

1

Bo Lundqvist

Eläketurva ja verotus

 **ELÄKETURVAKESKUS**
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Monisteita
Papers

Eläketurva ja verotus

0 Yleistä	3
1 Eläkkeiden verottamismahdollisuudet	6
2 Työeläkemaksun verovähenteisyys	9
2.1 Vähennyskelpoisuuden perustelut	9
2.2 Vähennyksen markkamääräiset vaikutukset	11
2.3 Vähennysoikeuden vaikutukset pitkällä aikavälillä	12
2.4 Koko työeläkemaksun verovähenteisyys	13
3 Eläkkeiden verotus	14
3.1 Kokonaiseläkemenosta viidennes veroihin	14
3.2 Verottaja antaa ja ottaa	16
4. Verotus yksilötasolla	17
4.1 Pienet eläkkeet lievästi verotettuja	17
4.2 Eläketulovähennysalueella korkea marginaalivero	18
5 Eläkemenojen tulevasta kasvusta merkittävä osa veroihin	19
Lähteet	21
Liite 1: Työntekijän työeläkemaksun vaikutus veropohjaan	22

0 Yleistä

Verotuksen ensisijainen tehtävä on varojen kerääminen julkiselle vallalle sen kulutusmenojen, investointien ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Tämän päätehtävän lisäksi verotuksella on haluttu vaikuttaa mm. tulonjakoon, perhepolitiikkaan, sosiaalipolitiikkaan, vakuutusturvaan ja moneen muuhun. Erilaisiin ristiriitaisiinkin tavoitteisiin pyrkiminen on johtanut verojärjestelmän mutkikkuuteen. Vuonna 1989 Suomessa käynnistetyn verouudistuksen julkilausuttuna tavoitteena oli verotuksen yksinkertaistaminen. Laman ja julkisen talouden alijäämien vuoksi yksinkertaistamisessa on kyetty etenemään vain hitaasti.

Verotusta, erityisesti tuloverotusta on käytetty myös sosiaalipoliittisen tuen kanavointiin. Sosiaalipoliittisin perustein tietyn tyyppinen tulo voidaan säätää verottomaksi tai verovelvolliselle annetaan oikeus vähennykseen (Tikka 1990, 28).

Verojärjestelmän kehittämisessä tavoitteena on ollut neutraalisuus, jotta varojen kerääminen ei liiaksi vääristäisi talousyksiköiden päätöksiä. Neutraalisuusvaatimus koskee sekä eri tulolajien verokohtelua että nykyisten ja tulevien tulojen verottamisen neutraalisuutta. Jälkimmäinen näkyy siinä, että verotuksen ei tulisi lykätä tai varhentaa kulutus- ja säästämissä päätöksiä. Eläketurvan näkökulmasta tämä verotuksen neutraalisuusvaatimus on olennainen.

Julkinen valta voi myös ohjata veronmaksajien valintoja rikkomalla neutraalisuutta tarkoituksella. Verotuksella pyritään tällöin ohjaamaan talousyksiköitä kokonaistalouden kannalta järkeviin päätöksiin (esimerkiksi lisäämään kulutustaan tai lisäämään säästämistään). Yritysten ja kotitalouksien taloudellisten päätösten tekeminen yksinomaan verotuksen ehdoilla voi kuitenkin heikentää kansantalouden tehokkuutta.

Verotus ja pakolliset maksut vaikuttavat kansantaloudessa ainakin viidellä eri alueella (Atkinson & Stiglitz 1980, 160–161). Seuraavassa on esimerkinomaisesti kuvattu työeläkemaksun vaikutuksia näillä alueilla.

- 1 Vaikutukset *tuotantoon, kulutukseen ja tuotannontekijöihin*. Vero siirtyy joko eteenpäin kuluttajien maksettavaksi tai taaksepäin tuotantopanosten hintaan ja siten niiden käyttöön. Työeläkemaksun korotus vaikuttaa siten tuotantokustannuksiin. Jos hintoja ei esimerkiksi kilpailusyistä voida korottaa, vaikutukset näkyvät palkoissa ja työllisyydessä.
- 2 Vaikutukset työn ja pääoman hintaan ja käyttöön tuotannossa eli *funktionaaliseen tulonjakoon*. Työeläkemaksun korotus tekee työpanoksen suhteellisesti kalliimmaksi kuin pääomapanoksen ja vaikuttaa tätä kautta työllisyyteen.
- 3 Vaikutukset eri *tulonsaajaryhmien väliseen tulonjakoon*. Verojen ja maksujen lisäksi huomattava vaikutus tulonjakoon on niiden käytöllä tulonsiirtoihin. Työeläkemaksun kasvu johtuu pääosin jakojärjestelmän mukaisen maksun osan kasvusta, jolla tuetaan eläkkeen saajien toimeentuloa.
- 4 Tulo- ja kulutusrakenne vaihtelee alueittain, jolloin verotuksella on vaikutusta *alueiden väliseen tulonjakoon*. Työeläketulojen ja kansaneläketulojen merkitys alueittain ja kunnittain vaihtelee. Eläketulonsiirrot rahoitetaan nykyisten kasvukeskusten tulojen verottamisella ja ne suunnataan aikaisemmille tuotantoalueille. Taantuville alueille on edullista verottaa tulonsiirtoja ja kasvaville alueille on epäedullista lisätä palkkatulojen verovähennyksiä.
- 5 Vaikutukset eri elinvaiheessa olevien *sukupolvien tuloihin ja tulon käyttöön*. Eläkkeiden rahoittaja- ja saajaryhmien sukupolviero on selkeä, joten eläketurvan kannalta nämä vaikutukset ovat tärkeitä.

Neutraali tuloverojärjestelmä edellyttää mahdollisimman laajaa verotuspohjaa, jossa verottomat tulot ovat poikkeustapauksia ja jossa on vältetty tulojen kahden- tai

useampikertainen verottaminen. Kahdenkertainen verottaminen on vaarana erityisesti silloin, kun tulojen käyttämistä kulutukseen siirretään myöhempään ajankohtaan.

Verotuksen päätehtävä on koota ne varat, joilla julkisen vallan menot katetaan. Siten joidenkin tulolajien verottomuus tai erilaiset verovähennykset edellyttävät poisjäävän verotuoton korvaamista verottamalla muita tuloja vastaavasti enemmän. Lyhyellä aikavälillä tulovajaus voidaan kattaa lainanotolla, mutta viimeistään lainojen takaisinmaksuvaiheessa verottomuuksista ja vähennyksistä syntynyt vajaus on katettava.

