25.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tulovero-rotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta (HE 153/2022 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2023 veroperusteista. Tältä osin esitys sisältää ehdotuksen laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja muutoksiksi tuloverolain (1535/1992) perusvähennystä, työtulovähennystä, ansiotulovähennystä ja eläketulovähennystä koskeviin säännöksiin. Veroasteikon rakenteeseen ja tulorajoihin tehtäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen perustuvasta verotulojen siirrosta kunnilta valtiolle johtuvat muutokset. Lisäksi perusvähennyksen, työtulovähennyksen ja eläketulovähennyksen parametreihin tehtäisiin sote-uudistuksen rahoituslaskelmien päivityksestä aiheutuvat muutokset. Lisäksi veroasteikkoon, työtulovähennykseen ja perusvähennykseen tehtäisiin indeksitarkistuksesta johtuvat muutokset.

Työtulovähennyksen enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi ikäperusteisesti. Korotus kasvaisi ikään perustuen kolmessa portaassa, jotka olisivat 60 vuotta, 62 vuotta ja 65 vuotta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämistä ja tunnustuspalkintojen verotusta koskevia säännöksiä sekä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen poikkeus ulkomaisten rahastojen verovelvollisuusasemaa koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain (627/1978) keskimääräisen kunnallisveroprosentin määräytymistä koskevia säännöksiä.

Työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen ikäperusteisesti

Työtulovähennystä ehdotetaan korotettavaksi ikäperusteisesti 60 vuotta täyttäneillä verovelvollisilla. Korotus toteutettaisiin korottamalla vähennyksen enimmäismäärää asteittain yli 60-vuotiailla verovelvollisilla. Vähennyksen enimmäismäärää korotettaisiin seuraavasti:

- ennen verovuoden alkua 60 vuotta täyttäneille 200 eurolla,
- ennen verovuoden alkua 62 vuotta täyttäneille 400 eurolla ja
- ennen verovuoden alkua 65 vuotta täyttäneille 600 eurolla.

Työtulovähennys määräytyisi muilta osin samalla tavalla yli 60-vuotiailla kuin nuoremmillakin. Vähennyksen määrä pienenisi siten 60 vuotta täyttäneillä samoilla perusteilla kuin muillakin tulojen määrän kasvaessa.

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
kirjaamo.vm@gov.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
registratorskontoret.fm@gov.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

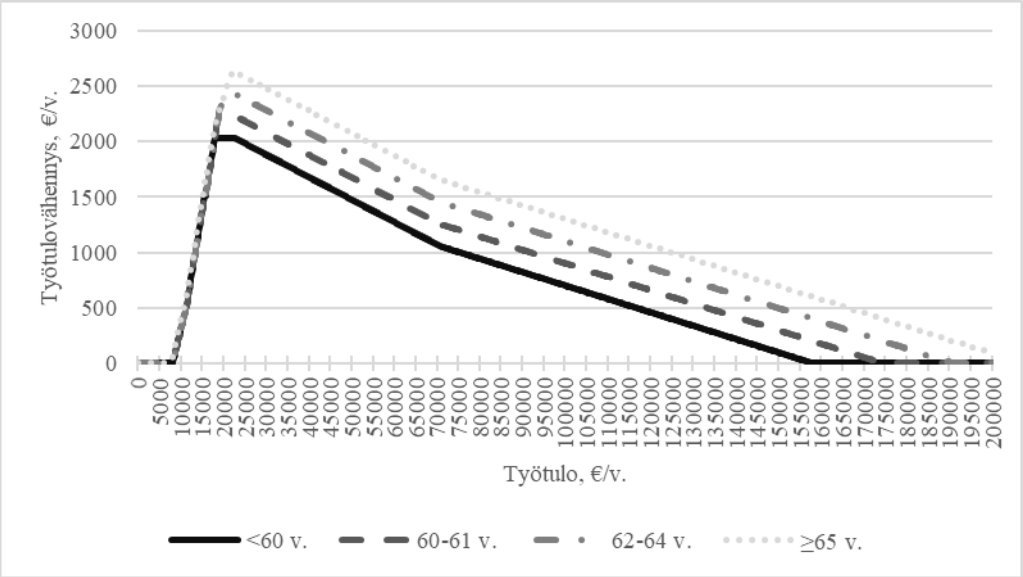
Yli 60-vuotiaille myönnettävän korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena on edistää säännöksessä tarkoitetun iän saavuttaneiden henkilöiden työllisyyttä. Tavoitteena on sekä työurien pidentäminen että jo eläkkeelle siirtyneiden kannustaminen tilapäis- ja tai osa-aikatyöhön. Ensimmäinen tavoite koskee ensisijaisesti henkilöitä, jotka eivät ole vielä saavuttaneet keskimääräistä eläköitymisikää tai lakisääteistä eläkeikäänsä. Jälkimmäinen tavoite puolestaan koskee ensisijaisesti niitä, jotka ovat jo siirtyneet vanhuuseläkkeelle. Työtulovähennyksen korottaminen on yksi hallituksen toimista, joilla edistetään yli 55-vuotiaiden työllisyyttä, työssä jaksamista ja työkykyä sekä vahvistetaan osaamista sekä muutosturvaa.

Säännökseen sisältyvien porrastusten eli iän myötä kasvavan vähennyksen määrän tarkoituksena on ottaa huomioon se, että verovelvollisten työllisyysaste laskee sitä enemmän mitä iäkkäämmästä henkilöstä on kysymys. Työllisyysaste alkaa laskea selvästi 60 ikävuoden kohdalla. Samoin työttömyysaste nousee 60 ikävuoden jälkeen. Hallitusohjelman tavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja työllisten määrää. Tältä kannalta on perusteltua ajoittaa työtulovähennyksen korotuksen ensimmäinen porras juuri 60-vuotiaisiin. Työtulovähennyksen korotuksen porrastamisella pyritään parempaan kannustusvaikutukseen. Portaiden ajoittaminen 60, 62 ja 65 vuotta täyttäneisiin perustuu työllisyysastetta, työllisten määrää ja työttömyysastetta koskeviin tilastotietoihin.

Palkasta ja eläkkeestä koostuvien tulojen verotus on yleensä edullisempaa kuin, jos sama kokonaistulo olisi pelkkää palkkaa tai eläkettä, koska verovelvollinen hyötyy tällöin sekä eläketulosta että palkkatulosta tehtävistä vähennyksistä. Siten eläketuloa saavalle työn tekeminen on jo nyt varsin kannattavaa. Työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen yli 60-vuotiailla tekee työn tekemisen eläkkeellä ollessa hieman nykyistä kannustavammaksi, jos palkkatulon määrä ylittää 17 500 euroa vuodessa. Työtulovähennyksen ikään perustuvan korotuksen yhtenä tavoitteena on kannustaa ikääntyneitä jatkamaan pidempään työelämässä. Palkasta ja eläkkeestä koostuvien tulojen edullisella verokohtelulla saattaa olla toisaalta myös vaikutusta eläkkeellejäämispäätöksen tekemiseen, jos henkilön tarkoituksena on jatkaa osin työskentelyä eläkkeellä ollessa. Palkan ja eläkkeen yhdistelmän edullinen verokohtelu voi tietyissä tilanteissa lieventää nettotulojen pienentymistä työelämästä eläkkeelle siirryttäessä ja siten vaikuttaa halukkuuteen siirtyä eläkkeelle kokopäiväisen työskentelyn sijaan.

Työtulovähennyksen ikään perustuvan korotuksen vaikutukset

Työtulovähennyksen enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi kolmessa portaassa 60, 62 ja 65 vuotta täyttäneillä verovelvollisilla. Alla olevasta kuviosta käy ilmi ehdotuksen vaikutus työtulovähennyksen määrään eri tulotasoilla eri ikäryhmillä.



Ehdotetun muutoksen johdosta verotus kevenisi kaikilla niillä 60 vuotta täyttäneillä, joiden työtulot ylittävät noin 17 500 euroa vuodessa. Työtulovähennyksen enimmäismäärän täysimääräisestä korotuksesta hyötyisivät yli noin 19 000 euroa vuodessa ansaitsevat. Ehdotus tarkoittaisi, että noin 225 000 verovelvollisen verotus kevenisi. Muutoksen piirissä olevien keskimääräinen veronalennus olisi 60–61-vuotiailla noin 198 euroa vuodessa, noin 387 euroa vuodessa 62–64-vuotiailla ja 65 vuotta täyttäneillä verotus kevenisi keskimäärin 530 euroa vuodessa.

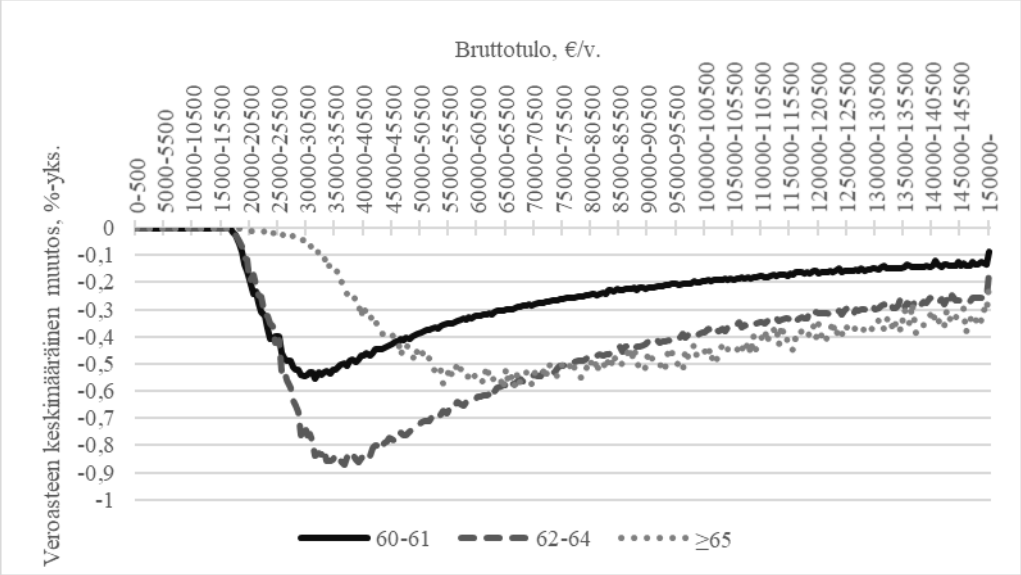
Alla olevaan taulukkoon on koottu esityksessä ehdotetun ikään perustuvan työtulovähennyksen korotuksen vaikutukset eri tulotasoilla olevien eri ikäisten palkansaajien veroasteisiin ja käytettävissä oleviin tuloihin. Esimerkkilaskelmassa on käytetty vuoden 2023 keskimääräistä kunnallisveroprosenttia ja arviota vuoden 2023 palkansaajamaksuista sekä vuoden 2022 keskimääräistä kirkollisveroprosenttia.

	Veroasteen muutos, %-yks.			**Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v.**		
Ikäluokka **Työtulo**	**60-61**	**62-64**	**≥65**	**60-61**	**62-64**	**≥65**
0	0	0	0	0	0	0
5 000	0	0	0	0	0	0
10 000	0	0	0	0	0	0
15 000	0	0	0	0	0	0
20 000	-1	-1,85	-1,85	200	370	370
25 000	-0,8	-1,6	-2,4	200	400	600
30 000	-0,67	-1,33	-2	200	400	600
40 000	-0,5	-1	-1,5	200	400	600
50 000	-0,4	-0,8	-1,2	200	400	600
60 000	-0,33	-0,66	-1	200	400	600
70 000	-0,29	-0,57	-0,86	200	400	600
80 000	-0,25	-0,5	-0,75	200	400	600

	Veroasteen muutos, %-yks.			Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v.		
Ikäluokka **Työtulo**	**60-61**	**62-64**	**≥65**	**60-61**	**62-64**	**≥65**
90 000	-0,22	-0,44	-0,67	200	400	600
100 000	-0,2	-0,4	-0,6	200	400	600
110 000	-0,18	-0,37	-0,55	200	400	600
120 000	-0,17	-0,34	-0,5	200	400	600
130 000	-0,16	-0,31	-0,46	200	400	600
140 000	-0,14	-0,28	-0,43	200	400	600
150 000	-0,13	-0,27	-0,4	200	400	600
160 000	-0,11	-0,23	-0,36	176	376	576
170 000	-0,03	-0,15	-0,27	55	255	455
180 000	0	-0,07	-0,19	0	134	334
190 000	0	-0,01	-0,12	0	13	213
200 000	0	0	-0,05	0	0	92

