

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseen pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM055:00/2009).

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseen sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevaksi lainsäädännöksi (VM056:00/2009).

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän Tutkimuslaitokselta (ETLA) lausuntoa luonnoksiin hallituksen esityksistä sidottua pitkäaikaissäästämistä (VM055:00/2009) ja pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista (VM055:00/2009) koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä kuvattuja sidottuja pitkäaikaissäästämistuotteita ei tule syntyymään ilman niihin kytkettyä veroetuutta, joten on perusteltua käsitellä lakiesityksiä yhtenä kokonaisuutena.

Esitysten keskeinen sisältö ja tavoitteet

Verolakimuutokset

Esityksessä pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan kahdenlaisia muutoksia nykytilanteeseen. Toisaalta esitetään muutoksia nykyiseen vapaaehtoisia yksilöllisiä eläkevakuutuksia koskevaan verolainsäädäntöön ja toisaalta määritellään millä ehdoin sama verokohtelu koskee uusia sidottuja pitkäaikaissäästämistuotteita.

Eläkevakuutusmaksujen verovähennyskelpoisuuden ehdoksi asetetaan, että eläkettä voidaan maksaa aikaisintaan eläkkeen nostohetkellä voimassa olevien työeläkelakien mukaisesta vanhuuseläkeiästä alkaen. Toinen uusi ehto on, että eläkettä maksetaan vähintään 10 vuoden ajan. Tätä 10 vuoden maksuaikaa lyhennetään kahdella vuodella jokaista vuotta kohden, jolla vakuutettu lykkää eläkkeen nostamista vanhuuseläkeiän jälkeen. Maksimilyhennys on kuusi vuotta. Takaisinmaksettu määrä jaetaan vuosien kesken siten, että jäljellä oleva pääoma jaetaan aina tasan jäljellä oleville maksuvuosille. Eläkevakuutusta koskevat verovähennyskelpoisuuden uudet ehdot koskevat myös pitkäaikaissäästämistuotteiden takaisinmaksua.

Tuloverolakia on tarkoitus muuttaa siten, että verotettavaa tuloa ei realisoidu, jos säästövarat siirretään toiselle palvelun tarjoajalle. Eläkevakuutukseen vapaaehtoisesti liitettävän kuolemanvaravakuutuksen verotus muuttuu siten, että maksuista tulee verovähenteiset ja korvauksista verolliset, sikäli kun ne eivät ylitä eläkevakuutuksen säästöpääomaa.

Perintö- ja lahjaverolakia esitetään muutettavaksi siten, että sidotun pitkäaikaissäästämisen varat kuuluvat perintöverotuksen piiriin. Kuolemanvaravakuutuksen korvausten osittaisesta

verovapaudesta perintöverotuksessa luovutaan. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

Verolakien muutosten keskeisenä tavoitteena on luoda kilpailua pitkäaikaissäätämisen markkinoille. Kilpailun odotetaan suurentavan säästäjän ja julkisen talouden saamaa tuloa. Säästäjän tulojen kasvun arvioidaan vähentävän julkishallinnon terveydenhuoltomenoja. Alimman mahdollisen nostoiän korotuksen ja nostojen lykkäämisestä seuraavan nopeutetun nostoaikataulun tavoitteena on myöhentää eläkkeelle siirtymistä.

Laki sidotusta pitkäaikaissäätämisestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sidotusta pitkäaikaissäätämisestä. Laki olisi luonteeltaan elinkeino- ja sopimusoikeudellinen puitelaki, jonka todelliset vaikutukset määräytyvät säästämistuotteeseen liittyvien verolakien perusteella. Laissa säädettäisiin oikeudesta tarjota laissa tarkoitettuja pitkäaikaissäätämissopimuksia, sopimusten sisällöstä, asiakkaan ja palveluntarjoajan oikeuksista ja velvollisuuksista säästämissopimusta tehtäessä ja sen voimassaoloaikana sekä säästövarojen sijoittamisesta ja niiden oikeudellisesta asemasta.