Verovähennysoikeuden myöntäminen voi liittyä myös siihen, että säästöön siirretyn tulon verottamista lykätään myöhempään ajankohtaan. Esimerkiksi eläkesäästäjä verotetaan vasta siinä vaiheessa, kun tulo on verovelvollisen käytössä.

Tässä muistiossa käsitellään työeläkkeiden verotukseen liittyviä näkökohtia. Lähtökohtana on, että työeläkkeet ovat luonteeltaan samanlaisia kuin yksityiset eläkkeet, jolloin keskeistä on vakuutusmaksurahoitus sekä maksujen ja eläkkeiden vastaavuus. Työeläkkeiden pitäminen osana julkista sektoria on kirvoittanut toisenlaisiakin mielipiteitä. Niiden mukaan lakisääteiset työeläkkeet ovat kansaneläkkeiden tavoin tulonsiirtoja julkiselta sektorilta kotitalouksille eikä niiden rahoittamiseksi kerättyjen maksujen ja eläkesuoritusten välille ole suoraa yhteyttä. Muistiossa ei paneuduta tähän keskusteluun.

Työeläkkeen ja yksityisen eläkkeen merkittävin ero eläkesäästäjän kannalta on edellisen pakollisuus ja jälkimmäisen vapaaehtoisuus. Vapaaehtoisuus merkitsee myös mahdollisuutta ajoittaa eläkkeen maksaminen verotuksellisesti tai säästäjän talouden kannalta edullisimpaan ajankohtaan. Yksityisen eläkesäästämisen suosion vaihtelu onkin paljon riippunut yleisestä tulokehityksestä ja eri säästämislajien verotuskohtelusta.

Eläkkeensaajan kannalta merkittävin työeläkkeen ja yksityisen eläkkeen ero on se, että edellinen pienentää maksettavaa kansaneläkkeen lisäosaa, mutta jälkimmäinen ei siihen vaikuta, jos sitä ei makseta työsuhteen perusteella. Työeläkkeen lakisää-

teisyys ja indeksiturva merkitsevät myös toisen tyyppistä turvallisuutta kuin yksityisten eläkkeiden antama turva. Edellisen riskinä on ensisijassa poliittinen epävarmuus, jälkimmäiseen taas taloudellinen epävarmuus.

1 Eläkkeiden verottamismahdollisuudet

Eläketulojen verottamista perustellaan neutraalisuudella: ne ovat tuloja, joita on kohdeltava muiden tulojen tapaan, jottei vääristetä kotitalouksien tai yritysten päätöksentekoa. Neutraalisuuden saavuttaminen eläkesäästämisen suhteen on mutkikkaampaa. Eläkesäästämisen pitkäaikaisen luonteen vuoksi neutraalisuuden arviointi riippuu aikapreferensseistä, pitäisi saavuttaa neutraalisuus nykyisen ja tulevan kulutuksen välillä.

Neutraalisuuden tavoittelussa eläkkeiden verottamisen päätöksenteon perusteina on kaksi keskeistä tavoitetta: säästämisen kannustaminen nykyisen kulutuksen sijasta ja kannustaminen tietyn tyyppiseen sidottuun säästämiseen, joka vapauttaa rahat kulutukseen vasta tulevaisuudessa.

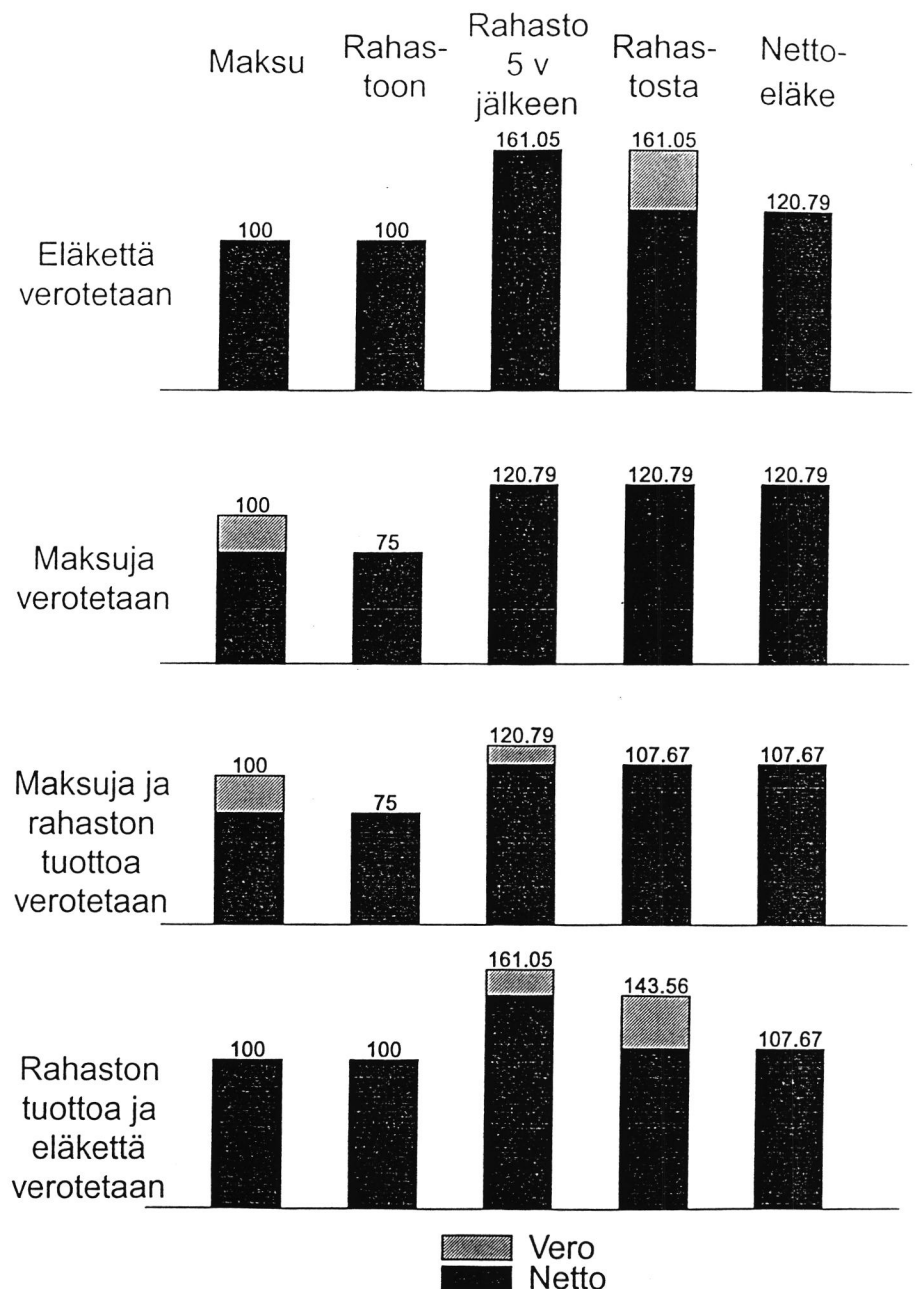
Eläketurvan rahansiirroissa on yleensä kolme mahdollista verotusajankohtaa, joita on havainnollistettu kaaviossa 1: (a) vakuutusmaksujen maksaminen, (b) rahastojen vuotuiset korkotuotot ja (c) eläkkeiden maksaminen (Private Pensions and Public Policy 1992, 63).

