Vero-osasto

8.11.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta, HE 153/2022 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa verojaostoon saapuneiden lausuntojen sekä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 54/2022 vp johdosta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 54/2022 vp

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 54/2022 vp) valtiovarainvaliokunnalle puheena olevasta hallituksen esityksestä (HE 153/2022 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että esityksen tavoitteet vastaavat niitä tavoitteita, joita valiokunta on pitänyt syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun erilaisen kohtelun kannalta hyväksyttävinä perusteina. Lausunnossa todettiin myös, että ehdotetun erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on, ettei yli 60-vuotiaille myönnettävä korotettu työtulovähennys ole määrältään erityisen suuri. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ansiotuloverotuksen parametreja koskevat ehdotukset

Akava ry:n ja *Veronmaksajain Keskusliitto ry:n* lausunnoissa on tuotu esiin, että ehdotetussa indeksitarkistuksessa ei oteta huomioon kuluvan vuoden (2022) inflaatiota. Veronmaksajain Keskusliitto on myös katsonut, että korkean inflaation oloissa olisi syytä pitää huoli siitä, ettei nimellinen indeksikorotus erityisesti kiristäisi verotusta. Lausunnon mukaan tämän voisi huomioida esimerkiksi eläketulon lisäveron euromääräistä rajaa tarkistamalla. Lisäksi *Eläkkeensaajien keskusliitto EKL ry* on kiinnittänyt huomiota lausunnossaan kesken vuoden 2022 tehdyn kansaneläkeindeksin korotuksen ja esityksessä vuoden 2023 verotukseen ehdotetun indeksikorotuksen yhteisvaikutuksiin eläkeläisten veroprosentteihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) puolestaan on kiinnittää huomiota sote-uudistuksesta johtuvaa veronkevennystarvetta koskevan arvion merkittävään muutokseen ja siihen, ettei esityksen vaikutusten arvioinnissa ole eritelty tarkemmin muutoksen aiheuttaneita tekijöitä. Lausunnon mukaan esityksessä ei ole myöskään eritelty niitä veroteknisiä yksityiskohtia, jotka tältä osin johtavat verotulojen

pienenemiseen. Lisäksi *professori Tuomala* on omassa lausunnossaan esittänyt kysymyksen, miten sote-verouudistuksessa ollaan päädytty juuri sellaiseen veroasteikkoon ja veroparametrien muutokseen, joita on ehdotettu esityksessä.

Vakiintuneen käytännön mukaan ansiotuloverotukseen tehtävä indeksitarkistus mitoitetaan valtiovarainministeriön elokuun kokonaistaloudellisen ennusteen oletuksen ensi vuoden ansiotason nousun tai inflaation muutoksen perusteella. Indeksitarkistuksia ei ole oikaistu jälkikäteen toteumatietojen perusteella.

Sote-verouudistus toteutetaan siten, että sillä on mahdollisimman vähän vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon vuonna 2023. Uudistuksen jälkeen verovelvolliset maksavat vähemmän kunnallisveroa ja enemmän valtionveroa kuin nykyisin, mutta kokonaisuutena verotuksen taso pysyy lähes ennallaan. Koska uudistuksessa muutetaan useita veroparametreja, uudistusta ei voida toteuttaa kuitenkaan niin, että kenenkään veroprosentti ei muuttuisi lainkaan. Uudistus toteutetaan hallituksen linjauksen mukaisesti siten, että keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla tarkasteltuna verotus kiristyy enintään 0,2 prosenttiyksikköä. Verotuksen kiristymät ja kevenemät kohdistuvat satunnaisille tulotasoille.

Sote-veromuutoksen päivitetty vaikutusarvio on esitetty suhteessa vuoden 2023 lainsäädäntöön ja vuoden 2023 tasolle ajantasaistetulla vuoden 2020 pohja-aineistolla kun taas alkuperäiset laskelmat oli esitetty suhteessa vuoden 2020 lainsäädäntöön ja vuoden 2020 tasolle ajantasaistetulla vuoden 2017 pohja-aineistolla.

Ikään perustuva korotus työtulovähennyksen enimmäismäärään

Lausunnossa on yleisesti ottaen pidetty 60 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllisyyden edistämistä kannatettavana tavoitteena. Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) kuitenkin toteaa, että esitetty muutos mutkistaisi työtulovähennyksen ja ansiotulojen verojärjestelmän rakennetta. EK kiinnittää huomiota lausunnossaan myös siihen, että esitetyn muutoksen verotuottoja vähentävä vaikutus olisi varsin huomattava suhteessa pitkällä aikavälillä odotettavissa oleviin myönteisiin työllisyysvaikutuksiin. Myös Suomen Yrittäjät ry, Keskuskauppakamari ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ovat lausunnoissaan tuoneet esiin muutoksen arvioidun suuren verotuottoja pienentävän vaikutuksen verrattuna muutoksen arvioituihin hyötyihin. Osassa lausuntoja on toivottu yhtäältä ansiotulon veronkevennyksen kohdistamista tasaisemmin kaikkiin palkansaajiin ja toisaalta työtulovähennyksen muutoksen kohdistamista myös alle 17 500 euroa ansaitseviin palkansaajiin.

Työtulovähennyksen enimmäismäärän ikäperusteinen korottaminen on yksi hallituksen toimista, joilla edistetään yli 55-vuotiaiden työllisyyttä, työssä jaksamista ja työkykyä sekä vahvistetaan osaamista sekä muutosturvaa. Korotetun työtulovä-

hennyksen tarkoituksena on edistää säännöksessä tarkoitetun iän saavuttaneiden henkilöiden työllisyyttä. Tavoitteena on sekä työurien pidentäminen että jo eläkkeelle siirtyneiden kannustaminen tilapäis- ja tai osa-aikatyöhön.

Verotuksessa tavoiteltavana päämääränä on pidetty, että verojärjestelmä olisi mahdollisimman neutraali ja yksinkertainen. Verosäännöksiin tehtävät poikkeukset puolestaan yleisesti ottaen monimutkaistavat verotusta ja verojärjestelmän rakennetta. Nyt puheena olevassa lakimuutoksessa yhteiskunnallisena tavoitteena on ikääntyneiden työllisyyden edistäminen. Hallituksen esityksessä on arvioitu yhtäältä muutoksen vaikutukset verotuottoihin ja toisaalta työllisyysvaikutukset. Hallituksen esityksen vaikutusarvioperusteluissa on todettu, että ehdotettu työtulovähennyksen korottaminen olisi työllisyysvaikutukset huomioidenkin julkista taloutta heikentävä työllisyystoimenpide.

Lisäksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnalla ei ollut lausunnossaan huomauttamista ehdotuksen suhteen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että henkilöiden asettamiselle eri asemaan iän perusteella oli esitetty hyväksyttävät perusteet ja ehdotetut keinot olivat oikeasuhtaisia säännöksen tavoitteeseen nähden.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että työtulovähennyksen enimmäismäärän korottamisen johdosta verotus kevenisi kaikilla niillä 60 vuotta täyttäneillä, joiden työtulot ylittävät noin 17 500 euroa vuodessa. Vähennyksen rakenteen johdosta vähennyksen enimmäismäärän korottamisella ei ole vaikutusta edellä mainittua määrää vähemmän työtuloa saavilla, koska vähennyksen määrä jää tällöin alle yleisen vähennyksen enimmäismäärän.

Matkakuluvähennyksen muutokset

Verojaostolle annetuissa lausunnoissa kannatettiin yleisesti asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten perusteella myönnettävän vähennyksen enimmäismäärään ja kilometrikohtaisen vähennyksen määrään ehdotettuja väliaikaisia muutoksia. Samoin vähennyksen omavastuun alentamista perhevapailla olleilla henkilöillä pidettiin kannatettavana. Veronmaksajain Keskusliitto esitti lisäksi lausunnossaan, että kilometrikohtaista vähennystä koskeva säännös muotoiltaisiin siten, että vähennyksen määrä olisi vähintään 30 senttiä kilometriltä. Suomen Yrittäjät puolestaan katsoi, että matkakuluvähennyksen omavastuuta voisi harkita pienennettäväksi myös siinä tapauksessa, että verovelvollinen on saanut kotihoidon tukea ja, kun tuen saaja ja työssä käyvä henkilö on lapsen vanhempi.

Esityksessä ehdotetaan, että kilometrikohtaisen matkakuluvähennyksen määrä vuonna 2023 olisi 30 senttiä kilometriltä omaa autoa käytettäessä. Vähennyksen suuruus olisi siten säädetty poikkeuksellisesti suoraan laissa sen sijaan, että Verohallinto määrittelisi päätöksellään vähennyksen suuruuden. Hallituksen esityksen perusteluissa on selvitetty perusteellisesti kilometrikohtaisen matkakuluvähennyksen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä. Vähennyksen suuruutta arvioitaessa

tavoitteena on ollut ottaa huomioon polttoaineiden ja muiden vähennyksen suuruuteen vaikuttavien kustannusten hintataso. Verohallinnosta saadun arvion mukaan vuoden 2022 kilometrikohtaisen vähennyksen määrä olisi ollut 28 senttiä kilometriltä oman auton käytön perusteella, jos vähennys olisi määräytynyt tavalliseen tapaan Verohallinnon päätöksellä.

