VALTIOVARAINMINISTERIÖ

29.11.2018

Vero-osasto
Neuvotteleva virkamies Timo Annala
Neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTO LIITTYEN TULEVAISUUSSELONTEON 2.OSAAN

Juha Sipilän hallituksen tulevaisuusselonteon teemana on työn murros ja suomalaisen työn tulevaisuus. Tulevaisuusselonteon 2. osan *Ratkaisuja työn murroksessa* tavoitteena on tunnistaa työhön liittyviä toivottavia tulevaisuuksia, päätöksentekotarpeita sekä yhteiskunnallisia kysymyksiä. Selonteon keskeiset havainnot liittyvät työn tekemisen muotojen moninaistumiseen, jatkuvan elinikäisen oppimisen merkityksen korostumiseen ja toimeentulosta huolehtimiseen työelämän joustavuuden lisääntyessä. Lisäksi selonteossa kiinnitetään huomiota mm. digitalisaatioon ja alustatalouden yleistymiseen, osaamisen merkityksen kasvuun, väestön ikääntymiseen sekä työperäisen maahanmuuton merkitykseen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa liittyen erityisesti alustatalouden ansaintalogiikkaan ja verotukseen. Tämän lisäksi lausunnossa käsitellään myös elinikäiseen oppimiseen liittyvää ehdotusta.

1. Verotus alustataloudessa

Teknologinen kehitys, uudenlaiset markkinakanavat ja sähköisten palveluiden yleistyminen tarjoavat mahdollisuuksia täysin uudenlaisten työnteon, yritystoiminnan, kulutuksen sekä vaihdannan tapojen kehittämiselle. Teknologinen kehitys luo sekä mahdollisuuksia veronkannon tehostamiseksi ja verotuksen järjestelmien kehittämiseksi että uhkia verokertymien pienenemisestä.

Teknologisen kehityksen mahdollistamiin muutoksiin varautumista vaikeuttaa se, että emme tiedä, mitä tulee tapahtumaan, missä laajuudessa ja millä aikataululla. Tästä johtuen verojärjestelmää ei ole perusteltua yrittää räätälöidä yksityiskohtaisesti tietynlaisia toimintatapoja tai -ympäristöjä varten. Hyvä verojärjestelmä on selkeä ja neutraali ja mahdollistaa talouden resurssien kohdentumisen mahdollisimman tehokkaasti. Neutraali verojärjestelmä pystyy joustavasti sopeutumaan talouden toiminnan muutoksiin verotulot turvaavalla ja uudet innovaatiot mahdollistavalla tavalla. Vakaa ja ennustettava verojärjestelmä tukee luotettavan taloudellisen toimintaympäristön ylläpitämistä sekä yrityksille että yksityishenkilöille.

Lähivuosien keskeinen haaste alustatalouteen liittyen tulee olemaan veroviranomaisten tarvitsemien tietojen saannin lainsäädännöllisten ja teknisten edellytysten varmistaminen. Tämä vaatii aktiivista panostusta sekä kotimaassa että kansainvälisessä yhteistyössä.

Tuloverotus

Neutraali verojärjestelmä lähtee siitä, että alustoilla tapahtuvaa toimintaa arvioidaan samalla tavoin kuin muissakin ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa. Alustataloudella ei ole itsessään merkitystä sen suhteen, miten saatua tuloa arvioidaan tuloverotuksessa. Esimerkiksi jos henkilö saa tuloa työsuhteen perusteella, verotetaan tuloa palkkana riippumatta siitä, onko tulo muodostunut alustatalouden piirissä vai ilman alustaa tapahtuvan toiminnan puitteissa.

Jos työn teettäjän ja työn suorittajan välillä on toimeksiantosuhde, työstä maksettava korvaus on työkorvausta eikä palkkaa. Työkorvaus voi olla työn suorittajan elinkeinotoiminnan tuloa tai muuta ansiotuloa tai hänen omistamansa yhtiön tuloa. Kiinteistön tai asuinhuoneiston vuokraamisesta saatu tulo verotetaan pääsääntöisesti tuloverolain mukaan pääomatulona riippumatta siitä, onko tulon hankinnassa käytetty digitaalista alustaa. Vuokratulon kohdalla elinkeinotoiminnan tunnusmerkit täyttyvät vain hyvin harvoin.