Verotus vaikuttaa rahastoivien eläkejärjestelmien muotoutumiseen, koska niiden laajuus, hallinto ja sijoituspolitiikka muotoutuu verojärjestelmän mukaan. Verokannustimia on yleensä pidetty välttämättöminä haluttaessa lisätä eläkkeiden rahastointia. Verohelpotusten todellisesta vaikutuksesta kokonaissäästämiseen ollaan kuitenkin eri mieltä. Verotus vaikuttaa myös nettoetuuksiin kuten kaaviosta 1 nähdään.

Verottamistilanteella ei ole teoriassa merkitystä lopputulokseen, jos sovelletaan eri vaiheissa samaa veroastetta. Rahaston tuoton verottaminen pienentää nettoetuutta,

ja on herkkä inflaatiolle. Inflaatio voidaan ottaa huomioon joko soveltamalla alhaista pääomaveroa, kuten Suomessa tai verottamalla ainoastaan reaalityttöä kuten Tanskassa.

Kaavio 1 Neljä eläkemaksujen ja -tulojen verottamisvaihtoehtoa. Kaikissa veromuodoissa sama suhteellinen 25 prosentin verokanta, rahastojen nimellistuotto 10 prosenttia vuodessa. Tarkastellaan yhtä rahastosiirtoa, jonka rahastointiaika on 5 vuotta.



Käytännössä verottaminen ei ole niin suoraviivaista kuin kaaviossa 1, koska aina ei eläkkeitä varten makseta selkeitä vakuutusmaksuja (esimerkiksi työnantajan suoraan kustantamat eläkkeet), rahastoilla on muitakin tuottoja kuin korot (esimerkiksi arvonnousut) ja eläkkeitäkin voidaan maksaa eri muodoissa. Lisäksi tuloverotuksessa sovelletaan vaihtelevia vähennysjärjestelmiä ja pitkäaikaisen säästämisen tuottojen verottamiseen vaikuttaa merkittävästi inflaatio.

OECD-maissa yleisin veromalli on sama kuin Suomessa eli eläkkeitä verotetaan maksamisvaiheessa tulona (Private Pensions and Public Policy 1992, 66). Sekä vakuutusmaksut että rahastojen korkotuotot ovat verottomia. Suhteellisen veroasteen vallitessa toteutuu verotuksen neutraalisuus, koska ainoastaan verotusajankohta siirtyy. Historiallisista ja hallinnollisista syistä tosin pienten eläketulojen verotus on Suomessa keveämpää kuin muiden ansiotulojen.

Useissa maissa tuloverotukseen sovelletaan progressiivista asteikkoa eli vero on suhteessa sitä suurempi mitä suuremmat ovat tulot. Yleinen käsitys on, että progressiivinen verotus merkitsee eläkeaikaisen tulojen pienuuden vuoksi niiden lievempää verottamista kuin vastaava vero olisi ollut aktiiviaikana. Vakuutusmaksun verovähennyksestä olisi siten koko elinkaaren nettotulojen näkökulmasta tulonsaajalle hyötyä. Varmuutta tulevasta verotuksesta ei kuitenkaan ole, koska eläkesäästämisen aikajänne on kymmeniä vuosia, jonka kuluessa myös verojärjestelmä voi radikaalisti muuttua.

Nykyisen ja tulevan verotuksen vertailussa on merkitystä myös sillä, tarkastellaanko koko eläkkeen verotusta vai tietyn suuruista eläkettä saavan henkilön eläkkeen lisäyksen verottamista, jolloin marginaaliverolla on keskeinen merkitys. Eläketulojen ja muiden ansiotulojen verotus voi poiketa toisistaan, jolloin työssäoloaikaiset ja eläkeaikaiset marginaaliveroasteet voivat olla hyvinkin erilaiset eri tuloalueilla. Esimerkiksi Suomessa eläketulovähennys merkitsee, että marginaalivero on suurimmillaan pientä eläkettä saavilla.

2 Työeläkemaksun verovähenteisyys

Työntekijöille otettujen pakollisten ja vapaaehtoisten eläkevakuutusten vakuutusmaksut ovat yritykselle tulonhankkimiskuluina kokonaan vähennyskelpoisia menoja. Luonnollisen henkilön maksamat lakisääteisen eläketurvan tai siihen liittyvän korkeintaan rekisteröityä lisäturvaa vastaavan etuuden vakuutusmaksut ovat kokonaan vähennyskelpoisia. Rekisteröimiskelpoista lisäturvaa paremman etuuden vakuutusmaksuista voi vähentää 60 prosenttia 30 000 markan määrään saakka.

Työmarkkinajärjestöjen kesken sovittiin palkansaajien työeläkemaksun käyttöönotosta vuoden 1993 alusta. Sopimuksessa järjestöt esittivät, että maksu olisi tuloverotuksessa vähennyskelpoinen samalla tavoin kuin työnantajan maksama maksu on yrityksen vähennyskelpoinen kulu (Tulopoliittista sopimusta vuosille 1992 ja 1993 koskeva neuvottelutulos, liite 1, 1).

