Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 135/2016 vp). Hallituksen esityksessä asiaa on tarkasteltu perustuslain kannalta ainoastaan eläketulon lisäveron kohdalta, ja niin tehdään myös tässä lausunnossa.

Hallituksen esityksessä todetaan aivan oikein, että verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen.

Toiseksi todetaan, että verotuksella voidaan myös pyrkiä tasaamaan kansalaisten keskinäisiä tuloeroja ja että tämän niin sanotun jakopoliittisen tavoitteen ajatuksena on, että veronmaksun jälkeen jäävä nettotulo jakautuisi kansalaisten kesken tasaisemmin kuin ennen veroja saatu bruttotulo. Hallitus toteaa, että tähän tavoitteeseen pyritään ennen muuta tuloverotuksen progression avulla. Kaikki tämä pitää paikkansa ja on myös perustuslakimme kannalta ongelmatonta.

Kolmanneksi hallitus sanoo, että verotuksella voidaan lisäksi pyrkiä ohjaamaan talouden eri toimijoiden käyttäytymistä. Tämäkin pitää paikkansa.

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

Sen jälkeen hallitus perustelee eläketulon lisäveroa.

1. Tarkoitus kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan eläketulon lisäverolla on ensinnäkin tarkoitus kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista lähtökohtaisesti on lisätä ainoastaan eläketulon veroa, koska muidenkin suurituloisten veronmaksukyky on korkealla tasolla. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista olisi lisätä kaikkien suurituloisten verorasitusta ankaroittamalla tuloveroasteikkojen yläpäitä. Tämä olisi

oikeudenmukaisempi keino kerätä valtiolle tavoiteltu noin 50 miljoonaa euroa vuodessa.

2. Tavoite kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa

Hallituksen mielestä eläkkeitä verotetaan liian kevyesti verrattuna palkkatuloon. Hallituksen mielestä lakisääteiset työntekijämaksut pitää veronluonteisina maksuina ottaa tässä vertailussa huomioon, koska ne vähentävät verovelvolliselle verojen ja maksujen jälkeen jäävää tuloa. Tällä tavalla ei kuitenkaan saa tehdä, koska näin itse asiassa perittäisiin eläketulon saajilta työntekijämaksuja, jotka eivät heidän maksettavakseen kuulu.

3. Väite, ettei eläketulon lisävero perustu tulonsaajan ikään, sukupuoleen tai muuhun tulonsaajan henkilöön liittyvään ominaisuuteen

Hallitus toteaa, että eläketulon lisäveroa maksetaan kaikkien eläketulojen perusteella eikä pelkästään esimerkiksi vanhuuseläkkeen perusteella ja että säännöksen soveltaminen perustuu siihen, minkä tyyppisestä ansiotulosta on kyse, eikä eläketulon saajan henkilöön liittyvillä ominaisuuksilla ole merkitystä säännöksen soveltumiseen. Tässäkin kohtaa esityksessä on virhe. Koska eläkkeiden maksaminen perustuu verovelvollisen ikään, sairauteen tai muuhun henkilökohtaiseen seikkaan, myös eläketulon lisävero on sidoksissa ikään tai muuhun henkilökohtaiseen syyhyn.

Kansantaloustieteen professori Matti Tuomala esitti 2010-luvun alussa, että keski-ikäisten tuloverotuksen tulisi olla kireämpää kuin muiden ja että tämän pitäisi koskea myös pääomatuloja. Tämä erikoiselta tuntunut ehdotus sai melkoista huomiota mutta ei johtanut lainmuutoksiin. Minäkin vastustin sitä perustuslakiimme viitaten. Joiltakin osin verotuksemme kuitenkin on ollut ja on nykyisinkin ikäriippuvainen, kuten seuraavasta ilmenee.

Henkiraha eli henkivero tuli verojärjestelmäämme 1600-luvulla. Sitä oli aatelittomien alamaisten maksettava vuosittain kruunulle tuloistaan ja omaisuudestaan riippumatta. Henkivero on könttäsummavero, ja sen suuruus oli 1800-luvun lopulla kaksi markkaa mieheltä ja yksi markka naiselta. Suomen itsenäisyyden alussa veromääräksi vahvistettiin viisi markkaa sekä miehiltä että naisilta. Henkiveroa perittiin 18–64-vuotiailta mutta ei ala- eikä yli-ikäisiltä. Henkiverosta luovuttiin 1920-luvun puolivälissä.