Alustatalouden yleistymisen sekä selonteossa kuvatun työelämän monimuotoistumisen mukana tulee uusia tulkintatilanteita myös tuloverotukseen. Tulkintahaasteita syntyy muun muassa sen suhteen, tehdäänkö työtä työntekijänä vai yrittäjänä. Yksittäistapauksissa rajanveto ei välttämättä ole aina selkeää. Verojärjestelmän itsessään tulisi kuitenkin säilyä neutraalina. Verotuksen ei tulisi toimia esteenä uusien toimintamuotojen kehitykselle, mutta ei toisaalta myöskään ohjata toimijoita alustatalouden piiriin. Verotuksen ei lähtökohtaisesti myöskään tulisi ohjata sitä, tehdäänkö työtä palkansaajana vai yrittäjänä.

Arvonlisäverotus

Myöskään arvonlisäverotuksessa digitalisaatio ei sinällään vaikuta arvonlisäverotuksen yleissääntöjen ja -periaatteiden soveltamiseen. Arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä, myös silloin kun myynnit toteutetaan alustojen kautta. Verotuspaikka määräytyy kulutusmaaperiaatteen mukaisesti. Verovelvollisia ovat lähtökohtaisesti kaikki verollisia tavaroita ja palveluja liiketoiminnan muodossa myyvät toimijat. Verosta on vapautettu sellaisen vähäisen liiketoiminnan harjoittajat, joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 10 000 euroa.

Digitalous johtaa todennäköisesti vaihdantatalouden ja lukuisten mikroyritysten merkityksen kasvuun. Kun verollinen liiketoiminta korvautuu yksityishenkilöiden välisillä vaihdantatoimilla sekä verovapauden ja vähäisen liiketoiminnan piiriin kuuluvilla myynneillä, tästä voi aiheutua kilpailuvääristymiä ja verotuoton vähenemistä tällaisen toiminnan laajetessa. Tämä voi edellyttää verovelvollisuusrajan uudelleen tarkastelua.

Arvonlisäverotuksessa merkittävin digitalouden haaste liittyy siihen, miten verot saadaan käytännössä kannettua ja perittyä, kun myyjä ei ole sijoittautunut Suomeen. Tämä edellyttää Verohallinnon

valvontajärjestelmien parantamista samoin kuin kansainvälisen tietojenvaihdon ja hallinnollisen yhteistyön kehittämistä ja tehostamista vaikuttamalla sekä EU:ssa että OECD:n puitteissa. Verovelvollisia tulee myös kannustaa veronmaksuun tarjoamalla heille helposti saatavilla olevaa ja ymmärrettävää ajantasaista tietoa ja välineitä verovelvoitteiden hoitamiseksi.

Arvonlisäverotuksessa alustatalous liittyy erityisesti ulkomaiseen etä- ja verkkokauppaan. Myös suomalaiset yksityishenkilöt hankkivat verkkokaupasta yhä enemmän tavaroita sekä myös sähköisiä palveluja, kuten verkosta ladattavaa musiikkia, elokuvia tai pelejä, sekä EU:sta että EU:n ulkopuolelta. Näissä myynneissä lähtökohtana on arvonlisäveron suorittaminen kuluttajan kotipaikan tai vakituisen asuinpaikan sijaintivaltiossa, myyjän sijoittautumispaikasta riippumatta. Tässä yhteydessä sähköisille alustoille ja markkinapaikoille on haluttu antaa yhä merkittävämpi rooli arvonlisäverovelvollisena.

Kuluttajille tapahtuvien sähköisten palvelujen myyntiin jäsenvaltioiden välillä on vuodesta 2015 alkaen voitu EU:n laajuisesti soveltaa ns. arvonlisäveron erityisjärjestelmää (Mini One Stop Shop, MOSS). Erityisjärjestelmässä myyjä voi hoitaa arvonlisäverotukseen liittyvät ilmoitus- ja maksuvelvollisuutensa kaikkiin jäsenvaltioihin valitsemansa tunnistamisjäsenvaltion kautta, josta myyntien verotulot ohjautuvat jokaiseen kulutusvaltioon. Verovelvollinen on pääsääntöisesti se sähköinen markkinapaikka, portaali tai alusta (näiden ylläpitäjä), jonka kautta sähköinen palvelu myydään.