Työnantajan kustannuksen siirtäminen työntekijälle toteutettiin tilanteessa, jossa se palveli yleisiä talouspoliittisia tavoitteita. Maksusiirtymällä saavutettiin sama vaikutus kuin vastaavan suuruisella palkanalennuksella. Vähennyskelpoisuuden hyväksyminen toimi julkisen vallan kannalta talouspoliittisena kannustimena, joka myötävaikutti työntekijän työeläkemaksun hyväksymiseen palkansaajakentässä. Vähennyksen säilyminen myös tulevaisuudessa edellyttää kuitenkin perusteluja, jotka kestävät myös verojärjestelmän muutoksissa.

2.1 Vähennyskelpoisuuden perustelut

Työeläkemaksun vähennyskelpoisuutta tuloverotuksessa voidaan perustella sillä, että työeläkemaksu on vakuutusmaksu, jonka vastikkeeksi eläkeaikana saa eläkettä. Perustelussa on keskeistä maksun ja eläkkeen vastaavuus. Maksu on suorassa suhteessa etuuteen siinä mielessä, että molemmat määräytyvät palkan mukaan. Työeläkkeen eläkepalkan laskenta-ajan pidentäminen työsuhteen neljästä viimeisestä

vuodesta kymmeneen viimeiseen vuoteen parantaa entisestään työeläkemaksun ja eläkkeen vastaavuutta.

Maksun riskikomponentteja tasataan vakuutusmaksussa jonkin verran, mutta se ei merkittävästi muuta maksun ja etuuden vastaavuutta. Alle 50 työntekijän vakuutuksissa iästä riippuvaa vakuutettukohtaista riskikomponenttia ei ole lainkaan. Ongelmallisin vastaavuuden kannalta on vakuutusmaksun tasausosa, joka on puhtaasti tulonsiirto työssäkäviltä eläkkeensaajille.

Toisaalta voidaan ajatella, että eläke on lykättyä palkkaa ja vero siitä osasta palkkaa maksetaan vasta silloin, kun eläkekin maksetaan. Kun vakuutusmaksu vähennetään tulosta ja maksajalle tuleva eläke on verotettavaa tuloa, toteutuu myös tulon yhdenkertainen verottaminen.

Kolmas perustelu työntekijän työeläkemaksun vähennysoikeudelle on se, että työnantajan maksama maksu on yrityksen verotuksessa vähennyskelpoinen kustannus. Symmetriasyistä on siten luonnollista, että vaikka maksu siirtyy työntekijän maksamaksi sen vähennysoikeus säilyy.

Pakollisen eläkemaksun vähennysoikeutta ei voine perustella säästämisen kannustamisella kuten vapaaehtoisen eläkevakuutuksen maksuissa.

Maksun vähennysoikeus ei ole merkittävästi muuttanut eri verovelvollisryhmien suhteellista asemaa, koska palkansaajat maksavat valtaosan tuloveroista ja kulutuksensa kautta myös valtaosan hyödykeveroista. Samoihin aikoihin toteutetut pääomaerotuksen ja metsäerotuksen uudistus ovat vaikuttaneet verovelvollisryhmien välisiin suhteisiin merkittävästi enemmän. Myöskään jatkossa maksun noustessa ei voi tapahtua merkittäviä siirtymiä, koska maksun vuotuiset muutokset ovat vähäiset – ne tuskin ylittävät yhtä prosenttiyksikköä.

Progressiivisessa valtion tuloverotuksessa huomio kiinnittyy siihen, että vähennyksen verohyöty kasvaa tulojen kasvaessa. Vähäinen verokynnyksen alittava työskentely verovuoden aikana johtaa siihen, että maksu täysimääräisesti alentaa työntekijän

nettotuloa. Suurimmillaan hyöty on ylimmän marginaaliveroprosentin mukainen osuus maksusta. Tätä kaikkiin progressiivisessa verotuksessa tehtäviin vähennyksiin liittyvää epäkohtaa voidaan perustella sillä, että tuloista tehtävä vähennys on yksi keino lieventää jyrkän veroprogression vaikutuksia. Progression lieventäminen on ollut yksi verotuksen uudistamisen tavoitteita.

2.2 Vähennyksen markkamääräiset vaikutukset

Lakisääteinen työeläkemaksu voidaan sekä valtion- että kunnallisverotuksessa kokonaisuudessaan vähentää verotettavasta tulosta. Valtionverotuksen taulukoiden ja kunnallisveron äyrinhinnan ennallaan pitäminen johtaa tällöin verokertymän supistumiseen.

Taulukossa 1 esitetty verotuki eli laskennalliset verotuottojen menetykset tarkoittavat sitä verojen määrää, joka tulojen verottomuuden tai vähennysten vuoksi on katettava joko lainanotolla tai muita tuloja ja kulutusta verottamalla.

Taulukko 1

Arvioitu palkansaajan työeläkemaksun verovähenteisyydestä aiheutuva verotuki vuosina 1993 – 1996, mrd mk (vuoden 1996 maksuksi oletettu 4,3 % ja veroperusteet samat kuin vuonna 1995)

Veronsaaja	1993	1994	1995	1996
Valtio	1,92	1,90	2,75	3,2
Kunnat	1,02	1,05	1,50	1,7
Sairausvakuutus	0,14	0,15	0,20	0,2
Kansaneläkevakuutus	0,12	0,10	0,05	0,1
Yhteensä	3,20	3,20	4,50	5,2
(Kirkko)	0,07	0,07	0,10	0,11)

Palkkasummasta noin 30 prosenttia on julkisen sektorin maksamia palkkoja. Vuoden 1994 verotuesta tuli yksityisen sektorin palkansaajille noin 2,1 miljardia markkaa ja 1,1 miljardia julkisen sektorin palkansaajille.

Käytännössä verovähennysoikeus lisää lyhyellä aikavälillä paineita nostaa kunnallisveroäyrin hintaa. Se voi vaikuttaa myös kiristävästi valtion ja kunnallisverotuksen muihin vähennyksiin, jotta julkisen sektorin menoihin tarvittava veron määrä saadaan koottua. Ellei veroja koroteta, tulojen vähennys edellyttää lainanoton lisäystä tai menojen leikkauksia. Koska verotulot lähes kokonaan peritään palkkatuloista, taulukon 1 verotuen korvaaminen muulla verotuksella kohdistuu yleensä samaan ryhmään, joka saa vähennykset. Palkansaajien ryhmän sisällä vähennyksellä on kuitenkin tulonsiirtovaikutuksia, jotka riippuvat korvaavan veron kohdentumisesta.

2.3 Vähennysoikeuden vaikutukset pitkällä aikavälillä

Erityisesti kunnallistaloudessa on esitetty huoli veropohjan kaventumisesta eläkemaksun verovähenteisyyden vuoksi. Vaikka tällainen vaikutus on lyhyellä tähtämellä havaittavissa, sitä voidaan pitkällä aikavälillä pitää perusteettomana. Liitteessä 1 on esimerkin avulla selvennetty bruttopalkan sopeutumista maksun siirtyessä työnantajalta työntekijälle. Työnantajan maksun pieneneminen lisää palkankorotusvaraa, jolloin bruttopalkat sopeutuvat ajan oloon maksun verran suuremmiksi ja maksun verovähenteisyydestä huolimatta veropohja pysyy entisellään.

Työnantajan maksurasituksen siirtyminen työntekijälle voidaan hoitaa myös sisällyttämällä vastaava palkankorotus sopimukseen. Esimerkiksi Alankomaissa maksajan muuttumisesta sovittaessa palkkoja korotettiin vastaavalla määrällä. Ruotsin vireillä olevassa eläkeuudistuksessa puolet eläkemaksusta aiotan periä työntekijältä. Uudistuksen yhteydessä on keskusteltu siitä, että sopimuksin palkkoja korotettaisiin sillä määrällä, jonka työnantajan kustannukset alenevat.

Suomessa palkkojen sopeutuminen kasvavaan maksurasitukseen jää kansantalouden sopeutumismekanismien varaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että paremmassa neuvotteluasemassa olevat alat saavat työeläkemaksun suuruiset palkankorotukset. Muilla aloilla työntekijän eläkemaksun korvautuminen riippuu mahdollisesta työllisyyden kohenemisestä tai yleisen hintakehityksen hidastumisesta.

Sosiaalimenotoimikunnan 2 prosentin tuottavuuden kasvun vaihtoehdossa työntekijän työeläkemaksu on vuonna 2030 noin 9 prosenttia palkasta. Työnantajan maksu on vastaavasti noin 21 prosenttia palkoista. Palkkasumma vuonna 2030 on laskelmassa nykyrahassa lähes 450 miljardia markkaa. Noin 40 miljardin markan suuruisen työntekijän työeläkemaksun verovähenteisyydestä syntyvä laskennallinen verotuki on siten 23 miljardia markkaa, jos verotus säilyy nykyisen tasoisena.

Siinä tilanteessa, että työnantaja edelleen vastaisi koko 30 prosentin työeläkemaksusta, palkkasumma olisi pienempien palkkojen tai heikomman työllisyyden vuoksi 40 miljardia markkaa pienempi ja siten myös verotulot edellä laskettua verotukea vastaavan määrän pienemmät. Ellei näin tapahtuisi, työn ja pääoman välinen tulonjako muuttuisi olennaisesti nykyisestä.

2.4 Koko työeläkemaksun verovähenteisyys

Teoreettisesti voidaan arvioida koko työeläkemaksun (sekä työnantajan että työntekijän maksaman osuuden) verovähenteisyydestä syntyvää hyötyä. Johdonmukaisinta on tehdä se kuvittelemalla, että työntekijän työpanoksestaan saama palkka sisältää sekä varsinaisen bruttopalkan että työnantajan maksaman työeläkemaksun. Myös kansantalouden tilinpito käsittelee palkkasummaa ja työnantajan sosiaaliturvamenoja täysin samalla tavoin.

Tällä tavoin laskettu työeläkemaksusta aiheutuva laskennallinen verotuki on vuonna 1995 yli 20 miljardia markkaa, mikä on 7,5 prosenttia palkkojen ja työeläkemaksun yhteismäärästä. Tästä kuntien osuus on noin kolmannes. Vuoteen 2030 mennessä

työeläkemaksun kohotessa maksun verotuen kokonaismäärä kasvaa 70 miljardiin markkaan, mikä on 13 prosenttia palkkojen ja työeläkemaksun yhteismäärästä.

3 Eläkkeiden verotus

3.1 Kokonaisaläkemenosta viidennes veroihin

Eläketulot ovat verollisia lukuunottamatta kansaneläkkeen lisiä. Vuonna 1994 näitä verottomia eriä (asumistuki, hoitotuki, rintamalisä, puolisolisä, lapsikorotus ja hautausavustus) maksettiin 3,2 mrd markkaa. Noin 71 miljardin markan kokonaisaläkemenosta verollisia eläkkeitä oli vuonna 1994 vajaa 68 miljardia markkaa. Niistä maksetut verot olivat lähes 16 miljardia markkaa (taulukko 2).

Eläkkeensaajien korotettujen kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen pieneneminen vuonna 1996 keventää veroja selvästi. Verojen osuus eläkemenosta pienenee 20 prosentin tuntumaan vuonna 1996.

Taulukko 2 Eläketulot ja niistä maksetut verot (vuodesta 1994 alkaen arvio)

	1992	1993	1994	1995	1996
Lakisääteiset eläkkeet	66,3	69,0	70,9	73,6	77
Verolliset eläkkeet	63,2	66,2	67,8	70,5	73,5
Verot yhteensä	14,1	15,1	15,8	15,8	15,5
valtio	3,7	3,8	3,9	4,1	4,4
kunnat	7,4	7,8	7,8	8,1	8,4
kela	2,4	3,0	3,5	3,0	2,0
kirkko	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7
Verot % lakis. eläkkeistä	21,3	21,9	22,3	21,5	20

Taulukko 3 Laskennallinen verotuki, mrd mk (vuodesta 1994 alkaen arvio)

	1992	1993	1994	1995	1996
Verotuki yhteensä	4,3	5,0	5,2	5,2	5,3
Verottomat eläkkeet	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Eläketulovähennys					
valtio	0,07	0,11	0,1	0,1	0,1
kunta	3,64	4,19	4,4	4,4	4,5

Verottomista eläkkeistä ja eläketulovähennyksestä aiheutuva verotuki on valtiovarainministeriön arvion mukaan yhteensä yli 5 miljardia markkaa (taulukko 3). Verotuki tarkoittaa, että sitä vastaava määrä veroja on kerättävä muilta tulonsaajilta tai kulutusveroina. Sosiaalipoliittiset tulonsiirrot voidaan kuitenkin nähdä toisinkin: veronalaisina niiden markkamäärien olisi vastaavasti oltava suuremmat, jolloin helpotusta muiden väestöryhmien verotukseen ei tulisi.

