

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 17/2025 vp)

Esityksen periaatteellisesti ja myös taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävin ehdotus on vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen, pitkäaikaissäästämissopimuksen ja työntekijän maksamien kollektiivisesti järjestetyn lisäeläketurvan maksujen verovähennyskelpoisuuden poistaminen. Aihe on veropolitiikan ikuisuuskysymyksiä, mitä heijastaa myös se, että asiassa ei ole yleistä kansainvälistä käytäntöä, vaan verotus poikkeaa suuresti eri maissa. Meillä asianomaisiin säännöksiin on historiassa tehty lukemattomia muutoksia, joiden jäljiltä kokonaisuus siirtymäkausineen on melkoinen viidakko.

Myöskään muut esitykseen sisältyvät asiat eivät ole merkityksettömiä, mutta niillä ei ole juuri vaikutusta verotuksen aineellisen lopputuloksen kannalta.

Pidän esitykseen sisältyviä ehdotuksia perusteltuina. Pitkäaikaissäästäminen on sinänsä myönteistä toimintaa, mutta tästä ei seuraa, että tällaisen säästämisen ja sijoittamisen erilliseen verotukseen olisi riittävät perusteet. Maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisesta saatavien fiskaalisten hyötyjen lisäksi muutos lisää eri säästämismuotojen verotuksen neutraalisuutta ja yksinkertaistaa verotusta. Myös muut esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat mielestäni tarkoituksenmukaisia. Jo päätetty perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen heijastaa valitettavan pitkälle menevää käsitystä perustuslain mahdollisista rajoitteista lainsäädännön normaalille kehittämiselle.

Käsittelen tässä lausunnossa lähinnä eläkevakuutuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistamista ja sitä ensisijaisesti veropoliittisesta näkökulmasta.

Hallituksen esitys on yleisesti kirjoitettu hyvin, mutta on syytä vielä muistuttaa taustasta, jonka vuoksi eläkevakuutusmaksujen ja niiden tuoton verokohteluun on suhtauduttu erilaisin tavoin. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen on nähty asettuvan yhtäältä eläketurvan ja toisaalta säästämisen ja sijoittamisen solmukohtaan.

Lakisääteiseen työeläkejärjestelmään sovelletaan Suomessa käytännössä *EET-periaatetta* (exemption, exemption, taxation) eli maksujen vähennyskelpoisuutta, sijoitustuottojen verovapautta eläkelaitoksessa ja eläkkeiden veronalaisuutta (yksityisalojen eläkelaitokset ovat verovelvollisia, mutta maksuista kertyneiden varojen tuotoista ei käytännössä mene vähennysten vuoksi veroa). Pakollisten maksujen vähentäminen ansiotulosta ja eläkkeiden verottaminen ansiotulona poikkeaa täysin säästämisen ja sijoittamisen yleisistä verotusperiaatteista, joiden mukaan säästäminen ei ole vähennyskelpoista ja tuotto kuuluu pääomatuloverotukseen.

Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen maksujen osittaista verovähennyskelpoisuutta voidaan osin pitää historiallisena jäänteinä, joka juontaa tämän säästämismuodon näkemisestä lakisääteisen työeläkejärjestelmän kaltaisena. Työeläkejärjestelmä on kuitenkin osa pakollista, yksityiskohtaisesti säänneltyä yhtenäistä ja pakollista sosiaaliturvaa. Verotuksessa lakisääteiset työeläkkeet ovat ansiotuloa kuten muutkin sosiaalietuudet, mutta myös koska työeläkkeitä voidaan pitää myöhennettynä palkkana. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen hahmottamisessa lakisääteisestä eläkevakuutuksesta poikkeavaksi otettiin olennainen askel vuonna 2004, jolloin niin maksut kuin säästäjälle maksettava tuotto siirtyivät pääomatuloverotuksen puolelle. Periaatteellista siirtymää ei viety loppuun, kun maksujen vähennyskelpoisuutta ei poistettu, mutta sittemmin vähentämisen edellytykset ja rajoitteet on vedetty niin tiukalle, että uusilta sopimuksilta on haihtunut kysyntä. Pitkäaikaissäästämissopimukset eivät missään vaiheessa edes lähteneet lentoon.

Etenkin vanhuudenpäiviin varautumiseen tarkoitettua suunnitelmallista säästämistä voidaan pitää yleisesti suotavana, mikä tuodaan esille muun muassa Euroopan unionin eri dokumenteissa. Monessa maassa vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen liittyy myös veroetuja.¹ Suoranaisen tuen tarve tällaiselle toiminnalle on kuitenkin suuresti riippuvainen muun muassa eri maiden eläkejärjestelmistä ja palvelurakenteista. Suomen eläkejärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa huomattavan kattava eikä lakisääteisissä työeläkkeissämme ole rahamääräistä eläkekattoa, mikä on kansainvälisesti poikkeuksellista. Vaikka lakisääteisen eläketurvan tasossa on Suomessakin aukkoja ja puutteita, yhteiskunnallinen tarve vapaaehtoisen eläkesäästämisen tukemiseen ei ole samanlainen kuin monissa muissa maissa. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuella ei myöskään kyetä uskottavalla tavalla vahvistamaan lakisääteisen työeläkejärjestelmän kestävyyttä.

¹ Kun veropoliittiset ratkaisut ovat eri maissa hyvin erilaisia, kansainvälisen vertailun puuttumista luonnoksesta voidaan pitää puutteena. Kunnollinen vertailu vaatisi kuitenkin huomattavan laajaa selvitystä eri maiden tuloverotuksen ja myös eläketurvan rakenteista. Pelkkä maksujen vähennyskelpoisuuteen kohdistuva tarkastelu antaisi ehkä enemmänkin harhaanjohtavan kuvan.

Ihmiset voivat varautua taloudellisesti tulevaisuuteen eri tavoin, joista nimenomainen eläkesäästäminen on yksi. Käytännössä vapaaehtoinen eläkesäästäminen rinnastuukin läheisimmin muuhun omaehtoiseen säästämiseen ja sijoittamiseen. Maksujen vähennyskelpoisuus verotuksessa merkitsee selkeää neutraalisuuspoikkeamaa eri säästämismuotojen verotuksessa. Tällaiseen tarvittaisiin vakuuttavat perustelut. Säästämisen verotuksessa tulee pyrkiä entistä neutraalimpaan järjestelmään ja esitys merkitsee tervetullutta askelta neutraalisuuden lisäämisen suuntaan.

Sikäli kuin säästämiseen ja sijoittamiseen katsotaan perustelluksi liittää veroetuja, säästämisvaiheeseen kohdistuvat edut – käytännössä säästämisen vähennyskelpoisuus – ovat mielestäni selvästi huonompi tapa kuin tuoton verotukseen liittyvät kevennykset. Tämä johtuu verotulomenetyksen ajoittumisen lisäksi erityisesti kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvistä syistä. Jos maksut/säästäminen ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, ennen tuoton realisoitumista maasta muuttavien henkilöiden lähtömaan veronsaajan kontolle jäävät aikanaan tehtyjen vähennysten vaikutukset, kun taas vastapainoksi ajateltu tuoton verotus voi jäädä toteutumatta. Suurten säästösummien kevyt tai olematon verotus toisessa maassa voi toimia myös yhtenä kannusteena maastamuuttoon. Nämä seikat puoltavat osaltaan hankkiutumista eroon maksujen vähennyskelpoisuudesta.

Monet yksityisen eläkevakuutuksen ottaneet lienevät suunnitelleet maksavansa suorituksia pitkälle eteenpäin ja verovähennyksellä ja ehkä myös siihen liittyneillä odotuksilla on oletettavasti ollut usein olennainen merkitys vakuutuksen ottamiseen. Esitetyllä muutoksella tilanne muuttuu tulevaisuuteen nähden. Tällainen voi tuntua ihmiselle harmilliselta, mutta esityksellä ei kuitenkaan puututa taannehtivasti kenenkään etuihin eikä kenelläkään ole vähennysoikeuden poistuttua velvollisuutta jatkaa maksuja. Kullakin on jatkossakin mahdollisuus valita parhaiten sopiva säästämismuoto suuresta valikoimasta. Perusteltujen odotusten suojaamisen periaatetta ei voidakaan pitää esteenä esitetyille muutoksille.

Esityksen fiskaalisista hyödyistä voidaan todeta, että ne eivät ole aivan vähäisiä, mutta eivät myöskään pysyväisluonteisia, koska asianomaisten sopimusten tekeminen on nykyisin lähes olematonta. Vuosina 2027 ja 2028 kertynee myös erityisiä lisäverotuloja sopimusten päättämisen johdosta. Tämä osuu näppärästi hallituksen talouspoliittisiin tavoitteisiin, joissa vuosi 2027 on korostuneessa asemassa. Julkistaloudellisten vaikutusten kokonaisarviointi on kylläkin verotulovaihteluksia moniulotteisempi kysymys. Jos omaehtoinen säästäminen elinkaaren loppupäätä silmällä pitäen vähenee, tämä voi aikanaan merkitä julkiselle taloudelle myös lisämenoja joidenkin tulonsiirtojen ehkä kasvaessa sekä tulojen vähentymistä asiakasmaksutulojen pienentyessä.

Kollektiiviset lisäeläkejärjestelyt ovat Suomessa moneen maahan verrattuna hyvin pienessä roolissa. Työntekijän maksun verovähennykselle asetettu enimmäismäärä ja nostovaiheen ikärajoitteet vähentävät osaltaan tällaisten järjestelyjen houkuttavuutta. Esitettävällä työntekijän maksujen vähennyskelpoisuuden poistamisella ei kaikkiaan ole suurta merkitystä. Joidenkin kansainvälisten konsernien lisäeläkejärjestelmissä saattaa tosin aiheutua komplikaatioita tilanteissa, joissa työntekijöiden maksut ovat toisissa maissa vähennyskelpoisia. En näe näitä mahdollisia tilanteita suureksi ongelmaksi. Jatkossa työnantajien suorittamien maksujen asema – johon ei nyt esitetä muutoksia – kollektiivisissa järjestelmissä näyttäytyy työntekijöiden maksuihin verrattuna verotuksellisesti nykyistä edullisemmalta.

Muiden esitykseen sisältyvien esitysten osalta totean lähinnä vain pitäväni niitä kannatettavina.

Ennakonpidätyksen toimittamisen laiminlyönnin johdosta tehtävä pidätyksen määrääminen suoritusten maksajalle pääsääntöisesti 40 prosentin suuruisena ei täysin vastaa ennakkoperinnässä tärkeää vastaavuusperiaatetta. Ennakkoperinnässä on kuitenkin pidettävä arvossa myös kaavamaisuuden tuomia yksinkertaisuushyötyjä.

Vuokratyövoiman käytön mahdollisuus verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavissa puhelinpalvelutehtävissä on omiaan parantamaan asiakaspalvelua ja samalla sen kustannustehokkuutta. Tällainen toiminta on tärkeää hyvän hallinnon kannalta ja kustannustehokkuuden tarve on entisestään korostumassa, kun Verohallinnon on lisättävä priorisointia toimintamäärärahasupistusten vuoksi. Selkeät säännökset vuokratyövoiman käytön rajoista ovat sinänsä tarpeen ja mielestäni esitys täyttää hyvin nämä vaatimukset.

Vapaaehtoisia eläkevakuutusta koskeviin muutoksiin ehdotettavat pehmennykset lieventävät osaltaan muutosten vaikutuksia verovelvollisille. Näitä pehmennyksiä ovat ennen muuta pienten säästösummien erityinen käsittely sekä voimaantulon lykkääminen vuoteen 2027. Molemmat ovat mielestäni perusteltuja.

Esityksen yhdeksi plussaksi voidaan laskea verotuksen hienoinen yksinkertaistuminen maksujen vähennyskelpoisuuden ja sen mukana erityisen alijäämähyvityksen poistuessa. Myös esitetty ennakonpidätyksen kaavamainen määrääminen yksinkertaistaa verotusta.

Palveluntarjoajille syntynee lähivuosina hallinnollista lisätyötä sekä kustannuksia muun muassa sopimusten ennaikaisesta päättämisestä. Nämä kustannukset eivät ilmeisesti olisi aivan vähäisiä, mutta niitä ei voida pitää kohtuuttomina.

OTT Timo Viherkenttä, Senior Fellow, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu