

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

OTT, Senior Fellow Timo Viherkenttä, Aalto-yliopisto (lausunto julkaistavaksi)

Lausunnossa arvioidaan eri kohtia hallituksen esityksen luonnoksessa. Kaikkiin luonnoksen sisältämiin ehdotuksiin ei esitetä kommentteja.

Työtulojen verotuksen keventäminen

Luonnos merkitsee huomattavia muutoksia ansiotulojen verotukseen. Sen merkittävin asia on työn verotuksen keventäminen, joka painottuu erityisesti ylimpiin tuloluokkiin. Ansiotulojen suhteellisen ankaraa verotusta on laajasti pidetty Suomen verojärjestelmän yhtenä keskeisimmistä ongelmista ja siinä mielessä luonnoksella tavoitellaan tuntuva rakenteellisen heikkouden lieventämistä. Myös mittaluokka on merkityksellinen.

Kun keskeisenä keinona verotuksen keventämiseen on työtulovähennyksen huomattava kasvattaminen toisen aleneman poistamisella, verotuksen keventäminen kohdistuu korostuneesti työtuloihin. Tämä on perusteltua. Tämän lisäksi tehtävä ylimpien marginaaliveroprosenttien alentaminen kasvattaa veronalennuksen suuruutta erityisesti tuloasteikon yläpäässä, ennen muuta ylimmässä tulodesiilissä. Tässä irrottaudutaan pitkään noudatetusta linjasta, jossa asteikkoihin ja kaavamaisiin vähennyksiin perustuvat kevennykset on suunnattu suhteellisesti vähintään samansuuruisina pieni- ja keskituloisille.

Kevennysten kohdistamista ylimpiin marginaaliveroihin on perusteltu erityisesti sillä, että tällaisten veronkevennysten itserahoitusasteen arvioidaan olevan korkea ja mahdollisesti yli 100 prosenttia. Sikäli kuin näin on, tämä on looginen peruste tällaisille veronkevennyksille. Rohkeahko luottamus dynaamisiin vaikutuksiin poikkeaa valtiovarainministeriön pitkäaikaisesta, suhteellisen varovaisesta lähestymistavasta. Arviolle on saatavissa tukea tuoreista tutkimuksista, joskin luonnoksessa nojaututaan melko vahvasti muutamiin yksittäisiin, sinänsä laadukkaina pidettyihin tutkimuksiin. Aihettahan on maailmalla pyritty tutkimaan runsaahkosti vuosikymmenten mittaan ilman täysin selviä tuloksia. Verotuloja kasvattavista vaikutuksista ei olekaan varmuutta eikä niitä ole jälkikäteenkään helppo selvittää etenkään, kun suuren osan vaikutuksista arvioidaan tulevan pitkällä aikavälillä. On tietysti syytä toivoa, että arviot toteutuvat. Ylimpien marginaaliverojen painaminen lähelle 50 prosentin tasoa voidaan joka tapauksessa nähdä rakenteellisenä parannuksena eri näkökulmista, mukaan lukien suurten ansiotulojen ja pääomatulojen verokantaero.

Luonnoksessa esitetyt lukuisat kuviot veromuutosten välittömistä vaikutuksista eri tulonsaajaryhmille ovat sisältörikkaita. Lukijan pitää kylläkin olla hyvin hereillä siinä, mitkä muutokset ovat mukana missäkin kuvioissa.

Eläketulon verotus

Kun työtulovähennyksen nostaminen ei kohdistuisi eläketuloihin, luonnoksessa esitetään eläketulon lisäveron alentamista. Toimenpide koskisi vain suurehkoja eläketuloja, kun taas tyyppillisten eläketulojen verotus ei juuri kevenisi ja osalla tuloalueita kiristyi lievästi. Lopullisen esityksen sisältö on kuitenkin vielä hämärän peitossa, koska lausuntopyynnössä sanotaan poikkeuksellisesti, että hallitus tulee vielä korjaamaan suurempien eläkkeiden verotuksen tasoa.

Yleisesti voidaan todeta, että suurten (tai muidenkaan) eläkkeiden verotuksen alentamiseen ei ole vastaavia kokonaistaloudellisia syitä kuin työtulojen verotuksen keventämiseen. Voidaankin pitää kyseenalaisena sitä, jos tehtäessä merkittäviä kevennyksiä ansiotulojen verotukseen lähdetään vähintäänkin puoliautomaattisesti siitä, että samaa luokkaa olevat – tai vielä suuremmat – tulee ulottaa myös eläketuloihin.

