämför aktiesparkontot närmast med placeringsfonder, men anser att aktiesparkontona är föremål för ogrundade begränsningar och skattemässiga missförhållanden jämfört till exempel med fondandelar. Aktiesparkontot ska jämföras med andra motsvarande investeringsprodukter.

Börsstiftelsen begär att finansministeriet på nytt ska se över de uppskattningar av konsekvenserna för jämlikheten mellan medborgarna som anges i propositionens konsekvensbedömning.

Börsstiftelsen tar fasta på att utgångspunkten för konsekvensbedömningen är att aktiesparkontot bidrar till att öka ojämlikheten, eftersom alla inte kan eller vill investera. För närvarande är den skattemässiga behandlingen av placeringsfonder och kapitaliseringsavtal lik den för aktiesparkonton, vilket innebär att aktiesparkontot inte kan anses skapa ojämlikhet jämfört med nuläget.

Börsstiftelsen begär att man i konsekvensbedömningen beaktar att redan 991 000 personer den 31 augusti 2023 ägde börsaktier i Finland. Enligt Europeiska kommissionens indikatorer för utvecklingen av kapitalmarknadsunionen hör Finland dessutom på europeisk nivå till de ledande

i Europa när det gäller jämställdheten i fråga om investeringar. Antalet finländska hushåll som äger aktier är sett till folkmängden bland de största i Europa. Utvecklingen av aktiesparkontot bidrar till att stärka den ovan avsedda positiva trenden och att främja jämlikheten i hushållens möjligheter till välstånd. Enligt indikatorerna ligger finländarna under EU-genomsnittet sett till värdet av hushållens investeringar i värdepapper, vilket kan anses vara mer problematiskt samhällsekonomiskt sett.

Aktiesparkontot ökar fysiska personers möjligheter att investera i finländska börsbolags aktier, vilket är ett steg mot mera folk kapitalism och hushållens aktivare deltagande i bolagens förvaltning. Tidigare har många privata investerare varit i en betydligt mindre gynnsam ställning när det gäller direktinvesteringar än många professionella aktörer, mycket välbärgade privatpersoner och institutionella investerare. Aktiesparkontot bidrar således till mer jämställda investeringsmöjligheter för fysiska personer.

Centralhandelskammaren kommenterade att granskningen av propositionens konsekvenser gäller en relativt kort tidsperiod. Enligt Centralhandelskammaren har förslaget klart positiva konsekvenser för utvecklingen av kulturen att spara i värdepapper och den frivilliga beredskapen vid sidan av det lagstadgade pensionsskyddet på längre sikt.

Denna synpunkt stöds av en jämförelse av Skatteförvaltningens statistik över olika åldersklasser som visar att aktiva aktiesparkonton är klart vanligare bland personer i åldersklasserna 25—29 år och 30—34 år än bland andra åldersklasser (cirka 7,5 procent av åldersklassen jämfört med i genomsnitt cirka 3,3 procent för alla åldersklasser). När det gäller sparande på längre sikt är den nuvarande maximigränsen på 50 000 euro och den föreslagna maximigränsen på 100 000 euro för aktiesparkonton relativt låga.

Aktiesparkonto vid uppköpserbjudanden

Börsstiftelsen tar också fasta på de praktiska problemen med lagen om aktiesparkonton vid uppköpserbjudanden. För det första förutsätter lagen om aktiesparkonton att kontot endast får innehålla aktier som är föremål för handel på en reglerad marknad eller en multilateral handelsplattform. Vid uppköpserbjudanden inleder budgivaren vanligen en delisting-process när skiljenämnden vid inlösen av minoritetsaktier enligt 18 kap. i aktiebolagslagen har fastställt äganderättens övergång. I detta skede tvingas man av tjänsteleverantörerna av aktiesparkonton sälja de aktier som är föremål för inlösen innan delisting-processen avslutas.

I praktiken innebär detta att en aktieägare vars aktier finns på ett aktiesparkonto inte effektivt kan bestrida lösenbeloppet genom ett skiljemannaförfarande på det sätt som avses i aktiebolagslagen. I ett normalt inlösenförfarande fastställer skiljenämnden äganderättens övergång mot säkerhet genast i början av förfarandet, medan det tas ställning till lösenbeloppet först i skiljenämndens dom. Det kan gå till och med flera år mellan dessa, särskilt om beslutet av skiljenämnden överklagas.