Veronmaksajain Keskusliiton ehdottamalla pykälämuotoilulla matkakuluvähennyksen suuruus jäisi avoimeksi. Ehdotuksessa ei myöskään ole tarkemmin kuvattu, millä menettelyllä säädettyä lähtökohtaa korkeampi vähennys otettaisiin käyttöön. Jos vähennyksen suuruuteen vaikuttavien kustannusten taso nousisi merkittävästi vuoden 2023 aikana tämän hetkisestä, voidaan säännöstä muuttaa tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä, kuten toimittiin kesken vuoden 2022 (HE 37/2022 vp).

Matkakuluvähennyksen omavastuuta ehdotetaan alennettavaksi, jos verovelvollinen on saanut verovuoden aikana sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista äitiysrahaa, erityisäitiysrahaa, isyysrahaa, raskausrahaa, erityisraskausrahaa, vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa. Omavastuuta ei kuitenkaan alennettaisi, jos verovelvollinen saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisia tukia. Esityksen perusteluissa on todettu, että kotihoidon tuen saaja voi käydä ansiotyössä samanaikaisesti, kun hän saa tukea. Tältä osin kotihoidon tuki eroaa vanhempainpäivärahasta, jota ei makseta, jos henkilö on ansiotöissä. Kotihoidon tukeen liittyy myös vanhempien tai huoltajien laajempi mahdollisuus vaikuttaa, kenelle tuki maksetaan. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten omavastuun alentaminen ehdotetaan rajattavaksi perhevapaissa ainoastaan sairausvakuutuslain 9 luvussa tarkoitettuihin vanhempainpäivärahoihin. Omavastuun alentamisen ulottaminen myös kotihoidon tuen saajiin olisi myös hankalasti toteuttavissa käytännössä. Kotihoidon tuesta ei ole saatavissa vastaavia tietoja kuin vanhempainpäivärahojen osalta, joiden perusteella Verohallinto voisi automaatiossa määritellä vähennyksen suuruuden.

Tunnustuspalkintojen verovapaus

Lausunnoissa on yleisesti kannatettu tuloverolain 82 §:ään ehdotettua muutosta, jonka mukaan tunnustuspalkinnot säädetään koko määrästään verovapaaksi ja valtiovarainministeriön tekemistä verovapauspäätöksistä luovutaan.

Rahastopoikkeus

Ehdotettua tuloverolain 9 a §:n määräaikaista rahastopoikkeusta on kannatettu EK:n, Finanssiala ry:n, Keskuskauppakamarin ja Suomen yrittäjät ry:n verojaostolle antamissa lausunnoissa. EK:n sekä Finanssiala ry:n lausunnoissa on kuitenkin ehdotettu, että määräaikainen rahastopoikkeus tulisi yhden vuoden sijasta säätää kahden vuoden pituiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että määräaikainen rahastopoikkeus säädettäisiin yhden vuoden pituiseksi. Valtiovarainministeriö käy parhaillaan epävirallisia keskusteluja EU:n komission kanssa mahdolliseen pysyvään rahastopoikkeukseen liittyvien valtiontukinäkökohtien selvittämiseksi. Keskustelut ovat vielä kesken, mutta ne ennakoidaan saatavan käydyksi vuoden 2023 aikana, jolloin mahdolliset johtopäätökset rahastopoikkeuksen säätämisestä pysyväksi on mahdollista tehdä vuoden 2023 aikana. Varmuutta tästä ei kuitenkaan ole.

Rahastopoikkeuksen säätämiselle kahdeksi vuodeksi ei ole teknisiä esteitä. Esteitä ei ole toisaalta myöskään sille, että rahastopoikkeusta jatkettaisiin lainsäädäntötoimin syksyllä 2023, jos komission kanta ei ole vielä tässä vaiheessa selvillä. Jos määräaikainen rahastopoikkeus olisi voimassa vuoden 2024 loppuun asti, tällöin on kuitenkin olemassa riski siitä, että komissiolta saadaan kielteinen kanta pysyvään rahastopoikkeukseen vuoden 2023 aikana. Tällöin tulisi ratkaistavaksi, mitä vielä yli vuoden verran voimassa olevalle rahastopoikkeusta koskevalle säännökselle tulisi tehdä.

Erityisasiantuntija Pertti Nieminen