



Valtiovarainministeriö

08.06.2009

Lausunto hallituksen esityksestä pitkäaikaissäätämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM056:00/2009)

Esityksessä ehdotetaan, että vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verokohtelu etuuksineen laajennetaan koskemaan ns. pitkäaikaissäätämiseen sopimuksilla sidottua säästämistä. Keskeisenä argumenttina esitetään nykyisten eläkesäästämissopimusten tarjoajien kilpailutilanne, jonka on nähty johtaneen korkeaan kulurakenteeseen, joka on koitunut säästäjien vahingoksi. Laajentamalla sijoitus- tuotteiden kirjoa ja palveluntuottajien joukkoa toivotaan ratkaisua näihin ongelmiin.

Ehdotusta on arvioitava sekä vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen liittyvien että yleisten veropoliittisten, erityisesti säästämisen verotukseen liittyvien, näkökohtien perusteella. Verotuksen uudistaminen ja siihen liittyvä selvitystyö on juuri nyt esillä arvioitaessa sekä kansainvälisen verokilpailun vaikutusta kotimaiseen verotukseen että mahdollisuuksia saavuttaa verouudistusten avulla hallituksen asettamat haastavat työllisyystavoitteet.

Säästämisellä on ainakin kaksi perusmotiivia. Toinen näistä liittyy tulevien tulojen epävarmuuteen ja pyrkimykseen tasoittaa kulutusvirtaa ”pahan päivän varalta” tehtävän etukäteissäätämisen avulla. Toisena motiivina on pyrkimys tasoittaa kulutusvirta pidemmällä, yli koko kotitalouden elinkaaren ulottuvalla aikajänteellä. Elinkaarimotiivin tärkeänä muotona on eläkesäästäminen, joka tapahtuu aktiivin työuran aikana sen jälkeisen kulutustason ylläpitämiseksi.

Talouden olosuhteet vaikuttavat säästämisen määrään. Erityisesti näiden kahden tavoitteen toteutumiseksi tarvittavan säästämisen määrä riippuu julkisen talouden tulonsiirtojärjestelmien laajuudesta ja kattavuudesta. Tästä syystä kotitalouksien säästämistarve vaihtelee maasta ja ajankohdasta toiseen riippumatta siitä, miten nykyistä kulutusta preferoidaan tuleviin kulutusmahdollisuuksiin verrattuna. Suomessa on laaja ja kattava lakisääteinen julkinen eläketurva.

Taloustieteessä laajalle levinneen käsityksen mukaan ei säästämisen veronjälkeinen tuotto eikä siis myöskään säästötuoton verotus vaikuta kovin voimakkaasti säästämisen kokonaismäärään. Vaikka rahhoitusmarkkinoiden vapautumisen ja kansainvälistymisen seurauksena pääomavirratt ovat voimakkaasti kasvaneet, on muilla kuin verotustekijöillä ilmeisesti merkittävämpi vaikutus eri maiden kotitalouksien säästämisasteissa havaittuihin eroihin. Säästämisen lisätty yleinen verotuki ei siis ole perusteltua. Vero-

kilpailun näkökulmasta omaisuustulojen verotus on Suomessa kansainvälisesti arvioiden suhteellisen houkuttelevaa ja verokilpailun aiheuttamat paineet ovat vähenemässä talouskriisin seurauksena.

Yleisesti tunnustetaan, että erilainen verokohtelu vaikuttaa voimakkaasti valintaan eri säästämiskohteiden välillä. Koska erilainen verokohtelu vääristää sijoituskohteiden valintaa, on usein pyritty siihen, että verojärjestelmä on neutraali eri sijoituskohteiden suhteen. Suomessa yleisenä veroperustana on laajalti tulkittava tulokäsite eikä esimerkiksi tulojen käyttöajankohta. Asuntovarallisuus sekä vapaaehtoiset eläkevakuutussäästöt ovat useissa maissa, myös Suomessa, poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Näiden suosiminen verotuvin aiheuttaa julkiselle sektorille myös merkittäviä tulon menetyksiä.

