

# SAK:n vero-ohjelma 2023–2027

**Seuraa meitä somessa**

 SAKSuomenAmmattiliittojenKeskusjarjesto

 @duunarit

 @sak\_ffc



**SAK 3/2023**

**Lisätietoja**

yhteiskuntavaikuttamisen päällikkö

**Niko Pankka**

niko.pankka@sak.fi

# Sisällys

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>3</b>
<b>2. SAK:n periaatteet talous- ja veropolitiikkaan</b> .....	<b>4</b>
2.1 Verotuksen taso maailmalla ja Suomessa .....	5
2.2 Valtiontalouden kehukset.....	8
2.3 Verotuet.....	10
2.4 Tavoitteet .....	12
<b>3. Ansiotuloverotus</b> .....	<b>13</b>
3.1 Ansiotuloverotuksen taso Suomessa .....	13
3.2 Kotitalousvähennys.....	17
3.3 Menetykset.....	17
3.4 Tavoitteet .....	18
<b>4. Pääomien verotus</b> .....	<b>19</b>
4.1 Pääoma- ja varallisuusverotus.....	19
4.2 Perintö- ja lahjavero sekä sukupolvenvaihdoshuojennus.....	21
4.3 Varainsiirtoverotus .....	23
4.4 Asunto-osakkeiden pääomavastikkeiden vähennysoikeus .....	24
4.5 Listaamattomien yhtiöiden osinkoverohuojennus.....	25
4.6 Kiinteistöverotus .....	26
4.7 Metsälahjavähennys .....	27
4.8 Tavoitteet .....	27
<b>5. Yhteisöverotus</b> .....	<b>28</b>
5.1 Verotuksen ja kirjanpidon sidonnaisuuden päivittäminen .....	29
5.2 Konserniverotuksen uudistaminen .....	29
5.3 Yrittäjävähennys.....	30
5.4 Tavoitteet .....	30
<b>6. Kansainvälinen verotus</b> .....	<b>31</b>
6.1 Pilarit I & II .....	31
6.2 Lähdevero rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen osingoille.....	32
6.3 Ulkomaiset sijoitusvakuutukset .....	33
6.4 Maakohtainen raportointi.....	34
6.5 Tosiasiallinen edunsaaja .....	34
6.6 Hallintarekisteröidyt osakkeet .....	35
6.7 Väliyhteisöt.....	35
6.8 Tavoitteet .....	37

<b>7. Ympäristö- ja energiaverotus.....</b>	<b>38</b>
7.1 Haittaverotuksen yleisiä periaatteita.....	38
7.2 Energiaverojärjestelmä.....	38
7.3 Liikenteen verotus.....	41
7.4 Kaivosvero.....	44
7.5 Lentovero.....	45
7.6 Tavoitteet.....	46
<b>8. Välillinen verotus.....</b>	<b>47</b>
8.1 Arvonlisäverokannat.....	47
8.2 Terveysvero.....	48
8.3 Tavoitteet.....	49
<b>9. Verojärjestelmä.....</b>	<b>50</b>
9.1 Tuomioistuimien ja viranomaisten resurssit.....	50
9.2 Verotietojen julkisuus.....	50
9.3 Verotuksen maksuaikataulut.....	51
9.4 Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus.....	52
9.5 Hyvinvointialueiden verotusoikeus.....	52
9.6 Harmaa talouden selvitysyksikkö.....	53
9.7 Veronumero.....	54
9.8 Tilaajavastuu.....	54
9.9 Tavoitteet.....	55
<b>Lähteet.....</b>	<b>57</b>

# 1. Johdanto

Veropolitiikka on ajankohtaisempaa kuin koskaan.

Koronapandemia, Ukrainan sota ja energiakriisi ovat vaikuttaneet merkittävästi toimintaympäristöömme ja muuttaneet sitä pysyvästi. Samaan aikaan yhteiskuntaamme kohdistuu laaja-alaisia haasteita, jotka meidän on yhdessä ratkaistava.

Väestörakenne heikkenee ja samaan aikaan ilmastonmuutoksen sekä luontokadon torjunta ovat nousseet entistä enemmän keskiöön. Varallisuuserot ja taloudellinen eriarvoisuus ovat kasvussa. Globalisaation ja digitalisaation myötä huomiomme on kiinnittynyt kansainväliseen verokilpailuun ja alustatalouden sääntelyyn.

Talous- ja veropolitiikan yksi keskeinen tehtävä on vastata edellä mainittuihin haasteisiin. Jotta saavutamme kansalliset ja EU-tason strategiset tavoitteet, verojärjestelmän on oltava oikeudenmukainen ja tasapainossa. Hyvinvointivaltion turvaaminen ja siitä huolehtiminen vaativat laajan sekä tiiviin veropohjan.

*Luet SAK:n vero-ohjelmaa. Vero-ohjelman tarkoituksena on toimia keskustelunavauksena ja ohjenuorana veropolitiikkaan hallituskaudelle 2023–2027 ja siitä eteenpäin.*

Suomalaisesta verojärjestelmästä on muodostunut tilkkutäkki, jota on yhä vaikeampi hahmottaa tai kehittää. Nykyistä verojärjestelmän tilkkutäkkiä on yritetty paikkailla ja korjata 1990-luvulta alkaen, osin jopa ristiriitaisesti, kun ansio- ja pääomatulot erotettiin omiksi tulolajeiksi verotuksessa. Verojärjestelmää ei pysty muuttamaan kovin radikaalisti hetkessä, mutta SAK:n vero-ohjelma tarjoaa tähän kehitystyöhön työkaluja.

## 2. SAK:n periaatteet talous- ja veropolitiikkaan

Kun rakennamme verojärjestelmää, on tärkeä huomioida ne ominaisuudet ja kriteerit, jotka hyvän verojärjestelmän tulisi täyttää. Tällaisia kriteerejä on useita. Näin ollen verojärjestelmä ei ole koskaan mustavalkoisesti hyvä tai huono, vaan jotain siltä väliltä ja aina suhteessa johonkin. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ja kriteereitä ovat muun muassa:

- tehokkuus
- oikeudenmukaisuus
- yksinkertaisuus
- hallinnollinen tehokkuus
- vakaus ja ennustettavuus
- fiskaalisuus<sup>1</sup>

Oikeudenmukaisuus tarkoittaa SAK:lle ensisijaisesti horisontaalista ja vertikaalista oikeudenmukaisuutta. On tavoiteltava laajoja veropohjia ja neutraalia verotusta. Samalla on kuitenkin huomioitava se, että hyvän verojärjestelmän ominaisuuksilla ei ole mahdollista perustella vallitsevaa tilannetta silloin, kun järjestelmä on rikki. Vakaudella ei voida perustella sitä, että nykyisen järjestelmän ongelmakohtiin ei puututa.

Verojärjestelmän tavoitteet voivat olla moninaisia. Osa tavoitteista on universaaleja, osa taas riippuvaisia siitä, mitä tietyllä verolla tavoitellaan. Verotuksen tavoitteita voivat olla muun muassa:

- fiskaalinen tavoite
- elinkeinopoliittinen tavoite
- tulonjakopoliittinen tavoite
- sosiaalipoliittiset tavoitteet
- asuntopoliittiset tavoitteet
- terveystavoitteet
- suhdannepoliittiset tavoitteet
- kulttuuripoliittiset tavoitteet
- ympäristöpoliittiset tavoitteet<sup>2</sup>

SAK:n veropoliittista vaikuttamistyötä ohjaavat läpinäkyvä ja ymmärrettävä verotus sekä laajan ja tiiviin veropohjan periaatteet. SAK:n veropolitiikan kulmakivi on oikeudenmukaisuus. Verotuksen tulee toteuttaa horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita.

SAK:n näkemyksen mukaan verotuksen painopistettä tulee siirtää työn verotuksesta haittojen ja pääomien verotukseen. SAK:lle verotuksen tärkeitä tavoitteita ovat muun muassa fiskaalinen tavoite, reilu tulonjako ja myös ilmaston sekä ympäristöön liittyvät kysymykset.

Vaikka verojärjestelmässämme on puutteita ja kehityskohteita, se on pääsääntöisesti toimiva kokonaisuus. Kun pelaamme hallituskauden 2019–2023

---

<sup>1</sup> Tarkemmin kts. esim. Myrsky 2013, s. 77–98.

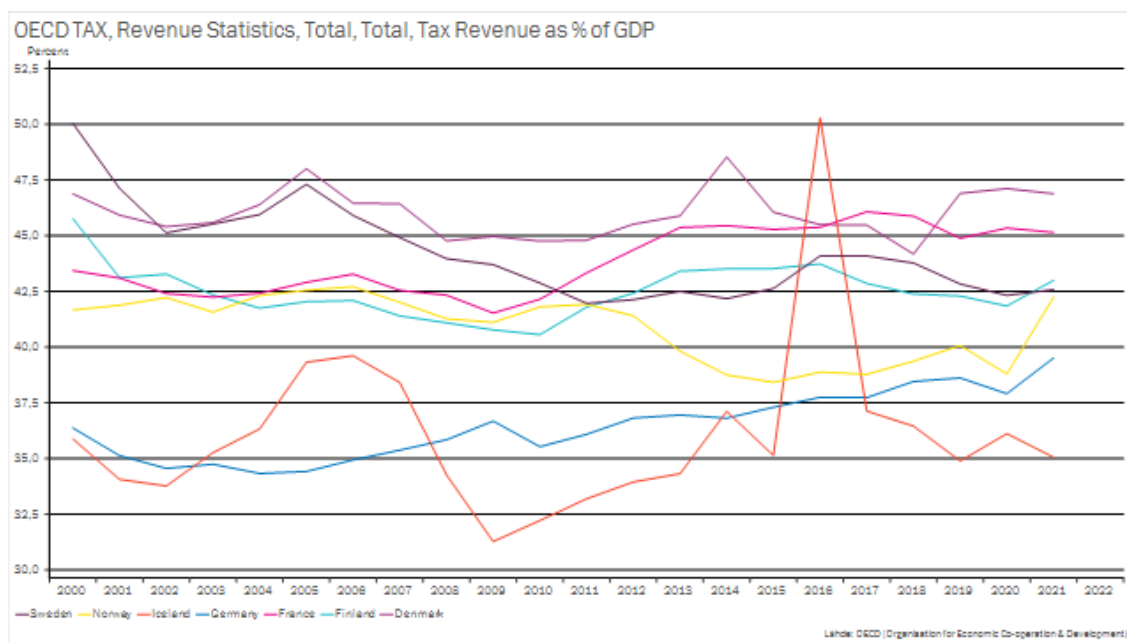
<sup>2</sup> Tarkemmin kts. esim. Niskakangas 2011, s. 24–48.

hallitusohjelmaan<sup>3</sup>, verotuksen puolella on tehty paljon sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kansallisella tasolla ovat edenneet muun muassa korkovähennysrajoitukset, tosiasiallisen johtopaikan säännös, kaivosvero, TKI-verovähennykset, veronumeron käyttöönotto, sähköveroluokkien muutokset ja työsuhde-etujen muutokset<sup>4</sup>. Kansainvälisellä tasolla etenevät muun muassa Pilarit I & II (globaali digitaalisen liiketoiminnan verotus ja minimiyhteisöverokanta<sup>5</sup>) sekä kuoriyhtiödirektiivi<sup>6</sup>. Lisää haasteita veropolitiikkaan tuo vallitsevat poikkeuskriisit, kuten energiakriisi, jotka väistämättä vaikuttavat vero- ja budjettiratkaisuihin.

Veropolitiikka ja siihen liittyvät ratkaisut eivät tapahdu tyhjiössä. Tämän vuoksi eri valtioiden yksittäisiä veroratkaisuja ei ole aina tarkoituksenmukaista verrata toisiinsa huomioimatta kokonaiskuvaa. Kysymys ei ole myöskään pelkästään siitä, miten ja mistä veroja kerätään, vaan myös niiden käyttötarkoituksesta.

Vaikka veropolitiikka on yksi äärimmäisen tärkeä politiikan lohko<sup>7</sup>, on muistettava, että yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttaminen vaatii yleensä vaikuttavuutta myös muilta politiikan lohkoilta. Esimerkiksi ilmastopolitiikan kannalta tärkeää on myös vaikuttava ympäristö- ja ilmastolainsäädäntö.

## 2.1 Verotuksen taso maailmalla ja Suomessa



Kuvio 1: Verotulojen kertymä suhteessa BKT:hen eri valtioissa.

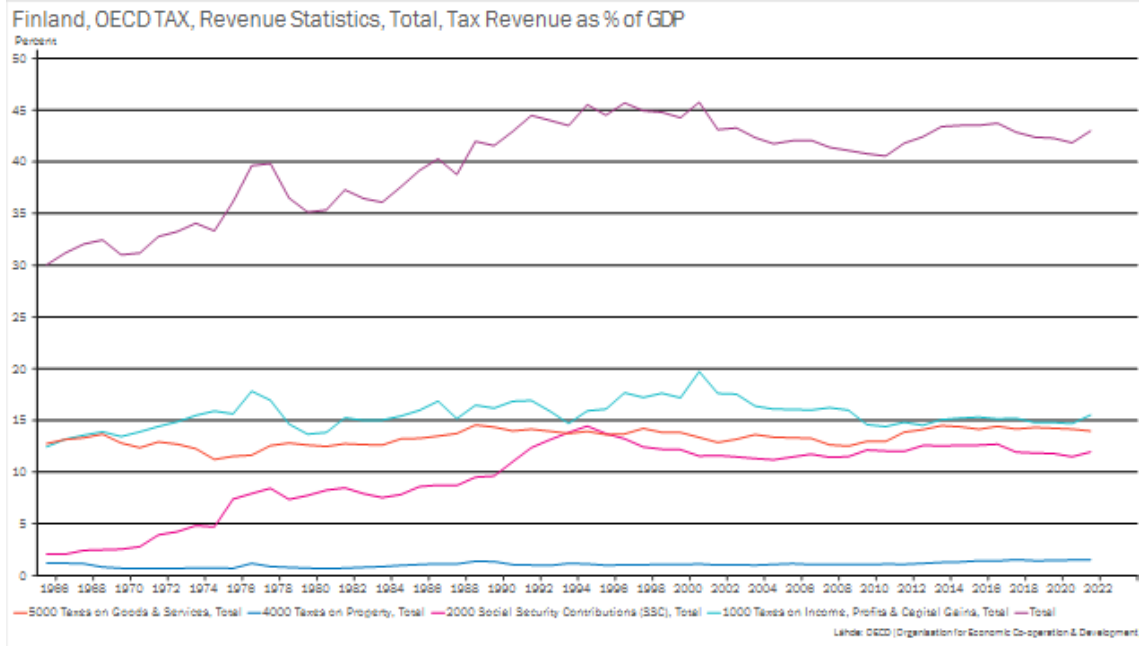
<sup>3</sup> Hallitusohjelmassa osa veropolitiikasta jäi ns. selvitetävää-koriin. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 190–192.

<sup>4</sup> Listauksen järjestyksessä HE 211/2021 vp & HE 202/2022 vp, HE 136/2020 vp, HE 281/2022 vp, HE 186/2021 vp & LA 69/2022 vp, HE 2/2021 vp, HE 212/2021 vp ja HE 142/2020 vp.

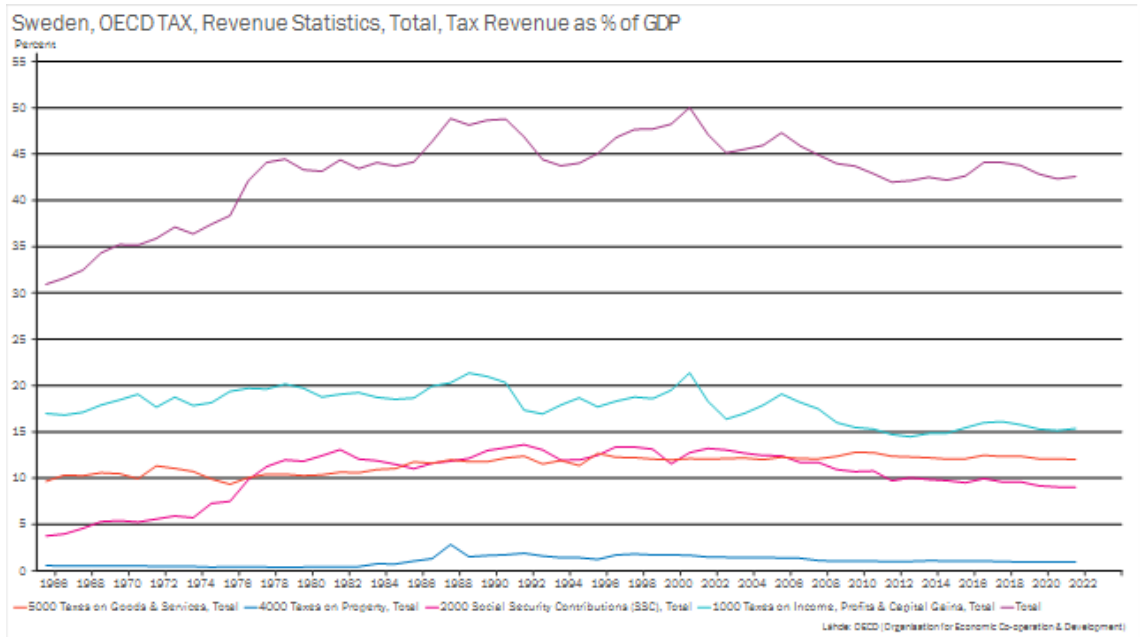
<sup>5</sup> Kts. esim. O 18/2021 vp.

<sup>6</sup> Kts. esim. U 11/2022 vp.

<sup>7</sup> Verot ja veronluonteiset tulot muodostavat yli 75 prosenttia kaikista Suomen valtion tuloista, tarkemmin kts. esim. HE 154/2022 vp, s. 9.

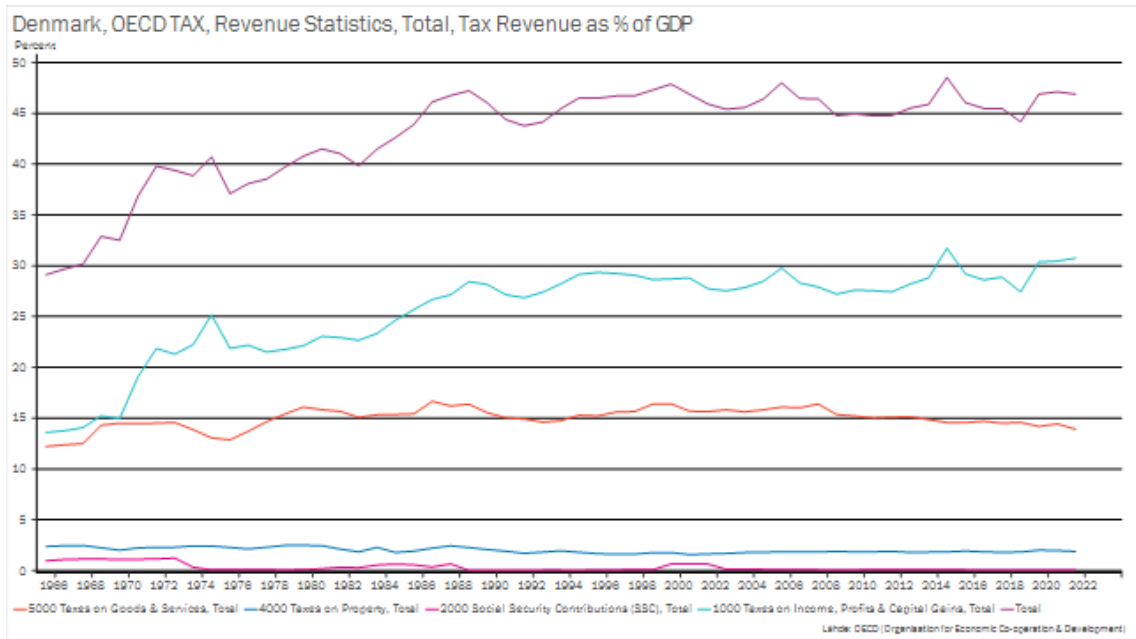


Kuvio 2: Verokertymän rakenne Suomessa.

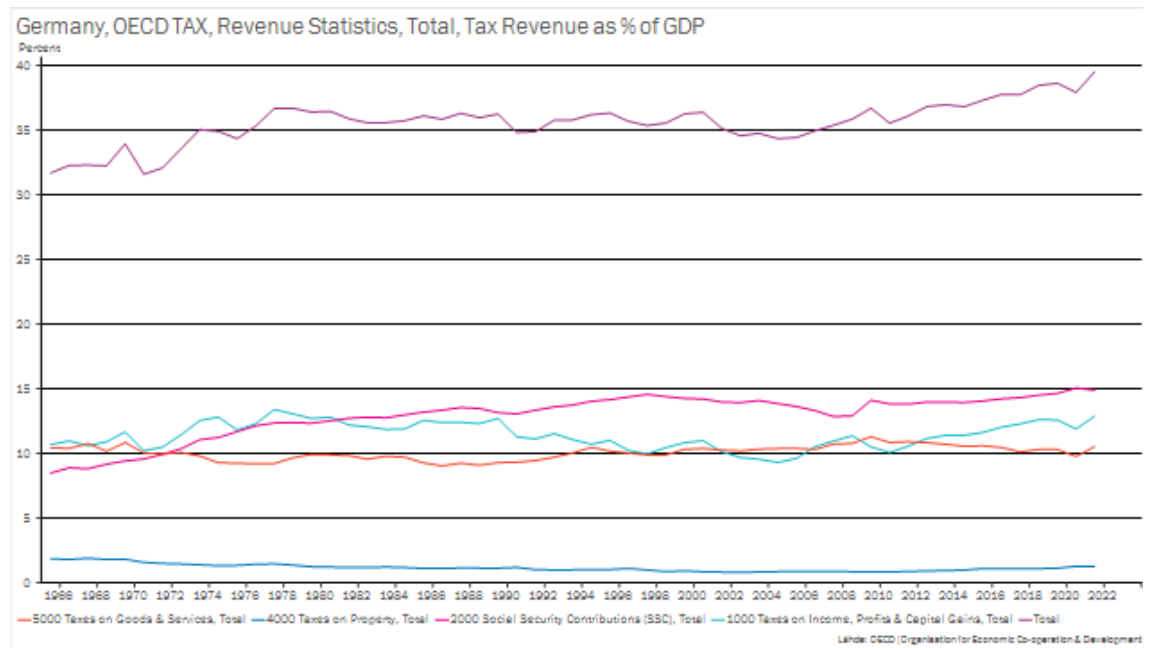


Kuvio 3: Verokertymän rakenne Ruotsissa.

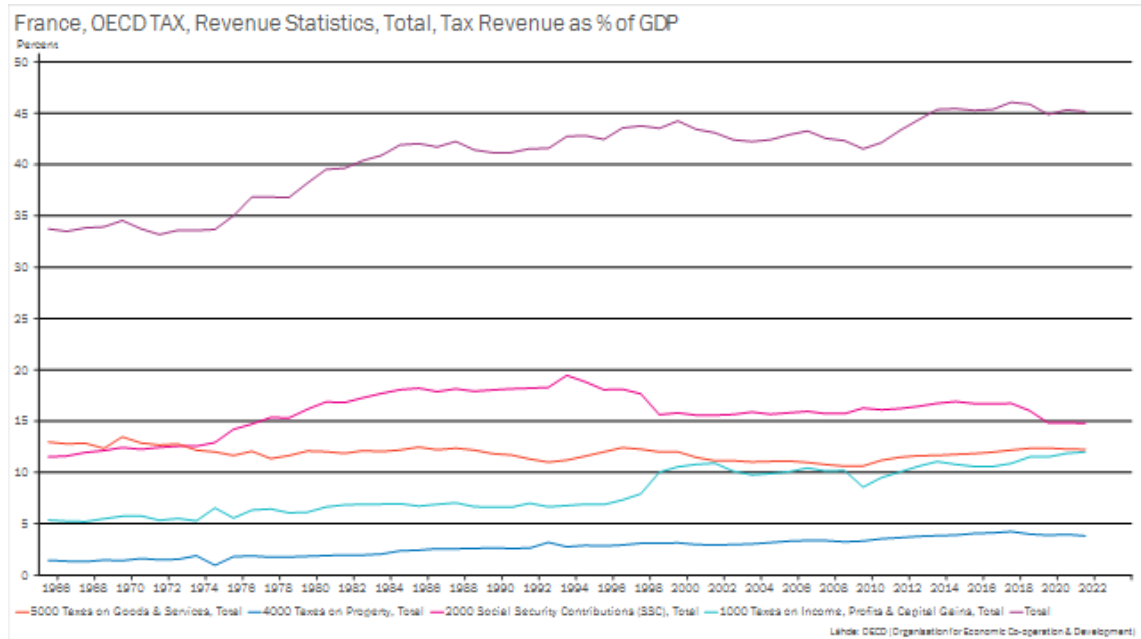




Kuvio 4: Verokertymän rakenne Tanskassa.



Kuvio 5: Verokertymän rakenne Saksassa.



Kuvio 6: Verokertymän rakenne Ranskassa.

Edellä olevista taulukoista on mahdollista tehdä muutamia huomioita. Veropoliittisessa keskustelussa tuodaan usein esille se, että Suomen veroaste on kansainvälisessä vertailussa korkea. Tämä on totta, kun asiaa verrataan laajalla globaalilla skaalalla. Tarkoituksenmukaisempaa on kuitenkin verrata Suomea verrokkimaihin, kuten toisiin Pohjoismaihin tai Saksaan ja Ranskaan. Edellä olevat taulukot osoittavat, että näiden verrokkimaiden osalta olemme hyvin samoilla linjoilla. Kysymys on enenevissä määrin myös siitä, mitä verotuloilla saadaan.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli perustuu laajoihin ja maksuttomiin julkisiin palveluihin sekä turvaverkostoon. Yksi hyvinvointivaltion mahdollistava tekijä on kansainvälisessä vertailussa korkeampi veroaste. OECD:n tilastojen mukaan korkean verotuksen maissa bruttokansantuote, työllisyys ja hyvinvointi ovat korkealla.

