



16.11.2017

Vero-osasto

**Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioivan työryhmän väliraportti liikenteen päästö-  
vähennyksiin liittyvistä esityksistä – jatkoselvitykset**

Parlamentaarinen liikenneverkon rahoitusta arvioiva työryhmä antoi 30.8.2017 väliraporttinsa liikenteen päästövähennyksiin liittyvistä esityksistä. Väliraportin kohdassa 4 todetaan muun muassa, että selvitetään mahdollisuus työsuhdeautokannan muuttamiseksi mahdollisimman vähäpäästöiseksi. Väliraportin kohdassa 6 todetaan muun muassa, että polttoaineveron ohjausvaikutuksen täydentämiseksi selvitetään, voidaanko ajoneuvoveron päästöohjausta tehostaa asteittain maltillisesti. Lisäksi samassa kohdassa todetaan, että työmatkakulujen verovähennysoikeuden päästöohjausvaikuttavuutta selvitetään.

Muistio sisältää seuraavat selvitykset:

- Työsuhdeautojen verotus
- Mahdollisuudet ajoneuvoveron päästöohjauksen lisäämiseen
- Asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen verovähennys

## Työsuhdeautojen verotus

Tässä osiossa tarkastellaan työsuhdeautojen verotusarvon alentamisen soveltuvuutta kannustimeksi työsuhdeautojen muuttamiseksi mahdollisimman vähäpäästöiseksi.

### *Työsuhdeautojen verotusarvo*

Työsuhdeautojen verotuksessa on kyse tuloverolain 64 §:n mukaisen luontoisedun verotuksesta. Kyseisen lainkohdan mukaan työnantajalta saatu luontoisetu on veronalaista ansiotuloa ja saatu etu arvioidaan käypään arvoon. Verohallinto määrää vuosittain luontoisetujen käypien arvojen laskentaperusteet. Tämän nojalla Verohallinto antaa vuosittain päätöksen tavallisimpien luontoisetujen arvoista. Autoedun käypä arvo määräytyy siten Verohallinnon luontoisetupäätöksen perusteella.

Työntekijällä voi olla joko vapaa autoetu tai auton käyttöetu. Vapaa autoetu on kysymyksessä, kun työnantaja suorittaa autosta johtuvat kustannukset. Jos palkansaaja suorittaa itse ainakin auton käyttövoimakulut, on kyseessä auton käyttöetu. Palkansaajan auton kustannuksista työnantajalle suorittama korvaus vähennetään vapaan autoedun tai auton käyttöedun raha-arvosta. Koska autoetu arvostetaan käypään arvoon, vapaan autoedun ja käyttöedun verotusarvot poikkeavat toisistaan.

Autoedun kuukausikohtainen arvo koostuu kahdesta osasta, perusarvosta ja käyttökustannuksista eri ikäryhmittäin. Perusarvo määräytyy auton uushankintahinnan perusteella. Täyssähköautojen alemmat käyttökustannukset huomioidaan jo nykyisin vapaan autoedun verotusarvoa laskettaessa. Jos kyse on autosta, jonka ainoa mahdollinen käyttövoima on sähkö, on vapaan autoedun kuukausiarvo 120 euroa pienempi kuin esimerkiksi vastaavanhintaisen bensiini- tai hybridauton. Arvo on pienempi, koska sähköstä aiheutuneet käyttökustannukset työnantajalle ovat selvästi pienemmät kuin nestemäisistä polttoaineista. Siksi myös palkansaajan saama etukin katsotaan verotuksessa arvotetaan vähäisemmäksi. Kysymys ei siis ole siitä, että etu arvostettaisiin käypää arvoa alempaan arvoon. Käyttöetuauton arvoon auton sähköllä toimiminen vaikuttaa autoveron kautta, koska sähköautoista kannetaan verotaulukon alin veroprosentti. Myös muut vähäpäästöistä teknologiaa käyttävät autot hyötyvät alemman autoveroprosentin takia.

