

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseen pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM 055:00/2009) ja luonnoksesta hallituksen esitykseen sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevaksi lainsäädännöksi (VM056:00/2009)

Koska verotus on olennainen pitkäaikaissäästämiseen vaikuttava asia, lausunto koskee molempia esityksiä.

Hallituksen esityksellä on kaksi keskeistä tavoitetta. Ensinnäkin pyritään lisäämään pitkäaikaissäästämistä. Sen perusteena on tarve jarruttaa verotuksen nousupaineita lisäämällä mahdollisuuksia kansalaisten itse varautua vanhuusajan menoihin ja täydentää eläketurvaansa. Yksityisen eläkesäästämisen kannustaminen on sukupolvien oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kannatettava ajatus, koska valtaosa eläkkeistä maksetaan jakojärjestelmänä. Toisekseen säästämiskohteet yritetään saada nykyistä tasapuolisemmin samalle viivalle sekä veroetuuksien suhteen että muutoinkin kilpailun lisäämiseksi. Nykyisinhän veroetuutta saavat vain vakuutusyhtiöiden tuotteet.

Kilpailunäkökohta

Kaiken kaikkiaan esitykset vievät tilannetta oikeaan suuntaan. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verokannustimien perusteluissa on perinteisesti viitattu siihen, että monilla on tarve parantaa eläketurvaa rikkonaisen työuran vuoksi, ja näitä näyttää säästäjien joukossa olevankin yhä enemmän. Valtaosan nykyisistä eläkevakuutuksista ottavat toimihenkilöt ja yrittäjät, ja heidän joukostaan yhä useammin myös pieni- ja keskituloiset. Tältä osin on perusteltua kannustaa omaan varautumiseen tapauksissa, joissa lakisääteinen eläke uhkaa jäädä pieneksi.

Kilpailunäkökulmasta on kannatettavaa se, että erilaiset säästämismuodot ovat mahdollisimman pitkälle samalla viivalla verotuksen suhteen. Näin nykyisin ei ole. Jos poliittinen tahto on se, että omaa varautumista halutaan tukea veroetuuksilla, on perusteltua kohdella laajalti säästämismuotoja

samalla tavalla. Ehdotetut muutokset säästämistuotteiden monipuolistamiseksi ja esitetty mahdollisuus säästö pääoman siirtämisen mahdollisuudesta palveluntarjoajalta toiselle ilman veroseuraamuksia lisäävät kilpailun todennäköisyyttä. Hallituksen esityksessä mainittu säästö pääoman siirrettävyys onkin ehdoton edellytys kilpailullisuuden parantamiseksi. Verotettujen säästämismuotojen monipuolistaminen voi kilpailun potentiaalisen lisääntymisen kautta pakottaa tarjoajat aiempaa läpinäkyvimpiin kulurakenteisiin.

Kilpailun edistämiseksi myös sijoitustuotteiden standardointi olisi hyödyllistä, koska näin parannettaisiin tuotteiden sisältöjen ja hintojen vertailtavuutta.

Säästämisen määrä ei verotuen laajentumisesta huolimatta välttämättä kasva ainakaan merkittävästi, mutta veroedut ohjaavat purkamaan säästöjä eläkeiässä. Veroeduilla on ainakin VATTin tuoreen vuoden 2005 uudistukseen kohdistuvan tutkimuksen mukaan vaikutusta säästäjien käyttäytymiseen muutenkin (VATT Working papers 7/2009), vaikkakin yleisesti tutkimustulokset veroetujen vaikutuksesta säästämisen määrään vaihtelevat paljon.

Periaatteellisia näkökulmia

Periaatteellisesta näkökulmasta voidaan verotukiin kuitenkin kohdistaa kritiikkiä.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä pakollisten työeläkkeiden jäävän vajaaseen puoleen palkoista välittömästi eläkkeelle jäämisen jälkeen ja vähentyvän siitä iän myötä edelleen. Tätä pidetään esityksessä liian alhaisena tasona, ja pitäisi olla myös muita tapoja turvata toimeentulo. Hallituksen esityksessä on myös laskelmia kotitalouksien rahoitusvarallisuudesta, joiden tuottoja voitaisiin käyttää toimeentulon turvaamiseksi.