## 2.2 Valtiontalouden kehukset

Kuluvan hallituskauden aikana on herännyt keskustelua kehysmenettelyn toimivuudesta. Hallitus päättää aina vaalikauden alussa tulevan vaalikauden kehuksesta eli valtion budjetin menojen katosta<sup>8</sup>. Nykyinen kehysmenettely on pysynyt jokseenkin muuttamattomana viimeiset 20 vuotta. Odottamattomat kriisit ovat kuitenkin muuttaneet näkökulmaa ja sitä, miten katsomme kehysmenettelyä kokonaisuutena.

Nykyisen kehysmenettelyn ongelma on se, ettei se joustu kovinkaan hyvin tilanteessa, jossa yllättävät kriisit vaativat valtiolta suuria menolisäyksiä. Tämän osoittivat niin koronapandemia, Ukrainan sota kuin myös energiakriisi. Samalla on kuitenkin todettava se, että kehysten ulkopuolella on lisätty menoja, jotka eivät ole suoranaisesti liitännäisiä kriiseihin.

<sup>8</sup> Tarkemmin kts. esim. Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehukset.

On huomionarvoista, että kehykset ovat aina poliittinen sopimus ja kehystaso on mahdollista asettaa mihin tahansa suuruusluokkaan. Esimerkiksi Suomen tekemät kymmenen miljardin hävittäjähankinnat ovat kehysten sisällä, mutta hankintojen vuoksi kehystaso on kymmenen miljardia euroa korkeampi.

Toinen merkittävä haaste on se, että päätösperäiset veromuutokset eivät näy kehyksissä. Esimerkiksi kun luodaan uusi verotuottoja alentava verovähennys, se ei näy kehyksissä. Tämä perustuu siihen, että verotuottojen alenemaa ei käsitellä budjetinäkökulmasta menona. SAK on esittänyt, että päätösperäisten veromuutosten tulisi näkyä kehyksissä. Esityksen tavoitteena on estää tilanteet, joissa suositaan kehyksen ulkopuolella olevia verotukia, vaikka jokin muu instrumentti olisi vaikuttavampi ja tehokkaampi. Tällainen pohdinta suorien ja epäsuorien tuki-instrumenttien välillä on leimallista esimerkiksi TKI- ja ilmastopolitiikassa.

Päätösperäisten verotuottojen muutosten mukaan ottaminen kehyksiin on mahdollista. Se voidaan toteuttaa samaan tapaan kuin toimitaan suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaan muuttuvien menojen, kuten työttömyysturvamenojen, palkkaturvan, asumistuen sekä toimeentulotukimenojen osalta. Mainitut menot luetaan kehyksen piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta. Eli, kun hallitus toteuttaa hallitusohjelman veropolitiikkaa, sen linjaan kuulumattomien päätösperäisten veromuutosten kehystasoa tarkistettaisiin vastaavasti, jotta julkisen talouden rahoitusasema säilyisi muuttumattomana.

Tavoitteena on, että hallitus tekisi hyvää ja tarkoituksenmukaista veropolitiikkaa. Käytävissä olevista politiikkainstrumenteista tulisi valita aina paras mahdollinen vaihtoehto riippumatta siitä, onko kyseessä suora vai epäsuora instrumentti.

Oma kysymyksenä on sitten se, miten tulevaisuuden valtavat investointitarpeet, kuten vihreä siirtymä, pystytään ottamaan huomioon kehysmenettelyssä. On kuitenkin selvää, että jonkinlainen ankkuri talouspolitiikalla on oltava. Näiden tekijöiden myötä Suomessa on aloitettu pohdinta kehysmenettelyn uudistamisesta<sup>9</sup>.

Myös EU-tasolla on käynnistetty vastaavanlainen keskustelu talouspolitiikan sääntöjen uudistamisesta. Nykyisessä vakaus- ja kasvusopimuksessa on vahvistettu säännöt koskien kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoimista EU:ssa. Tavoitteena on varmistaa terve julkinen talous. Tämä on tärkeää, jotta voidaan turvata hintatason vakaus ja edistää työpaikkojen luomiseen tähtäävää vahvaa ja kestävää kasvua. Sopimuksessa on kaksi osaa: ennaltaehkäisevä ja korjaava osio.<sup>10</sup>

Jos valtion alijäämä- tai velkakriteeri rikkoutuu, valtio joutuu liiallisen alijäämän menettelyyn. Menettely käynnistyy, jos alijäämä on kolme prosenttia BKT:sta tai velka 60 prosenttia BKT:sta. Käytännössä talouspolitiikan sääntöjä seurataan vuotuisella syklillä eurooppalaisten ohjausjaksojen avulla. Maat lähettävät niin sanotut kansalliset uudistusohjelmat ja vakaus- tai lähentymisohjelmat unionille, joihin vastataan maakohtaisilla suosituksilla. Toive on, että maat ottaisivat

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.

<sup>10</sup> Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikka EU:ssa ja Euroopan parlamentti: EU:n finanssipoliittiset rakenteet.

suositukset huomioon laatiessaan budjetteja ja tehdessään talouspolitiikan päätöksiä.<sup>11</sup> On kuitenkin huomioitava vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslauseke, joka mahdollistaa säännöistä poikkeamisen vuoden 2023 loppuun<sup>12</sup>.

Tulevaisuudessa vakaus- ja kasvusopimusta on tarkoitus uudistaa siten, että rakenteellisen jäämän seuraaminen korvataan nettomenouralla. Siinä on samoja piirteitä kuin kestävyysvajeessa. Nettomenouran tarkka laskentatapa ei ole vielä tiedossa. Käytännössä nettomenoura toimisi menokattona kehysmenettelyn tapaan. On suunnitteilla, että tarkastelun ulkopuolelle jäisivät ainakin korkomenot ja suhdanneluonteiset työttömyysmenot. Jäsenmaa voi kuitenkin neuvotella kolme vuotta pidennystä talouden vahvistamisen ohjelmaan. Tällöin maan on taattava, että syntymässä on merkittäviä rakenteellisia uudistuksia tai maa tekee välttämättömiä investointeja esimerkiksi vihreään siirtymään.<sup>13</sup>

Kun huomioimme EU-tason ja kansallisen tason mittavat investointitarpeet, ajaudumme helposti keskusteluun siitä, mitä on pidettävä investointina ja mitä menona. Esimerkiksi perustutkimukseen tehtävien panostusten myönteinen vaikutus talouskasvuun alkaa näkyä vasta noin 20 vuodessa ja soveltavan tutkimuksen panostukset 10 vuodessa. Todellinen vaikutus tuotannossa voidaan havaita vasta sitäkin myöhemmin, esimerkiksi perustutkimuksen osalta vasta 40 vuoden kuluttua.<sup>14</sup> Useat tutkimukset puoltavat kuitenkin sitä, että investointi koulutukseen on perusteltua ja tärkeää, koska koulutus kasvattaa muun muassa yksilön tuottavuutta sekä parantaa työmarkkina-asemaa<sup>15</sup>. Meidän tulee välttää tilannetta, jossa jarruttaisimme tarpeellisia investointeja TKI-toimintaan, koulutukseen ja vihreään siirtymään velkasääntöjen vuoksi.

## 2.3 Verotuet

Suoria yritystukia jaetaan Suomessa noin 1,3 miljardia euroa vuodessa<sup>16</sup>. Yritysten toimintaan vaikuttavia verotukia on noin kuusi miljardia euroa: arvonlisäverotuksen verotuet ovat noin kolme miljardia, valmisteverotuksen osuus on noin kaksi miljardia ja loput ovat elinkeinoverotuksen tukia.<sup>17</sup>

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomessa on erilaisia verotukia yhteensä 193 kappaletta<sup>18</sup>. Verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää, koska ne vaikuttavat verotuksen ymmärrettävyyteen ja läpinäkyvyyteen niin kansalaisten kuin yritysten näkökulmasta. Verotukia on tällä hetkellä väistämättä liikaa, eikä kaikille ole resurssien kohdentumisen näkökulmasta kestäviä perusteita.

<sup>11</sup> Valtiovarainministeriö: Finanssipolitiikka EU:ssa ja Euroopan parlamentti: EU:n finanssipoliittiset rakenteet ja Eurooppa-neuvosto: Miten eurooppalainen ohjausjakso toimii? ja Eurooppalainen ohjausjakso: tärkeimmät säännöt ja asiakirjat.

<sup>12</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:67, s. 8.

<sup>13</sup> Komission tiedonanto 9.11.2022 C 426/1.

<sup>14</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77, s. 16.

<sup>15</sup> Laajemmin kts. esim. Asplund – Maliranta 2006.

<sup>16</sup> Yritystukia voi tarkastella myös laajemmin huomioiden esim. EU-tuet, kts. esim. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:30.

<sup>17</sup> Rauhanen – Grönberg – Harju – Matikka 2015, s. 34.

<sup>18</sup> Valtiovarainministeriö: Verotuet 2021–2023. Todettakoon, että valtiovarainministeriön arvio verotuen käsitteestä on suhteellisen suoraviivainen, koska verotukena pidetään kaikkia verolainsäädännön poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta eli ns. normiverojärjestelmästä.

Verotuet voivat vaikuttaa yritystoimintaan joko suoraan tai välillisesti. Yritysten toimintaan vaikuttavalla tuella voi olla useita tavoitteita. Tämän vuoksi tuen kokonaisarviointi tulisi tehdä sekä tuen yksilöllisten tavoitteiden että yrityksuille asetettujen yleisten periaatteiden (esimerkiksi ulkoisvaikutukset ja markkinapuute) suhteen. Kokonaisarvioinnissa pitäisi ottaa huomioon tuen kaikki tavoitteet ja vaikutukset, eikä tuen vastaanottajan taloudellista etua voida pitää esimerkiksi riittävänä perusteena tuelle. Tuen arvioinnin ytimessä tulee olla sen kokonaishyödyn mittaaminen, mikä saavutetaan veronmaksajien kustannuksella.<sup>19</sup>

Verotukien arviointikriteerejä on käsitelty yritystukien uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän loppuraportissa<sup>20</sup>. SAK:n näkemyksen mukaan työryhmän luoma kriteeristö luo toimivan pohjan verotukien arvioimiseksi.

## Yritystukien arvioinnin viitekehys

- A) Tukien yhteiskunnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksyttävyyden arviointi

Taulukko 1: Yritystukien arvioinnin viitekehys, osa I.

Onko tuella selkeä hyväksyttävä taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite?	0	1	2	3	4	5
Tuottavuus pitkällä aikavälillä						
Työllisyys pitkällä aikavälillä						
Talouden rakenteiden uudistaminen						
Kansainvälisen kustannuskilpailukyyn turvaaminen						
Huoltovarmuuden turvaaminen						
Ympäristö- ja ilmastotavoitteet						
Kestävän kehityksen edistäminen						
Alueellisen kehityksen edistäminen						
Sosiaalipoliittisten tavoitteiden edistäminen						
Muu yhteiskunnallinen tavoite:						

0 = ei voida arvioida

1 = tuki toimii merkittävästi tavoitetta vastaan

2 = tuki toimii jossain määrin tavoitetta vastaan

3 = tuki on neutraali tavoitteen suhteen

4 = tuki edistää tavoitetta jossain määrin

5 = tuki edistää tavoitetta merkittävästi

<sup>19</sup> Rauhanen – Grönberg – Harju – Matikka 2015, s. 34–35.

<sup>20</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 14/2018, s. 12–14.

## B) Tukien ns. tekninen arvio

Taulukko 2: Yritystukien arvioinnin viitekehys, osa II.

	0	1	2	3	4	5
1. Korjaako tuki todetun tai todennäköisen markkinapuutteen?						
2. Onko tuella positiivisia ulkoisvaikutuksia?						
3. Onko tuki tarkoituksenmukainen keino tavoitteen saavuttamiseksi? (Esim. voitaisiinko sama tavoite saavuttaa sääntelyä muuttamalla tai onko tuki päällekkäinen)						
4. Onko tukimuoto kustannustehokas?						
5. Aiheuttaako tuki mahdollisimman vähän hallinnollista rasitusta tuen saajalle ja myöntäjälle?						
6. Vääristääkö tuki mahdollisimman vähän yritysten välistä kilpailua Suomessa? (esim. teknologianeutraalisuus)						
7. Onko tukiohjelma tai ohjelmien ulkopuolinen yksittäinen tuki ensisijaisesti määräaikainen?						
8. Onko tuki vaikuttava eli muuttaako se yritysten käyttäytymistä tavoiteltuun suuntaan?						

5 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy

2 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy vain vähän

4 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy suurimmaksi osaksi

1 = Hyvän tuen kriteeri ei täyty

3 = Hyvän tuen kriteeri täyttyy puoliksi

0 = Ei voida arvioida

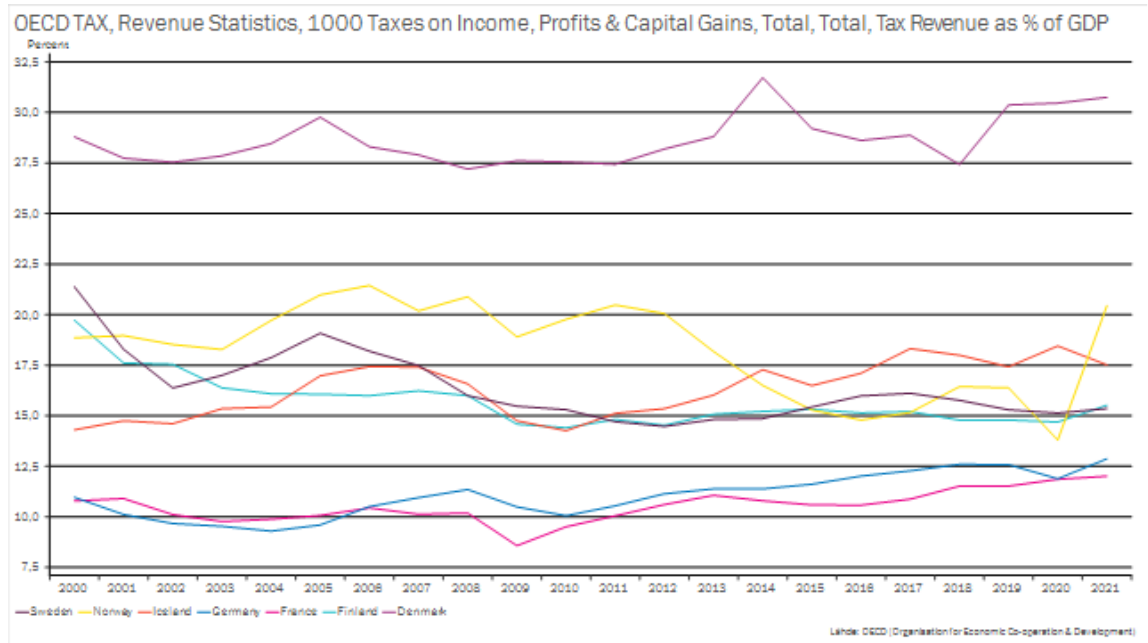
Vaikka edellä mainittu työryhmä sai luotua verotuille toimivan arviointikehikon, se ei saanut sovittua yhdenkään tuen karsimisesta. Tämä kuvastaa sitä, kuinka tukien karsimiseen on poliittisia esteitä, vaikka tutkimusnäyttö osoittaisi tuen perusteettomaksi. SAK:n tavoitteena on, että tehottomia verotukia karsittaisiin. Tämä parantaisi verojärjestelmän tehokkuutta ja auttaisi vahvistamaan julkista taloutta.

## 2.4 Tavoitteet

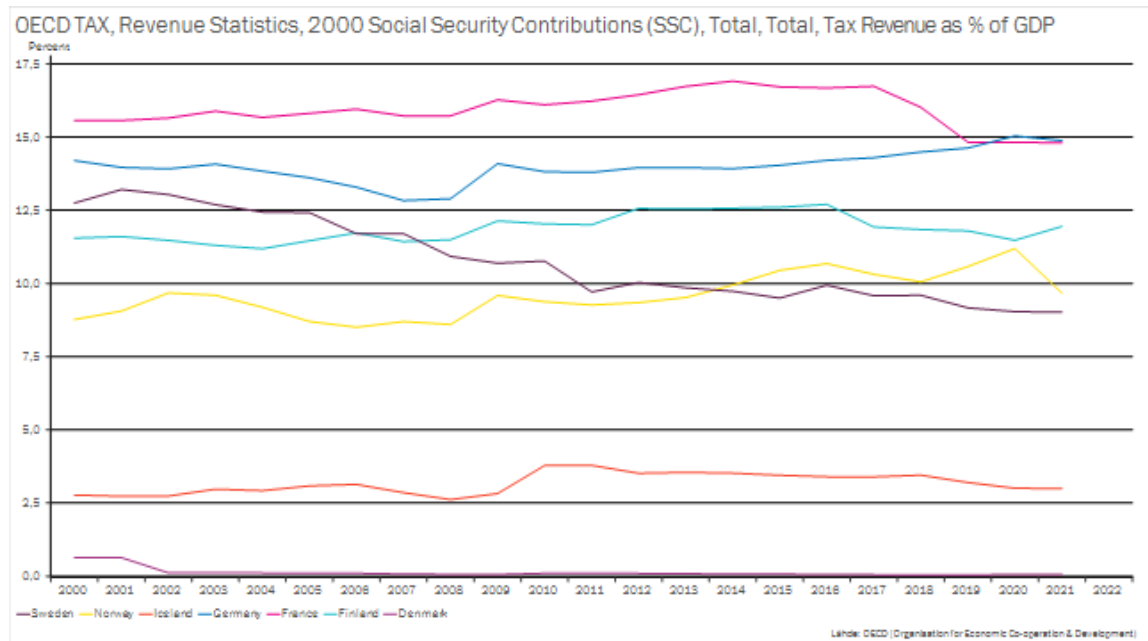
- Kehysmenettelyssä tulee huomioida päätösperäiset verotuottojen muutokset.
- Kehysmenettely tulee uudistaa huomioiden tulevaisuuden investointitarpeet.
- Verotuksen tulee edistää vihreää siirtymää ja TKI-tavoitetta.
- Verotuissa tulee noudattaa verotukien arviointikriteerejä.
- Tehottomia ja perusteettomia verotukia tulee karsia.

### 3. Ansiotuloverotus

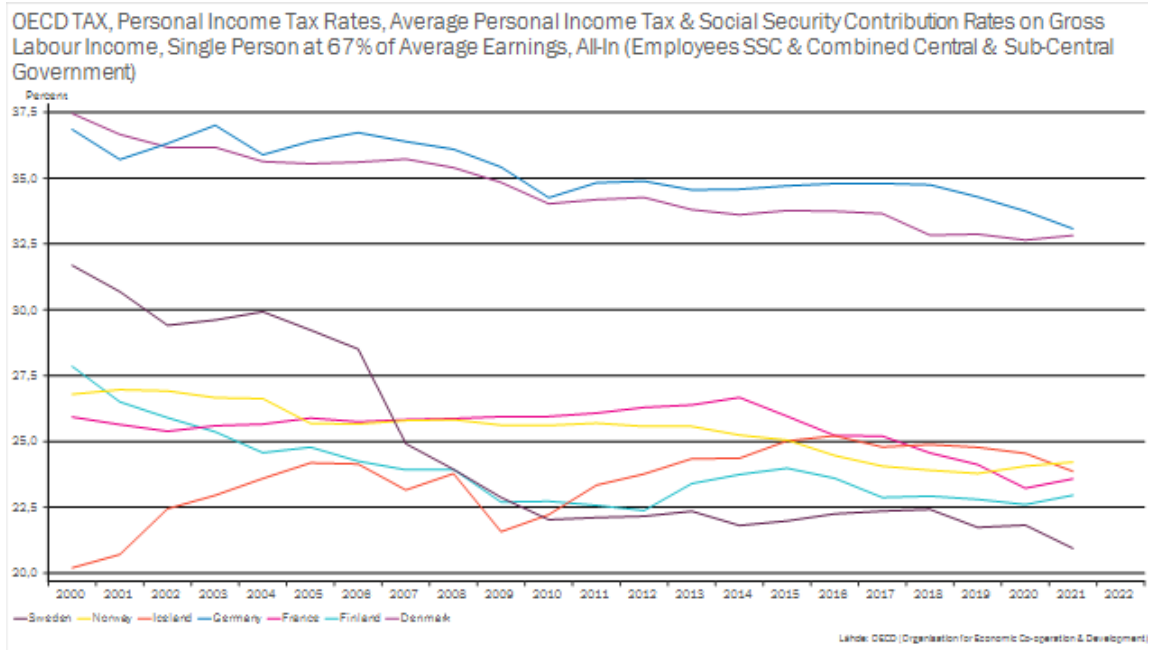
#### 3.1 Ansiotuloverotuksen taso Suomessa



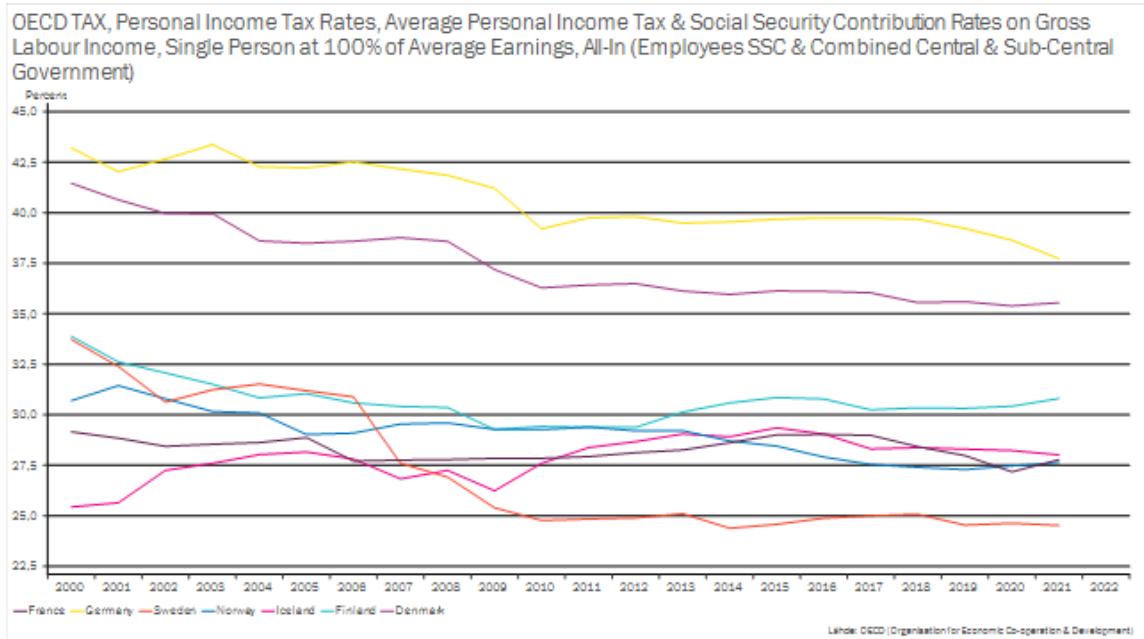
Kuvio 7: Tuloverojen (ansiotulo- ja pääomatulo) kertymä suhteessa BKT:hen eri valtioissa.



Kuvio 8: Sosiaaliturvamaksujen kertymä suhteessa BKT:hen eri valtioissa.



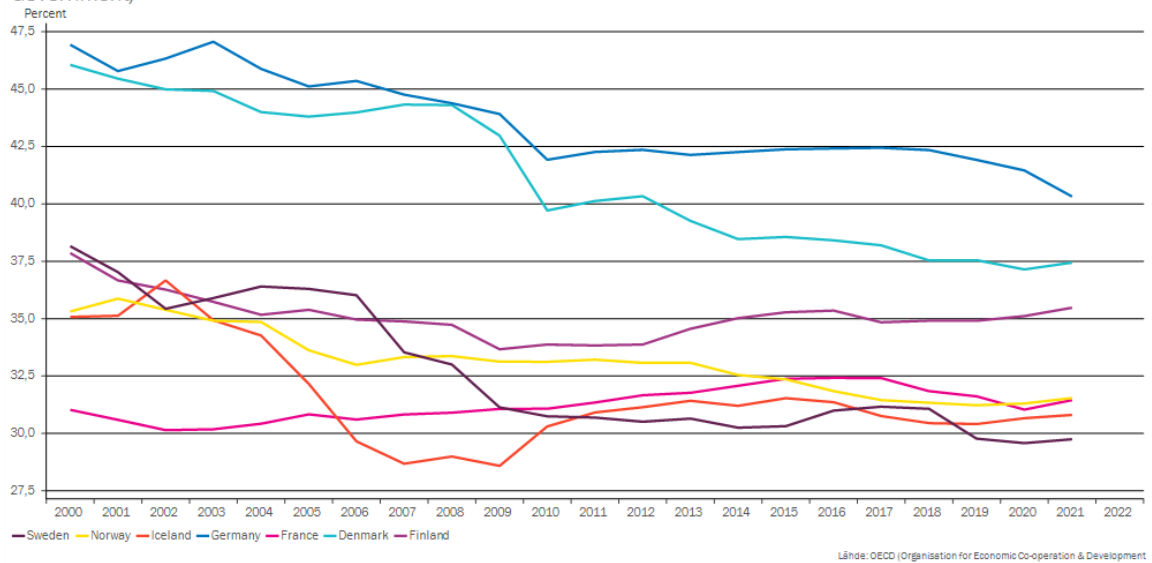
Kuvio 9: Keskimääräinen kokonaisveroaste tulotasolla 67 % keskituloista eri valtioissa.



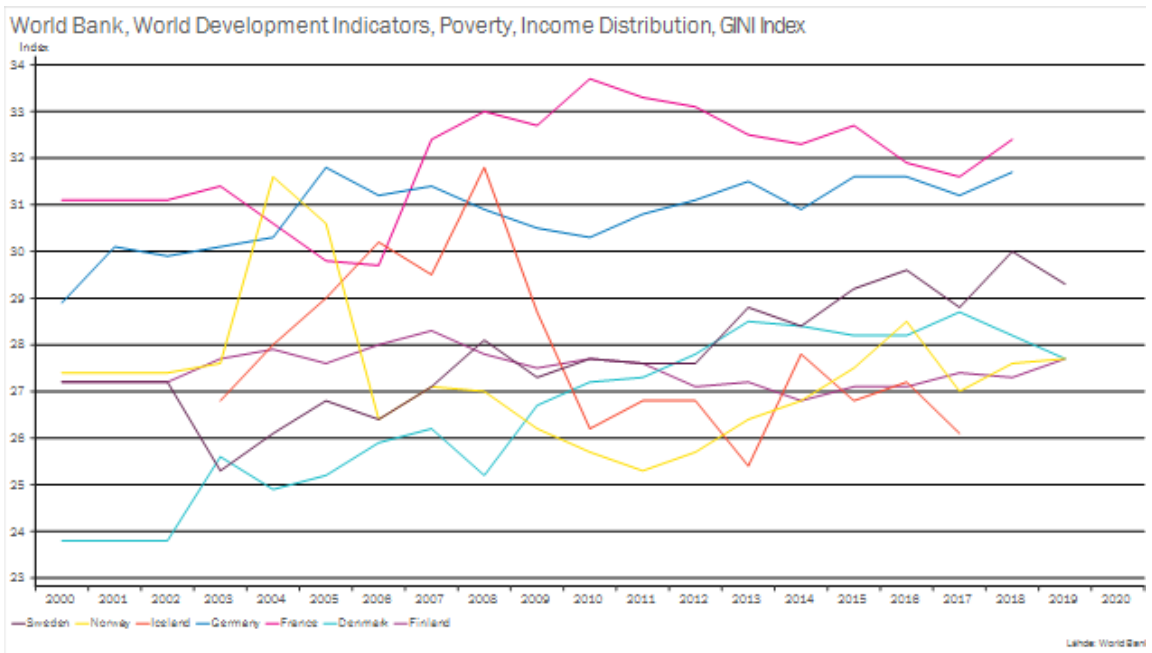
Kuvio 10: Keskimääräinen kokonaisveroaste tulotasolla keskituloista eri valtioissa.



OECD TAX, Personal Income Tax Rates, Average Personal Income Tax & Social Security Contribution Rates on Gross Labour Income, Single Person at 133% of Average Earnings, All-In (Employees SSC & Combined Central & Sub-Central Government)



Kuvio 11: Keskimääräinen kokonaisveroaste tulotasolla 133 % keskituloista eri valtioissa.



Kuvio 12: GINI-kertoimen kehitys eri valtioissa.

Viime aikoina on keskusteltu paljon ansiotuloverotuksen yleisestä alentamisesta. Suomessa tehdyt tutkimukset<sup>21</sup> osoittavat, että palkansaajat eivät juurikaan reagoi tuloveroasteen muutoksiin. Syitä tähän voi olla monia: esimerkiksi palkkatyössä olevat eivät pysty vaikuttamaan joustavasti saamiensa tulojen määrään. Huomionarvoista on, että tietyillä ryhmillä tulojousto on suurempi. Esimerkiksi yrittäjillä, opiskelijoilla ja kotihoidontukea saavilla ihmisillä tulojousto on korkeampi eli he reagoivat herkemmin veromuutoksiin.

Aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta voi nostaa esiin Matikan<sup>22</sup> ja Kososen<sup>23</sup> artikkelit. Kirkko-Jaakkola ja Kotamäki kirjoittivat teemasta keväällä 2022 erityisesti ylimpien marginaaliverojen näkökulmasta<sup>24</sup>. Kirkko-Jaakkolan ja Kotamäen artikkelista käy ilmi, kuinka hankalaa käyttäytymisvaikutusten arviointi on ansiotuloverotuksen muutosten osalta. Lopputulos voi muuttua merkittävästi sen mukaan, minkä suuruisia oletuksia joustoa laskettaessa tehdään. Tällaisia oletuksia ovat esimerkiksi tulonmuunnon suuruus ja työnantajamaksujen huomioonottaminen.

Jos ansiotuloverotuksen kevennyksiä tehdään, ne tulisi SAK:n näkemyksen mukaan kohdistaa ensisijaisesti pieni- ja keskituloisille. Haasteena on, että mahdollisten välillisten vaikutusten näkyminen valtiontaloudessa vie aikansa. Esimerkiksi Ruotsi alensi ansiotulojen korkeimpia rajaveroasteita eli niin sanottua marginaaliveroa viidellä prosenttiyksiköllä vuoden 2020 alusta. Ruotsin valtiovarainministeriö toteaa vaikutusten suuruusluokan olevan epävarma ja realisoituvan vasta pitkällä aikavälillä<sup>25</sup>. On mielenkiintoista seurata, miten päätöksen vaikutukset näkyvät Ruotsin valtion tuloverokertymässä esimerkiksi 10 vuoden ajanjaksolla, vaikka kasvava verokertymä ei automaattisesti tarkoita syy-seuraussuhdetta.

On tärkeää erottaa kaksi asiaa toisistaan: taloustieteellisestä näkökulmasta käyty keskustelu ansiotuloverotuksen tasosta ja poliittinen tavoite alentaa verotuksen tasoa ylipäänsä. Kysymys on joka tapauksessa taloudellisista realiteeteista. On huomioitava, minkälaisia vaikutuksia muutoksilla on esimerkiksi progressioon ja tuloeroihin.

Lyhyellä tähtämellä on tärkeää keskittyä myös palkansaajien ostovoimaan. Tässä yhtenä keinona on tuloverotuksen inflaatiotarkistukset, joiden tulisi vastata ansiotason nousua ja inflaatiota. Inflaatio oli joulukuussa 2022 peräti 9,1 prosenttia<sup>26</sup>. Näin korkeaa inflaatiiovauhtia ei ole Suomessa ollut vuosikymmeniin. Inflaatio-olosuhteet on huomioitava esimerkiksi verotuksen ja sosiaaliturvan indeksitarkistuksissa. Esimerkiksi vuoden 2022 osalta inflaatiotarkistukset eivät olleet riittäviä<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Kts. esim. Matikka – Harju – Kosonen 2015, s. 5–7.

<sup>22</sup> Matikka 2015.

<sup>23</sup> Kosonen 2011.

<sup>24</sup> Kirkko-Jaakkola – Kotamäki 2022.

<sup>25</sup> Finansdepartementet 2019, s. 10.

<sup>26</sup> Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksi 12/2022.

<sup>27</sup> Tuloveroasteikon tulorajoja ja vähennyksiä korotetaan sen perusteella, kumpi arvioidaan suuremmaksi, inflaatio vai ansiotason nousu. Vuoden 2022 valtionverotuksessa sovellettavan progressiivisen ansiotulon tuloveroasteikon tulorajoja korotettiin vain 3,0 prosentilla, mitä voidaan pitää liian alhaisena suhteessa toteutuneeseen inflaatioon.

Kilpailukyky sopimuksella työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja (sairausvakuutusmaksu) laskettiin tai siirrettiin työntekijöiden maksettavaksi (eläkevakuutusmaksu, työttömyysvakuutusmaksu). Käytännössä työntekijöille siirretyt sosiaalivakuutusmaksut kiristivät palkansaajien verotusta, vaikka tätä kompensoitiin osittain tuloveronalennuksilla. Palkansaajan ostovoimaa on mahdollista parantaa siirtämällä näitä maksuosuuksia takaisin työnantajille.

### 3.2 Kotitalousvähennys

Kotitalousvähennyksen arvioitu kustannus vuodelle 2023 on 420 miljoonaa euroa<sup>28</sup>. Kotitalousvähennystä koskeneen tutkimuksen<sup>29</sup> mukaan kotitalousvähennys ei kaikissa tilanteissa lisännyt työllisyyttä, kasvattanut palveluiden kysyntää tai vähentänyt harmaata taloutta. Tutkimuksen tulokset eivät kumoa taloustieteen teoreettisia perusteita. Kotitalousvähennyksellä voi olla käyttäytymisvaikutuksia, mutta ne ovat tutkimuksen mukaan pieniä. Jokainen pystynee nimeämään lähipiiristään yhden tuttavan, joka käyttää remontti- tai siivouspalveluita nimenomaan kotitalousvähennyksen takia. Kotitalousvähennysjärjestelmän toimintaan vaikuttaa se, kuinka hyvin se tunnetaan. Jos järjestelmä tunnetaan huonosti, kannustimet eivät välity eikä vähennyksellä ole haluttuja työllisyysvaikutuksia.

On äärimmäisen tärkeä huomioida kotitalousvähennyksen kohdistuminen. Esimerkiksi vuonna 2017 suurituloiset (vuositulot 55 000 euroa tai enemmän) muodostivat lähes kolmanneksen kaikista kotitalousvähennyksen käyttäjistä. Keskituloisista (vuositulot 35 000–54 999 euroa) vähennystä käytti sen sijaan päälle kymmenen prosenttia. Kyseessä ei ole koko kansan vähennys, vaan se painottuu erittäin vahvasti tulodesiilien yläpäähän<sup>30</sup>. Kotitalousvähennyksen enimmäismäärää tulisi laskea.

Kotitalousvähennyksen osalta kysymys ei välttämättä ole se, onko sillä vaikutuksia palveluiden kysyntään tai harmaaseen talouteen. Vaikutuksia on, mutta nykyinen tutkimusnäyttö viittaa siihen suuntaan, että ne ovat pienehköjä ainakin lyhyellä aikavälillä. Hyvä kysymys on se, onko kotitalousvähennys edellä mainitut seikat huomioiden tarkoituksenmukainen, kun vähennyksen verotuottoja laskeva vaikutus on yli 400 miljoonaa euroa vuositasolla?

Kotitalousvähennyksen yhtenä haasteena on myös se, että pienituloiset eivät pysty hyödyntämään vähennystä, koska heille ei synny verotettavaa tuloa. Yksi mahdollinen ratkaisumalli olisi tarkastella omavastuusuuden alentamista tai verovähennyksen sijaan harkita tukipohjaista järjestelmää<sup>31</sup>.

### 3.3 Menetykset

Tuloverolaissa ei ole määritelty menetyksen käsitettä eikä tuloverolaissa ole menetysten vähennyskelpoisuutta koskevaa yleissäännöstä. Elinkeinoverolaissa

<sup>28</sup> HE 154/2022 vp, s. 44. Summa ei huomioi kotitalousvähennyksen yhteydessä toteutettavaa määräaikaista sähkövähennystä 300 miljoonaa euroa.

<sup>29</sup> Harju – Jysmä – Koivisto – Kosonen 2021.

<sup>30</sup> Vrt. myös Pylkkänen 2015, s. 19.

<sup>31</sup> Tarkemmin kts. esim. Terämä ym. 2018, s. 95–96.

elinkeinotoimintaan liittyvät menetykset on merkitty EVL 7.1 §:ään. On kuitenkin huomionarvoista, että myöskään elinkeinoverolaissa ei ole erikseen määritelty, mitä menetyksellä tarkoitetaan. EVL 17 §:ssä on olemassa kuitenkin esimerkkiluettelo elinkeinotulon verotuksessa vähennyskelpoisista menetyksistä. Oikeuskirjallisuudessa menetys on määritelty taloudelliseen toimintaan kohdistuvana rasituksena, joka aiheutuu toimintaan liittyvän riskin toteutumisesta, mutta jota ei vastaa vähennyskelpoinen hankintameno. Menetyksen käsite ei ole kuitenkaan tarkasti rajattu ja sen suhde menon käsitteeseen on epäselvä<sup>32</sup>. Lisäksi verokäsittely on menetysten osalta epä johdonmukaista.<sup>33</sup>

Juurisyy näihin haasteisiin on se, että menetysten vähennyskelpoisuutta koskeva sääntely puuttuu. Tuloverolakiin tulisi lisätä säännökset menetykseksi luokiteltavan erän vähennyskelpoisuudesta. Sääntelyn tulisi vastata kysymykseen, milloin omaisuuden arvon menetykset ovat vähennyskelpoisia juoksevan tulon verotuksessa tulonhankkimismenoina ja milloin luovutustappioina.

### 3.4 Tavoitteet

- Mahdolliset ansiotuloveronkevennykset tulee suunnata ensisijaisesti pieni- ja keskituloisille.
- Tuloverotuksen inflaatiotarkistusten on seurattava ansiotaso- ja inflaatiokehitystä.
- Kotitalousvähennyksen enimmäismäärää on laskettava ja mallia kehitettävä niin, että se hyödyttäisi paremmin pienituloisia.

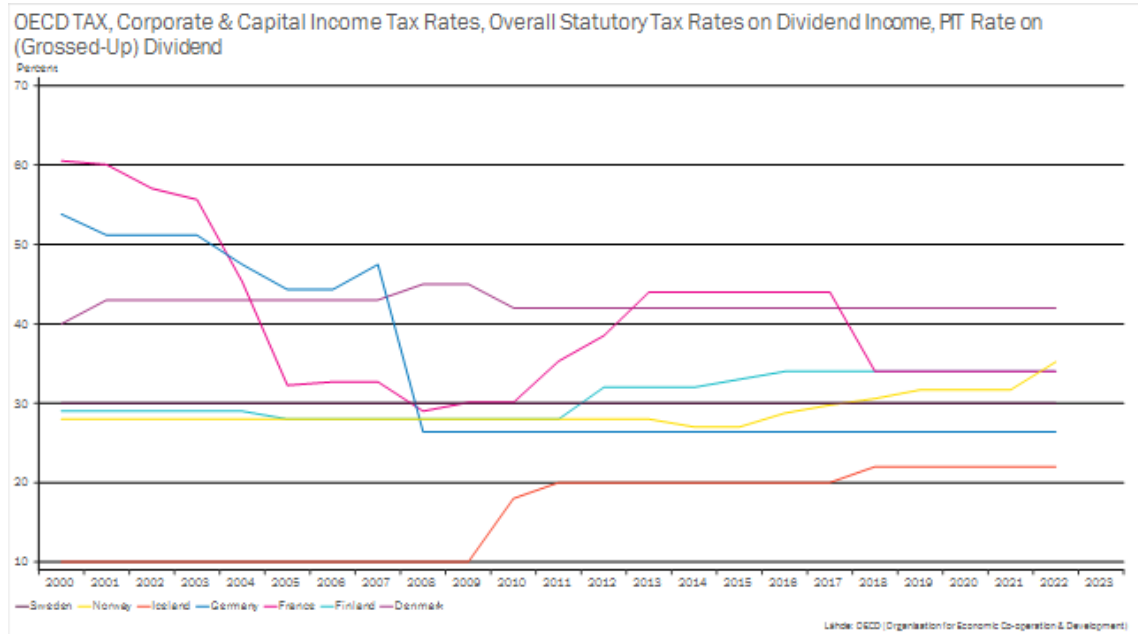
---

<sup>32</sup> Esimerkiksi oikeuskäytännössä menetyksiä on pidetty TVL:n mukaisessa verotuksessa vähennyskelpoisina tulonhankkimismenoina, kts. esim. KHO 1922 II 654, KHO 2014:21. Toisaalta vrt. KHO 2019:6.

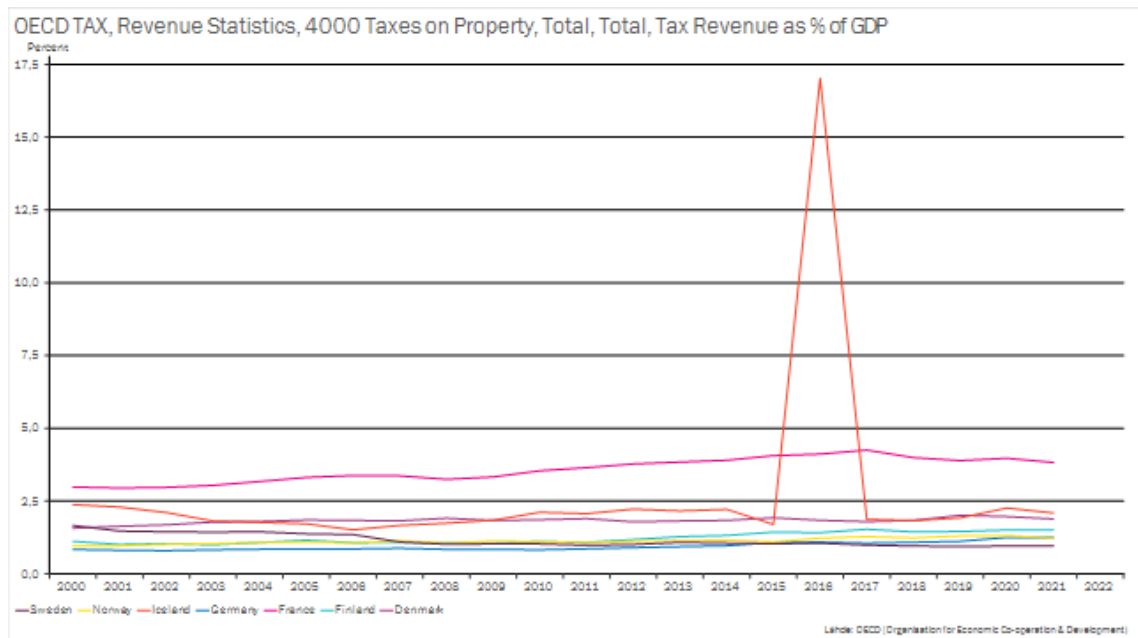
<sup>33</sup> Tarkemmin kts. esim. Nykänen 2021, s. 27–40.

## 4. Pääomien verotus

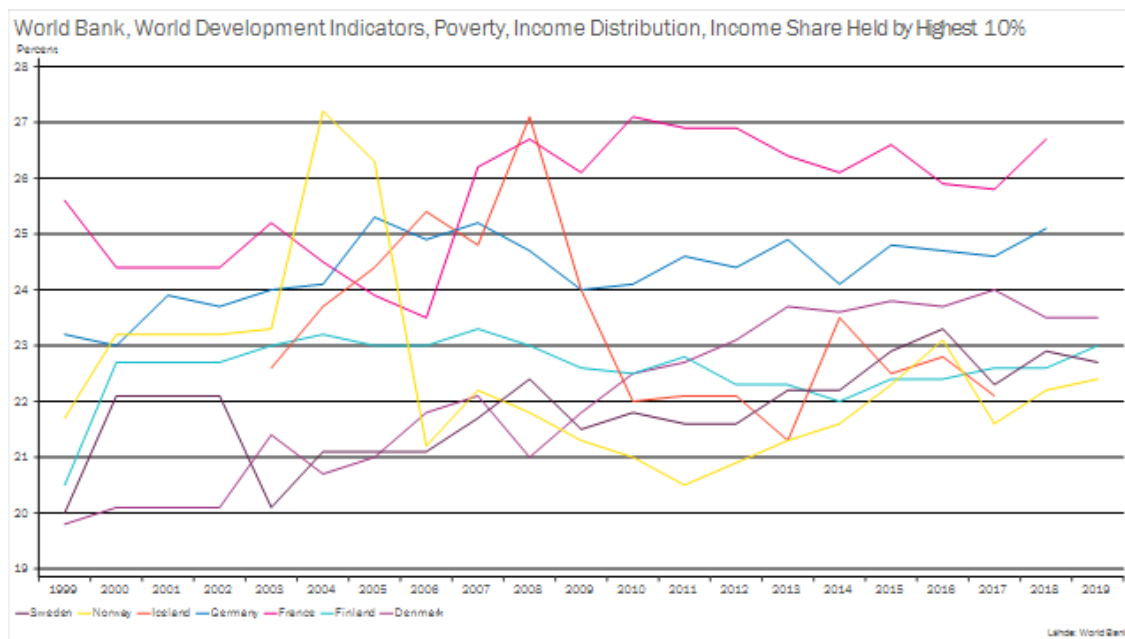
### 4.1 Pääoma- ja varallisuusverotus



Kuvio 13: Keskimääräinen pääomatuloverokanta eri valtioissa.



Kuvio 14: Omaisuusverojen kertymä suhteessa BKT:hen eri valtioissa.



Kuvio 15: Suurituloisimman 10 prosentin tulo-osuus eri valtioissa.

Eri valtioiden välisessä vertailussa tai pääomien ja varallisuuden verotuksessa on huomioitava ylipäätään se, että järjestelmä ei ole mustavalkoinen. Ei ole tarkoituksenmukaista keskustella ainoastaan siitä, tulisiko meillä olla joitain yksittäisiä veroja tai ei. Pääomien ja varallisuuden verotuksen kohdalla meidän on puhuttava verotuksen kokonaisuudesta, mikä tarkoittaa esimerkiksi pääomatulojen verotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta.

Nettovarallisuus on kasvanut ylimmässä yhdessä prosentissa vuodesta 2009 vuoteen 2019 yhteensä 48 prosenttia. Vuosikasvu on ollut neljä prosenttia. Nettovarallisuuden kasvu on ollut voimakkaampaa varakkaimpien yhdessä prosentissa verrattuna ryhmää edeltävään yhdeksään prosenttiin (ryhmä 90–99 prosenttia). Vuosien 1987–2019 välillä ylimmän yhden prosentin keskimääräinen varallisuus viisinkertaistui, kun tätä edeltävän yhdeksän prosentin ryhmässä kasvu oli 3,6-kertainen. Sen sijaan alimmassa 90 prosentissa nettovarallisuuden kasvu on ollut vähäistä.<sup>34</sup>

Suomessa varallisuusverosta luovuttiin vuonna 2006. Veron tuotto vaihteli vuositasolla 100 miljoonan euron molemmin puolin. Varallisuusveron poistumisen myötä Suomessa ei ole olemassa kattavaa tilastoa varallisuuserien sisällöstä tai määristä, mikä osaltaan vaikeuttaa asiasta käytävää keskustelua. Suomessa yleisin omistettu varallisuuserä on talletukset ja varallisuuden arvolla mitattuna oma asunto.<sup>35</sup>

Ainoastaan alle kymmenessä OECD-maassa, esimerkiksi Norjassa ja Espanjassa, on käytössä jonkinlainen erillinen varallisuusvero. OECD-maiden osalta tehdyssä tutkimuksessa<sup>36</sup> todetaan, että sen vaikutukset talouskasvuun ovat olleet maltillisia. Ranskassa nyt jo poistuneen varallisuusveron on todettu lisänneen

<sup>34</sup> Kalevi Sorsa -säätö 2022, s. 36–40.

<sup>35</sup> Tilastokeskus 8.6.2021.

<sup>36</sup> OECD Working Paper No.88, s. 64.

verosyistä tapahtuvaa maastamuuttoa. Verosyistä tapahtuvaan maasta muuttoon vaikuttaa kuitenkin moni tekijä. Esimerkiksi Ranskasta saatu tutkimustieto osoittaa, että veropakolaisten intressissä on ollut monesti halu välttää sekä pääomatulovero että varallisuusvero.<sup>37</sup> Dynaamisia eli veroratkaisuiden välillisiä vaikutuksia on vaikea arvioida. Tähän vaikuttaa se, miten verojärjestelmä on suunniteltu.<sup>38</sup>

Tärkeä kysymys on se, onko varallisuusverotuksen tavoitteita mahdollista saavuttaa olemassa olevia verotuksen osa-alueita käyttämällä. Onko tarkoituksenmukaista luoda kokonaan uusi vero vai hyödyntää olemassa olevan verojärjestelmän osia, kuten pääomatuloverotusta? Ensisijaisesti tulisi tarkastella nykyistä pääomatuloverotuksen tasoa. Nykyisellään pääomatulojen veroprosentti on 30 000 euroon asti 30 prosenttia ja yli 30 000 eurosta 34 prosenttia. Pääomatuloveroihin kohdistuu kuitenkin huojennuksia, joten nimellinen verokanta ei kaikissa tilanteissa kuvaa oikein verotuksen tosiasiallista tasoa.

SAK:n näkemyksen mukaan pääomatuloverotukseen tulisi lisätä uusi porras ja yksi vaihtoehto on luoda se pääomatuloverotukseen 100 000 euron kohdalle. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi, että 100 000 euron ylittävältä osalta pääomatulojen veroprosentti olisi 40 prosenttia. Muutos lisäisi verotuloja arviolta noin 300 miljoonaa euroa vuositasolla.

## 4.2 Perintö- ja lahjavero sekä sukupolvenvaihdoshuojennus

Perintöveroa voidaan pitää hyvänä verona, koska sen haitalliset vaikutukset talouteen ovat pienemmät kuin monilla muilla veroilla. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista tarkastella perintö- ja lahjaverotuksen kiristämistä osana talouden sopeuttamistoimia. Vuoden 2016 perintö- ja lahjaveroasteikkoon palaaminen lisäisi verotuloja vuositasolla arviolta noin 80 miljoonaa euroa. Jos palattaisiin vuoden 2016 asteikkoon ja sen jokaisen luokan verotasoon lisättäisiin yksi prosenttiyksikkö, tämä tuottaisi lisää verotuloja noin 140 miljoonaa euroa vuositasolla.

Perintöveroon liittyy kuitenkin myös haasteita. Yhtenä haasteena on se, että ulkomaille muutto mahdollistaa perintö- ja lahjaveron välttämisen. Näihin ilmiöihin on mahdollista puuttua esimerkiksi arvonnousuverolla<sup>39</sup>. Toinen perintö- ja lahjaverotuksen haaste liittyy erilaisiin huojennuksiin.

Perintö- ja lahjaverotukseen on mahdollista saada sukupolvenvaihdoshuojennus, jos verotettavaan perintöön sisältyy maatila, muu yritys tai niiden osa (1), perillinen jatkaa maatalouden tai maa- ja metsätalouden tai muun yritystoiminnan harjoittamista perintönä saamallaan maatilalla tai yrityksessä (2) ja huojennettavaan yritykseen tai maatalaan kohdistuva suhteellinen osa perintöverosta on yli 850 euroa (3). Sukupolvenvaihdoshuojennuksen verotuottoja alentava vaikutus on noin 140 miljoonaa euroa vuositasolla<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Pichet 2007.

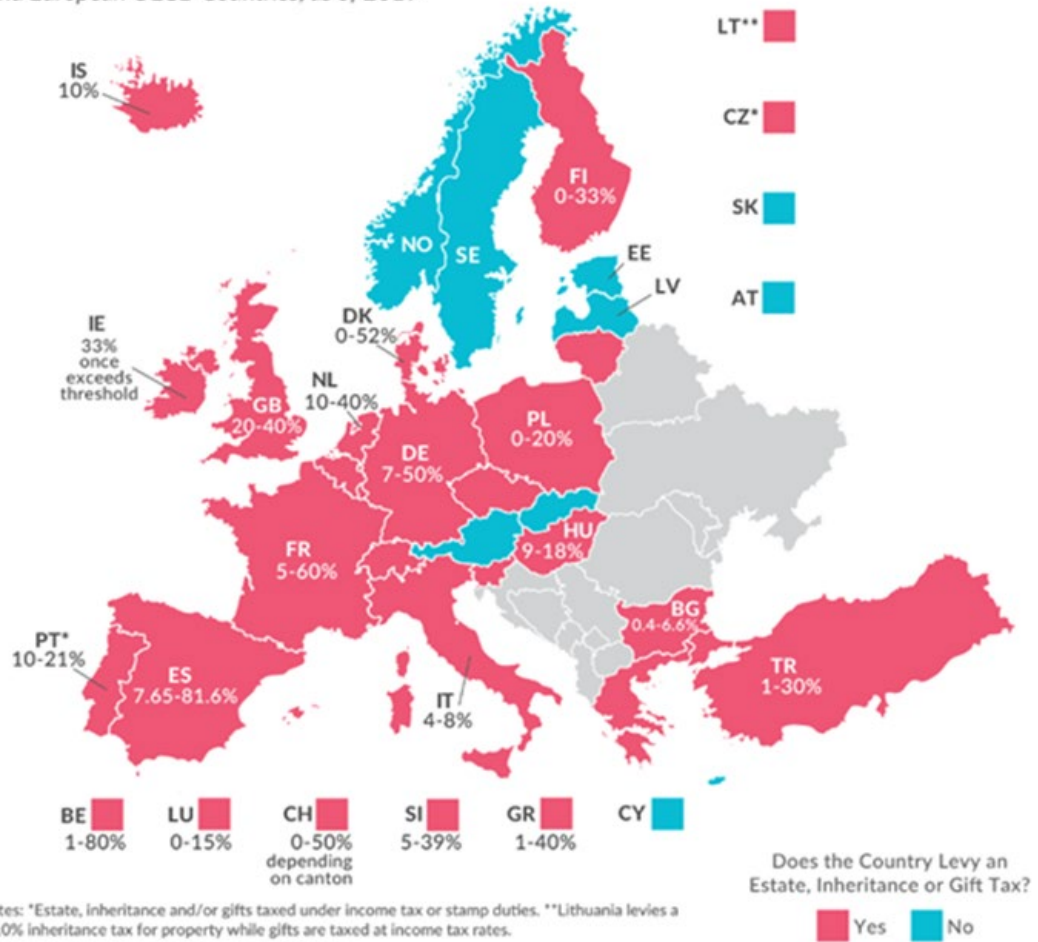
<sup>38</sup> Näihin ilmiöihin on mahdollista puuttua myös arvonnousuverolla, kts. esim. VM188:00/2021.

<sup>39</sup> Tarkemmin kts. esim. VM188:00/2021.

<sup>40</sup> HE 154/2022 vp. Summa ei ota huomioon sukupolvenvaihdoksen veronmaksun lykkäystä.

## Estate, Inheritance, and Gift Taxes in Europe

Estate, inheritance and gift tax levies in EU Member States and European OECD Countries, as of 2019



Notes: \*Estate, inheritance and/or gifts taxed under income tax or stamp duties. \*\*Lithuania levies a 5-10% inheritance tax for property while gifts are taxed at income tax rates. No data was available for Croatia, Malta, and Romania. Source: EY, "Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2019;" and PwC, "Worldwide Tax Summaries."

TAX FOUNDATION

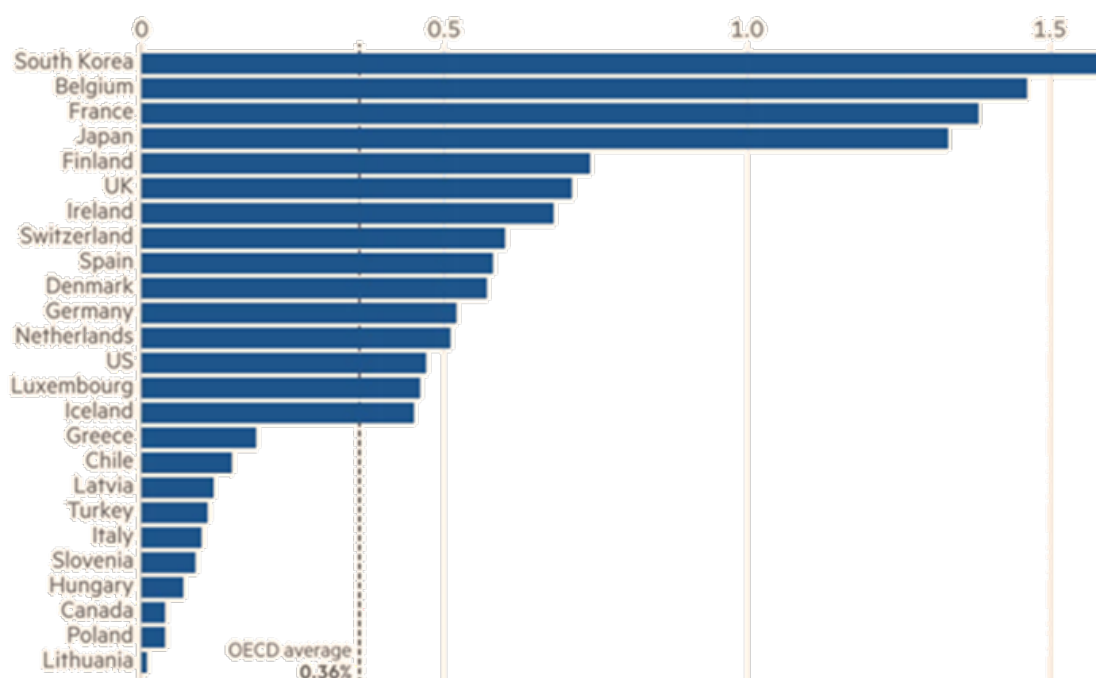
@TaxFoundation

Kuvio 16: Kiinteistö-, perintö- ja lahjaverotus Euroopassa.



## Inheritance tax yields vary a lot between countries

Inheritance, estate, and gift tax revenues (as a % of total tax revenues, 2019)



Australia, Austria, Colombia, Czech Rep, Estonia, Israel, Mexico, Norway, New Zealand, Portugal, Slovakia, Sweden all reported 0%  
Source: OECD  
© FT

Kuvio 17: Kiinteistö-, perintö- ja lahjaverotuksen tuotot eri valtioissa.

Sukupolvenvaihdoshuojennusta ei voida pitää perusteltuna verojärjestelmän osana. Sukupolvenvaihdoksen kaltaiset poikkeamat eivät kohtele yrityksiä tai perijöitä yhdenvertaisesti. Perintövero voi muodostua odottamattoman suureksi tai pieneksi. Lisäksi huojennus luo kannustimia yritysten jatkuvuuden suunnitteluun sen perusteella, miten verorasitus jakautuu. Nämä kannustimet voivat johtaa tilanteisiin, jotka eivät ole yritystoiminnan tai kansantalouden näkökulmasta perusteltuja. Joissain tilanteissa voi olla perusteltua, että yritystoimintaa ei jatketa. Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa yritystoiminta on heikosti kannattavaa.<sup>41</sup> On olemassa myös viitteitä siitä, että sukupolvenvaihdoshuojennus saattaa olla perustuslain 6 §:n vastainen<sup>42</sup>.

Sukupolvenvaihdoshuojennuksesta olisi perusteltua luopua. Muutos on mahdollista tehdä asteittain.

### 4.3 Varainsiirtoverotus

Tutkimustiedon mukaan puhtaasti verotukseen perustuvilla ratkaisulla ei ole merkittävästi vaikutuksia työvoiman liikkuvuuteen<sup>43</sup>. Tämä perustuu siihen, että

<sup>41</sup> Näin esim. Eerola – Ropponen 2013, s. 2–8.

<sup>42</sup> Kts. esim. HE 175/2016 ja esityksen valiokuntakäsittelyt. Toisaalta vrt. myös Urpilainen 2017, s. 178–180.

<sup>43</sup> Laajemmin kts. esim. Alasalmi ym. 2020

ihmisten muutto- ja asumispäätöksiin vaikuttavat myös monet muut seikat kuin verotus. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi koulutus- ja sosiaalipoliittiset kysymykset.

Poikkeuksen muodostaa kuitenkin varainsiirtovero, jolla on huomattu olevan vaikutuksia työvoiman liikkuvuuteen<sup>44</sup>. Varainsiirtoveron haasteena on se, että vero ei perustu esimerkiksi työntekoon, arvonlisään, omaisuuteen tai ulkoisvaikutukseen, vaan itse vaihdantaan. Tämä luo kiilaa asumisratkaisuiden valintaan ja työvoiman liikkuvuuteen. Varainsiirtoveroa olisi perusteltua laskea. Varainsiirtoveron alentamisessa tulisi huomioida fiskaalisten vaikutusten lisäksi tulojakovaikutukset. Varainsiirtoveron tuotto on vuositasolla suuri, yli 900 miljoonaa euroa<sup>45</sup>. Jos varainsiirtoveroa alennetaan, verotuottojen alenema tulisi korvata ainakin lyhyellä aikavälillä jollakin, koska dynaamiset vaikutukset eivät kompensoisi alenemaa yksi yhteen.

On huomioitava, että työvoiman liikkuvuuteen vaikuttavat myös omistus- ja vuokra-asumisen väliset erot. Jos työvoiman liikkuvuutta halutaan edistää, tarvitaan verotuksen lisäksi myös muita politiikan keinoja. Muita mahdollisia keinoja vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen ja kannustimiin ovat muun muassa:

- liikenneväylien (muun muassa junayhteydet ja pitkien välimatkojen julkinen liikenne) kehittäminen
- kohtuuhintainen ja laaja asuntotarjonta
- tulojen ja sosiaaliturvan taso
- koulutuspolitiikka, esimerkkinä aikuiskoulutuksen saatavuus sekä laatu.<sup>46</sup>

#### 4.4 Asunto-osakkeiden pääomavastikkeiden vähennysoikeus

Nykyisellään asunto-osakeyhtiön pääomavastikke käsittely voidaan jakaa kahteen:

- Pääomavastike on rahastoitu kirjanpidossa, jolloin niitä ei voida vähentää vuokratulosta.
- Pääomavastike on tuloutettu kirjanpidossa, jolloin ne voidaan vähentää vuokratulosta.

Vallitseva vähennyskäytäntö pohjaa kirjanpidon ja verotuksen assimilaatio- eli vastaavuusperiaatteeseen. Jos pääomavastike katsotaan asunto-osakeyhtiön kirjanpidossa tuloksi, asunnon omistajalla tulee olla mahdollisuus vähentää siihen liittyvä meno verotuksessa. Toisaalta periaatteesta seuraa se, että rahastoitu vastike otetaan huomioon hankintamenoa kasvattavana eränä asunnon luovutuksen yhteydessä.

Nykyinen käytäntö kohtelee pääomatuloja eri tavoin, koska esimerkiksi osakesijoittamisessa hankintameno vähennysmahdollisuus realisoituu vasta osakkeita luovutettaessa, eikä vuosittain saadusta osinkotulosta. Käytäntö ei ole ainoastaan hyödyksi asuntosijoittajille, vaan sillä on myös kääntöpuolensa. Jos

---

<sup>44</sup> Kts. esim. Eerola – Harjunen – Lyytikäinen – Saarimaa 2018.

<sup>45</sup> HE 154/2022 vp, s. 57.

<sup>46</sup> Laajemmin erilaisista asumistukien ja asumiseen liittyvien verojen vaikutuksista sekä työn perässä muuttamisen ilmiöistä kts. esim. Alasalmi ym. 2020.

asunto ei ole vuokrattuna, mutta pääomavastikkeet on tuloutettu, omistajalla ei ole vähennysoikeutta.

Omistusasujilla ei ole samanlaista mahdollisuutta verovähennykseen kuin asuntosijoittajilla. Järjestelmä asettaa asuntosijoittajat myös keskenään epäoikeudenmukaiseen asemaan sen perusteella, onko vastikkeet rahastoitu vai tuloutettu asunto-osakeyhtiön kirjanpidossa. Nykyinen järjestelmä kannustaakin velkavivun käyttämiseen ja velkataakan lisäämiseen, vaikka samaan aikaan kotitalouksien lisääntyvä velkaantuminen on haaste<sup>47</sup>.

Yhtiölainojen kasvu altistaa asunto-osakeyhtiöt markkinahäiriöille. Velkamäärän lisääntymiseen on vaikuttanut yhtiölainan vähennysmahdollisuus, mutta myös monet muut seikat, kuten matala korkotaso. Asuntokannan vanhetessa luonnollinen tarve nostaa lainaa remontteja varten kasvaa taloyhtiöissä.

Pääomavastikkeiden vähennysoikeutta tulisi rajoittaa. Vähennysoikeuden rajoittaminen voidaan porrastaa ajallisesti, mikä mahdollistaa järjestelmän kehittämisen vaarantamatta verotusympäristön pysyvyyttä. Esimerkiksi asuntolainan korkovähennyksen määrää on tiputettu vuosittain alaspäin kymmenen prosenttia. Vuonna 2015 koroista sai vähentää verotuksessa 65 prosenttia ja vuonna 2022 viisi prosenttia. Vuonna 2023 vähennys poistui kokonaan. Teoriassa erilaisia vaihtoehtoja tilanteen korjaamiseksi on useita. On mahdollista tarkastella esimerkiksi asunto-osakeyhtiölakia, kirjanpitolakia tai verotuslainsäädäntöä.

## 4.5 Listaamattomien yhtiöiden osinkoverohuojennus

Nykyinen listaamattomien yhtiöiden osinkoverojärjestelmä ei ole tehokas investointien, tuottavuuden tai talouskasvun näkökulmasta. Investoinnit eivät kohdennu sinne, missä niiden tuotto on ennen veroja korkein. Tämä heikentää työn tuottavuutta. Haasteena on aineellisen ja aineettoman omaisuuden verokohtelun erot. Veromalli ei ole neutraali eli verotus vääristää yritysten tekemiä päätöksiä. Haasteena on myös tulonmuunto, joka tarkoittaa ansiotulon muuttamista pääomatuloksi. Nykyinen malli sisältää kannustimen nostaa työnteolla ansaitut tulot osinkoina. Koska osinkoverohuojennus on sidottu tasevarallisuuteen, kannuste on olemassa erityisesti varakkaiden yhtiöiden omistajille. Veroetu aiheuttaa listautumiskynnyksen eli etu vähentää kannusteita siirtyä listatuksi yhtiöksi.<sup>48</sup> Nykymalli ei toteuta myöskään horisontaalisen tai vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita.

Nykyistä järjestelmää on mahdollista korjata esimerkiksi yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportin<sup>49</sup> perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi osakkaan nettovarallisuusosuudelle yhtiöstä lasketun vuotuisen tuoton prosenttirajaa lasketaan ja veronalaisten osinkojen prosenttiosuuksia muutetaan.

<sup>47</sup> Suomen asuntokuntien asuntovelkamäärä on kasvanut 83,9 miljardista 89,6 miljardiin vuosien 2015 ja 2019 välillä. Tilastokeskuksen mukaan suurten velkaosuuksien määrä (yhtiölainaosuus vähintään 70 prosenttia velattomasta myyntihinnasta) uusien asuntojen kaupassa on moninkertaistunut alle kymmenessä vuodessa.

<sup>48</sup> Tarkemmin kts. esim. valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010 ja valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017.

<sup>49</sup> Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017, s. 93.

Työryhmä ehdottaa kuitenkin osingon euromääräisen ylärajan poistoa, mitä voidaan pitää haastavana oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Yrittämiseen tulee kannustaa, mutta sitä ei tule tehdä investointien, tuottavuuden tai talouskasvun kustannuksella. Keskustelussa on myös hyvä muistaa, miksi ihmiset ylipäättään haluavat yrittäjiksi. Tutkimuksissa tärkeimmiksi motiiveiksi ovat nousseet itsensä ja unelmiensa toteuttaminen sekä itsenäisyys ja vapaus omaan työhön<sup>50</sup>. Yrittäjäksi aikovat nuoret painottavat erityisesti mahdollisuutta toteuttaa itseään ja tehdä monipuolisia sekä vaihtelevia tehtäviä. Nuoret kokevat myös työn, vapaa-ajan ja ihmissuhteet tärkeämmiksi kuin varallisuuden.<sup>51</sup>

Pitkällä aikavälillä listaamattomien yhtiöiden osinkoverojärjestelmän kokonaisuudistus on välttämätön ja sen valmistelu tulisi aloittaa välittömästi. Uuden mallin tulisi olla neutraali ja oikeudenmukainen. Neutraalius viittaa siihen, että verotuksen tulisi kohdella aineellista ja aineetonta omaisuutta samalla tavalla. Uuden mallin reunaehtoina tulisi olla se, että uudistus kasvattaa verotuloja ja muuttaa nykyistä järjestelmää oikeudenmukaisemmaksi pienentämällä kaikkein varakkaimpien saamaa veroetua.

## 4.6 Kiinteistöverotus

Kiinteistöverouudistusta on valmistelu jo pitkään. Valtiovarainministeriössä käynnistettiin kiinteistöverotuksen kehittämishanke vuonna 2012<sup>52</sup>. Esiselvitysten jälkeen valtiovarainministeriö asetti 21.12.2016 hankkeen<sup>53</sup> liittyen uusien hintavyöhykkeiden luomiseen maapohjien kiinteistöverotusta varten. Toinen 12.12.2017 asetettu hanke<sup>54</sup> koskee rakennusten arvostamisperusteiden luomista kiinteistöverotusta varten. Ymmärrettävästi syistä, esimerkiksi koronakriisin takia, uudistusta on jouduttu lykkäämään. Valmistelua on kuitenkin tehty pitkään ja huolellisesti, joten uudistuksen lykkääminen edelleen ei ole tarkoituksenmukaista.

Kiinteistöverouudistuksen tavoitteena on uudistaa kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet vastaamaan nykypäivän kustannus- ja hintatasoa sekä alueellisia hintaeroja. Päämääränä on uudistus, jossa verotusarvot heijastavat paremmin käypiä arvoja, ottaen samalla nykyistä paremmin huomioon markkina-arvot. On tärkeää painottaa, että esityksen tavoitteena ei ole kiinteistöverotuksen tason kiristäminen.

Nykyinen rakennusten arvostamisjärjestelmä on 1970-luvulta ja maapohjan arvojen laajemmat päivitykset ovat yli 15 vuoden takaa<sup>55</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nykyiset verotusarvot ovat liian alhaiset, koska pääsääntöisesti ne eivät edusta markkinahintoja oikein. Uudistuksesta seuraavaa kiinteistöverotuksen nousua tuleekin peilata tähän seikkaan. Osa kiinteistöveroarvoista on ollut liian pitkään liian matalalla, joten 2000-luvulla osa

<sup>50</sup> Hyytinen – Pajarinen 2005, s. 160–161.

<sup>51</sup> Nuorisobarometri 2019, s. 81–86.

<sup>52</sup> VM036:00/2012.

<sup>53</sup> VM142:00/2016.

<sup>54</sup> VM152:00/2017.

<sup>55</sup> Tarkemmin kts. Valtiovarainministeriö: Kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet.

niistä on ollut keskimäärin liian alhaisella tasolla. Ei siis ole tarkoituksenmukaista keskittyä pelkästään siihen, kuinka paljon verotus muuttuu lyhyellä aikavälillä, vaan peilata tasoa myös historialliseen kehitykseen. Lisäksi merkityksellistä on se, että uudistuksen tarkoitus on muuttaa järjestelmää kokonaisuutena oikeudenmukaisemmaksi.

Kiinteistövero on hyvä vero, koska kiinteistövero ei vääristä kotitalouksien tai yritysten valintoja. Lisäksi veropohja on vakaa ja ennustettava, mikä on tärkeää muun muassa kunnille. Nykyisellään kiinteistövero perustuu rakennuksen ja maapohjan arvoon. Uudistuksen yhteydessä voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella mallia, jossa maapohjan vero eriytetään rakennuksiin kohdistuvasta verosta. Tämä mahdollistaisi tehokkaamman maankäytön ohjauksen.

Vallitsevassa suhdannetilanteessa kiinteistöverotuksen korotukset olisivat saattaneet olla kohtuuttomia. On kuitenkin äärimmäisen tärkeää, että kiinteistöverouudistus saadaan hyväksytyttyä ensi vaalikaudella. Kiinteistöveron kohtuuttomat nousut voidaan huomioida lainsäädännössä esimerkiksi väliaikaisilla euromääräisillä hintakatoilla ja riittävän pitkällä siirtymäajolla.

## 4.7 Metsälahjavähennys

Metsälahjavähennys tehdään metsätalouden pääomatulosta tuloverotuksessa. Metsälahjavähennys on äärimmäisen monimutkainen ja aiheuttaa käytännössä suuren määrän hallinnollista työtä veronsaajalle ja verovelvolliselle<sup>56</sup>.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot metsälahjavähennyksestä toivat esiin sääntelyn monimutkaisuuden ja hallinnollisen taakan<sup>57</sup>. Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että metsälahjavähennys kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan, vähennys nähtiin myös haasteellisena perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen näkökulmasta.<sup>58</sup> Oikeusministeriön lausunnossa<sup>59</sup> on tehty vastaavia huomioita. Tehottomasta ja monimutkaisesta metsälahjavähennyksestä on luovuttava.

### Tavoitteet

- Pääomatuloveroasteikkoon tulisi lisätä uusi porras 100 000 euron kohdalle.
- Perintö- ja lahjaveroasteikkoa tulee kiristää osana talouden sopeuttamistoimia.
- Sukupolvenvaihdoshuojennus tulisi poistaa.
- Varainsiirtoveroa tulee keventää.
- Listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen uuden mallin valmistelu on aloitettava ja nykyisen järjestelmän puutteet korjattava yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportin pohjalta.
- Kiinteistöverouudistus on toteutettava.
- Asunto-osakkeiden pääomavastikkeiden vähennysoikeutta on rajoitettava.
- Metsälahjavähennyksestä on luovuttava.

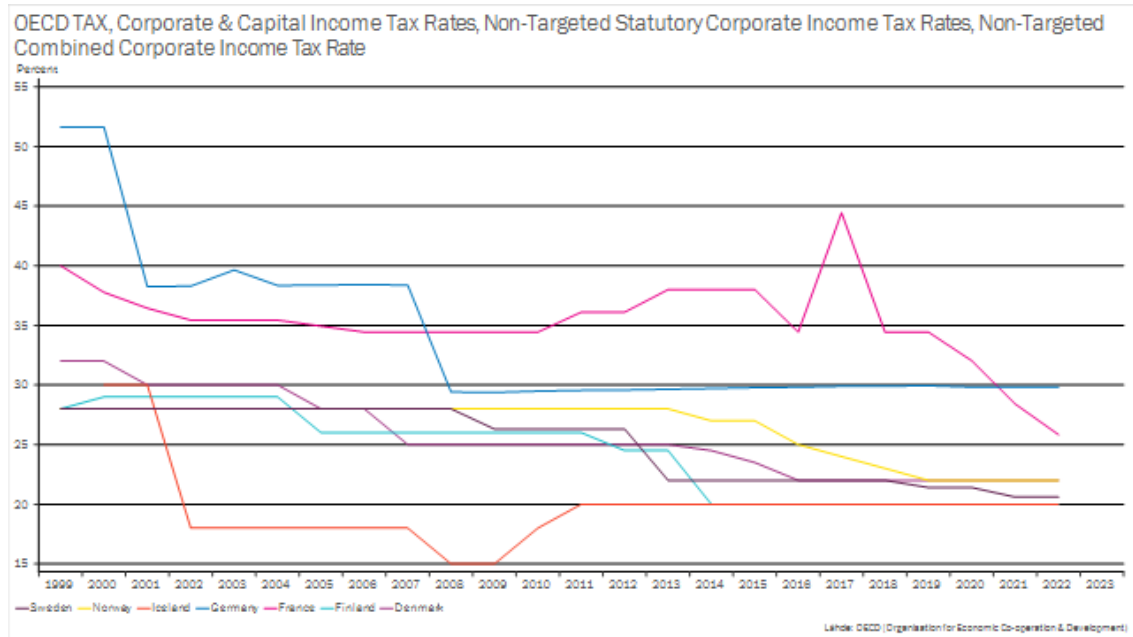
<sup>56</sup> Näin myös Verohallinto 16.6.2016.

<sup>57</sup> Lainsäädännön arviointineuvosto 2016.

<sup>58</sup> Tarkemmin kts. Isotalo 2019. Vrt. myös Urpilainen 2017.

<sup>59</sup> Oikeusministeriö 17.5.2016.

## 5. Yhteisöverotus



Kuvio 18: Yhteisöverotuksen taso eri valtioissa.

Yhteisövero on yksi tärkeimmistä veroista verotulojen kannalta. Se tarkoittaa erilaisten yritysten ja osuuskuntien voittojen verottamista. Yhteisöveron vuosittainen tuotto on suuri, noin kuusi miljardia euroa. Yhteisöveroa koskien nostetaan aina ajoittain esiin veron haitalliset kannustin- ja käyttäytymisvaikutukset. On esitetty esimerkiksi niin, että yritysten voittojen verottaminen heikentää yrittämisen kannusteita eli että yhteisöveron vuoksi yrityksiä ja yritystoimintaa syntyy vähemmän. Yritystoiminnan houkuttelevuudesta keskusteltaessa tulisi huomioida kuitenkin myös efektiivinen veroaste eli maksettavan veron määrä huomioiden siihen kohdistuvat erilaiset vähennykset ja huojuukset.

Globaalissa maailmassa valtiot kilpailevat toistensa kanssa, mikä on johtanut verokilpailuun. Yhteisöverotuksen puolella tämä tarkoittaa sitä, että yhteisöverokannat ovat laskeneet. Esimerkiksi OECD-maissa keskimääräinen yhteisöverokanta on laskenut tasaisesti ja lähes kymmenen prosenttiyksikköä 2000-luvun alusta vuoteen 2022 mennessä. Verokilpailu uhkaa johtaa tilanteeseen, jossa yhteisöveropohja hupenee kokonaan. Kansainväliseen verokilpailuun on pyritty vastaamaan muun muassa Pilari II:n eli globaalin minimiyhteisöverokannan myötä.

Yhteisövero on kuitenkin äärimmäisen tärkeä osa verojärjestelmää. Yhteisöveron vuosittainen tuotto on suuri ja hallinnollisesti vero on tehokas. Jos yhteisöveroa ei olisi tai sen tuotto pienenesi merkittävästi, vastaava tuotto tulisi kerätä esimerkiksi muiden verojen kautta. Laajat veropohjat mahdollistavat maltilliset verokannat.

Yhteisöverosta on äärimmäisen tärkeää pitää kiinni. Suomen nykyinen 20 prosentin yhteisöverokanta on kansainvälisesti vertailtuna kilpailukykyinen ja esimerkiksi OECD-maiden keskiarvoa matalampi. Suomen yhteisöverokanta on

myös keskeisimpiä kilpailijamaitamme (Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Ranska) alemmalla tasolla. Yhteisöveron alentaminen vähentäisi todennäköisesti veron tuottoa, mutta kiihdyttäisi osaltaan myös Suomelle pitkällä aikavälillä haitallista verokilpailua. Yhteisöverotuksella tulee olla oikeudenmukainen tuottotaso, eikä mahdollisten haittavaikutusten tule olla hyötyjä suurempia.

## 5.1 Verotuksen ja kirjanpidon sidonnaisuuden päivittäminen

Verotuksen kirjanpitosidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että yrityksen veronalainen tulos johdetaan kirjanpidosta. Useiden menoerien vähentäminen verotuksessa on liitännäinen siihen, että vastaavat vähennykset on tehty kirjanpidossa. Verotuksen ja kirjanpidon välitön sidonnaisuus tarkoittaa sitä, että kirjanpito vaikuttaa verotukseen. Käänteinen sidonnaisuus viittaa taas siihen, että verotus vaikuttaa kirjanpitoon.

Kansainväliset kehityskulut, muun muassa IFRS-tilinpäätösstandardit, ovat aiheuttaneet kirjanpitosidonnaisuudelle haasteita. Verotuksen ja kirjanpidon sidonnaisuudet voivat rajoittaa yksittäisten yritysten mahdollisuuksia soveltaa Suomen kansallisen kirjanpitolainsäädännön sijasta kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja, koska kirjanpitoerien verotuksellinen käsittely on epävarmaa. Verolainsäädäntö tulee päivittää vastaamaan nykyistä kansainvälistä tilinpäätösympäristöä.

Tutkimuskirjallisuudessa<sup>60</sup> on esitetty, että kansallista kirjanpitolakia soveltavien suurten yritysten kohdalla verotuksen ja kirjanpidon käänteisestä sidonnaisuudesta tulisi luopua. Pienten ja keskisuurten yritysten osalta käänteinen sidonnaisuus olisi kuitenkin mahdollista säilyttää. Lisäksi kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja soveltavien yritysten osalta verotuksen ja kirjanpidon välitöntä sidonnaisuutta tulisi välttää.

Kansallisen kirjanpitolain ja kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti laadittujen tilinpäätösten osalta tällainen muutos voi pidemmällä aikavälillä tarkoittaa verotuksen ja kirjanpidon sidonnaisuudesta irtautumista, pois lukien kuitenkin kansallisen kirjanpitolain mukaisen tilinpäätöksen laativat pienet ja keskisuuret yritykset.<sup>61</sup>

## 5.2 Konserniverotuksen uudistaminen

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2019 työryhmän selvittämään konserniverotuksen uudistamista ja lopullisten tappioiden verokohtelua<sup>62</sup>. Tavoitteena on ollut uudistaa konsernien tuloksentasausta koskevaa sääntelyä. Tytäryhtiön lopullisia tappioita koskeva esitys<sup>63</sup> on saatu maaliin hallituskaudella 2019–2023, mutta konserniverotuksen osalta työryhmätyö jäi kuitenkin kesken. Työryhmän työtä on tarkoituksenmukaista jatkaa. Uusi konserniverojärjestelmä

<sup>60</sup> Näin esim. Torkkel 2011.

<sup>61</sup> Näin myös Torkkel 2012, s. 319–322. Laajemmin kts. esim. Torkkel 2011.

<sup>62</sup> VM163:00/2019.

<sup>63</sup> HE 185/2020 vp.



tulisi toteuttaa siten, että Suomen veropohja turvataan niin, että samalla huomioidaan Suomen kilpailukyky sekä verotuksen ennakoitavuus.

### 5.3 Yrittäjävähennys

Liikkeen- tai ammatinharjoittaja eli yksityinen elinkeinonharjoittaja voi tehdä viiden prosentin yrittäjävähennyksen elinkeinotoiminnan tulosta. Yrittäjävähennys lisää verojärjestelmän monimutkaisuutta, eikä sillä voida katsoa olevan merkittäviä dynaamisia vaikutuksia kasvuun tai työllisyyteen<sup>64</sup>. Yrittäjävähennyksen kustannus on vuositasolla 125 miljoonaa euroa<sup>65</sup>.

On huomionarvoista, että pienille yrityksille on jo ilman yrittäjävähennystäkin suunnattu ainakin kolme erillistä verotuksellista tukitoimenpidettä:

- 1) Tuottoaste, jolla yritystulon pääomatulo-osuus lasketaan, on asetettu 20 prosentiksi. Tätä voidaan pitää monikertaisena verrattuna kannusteiden kannalta neutraaliin tuottoasteeseen.
- 2) Pääomatulo-osuuden laskentapohjaan lisätään nettovarallisuuden lisäksi osa yrityksen maksamista palkoista, joihin sisältyy myös yrittäjän palkka.
- 3) Toimintavaraus.<sup>66</sup>

Yrittäjävähennyksestä tulisi luopua. Yksittäisten erillisten toimenpiteiden sijaan tulisi tavoitella sitä, että yrittäjillä on samat edellytykset ja kannusteet rahoittaa toimintaansa ja investoida eri yritysmuodoissa eli huomioida yritysmuotoneutraalisuus.<sup>67</sup> Pienien yritysten tukemisessa on tärkeää saada tuki kasvuhakuisille startup-yrityksille tai vähintään pk-kokoluokkaan tähtäville yrityksille. Näiden yritysten haasteita ovat muun muassa yritysten sääntely-ympäristö, pelko epäonnistumisesta, Suomen pieni talous, heikko osaavan työvoiman saatavuus ja hinta, talouden yleinen alavire, kiristynyt kilpailu ja heikko rahoituksen saatavuus.<sup>68</sup>

### 5.4 Tavoitteet

- Verotuksen ja kirjanpidon väliseen sidonnaisuuteen perustuvaa järjestelmää on päivitettävä.
- Konserviverotusta koskeva sääntely on uudistettava.
- Yrittäjävähennyksestä tulisi luopua.

---

<sup>64</sup> Kts. esim. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2016, Penttilä 2016 ja Pellervon taloustutkimus 2016.

<sup>65</sup> HE 154/2022 vp, s. 44.

<sup>66</sup> Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2016, s. 1-2.

<sup>67</sup> Näin myös Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2016, s. 1-2.

<sup>68</sup> Lahtinen ym. 2016, s. 137-144.



## 6. Kansainvälinen verotus

### 6.1 Pilarit I & II

Kansainvälinen verotus on ottanut viime vuosina suuria askeleita eteenpäin. Kansainvälinen yhteisö on tarttunut yhteisöverotuksen haasteisiin OECD:n yhteisellä BEPS-hankkeella (*Base Erosion and Profit Shifting*). Tavoitteena on verotulojen oikeudenmukainen jakaantuminen sekä verotusoikeuksien turvaaminen eri valtioiden välillä. BEPS-hanketta on työstyetty yhdessä G20-maiden kanssa. Yhteiset neuvottelut ovat johtaneet kaksiosaiseen esitykseen, pilareihin I ja II. Pilarit ovat osa BEPS-hankkeen keinovalikoimaa, jolla yritetään vastata kansainvälisen yhteisöverotuksen haasteisiin.

Pilareiden sisältö on karkeasti ottaen seuraava:

**Pilari I:** Digitaalisen liiketoiminnan verotus – mahdollistaa verotusoikeuden tasaisemman jakautumisen eri valtioiden välillä.

**Pilari II:** Minimiyhteisöverokanta – ehkäisee valtioiden välistä haitallista verokilpailua ja voittojen siirtämistä.<sup>69</sup>

On todennäköistä, että pilareiden lopputulos on Suomelle verotulojen näkökulmasta lähellä neutraalia<sup>70</sup>. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista keskittyä ainoastaan yhteisöverotulojen muutoksiin. Sääntelykokonaisuus on Suomelle eduksi, koska se vähentää kansainvälistä verokilpailua ja antaa Suomelle mahdollisuuden kilpailla vahvuuksillamme, kuten osaavalla ja koulutetulla työvoimalla.

Valtioiden omia erillisiä veroratkaisuja voidaan kokonaisuudessaan pitää merkittävästi haitallisempina kuin yhteisesti sovittua sääntelykokonaisuutta. Toimiva yhteisöverojärjestelmä on tärkeä myös toimivien sisämarkkinoiden näkökulmasta.

Mikäli pilarit kykenevät vastaamaan digitaalisten liiketoimintamallien tuomiin haasteisiin ja ehkäisevät haitallista verokilpailua, sitä vähemmän valtioilla tai Euroopalla on tarve kansallisille tai unionitason verotusratkaisuille, jotka ajaisivat samaa asiaa. Vastaavasti, jos pilarit eivät etene globaalisti, tarve EU:n omille ratkaisuille on ilmeinen.

Suunniteltu minimiyhteisöverokanta on tällä hetkellä 15 prosenttia. Suomen nykyinen yhteisöverokanta on 20 prosenttia. Yhteisöverokannan tasosta keskusteltaessa on huomioitava viimeaikainen tutkimustieto. Yritysverotuksen alennukset ovat tutkimusten perusteella suhteellisen tehoton tapa vaikuttaa pitkälle kehittyneiden ja vanhempien yritysten kasvuun sekä investointeihin. Tutkimusnäyttö viittaa myös siihen suuntaan, että yhteisöverojen vaikutukset maatason talouskasvuun eivät ole merkittäviä edes pitkällä aikavälillä.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Tarkemmin kts. esim. valtiovarainministeriö 6.5.2021.

<sup>70</sup> Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta, s. 21–25.

<sup>71</sup> Näin mm. Harju – Koivisto – Matikka 2022, s. 6.

## 6.2 Lähdevero rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen osingoille

Eräät ulkomaiset osingonsaajat saavat Suomesta osingot verovapaasti, koska ne rinnastuvat kotimaisiin osinkotulonsa verovapaasti saaviin yhteisöihin. EU-oikeuden vaatimusten takia verovapaus on myönnettävä tällöin myös näille ulkomaisille osingonsaajille.<sup>72</sup> Jos ulkomaisten osingonsaajien verokohtelua muutetaan, myös kotimaisten verovapaiden osingonsaajien verokohtelua on muutettava. Vaikka kansallista sääntelyä muutetaan, osingot säilyvät edelleen verovapaina silloin, kun verosopimuksissa on sovittu, että osinkoihin sovelletaan nollaverokantaa. Myös EU-direktiiveistä johtuvat verovapaudet säilyisivät.

Osinkojen lähdevero laajentaisi veropohjaa kotimaisissa ja ulkomaisissa tilanteissa, koska lähdeveron piiriin saatettaisiin sellaisia toimijoita, jotka nykyään saavat osinkonsa verovapaasti. Asiassa tulee kuitenkin huomioida edellä kuvatut EU-oikeuden ja verosopimusten vaatimukset.

Lähdeveroa vastaan on argumentoitu muun muassa sen aiheuttamalla käyttäytymisvaikutuksilla. Veromuutosten, kuten viiden prosentin lähdeveron, aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia on vaikea ennakoida etukäteen. Näiden käyttäytymisvaikutusten laajuudesta on mahdoton esittää arviota.<sup>73</sup> Huomionarvoinen on myös Liljeblomin ja Pasternackin tutkimus<sup>74</sup>, jonka johtopäätöksissä todetaan, että verotus voi olla vain yksi mahdollinen syy ulkomaalaisomistusten ja takaisinostojen väliseen korrelaatioon. Verotuksen muutoksilla on aina jonkinlaisia käyttäytymisvaikutuksia, koska verotuksesta johtuvia taloudellisia päätöksiä on monia. Olennaista on, ettei verotus vaikuta tahattomasti toimijoiden käyttäytymiseen.

Lähdevero voisi aiheuttaa korotuspaineita työeläkemaksuihin. Tämä johtuu siitä, että lähdevero koskisi myös työeläkevakuutusyhtiöitä. Korotuspaine olisi todennäköisesti maltillinen. Huomionarvoista on, että Suomen eläkejärjestelmään sisältyy joka tapauksessa maksujen korotuspainetta pitkällä aikavälillä<sup>75</sup>.

SAK kannattaa viiden prosentin lähdeveroa rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen osingoille. Koska vero koskisi yleishyödyllisiä yhteisöjä, vero osuisi myös ammattiyhdistysliikkeen sijoitustuottoihin. Veron taso tulisi asettaa siten, että sen vaikutukset investointeihin olisivat vähäisiä, mutta kuitenkin niin, että veron avulla voidaan hillitä aggressiivista verosuunnittelua. Verosta säädettäessä sen vaikutukset eläkevakuutusyhtiöihin tulee myös huomioida.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Haasteita on havaittu esimerkiksi metsärahojen osalta, kts. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 99/2022.

<sup>73</sup> Knuutinen 2019, s. 155–156.

<sup>74</sup> Liljeblom – Pasternack 2006.

<sup>75</sup> Laajemmin kts. esim. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022.

<sup>76</sup> Tarkemmin lähdeverosta ja eri toteutusmalleista kts. esim. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31.

### 6.3 Ulkomaiset sijoitusvakuutukset

Sijoitusvakuutuksia käytetään tyypillisesti pitkäaikaiseen sijoittamiseen ja säästämiseen. Koska sijoitusvakuutuksissa on verotuksen lykkäytymisetu, ne ovat hyödyllisiä sijoittajalle erityisesti silloin, jos sijoitusaika on pitkä, pääomat tai arvonnousut ovat merkittäviä tai jos sijoitusvakuutuksen sisällä käytävä kaupankäynti on aktiivista. Korkeat kulut taas aiheuttavat sen, että sijoitusvakuutukset eivät välttämättä sovellu passiiviseen sijoittamiseen.<sup>77</sup>

Sitä, että ulkomaalaisia sijoitusvakuutuksia on mahdollisuus muokata, voidaan pitää aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta haastavana. Toisin kuin suomalaisiin vakuutuslaitteisiin, ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin on mahdollista tehdä siirtoja vakuutusmaksuina tai hankkia vakuutusyhtiön nimiin asunto-osakkeita, kiinteistöjä tai suomalaisen listaamattoman yhtiön osakkeita. Tällainen keinotekoinen omistusjärjestely mahdollistaa paperilla sen, että ulkomainen vakuutusyhtiö on omaisuuserän omistaja, jonka myötä omaisuuserän kerryttämät tuotot ohjautuvat verovapaasti vakuutuksenottajan vakuutuskuoreen<sup>78</sup>. Koska vakuutuskuoren sisällä olevan varallisuuden tuoton ei katsota realisoituvan verotuksessa ennen kuin varallisuus takaisinostetaan kuoresta, tuotot on mahdollista sijoittaa uudelleen ilman välissä realisoituvia veroseuraamuksia.<sup>79</sup> Huomionarvoista on, että osa kuvatuista ongelmista liittyy myös puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin.

Toinen keskeinen haaste on ulkomaisten sijoitusvakuutusten anonymiteetti, joka perustuu pankkisalaisuuteen. Näissä tilanteissa ulkomainen sijoitusvakuutus ajaa samaa tarkoitusta kuin veroparatiisissa sijaitsevat yhtiöt. Anonymiteettia on mahdollista hyödyntää esimerkiksi tietojen salaamisessa, sisäpiiritiedon väärinkäytössä ja varojen kätkemisessä. Harmaasta taloudesta on kysymys silloin, kun ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnillä tai omistussuhteiden häivyttämisellä pyritään välttämään veroseuraamuksia.<sup>80</sup> Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi sijoitusvakuutuksilla on vältetty vuokratulojen, perimys- ja lahjatilanteissa sijoitusvakuutusten arvonnousun ja tuottojen verotusta sekä lahjaverotusta.<sup>81</sup>

Tietojenvaihdon laajentumisen<sup>82</sup> ja kotimaisten lainsäädäntömuutosten myötä sijoitusvakuutusten väärinkäyttö on vähentynyt viime vuosina, mutta tehtävää on yhä. On myös huomioitava, että tietojensaannin kehittäminen ei ratkaise tietojen hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuutta tulisi laajentaa siten, että sijoitusvakuutukset tulisi ilmoittaa varallisuutena. Vakuutusyhtiölle tai vakuutusasiamiehelle voi antaa mahdollisuuden ilmoittaa tiedot vakuutetun puolesta. Jotta voidaan arvioida kattavammin se, täytyvätkö

<sup>77</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 14–15. Verohallinnon tietojen mukaan vuonna 2020 raportointiin noin 42 000 kappaletta suomalaisten asiakkaiden lukuun säilytettäviä varoja sisältäviä tuotteita. Ilmoitettu kokonaisvarallisuuden määrä oli yli kuusi miljardia euroa. Suurin osa vakuutuksista sijaitsi Luxembourgin ja Irlannissa. Luvut kattavat ainoastaan CRS-raportoinnin piirissä olevien maiden tiedot.

<sup>78</sup> Tämä voi tapahtua mm. kansallisen lainsäädännön, EU-oikeuden normien tai verosopimusten muodollisten soveltamisedellytysten täyttymisen perusteella.

<sup>79</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 14.

<sup>80</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 16.

<sup>81</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 20.

<sup>82</sup> Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (DAC).

tuloverolain 35 b §:n mukaiset kriteerit, vakuutusasiamiehet tulisi velvoittaa ilmoittamaan veronalaisia tuloja koskevat ja riittävät tiedot.<sup>83</sup>

Automaattisissa tietojenvaihtotilanteissa viranomaisaloitteisten oikaisujen määräaika tulisi pidentää. Haasteena on, ettei Verohallinto pysty hyödyntämään täysimääräisesti automaattisen tietojenvaihdon tietoja, mikä johtuu muun muassa selvitys- ja virka-apupyynnöiden kestosta sekä verotuksen muutoksenhakuajoista. Toinen mahdollinen ratkaisu on kiristää sanktioita. Sivullisten laiminlyöntimaksun enimmäismäärä on 15 000 euroa, mitä voidaan pitää liian matalana, joten sitä tulisi nostaa.<sup>84</sup>

## 6.4 Maakohtainen raportointi

Euroopan unionin alueella toimivilta suuryrityksiltä edellytetään tulevaisuudessa julkista maakohtaista veroraportointia. Julkinen maakohtainen veroraportointi on jo otettu käyttöön useassa maissa ja lopuissa sääntely on implementoitava kesäkuun 2023 loppuun mennessä.<sup>85</sup>

Raportointivelvoite on rajattu koskemaan ainoastaan yritysten EU-maissa tai EU:n yhteistyökyvyttömiksi luokittelemilla alueilla sijaitsevia toimintoja. Kyseinen rajausta jättää suuren osan kansainvälisten konsernien toimintoja uuden sääntelyn ulkopuolelle. Raportointivelvoite tulisi laajentaa koskemaan kaikkia yritysten toimintamaita. Kansallisesti tulisi myös tarkastella mahdollisuuksia raportoitavien tietojen laajentamiseen ja kokorajojen muuttamiseen siten, että ne vastaavat kirjanpitolain, tilinpäätösdirektiivin ja kirjanpitolain määritelmiä.

## 6.5 Tosiasiallinen edunsaaja

Suomen verolainsäädännössä ei ole erikseen määritelty tosiasiallisen edunsaajan käsitettä. Tämä poikkeaa monien muiden maiden käytännöstä. Koska verosopimuksissa tosiasiallinen edunsaaja katsotaan pääsääntöisesti osingonsaajaksi, verosopimuksen mukainen osingonsaaja voi olla eri taho kuin se, jonka maksaja on tulkinnut lainaksiottajan ominaisuudessa osingon saajaksi kansallisen tuloverolain sääntelyn perusteella.<sup>86</sup> Myös sillä on merkitystä, kuinka laaja julkisuus edunsaajarekisterillä on.

Verotusoikeus on mahdollista siirtää tämän myötä taholle, jota verotetaan kevyemmin. Ongelmaa on mahdollista paikata usealla eri tavalla. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi määritellä seuraavat seikat: kuka katsotaan lähdeverolain tarkoittamaksi osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on moniportaisesti hallintarekisteröity, ja se, millä edellytyksillä osingonsaajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana sekä oikeutettuna verosopimusten mukaisesti alempiin lähdeverokantoihin. Lisäksi osakeyhtiölakiin tulisi lisätä tosiasiallista edunsaajaa koskeva määritelmä.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 22–23.

<sup>84</sup> Näin myös esim. Harmaan talouden selvitysyksikkö 2022, s. 51–55.

<sup>85</sup> Tarkemmin kts. esim. Euroopan unionin virallinen lehti L429 ja Euroopan komissio 12.4.2016.

<sup>86</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 60–62.

<sup>87</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 60–62.

Nykyisiä lähdeverolain 10 b §:n mukaisia asiakkaan tutkimis- ja tunnistamissääntöjä voitaisiin täydentää esimerkiksi siten, että asetettaisiin erityinen selvittämisvelvollisuus siitä, liittykö osingonsaajan omistukseen osakelainaus- tai muita järjestelyjä, joiden perusteella osakkeenomistajaksi ilmoittautuva taho joutuu maksamaan edelleen saamansa osingon kolmannelle taholle. Vastaava erityinen selvittämisvelvollisuus koskisi lisäksi tilanteita, joissa osingonjakopäivän ympärillä on tehty edestakaisia kauppoja. Jos verosopimusetuusia ei myönnettäisi lähteellä, voisi osingonsaaja hakea itse palautusta jälkikäteen ja antaa Verohallinnolle tarvittavat selvitykset sen osoittamiseksi, että kyseessä on ollut aidosti verosopimuksen tarkoittama tilanne.<sup>88</sup>

## 6.6 Hallintarekisteröidyt osakkeet

Julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidyistä osakkeista rajoitetusti verovelvollisille maksamiin osinkoihin sovelletaan OECD:n TRACE-menettelyä (Treaty Relief and Compliance Enhancement). TRACE-menettelyllä hoidetaan verosopimusten mukainen voitonjaon lähdeverotus eli se, miten verosopimusetuudet voidaan myöntää maksuhetkellä. Suomessa TRACE-mallin mukainen menettely otettiin käyttöön vuoden 2021 alusta, jolloin menettelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2021 maksettuihin osinkoihin.<sup>89</sup>

Vaikka lakimuutos korjasi monia asioita, tehtävää on yhä. Verohallinto saa tiedot osingonsaajasta vain osingonmaksun hetkellä, mutta tosiasiallinen edunsaaja voi myydä tai vuokrata erilaisilla sopimusjärjestelyillä hallinnassaan olevat osakkeet osingonjaon hetkellä. Tätä kautta on mahdollista saada perusteettomia verosopimukseen perustuvia etuja, jonka jälkeen osakkeet on mahdollista ostaa takaisin osingonmaksun jälkeen.<sup>90</sup>

Verohallinnon tiedonsaantia voisi tehostaa esimerkiksi niin, että mahdollistetaan tietojen saanti rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten raportoiduista kauppatapahtumista ja kauppatietorekisteristä. Aggressiivisessa verosuunnittelussa käytetään hyvin monimutkaisia järjestelyjä eikä Verohallinnolla ole välttämättä kokonaiskuvaa kaikista toisiinsa liittyvistä liiketoimista. Pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon ongelma on luonnollisesti se, että pitää olla jotain tietoa siitä, mitä ja mistä kannattaa pyytää. Pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa tehokkaampaa olisi, jos Verohallinto voisi itse analysoida Finanssivalvonnan käytössä olevia tietoja ilman yksilöiden tunnistamista ja yhdistää niitä Verohallinnon käytössä oleviin muihin tietoihin.<sup>91</sup>

## 6.7 Väliyhteisöt

Väliyhteisölain perusteella ulkomaisen yksikön samaa tuloa voidaan tietyin edellytyksin verottaa Suomessa verovelvollisen yksikön osakkaan tai edunsaajan tulona. Tällaista ulkomaista yksikköä kutsutaan väliyhteisöksi.

<sup>88</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 60–62.

<sup>89</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 41–43.

<sup>90</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 41–43.

<sup>91</sup> VN/16993/2022, s. 27–29. Vrt. myös ESMA (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) 2020.

Vaikka Suomen väliyhteisölakia voidaan pitää selkeänä, siinä on useita haasteita. Toimialapoikkeusta on mahdollista hyödyntää siirtämällä passiivituloja kerryttäviä varoja toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön, kunhan yhtiön tulot eivät kerry pääasiallisesti muusta kuin vapautetusta toiminnasta. Lisäksi toimialapoikkeus on ulotettu koskemaan sen piirissä olevilta saman konsernin yhtiöiltä tulonsa saavia holding-yhtiöitä, jotka sijaitsevat samalla lainkäyttöalueella. Kyseinen rakenne mahdollistaa joissain tilanteissa esimerkiksi konsernin ETA-alueen sisäisen holding-yhtiön sijaintivaltion osinkojen verovapautta koskevien rajoitusten kiertämisen, jos niissä edellytetään, ettei maksava yhtiö ole saanut hyötyä esimerkiksi verolomasta. Samalla väliyhteisölain poikkeus mahdollistaa tämän tulojen kierrättämisen verovapaasti ETA-alueelle. Tulisikin selvittää, kuinka toimialapoikkeusta hyödynnetään ja onko tarkoituksenmukaista vapauttaa lailla matalasti verotetut yhtiöt ja niiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt näin kattavasti.<sup>92</sup>

Cadbury Schweppes -ratkaisun<sup>93</sup> myötä useat EU-maat ottivat käyttöön väliyhteisölaeissaan substanssipoikkeuksen, joka johti niin sanottujen patent box -järjestelmien nopeaan yleistymiseen ja aineetonta omaisuutta hallinnoimaan perustettujen yhtiöiden lisääntymiseen ETA-alueella. Väliyhteisölain keskeiset tulkintakysymykset liittyvätkin nykyisin juuri passiivisluontoista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin. Taloudellisen toiminnan poikkeus myös vähentää oikeusvarmuutta, koska useat lain mahdolliset soveltamistilanteet alistetaan samankaltaiselle arvioinnille, joka tulee suorittaa yleisen veronkiertonormin soveltamisen yhteydessä. Substanssipoikkeusta ja toimialapoikkeusta voidaan siis nykyisellään hyödyntää erityisesti aggressiivisessa verosuunnittelussa.<sup>94</sup>

Suomessa väliyhteisölakia uudistettiin vuonna 2019<sup>95</sup>, mutta kaikkia ongelmakohtia ei ole onnistuttu paikkaamaan. On huomionarvoista, että monet ylikansalliset hankkeet yrittävät taklata samaa ongelmaa hieman eri näkökulmista. Näihin hankkeisiin kuuluvat esimerkiksi yhdistetty yhteisöveropohja (Common Corporate Tax Base ja Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) ja Pilari II eli globaali minimiyhteisöverokanta. Verohallinnon näkemyksen mukaan nämä eivät kuitenkaan vähennä väliyhteisösääntelyn tarvetta<sup>96</sup>.

Väliyhteisölain kehittämisen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota tietojensaantiin ja valvonnan resursseihin. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi ottaa käyttöön vastaava väliyhteisösääntelyn malli kuin Tanskassa<sup>97</sup>. Tanskan malli on yksinkertaisempi ja lisäksi sääntely välttää monet Suomen väliyhteisösääntelyn tulkinnanvaraiset kohdat. Koska muutos olisi merkittävä ja vaatisi laajoja vaikutusarvioita, Tanskan mallin käyttöönotto vaatisi tarkempaa selvitystyötä. Selvityksessä olisi huomioitava myös Tanskan ja Suomen verojärjestelmien väliset erot.<sup>98</sup>

<sup>92</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 97–99.

<sup>93</sup> EUT C-196/04 Cadbury Schweppes plc ja Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue.

<sup>94</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 97–99.

<sup>95</sup> Tarkemmin kts. HE 218/2018 vp.

<sup>96</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 133–134.

<sup>97</sup> Tarkemmin Tanskan mallista kts. esim. BDO 2021. Mallin soveltavuuteen liittyy myös avoimia kysymyksiä, kts. esim. Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 108–112.

<sup>98</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 2021, s. 133–134.

## 6.8 Tavoitteet

- Suomen on edistettävä Pilareiden I (digitaalisen liiketoiminnan verotus) & II (minimiyhteisöverokanta) etenemistä.
- Kotimaisten ja ulkomaisten institutionaalisten sijoittajien Suomesta saaduista osingoista perittävä viiden prosentin lähdevero on saatettava voimaan.
- Ulkomaisten sijoitusvakuutusten, tosiasiallisen edunsaajan, väliyhteisöjen ja hallintarekisteröityjen osakkeiden sääntelyn puutteet on korjattava.
- Julkisen maakohtaisen raportoinnin rajaus ainoastaan yritysten EU-maissa tai EU:n yhteistyökyyttömiksi luokittelemilla alueilla sijaitsevista toiminnoista on poistettava.



## 7. Ympäristö- ja energiaverotus

### 7.1 Haittaverotuksen yleisiä periaatteita

Haittaverojen pohjimmainen tarkoitus on pienentää negatiivista ulkoisvaikutusta, joka tuotteen kulutuksesta aiheutuu. Negatiiviset ulkoisvaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi ympäristöön tai terveyteen. Haittaveron tuotolla voidaan kompensoida haittoja, joten vero voi olla perusteltu myös tilanteissa, jossa markkinat eivät juurikaan reagoi veroihin eli hintajousto on matala. Haittaveroilla voi olla myös fiskaalisia tavoitteita.<sup>99</sup> Haittaverotuksen veropohja kuitenkin hupenee ajan mittaa sitä mukaa kun haitallinen käyttäytyminen vähenee. Tämän vuoksi haittaverot eivät sovellu pitkällä tähtäimellä valtion tulopohjan tukijalaksi.

Kulutushyödykkeiden haittaverotuksen verotuottojen ja optimaalisen verotason laskelmia vaikeuttavat esimerkiksi ulkomaan tuonnin vaikutukset. Kysymys on, siirtyykö kulutus veron vuoksi kokonaan (kuluttaja)tuontiin vai pieneneekö kokonaiskulutus samalla, kun tuonti kasvaa. Jos tuonti kasvaa niin paljon, että haittaverolla ei pystytä korvaamaan syntyvien haittojen kustannuksia, optimaalisen veron tason voi arvioida esimerkiksi minimoimalla verotuoton ja haittojen kustannusten välistä eroa. Tällaisissa tilanteissa tulee huomioida myös mahdollinen muu sääntely, ei pelkästään veropolitiikka.

Teoreettisista lähtökohdista haittaveroilta voidaan aina olettaa vähintään pieni kulutusta vähentävä vaikutus. Vaikutukset riippuvat tuotteen ominaisuuksista (esim. onko kyseessä välttämättömyys- vai ylellisyshyödyke) ja siitä, onko tuotteelle olemassa substituutteja eli hyödykkeen korvikkeita. Käyttätymismuutoksista yksinään ei voi päätellä sitä, onko haittaverot optimaalinen vai ei. Käytännön rajoitteita haittaveroilta tuovat muun muassa haitan määrittely, verotuoton määrä, verojärjestelmän selkeys ja veronkannon tehokkuus.

### 7.2 Energiaverojärjestelmä

Fossiilisten polttoaineiden käyttöön liittyvät valmisteverot perustuvat Suomessa niiden energiasisältöön ja hiilidioksidipäästöihin. Suomessa sähkön valmistevero, eli sähkövero, on porrastettu kahteen eri veroluokkaan. Sähköveroluokan I piiriin kuuluvat muun muassa kotitaloudet, palvelusektori ja muut sellaiset käyttökohteet, jotka eivät ole teollista toimintaa. Sähköveroluokan II mukaista alennettua veroa suoritetaan sähköstä, joka käytetään teollisuudessa.<sup>100</sup>

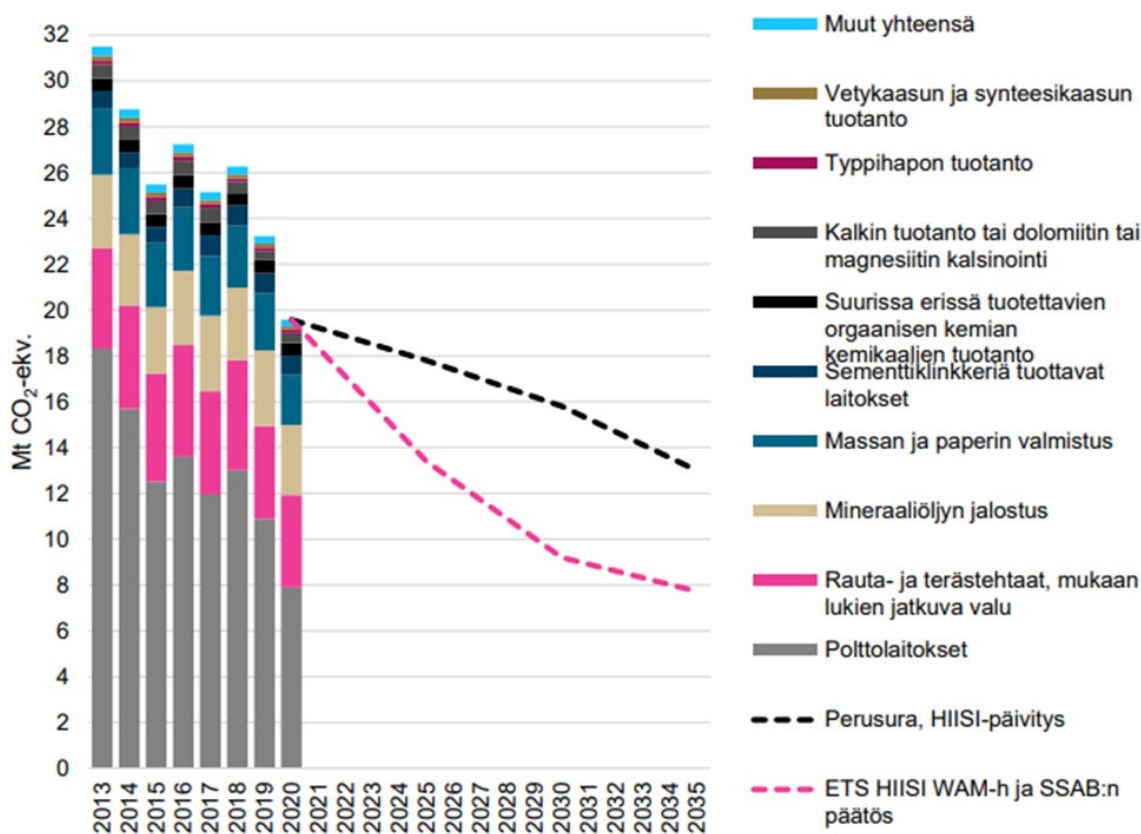
Päästökauppasektorilta vaaditaan merkittävää panostusta päästöjen vähentämiseen<sup>101</sup>. Energiatuotannossa päästöjen vähentämisen esteeksi on muodostunut erityisesti turpeen normia alempi verokanta, turpeen verottoman käytön yläraja, yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) verotuki, energiaintensiivisten yritysten veronpalautus ja maatalouden energiaveron palautus.

<sup>99</sup> Tarkemmin haittaverotuksesta kts. esim. Määttä 1997.

<sup>100</sup> Tarkemmin kts. esim. Verohallinto 29.3.2022.

<sup>101</sup> Näin esim. Ilmastopaneeli 11.2.2022, s. 19-21.





Kuvio 19: Päästökauppasektorin päästöjen kehitys.<sup>102</sup>

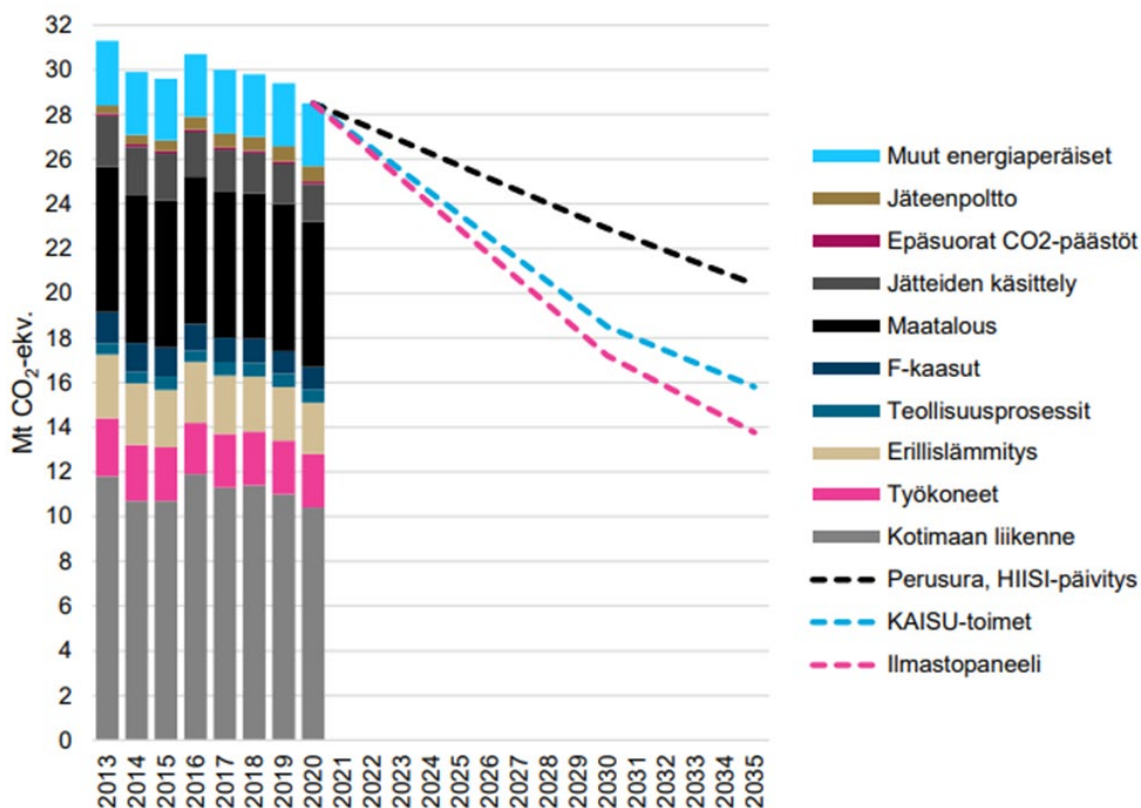
Ilmastopolitiikan näkökulmasta energiaveron palautusjärjestelmän haasteet linkittyvät kahteen seikkaan: Ensinnäkin järjestelmä vähentää verotuksen ohjausvaikutusta. Toiseksi suurten yritysten päästessä palautusten piiriin kustannustehokkuus kärsii, koska lopulliset hiilidioksidiverot eroavat palautusten vuoksi eri kokoisten yritysten välillä.<sup>103</sup>

Energiaverojen palautuksilla ei tutkimusten mukaan ole merkittäviä kilpailukykyvaikutuksia. Veronpalautuksia saaneiden yritysten kilpailukyvyssä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun yritykset ovat tulleet veronpalautusjärjestelmän piiriin. Energiaverojen palautusjärjestelmän poisto aiheuttaisi noin prosentin hinnannostopaineen veronpalautusta saaneiden yritysten lopputuotteiden hintoihin. Kansainväliset tekijät, kuten valuuttakurssien vaihtelu, öljyn maailmanmarkkinahinta ja kauppapoliittiset ratkaisut, vaikuttavat todennäköisesti hintoihin huomattavasti enemmän. Poisto lisäisi valtion verokertymää ja mahdollistaisi resurssien kohdentamisen tehokkaammin verovelvollisten näkökulmasta.<sup>104</sup> Huomionarvoista on, että energiaveron palautusjärjestelmästä on jo tarkoitus luopua asteittain vuoteen 2025 mennessä.

<sup>102</sup> Ilmastopaneeli 11.2.2022, s. 19.

<sup>103</sup> Koljonen ym. 2019, s. 89–92.

<sup>104</sup> Tamminen – Ollikka – Laukkanen 2016.



Kuvio 20: Taakanjakosektorin päästöjen kehitys.<sup>105</sup>

Turpe muodostaa 3–4 prosenttia Suomen energiatuotannosta ja 12 prosenttia Suomen kokonaispäästöstä. Turpeen verotukien poisto olisi tutkimusten mukaan tehokas toimi päästöjen vähentämiseksi<sup>106</sup>. Asiassa on kuitenkin huomioitava myös huoltovarmuusnäkökulma. Yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) verotuen tarkastelussa tulee huomioida myös mahdolliset vaikutukset sähkön hintaan.

Päästökaupan tehokkuus on kuitenkin riippuvainen päästöoikeuden hinnan kehityksestä. On mahdollista, että päästöoikeuden hinta muodostuu liian alhaiseksi joko kansallisten tai EU-tason päästövähennystavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi Ilmastopaneelin loppuvuodesta 2023 julkaiseman raportin mukaisesti EU-tasoinen liikenteen päästökauppa ei riitä Suomen kansallisten liikenteen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen<sup>107</sup>. On myös huomioitava, että kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet ja -keinot voivat olla kilpailuetu pitkällä aikavälillä, vaikkakin lyhyellä aikavälillä kustannustaso voikin nousta.

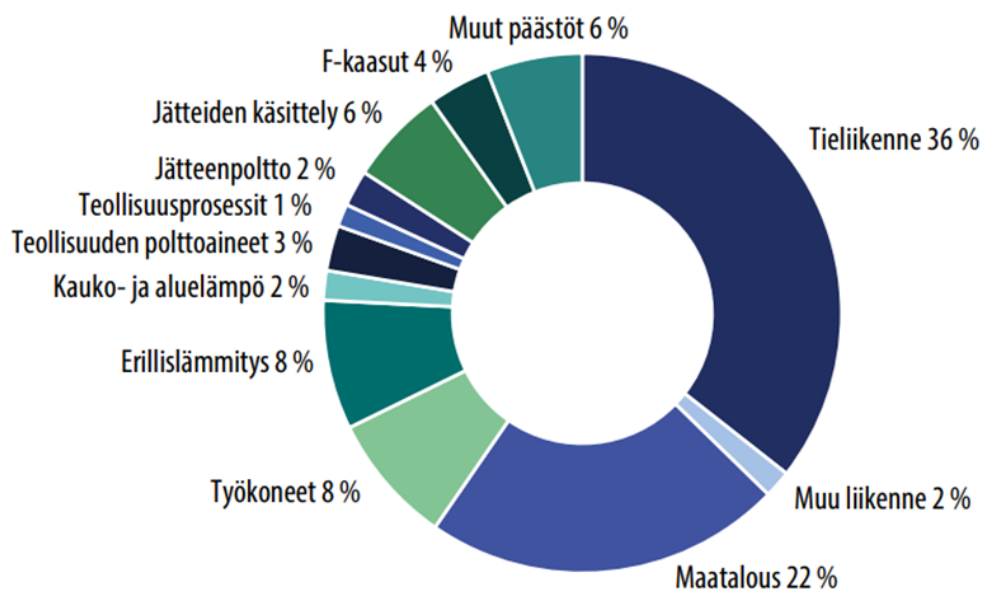
<sup>105</sup> Ilmastopaneeli 11.2.2022, s. 20.

<sup>106</sup> Koljonen ym. 2019, s. 85–86.

<sup>107</sup> Suomen ilmastopaneelin raportti 4/2022, s 17–22.

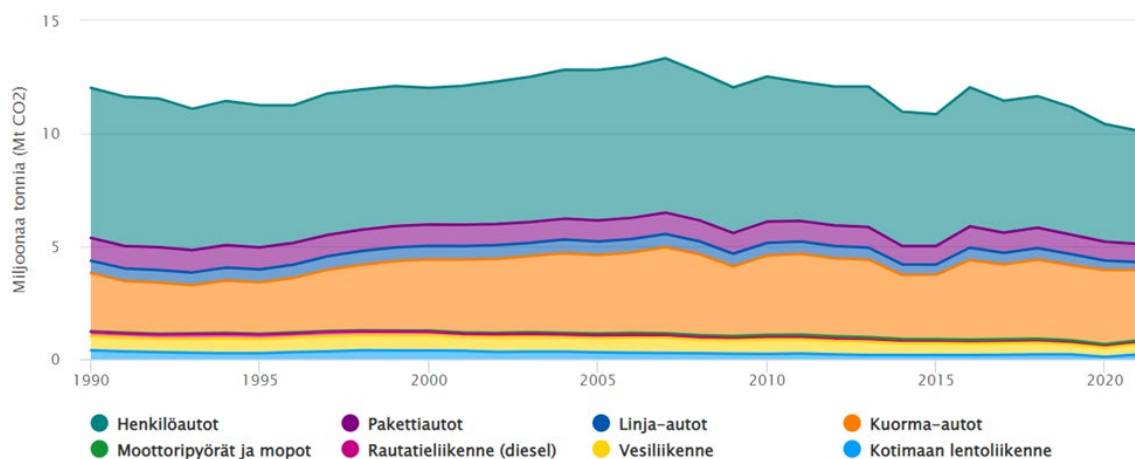
### 7.3 Liikenteen verotus

Suomessa bensiinistä ja dieselöljystä peritään polttoainevero, henkilö- ja pakettiautojen sekä moottoripyörien käyttöönotossa peritään autovero sekä vuosittainen ajoneuvovero, joka jakautuu perusveroon ja muilta kuin bensiinikäyttöisiltä autoilta perittävään käyttövoimaveroon.



Kuvio 21: Taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjen jakauma päästölähteittäin vuonna 2019.<sup>108</sup>

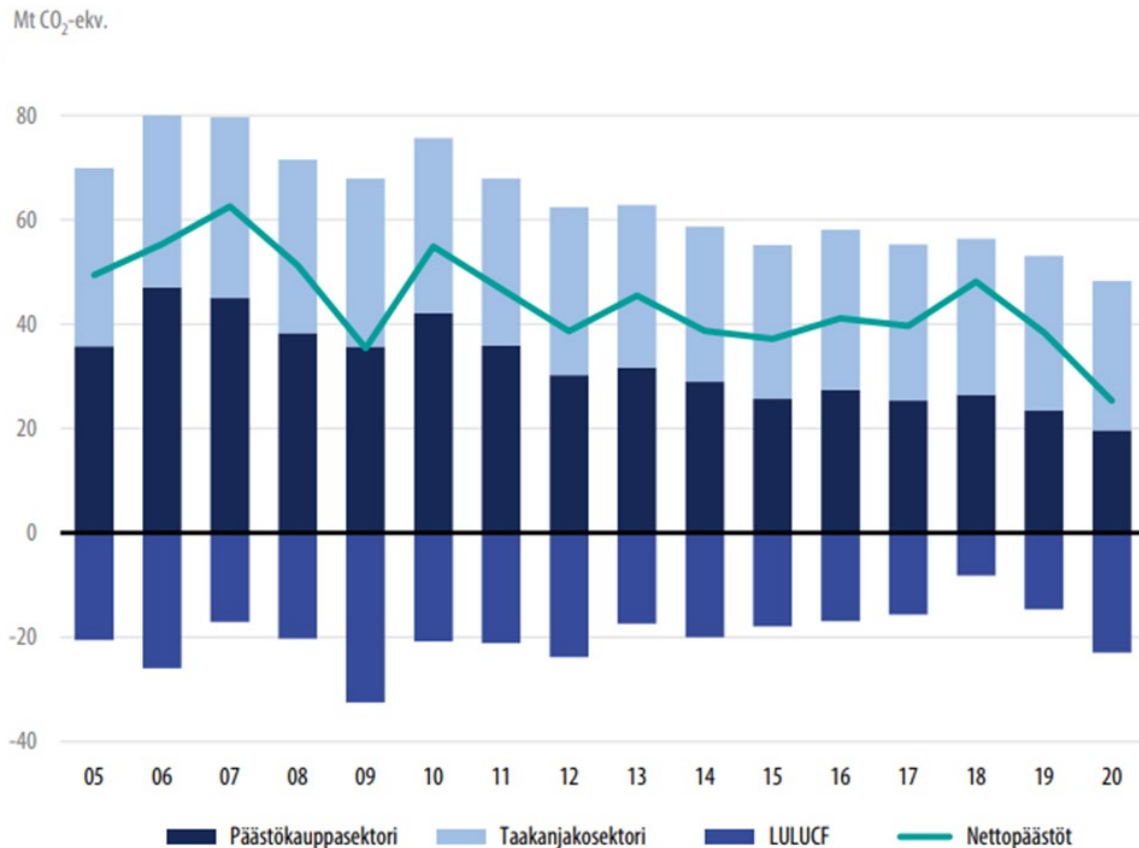
### Kotimaan liikenteen hiilidioksidipäästöt



Kuvio 22: Liikenteen päästöjen jakauma Suomessa<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Ilmastovuosikertomus 2021, s. 22.

<sup>109</sup> Traficom 2022.



Kuvio 23: Päästökauppa-, taakanjako- ja maankäyttö (LULUCF) -sektoreiden kasvihuonekaasupäästöt vuosina 2005–2020.<sup>110</sup>

Suomi on sitoutunut päästövähennystavoitteisiin, jotka on kirjattu myös ilmastolakiin<sup>111</sup>. Ilmastolaki edellyttää, että Suomen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät vuoden 1990 tasosta 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, 80 prosenttia vuoteen 2040 mennessä ja 90–95 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Lakiin on myös kirjattu Suomen tavoite olla hiilineutraali vuonna 2035 ja hiilinegatiivinen tämän jälkeen.

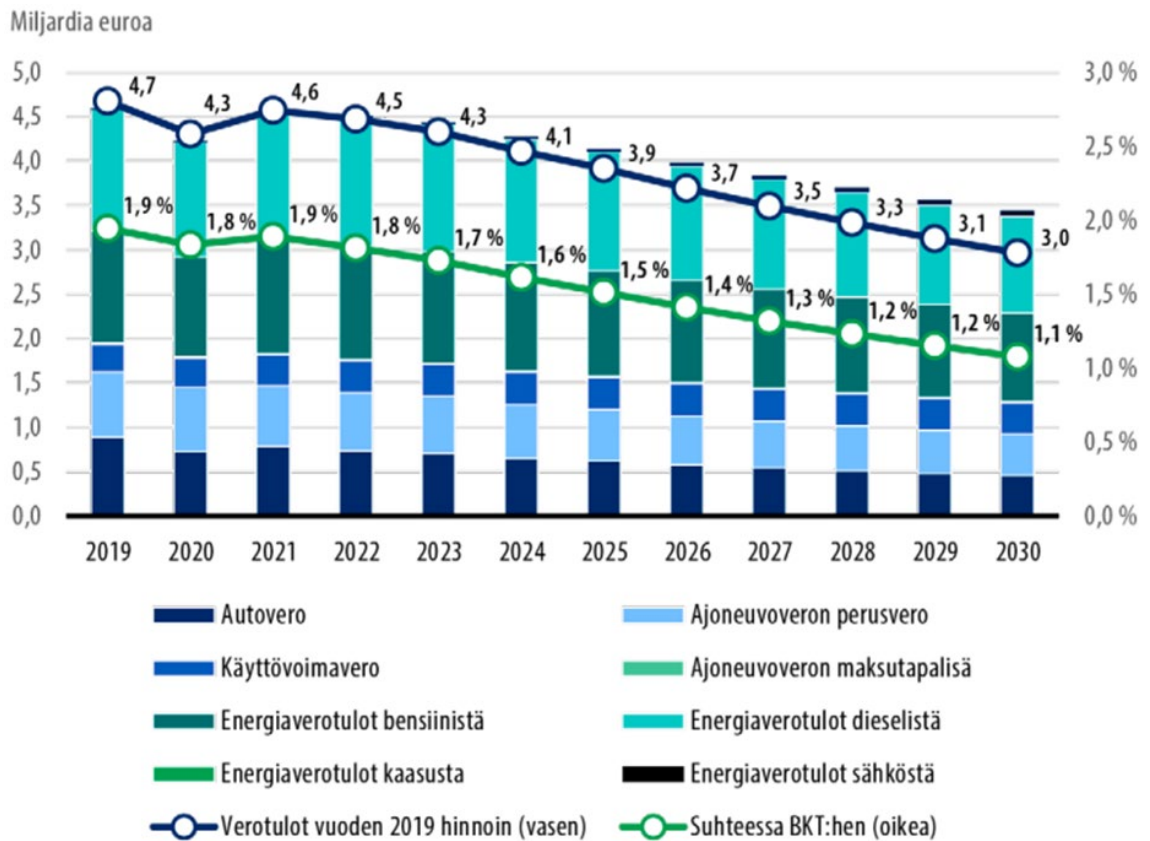
Tavoitteiden toteutuminen ei ole mahdollista ilman taakanjakosektorin tavoitteiden täyttymistä. Keskeisessä roolissa on liikenteen ja maatalouden päästöjen vähentäminen sekä pienet teollisuuslaitokset. Markkinaehtoisen kehityksen nykyuralla ei ole mahdollista päästä Suomen 2030 liikenteen päästövähennystavoitteisiin.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Ilmastovuosikertomus 2021, s. 20. Päästökaupan osuus sisältää inventaarion mukaiset kotimaan lentoliikenteen CO<sub>2</sub>-päästöt.

<sup>111</sup> Ilmastolaki 423/2022.

<sup>112</sup> Näin esim. Ilmastopaneeli 11.2.2022, s. 19–21.

## Liikenteen verotulojen kehitys 2019–2030



Kuvio 24: Liikenteen verotulojen kehitys Suomessa<sup>113</sup>

Vuoden 2021 arvon mukaan liikenteen verotuotot alenevat reaalisesti arvioiden vuoteen 2025 mennessä noin 0,8 miljardia euroa. Samalla liikenteen verotulojen fiskaalinen painoarvo alenee. Vuoteen 2030 mennessä liikenteen verotulot laskevat nimellisesti noin 1,1 miljardia euroa verrattuna vuoteen 2019. Liikenteen verotulot alenevat pääsääntöisesti kahdesta syystä: liikenteen sähköistymisestä ja päästötasojen laskusta johtuen. On huomionarvoista, että liikenteen verotuottojen alenema tapahtuu ikään kuin automaattisesti ilman erillisiä poliittisia päätöksiä.<sup>114</sup>

Koska liikenteen verotuottojen alenema on euromääräisesti niin suuri, alenemaa on hankala kompensoida siirtämällä verotuksen painopistettä muualle kuin liikenteeseen. Verotulojen paikkaaminen ei ole myöskään mahdollista pelkästään polttoaineverotusta käyttämällä, koska polttoaineiden kulutusten vähentyessä verorasitus kohdistuisi yhä enenevässä määrin pienemmälle joukolle. On huomionarvoista, että vaikka liikenne olisi täysin päästötöntä, liikenteestä aiheutuu paljon muita kustannuksia, joiden vuoksi liikenteen verottaminen on perusteltua. Näitä kustannuksia ovat esimerkiksi ruuhkat, tilankäyttö ja

<sup>113</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26, s. 176.

<sup>114</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26, s. 174–178.

liikenneinfran ylläpito. SAK:n näkemyksen mukaan uuden liikenteen veromallin valmistelu on aloitettava viipymättä.

SAK:n näkemyksen mukaan liikenteen päästöohjauksen tulee kompensoida pieni- ja keskituloisille silloin, kun se on tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi tuloerot eivät saisi kasvaa veropolitiikan myötä. Kompensaatiomallissa on myös mahdollista ottaa huomioon erilaisia muuttujia, kuten asuinpaikka. Mitä enemmän muuttujia otetaan huomioon, sitä monimutkaisemmaksi ja tätä kautta haastavammaksi kompensaatiomalli muuttuu. Kompensaatiotoimenpiteiden ei tule mitätöidä tavoiteltua päästöohjausvaikutusta. Pitkällä aikavälillä liikenteen päästöohjaustoimenpiteistä johtuvat kustannukset eivät ole välttämättä pysyviä, vaan liikkumisen kustannukset voivat alentua esimerkiksi teknologian kehittyessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvityksissään käsitellyt kolme eri vaihtoehtoista liikenteen verotusmallia. Vaihtoehdossa yksi korotetaan ajoneuvoveron perusveroa. Vaihtoehto kaksi on alueelliseen porrastukseen tai tieluokkiin perustuva kilometriveromalli. Vaihtoehto kolme taas on puhtaasti kilometriveropohjainen malli ilman erillisiä porrastuksia, toisin sanoen vero olisi kaikilla alueilla ja tieosuuksilla sama.<sup>115</sup> Liikenteen ohjaustoimien kustannuksia tulisi peilata niihin kustannuksiin, jotka realisoituvat, jos emme saavuta asetettuja päästötavoitteita. Vastaavasti liikenteen päästövähennystavoitteissa epäonnistuminen aiheuttaa painetta muille politiikkasektoreille.

## 7.4 Kaivosvero

Kaivosvero säädettiin kevään 2023 aikana. Vero on luonteeltaan rojalittyypinen suoritus. Veromallissa otetaan huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja metallipitoisuuksissa. Metallimalmien vero määräytyisi arvoperusteisesti ja muiden kaivosmineraalien vero määräperusteisesti.

Ensinnäkin on tärkeää tunnistaa, mitä ongelmaa kaivosverolla ratkaistaan. Ensisijaisesti tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä.

Valitussa rojaltipohjaisessa veromallissa on haasteita. Tutkimuskirjallisuuden perusteella rojaltien edut liittyvät tasaiseen ja ennustettavaan verotuottoon sekä veron suhteellisen yksinkertaiseen toimeenpanoon. Vaihtoehtoisten mallien, kuten voittoveron ja renttiveron, etuja ovat puolestaan taloudellinen tehokkuus ja erilaisten kaivosten yhdenmukainen kohtelu sekä mahdollisuus kerätä huomattava verotuotto erityisesti runsaasti voittoa tuottavien esiintymien louhinnasta. Nykyisen valitun mallin ongelma on se, että verotuksen taso jää matalaksi ja tulevaisuudessa tasoa on todennäköisesti tarpeen tarkastella.

Huomionarvoista on myös, että kaivostoimintaan ja ympäristönsuojeluun liittyvän sääntelyn kehittämisen tulee tapahtua kokonaisuutena, eikä yksittäisten hankkeiden kautta. Kaivosveron lisäksi sääntelykokonaisuuteen kuuluvat muun muassa lupa- ja valvontajärjestelmät sekä erilaiset ympäristöhaittoihin perustuvat haittaverot ja -maksut.

---

<sup>115</sup> Tarkemmin kts. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26, s. 178–195.



## 7.5 Lentovero

Kuten tieliikenteessä, myös lentoliikenteen päästöjä on mahdollista säädellä monella eri tapaa. Ratkaisut voivat olla kansallisia tai ylikansallisia. Oma kysymyksensä on, kuinka paljon kansallisilla ratkaisuilla olisi vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen ja miten se vaikuttaisi kansallisten lentoyhtiöiden kannattavuuteen.

Kotimaan lentoliikenteen päästöt ovat 1,7 prosenttia kansallisista päästöistä ja 4,7 prosenttia, jos mukaan otetaan Suomen laskennallinen osuus globaaleista päästöistä. Lentoliikenteen osuus globaaleista päästöistä on kaksi prosenttia.<sup>116</sup> Nykyisellään lentoliikenteen verotus on tiivistetyksi seuraavanlainen:

- Suomen sisäinen lentoliikenne on verotonta, pl. huvi-ilmailussa käytettävä polttoaine
- kansainväliset lennot ovat arvonlisäverottomia
- kotimaan lennoissa on kymmenen prosentin arvonlisäverokanta
- lentoasemilla veroluonteinen lentoliikenteen valvontamaksu

Lentoliikenne on globaali liikennemuoto, minkä vuoksi verotuksen kehikon määrittävät pitkälti kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö. EU-jäsenvaltioista esimerkiksi Ruotsissa, Ranskassa ja Saksassa on käytössä lentomat kustajavero. Veron suuruudet vaihtelevat riippuen jäsenvaltiosta ja etäisyyksistä, mutta pääsääntöisesti suuruus on muutamasta eurosta kymmeneen euroihin per lippu<sup>117</sup>.

Ruotsin kokemukset kansallisesta lentoverosta eivät ole olleet rohkaisevia. Lentoveron aiheuttama lentomatkojen vähennys ja matkustajien osittainen siirtymä muihin liikennevälineisiin vähensivät Ruotsin hiilidioksidipäästöjä arviolta noin 0,1 miljoonaa tonnia vuositasolla. Ruotsin koko hiilidioksidipäästöt ovat yli 50 miljoonaa tonnia. On huomioitava, että Ruotsissa lippuveron taso on matala ja sen tason nostamista on esitetty.<sup>118</sup>

Tutkimusten mukaan mahdollisen Suomessa käyttöön otettavan lentoveron vaikutusten arvioidaan olevan samansuuntaisia kuin Ruotsissa. Laskelmien mukaan polttoainevero ja nousuvero vähentäisivät Suomen lentoliikenteen päästöjä 2,3 prosenttia ja lippuvero 1,8 prosenttia. Arvioituja päästöalennuksia ei voida pitää suurina.<sup>119</sup> Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei Suomen tulisi edistää kansainvälisiä ratkaisuja lentopäästöjen vähentämiseksi. SAK:n näkemyksen mukaan mahdolliset lentoliikenteeseen kohdistuvat veroratkaisut tulee ensisijaisesti tehdä globaalilla tai vähintään EU:n tasolla.

---

<sup>116</sup> Lapp ym. 2022, s. 22–26.

<sup>117</sup> Lapp ym. 2022, s. 31–44.

<sup>118</sup> Linnankangas – Juanto 2018, s. 43–47 ja myös Lapp ym. 2022, s. 34–36.

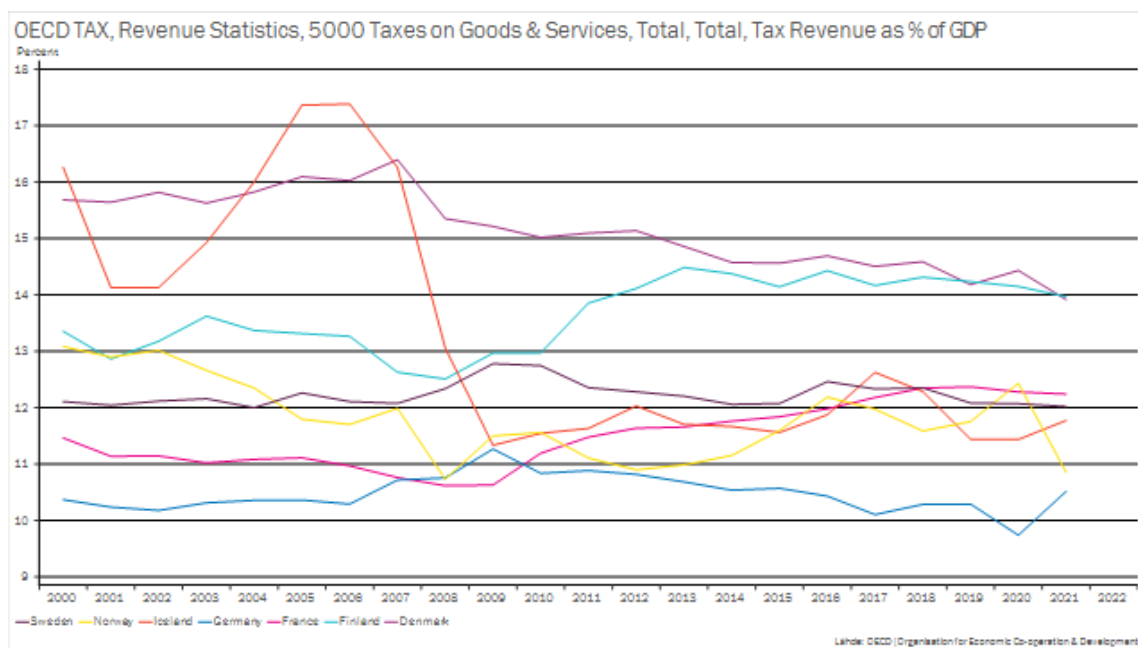
<sup>119</sup> Lapp ym. 2022, s. 116–117.

## 7.6 Tavoitteet

- Veropolitiikka on otettava rohkeammin mukaan ilmastonmuutoksen torjuntaan.
- Yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) tuki on poistettava tulonjako- ja huoltovarmuusnäkökulmat huomioiden.
- Turpeen normia alempi verokanta ja turpeen verottoman käytön yläraja on poistettava.
- Maatalouden energiaveron palautus on poistettava.
- Liikenteen uuden veromallin valmistelu on aloitettava.



## 8. Välillinen verotus



Kuvio 25: Arvonlisäverojen kertymä suhteessa BKT:hen eri valtioissa.

### 8.1 Arvonlisäverokannat

Suomessa yleinen verokanta on 24 prosenttia. Alennettuja kantoja on kaksi, 14 ja 10 prosenttia sekä erikseen nollaverokanta. Alennettujen arvonlisäverokantojen budjettivaikutus on yhteensä noin kolme miljardia euroa vuodessa<sup>120</sup>.

Teoreettisista lähtökohdista on todettava, että arvonlisäverojärjestelmä ei toimi tehokkaasti veropohjan ollessa kapea ja verokantojen ollessa runsaslukuisia. Lisäksi alennetut kannat aiheuttavat rajanvetoon liittyviä tulkintakysymyksiä ja lisäävät hallinnollista työtä.<sup>121</sup>

Arvonlisäverotuksessa tehokkuutta alentavat verotuet (alennetut kannat ja verosta vapauttaminen) ja verovaje (laiminlyöntien, virheiden ja maksukyvyttömyyden aiheuttamat tuottoalenemat). Suurempi merkitys on kuitenkin verotuilla. Jos veropohjaa laajennettaisiin, tämä mahdollistaisi yleisen verokannan alentamisen. Tämä kompensoisi alennettujen verokantojen poistamisen haittoja.<sup>122</sup>

Rahoituspalvelujen myynnistä ei suoriteta arvonlisäveroa. Yrityksiasiakkaan perspektiivistä rahoitus- ja vakuutuspalvelut ovat yliverotettuja johtuen verosta vapauttamisesta. Kuluttaja taas kohtaa palveluihin sisältyvän piilevän veron, jonka taso on kuitenkin matalampi kuin verollisten hyödykkeiden vakioverokanta. Arvonlisäveron tulisi olla laajapohjainen. Rahoitus- ja vakuutuspalveluiden

<sup>120</sup> Rauhanen 2015, s. 15–18.

<sup>121</sup> Rauhanen 2015, s. 31–32.

<sup>122</sup> Rauhanen 2015, s. 31–32.

saattaminen arvonlisäveron piiriin edustaisi tätä periaatetta.<sup>123</sup> Keskustelussa on kuitenkin seurattava EU-tason kehitystä, koska verosta vapauttaminen perustuu arvonlisäverodirektiiviin<sup>124</sup>.

Jos arvonlisäverojärjestelmän laaja uudistus toteutettaisiin, kaikkein pienituloisemmille muutos on kompensoitava esimerkiksi tuloverotuksen tai sosiaaliturvan kautta. Mahdollisissa uudistuksissa on huomioitava myös arvonlisäveron regressiivisyys. Pienituloiset maksavat suuremman osuuden kulutusveroja suhteessa tuloihinsa.

Eri tuoteryhmiä koskevilla alennetuilla alv-kannoilla on toisistaan poikkeavia tulojakovaikutuksia. Nämä tulojakovaikutukset tulee ottaa huomioon mahdollisten uudistusten yhteydessä esimerkiksi muun verotuksen kompensointia kautta. Olennaista on pitää huolta siitä, että alv-politiikka ei ole poukkoilevaa, vaan myös mahdolliset laajat uudistukset tehdään vakaasti ja harkiten. Usein arvonlisäverojen kasvattaminen nostaa enemmän hintoja kuin arvonlisäverojen laskeminen alentaa.<sup>125</sup>

Tarkastelussa on huomioitava myös taloudellisen tehokkuuden näkökulma eli se, että esimerkiksi alennettu alv-kanta voi saada aikaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Positiiviset vaikutukset liittyvät myös harmaan talouden torjuntaan ja tiettyjen vientialojen kilpailukykyyn. EU-direktiivit mahdollistavat alennettujen alv-kantojen käytön. Alennettujen kantojen haittojen on kuitenkin arvioitu olevan hyötyjä suuremmat.<sup>126</sup> Huolellisen valmistelutyön kautta olisi tarkoituksenmukaista tarkastella nykyisiin alennettuihin verokantoihin sisältyvää verotukea ja selvittää mahdollisuuksia siirtyä kohti yhtenäistä nykyistä alempaa verokantaa.

## 8.2 Terveysvero

Terveysveron julkilausuttuna tavoitteena on usein kansanterveyden edistäminen. Vuosina 2011–2016 käytössä ollut makeisten ja jäätelön valmistevero perustui tullinimikkeisiin. On todennäköistä, että tullinimikkeet otettaisiin myös uuden terveysveron pohjaksi. Tullinimikkeiden tehtävä on tilastoida ulkomaankauppaa, ei luokitella elintarvikkeita niiden terveellisyys mukaan. Tullinimikkeiden kankeuden vuoksi veron piiriin voisi kuulua tuotteita, joita sinne ei ole tarkoitettu, tai sen ulkopuolelle voisi jäädä tuotteita, jotka sinne ehdottomasti haluttaisiin. Tuotteiden ravintoaineisiin, kuten sokeripitoisuuteen, perustuva veromalli olisi tullinimikkeitä vaikeampi toteuttaa käytännössä. Terveysveroon liittyvästä sääntelystä saattaisi tulla monimutkaista ja kankeaa.

Terveysperusteisen valmisteveron olisi oltava kilpailuvaikutuksiltaan neutraali ja noudatettava Euroopan unionin sääntelyä. Aikaisempi makeisvero kaatui nimenomaan EU:n valtioneuvoston sääntelyyn, joten uuden terveysveron mahdollisia EU-oikeudellisia ongelmia ei pidä vähätellä.

---

<sup>123</sup> Mirrlees Review 2011, s. 195–215 ja Rauhanen 2015, s. 19–21.

<sup>124</sup> Vrt. myös kansallinen rahoitustoimintaan perustuva vero (financial activity tax), joka käytössä esim. Norjassa.

<sup>125</sup> Laajemmin kts. esim. Mirrlees Review 2011, s. 148–230.

<sup>126</sup> Näin myös Valtiovarainministeriö 2010, s. 21–23.

Jotta terveysvero edistäisi kansanterveyttä, ihmisten pitäisi muuttaa kulutuskäyttäytymistään eli siirtyä veron seurauksena terveellisempiin valintoihin. Se taas edellyttää, että markkinoilla on olemassa vaihtoehtoisia tuotteita. Tutkimukset osoittavat<sup>127</sup>, että vuonna 2016 kumottu makeisvero ei juurikaan vaikuttanut esimerkiksi makeisten, suklaan tai jäätelön kulutukseen.

Virvoitusjuomien osalta vaikutusta on havaittu kuitenkin olevan, koska tuotteelle on olemassa substituutteja eli hyödykkeen korvikkeita<sup>128</sup>. Jos vaihtoehtoisia tuotteita ei ole saatavilla, terveysveron pitäisi olla huomattavan suuri, jotta se vaikuttaisi ostopäätöksiin. Tasaverona se nostaisi ruoan hintaa ja heikentäisi erityisesti alempien tuloluokkien ostovoimaa.

On luonnollisesti mahdollista luoda fiskaalinen veroratkaisu, jonka yhtenä osatavoitteena on haitallisen käyttäytymisen vähentäminen. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista painottaa (terveydellistä) ohjausvaikutusta liiaksi, jos tällaista ei tutkimusnäytön perusteella havaita olevan. Voi myös olla tarkoituksenmukaista pohtia, tulisiko haitallisten tuotteiden tuotantotukia karsia uusien veroratkaisujen sijaan. Yksi käytännön ongelma tuotantotuissa on, että ne kanavoivat verovaroja ulkomaalaisille kuluttajille vientituotteiden hinnan subventoinnin kautta.

### 8.3 Tavoitteet

- ALV-järjestelmää tulisi tarkastella tulonjako- ja työllisyysvaikutukset huomioiden.

---

<sup>127</sup> Kosonen – Ropponen 2012, s. 23–24.

<sup>128</sup> Kosonen – Savolainen 2019, s. 29–31.

## 9. Verojärjestelmä

### 9.1 Tuomioistuimien ja viranomaisten resurssit

Tuottaakseen oikeusturvapalveluita laadukkaasti tuomioistuinlaitos ja muut oikeudenkäytön toimijat tarvitsevat riittävät resurssit. Tämä pitää sisällään henkilöstön, toimitilat, työvälineet ja prosessit. Tällä on merkitystä myös oikeudenkäytön nauttiman luottamuksen ja arvostuksen kannalta.<sup>129</sup>

Valitusten käsittelyajat tuomioistuimissa ovat kasvussa. Muutoksenhaun hitautta voidaan pitää ongelmallisena muun muassa kansalaisten oikeusturvan kannalta. Muutoksenhakuprosessin tukkoisuus on pohjimmiltaan resurssikysymys. Nämä resurssit voidaan jakaa kahteen osaan: määrällisiin resursseihin ja substanssiresursseihin. On selvää, että mitä enemmän henkilöstöä on tuomioistuimien ja viranomaisten (kuten Verohallinto) palveluksessa, sitä paremmat mahdollisuudet on saada muutoksenhakutapaukset ratkaistua tehokkaasti.

Verotuskysymykset muuttuvat kuitenkin koko ajan vaikeammiksi, joten ne vaativat erittäin syvää verotuksen osaamista. Tämä on myös yksi globalisaation seurauksista, koska sovellettavat oikeussäännöt eivät rajoitu pelkästään kansallisen oikeuden säännöksiin. Globalisaatio ei rajoitu ainoastaan käytävissä olevien oikeussääntöjen laajentumiseen, vaan myös uusien ja erilaisten tulkintatilanteiden määrään. Näin ollen huomiota tulee kiinnittää tuomioistuimien ja viranomaisten asiantuntemukseen. Edellä mainitut seikat aiheuttavat suurta resurssitarvetta myös lainvalmisteluun. Tuomioistuimien, Verohallinnon, harmaan talouden selvitysyksikön ja valtiovarainministeriön määrällisiä sekä laadullisia resursseja on lisättävä.

### 9.2 Verotietojen julkisuus

Verotietojen julkisuus mahdollistaa tulojen ja veronmaksun jakautumisen arvioinnin. Verotiedot liittyvät myös kiinteästi julkisuuslakiin ja julkisuusperiaatteeseen, joiden tarkoituksena on toteuttaa muun muassa avoimuutta viranomaisten toiminnassa ja antaa yhteiskunnan jäsenille mahdollisuus valvoa julkisen vallan sekä julkisten varojen käyttöä. Tietojen julkisuudesta on lisäksi monia käytännön hyötyjä kansalaisille. Vuokranantaja voi haluta tarkistaa vuokralaisen vuokranmaksukyvyyn tai työnhakija kartoittaa, millainen palkkataso potentiaalisella työnantajayrityksellä on.

Verotuksen valmistuttua Verohallinto tarjoaa tiedotusvälineille massajulkaisuna ja sähköisenä palveluna niin sanotun suurituloisten listan, joka sisältää vähintään 100 000 euroa vuodessa ansainneiden henkilöiden julkiset verotiedot. Parin viime vuoden ajan verovelvollinen on voinut estää tämän vetoamalla GDPR:n (General Data Protection Regulation, yleinen tietosuoja-asetus) mukaiseen vastustamisoikeuteen, koska listojen luovuttaminen tiedotusvälineille ei kuulu viranomaisen lakisääteisiin velvollisuuksiin. Tietojen luovuttamisen vastustamisen peruste on voinut liittyä esimerkiksi henkilön itsensä tai hänen läheistensä turvallisuuteen tai terveyteen. Korkein hallinto-oikeus on antanut

<sup>129</sup> Näin esimerkiksi Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 18–20.

asiasta hiljattain merkityksellisen ratkaisun<sup>130</sup>, jonka mukaisesti Verohallinnon tulee luovuttaa medialle lista, joka sisältää myös tietojen poistamista vaatineet henkilöt. Verohallinto on tiedottanut KHO:n päätöksen jälkeen, että vastustamisoikeutta ei enää ole mahdollisuutta käyttää<sup>131</sup>.

Julkiset verotiedot antavat ihmisten tuloista vajaan kuvan. Verotiedot koskevat vain valtion ja kunnan ansio- ja pääomatuloverotusta sekä verotettavia tuloja. Julkisiin verotietoihin eivät kuulu esimerkiksi perinnöt tai holding-yhtiöihin kertyvät tulot. Myöskään esimerkiksi oman asunnon luovutusvoitot eivät näy verotiedoissa. Suomessa historiallinen kehityssuunta ei ole ollut verotietojen julkisuutta kaventava, vaan päinvastoin. Verotietojen julkisuutta tulee kehittää Suomessa edelleen. Varallisuustietojen kattavampi saatavuus olisi tärkeää myös tutkimuksen ja tilastoinnin näkökulmasta.

### 9.3 Verotuksen maksuaikataulut

Kun Verohallinto on perukirjan perusteella tehnyt verotuksesta perintöveropäätöksen, verovelvollinen saa tiedon perintöveron määrästä ja maksupäivästä. Maksueriä on yleensä yksi tai kaksi. Ensimmäinen eräpäivä on noin kolmen kuukauden kuluttua päätöksestä ja toinen kaksi kuukautta ensimmäisen maksuerän jälkeen.

Haastavina voidaan pitää erityisesti tilanteita, joissa peritty varallisuus koostuu muista kuin likvideistä varoista, esimerkiksi kiinteistöistä tai asunto-osakkeista. Lisäksi haasteita voi syntyä perintöverotusarvon erotessa suuresti käyvästä arvosta, mikä voi vaikeuttaa omaisuuden myymistä.

Perintöveron maksuun voi hakea maksujärjestelyä. Maksujärjestelyn kesto on enintään kaksi vuotta. Maksujärjestelyn aikana jäännösverolle lasketaan viivästyskorkoa alkuperäistä eräpäivää seuraavasta päivästä alkaen todelliseen maksupäivään asti. Viivästyskorko on seitsemän prosenttia vuonna 2023, mitä voidaan pitää korkeana perintöverotuksessa varsinkin edellä kuvatuissa tilanteissa. Perintöverotuksen maksujärjestelyjä on tarpeen saada joustavuutta.

Kiinteistöverotuksen maksuaikataulujen puolella kysymys on enemmänkin verotuspäätöksen ja veron eräpäivän ajoituksesta. Kiinteistöveropäätökset saapuvat verovelvollisille maaliskuussa. Suurimmalla osalla kiinteistöveron eräpäivät ovat elo- tai lokakuussa samana vuonna. Veron maksu voi verovelvolliselta unohtua esimerkiksi sen vuoksi, että verotuspäätöksen ja veron eräpäivän välissä on loma-aika. Aikatauluihin tulisi sekä verovelvollisen että veronsaajan puolelta kiinnittää huomiota.

---

<sup>130</sup> KHO 2022:146. Vrt. myös aikaisemmat Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisut H1675/2021, H1676/2021, H1677/2021, H1680/2021, H1684/2021, H1689/2021 ja H1696/2021 / Diaari 20282/2020, 7399/2019, 20367/2020, 20065/2020, 20067/2020, 7549/2019 ja 20069/2020.

<sup>131</sup> Verohallinto 21.12.2022.

## 9.4 Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus

Yhteiskunnassa herää ajoittain keskustelua ammattiyhdistysliikkeen verokysymyksistä. Yleishyödyllisten yhdistysten, kuten ammattiyhdistysten, osa tuloista on vapautettu verosta. Yleishyödyllisen yhteisön verovapaita tuloja ovat muun muassa jäsenmaksut, osingot, korot, lahjoitukset ja yleishyödylliseen toimintaan saadut avustukset. Yleishyödyllinen yhteisö maksaa kuitenkin tuloveroa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta ja kiinteistön tuottamasta tulosta, jos kiinteistöä on käytetty muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen. Muusta kuin yleishyödyllisestä toiminnasta yleishyödyllinen yhteisö on arvonlisäverovelvollinen.<sup>132</sup>

Yleishyödyllisen yhteisön verotusaseman lisäksi tuloverolain mukaan työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut ovat tulonhankkimisesta johtuneita menoja eli ne aiheutuvat palkkatulojen hankkimisesta. Kyseiset maksut saadaan vähentää palkkatulosta täysimääräisinä, eikä niihin sovelleta tulonhankkimisvähennyksen 750 euron rajaa. Jos työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja ei saisi vähentää verotuksessa, monien palkansaajien maksamien verojen määrä kasvaisi.

Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksellista erityisasemaa voidaan perustella sillä, että yhteisöt suorittavat tehtäviä, jotka tulevat yhteiskunnan hyödyksi ja jotka usein siirtyisivät julkisen sektorin itse hoidettavaksi, jollei näiden yhteisöjen toimintaa tuettaisi. Yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuuksien turvaamisessa verotuen vaihtoehtona olisi usein yhteiskunnan suora julkinen rahoitus.<sup>133</sup> Tutkimukset ovat osoittaneet, että ammattiliittojen vahvistuminen kasvattaa työntekijöiden palkkoja ja parantaa yritysten tuottavuutta.<sup>134</sup> Yleissitovat työehtosopimukset muodostavat myös julkishyödykkeen, sillä ne eivät rajoitu vain järjestöjen jäsenille.

## 9.5 Hyvinvointialueiden verotusoikeus

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa 1.1.2023. Alkuvaiheessa hyvinvointialueiden rahoitus perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen sekä osin asiakas- ja käyttömaksuihin. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on laskennallista ja yleiskatteista. Hyvinvointialueiden rahoitusmallissa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta rahoitus pohjaa korotetaan vuosittain arvioidulla palvelutarpeen ja kustannustason kasvulla.

Rahoitusmallia voidaan alun muutosvaiheessa pitää tarkoituksenmukaisena. Rahoitusmalli sisältää kustannuksia hillitsevän elementin esimerkiksi valtion kustannusseurannan ja arviointimenettelyn käynnistymisen uhkan kautta. Esitetty rahoitusmalli sisältää kuitenkin riskin pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta<sup>135</sup>. Hyvinvointialueilla on tämän myötä rajoitetumpi kannustin tavoitella säästöjä tai tehostaa palvelutuotantoa, koska alueiden rahoitus päätetään valtion tasolla

<sup>132</sup> Laajemmin yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta kts. esim. VH/1545/00.01.00/2021 ja VH/8254/00.01.00/2020.

<sup>133</sup> Andersson – Linnakangas – Frände 2016, s. 47–48.

<sup>134</sup> Barth – Bryson – Dale-Olsen 2019 ja Dale-Olsen 2021. Näin myös Maliranta 2022.

<sup>135</sup> Hyvinvointialueiden budjettirajoite heikentyy, koska niiden rahoitus perustuu ylemmän tason eli valtion rahoitukseen.

vuosittain ja rahoitusta lisätään tarvittaessa. Rahoitusmallia on tarpeen kehittää viimeistään keskipitkällä aikavälillä saatujen kokemusten perusteella. Yksi selkeä ratkaisu edellä kuvattuihin ongelmiin on hyvinvointialueiden verotusoikeus.

Hyvinvointialueveron käyttöönottoa vastaan puhuvat tekijät ovat työn verotukseen aiheutuva kiristymispaine sekä tulevien hyvinvointialueiden erilaisuus. Alueiden veroprosenttien arvioidaan tulevaisuudessa eriytyvän, minkä uskotaan vaarantavan hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaisuutta niin palveluiden kuin verotuksen tason suhteen.<sup>136</sup> Alueiden välillä on jo nyt voimakasta eriytymiskehitystä. Kehitys johtuu ensisijaisesti kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, joka on jatkunut useamman vuoden ajan.<sup>137</sup> Tästä kehityksestä yksi esimerkki on kunnallisveroprosenttien eriytyminen.

Alkuvaiheessa hyvinvointialueiden tehtäväkenttä on verrattain kapea. Kansalaiselle lienee verrattain selkeää, mihin hyvinvointialueverosta saadut verotulot käytettäisiin, koska käyttökohteiden määrä on rajattu. Hyvinvointialueiden vastuiden määrää voi verrata esimerkiksi kuntiin ja kuntien lakisääteisiin tehtäviin, joita on yli viisisataa.<sup>138</sup> Hyvinvointialuevero perustuisi myös yhteen selkeään parametriin, joten siihen liittyvät poliittiset päätökset on helppo ymmärtää. Näin ollen veron taso olisi luonteva ja kansalaisen näkökulmasta ymmärrettävä teema esimerkiksi hyvinvointialuevaaleissa. Vaikka vero kohdistuisi ansiotuloihin, sen ei tarvitse tarkoittaa verotuksen painopisteen siirtoa työn verotukseen. Valtio voi halutessaan kompensoida veroa ja sen mahdollista tulevaa nousua siirtämällä valtion verojen painopistettä pois työn verottamisesta.

Sote-uudistuksen rahoitusjärjestelmä sisältää sosiaali- ja terveystenonjen kustannusten kasvua hillitseviä elementtejä, mutta verotusoikeus vahvistaisi näitä merkittävästi. Hyvinvointialueiden suurempi vastuu omasta toiminnastaan tasapainottaisi rahoitusmallia. Alueiden verotusoikeus tukisi myös hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kunnan jäsenet voisivat muun muassa äänestämällä osoittaa näkemyksensä sosiaali- ja terveystenonjen rahoituksen tasosta ja käytöstä tilanteessa, jossa näistä tekijöistä päättäminen on valtion sijasta hyvinvointialueiden vastuulla. Ideaali rahoitusmalli yhdistää valtionrahoituksen ja hyvinvointialueiden verotusoikeuden.

Hyvinvointialueiden verotusoikeuden valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman nopeasti.

## 9.6 Harmaa talouden selvitysyksikkö

Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta ja laatia viranomaiselle velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Selvitysyksikön ei siis ole mahdollista tehdä selvityksiä esimerkiksi pimeistä palkansaajista tai laajemmista ilmiöistä, joihin ei liity

<sup>136</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15.

<sup>137</sup> Vrt. esim. Valtiovarainministeriö 22.8.2022.

<sup>138</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2/2013.

organisaatiota. Harmaan talouden riippumatonta tutkimustoimintaa tulisi laajentaa aggressiiviseen verosuunnitteluun sekä yksityishenkilöiden toimintaan. Huomionarvoista on, että harmaan talouden ja talousrikosten ennalta estäminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin niihin puuttuminen jälkikäteen.

## 9.7 Veronumero

Veronumeromenettely on tällä hetkellä käytössä rakennus- ja laivanrakennusalalla. Veronumeron käytöllä pyritään varmistamaan, että jokainen työskentelevä henkilö on Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua. Veronumerorekisteröinnin tarkoituksena on työntekijöiden henkilötunnisteen oikeellisuuden valvonta sekä työnantajan, työntekijän ja itsenäisen työnsuorittajan verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvonta.

Veronumeromenettelyä on tarkoituksenmukaista laajentaa myös muille toimialoille, joilla harmaata taloutta ja ulkomaisen työvoiman käyttöä esiintyy, esimerkiksi kiinteistö- ja ravintolapalvelualoille. Hallituksen esityksen taustaselvityksissä todetaan näiden haittailmiöiden olemassaolo myös kyseisillä aloilla. Esimerkiksi harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksen mukaan ravintola-alalla maksettiin vuonna 2008 pimeitä palkkoja arviolta 13 000–14 000 henkilövuotta vastaava määrä<sup>139</sup>.

Veronumeromenettelyn laajentamisessa on todettu olevan myös riskejä<sup>140</sup>. Esimerkiksi ravintola- ja siivousalan työskentelyolosuhteita on pidetty sellaisina, että verovalvonta ei saavuttaisi veronumeromenettelyn kautta samanlaisia hyötyjä kuin rakennusalalla. Tällä viitataan muun muassa siihen, että ravintolalla henkilötunnisteen käytössä voi olla turvallisuusriskejä ja siivousalalla työskentely ei pääsääntöisesti tapahdu suljetuissa tiloissa tai rajatulla alueella. Kuvattuja riskitekijöitä voidaan minimoida monin eri keinoin. Esimerkiksi tunnistekortin ei tarvitse sisältää henkilötietoja tai korttia voidaan säilyttää siten, että se ei näy asiakkaille varsinaisessa asiakaspalvelutilanteessa. Myös monet tekniset ratkaisut, kuten mobiiliapplikaation käyttö, voivat olla mahdollisia.

Työn murroksen myötä lähtökohta rajatusta tai suljetusta ympäristöstä veronumeron käytön edellytyksenä on vanhentunut. Esimerkiksi aikaisemmin mainittujen ravintola- ja kiinteistöpalvelujen osalta veronumeromenettelyn soveltamista ei ole tarkoituksenmukaista sitoa rajattujen tai suljettujen työympäristöjen olemassaoloon. On huomionarvoista, että kaikki rakennusalan työntekijät eivät välttämättä työskentele suljetulla alueella, vaikka veronumeromenettely on käytössä kyseisellä alalla.

## 9.8 Tilaajavastuu

Tilaajavastuulain tarkoituksena on edistää yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Laki antaa työn tilaajalle edellytyksiä varmistua siitä, että sen alihankkijat ja vuokrattua työvoimaa tarjoavat sopimuskompanit

<sup>139</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö, ilmiöselvitys 2011/3.

<sup>140</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö, ilmiöselvitys 2011/3 ja HE 2/2021 vp, s. 8–9.



täyttävät lakisääteiset velvoitteensa. Verojen ja maksujen lisäksi velvoitteisiin sisältyy muun muassa työntekijöiden eläkevakuuttaminen.<sup>141</sup>

Lakisääteisistä velvoitteista poikkeaminen on helpompaa, jos työ organisoidaan pirstaleiseen alihankintaketjuun. Aluehallintovirastojen valvonnassa on havaittu, että alihankintaketjuissa ulkomaisten yksityisten elinkeinonharjoittajien määrä on jatkanut kasvuaan. Valvonnan keinoin ei aina ole mahdollista saada täyttä varmuutta, onko kyse todellisesta yrittäjätöystä vai niin kutsutusta valeyrittäjyydestä. Valeyrittäjyys mahdollistaa työnantajavelvollisuuksien kiertämisen, eikä henkilö aina itsekään tiedä yrittäjästatuksestaan. Pahimmillaan näissä tapauksissa voi olla kyse työperäisestä ihmiskaupasta ja niihin voi liittyä myös muita lievempiä syrjinnän tunnusmerkkejä.<sup>142</sup>

Tilaajan vastuu tulisi uudistaa ketjuvastuumallin mukaiseksi. Ketjuvastuumallissa tilaaja vastaa veroista, sosiaali- ja työeläkemaksuista sekä työntekijöiden palkoista myös alihankkijoiden osalta.

## 9.9 Tavoitteet

- Tuomioistuimien, Verohallinnon, harmaan talouden selvitysyksikön ja valtiovarainministeriön resursseja on lisättävä.
- Verotietojen julkisuutta on kehitettävä edelleen.
- Perintöverojen maksuaikatauluihin on lisättävä joustavuutta.
- Hyvinvointialueiden verotusoikeuden valmistelu on aloitettava.
- Harmaan talouden riippumatonta tutkimustoimintaa on laajennettava.
- Veronumeron käyttöönottoa on laajennettava kiinteistö- ja ravintolapalvelualueille.
- Tilaajavastuumalli on uudistettava ketjuvastuumallin mukaiseksi.

---

<sup>141</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 29.3.2022.

<sup>142</sup> Harmaan talouden selvitysyksikkö 29.3.2022.

## Lähteet

Alasalmi ym. 2020

- Alasalmi Juho ym.: Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12.

Andersson – Linnakangas – Frände 2016

- Andersson, Edward, Linnakangas, Esko, Frände, Joakim: Tuloverotus. 2016

Asplund – Maliranta 2006

- Asplund Rita, Maliranta Mika: Koulutuksen taloudelliset vaikutukset. Sitran raportteja 60. 2006.

Barth – Bryson – Dale-Olsen 2019

- Barth, E., Bryson, A., Dale-Olsen, H.: Union Density Effects on Productivity and Wages. The Economic Journal, 130(631), 1898–1936. 2019.

BDO 2021

- Joint Taxation in Denmark. 2/2021.

Dale-Olsen 2021

- Dale-Olsen, H.: Do unions contribute to creative destruction? PloS one, 16(12), e0261212. 2021.

Eläkeketurvakeskus

- Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2022. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022.

Euroopan komissio

- Komission tiedonanto 9.11.2022 C 426/1.
- Introducing public country-by-country reporting for multinational enterprises - Questions & Answers. 12.4.2016

Euroopan unionin virallinen lehti

- L 429. 1.12.2021.

Euroopan parlamentti

- EU:n finanssipoliittiset rakenteet.  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/89/eu-n-finanssipoliittiset-rakenteet>
- Yleinen veropolitiikka.  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/92/yleinen-veropolitiikka>

Eurooppa-neuvosto

- Miten eurooppalainen ohjausjakso toimii?  
<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/how-european-semester-works/>
- Eurooppalainen ohjausjakso: tärkeimmät säännöt ja asiakirjat.  
<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

Eerola – Ropponen 2013

- Eerola Essi, Ropponen Olli: Mihin perintöveroa tarvitaan? VATT Policy Brief 1-2015.

#### Eerola – Harjunen – Lyytikäinen – Saarimaa 2018

- Eerola Essi, Harjunen Oskari, Lyytikäinen Teemu, Saarimaa Tuukka: Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment. Publication series of the Government's analysis, assessment and research activities 17/2018.

#### ESMA 2020

- Final Report on Cum Ex and other multiple withholding tax reclaim schemes. ESMA70-155-10272.

#### Finansdepartementet 2019

- Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnskatt). Fi2019/02421/S1.

#### Harju – Jysmä – Koivisto – Kosonen 2021

- Harju Jarkko, Jysmä Sami, Koivisto Aliisa, Kosonen Tuomas: Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector? Publications of the Prime Minister's Office 2021:1.

#### Harmaan talouden selvitysyksikkö

- Majoitus- ja ravitsemusalan yritykset Suomessa 2011. Ilmiöselvitys 2011/3.
- Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa. Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Selvitys 7/2019.
- Väilyhteisölain ongelmakohtat - Oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista. Selvitys 2/2021.
- Vakuutuskuoret ja harmaa talous. Selvitys ulkomaisista vakuutustuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä. Selvitys 1/2022.
- Työnantajat ja tilaajavastuu. <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntatilastot/ty%C3%B6nantajat-ja-tilaajavastuu/>

#### Harju – Koivisto – Matikka 2022

- Harju Jaakko, Koivisto Aliisa, Matikka Tuomas: Yhteisöveron lasku ei lisännyt investointeja – vauhditti pienten yritysten toimintaa. VATT Policy Brief 4/2022.

#### Hyytinen – Pajarinen 2005

- Hyytinen Ari, Pajarinen Mika: Yrittäjäksi ryhtyminen ja yrittäjyysasenteet Suomessa: Havaintoja kyselytutkimuksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2005.

#### Ilmastopaneeli

- Ilmastotoimien riittävyden arviointi vuosien 2030 ja 2035 tavoitteiden osalta. 11.2.2022.

#### Isotalo 2019

- Isotalo Kalle: Metsäverotuksen monimutkaistuminen. Verotus-lehti maaliskuu 2019.

#### Kalevi Sorsa -säätö 2022

- Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022.

#### Kirkko-Jaakkola – Kotamäki 2022

- Kirkko-Jaakkola Mikael, Kotamäki Mauri: Kasvattaako ylimmän marginaaliveron kevennys verotuloja? Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2022.

#### Knuutinen 2019

- Knuutinen 2019: Osinkoja koskevia teoreettisia, veropoliittisia ja käytännön kysymyksiä. Verotus 2/2019.

#### Koljonen ym. 2019

- Koljonen Tiina ym.: Energiantuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa. Vero-ohjauksen arviointia hiilineutraalisuustavoitteen näkökulmasta. VTT TECHNOLOGY 359.

#### Kosonen 2011

- Kosonen Tuomas: Väitöskirja verotuksen käyttäytymisvaikutuksista ja tehokkuudesta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2011.

#### Kosonen – Ropponen 2012

- Kosonen Tuomas, Ropponen Olli: Makeisvero – tehokasta kulutusverotusta vai kulutuskäyttämisen ohjausta? VATT Muistiot 21.

#### Kosonen – Savolainen 2019

- Kosonen Tuomas, Savolainen Riikka: Makeisveron vaikutus makeisten hintoihin ja kulutukseen. Raportteja 38.

#### Lahtinen ym. 2016

- Lahtinen Henri ym.: Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2016.

#### Lainsäädännön arviointineuvosto 2016

- Lausunto Dnro: VNK/1503/03.02.00/2016. 12.8.2016.

#### Lapp ym. 2022

- Lapp Tuomo ym.: Verotus liikenteen päästöohjauksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:19.

#### Liljeblom – Pasternack 2006

- Liljeblom Eva, Pasternack Daniel: Share Repurchases, Dividends and Executive Options: The Effect of Dividend Protection, European Financial Management 12(1)/2006.

#### Linnankangas – Juanto 2018

- Linnankangas Esko, Juanto Leila: Lentoveron ylösnousu? Ilma- ja avaruusliikenteen verotus. Grano Oy. 2018.

#### Luonnonvarakeskus 2023

- Metsärahasotat – Oikeudelliset rakenteet, verotusasema ja toiminta Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 99/2022.

#### Maliranta 2022

- Maliranta Mika: Ammattiliitot kakun kasvattajana ja jakajana. 13.11.2022.

#### Marinin 1. hallitus 2019

- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. 10.12.2019.

#### Matikka 2015

- Matikka Tuomas: Tutkimuksia tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksista. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 1/2015.

#### Matikka – Harju – Kosonen 2015

- Matikka Tuomas, Harju Jarkko, Kosonen Tuomas: Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016

#### Mirrlees Review 2011

- Mirrlees, J. ym.: Tax by design: The Mirrlees Review. Oxford University Press, Oxford, UK. 2011.

#### Myrsky 2013

- Myrsky Matti: Suomen veropolitiikka. Talentum. 2013.

#### Määttä 1997

- Määttä Kalle: Environmental taxes: from an economic idea to a legal institution. Lakimiesliiton kustannus. 1997.

#### Niskakangas 2011

- Niskakangas Heikki: Veropolitiikka. Talentum. 2011.

#### Nuorisobarometri 2019

- Hyvää työtä! Nuorisobarometri 2019.

#### Nykänen 2021

- Nykänen Pekka: Menetysten vähennyskelpoisuus tuloverolain mukaan. Keskuskauppakamari. Suuri Veropäivä 2021

#### OECD 2018

- Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. OECD Working Paper No.88.

#### Oikeusministeriö

- OM 100/43/2016. 17.5.2016.

#### Penttilä 2016

- Asia: ”Luonnos hallituksen esitykseksi yrittäjävähennyksestä; Lausuntopyyntö VM073:00/2016, 18.7.2016”. 22.8.2016.

#### Pichet 2007

- Pichet Eric: The Economic Consequences of the French Wealth Tax (ISF). La Revue de Droit Fiscal, n° 14- 5 avril 2007.

#### Pellervon taloustutkimus 2016

- Pellervon taloustutkimus. Lausunto valtiovarainministeriö. 22.8.2016.

#### Pylkkänen 2015

- Pylkkänen Elina: Kotitalousvähennys arjen tukena. Sitran selvityksiä 95.

#### Rauhanen 2015

- Rauhanen Timo: Laaja pohja ja yksi verokanta – visio tehokkaasta arvonlisäverosta. VATT Muistiot 51.

#### Rauhanen – Grönberg – Harju – Matikka 2015

- Rauhanen Timo, Grönberg Sami, Harju Jarkko, Matikka Tuomas: Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015.

#### Tamminen – Ollikka – Laukkanen 2016

- Tamminen Saara, Ollikka Kimmo, Laukkanen Marita: Suomen energiaverotus suosii energiantensiivisiä suuryrityksiä. VATT Policy Brief 2-2016.

#### Terämä ym. 2018

- Terämä Emma ym.: Yksin osana elinkaarta. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 66/2018

#### Tilastokeskus

- Puolella kotitalouksista nettovarallisuutta yli 104 000 euroa vuonna 2019. 8.6.2021
- Inflaatio 9,1 % joulukuussa 2022. Tiedote 13.1.2023.

#### Torkkel 2011

- Torkkel Timo: Tuloveron laskeminen: vero- ja kirjanpito-oikeudellinen tutkimus yhteisön tuloveron laskemisesta. Edita. 2011.

#### Torkkel 2012

- Torkkel Timo: Tuloveron laskeminen. Vero- ja kirjanpito-oikeudellinen tutkimus yhteisön tuloveron laskemisesta. Verotus-lehti 3/2012.

#### Traficom 2022

- Liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöt liikennemuodoittain sekä maakunnittain. 13.10.2022.

#### Työ- ja elinkeinoministeriö

- Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:30.

#### Urpilainen 2017

- Urpilainen Matti: Eläketulon lisävero ja metsälahjavähennys perustuslakikysymyksinä. Verotus 2/2017.

#### Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2016

- Lausunto VATT /186/07.01/2016. 22.8.2016.

#### Valtiovarainministeriö

- Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:31.
- Finanssipolitiikka EU:ssa.  
<https://vm.fi/documents/10623/1905039/Finanssipolitiikka+Euroopan+unionissa,+esitysmateriaalia+25.5.2015.pdf/a608bcab-d48b-459c-809b-64c82d130afa/Finanssipolitiikka+Euroopan+unionissa,+esitysmateriaalia+25.5.2015.pdf?t=1576756289000>
- Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.
- Kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet.  
[https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/kiinteistoverotuksen-arvostamisperusteet.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/kiinteistoverotuksen-arvostamisperusteet.aspx)
- Konserniverotuksen uudistamista ja lopullisten tappioiden verokohtelua selvittävä työryhmä. VM163:00/2019.

- Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013.
- Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26.
- Manner-Suomen kuntakonsernien, kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset vuonna 2021. 22.8.2022.
- Tiedot suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista ja kauppojen osapuolista. VN/16993/2022.
- Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15.
- Valtiontalouden kehykset. <https://vm.fi/valtioneuvoston-kehukset>
- Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta. 6.5.2021.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:67.
- Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:77.
- Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010.
- Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.
- Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta.
- Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017.

#### Verohallinto

- Kehittämishanke uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten VM142:00/2016
- Kehittämishanke rakennusten arvostamisperusteiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten VM152:00/2017.
- Kiinteistöveron kehittämishanke. VM036:00/2012.
- Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille. VH/1545/00.01.00/2021.
- Korkein hallinto-oikeus: Asiakkaila ei oikeutta vastustaa verotietojensa sähköistä luovutusta medialle. Verohallinnon tiedote. 21.12.2022.
- VM046:00/2015 (VM), A32/000001/2016 (Verohallinto). 16.6.2016.
- Sähkön veroluokat ja verotuksen korjaaminen. VH/5672/00.01.00/2021.
- Yleishyödyllisten yhteisöjen arvonlisäverotus. VH/8254/00.01.00/2020.