

VATT/102/400/2009

VATT/106/400/2009

Asia: Valtiovarainministeriön lausuntopyynnöt VM055:00/2009 ja VM056:00/2009

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunto valtiovarainministeriölle HE-luonnokseen sidotusta pitkäaikaissäästämisestä koskevaksi lainsäädännöksi sekä pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

1. Uusi laki sidotusta pitkäaikaissäästämisestä ja sen verotuksen uudistamisesta koskevasta lainsäädännöstä

Valtioneuvoston asettama SIVA-työryhmä luovutti loppuraporttinsa joulukuussa 2003 ehdottaen vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen kohdistuvan veroedun laajentamista tietyin ehdon myös muihin säästötuotteisiin. Työryhmä ehdotti samalla erillistä sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevaa lakia (PS-laki).

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan ”Pitkäaikaissäästämisen verotusta kehitetään kilpailun tehostamiseksi säästötuotteiden tarjonnassa”. Hallitusohjelman puolivälin tarkistuksen mukaan tarkoituksena on laatia pitkäaikaissäästämistä koskeva lainsäädäntö Siva-työryhmän ehdotusten pohjalta siten, että uusi laki tulee voimaan vuoden 2010 alusta.

Laki sidotusta pitkäaikaissäästämisestä toimii puitelakina, jonka taloudelliset vaikutukset riippuvat olennaisesti verolainsäädäntöön tehtävistä muutoksista. Pitkäaikaissäästämislain toimivuuden lähtökohtana on, että verolainsäädännöllä mahdollistetaan eläkesäästötuotteita tarjoavien palveluntarjoajien tasapuolinen ja neutraali kohtelu. Tarjonnan kilpailua on tuettu myös tuloverotuksen säännöksillä niin, että verotettavaa tuloa ei synny, jos säästövarat siirretään sopimuksen aikana toiselle tarjoajalle.

Pitkäaikaissäätämisen verotuksen uudistamisella laajennetaan aiemmin yksilölliseen eläkevakuutuksen kohdistuva verotuki koskemaan uuden PS-lain mukaista säästämissopimukseen perustuvaa säästämistä. Tämä verotuki muodostuu säästöaikaisen tuoton verovapaudesta. Säästämisvaiheessa maksut ovat rajoitetusti verovähennyskelpoisia ja nostettaessa ne kuuluvat pääomatuloverotuksen piiriin. Verotuen edellytyksenä eläkettä aletaan maksaa aikaisintaan työeläkelakien mukaisesta eläkeiästä lähtien ja suorituksia maksetaan vähintään 10 vuoden ajan. Tätä määräaika voidaan lyhentää nostamalla sitä ikää, jolloin suoritusten maksu alkaa. Verotuksen uudistaminen muuttaa olennaisesti myös varoihin oikeutetun kuoleman tapauksessa syntyneiden varojen verokohtelua.

2. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteinen lausunto molempiin esityksiin

Lausunto on jaettu kolmeen kohtaan: kilpailun tukeminen, verotukielementin analyysi ja verotuksen uudistamiseen liittyvät tekijät vanhuusmenojen ja työhönosallistumisen näkökulmasta.⁴

Luonnos PS-laista parantaa pitkäaikaissäätämisen kilpailuedellytyksiä sitä kautta, että laki tarjoaa uusille palveluntarjoajille toimintaedellytykset markkinoilla. Kilpailun toimivuuden kannalta tärkeää on erityisesti asiakkaan oikeus irtisanoa säästämissopimus ja vaihtaa palveluntarjoajaa joko säästösopimusta tarjoavalle palveluntarjoajalle taikka vakuutusyhtiölle. Mahdollisuus muuttaa sopimuksen luonnetta säästämissopimuksen ja vakuutuksen välillä jää esitysluonnoksessa joiltain kohdin epäselviksi. Epäselväksi jää myös kysymys säästäjän oikeudesta irtisanoa sellainen vakuutussopimus, jossa ei ole kuolemanvaravakuutusta eli jääkö irtisanomisoikeus sopimusosapuolten päätettäväksi. Jos ehdot rajoittavat erityisesti yhdenlaisen sopimuksen muunneltavuutta, voivat markkinat tältä osin jäädä kehittymättä. Markkinoiden kehittyessä varsinaisten henki- ja eläkevakuutusten tarjonta kasvaa oletettavasti niissä eläkeyhtiöissä, joiden asiantuntemus perustuu aitoon vakuutuselementin hallintaan.