Yleisradiovero, joka tuli vuonna 2013 tv-maksun tilalle, muistuttaa vanhaa henkiveroa siinä, että alle 18-vuotiailta ei sitä peritä, vaikka he olisivat suurituloisiakin. Vanhat ihmiset sen sijaan ovat velvollisia maksamaan yleisradioveroa melko pienistäkin tuloista – myös vaikka he olisivat kuuroja ja sokeita eivätkä siten voisi nauttia Ylen ohjelmista.

Aviosuhde ja alaikäiset tuloverotuksessa. Verovelvolliset jaettiin valtion tuloverotuksessa

1970-luvun puoliväliin saakka kolmeen veroluokkaan ikänsä, aviosuhteensa ja elatusvelvollisuutensa perusteella. Veroluokkaa määrättäessä merkitystä oli sillä, oliko henkilö naimisissa vai naimaton ja oliko hän täyttänyt 24 vuotta vai ei. Jos henkilö oli naimisissa, asiaan vaikutti sekin, oliko hän ollut avioliitossa vähintään kolme vuotta. Veroluokkaan vaikutti lisäksi se, oliko verovelvollinen elättänyt alaikäistä lastaan.

Perintöverotuksessa tunnetaan veronalaisesta perintöosuudesta tehtävä alaikäisyysvähennys. Sen saa sellainen perinnönjättäjän suoraan alenevassa polvessa oleva perillinen, jolla perinnönjättäjän kuolinhetkellä lähinnä oli oikeus periä perinnönjättäjä ja joka tuolloin ei ollut täyttänyt 18:aa vuotta. Vähennyksen määrä on 60 000 euroa vuonna 2017, jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen. Hallitus on myös esittänyt sukupolvenvaihdoshuojennuksen muuttamista alaikäisen perijän osalta siten, että yritystoiminnan jatkamisen arvioimisessa voitaisiin perillisenä jatkamisena pitää myös perillisen edunvalvojan toimintaa osakeyhtiössä. Sukupolvenvaihdoshuojennukseen liittyvien yhdenvertaisuusongelmien vuoksi hallitus kuitenkin saattaa peruuttaa esityksensä.

Nuorten ensiasunnon ostajien varainsiirtoverovapaus. Verovelvollisen iällä on varainsiirtoverotuksessa merkitystä silloin, kun ostetaan omaksi asunnoksi kiinteistö tai osakehuoneisto. Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus nimittäin edellyttää, että ostaja on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta. Huojennus koskee siis vain nuoria – ei lapsia, keski-ikäisiä eikä vanhuksia.

Jotta iällä tai muulla vastaavalla henkilöön liittyvällä syyllä voidaan oikeuttaa erityiskohtelu verotuksessa, on kyettävä esittämään todella painavia syitä. Kuten edellä olevista esimerkeistä ilmenee, verotuksessamme on ollut ja on tällä kohdin joitakin erityissäännöksiä, mutta ne ovat eläketulon lisäveroa lukuun ottamatta veron kevennyksiä eivätkä verotusta ankaroittavia raippaveroja.

4. Hallitus ei näe eläketulon lisäveron poikkeavan muusta tuloverotuksestamme

Totta on, että kaikkien tulojen samanlaisesta verokohtelusta on paljon poikkeuksia. Meillä on elinkeino- ja maataloustulojen verotusta varten omat lakinsa, ja meillä myös sovelletaan eriytettyä tuloverojärjestelmää, jossa ansiotulojen verotus ja pääomatulojen verotus poikkeavat toisistaan. Lisäksi porotaloutta verotetaan yhä tuottoperusteisesti eikä todellisen nettotulon mukaan.

Nyt on kuitenkin kysymys toisenlaisesta tilanteesta. Seuraavassa selvitän lainkohtia, joissa tietyn tulon verotus on säädetty muita tuloja lievemmäksi, ja toisaalta etsinyt kohtia, joissa tietyn tulon verotus on säädetty yleistä verokantaa ankarammaksi.

Omaisuustulovähennyksestä ennen 1980-luvun lopun kokonaisverouudistusta

Tuloverotuksessa oli 1980-luvun alkuun asti osinkotulovähennys, jonka tarkoituksena oli lieventää osinkotulojen verotusta. Tämä tapahtui siten, että nämä tulot vapautettiin valtionverosta 500 markkaan asti sallimalla verovelvollisen tehdä osinkotulostaan vähennys, joka oli yhtä suuri kuin osinkotulojen määrä mutta enintään 500 markkaa. Näin arveltiin edistettävän pienosakesäästämistä. Vähennykseen olivat oikeutettuja luonnollinen henkilö ja kuolinpesä.

Vuonna 1981 vähennys muuttui omaisuustulovähennykseksi ja vähennys saatiin tehdä osinkojen lisäksi asunnon vuokratuloista ja veronalaisista korkotuloista. Verotuksen lievennys tapahtui siten, että nämä tulot vapautettiin verosta 2 500 markkaan asti sallimalla verovelvollisen tehdä näistä tuloistaan vähennys, joka oli yhtä suuri kuin noiden tulojen määrä mutta enintään 2 500 markkaa.

Kun vähennyksen piiriä laajennettiin, tällä pyrittiin saattamaan erilaiset veronalaiset pääomatulot keskenään tasapuolisempaan asemaan. Asuntojen vuokratulojen osalta pidettiin silmällä yksityisten vuokranantajien raskasta verotusta ja näiden vuokra-asuntojen määrän jatkuvaa laskua, joka ainakin osittain johtui verotuksesta.

Omaisuustulovähennyksen enimmäismäärä korotettiin myöhemmin 6 000 markaksi, johon sai sisältyä enintään 3 800 markkaa muita kuin vuokratuloja. Vähennyksen määrä oli 1990-luvun alussa 2 000 markkaa lisättynä 50 %:lla ylimenevästä osasta; enimmäismäärä oli 20 000 markkaa. Vähennyksen enimmäismäärään oikeuttava tulo oli siis 38 000 markkaa.

Vuoden 1993 alussa voimaan tulleeseen tuloverolakiin ei sisällytetty omaisuustulovähennystä. Siirryttiin eriytettyyn tuloverotukseen, jossa pääomatulot verotetaan oman erillisen veroprosentin mukaan. Pääomatulojen veroprosentti oli aluksi 25 %. Nykyisin se on tulojen suuruudesta riippuen 30–34 %.

Osinkotulojen täysi ja osittainen verovapaus nykyisin

Osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen saamien osinkojen täydestä ja osittaisesta verovapaudesta säädetään EVL 6 a §:ssä. Siinä on kysymys ketjuverotuksen torjumisesta.

Tuloverolain mukaan verotettavien luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksesta säädetään TVL 33 a ja 33 b §:ssä. TVL 33 a §:ssä säädetään julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadusta osingosta. Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadusta osingosta 85 % on pääomatuloa ja 15 % verovapaata tuloa (TVL 33 a §).

Muusta kuin julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadusta osingosta on TVL 33 b §:n mukaan 25

% veronalaista pääomatuloa ja 75 % verovapaata tuloa siihen määrään saakka, joka vastaa varojen arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa tarkoitetulle osakkeen verovuoden matemaattiselle arvolle laskettua 8 %:n vuotuista tuottoa. Siltä osin kuin verovelvollisen saamien tällaisten osinkojen määrä ylittää 150 000 euroa, osingoista 85 % on pääomatuloa ja 15 %verovapaata tuloa. Vuotuisen tuoton ylittävältä osalta osingosta 75 % on ansiotuloa ja 25 % verovapaata tuloa

Peitellystä osingosta 75 % on ansiotuloa ja 25 % verovapaata tuloa (TVL 33 d §).

Yrittäjävähennysehdotus

Eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä 176/2016 ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi säännös niin sanotusta yrittäjävähennyksestä. Lakia muutettaisiin siten, että elinkeinotoiminnan, maatalouden ja porotalouden tuloksesta vähennettäisiin verotuksessa 5 %, kun tulos otetaan huomioon luonnollisen henkilön tai kuolinpesän verotuksessa. Metsätalouden verotuksessa otettaisiin huomioon vastaava vähennys.

Kokonaan tai osittain verovapaat luovutusvoitot sekä ehdotettu metsälahjavähennys

TVL 48 §:ssä mainitaan verovapaat luovutusvoitot. Niitä tärkein on kaksi vuotta omistetun ja omana asuntona käytetyn oman asunnon luovutusvoitto. Verovapaata ovat myös omassa käytössä olleesta tavanomaisesta koti-irtaimistosta verovuonna saadut luovutusvoitot yhteensä enintään 5000 euroon saakka. Verovapaita ovat tietyin edellytyksin myös sukupolvenvaihdosluovutukset, kun omaisuus on omistettu yli 10 vuotta, sekä kiinteän omaisuuden luovutus valtiolle luonnonsuojelualueeksi.

TVL 49 §:ssä säädetään osittain verovapaista kiinteistöjen luovutusvoitoista. Tässä osittainen verovapaus toteutetaan siten, että luovutushinnasta vähennetään voittoa laskettaessa aina vähintään 80 % hankintamenona, kun hankintameno-olettama yleensä on omistusajasta riippuen 20 tai 50 %. Säännös koskee lähinnä pakkolunastuksia sekä luovutuksia valtiolle ja kunnalle.

Elinkeinoverolaissa on verovapaiksi säädetty tietyin edellytyksin vuoden omistusajan jälkeen konserniyhteisön käyttöomaisuusosakkeiden luovutukset (EVL 6 b §).

Hallitus on antanut metsälahjavähennystä koskevan esityksen 158/2016. Sen mukaan tuloverolakiin otettaisiin säännökset metsätilan sukupolvenvaihdoksen johdosta suoritettavan lahjaveron perusteella myönnettävästä metsälahjavähennyksestä. Vähennys tehtäisiin metsätalouden puhtaasta pääomatulosta. Tavoitteena on edistää metsätilojen sukupolvenvaihdoksia, kasvattaa metsätilakokoa, edistää yrittäjämäistä metsätaloutta ja lisätä puun tarjontaa. Hallituksen esitys

metsälahjavähennyksestä on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä

Kokonaan tai osittain verovapaita ansiotuloja

Tasavallan presidentin palkkio ja eläke ovat verovapaita (TVL 87 §). Kysymys tuskin on verokannustimesta vaan nykyjärjestelmään huonosti soveltuvasta historiallisesta jäänteestä. Aikoinaan myös kansanedustajien palkkiot olivat verovapaita.

Verovapaita ovat myös tiettyjen kerättyjen luonnontuotteiden sekä äidinmaidon luovutuksesta saadut tulot (TVL 89 §). Tässä on kysymys verokannustimesta. Äidin verottamiseen hänen tuottamastaan maidosta liittyisi myös vaikeuksia tuotantokustannusten määrän laskemisessa.

Myös lapsen elatusapu ja puolison saama toistuvaisavustus ovat verovapaita (TVL 90–91 §).

Verovapaaksi on säädetty päivää kohden enintään 16 euron lakkoavustus (TVL 88 §). TVL 92 §:ssä luetellaan yli 20 erilaista verovapaata sosiaalietuutta (mm. äitiysavustus, hautausavustus, lapsilisä, elatustuki, sotilasavustus, asumistuki, toimeentulotuki). TVL 92 a §:ssä säädetään verovapaiksi rakennusperinnön hoitoon saatu avustus ja 92 b §:ssä todistelu- ja vihjepalkkiot sekä 92 c §:ssä rikoksen hyvittäminen työsuorituksella. Vihjepalkkioiden verovapaudella pyritään suojelemaan vihjeen antajaa eikä varsinaisesti kannustamaan taloudellisesti ilmiantojen tekemistä.

Veronalaisiksi tuloiksi ei tietyin edellytyksin katsota myöskään TVL 69 §:ssä mainittuja tavanomaisia ja kohtuullisia henkilökuntaetuja (terveydenhuolto, henkilökunta-alennukset, muuna kuin rahana saadut merkkipäivälahjat ja vähäiset muut lahjat, virkistys- ja harrastustoiminta, yhteiskuljetus, sairaan lapsen hoito, tietoliikenneyhteydet). Työsuhdelainan verovapauden edellytykset säädetään TVL 67 §:ssä. Henkilöstörahastosta saadusta rahasto-osuudesta ja ylijäämästä 80 % on veronalaista ansiotuloa; muita osin tulo on verosta vapaa (TVL 65 §).

Apurahoista ja tunnustuspalkinnoista säädetään TVL 82 §:ssä. Veronalaista tuloa ei ole stipendi tai muu apuraha, joka on saatu opintoja tai tieteellistä tutkimusta tahi taiteellista toimintaa varten. Veronalainen ei ole myöskään tieteellisen, taiteellisen tai yleishyödyllisen toiminnan tunnustukseksi saatu palkinto eikä valtion varoista huippu-urheilijalle maksettava valmennus- ja harjoitteluapuraha. Muulta kuin valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä saadut stipendit, opintorahat ja muut apurahat sekä palkinnot ovat kuitenkin veronalaista tuloa siltä osin kuin niiden sekä julkisyhteisöiltä saatujen stipendien, muiden apurahojen, opintorahojen ja palkintojen yhteenlaskettu määrä tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen verovuonna ylittää valtion taiteilija-apurahan vuotuisen määrän. Valtiovarainministeriö voi hakemuksesta päättää, että edellä tarkoitettu tieteellisen, taiteellisen tai yleishyödyllisen toiminnan tunnustuksena saatu palkinto on koko määrältään verosta vapaata tuloa.

Laissa säädetään verovapaiksi myös tietyt taidekilpailupalkinnot (TVL 83 §) ja koululaiskilpailupalkinnot (TVL 84 §). Verovapaita ovat myös arpajaisvoitot (TVL 85 §); niihin sovelletaan arpajaisverolakia.

Laissa on säännöksiä myös verovapaista kulukorvauksista, vahingonkorvauksista ja vakuutuskorvauksista.

Ansiotulovähennys ja työtulovähennys

Ansiotulovähennys ja työtulovähennys ovat sellaisia vähennyksiä, jotka liittyvät vain tiettyjen ansiotulojen verotukseen.

Taloudelliseen lamaan liittyvien järjestelyjen yhteydessä säädettiin 1990-luvun alkupuolella kunnallisverotukseen puhtaasta ansiotulosta tehtävä ansiotulovähennys. Vähennystä on sittemmin korotettu, ja sen merkitys on kasvanut. Tarkoituksena on kannustaa pienituloisia hakeutumaan työhön ja hankkimaan lisätuloja. Nykyisin vähennyksestä säädetään TVL 105 a §:ssä. Tämä vähennys lasketaan verovelvollisen ansaitsemien veronalaisten palkkatulojen, muusta toiselle suoritetusta työstä, tehtävästä tai palveluksesta saatujen ansiotulojen, ansiotulona pidettävien käyttökorvausten, ansiotulona verotettavan osingon, jaettavan yritystulon ansiotulo-osuuden sekä yhtymän osakkaan elinkeinotoiminnan tai maatalouden ansiotulo-osuuden perusteella.

TVL 125 §:ssä säädetään työtulovähennyksestä, joka tehdään ensisijaisesti ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Siltä osin kuin vähennys ylittää ansiotulosta valtiolle suoritettavan tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Työtulovähennys muistuttaa kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä, mutta se tehdään verosta eikä tulosta.

Merimiesten erityiskohtelu verotuksessa

Merimiehet ovat eri miehiä verotuksessakin. Vuonna 1958 Suomessa säädettiin merimiesverolaki. Sen mukaan merimiestuloa ei luettu tuloksi tuloverotuksessa vaan vero suoritettiin siten, että laivanisäntä pidätti palkanmaksun yhteydessä merimiesverotaulukon mukaisen veron. Merimiesverotuksen toimeenpanoa ja valvontaa varten oli merimiesverolautakunta.

Merimiesverolaki kumottiin vuoden 1986 alusta, ja merimiesten verotus siirrettiin muun tuloverotuksen yhteyteen. Samalla katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi edelleen ottaa huomioon merimiesammatin erityisolosuhteet siten, että merillä saadusta palkkatulosta saadaan tehdä palkkatuloon yleensä kohdistuvien vähennysten lisäksi erityinen vain merityötuloon kohdistuva vähennys. Nämä säännökset ovat nykyisin TVL 97 §:ssä.

Merityötuloa saanut merimies saa sekä valtion- että kunnallisverotuksessa tehdä puhtaasta

ansiotulostaan merityötulovähennyksen. Merityötulovähennyksen määrä vuodesta 2016 alkaen sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa on 20 % merityötulon kokonaismäärästä, kuitenkin enintään 7 000 euroa. Verovelvollisen merityötulon kokonaismäärän ylittäessä 50 000 euroa merityötulovähennyksen määrä pienenee.

Lähdeverotus eräistä tuloista

Ulkomailta Suomeen muuttavien suurituloisten palkansaajien verotusta koskee vuonna 1995 säädetty erityislaki. Sen 3 §:n mukaan tällaisten niin sanottujen *avainhenkilöiden* palkkatulon vero on 35 %.

Rajoitetusti verovelvollisen eli *ulkomailla asuvan* tulon verottamisesta annetussa laissa on erisuuruisia veroprosentteja erilaisille tuloille. Tämän lain 7 §:n mukaan ulkomailla asuvan vero Suomesta saadusta tulosta on:

- 35 % palkasta, työkorvauksesta, peitellystä osingosta kuten myös muusta TVL:n mukaan ansiotulona verotettavasta suorituksesta
- 30 % tietyistä yhteisöille maksettavista osingoista, koroista, rojalteista, vakuutussuorituksista yms.
- 20 % muusta yhteisölle maksettavasta osingosta, korosta ja rojaltista yms.
- 15 % osingosta tietyin edellytyksin, kun osinkoa jakavan yhteisön osakkeet kuuluvat osingon saajan sijoitusomaisuuteen
- 15 % taiteilijan tai urheilijan toimintaan perustuvasta korvauksesta
- 13 % yhteisölle, yhteisetuudelle ja yhtymälle maksettavasta muusta kuin taiteilijan ja urheilijan toimintaan perustuvasta työkorvauksesta.

Korkotulon lähdeverosta annetun lain 6 §:n mukaan korkotulon lähdevero on 30 % talletukselle tai joukkovelkakirjalainalle maksetusta korosta. Tällainen korkotulo ei ole tuloverotuksessa veronalaista tuloa.

Pienten eläkkeiden eläketulovähennykset

Eläketulon perusteella ei saa ansiotulovähennystä eikä työtulovähennystä. Eläketuloja varten on eläketulovähennykset. Aikoinaan monet eläkkeet olivat verovapaita. Kansaneläkeuudistukseen ja siihen liittyvään kansaneläkkeiden säätämiseen veronalaiseksi tuloksi perustui eläketulovähennysten käyttöönotto vuodesta 1983 alkaen. Eläketulovähennysten tarkoituksena on varmistaa, ettei pienituloinen eläkeläinen joudu maksamaan valtion- eikä kunnallisveroa. Nämä vähennykset sisältyvät TVL 100 §:ään (valtionverotuksen eläketulovähennys) ja 101 §:ään (kunnallisverotuksen eläketulovähennys), ja ne tehdään verovelvollisen puhtaasta ansiotulosta.

Eläketulovähennyksiä säädettäessä käytiin melkoinen poliittinen taistelu. Erimielisyyttä oli

erityisesti siitä, voitiinko ja oliko syytä kytkeä nämä vähennykset indeksiin, vaikka muita TVL:n vähennyksiä ei indeksiin kytketty. Kytkennän puoltajat katsoivat, että vain kytkennällä voitiin välttää kansaneläkkeiden joutuminen uudistuksen periaatteiden vastaisesti tulevina vuosina verotuksen kohteeksi sen vuoksi, ettei vähennyksiä koroteta indeksin nousua vastaavasti. Kiistan ratkaisuksi muodostui se, että vähennyksen määrä kytkettiin täyden kansaneläkkeen määrään. Koska tämä puolestaan on sidottu elinkustannusindeksiin, voidaan sanoa, että eläketulovähennyksetkin tulivat välillisesti sidotuiksi indeksiin.

Kaikissa edellä mainituissa lainkohdissa on kysymys siitä, että jotakin tiettyä tuloa verotetaan normaalia kevyemmin. Olen etsinyt myös lainkohtia, joissa jotakin tiettyä tuloa verotettaisiin normaalia ankarammin. Ainoa tällainen lainkohta, jonka olen löytänyt, on eläketulon lisävero. Eläketulon lisävero on siis ainutlaatuinen poikkeuksellinen vero.

5. Eläketulon lisäveron tavoite kannustaa ikääntyneitä työelämässä jatkamiseen

Ei riitä, että esityksellä sanotaan olevan tällainen kannustintavoite. Olisi myös selvitettävä, että tavoite saavutetaan tällaisella keinolla. Hallitus ei ole kuitenkaan selvittänyt eikä edes esittänyt arvioita siitä, miten paljon pidempään ihmiset eläketulon lisäveron takia jatkaneet työelämässä. Koska eläketulon lisäveroa on peritty jo vuoden 2013 alusta, numeroita olisi jo kyettävä esittämään. Eläketulon lisäveron vaikutuksia selvitettäessä olisi toisaalta myös tutkittava, onko eläketulon lisävero kannustanut suurituloisia eläkeläisiä muuttamaan ulkomaille. Hallituksen tarkoitus tuskin on kannustaa hyvätuloisia ja varakkaita veronmaksajia muuttamaan pois Suomesta.

6. Eläketulo vakautettuna tulona

Eläkkeiden lisäveroa kuulee joskus perusteltavan sillä, että eläketulo on vakautettua, turvattua tuloa toisin kuin esimerkiksi palkkatulo. Varallisuusveroa pidettiin aikanaan vakautetun tulon eli pääomatulon lisäverona. Nykyisin meillä ei kuitenkaan ole varallisuusveroa, vaan sen sijaan suurten pääomatulojen verokanta on olennaisesti alempi kuin suurten ansiotulojen. Koska hallitus ei ole esittänyt eläketulon lisäveron perusteeksi eläketulon vakautta, ei perustuslakivaliokunnan mielestäni tule tällaisen perusteen hyväksyttävyyttä tutkia.

7. Kysymys eläkekatosta

Yksityisissä keskusteluissa kuulee eläketulon lisäveroa joskus puolustettavan myös sillä, että näin saadaan aikaan jonkinlainen eläkekatto, mitä muutoin ei voida tehdä. Koska hallitus ei ole esittänyt tällaista perustetta, ei perustuslakivaliokunnan tule tällaisen perusteen oikeutusta tutkia.

8. Verovuodet 2013–2016

Vielä voimassa oleva eläketulon lisävero säädettiin vuoden 2012 lopulla. Mielestäni siitä olisi jo silloin ollut pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto. Näin ei tehty, ja asiasta on vireillä oikeusriitoja. Jos perustuslakivaliokunta nyt katsoo, että eläketulon lisävero on perustuslain vastainen, syntyy takautuvuusongelma. Se on kuitenkin nähdäkseni ratkaistavissa vanhojen verovuosien verotuksia muuttamatta katsomalla, että sääntely on ollut tulkinnallisesti mutta ei ilmeisesti eli ilmiselvästi perustuslain vastainen. Jos perustuslakivaliokunta katsoo, että eläketulon lisävero on ollut selvästi perustuslain vastainen, olisi mielestäni eduskunnan syytä nyt kumota eläketulon lisävero jo verovuodesta 2013 alkaen. Tällöin vireillä olevat valitukset voitaisiin peruuttaa ja oikaisut hoitaa automaattisesti viran puolesta.

Yhteenveto

Edellä olevan perusteella katson, että eläketulon lisävero olisi kumottava ainakin verovuodesta 2017 alkaen. Eläketulon lisäverolla tavoiteltu verotuotto on kerättävissä valtion yleisten tuloveroasteikkojen yläpäitä lievästi ankaroittamalla.

Helsingissä 8.11.2016

Esko Linnakangas
Oikeustieteen tohtori, ekonomi
Helsingin yliopiston finanssioikeuden emeritusprofessori