Keskustelua kaikkien eläkkeiden täydestä verottamisesta käytiin vuonna 1983 kansaneläkeuudistuksen yhteydessä. Silloin päädyttiin eläketulovähennyksen käyttöönottoon ja kansaneläkkeen lisien säilyttämiseen verottomina. Keskeisenä perusteluna oli, että täyden kansaneläkkeen bruttoutuaminen olisi aiheuttanut merkittäviä lisäkustannuksia, jotta nettomääräisen vähimmäiseläkkeen määrä ei olisi yhdelläkään eläkkeensaajalla pienentynyt.

Valtaosa verotuesta aiheutuu kunnallisverotuksen eläketulovähennyksestä. Kulukorvauksena pidettävän eläkkeensaajien asumistuen verottomuudesta aiheutuva verotuki (noin 0,2 mrd mk) on kuitenkin periaatteellisesti kyseenalainen.

3.2 Verottaja antaa ja ottaa

Osa lakisääteisestä eläkemenosta on julkisen sektorin verotuloilla maksamia eläkkeitä. Valtion ja kuntien budjettien kannalta sekä veronmaksajien kannalta voidaan ajatella, että todellinen kustannus muodostuu niiden nettomäärästä. Taulukosta 4 nähdään, että julkisen sektorin vuonna 1994 maksamasta työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden bruttomääräisestä 38 miljardin summasta palautuu välittöminä veroina yli 7 miljardia markkaa. Taulukoiden 2 ja 4 lukujen perusteella yksityisen puolen eläkkeistä perittävä vero on arviolta 8,5 miljardia markkaa. Se on nelinkertainen maksun verovähenteisyshyötyyn verrattuna.

Taulukko 4 Julkisen sektorin eläkkeet ja niistä maksetut verot, mrd mk (arvio)

	1992	1993	1994	1995	1996
Työeläke	17,7	18,5	19,4	20,4	22
Verot	4,4	4,7	4,9	5,2	5,6
Kansaneläke	18,5	18,8	18,6	18,9	19,2
Verot	2,3	2,2	2,3	2,3	2,1

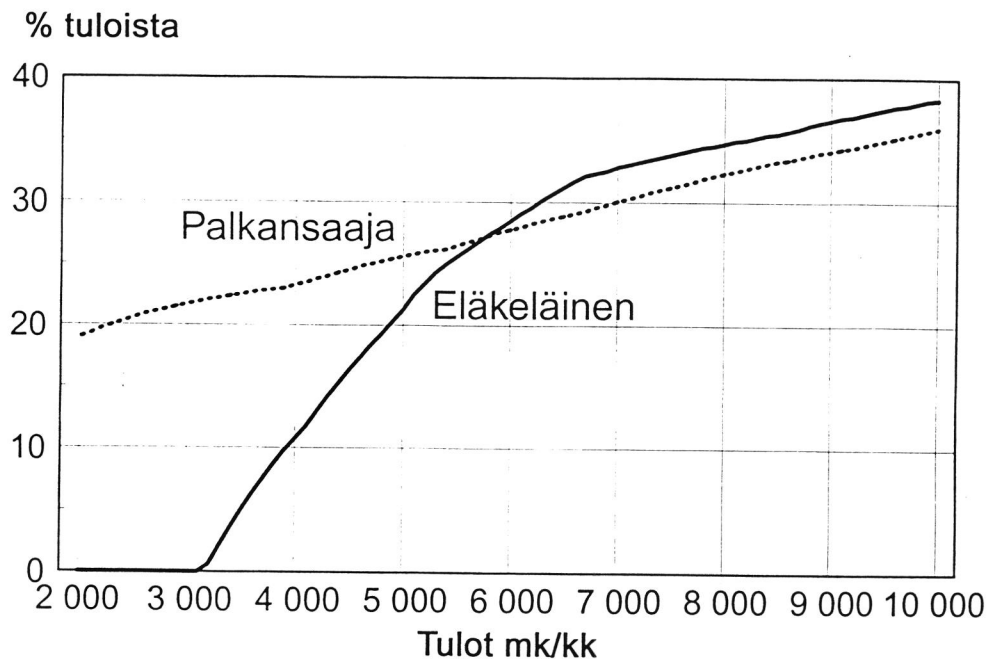
4. Verotus yksilötasolla

4.1 Pienet eläkkeet lievästi verotettuja

Kuvassa 2 on esitetty koko kalenterivuoden 1995 palkka- tai eläketuloa saaneen veronmaksuasteet. Yksilötasolla pienituloisen eläkeläisen verotus on eläketulovähennyksen ansiosta keveämpää kuin vastaavan suuruista muuta ansiotuloa saavalla. Noin 6 000 markan kuukausituloista lähtien eläkeläisen verotus on korotettujen kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen vuoksi kireämpää kuin palkansaajan.

Kuva 2

Eläkkeensaajan ja palkansaajan verot ja maksut vuonna 1995. Koko vuoden eläkettä tai palkkaa saava yksinäinen henkilö. Kunnallis- ja kirkollisverot yhteensä 19 penniä äyriltä.



Palkansaajan käteen jäävään tuloon vaikuttaa myös verovähennyskelpoinen työeläkemaksu. Jos eläkkeensaajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut olisivat samat kuin palkansaajalla, eläkkeensaajalle jäisi käteen nettomääräisen työeläkemaksun verran enemmän kuin vastaavaa palkkatuloa saavalle.

