Olli Ropponen ETLA

25.10.2023

Asia: HE 34/2023 vp / Lausuntopyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vuoden 2024 tuloveroasteikosta, tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta

Lausuntopyyntö koskee vuoden 2024 ***talousarvioon*** *liittyviä verotuksen muutosehdotuksia. Ehdotukset perustuvat Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka veropolitiikalla pyritään kohentamaan kotitalouksien* ***ostovoimaa****, parantamaan* ***työnteon*** *kannusteita ja vahvistamaan* ***talouskasvun*** *edellytyksiä. Hallituksen esitys ehdottaa säädettäväksi laki vuoden 2024 tuloveroasteikosta sekä muutoksia työtulovähennykseen, matkakuluvähennykseen, kotitalousvähennykseen, rahastopoikkeukseen, ulkomaisten asiantuntijoiden lähdeveroon sekä perintöveroon. Esitykseen liittyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024.*

Ehdotetut toimet liittyvät laajempaan verojärjestelmän kokonaisuuteen. Hyvän verojärjestelmän periaatteiden mukaisesti verotuksen synnyttämien käyttäytymisvääristymien tulisi olla mahdollisimman pieniä ja verojärjestelmän tulisi olla työhön kannustavaa. Laajasti ottaen verotuksen painopistettä siirretään hallitusohjelmassa taloustutkijoiden suositusten mukaisesti tuloveroista kiinteistöihin ja kulutukseen. Arvonlisäverotuksen poikkeuksia pienennetään ja haittaveroja sekä kiinteistöveroa korotetaan. Yksittäisten toimien yhteyttä kokonaisuuteen olisi hyvä pohtia enemmän.

Kaiken kaikkiaan sekä laki vuoden 2024 tuloveroasteikosta että ehdotetut muutokset työtulovähennykseen, matkakuluvähennykseen, kotitalousvähennykseen, rahastopoikkeukseen, ulkomaisten asiantuntijoiden lähdeveroon ja perintöveroon vaikuttavat oikeansuuntaisilta, mutta ehdotusten yksityiskohtiin on vielä syytä kiinnittää tarkempaa huomiota.

Keskeisiä huomioita

Esitys ehdottaa tehtäväksi 2,8 prosentin **indeksitarkistuksen ansiotuloveroperusteisiin** (laki vuoden 2024 tuloveroasteikosta). Muutos perustuu ansiotuloindeksiin, jonka vuoden 2023 arvioitu vuosimuutos (3,5 %) on kuluttajahintaindeksin muutosta (2,2 %) suurempi, ja toimii siksi lähtökohtana indeksitarkistukselle. Valittu 2,8 prosentin suuruinen indeksitarkistus vastaa ansiotasoindeksin (3,5 %) suuruista muutosta, kun huomioidaan työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön aleneminen. Indeksitarkistuksen kautta verotuksen taso pidetään edellisvuotta vastaavalla tasolla. Ilman tarkistusta verotus kiristyisi palkkojen ja kuluttajahintojen noustessa. Yhdessä muiden ehdotettujen muutosten kanssa (sisältäen uuden vero portaan 150000 euron) palkansaajien verotus kevenee hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Tällä voidaan nähdä positiivinen vaikutus, mikä seuraa siitä, että Suomen kansainvälisesti kireä ansiotuloverotus kevenee ja näin pienentää verotuksen negatiivisia vaikutuksia taloudelliseen toimintaan.

Työtulovähennyksen osalta ehdotetaan muutettavaksi ikään perustuvaa enimmäiskorotusta poistamalla alle 65-vuotiaiden osalta enimmäismäärien korotukset ja kaksinkertaistamalla 65 vuotta täyttäneiden enimmäismäärän korotus 600 eurosta 1200 euroon. Ehdotettu työtulovähennyksen enimmäismäärän uudelleenkohdistus vaikuttaa työnteon kannusteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti **kannatettavalta**.

Alle 65-vuotiaiden (mutta 60 vuotta täyttäneiden) henkilöiden osalta työtulovähennyksen enimmäismäärien korotusten kannustava vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti ollut vähäinen suhteessa sen synnyttämiin verotuottomenetyksiin. Suuri osa kyseisestä ikäryhmästä ei ole vielä saavuttanut vanhuuseläkkeen alaikärajaa ja on vielä töissä[i], mistä syystä vähennyksen enimmäismäärän korotus kannustaa vain harvoja henkilöitä ja voisi kannustaa siirtymään osittain eläkkeelle. Siksi enimmäismäärän korotusten säilyttäminen olisi **tehoton** keino parantamaan 60-64-vuotiaiden työllisyyttä.