Vuoden 2021 alusta tulevat voimaan ns. sähköistä kuluttajakauppaa (VAT e-commerce) koskevat muutokset, joiden myötä edellä mainittua erityisjärjestelmää laajennetaan muihin kuin sähköisiin palveluihin sekä tavaroiden myyntiin EU:sta ja EU:n ulkopuolelta. Uudistuksen yhteydessä poistetaan EU-toimijoita syrjivä, nykyisin voimassa oleva EU:n ulkopuolelta tulevien alle 22 euron arvoisten tavaralähetysten maahantuonnin verovapaus. Sähköisille alustoille asetetaan tietyin edellytyksin verovelvollisuus sen kautta kuluttajille myydyistä tavaroista sekä velvoitteita säilyttää tiedot niiden kautta tapahtuneiden tavaroiden ja palvelujen myynneistä.

Pelkästään maksuja välittävät tahot, kuten pankit, luottokorttiyhtiöt ja maksunvälityspalveluja tarjoavat yritykset, eivät ole myynneistä verovelvollisiksi katsottavia toimijoita. Tällaisten maksunvälittäjien hallussa on kuitenkin paljon tärkeää tietoa, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi verovalvonnassa ja petosten torjunnassa. Verohallinto saa esimerkiksi vertailutietotarkastusten yhteydessä tietoja maksutapahtumista kotimaisilta maksunvälittäjiltä/luottolaitoksilta. Kansainvälisiltä (Suomeen sijoittautumattomilta) toimijoilta tietoja ei nykyisin voida pyytää. EU:n komissio on työstänyt säännösehdotusta, jolla se pyrkii muun muassa maksunvälittäjiltä saatavan tiedon laajempaan saantiin ja vaihtoon EU:ssa. Komission ehdotusta ei ole vielä annettu.

2. Työelämän murros ja elinikäinen oppiminen

Selonteossa kiinnitetään huomiota osaamisen ja elinikäisen oppimisen merkityksen kasvamiseen tulevaisuudessa. Verotus voi vaikuttaa työllisyyteen monin tavoin ja etenkin verotuksen vaikutuksia työvoiman tarjontaan on tutkittu laajalti[1]. Työn määrän lisäksi verotuksella voi olla vaikutusta myös muihin työntekoa koskeviin valintoihin kuten kouluttautumiseen, työn teon tehokkuuteen, verosuunnitteluun sekä maahan- tai maastamuuttoa koskeviin päätöksiin. Verotus pienentää koulutuksesta saatavaa tuottoa ja voi näin vaikuttaa kouluttautumisen kannustimiin. Kouluttautumis- tai uravalintoihin,

[1] Verotuksen vaikutuksia työn tarjontaan kuvataan esimerkiksi Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa, VM julkaisuja 51/2010. https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3801

joita vastaavat erilaiset palkkaprofiilit, vaikutusta on etenkin verojärjestelmän progressiivisuudella, muodollisen koulutuksen jälkeisiin henkilökohtaisiin tuottavuusinvestointeihin ja työmarkkinaliikkuvuuteen vaikuttavat marginaaliveroasteet[2]. Työn verotusta on Suomessa kevennetty työllisyyden tukemiseksi lähes vuosittain etenkin matalilla tulotasoilla 1990-luvun puolivälistä lähtien, ja työn verotus onkin pienituloisilla huomattavasi kevyempää kuin päivärahatulon verotus. Ylimmät marginaaliveroprosentit ovat kuitenkin korkeita ja progressiota voidaan pitää kireänä. Työllisyyttä, osaamista ja elinikäistä oppimista voidaan tukea pitämällä ansiotuloverotuksen tasoa maltillisena kautta linjan.

Työnteon tapojen monipuolistuessa on entistäkin tärkeämpää, että verojärjestelmä on neutraali, selkeä ja ymmärrettävä. Epäselvyys verotuksesta ei saisi missään tilanteessa toimia työnteon esteenä. Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen on tärkeää tilanteessa, jossa erilaiset työnteon, opiskelun ja sosiaaliturvan varassa elämisen jaksot vaihtelevat. Vuonna 2019 käyttöön otettava tulorekisteri[3] on hyvä esimerkki sähköisten järjestelmien hyödyntämisestä verotuksessa. Se helpottaa työnantajien ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä, tarjoaa edellytyksiä etuus- ja muiden tulojen reaaliaikaiseen yhteensovittamiseen sekä tulojen yhteensovittamiseen liittyvästä epävarmuudesta ja monimutkaisuudesta johtuvien ns. byrokratialoukkujen pienentämiseen.

