

Lausunto: HE 275/2018 vp (2018). Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+275/2018>

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon liittyen asiakirjaan HE 275/2018 vp (2018), erityisesti osakesäästötileistä ja niiden vaikutuksista arvoihin pääomatulojen mittaamiseen ja vaikutuksesta tuloeroihin Ruotsissa. Lausuntoni perustuu Ruotsin valtiovarainministeriölle toimitettuun, pääomatulojen korostunutta roolia tulonjaossa käsitelleeseen raporttiin, ”Kapitalinkomster och inkomstfördelningen” (Anders Björklund, Markus Jäntti, Per-Olof Robling, 2017).

Taustalla on, että Ruotsi kuuluu Suomen ohella maihin, joissa OECD:nn (2011) mukaan tuloverot ovat 1970-luvulta lähtien kasvaneet eniten. Vuonna 2011 julkaistussa SNS Välfärdsrapportissa (Björklund ja Jäntti, 2011) saamamme tulokset mm. eriarvoisuusindeksin hajotelmasta viittasivat siihen, että muutokset pääomatuloissa sekä verotuksessa olivat muutosten pääasiallisia lähteitä. Ruotsissa eri säästämismuotojen verokohtelu on hyvin erilaista. Koska viime vuosikymmeninä säästämismuodoissa on toteutettu suuria muutoksia, osa verojen tulonjakovaikutuksen muutoksista johtunee muutoksista verokohtelultaan ja tuloseuraamuksiltaan erilaisten säästämismuotojen käytöstä.

Lähtökohta tuloerojen mittaamiselle on ns. Haig-Simons tulokäsite, jonka mukaan tulot ovat yhtä kuin kotitalouden se *potentiaalinen* kulutus joka ei muuta kotitalouden nettovarallisuutta ajanjaksolla.¹ Ruotsissa tulonjakotilastoissa kuitenkin tukeudutaan pääasiassa rekisteritietoihin, jotka riippuvat pitkälti siitä, mitä ruotsalainen lainsäädäntö, mukaan lukien verolainsäädäntö, kulloinkin määrittelee tuloksi. Kun verosäännöt muuttuvat, muuttuu myös tulotilastoissa mitattu tulo, vaikka Haig-Simons tulo ei muuttuisikaan. Tämän vuoksi tuloerojen muutoksia tarkasteltaessa tulee pyrkiä erottamaan verosääntöjen muutosten aiheuttamat muutokset, jotka eivät välttämättä kuvasta muutoksia kotitalouksien kulutusmahdollisuuksissa Haig-Simonin määritelmän hengessä, sellaisista muutoksista, jotka liittyvät varsinaisiin kulutusmahdollisuuksien muutoksiin.

Esimerkki tästä on niin kutsuttu *jokamiehen säästäminen* (ruots. *allemanssparandet*), joka oli mahdollista sekä säästötilillä että arvopaperirahastossa. Huhtikuusta 1984 vuoden 1990 loppuun asti molemmat olivat verovapaita – rahaston tapauksessa ei vain tuotto vaan myös luovutusvoitot. Osana vuoden 1991 verouudistuksen myötä toteutettua veropohjan laajennusta nämä otettiin verotuksen piiriin, aluksi matalammalla veroasteella. Vuonna 1996 päätettiin kohdella näitä samoin kuin muita sijoituksia, mikä johti merkittäviin sijoitusten realisointeihin sinä vuonna. Tämän sijoitusmuodon erityiskohtelun päättyminen johti siis osaltaan varsin merkittäviin luovutusvoittojen realisointeihin, joilla puolestaan oli suuria vaikutuksia tuloeroihin johtuen pääomatulojen keskittymisestä korkeimmille tulonsaajille.

¹Tulojen mittaamisesta ks Canberra Group (2011).

Luovutusvoittojen *realisointi* ei kuitenkaan ole keskeinen Haig-Simons tulokäsitteen kannalta, vaan olennaista on *nettovarallisuuden muutos*, joka ei riipu realisoinneista.

