Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunta 26.10.2016. Hallituksen esitys 135/2016 vp.

Verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Verotuksella voidaan myös pyrkiä tasaamaan kansalaisten keskinäisiä tuloeroja. Tämän niin sanotun jakopoliittisen tavoitteen ajatuksena on, että veronmaksun jälkeen jäävä nettotulo jakautuisi kansalaisten kesken tasaisemmin kuin ennen veroja saatu bruttotulo. Tavoitteeseen pyritään ennen muuta tuloverotuksen progression avulla. Lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä myös ohjaamaan talouden eri toimijoiden käyttäytymistä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2017 tuloveroasteikkolaki sekä muut ansiotulojen veroperusteet vuodelle 2017. Osana ansiotuloveroperusteita ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain 124 §:n 4 momenttiin sisältyviä eläketulon lisäveron määräytymisperusteita. Kyseisen lainkohdan mukaan luonnollisen henkilön on suoritettava eläketulon lisäveroa 6 prosenttia siltä osin kuin eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksen määrällä ylittää 45 000 euroa. Jotta eläketulon verotukseen ehdotettava veronkevennys ulottuisi kaikille tulotasoille, ehdotetaan tuloverolain 124 §:n 4 momenttia muutettavaksi siten, että eläketulon lisäveron tulorajaa korotettaisiin 45 000 eurosta 47 000 euroon ja veroprosenttia alennettaisiin 6 prosentista 5,85 prosenttiin.

Eläketulon lisävero tuli voimaan vuoden 2013 alusta, ja sitä sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2013 toimitetussa verotuksessa. Lisäveron tarkoituksena on kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi tavoitteena on kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen.

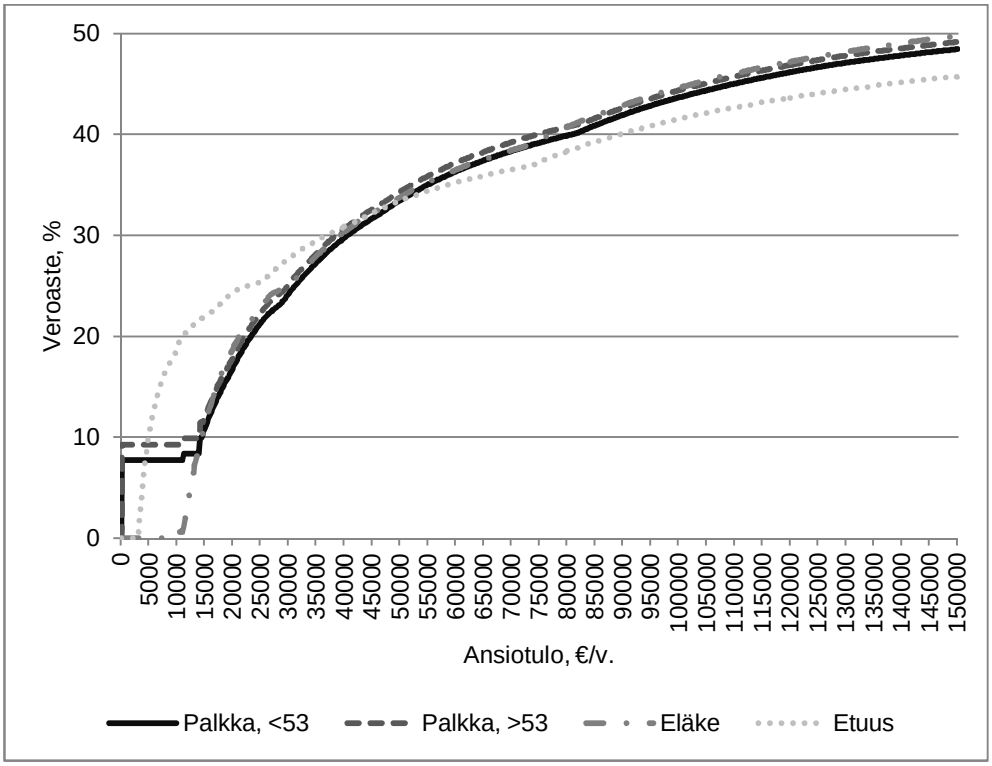
Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Ansiotuloverojärjestelmän rakenne