Koulutuskustannukset verotuksessa

Selonteon toimenpide-ehdotuksessa numero 4 todetaan, että jokaisen työsuhteen tulisi tarjota mahdollisuus työntekijän jatkuvaan ja monipuoliseen kehittymiseen.

Verotuksen osalta työnantajan kustantaman koulutuksen verovapautta selkeytettiin ja laajennettiin vuoden 2018 alusta[4] . Työnantajan kustantama koulutus on verovapaata, kun työnantaja kustantaa työntekijälle koulutusta, joka olisi hyödyllistä hänen nykyisten tai tulevien työtehtävien kannalta saman työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan palveluksessa. Muutos perustui valtiovarainministeriön asettaman yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän ehdotukseen [5]. Lisäksi verotuksessa on käytössä työnantajan koulutusvähennys. Työnantaja voi vähentää verotuksessa elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulosta koulutusvähennyksen, joka on laskennallisesti noin puolet koulutusajan palkkakuluista. Koulutusvähennyksen saa enintään kolmelta koulutuspäivältä työntekijää kohden. Edellä mainittu työryhmä arvioi myös koulutusvähennystä ja totesi, ettei se ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Työryhmä esitti vähennyksen poistamista. Matalaan verokantaan ja laajaan veropohjaan perustuvaan verojärjestelmään sopii huonosti erilaiset ylimääräiset vähennykset. Yksittäiset poikkeukset normaalista verojärjestelmästä ovat myös hallinnollisesti raskaita.

Selonteossa ehdotetaan, että alustatyön tekijöiden ja itsensä työllistäjien kannustimena voisi toimia osaamisen kehittämisen kustannusten nykyistä laajempi vähennysoikeus verotuksessa. Työnantajan kustantaman koulutuksen verovapauden laajentamisen yhteydessä arvioitiin myös koulutuskustannusten vähennyskelpoisuutta työntekijän omassa verotuksessa eikä tältä osin ehdotettu muutoksia[6]. Työntekijöiden itsensä maksamat nykyiseen työtehtävään liittyvät, ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen tähtäävät koulutuskustannukset katsotaan jo tällä hetkellä tulonhankkimismenoina vähennyskelpoisiksi työntekijän verotuksessa.

---

[2] Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010s. 58.
[3] https://www.vero.fi/tulorekisteri/
[4] HE 107/2017 vp
[5] Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2017
[6] HE 107/2017 vp

Työntekijän itsensä maksamamien koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuden laajentaminen johtaisi käytännössä elantokustannusten laajaan vähennyskelpoisuuteen, mikä olisi vastoin verotuksen perusperiaatetta. Vähennyskelpoisuuden laajentaminen vain alustatyön tekijöihin tai itsensä työllistäjiin olisi puolestaan vastoin verotuksen neutraliteettia ja johtaisi myös vaikeisiin rajanveto-ongelmiin. Valtiovarainministeriö ei siten pidä koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuden laajentamista perusteltuna.

3. Lopuksi

Alustatalous ja digitalisaatio ovat ilmiöitä, joiden vaikutuksia yhteiskunnan eri alueille on jatkuvasti syytä seurata ja arvioida mahdollisia tarpeellisia toimenpiteitä. Verotuksen osalta lähivuosien keskeiset haasteet tulevat liittymään veroviranomaisten tarvitsemien tietojen saannin lainsäädännöllisten ja teknisten edellytysten varmistamiseen. Tämä vaatii aktiivista panostusta sekä kotimaassa että kansainvälisessä yhteistyössä. Lisäksi valvontaresurssien riittävyys tulee varmistaa, jotta valvontamenetelmiä voidaan kehittää vastaamaan uusien toimintamallien asettamiin haasteisiin. Työelämän monimuotoistuessa verojärjestelmän neutraalisuus, selkeys ja ennustettavuus ovat entistä tärkeämpiä.