Sen sijaan 65 vuotta täyttäneistä huomattavasti harvempi on töissä, mikä kannustaa selvästi laajempaa joukkoa sekä pysymään työelämässä että työskentelemään. Tosin vaikutus julkiseen talouteen on myös uudessa mallissa todennäköisesti lievästi negatiivinen, sillä kannustinvaikutus jäänee vähäiseksi. Myös kirjallisuus viittaa siihen, että vaikutus voi jäädä pieneksi (Laun 2017).

Eläkejärjestelmän kannalta neutraali tapa kannustaa lisätyöntekoon ja lisätä joustavuutta olisi tehdä työeläkemaksusta ja vastaavasti työeläkekarttumasta vapaaehtoinen alimman vanhuuseläkeiän täyttäneille. Toisaalta tehokkain tapa pidentää työuria on tutkitusti vanhuuseläkeiän nosto. Molemmilla olisi positiiviset vaikutukset julkiseen talouteen.

Perusvähennyksen enimmäismäärää korotetaan, mikä keventää verotusta ja kohdistuu erityisesti pienituloisiin henkilöihin. Tämä on linjassa hallitusohjelman pyrkimysten kanssa.

Matkakuluvähennyksen omavastuuosuutta ehdotetaan korotettavaksi 750 eurosta 900 euroon. Muutos pyrkii kohdentamaan matkakuluvähennyksen nykyistä tarkemmin henkilöille, joille matkakustannuksia syntyy **tavanomaista enemmän**.

Edellisen kerran omavastuuosuutta muutettiin vuonna 2015. Tämän jälkeen tapahtuneiden hintamuutosten myötä matkakuluvähennyksiä on kohdistunut myös muille henkilöille, mikä **puoltaa** ehdotettua muutosta. Omavastuuosuuden ajoittainen muutostarve syntyy sitä kautta, että euromääräisenä annettu omavastuuosuus ei muutu automaattisesti hintojen muuttuessa. Vastaavanlaisesta syystä joihinkin vero- ja tulonsiirtojärjestelmän yksityiskohtiin on liitetty indeksisidonnaisuutta. Ehdotetun muutoksen seurauksena aiempaa tarkempi matkakulujen vähennysoikeuden rajaaminen pienentää myös hallinnollisia kustannuksia. Ehdotetut työttömien ja perhevapailla olleiden matkakuluvähennysten omavastuiden pienenemisiin liittyvät mitoitukset ovat sellaiset, jotka pyrkivät säilyttämään niiden suhteelliset tasot omavastuuosuuden korotukseen nähden. On syytä huomioida, että vaikkakin uudistuksen tavoite on selkeä, sitä tulisi tarkastella laajemmin osana liikenteen ja työn verotusta, sekä niiden taloudellisia, alueellisia ja ympäristöllisiä tavoitteita.

Kotitalousvähennyksen osalta ehdotetaan kotitalousvähennysoikeuden korotusten jatkamista kotitalous-, hoiva- ja hoitotyölle myös vuodelle 2024. Lisäksi fysioterapia, toimintaterapia sekä vastaavanlainen kotikuntoutustoiminta sisällytettäisiin vähennyksen piiriin. Tuloverotuksessa voidaan lähtökohtaisesti vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvat niin kutsutut luonnolliset menot. Kotitalousvähennys poikkeaa tästä periaatteesta hyväksymällä vähennyskelpoisiksi myös elantomenoja (on verotuki). Vähennyksen pyrkimyksenä on ollut kannustaa kotitalouksia teettämään muutoin itse tekemiään töitä ulkopuolisella (lisätä työllisyyttä) ja vähentää pimeän työvoiman käyttöä. Aikaisempi näyttö kotitalousvähennyksien vaikutuksista on tosin **ristiriitaista** (Harju ym. 2021).

Uuden terapia- ja kuntoutustoiminnan sisällyttämistä kotitalousvähennyksen piiriin perustellaan ikääntyvien ihmisten toimintakyvyn ja itsenäisen kotona asumisen lisäämisellä. Työikäisen väestön kohdalla tämä voi tarjota mahdollisuuksia työskennellä nykyistä pidempää, mikä tukee **työntekoa**. Se myös vähentäisi hyvin toimiessaan ikääntyneiden laitoshoidon kustannuksia.

Epäselväksi jää vielä, kuinka tehokas tukimuoto kotitalousvähennys on terveydellisten ja toimintakykyvaikutusten saavuttamiseen. Toimintaa harjoittavan henkilön ammatillinen pätevyys (Valviran hyväksyntä) on **tärkeä** seikka, jotta kotitalousvähennyksen kautta tarjottava terapia- ja kuntoutustoiminnan verotuki tosiasiallisesti kohdistuisi toivotunlaiseen toimintaan. Kuten esityksessäkin todetaan, tuki kohdistuu kaikille kotitalouksille, eikä siihen liity terveydenhuollon ohjausta sitä eniten tarvitseville. Se myös rajaa hoitomuotoja. Käyttöönotossa on punnittava vielä tarkemman kohdentamisen hyötyjä ja toisaalta siitä syntyviä kustannuksia.

Yhteisöihin liittyvä tuloverolain **rahastopoikkeus** lykkää 1.1.2021 voimaan tulleen tuloverolain 9 §:n soveltamisen aloitusta edelleen vuodella. Siirtymäsäännös koskee toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa perustettuja tai rekisteröityjä yhteisyrityksiä ja vaihtoehtorahastoja. Rahastopoikkeuksen voimassaoloaikaa ehdotetaan jatkettavaksi kahdella vuodella, koska mahdollinen siirtyminen pysyvään rahastopoikkeukseen odottaa EU:n kantaa valtiontukinäkökulmaan liittyen. Ehdotettu menettely vaikuttaa **kannatettavalta**. Tätä kautta saadaan lisää varmuutta ennen tulevaa päätöstä mahdollisesta siirtymisestä kohti pysyvää ratkaisua.

Ulkomaisten erityisasiantuntijoiden lähdeverotuksen (avainhenkilölain) enimmäistyöskentelyaikaa esitetään pidennettäväksi 48 kuukaudesta 84 kuukauteen (4 vuodesta 7 vuoteen). Avainhenkilölaki houkuttelee ulkomaalaisia osaajia Suomeen tarjoamalla heille mahdollisuuden valita ansiotuloihin liittyvien kunnallisveron, valtion ansiotuloveron ja vakuutetun sairausvakuutusmaksun sijasta 32 % suuruinen määräaikainen lähdevero. Mitä pienempi lähdeveroprosentti on, sitä houkuttelevampi se on ulkomaalaisen osaajan näkökulmasta. Toinen seikka, joka vaikuttaa lain houkuttelevuuteen on enimmäistyöskentelyajan kesto. Nykyään lakia voidaan soveltaa enintään neljänä vuonna maahan saapumisesta. Mitä pidempiaikaisempi lain tarjoama verokohtelu on, sitä houkuttelevampi se on. Tästä syystä avainhenkilölain pidennys 4 vuodesta 7 vuoteen vaikuttaa **perustellulta** ulkomaisen **työvoiman houkuttelevuuden** näkökulmasta. Sen lisäksi, että lain soveltamisen pituus vaikuttaa kannusteeseen tulla Suomeen, se voi vaikuttaa myös siihen, **jäädäänkö** tänne työskentelemään vielä avainhenkilölain soveltamisajan päätyttyä. Pidempi soveltamisaika lisännee todennäköisyyttä Suomeen asettumiselle ja työskentelylle myös pidemmäksi ajaksi. Myös tämä näkökohta **puoltaa** ehdotettua muutosta.