### *Arvio verotusarvon alentamisen soveltuvuudesta kannustimeksi*

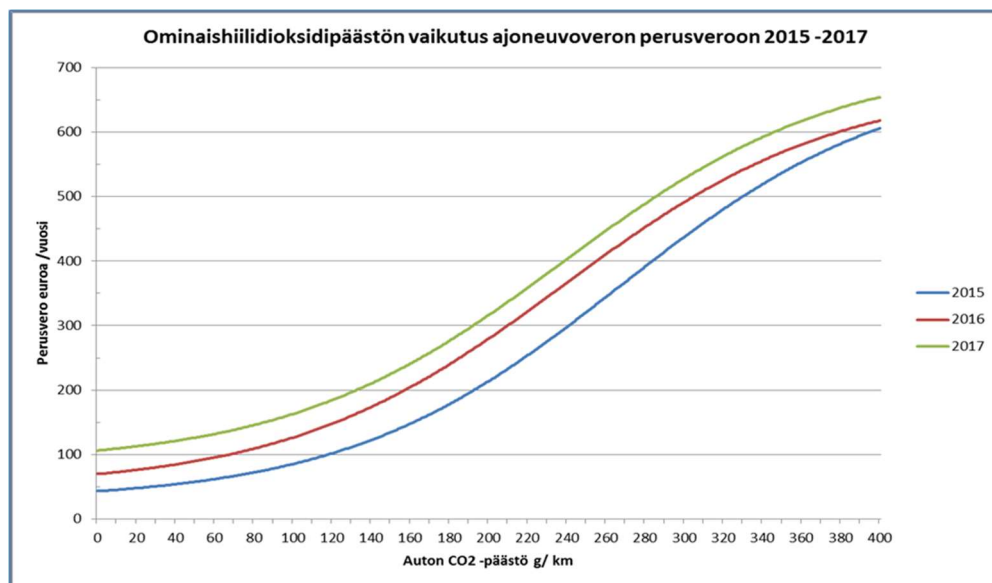
Valtiovarainministeriön vero-osaston näkemyksen mukaan uutta teknologiaa ja vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien autojen autoedun arvosta ei tulisi säätää poikkeusta käyvän arvon periaatteesta. Autoedun verottamisessa ei ole kyse käyttäytymistä ohjaavasta verotuksesta. Luontoisedun verottamisessa on kysymys työntekijän palkan verottamisesta eivätkä käyttäytymistä ohjaavat elementit sovellu palkkatulon verottamiseen. Palkkana verotetaan työntekijän saama hyöty siitä, että hän välttyy itse hankkimasta vastaavaa hyödykettä. Tällöin arvostuksen on tapahduttava käypään arvoon. Ansiotuloverotuksessa palkkatuloja verotetaan samalla tavalla riippumatta siitä, missä muodossa palkka maksetaan. Tiettyjä autoja koskeva poikkeus käyvän arvon vaatimuksesta olisi vastoin tätä palkkatulojen verotuksen perusperiaatetta ja saattaisi johtaa vaatimukseen käyvästä arvosta poikkeamiseen myös muiden luontoisetujen arvostuksessa.

Työnantajan osalta sähköauton hankinnasta syntyvät kustannukset säilyisivät samalla tasolla autoedun verotusarvon alentamisesta huolimatta. Palkan sivukulut tosin pienentyisivät hieman, johtuen alemmasta verotusarvosta. Autoedun verotusarvon alentamisen kannustinvaikutus kohdistuisi siten pääsääntöisesti työntekijään, joka ei voi vaikuttaa sähköauton hankintapäätökseen samalla tavalla kuin työnantaja. Verotuksen näkökulmasta sähköautojen autoedun verotusarvon huojentamisessa olisi kyse tietyille ryhmälle kohdennetusta palkkatulon veronhuojennuksesta. Vaikka taustalla oleva tavoite sähköautojen liisäämisestä olisikin hyvä, voisi tämän tyyppinen palkkatulon verohuojennus olla altis voimakkaalle kritiikille ja sen yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys voisi olla vaikeasti perusteltavissa. Tuloverotusta koskevat poikkeusäännökset eivät siten ole tarkoituksenmukainen keino uutta teknologiaa tai vaihtoehtoisia polttoaineita hyödyntävien autojen hankinnan ja käytön edistämiseen. Työsuhdeautojen veroedun kautta annettu tuki ei olisi myöskään muuta hankintatukea halvempi tai tehokkaampi toimi päästöjen vähentämisessä.

Vero-osaston näkemyksen mukaan suoran hankintatuen kohdistaminen myös työsuhde-autoihin olisi työsuhdeautojen verotusarvon alentamista parempi keino saavuttaa haluttuja vaikutuksia. Hankintatuen vaikutus olisi läpinäkyvä ja tuen saisi heti. Hankintatuki voitaisiin kohdentaa nimenomaan auton hankintaan ja mitoittaa täsmällisesti halutun suuruiseksi ja kestoiseksi. Toisin kuin työsuhdeautojen verotusarvon alentamisessa, hankintatuen kannustinvaikutus kohdistuisi nimenomaan työnantajaan, jolla on parhaimmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, minkälaisia työsuhdeautoja työntekijöiden on mahdollista kyseisessä yrityksessä valita. Vero-osaston käsityksen mukaan hallituksen esityksessä 156/2017 ehdotettava hankintatuki koskisi ainoastaan luonnollisten henkilöiden ostamia tai vuokraamia sähkökäyttöisiä henkilöautoja, jolloin tuki ei kohdistuisi työsuhdeautojen hankintaan.

