26.10.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2024 tuloveroasteikosta, tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 34/2023 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2024 veroperusteista. Tältä osin esitys sisältää ehdotuksen laiksi vuoden 2024 tuloveroasteikosta sekä muutoksiksi tuloverolain (1535/1992) perusvähennystä ja työtulovähennystä koskeviin säännöksiin. Veroasteikkoon, työtulovähennykseen ja perusvähennykseen tehtäisiin indeksitarkistuksesta johtuvat muutokset.

Työtulovähennyksen enimmäismäärän ikään perustuvaa korotusta ehdotetaan kohdennettavaksi uudelleen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämistä ja kotitalousvähennystä koskevia säännöksiä sekä ehdotetaan jatkettavaksi määräaikaista poikkeusta ulkomaisten rahastojen verovelvollisuusasemaa koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain (1551/1995) mukaista lähdeverotusmenettelyn soveltamisaikaa. Perintö- ja lahjaverolain (378/1940) perintöveron maksamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Samassa yhteydessä ehdotetaan muutosta veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa (1556/1995) säädettyyn viivästyskoron määrään perintöveron osalta.

Lausunnossa keskitytään työtulovähennyksen enimmäismäärän ikään perustuvan korotuksen uudelleen kohdentamista koskevaan ehdotukseen, koska sillä on valtiovarainministeriön näkemyksen suurin merkitys perustuslakivaliokunnan käsittelyn näkökulmasta.

Työtulovähennyksen enimmäismäärän ikäperusteisten korotuksen uudelleenkohdentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että työtulovähennyksen enimmäismäärän ikään perustuva korotus kohdistetaan uudelleen siten, että korotus kaksinkertaistetaan 600 eurosta 1 200 euroon 65 vuotta täyttäneillä, mutta poistetaan 60-64-vuotiailta. Muutosehdotus perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaukseen. Muutoksen tavoitteena on parantaa merkittävästi yli 65-vuotiaiden työnteon kannustimia.

Työtulovähennyksen enimmäismäärän korotus on ollut voimassa vuoden 2023 alusta, ja sen suuruus on 60 vuotta täyttäneillä 200 euroa, 62 vuotta täyttäneillä 400 euroa ja 65 vuotta täyttäneillä 600 euroa. Lakimuutosta koskeneen hallituksen esityksen HE 153/2022 vp mukaan korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena oli edistää 60 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllisyyttä. Työtulovähennyksen korotuksen porrastamisella pyrittiin parempaan kannustusvaikutukseen.

Voimassa olevan työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen haasteena on, että sen kannustinvaikutus työssä jatkamiseen erityisesti alle 65-vuotiailla on heikko johtuen korotuksen pienestä määrästä. Määrällisesti tuki kohdistuu suurelle joukolle, joka koostuu valtaosin palkansaajista. Rajalliseen kannustinvaikutukseen nähden tuki on kallis menetettyjen verotulojen näkökulmasta. Hallituksen esityksessä HE 153/2022 vp verotuottomenetysten arvioitiin kasvavan myös vuositasolla suuriksi (76 miljoonaa euroa). Ehdotuksen arvioidut positiiviset työllisyysvaikutukset olivat maltillisia. Työtulovähennyksen enimmäismäärän korottamisen 60 vuotta täyttäneillä arvioitiin lisäävän työllisyyttä pitkällä aikavälillä vajaalla 1 000 henkilöllä. Korotuksen arvioitiin olevan julkista taloutta heikentävä työllisyystoimenpide.

Työllisyysaste on noussut viime vuosina selvästi 60 vuotta täyttäneillä. Merkittävänä syynä työllisyysasteelle voidaan pitää lakisääteisen eläkeiän alarajan nousemista. Työllisyysasteen voidaan olettaa nousevan jatkossakin vanhuuseläkkeen alaikärajan noustessa. Verotuet työnteon jatkamisen kannustamiseen olisikin perusteltua kohdistaa vanhuuseläkkeen alaikärajan jo saavuttaneisiin henkilöihin.[1] Tämän puolesta puhuu myös työllisyysasteen selvä aleneminen alimman eläkeiän saavuttamisen jälkeen.