Nykyisen talouslaman seurauksena julkiset taloudet velkaantuvat voimakkaasti. Julkisten budjettien tuleva tasapainottaminen edellyttää myös veroasteiden nostoa teollisuusmaissa. Väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet osaltaan nostavat veroasteita Euroopassa. Nämä tekijät vähentävät verokilpailun kautta koituvia paineita ja mahdollistavat Suomessa esimerkiksi pääomaverotuksen tason, mahdollisen progression ja rakenteen uudelleen arvioinnin. Valtionavarainministeriön asettama verotuksen kehittämistyöryhmä tulee tekemään koko verojärjestelmää koskevia esityksiä. Pitkäaikaissäästämistä ja eläkevakuutuksia koskeva verotus olisi syytä sovittaa osaksi laajempaa verouudistusta, jossa voidaan harkita ennakkoluulottomasti myös nykyisiä veroetuuksia ja verovapauksia.

Eläkejärjestelmien tärkeä ominaisuus on niihin liittyvä vakaus ja niiden ennustettavuus. Tästä syystä eläkevakuutusten verokohteluun tehtäviä muutoksia olisi harkittava huolella ja ne olisi tehtävä osana koko eläkepakettia. Esitys rinnastaa vapaaehtoiset eläkevakuutukset suoraviivaisesti muiden pitkäaikaisten sijoituskohteiden kuten rahasto- ja muiden välillisten arvopaperi- ja osakesijoitusten kanssa. Tässä eläkevakuutusten erityisluonne jää huomiotta.

Vapaaehtoisten eläkevakuutussäästöjen verotuella voidaan vaikuttaa siihen, että kotitaloudet, joiden osalta julkisten järjestelmien takaama eläketurva jää syystä tai toisesta alle halutun tason, voivat omalla säästämisellään taata itselleen riittävän eläketason. Lisäksi eläkesäästämiseltä on syytä vaatia muita sijoituskohteita selvästi pienempää riskiä. Tämä ilmenee turvaavuusehtoina sijoituksille ja eläkevakuutuksia tarjoavien yhtiöiden tiukempina vakavaraisuusvaatimuksina. Voi olla, että eläkevakuutusten ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten välinen tuottoero ei aiheudukaan kokonaan kilpailun puutteesta, vaan siihen vaikuttavat sijoitusten vähäriskisyys ja palvelun tarjoajille asetetut rajoitteet.

Toimialan sisällä kilpailun lisääminen on perusteltua ja siksi sopimusten tulisi olla suhteellisen vapaasti siirrettäviä saman toimialan sisällä. Samalla vakuutus sopimusten tarjonta on vapautettava niin, ettei muita toimijoita aiheetta syrjitä. Sitä vastoin voisi olla suotavaa säännellä sopimusten sisältöä ja verosedun saatavuutta (tästä tuonnempana) ja hillitä kilpailua, joka tapahtuu vakuutuksenottajan kannalta toissijaisilla keinoilla, kuten sopimusten mainonnan avulla. Siirrettävyydellä ei kuitenkaan pitäisi heikentää vakuutus sopimukseen sisältyvää vakuutus etua laajentamalla tarpeettomasti olosuhteita, joissa vakuutus summat maksetaan.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu lainkaan uudistuksen tulonjakovaikutuksia. Perusteluissa viitataan Tulonjakotilaston lukuihin vapaaehtoisten eläkevakuutusten määrästä vuonna 2006. Tulonjakotilasto olisi antanut myös tulonjaon osalta erinomaiset arviointimahdollisuudet. Esimerkiksi veroetuuden jakautuminen olisi ollut hyödyllinen tieto.