Toinen tärkeä sijoitusmuoto, jonka sekä varsinainen että tulotilastoissa mitattu vaikutus riippuu verosäännöistä, on yksityinen eläkevakuutus. Yksityiset eläkevakuutukset ovat olleet Ruotsissa tärkeä ja verokohtelultaan edullinen säästämisen muoto, jonka nettovarallisuutta ja siten Haig-Simons tulo- ja kasvattava vaikutus ei näy tulotilastoissa. Eläkevakuutussäästämisestä tehtävät vähennykset toisaalta pienentävät verotettavaa tuloa. Tulevat eläkevakuutuksista maksettavat eläkkeet toki aikanaan verotetaan, ansio- vaan ei pääomatulona. Tulonjakotilastoihin tällainen nettovarallisuutta muuttava järjestely mittaantuu tavalla, joka poikkeaa Haig-Simons tulomääritelmästä – eläkevakuutusmaksu vähentää veronalaista tuloa mutta kartuttaa nettovarallisuutta, joten sikäli kuin säästäminen sijoittuu tulonjaon yläpähän se aiheuttaa tuloerojen aliarviointia (ks alempana, kuva 1). Eläkevakuutuksen vähennyskelpoisuutta Ruotsissa on määrätietoisesti vähennetty ja vuodesta 2016 se on kokonaan poistettu. Veroedun poistumisen myötä tämän säästämismuodon suosio on vähentynyt ja säästäminen on siirtynyt muihin instrumentteihin, joilla on toisenlaisia vaikutuksia mitattuihin tuloihin ja tuloeroihin.

Yksi varteenotettava vaihtoehto on ollut pääomavakuutukset, joilla ei juuri ole vähennyskelpoisia veroetuja. Mutta pääomasijoituksen tuotosta veroa maksaa vakuutusyhtiö, joten kertyvä tuotto ei rekisteröidy sijoittajan tuloksi eikä niillä ole siksi vaikutusta tulotilastoihin, vaikka niiden tuotot kasvattavat (ja tappiot vähentävät) sijoittajan todellista nettovarallisuutta.

Sijoitussäästötilit (ruots. *investeringssparkonto*), joilla voi säilyttää eri sijoitusinstrumentteja mukaan lukien rahasto-osuuksia, tuotiin Ruotsiin vuonna 2012. Tämä vastanee Suomeen esitettyjä osakesäästötilejä. Sijoitussäästötilin tuottoa verotetaan laskennallisen tulon mukaan (ruots. *schablonintäkt, -beskattning*). Tilille sijoitettujen arvopapereiden arvon muutoksia, luovutusvoittoja tai tappioita ei ilmoiteta eikä vähennetä verotuksessa. Ne eivät tästä syystä myöskään suoraan mittaannu tulotilastoissa, vaikka Haig-Simonsin tulokäsitteen mukaan arvon muutokset kuuluisikin. Pääomatuloksi mittaantuu verotuksen pohjana oleva laskennallinen tulo, joka riippuu tilillä olevien arvopapereiden markkina-arvosta ja sijoittajan säästämisestä vuoden aikana, ja valtion lainakorosta plus 0,75 prosenttia (vuodesta 2017 lähtien kuitenkin vähintään 1,25 prosenttia).

Laskennallisen tulon laskutavan vuoksi tämä säästämisen muoto on erityisen edullinen pörssikursien noustessa mutta näiden laskiessa on epäedullinen. Keskeinen etu säästämismuodosta on kuitenkin se, että luovutusvoittoja ei veroteta kun ne uudelleensijoitetaan tilin sisällä.

