

STM - sosiaali- ja terveysministeriö

VN/806/2020-STM-17

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleiseurooppalaisesta yksilöllisestä eläketuotteesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta täydentäviksi kansallisiksi säännöksiksi

FA kannattaa EU:n tavoitetta lisätä vapaaehtoista eläkesäästämistä

- FA kannattaa vapaaehtoisen eläkesäästämisen edistämistä.
- Suomessa tulisi kohtuullistaa lisäeläkesäästämisen verotusta siten, että eläkeikä ei olisi ainakaan lakisääteistä vanhuuseläkeikää korkeampi.
- PEPP-asetuksen velvoitteita on käytännössä hankala toteuttaa.
- PEPP-asetusta täydentävän kotimaisen sääntelyn luonnosversio on vielä joiltain osin vajaa.

1 PEPP-asetuksen tavoitteet ovat kannatettavia

FA kannattaa PEPP-asetuksen tarkoitusta täydentää nykyisiä lakisääteisiä eläkejärjestelmiä ja ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä. FA kannattaa myös asetuksen tavoitteita parantaa ihmisten omien eläkesäästöjen riittävyyttä, vastata väestörakenteen aiheuttamaan haasteeseen ja tarjota uusi merkittävä yksityisen pääoman lähde pitkän aikavälin sijoituksia varten.

Myös tavoite tukea ihmisten liikkuvuutta mahdollistamalla lisäeläkkeen siirtäminen jäsenvaltiosta toiseen on sinänsä hyvä ja kannatettava, mutta käytännössä vaikea toteuttaa.

Suomessakin tulisi edistää ja kannustaa ihmisten omaehtoista varautumista vanhuuden varalle. Valitettavasti Suomen pitkäaikainen linja on ollut lisäeläkesäästämisen tukahduttamiseen pyrkivä – ja tämä tavoite on Suomessa myös saavutettu. PEPP-asetukseen ja siihen liittyvään EU:ssa käytävään keskusteluun peilaten Suomen asenne on selvässä ristiriidassa EU:n yleisten lisäeläketavoitteiden ja linjausten kanssa.

2 PEPP-asetuksen sisällössä on toivomisen varaa

PEPP-asetus on tulossa sovellettavaksi 22.3.2022, eikä sen sisältöön voi enää tässä vaiheessa vaikuttaa. Sääntelyn ongelmat eivät kuitenkaan voi olla vaikuttamatta potentiaalisten PEPP-tarjoajien käytännön mahdollisuuksiin aloittaa PEPP-tarjonta.

PEPP-asetuksessa korostetaan PEPP-tuotteen olevan mm. yksinkertainen, tehokas, avoin ja kuluttajaystävällinen. Asetusta tarkemmin tarkasteltaessa käy kuitenkin ilmi, että PEPP-tuote on todellisuudessa mm. pakollisen alatielominaisuuden, riskienvähentämistekniikoiden ja muiden reunaehtojen vuoksi hyvin monimutkainen.

Jokainen jäsenmaa saa säätää kerryttämis- ja maksatusvaiheelle omat reunaehdonsa, kuten eläkeiän. Tuotteeseen mahdollisesti liittyvät verokannusteet

ovat luonnollisesti korostetun kansallisia. Kerryttämisvaiheen aikana säästäjälle on toimitettava PEPP-etuusote, jossa on mm. otettava huomioon kansalliset eläkejärjestelmät, muu mahdollinen asiaa koskeva lainsäädäntö ja myös kansallinen sosiaali-, työ- ja vero-oikeus. Nämä tiedot esitetään jokaisesta alatilistä erikseen. Kokonaisuudesta tulee vaikea hallita jo vaaditun vähintään kahden alatilin yhdistelmänä, saati että alatilejä olisi vielä useampia. Tämä rakenne on omiaan tekemään tuotteesta monimutkaisen sekä merkittävästi vaativamman ja siten myös kalliimman hoitaa. Samaan aikaa asetuksessa kuitenkin rajoitetaan ns. perus-PEPP:n, jota on siis aina pakko tarjota, kulut yhteen prosenttiin säästövaroista vuodessa. Tällainen hintasäännöstely ei ole linjassa EU:n perinteisten ja perustavaa laatua olevien elinkeinon harjoittamisen vapauteen nojaavien periaatteiden kanssa.