Eläketulon lisävero on sinänsä pikkuhiljaa kiristynyt jopa suhteellisen tuntuvasti alkutulotason pysyessä pitkään nimellisesti ennallaan. Kaikkien korkeimpien eläketulojen verokohtelulla ei ole juuri fiskaalista merkitystä, joten lausuntopyynnössä viitatus luonnoksessa esitetyn ”korjaamiselle” ei ole siltä kannalta järkeä painavia syitä. Yleisen yhteiskuntamoraalin näkökulmasta voidaan silti pitää järkeenkäyvänä kaikkein suurimpien eläketulojen kevennysten rajaamista. Omalla tavallaan huomionarvoista on sekin, että Suomi on käytännöllisesti katsoen ainoa maa, jonka pakollisissa lakisääteisissä eläkkeissä ei ole rahamääräistä kattoa. Kiristys voitaisiin kaikesti toteuttaa esimerkiksi lisäportaan ottamisella veroprosenttiin, joskaan tällainen ei olisi omiaan parantamaan verotuksen selkeyttä.

Rakenteellisen selkeyden kannalta positiivisena piirteenä esityksen mallissa voidaan pitää sitä, että lisävero ja eläketulovähennys eivät olisi ymmärtääkseni enää päällekkäisiä.

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen

Luonnoksessa esitetään työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistamista. Tarkemmin sanottuna poistaminen olisi laajempi. TVL-luonnoksen mukaan vähennyskelpoisia menoja eivät olisi myöskään sellaisten muiden järjestöjen jäsenmaksut, joilla sääntöjensä mukaan voi olla työmarkkinatoimintaan liittyviä tavoitteita. EVL- ja MVL-luonnoksissa muotoilu on vielä monisanaisempi ja näyttää myös laajemmalta. Käytännössä tällaisten ”muiden” järjestöjen rooli lienee myös suurempi elinkeinoelämän järjestökentässä.

Perusteluissa pyöritellään jonkin verran kysymystä työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen tulonhankkimismenoluonteesta. Tähän kysymykseen onkin niin historiassa, kirjallisuudessa kuin kansainvälisesti suhtauduttu eri tavoin. Voimassa olevan TVL:n mukaan jäsenmaksut vähennetään nimenomaan tulonhankkimismenoina. Verotukibudjeteissa vähennyskelpoisuutta on sitä vastoin pidetty verotukena. Kansainvälisten vertailujen osalta esitysluonnoksessa olevaa rajoittumista Ruotsiin voidaan pitää niukkana.

Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen tulonhankkimismenoluonteeseen suhtauduttiin torjuvasti. Aarne Rekolan vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolain kommentaarissa vähennyskeltvottomuutta perusteltiin muun muassa sillä, että työmarkkinajärjestöjen toiminta oli yhteiskunnallista taistelutoimintaa. Tuoreessa kirjallisuudessa jäsenmaksuissa on nähty enemmän tulonhankkimismenon piirteitä, vaikkakaan ei täysimääräisesti.

Mielestäni on periaatteellisesti ja veroteoreettisesti jopa selvää, että tällaiset jäsenmaksut ovat ainakin ylivoimaiselta pääosaltaan tulonhankkimismenoja. Kirjallisuudessa on joskus suhtauduttu myönteisemmin niihin jäsenyyden elementteihin, joihin liittyy ammattitaitoa edistäviä julkaisuja tms. Kuitenkin työmarkkinajärjestöjen toiminnan kova ydin liittyy vähintään yhtä selkeästi jäsenten tulon hankkimiseen tai säilyttämiseen. Palkkaneuvotteluissa on palkansaajille kyse nimenomaan tulojen hankkimisesta ja työnantajille palkkakulujen hallinnasta. Työsuhteen päättämisen ehtoja koskevassa neuvottelutoiminnassa on vastaavasti työntekijöille kyse tulon säilyttämisestä ja yrityksille kannattavuuden turvaamisesta. Se, että jäsenet saavan hyödyt ikään kuin välillisesti järjestöjen kautta, ei ole peruste pitää jäsenmaksuja muina kuin tulonhankkimismenoina.

Tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuus on tuloverotuksen keskeinen perusominaisuus. Lainsäätäjän vallassa on poiketa tästä, mutta esityksestä eivät selviä syyt sille, miksi sinänsä

ymmärrettäväksi lisäverotulojen hankkimiseksi on valittu verotuksen peruseriaa poikkeava keino.

Järjestöjen tosiasialliseen toimintaan liittyy myös elementtejä, joiden osalta jäsenmaksun vähennyskelpoisuudelle ei ole veroteoreettisia perusteita. Näitä ovat muun muassa poliittisen toiminnan tukeminen sekä jäsenten elinkustannuksia alentavat edut kuten lomamökit tai vapaa-ajan vakuutukset. Näiden vuoksi jäsenmaksun koko määrän vähennyskelpoisuutta voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteettomana. Kun ei voida ajatella tällaisten erien erottelua tapauskohtaisesti, olisi mahdollista, että pienekkö, kaavamainen osa jäsenmaksusta olisi vähennyskelpoton. Kun näiden piirteiden merkitys on kokonaisuuteen nähden marginaalinen, pääasiallisuusperusteella myös koko jäsenmaksu voisi olla nykyiseen tapaan vähennyskelpoinen sekä työntekijöillä että työnantajilla. Niissä tilanteissa, joissa jäsenmaksun maksajalla ei ole eikä ole selvästi näköpiirissä asian kannalta relevanttia tulonmuodostusta, vähennyskelpoisuudelle ei ole veroteoreettisia perusteita.

Yksi vähennyskeltvottomuuteen liittyvä ongelma on sen määrittely, mille yhteisöille maksettavat jäsenmaksut olisivat vähennyskelpoisia. Tämä korostuu muun muassa järjestökentän rakenteen vuoksi yritysten verotuksessa. Ongelman taustalla on osaltaan se, että perustaltaan kyseenalaisen ratkaisun toteuttamiseen on ehkä lähes mahdotonta löytää kaikin tavoin hyviä rajanvetoja. Saastuvien yhteisöjen määrittelyssä on nyt valittu jokseenkin äärimmäinen linja, jossa olisi riittävää, että yhdistyksen tai muun oikeushenkilön säännöt tai yhtiöjärjestys eivät sulkisi pois työmarkkinapoliittisten tavoitteiden edistämistä. On syytä epäillä, että tämä johtaa yhtäältä monissa yhteisöissä sääntömuutostarpeeseen ja toisaalta siihen, että työmarkkina-asioihin pyritään vaikuttamaan sääntöjen rajamailla tai niiden vastaisesti.

Se, että vain osa jäsenmaksusta säädettäisiin vähennyskeltvottomaksi – mille osin olisi veroteoreettisia perusteita – ei sinänsä pelastaisi rajanvedon hankaluuksilta.

Siltä osin kuin työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuissa on kyse tulonhankkimismenoista – kuten siis käsitykseni mukaan selvältä pääosaltaan on – vähennyskeltvottomuutta voidaan pitää verosanktiona. Henkilöverotuksessa kyseessä olisi erittäin poikkeuksellinen ja tulkinnasta riippuen ehkä jopa ainoa verosanktio. Myös yritysverotuksessa verosanktiot ovat hyvin harvinaisia, joskin niitä on.

Myös kotona työskentelyyn perustuvan työhuonevähennyksen poistaminen luonnoksen mukaisella tavalla näyttää olevan ainakin osin ristiriidassa nettotulon verottamisen ja tulonhankkimismenojen vähennyskelpoisuuden periaatteen kanssa. Tähän vähennykseen liittyy kuitenkin siinä määrin käytännön kysymyksiä ja soveltamistason epätasaisuutta, että jäsenmaksuista poiketen vähennyskelpoisuuden poistamiselle on sinänsä mielekkäitä, hallinnollistyyppisiä syitä. Myös tässä vähennyskelpoisuuden epäämisessä on verosanktion piirteitä, mutta kun taustalla ovat tässä paljolti käytännön syyt, kyseessä ei ole aivan vastaava verosanktio kuin jäsenmaksujen tapauksessa. Kun kyse on kuitenkin monissa tapauksissa aidosta tulon hankkimiseen liittyvästä kustannuksesta, tulisi

vielä harkita, voitaisiinko käytännön ongelmia helpottaa vähennyskelvottomuuden sijasta lisäämällä kaavamaisuutta entisestään ja lakisääteisesti.

Ehdollista lisäkauppahintaa koskevat muutokset

Luovutusvoittoverotusta ja varainsiirtoverotusta muutettaisiin ehdollisen lisäkauppahinnan osalta. Luonnoksen perustelut ovat esimerkkeineen laajat ja perusteelliset. Vaikka ehdollisen kauppahinnan verotus on monelta osin selkiytynyt oikeuskäytännön kautta, verotukseen liittyy edelleen ongelmia. Reagoiminen tällaisiin ongelmiin edustaa hyvää lainsäädäntökäytäntöä.

Arvioin esitettävien muutosten hoitavan nähtävissä olevia ongelmia ainakin pääosin hyvin ja käytännön elämää helpottavalla tavalla. Tällaista lainsäädäntöä laadittaessa ei kylläkään ole helppoa osata ajatella kaikkia mahdollisia tilanteita. Uudet säännökset voivat muun ohessa vaikuttaa osin vaikeasti arvioitavalla tavalla luovutushintojen strukturointiin ennen muuta yrityskaupoissa.

Työsuhdepolkupyöräetu

Tuloverotukseen on pesiytynyt yhä enemmän erilaisia huojennuksia, jotka kannustavat sekalaisten luontoisetujen käyttämiseen rahapalkan sijasta. Vaikka näillä huojennuksilla on usein jokin omalla tavallaan mielekäs tausta-ajatus, sekalaisista verotuetuista eduista osin rakentuvaa palkanmuodostusta on vaikea nähdä tavoiteltavana varsinkaan verotuksen näkökulmasta.

Työsuhdepolkupyöräedun poistaminen on tästä näkökulmasta harvinainen suunnanmuutos ja verojärjestelmän näkökulmasta perusteltu. Poistaminen edustaa kylläkin poukkoilevaa lainsäädäntöä, kun etu on melko tuore. On paikallaan, että voimaantulosäännöksellä pyritään suojaamaan jo tehdyt ratkaisut, vaikkakin eri tilanteiden erilainen käsittely luonnoksen mukaisesti voi olla vähän hankalaa.

Voidaan myös kysyä, miksi erilaisista suopeasti kohdelluista luontoiseduista kiristyksen kohteeksi on valittu juuri työsuhdepolkupyöräetu, jolle on sinänsä myönteisiä verotuksen ulkopuolisia perusteita. Esimerkiksi työsuhdeauton ja myös kilometrikorvausten verokohtelu on edullista, ja kun myös valmisteltava romutuspalkkio edellyttäisi lähes käsittämättömästi uuden auton ostamista, syntyy vaikutelma itseisarvoisen nuivasta suhtautumisesta sähkö- ja muuhun pyöräilyyn autoiluun verrattuna.

Ulkomailta tulevan palkansaajan lähdevero

Ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeveron alentamisella 32 prosentista 25 prosenttiin sekä lain soveltamisalan laajentamisella Suomeen palaaviin Suomen

kansalaisiin kutiteltaneen tällaisen lainsäädännön rajoja. Näin on etenkin yhdistettynä pidennettyyn 84 kuukauden keston muille kuin Suomen kansalaisille.

Alkuperäistä, huomattavasti rajoitetumpaa ja miedompaa lakia koskeneessa poliittisessa keskustelussa käytettiin aikanaan muun muassa adjektiiveja ”sikamainen” ja ”iljettävä”. Valtioneuvoston istunnossa (jossa olin esittelijänä) keskustelu kesti tuolloin lähes tunnin. Sitten kritiikki on jäänyt vähäiseksi. Nyt esitettävillä muutoksilla on lähtökohtaisesti kannatettavat tavoitteet. Parametrien osalta ollaan kylläkin lähellä sitä, että defensiiviseksi luonnehdittavissa olevasta verokilpailusta ollaan siirtymässä offensiiviseen kamppailuun kansainvälisesti liikkuvista asiantuntijoista.

En ole varma, alittaako luonnoksen mukainen 25 prosentin vero tulorajan alapuolelle vähän jäävien palkkatulojen verotason. Jos näin käy, tällainen negatiivinen marginaalivero on harvinainen piirre verojärjestelmässämme.

Luonnoksessa käsitellään laajahkosti ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeveroa koskevien muutosten perustuslainmukaisuutta. Luonnoksessa katsotaan, että tässä pyritään perustuslain rajoissa. Täysin ongelmattomana ei ehkä voida perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta pitää sitä, että maahan on muodostumassa rälssi, jonka verorasitus ansiotulosta on seitsemänkin vuoden ajan ehkä puolet siitä mitä muilla. Kun otetaan huomioon esityksen tavoitteet sekä se, miten suuria eroja verotuksen tasossa lainsäädäntöön ylipäänsä sisältyy, pidän silti esitystä perustuslain puitteisiin mahtuvana. En myöskään tarjoilisi asiaa perustuslakivaliokuntaan vietäväksi.

OTT Timo Viherkenttä

Senior Fellow, vero-oikeuden dosentti

Timo Viherkenttä