Sijoitussäästötilin yleistymisen säästämisen muotona vaikuttaa merkittävästi ruotsalaiseen tulotilastointiin. Laskennallinen pääomatulo riippuu vain osittain arvopapereiden tuotosta, joten mitattu tulo voi poiketa todellisista paljonkin. Nämä poikkeamat kuitenkin vaihtelevat suhdanteiden mukaan. On mahdollista, että osa eroista tasoittuu ajan myötä, joten mittaamalla tuloeroja useamman vuoden tuloilla olisi mahdollista saada tuloeroista täsmällisempi kuva. Toisaalta pääomatulojen todellisesta muutoksesta eri talousuhdanteissa saadaan tulotilastojen kautta tästä syystä vääristynyt kuva.

On myös todennäköistä, sijoitussäästötilit ovat korvanneet pääomavakuutuksia ja tulevat tekemään

niin enenevästi. Koska vakuutusyhtiö maksaa pääomavakuutukseen sisältyvien finanssi-instrumenttien tuotoista veroa, mutta sijoittaja itse sijoitussäästötilin laskennallisen tulon mukaan määrääntyvää veroa, tulevat sijoitusmuotojen valinnan muutokset ilmentymään tulotilastoissa tavalla, joka ei vastaa muutoksia kotitalouksien todellisessa nettovarallisuudessa.

Vuodesta 2017 voimassa ollut 1,25 minimikorko laskennallisen tulon määrääytymisessä on esimerkiksi siitä, miten tulotilastointi voi sijoitussäästötilin oloissa olla vääristynyttä. Minimikorkosääntö nosti laskennallista tuloa vaan ei tilien todellista tuottoa, mutta laski kotitalouksien käytettävissä olevaa tuloa kasvaneen pääomaveron vuoksi. Toisaalta kotitalouksien käytettävissä oleva tulo kasvoi enemmän kuin se väheni, koska vero on 30 prosenttia joten 70 prosenttia kasvaneesta laskennallisesta tulosta jää käytettävissä olevan tulon kasvuksi. Jos sijoitussäästöilleille säästävät ovat suurituloisia, saattaa mitattujen ja todellisten tuloerojen muutos olla päinvastainen.

Taulukossa 1 näkyy kokonaiskorko- ja -osinkotulot Ruotsissa vuodesta 2007 vuoteen 2015. Finanssikriisin myötä nämä alenivat mutta olivat jo vuonna 2012 korkeammat kuin 2008. Vuodesta 2012 lähtien sijoitussäästötilien vuosion on monin kertaistunut, ja arvattavissa on, että niiden suosio (mitattuna tilien arvolla, viimeinen sarake) tulee jatkamaan kasvuaan. Niiden laskennallinen tulo kuitenkin riippuu paljon laskennan pohjalla olevasta korosta, joka määrittää missä määrin laskennallinen tulo poikkeaa todellisista Haig-Simons tuloista. Odotettavissa on myös, että yhteenlasketut kotitalouksien korko- ja osinkotulot tulevat tulevaa heikommin kertomaan talouden kotitaloussektorille oikeasti kertyvistä pääomatuloista.

Taulukossa 2 näkyvät vertailun vuoksi Ruotsissa kotitaloussektorissa realisoituneet luovutusvoitot vuosina 2007-2015. Finanssikriisin vaikutus näkyy näiden romahtamisena vuodesta 2007 vuoteen 2008. Arvopapereiden luovutusvoitot ovat 2015 selvästi pienempiä kuin vuonna 2007 vaikka kokonaisvoitot ovat samaa suuruusluokkaa. On mahdollista, että luovutusvoitot arvopapereista ovat talouden kasvuun nähden matalammalla tasolla, koska osa kotitalouksien luovutusvoitoista ovat jääneet sijoitussäästötileille.

Eri säästämismuotojen verokohtelu vaikuttaa hyvin todennäköisesti niiden valintoihin, mutta tiedossani ei ole tätä koskevaa tutkimusta. Ruotsin puutteellisen kotitalouksien varallisuuden tilastoinnin vuoksi tästä ei myöskään ole lähestulkoonkaan ajantasaista tilastotietoa. Antaakseni kuitenkin jonkin kuvan siitä, että nämä säästämismuotoja koskevat valinnat todennäköisesti osuvat hyvätuloisiin, kuvassa 1 näkyy vuodesta 1995 vuoteen 2015 käytettävissä oleva tulo tuhansissa vuoden 2015 kruunuissa paneelissa A. Vasen sarake näyttää arvot ylimmässä tulokymmenyksessä (ekvivalenttien käyt. tulojen mukaan), keskimäinen tulokymmenyksissä 5-9, ja oikea sarake taas alimmassa viidessä kymmenyksessä.