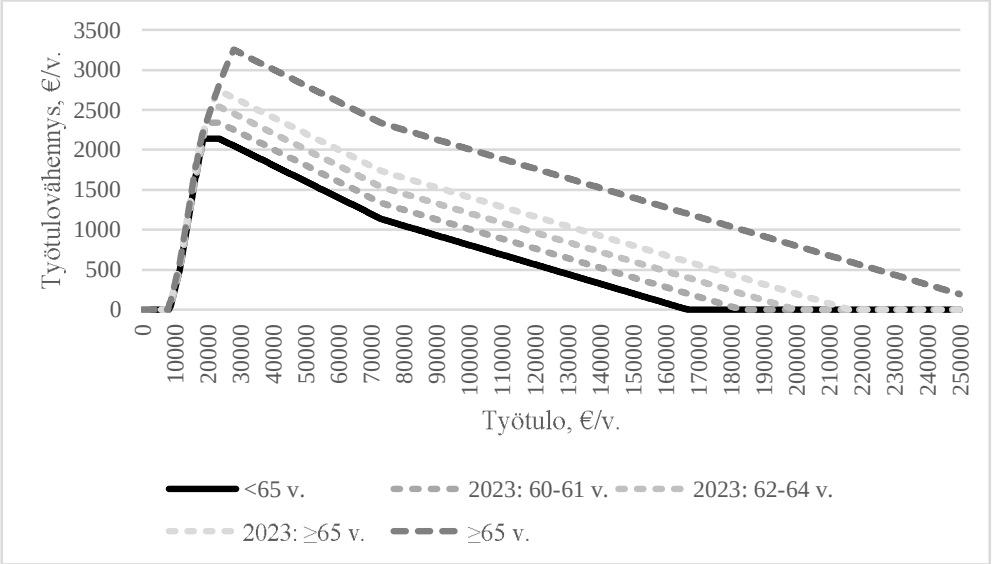
Vähennyksen enimmäismäärän korotuksen kaksinkertaistamisella 65 vuotta täyttäneillä on tarkoituksena lisätä kannustavuutta jatkaa työntekoa alimman lakisääteisen eläkeiän jälkeen. Nyt ehdotetun muutoksen tarkoituksena on parantaa työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen kannustavuutta työnteon jatkamiseen sekä kohdentaa tuki tarkemmin sellaiseen joukkoon, jossa työllisyys on keskimäärin heikompaa.

Työtulovähennyksen enimmäismäärä määräytyisi jatkossa 60–64-vuotiailla samalla tavalla kuin alle 60-vuotiailla. Tilanne vastaisi siis näiltä osin ennen vuotta 2023 vallinnutta tilannetta.

Työtulovähennyksen ikään perustuvan enimmäismäärän korotuksen uudelleenkohdistamisen vaikutukset

Työtulovähennyksen enimmäismäärän ikään perustuvaa korotusta ehdotetaan uudelleen kohdennettavaksi. Alla olevasta kuviosta käy ilmi ehdotuksen vaikutus työtulovähennyksen määrään eri tulotasoilla eri ikäryhmillä.

[1] Vuonna 2024 alimman eläkeiän saavuttavat 1959 ja 1960 syntyneet henkilöt. Vuonna 1959 syntyneillä alin lakisääteinen eläkeikä on 64 vuotta ja 3 kuukautta ja vuonna 1960 syntyneillä 64 vuotta ja 6 kuukautta.