Suurituloiset suosivat pitkäaikaista arvopaperisäästämistä pienituloisempia enemmän. Jälkimmäiset suosivat sijoituskohteita, joissa varat ovat likvidissä muodossa ja joissa riski on pienempi. Tilastokeskuksen

2004 varallisuustutkimuksen perusteella arvopaperisijoitusten arvo oli ylimmässä (koko varallisuuden mukaan lasketusta) varallisuuskymmenyksessä yli kuusinkertainen toiseksi ylimpään varallisuuskymmenykseen verrattuna. Ylimmällä desiilillä oli hallussaan yli 70 prosenttia kaikista arvopapereista. Myös säästö- ja sijoitusvakuutuksissa ero oli lähes samaa suuruusluokkaa. Ylimmällä varallisuuskymmenyksellä oli lähes nelinkertainen määrä näitä vakuutuksia toiseksi ylimpään kymmenykseen verrattuna ja ylimmän kymmenyksen osuus kaikista vakuutuksista oli yli puolet. Viisi alinta varallisuuskymmenystä, siis puolet koko väestöstä, omisti vakuutuksia yhteensä alle kuudenneksen siitä, mitä ylin kymmenes omisti.

Eläkevakuutuksien, joiden arvo oli edellisiä vakuutuksia suurempi, jakautuminen oli vielä jonkin verran enemmän vino kaikkein suurimman varallisuuden omistajien eduksi (puolet väestöstä, siis viisi alinta varallisuuskymmenystä, omisti yhteensä eläkevakuutuksia vain alle 10 prosenttia siitä, mitä ylin varallisuuskymmenys). Yhteenvetona voidaan todeta, että jo nykyinen eläkevakuutusten verokohtelu suosii voittopuolisesti kaikkein varakkaimpia ja veroetuuksien laajennus lisäisi tätä.

Laajennettaessa eläkevakuutusten verotuki muihin pitkäaikaisiin sijoituskohteisiin olisi seurauksena se, että samalla suositaan verotuksella keskimääräistä selvästi varakkaampia kotitalouksia. Tästä syystä on tärkeää, että verovähennysoikeutta pyritään sääntelemään myös muilla keinoilla, kuin asettamalla vähennysoikeudelle yläraja. Nykyinen noin 5000 euron yläraja, joka on ilmeisesti suhteutettu tyypillisten vuosimaksujen mukaan, tuntuu sopivalta. Eläkevakuutusten ehdot, esimerkiksi niiden nostoiän ja takaisinmaksuajan osalta, olisi paremmin sovitettava yleiselle eläkepolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin.

Palkansaajien tutkimuslaitos ei suosittele, että vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verokohtelu etuuksineen laajennetaan koskemaan ns. pitkäaikaissäätämiseen sopimuksilla sidottua säästämistä. Sitä vastoin esitämme, että yksilöllisten eläkevakuutusten tarjontaan ja nykyisiin veroetuihin kiinnitetään kriittistä huomiota tarkasteltaessa koko verorakennetta ja erityisesti ansio- ja pääomaverotuksen suhdetta talouden tehokkuuden ja oikeudenmukaisen tulonjaon näkökulmasta.

Yleinen säästämisen verotuki ei ole tarpeen, eikä verotuki saa missään olosuhteissa muodostua tueksi arvopaperisäästämiselle. Nykyisellään voi olla, että eläkevakuutussopimuksiin liittynyt verotuki on houkutellut niiden markkinointia vaihtoehtona muulle pitkäaikaissäätämiselle. Tilanteen korjaaminen ei välttämättä edellytä eläkevakuutusten verotuen laajentamista muuhun säästämiseen ja samalla eläkevakuutussopimusten erityisluonteen ja tuen perusteiden huomiotta jättämistä. Eläkevakuutussopimusten tarkempi rajaaminen ja valvonta voisivat selkeyttää eläkesijoitusten ja muiden säästömuotojen eroja ilman, että verotuen laajentaminen olisi tarpeen.

On tärkeää, että verotuksen uudistus tunnustaa vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen liittyvät erityispiirteet, niiden sosiaalivakuutusluonteen ja vaatimuksen varojen turvatun sijoittamisen kannalta. Vapaaehtoisten eläkevakuutussäästöjen verotuella voidaan vaikuttaa siihen, että kotitaloudet, joiden osalta julkisten järjestelmien takaama eläketurva jää syystä tai toisesta alle halutun tason, voivat omalla säästämislänsään taata itselleen riittävän eläketason. Tähän kannattaa käyttää jonkin verran julkista verotukea, sillä samalla tuetaan muita, esimerkiksi eriarvoisuuden lieventämiseen ja köyhyyden ehkäisyyn tähtääviä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.

Vapaaehtoisten eläkevakuutusten veroetu pitäisi kohdentaa nykyistä tehokkaammin palvelemaan näitä tarpeita. Nykyinen lakisääteinen eläkejärjestelmä antaa mahdollisuuden seurata yksilöllisesti tulevan eläketulon kehittymistä. Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen veroedun saannin ehdoksi voitaisiin jo nykyisin asettaa, tulevan ennustetun eläketulon riittämättömyys. ”Riittävä tuleva eläketulo” voitaisiin määrittää

sekä eläkkeen tason sekä siitä lasketun korvaussuhteen perusteella. Jos verotuki kohdennetaan näin, on selvää, että kohdejoukko muuttuu nykyisestä tulonjaon oikeudenmukaisuuden kannalta edullisempaan suuntaan. Eläkevakuutusten ehdot, esimerkiksi niiden nostoiän ja takaisinmaksuajan osalta, olisi samalla paremmin sovitettava yleiselle eläkepolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin.

Tutkimusten perusteella pienituloiset ovat tottumattomia monimutkaisten sijoitustuotteiden käyttöön. Lisäksi ne, joille tuleva eläketulo on riittämätön, eivät välttämättä kykene kantamaan riskiä niin paljon kuin arvopaperisijoittamista nykyisin suosivat väestöryhmät. Näistä syistä rahastoivissa vapaaehtoisissa eläkejärjestelmissä on kiinnitettävä huomiota siihen, että varat on sijoitettu turvautusti. Vakavaraisuuden valvonta ja kuluttajansuoja ovat myös keskeisessä asemassa. Ongelmat liittyvät epäsymmetriseen informaatioon palvelun tarjoajan ja vakuutuksen ottajan välillä. Kuluttajansuoja edellyttää palveluidentarjoajilta laajaa tiedonantovelvollisuutta sopimukseen liittyvistä seikoista. Sopimusten vertailtavuus edellyttää myös muiden seikkojen kuin kulujen vertailtavuutta. Sopimusten tuottoja ja riskejä arvioitaessa kulut muodostavat vain osan vertailuun tarvittavasta tiedosta. Lisäksi kulujen erottaminen esimerkiksi tuotosta voi olla käytännössä vaikeaa, jos kyse on välillisistä sijoitussopimuksista. Tärkeää olisi, että sopimusten yhteydessä annetaan mahdollisimman luotettavaa ja objektiivista tietoa kaikista sijoituskustannuksista, tuottoarvioista ja sijoitukseen liittyvistä riskeistä. Palveluiden tarjoajilta on vaadittava riittävää omavaraisuutta ja viranomaisvalvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Veroetuuksien alaiset vakuutustuotteiden sisältöä olisi hyvä säännellä pyrkien standardoituihin tuotteisiin, jotka eivät houkuta liialliseen riskinottoon. Perusteltu sääntely voi tarjota suojan myös kilpailusyytöksiltä ja kanteilta, joita muiden EU-maiden vaihtoehtoisten sijoitustuotteiden tarjoajat esittävät.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Ilpo Suoniemi
erikoistutkija
ilpo.suoniemi@labour.fi
puh. 09–2535 7342