## Mahdollisuudet ajoneuvoveron päästöohjauksen lisäämiseen

Ajoneuvovero koostuu henkilö- ja pakettiautojen perusverosta sekä muuta polttoainetta kuin bensiiniä käyttävien autojen käyttövoimaverosta. Ajoneuvovero kohdistuu ajoneuvon omistamiseen tai täsmällisemmin liikennekäytössä pitämiseen. Vero määräytyy auton CO<sub>2</sub>-ominaispäästöjen mukaan (106 euroa /0 g – 654 euroa /yli 400 g). Vanhemmilta autoilta vero kannetaan massan perusteella, mikä myös heijastaa auton ominaispäästötasoa. Henkilöautojen keskimääräinen perusvero on 243 euroa vuodessa.



Ajoneuvoverotuksen tasoa ja rakennetta voidaan muuttaa päästöohjauksen lisäämiseksi. Suuripäästöisiin autoihin painottuvalla perusveron korotuksella voitaisiin pyrkiä autokannan uudistumiseen ja siten päästöjen vähentämiseen. Vanhoilla autoilla ajosuorite jää tyypillisesti melko vähäiseksi, mutta vastavasti päästöt ovat uusia autoja suuremmat.

Lisäksi ajoneuvovero voitaisiin laajentaa koskemaan myös liikennekäytöstä poistettuja autoja. Liikennekäytöstä poistettujen autojen verottomuus heikentää omistamiseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta, vaikka liikennekäytöstä poiston aikana autoista ei suoranaisesti aiheudu CO<sub>2</sub>-päästöjä. Tämä voisi edistää vanhojen autojen päätymistä virallisen romutusjärjestelmän piiriin ja vähentää siten ympäristön pilaantumista ajoneuvon käytön päättyessä lopullisesti. Veron kohdistaminen liikennekäytöstä poistettuihin autoihin myös kannustaisi luopumaan nopeammin niistä autoista, jotka ovat käytössä vain ajoittain, mikä uudistaisi liikennekäytössä olevaa autokantaa.

Veron ohjausvaikutusta autojen omistamiseen ei ole tutkittu Suomessa. Koska kyse on aikaan perustuvasta ohjauskeinosta, veron suora vaikutus liikennesuoritteiden määrään ja siten päästöihin jää todennäköisesti vähäiseksi. Kiinteämääräisen veron voi kuitenkin katsoa kannustavan jossain määrin siirtymistä yksityisautojen omistamisesta joukkoliikenteen tai uusien liikenteen palvelujen käyttämiseen. Todennäköisesti ohjausvaikutus painottuu vanhojen autojen omistamiseen, koska veron osuus auton omistamisen kustannuksista nousee tällöin suuremmaksi kuin uudehkoilla autoilla.

Liikenteen päästöjen vähentämisen kannalta ajoneuvoveron ohjausvaikutus jää vähäiseksi verrattuna polttoaineveroon, jonka ohjausvaikutus kohdistuu sekä ajosuoritteeseen että auton polttoainetehokkuuteen. Nykyisellä veroporastuksella ajoneuvoveron vaikutus uusien autojen hankintapäätöksiin lienee myös vähäinen, jolloin autokannan vähäpäästöisyyden kannalta auton hankintavaiheessa tarvitaan erillistä vero-ohjausta.

## Asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen verovähennys

Tässä osiossa tarkastellaan matkakuluvähennyksen nykyistä rakennetta ja sen kehittämistarpeita.

### *Nykyinen matkakuluvähennys*

Asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset ovat vähennyskelpoisia ansiotulon hankkimisesta johtuneina menoina halvimman kulkuneuvon käyttökustannusten mukaan laskettuna. Matkakulut vähennetään ansiotulosta sekä valtion- että kunnallisverotuksessa. Näitä matkakustannuksia voidaan vähentää kuitenkin enintään 7 000 euroa ja vain siltä osin kuin ne ylittävät verovuonna 750 euron omavastuuosuuden. Pääsääntöisesti halvimpana kulkuneuvona pidetään julkista kulkuneuvoa, ja vähennys lasketaan halvimman lippu-tyypin mukaan. Jos julkinen kulkuneuvo on käytettävissä, vähennys lasketaan julkisen kulkuneuvon käyttökustannusten mukaan riippumatta siitä, millä kulkuneuvolla matka on tosiasiallisesti tehty.