Paneeliin B on piirretty eläkevakuutuksista tehtävät vähennykset ja paneeliin C taas niistä maksetut eläkkeet (joita siis verotetaan ansiotulona). Eläkevakuutusten suosi laski tuntuvasti vuoden 2007 jälkeen ja romahti vuonna 2015 (ne poistettiin kokonaan 2016). Vaikka vähennyksiä tekevät ja eläkkeitä nostavat kotitaloudet ovat pääasiassa annettuna vuotena eri ryhmiä, on selvää, että tämä säästämismuoto

on ollut huomattavasti yleisempää tulonjaon yläpäässä kuin keskiluokassa tai sitä alemmissa ryhmissä. Sikäli kuin sijoitussäästötilit ja pääomavakuutukset ovat vaihtoehto eläkesäästämiseksi, on oletettavissa että nämäkin ovat lähinnä hyvätuloisten säästämismuotoja.

Lopuksi on syytä korostaa, että niin verosääntöjen vaikutus säästämismuodon valintaan kuin valittujen säästämismuotojen vaikutukset tuloihin ja tuloeroihin Ruotsissa on alue, jolla on tehty vain vähän tutkimusta. Tutkimuksen vähäisyyttä selittää osaltaan se, että Ruotsissa ei olla pitkään aikaan tehty korkealuokkaista, koko väestön kattavaa varallisuustutkimusta. Haig-Simons tulon laskemiseksi tarvittaisiin oikeastaan tieto nettovarallisuudesta peräkkäisiltä vuosilta, jota on harvakseltaan saatavilla missään maassa, mutta korkealuokkainen varallisuustilasto on jo itsessään hyvä alku.

Pääomatulojen roolia Ruotsin tuloerojen kasvussa tutkittuamme tulimme siihen lopputulokseen, että käytettävissä olevan tilastoaineiston puutteiden ja ennen kaikkea puuttuvan varallisuustilaston vuoksi sekä muuttuvien säästämismuotoja koskevien verosääntöjen aiheuttamien mittausongelmien takia ilmiöstä on vaikea sanoa juuri mitään. Ongelmat liittyvät säästämismuotojen keskinäiseen valintaan ja niiden yleisyyden muutokseen, myös suhteessa suhdanteeseen ja talouskasvuun. Pidämme tärkeänä, että Ruotsissa kehitettäisiin kotitalouksien tulojen ja varallisuuden tilastointia juuri pääomatulojen mittaamisen näkökulmasta.

Tässä suhteessa Suomessa (ja EMU-alueella) ollaan paremmassa tilanteessa, koska Suomessa on saatavilla korkealuokkaista varallisuustilastoa pidemmältä ajanjaksolta. Suomessa on valmius mitata varallisuutta myös jatkossa. Ei ole mitään syytä uskoa, etteikö osakesäästötilit ja niiden myötä koituvat veroedut tulisi Suomessakin käyttöön verrattain hyvätuloisilla. Hyvätuloisten säästämisen subventointi voi olla perusteltua, mutta siihen liittyy myös varsin tulonjakonäkökohtia. Jotta osakesäästötilien vaikutusta voidaan arvioida, on tärkeää että niitä ja niiden vaikutusta voidaan mitata. Pidänkin tärkeänä, että mikäli osakesäästötilit tuodaan Suomeen näiden vaikutuksia tulonjakoon seurataan asianmukaisin menetelmin.