Arvioitaessa eläketulon lisäveroa koskevaa sääntelyä edellä mainittujen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta koskevien säännösten valossa tulee arvioinnissa huomioida ansiotuloverojärjestelmä kokonaisuutena. Suomen ansiotuloverojärjestelmässä erilaisia ansiotuloja verotetaan eri tavalla.

Alla olevassa kuvassa 1 on esitetty veroaste mukaan lukien pakolliset veroluonteiset vakuutusmaksut eri tulotasoilla erilaista ansiotuloa saavilla tulonsaajilla. Työtuloa ovat erilaiset työskentelyyn perustuvat suoritukset, kuten muun

muassa palkkatulot, yrittäjän yritystoiminnasta saamat tulot sekä elinkeinotoiminnan ansiotulot. Eläkkeitä ovat erilaiset eläketulot, kuten muun muassa työeläke, kansaneläke, takuueläke, yleisen perhe-eläkkeen lapseneläke tai leskeneläke, liikennevakuutuksen perustuva eläke, tapaturmavakuutuksen perustava eläke, luopumistuki ja sukupolvenvaihdoseläke, kertamaksullinen eläke ja ylimääräinen urheilijaeläke. Etuuksia ovat erilaiset sosiaalietuudet, kuten muun muassa työttömyys- ja sairausajan päiväraha, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, erityishoitoraha, äitiys-, isyys- ja vanhempainpäiväraha, osittainen hoitoraha, kuntoutusraha, työmarkkinatuki, vuorottelukorvaus, koulutustuki ja starttiraha.



Palkkatulon ja eläketulon verotus poikkeavat eläketulon lisäveron lisäksi sen vuoksi, että niistä tehdään verotuksessa erilaiset vähennykset. Eläketulosta tehdään tuloverolain 100 ja 101 §:n mukaisesti valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset, joita ei saa muista tuloista. Palkkatulosta tehdään tuloverolain 95 §:ssä säädetty tulonhankkimisvähennys, 125 §:ssä säädetty työtulovähennys ja 105 a §:ssä säädetty kunnallisverotuksen ansiotulovähennys, joita ei puolestaan saa eläketulosta. Nämä edellä mainitut vähennykset ovat tietyntyyppisen ansiotulon perusteella viran puolesta myönnettäviä vähennyksiä, jotka alentavat kyseisen tulotyypin veroastetta. Sosiaalietuuksien verotuksessa mainittuja vähennyksiä ei myönnetä. Eläketulon lisävero on siten yksi pieni osa ansiotuloverojärjestelmän kokonaisuudessa.

Suomessa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä vuonna 1993. Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä luonnollisten henkilöiden tulot jaetaan kahteen tulolajiin: ansiotuloon ja pääomatuloon. Ansiotuloja ja pääomatuloja verotetaan eri tavalla. Ansiotulojen verotus määräytyy progressiivisen veroasteikon perusteella kun taas pääomatuloja verotettiin tuolloin suhteellisen verokannan mukaan. Myös erilaisia ansiotuloja verotettiin eritavalla jo tuolloin. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys, jota ei myönnetä eläketulosta, otettiin käyttöön vuonna 1991. Sekä valtionverotuksen että kunnallisverotuksen eläketulovähennykset ovat sisältyneet verojärjestelmäämme vuodesta 1983. Erilaisten ansiotulojen erilainen verotus on siten nykyisen tuloverojärjestelmämme pe-

rusrakenteen logiikan mukaista. Palkkatulon ja samansuuruisen eläketulon veroaste eriytyivät erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen, kun veronkevennykset kohdistettiin työllisyyden parantamiseksi pääasiassa työn verotukseen. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä kasvatettiin sekä otettiin käyttöön valtionverotuksen ansiotulovähennys. Vuonna 2009 valtionverotuksen ansiotulovähennys korvattiin työtulovähennyksellä.