För det andra har det förekommit problem med aktierna på aktiesparkontot redan i uppköpserbjudandefasen. Till exempel i uppköpserbjudandet gällande Caverion Abp fanns det flera konkurrerande budgivare, av vilka en part som alternativt vederlag erbjöd ett slags räntekupong med en betydande ränteförmån som alternativ till enbart kontant vederlag. Här var tanken att valet av räntekupong skulle leda till ett bättre lösenbelopp för aktieägaren i slutändan, men att lösenbeloppet skulle betalas först senare. Dessa räntepapper kunde inte registreras på aktiesparkontot, även om frågan slutligen kunde lösas genom ett ganska komplicerat arrangemang.

Det är ändamålsenligt att det enligt huvudregeln endast får finnas aktier i börsnoterade bolag på ett aktiesparkonto, men de båda ovan beskrivna situationerna är till sin natur temporära och avviker från det normala. Det vore förenligt med lagens anda att på aktiesparkontot tillåta en aktie som avlägsnats från en handelsplats tills inlösen av minoritetsaktier har vunnit laga kraft.

På motsvarande sätt vore det skäligt att på aktiesparkonton tillåta temporära skuldinstrument som getts som vederlag vid ett uppköpserbjudande. I fråga om dessa omvandlas skuldinstrumentet förr eller senare till pengar eller förfaller om uppköpserbjudandet inte realiserar.

Börsstiftelsen föreslår att ovannämnda tekniska frågor ska lösas med ett motsvarande moment som man för närvarande har i 6 § 2 mom. i lagen om aktiesparkonton för att tillåta deltagande i nyemissioner genom att till 6 § föga följande moment:

”Till i 1 mom. 2 punkten avsedda investeringar räknas också sådana värdepapper som har emitterats av emittenten av de i punkten nämnda värdepapperen, även om den offentliga handeln med ovannämnda emittents värdepapper har upphört på grund av ett förfarande för inlösen av minoritetsaktier enligt 18 kap. i aktiebolagslagen (624/2006) eller ett offentligt köpebud. En sådan emittents värdepapper får förvaras på ett aktiesparkonto till dess att en lagakraftvunnen dom har meddelats om inlösenförfarandet.”

”Till i 1 mom. 2 punkten avsedda investeringar räknas också temporära skuldinstrument som i samband med ett offentligt uppköpserbjudande getts som vederlag för värdepapper som emittenten av de i punkten nämnda värdepapperen har. Förutsättningen är att ett sådant tillfälligt skuldinstrument omvandlas till kontant vederlag inom [tidsangivelse] efter det att uppköpserbjudandet har genomförts eller att det förfaller när villkoren i det offentliga uppköpserbjudandet förfaller.”

Utveckling av diversifieringsalternativ för aktiesparkontona och tillåtelse även av andra investeringsobjekt på kontona

Aktiespararna fäster vikt vid motiveringen till syftet med att ändra aktiesparkontot och att det är att uppmuntra finländarna att lära sig och bli intresserade av att spara och investera. Särskilt i början kan det visa sig vara svårt att välja aktier. Då vore det bra om spararen hade möjlighet att investera i olika slags indexprodukter.

Centralhandelskammaren ansåg det också viktigt att bestämmelserna om aktiesparkontot i fortsättningen utvecklas så att det blir möjligt att via kontot placera också i andra investeringsobjekt än aktier, såsom i fonder och gröna obligationer (green bonds).

Nasdaq Helsinki Oy konstaterade att en utvidgning av placeringsobjekten exempelvis till placeringsfonder, obligationslån och andra börsnoterade instrument skulle öka aktiesparkontots användbarhet och flexibilitet.

Nordnet fäster vikt vid att urvalet av tillåtna investeringsobjekt i detta sammanhang inte utvidgas till att omfatta annat än aktier. Ur investerarnas synvinkel vore det tydligt att inom kontot tillåta investeringar i alla börsnoterade värdepapper så att urvalet av tillåtna investeringsobjekt utvidgades bland annat med börsnoterade fonder, såsom ETF. Dessa är för många privata investerare behändigare och enklare investeringsobjekt redan på grund av att de är diversifierade. Ändringen skulle lätt kunna genomföras inom ramen för den gällande lagen, eftersom det för alla börsnoterade investeringsobjekt dagligen fås det marknadsvärde som behövs för att beräkna nettovärdet.

Att tillåta alla börsnoterade värdepapper på ett aktiesparkonto skulle försätta finländska investerare i en jämlikare ställning med de övriga nordiska länderna, eftersom egenskaperna hos motsvarande konton till exempel i Sverige och Norge är mer investerarvänliga.