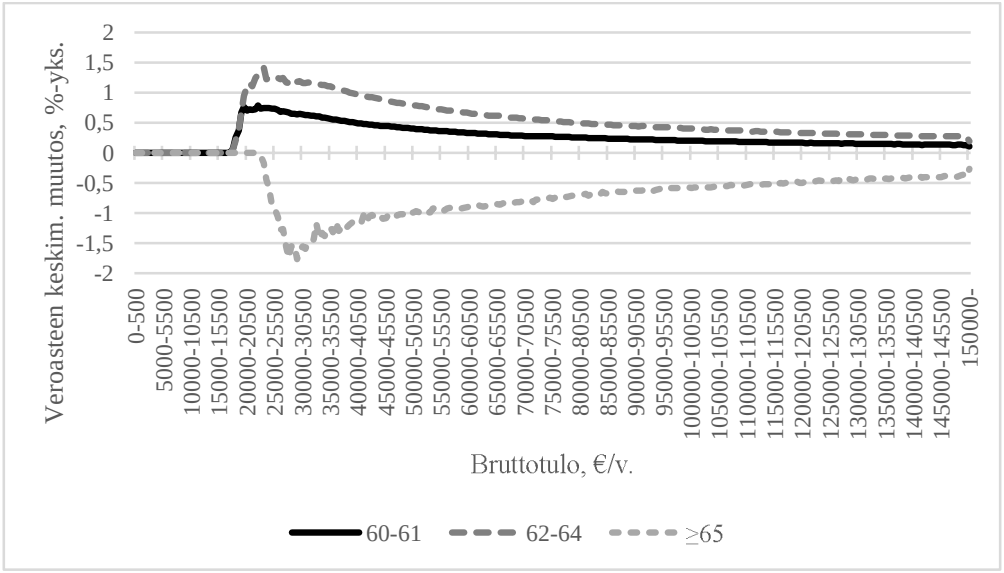
Ehdotetun muutoksen johdosta verotus kiristyisi kaikilla niillä 60–64 vuotta täyttäneillä työtulovähennystä saavilla, joiden työtulot ylittävät noin 18 600 euroa vuodessa. Työtulovähennyksen enimmäismäärän täysimääräisestä korotuksesta hyötyisivät kaikki 65 vuotta täyttäneet yli noin 28 000 euroa vuodessa ansaitsevat. Muutoksen piirissä olevien keskimääräinen veronkiristys olisi 60–61-vuotiailla noin 198 euroa vuodessa ja 62–64-vuotiailla noin 388 euroa vuodessa. Sen sijaan muutoksen piirissä olevilla 65 vuotta täyttäneillä verotus kevenisi keskimäärin 541 euroa vuodessa.

Alla olevaan taulukkoon on koottu ehdotetun ikään perustuvan työtulovähennyksen korotuksen uudelleenkohdentamisen vaikutukset eri tulotasoilla olevien eri ikäisten palkansaajien veroasteisiin ja käytettävissä oleviin tuloihin. Esimerkkilaskelmassa on käytetty vuoden 2023 keskimääräistä kunnallisveroprosenttia ja arviota vuoden 2024 palkansaajamaksuista sekä vuoden 2023 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	1,3	0	-200	-260	0
25 000	0,8	1,6	-1,04	-200	-400	260
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	0,34	0,67	-1	-200	-400	600

	Veroasteen muutos, %-yks.			Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v.		
Ikäluokka Työtulo	**60-61**	**62-64**	**≥65**	**60-61**	**62-64**	**≥65**
70 000	0,29	0,57	-0,86	-200	-400	600
80 000	0,25	0,5	-0,75	-200	-400	600
90 000	0,22	0,44	-0,66	-200	-400	600
100 000	0,2	0,4	-0,6	-200	-400	600
110 000	0,18	0,36	-0,55	-200	-400	600
120 000	0,17	0,33	-0,5	-200	-400	600
130 000	0,16	0,31	-0,47	-200	-400	600
140 000	0,15	0,29	-0,43	-200	-400	600
150 000	0,13	0,27	-0,4	-200	-400	600
160 000	0,13	0,25	-0,37	-200	-400	600
170 000	0,09	0,21	-0,36	-160	-360	600
180 000	0,02	0,13	-0,33	-39	-239	600
190 000	0	0,06	-0,32	0	-118	600
200 000	0	0	-0,3	0	0	600
210 000	0	0	-0,29	0	0	600
220 000	0	0	-0,25	0	0	555
230 000	0	0	-0,19	0	0	434
240 000	0	0	-0,13	0	0	313
250 000	0	0	-0,07	0	0	192

Alla olevaan kuvioon puolestaan on koottu ehdotetun ikään perustuvan työtulovähennyksen korotuksen muutoksen keskimääräiset yhteisvaikutukset eri ikäluokissa ja eri bruttotuloluokissa olevien korotettua työtulovähennystä saavien verovelvollisten veroasteisiin.



Työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen muutoksen arvioidaan kasvattavan verotuloja noin 37 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on 35 miljoonaa euroa ja kuntien osuus 2 miljoonaa euroa. Seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen osuus muutoksesta arvioidaan vähäiseksi. Verotuottovaikutuksesta noin 57 miljoonaa euroa kohdistuu 60–64-vuotiaisiin ja noin -20 miljoonaa euroa 65 vuotta täyttäneisiin.