Jos halvimpana kulkuneuvona pidetään muuta kuin julkista kulkuneuvoa, vähennyistä laskettaessa otetaan huomioon se kohtuullinen kustannusten lisäys, joka aiheutuu kulkuneuvon käytöstä asunnon ja työpaikan välisiin matkoihin. Verohallinto määrää vuosittain tarkemmin vähennyksen laskentaperusteista. Vähennyksen voi saada oman auton käytön mukaan laskettuna vain, jos julkista kulkuneuvoa ei ole lainkaan käytettävissä, kävelymatka yhdensuuntaisella matkalla on yhteensä vähintään 3 kilometriä tai odotusaika meno-paluumatkalla on yhteensä vähintään 2 tuntia. Myös matkustaminen yöaikaan voi olla peruste vähennyksen myöntämiselle oman auton käytön mukaan. Vähennyistä ei hyväksytä oman auton kustannusten mukaan esimerkiksi sillä perusteella, että oma auto on nopeampi kuin julkinen kulkuneuvo, henkilö tarvitsee työssään autoa tai henkilön tarvitsee viedä lapsi päivähoitoon tai kouluun työmatkalla.

Henkilöasiakkaat ilmoittivat verovuodelta 2015 matkakuluja yhteensä noin 2,15 miljardia euroa. Matkakuluja ilmoitti yhteensä 832 447 henkilöä. Matkakuluja vähennettiin ansiotulosta yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Matkakuluvähennyistä sai 779 135 henkilöä. Maksimivähennyksen teki 26 972 henkilöä. Vuonna 2015 matkakuluvähennyksen verotuottoja alentava vaikutus oli yhteensä noin 613 miljoonaa euroa.

Matkakuluvähennyksen omavastuuosuutta korotettiin vuoden 2015 alusta 600 eurosta nykyiseen 750 euroon. Omavastuuosuuden tarkoituksena on kattaa tavanomaiset kaupunkien sisäisen liikenteen kustannukset, joten sitä ei tulisi alentaa nykyisestä. Omavastuun johdosta vähennyksen ulkopuolelle jää pääasiassa henkilöitä, joiden asunnon ja työpaikan välinen matka on lyhyt ja julkinen kulkuneuvo helposti käytettävissä. Matkakuluvähennyksen omavastuuosuus saattaa vaikuttaa työttömän halukkuuteen vastaanottaa työtä. Tämän vuoksi osan verovuotta työttömänä olleen omavastuuosuutta pienennetään 70 eurolla jokaista täyttä työttömyyskuukautta kohti. Aivan vähäisten matkakustannusten sulkemiseksi järjestelyn ulkopuolelle omavastuu on kuitenkin aina vähintään kahta kuukautta vastaava määrä, eli 140 euroa.

Vähennyksen enimmäismäärää korotettiin vuoden 2007 alusta 4 700 eurosta nykyiseen 7 000 euroon. Perustelut vähennyksen maksimimäärän suureen korotukseen olivat työ-voiman liikkuvuuden lisääminen erityisesti kasvukusten ulkopuolella.

Matkakuluvähennyksen nykyinen rakenne on hallinnollisesti erittäin raskas. Verovelvollisen kannalta nykyinen matkakuluvähennys voi olla vaikeaselkoinen, jolloin lainmukaisen vähennyksen vaatiminen voi olla vaikeata. Tyypillisesti ilmenee epäselvyyksiä verovelvollisen ja viranomaisen käsityksissä siitä, milloin vähennys myönnetään oman auton käytön mukaan laskettuna.

Nykyisen matkakuluvähennyksen on arvioitu myös edistävän yhdyskuntarakenteen hajauttamista eli asumisen, työpaikkojen ja palvelujen sijoittumista yhä kauemmas toisistaan. Rakenteen hajautuessa ajoneuvoliikenne ja sen aiheuttamat haitat lisääntyvät.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksen (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2015) mukaan asunnon ja työpaikan välisten matkojen keskipituus oli koko maassa vuonna 2012 yhteensä noin 13,9 kilometriä yhteen suuntaan mitattuna. Valtakunnallisesti keskimääräistä pidempiä työmatkoja tehdään etenkin pääkaupungista 30–80 kilometrin etäisyydellä sijaitsevissa kunnissa. Muidenkin suurten kaupunkien ympärillä on joukko kuntia, joissa tehdään selvästi keskimääräistä pidempiä työmatkoja. Suurten työssäkäyntialueiden ulkopuolella sijaitsevissa maa- ja metsätalousvaltaisissa kunnissa työmatkojen keskipituus on keskimääräistä alhaisempi.