Työtulovähennyksen korotuksen arvioidaan vähentävän verotuloja noin 76 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on 73 miljoonaa, kuntien osuus 3 miljoonaa, seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen osuus muutoksesta arvioidaan vähäiseksi. Verotuottovaikutuksesta noin 17 miljoonaa euroa kohdistuu 60–61-vuotiaisiin, noin 37 miljoonaa euroa kohdistuu 62–64-vuotiaisiin ja noin 22 miljoonaa euroa 65 vuotta täyttäneisiin.

Alla olevaan kuvioon on koottu esityksessä ehdotetun ikään perustuvan työtulovähennyksen korotuksen keskimääräiset yhteisvaikutukset eri ikäluokissa ja eri bruttotuloluokissa olevien korotettua työtulovähennystä saavien verovelvollisten veroasteisiin. Koska 65 vuotta täyttäneiden bruttotulot muodostuvat suhteellisesti vähemmän työtuloista on myös muutoksen vaikutus tässä ryhmässä suhteellisesti pienempi suuremmasta enimmäismäärän korotuksesta huolimatta.



Esityksessä on arvioitu työtulovähennyksen korottamisen työllisyysvaikutuksia mikrosimulointimallin avulla. Työllisyysvaikutuksia on arvioitu simuloimalla, kuinka paljon työllistymisveroasteella mitatut työnteon kannustimet muuttuisivat työtulovähennyksen korotuksen myötä. Kun kannustinmuutokseen yhdistetään tutkimuskirjallisuudesta poimittu työn tarjonnan jousto, saadaan arvio siitä, kuinka paljon työllisyys kasvaisi työtulovähennyksen korotuksen johdosta. Laskelmassa on käytetty tutkimuskirjallisuudesta poimittua arviota keskimääräisestä työntarjonnan joustosta, mutta on kuitenkin mahdollista, että yli 60-vuotiaiden työn tarjonta ja työn tarjonnan jousto eroaa keskimääräisestä. Edellä mainitulla menetelmällä arvioiden saadaan tulokseksi, että työtulovähennyksen enimmäismäärän korottaminen lisäisi työllisyyttä pitkällä aikavälillä vajaalla 1 000 henkilöllä.

Ottaen huomioon, että ehdotettu työtulovähennyksen korottaminen vähentäisi julkisen sektorin verotuloja noin 76 miljoonalla eurolla olisi kyseessä työllisyysvaikutukset huomioidenkin julkista taloutta heikentävä työllisyystoimenpide.

Perustuslakinäkökohtia

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleistä yhdenvertaisuutta täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Lainkohdan mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta.

Tuloverolaissa ei ole säännöksiä, joissa veron määräytyminen perustuisi suoraan tiettyyn ikään. Korotettu työtulovähennys olisi siten poikkeuksellinen säännös verosäännökseksi. Kysymys olisi tilanteesta, jossa ihmiset asetetaan verotuksellisesti eri asemaan iän perusteella. Esityksen tavoitteena on edistää 60 vuotta täyt-

täneiden työllisyyttä. Työllisyysaste on ehdotetussa säännöksessä mainituissa ikäryhmissä nuorempia ikäryhmiä ja osin myös keskimääräistä heikompi. Siten yli 60-vuotiaiden palkansaajien asettamiselle muita ansiotulojen saajia parempaan asemaan voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste. Kun otetaan huomioon iän myötä laskeva työllisyysaste, voidaan myös esitetyillä porrastuksilla katsoa olevan hyväksyttävä peruste. Hallituksen näkemyksen mukaan säännöstä voidaan pitää myös tavoitteeseen nähden oikeasuhtaisena. Hallitus katsoo siten, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Säännöksen luonteen takia hallitus kuitenkin katsoi suotavaksi, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Erityisasiantuntija Pertti Nieminen