Pitkäaikaissäästämisen kannalta olennaisin talousteoreettinen viitekehys on ns. elinkaarimalli. Elinkaarimallin mukaan tavoiteltavassa tilanteessa kulutuksesta saatavan hyödyn tulisi olla yhtä suuri koko elinkaaren ajan. Tämä ei tarkoita tasaista kulutusuraa läpi koko elinkaaren, koska vanhuudessa ihminen saavuttaa saman hyödyn paljon alhaisemmalla tasolla kuin aktiivi-iässä mm. perhekoon pienenemisen vuoksi.

Pitkäaikaissäästämisen tukemista voidaan perustella ihmisten lyhytnäköisyydellä. Julkisen vallan on perusteltua varmistaa eri keinoin ihmisten riittävä varautuminen vanhuusajan toimeentuloon. Siksi

Suomessakin vanhuusajan toimentulon perusta on varmistettu pakollisella työeläkevakuutuksella. Pakollisen eläkevakuutuksen lisäksi pitkäaikaissäästämistä ja periaatteessa myös vanhuusajan toimeentuloa tuetaan merkittävästi omistusasumisen verotuilla, joista huomattava on oman asunnon myyntivoiton verovapaus.

Suomessa verojärjestelmä ohjaa kotitalouksia voimakkaasti kohti omistusasumista, joka tosiasiallisesti on pitkäaikaissäästämistä. Näin kertynyt varallisuus lisää merkittävästi suomalaisten mahdollisuuksia turvata vanhuusiän elintaso varsinkin kun asuntovarallisuuden hyödyntäminen vanhuusajan kulutuksessa on kehittyneiden rahoitusmarkkinoiden ansiosta helpottunut, vaikkakin Suomessa asuntovarallisuus realisoidaan vanhuusiän turvaksi harvoin.

Kansainvälisen ja suomalaisen kokemuksen mukaan kotitaloudet jopa jatkavat säästämistä eläkkeellä ja heiltä jää kuollessaan jälkeen huomattavasti ennen kaikkea asuntovarallisuutta. Tämä yhdistettynä kulutuksen hyödyn elinkaarivaihtelun kanssa herättää kysymyksen siitä, ovatko pitkäaikaissäästämisen verotuet enää suomalaisessa järjestelmässä ylipäättään perusteltuja. Aivan yhtä mahdollinen johtopäätös on, että pitkäaikaissäästämisen verotuet osittain kannustavat sellaiseen säästämiseen, joka vähentää suomalaisten taloudellista hyvinvointia kun tarkastellaan koko elinkaarta.

Eri säästämiskohteiden verotuksen yhdenmukaistamistarvetta (kuten asuntovarallisuuden kartuttamisen kohtelu) jää siis ehdotetun uudistuksen jälkeenkin jäljelle. Periaatetasolla näitä käsiteltäneen verouudistusta pohtivassa työryhmässä.

Pitkäaikaissäästämisen tarpeeseen ja edistämiseen liittyy myös muita periaatteellisia kysymyksiä. Ehdotuksessa on viitattu eläkkeen ja palkan alentuvaan suhteeseen, joka kohtaa etenkin pitkään elävät yksilöt. Lisäksi on viitattu mahdollisuuteen oman säästämisen avulla itse rahoittaa eläkeiän sairaus- ym. kuluja ja täten keventää julkiselle sektorille tulevaa taakkaa. Näin ollen perusteluissa ja tavoitteissa viitataan kahtalaiseen varautumiseen eli toisaalta eläkeiän tulojen täydentämiseen yleensä ja toisaalta omaan varautumiseen nimenomaan hoivan ja hoidon rahoittamisessa. Eläketurvan yleisen täydentämisen ja parantamisen näkökulmasta sekä työuran pidentämisen näkökulmasta esityksen ehdotukset säästövarojen nostamismahdollisuudesta pääsääntöisesti vähintään kymmenen vuoden ajan työeläkeiän alkamisesta lähtien ovat perusteltuja parannuksia nykyiseen. Sitominen yleiseen eläkeiän alkamiseen lienee kuitenkin asia, joka on selvitettävä tarkemmin, koska se voinee alkaa hyvinkin eri iässä.