Tukholmassa, 14. helmikuuta 2019

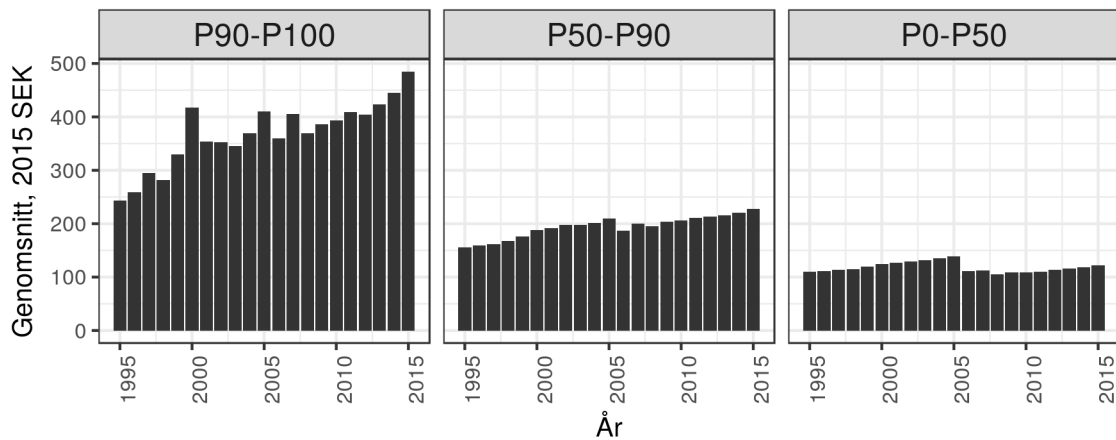
Markus Jäntti
Kansantaloustieteen professori
Tukholman yliopisto

Viitteet

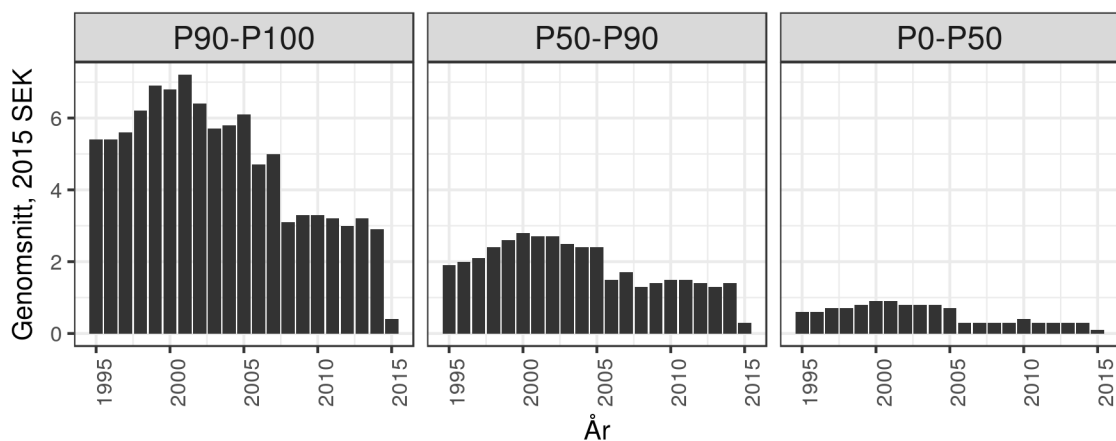
- Björklund, Anders ja Markus Jäntti (marraskuu 2011). *Inkomstfördelning i Sverige (Income distribution in Sweden)*. Tekninen raportti Välfärdspolitiska rådets rapport. Stockholm: SNS.
- Björklund, Anders, Markus Jäntti ja Per-Olof Robling (marraskuu 2017). “Kapitalinkomster och inkomstfördelningen”. Käsikirjoitus, Tukholman yliopisto (toimitettu Finansdepartementet:lle).
- Canberra Group (2011). *Handbook on Household Income Statistics*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- HE 275/2018 vp (2018). *Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutuslaitosten tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi*. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+275/2018>.
- OECD (2011). *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives It and How Can Policy Tackle It?* Tekninen raportti. OECD.