Säästämisperiodin pituutta säädellään erityisesti verovähennysoikeuden määrällä. Lakiesitys ei sisällä määritelmää säästämisajan pituudelle, joten nimitys sidottu pitkäaikaissäästäminen on tässä mielessä harhaanjohtava. On syytä pohtia myös kertaluonteisen eläkevakuutuksen tukemista tai ainakin vähennysoikeuden suuruuden riippuvuutta tallettajan iästä. Nämä joustot sekä mahdollisuudet erilaisiin nostoprofiileihin kuten myös yllämainitut sopimusten konvertointimahdollisuudet kannustaisivat eläkeajan tulojen suunnitteluun myös lähempänä eläkeikää ja vielä eläkkeellä ollessakin.

Uusien verotukien käyttöönotto edellyttää aina tarkkoja perusteita. Tehdyt lakialoitteet johtavat välittömiin nettokustannuksiin valtion talouden kannalta. Samalla kuitenkin luovutaan eläkevakuutuksiin sisältyvästä osittaisesta verovapaudesta. Koituvat nettokustannukset ovat motivoitavissa, mikäli ne selvästi kannustavat työuran pidentämiseen sekä ja lisäävät vanhuudenajan turvaa. Sosiaalisen kestävyys huomioiminen on julkisen talouden kestävyys ohella yksi tärkeimmistä ikääntymisen aiheuttamista tulevaisuuden haasteista julkisella sektorilla.

Pitkäaikaissäästämisen verotuksellinen tukeminen kannustaa kansalaisten vapaaehtoiseen varautumiseen vanhuusajan menoihin. Tässä mielessä on hyvä, että nostoaikaa on pidennetty edellisestä laista kymmeneen vuoteen. Sukupolvitilinpitoon perustuvien laskelmien mukaan (Vaittinen ja Vanne 2006), julkisten palveluiden kulutus kääntyy jyrkkään kasvuun erityisesti 75 ikävuodesta lähtien. Tämä kasvu kohdistuu sekä terveys- että sosiaalipalveluihin. Tulojen riittävyys vielä tässäkin iässä on tärkeää ottaa huomioon eikä 10 vuoden aika vielä ole riittävä. Siksi kannustaminen maksuajan pituuden lyhentämiseen ei ole tarkoituksenmukaista, jotta varoja olisi todella käytössä vielä vanhuusvuosina.

Järjestelmän tavoitteeksi on kirjattu myös eläkepoliittisia tavoitteita pidempänä työssäoloaikana. Näihin kannustimiin on pyritty juuri maksuajan lyhentämisellä, mikäli nostojen aloitusaikaa lykätään. Tältä osin esityksen tehoa on vaikea arvioida, minkä takia nostoajan lyhentämistä tältä osin tulisi edelleen kriittisesti harkita. 10 vuoden määräajan lyhentäminen kahdella vuodella jokaista eläkeiän ylittävää vuotta kuulostaa ongelmalliselta ja tekee järjestelmästä turhan monimutkaisen. Vaihtoehtona voisi olla määräajan lyhentäminen yhdellä vuodella jokaista lisätyövuotta kohden.

Lähteet:

Vaittinen R. and Vanne R. (2006) Government Finances by Age, Finnish Centre for Pensions 2006:3

Helsingissä 8. kesäkuuta 2009



Seija Ilmakunnas
ylijohtaja



Leena Kerkelä
erikoistutkija