EFI lyfter i sitt yttrande också fram en utvidgning av urvalet av investeringsobjekt på aktiesparkontot till att omfatta också andra värdepapper som är föremål för handel, såsom skuldförbindelser, fondandelar och obligationslån.

Pääomasijoittajat ry önskar att man i utkastet till regeringsproposition också hade bedömt möjligheten att utvidga urvalet av investeringsobjekt från aktier till andra instrument och att tillåta flera aktiesparkonton.

FFC rf tar i sitt yttrande också fasta på det sätt på vilket regeringspropositionen beretts. Eftersom höjningen av insättningsgränsen för aktiesparkonton är ett mål i regeringsprogrammet har inga alternativa handlingsvägar undersökts. Detta kan anses vara utmanande med tanke på lagberedningen, vilket också rådet för bedömning av lagstiftningen tidigare har påtalat.

Finanssiala ry påpekar dessutom att 12 § i lagen om aktiesparkonton behöver ses över med tanke på bestämmelserna om penningtvätt samt att påföljdernas proportionalitet vid öppnandet av flera konton ska bedömas på nytt.

6.3 Hur remissvaren har beaktats i regeringspropositionen

Regeringens proposition med förslag till höjning av insättningsgränsen för aktiesparkonton fick både understöd och motstånd. Understöd fick också ett slopande av insättningsgränsen helt och hållet. Utifrån remissvaren har man inte ändrat propositionen om att höja insättningsgränsen, utan man har i propositionen hållit fast vid den höjning av insättningsgränsen som anges i regeringsprogrammet. I yttrandena lyftes det också fram flera utvecklingsbehov i anslutning till aktiesparkontot, som dock på grund av den hårda tidspressen inte hinner behandlas i samband med höjningen av insättningsgränsen. Den fortsatta beredningen av förslagen skulle förutsätta en grundligare beredning, så propositionen har inte heller till denna del ändrats.

När det kommer till kommentarerna om att tillåta flera aktiesparkonton kan det konstateras att grunden för den ursprungliga begränsningen av antalet konton i lagen om aktiesparkonton var att underlätta uppföljningen av insättningsgränsen. När det gäller byte av tjänsteleverantör för ett aktiesparkonto kan det också konstateras att spararen enligt 13 § i lagen om aktiesparkonton har rätt att säga upp ett avtal om aktiesparkonto och byta tjänsteleverantör. Uppsägning av avtalet kräver inte att medlen realiserar om spararen har ingått ett annat avtal om aktiesparkonto, varvid de inlutna medlen direkt förs över till den nya tjänsteleverantören. Medlen ska överföras inom 30 dagar från det att meddelandet togs emot. I Finland tillhandahålls aktiesparkonton för närvarande av sex olika tjänsteleverantörer.

I flera kommentarer föreslogs det att investeringsobjekten på aktiesparkontot ska utvidgas också till andra noterade värdepapper. I anslutning till uppköpserbjudanden föreslogs en möjlighet att på aktiesparkontot tillåta också andra medel än listade aktier. I stället för en skraddarsydd enskild ändring bör behovet av att tillåta andra noterade värdepapper och finansiella instrument utredas i mer omfattande utsträckning, vilket på grund av propositionens brådskande natur inte är möjligt.

Enligt statistik från Euroclear har antalet aktiesparkonton ökat kontinuerligt sedan regleringen trädde i kraft. Emellertid var en betydande del av aktiesparkontona (cirka 45 procent) tomma i

augusti 2023. Det genomsnittliga saldot på kontot var då, med beaktande av alla aktiesparkonton, något under 5 000 euro och enligt Skatteförvaltningens uppgifter hade insättningsgränsen nåtts på cirka 12 000 aktiesparkonton. Fördelningen av medlen på aktiesparkontona var ojämn. Enligt uppgifter från Nordnet var det största saldot på ett aktiesparkonto 379 593 euro i augusti 2023. I ljuset av den statistik som presenteras närmare i konsekvensbedömningen verkar utnyttjandet av aktiesparkontot hittills inte ha jämnat ut situationen mellan investerare i olika ställning. Konsekvensbedömningen i regeringspropositionen har inte ändrats när det gäller propositionens konsekvenser för jämlikheten.

Det har utifrån remissvaren inte ansetts nödvändigt att ändra bedömningen av skatteeffekterna av regeringspropositionen eller att utvidga propositionen med andra förslag gällande beskattningen. I remissvaren framfördes avvikande uppfattningar om förslagens skatteeffekter och om bedömningarna av dem och kommenterades också beaktandet av konsekvenserna av ett ökat sparande. Det kan antas att aktiesparkontot i någon mån ökar incitamenten för att spara och investera, men det finns ingen evidensbaserad information om incitamentets effekt. En sådan helt omätbar och mycket osäker konsekvens kan inte beaktas i bedömningarna av skatteeffekterna, annars blir hela konsekvensbedömningen bara önsketänkande. Exempelvis har skatteeffekterna av Sveriges ISK-konton senare i Riksrevisionens revisionsrapport bedömts vara cirka dubbelt så stora som i de ursprungliga konsekvensbedömningarna. Detta är naturligtvis inte direkt jämförbart med Finland, eftersom systemen och de ursprungliga bedömningarna skiljer sig från varandra, men det är ändå ett varnande exempel på att inga stora, svåråtkämpliga dynamiska effekter kompenserar de minskande skatterna på utdelning och överlåtelsevinst. Det finns dock inga uppgifter om konsekvenserna på mycket lång sikt.

Skatteinkomsterna från realiseringen av befintliga investeringar har redan beaktats i kalkylerna, men effekterna av dem antas inte helt kompensera de förlorade skatteinkomsterna. På lång sikt minskar naturligtvis också denna kompensation i förhållande till förlorade skatter på utdelning och överlåtelsevinst, som blir allt större ju mer förmögenhet som har överförs till kontona.

Kritiken mot avsaknaden av en utflyttningskatt är i viss mån sann, men kan inte lösas i detta sammanhang. I regeringsprogrammet nämns det inte att någon sådan skulle införas.

Med tanke på beskattningen är det lätt att investera i indexprodukter också utan ett aktiesparkonto. Värdestegringar i indexfondernas tillväxtandelar beskattas inte heller innan investeringen realiserar, även om man använder ett värdeandelskonto.

Vad gäller skatten på utdelning bidrar den möjlighet aktiesparkontot erbjuder investeraren att återinvestera utdelningen och utnyttja ränta på ränta-effekten till en mycket förmånlig skattemässig behandling av utdelningen jämfört med värdeandelskontot.

En ändring av den skattemässiga behandlingen av gåvor förutsätter också att begränsningarna i anslutning till aktiesparkontot hävs, i synnerhet när det gäller insättningsbegränsningar och belopp.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

8 Verkställighet och uppföljning

Finansinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om aktiesparkonton. Euroclear Finland Oy för offentlig statistik över aktiesparkontonas antal och det sammanlagda beloppet av medel på dem.

9 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2024 och avses bli behandlad i samband med den.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om aktiesparkonton (680/2019) 5 § 1 mom. som följer:

5 §

Inbetalningar på aktiesparkonto, betalning av avkastning på sparmedlen och uttag av sparmedel

En tjänsteleverantör får med stöd av ett avtal om aktiesparkonto på aktiesparkontot ta emot penningmedel upp till ett belopp på högst 100 000 euro. Medlen ska tas emot på ett i avtalet specificerat personligt penningkonto, det vill säga ett aktiesparkonto. Medlen kan investeras i sådana investeringsobjekt som anges i 6 §. Investeringsobjekten förvärvas i spararens namn.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 9 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Näringsminister Wille Rydman

Lag

om ändring av 5 § i lagen om aktiesparkonton

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om aktiesparkonton (680/2019) 5 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

5 §

*Inbetalningar på aktiesparkonto, betalning
av avkastning på sparmedlen och uttag av
sparmedel*

En tjänsteleverantör får med stöd av ett avtal om aktiesparkonto på aktiesparkontot ta emot penningmedel upp till ett belopp på högst 50 000 euro. Medlen ska tas emot på ett i avtalet specificerat personligt penningkonto, det vill säga ett aktiesparkonto. Medlen kan investeras i sådana investeringsobjekt som anges i 6 §. Investeringsobjekten förvärvas i spararens namn.

Föreslagen lydelse

5 §

*Inbetalningar på aktiesparkonto, betalning
av avkastning på sparmedlen och uttag av
sparmedel*

En tjänsteleverantör får med stöd av ett avtal om aktiesparkonto på aktiesparkontot ta emot penningmedel upp till ett belopp på högst 100 000 euro. Medlen ska tas emot på ett i avtalet specificerat personligt penningkonto, det vill säga ett aktiesparkonto. Medlen kan investeras i sådana investeringsobjekt som anges i 6 §. Investeringsobjekten förvärvas i spararens namn.

Denna lag träder i kraft den 20 .