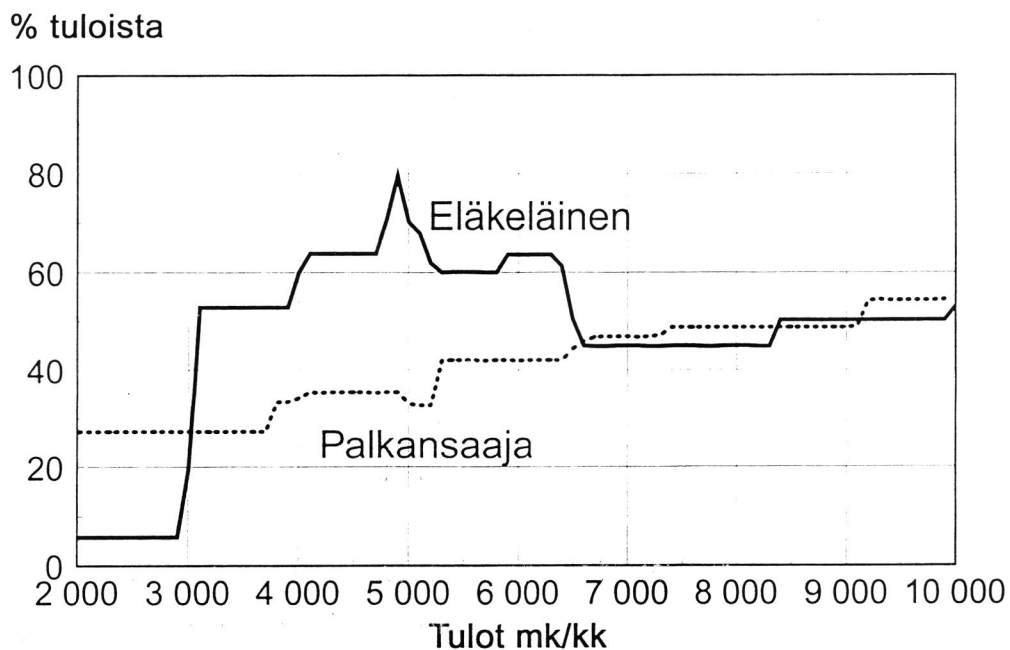
4.2 Eläketulovähennysalueella korkea marginaalivero

Kansaneläkeuudistuksen yhteydessä vuonna 1983 eläkkeiden veronalaistaminen toteutettiin ns. vähennysperiaatteen mukaisena. Se merkitsee, että eläketulovähennyksen saavien keskimääräinen veroaste on muita tulolajeja saavia pienempi. Toisaalta marginaalivero eli tulonlisäyksestä menevä vero on vastaavasti korkeampi, koska lisätulosta menee veroa ja se pienentää eläketulovähennyksen määrää. Lisämarginaa-

livaikutus syntyy siitä, että eläkkeenä saatu lisätulo pienentää kansaneläkkeen lisäosaa.

Kuva 3

Eläkkeensaajan ja palkansaajan 100 markan lisätulosta menevät verot ja maksut vuonna 1995. Koko vuoden eläkettä tai palkkaa saava yksinäinen henkilö, lisätulo ei vaikuta kansaneläkkeen lisäosaan. Kunnallis- ja kirkollisverot yhteensä 19 penniä äyriltä.



Eläketulovähennysalueella verotuksen marginaalivaikutus on kuvassa 3 suurimmillaan 79,5 prosenttia. Vuonna 1995 kunnallis- ja kirkollisveroäyrien hinnan yhteismäärä vaihteli kunnasta ja kirkkoon kuulumisesta riippuen 15 pennistä 21,5 penniin. Käytännössä korkein marginaaliaste siten vaihtelee 75,5 prosentista 82 prosenttiin.

Eläketuloa saavan korkea marginaaliveroaste voi ratkaisevasti vaikuttaa hänen halukkuuteensa hankkia lisätuloja ansiotyötä tekemällä. Korkean työttömyyden vallitessa tätä ei voi pitää yleisenä ongelmana, mutta yksittäistapauksissa korkea

marginaalivero on ongelma. Ratkaisukeinoilla on omat heikkoutensa (Eläkekomitea 1990, 180–182). Kansaneläkkeen bruttoutuaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia ja eläkkeiden lähdevero pienentäisi kuntien verotuottoja.

5 Eläkemenojen tulevasta kasvusta merkittävä osa veroihin

Väestön ikääntyminen merkitsee, että eläketulojen osuus kansantaloudessa ja samalla verotettavista tuloista kasvaa. Eläkkeiden bruttokansantuoteosuus kasvaa nykyisestä 15 prosentista 18 prosenttiin vuonna 2030. Vuonna 1993 kaikista veronalaisista tuloista oli 20 prosenttia eläketuloja. Tämä osuus tulee kasvamaan noin 30 prosenttiin vuonna 2030.

Seuraavassa on Sosiaalimenotoimikunnan perusvaihtoehdon aineistolla arvioitu eläkemenojen kasvusta veroina palautuvaa osuutta¹. Veropalauma on määritelty verojen kasvun osuutena tulojen kasvusta. Kokonaiseläkejakauma on laskelmassa säilytetty nykyisenä eli jakauma siirtyy sellaisenaan tuloasteikolla keskitulojen kasvaessa. Verotus on laskelmassa tehty tuloluokittain.

Eläketulot kasvavat lähivuosina selvästi nopeammin kuin muut ansiotulot, koska eläkkeensaajien lukumäärä kasvaa. Seurauksena on, että tuloverotuksen painopiste siirtyy nykyistä enemmän eläketulojen verottamiseen ja eläkkeistä verona palautuva osa on suurempi kuin eläketulojen keskimääräinen veroaste.

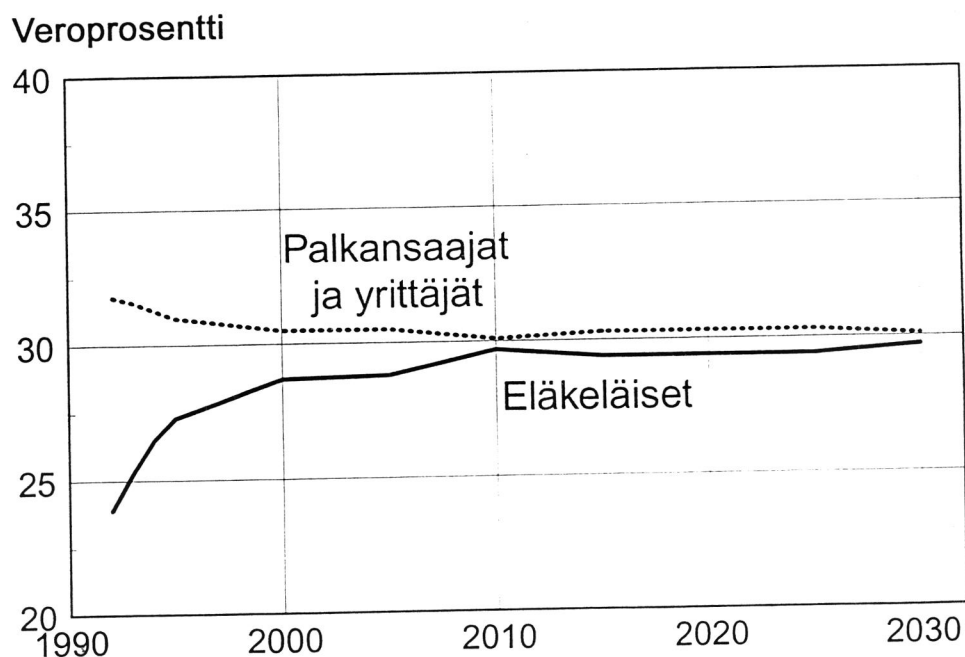
¹Laskelmat on tehnyt tutkija Arto Laesvuori Eläketurvakeskuksesta.

Taulukko 5 Eläkkeensaajien tulot ja niistä maksetut verot (mrd mk) sekä eläkemenojen kasvun veropalauma prosentteina vuosina 1995 – 2030.

	1995	2000	2010	2020	2030
Bruttotulot	81,7	93,9	130	160	181
Verot ja maksut	21,3	25,9	37,6	45,9	52,6
Veropalauma jaksolla keskimäärin	38%	33%	28%	32%	

Kuluvan vuosikymmenen loppupuolella eläkemenojen kasvusta palautuu veroina 38 prosenttia ja eläkkeensaajien keskimääräinen veroprosentti kasvaa 27:sta noin 29 prosenttiin (taulukko 5). Veroprosentin kasvu jatkuu vuoteen 2010 saakka, jolloin se lähes saavuttaa 30 prosentin tason ja jää vain puoli prosenttiyksikköä palkansaajien ja yrittäjien veroprosentista.

Kuva 4 Eläkkeensaajien sekä palkansaajien ja yrittäjien laskennallinen veroprosentti (verot veronalaisista tuloista) vuosina 1992 – 2030. Keskimääräinen veroprosentti (ml. kirkollisvero) on vakioitu 30 prosentiksi.



Kaikkien tulonsaajien veroprosentin vakioiminen kuvan 4 laskelmassa vuoden 1992 keskimääräiselle 30 prosentin tasolle tuo esiin veronsaajaryhmien koon muutosten vaikutusta niiden veroprosenttiin. Tulevaisuudessa eläketulon saajien määrä edelleen kasvaa ja eläketulojen osuus kotitalouksien tuloista kasvaa myös sen asiasta, että eläketaso kohoaa.

Verotuksen painopisteen siirtyminen eläketuloihin ja eläketulonsaajien lukumäärän kasvu tekee mahdolliseksi muiden ansiotulon saajien veroprosentin alenemisen noin yhdellä prosenttiyksiköllä.

Lähteet

Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E., Lectures on Public Economics, Maidenhead 1980

Private Pensions and Public Policy, OECD Social Policy Studies No. 9, Paris 1992

Sosiaalimenotoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1994:9, Helsinki 1994

Tikka, Kari S., Veropolitiikka, Helsinki 1990

Tulon ja varallisuuden perusteella maksuunpannut verot vuodelta 1993, Verohallituksen julkaisu 675, Helsinki 1995

Tulopoliittista sopimusta vuosille 1992 ja 1993 koskeva neuvottelutulos, Helsinki 1991

Valtion talousarvioesitys 1995, Helsinki 1994

Liite 1: Työntekijän työeläkemaksun vaikutus veropohjaan

Työntekijän maksu vähentää vakuutetun käytettävissä olevia tuloja työiässä. Vastavasti työnantajan maksun pieneneminen parantaa yrityksen palkanmaksuvaraa.

Selvimmän asian merkitys näkyy, jos kuvitellaan, että 10000 mk/kk ansaitsevan henkilön täysimääräinen 30 prosentin maksu siirtyisi kokonaan työntekijän maksettavaksi. Maksulla rahoitetaan 60 prosentin työeläke eli 6000 mk/kk. (Kuva 1)

Työnantajan työvoimakustannuksen kokonaismäärä muodostuu 10000 markan palkasta ja 3000 markan eläkemaksusta ja on yhteensä 13000 markkaa. Taloudessa oletetaan vallitsevan tasapainotilan eli työn ja pääoman saamat korvaukset ovat "oikean" suuruisia.

Pitkällä aikavälillä talouden tasapaino säilyy vain siten, että työnantajan maksuhelpotus siirtyy eri tavoin ja vaihtelevassa aikataulussa työntekijän palkkaan. Siirtymätavat ovat palkkojen korottuminen, hintojen alentuminen (jolloin siis reaali-palkat kasvavat) ja työllisyyden paraneminen. Siirtymän jälkeinen uusi tasapainotila saavutetaan, kun reaali-palkka on kohonnut 13000 markkaan.

Eläkemaksun maksajan muuttumisen jälkeen tuotanto on sama kuin ennen. Reaali-palkan kohottua työvoimakustannus on myös sama. Ainoastaan työvoimakustannuksen jakautuminen rahapalkkaan ja sosiaalikuluihin on muuttunut.

Maksusiirtymän jälkeen veron ennakonpidätyksen alainen palkka on 13000 mk. Siitä maksettaisiin 3000 markan eläkemaksu ja jäljelle jää alkuperäinen 10000 markkaa toimeentuloa varten. Jos nyt lopullisen veron perusteena käytettäisiin 13000:a markkaa, verokertymä kasvaisi huomattavasti. Veron määrä pysyy ennallaan siten, että maksu on vähennyskelpoinen. Kun nykyisessä tilanteessa 10000 markan palkasta menee veroa 3500 markkaa, niin uudessa tilanteessa sama 3500 markkaa riittää verottajan tarpeisiin vaikka veronalainen palkka onkin kohonnut 13000 markkaan. Maksusiirtymä ei lisää verottajan menoja eikä vaikuta tuotannon määrään. Verojen bruttokansantuoteosuus pysyy ennallaan, vaikka verojen osuus rahapalkoista pienee.

Pitkällä aikavälillä on perusteetonta väittää, että työntekijän työeläkemaksun vähennyskelpoisuus vähentää verotuottoa ja lieventää verotusta. Talouden sopeutumisprosessin aikana tällaisia lyhyen aikavälin vaikutuksia kuitenkin syntyy.



ELÄKETURVAKESKUS
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

PL 11, 00521 HELSINKI
Puh. 90-1511 Fax 90-1512496

PB 11, 00521 Helsingfors

P.O.Box, FIN-00521 Helsinki, Finland,
Tel. +358-0-1511, fax +358-0-151 2496

Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojektet är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.



THE CENTRAL
PENSION SECURITY INSTITUTE

The Central Pension Security Institute is the statutory central body of the Finnish employment pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.

ISSN 1238 – 4984