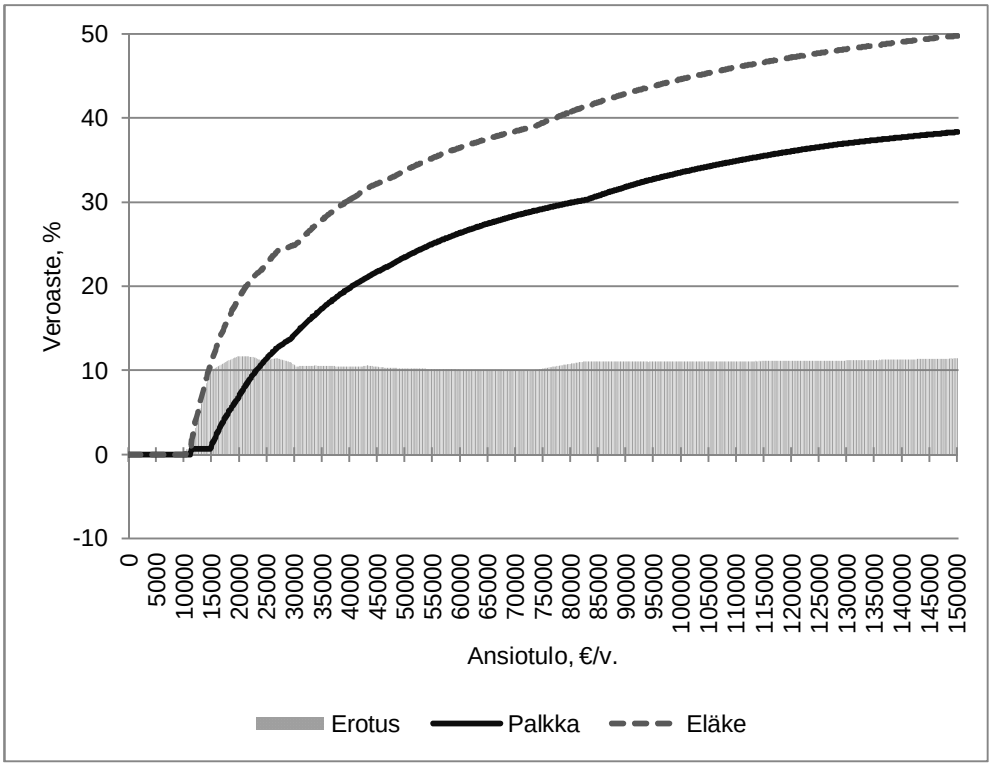
Veroasteeseen luettavat sosiaaliturvamaksut

Suomessa palkan veroasteeseen luettavia sosiaaliturvamaksuja ovat sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu sekä työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu muodostavat vakuutetun sairausvakuutusmaksun. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 36/2005 vp, että sairausvakuutusmaksuja ei voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista, sillä sairausvakuutusmaksuja peritään yleisesti etuus- ja korvausmenojen sekä Kansaneläkelaitoksen toimintakulujen rahoittamiseksi. Sairausvakuutusmaksut ovat näin ollen valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja. Myös työttömyysvakuutusmaksua on vakiintuneesti pidetty valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona (PeVL 18/1998 vp, s. 2—3, PeVL 17/2007 vp, s. 2/I ja PeVL 31/2010 vp, s. 2/I, PeVL 15/2012 vp s. 2).