Omarahoitteiseen hoivaan varautumisen näkökulmasta asia on paljon monimutkaisempi. Tältä osin ei ole käyty keskustelua siitä, mikä on se palvelujen laajuus ja taso, mitä julkinen valta verovaroin tulevaisuudessa järjestää. Jotta yksilöt voisivat järkevästi varautua itse ja säästämis- ja vakuutusmarkkinoille syntyisi tuotteita, joiden tuottoa voitaisiin purkaa pitkäaikaishoivan rahoittamiseen, olisi tiedettävä mitä palvelujen julkinen järjestämisvastuu sisältää ja millaisiin menoihin on varauduttava itse. Keskustelua olisi siis käytävä julkisen ja yksityisen sektorin työnjaosta. Tältä osin mennään osin siis pitkälle sosiaalipolitiikan puolelle, mutta ilman sitä yksilön on vaikea tietää, millainen tarve on varautua korkean iän menoihin, jotka syntyvät yleensä vasta 75 vuoden jälkeen. Asia on poliittisesti vaikea, mutta hyvin olennainen vakuutustuotteiden rakentamisen näkökulmasta.

Julkisuudessa on ollut esillä ehdotus rajata veroetuutta tuotteisiin, joiden purkamisaika on elinikäinen sen sijaan että hallituksen esityksessä säästöt saa purkaa heti eläkkeelle jäännin jälkeen. Tällainen malli tukisi varautumista siihen aikaan eläkeikää kun menot ovat hoivan tarpeen vuoksi mahdollisesti suurimmillaan. Tämä ei kuitenkaan ratkaisisi asiaa eli loisi markkinat eliniän ajan purettaville tuotteille niin kauan kuin ”palvelulupauksen” laajuutta julkiselta sektorilta ei tiedetä. Lisäksi sillä, että yksilö tai kotitalous voi hoitaa oman varautumisen haluamiaan säästämisinstrumentteja käyttäen, on kilpailua lisäävä vaikutus.

Muita näkökulmia

Jos hyväksyy hallituksen esityksen oletuksen pitkäaikaissäästämiseen kannustamisen hyödyllisyydestä (mitä kohtaan taloustieteellä on siis varauksia), tavoitteet verotukien kohdistamisesta tasapuolisesti eri sijoitusmuotojen välillä ovat kannatettavia. Verotukien pitäisi koskea mahdollisimman laajaa joukkoa sijoitustuotteita, jotta taataan mahdollisimman täydellinen kilpailu pitkäaikaissäästämistä tarjoavilla markkinoilla. Hallituksen esityksessä on tehty joitakin rajoituksia sijoitustuotteiden valikoiman suhteen ilman erillisiä perusteluja. Tällaisiin rajauksiin pitäisi olla kuitenkin hyvät perusteet, koska ne potentiaalisesti vaarantavat täydellisen kilpailun tavoitteen

Kaikessa sijoitustoiminnassa jää aina jossakin määrin avoimeksi kysymykseksi säästäjän ymmärrys riskin ja tuoton välisestä suhteesta. Tämä on erityisen ongelmallista pitkäaikaissäästämisen loppuvaiheessa. Tulisikin harkita keinoja, joilla vuosikymmenten aikana kerättyjen varojen

merkittävä hupeneminen juuri ennen eläköitymistä estettäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi tiettyjen riskirajojen asettamista joko tietyn iän jälkeen tai liukuvasti eläkeiän lähestyessä.

Raija Volk

Tutkimusjohtaja

Markus Lahtinen

Ekonomisti