Perinteiset suomalaisilla markkinoilla tarjolla olleet vapaaehtoiset eläkevakuutukset ja PS-tilit ovat rakenteeltaan PEPP:iä yksinkertaisempia ja selkeämpiä. Useat ja osin takautuvatkin veromuutokset ovat tosin tehneet sopimuksista vaikeita hahmottaa, mutta tähän eivät eläketuotteita tarjoavat yhtiöt ole voineet vaikuttaa.

3 PEPP-asetusta täydentävä kotimainen sääntely

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään säädettäväksi sellaisia täydentäviä säännöksiä ja muutoksia, joita välttämättä täytyy tehdä kotimaiseen sääntelyyn, vaikka PEPP-asetus sinänsä on sellaisenaan suoraan sovellettavaa EU-sääntelyä. Valittu niukka sääntelylinja on perusteltu, samoin kuin lakitekninen valinta laatia uusi erillinen PEPP-laki sen sijaan, että lisäykset olisi sijoitettu kaikkiin tarvittaviin sektorikohtaisiin lakeihin erikseen.

3.1 Kerryttämis- ja maksatusvaiheen ehtojen määrittely

PEPP-asetuksen 47 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on *määritettävä* kansallisten alatilien *kerryttämisvaiheeseen* liittyvät *ehdot*, ellei niitä ole täsmennetty asetuksessa. Tällaisiin ehtoihin voivat sisältyä erityisesti ikärajat kerryttämisvaiheen aloittamiselle, kerryttämisvaiheen vähimmäiskesto, maksujen enimmäis- ja vähimmäismäärä ja niiden jatkuvuus.

Vastaavasti asetuksen 57 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on *määritettävä* *maksatusvaiheeseen* ja kansallisten alatilien maksusuorituksiin liittyvät *PEPP-ehdot*, ellei niitä ole täsmennetty asetuksessa. Tällaisissa ehdoissa voidaan muun muassa vahvistaa maksatusvaiheen alkamisen vähimmäisikä, enimmäisaika PEPP-järjestelmään liittymiselle ennen eläkeiän saavuttamista sekä ennen maksatusvaiheen alkamisen vähimmäisiän saavuttamista tapahtuvaa lunastusta koskevat ehdot varsinkin, jos kyseessä on erityisen vaikea tilanne.

Asetuksen 28 artiklan mukaan PEPP-avaintietoasiakirjassa on oltava viittaus 13 artiklassa tarkoitettuun julkiseen *keskusrekisteriin*, jossa on tiedot kerryttämisvaiheeseen ja maksatusvaiheeseen liittyvistä *ehdoista*, jotka jäsenvaltiot *määrittävät* 47 ja 57 artiklan mukaisesti.

Asetuksen 12 artiklan mukaan asianomaisen kansallisen viranomaisen on julkaistava ja pidettävä ajan tasalla kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat 47 artiklassa tarkoitettuja kerryttämisvaiheeseen liittyviä ehtoja sekä 57

artiklassa tarkoitettuja maksatusvaiheeseen liittyviä ehtoja, mukaan lukien tapauksen mukaan tiedot mahdollisesti käytössä olevista muista kansallisista menettelyistä kansallisella tasolla vahvistettujen etujen ja kannustimien hakemiseksi.

Hallituksen esitysluonnos ei sisällä artiklojen 47 ja 57 mukaisia ehtoja. Luonnoksen mukaan uudessa PEPP-laissa vain viitattaisiin tuloverolakiin, jossa on säädetty edellytyksistä, joiden täyttyessä vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksut voidaan vähentää verotuksessa sekä maksatusvaiheen eläkesuoritusten verokohtelusta. Mikäli PEPP-tuotteella katsottaisiin olevan TVL:n mukainen vähennyskelpoisuus TVL:n mukaisin reunaehdoin, tässä tilanteessa artiklojen 47 ja 57 mukaiset ehdot lienevät kansallisesti riittävästi määritelty ainakin eläkeiän ja eläkeajan osalta.

PEPP-tuotetta voidaan kuitenkin tarjota ilman verokannustetta, jolloin siihen ei myöskään sovellettaisi TVL 54 d §:n mukaisia reunaehtoja – ja nykyisen tiukan lisäeläkkeitä koskevan verokohtelun takia näin saattaa myös tapahtua. Epäselväksi jää:

- Onko Suomi toiminut siten kuin asetus kansallisvaltioilta edellyttää PEPP-tuotteen ehtojen määräytymisen osalta?
- Voisivatko palveluntarjoajat itse määritellä ei-verokannustetun PEPP-tuotteensa reunaehdot vai tulisiko ehtojen silloinkin olla jäsenvaltion määrittelemiä?
- Voitaisiinko sellaiselle tuotteelle, jonka kerryttämis- ja maksatusvaiheen ehdot ovat palveluntarjoaman itsensä määrittelemiä, kuitenkin myöntää PEPP-rekisteröinti ja saisiko sitä silloinkin markkinoida PEPP-tuotteena?

FA:n käsitys on, että Suomen tulisi selkeästi määritellä kansalliset PEPP-asetuksen 47 ja 57 artikloissa tarkoitetut ehdot. Huomioon tulisi ottaa erityisesti se, että PEPP-tuotetta voidaan tarjota myös ilman verokannusteita.

3.2 Irtisanomisoikeudesta

PEPP-asetuksen 28 artiklan mukaan PEPP-avaintietoasiakirjassa on oltava maininta: ”Tässä asiakirjassa kuvattu eläketuote on pitkän aikavälin tuote, jossa on rajoitettu lunastettavuus ja jota ei voida irtisanoa milloin tahansa”. Suomen vakuutussopimuslain mukaan vakuutuksenottajalla on kuitenkin oikeus milloin tahansa irtisanoa vakuutus. Mahdollisesti sovellettavaksi tulevat tuloverolainkaan rajoitukset eivät poista eläkevakuutuksen VSL:n mukaista irtisanomisoikeutta. Huolimatta niistä verolainsäädännön sanktioista, joita vapaalle irtisanomis- ja takaisinosto-oikeudelle on asetettu, vakuutussopimus on vapaasti irtisanottavissa.

Koska säädöshierarkian mukaan EU-asetus menee kansallisen lain edelle, vakuutusmuotoisessa PEP-tuotteessa pitänee olla asetuksen edellyttämä irtisanomisen rajoitus.

- Minkälainen tämän irtisanomisoikeuden rajoituksen tulee olla ja missä se määritellään?
- Ei liene sallittua markkinoida suomalaisen vakuutussopimuslain mukaista eli täysin vapaan irtisanomisoikeuden sisältävää yksilöllistä eläkevakuutusta PEPP-tuotteena?

Pitkäaikaissäästämissopimusten osalta vastaavaa ristiriitaa säännösten välillä ei ole, koska PS-lain mukaan sopimus voidaan peruuttaa vain sopimuksen ensimmäisen 30 voimassaolopäivän aikana, ja tämän jälkeen säästäjällä on oikeus irtisanoa säästämissopimus, jos hän on tehnyt toisen säästämissopimuksen tai tarkoitukseltaan vastaavan vakuutus sopimuksen ja kertyneet säästövarat siirretään suoraan uuteen sopimukseen.

3.3 Teknisiä huomioita HE-luonnoksesta

Hallituksen esitysluonnoksessa sanotaan, että ”Eläkevakuutusten uusmyynti on niin vähäistä, että Finanssiala ry on lopettanut sen tilastoinnin vuonna 2016”. Finanssiala ry:n ylläpitämän uusmyyntitilastoinnin lopettaminen ei kuitenkaan johtunut eläkevakuutusten myynnin vähäisyydestä. Tilastotietoa on edelleen saatavissa Finanssivalvonnan kvartaaleittain julkaisemasta vakuutusmaksutulotilastosta myös eläkevakuutusten osalta.

Perusteluiden kohdassa 1.2.3 Finanssiala ry:stä (FA) käytetään sen vanhaa nimeä Finanssialan Keskusliitto.

4 Verotuksen merkityksestä eläkesäästämisessä

Komissio on antanut yksilöllisten eläketuotteiden verokohtelua koskevan suosituksen. Komissio ja Euroopan parlamentti ovat kannustaneet jäsenvaltioita myöntämään muun muassa PEPP-tuotteille verohelpotuksia. Komission suosituksen osalta [valtioneuvosto](#) on pitänyt lähtökohtaisesti ymmärrettävänä, että jäsenvaltioiden olisi myönnettävä PEPP-tuotteille samankaltainen verokohtelu kuin vastaaville kansallisille eläkesäästötuotteille.