#### *Suomen ympäristökeskuksen selvitys matkakuluvähennyksen yksinkertaistamisesta*

Suomen ympäristökeskuksessa valmistui huhtikuussa 2015 selvitys, jossa arvioitiin nykyisen matkakuluvähennyksen rakenteen muuttamista niin, että vähennys määräytyisi pelkästään asunnon ja työpaikan välisen etäisyyden perusteella, kulkutavasta riippumatta (Työmatkakuluvähennyksen yksinkertaistaminen - kilometriperusteinen matkakuluvähennys ja sen arvioidut vaikutukset, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 15/2015). Vastaava käytäntö on esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa. Hankkeen ohjausryhmässä olivat mukana ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Eri mallien vertailun perusteella selvityksessä ehdotettiin työmatkakuluvähennyksen yksinkertaistamista kilometripohjaiseen malliin. Jos vähennyksen verotottoja alentava vaikutus säilytettäisiin nykyisellä tasolla, korvaustaso olisi selvityksen mukaan noin 0,17 €/km.

Selvityksessä arvioitiin laajasti kilometripohjaisen mallin vaikutuksia. Vähennyksen rakenteen muuttaminen asunnon ja työpaikan väliseen etäisyyteen perustuvaan kilometripohjaiseen malliin keventäisi hallinnollista taakkaa ja mahdollistaisi verotuksen automaatioasteen nostamisen. Malli, jossa vähennystä myönnettäisiin tietty senttimäärä per kilometri käytetystä kulkuneuvosta riippumatta, vähentäisi viranomaisen harkintavaltaa vähennyksen määrän suhteen. Tämän voidaan arvioida parantavan verovelvollisten oikeusturvaa. Vähennyksen yksinkertaisempi rakenne olisi myös verovelvollisille helpommin ymmärrettävä. Lisäksi rakenteen uudistamisen voidaan arvioida tukevan joukkoliikenteen käyttöä työmatkoilla.

Selvityksessä todetaan, että yksinkertaistamisella voitaisiin saavuttaa sekä hallinnollisia hyötyjä että kannustaa työvoiman liikkuvuutta rakennemuutosalueilla ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta kaupunkiseuduilla. Yksinkertainen malli tukisi hyvin myös tulevaisuuden liikkumisen järjestämisen uusia tapoja ja parantaisi työmatkakuluvähennyksen ennakoitumahdollisuuksia. Se myös kohtelisi työntekijöitä tasavertaisemmin.

Yksilötasolla vähennyksen rakenteen muuttamisen yhteydessä syntyisi väistämättä voittajia ja häviäjiä. Etäisyyteen perustuvassa mallissa kilometristä myönnettävä vähennys olisi pienempi kuin mitä nykyään myönnetään vähennykseksi oman auton käytön mukaan (tällä hetkellä 0,24 €/km.). Käytännössä matkakuluvähennys pienenesi monessa tilanteessa niiden verovelvollisten kohdalla, jotka saavat nykyään vähennyksen oman auton käytön mukaan. Rakenteen uudistaminen voisi puolestaan johtaa ylikompensatioon niiden verovelvollisten kohdalla, jotka käyttävät työmatkoihin tuettua joukkoliikennettä. Verovelvollisiin kohdistuvien vaikutusten tasoittamiseksi voitaisiin arvioida esimerkiksi mahdollisuus säätää siirtymäaika.

#### *Yhteenveto*

Matkakuluvähennyksen rakenteen tulisi jatkossa olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä, jotta vähennyksen rakenteen muutokselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Rakenteen uudistamisessa tulisi edelleen säilyttää vähennyksen omavastuu, jotta aivan lyhyet matkat jäisivät jatkossakin vähennyksen ulkopuolelle. Myös vähennyksen enimmäismäärä tulisi säilyttää. Omavastuu ja enimmäismäärä tulisi määritellä nykyiseen tapaan vuositasolla, koska myös verotus toimitetaan vuositasolla.

Valtiovarainministeriön vero-osasto kannattaa matkakuluvähennyksen rakenteen yksinkertaistamista ja asian edelleen selvittämistä Suomen ympäristökeskuksen raportin pohjalta siten, että vähennys perustuisi jatkossa asunnon ja työpaikan väliseen etäisyyteen riippumatta matkaan käytetystä kulkuneuvosta. Asiasta ei tällä hetkellä ole vireillä lisäselvityksiä eikä asian edelleen selvittämistä ole vero-osaston käsityksen mukaan pidetty ajankohtaisena juuri tällä hetkellä. Kyse olisi työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta haastavasta asiasta.