

Asia: VN/13008/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Lausuntonani 15.11.2024 päivättyyn luonnokseen hallituksen esitykseksi laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta esitän seuraavaa. Kommentoin alla vain luonnosta eläkevakuutusmaksujen ja pitkäaikaissäästämisen maksujen vähentämistä koskeviksi tuloverolain muutokseksi. Tätäkin käsittelen lähinnä periaatteellisesti.

Aluksi totean, että olisi suotavaa pyytää ainakin teoreettisluonteisia ja periaatteellisia kysymyksiä sisältävistä esitysluonnoksista lausunto myös yliopistotutkijoilta. Esillä olevassa tapauksessa pyyntö on lähetetty vain joukolle viranomaisia, järjestöjä ja tutkimuslaitoksia. Vaikka kuka tahansa voi antaa lausunnon, on paljolti satunnaista, osuuko lausuntopyyntö muiden kuin jakelussa mainittujen silmiin. Ja vaikka osuisikin, muut kuin jakelussa mainitut eivät yhtä herkästi tartu kynään.

Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen maksujen ja niiden tuoton verokohtelu on yksi veropolitiikan ikuisuuskielto. Tätä heijastaa osaltaan se, että asianomaisiin säännöksiin on historiassa tehty useita, myös perustavanlaatuisia muutoksia, joiden jäljiltä nykyjärjestelmä siirtymäkausineen on hurja viidakko. Samoin se, että asiassa ei ole yleistä kansainvälistä käytäntöä, vaan verokohtelu poikkeaa suuresti eri maissa.

Kun veropoliittiset ratkaisut ovat eri maissa hyvin erilaisia, kansainvälisen vertailun puuttumista luonnoksesta voidaan pitää sinänsä epätydyttävänä. Tunnen silti ymmärrystä tätä puutetta

kohtaan, kun otetaan huomioon asian kytkeytyminen eri maiden tuloverojärjestelmien yleisempiin rakenteisiin ja myös eläketurvan erot maiden kesken. Näiden syiden johdosta ainakin pelkkä maksujen vähennyskelpoisuuteen kohdistuva vertailu antaisi puutteellisen ja ehkä enemmänkin harhaanjohtavan kuvan kokonaisuudesta.

Siihen, miksi eläkevakuutusmaksujen ja niiden tuoton verokohtelu ei ole itsestään selvä kysymys, on useita syitä. Vaikka esitysluonnos on yleisesti kirjoitettu hyvin, kaikki periaatteelliset kysymykset eivät tule täydellä painolla esiin.

Keskeinen syy erilaisille veropoliittisille näkökulmille on nähdäkseni vapaaehtoisen eläkesäästämisen asema eläketurvan ja säästämisen solmukohdassa. On paljolti näkökulmakysymys, tulisiko vapaaehtoisten eläkevakuutusten maksujen ja tuottojen verokohtelua tarkastella suhteessa eläkejärjestelmään vai muuhun säästämiseen ja sijoittamiseen. Tätä tarkastelua luonnoksessa ei juuri tehdä.

Osaltaan edellä todettuun liittyy kysymys siitä, onko pitkäaikaissäästämistä aihetta erikseen tukea vai jätetäänkö asia markkinoiden hoidettavaksi. Pitkäaikaissäästäminen, mukaan lukien vanhuudenpäiviin varautuminen, nähdään yleisesti suotavana ja tämä tuodaan esille muun muassa Euroopan unionin eri dokumenteissa. Suoranaisen tuen tarve tällaiselle toiminnalle on kuitenkin suuresti riippuvainen muun muassa eri maiden eläkejärjestelmistä ja palvelurakenteista. Monessa maassa vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen kylläkin liittyy veroetuja. Suomen eläkejärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa huomattavan kattava ja kansainvälisesti poikkeuksellisella tavalla lakisääteisessä järjestelmässämme ei myöskään ole eläkekattoa. Näiden syiden johdosta vapaaehtoisen eläkesäästämisen tukemiseen ei ole vastaavaa yhteiskunnallista tarvetta kuin joissakin muissa maissa.

Lakisääteiseen työeläkejärjestelmään sovelletaan Suomessa käytännössä EET-periaatetta; vaikka yksityisalojen eläkelaitokset ovat verovelvollisia, maksuista kertyneiden varojen tuotoista ei käytännössä mene veroa ennen eläkkeiden maksamista. Toiseksi pakolliset maksut ovat rajoituksetta vähennyskelpoisia ansiotulosta ja eläkkeet verotetaan ansiotulona. Tämä poikkeaa täysin säästämisen ja sijoittamisen yleisistä verotusperiaatteista, joiden mukaan säästäminen ei ole vähennyskelpoista ja tuotto kuuluu pääomatuloverotukseen. Tehtyjen sijoitusten vähennyskelpoisuus edustaa teoreettisesti yhdenlaista menoveroajattelua, joka poikkeaa tuloverotuksen perusideasta.