Ehdotettu muutos liittyen ulkomaisten erityisasiantuntijoiden lähdeverotukseen vaikuttaa yllä mainittujen seikkojen perusteella kannatettavalta. Tulevaisuutta silmällä pitäen vaikeampi kysymys on se, **kuinka pitkä** olisi paras mahdollinen avainhenkilölain soveltamisaika. Tässä pohdinnassa ajanjakson pituuden ylärajaa olisi rajaamassa se, että huojennus ei saa asettaa pysyvästi Suomessa asuvia henkilöitä liian eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi pysyvä huojennus olisi luultavasti liian suuri ja verotulovaikutuksiltaan kallis tuki tänne saapuneille henkilöille suhteessa Suomessa jo nyt pysyvästi asuvien verotukseen. Siksi lain soveltamisajan tulisi pysyä määräaikaisena. Alarajaa puolestaan määrittäisi houkuttelevuus tulla Suomeen työskentelemään ja jäädä tänne vielä lain soveltamisajan päätyttyä. Suomeen liittyvää tutkimusnäyttöä näihin kysymyksiin ei vielä ole, mutta esimerkiksi Tanskassa osaajien kevyempi verotus on vaikuttanut vahvasti maahanmuuttoon (Kleven ym. 2014). Toisaalta vaikutuksen suuruudesta riippumatta erityisasiantuntijoiden verotukseen liittyvät muotoilut toimivat vain osaratkaisuna Suomen talouden osaajapulaan.

Esitys perintöveron maksuaikojen pidentämisestä 10 vuoteen voidaan nähdä siltä osin onnistuneena, että se tullee tavoitteidensa mukaisesti **lieventämään** perintöveron maksamiseen liittyviä **likviditeettiongelmia**. Kirjaus maksuajan pidennykseen liittyvästä viivästyskorosta on tärkeä, koska ilman viivästyskorkoa esityksellä tosiasiallisesti huojennettaisiin verotusta siltä osin kuin maksua suoritetaan myöhemmin. Tähän ei esityksellä pyritä. Ilman korkoa verotus vääristäisi maksujen **jaksotusta** yli ajan kannustamalla lykkäämään veronmaksua. Myöskään hyvin korkea korko vääristäisi maksupäätöstä ohjaamalla maksamaan vero mahdollisimman aikaisin. Näin se ei kuitenkaan tarjoaisi apuja likviditeettiongelmaan, johon se pyrkii. Hyvän verotuksen periaatteiden näkökulmasta eri vuosina tapahtuvat maksut olisivat luonteva saada sellaisiksi, että verotus ei vääristä niiden jaksotusta ajan yli. Ehdotettu kohtuullinen viivästyskorko (3,5 %:n suuruinen lisäys) voi olla lähellä tällaista korkoa.

Vastaavan kaltainen epäneutraalisuus näyttäytyy ajoituksen lisäksi myös eri **omaisuuserien** välillä. Verotuksen neutraalisuuden näkökulmasta huolta kuitenkin herättää omaisuuserien erilainen verokohtelu maksuajan pidennykseen liittyvään koron osalta. Sukupolvenvaihdokseen liittyvästä maksuajan pidennyksestä **ei** makseta

viivästyskorkoa, mutta muissa tapauksissa lähtökohtaisesti näin toimitaan. Tämä tarkoittaa sukupolvenvaihdosten kohdalla verotuksen tosiasiallista huojentamista siltä osin kuin maksua suoritetaan myöhemmin. Tämä **ei** ole **perusteltua** hyvän verojärjestelmän näkökulmasta, vaan kannustaa jättämään perinnöksi tietynlaista omaisuutta muiden kustannuksella. Tässäkään tapauksessa neutraalisuus ei toteudu.

Huolta herättää myös se, mitä tapahtuu 10 vuoden ajanjaksolla. Houkuttaako tai mahdollistaako se omaisuuden siirtämisen verottajan ulottumattomiin sinä aikana, kun ulosottoja ei voi tehdä. Tällainen lisäisi lopullisesti menetettyjä verotuloja. Erityistä huomiota onkin kiinnitettävä lykkäämismahdollisuuteen liitettävään omaisuuden kartoitukseen, likviditeettiongelman osoittamiseen, ja suunnitelmaan, jolla veronmaksu tullaan hoitamaan.

Lähteet

Harju, J., S. Jysmä, A. Koivisto ja T. Kosonen (2021): Kotitalousvähennyksen vaikutukset kotitalouspalvelujen kulutukseen, työllisyyteen ja harmaaseen talouteen, VATT Muistiot 60

Kleven, H.J., C. Landais, E. Saez and E. Schultz (2014): Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark, Quarterly Journal of Economics 129(1): 333–378

Laun, L. (2017): The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers, Journal of Public Economics 152: 102-118

[i] Esityksen lukujen perusteella vuonna 2022 vanhuuseläkkeelle siirtyneistä 66 % oli 64-vuotiaita ja 20 % 65-vuotiaita.