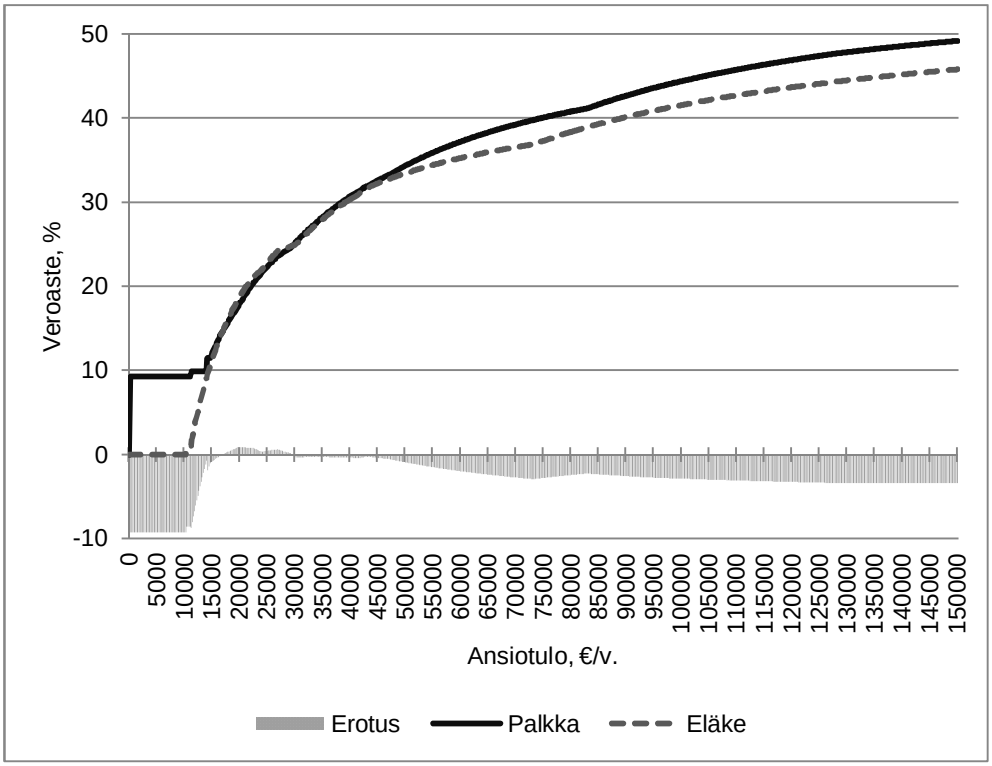
Työeläkemaksujen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että eläkemaksuja ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroina (PeVL 8/1992 vp, s. 1 – 2, PeVL 30/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 30/2005 vp todennut, että kysymys on perusluonteeltaan yksityisoikeudellisten vakuutusmaksujen ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmästä, josta eläkelaitokselle kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitseminaan eläkkeinä. Eläkkeiden rahoituksen osalta Suomessa on käytössä niin sanottu sekajärjestelmä, jossa osa eläkemaksuista rahastoidaan tulevia eläkkeitä varten ja osa käytetään maksussa olevien eläkkeiden rahoitukseen. Palkansaajalta perittävät työeläkemaksut eivät siten mene säästöön hänen oman tulevan eläkkeen maksua varten, vaan suurin osa maksuista käytetään kyseisenä vuonna maksettavien eläkkeiden rahoitukseen. Tällä hetkellä eläkkeellä olevat henkilöt eivät näin ollen ole täysimääräisesti rahoittaneet eläkkeitään heiltä kerätyillä eläkevakuutusmaksuilla. Palkansaajilta perittävissä työeläkemaksuissa onkin kyse pakollisista lakisääteisistä veronluonteisista maksuista, jotka vakiintuneesti luetaan mukaan veroasteeseen. Myös sekä kansallisessa (Tilastokeskus) että kansainvälisessä (OECD) tilastoviranomaisten käytännöissä työeläkevakuutusmaksut ja muut pakolliset sosiaaliturvamaksut luetaan veronluonteisiksi maksuiksi ja siten mukaan veroasteeseen.
Edellä mainittujen seikkojen johdosta on johdonmukaista huomioida lakisääteiset palkansaajamaksut myös palkka- ja eläketulon veroasteiden vertailussa. Lakisääteisinä veronluonteisina maksuina ne vähentävät verovelvolliselle verojen ja maksujen jälkeen jäävää tuloa. Ellei pakollisia sosiaaliturvamaksuja otettaisi veroastevertailussa huomioon, eläketuloa saavien nettotulo samansuuruisesta bruttotulosta jäisi huomattavasti palkkatuloa saavia suuremmaksi.