Esityksessä on arvioitu työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksen uudelleenkohdentamisen työllisyysvaikutuksia mikrosimulointimallin avulla. Työllisyysvaikutuksia on arvioitu simuloimalla, kuinka paljon työllistymisveroasteella mitatut työnteon kannustimet muuttuisivat työtulovähennyksen korotuksen muutoksen myötä. Kun kannustinmuutokseen yhdistetään tutkimuskirjallisuudesta poimittu työn tarjonnan jousto, saadaan arvio siitä, kuinka paljon työllisyys muuttuisi työtulovähennyksen korotuksen uudelleen kohdentamisen johdosta. Laskelmassa on käytetty tutkimuskirjallisuudesta poimittua arviota keskimääräisestä työntarjonnan joustosta, mutta on kuitenkin mahdollista, että yli 60-vuotiaiden työn tarjonta ja työn tarjonnan jousto eroavat keskimääräisestä. Edellä mainitulla menetelmällä arvioiden saadaan tulokseksi, että työtulovähennyksen enimmäismäärän tässä esityksessä ehdotettu uudelleenkohdentaminen heikentäisi työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä yhteensä noin 800 henkilöllä. Jos tarkastellaan pelkästään työtulovähennyksen enimmäismäärään 65 vuotta täyttäneille ehdotettua korotusta 600 eurosta 1 200 euroon, arvioidaan tämän muutoksen kuitenkin kasvattavan työllisten määrää noin 200 henkilöllä.

Työllisyysvaikutuslaskelmissa on otettava huomioon, että tuen määrän sekä tuen kohdejoukon huomattava pieneneminen on merkittävä taustatekijä työllisyysvaikutuksen negatiivisuudelle. Jos ehdotettua sääntelyä verrattaisiin ennen vuotta 2023 voimassa olleeseen sääntelyyn, jolloin työtulovähennyksen enimmäismäärää ei korotettu ikäperusteisesti, muutoksen vaikutus olisi maltillisesti työllisyyttä lisäävä.

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.

Vuoden 2023 alusta voimaan tullut työtulovähennyksen enimmäismäärän ikään perustuva korotus oli eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 54/2022 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että esityksen (HE 153/2022 vp) tavoitteet vastasivat niitä tavoitteita, joita valiokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun erilaisen kohtelun kannalta hyväksyttävinä perusteina. Ikään perustuvilla erotteluilla oli valiokunnan mielestä asiallinen

ja kiinteä yhteys sääntelyn tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää oli, ettei yli 60-vuotiaille myönnettävä korotettu työtulovähennys ollut määrältään erityisen suuri.

Nyt ehdotetun muutoksen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti vastaavat kuin vuoden 2023 alusta voimaan tulleessa työtulovähennyksen enimmäismäärän korotuksessa. Korotetun työtulovähennyksen tarkoituksena on edistää 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden työllisyyttä. Korotetulla työtulovähennyksellä tavoitellaan siten työn tarjonnan ja työllisten määrän lisäämistä. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa korotuksen kannustinvaikutusta ja kohdentaa se voimassa olevaa korotusta paremmin kohdentamalla se ikäluokkaan, joka on jo saavuttanut lakisääteisen alimman eläkeikänsä.

Kun otetaan huomioon korotetun vähennyksen suuruus sekä sille asetetut tavoitteet sekä voimassa olevan vähennyksen enimmäismäärän korotuksen ongelmat kohdentumisessa ja kannustavuudessa, voidaan katsoa, että korotettu työtulovähennys ei aseta alle 65-vuotiaita merkittävästi huonompaan asemaan kuin tuon iän saavuttaneita henkilöitä, jotka hyötyisivät työtulovähennyksen korottamisesta.

Hallituksen arvion mukaan työtulovähennyksen ikään perustuvan korotuksen uudelleenkohdentamista voidaan pitää yhdenvertaisuuden kannalta oikeasuhtaisena toimenpiteenä, kun otetaan huomioon säännöksen tavoite edistää 65 vuotta täyttäneiden työllisyyttä.

Hallitus katsoo siten, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoi suotavaksi, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen