Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle, HE 98/2025 vp (VATT/342/00.03.01/2025)

Tässä lausunnossa arvioidaan hallituksen esityksen tuloverotuksen muutosehdotuksia (HE 98/2025). Keskitymme lausunnossa ensisijaisesti ansiotuloverotuksen marginaaliveroprosenttien alentamisen mahdollisiin vaikutuksiin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että hallituksen veropolitiikan tavoitteena on ostovoiman kohentuminen, työnteon kannustimien parantuminen ja talouskasvun edellytysten vahvistuminen. Lisäksi esitys perustelee tehtäviä toimenpiteitä hallitusohjelmalla, jossa mainitaan, että toimenpiteillä tähdätään toisaalta julkisen talouden sopeutukseen ja toisaalta työllisyyden ja talouden kasvuun.

Hallitusohjelman tavoitteet julkisen talouden sopeutuksesta ja työllisyyden ja talouskasvun vauhdittamisesta ovat erittäin haastavia toteuttaa samanaikaisesti. Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän verotuloja staattisesti laskettuna noin 1,8 miljardilla eurolla vuonna 2026, mikä entisestään heikentää julkisen talouden budjettitasapainoa. Esityksessä todetaan myös, että muutoksiin todennäköisesti liittyy epäsuoria vaikutuksia, mikäli kotitaloudet ja työntekijät reagoivat esitettyihin muutoksiin. Näiden dynaamisten vaikutusten suuruusluokasta ei kuitenkaan esitetä kokonaisarviota, vaikka muutoksia perustellaan näiden vaikutusten merkittävyydellä.

Hallitus esittää pieni- ja keskituloisten tuloverotuksen keventämistä työtulovähennystä korottamalla. Lisäksi hallitus esittää ylimpien marginaaliverojen merkittävää keventämistä siten, että korkeimmat marginaaliverot alennettaisiin noin 52 prosenttiin.

Empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella eri tulotasoilla olevat henkilöt reagoivat tuloverojen muutoksiin eri tavoilla (ks. mm. Matikka ym. 2016). Erityisesti keskituloisten henkilöiden reagointi tuloveron muutoksiin on havaittu lukuisissa empiirisissä tutkimuksissa pieneksi (ks. mm. Martinez ym. 2021; Jakobsen ja Sogaard 2022). Tutkimustiedon perusteella ei siis voida olettaa, että pieni- ja keskituloisten verotuksen keventämisellä olisi merkittäviä talouskasvua tai työllisyyttä edistäviä vaikutuksia. Pieni- ja keskituloisten tuloveron alennus siis todennäköisesti heikentää hallituksen tavoitteita budjettialijäämän ja velkasuhteen pienentämisestä laskevien verotuottojen takia ilman merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen tai talouskasvuun.

Ehdotetut tuloveron kevennykset painottuvat suurituloisimpiin ansiotulojen saajiin. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että tulojakauman yläpäässä olevat henkilöt tyypillisesti reagoivat tuloverotuksen muutoksiin keskituloisia palkansaajia enemmän

(Neisser, 2021; Kleven ym., 2025). Hallituksen esityksessä todetaan, että suurituloisimpien osalta tuloverotuksen alennukset voivat pitkälti rahoittaa itse itsensä näiden dynaamisten vaikutusten kautta. Tutkimuskirjallisuudessa havaittujen vaikutusten perusteella ylimpiin tuloihin kohdistuvien veronalennusten itserahoittavuusaste on todennäköisesti melko korkea, mikä johtuu osaltaan Suomen verrattain korkeasta ylimpien tulojen marginaaliveroasteesta ennen uudistusta (ks. esim. Kotakorpi ja Matikka 2018). Suurituloisten osalta tuloveron laskeminen ei siis todennäköisesti vaikuta merkittävällä tavalla budjettitasapainoon, mutta käyttäytymisvaikutuksen ja itserahoittavuuden tarkempaan suuruusluokkaan liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, ja nämä vaikutukset realisoituvat todennäköisesti vasta pidemmän aikavälin puitteissa.

Suurituloisten tuloveron alentamisen vaikutukset talouskasvuun tai työn tuottavuuteen ovat kuitenkin todennäköisesti pienempiä kuin mitä korkeasta itserahoittavuusasteesta voidaan päätellä. Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että erityisesti suurituloiset reagoivat tuloveron muutoksiin myös muilla tavoin kuin työpanoksen määräänsä muuttamalla. Esimerkiksi verosuunnittelu ja verovähennysten käyttö reagoivat suurituloisilla herkästi verotuksen muutoksiin, erityisesti suurituloisten yrittäjien kohdalla (ks. mm. Neisser, 2021; Harju ja Matikka, 2016). Tämäntyyppisillä reagointikanavilla ei voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta talouskasvuun tai tuottavuuteen, vaikka ne vahvistaisivatkin veronalennuksen itserahoittavuutta.

Kuten hallituksen esityksessä havainnollistetaan, ylimpien marginaaliveroasteiden lasku kohdistuu hyvin pieneen joukkoon suurituloisia henkilöitä. Tutkimuskirjallisuudessa havaittujen vaikutusten perusteella ei voida pitää todennäköisenä sitä, että työnteon tai verotettavien tulojen kasvu veronalennuksen seurauksena tässä hyvin pienessä joukossa tulonsaajia vauhdittaisi talouskasvua tai tuottavuutta kokonaisuudessaan merkittävällä tavalla. Suurituloisten veronalennuksen laajemmista vaikutuksista talouskasvuun ei kuitenkaan ole vielä olemassa paljoa luotettavaa empiiristä näyttöä. On kuitenkin huomioitava, että nämä laajemmat dynaamiset vaikutukset voivat olla myös kokonaistalouden kannalta negatiivisia esimerkiksi silloin, jos suurituloisten palkankorotukset tapahtuvat pieni- ja keskituloisten palkkojen kustannuksella (Kleven, 2025).

Hallituksen esityksessä perustellaan suurituloisten ansiotuloveron keventämistä myös keinona kasvattaa inhimillistä pääoma koulutuspäätösten kautta. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole saatavilla luotettavaa syy-seurauspohjaista evidenssiä verotuksen vaikutuksesta kouluttautumiseen (Kalin ym. 2019). On kuitenkin oletettavaa, että koulutusta tukevat suorat ja välittömät vaikutuskanavat, kuten esimerkiksi yliopistojen rahoitus ja aloituspaikkojen lukumäärät, vaikuttavat kouluttautumiseen ja inhimilliseen pääoman kertymiseen huomattavasti mahdollisena epäsuorana vaikutuskanavana toimivaa tuloverotusta enemmän. Täten inhimillistä pääomaa

parantavat panostukset ovat tehokkaampia, jos ne kohdistetaan suoraan koulutuksen tukemiseen tuloverotuksen sijasta.

Hallitus esittää ulkomailta Suomeen töihin saapuvan palkansaajan lähdeveroon merkittävää alennusta 35 prosentista 25 prosenttiin. Tämän avainhenkilölain muutokseen tavoitteena on edistää ulkomailla asuvien erityisasiantuntemusta omaavien henkilöiden tulemista Suomeen. Lisäksi hallitus esittää avainhenkilölain ulottamista myös Suomeen palaaville Suomen kansalaisille kahden vuoden määräajaksi. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että ulkomaiset erityisosaajat reagoivat herkästi tuloveroprosenttien muutoksiin, mutta tämä vaikutus voi myös vaihdella merkittävästi maittain ja ammattikunnittain (ks. Kleven ym., 2019; Kalin ym., 2019). Ulkomaisten erityisosaajien verotuksen keventäminen voi siis mahdollisesti lisätä ulkomaisten erityisosaajien määrää Suomen työmarkkinoilla. Kansainvälisen tutkimusnäytön mukaan avainhenkilölain soveltamisen laajentaminen ulkomailta palaaviin Suomen kansalaisiin ei kuitenkaan ole tehokas keino lisätä kotimaahan palaavien erityisosaajien määrää, sillä tämänkaltaisella uudistuksella ei ole havaittu olevan vaikutusta kotimaahan palaavien työntekijöiden osalta (Kleven ym. 2014).

Tuomas Matikka

Tutkimusjohtaja

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Lähteet:

Harju, J. ja T. Matikka (2016). The Elasticity of Taxable Income and Income-Shifting Between Tax Bases: What Is "Real" and What Is Not? *International Tax and Public Finance*, 23(4), 640-669.

Jakobsen, K. and J. Sogaard (2022). Identifying Behavioral Responses to Tax Reforms: New Insights and a New Approach. *Journal of Public Economics*, 212 (104691).

Kalin, S., S. Kari, I. Kauppinen, K. Kotakorpi, N. Määttänen, O. Ropponen ja T. Valkonen (2019). Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35.

Kleven,H., C. Landais, E. Saez ja E. Shultz (2014). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1): 333-378.

Kleven,H., C. Landais, M. Munoz ja S. Stantcheva (2019). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. *Journal of Economic Perspectives*, 34(2): 119-142.

Kleven, H., C. Kreiner, K. Larsen ja J. Sogaard (2025). Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. *American Economic Review*, forthcoming.

Kleven, H. (2025). Externalities and the Taxation of Top Earners. NBER Working Paper No. 33345.

Kotakorpi, K. ja T. Matikka (2017). Revenue-maximizing Top Earned Income Tax Rate in the Presence of Income-shifting. *Nordic Tax Journal*, 1(1): 100-1007.

Martínez, I., E. Saez, ja M. Siegenthaler (2021). Intertemporal Labor Supply Substitution? Evidence from the Swiss Income Tax Holidays. *American Economic Review,* 111(2): 506-546.

Matikka, T., J. Harju ja T. Kosonen (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Neisser, C. (2021). The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis. *The Economic Journal*, 131: 3365-3391.