Palkka- ja eläketulon veroaste

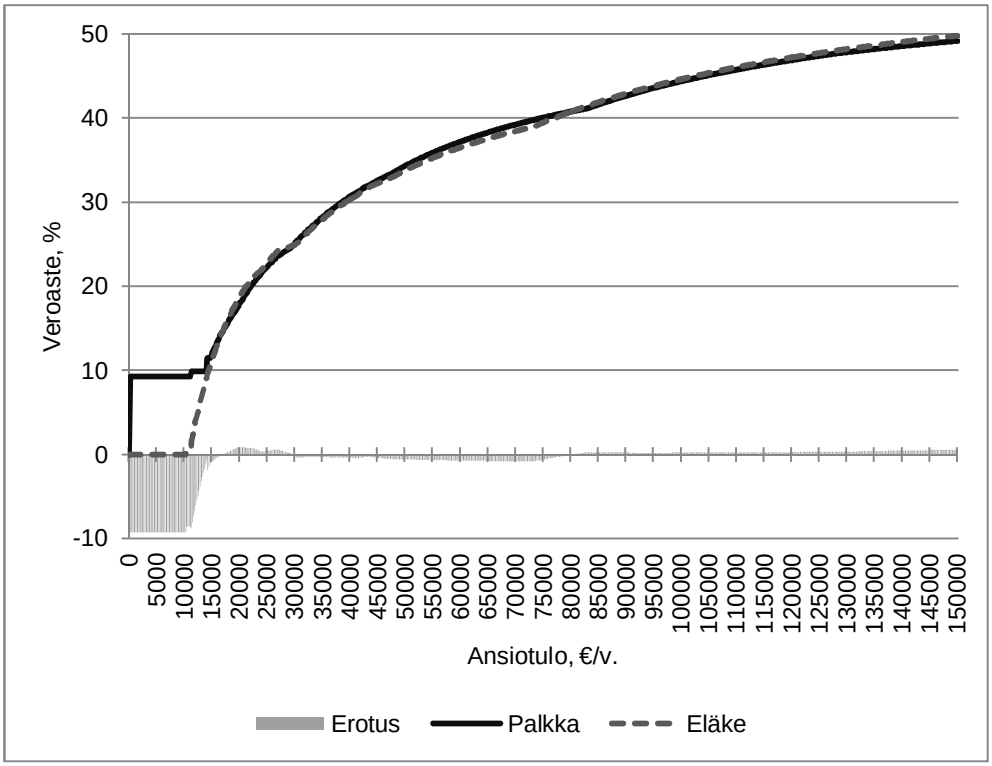
Alla olevassa kuvassa 2 on esitetty palkka- ja eläketulon veroaste pois lukien pakolliset veroluonteiset vakuutusmaksut eri tulotasoilla. Kuvassa 2 eläketulon veroasteen keventäminen palkkatulon veroasteen tasolle vähentäisi verotuloja suuruusluokaltaan noin 1,5 miljardia euroa.



Alla olevassa kuvassa 3 on esitetty palkka- ja eläketulon veroaste mukaan lukien pakolliset veroluonteiset vakuutusmaksut ja pois lukien eläketulon lisävero eri tulotasoilla. Eläketulon lisäveron vaikutus verotuloihin on noin 55 miljoonaa euroa.



Alla olevassa kuvassa 4 on esitetty palkka- ja eläketulon veroaste ml. pakolliset veroluonteiset vakuutusmaksut ja ml. eläketulon lisävero eri tulotasoilla.



Vuonna 2017 eläketulon veroaste on palkkatulon veroastetta alempi tulovälillä 0—16 800 euroa vuodessa. Tulovälillä noin 17 000—29 400 euroa vuodessa eläketulon veroaste on palkkatulon veroastetta korkeampi, enintään 0,88 prosenttiyksikköä. Tulovälillä noin 29 600—79 800 euroa vuodessa eläketulon veroaste on palkkatulon veroastetta alempi, enintään 0,81 prosenttiyksikköä. Tulojen ylittäessä noin 80 000 euroa vuodessa eläketulon veroaste on palkkatulon veroastetta korkeampi, kun verrataan eläketulon veroastetta 53 vuotta täyttäneen palkansaajan veroasteeseen. Vertailussa käytetään keskimääräistä kunnallisveroprosenttia ja huomioidaan 53 vuotta täyttäneen palkansaajan palkansaajamaksut sekä viranpuolesta myönnettävät vähennykset.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Erilaisia ansiotuloja ei siis veroteta samalla tavalla myöskään ilman eläketulon lisäveroa. Eläketulovähennysten vuoksi pienituloisten eläkeläisten verotus on olennaisesti palkkatulojen verotusta kevyempää. Näin on ollut vuoden 1983 kansaneläkeuudistuksesta alkaen, jolloin veronalaiseksi säädetyn täyden kansaneläkkeen suuruisen eläketulon verottomuus turvattiin eläketulovähennyksillä. Sosiaalietuuksien veronalaiseksi säätämisen yhteydessä on aikoinaan valittu toinen ratkaisumalli. Sosiaalietuuksiin ei kohdistu erityistä vähennystä, vaan veronalaiseksi säätämisen yhteydessä sosiaalietuuksien tasoa korotettiin siten, etteivät sosiaalietuuksien nettomääräiset tasot laskeneet. Työtulosta myönnettävien työtulovähennyksen ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen tavoitteena puolestaan on työllisyyden ja työn tarjonnan edistäminen parantamalla työnteon kannustavuutta.

Erilaisten ansiotulojen erilainen verotus ei perustu tulonsaajan ikään, sukupuoleen tai muuhun tulonsaajan henkilöön liittyvään ominaisuuteen. Kyse on luonteeltaan erilaisista tuloista, minkä johdosta niitä myös verotetaan eri tavalla. Verotuksen tavoitteet ja tarkoitus huomioiden verojärjestelmässä tuleekin voida verottaa erityyppisiä ansiotuloja eri tavalla ja eri tulojen veroaste voi erota toisistaan ilman, että kyse olisi kansalaisten asettamisesta eriarvoiseen ase-

maan perustuslaissa tarkoitetulla tavalla. Samanlajisia ansiotuloja verotetaan samalla tavalla riippumatta tulon saajan henkilöön liittyvistä ominaisuuksista. Jos esimerkiksi eläkkeellä oleva henkilö saa palkkatuloa, verotetaan sitä samalla tavalla kuin muidenkin palkansaajien saamaa palkkatuloa.

Myös eläketulon lisäveroa maksetaan kaikkien eläketulojen perusteella, eikä pelkästään esimerkiksi vanhuuseläkkeen perusteella. Säännöksen soveltaminen perustuu siihen, minkä tyyppisestä ansiotulosta on kyse, eikä eläketulon saajan henkilöön liittyvillä ominaisuuksilla ole merkitystä säännöksen soveltumiseen.

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että erilaisten ansiotulojen erilaisessa verotuksessa ei ole kyse kansalaisten asettamisesta eriarvoiseen asemaan perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Erilaisia ansiotuloja tulee voida verottaa eri tavoin, eikä niiden veroasteiden vertailu ole merkityksellistä perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Lisäksi edellä kuviosta 4 käy ilmi, että vaikka veroasteita vertailtaisiinkin, palkka- ja eläketulojen veroasteiden erot ovat hyvin vähäisiä. Näin ollen eläketulon lisäveroon ja muihin ansiotulojen veroperusteisiin ehdotettavat muutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Timo Annala
Neuvotteleva virkamies

Filip Kjellberg
Finanssisihteeri