

Asia: VN/11304/2024-VM-28

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vuoden 2026 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vuoden 2026 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi

Tähän esitysluonnokseen sisältyy eräitä verojärjestelmän rakennetta koskevia kysymyksiä, joiden vuoksi annan asiassa lausunnon, vaikka sitä ei olekaan minulta erikseen pyydetty. Käsittelen lausunnossa vain ehdotuksia, joilla rajattaisiin tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuutta ja muutettaisiin luovutusvoittojen jaksottamista koskevia säännöksiä.

1 Tulonhankkimismenot

Tuloverotuksen keskeinen lähtökohta on se, että verotus kohdistuu nettotuloon. Verotuksen kohteena ei ole bruttotulo vaan tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen jäljelle jäävä puhdas tulo (TVL 29.1 §, TVL 30.2 §, TVL 30.3 § ja TVL 54.1 §). Tämä periaate on yhteinen tuloverolain mukaisen verotuksen lisäksi elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulojen verotukselle (EVL 7.1 § ja MVL 4.1 §). Lähtökohtaisesti kaikki veronalaisen tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ovat vähennyskelpoisia. Poikkeukset tähän pääsääntöön tulee säätää lailla. Jotta nettotulon verotus toteutuisi käytännössä, tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuutta ei tule rajoittaa ilman vahvoja perusteita. Vähennyskelpoisuuden rajoituksia voi pitää luonteeltaan verosanktioina.

Tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat vakiintuneen tulokinnan mukaan ensinnäkin menot, jotka on suoritettu tarkoituksessa saada veronalaista tuloa. Toiseksi tulonhankkimismenoja ovat menot, jotka ovat tosiasiaassa kerryttäneet tuloa riippumatta siitä, missä tarkoituksessa verovelvollinen on alun perin suorittanut menot.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rajattavaksi tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuutta kahdella tavalla. Ensinnäkin työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuus on tarkoitus poistaa. Toiseksi tarkoitus on poistaa palkkatuloon kohdistuvien verovelvollisen asunnosta tai vapaa-ajan asunnosta johtuvien menojen vähennyskelpoisuus.

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen käsite ei ole täysin tarkkarajainen, mutta esitysluonnoksessa käsitettä on kuvattu kuitenkin varsin yksityiskohtaisesti. Vähennysoikeuden rajausta koskee sekä työntekijäjärjestöjen että työnantajajärjestöjen jäsenmaksuja ja kaikkia tulolähteitä. Tässä mielessä vähennysoikeuden rajausta on tasapainoinen. Pidän työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja perusluonteeltaan selkeästi tulonhankkimismenoina, minkä vuoksi niiden mahdollinen vähennyskeltottomuus edellyttää, että vähennyskiellosta otetaan esitysluonnoksen mukaisesti nimenomaiset säännökset lakiin.

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennysoikeuden poistamista perustellaan tarpeella tiivistää veropohjaa ja siten kasvattaa verotuloja sekä yksinkertaistaa verojärjestelmää. Verotulojen kerryttäminen voi sinällään olla peruste rajoittaa tiettyjen menojen vähennysoikeutta, vaikka tässä asiassa ei olekaan kysymys varsinaisesti veropohjan aukkojen tiivistämisestä. Tuloverojärjestelmän perusrakenteen kannalta tiettyjen tulonhankkimismenojen vähennyskeltottomuus ei ole kuitenkaan perusteltu ratkaisu, koska tämä siirtää verotettavan tulon laskentaa piirun verran kohti bruttotulon verotusta. Tämä koskee myös työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja. Verojärjestelmän yksinkertaistaminen ei myöskään vaikuta tässä asiassa relevantilta perusteelta, koska vähennystä koskevat tiedot saadaan verotusta varten työmarkkinajärjestöiltä. Eri asia on se, tulisiko vähennysoikeutta rajata siten, että työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennysoikeus saatettaisiin vastaamaan muita palkkatuloista tehtäviä tulonhankkimismenoja. Tosin sanoen, tulisiko maksujen olla vähennyskelpoisia vain tulonhankkimisvähennyksen ylittäviltä osin. Täydelle vähennyskeltottomuudelle on sen sijaan vaikea osoittaa vahvoja perusteita.

Esitysluonnoksen mukaan verovelvollisen omassa tai perheen käytössä olevan asunnon tai vapaa-ajan asunnon kustannukset eivät olisi palkkatulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuvia vähennyskelpoisia menoja. Esitysluonnoksessa puhutaan työhuonevähennyksestä, josta todetaan, ettei työhuonevähennyksestä ole erikseen säädetty tuloverolaissa. Tosin termi otettaisiin lakiin, jos esitysluonnoksen mukainen sääntely kirjataan lakiin. Työhuonevähennyksellä tarkoitetaan yleensä Verohallinnon ohjeistuksessa luotua mahdollisuutta vähentää asunnosta johtuneita tulonhankkimismenoja kaavamaisesti. Tällä on poistettu tarve selvittää asunnon käytöstä johtuneiden tulonhankkimismenojen todellinen määrä, mikä vähentää sekä verovelvollisen että Verohallinnon työtä. Kaavamaisen työhuonevähennyksen vaihtoehtona on, että verovelvollinen

selvittää todelliset asunnon käyttämisestä johtuneet tulonhankkimismenot. Tähän on tarvetta vain varsin harvoin, koska Verohallinnon määrittämää kaavamaisista vähennystä voidaan pitää keskimäärin varsin suurena verrattuna todellisiin menoihin. Tästä syystä Verohallinnon määrittämällä kaavamaisella työhuonevähennyksellä on erityistä fiskaalista merkitystä.

Verovelvollisen asunnosta tai vapaa-ajan asunnosta johtuvien menojen vähennysoikeuden poistamista perustellaan tavoitteella tiivistää veropohjaa ja näin kasvattaa verotuloja. Tavoitteena on myös verojärjestelmän yksinkertaistaminen. Lisäksi vähennyskelpoisuuden poistamista perustellaan sillä, että etätyöstä myös harvemmin muodostuu sellaisia lisääntyneitä kustannuksia, joiden perusteella olisi perusteltua myöntää vähennystä verovelvollisen oman kodin kustannuksista. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että oman kodin kustannukset ovat elantomenoja, jotka eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia menoja. Viimeksi mainittua voidaan sinällään pitää oikeana tulkintana, mutta kun (osa) asunnosta on otettu tulonhankkimiskäyttöön, ovat asunnosta aiheutuneet menot (vuokra tai vastike) vähennyskelpoista tulonhankkimismenojen määritelmän mukaisesti. Näiden menojen vähennyskelpoisuuden ongelmana onkin tulonhankkimismenojen ja elantomenojen erottaminen toisistaan, mikä on yksi klassisimmista tuloverotuksen laajuuskysymyksen ratkaisuun liittyvistä kysymyksistä. Verojärjestelmän perusrakenteen kannalta asunnosta aiheutuneiden todellisten tulonhankkimismenojen tulisi olla vähennyskelpoisia, jotta verotus kohdistuisi nettotuloon. Toisaalta verotuksen tehokkuus puoltaisi kaavamaisia ratkaisuja, kuten kaavamaisista työhuonevähennystä.

Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on poistaa vain palkkatuloon kohdistuvien asunnosta tai vapaa-ajan asunnosta johtuvien menojen vähennyskelpoisuus. En näe tulonhankkimismenojen syntyminen suhteen eroa siinä, onko tulo, jonka hankintaan asuntoa tai vapaa-ajan asuntoa käytetään, palkkaa, muuta tuloverolain mukaan verotettavaa tuloa taikka elinkeinotoiminnan tuloa tai maatalouden tuloa. Tämän vuoksi asunnosta aiheutuneiden tulonhankkimismenojen erilainen verokohtelu tulotyyppin mukaan ei vaikuta perustellulta ratkaisulta. Jos vähennysoikeutta halutaan rajata, niin näkisin parempana ratkaisuna sen, että verovelvolliselle myönnettäisiin kaikissa tilanteissa samoilla perusteilla yksinomaan kaavamainen vähennys. Tällä saavutettaisiin esitysluonnoksen mukainen tavoite verojärjestelmän yksinkertaisuuden lisäämisestä ja samalla varmistettaisiin se, että tulonhankkimismenot vähennettäisiin tulotyyppistä riippumatta samoin. Kun asuntoa käytetään tulonhankinnassa, tulonhankkimismenojen ja elantomenojen erottelun ongelmat ovat samat tulon tulotyyppistä, tulolajista ja tulolähteestä riippumatta. Fiskaalinen tavoite voitaisiin saavuttaa alentamalla nykyisiä kaavamaisia vähennyksiä. Verojärjestelmän kannalta parhaana ratkaisuna näen edellisestä huolimatta sen, että todellisten tulonhankkimismenojen vähennysoikeutta ei tässäkään asiassa rajattaisi mitenkään.

Esitysluonnos on epäjohdonmukainen sen suhteen, että se asettaa asunnosta erillisen työhuoneen kustannukset eri asemaan kuin verovelvollisen asunnossa olevan työhuoneen tai työtilan aiheuttamat menot. Etätyöstä on tullut viime vuosina monilla toimialoilla ja monissa tehtävissä luonnollinen osa työntekemistä, minkä vuoksi pidän perusteltuna sitä, että omassa asunnossa työskentelystä aiheutuneet menot ovat vähennyskelpoisia. Esitysluonnoksen mukaan asunnon kustannuksilla tarkoitettaisiin kaikkia asuntoon liittyviä kustannuksia mukaan lukien kalusteet. Esimerkiksi riittävän hyvä työpöytä ja työtuoli ovat sujuvan työskentelyn kannalta tyypillisesti

välttämättömiä hankintoja kotikonttoriin ja tällaisten menojen sulkeminen vähennysoikeuden ulkopuolelle ei vaikuta mitenkään perustellulta. Jos myös lopulliseen hallituksen esitykseen sisältyy työssä käytettävien kalusteiden aiheuttamien menojen vähennyskeltottomuus, tämä vähennysoikeuden rajoitus tulisi perustella olennaisesti esitysluonnoksen mukaista toteamusta selkeämmin. Selvyyden vuoksi asian voisi nostaa lakitekstiinkin. Varsinaisessa hallituksen esityksessä voisi muutenkin käydä tarkemmin läpi sitä, missä säännöksen soveltamisalan rajat kulkevat, jos vähennysoikeutta päädytään rajaamaan.

2 Luovutusvoittojen jaksottaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että luovutusvoittojen jaksottamista koskevat säännökset siirrettäisiin uuteen 110 a §:ään, johon otettaisiin myös uudet säännökset (2 ja 3 mom.) siitä, miten niin sanottu ehdollinen kauppahinta otettaisiin huomioon eri verovuosien verotuksessa. Ehdotetut muutokset ovat perusteltuja.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin myös toinen luovutusvoiton jaksottamiseen liittyvä ongelma. Luovutusvoitto on TVL 110.2 §:n perusteella sen verovuoden tuloa, jona sitova kauppa tai muu luovutus on tapahtunut. Luovutusvoittojen jaksotus poikkeaa tämän vuoksi olennaisesti TVL 110.1 §:n mukaisesta tulojen jaksottamisen pääsäännöstä, jonka mukaan tulo jaksotetaan niin sanotulla kassaperiaatteella.

Kassaperiaatetta sovellettaessa on äärimäisen harvinaista, että verovelvollista verotettaisiin tulosta, jota hän ei ole tosiasiallisesti koskaan saanut. Sen sijaan luovutusvoittojen kohdalla voi syntyä tilanteita, joissa tulo verotetaan luovutusvuoden tulona, mutta verovelvollinen ei kuitenkaan saa kyseistä tuloa. Tyypillisesti kysymys on tilanteesta, jossa kauppahinta on jäänyt saatavaksi, mutta kauppa puretaan ostajan maksukyvyttömyyden vuoksi. Toinen vastaavan kaltainen tilanne voi syntyä silloin, kun verovelvollinen joutuu palauttamaan jälkikäteen osan kauppahinnasta esimerkiksi kaupan kohteessa ilmenneen virheen vuoksi. Nämä tilanteet eivät ole ongelmallisia silloin, kun asia ilmenee ennen kuin oikaisuvaatimukselle säädetty kolmen vuoden määräaika ei ole vielä umpeutunut. Tilanne on sen sijaan ongelmallinen, jos verovelvollinen ei voi enää hakea luovutusvuoden verotukseen muutosta. Näissä tilanteissa ainoa keino päästä eroon aiheuttomista veroseuraamuksista (liian suuresta luovutusvoitosta) on virheelliseksi osoittautunut verotuspäätöksen purkaminen HOL 117–120 §:n mukaisesti (ks. Nuotio, Vesa-Pekka: Tuloverolaki ja tulon määritelmä. Verotus 5/2021, s. 538). Tämä on suhteettoman raskas toimi, joka aiheuttaa väistämättä myös olennaisia kuluja verovelvolliselle. Näiden ongelmien ratkaiseminen jollakin kevyemmällä menettelyllä olisi perusteltua – tämä edellyttäisi kuitenkin lainsäädäntötoimia. Tähän kysymykseen liittyvistä tulkintaongelmista tarkemmin ks. Nykänen, Pekka – Nieminen, Martti: Tuloverolain kommentaari (päivitys 1.2.2025), IV OSA Tulon ja menon jaksottaminen > TVL 110 § Tulon jaksottamista koskeva yleissäännös > 2 momentti.

Helsingissä 19.8.2025

Pekka Nykänen

Professori, vero-oikeus

Tampereen yliopisto

Pekka Nykänen