Laki ei koskisi yksilöllisiä eläkevakuutuksia. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi myös vakuutusopimuslaissa olevia eläkevakuutusten siirrettävyyttä koskevia säännöksiä. Tarkoitus on, että pakollinen siirrettävyys koskisi vain eläkevakuutuksia, joissa on mukana kuolemanvaravakuutus. Tätä perustellaan asiakkaiden käänteisen valikoitumisen mahdollisuudella silloin kun siirretään varoja eläkevakuutusten ja sidotun pitkäaikaissäätämisen välillä.

Laille määritellään eläke-, rahoitusmarkkina- ja kilpailupoliittiset tavoitteet. Keskeisiksi eläkepoliittisiksi tavoitteiksi asetetaan vanhuuden ajan toimeentuloturvan parantaminen ja eläkeiän myöhentäminen. Esityksen mukaan sidotulla pitkäaikaissäätämisellä voisi varautua myös muihin riskeihin, kuten aviopuolison kuolemaan, avioeroon, pitkäaikaistyöttömyyteen ja työkyvyttömyyteen. Rahoitusmarkkina- ja kilpailupoliittisina tavoitteina ovat rahoituspalveluiden monipuolinen tarjonta ja tehokas kilpailu rahoitusmarkkinoilla.

Esityksen arviointia

Verotuksen vaikutukset säästämisen määrään ja kohdentumiseen

Säästämisen verotus vähentää säästämistä ja kohdentaa sitä uudella tavalla eri sijoituskohteisiin. Se vaikuttaa myös riskinoton määrään, investointeihin ja talouden kasvuun. Pitkäaikaisen säästämisen tuoton verotuksen lieventäminen on perusteltua, koska vero kertaantuu säästämisajana ja rankaisee siten kohtuuttomasti kulutuksen myöhentämistä. Toinen mahdollinen perustelu verotuksen keventämiselle on ihmisten lyhytnäköisyys ja kyvyttömyys suunnitella eläkeajan toimeentuloaan, jotka johtavat epäoptimaalisen vähäiseen säästämiseen vanhuuden varalle.

Säästämisen määrän kannalta neutraalia verotusta on kahdentyyppistä. Nykyisin yksilölliseen eläkevakuutukseen ja esityksen mukaiseen sidottuun pitkäaikaissäätämiseen sovellettava EET-järjestelmä on näistä toinen. EET on sijoittajan kannalta neutraali, koska verovähennyksen tekemisestä saatava etu vastaa nykyarvoltaan sijoituksesta maksettavaa veroa. Toisessa säästämisneutraalissa veromallissa tehdään riskittömän koron suuruinen vähennys symmetrisessä sijoitusten tuoton verotuksessa. Verotus on säästämisen kannalta neutraalia, koska riskipreemion verotuksen vastapainoksi veronmaksaja saa hyvityksen verottajalta riskittömän koron alle jääneestä

tuotosta. Molemmissa veromalleissa verottaja osallistuu riskinkantoon veroasteen suuruisella osuudella.

Esityksen mukainen pitkäaikaisen sidotun säästämisen verotuki lisäisi säästämistä. Tutkittua tietoa säästämisen määrän herkkyydestä verotuksen suhteen on vähän. On kuitenkin perusteltua epäillä, ettei uuden säästämisen määrä olisi kovin suuri. Pikemminkin kyse olisi siitä, että nykyistä suurempi osa varallisuudesta sidottaisiin veroedulla purettavaksi eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Arviota lisäsäästön vähäisyydestä voidaan perustella sillä, että kevyesti verotettuja säästämiskohteita on jo nykyisin olemassa. Tärkeimmät eläkeaikaa varten varautumisen muodot ovat omistusasunto ja lakisääteinen eläkevakuutus. Molempia niitä tuetaan verotuksellisesti enemmän kuin sidottua pitkäaikaissäästämistä. Lisäksi monilla lisäsäästämistä suunnittelevilla on jo yksilöllinen eläkevakuutus.

Verotus ohjaa muutakin säästämiskäyttäytymistä kuin asunto- ja eläkesäästämistä. Yrittäjätoimintaan liittyvää säästämistä ja varojen siirtämistä seuraavalle sukupolvelle tuetaan verotuksessa monella tavoin. Toisaalta pääomatulojen verotus kohtelee hyvin ankarasti korkotuloja, koska suuri osa korosta on korvausta inflaatiosta. Sidottu pitkäaikaissäästäminen on rajattu koskemaan talletuksia, rahasto-osuuksia ja noteerattuja arvopapereita. Tästä rajauksesta syntyy uusi sijoitusten kohdentumiseen vaikuttava vääristymä. Esimerkiksi vuokra-asunnot jäävät käytännössä pois sijoituskohteiden joukosta. Samoin sijoitukset listaamattomiin yrityksiin vähenisivät.