Kuva 1 Käytettävissä olevat tulot, yksityisistä eläkevakuutusmaksuista tehdyt verovähennykset, ja niistä maksetut eläkkeet eri osissa käytettävän tulon jakaumaa (vuoden 2015 tuhatta kruunua)

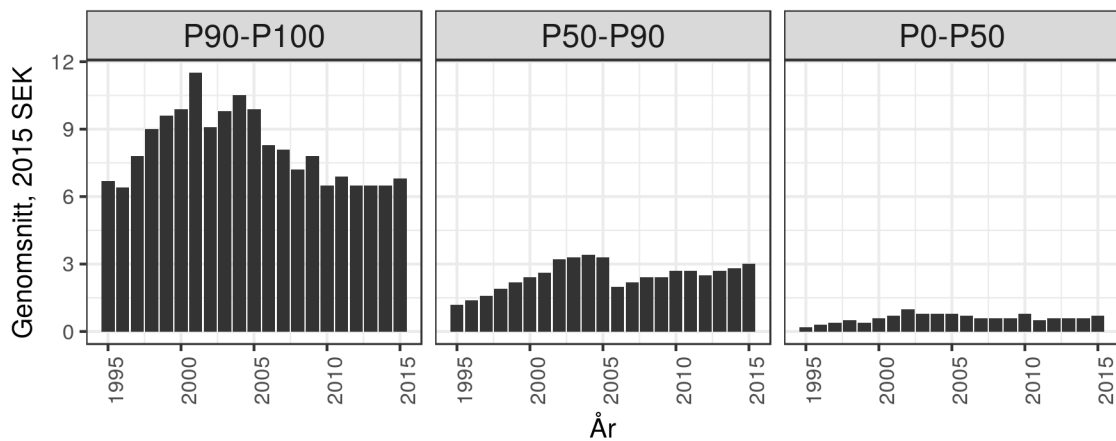
A. Käytettävissä oleva tulo



B. Yksityisistä eläkevakuutusmaksuista tehdyt vähennykset



C. Yksityisistä eläkevakuutuksista maksetut eläkkeet



Taulukko 1 Pääomatulo koroista ja osingoista, sijoitusrahastojen ja sijoitussäästötilien laskennallinen tuotto, laskennallinen korko ja sijoitussäästötilien sijoitusten arvo, miljardeja 2015 kruunuja

Vuosi	Tulot yht	Sijoitusrahastojen laskennallinen tulo	Sijoitussäästötilien laskennallinen tulo	Laskennallinen kor- ko	Sijoitusten arvo, SST
2007	73,7				
2008	91,3				
2009	70,3				
2010	66,3				
2011	79,9				
2012	93,6	1,8	3,7	2,4	29,7
2013	86,6	1,9	3,0	2,24	89,4
2014	95,8	2,1	3,4	2,84	190,5
2015	103,1	2,3	3,9	1,65	236,8

Taulukko 2 Realisoidut luovutusvoitot ruotsalaisilla kotitalouksilla 2007-20015, miljardeja vuoden 2015 kruunuja

Vuosi	Luovutusvoittoa (brutto)	Luovutusvoittoa yht (netto)	Kiinteistöjä (brutto)	Kiinteistöjä (netto)	Arvopapereita (brutto)	Arvopapereita (netto)
2007	223,4	196,3	110,2	108,8	113,2	87,4
2008	132,0	95,4	74,6	72,7	57,4	22,7
2009	121,6	94,4	77,8	75,2	43,8	19,2
2010	146,5	123,5	94,3	92,0	52,2	31,5
2011	137,5	111,0	83,8	80,9	53,7	30,1
2012	119,0	98,1	77,6	73,8	41,3	24,3
2013	134,4	114,8	85,7	81,6	48,7	33,2
2014	171,9	154,4	111,4	107,6	60,4	46,8
2015	228,5	210,5	144,2	140,9	84,4	69,6