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen ja muun pitkäaikaissäästämisen Lainsäädäntöhistoria antaa viitteitä sekä pakolliseen järjestelmään rinnastamisesta että vapaaehtoisesta säästämisestä. Sen jälkeen, kun tähän peruskysymykseen on vastattu, voidaan kysyä, antaako kyseisen säästämisen luonne aihetta johonkin erityisratkaisuihin.

Mielestäni on painavat perusteet pitää vapaaehtoista eläkesäästämistä ja muuta pitkäaikaissäästämistä toimintana, joka rinnastuu muuhun omaehtoiseen säästämiseen ja sijoittamiseen. Nekin Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmän osat, joihin suoritetaan eläkemaksuja – käytännössä siis työeläkejärjestelmä – ovat osa lakisääteistä, eri elementtien osalta äärimmäisen yksityiskohtaisesti säänneltyä yhtenäistä ja pakollista sosiaaliturvaa. Verotuksessa lakisääteiset työeläkkeet ovat ansiotuloa kuten muutkin sosiaalietuudet, mutta myös koska työeläkkeitä voidaan pitää myöhennettynä palkkana. Ennen muuta maksujen vähennyskelpoisuudesta syntyvän mittavan verotuen ulottaminen luonteeltaan aivan erilaiseen, omaehtoiseen ja sisällöltään vaihtelevaan säästämiseen, johon on lisäksi mahdollisuus vain osalla ihmisistä, ei ole perusteltua.

Kun tarkastellaan nyt esillä olevaa vapaaehtoista eläkesäästämistä ja pitkäaikaissäästämistä, maksujen vähennyskelpoisuus verotuksessa merkitsee selkeää neutraalisuuspoikkeamaa säästämisen verotuksessa. Tällaiseen tarvittaisiin vakuuttavat perustelut. Eri säästämismuotojen verotuksessa on kannatettavaa pyrkiä entistä neutraalimpaan järjestelmään. Kun esillä olevat vähennyskelpoisuudet ovat erityisen radikaali poikkeus tällaisesta neutraalisuudesta, luonnoksen mukainen ratkaisu olisi tervetullut askel neutraalisuuden lisäämisen suuntaan.

Säästämisvaiheen veroedut istuvat myös huonosti maastamuuttolanteisiin. Näissä tapauksissa lähtömaan fiskukselle jäävät usein pelkän vähennyksen vaikutukset.

Luonnoksessa esitystä perustellaan jokseenkin pelkästään fiskaalisin syin. Nämä ovat varmaan olleet käytännössä syynä suunniteltuihin muutoksiin, mutta mielelläni näkisin perusteluina myös eri säästämismuotojen verotuksen neutraalisuuden parantamisen ja ehkä myös Suomesta pois muuttamiseen liittyvät seikat. Jos ja kun verotuloja arvioidaan tarvittavan lähivuosina lisää, esillä oleva keino on monia vaihtoehtoja suotavampi, koska fiskaalisten hyötyjen lisäksi se parantaa verojärjestelmän neutraalisuutta.

Fiskaalisten hyötyjen osalta on syytä todeta, että ne eivät ole aivan vähäisiä, mutta eivät myöskään pysyväisluonteisia, koska puheena olevien sopimusten tekeminen on nykyisin lähes olematonta. Vuosina 2027 ja 2028 kertyisi myös kertaluonteisia verotuloja. Julkistaloudellisten vaikutusten kokonaisarviointi on kylläkin moniulotteisempi kysymys kuin verotulovaikutuksen laskenta. Vähäisempi omaehtoinen säästäminen voi myöhemmässä vaiheessa merkitä julkiselle taloudelle myös lisämenoja joidenkin tulonsiirtojen ehkä kasvaessa ja myös asiakasmaksutulojen pienenemistä.

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen siirtäminen lähtökohtaisesti lakisääteisten eläkesäästämiseen rinnastuvasta yksityiseksi säästämiseksi toteutettiin verotuksessa vuonna 2004, jolloin maksut ja niille kertyvä (säästäjälle maksettava) tuotto siirtyivät pääomatuloverotuksen puolelle. Periaatteellista siirtymää ei ole viety loppuun, kun vähennyskelpoisuutta ei ole poistettu, vaikkakin määrälliset rajoitteet sekä vähentämisen edellytykset on vedetty niin tiukalle, että uusilta sopimuksilta on haihtunut kysyntä. Sen enempää rinnastus lakisääteiseen eläkejärjestelmään kuin pitkäaikaissäästämisen lähtökohtainen myönteisyys ei kuitenkaan nykyisellään puolla verotuen

jatkamista. Muutos myös selkeyttää lainsäädännöllisesti tätä kokonaisuutta ajan mittaan. Toki alkuvaiheessa palveluntarjoajille syntynee runsaastikin hallinnollista lisätyötä.

Nykyjärjestelmässä lähimpänä pakollisen työeläkejärjestelmän verosääntelyä on työntekijän kollektiivisen lisäeläketurvan maksujen verotusratkaisu. Työntekijän vähennykselle asetettu enimmäismäärä rajaa kuitenkin asian merkitystä ja nostovaiheen ikärajarajoitteet muutenkin olennaisesti hokuttavuutta. Työntekijän maksujen vähennyskelpoisuudella ei näistä syistä ole kovin suurta merkitystä.

Tärkeämpi kokonaisuus voi olla määrätyin edellytyksin toteutuva työnantajan maksamien maksujen vähennyskelpoisuus yrityksessä yhdistettynä verovapauteen työntekijällä. Tähän ei myöskään liity nostovaiheen ikärajoja. Myös tämän tarkastelu sopisi nyt esillä olevan esityksen yhteyteen. Ei ole täysin selvää, että ratkaisulle on ylipäänsä riittävät perustelut, eikä ainakaan se, onko nostovaiheen ikärajojen puuttuminen tästä työvoimapolitiittisten tavoitteiden mukaista. Kun monessa maassa on käsitykseni mukaan tämäntyyppinen vähennyskelpoisuuden ja verovapauden yhdistelmä, työnantajien suorittamien maksujen verovapauden poistamisesta voisi seuraisi tarpeettoman suuria hankaluuksia joissakin yrityksissä, joissa on laajempia kansainvälisiä lisäeläkejärjestelmiä. Yksittäistapauksissa myös työntekijän suorittamien maksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen voinee aiheuttaa sääötötarpeita yritysten järjestelmissä. Siltä osin en näe näitä vaikeuksia niin suuriksi, että luonnoksen ratkaisulle olisi esteitä.

Luonnoksessa on käsitelty esitettyjä muutoksia, lähinnä vähennyskelpoisuuden poistamista, myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Tämä on paikallaan, koska muutokset merkitsisivät heikennyksiä verovelvollisille, jotka ovat aikanaan tehneet sopimuksia toisenlaisen lainsäädännön aikana. Tällöin nousevat esille omaisuuden suojaan liittyvän perusteltujen odotusten suojaamisen sekä suhteellisuuden periaatteet.

Yhdyn luonnoksen päätelmiin siitä, etteivät esitetyt muutokset ole näiden periaatteiden vastaisia tavalla, joka estäisi muutosten säätämisen normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä. Luonnoksessa kuvatuista syistä, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan käytäntö, tässä ei liikuta mielestäni myöskään rajamaastossa siten, että asiasta olisi tarvetta pyytää valiokunnan lausunto. Tämä tulkinta vastaa käsitykseni mukaan myös verolainsäädännön takautuvuutta koskeneen Eero Männistön väitöskirjan (2018) analyysia. Muutoksethan eivät vaikuta ennen voimaantuloa maksettujen suoritus- tai niiden tuoton verokohteluun vaan koskisivat tulevaisuudessa maksettavia maksuja, joita verovelvolliset voivat maksaa tai olla maksamatta. Moni verovelvollinen on varmaan suunnitellut jatkavansa nykyisenlaista säästämistä myös tulevaisuudessa, mutta säästämiseen olisi jatkossakin monia hyvä vaihtoehtoja enkä osaa ajatella tietynlaisen tulevaisuuden säästämismuodon suunnitelman tuovan perustuslakidoktriinin mukaista perusteltua odotusta tai nauttivan muuten omaisuuden suojaa. Voidaan ajatella myös niin, että perustuslaista lähtevä yhdenvertaisuusvaatimus antaa nimenomaan aiheen tarkastella sitä, kuinka pitkään ennen jotain kaukana historiassa olevaa ajankohtaa sopimuksen tehneiden verovelvollisten kuuluu saada muita edullisempi verokohtelu.

Kun en näe muutokselle valtiosääntöoikeudellisia esteitä, on tarkoituksenmukaisuuskysymys ja poliittinen valinta, halutaanko tietyiltä tulevaisuudessa tehtävän säästämisen muodoilta poistaa verotuki, josta muut säästämismuodot eivät nauti. Itse näen esityksen edut haittoja suurempina. Myös luonnokseen sisältyvät pehmennykset lieventävät osaltaan muutosten vaikutuksia verovelvollisille. Näistä muun muassa pienten säästösummien erityistä käsittelyä voidaan pitää aiheellisena. Muutoksilla ei olisi käsitykseni mukaan estettä tulla voimaan myöskään 2026, mutta voimaantulon lykkäämiselle vuoteen 2027 on mielestäni järkeviä perusteluja.

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Timo Viherkenttä