Esitetty uudistus laajentaisi siis kevyemmin verotettua osaa säästämisestä, mutta verotuksen vääristävät vaikutukset säästämisen määrään ja kohdentumiseen jäisivät valtaosin ennalleen. On ilmeistä, että säästämiskohteiden verotuksen yhtenäistämiseksi tarvitaan laajempi uudistus. Esitetty ehdotus sitoisi siksi tarpeettomasti parhaillaan toimivan verotuksen uudistamistarpeita pohtivan työryhmän käsiä.

Ehdotuksen vaikutukset julkiseen talouteen

Kuten esityksen perusteluissa mainitaan, suurin osa uuteen tuotteeseen siirtyvästä rahasta tulee todennäköisesti muista sijoituskohteista, jolloin valtio menettää vaihtoehtoisen sijoituksen tuoton veron. Ainoastaan silloin kun on kyse uudesta kannusteen vuoksi syntyvästä säästämisestä, tai jo aiemmin verovapaasta kohteesta siirtyvistä varoista, verotulot eivät vähene.

Toinen syy miksi verotuloja mahdollisesti menetetään, on veroarbitraasi. Esimerkiksi asuntolainan kokoa kasvattamalla ja laina-aikaa pidentämällä voidaan tehdä suurempi verovähennys korkomenoista ja sijoittamalla saadut varat pitkäaikaissäästämiseen saadaan tuotto verottomana. Tämä on mahdollista nykyisinkin sijoittamalla yksilölliseen eläkevakuutukseen, mutta ehdotettu laajennus tekee käyttäytymisen kannattavammaksi ja helpommaksi. Verotulomenetys aiheutuisi korkovähennyksen laajemmasta käytöstä.

Kolmas verotuloihin kohdistuva riski on, että eläke nostetaan joskus tulevaisuudessa ulkomailla. Ei ole varmaa, etteikö EU kiellä esitykseen sisältyvät rajoitukset palvelun tarjoajien suhteen. Kun kyse on kymmenien vuosien mittaisista säästämissopimuksista, riski on huomionarvoinen. Ainoa varma tapa välttää siltä olisi TEE-tyyppinen verotus, jossa ei sallittaisi maksun verovähennystä, mutta tuotto ja pääoma olisivat verovapaat nostettaessa.

Esityksessä viitataan mahdollisuuteen, että julkiset menot vähenisivät, kun säästövaroja olisi käytettävissä enemmän hoidon ja hoivan rahoitukseen kilpailun alentamien kulujen vuoksi. Tärkeämpää tässä suhteessa on todennäköisesti kuitenkin se, kuinka paljon syntyy uutta säästämistä

ja kuinka säästöjen purkaminen ajoitetaan. Esitykseen perustuvalla nostoaikataululla ei ole yhteyttä hoito- ja hoivamenojen keskimääräiseen ajoittumiseen elinkaarella.

Nostoaikatauluihin on liitetty porkkana, joka mahdollistaa nopeamman nostamisen sen aloittamista siirrettäessä. Eläkeikäpäätöksiä koskevien tutkimusten perusteella on vaikea nähdä, että tämänkaltaisella kannusteella olisi merkittävää vaikutusta siirtymiseen eläkkeelle. Se aikaistaa säästöjen purkamisaikataulua ja tekee siten uudesta tuotteesta vähemmän perustellun myöhäisen eläkeiän toimeentulolle. Sen sijaan esitykseen sisältyvä aikaisimman nostoiän kytkeminen lakisääteiseen eläkeikään on perusteltua.