Kansallisen PEPP-lain valmisteluvaiheessa olisi tarve saada selvyys seuraaviin kysymyksiin:

- Ovatko kotimaisen sääntelyn mukainen vakuutusmuotoinen PEPP ja PS-tilimuotoinen PEPP TVL 54 d §:ssä tarkoitettuja tuotteita?
- Miten verotetaan sellaista PEPP-tuotetta, jolle ei ole edes tavoiteltu TVL:n mukaisin ehdoin määräytyvää verovähennysoikeutta, vaan jossa esimerkiksi eläkeikä on jokin muu kuin TVL 54 d §:n mukainen ikä?

Verotuksen merkityksestä sanotaan hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa, että periaatteessa verokannusteiden ei tulisi olla ratkaisevia, ja jos tuotteen ominaisuudet ovat kilpailukykyiset, kuluttajien tulisi ostaa tuote myös ilman veroetuja. Kyse ei kuitenkaan ole eläketuotteiden ominaisuuksista, vaan ylipäänsä eläkesäästämisen roolista ihmisten ajatteluhorisontissa. Jotta yksilö suostuisi *rajoittamaan oikeuttaan nostaa omia säästöjään* johonkin korkeampaan ikään saakka, tulisi tällaiseen nosto-oikeuden rajoitukseen *sitoutumista tukea* yhteiskunnan taholta, koska yhteiskunta siitä myös hyötyy.

PEPP-asetuksessa korostuu tuotteen *pitkäaikainen eläkeluonne*. Asetuksen 2 artiklan mukaan PEPP-tuotteella on tarkoitus kartuttaa pääomaa pitkällä aikavälillä. Nimenomaisena tavoitteena on tuottaa tuloa eläkkeelle siirryttäessä. Tuotteessa on rajoitetut mahdollisuudet ennenaikaisiin nostoihin ennen eläkkeelle siirtymistä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa kerrotaan, että Suomessa on asetettu tavoitteeksi työurien pidentäminen, ja sen myötä eläketuotteita koskevia verosäännöksiä on muutettu. Luonnoksen mukaan veromuutokset ovat käytännössä johtaneet siihen, ettei kyseisille eläketuotteille ole kysyntää, eikä niitä enää aktiivisesti tarjota kuluttajille. FA haluaa painottaa, että vaikka kysyntä ja tarjonta on tukahdutettu kireillä verosäännöillä, se ei tarkoita sitä, etteikö tarvetta ja halua säästää eläkeaikaa varten olisi.

Eläkesäästämisen pitkälle tulevaisuuteen sijoittuvan tavoitteen takia tällainen säästäminen vaatii yksilöltä erityistä pitkäjänteisyyttä. Säästäjiä kuitenkin vaivaa usein lyhytnäköisyys, jolloin tämän päivän kulutusmahdollisuudet näyttäytyvät houkuttelevampina kuin kulutusmahdollisuudet vasta kaukaisessa tulevaisuudessa. Tästä syystä eläketarkoituksessa tehtyä, pitkäaikaisesti sidottua säästämistä on pyritty kannustamaan veroeduilla, joiden vastapainoksi säästöjen purkamisvaiheen alkamiselle on asetettu jokin riittävän korkea eläkeikä.

Suomessa yksilöllisten lisäeläkkeiden eläkeiän korotuksia on tehty useampaan kertaan varsin lyhyen ajan kuluessa, ja myös takautuvasti vanhoihin sopimuksiin puuttuen. Lopulta eläkeiän korottamisessa tehtiin muutos, jonka takia verokannustettu uusien eläkesäästämissopimusten tekeminen käytännössä loppui. Nykyisten verosääntöjen mukaan uuden sopimuksen mukaista lisäeläkettä voi Suomessa alkaa nostaa *jopa vasta viisi vuotta sen jälkeen, kun henkilö on jo voinut jäädä lakisääteille vanhuuseläkkeelleen*. Tilanne ei palvele yksilön eikä yhteiskunnan etua. TVL:n mukaista eläkeikää tulisi laskea siten, ettei se olisi ainakaan korkeampi kuin lakisääteinen vanhuuseläkeikä.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs