18.2.2022

Timo Viherkenttä
OTT, Professor of Practice

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi yleiseurooppalaisen yksilöllisen eläketuotteen tarjoamista ja jakelua koskevan Euroopan unionin asetuksen täydentämisestä sekä Finanssivalvonnasta annetun lain ja vakuutusyhtiölain muuttamisesta (229/2021 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yleiseurooppalaista yksilöllistä eläketuotetta (*PEPP*) koskevan Euroopan unionin asetuksen täydentämisestä. Lisäksi ehdotetaan pieniä lisäyksiä eräisiin muihin lakeihin. Taustalla on suoraan sovellettava EU-asetus ja hallituksen esitys sisältää vain kansalliset säännökset, jotka ovat tarpeen asetuksen soveltamiseksi Suomessa.

Uudella tuotteella tavoitellaan sitä, että eläkesäästäjät voisivat valita säästämismuotonsa nykyistä monipuolisemmasta valikoimasta ja että eläkesopimuksia voitaisiin tarjota sekä siirtää jäsenvaltiosta toiseen yhteisten EU-säännösten mukaisesti. Komissio on samalla pyrkinyt siihen, että eläkesäästäjien varoja ohjattaisiin tileiltä ja muista lyhyen aikavälin instrumenteista paremmin tuottaviin sijoituskohteisiin. Hallituksen esitys on luonteeltaan täydentävä, joskin sen takana on myös sisällöllisiä ratkaisuja asioissa, jotka asetus jättää kansalliseen päätösvaltaan. Yleinen tavoitteenasettelu on joka tapauksessa tehty unionitasolla.

> ***PEPP-tuotteen keskeisimmät lainsäädännölliset sisältöratkaisut ja reunaehdot sisältyvät jo säädettyyn EU-asetukseen. Hallituksen esitykseen sisältyvät täydentävät säännökset ovat nähdäkseni asianmukaisia enkä ole juuri havainnut puutteita tai epätarkkuuksia myöskään lainsäädäntöteknisissä ratkaisuissa. Käsiteltävän asian merkitys on Suomessa ilmeisen vähäinen.***

Jäljempänä esitetään lähinnä joitakin yleisluonteisia näkökohtia uudesta tuotteesta ja sen kytkennöistä suomalaiseen toimintaympäristöön.

Uuden tuotteen lähtökohdista

Yksilöllisten eläkevakuutusten kenttä on Euroopan unionissa varsin hajanainen. Yksi syy tähän on se, että eri jäsenvaltioiden *yleiset eläkejärjestelmät* ja niihin liittyen yksilöllisen varautumisen tarve vaihtelee suuresti maittain. Toinen on se, että jäsenvaltioiden *pääomamarkkinoiden* sääntelyssä ja itse markkinoissa on suuria eroja. Kolmanneksi myös yksilöllisten eläkevakuutusten *verokohtelussa* on merkittäviä eroja ja verotuksella on eläkevakuutusmarkkinoilla suuri, usein ratkaiseva merkitys. Luonnollisesti myös poliittiset valinnat vaikuttavat sääntelyeroihin.

Hajanaisuudesta seuraa myös se, että yhteismarkkinat ja kilpailu eivät toimi tehokkaasti yksilöllisten eläkevakuutusten alueella. Säästäjien on käytännössä hankalaa tehdä sijoituksia muissa jäsenvaltioissa toimivien palveluntarjoajien tuotteisiin ja myyjäyritysten on käytännössä vaikea tarjota tuotteitaan eri jäsenvaltioissa markkinoiden ja sääntelyjen erojen sekä verotekijöiden takia. Erityisiä ongelmia liittyy usein tilanteisiin, joissa säästäjä muuttaa jäsenvaltiosta toiseen. Näistä syistä on sinänsä ymmärrettävää, että komissio on ryhtynyt toimeen yhteismarkkinoiden toiminnan parantamiseksi tällä alueella. Eri asia on, tarjoaako asetus käytännössä sellaisen tuotteen, jolle syntyisi tavoitteet toteuttava tarjonta ja kysyntä.

PEPP tulisi yhdeksi eläkesäästämisen muodoksi nykyisten kansallisten lakisääteisten, työmarkkinaperusteisten ja yksilöllisten eläkejärjestelmien lisäksi. Komission näkemyksen mukaan edistämällä eläkesäästötuotteiden kehittämistä voidaan osaltaan vastata väestörakenteen ikääntymisen tuomaan haasteeseen ja tarjota uusi merkittävä yksityisen pääoman lähde pitkän aikavälin sijoituksiin. PEPPin ajatellaan olevan käyttökelpoinen erityisesti niille, jotka asuvat ja ehkä työskentelevät eri jäsenvaltioissa eri aikoina.

PEPP-asetuksessa on pyritty ottamaan monin tavoin huomioon säästäjien kuluttajansuoja. Tämä koskee muun muassa palveluntarjoajien informaatiovelvollisuutta ja vaihtamismahdollisuutta sekä varsin pitkälle menevästi myös kustannuksia.

Suomeen liittyviä seikkoja

On epävarmaa, saako PEPP ylipäänsä suurta merkitystä unionin alueella, mutta ainakaan kaikissa jäsenvaltioissa sille tuskin muodostuu huomattavaa roolia. Myöskään Suomessa PEPPille ei liene syytä ennustaa olennaista asemaa. Tämä arvio esitetään myös hallituksen esityksessä.

PEPPien tarjontaa yleisesti hidastavien elementtien – kuten ylipäänsä tiukahko sääntely sekä palkkioiden rajoittaminen – lisäksi Suomessa on tekijöitä, joiden vuoksi tuotteelle on suhteellisen vähäinen tarve täällä.

Ensinnäkin Suomen eläkejärjestelmä on kansainvälisessä vertailussa kattava, ja vaikka eläkkeiden taso ei ole erityisen korkea, selviä väliinputoamistapauksia on suhteellisen vähän. Toiseksi PEPP on relevanteimmillaan jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden tilanteissa, ja Suomessa tätä esiintyy vähemmän kuin monissa muissa jäsenvaltioissa. Kolmanneksi Suomi ei tarjoa anteliasta verotukea yksilölliselle eläkesäästämiselle eikä tällaista tukea ole kaavailtu myöskään PEPPille.

Esityksessä omaksuttu linja, jossa ei ole lähdetty rakentamaan asetuksen puitteissa omia yksityiskohtaisia sääntöjä PEPPin säästämisvaiheeseen, maksuvaiheeseen ja moniin muihin konkreettisiin sisältökohtiin, on tässä tilanteessa selkeä ja myös yksinkertaisin ratkaisu.

Eräitä veronäkökohtia

Hallituksen esitys ei sisällä verosäännöksiä ja siinä vain viitataan tuloverolain säännöksiin. Verotus on olennainen asia, koska eläkesäästämistuotteiden ehdot on tavallisesti käytännössä räätälöity verosäännöksiä myötäileviksi. Tämän tosiasian tunnustamisessa mennään kylläkin melko pitkälle esitetyn täydentämislain 6 §:n otsikossa ”Kerryttämisvaiheen ja maksatusvaiheen ehdoista sopiminen”, kun pykälä käsittää pelkästään viittauksen tuloverolain säännöksiin eikä verotuksessa ole kyse ehdoista sopimisesta.

Monissa maissa kannustetaan yksilölliseen eläkesäästämiseen verotuksen keinoin. Veroetu muodostuu usein maksujen vähennyskelpoisuudesta, joskaan rajoittamaton vähennyskelpoisuus ei ole käsitykseni mukaan yleistä. Myös säästöjen nostamisvaiheeseen saattaa kohdistua veroetuja.

Yksilöllisten eläkevakuutusten verokohtelu oli Suomessa pitkään edullinen. Tämän perusteet eivät olleet aivan selvät, ja asiantilaan saattoi vaikuttaa myös alan tehokas edunvalvonta. Veroetuja on karsittu suhteellisen voimakkaasti ja merkittävää verosuosintaa liittyy enää lähinnä vanhoihin sopimuksiin. Nykyisin Suomen verosääntely on entistä vahvemmin kytketty eläkepoliittisiin tavoitteisiin, erityisesti pyrkimykseen pidentää työuria, ja järjestelmästä on pitkälti poistettu veroedut järjestelyille, joilla aikaistettaisiin työelämästä poistumista. Pidän tätä perusteltuna.

Kun verotuet on uusilta sopimuksilta pääosin viety, yksilöllisten eläkevakuutustuotteiden samoin kuin pitkäaikaissäästämisen PS-tilien uusmyynti on nykyisin hyvin vähäistä. Tarjolle on tullut uusia verotuettuja säästämismuotoja, ennen kaikkea osakesäästötili. Myös kapitalisaatiosopimusten yleistymiseen vaikutti ratkaisevasti niiden aiemmin hyvin edullinen verokohtelu.

PEPP-asetusehdotukseen liittyneessä komission suosituksessa (C(2017) 4393 final) esitettiin, että jäsenvaltiot myöntäisivät PEPPille samat veroedut kuin kansallisille eläkesäästämistuotteille, vaikka PEPP ei täyttäisi kaikkia kansallisilta tuotteilta edellytettäviä vaatimuksia. Myös Euroopan Parlamentti on antanut suosituksen (2018/2002(INI)), jossa on samoja elementtejä. Näillä suosituksilla ei liene ylipäänsä ja ainakaan Suomessa suurta merkitystä, koska 1) Suomessa veroedut on keskeisin osin lopetettu, 2) jo EU:n perustamissopimuksen määräykset lähtökohtaisesti kieltävät pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavan sääntelyn ja 3) komission ja parlamentin suosituksilla ei yleisesti ole ollut jäsenvaltioiden tuloveropäätöksiin juuri vaikutusta eikä sitä ole perusteltua antaakaan, koska tuloverotus on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden asia.

Kansainvälisiä ulottuvuuksia sisältävät yksilölliset eläkevakuutukset ovat olleet kiperä kysymys niin Suomelle kuin muillekin EU-valtioille sekä kansalliseen veropohjaan liittyvistä syistä että EU-oikeudellisesti. Aihepiiristä on myös useita Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja.[1] Vaikka PEPPiin ei Suomessa tai muuallakaan liittyisi erityistä verosäänteyä, yleinen EU-oikeudellinen sääntely on luonnollisesti merkityksellistä. Sikäli kuin PEPPejä kohdellaan verotuksessa samoin

[1] EU-tuomioistuimen ratkaisuista *Danne*r-tapaus C-136/00 koskee Suomea. Rajat ylittäviä tilanteita on käsitelty perusteellisesti *Marjut Salon* väitöskirjassa Vapaaehtoiset yksilölliset eläkejärjestelyt kansainvälisessä vero-oikeudessa, 2014.

kuin vastaavia muita järjestelyjä, ongelmia ei lähtökohtaisesti pitäisi syntyä. Jos kansallisilla järjestelyillä olisi veroetuja, joiden edellytyksiä PEPP ei täyttäisi, asetelmaan saattaisi kohdistua EU-oikeudellisia kysymyksiä, koska PEPP koskee käytännössä erityisesti rajat ylittäviä tilanteita.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574