Eläkeajan toimeentulo

Eläkeajan toimeentulossa on tulevaisuudessa nähtävissä ongelmia, mutta esitetty veromuutos on tehoton niiden poistamiseen. Työeläkkeiden heikon indeksoinnin vuoksi eläke jää jälkeen palvelujen kustannusten noususta. Tämä ongelma on sitä suurempi mitä pitempään yksilö elää. Esityksen mukainen nostoaikataulu ei kohdenna tuloja myöhäiseen ikään. Toinen ongelma on elinajan pituuteen liittyvä epävarmuus. Sidottu pitkäaikaissästäminen on tehoton tapa varautua siihen, koska elintason takaaminen odotettua pitemmän elämän varalle pakottaisi hyvin suureen säästöpääomaan verrattuna loppuelämän mittaiseen eläkevakuutukseen.

Esityksen mukaan sidotut säästöt ja eläkevakuutuksen säästösumma on mahdollista käyttää loppuun 7-10 vuoden aikana työeläkeiän täyttämisen jälkeen, mikä nykyainsäädännössä tarkoittaa nopeimmillaan varojen nostamista ikävälillä 66-69 vuotta. On odotettavissa, että nopeinta mahdollista nostoaikataulua käytetään paljon. Kun nykyinen keskimääräinen yksilöllisen eläkevakuutuksen nostoaika on 7-8 vuotta, on epätodennäköistä, että varojen nostaminen myöhentyisi merkittävästi. Kulutuksen ajoittuminen suhteessa säästöjen purkuun on oma kysymyksensä. Viime vuosina käyttöön tulleet joustavat lainamuodot mahdollistavat varallisuuden käytön etukäteen kulutukseen, joten säästöjen purkamisella ja kulutuksen ajoituksella ei välttämättä ole yhteyttä keskenään.

Tilastojen mukaan huomattavalla osalla pienituloisiakin kotitalouksia on merkittävä määrä varallisuutta kuollessaan ja lisäsäästäminen eläkeaikana on yleistä. Tämän perustella näyttää siltä, että varallisuuden riittävyttä suurempi ongelma on sen hallinta ja vakuutusten käytön vähäisyys. Vanhuuden ajan vakuutukset pitäisi ottaa jo työiässä, jotta käänteisen valikoitumisen vaikutus hintaan jäisi pieneksi. Niiden rahoittaminen sidottua pitkäaikaissästöä purkamalla on siksi myöhäistä.

Kilpailu rahoitusmarkkinoilla

Lakiesitysten keskeinen perustelu on rahoitusmarkkinoiden kilpailun edistäminen pitkäaikaissästämisessä. Sen odotetaan alentavan korkeiksi tulkittuja kustannuksia. Lähtökohtana pidetään sitä, että jos pitkäaikaissästäminen markkinoilla ei vallitse täydellinen kilpailu, niin säästäjät ja henkivakuutusyhtiöt jakavat keskenään veroedusta saatavan hyödyn. Esityksen mukaan kilpailutilannetta heikentää veroetuuden rajaamisen lisäksi tuotteiden heikko ymmärrettävyys, joka vaikeuttaa vertailua, sekä säästövarojen siirtämisen vaikeus.

Kuvatut puutteet kilpailutilanteessa ovat olemassa. Ongelmien suuruusluokasta on kuitenkin vaikea saada käsitystä. Henkivakuutusyhtiöiden perustaminen ei ole rajoitettua, joten ylisuurten kulujen perimisen mahdollisuus on rajallinen. Pikemminkin on niin, että usein tehdyt muutokset verotukseen vähentävät kiinnostusta uusien yhtiöiden perustamiseen. Eläkevakuutusten

vertailuongelmiin on joka tapauksessa löydettävä ratkaisu, koska niitä on esityksen mukaan edelleen mahdollista myydä.

Uuden sidotun pitkäaikaissäästämisen markkinoilla samat pankkikonsernit olisivat hallitsevassa asemassa kuin nyt eläkevakuutuksessa. Tähän viittaa useampi näkökohta. Pankkipalvelujen ja sijoituspalvelujen järjestäminen samassa organisaatiossa tuottaisi skaalaetuja. Kun säästövarat eivät kuulu esityksen mukaan talletussuojan piiriin, ennestään hyvin tunnetut rahamarkkinatoimijat olisivat etulyöntiasemassa. Lisäksi ulkomaisten palveluntarjoajien osallistuminen olisi rajattua. Sidottu pitkäaikaissäästäminen edellyttäisi sekä pankkipalveluja että varallisuudenhoitopalveluja, joista molemmista perittäisiin kulut. Myös säästöpääomien vaihtamisesta palvelun tarjoajalta toiselle syntyy kustannuksia, jotka tulisivat säästäjien kannettaviksi. Kulurakenteet voisivat poiketa palveluntarjoajien välillä. Näistä lähtökohdista on vaikea sanoa, saataisiinko aikaan tavoiteltu täydellinen kilpailu.

Vaihtoehtoisessa mallissa kilpailua voitaisiin edistää esimerkiksi siten, että pitkäaikaissäästäminen olisi ehdotetulla tavalla mahdollista työuran loppuun asti, mutta sen jälkeen osa varoista olisi konvertoitava loppuelämän mittaiseen eläkevakuutukseen. Eläkevakuutus voisi silti alkaa vasta silloin kun pitkään elämisen riski olisi merkittävä, esimerkiksi 75 ikävuodesta, kuten Britanniassa. Konvertointivaiheessa vakuutusyhtiöitä voitaisiin kilpailuttaa keskenään standardoiduin ehdoin, jotta tuotteiden läpinäkyvyys varmistettaisiin. Vaihtoehtoinen malli edellyttäisi lievennystä nykyiseen kertamaksullisten eläkevakuutusten perustelemattoman ankaraan verotukseen.

Yhteenveto

Lakiluonnosten lähtökohdat ja tavoitteet ovat perusteltuja. Nykytilanne, jossa yksilöllisten eläkevakuutusten säästösumma tyypillisesti suojataan kuolemanvaravakuutuksella ja nostetaan keskimäärin ennen 70 vuoden ikää, on epätyytyttävä. Myös sitoutuminen yhden vakuutusyhtiön tuotteisiin jo työiässä sisältää tarpeetonta kilpailun rajoittamista. Esitetty pitkäaikaissäästämisen verotuki laajentaa mahdollisuuksia kevyesti verotettuun pitkäaikaissäästämiseen ja sitä voidaan perustella verotuksen haittojen kertautumisella pitkän säästämisajan kuluessa.

Esitys kuitenkin rajaa ulkopuolelle joitakin säästämismuotoja, esimerkiksi vuokra-asunnot. Toinen ongelma on, että uudet lait tulisivat voimaan kesken valtiovarainministeriön verotyöryhmän toimikautta ja heikentäisivät siten käytännössä työryhmän mahdollisuuksia tehdä omia esityksiä verotuksen laajemmista kokonaisuuksista. Esimerkkeinä laajemmista kysymyksistä ovat pääomatulojen ja ansiotulojen eriytetty verotus, yrityksen voittojen kahdenkertainen verotus sekä perintöverotuksen tulevaisuus.

Julkisen talouden näkökulmasta on selvää, että esitys tulee johtamaan verotulojen menetyksiin. Vastaavansuuruinen vaihtoehtoisten sijoitusten tuoton vero jää saamatta, koska varoja siirretään niistä uuteen tuotteeseen.

Esitys ei ole paras mahdollinen myöskään eläkeajan toimeentulon näkökulmasta. Yksilöllisen eläkevakuutuksen ja sidotun pitkäaikaissäästämisen varat voitaisiin esityksen mukaan nostaa eläkeiän varhaisimpina vuosina, jolloin lakisääteisten eläkkeiden ostovoima suhteessa terveys- ja hoivapalvelujen hintaan on vielä suuri ja palvelujen tarve pieni. Samoin varautuminen odotettua pidemmän eliniän kulutustarpeisiin on tehotonta ilman loppuelämän kattavaa eläkevakuutusta. Lakiuudistusten vaikutukset eläkeikään jäisivät todennäköisesti marginaalisiksi.

Esitysluonnoksen tärkeimpänä perusteluna pidetään kilpailun lisäämistä pitkäaikaissäästämisen markkinoilla. Ehdotetut uudistukset eivät kuitenkaan ole ainoa, eivätkä välttämättä myöskään paras tapa edistää yhtä aikaa kilpailupoliittisia ja eläkepoliittisia tavoitteita.

Näiden näkökohtien perusteella olisi syytä palauttaa esitys uuteen valmisteluun ja sovittaa se yhteen verotyöryhmän tulevien ehdotusten kanssa.

Tarmo Valkonen
Tutkimusjohtaja
Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos