



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Verokartoitus 2023

Verotus

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:15

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15

# Verokarttoitus 2023

Valtiovarainministeriön verokarttoitushanke

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-436-3

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Verokartoitus 2023

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:15</b>		<b>Teema</b>	Verotus
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriön verokartoitushanke		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	191

## Tiivistelmä

Verokartoitus on jatkoa valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorolle, ja se on laadittu rinnakkain meno- ja rakennekartoituksen kanssa. Kartoituksen tehtävänä on tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi aineistoa verojärjestelmän tuottamista tuloista, tuottaa tietoa verojärjestelmän eri kiristysvaihtoehdoista ja arvioida niiden vaikutuksia.

Kun verotusta on tarpeen kiristää julkisen talouden tasapainottamiseksi, kiristykset tulee toteuttaa siten, että niistä on mahdollisimman vähän haittaa työllisyydelle ja talouskasvulle ja että ne parantavat verojärjestelmän rakennetta. Verotuksen rakenteella on merkitystä sen kannalta, miten tehokkaasti veroerot saadaan kerättyä, ja miten suuri on verotuksen taloudelle aiheuttama haitta. Työn ja yritystoiminnan tuloverotusta voidaan pitää talouskasvun kannalta haitallisempänä kuin laajapohjaisen kulutuksen verotusta ja kiinteistöverotusta.

Verojärjestelmän näkökulmasta verotulojen kasvattamiseksi parhaita keinoja olisivat alennettujen arvonlisäverokantojen korottaminen sekä osinkoverotuksen neutraalisuusongelmien lieventäminen kiristämällä listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotusta. Valmisteverojen ja liikenneverojen tuottojen laskua voidaan hidastaa verojen indeksoinnilla ja mm. energiaveron korotuksilla. Työn ja yritystoiminnan verotuksen kiristämiseen tulee suhtautua pidättyväisesti. Julkisen talouden sopeuttamista ei tule laskea sellaisten toimenpiteiden varaan, joiden vaikutuksia ei pystytä riittävällä varmuudella arvioimaan.

Julkaisu on päivitetty 9.5.2023, s. 67.

**Asiasanat** verotus, verotuohto, verokertymä, veropohja

**ISBN PDF** 978-952-367-436-3 **ISSN PDF** 1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3>

## Kartläggning av beskattningen 2023

<b>Finansministeriets publikationer 2023:15</b>		<b>Tema</b>	Beskattning
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Projektet för kartläggning av beskattningen	<b>Sidantal</b>	191
<b>Språk</b>	finska		
<b>Referat</b>	<p>Kartläggningen av beskattningen är en fortsättning på finansministeriets tjänstemannainlägg och den har utarbetats parallellt med utgifts- och strukturkartläggningen av den offentliga ekonomin. Syftet med kartläggningen är att till stöd för det politiska beslutsfattandet producera material om de intäkter skattesystemet genererar, producera information om olika åtgärningsalternativ i skattesystemet och bedöma deras konsekvenser.</p> <p>Då det är nödvändigt att skärpa beskattningen för att balansera de offentliga finanserna, ska skärpningen genomföras så att den medför så lite olägenhet som möjligt för sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten och så att den förbättrar skattesystemets struktur. Beskattningens struktur har betydelse med tanke på hur effektivt skattemedel kan samlas in och hur stor olägenhet beskattningen har för ekonomin. Inkomstbeskattningen av arbete och företagsverksamhet anses vara skadligare, med tanke på den ekonomiska tillväxten, än beskattningen av konsumtion och fastigheter.</p> <p>Det ur skattesystemets synvinkel effektivaste sättet att öka skatteintäkterna är att höja de reducerade mervärdesskattesatserna, avhjälpa neutralitetsproblemen i samband med skatten på utdelning genom att skärpa beskattningen av dividender för onoterade bolag och att höja fastighetskatten på mark. Minskningen av intäkterna från punktskatter och trafikskatter kan bromsas upp genom att skatterna indexeras och bl.a. genom höjningar av energiskatten. Inställningen till att skärpa beskattningen av arbete och företagsverksamhet bör vara återhållsam. Anpassningen av de offentliga finanserna ska inte baseras på åtgärder vars konsekvenser inte kan bedömas med tillräcklig säkerhet.</p> <p>Publikation uppdaterades den 9 Maj 2023, s. 67.</p>		
<b>Nyckelord</b>	beskattning, skatteintäkter, skatteintag, skattebas		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-436-3	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3</a>		

## Tax survey 2023

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2023:15</b>		<b>Subject</b>	Taxation
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Group author</b>	Tax survey project		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	191

---

### Abstract

This tax survey is a follow-up to the outlook review by officials at the Ministry of Finance and it has been prepared alongside an expenditure and structural survey. The tax survey is intended to support political decision-making by producing information on the income from Finland's tax system, by producing information on various options for tightening the tax system and by assessing the effects of these options.

As it is necessary to raise taxes to balance general government finances, any increases should be implemented in such a way that they hinder employment and economic growth as little as possible and improve the structure of the tax system. The tax structure is relevant in terms of how efficiently tax revenues can be collected and how much taxation hinders the economy. The taxation of income from labour and business can be considered more detrimental to economic growth than broad-based taxation of consumption and real estate taxation.

Effective ways of increasing tax income would include raising reduced VAT rates, mitigating the neutrality problems of dividend taxation by increasing the taxation of dividends distributed by unlisted companies and raising real estate taxation on land. The decline in income from excise duties and transport taxes can be slowed by indexation of taxes and, among other things, by reforming energy taxation to improve the effectiveness of emissions guidance. Restraint should be exercised with respect to increases to the taxation of labour and business. Adjustments to general government finances should be based on measures that have an effect that be estimated with sufficient certainty in advance.

Publication was updated on 9th May 2023, p. 67.

**Keywords** taxation, tax income, collected taxes, tax base

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-436-3	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-436-3>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Verokartoitustyön lähtökohtia</b> .....	11
2.1	Verokartoituksen rajaus .....	11
2.2	Verojärjestelmän ja verojen arvioinnin lähtökohtia .....	13
2.3	Johtopäätökset .....	18
<b>3</b>	<b>Suomen verojärjestelmä</b> .....	19
3.1	Verojärjestelmän pääpiirteet .....	19
3.2	Verojärjestelmän arviointi .....	21
3.3	Johtopäätökset .....	25
<b>4</b>	<b>Ansiotulojen verotus</b> .....	26
4.1	Veron kuvaus .....	26
4.2	Ansiotuloverotuksen arviointi .....	32
4.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	36
4.4	Johtopäätökset .....	42
<b>5</b>	<b>Pääomatulovero</b> .....	43
5.1	Veron kuvaus .....	43
5.2	Veron arviointi .....	45
5.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	47
5.4	Johtopäätökset .....	48
<b>6</b>	<b>Rajoitetusti verovelvollisten lähdevero</b> .....	49
6.1	Veron kuvaus .....	49
6.2	Veron arviointi .....	56
6.3	Johtopäätökset .....	57
<b>7</b>	<b>Yritystoiminnan tuloverotus</b> .....	59
7.1	Veron kuvaus .....	59
7.2	Yritystoiminnan tuloverotuksen arviointi .....	63
7.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	65
7.4	Johtopäätökset .....	69

<b>8</b>	<b>Metsätalouden verotus</b> .....	70
8.1	Veron kuvaus .....	70
8.2	Metsätalouden verotuksen arviointi.....	72
8.3	Johtopäätökset .....	73
<b>9</b>	<b>Korkotulojen lähdevero</b> .....	74
9.1	Veron kuvaus .....	74
9.2	Veron arviointi .....	76
9.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	77
9.4	Johtopäätökset.....	78
<b>10</b>	<b>Perintö- ja lahjaverot</b> .....	79
10.1	Veron kuvaus .....	79
10.2	Veron arviointi .....	80
10.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	85
10.4	Johtopäätökset.....	86
<b>11</b>	<b>Arvonlisävero</b> .....	87
11.1	Veron kuvaus .....	87
11.2	Veron arviointi .....	90
11.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	94
11.4	Johtopäätökset.....	98
<b>12</b>	<b>Valmisteverot ja liikenteen verot</b> .....	99
12.1	Yleistä.....	99
12.2	Tupakkaverot .....	103
12.2.1	Veron kuvaus.....	103
12.2.2	Veron arviointi.....	105
12.2.3	Johtopäätökset .....	110
12.3	Alkoholijuomaverot.....	111
12.3.1	Veron kuvaus.....	111
12.3.2	Veron arviointi.....	113
12.3.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	118
12.3.4	Johtopäätökset .....	119
12.4	Virvoitusjuomaverot .....	120
12.4.1	Veron kuvaus.....	120
12.4.2	Veron arviointi .....	122
12.4.3	Johtopäätökset .....	124
12.5	Energiaverot .....	125
12.5.1	Veron kuvaus.....	125
12.5.2	Veron arviointi.....	128
12.5.3	Johtopäätökset .....	135



12.6	Autovero .....	135
12.6.1	Veron kuvaus.....	135
12.6.2	Veron arviointi.....	139
12.6.3	Johtopäätökset .....	141
12.7	Ajoneuvovero .....	142
12.7.1	Veron kuvaus.....	142
12.7.2	Veron arviointi.....	144
12.7.3	Johtopäätökset .....	149
<b>13</b>	<b>Jätevero</b> .....	<b>150</b>
13.1	Veron kuvaus .....	150
13.2	Veron arviointi .....	151
13.3	Johtopäätökset.....	152
<b>14</b>	<b>Varainsiirtovero</b> .....	<b>154</b>
14.1	Veron kuvaus .....	154
14.2	Veron arviointi .....	157
14.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	159
14.4	Johtopäätökset.....	162
<b>15</b>	<b>Arpajaisvero</b> .....	<b>163</b>
15.1	Veron kuvaus .....	163
<b>16</b>	<b>Kaivosmineraalivero</b> .....	<b>165</b>
16.1	Veron kuvaus .....	165
16.2	Veron arviointi .....	166
16.3	Johtopäätökset.....	167
<b>17</b>	<b>Kiinteistövero</b> .....	<b>168</b>
17.1	Veron kuvaus .....	168
17.2	Veron arviointi .....	171
17.3	Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi .....	173
17.4	Johtopäätökset.....	177
<b>18</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	<b>178</b>
	<b>Liitteet</b> .....	<b>181</b>
	Liite 1 Arvioita raportissa käsiteltyjen veromuutosten tuottovaikutuksista.....	181
	Liite 2 Arvonlisäverokantojen korotusten tulonjakovaikutukset.....	184
	<b>Lähteet</b> .....	<b>188</b>

# 1 Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2022 hankkeen verokartoituksen laatimiseksi. Verokartoitus on jatkoa valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorolle<sup>1</sup> ja se valmisteltiin rinnakkain valtiovarainministeriön meno- ja rakennekartoituksen kanssa. Hankkeen toimikausi oli 7.11.2022–28.2.2023. Verokartoitus on ensimmäinen laatuaan.

Asettamispäätöksen mukaan verokartoitushankkeen tehtävänä oli tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi aineistoa verojärjestelmän tuottamista tuloista, tuottaa tietoa verojärjestelmän eri kiristysvaihtoehdoista ja arvioida niiden vaikutuksia. Hankkeessa tuotettavaan selvitykseen sisällytetään yleiskuvaukset keskeisimmistä veromuodoista, ja lisäksi hankkeessa arvioidaan eri veromuotojen ja koko verojärjestelmän rakennetta ja tehokkuutta.

Verokartoituksessa kuvataan useimmat verot sekä esitetään vaihtoehtoja verotuottojen kasvattamiseksi. Kartoituksessa on pyritty keskittymään sellaisiin vaihtoehtoihin, jotka olisivat suhteellisesti mahdollisimman vähän haitallisia talouskasvun, työllisyyden ja verojärjestelmän kannalta.

Verokartoitukselle asetettu aikataulu rajoitti mahdollisuuksia tarkastella esimerkiksi verojärjestelmän uusia rakenteellisia uudistuksia tai verotuksen laajentamista kokonaan uusiin veropohjiin. Verokartoituksessa nostetaan esiin myös eräitä verotuksen kehittämistarpeita, mutta varsinaisia ehdotuksia verojärjestelmän rakenteellisiksi uudistuksiksi ei kuitenkaan esitetä. Kartoituksessa keskitytään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin nykyjärjestelmän puitteissa kasvattaa verotuottoja julkisen talouden tasapainottamiseksi. Verotuksen uudistamistarpeita on selvitetty useissa työryhmissä, ja näitä selvityksiä on hyödynnetty verokartoituksessa.

Verokartoituksessa esitetään poliittisen päätöksenteon pohjaksi vaihtoehtoja verotuottojen kasvattamiseksi. Kartoituksessa ei oteta kantaa siihen, miten julkisen talouden sopeuttamisen tulisi jakaantua meno- ja tulopuolen sopeutustoiimiin tai rakenteellisiin uudistuksiin eikä siihen, miten paljon verotusta tulisi kiristää.

---

<sup>1</sup> VM (2022b).

Raportissa kuvataan ensin kartoitustyön lähtökohtia, kuten hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia, sekä kuvataan ja arvioidaan lyhyesti koko verojärjestelmää. Sen jälkeen kuvataan ja arvioidaan eri veroja, ja esitetään vaihtoehtoja verotuksen kiristämiseksi. Viimeisessä luvussa esitetään raportin keskeiset havainnot. Liitteeseen 1 on koottu eri verojen ns. yksikkötuottoja sekä esimerkkejä raportissa käsitellyistä veronkiristysvaihtoehdoista.

Verokartoitus laadittiin työryhmässä. Työryhmä raportoi hankkeen ohjausryhmälle, joka seurasi ja ohjasi hankkeen etenemistä ja teki hankkeessa tarvittavat linjaukset. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare. Ohjausryhmän jäseniä olivat hallitusneuvos Panu Pykönen, hallitusneuvos Jari Salokoski, hallitusneuvos Merja Sandell, hallitusneuvos Suvi Anttila (15.12.2022 asti), finanssineuvos Tiina Maisala (16.12.2022–14.2.2023), hallitusneuvos Tuula Karjalainen (15.2.2023 alkaen), hallitusneuvos Antero Toivainen (31.1.2023 asti) ja neuvotteleva virkamies Minna Ojala (1.2.2023 alkaen). Työryhmän puheenjohtajana toimi finanssineuvos Fransiska Pukander. Työryhmän jäseniä olivat finanssineuvos Filip Kjellberg, neuvotteleva virkamies Reetta Varjonen-Ollus, erityisasiantuntija Jussi Laitila, finanssiasiantuntija Miika Grönholm, neuvotteleva virkamies Veli Auvinen, finanssiasiantuntija Jussi Kiviluoto, neuvotteleva virkamies Jenni Oksanen ja finanssiasiantuntija Antti Suutari (1.12.2022 alkaen). Lisäksi kartoituksen tekemiseen osallistui neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi. Hankkeessa avustajana toimi säädösvalmistelusihteeri Hannele Peltomaa. Työn alkuvaiheessa on kuultu tutkimuslaitoksia.<sup>2</sup> Kiitämme saamistamme lausunnoista.

---

<sup>2</sup> Tutkimuslaitoksilta saadut lausunnot löytyvät hankkeen kotisivuilta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM126:00/2022>

## 2 Verokartoitustyön lähtökohtia

### 2.1 Verokartoituksen rajaus

#### Yleistä

Verokartoitushankkeen asettamispäätöksessä todetaan, että hankkeessa tuotettavaan selvitykseen sisällytetään yleiskuvaukset keskeisimmistä veromuodoista. Kartoituksessa tarkastellaan sekä valtion että kuntien veroja. Asettamispäätöksen mukaisesti veronluonteiset maksut jäävät selvityksen ulkopuolelle.

Selvityksessä tarkastellaan useimpia Suomessa perittäviä veroja, mutta tarkastelun ulkopuolelle jätetään joitakin veroja, joiden käsittely ei verokartoituksen tavoitteiden kannalta ole mielekästä. Yleisradioveron tarkoituksena on tulojen kerääminen Yleisradion toiminnan rahoittamiseksi, ja nykyisen käytännön mukaan veron tuoton tulisi pitkällä aikavälillä vastata Yleisradion rahoitusta. Sen mahdolliset muutokset olisi valmisteltava Yleisradion rahoituksen lähtökohdista, minkä vuoksi yleisradioveroa ei käsitellä verokartoituksessa. Vakuutusmaksuveroa ei käsitellä erillisenä verolajina, vaan tarvittavin osin arvonlisäverotuksen yhteydessä. Tonnistoveroa ei käsitellä erikseen sen vähäisen fiskaalisen merkityksen vuoksi, mutta tonnistoveroa sivutaan yritystoiminnan tuloverotuksen yhteydessä. Myöskään eräiden juomapakkausten valmisteveroa ei käsitellä erikseen, vaan tarvittavin osin virvoitusjuomaveron yhteydessä. Apteekkivero liittyy lääkesektorin sääntelyyn, jolla pyritään varmistamaan apteekkipalvelut ja lääkkeiden saatavuus. Apteekkiveron perusteet liittyvät läheisesti lääketaksaan, joka määräytyy valtioneuvoston lääketaksa-asetuksella. Apteekkiveroa ei näin ollen käsitellä verokartoituksessa. Sähköliiketoiminnan väliaikaista voittoveroa ei käsitellä, koska kyseessä on vuoden voimassa oleva määräaikainen laki. Myöskään väylämaksua, jonka puolitusta on jatkettu vuodesta 2015 jo neljään otteeseen, ei käsitellä. Lisäksi kartoituksen ulkopuolelle jää eräitä vähämerkityksellisempiä veroja.

Raportissa ei käsitellä verotusmenettelyä eikä veronkantoa.

Verokartoituksessa ei tarkastella mahdollisuuksia laajentaa verotusta kokonaan uusiin veropohjiin. Uusien veropohjien käyttöönotto edellyttää huolellista valmistelua. Kattava tietopohjaa vaikutusten arviointiin ei usein ole käytettävissä, minkä vuoksi vaikutusten arviointi on vaikeaa ja arviot uusien verojen tuotoista epävarmoja. Uusien veropohjien arviointi vaatii huolellista selvittämistä, mikä ei ole ollut mahdollista verokartoitukselle asetetussa aikataulussa.

## Kaikkia verotukia ei käydä läpi verokartoituksessa

Verotuet ovat verolainsäädännössä määriteltyjä poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta eli niin sanotusta normiverojärjestelmästä. Käytännössä verotuilla tarkoitetaan verovapauksia, verovähennyksiä, alempia verokantoja ja muita niihin rinnastettavia keinoja, joiden avulla tuetaan jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Verotukien määritelmät sekä arviot niiden vaikutuksista verotuottoihin ovat riippuvaisia verotukilaskennassa käytetystä normiverojärjestelmästä ja laskentamenetelmistä. Osa verotuista kuuluu verojärjestelmän perusrakenteeseen, eikä niistä luopuminen sen vuoksi ole perusteltua. Toisaalta taas joidenkin verolajien normijärjestelmiin sisältyy veronhuojennuksia, joita ei sen vuoksi katsota verotuiksi.

Verotukia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että verotuen poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja verotuen suuruutta vastaavalla määrällä. Osa tuista on päällekkäisiä, minkä lisäksi ne saattavat vaikuttaa toistensa suuruuteen. Tukien laskenta tapahtuu staattisesti, eli tukien muutosten vaikutuksia hintoihin ja käyttäytymiseen ei ole otettu huomioon. Yksittäisen verotuen poistamisen lopullisia vaikutuksia on näistä syistä johtuen vaikea arvioida. Kolmasosalle tunnistetuista verotuista ei pystytä esittämään euromääräistä arviota ja osalle voidaan esittää vain suuruusluokka-arvio. Eri verotukien yhteenlasku ei edellä mainituista syistä ole mielekäästä.

Verokartoitushankkeessa ei tehdä kattavaa verotukitarkastelua. Verotukia käsitellään verokartoituksessa niiltä osin kuin niiden muuttaminen nostetaan esiin vaihtoehtona verotuottojen kasvattamiseksi, tai niiden tarkastelu esimerkiksi verotuksen tehokkuuden näkökulmasta on tarkoituksenmukaista. Kattavat arviot verotukien määristä esitetään valtiovarainministeriön vuosittain julkaisemassa verotukiraportissa<sup>3</sup>, ja keskeiset verotuet ja tiedot verotukia koskevista uusista päätöksistä esitetään vuosittain myös valtion talousarvion perusteluissa<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://vm.fi/verotuet>.

<sup>4</sup> <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2023&lang=fi&maindoc=/2023/aky/aky.xml&opennode=0:1:11:21:23>.

## 2.2 Verojärjestelmän ja verojen arvioinnin lähtökohtia

### Yleistä

Verokartoituksessa arvioinnin yleisenä viitekehyksenä ovat hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ja verotuksen tavoitteet. Kutakin verolajia pyritään arvioimaan kyseisen verolajin kannalta olennaisten asioiden näkökulmasta. Veronkiristysvaihtoehdoista esitetään arviot tuottovaikutuksista sekä laajempia vaikutusarvioita esimerkiksi dynaamisista vaikutuksista niiltä osin kuin se kunkin verolajin kohdalla on tarpeellista ja mahdollista.

Veromuutosten vaikutusarviot esitetään pääsääntöisesti vuoden 2024 tasossa. Verolajien kuvausten yhteydessä esitettävät verotuotto- ja veropohja-arviot vuodesta 2023 eteenpäin perustuvat valtiovarainministeriön joulukuun 2022 kokonaistaloudelliseen ennusteeseen.

### Hyvä verojärjestelmä on neutraali ja tehokas

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat mm. tehokkuus, neutraalisuus, oikeudenmukaisuus, selkeys ja yksinkertaisuus sekä ennustettavuus ja oikeusvarmuus<sup>5</sup>. Hyvä verojärjestelmä kerää yhteiskunnan tarvitseman rahoituksen oikeudenmukaisesti ja verotuksen haittavaikutukset minimoivalla tavalla.

Lähtökohtaisesti verotus vääristää talouden toimintaa ja aiheuttaa hyvinvointitappioita<sup>6</sup>, ja on siksi talouskasvun kannalta haitallista. Verotus aikaansaa kiilan ostajan maksaman ja myyjän saaman hinnan väliin, ja pienentää näin vaihdannasta saatavaa hyötyä. Verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten päätöksiin esimerkiksi työnteosta, kulutuksesta, koulutuksesta, säästämisestä, tutkimuksesta, tuotannosta ja investoinneista. Verotuksen aiheuttamat vääristymät ohjaavat talouden resursseja tehottomaan käyttöön.

Tehokas verojärjestelmä kohdistaa verorasituksen siten, että verotus vähentää taloudellista toimintaa mahdollisimman vähän. Esimerkki tehokkaasta verosta voisi olla kaikilta saman suuruisena kerättävä ns. könttäsummavero. Käytännössä täysin tehokasta verojärjestelmää olisi hyvin vaikea tai mahdoton toteuttaa. Hyvän verojärjestelmän tärkeänä ominaisuutena usein pidetään neutraalisuutta. Neutraali verojärjestelmä ohjaa taloudellista toimintaa mahdollisimman vähän, jolloin resurssit kohdentuvat tehokkaasti. Laajoja

---

<sup>5</sup> Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista ks. tarkemmin esim. Valtiovarainministeriö (2010) tai Niskakangas (2011).

<sup>6</sup> Hyvinvointitappio määritellään verotuksen yhteiskunnalle aiheuttaman taloudellisen tappion ja verotulojen erotuksena (VM 2010). Hyvinvointitappiosta ks. tarkemmin esim. VATT (2013).

veropohjia ja matalia verokantoja pidetään usein hyvinä verojärjestelmän ominaisuuksina. Hyvä verojärjestelmä on myös hallinnollisesti tehokas, jolloin verojen keräämiseen liittyvät kustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi.

Joissain tapauksissa verotuksen aikaansaamat käyttäytymisvaikutukset voivat olla hyödyllisiä. Näin on esimerkiksi silloin, jos taloudellisella toiminnalla on ulkoisvaikutuksia, joihin verotuksella pyritään vaikuttamaan. Esimerkiksi tuotantoa tai kulutusta voidaan pyrkiä ohjaamaan pois ympäristöä saastuttavasta toiminnasta. Tutkimus- ja kehitystoimintaa voidaan pyrkiä tukemaan verotuksella, koska siitä katsotaan aiheutuvan positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällöinkin on tärkeää, että ohjaava verotus on tehokasta siten, että ohjauksesta saatava hyöty ylittää verotuksesta taloudelliselle toiminnalle aiheutuvan haitan tai siitä aiheutuvan verotuottomenetyksen.

Yksinkertainen ja selkeä verojärjestelmä on helposti ymmärrettävissä, mikä tukee verotuksen ja sen perusteiden hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa. Monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä järjestelmä voi kannustaa verotuksen välttelyyn, joko tahalliseen tai tahattomaan. Järjestelmän tulisi olla sellainen, että verovelvollinen pystyy kohtuullisella vaivannäöllä pääsemään selville niistä velvoitteista, jotka häntä koskevat.

Verojärjestelmän vakaus, ennustettavuus ja oikeusvarmuus tarjoavat luotettavan toimintaympäristön esimerkiksi investointeja koskevien sekä muiden pitkävaikutteisten taloudellisten päätösten tekemiselle, kun yritykset ja henkilöt pystyvät arvioimaan valintojensa verovaikutuksia myös pidemmällä aikavälillä. Hyvä verojärjestelmä kohtelee ihmisiä ja yrityksiä tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.

Tehokkaan julkisen sektorin rahoitusjärjestelmän periaatteisiin kuuluu se, että verojen tuottoja ei korvamerkitä tiettyihin rahoituskohteisiin. Verotulojen yleiskatteellisuuden periaatteen mukaan valtion verotulojen käytöstä eri tarkoituksiin päätetään erikseen talousarviomenettelyssä. Verojen korvamerkinnän katsotaan voivan johtaa tehokkuustappioihin, jos määrärahoja voitaisiin käyttää tehokkaammin muihin tarkoituksiin. Korvamerkintä myös vähentää budjetoinnin joustavuutta ja heikentää eduskunnan budjettivaltaa. Korvamerkityn veron tuoton muuttuessa myös kyseisellä verolla katettavan toiminnan rahoitus muuttuu, sen sijaan, että rahoitus määräytyisi tarpeen ja julkisten varojen käyttöä koskevan kokonaisharkinnan perusteella. Toisaalta korvamerkintä voi johtaa veronkorotusten mitoittamiseen määrärahatarpeen kautta, mikä saattaa lisätä verojärjestelmän vääristymiä. Korvamerkintä myös vähentää menojen arviointia ja seuranta.

## Verotuksen rakenteella on merkitystä

Verotuksen rakenteella on merkitystä sen kannalta, miten tehokkaasti veroeurot saadaan kerättyä, ja miten suuri on verotuksen taloudelle aiheuttama haitta. Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella työn ja yritystoiminnan tuloverotusta voidaan pitää talouskasvun kannalta haitallisempina kuin laajapohjaisen kulutuksen verotusta ja kiinteistöverotusta<sup>7</sup>.

Johansson ym. (2008) toteavat, että työn verotus ja arvonlisäverotus vaikuttavat teoriassa samalla tavalla päätökseen työskennellä, jos työn tarjonta riippuu työntekijöiden kokonaisverorasituksesta. Työn verotus on kuitenkin progressiivista, toisin kuin arvonlisävero, jolloin työn verotus vaikuttaa haitallisemmin työntekijöiden kannustimiin työskennellä enemmän tai pyrkiä korkeammalle tulotasolle. Arvonlisävero haittaa tällöin talouskasvua vähemmän kuin työn verotus. Lisäksi henkilöiden tuloverotus vaikuttaa säästämiseen kohdistamalla sekä säästämiseen saatavaan tuloon että tuloon, josta säästäminen on tehty. Arvonlisäveron sen sijaan ei arvioida vaikuttavan säästämiseen tai investointeihin, jos verokantojen oletetaan pysyvän muuttumattomina. (Johansson, 2008).

Talouskasvun kannalta haitallisimpana pidetään kuitenkin yritysten tuloverotusta, sillä se vaikuttaa suoraan yritysten investointeihin ja sitä kautta tuottavuuteen. Kiinteistöverotuksen arvioidaan olevan hyvä vero talouskasvun kannalta, koska sen vaikutukset käyttäytymiseen arvioidaan vähäisiksi<sup>8</sup>. Lisäksi sen avulla voidaan korjata eri sijoituskohteiden, erityisesti omistusasumisen, verotukseen liittyviä vääristymiä. (Johansson, 2008).

## Verotuksella voi olla useita tavoitteita

Verotuksen ensisijainen tavoite on fiskaalinen, eli rahan kerääminen julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden rahoittamiseksi. Verotuksella voi olla myös muita tehtäviä, kuten esimerkiksi tulonjaon tasaaminen, tuotannon ja kulutuksen ohjaaminen toivottuun suuntaan tai negatiivisten ulkoisvaikutusten lieventäminen. Eri tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tähtäävät keinot voivat olla keskenään ristiriitaisia, ja niiden välinen painotus määräytyy yhteiskunnan arvovalintojen perusteella.

Yhdellä verolla ei usein ole mahdollista saavuttaa monia tavoitteita. Esimerkiksi ympäristö- ja terveysperusteisten verojen painotus voidaan nähdä ympäristö- ja terveysohjauksessa, kun taas progressiivisessa tuloverossa korostuu tulonjakotavoite. Yhdellä verolla ei välttämättä kannatakaan tavoitella useita tavoitteita, koska tehokkuus kaikkien niiden saavuttamisen kannalta voi kärsiä. Verojärjestelmää ja sen vaikutuksia on syytä tarkastella

<sup>7</sup> Esim. Arnold, J. ym. (2011) ja Johansson, Å ym. (2008).

<sup>8</sup> Ks. tarkemmin luku 17.



kokonaisuutena<sup>9</sup>. Verotuksen tulonjako- ja kannustinvaikutuksia arvioitaessa on syytä huomioida, että etenkin pienituloisten toimeentuloon ja kannustimiin vaikuttaa verotuksen lisäksi sosiaaliturva, ja näiden vaikutuksia tulisi tarkastella yhdessä.

On myös syytä huomioida se, että verotus ei aina ole tehokkain keino eri tavoitteiden saavuttamisessa, vaan suorat tuet tai sääntely saattavat olla tehokkaampia. Myös verojärjestelmän sisällä eri verojen välillä on tehokkuuseroja eri tavoitteiden saavuttamisessa. Toimenpiteistä päätettäessä tulisi aina mahdollisimman kattavasti arvioida, mikä on tehokkain keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

### Veromuutosten suunnittelu edellyttää huolellista arviointia

Jotta voidaan tehdä tehokasta ja vaikuttavaa veropolitiikkaa, veromuutoksia koskevan päätöksenteon tulee perustua huolelliseen ja kattavaan, tutkimustietoon perustuvaan vaikutusarviointiin. On tärkeää varata tarpeeksi aikaa päätöksentekoon ja sitä edeltävään arviointiin. Veromuutosten arvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä ottamaan huomioon suorien verotuotto- ja tulonjakovaikutusten lisäksi myös vaikutukset käyttäytymiseen ja talouskasvuun, myös pidemmällä aikavälillä.

Verotusta tulisi kehittää pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti, verotuksen kannustinvaikutuksia ja verojärjestelmän vakautta sekä ennustettavuutta vaalien. Veromuutokset, joita ei valmistella huolellisesti verojärjestelmän kokonaisuus ja hyvän verojärjestelmän periaatteet huomioiden, heikentävät verotuksen tehokkuutta, resurssien kohdentumista sekä järjestelmän selkeyttä. Lyhytnäköisesti suunnitellut veromuutokset saattavat myös aiheuttaa ennakoimattomia käyttäytymisvaikutuksia ja vaarantaa pidemmän aikavälin verokertymiä. Talousteoria kuvaa verotuksen ja sen muutosten taloudellisia vaikutuksia, mutta vaikutusten suuruus on viime kädessä empiirinen kysymys. Vaikutusten arviointi vaatii tuekseen tutkimustietoa, joka on riippuvaista kehittyneistä tutkimusmenetelmistä ja laadukkaista tutkimusaineistoista. Joidenkin verolajien osalta tutkimusperinne on pitkää ja arvioita voi esittää suhteellisen luotettavilla vaihteluväleillä. Toisista kysymyksistä ei puolestaan ole kyetty luomaan tarpeeksi luotettavia tutkimusasetelmia. Vaikutusarviointia vaikeuttaa myös se, että verorasituksen todellinen kantaja ei välttämättä ole se taho, joka veron valtiolle tilittää, joten verotuksen käyttäytymisvaikutuksia voi joissain tapauksissa olla mahdoton arvioida. Verotuksen ja sen muutosten vaikutusarvioinnin kehittämiseksi on tärkeää hyödyntää ja saada lisää tutkimustietoa verotuksen vaikutuksista.

Julkisen talouden sopeuttamista ei tule laskea sellaisten toimenpiteiden varaan, joiden verotuotto- ja muita vaikutuksia ei pystytä riittävällä varmuudella arvioimaan.

<sup>9</sup> Mirrlees ym.

## Kansainvälisen veronvälttelyn ja harmaan talouden torjumisen vaikutuksia on vaikea arvioida

Verotuottoja on pyritty kasvattamaan torjumalla kansainvälistä veronkiertoa sekä aggressiivista verosuunnittelua ja saattamalla harmaata taloutta verotuksen piiriin. Näiden estämiseksi on toteutettu useita merkittäviä toimenpiteitä, ja työ jatkuu edelleen.

Kansainvälisiä verosuunnittelun mahdollisuuksia voidaan pyrkiä rajoittamaan kehittämällä lainsäädäntöä, tietojen vaihtoa ja verovalvontaa. Suomi on toiminut ja toimii edelleen aktiivisesti esimerkiksi OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtojen torjumista koskevassa BEPS-hankkeessa ja ollut toteuttamassa siihen liittyviä EU-direktiivejä, kuten veronkierron vastaista ATAD-direktiiviä.

Harmaan talouden torjunta edellyttää useiden hallinnonalojen ja viranomaisten laaja-alaista yhteistyötä sekä monipuolisia viranomaistoiminnan ja lainsäädännön kehittämistoimia. On tärkeää, että harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin perustuvaa viranomaisyhteistyötä jatketaan myös tulevaisuudessa. Verohallinto on arvioinut harmaan talouden suuruusluokkaa,<sup>10</sup> mutta mahdollisten sen torjumiseksi toteutettavien toimenpiteiden tuottovaikutuksista ei ole käytettävissä arviota.

Veronkierron torjumista on tärkeä jatkaa. Julkisen talouden sopeuttamista ei kuitenkaan voida laskea tällaisten toimenpiteiden varaan, koska niiden vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida, ja niihin liittyy epävarmuutta. Jo tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia olisi syytä arvioida kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Näin saataisiin lisää tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja siitä, millaisia toimenpiteitä jatkossa olisi tarpeen tehdä.

Aggressiivisen verosuunnittelun ja harmaan talouden torjumiseen tähtäävät toimenpiteet edellyttävät laajaa valmistelua ja selvittämistä. Näiden toimenpiteiden verotuottovaikutukset saattavat olla epävarmoja ja niitä on tyypillisesti hyvin vaikea arvioida etukäteen. Julkisen talouden sopeuttamista ei ole syytä laskea aggressiivisen verosuunnittelun tai harmaan talouden torjumisen varaan.

---

<sup>10</sup> <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/>.

## 2.3 Johtopäätökset

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat mm. tehokkuus, neutraalisuus, oikeudenmukaisuus, selkeys ja yksinkertaisuus sekä ennustettavuus ja oikeusvarmuus. Täysin tehokasta verojärjestelmää on käytännössä vaikea tai mahdoton saavuttaa. Hyvän verojärjestelmän tärkeänä ominaisuutena pidetään usein neutraalisuutta. Verotuksen ensisijainen tavoite on rahan kerääminen julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden rahoittamiseksi, mutta verotuksella voi olla myös muita tehtäviä. Eri tavoitteita voidaan pyrkiä saavuttamaan eri veroilla, ja verojärjestelmää ja sen vaikutuksia on arvioitava kokonaisuutena.

Verotuksen rakenteella on merkitystä sen kannalta, miten tehokkaasti veroeurot saadaan kerättyä, ja miten suuri on verotuksen taloudelle aiheuttama haitta. Työn ja yritystoiminnan tuloverotusta voidaan pitää talouskasvun kannalta haitallisempänä kuin laajapohjaisen kulutuksen verotusta ja kiinteistöverotusta.

Julkisen talouden sopeuttamista ei tule laskea sellaisten toimenpiteiden varaan, joiden verotuottovaikutuksia ei pystytä riittävällä varmuudella arvioimaan.

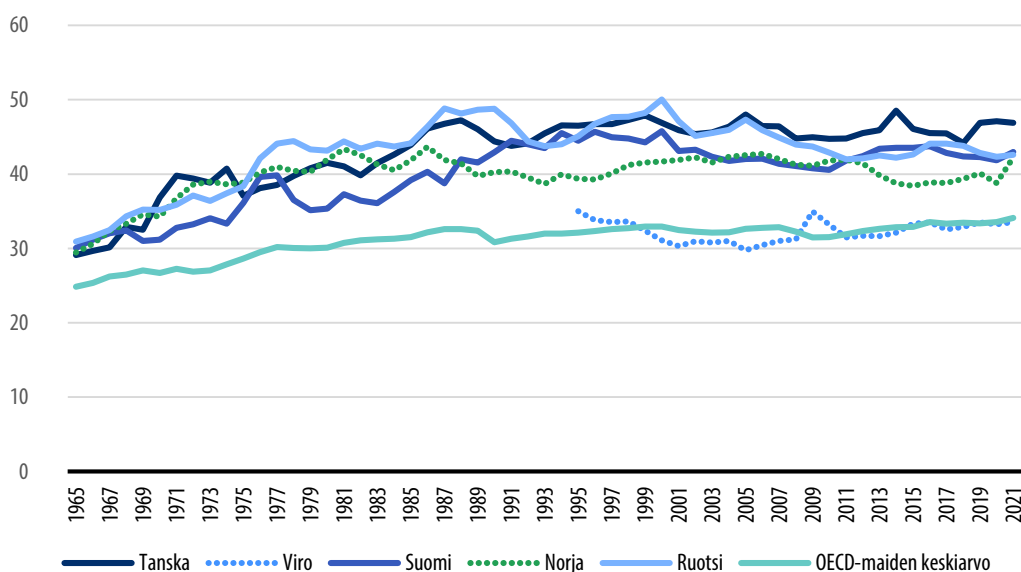
## 3 Suomen verojärjestelmä

### 3.1 Verojärjestelmän pääpiirteet

Suomen kokonaisveroaste on muiden Pohjoismaiden tavoin varsin korkea EU- ja OECD-maiden keskiarvoihin verrattuna. Kertymien kannalta merkittävimmät verot ovat arvonlisävero ja luonnollisten henkilöiden tuloverot sekä pakolliset sosiaalivakuutusmaksut, jotka yhdessä muodostavat n. 80 % kokonaisverokertymästä. Veronsaajia ovat valtio, kunnat, seurakunnat, Kansaneläkelaitos sekä muut sosiaalivakuutusrahastot.

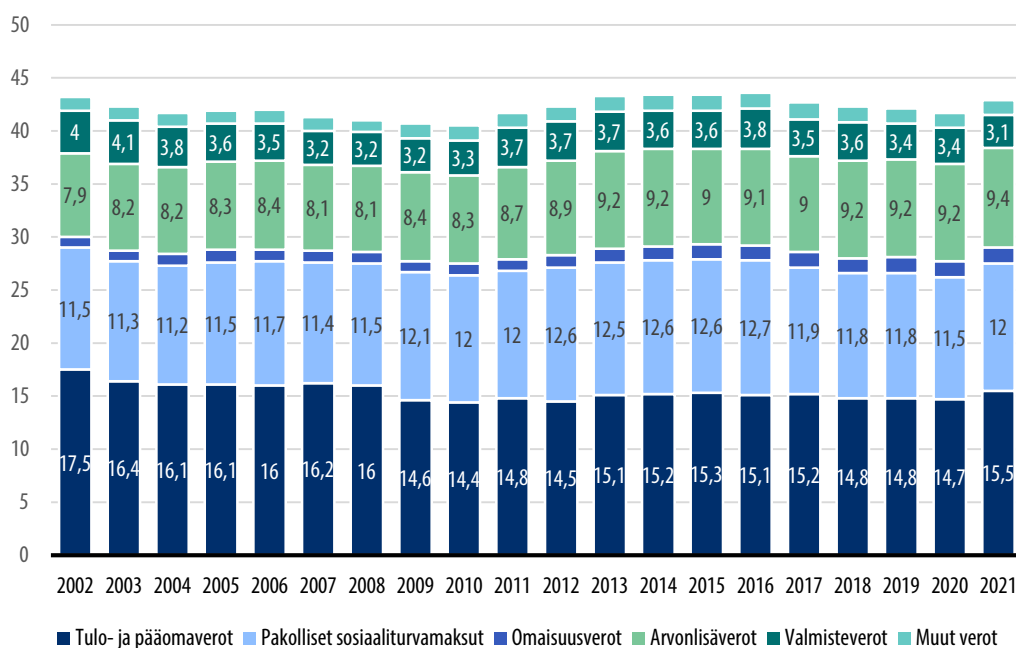
Kuviossa 1 esitetään Suomen ja eräiden verrokkimaiden kokonaisveroaste sekä OECD-maiden keskiarvo vuosina 1965–2021. Suomen kokonaisveroaste oli korkeimmillaan 1990-luvulla. 2010-luvulla kokonaisveroaste on vaihdellut välillä n. 40,5–43,5 %, ja vuonna 2021 se oli 43,0 %. Tulevalla vaalikaudella kokonaisveroasteen arvioidaan alenevan yli prosenttiyksiköllä, mikäli uusia veropäätöksiä ei tehdä. Tämä johtuu etenkin valmisteverojen ja liikenteen verojen osuuden pienenemisestä. Niiden suhteen bruttokansantuotteeseen arvioidaan olevan vuonna 2027 noin 1,4 prosenttiyksikköä viimeisen kymmenen vuoden keskiarvoa alemmalla tasolla.

**Kuvio 1.** Kokonaisveroaste Suomessa ja eräissä verrokkimaissa vuosina 1965–2021. Lähde: OECD Revenue Statistics



Kuviossa 2 esitetään kokonaisveroaste suhteessa bruttokansantuotteeseen verolajeittain jaoteltuna vuosina 2002–2021. Tällä ajanjaksolla tulo- ja pääomaverojen sekä valmisteverojen osuudet ovat pienentyneet jonkin verran ja arvonlisäverojen, sosiaalivakuutusmaksujen, omaisuusverojen sekä muiden verojen osuudet ovat kasvaneet. Valmisteveroihin on erityisesti viimeisen 15 vuoden aikana tehty huomattavia nimellisten verotasojen korotuksia, mutta niiden osuus valtion verotuloista ei ole kuitenkaan kasvanut vastaavasti<sup>11</sup>. Ansio-  
tuloverotusta on kevennetty muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta lähes vuosittain 1990-luvulta lähtien viime vuosiin saakka. Kaikkia arvonlisäverokantoja korotettiin vuosina 2010 ja 2013.

**Kuvio 2.** Julkisyhteisöjen keräämät verot suhteessa bruttokansantuotteeseen, %, verolajeittain jaoteltuna.  
Lähde: Tilastokeskus

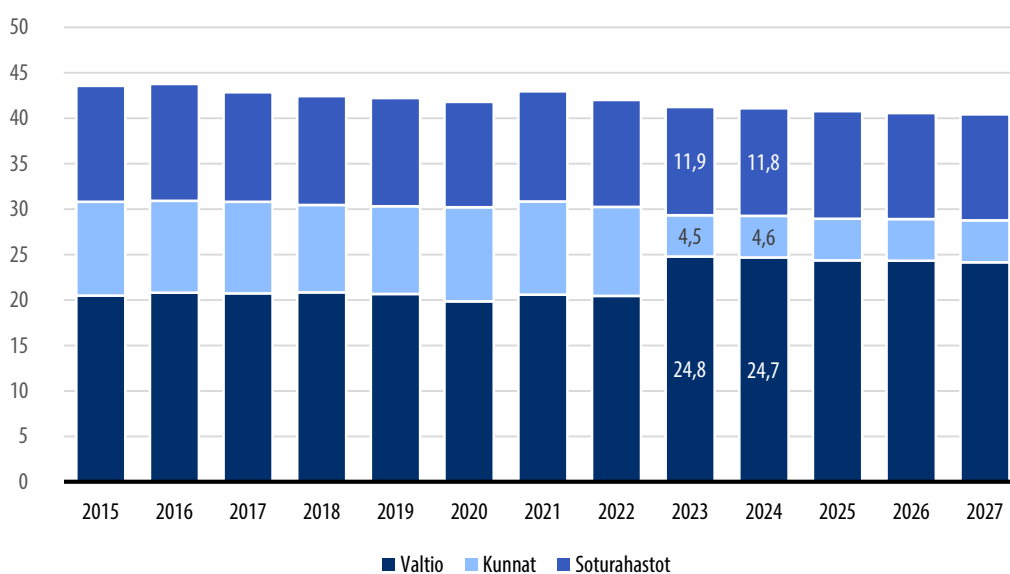


Kuviossa 3 esitetään verokertymä veronsaajittain jaoteltuna. Eri veronsaajien osuudet verotuloista eivät ole merkittävästi muuttuneet viime vuosina. Valtion osuus on alentunut hieman ja paikallishallinnon ja sosiaalivakuutusrahastojen osuudet ovat kasvaneet hieman. Vuonna 2023 voimaan tuleva sote-verouudistus muuttaa eri veronsaajien osuuksia

<sup>11</sup> Valmisteverojen kehitystrendejä kuvataan tarkemmin luvussa 12.

verotuloista merkittävästi. Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien tuloja siirretään valtiolle, mikä kasvattaa valtion verojen osuutta kokonaisverotuloista ja tuloverojen osuutta valtion verotuloista.

**Kuvio 3.** Julkisyhteisöjen keräämät verot suhteessa bruttokansantuotteeseen, %, veronsaajittain jaoteltuna. Lähde: VM



## 3.2 Verojärjestelmän arviointi

### Suomen verojärjestelmässä on mahdollisuuksia tehokkuuden parantamiseen

Suomen verotuksen suhteellisen korkea taso on yhteydessä laajaan julkiseen sektoriin ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion rahoitustarpeeseen. Kokonaisveroasteen ns. oikeaa tasoa ei voida määrittellä irrallisena yhteiskunnan tavoitteista ja rakenteesta. Kokonaisveroasteeseen vaikuttaa verokertymien ja niiden ajoituksen lisäksi myös bruttokansantuotteen kehitys. Julkisen talouden sopeuttamista ei ole perusteltua sitoa tiukasti tietyn kokonaisveroasteen tavoitteluun. Korkeakaan veroaste ei välttämättä ole sinänsä haitallista talouskasvulle, mutta Suomen verojärjestelmän rakenteessa olisi mahdollisuuksia tehostamiseen. Suomen yritysverotuksen tasoa voidaan pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä, eikä siihen kohdistu muutospaineita, mutta työn verotus on Suomessa korkealla tasolla ja marginaaliverotus kireää. Verojärjestelmää voitaisiin tehostaa siirtämällä

verotuksen painopistettä pois työn verotuksesta laajapohjaisen kulutuksen verotukseen. Kiinteistöverojen ja etenkin maapohjaan kohdistuvan verotuksen osuuden kasvattaminen parantaisi koko verojärjestelmän tehokkuutta.

Suomen verojärjestelmässä verotuksen neutraalisuutta heikentävät useat erilaiset vähennykset ja muut poikkeukset sekä alennetut verokannat. Monilla näistä on kuitenkin esimerkiksi tulonjakoon, työllisyyteen tai ympäristöön liittyviä perusteita. Verotoimien tehokkuutta tavoitteiden saavuttamisen suhteen ei kuitenkaan aina ole arvioitu riittävästi, tai niitä ei ole kohdennettu parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi alennettuja arvonlisäverokantoja on usein perusteltu tulonjaollisilla seikoilla, vaikka suuri osa niiden kautta myönnettävästä tuesta kohdistuu keski- ja suurituloisille, ja pienituloisia voitaisiin tehokkaammin tukea muilla tavoin.

Haittaverotuksella voidaan hinnoitella tuotannon ja kulutuksen negatiivisia ulkoisvaikutuksia, ja ohjata kotitalouksien ja yritysten toimintaa ympäristön kannalta vähemmän haitalliseen suuntaan. Ympäristö- ja terveysperusteisen verotuksen taso on Suomessa korkea ja verotukseen sisältyy vahvoja ohjaavia rakenteita. Näiltä osin poikkeamista verotuksen neutraalisuuden tavoittelusta voidaan pitää perusteltuna sikäli kuin vero-ohjauksella saavutettavat hyödyt ovat verotuksen aiheuttamia haittoja suuremmat.

Verojärjestelmämme on monilta osin varsin monimutkainen, mikä vähentää läpinäkyvyyttä ja hallinnollista tehokkuutta ja voi myös heikentää järjestelmään sisältyvien kannustimien vaikutuksia, mikäli verovelvollisen on vaikea havaita verotuksen vaikutusta tuloihinsa. Verojärjestelmää voitaisiin parantaa yksinkertaistamalla sitä ja karsimalla päällekkäisiä tai tehotomia verotukia ja muita poikkeuksia.

Suomen verojärjestelmää on viimeksi uudistettu kokonaisvaltaisemmin 1990-luvulla, minkä jälkeen verojärjestelmä on pikkuhiljaa kehittynyt nykyiseen muotoonsa. Koko verojärjestelmää on arvioitu kattavasti Verotuksen kehittämistyöryhmässä vuonna 2010<sup>12</sup>. Lisäksi verotuksen eri osa-alueita on arvioitu eri työryhmissä. Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä arvioi yritys- ja osinkoverojärjestelmää ja ehdotti muutoksia osinkoverotukseen ja ansiotuloverotukseen<sup>13</sup>. Liikenteen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä<sup>14</sup> arvioi liikenteen verotusta sekä päästöohjauksen että verotuottojen kannalta. Energiaverotuksen uudistusta selvittänyt työryhmä<sup>15</sup> valmisteli pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksia ja arvioi myös muita energiaverotuksen kehitystarpeita esimerkiksi

---

<sup>12</sup> VM (2010) ja VM (2021b).

<sup>13</sup> VM (2017).

<sup>14</sup> VM (2021).

<sup>15</sup> VM (2020).

hiilineutraalisuuden näkökulmasta. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioineen työryhmän<sup>16</sup> tehtävänä oli selvittää eri sijoitusmuotojen sekä kertamaksullisen eläkkeen verokohtelua. Selvityksen kohteena olivat erityisesti sijoitusrahastot ja niihin tehdyt sijoitukset, säästö- ja sijoitusvakuutukset sekä kapitalisaatiosopimukset. Eräiden osinkojen lähdeverotusta ja kiinteistösjoiutuksista saatujen voittojen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä<sup>17</sup> selvitti veropohjan tiivistämiseksi mahdollisuutta rahastojen ja muiden osinkoveroista vapautettujen yhteisöjen saamille osingoille käyttöön otettavaan 5 prosentin lähdeveroon.

### Verotus tasaava tuloeroja

Verotuksen ensisijainen tehtävä on tulojen kerääminen julkisen sektorin rahoittamiseksi. Fiskaalisen tavoitteen lisäksi tulonjakopoliittinen tavoite on varsin selkeä Suomen verojärjestelmässä. Keskeinen tuloeroja tasaava elementti verojärjestelmässämme on luonnollisten henkilöiden progressiivinen tuloverotus.

OECD:n tarkastelun mukaan Suomen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmä yhdessä tasaa tuloeroja toiseksi eniten kaikista OECD-maista. Kun tarkastellaan pelkkää verotusta, Suomen verojärjestelmä tasaava tuloeroja kuudenneksi eniten OECD-maihin verrattuna.

Kuviosta 4 käy ilmi vero- ja etuusjärjestelmien tulonjakoa tasaava vaikutus eräissä OECD-maissa. Tummansiniset viivat kuvaavat kunkin maan tulonjakoa Gini-kertoimella mitattuna ennen veroja ja tulonsiirtoja. Vaaleansiniset kartiot kuvaavat tulonjakoa Gini-kertoimella mitattuna verojen ja tulonsiirtojen jälkeen. Siniset kolmiot kuvaavat eri maiden vero- ja etuusjärjestelmien tulonjakoa tasaavaa vaikutusta.

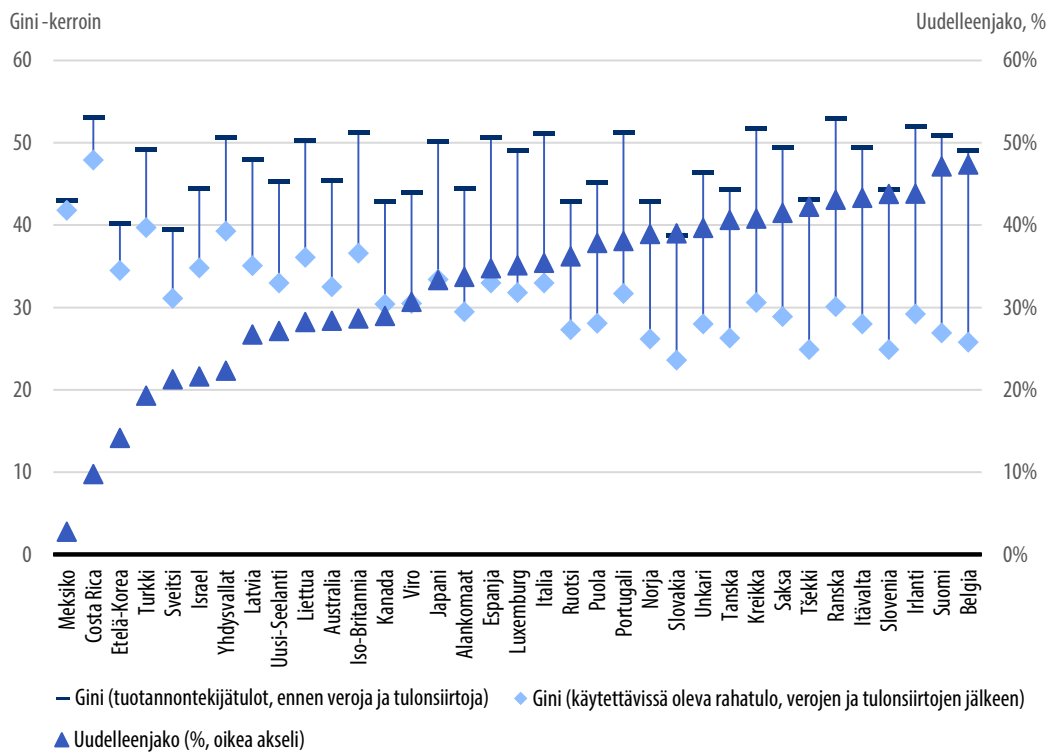
---

<sup>16</sup> VM (2018).

<sup>17</sup> VM (2021b).



**Kuvio 4.** Vero- ja etuusjärjestelmien tulonjakoa tasaava vaikutus eräissä OECD-maissa. Lähde: OECD Income Distribution Database



### Verotus on hallinnollisesti varsin tehokasta

Suomen verojärjestelmää voidaan pitää hallinnollisesti suhteellisen tehokkaana. Verojen kerääminen on pääosin keskitetty Verohallintoon, jonka menetelmät ovat pitkälti automatisoituja. Ansiotuloverotuksessa ennakonkanto ja esitäytetyt veroilmoitukset keventävät verovelvollisten hallinnollista taakkaa, eikä verojen maksaminen välttämättä vaadi esitäytetyn veroilmoituksen tarkistamisen lisäksi muita toimenpiteitä. Myös osakeyhtiöt ja osuuskunnat maksavat tuloveroa vuoden aikana ennakkoveroina. Verojärjestelmä on kuitenkin paikoin monimutkainen, mikä vähentää hallinnollista tehokkuutta. Erilaiset kohdennetut vähennykset ja muut poikkeukset lisäävät hallinnollista taakkaa sekä verovelvollisille että Verohallinnolle. Verotuksen keskittäminen yhteen viranomaiseen ja verotusmenettelyn yhdenmukaistaminen mahdollistavat verovelvollisten kannalta ns. yhden luokun periaatteen ja tehostavat osaltaan verotusta. Digitalisaatiota hyödyntämällä voidaan entisestään parantaa verotuksen hallinnollista tehokkuutta.

### **Verotuksen kiristäminen tulisi kohdentaa mahdollisimman vähän haitallisesti**

On tärkeää, että julkisen talouden sopeuttamiseksi tehtävät veronkiristykset toteutetaan siten, että niistä on mahdollisimman vähän haittaa talouskasvulle ja työllisyydelle.

Suurimmat veropohjat Suomessa ovat arvonlisäveron ja ansiotuloveron veropohjat, minkä perusteella nykyisistä veroista merkittävimpiä tuottojen lisäyksiä olisi saatavilla näitä veroja kiristämällä. Talouskasvun ja työllisyyden kannalta arvonlisäverotuksen kiristäminen olisi vähemmän haitallista kuin ansiotuloverotuksen kiristäminen, mikä suurelta osin tarkoittaisi nimenomaan työn verotuksen kiristämistä. Kiristysten toteuttaminen alennettuja arvonlisäverokantoja korottamalla parantaisi verotuksen suhteellista tehokkuutta.

Ympäristö-, terveys- ja muita ohjaavia veroja korottamalla voidaan pyrkiä samanaikaisesti sekä kasvattamaan verotuottoja että ohjaamaan taloudellista toimintaa toivottuun suuntaan. On kuitenkin tärkeää huomioida, että ohjausvaikutuksen toteutuessa ohjaavien verojen tuotot pienenevät, ja niiden kiristämisen julkisen talouden kestävyyttä parantava vaikutus laimenee. Lisäksi sikäli, kun verot ovat yksikköveroja, ilman jatkuvaa verotuksen kiristämistä niiden reaalin taso pienenee. Tätä ongelmaa voitaisiin lieventää näiden verojen indeksoinnilla.

Mahdollisia veronkiristyksiä suunniteltaessa verojärjestelmää ja sen vaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena, ja pyrkiä mahdollisimman tehokkaaseen kokonaisuuteen.

### **3.3 Johtopäätökset**

Suomen verojärjestelmää voitaisiin tehostaa siirtämällä painopistettä työn verotuksesta kulutuksen verotukseen. Verojärjestelmää voitaisiin parantaa myös yksinkertaistamalla sitä ja karsimalla päällekkäisiä tai tehottomia verotukia ja muita poikkeuksia. Julkisen talouden sopeuttamiseksi tehtävät veronkiristykset tulee toteuttaa siten, että niistä on mahdollisimman vähän haittaa talouskasvulle ja työllisyydelle.

## 4 Ansiotulojen verotus

### 4.1 Veron kuvaus

Taulukko 1. Ansiotuloverotus

Veron nimi	Valtion progressiivinen tulovero, kunnallisvero, kirkollisvero
Lainsäädäntö	Tuloverolaki 1535/1992, vuosittain säädettävä laki tuloveroasteikosta.
Kuvaus	<p>Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa ansio- ja pääomatuloa verotetaan erikseen. Pääomatulot on määritelty tuloverolaissa ja kaikki muu luonnollisten henkilöiden tulo verotetaan ansiotulona. Yrittäjien tulo jaetaan ansio- ja pääomatulo-osuuksiin<sup>18</sup>.</p> <p>Ansiotulosta maksetaan veroa valtiolle (progressiivinen tulovero ja eläketulon lisävero), kunnille (kunnallisvero) ja seurakuntien jäsenet seurakunnille (kirkollisvero). Samasta veropohjasta peritään myös Kansaneläkelaitokselle maksettava sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu. Lisäksi puhtaasta ansio- ja pääomatulosta peritään henkilön yleisradiovero sekä työtulosta pakolliset sosiaalivakuutusmaksut.</p> <p>Verovelvollisia ovat luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät.</p>
Veronsaajat	Valtio, kunnat, seurakunnat.
Veropohja ja vähennysjärjestelmä	Veronalaista ansiotuloa ovat mm. palkkatulo, eläketulo, päivärahatulo (esim. sairaus- ja työttömyyspäiväraha), yritystulon ansiotulo-osuus, ansiotulo-osinko sekä erilaiset palkan sijaan saadut korvaukset.

<sup>18</sup> Yrittäjien verotusta käsitellään luvussa 7.

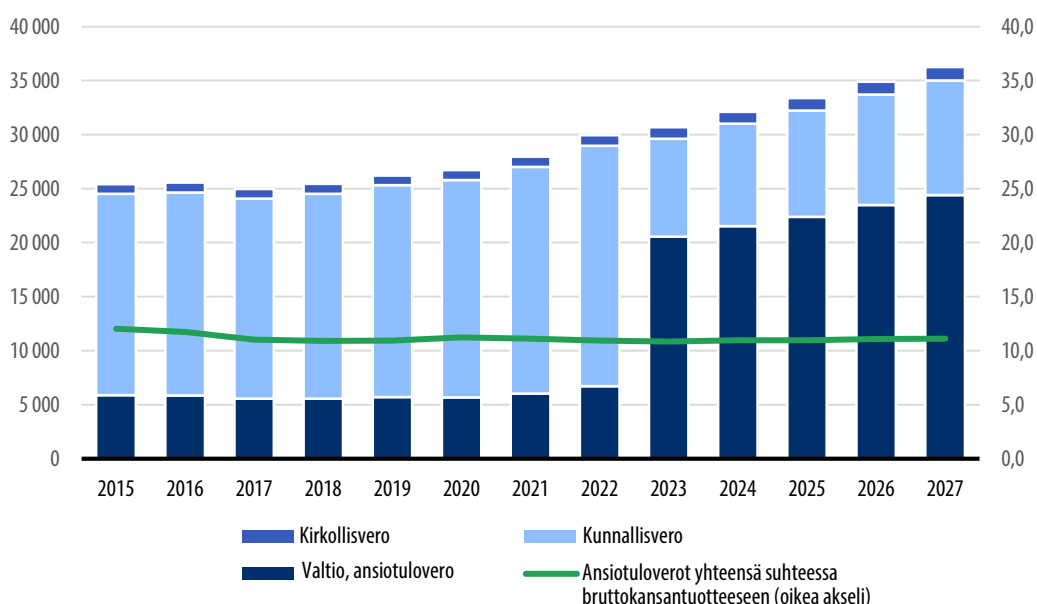
Veron nimi	Valtion progressiivinen tulovero, kunnallisvero, kirkollisvero
<b>Veropohja ja vähennysjärjestelmä</b>	<p>Ansiotuloverotus perustuu nettotulon verotukseen. Veronalaisesta ansiotulosta vähennetään tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kustannukset eli ns. luonnolliset vähennykset, minkä tuloksena saadaan puhdas ansiotulo. Puhtaasta ansiotulosta vähennetään mahdolliset ansiotulolajin tappiot ja muut ansiotulosta myönnettävät vähennykset, ja näin saadaan verotettava ansiotulo. Laskennallisesta verosta vähennetään verosta tehtävät vähennykset ja saadaan maksuunpantava vero.</p> <p>Ansiotuloverotuksessa on useita vähennyksiä, joista merkittävimpiä ovat palkka- ja muusta työtulosta myönnettävät ansiotulovähennys ja työtulovähennys, eläketulosta myönnettävä eläketulovähennys, sekä kaikesta ansiotulosta myönnettävä perusvähennys.</p> <p>Lisäksi ansiotuloverotuksessa on suppeammin kohdennettuja henkilökohtaisia vähennyksiä, kuten esimerkiksi matkakuluvähennys ja kotitalousvähennys.</p>
<b>Verokannat</b>	<p>Valtion progressiivinen tuloveroasteikko säädetään vuosittain. Asteikko vuonna 2023 esitetään taulukossa 2.</p> <p>Ns. solidaarisuusvero on valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan veroprosentin korotus kahdella prosenttiyksiköllä. Solidaarisuusvero säädettiin määräaikaiseksi vuonna 2013 ja sen voimassaoloa on sittemmin jatkettu vuoden 2023 loppuun saakka.</p> <p>Eläketulon lisävero on 5,85 % 47 000 euroa vuodessa ylittävästä tulosta (eläketulo vähennettynä eläketulovähennyksellä).</p> <p>Henkilön yleisradiovero on 2,5 % puhtaan ansio- ja pääomatulon tai sitä korkeamman yrittäjän työtulon yhteismäärän 14 000 euroa ylittävästä osasta.</p> <p>Vuonna 2023 kunnallisveroprosentit vaihtelevat Manner-Suomessa välillä 4,36–10,86. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 7,38 %.</p> <p>Kirkollisveroprosentit vaihtelevat välillä 1,0–2,1 %.</p>
<b>Erityistä huomioitavaa</b>	<p>Ansiotuloverotus muuttui merkittävästi vuoden 2023 alussa voimaan tulleen soite-uudistuksen myötä. Valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettiin, kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja leikattiin ja valtion ansiotuloverotusta kiristettiin vastaavasti.</p>

**Taulukko 2.** Valtion progressiivinen tuloveroasteikko vuonna 2023.

Verotettava ansiotulo, euroa vuodessa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä tulon osasta, %
0–19 900	0,0	12,64
19 900–29 700	2 515,36	19,00
29 700–49 000	4 377,36	30,25
49 000–85 800	10 215,61	34,00
85 800–	22 727,61	44,00

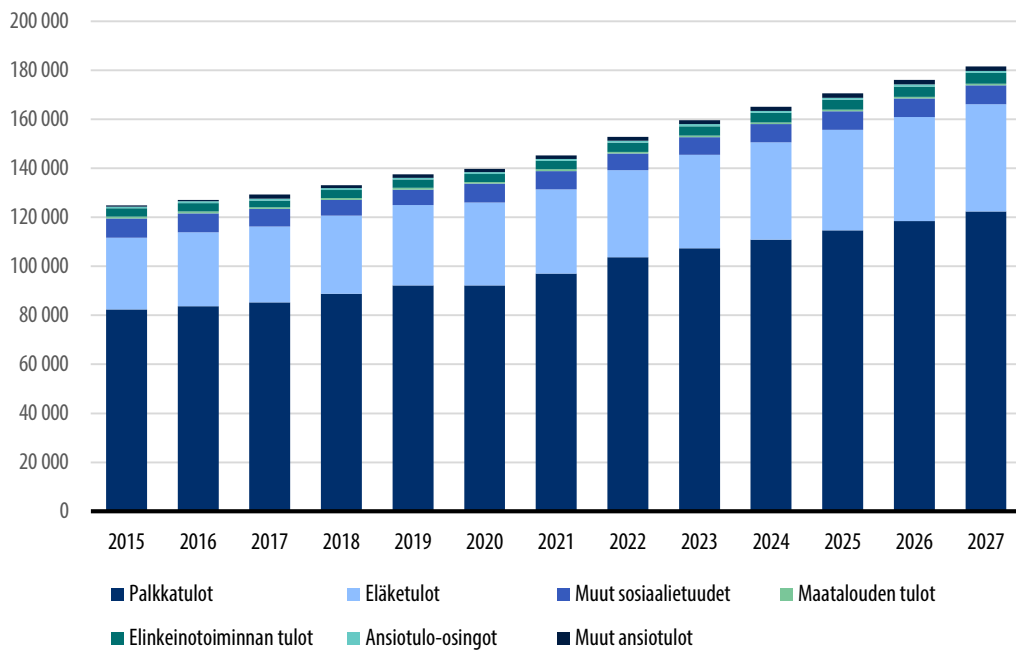
### Veropohja ja veron tuotto

Kuviossa 5 esitetään maksuunpantujen valtion progressiivisen tuloveron, kunnallisveron ja kirkollisveron määrät vuosina 2015–2027 miljoonina euroina sekä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

**Kuvio 5.** Ansiotuloverojen maksuunpano vuosina 2015–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähteet: Tilastokeskus, Verohallinto ja vuodesta 2022 eteenpäin VM

Kuviossa 6 esitetään ansiotuloveron veropohja jaoteltuna eri ansiotulolajeihin. Kuviosta käy ilmi, että palkkatulo on selvästi suurin ansiotulolaji (n. 67 % v. 2021 tasossa), ja toiseksi suurin on eläketulo (n. 24 % v. 2021).

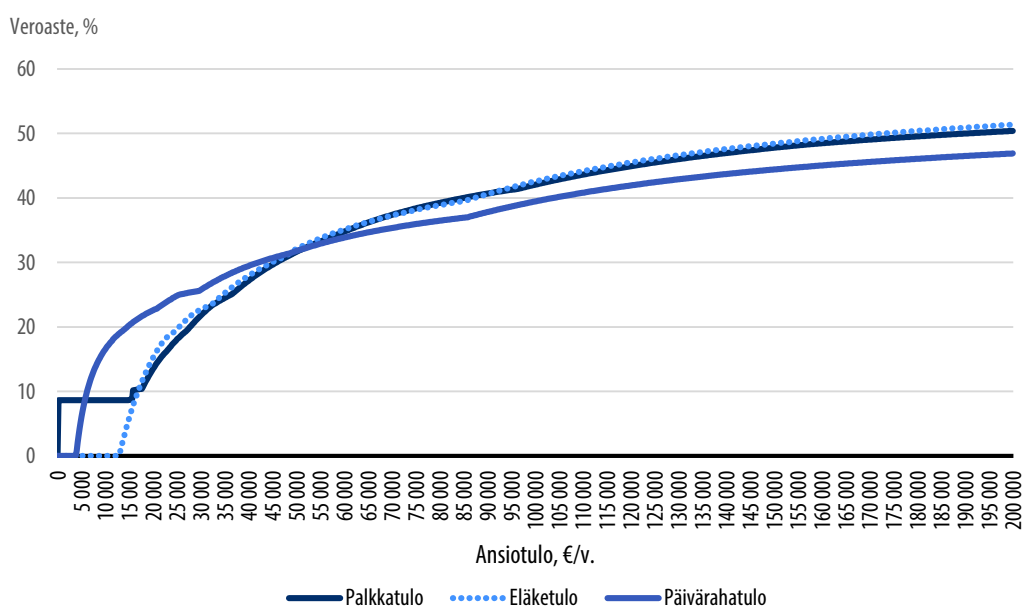
**Kuvio 6.** Ansiotuloveron veropohja vuosina 2015–2027, milj. euroa. Lähteet: Verohallinto ja vuodesta 2022 eteenpäin VM



## Veroasteet

Kuviossa 7 esitetään palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteet eri tulotasoilla. Eri ansiotulolajeista myönnetään eri vähennyksiä, ja etenkin matalilla tulotasoilla palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteet eroavat selvästi toisistaan.

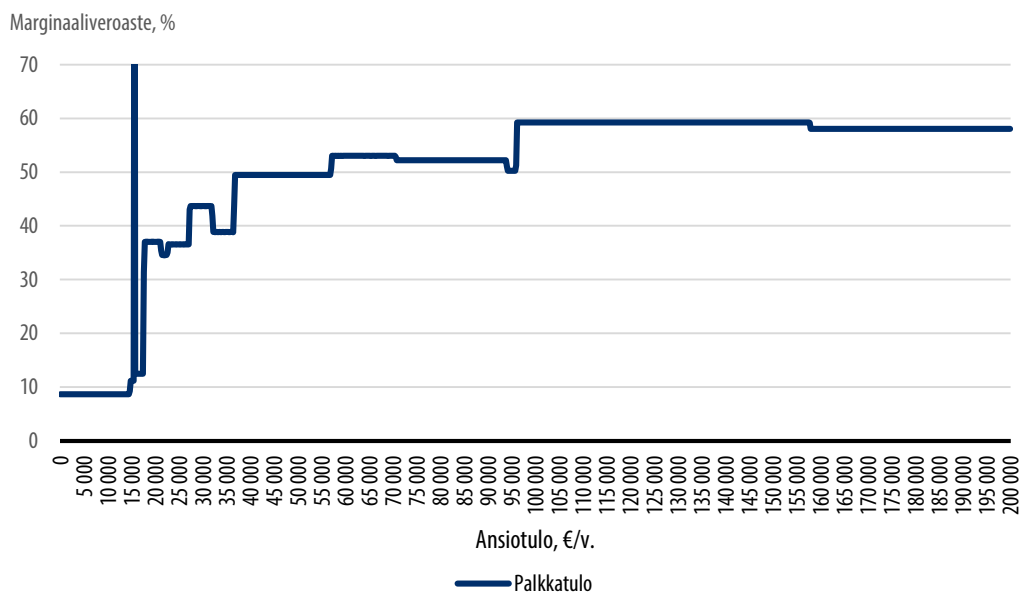
**Kuvio 7.** Palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteet<sup>19</sup> vuonna 2023. Lähde: VM



<sup>19</sup> Veroasteet on laskettu keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla, ja laskelmassa on alle 53-vuotiaan palkansaajan vakuutusmaksut. Alle n. 15 000 euron vuosittaisista palkkatuloista maksetaan vain palkansaajamaksut.

Kuviossa 8 esitetään palkkatulon marginaaliveroaste eli tulon lisäykseen kohdistuva veroprosentti. Keskituloisen palkansaajan marginaaliveroaste on 49,5 %, eli palkan lisäyksestä jää kätehen noin puolet. Ylin marginaaliveroaste on keskimääräisillä kirkollis- ja kunnallisveroprosentilla laskettuna 59,25 %, ja korkeimmalla kunnallis- ja kirkollisveroprosentilla 62,94 %.

**Kuvio 8.** Palkkatulon marginaaliveroaste<sup>20</sup> vuonna 2023. Lähde: VM



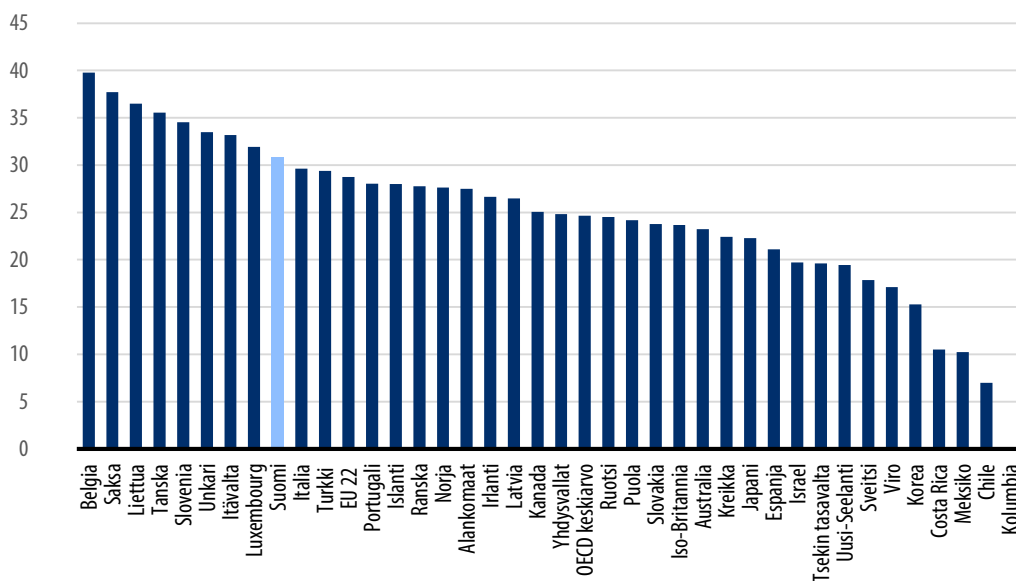
<sup>20</sup> Alle 53-vuotias palkansaaja, keskimääräiset kunnallis- ja kirkollisveroprosentit.



## Ansiotuloverotus kansainvälisessä vertailussa

Työn verotus on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna varsin kireää. Keskituloisen palkansaajan veroaste oli OECD-maiden yhdeksänneksi korkein vuonna 2021 (ks. kuvio 9), ja keskituloisen palkansaajan marginaaliveroaste oli OECD-maiden seitsemänneksi korkein.

**Kuvio 9.** Keskituloisen palkansaajan veroaste OECD-maissa vuonna 2021. Lähde: OECD Taxing Wages



## 4.2 Ansiotuloverotuksen arviointi

Ansiotuloverotus on arvonlisäveron ohella tuotoiltaan suurimpia verolajejamme. Ansiotuloverotuksella kerätään merkittävä määrä verotuloja, ja sen lisäksi ansiotuloverojärjestelmän rakenteella tasataan tuloeroja. Rakenteeseen sisältyy myös työn tarjontaa tukevia elementtejä.

Työn verotusta pidetään yritys- ja pääomaverojen ohella yhtenä talouskasvun kannalta haitallisimmista veromuodoista. Työn verotuksella on haitallisia vaikutuksia työnteon kannustimiin. Vaikutusten suuruus riippuu siitä, miten joustavaa työllisyys on verotuksen suhteen. Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotuksen vaikutukset työllisyyteen ovat erilaisia eri demografisilla ryhmillä, eivätkä vaikutukset välttämättä ole kovin suuria kaikilla tulotasoilla ja tulonsaajaryhmillä<sup>21</sup>. Työn verotuksella voi kuitenkin olla haitallisia vaikutuksia

<sup>21</sup> Esim. Meghir ja Phillips, (2010), Alasalmi ym. (2020).

sekä työn määrään että muihin verovelvollisen valintoihin, kuten esimerkiksi kouluttamiseen, tuottavuuteen, innovaatioihin, asuinpaikan valintaan, ja verosuunnitteluun<sup>22</sup>. Kireää marginaaliverotus on haitallista mm. lisätöiden tekemisen, yritteliäisyyden ja osaamisen kehittämisen kannustinten kannalta<sup>23</sup>.

Koko verojärjestelmän tehokkuutta voitaisiin parantaa siirtämällä verotuksen painopistettä pois työn verotuksesta. Verotuksen kehittämistyöryhmä<sup>24</sup> ja Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä<sup>25</sup> esittivät korkeiden marginaaliveroasteiden alentamista inhimillisen pääoman kartuttamisen ja työn tuottavuusponnistusten kannustamiseksi, asiantuntijoiden houkuttelemiseksi sekä tulonmuunto-ongelmien pienentämiseksi. Julkisen talouden rahoitustilanne rajoittaa mahdollisuuksia verotuksen keventämiseen, mutta lähtökohtaisesti työryhmien näkemykset on hyvä pitää mielessä työn verotusta koskevia päätöksiä tehtäessä.

Koska työn verotus on lähtökohtaisesti haitallista työllisyyden ja talouskasvun kannalta, on tärkeää, että ansiotuloverojärjestelmä olisi mahdollisimman tehokas. Ansiotuloverotuksen perustana on laajan veropohjan käsite, ja kaikki tulo on lähtökohtaisesti veronalaista. Tiettyjä, usein tyypiltään korvauksen luonteisia, tuloja (kuten esimerkiksi lapsilisä ja asumistuki) on kuitenkin erikseen säädetty verovapaiksi. Ansiotuloverotuksessa on paljon vähennyksiä, jotka heikentävät veropohjaa, joskin osin nämä voidaan nähdä osana verojärjestelmän perusrakennetta. Eri ansiotulolajeja verotetaan eri tavoin, ja saman suuruisen tulon verorasitus voi vaihdella riippuen siitä, mistä tulon lajista on kyse. Erojen taustalla ovat mm. työnteon kannustimet sekä eläketulon verotukseen liittyvät poikkeukset. Työtulon verotuksessa on eroja riippuen siitä, onko tulo palkkaa vai yritystuloa. Ansiotuloverotuksen ja pääomatuloverotuksen ylimpien verokantojen välinen ero synnyttää kannustimia verosuunnitteluun ja tulonmuuntoon.

Ansiotuloverotus on keskeinen tuloeroja tasaava tekijä verojärjestelmässämme, ja sen progressio on varsin voimakasta. Ansiotuloverotuksen suurimmat vähennykset on kohdennettu ensisijaisesti pieni- ja keskituloisille, mikä yhdessä valtion tuloveroasteikon kanssa muodostaa valtionverotuksen progression. Vähennysjärjestelmä tuo progressiota myös kunnallis- ja kirkollisveroihin, jotka ovat suhteellisen verokannan mukaan määräytyviä veroja. Progressio on perusteltua tuloerojen tasaamisen kannalta, mutta työn verotuksen

<sup>22</sup> Esim. Akcigit ym. (2016), Kauppinen ja Ropponen (2018), Akcigit ja Stancheva (2020), Matikka (2015).

<sup>23</sup> Gentry ja Hubbard (2002); Akcigit ym. (2018); Mertens ja Olea (2018).

<sup>24</sup> VM (2010).

<sup>25</sup> VM (2017).

progressio on ongelmallista työnteon kannustinten kannalta. Progression ns. oikea taso ei käytännössä ole erikseen määriteltävissä, vaan taso on riippuvainen yhteiskunnallisista tavoitteista ja valinnoista.

Ansiotuloverojärjestelmämme on vuosien varrella muodostunut varsin monimutkaiseksi useiden vähennysten, verojen ja veronluonteisten maksujen takia. Monimutkaisuuden takia verovelvollisen voi olla vaikea tietää, mistä hänen kokonaisverorasituksensa koostuu. Lisäksi järjestelmään sisältyvien kannustinelementtien tai niiden muutosten havaitseminen voi olla vaikeaa. Erilaiset kohdennetut ja osin määräaikaiset vähennykset monimutkaistavat verojärjestelmää, ja heikentävät hallinnollista tehokkuutta. Viime aikoina ilmastotavoitteiden tukemiseksi toimeenpantujen ansiotuloverotuksen muutosten tehokkuutta ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ei välttämättä aina ole arvioitu suhteessa muuhun vero-ohjaukseen (esimerkiksi ympäristöveroihin) tai suoriin tukiin tai sääntelyyn. Tämä on ongelmallista sekä verojärjestelmän että ympäristön tukemiseen kohdennettujen varojen tehokkaan käytön näkökulmasta. Ansiotuloverojärjestelmää voitaisiin parantaa yksinkertaistamalla sitä<sup>26</sup>, eikä järjestelmän monimutkaisuutta ainakaan tulisi lisätä.

Ansiotuloverotuksen tasossa on alueellisia eroja kunnallis- ja kirkollisveroprosenttien erojen seurauksena. Kunnat ja seurakunnat päättävät itse veroprosenteistaan paikallisten preferenssien ja rahoitustarpeiden perusteella. Kuntien verotusoikeus on turvattu perustuslaissa. Vuonna 2023 ero korkeimman ja alimman kunnallisveroprosentin välillä on 6,5 prosenttiyksikköä<sup>27</sup>. Suuret alueelliset erot verotuksen tasossa voivat olla ongelmallisia alueellisen tasa-arvon kannalta, mutta nykyisten erojen on arvioitu olevan hyväksyttävällä tasolla<sup>28</sup>. Sote-uudistuksen myötä kuntien rahoitustarve muuttuu ja on vaikea arvioida, onko jatkossa painetta kunnallisveroprosenttien erojen kasvuun.

Ansiotuloverotusta voidaan pitää hallinnollisesti tehokkaana verovelvollisten kannalta. Verot kannetaan ennakonpidätyksinä ja ennakoina, ja verovelvollisille toimitetaan esitäytetty veroilmoitus. Verojen maksaminen ei välttämättä edellytä verovelvolliselta juurikaan toimenpiteitä. Verotus toimitetaan sähköisenä massamenettelyinä, mitä voidaan pitää hallinnollisesti tehokkaana myös Verohallinnon näkökulmasta. Ansiotuloverotuksen hallinnollista tehokkuutta kuitenkin heikentävät lukuisat yksityiskohtaisesti kohdennetut vähennykset, joiden toteuttaminen verotuksen järjestelmiin on monimutkaista, ja joiden valvonta sitoo resursseja.

<sup>26</sup> Järjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa esimerkiksi yhdistämällä ansiotulovähennys ja työtulovähennys joilla molemmilla on sama tavoite, ja joita monet verovelvolliset saavat samanaikaisesti. Tämä vaatisi kuitenkin huolellista selvittämistä.

<sup>27</sup> Kirkollisveroprosentit vaihtelevat yhdestä prosentista noin kahteen prosenttiin.

<sup>28</sup> PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp.

## ***Kotitalousvähennys ja matkakuluvähennys***

### **Kotitalousvähennys**

Kotitalousvähennyksen keskeisin tavoite on ollut työllisyyden parantaminen yhteiskunnan myöntämän tuen avulla. Tarkoitus on kannustaa kotitalouksia teettämään ulkopuolisella sellaisia töitä, jotka ne ovat aikaisemmin tehneet itse, ja lisäksi tarkoituksena on vähentää pimeän työvoiman käyttöä. Vähennystä myönnettiin vuonna 2021 noin 470 000 saajalle yhteensä noin 420 miljoonaa euroa.

Kotitalousvähennyksen saajien määrä on sen voimassaoloaikana kasvanut selvästi, mutta tutkimuksissa ei ole kuitenkaan voitu osoittaa sillä olleen merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Yksi syy tähän lienee se, että kansalaisten tietämys kotitalousvähennyksen perusteista on melko heikko, jolloin myös vähennyksen muutosten vaikutus käyttäytymiseen jää vähäiseksi.<sup>29</sup>

Kotitalousvähennyksen perusteisiin on viime vuosina tehty useita muutoksia, mikä voi lisätä vähennyksen käyttöön liittyvää epävarmuutta. Jatkuvat muutokset ovat ongelmallisia myös verotuksen ennustettavuuden ja verojärjestelmän vakauden kannalta.

### **Matkakuluvähennys**

Asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset ovat verotuksessa vähennyskelpoisia tulonhankkimismenoja, ja muista tulonhankkimismenoista poiketen ne on erikseen säädetty rajatusti vähennyskelpoisiksi. Matkakustannukset vähennetään halvimman kulkuneuvon mukaan. Halvimpana kulkuneuvona pidetään pääsääntöisesti julkista kulkuneuvoa ja vähennys lasketaan halvimman lipputyyppin mukaan. Vähennyksen voi saada oman auton käytön mukaan laskettuna vain tiettyjen edellytysten täytyessä.

Matkakuluvähennyksen enimmäismäärä on 7 000 euroa (8 400 vuosina 2022 ja 2023) ja omavastuu 750 euroa. Verohallinto määrää vuosittain tarkemmin vähennyksen laskentaperusteista.

Vuonna 2021 matkakuluvähennystä myönnettiin noin 716 000 verovelvolliselle yhteensä noin 1,5 miljardia euroa.

<sup>29</sup> Harju ym. (2021).

Matkakuluvähennyksen voidaan arvioida olevan nykyiseltä rakenteeltaan monimutkainen ja tulkinnanvarainen sekä hallinnollisesti raskas niin verovelvollisten kuin Verohallinnonkin kannalta. Verovelvollisen voi olla esimerkiksi vaikea itse arvioida, onko hän oikeutettu vähennykseen oman auton mukaan laskettuna vai tuleeko hänen ilmoittaa vähennys julkisen kulkuneuvon mukaan laskettuna.

Matkakuluvähennyksen kohdalla on aika ajoin ollut esillä vähennyksen rakenteen uudistaminen asunnon ja työpaikan väliseen etäisyyteen perustuvaksi kulkutavasta riippumattomaksi malliksi. Rakenteen uudistamisessa on monia kannatettavia piirteitä, mutta se ei kuitenkaan olisi täysin ongelmaton ja vaatisi jatkoselvityksiä. Käytännössä kulkutavasta riippumaton kaavamainen rakenne pienentäisi vähennyksen määrää niillä verovelvollisilla, joilla julkinen kulkuneuvo ei ole lainkaan käytettävissä. Tämä lisäisi näiden henkilöiden työssäkäynnin kustannuksia, mikä heikentäisi työn vastaanottamisen kannustimia.

## 4.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

### Yleistä

Ansiotuloveron tuottoa voitaisiin kasvattaa korottamalla veroprosentteja tai pienentämällä vähennyksiä. Valtion, kuntien ja seurakuntien veropohja on yhteinen, joten ansiotuloverotuksen muutoksilla on vaikutusta valtion verotulojen lisäksi myös kuntien ja seurakuntien verotuloihin. Ansiotuloverotuksen kiristäminen prosenttiyksiköllä tasaisesti kaikilla tulotasoilla kasvattaisi verotuottoja noin 1,2 mrd. euroa.

Verotuottojen kasvattaminen ansiotuloverotusta kiristämällä olisi talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisempaa kuin esimerkiksi laajapohjaisen kulutuksen verotusta kiristämällä. Ansiotuloverotuksen kiristäminen voisi kuitenkin verotuottojen kasvattamisen näkökulmasta olla perustelua silloin, jos julkisen talouden vakauttaminen riittävässä määrin muiden toimenpiteiden avulla osoittautuisi vaikeaksi. Ansiotuloverotuksen veropohja on laaja, joten suhteellisen pienilläkin kiristyksillä voitaisiin saavuttaa merkittäviä verotuoton lisäyksiä. Verokartoituksessa ei kuitenkaan suositeta ansiotuloverotuksen kiristämistä.

Mikäli ansiotuloverotusta kiristettäisiin, se tulisi tehdä siten, että työnteon kannustimia heikennettäisiin mahdollisimman vähän, eikä järjestelmän monimutkaisuutta lisättäisi. Käytännössä kiristysten kohdentaminen sellaisille verovelvollisille, joiden työnteko reagoisi verotuksen kiristymiseen keskimääräistä vähemmän, olisi vaikeaa. Jos kiristykset kohdistettaisiin laajalti kaikille verovelvollisille, verovelvolliskohtainen kiristyksen määrä voitaisiin pitää maltillisena.

Ansiotuloverotuksen kiristämisellä olisi työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia. Vaikutusten suuruus riippuisi kiristyksen suuruudesta ja toteuttamistavasta.

Suhteellisen yksinkertainen tapa kasvattaa ansiotuloverotuottoja olisi jättää ansiotuloverotuksen indeksitarkistus tekemättä, joko kokonaan tai osittain. Lisäksi pienempiä verotuottolisäyksiä voitaisiin saada vähennysjärjestelmää selkeyttävillä toimenpiteillä, kuten esimerkiksi poistamalla verotukia tai pienämällä niitä. Ansiotuloverotusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja laajempi uudistaminen edellyttäisi tarkempaa selvittämistä.

### **Indeksitarkistuksen jättäminen tekemättä**

Ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen tavoitteena on estää työn verotuksen kiristymisen yleisen ansiotason nousun seurauksena. Ansiotuloveroperusteita tarkistetaan vuosittain ansiotasoindeksin tai kuluttajahintaindeksin nousun mukaisesti riippuen siitä, kumpi on suurempi. Tarkistus tehdään etukäteen ennusteen perusteella, eikä sitä korjata jälkikäteen. Indeksitarkistus ei ole automaattinen, vaan edellyttää lainsäädännön muuttamista. Käytännössä tarkistus on jo pitkään tehty vuosittain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Jos indeksitarkistus jätettäisiin tekemättä, tuottovaikutus riippuisi indeksejä koskevasta ennusteesta ja siitä, minä vuonna se toteutettaisiin. Tämän hetken arvion mukaan esimerkiksi vuoden 2024 tarkistuksen tekemättä jättämisen tuottovaikutus olisi noin 600 miljoonaa euroa vuositasona.

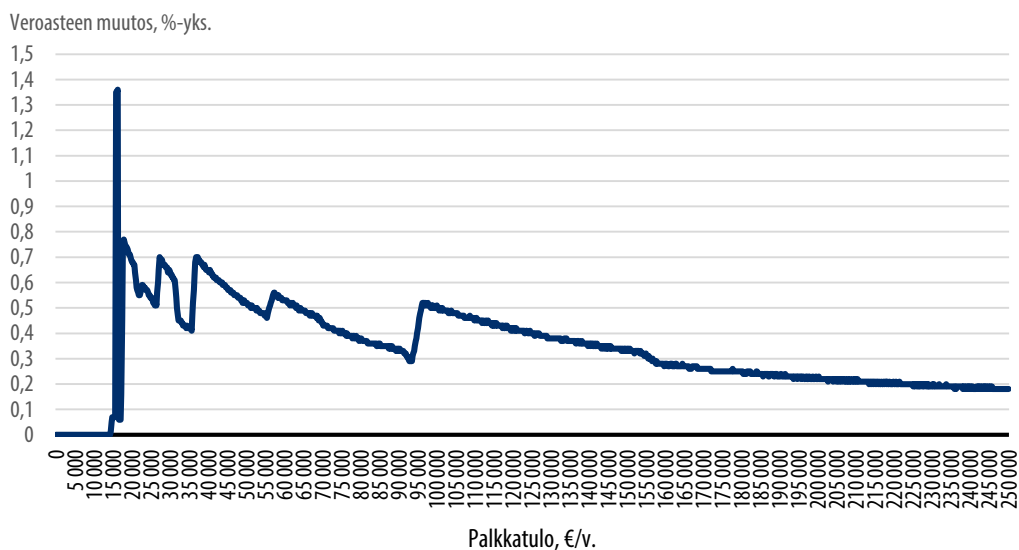
### **Vaikutukset verovelvollisille**

Jos indeksitarkistusta ei tehtäisi, verotus kiristyisi ansiotason nousun seurauksena. Vaikutus ei olisi sama kaikilla tulotasolla, vaan kiristyminen keskittyisi ansiotuloverotuksen euromäärien parametrien kohdille. Yksittäisen verovelvollisen verotuksen kiristymisen suuruus riippuisi hänen tulotasostaan ja tulon muutoksesta. Jos verovelvollisen tulot eivät muuttuisi, verotus ei kiristyisi. Toimenpide ei juurikaan kiristäisi marginaaliverotusta.

Jos indeksitarkistus jätettäisiin tekemättä yhtenä vuotena, verotuksen kiristymistä voidaan pitää suhteellisen maltillisena. Useamman vuoden tarkistuksen tekemättä jättämisen vaikutuksen kumuloituisivat, jolloin kiristymisen määrä ja sen verovelvollisten ostovoimaa heikentävä vaikutus alkaisivat kasvaa. Indeksitarkistusta ei tulisi jättää tekemättä useampana vuotena.

Kuviossa 10 esitetään palkkatulon veroasteen nousu eri tulotasoilla, mikäli tulot kasvaisivat kaikilla tulotasoilla yleisen ansiotasoindeksin nousun mukaisesti eli 3 % vuonna 2024<sup>30</sup>. Kuviossa on esitetty vaikutus palkkatulon veroasteeseen, mutta indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen kiristäisi myös eläke- ja päivärahatalon verotusta niillä verovelvollisilla, joiden tulot kasvaisivat<sup>31</sup>.

**Kuvio 10.** Ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen tekemättä jättämisen vaikutus palkkatulon veroasteeseen. Lähde: VM



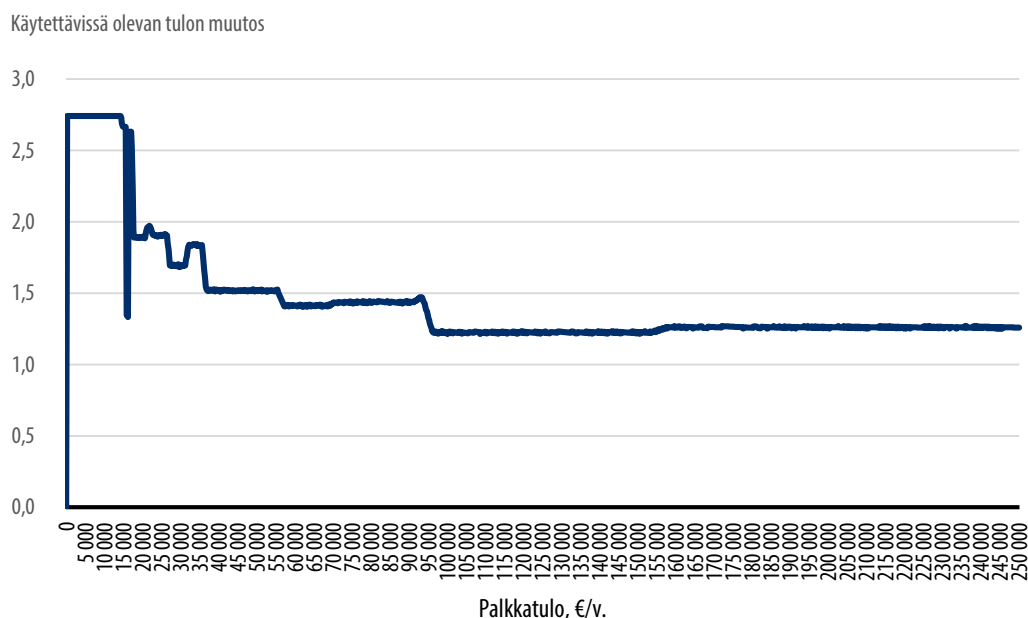
<sup>30</sup> VM.

<sup>31</sup> Eläke- ja päivärahatalojen yleiset korotukset tehdään muiden indeksien perusteella.

Verotuksen kiristyminen olisi seurausta tulojen kasvusta. Vaikka veroaste nousisi, verojen kasvu jäisi tulojen kasvua pienemmäksi. Käytettävissä oleva tulo kasvaisi verotuksen kiristymisestä huolimatta niillä verovelvollisilla, joiden tulot kasvaisivat.

Kuviossa 11 esitetään käytettävissä olevan tulon suhteellinen muutos eri tulotasoilla, kun huomioidaan palkkatulon kasvu 3 % sekä siitä seuraava verotuksen kiristyminen. Käytettävissä olevan tulon kasvu on suurempaa matalilla tulotasoilla, missä rajaveroasteet ovat matalampia ja verotus syö pienemmän osan tulojen kasvusta.

**Kuvio 11.** Käytettävissä olevan tulon muutos, %, eri tulotasoilla tulojen kasvaessa 3 prosenttia. Lähde: VM

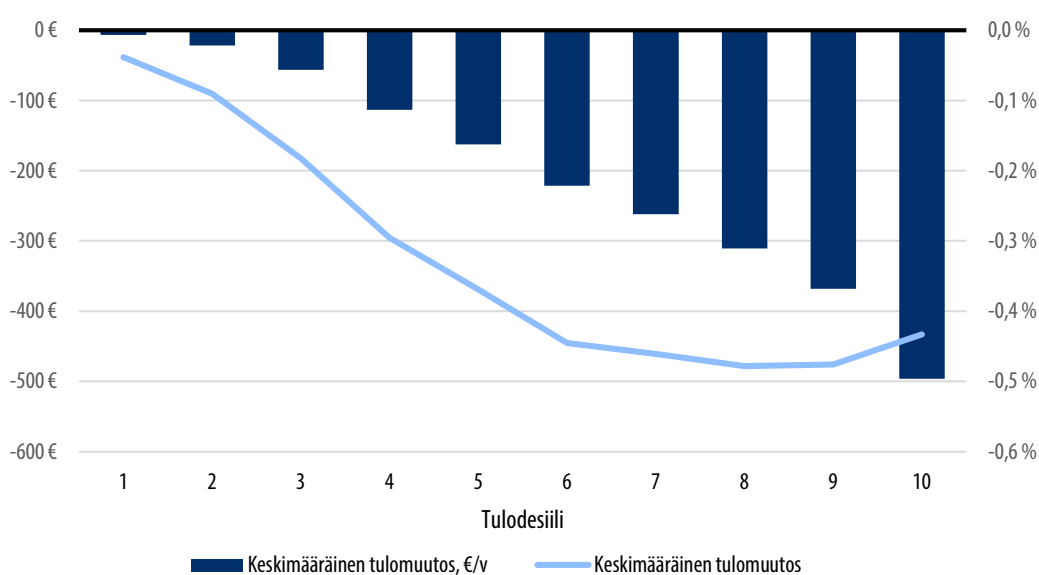




### Tulonjakovaikutukset

Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen kaventaisi tuloeroja hieman, Gini-kerroin alenisi 0,04 prosenttiyksikköä. Kuviossa 12 esitetään toimenpiteen vaikutus keskimääräisiin käytävissä oleviin tuloihin desiileittäin.

**Kuvio 12.** Ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen tekemättä jättämisen vaikutus desiileittäin. Lähde: VM



### Työllisyysvaikutukset

Jos ansiotuloverotuksen indeksitarkistus jätettäisiin tekemättä, toimenpide heikentäisi työllisyyttä suuruusluokka-arvon mukaan noin 0,15 prosenttia.

### Verotukien poistaminen tai pienentäminen

#### Matkakuluvähennyksen omavastuusuuden korottaminen

Matkakuluvähennyksen omavastuun korottaminen 100 eurolla lisäisi verotuloja arviolta 27 miljoonalla eurolla. Omavastuun korottaminen 150 eurolla puolestaan lisäisi verotuloja arviolta 40 miljoonalla eurolla.

Asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia koskevan vähennyksen 750 euron omavastuuta ei ole korotettu vuoden 2015 jälkeen. Vähennyksen omavastuun tarkoituksena on ollut rajata vähennyksen ulkopuolelle lyhyttä asunnon ja työpaikan välistä matkaa kulkevat, joilla matkakustannuksia ei synny tavanomaista enemmän. Koska matkakuluvähennyksen omavastuusuutta ei ole pitkään aikaan korotettu, vähennyksen piiriin on tullut

lyhyitä työmatkoja, jotka ovat aikaisemmin jääneet omavastuuosuuden vuoksi vähennyksen ulkopuolelle. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla matkalippujen hinnat ovat nousseet siten, että useimmiten käytetyn kahden vyöhykkeen matkalipun vuosittaiset kustannukset ovat jo ylittäneet 750 euron omavastuurajan.

### **Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden poistaminen tai rajaaminen**

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen kasvattaisi verotuottoja vuoden 2024 tasossa arviolta 220 miljoonaa euroa.

Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa, koska ne on aikoinaan rinnastettu työttömyyskassamaksuihin tulonhankkimismenoina. Luonnollisista vähennyksistä poiketen ne vähennetään palkansaajalle myönnettävän 750 euron kaavamaisen tulonhankkimisvähennyksen lisäksi. Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen yhteys tulonhankkimiseen ei ole yksiselitteinen, ja vähennysoikeus katsotaan verotukseksi. Jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen tai sen rajaaminen voisi olla yksi keino kasvattaa verotuottoja. Työttömyyskassamaksujen vähennyskelpoisuus säilytettäisiin nykyisellään, koska sitä voidaan pitää suoraan tulon hankkimiseen liittyvänä menona.

### **Työtulovähennyksen ikään sidotun korotuksen poistaminen**

Ikääntyneiden työtulovähennyksen korotuksen poistaminen kasvattaisi verotuottoja n. 80 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa.

Työtulovähennyksen porrastetusti iän perusteella tehtävä korotus otettiin käyttöön vuonna 2023. Korotuksen perusteena on ikäihmisten työnteon kannustimien parantaminen. Tavoite on julkisten talouden kannalta perusteltu, mutta valittu keino, eli työtulovähennyksen porrastus, ei välttämättä ole kaikkein tehokkain. Hallituksen esityksessä HE 153/2022 vp arvioidaan, että korotuksella on ikääntyneiden työllisyyttä parantavia vaikutuksia, mutta kokonaisuudessaan se on julkista taloutta heikentävä. Ikäihmisten kohdennettu korotus kasvattaa työtulovähennyksen muodostamaa verotukea.

Julkisen talouden kannalta voisi olla perusteltua poistaa korotus ja etsiä ikääntyneiden työnteon kannustamiseksi tehokkaampia toimia. Toisaalta juuri voimaan tulleen muutoksen peruminen lisäisi veropolitiikan arvaamattomuutta, ja olisi siinä mielessä ongelmallista.

## 4.4 Johtopäätökset

Työn verotuksella on haitallisia vaikutuksia työllisyyteen, ja verotulojen kasvattaminen ansiotuloverotusta kiristämällä olisi talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisempaa kuin esimerkiksi laajapohjaisen kulutuksen verotusta kiristämällä. Verotulojen lisäyksiä tulisi etsiä ensisijaisesti muista kohteista.

Mikäli ansiotuloverotuksen kiristäminen katsottaisiin julkisen talouden tasapainottamisen kannalta välttämättömäksi, verotuloja voitaisiin kasvattaa siten, että jätettäisiin tekemättä ansiotuloverotuksen indeksitarkistus joko kokonaan tai osittain. Lisäksi verotuloja voitaisiin kasvattaa poistamalla tai rajaamalla verotukia.

## 5 Pääomatulovero

### 5.1 Veron kuvaus

Taulukko 3. Pääomatulovero

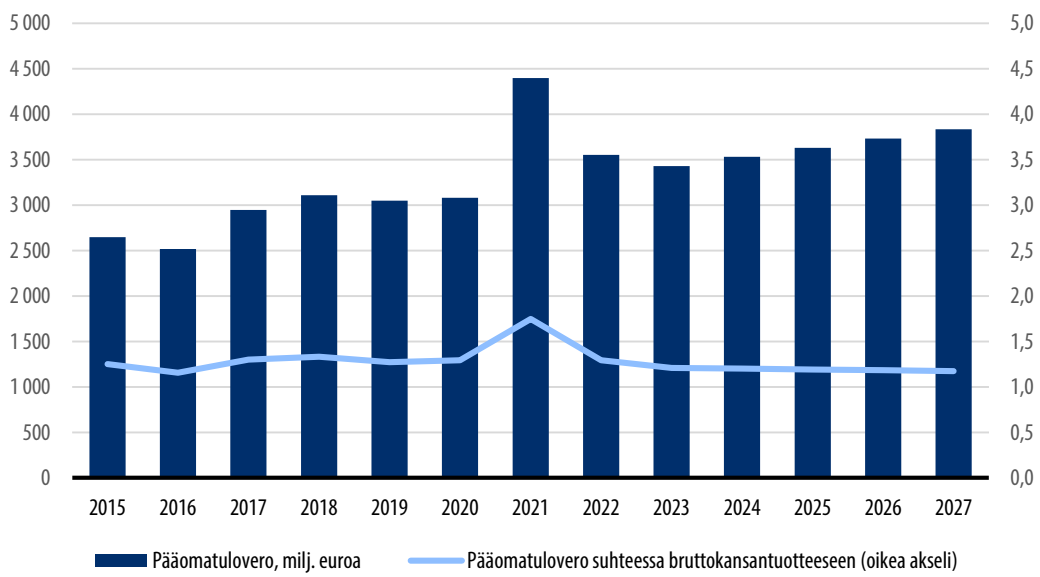
Veron nimi	Pääomatulovero
Lainsäädäntö	Tuloverolaki (1935/1992).
Kuvaus	Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa ansio- ja pääomatuloa verotetaan erikseen. Pääomatulot on määritelty tuloverolaissa ja kaikki muu luonnollisten henkilöiden tulo verotetaan ansiotulona. Yrittäjien tulo jaetaan ansio- ja pääomatulo-osuuksiin <sup>32</sup> .
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	<p>Pääomatuloa on omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen.</p> <p>Pääomatuloa on muun ohessa korkotulo, osinkotulo, vuokratulo, voitto-osuus, henkivakuutuksesta, kapitalisaatiosopimuksesta ja osakesäästötililtä nostettu tuotto, metsätalouden pääomatulo, maa-aineksista saadut tulot sekä luovutusvoitto. Pääomatuloa on myös jaettavan yritystulon, yhtymän osakkaan tulo-osuuden sekä porotalouden tulon pääomatulo-osuus.</p> <p>Pääomatuloverotus perustuu nettotulon verottamiseen. Tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot ovat vähennyskelpoisia pääomatuloverotuksessa.</p> <p>Jos korkotulosta on peritty korkotulon lähdeverolain mukainen lähdevero, se ei ole tuloverolain mukaisessa verotuksessa veronalaista tuloa.</p>
Verokannat	Verotettaviin tuloihin sovellettava pääomatulojen veroprosentti on 30 000 euroon asti 30 %, ja 34 % verotettavan pääomatulon 30 000 euroa ylittävältä osalta.
Erytystä huomioitavaa	Eri pääomatulojen verotuksen neutraalisuuden vuoksi korkotulon lähdeveron veroprosentti on sama kuin alempi pääomaveroprosentti tuloverotuksessa.

<sup>32</sup> Yrittäjien verotusta ja metsätalouden verotusta käsitellään erikseen.

## Veron tuotto ja veropohja

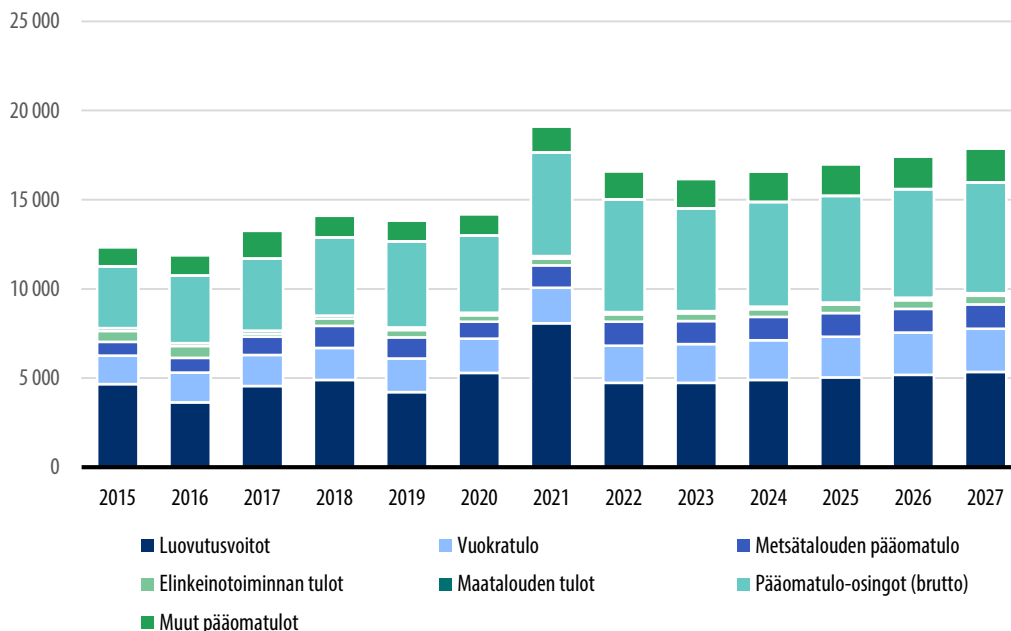
Kuviossa 13 esitetään maksuunpannun pääomatuloveron määrä vuosina 2015–2027 miljoonina euroina sekä suhteessa bruttokansantuotteeseen.

**Kuvio 13.** Pääomatuloveron maksuunpano vuosina 2015–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähteet: Tilastokeskus, Verohallinto ja vuodesta 2022 eteenpäin VM



Kuviossa 14 esitetään pääomatuloveron veropohja eli eri pääomatulolajit vuosina 2015–2027. Suurimmat pääomatuloerät ovat luovutusvoitot sekä osingot (joskin osinkotulot ovat vain osin veronalaisia). Pääomatulojen kasvu jäi vaatimattomaksi vuosina 2019 ja 2020, kun taas vuonna 2021 kasvu oli nopeaa. Tätä selittää etenkin luovutusvoittojen ja pääomatulo-osinkojen kasvu koronapandemiasta toivuttaessa.

**Kuvio 14.** Pääomatuloveron veropohja vuosina 2015–2027, milj. euroa. Lähteet: Verohallinto ja vuodesta 2022 eteenpäin VM



## 5.2 Veron arviointi

Eriytetty tuloverojärjestelmä otettiin Suomessa käyttöön 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kokonaisverouudistuksen yhteydessä. Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä ansiotuloja verotetaan progressiivisesti, ja pääomatuloja erikseen usein suhteellisella verokannalla. Kun eriytetty tuloverotus otettiin käyttöön, pääomatuloja verotettiin suhteellisella 25 % verokannalla. Matalaa verokantaa perusteltiin ennen kaikkea sillä, että pääomatulojen veropohja on laaja, eli kaikki pääomatulot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia. Esimerkiksi luovutusvoitot ovat monissa maissa verovapaita tietyn omistusaajan jälkeen. Sittenmin

pääomatuloverotusta on kiristetty useaan otteeseen ja siitä on tehty progressiivista. Pääomatuloverotuksen progressio on kuitenkin selvästi ansiotuloverotuksen progressiota lievempää.

Kun eriytetty pääomaverokanta otettiin käyttöön Suomessa, verokantaa asetettaessa kiinnitettiin huomioita myös muiden Pohjoismaiden pääomatuloverotuksen tasoon. Nykyinen pääomaverokanta on Ruotsissa 30 % ja Norjassa 22 %. Suomen tavoin Tanskassa pääomatuloverotus on progressiivista, verokannat ovat 27 % ja 42 %.

Ansio- ja pääomatulojen eriytettyä verotusta on perusteltu taloudellisella tehokkuudella. Pääomatulojen yhtenäistä matalahkoa verokantaa on puollettu useilla perusteilla, mm. sillä, että se vähentää verotuksen ohjausvaikutusta säästöjen ja investointien kohdentumiseen. Se on myös progressiivista verotusta kestävämpi globalisoituvassa ympäristössä, jossa kotitaloudet voivat sijoittaa ulkomaille ja yritykset toimivat kansainvälisesti. Progressiivisen pääomatuloverotuksen ongelmana on nähty mm. se, että se voi kannustaa verosuunnitteluun esimerkiksi hajauttamalla omistusta perheenjäsenten kesken, ja se voi myös ohjata sijoituksia epätehokkaalla tavalla. Eriytetyn tuloverotuksen keskeiseksi ongelmaksi on arvioitu ansio- ja pääomatulojen veroasteiden eron synnyttämä kannustin verosuunnitteluun, jossa työpanokseen perustuvia tuloja pyritään muuntamaan pääomatuloksi. Eriytetyn tuloveron on lisäksi arvioitu heikentävän tuloverotuksen progressiivisuutta. (VM 2010.)

Pääomatuloverotus pienentää pääomalle saatavaa veron jälkeistä korvausta, ja voi siten vaikuttaa säästämisen ja investointien määrään sekä kohdentumiseen. Säästämis- ja sijoituskohteiden neutraali verokohtelu on tärkeää resurssien tehokkaan kohdentumisen kannalta. Suomessa pääomatulojen veropohja on laaja, ja verotuksessa on lähtökohtaisesti pyritty neutraalisuuteen. Pääomatuloverotuksen yleisistä säännöksistä on kuitenkin säädetty poikkeuksia esimerkiksi liittyen osinkojen ja osakesäästötilin verotukseen. Lykkäytymisetua tarjoavien välillisten sijoitusinstrumenttien, kuten säästöhenkivakuutuksen, kapitalisaatiosopimuksen ja sijoitusrahasto-osuuksien, tuottojen verotuksessa neutraalisuuden saavuttamiseen tulon realisoitumisajan suhteen ei ole ilmeisen oikeaa keinoa.<sup>33</sup> Myös oman asunnon myynnistä saatu voitto on verovapaata tietyin edellytyksin<sup>34</sup>.

Pääomatuloverotusta on kiristetty viime vuosina useaan otteeseen. Mikäli pääomatuloverotusta edelleen kiristettäisiin, pitäisi huomiota kiinnittää mm. siihen, mikä on inflaation vaikutus pääomatulojen verotuksen todelliseen tasoon. Inflaation vaikutusta ei huomioida

<sup>33</sup> Ks. eri sijoitusmuotojen verotusta selvittäneen työryhmän raportti (VM 2018).

<sup>34</sup> Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on merkittävä verotuki. Siitä luopuminen voisi kuitenkin aiheuttaa lukkiutumisaikutuksia.

verotettavaa pääomatuloveroa laskettaessa, minkä seurauksena reaalityttöjen efektiivinen verokanta muodostuu nimellistä korkeammaksi. Pääomatuloverotuksen kiristäminen saattaisi myös lisätä painetta ottaa käyttöön erilaisia toimiala- tai tulolajikohtaisia huojujuksia, mikä heikentäisi verotuksen neutraalisuutta, selkeyttä ja yksinkertaisuutta.

Harju ym. (2017) ovat tarkastelleet yritysverotuksen ja pääomatuloverotuksen vaikutuksia ja toteavat viime vuosien pääomatuloverotuksen kiristämisistä, että korottamista voidaan perustella mm. tulonjakoon liittyvillä näkökohdilla, mutta pääomaveroprosenttien nostaminen ei ole ongelmatonta. Säästämällä saatujen pääomatulojen verottaminen on vero kuluttamisen myöhentämiselle, eli se vääristää kulutuksen ajoitusta, mikä on ongelmallista verotuksen neutraalisuuden kannalta. Lisäksi pääomatuloverotuksen kiristäminen kasvattaa omistusasumisen ja oman asuntoon sijoittamisen verotukea suhteessa sekä vuokra-asumiseen että tavanomaiseen rahastosäästämiseen, sillä pääomaverotus ei koske omistusasumista. Tämä kannustaa kotitalouksia sijoittamaan entistä suuremman osan varallisuudestaan omistusasuntoihin, ja lopputuloksena kotitalouksien varallisuus on suhteellisen huonosti hajautettu. Harju ym. toteavat, että jos pääomatuloverokanta nostettaisiin nykyistä korkeammaksi verotuottosyistä ja tulonmuunnon vähentämiseksi, säästämiskannusteet heikkenisivät, verovapaat säästämiskohteet (vakituinen asunto) tulisivat entistä houkuttelevammiksi ja lukkiutumisasiikutus pahenisi. Helpoin tapa rajoittaa henkilötason pääomatuloverotuksen kannustinongelmia on pitää pääomatuloveroprosentit kohtuullisella tasolla. (Harju ym. 2017.)

Pääomatuloverotus on osa yritys- ja osinkotulojen verotuksen kokonaisuutta, ja mahdollisia pääomatuloverotukseen tehtäviä muutoksia tulisi tarkastella tämä huomioiden. Pääomatuloverotuksen muutokset edellyttäisivät huolellista ja kattavaa selvittämistä ja vaikutusarviointia. Pääomatuloverotuksen ensisijainen muutostarve kohdistuu osinkoverotuksen neutraalisuuden parantamiseen kiristämällä listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotusta.

### 5.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Pääomatuloveron tuottoa voitaisiin kasvattaa korottamalla pääomaveroprosentteja. Alemman pääomaverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä kasvattaisi verotuottoa staattisesti arvioituna noin 60 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa. Ylemmän



pääomaverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä kasvattaisi verotuottoa staattisesti arvioituna noin 50 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa. Pääomatuloveron tuottoa voitaisiin kasvattaa myös veropohjaa tiivistävillä tai laajentavilla toimenpiteillä, mutta näiden vaikutusten arviointi on vaikeaa, ja siihen tulisi varata riittävästi aikaa.

Verotuottoja voitaisiin kasvattaa ja verojärjestelmän tehokkuutta parantaa kiristämällä listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotusta (ks. luku 7).

## 5.4 Johtopäätökset

Pääomatuloverotus on osa yritys- ja osinkoverotuksen kokonaisuutta, ja mahdollisia pääomatuloverotuksen muutoksia tulisi tarkastella osana sitä. Verotuottoja voitaisiin kasvattaa ja verojärjestelmän tehokkuutta parantaa kiristämällä listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotusta.

## 6 Rajoitetusti verovelvollisten lähdevero

### 6.1 Veron kuvaus

Taulukko 4. Lähdevero

Veron nimi	Lähdevero
Lainsäädäntö	Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta 627/1978 Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyt sopimukset
Kuvaus	Lähdeveroa peritään rajoitetusti verovelvollisten Suomesta saamasta tulosta. Lähdevero peritään lopullisena verona toimittamalla pidätys tulon lähteellä (lähdevero) tai määrätään verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) mukaisessa järjestyksessä.
Kuvaus	Maksettaessa lähdeveronalaista tuloa maksajan on perittävä lähdevero. Maksaja voi soveltaa ao. verosopimuksen alemmaa verokantaa, mutta maksaja on tällöin vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä. Jos verosopimusta ei sovelleta tuloa maksettaessa, verovelvollisella on oikeus hakea Verohallinnolta lähdeveron palautusta. Verovelvollinen voi hakea lähdeveron palautusta myös, jos lähdeveroa on muutoin peritty virheellisesti.  Verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä perittyjä veroja ovat mm. kiinteistöstä saadusta tulosta sekä elinkeinotulosta perityt verot. Verotus toimitetaan yleisesti verovelvollisen tuloverotusta koskevia säännöksiä soveltaen. Veron suoritukseksi rajoitetusti verovelvolliselle määrätään tulon perusteella ennakkovero. Verovelvollisen tulee itse maksaa Verohallinnon määräämä vero yhdessä tai useammassa erässä ennakkoveropäätöksessä mainittuun eräpäivään mennessä. Lopullinen vero määräytyy verovelvollisen antaman veroilmoituksen perusteella.
Veronsaajat	Valtio (ja kunnat)
Veropohja	Lähdevero on lähtökohtaisesti suoritettava mm. osingosta, korosta ja rojaltista sekä palkasta, eläkkeistä ja muista ansiotuloista. Suomesta maksetut korot on pitkälti vapautettu Suomessa menevästä verosta sekä tuloverolaisissa että verosopimuksissa.  Suomen tekemät verosopimukset rajoittavat osittain tai kokonaan Suomen verotusoikeutta eräiden tulolajien osalta.

Veron nimi	Lähdevero
<b>Verovelvollinen</b>	Suomessa rajoitetusti verovelvollinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Rajoitetusti verovelvollinen on henkilö, joka on saanut tuloa Suomesta, mutta ei ole verovuonna asunut pysyvästi Suomessa <sup>35</sup> .
<b>Verokannat</b>	Lähdeverolain mukaiset yleiset lähdeveron veroprosentit ovat yhteisöille 20 prosenttia ja luonnollisille henkilöille 30 prosenttia. Veroprosentit vaihtelevat kuitenkin 0–35 prosentin välillä (0, 13, 15, 20, 30 ja 35) tulolajin ja tulonsaajan ominaisuuksien perusteella. Lisäksi julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista on perittävä 35 prosenttia lähdevero, jos loppusaajatietoja ei toimiteta Verohallinnolle.  Suomen tekemissä verosopimuksissa on myös erilaisia veroprosentteja niille tulolajeille, joiden osalta tulon lähdevaltiolle on myönnetty verotusoikeus. Verosopimuksissa osinkojen yleisin verokanta on 15 prosenttia.
<b>Erityistä huomioitavaa</b>	Suomi pyrkii tekemään verosopimuksia niiden valtioiden kanssa, joihin täällä tehdään investointeja tai sieltä investoidaan tänne taikka siellä asuu ja/tai työskentelee merkittävästi suomalaisia luonnollisia henkilöitä tai sieltä tulee tänne henkilöitä asumaan ja/tai työskentelemään. Näin ollen Suomella on usein verosopimus niiden valtioiden kanssa, joihin Suomesta maksetaan tuloja. Tyypillisesti verosopimuksissa annetaan tietyn tulon lähdevaltiolle osittainen verotusoikeus sieltä saatuun tuloon. Kun Suomi on tulon lähdevaltio, niin yleensä verosopimus rajoittaa Suomen verotusoikeutta. Suomi ei voi yksipuolisesti korottaa verosopimuksessa sovittua veroprosenttia.

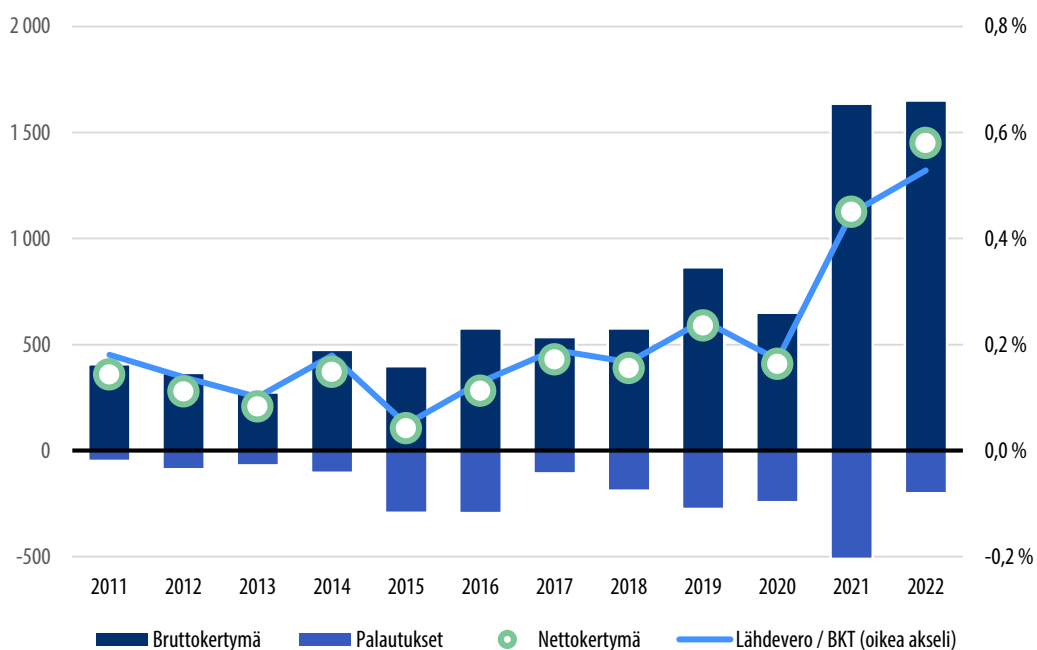
<sup>35</sup> Tuloverolain (1535/1992) 9 § Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus. Velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella on: 1) verovuonna Suomessa asunut henkilö, kotimainen yhteisö, ulkomailla perustettu tai rekisteröity yhteisö, jonka tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee Suomessa, yhteisetuus ja kuolinpesä täältä ja muualta saamastaan tulosta (yleinen verovelvollisuus); 2) henkilö, joka verovuonna ei ole asunut Suomessa, sekä muu kuin 1 kohdassa tarkoitettu ulkomainen yhteisö täältä saamastaan tulosta (rajoitettu verovelvollisuus).

## Veron tuotto ja veropohja

Alla olevassa kuviossa on esitetty lähdeveron tuotto vuosina 2011–2022. Kuviossa palautukset tarkoittavat lähdeveron palautuksen maksuvuotta, joten palautukset eivät kohdistu kertymisvuodelle. Verohallinnon tiedoista ei siten voida laskea asianomaisen vuoden lähdeveron lopullista verotuottoa.

**Kuvio 15.** Lähdeveron tuotto vuosina 2011–2022, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen<sup>36</sup>.

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



<sup>36</sup> Luvut pohjautuvat Verohallinnon verokertymä- ja palautustietoihin. Ennen vuotta 2021 lukuihin on laskettu mukaan myös viivästysseuraamukset ja palautuskorot. <http://vero2.stat.fi/PXWeb/sq/2aeed72-0ee0-4afe-91dd-9feeab51fc27> .

Alla olevassa taulukossa esitetään eri tulolajien osuudet lähdeveron veropohjasta ja verotuotosta vuosina 2016–2022<sup>37</sup>. Taulukosta käy ilmi, että osingoista on kertynyt 73–82 prosenttia tuloista, joista on peritty lähdeveroa. Osingoista on kertynyt myös 83–97 prosenttia perityistä lähdeveroista. Muiden kuin osinkotulojen tulojen osuutta ei siten voi pitää merkittävänä.

**Taulukko 5.** Arvio eri tulolajien osuuksista lähdeveron veropohjasta ja verotuotosta<sup>38</sup>

Maksuvuosi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Osingot</b>	11 597	8 840	11 444	14 035	8 075	11 048	11 176
	74,2 %	73,0 %	77,5 %	82,4 %	75,2 %	81,9 %	81,9 %
<b>Lähdevero</b>	402	401	438	653	500	1 340	1 503
	84,5 %	83,4 %	85,1 %	92,5 %	92,1 %	97,1 %	96,9 %
<b>Korkotulot ja sijoitusrahastojen tuotot</b>	3 119	2 140	2 176	2 188	1 847	1 629	1 504
	20,0 %	17,7 %	14,7 %	12,8 %	17,2 %	12,1 %	11,0 %
<b>Lähdevero</b>	0	2	0	1	1	1	1
	0,0 %	0,4 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
<b>Ansitulot</b>	609	738	716	366	322	338	386
	3,9 %	6,1 %	4,8 %	2,1 %	3,0 %	2,5 %	2,8 %
<b>Lähdevero</b>	68	75	72	49	40	37	45
	14,3 %	15,5 %	13,9 %	7,0 %	7,4 %	2,7 %	2,9 %
<b>Rojaltit</b>	28	370	359	404	448	444	544
	1,8 %	3,1 %	2,4 %	2,4 %	4,2 %	3,3 %	4,0 %
<b>Lähdevero</b>	5	3	4	2	2	2	2
	1,1 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,4 %	0,1 %	0,2 %

<sup>37</sup> Lähdeverovelvollisten eläkkeet ja verovelvollisen vaatimuksesta esimerkiksi palkka ja muut etuustulo verotetaan verotusmenettelylain mukaisessa järjestyksessä, joten ne eivät näy tässä tilastossa.

<sup>38</sup> Taulukossa on ensin tulo miljoonina euroina ja sen alla prosenttiosuus ko. vuoden lähdeveronalaista tuloista. Tulon alla on ko. tulosta perityn lähdeveron määrä ja sen alla prosenttiosuus ko. vuoden lähdeveroista.

Maksuvuosi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Muut suoritukset</b>	15	14	63	48	46	31	32
	0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,2 %	0,2 %
<b>Lähdevero</b>	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0
	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

**Taulukko 6.** Suomesta maksettujen osinkojen määriä kaikille yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisille osingonsaajille osinkojen vuosi-ilmoitusten perusteella vuosina 2016–2020, miljardia euroa<sup>39</sup>

Vuosi	Saaja yleisesti verovelvollinen		Saaja rajoitetusti verovelvollinen		Osingot yhteensä
	Maksaja listaamaton yhtiö	Maksaja listattu yhtiö	Maksaja listaamaton yhtiö	Maksaja listattu yhtiö	
<b>2016</b>	12,6	4	7,3	4,3	28,2
<b>2017</b>	11,2	4,5	4,7	4,2	24,5
<b>2018</b>	10,6	4,5	6,8	4,7	26,5
<b>2019</b>	12	6,3	7,6	6,5	32,4
<b>2020</b>	9,6	4,1	4,5	3,4	21,6

Kuten taulukosta yllä voi nähdä, listaamattomat yhtiöt maksavat huomattavan paljon osinkoa lähdeverovelvollisille, mutta usein maksaja on ulkomaisen emoyhtiön tytäryhtiö, jolloin osingot on vapautettu Suomessa verosta. Verovapaus johtuu ns. emo-tytäryhtiö-direktiivistä. Verosopimuksissa on myös alennettu verokanta ns. suorasijoitusosingoille.

<sup>39</sup> VM (2021b).

**Taulukko 7.** Noteerattujen yhtiöiden rajoitetusti verovelvollisille maksamat osingot, ja ne, joista on peritty 0 %.<sup>40</sup>

Vuosi	Yhteensä, milj. euroa	0 % suoritukset, milj. euroa	Lähdevero 0 %:n osuus
2016	4 291	2 214	52 %
2017	4 171	2 028	49 %
2018	4 660	2 364	51 %
2019	6 466	2 986	46 %
2020	3 412	868	25 %

Lähdeveroista olennainen osa kohdistuu julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuille osingoille.

Osingoista perityn lähdeveron määrä on vaihdellut vuosittain. Tähän on useita syitä. Ilmeisin syy on maksettavien osinkojen suuri vaihtelu vuosittain. Lisäksi osingonmaksaja on voinut muuttaa kotipaikansa Suomeen tai Suomesta. Myös muutokset yhtiöiden osingonjakopolitiikassa aiheuttavat vaihtelua maksettujen osinkojen määrään. Jaettujen osinkojen määrään on vaikuttanut myös Finanssivalvonnan päätös antaa 28.3.2020 valvomilleen luottolaitoksille suositus pidättäytyä voitonjaosta 1.10.2020 asti. Tämä johdosta luottolaitokset pidättäytyivät maksamasta osinkoja vuonna 2020. Toisaalta nämä saattoivat jakaa vuonna 2021 tavallista suuremmat osingot.

Vuonna 2020 myönnettiin hyvin rajoitetusti maksuhetkellä verosopimusetuja tilanteissa, joissa veroprosentti oli alle 15 prosenttia. Verohallinnon syksyllä 2019 asetetun valvontaprojektin toimet saivat ilmeisesti eräät keskeiset toimijat arvioimaan uudelleen omia menettelytapojaan ja toiminnasta syntyviä riskejään, mikä johti aiemmista vuosista poikkeavaan selvitysvelvollisuuden korostumiseen. Tämä näkyy vuoden 2020 lähdeveroprosentin nousuna 14,3 prosenttiin edeltävän vuoden 9,8 prosentista.

Vuonna 2021 tuli voimaan lähdeverolain muutos, jossa säädetään erillisestä vapaaehtoisesta ns. TRACE-menettelystä perittäessä lähdeveroa julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidyille osakkeille maksetusta osingosta. TRACE-menettely edellyttää, että säilyttäjä rekisteröityy julkiseen säilyttäjärekisteriin. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi ottaa vastuun asiakkaastaan ja soveltaa verosopimuksen alemmaa verokantaa, mutta on samalla

<sup>40</sup> Lähde: Verohallinto.

velvollinen toimittamaan osingonsaajan loppusaajatiedot Verohallinnolle. Jos osingonsaajan tietoja ei toimiteta, osingoista on perittävä 35 prosentin lähdevero. Myös rekisteröitymättömien säilyttäjien asiakkaat voivat saada lähdeveroetuja, jos rekisteröitynyt säilyttäjä on sopimusperusteisesti ottanut vastuun osingoista.

Vuoden 2021 alussa rekisteriin oli rekisteröitynyt yhteensä 76 säilyttäjää, joista 7 oli kotimaisia toimijoita. Noin 94 prosenttia osingonmaksuista meni rekisteröityneen säilyttäjän kautta, mikä tarkoittaa sitä, että vain noin 6 prosentin osalta liikkeeseenlaskijalle jäi ensisijainen vastuu mahdollisesta alipidätyksestä. Alennettua verokantaa sovellettiin noin 50 prosenttiin maksetuista osingoista. Alennettua verokantaa – yleensä 15 prosenttia – sovellettiin noin 400 000 osingonmaksuun ja niistä 84 prosenttia maksettiin luonnollisille henkilöille. Yleisin sovellettu verokanta oli 35 prosenttia, mikä nosti veroprosentin 22,7 prosenttiin.

Yhtenä lähdeveromenettelyn uudistuksen tavoitteena on ollut, että epäselvissä tilanteissa toimijat eivät ottaisi veroriskejä, vaan ohjaisivat epäselvät tapaukset palautusmenettelyn kautta Verohallinnon tutkittavaksi. Lähdeveroetuuksien myöntäminen tuloa maksettaessa on maksajalle tai rekisteröityneelle säilyttäjälle vapaaehtoista. Käytännössä fiskaalisesti merkittävin osa osingoista kulkee suurten yksittäisten säilyttäjien kautta. Tämän vuoksi yksittäisen toimijan liiketoimintaratkaisulla voi olla olennaistakin vaikutusta siihen, minkä verran lähdeveroja kertyy lähteellä.

**Taulukko 8.** Julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidyille osakkeille maksetut osingot.

Osingonmaksuvuosi	Maksetut osingot, miljardia	Lähdeverot, vuosilmoitus, miljardia	Vero-%
2019	6,47	0,64	9,8
2020	3,41	0,49	14,3
2021	5,58	1,27	22,73

Kun osinkoa maksettaessa on sovellettu verosopimusta aiempaa vähemmän, niin luonnollisesti se johtaa palautushakemusten määrän kasvuun. Hakemusten määrä on kasvanut vuoden 2022 aikana jonkin verran, mutta ei vielä erityisen paljoa. Palautushakemusten määrän kasvuun on vaikuttanut uuden TRACE-menettelyn käyttöönoton lisäksi myös EU-oikeuden kehitys ja erityisesti viime vuonna annettu EU-tuomioistuimen sijoitusrahas-toja koskeva ratkaisu (Asia C-342/20).



Moni sijoittaja hakee usein yhdellä hakemuksella palautusta useammalta vuodelta. Lisäksi eräät sijoittajat ovat pitäneet Suomen maksamaa palautuskorkoa kohtuullisen hyvänä eivätkä sen takia jätä heti palautushakemusta.<sup>41</sup> Vuoden 2021 lopullinen veroprosentti ja lähdeveron määrä on selvillä, kun vuoden 2024 loppuun mennessä tehdyt palautushakemukset on tutkittu.

Lisäksi on huomattava, että lähdeveron palautusta koskeva määräaika muuttui vuonna 2016<sup>42</sup>. Aiemmin viiden vuoden määräaika lyhennettiin vuoden 2017 alusta lukien kolmeen vuoteen. Viimeiset vuonna 2016 perityistä lähdeveroista tehdyt palautushakemukset oli tehtävä vuonna 2021.

## 6.2 Veron arviointi

Veron määrään vaikuttavat myös verosopimukset. Suomen verosopimusten yleisin osinkojen veroprosentti on 15. Suomella on ns. 0-verosopimus eli osingot lähdeverosta vapauttava sopimus Irlannin, Meksikon, Ranskan, Yhdistyneiden kuningaskuntien ja käytännössä Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien kanssa. Lisäksi Alankomaiden, Amerikan Yhdysvaltojen ja Espanjan verosopimusten nojalla eräille eläkerahastoille maksetut osinkotulot on vapautettu verosta lähdevaltiossa. Suomen tavoitteena on muuttaa 0-verosopimuksia siten, että tulon lähdevaltiolle annettaisiin verotusoikeus. Näiden verosopimusten muuttaminen tarkoittaa sitä, että myös tänne maksetuista osingoista voitaisiin periä lähdevaltiossa veroa. Nämä 0-verosopimukset ovat haitallisia myös siitä syystä, että mahdollistavat ja samalla kannustavat keinotekoisiiin järjestelyihin, joilla pyritään välttämään lähdevaltion verotusta.

---

<sup>41</sup> Veronkantolaki (11/2018) 37 § 3 momentti: Jos asianomaisessa verolaissa ei toisin säädetä, korko lasketaan vuotuisena korkona, joka on kutakin kalenterivuotta edeltävänä puolivuotiskautena voimassa oleva korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko vähennettynä kahdella prosenttiyksiköllä. Korko on kuitenkin vähintään 0,5 prosenttia.

<sup>42</sup> Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016).

**Taulukko 9.** Osingot 0-verosopimusmaihin vuonna 2019, milj. euroa<sup>43</sup>

Osingot 0-verosopimusmaihin	Osinkojen määrä
0-verosopimusmaihin maksetut osingot (AE, FR, GB, IE, MX, ES, NL, US), joista	3 500
• Emo-tytäryhtiödirektiiviin/suorasijoitusosingot perustuvia	1 290
• Osingonsaaja mahdollisesti rinnastettavissa rahastoon	920
• Saajat mahdollisia eläkerahastoja	300
Erotus	990

Näiden verosopimusten merkitystä ei kuitenkaan tule korostaa liikaa. Kuten yllä olevasta taulukosta vuodelta 2019 selviää, näissä valtioissa olevat suurimmat osingonsaajat ovat emoyhtiöiden jälkeen sijoitus- tai eläkerahastoja. Ne rinnastuvat usein Suomessa verosta vapautettuihin toimijoihin, joten ne on verosopimuksesta riippumatta vapautettu Suomen verosta. Lisäksi muutokset verosopimuksissa saavat sijoittajat ainakin jossain määrin allokoimaan sijoituksensa toisella tavalla.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) vaikuttaa välittömään verotukseen perusvapauksien ja valtioneuvoston päätösten kautta. Osinkojen erilainen verokohtelu rajoitusti ja yleisesti verovelvollisten välillä voi muodostaa pääomien vapaan liikkuvuuden kielletyn rajoituksen. Suomen on EU-säännösten nojalla kohdeltava kotimaisiin yhteisöihin rinnastuvia ulkomaisia yhteisöjä samalla tavalla kuin kotimaisia. Tilanteessa, jossa osinko on kotimaiselle tulonsaajalle verovapaata tuloa Suomessa, on siihen rinnastuvan ulkomaisen tulonsaajan osinko verovapaata. Osinkojen lähdeverotuksessa merkittävä osa osingonsaajista on tällaisia suomalaisen verosta vapautettuun yhteisöön rinnastuvia toimijoita.

## 6.3 Johtopäätökset

Merkittävin osuus lähdeveroista kertyy maksetuista osingoista. Suurimmat osinkojen saajat ovat sijoitus- ja eläkerahastoja, jotka rinnastetaan saajina kotimaisiin verosta vapaisiin toimijoihin. Muissakin tapauksissa veroprosentti määräytyy useimmiten verosopimuksen mukaan eikä Suomi voi yksipuolisesti korottaa verosopimuksessa sovittua veroprosenttia. Verosopimusten neuvottelemisen uudelleen niin, että tehtäisiin vain Suomen kannalta edullisia muutoksia, ei ole yleensä mahdollista. Näin ollen Suomi ei voi olennaisesti

<sup>43</sup> Lähde: Verohallinto.

vaikuttaa lähdeverojen veroasteisiin ja siten lisätä perittyjen lähdeverojen määrää. Julkisen talouden tasapainottamisessa lähdeveroilla ei siten voi olla merkittävää osaa, ellei eräiden kotimaisten yhteisöjen verovapaudesta luovuta. Tällöin sekä kotimaisille että ulkomaisille osingonsaajille maksettavat osingot olisivat veronalaisia.

## 7 Yritystoiminnan tuloverotus

### 7.1 Veron kuvaus

Taulukko 10. Yritystoiminnan tuloverotus

Veron nimi	Yritystoiminnan tuloverotus
Lainsäädäntö	Laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968 (EVL), Tuloverolaki 1535/1992, Maatilatalouden tuloverolaki 543/1967 (MVL).
Veron nimi	Yritystoiminnan tuloverotus
Kuvaus	<p>Yritystoiminnan tuloverotukseen luetaan seuraavassa elinkeinoverotus, maatalouden tuloverotus sekä voitonjaon verotus.</p> <p>Elinkeinoverotus kohdistuu elinkeinotoiminnan eli liike- ja ammattitoiminnan tulokseen. Maatilatalouden tuloverotus kattaa maatalouden harjoittamisen.</p> <p>Yritystoiminnan tuloverotukseen vaikuttaa se, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan, mutta verotettava tulos lasketaan oikeudellisesta muodosta riippumatta kuitenkin lähtökohtaisesti samojen lakien (EVL tai MVL) perusteella. Yhteisöt, kuten osakeyhtiöt ovat erillisiä verovelvollisia ja maksavat tuloksestaan yhteisöveroa. Tietyt yhteisöt on kuitenkin vapautettu verovelvollisuudesta joko kokonaan (esimerkiksi sijoitusrahastot) tai osittain (esimerkiksi yleishyödylliset yhteisöt). Yhtymien, kuten kommandiittiyhtiöiden ja avointen yhtiöiden yritystoiminnan tulot lasketaan yhtymän tasolla ja jaetaan verotettavaksi yhtiömiesten tuloina. Jos yhtiömiestä on henkilö, verotetaan yhtymän tulo osittain ansio- ja osittain pääomatulona. Myös yksityisen elinkeinonharjoittajan tai maatalouden harjoittajan yritystoiminnan tai maatalouden tulos jaetaan ansio- ja pääomatulona verotettaviin osuuksiin.</p> <p>Voitonjaon verotus sisältää osakeyhtiöiden maksamien osinkojen verotuksen. Osakeyhtiön luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille jakama osinko jaetaan tuloverotuksen säännösten mukaisesti osingonsaajan ansio- ja pääomatulo-osuuteen.</p> <p>Lisäksi yhteisöt maksavat elinkeinotoiminnan verotettavan tulon perusteella yleisradioveroa. Tonnistoverolain (476/2002) edellytykset täyttävä yhtiö voi valita tuloverotuksen sijasta tonnistoverotuksen.</p>

Veron nimi	Yritystoiminnan tuloverotus
Veronsaajat	Yhteisöveron saajia ovat valtio ja kunnat. <sup>44</sup> Muiden yritystoiminnan tuloverojen osalta veronsaajat määräytyvät kuten ansio- ja pääomatuloverotuksessa.
Veropohja	Elinkeinoverotus kohdistuu elinkeinotoiminnan nettotulokseen ja maatalouden tuloverotus maataloustoiminnan nettotulokseen. Suomen yritysverotuksessa on pyritty ylläpitämään selkeää veromallia, joka perustuu laajaan veropohjaan, jossa yrityksen kaikki realisoituneet tulot ovat laajasti veronalaisia ja veronalaiseen tuloon kohdistuvat realisoituneet menot laajasti vähennyskelpoisia. Laajan veropohjan periaatteesta on poikettu osinkojen ja käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaudella ja tiettyjen saamisten arvonmenetysten ja osakkeiden luovutustappioiden vähennyskeltottomuudella. Poikkeamia ovat myös erilaiset lisävähennykset, kuten tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähenys, määrääkainen tutkimusyhteistyön lisävähennys ja työnantajan koulutusvähenys. Yhtymät, liikkeen- ja ammatinharjoittajat sekä maatalouden harjoittajat saavat yrittäjävähennyksen elinkeinotoiminnan tuloksesta ennen yritystulon jakamista ansio- ja pääomatuloksi. Korkovähennysoikeutta on osittain rajoitettu. Verojärjestelmä sisältää lisäksi mahdollisuuden varauksiin ja poistoihin, joiden avulla verotusta voidaan jaksottaa. Verotettavan tulon määrittämiseksi yritystoiminnan nettotuloksesta vähennetään aikaisempien vuosien yritystoiminnan tappiot korkeintaan edellisen 10 vuoden ajalta.
Verokannat	Yhteisöverokanta on 20 %. Yhtymien osakkaiden sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien verotasoon vaikuttaa tulon jakaminen ansio- ja pääomatuloksi

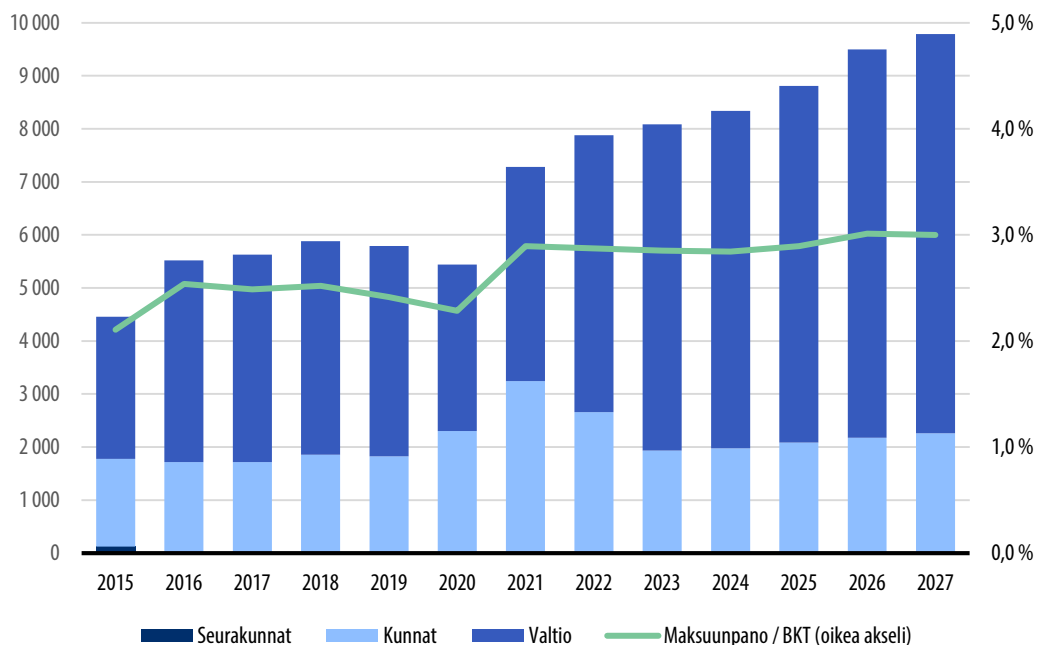
## Veron tuotto ja veropohja

Kuviossa 16 esitetään maksuunpannun yhteisöveron määrä, veronsaajien osuudet yhteisöveron maksuunpanosta sekä yhteisöveron maksuunpano suhteutettuna bruttokansantuotteeseen vuosina 2015–2027.<sup>45</sup> Yhteisöveron tuotto seuraa herkästi talouden suhdannevaihteluja. Ansio- ja pääomatuloina kertyvät elinkeinotoiminnan tulot ja maataloustoiminnan tulot sekä pääomatulo-osingot sisältyvät edellä esitettyihin kuvioihin 6 ja 14.

<sup>44</sup> Vuoteen 2015 asti myös seurakunnat.

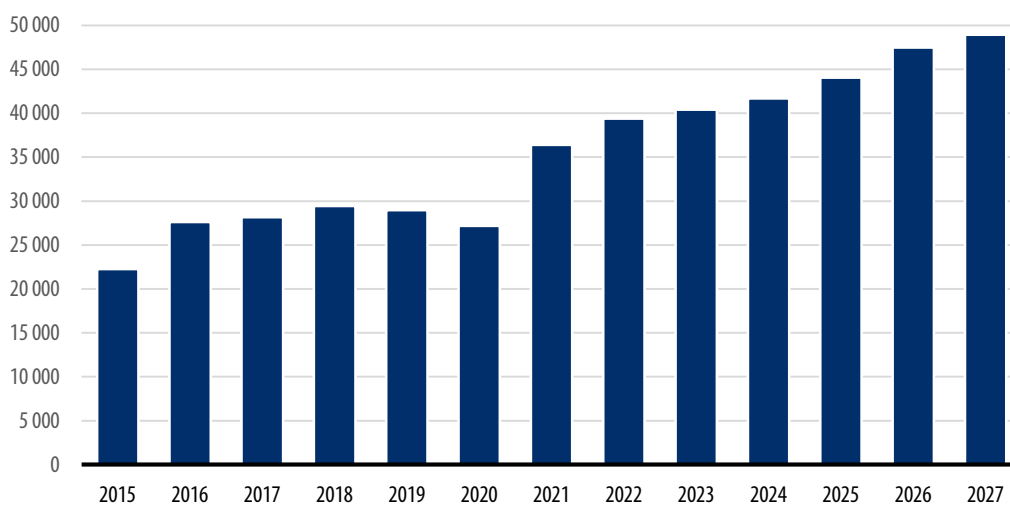
<sup>45</sup> Yhteisöverokanta on vuodesta 2014 ollut 20 %. Vuodesta 2022 alkaen tuottoarvio perustuu VM:n kokonaistaloudelliseen ennusteeseen. Valtion ja kuntien osuudet yhteisöveron tuotosta vaihtelevat vuosittain. Vuosittainen vaihtelu liittyy usein veroperustemuutoksiin. Vuosina 2020 ja 2021 kuntia tuettiin korotetulla osuudella yhteisöveron tuotosta. Vuonna 2023 kuntien jako-osuutta pienennettiin sote-uudistuksen yhteydessä.

**Kuvio 16.** Yhteisöveron maksuunpano vuosina 2015–2027, miljoona euroa, veronsaajittain ja suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>46</sup> Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Kuviossa 17 esitetään yhteisöveron veropohjan kehitys vuosina 2015–2027.

**Kuvio 17.** Yhteisöveron veropohja 2015–2027, miljoonaa euroa.<sup>47</sup> Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



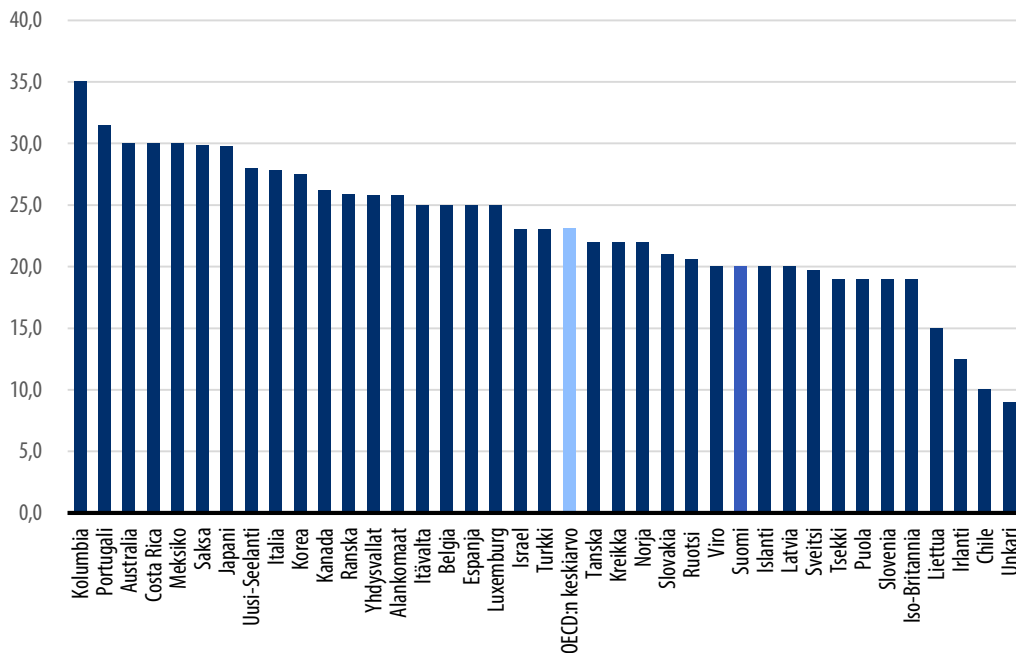
<sup>46</sup> Vuodesta 2022 alkaen valtiovarainministeriön ennuste.

<sup>47</sup> Vuodesta 2022 alkaen valtiovarainministeriön ennuste.

## Yhteisövero kansainvälisessä vertailussa

Suomen yhteisöverotuksen tasoa voidaan pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä, vaikka Suomen yhteisöverokanta on pysynyt muuttumattomana vuodesta 2014, jonka jälkeen monet muut maat ovat alentaneet yhteisöverokantojaan. Kuviossa 18 esitetään OECD-maiden nimelliset yhteisöverokannat vuonna 2022. Yhdeksässä OECD-maassa 38:sta oli Suomea alhaisempi nimellinen yhteisöverokanta. OECD-maiden keskimääräinen nimellinen yhteisöverokanta oli 23,1 % vuonna 2022.

**Kuvio 18.** Nimelliset yhteisöverokannat OECD-maissa vuonna 2022. Lähde: OECD



## 7.2 Yritystoiminnan tuloverotuksen arviointi

Suomen yritysverojärjestelmää on aikaisemmin arvioitu useissa työryhmissä.<sup>48</sup> Yritysverotuksen keskeinen tavoite on verotulojen kerääminen elinkeinotoiminnasta ja maataloudesta. Erillistä yhteisöveroa voidaan lisäksi perustella henkilöverotuksen täydentäjänä, jolla varmistetaan, että yritystoiminnan tuottoon kohdistuu tulon lähteellä halutun tasoinen verotus.<sup>49</sup>

Yritysverotus vaikuttaa yritysten päätöksiin, kuten investointien määrään ja kohdentumiseen. Koska yhteisövero kasvattaa investointihankkeen tuottovaatimusta, yritys voi jättää investoimatta sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat kannattavia ilman yhteisöveroa. Tämä näkyy kokonaistalouden tasolla vähäisempinä investointeina, mikä hidastaa talouskasvua. Tästä syystä yritysverotusta pidetään talouskasvun kannalta yhtenä haitallisimmista veromuodoista.<sup>50</sup> Yhteisöveron investointeja hidastava vaikutus riippuu myös siitä, missä määrin yhteisöverorasitus lopulta kohdentuu yritysten omistajiin, välituotteiden ja työvoiman kustannuksiin tai tuotteiden ja palveluiden hintoihin.

Koska yritysverotus on lähtökohtaisesti talouskasvulle haitallista, on tärkeää, että verojärjestelmä on mahdollisimman tehokas ja neutraali. Yrityksen verotettavan tulon laskeusasäännöstö on Suomessa perustunut laajaan veropohjaan, jossa tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia. Laaja veropohja vaikuttaa mahdollisimman vähän verovelvollisen päätöksentekoon ja investointeihin. Siten se edistää verotuksen neutraalisuutta ja taloudellista tehokkuutta. Laaja veropohja myös kohtelee erilaisia verovelvollisia tasapuolisemmin ja edistää siten horisontaalista oikeudenmukaisuutta. Laaja veropohja lisäksi tukee järjestelmän yksinkertaisuutta ja hallinnollista helppoutta. Laajan veropohjan on siten katsottu parhaiten täyttävän hyvälle yritysverojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia.<sup>51</sup>

Suomen yhteisöverotuksen tasoa voidaan pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä (ks. kuvio 18). On esitetty arvio, että Suomen verojärjestelmän tarjoamat kannusteet investoida olisivat samanlaiset kuin muissa maissa keskimäärin ja että Suomen verojärjestelmä

<sup>48</sup> Mm. VM (2010), VM (2017), VM (2018).

<sup>49</sup> ks. esim. VM (2010) laajempia perusteluja erilliselle yritysverotukselle.

<sup>50</sup> Esim. Arnold ym. (2011).

<sup>51</sup> Ks. VM (2017). Hyvä yritysverojärjestelmä olisi lisäksi neutraali investointien rahoitusvalintojen suhteen. Perinteisessä yritysverojärjestelmässä, kuten Suomessa, omasta pääomasta ei voi tehdä vähennystä verotuksessa, kun taas korkokulut lähtökohtaisesti voidaan vähentää, jolloin järjestelmän on katsottu suosivan investointien rahoittamista velalla (Ks. Harju ym. 2017). Järjestelmän muuttaminen neutraaliksi oman pääoman ja velan suhteen olisi kuitenkin merkittävä rakenteellinen muutos.



olisi kilpailukykyinen sekä suomalaisen että ulkomaisen investoijan näkökulmasta.<sup>52</sup> Konsernien globaalien minimiverotuksen varmistava direktiivi asettaa suurille konserneille 15 prosentin tosiasiallisen vähimmäisverotason vuodesta 2024 alkaen. Direktiivi osaltaan jarruttaa kansainvälistä verokilpailua vähentämällä painetta yhteisöverokantojen alentamiselle. Näiden seikkojen valossa Suomen nykyistä yhteisöverokannan tasoa voidaan pitää sopivasti mitoitettuna.

Nykyisessä osinkoverojärjestelmässä osinkoa verotetaan eri tavoin riippuen siitä, onko osinkotulon saaja luonnollinen henkilö vai yhteisö ja onko osinko saatu julkisesti noteerattusta yhtiöstä vai noteeraamattomasta yhtiöstä. On arvioitu, että listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotus ohjaa verovelvollisen käyttäytymistä merkittävästi ja että järjestelmä on monimutkainen. Listaamattomien yhtiöiden osinkojen korkea tuotto prosentti tarjoaa mahdollisuuden muuntaa työpanokseen perustuvaa tuloa pääomatuloksi. Lisäksi listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verotus kannustaa kasvattamaan osinkojen matemaattista arvoa ja siten heikentää pääoman kohdentumista tuottavampiin kohteisiin taloudessa. Osinkoverotus saattaa ohjata yrityksiä investoimaan varoja vähäriskisiin ja vähemmän tuottaviin investointeihin korkeampiriskisten, mutta paremmintuottavien investointien kustannuksella.<sup>53</sup>

### ***Listeamattomien yhtiöiden osinkojen verotus***

Luonnollisen henkilön noteeraamattomasta yhtiöstä saama osinko jaetaan verotuksessa pääomatulo- ja ansiotulo-osuuksiin yhtiön nettovarallisuuden perusteella. Pääomatulo on määrä, joka vastaa enintään kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa osingonsaajan omistamien osakkeiden matemaattiselle arvolle. Matemaattinen arvo perustuu yhtiön verovuotta edeltävän vuoden nettovarallisuuden määrään. Arvo lasketaan jakamalla yhtiön tilinpäätöshetken nettovarallisuus yhtiön ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä. Pääomatulo-osingosta 25 prosenttia on veronalaista tuloa 150 000 euroon asti ja 75 prosenttia verovapaata tuloa. Euromääräisen rajan ylittävistä osista 85 prosenttia on veronalaista ja 15 prosenttia verovapaata tuloa. Euromääräistä rajaa sovelletaan verovuosittain ja verovelvolliskohtaisesti. Kahdeksan prosentin tuoton ylittävä osa osingosta on ansiotuloa, josta 75 prosenttia on veronalaista ja 25 prosenttia verovapaata tuloa.

<sup>52</sup> Harju ym. (2017).

<sup>53</sup> VM (2017).

Elinkeinoverolaki on ollut voimassa jo yli viidenkymmenen vuoden ajan. Vaikka siihen on tehty vuosien mittaan useita muutoksia, sen kokonaisuus ja johdonmukaisuus ovat jääneet jälkeen erityisesti suhteessa yritystoimintaa koskevan muun sääntelyn ja käytäntöjen kanssa. Verolainsäädännön sisältö on muotoutunut osittain oikeuskäytännön kautta. Lisäksi oikeuskäytännössä on syntynyt ratkaisulinjoja, joita ei voida kaikilta osin pitää veropohjan tiiviyyden kannalta kattavina. Näistä syistä yritysverotusjärjestelmää olisi tarpeen saattaa ajan tasalle. Erityisesti yritysjärjestelyitä koskevat säännökset tulisi arvioida ja uudistaa kokonaisuutena vastaamaan nykyajan tarpeita. Lisäksi olisi tarkasteltava, mitä muutoksia verolainsäädäntöön olisi aiheellista tehdä IFRS-standardien<sup>54</sup> ja niihin tehtyjen päivitysten vuoksi. Myös konserniverotuksen suhdetta kansainväliseen kehitykseen ja eurooppalaisiin konserniveromalleihin tulisi arvioida.<sup>55</sup>

Osana elinkeinoverotuksen uudistamista tulisi tarkastella myös sijoitusrahastojen verotusta. Suomessa sijoitusrahasto on vapautettu tuloverosta ja verotus kohdistuu sen sijaan rahaston osuudenomistajaan ja realisoituu, kun rahasto jakaa tuottoa tai sijoittaja luo puu rahasto-osuudestaan. Verotusmalli kaventaa Suomen verotusvaltaa rajat ylittävässä tilanteissa, koska EU-oikeus edellyttää, että Suomi kohtelee verovapaina myös vastaavia ulkomaisia rahastoja. Toisaalta Suomen verotusvalta ei tyypillisesti ulotu ulkomaisten rahastojen tuottojen tai osuuksien luovutusvoittojen verottamiseen. Lisäksi rahastojen nykyisen verotusmallin tietyt yksityiskohdat on katsottu tuoreessa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä EU-oikeuden vastaisiksi. Tämä EU-oikeuden vastaisuus olisi korjattava. Samalla olisi perusteltua arvioida mahdollisuuksia verotusmallin kehittämiseen siten, että Suomen verotusoikeus rajat ylittävässä tilanteissa turvattaisiin.<sup>56</sup> Edellä mainittujen muutosten vaikutuksia verotuottoon on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

## 7.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

### Yhteisöverokannan yksikkötuotto

Yritysverotuksessa mahdolliset verotuottoja lisäävät toimenpiteet liittyvät käytännössä veropohjan laajentamiseen tai tiivistämiseen ja yhteisöverokannan nostamiseen. Yhteisöverokannan yksikkötuotto (verokannan yhden prosenttiyksikön korotuksen staattinen

<sup>54</sup> IFRS (International Financial Reporting Standard) on kansainvälinen tilinpäätöstietostandardi.

<sup>55</sup> VM (2022b) ja VM (2022c).

<sup>56</sup> VM (2018) sekä VM (2022c).

vaikutus verotuottoon) on suuruusluokaltaan noin 440 miljoonaa euroa. Koska Suomen yhteisöveron taso on kilpailukyvyyn ja kasvun tukemiseksi tarpeen säilyttää maltillisena, yhteisöverokantaa ei ole perusteltua korottaa. Tulossa oleva konsernien globaali minimiverosääntely ei myöskään aiheuta yhteisöverokannalle korotuspaineita.

## Vähennykset ja verotuet

Yritysverotukseen liittyy useita vähennyksiä ja muita verotukia.<sup>57</sup> Etupainotteisiin poistoihin sekä varauksiin liittyvät verotuet lykkäävät verotusta ja tuottavat hyötyä verovelvolliselle korkoedun muodossa. Verotusta lykkäävistä verotuista huomattavin liittyy irtaimen käyttöomaisuuden poistoihin, jotka saa tehdä korotettuina vuoteen 2025 asti. Verotuen korkoedun määräksi arvioidaan nykyisellä korkotasolla noin 250 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa poistot saisi tehdä ainoastaan teknistaloudellista kulumista vastaavasti.<sup>58</sup> Poistojärjestelmä ohjaa investointien kohdentumista ja järjestelmä, jossa hyödykkeiden poistoasteet vastaisivat niiden teknistaloudellista kulumista olisi investointien kohdentumisen suhteen neutraali.<sup>59</sup>

Vähennyksistä merkittävimmät yritysverotuksen verotuet muodostavat yrittäjävähennys (kokonaisuudessaan noin 130 miljoonaa euroa), tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennys (105 miljoonaa euroa), määräaikainen tutkimusyhteistyön lisävähennys (noin 20 miljoonaa euroa) sekä työnantajan koulutusvähennys (noin 10 miljoonaa euroa). Tutkimustoiminnan lisävähennykset voivat oikein toteutettuina kannustaa tutkimus- ja kehitystoiminnan lisäämiseen, mutta ne voivat kohdentua ainakin osittain tehottomasti, esimerkiksi tutkimustoimintaan, joka olisi tehty ilmankin kannustinta. Pysyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksen toimivuutta tulisikin seurata.<sup>60</sup> Tutkimus- ja kehitystoiminnan yhdistelmävähennys ja tutkimusyhteistyön lisävähennys ovat uusia verokannustimia, joita ei tulisi verojärjestelmän ennustettavuuden näkökulmasta tällä hetkellä muuttaa. Sekä yrittäjävähennys että koulutusvähennys ovat poikkeuksia tavoitellusta laajasta veropohjasta ja ne osaltaan monimutkaistavat verojärjestelmää. Yrittäjävähennystä, koulutusvähennystä sekä jäljempänä käsiteltävää listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotusta sekä ehdotuksia niiden kiristämiseksi on tarkasteltu mm. Yritystukien

<sup>57</sup> Täydellisempi lista elinkeinoverotuksen, maatalouden verotuksen ja voitonjaon verotuksen verotuista, ks. <https://vm.fi/verotuet>.

<sup>58</sup> Ks. Köger & Rauhanen (2010) verotuen kuvausta ja laskentamenetelmää varten. Korkeavuokituksen laskennassa on käytetty tammikuun 2023 keskiarvoa valtion viiden vuoden obligaatioiden korosta. Irtaimen käyttöomaisuuden poisto voi olla 50 prosenttia menoäänönksestä vuoteen 2025 asti ja 25 prosenttia vuodesta 2026 alken. Teknistaloudellisen kulumisen mukaiseksi poistoksi on tässä arvioitu keskimäärin 15 prosenttia.

<sup>59</sup> Esim. Harju ym. (2017).

<sup>60</sup> VNK (2021).

vähentämistyöryhmän raportissa.<sup>61</sup> Yhteisöveropohjan tiivistämiseksi olisi lisäksi mahdollista tehdä rakenteellisia muutoksia korkovähennysrajoitukseen. Korkovähennysrajoitus katsotaan ns. verosanktioksi, koska Suomen laajan veropohjan normijärjestelmässä korot on katsottu vähennyskelpoisiksi. Korkovähennysrajoitusta on kuitenkin viime vuosina muutettu tiuhaan ja järjestelmän pysyvyyden ja ymmärrettävyyden kannalta sen jatkuva muuttaminen ei ole suositeltavaa, etenkin verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta.

### Listaaamattomien yhtiöiden osinkojen verotuksen uudistaminen

Listaaamattomien yhtiöiden osinkojen verotukseen liittyvien ongelmien korjaamiseksi ja järjestelmän neutraaliuden parantamiseksi järjestelmää tulisi yhtenäistää, mikä samalla lisäisi verotuottoja. Järjestelmän keskeiseksi ongelmaksi on arvioitu korkea nettovarallisuudelle laskettu 8 %:n tuottoraja. Neutraalissa järjestelmässä tuottoprosentin tulisi vastata riskitöntä korkoa lisättynä pienellä riskipreemiolla.<sup>62</sup> Verotuksen ennakoitavuudella voidaan perustella myös matalampaa kiinteää tuotto prosenttia.

Seuraavassa taulukossa on esitetty staattiset verotuottovaikutukset, kun nykyisessä listaaamattomien yhtiöiden osinkojen verojärjestelmässä nettovarallisuudelle laskettu tuotto prosentti asetettaisiin alemmalle tasolle kolmesta seitsemään prosenttiin.<sup>63</sup>

**Taulukko 11.** Nettovarallisuudelle laskettavan uuden tuotto prosenttien tason staattinen verotuottovaikutus

Uusi tuotto prosentti	Vaikutus verotuottoon, miljoonaa euroa
7 %	80
6 %	175
5 %	280
4 %	400
3 %	525

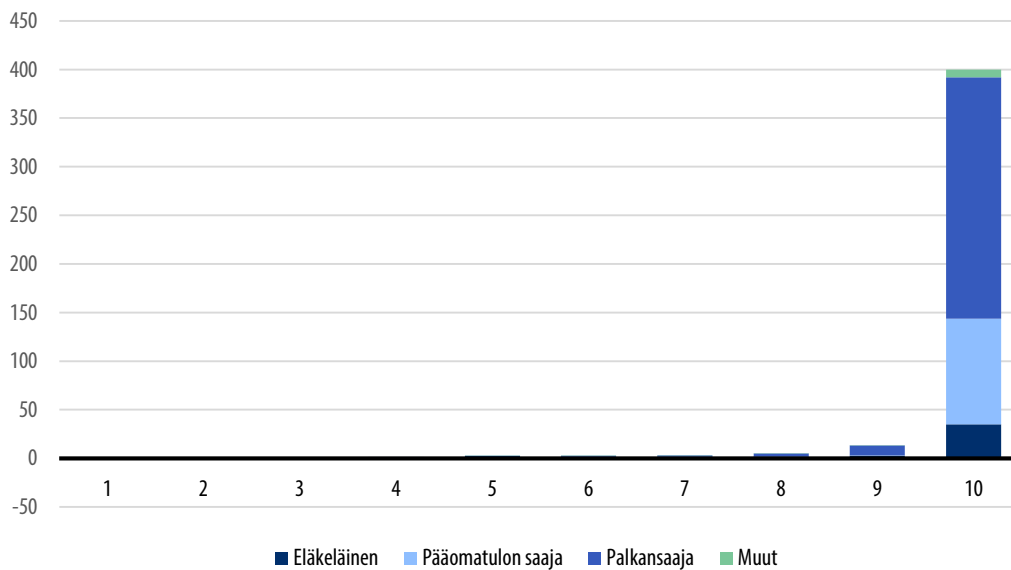
<sup>61</sup> TEM (2019).

<sup>62</sup> Esim. Kalin ym. (2019). Tämä ratkaisu vastaisi paremmin nopeisiin vaihteluihin korkotassossa. Muutoksen vaikutukset osinkoverotuksen kokonaisuuteen tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin.

<sup>63</sup> Taulukon 4 alin prosentti 3 % on hieman korkeampi kuin valtion viiden vuoden obligaatioiden korko tammikuussa 2023.

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä ehdotti tuottoprosentin alentamista 4 %:iin. Samalla olisi poistettu euromääräinen 150 000 euron raja ja asetettu nettovarallisuusrajan alittavan pääomatulo-osingon veronalainen osuus 40 %:iin.<sup>64</sup> Tämä yksinkertaistaisi osinkoverotusta, vähentäisi kannusteita tulonmuuntoon ja kohtelisi eri tyyppisiä investointeja nykyistä neutraalimmin. Muutos myös lähentäisi listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotusta toisiinsa ja madaltaisi osaltaan listautumiseen liittyvää kynnystä. Muutos lisäisi verotuottoja staattisesti arvioiden 430 miljoonaa euroa. Muutoksesta selvästi suurin osa (400 miljoonaa euroa) kohdistuisi korkeimpaan tulodesiiliin koko väestön tasolla tarkasteltuna (Kuvio 19).

**Kuvio 19.** Tuottoprosentin alentamisen 4 %:iin sekä euromääräisen 150 000 euron rajan poistamisen vaikutuksen jakautuminen tulodesiileittäin ja tulonsaajaluokittain. Lähde: VM



<sup>64</sup> VM (2017).

## 7.4 Johtopäätökset

Suomen yhteisöveron taso on kilpailukyvyn ja kasvun tukemiseksi tarpeen säilyttää maltillisena eikä tulossa oleva konsernien globaali minimiverosäätely aiheuta yhteisöverokannalle korotuspaineita, joten yhteisöverokantaa ei ole perusteita korottaa. Listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotusta tulisi uudistaa järjestelmän neutraaliuden parantamiseksi ja listautumiskynnyksen pienentämiseksi. Muutos kasvattaisi samalla verotuottoja. Myös muita yritysverotuksen verotukia, kuten koulutusvähennystä tai yrittäjävähennystä, olisi mahdollista harkita vähennettäviksi tai pienennettäviksi.

## 8 Metsätalouden verotus

### 8.1 Veron kuvaus

Taulukko 12. Metsätalouden verotus

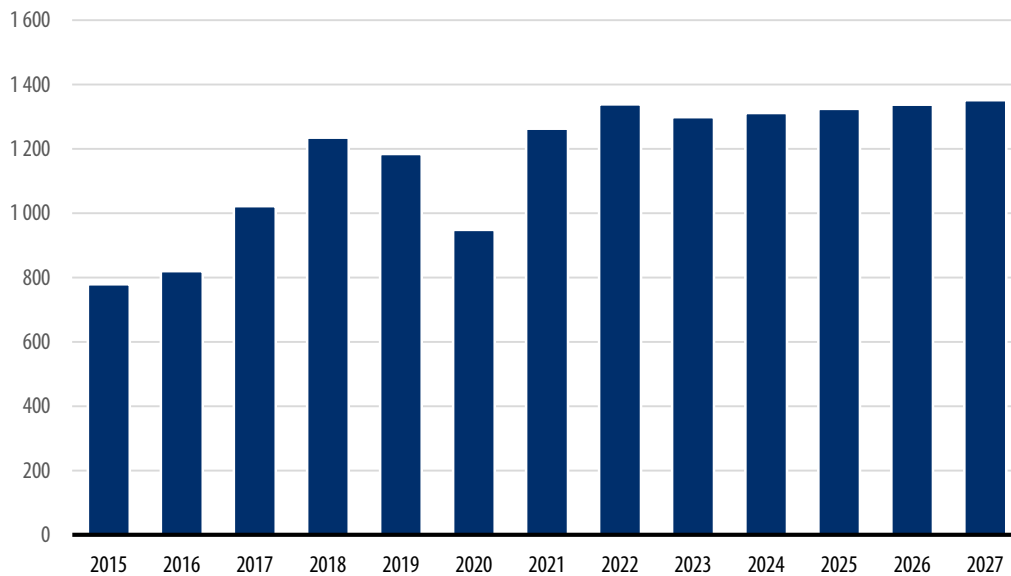
Veron nimi	Metsätalouden verotus
Lainsäädäntö	Tuloverolaki 1535/1992
Kuvaus	<p>Metsätalouden verotus kohdistuu metsätalouden tulokseen.</p> <p>Verovelvollisia ovat metsätalouden harjoittajat. Metsätaloutta voidaan harjoittaa useassa oikeudellisessa muodossa, joita ovat yhtymät, elinkeino- tai maatalousyhtymät, yhteisetuudet, sekä luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät sekä yhteisöt. Oikeudellinen muoto vaikuttaa tuloverotukseen. Osakeyhtiömuodossa harjoitettu metsätalous on elinkeinotoimintaa ja sen verotus sisältyy yritystoiminnan tuloverotukseen (luku 7).</p> <p>Puun myyntitulo katsotaan pääomatuloksi. Metsätalouden pääomatuloa on metsässä kasvavan puuston hakkuuoikeuden luovutus ja puustosta valmistetun puutavaran luovutuksesta saadun tulon pääomatulo-osuus. Hankintakaupassa metsänomistajan itsensä tekemä puutavaran valmistus ja kuljetus on kuitenkin hankintatyötä ja siltä osin ansiotuloa. Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän saama metsätulo verotetaan pääomatulona yhdessä muiden pääomatulojen kanssa. Elinkeinoiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvasta metsästä saatu puun myyntitulo puolestaan sisältyy elinkeinoiminnan tulolähteeseen ja sitä verotetaan elinkeinonharjoittamisen oikeudellisen muodon mukaan, kuten on kuvattu luvussa 7. Yhteisetuutta kuten yhteismetsää käsitellään erillisenä verovelvollisena.</p>
Veronsaajat	Vastaavat kuin pääomatuloveron, ansiotuloveron ja yhteisöveron saajat (ks. luvut 4 ja 5).
Veron nimi	Metsätalouden verotus
Veropohja	<p>Kaikki metsätalouden realisoituneet pääomatulot ovat laajasti veronalaisia ja metsätalouden pääomatulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot laajasti vähennyskelpoisia.</p> <p>Metsätalouden veropohjasta voi poistoina vähentää metsätalouden investointien hankintamenot. Lisäksi veropohjasta voi vähentää menovarauksen, metsävähennyksen, metsälahjavähennyksen ja yrittäjävähennyksen.</p> <p>Verotuksen nettotuloksesta vähennetään aikaisempien vuosien tappiot korkeintaan edellisen 10 vuoden ajalta.</p>

Veron nimi	Metsätalouden verotus
Verokannat	Verotasot määräytyvät kuten pääomatuloverotuksessa, ansiotuloverotuksessa ja yhteisöverotuksessa. Tämän lisäksi yhteismetsiä verotetaan yhteisetuoksien verokannalla 26,5 %.

### Veron tuotto ja veropohja

Kuviossa 20 esitetään metsätalouden pääomatulon kehitys vuosina 2015–2027. Metsätalouden pääomatulot verotetaan muun pääomatuloverotuksen yhteydessä. Pääomatuloveron tuotto on kuvattu kuviossa 13. Yhteismetsien maksaman veron määrä on pieni.<sup>65</sup>

**Kuvio 20.** Metsätalouden pääomatulo vuosina 2015–2027, miljoonaa euroa.<sup>66</sup> Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



<sup>65</sup> Esimerkiksi vuonna 2020 yhteismetsät maksoivat veroa noin miljoona euroa.

<sup>66</sup> Vuodesta 2022 alkaen valtiovarainministeriön ennuste.



## 8.2 Metsätalouden verotuksen arviointi

Vuoden 1993 alusta voimaan tullessa tuloverotuksen uudistuksen yhteydessä metsäverotuksessa siirryttiin kaavamaisesta pinta-alaperusteisesta verotuksesta metsätalouden realisoituneen nettotulon verotukseen pääomatulona.<sup>67</sup>

Metsätalouden kiertoaika on pitkä, puulajin ja maaperän mukaan esimerkiksi 50–100 vuotta. Tämä aiheuttaa haasteita vuotuisen nettotulon verotukseen perustuvalla järjestelmälle. Pitkä kiertoaika on huomioitu metsäverotuksessa keskeisen metsävähennyksen<sup>68</sup> rakenteessa: metsävähennyksen saa tehdä miltä hyvänsä verovelvollisen omistamalta metsätilalta tehdyn puun myynnin yhteydessä siitä riippumatta, liittyykö metsävähennyksen perusteena oleva hankintameno kyseiseen metsätilaan. Metsävähennys on siten varauksenluonteinen vähennys, jota ei voida pitää puhtaasti metsän hankintameno vähentämisenä.

Metsäverotuksen vähennykset sekä niiden huomiointi perintö- ja lahjaverotuksessa monimutkaistavat metsäverojärjestelmää ja luovat siihen elementtejä, jotka ohjaavat metsän omistusta, käytännössä suosimalla metsän myyntiä sukulaisille, ja siten vaikuttavat metsätalouden tehokkuuteen.<sup>69</sup>

### Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Metsätalouden verotus on pääosin pääomatulon verotusta ja sen taso kytkeytyy pääomatuloverotuksen tasoon (ks. luku 5). Yhteisetuoksien veroprosentin korottamisella yhdellä prosenttiyksiköllä ei olisi erityistä vaikutusta tuloverokertymään, koska yhteisetuoksien maksaman veron määrä on vähäinen.

Metsäverotukseen liittyy vähennyksiä ja muita verotukia, joita voi olla mahdollista muuttaa. Niistä saatavat mahdolliset verotuoton lisäykset arvioidaan kuitenkin suhteellisen pieniksi. Euromääräisesti suurin vähennyksistä on metsävähennys (kokonaisuudessaan noin 85 miljoonaa euroa), joka varauksen luonteisena vähennyksenä luokitellaan verotueksi. Metsävähennys kuitenkin osaltaan huomioi verotuksessa metsätalouden pitkää kiertoaika ja on keskeinen osa metsätalouden verojärjestelmää. Metsävähennyksen vuosittaista vähennyksen määrää koskevan 60 %:n rajan tai metsävähennyspohjaa koskevan 60 %:n

<sup>67</sup> Siirtymäkauden aikana metsänomistajat saivat valita joko pinta-alaverotuksen tai puun myyntitulon verotuksen.

<sup>68</sup> Metsävähennyksen määrä on enintään 60 % metsävähennykseen oikeuttavasta metsästä verovuonna saadun veronalaisen metsätalouden pääomatulon määrästä. Metsävähennyspohja on enintään 60 % metsän hankintamenoista.

<sup>69</sup> Ks. esim. Isotalo (2019).

rajan alentaminen 10 prosenttiyksiköllä kasvattaisi verotuottoja staattisesti arvojen noin 15 miljoonalla eurolla.<sup>70</sup> Muita järjestelmän verotukia ovat metsälahjavähennys, metsätalouden yrittäjävähennys sekä etupainotteiset poistot. Metsälahjavähennys on suuruudeltaan vähäinen (arviolta alle miljoona euroa). Yrittäjävähennykseen ja etupainotteisiin poistoihin pätevät samat arviot kuin vastaaviin yritystoiminnan tuloverotuksen verotukiin, joita on käsitelty luvussa 7. Näiden osalta myös verotukien määrät sisältyvät luvussa 7 esitettyihin arvioihin.

### 8.3 Johtopäätökset

Metsätalouden tuloverotuksen taso määräytyy keskeisesti pääomatuloverotuksen tason kautta. Metsätalouden tuloverotukseen liittyy verotukia, kuten yrittäjävähennys, joita olisi mahdollista harkita muutettaviksi. Julkisen talouden vahvistamisen kannalta näiden muutosten merkitystä ei kuitenkaan arvioida kovin suureksi.

---

<sup>70</sup> Metsävähennyspohjaa koskevan muutoksen osalta verotuotto kertyisi kokonaisuudessaan vasta pitkän ajan kuluttua.

## 9 Korkotulojen lähdevero

### 9.1 Veron kuvaus

Taulukko 13. Korkotulojen lähdevero

Veron nimi	Korkotulojen lähdevero
Lainsäädäntö	Laki korkotulon lähdeverosta (1341/1990).
Kuvaus	<p>Suomessa yleisesti verovelvollinen luonnollinen henkilö on velvollinen suorittamaan korkotulon lähdeveroa valtiolle. Jos korkotulosta on peritty lähdevero, se ei ole yleisesti verovelvollisen luonnollisen henkilön tuloverolain mukaisessa verotuksessa veronalaista tuloa. Jos korkotulo ei ole korkotulon lähdeveronalainen eikä sitä ole säädetty laissa erikseen verovapaaksi, se on tuloverotuksessa veronalaista pääomatuloa.</p> <p>Korkotulon lähdeveron perii koron maksava talletuspankki, ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa oleva sivukonttori, osuuskunta, työnantajan perustama huoltokonttori tai joukkovelkakirjalainan liikkeeseenlaskija. Muu koronmaksaja ei ole velvollinen perimään lähdeveroa.</p> <p>Korkotulojen lähdeverosta annetun valtioneuvoston asetuksen (428/2000) mukaan lähdeveroa ei peritä muun muassa, jos korko maksetaan valtiolle tai sen laitokselle, kunnalle, kuntainliitolle tai seurakunnalle.</p>
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	<p>Korkotulon lähdevero koskee kotimaasta saatuja korkoja, jotka on maksettu: yleisön talletusten vastaanottamiseen tarkoitetulle tilille kotimaiseen talletuspankkiin, ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa olevaan sivuliikkeeseen tai työnantajan perustamaan huoltokonttoriin tehdylle talletukselle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yleisön merkittäväksi tarkoitetulle joukkovelkakirjalainalle</li> <li>• maksupalveluja tarjoavan yrityksen tilille vastaanotetuille varoille ja</li> <li>• ulkomaisen maksulaitoksen Suomessa olevaan sivuliikkeeseen vastaanotetuille varoille.</li> </ul> <p>Laki korkotulon lähdeverosta koskee vain koron nimellä maksettua suoritusta. Korkotulon lähdeverolaissa tarkoitettuun korkoon rinnastetaan myös indeksihyvitys.</p> <p>Korkotulon lähdeveroa ei suoriteta koroksi katsottavista tuotoista tai muista hyvityksistä, jotka suoritetaan talletuksen siirron tai joukkovelkakirjan luovutuksen yhteydessä (niin sanotuissa väliluovutustilanteissa).</p>

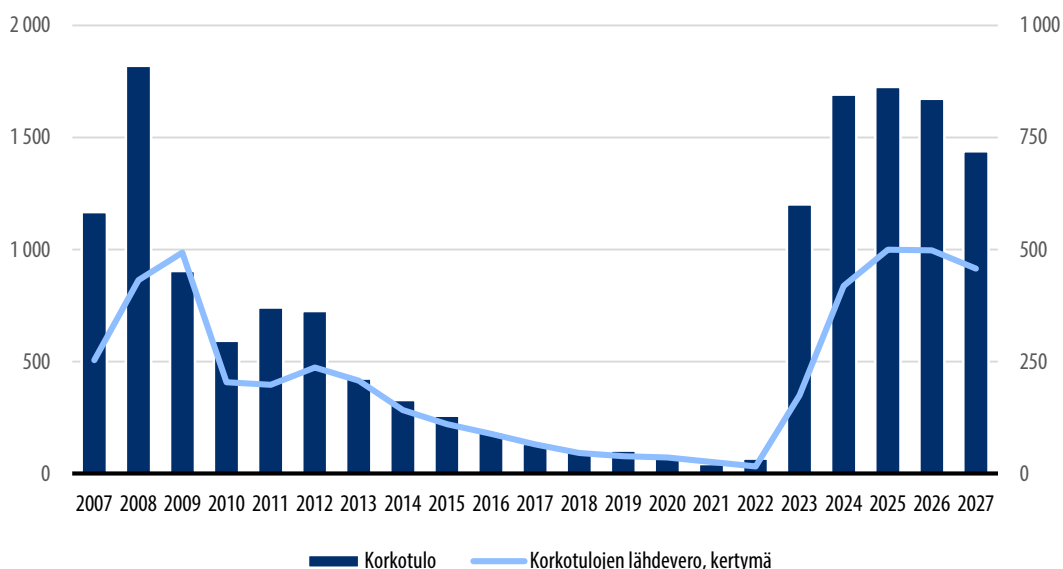
Veron nimi	Korkotulojen lähdevero
<b>Veropohja</b>	Väliuovutustilanteessa maksettu jälkimarkkinahyvitys kuuluu tuloverotuksen piiriin. Nollakorkolainan luovutushinnan ja liikkeeseenlaskuhinnan välinen erotus ei kuulu korkotulon lähdeverolain nojalla lähdeverotettaviin korkoihin. Korkotulon lähdeveroa ei myöskään suoriteta korosta, jotka maksetaan sellaiselle talletukselle tai joukkovelkakirjalainalle, johon säästäjän varat on sijoitettu tuloverolaissa tarkoitetun pitkäaikaissäästämissopimuksen mukaisesti. Osakesäästötiliin liitettyllä talletustilillä olevien varojen perusteella saatu korko ei ole korkotulon lähdeveron alaista tuloa. Tällainen korko on osa osakesäästötilin tuottoa, jota verotetaan vasta, kun varoja nostetaan osakesäästötililtä.
<b>Verokannat</b>	Korkotulon lähdeverosta annetun lain mukaan verotettaviin tuloihin sovelletaan kiinteää 30 %:n veroprosenttia.
<b>Erytystä huomioitavaa.</b>	Koron käsitettä ei ole määritelty verolaeissa. Tuloverolain 33 §:ssä puhutaan kuitenkin ”korosta ja muusta siihen rinnastettavasta hyvityksestä sijoitetulle pääomalle”. Korkolaissa säädetään rahavelalle maksettavasta korosta. Korko lasketaan korkoprosentin, ajan ja velkapääoman perusteella.

## Veron tuotto ja veropohja

Kuviossa 21 on esitetty lähdeveronalaiset korkotulot ja korkotulojen lähdevero vuosina 2007–2027.

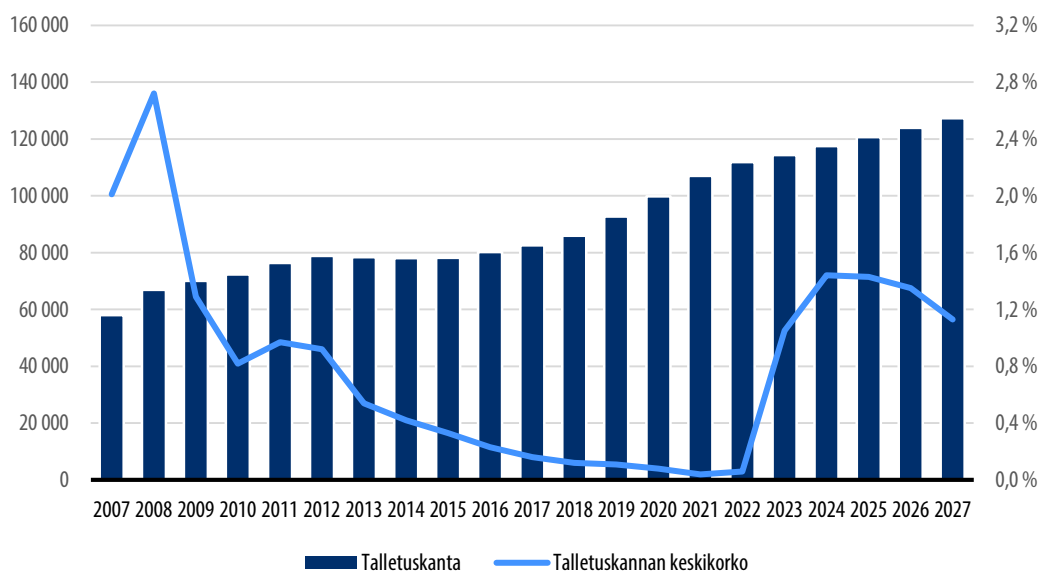
**Kuvio 21.** Korkotulojen lähdeveron veropohja ja tuotto vuosina 2007–2027, milj. euroa.

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Kuviossa 22 on esitetty korkotulojen lähdeveron veropohja (talletuskanta muodostaa valtaosan lähdeveron veropohjasta) sekä talletuskannan keskikorko vuosina 2007–2027. Talletuskanta kehittyi vakaasti ja ennustettavasti mutta talletuskannan keskikorossa vuosien välistä vaihtelua on enemmän.

**Kuvio 22.** Korkotulojen lähdeveron veropohja. Talletuskannan ja talletuskannan keskikoron kehitys vuosina 2007–2027, milj. euroa ja %. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



## 9.2 Veron arviointi

### Yleistä

Kokonaisverouudistuksen valmistelun yhteydessä 1980- ja 1990-luvun taitteessa oli esillä useita eri vaihtoehtoja korkotulojen verotuksen kehittämiseksi. Luonnollisten henkilöiden verotuksessa täydellistä nimellisverotusta ei pidetty mahdollisena, vaan katsottiin, että inflaatio tulisi ottaa huomioon tavalla tai toisella. Täydellistä reaali-verotusta taas pidettiin teknisesti hankalana toteuttaa. Toteuttamiskelpoisiksi vaihtoehtoiksi jäi siten niin sanottu osuusmalli, jossa tietty osa korkotulosta on progressiivisen verotuksen piirissä ja lopulliseen osaan sovelletaan suhteellinen lähdevero. Osuusmallin etuna pidettiin sitä, että se ottaa veronmaksukyvyyn huomioon paremmin kuin lähdeveromalli ja soveltuu tätä paremmin osaksi tuloverojärjestelmää. Lähdeveron etuna on taas pidetty selkeyttä ja yksinkertaisuutta. Pankkitalletusten korkojen verotukseen se soveltuu erityisen

hyvin myös sen vuoksi, ettei yleistä ilmoittamisvelvollisuutta tarvita, joten pankkisalaisuus säilyy. Osuusmalli puolestaan edellyttäisi aina korkojen ilmoittamista verotuksessa, jotta veroprogression vaikutus tulisi oikein huomioon otetuksi. Osuusmalli on myös lähdeveroa vaikeaselkoisempi. Tämän perusteella päädyttiin ottamaan käyttöön suhteellinen korkotulojen lähdeverojärjestelmä, joka on pääperiaatteiltaan yksinkertainen eikä aiheuta suuria hallinnollisia kustannuksia<sup>71</sup>.

Korkotulojen lähdeveron veropohja on varsin laaja. Veropohjaan kuuluu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta lähes kaikki luonnollisten henkilöiden kotimaasta saamat korot. Tii-viin veropohjan voidaan katsoa toteuttavan verotuksen fiskaalisen tehtävän ohella näin ollen myös hyvän verojärjestelmän periaatteita. Korkotulojen lähdeverojärjestelmä on teoreettiselta perusrakenteeltaan neutraali ja verotukitarkastelussa korkotulojen verotuksessa ns. normiverojärjestelmän normiksi onkin katsottu korkotulon lähdeverosta annetun lain mukainen verottaminen<sup>72</sup>. Hallinnollisen yksinkertaisuuden perusteella normin mukaiseksi katsotaan myös se, että korkotulojen hankkimisesta aiheutuneet menot eivät ole vähennyskelpoisia, mikä sinänsä ei ole nettotulon verotuksen periaatteen mukaista. Sijoitusmuotojen näkökulmasta neutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että eri sijoituskohteiden verokohtelu on keskenään yhdenmukaista. Keskeistä on tällöin määrittää se, mitä sijoituskohteita tai -muotoja pidetään keskenään kilpailevina. Edullisen verokohtelun antaminen jollekin säästämis- tai sijoituskohteelle voi vähentää säästämistä ja sijoittamista muihin muotoihin. Neutraalissa verojärjestelmässä verotus ei vaikuta sijoittajien valintoihin eri sijoitusmuotojen välillä, jolloin sijoitukset kohdentuvat markkinaehtoisesti ja siten rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta tehokkaalla tavalla<sup>73</sup>. Korkotulojen lähdeveron taso on 30 000 euroon saakka sama kuin yleisen pääomatuloveron ja siten se ei periaatteessa tältä osin vääristä eri sijoitusmuotojen houkuttelevuutta.

### 9.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Korkotulojen lähdeveron mahdolliset muutokset tulisi arvioida osana pääomatuloverotuksen kokonaisuutta. Pääomatuloverotuksen kehittämisen kannalta on tärkeää eri omaisuustulolajien verotuksen yhtenäisyys ja neutraalisuus. Korkotulojen verotuksen kehittämisvaihtoehtoja harkittaessa on otettava huomioon myös valitun ratkaisun soveltuvuus osaksi muuta verojärjestelmää.

<sup>71</sup> Hallituksen esitys HE 123/1990 vp.

<sup>72</sup> Kröger & Rauhanen (2010).

<sup>73</sup> Valtiovarainministeriö (2018).

Vaikka korkotulon lähdeveron verokannan korotusta ei pidetä perusteltuna on alla kuitenkin esitetty korkotulojen lähdeverokannan yksikköverotuottoja, jotka kertovat paljonko verotuottoja olisi mahdollista saada yhtä lisättyä prosenttiyksikköä kohden. Yksikköverotuotto on laskettu staattisesti eikä sisällä mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

**Taulukko 14.** Arvio korkotulojen lähdeveron yksikkötuotosta vuosina 2024–2027, miljoonaa euroa

Vuosi	Verokannan muutos 30 % > 31 %
2024	14
2025	17
2026	17
2027	15

## 9.4 Johtopäätökset

Lähdeveron piiriin kuuluviin korkotuloihin sovelletaan kiinteää 30 prosentin verokantaa. Tuloverolain mukaan verotettaviin tuloihin sovellettava pääomatulojen veroprosentti on 30 000 euroon asti myös 30 prosenttia. Jos korkotulosta on peritty lähdevero, se ei ole tuloverolain mukaisessa verotuksessa veronalaista tuloa ja jos korkotulo ei ole korkotulon lähdeveronalainen, se on tuloverotuksessa veronalaista pääomatuloa. Korkotulon lähdeveron veroperusteita ei ole syytä erillisenä verotuloja lisäävänä toimenpiteenä muuttaa. Matalan inflaation ja nollakorkojen aikana korkotulojen lähdeveron tuotto on jäänyt julkisen talouden näkökulmasta varsin vaatimattomaksi. Korot ovat viime vuodesta alkaen kääntyneet selvään nousuun heijastellen muun muassa Euroopan inflaatiokehitystä ja Euroopan keskuspankin ohjauskoron nostoja. Tämän seurauksena korkotulojen lähdeveron tuoton ennustetaan nousevan vuositasolla kehyskaudella noin 400–500 miljoonaan euroon.

## 10 Perintö- ja lahjavero

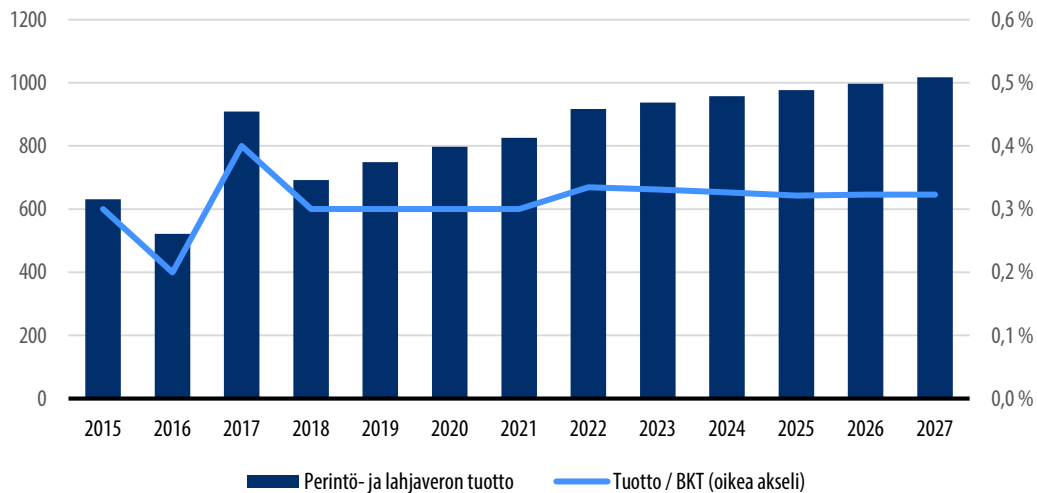
### 10.1 Veron kuvaus

Taulukko 15. Perintö- ja lahjavero

Veron nimi	Perintö- ja lahjavero
Lainsäädäntö	Perintö- ja lahjaverolaki 378/1940
Kuvaus	Perintö- ja lahjaveroa maksetaan saaduista perinnoistä ja lahjoituksista. Veron suuruus riippuu saadun perinnön tai lahjan arvosta, sekä veroluokasta, joka määräytyy perinnön tai lahjan saajan ja antajan välisestä sukulaisuussuhteesta. Perinnön verotusarvo määritellään sen jättäjän kuolinhetkellä ja lahjan arvoksi katsotaan sen käypä arvo antohetkellä. Perintöverotus toimitetaan perukirjan tai perinnöstä erikseen annettavan veroilmoituksen perusteella. Lahjaveroilmoituksen tekee lahjan saaja.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Perintö- ja lahjaveroa maksetaan saaduista perinnoistä ja lahjoista niiden käyvän arvon mukaan. Veron piirissä ovat kaikki omaisuusluokat. Julkisyhteisöt, seurakunnat sekä yleishyödylliset yhteisöt on vapautettu verosta.
Verokannat	Perintöjen ja lahjojen verotus määräytyy progressiivisesti viisiportaisen asteikon mukaan. Lisäksi käytössä on kaksi veroluokkaa. Sovellettava luokka riippuu perinnön tai lahjan antajan sekä saajan välisestä sukulaisuussuhteesta niin, että lähimpien sukulaisten välisiä perintöjä ja lahjoja verotetaan kevyemmin kuin kaukaisemmilta sukulaisilta tai suvun ulkopuolisilta henkilöiltä saatuja perintöjä tai lahjoja. Sovellettavat veroprosentit vaihtelevat näistä riippuen 0,5–33 prosentin välillä. Alle 20 000 euron perinnöt ja alle 5 000 euron lahjat ovat verovapaita. Nykyiset verokannat ovat olleet voimassa vuodesta 2017.



**Kuvio 23.** Perintö- ja lahjaveron tuotto vuosina 2015–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto, VM



## 10.2 Veron arviointi

### Yleistä

Talusteorian elinkaarimallin näkökulmasta perintövero voidaan nähdä säästämisen verottamisena, ja se voi jonkin verran heikentää ihmisten kannustimia säästää ja kerryttää varallisuutta. Tutkimuskirjallisuuden mukaan vaikutus on kuitenkin käytännössä vähäinen ja selvästi vähemmän haitallinen kuin esimerkiksi työn verottaminen<sup>74</sup>. On jopa mahdollista, että pienentämällä saatuja perintöjä ja lahjoja verotus lisää perintöjen ja lahjojen saajien työntarjontaa<sup>75</sup>. Perintöjen ja lahjojen verotus on tässä mielessä taloudellisesti tehokasta. Toisaalta perintö- ja lahjaveroa pidetään yleisesti alttiina verosuunnittelulle, mikä vähentää sen kiristämisen tuottovaikutusta.

Perintö- ja lahjaveron ensisijainen tavoite on fiskaalinen. Vuonna 2022 perintö- ja lahjaveron osuus valtion verotuloista oli noin 1,9 prosenttia. Tuotosta noin 80 prosenttia tuli perintöjen ja noin 20 prosenttia lahjojen verotuksesta. Fiskaalisen tavoitteen lisäksi perintö- ja lahjaverolla voidaan nähdä olevan myös varallisuuseroja pienentävä vaikutus.

<sup>74</sup> VM (2010b).

<sup>75</sup> Kindermann ym. (2020).

Tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan aina täysin tue tätä näkemystä, sillä perintö- ja lahjaverotuksen progressiivisuutta pienentää usein merkittävästi verosuunnittelu sekä erilaiset vähennykset, joita usein kohdistuu enemmän isoihin perintöihin<sup>76</sup>.

Perintö- ja lahjaveroon kohdistuu joukko vähennyksiä sekä huojennuksia. Huojennuksista merkittävimmät liittyvät yritysten sukupolvenvaihdokseen, jolla pyritään edistämään yritystoiminnan jatkamista. Huojennukset johtavat kuitenkin myös siihen, ettei kaikkia omaisuuseriä veroteta yhtenäisesti ja se voi johtaa yhdenvertaisuusongelmiin perinnönsaajien kesken sekä kannustaa siirtämään yritystoiminta suvussa riippumatta jälkeläisten liikkeenjohtokyvyistä. Vähennyksiä kohdistuu esimerkiksi alaikäisten lasten ja leskien saamiin perintöihin ja lahjoihin. Taustalla on erityisesti ajatus, että peritty varallisuus ei välttämättä lisää samassa taloudessa asuvien perillisten veronmaksukykyä.

## Verokannat

Perintö- ja lahjaverossa sovellettava verokanta riippuu perityn tai lahjoitetun omaisuuden arvosta viisiportaisen asteikon mukaan, sekä perinnön tai lahjan antajan ja saajan välisen sukulaisuussuhteen nojalla määräytyvästä veroluokasta. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat perilliset suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa, sekä avo- ja aviopuolisot lapsineen. Muut sukulaiset sekä suvun ulkopuoliset henkilöt kuuluvat toiseen luokkaan. Taulukoista 16 ja 17 näkee verokannan eri suuruisille perinnöille ja lahjoille molemmissa veroluokissa.

**Taulukko 16.** Perintöveron veroasteikko.

Perintöosuus	Vero alarajan kohdalla luokassa I	Vero-% ylimenevästä osasta luokassa I	Vero alarajan kohdalla luokassa II	Vero-% ylimenevästä osasta luokassa II
20 000–40 000 €	100 €	7 %	100 €	19 %
40 000–60 000 €	1 500 €	10 %	3 900 €	25 %
60 000–200 000 €	3 500 €	13 %	8 900 €	29 %
200 000–1 000 000 €	21 700 €	16 %	49 500 €	31 %
1 000 000 €–	149 700 €	19 %	297 500 €	33 %

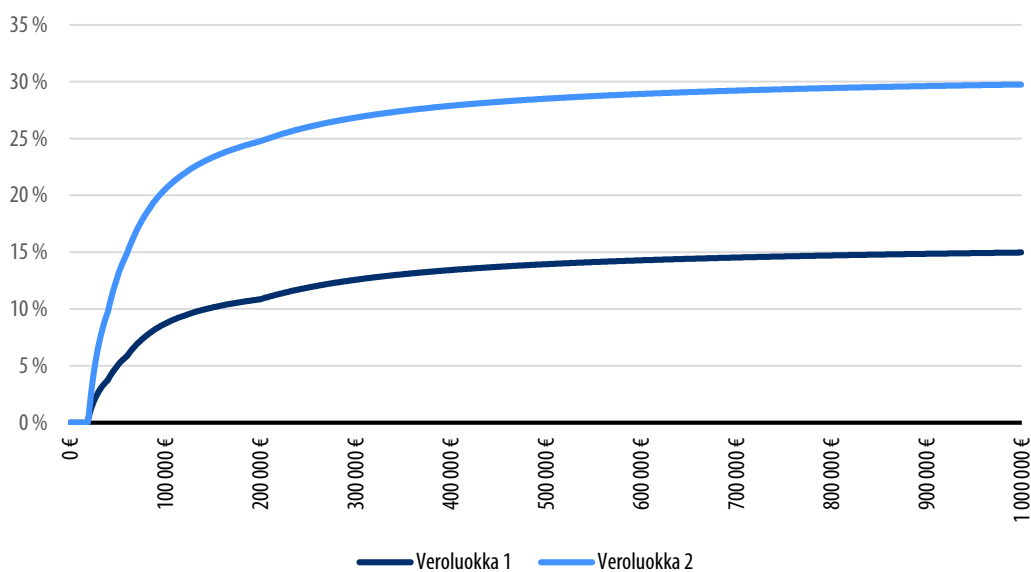
<sup>76</sup> Elinder ym. (2018).

Taulukko 17. Lahjaveron veroasteikko

Lahjan arvo €	Vero alarajan kohdalla luokassa I	Vero-% ylimenevästä osasta luokassa I	Vero alarajan kohdalla luokassa II	Vero-% ylimenevästä osasta luokassa II
5 000–25 000 €	100 €	8 %	100 €	19 %
25 000–55 000 €	1 700 €	10 %	3 900 €	25 %
55 000–200 000 €	4 700 €	12 %	11 400 €	29 %
200 000–1 000 000 €	22 100 €	15 %	53 450 €	31 %
1 000 000 € –	142 100 €	17 %	301 450 €	33 %

Kuviossa 24 on kuvattu yläpuolen perintöverotaulun verokannat käyränä suhteessa perinnön suuruuteen molemmissa veroluokissa. Kuvaajassa ei olla huomioitu mahdollisuutta hyödyntää erilaisia vähennyksiä ja huojuksia, jotka voivat joissain tapauksissa laskea veron määrää merkittävästi. Keskimääräinen efektiivinen veroprosentti perintö- ja lahjaverotuksessa vaihtelee vuosittain ja on yleensä noin 9–12 prosenttia.

Kuvio 24. Perintöihin kohdistuva veroprosentti perinnön suuruuden ja veroluokan mukaan. Lähde: VM

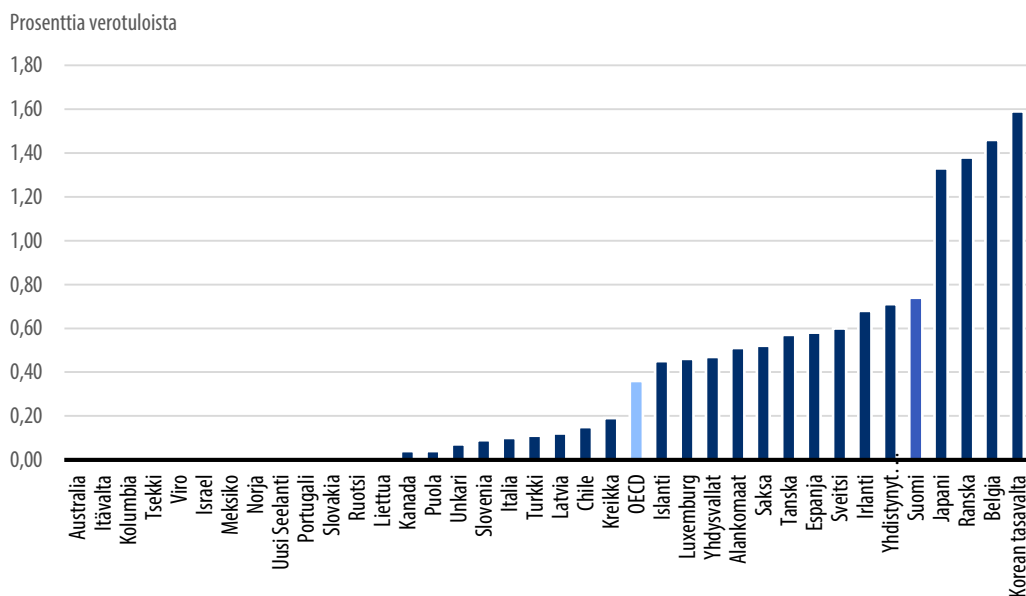


## Kansainvälinen vertailu

Suomessa perintö- ja lahjaverotus on kansainvälistä keskitasoa. Perintö- ja lahjaverotuksen kansainvälinen vertailu on kuitenkin haastavaa, sillä verotuksen kirjo on erittäin heterogeeninen. Yleisesti monissa EU-maissa nimelliset veroprosentit ovat varsinkin suurimpien perintöjen kohdalla hieman korkeampia, mutta niitä saatetaan soveltaa vasta selvästi Suomen asteikon korkeimman tason alarajaa suuremmista perinnöistä. Perintö- ja lahjaverojen nimelliset veroprosentit vaihtelevat EU-alueella 0–80 prosenttia välillä. Useissa maissa moninaiset vähennysmahdollisuudet johtavat kuitenkin siihen, että korkeimpia veroprosentteja sovelletaan melko harvoin<sup>77</sup>.

Enemmistössä EU-maista on käytössä perintöjen ja lahjojen verotus, mutta on huomattava, että Suomen naapurimaista kaikki ovat luopuneet perintö- ja lahjaverotuksesta. Toisaalta osassa maissa saatujen perintöjen ja lahjojen verotus tapahtuu luovutusvoittojen verotuksen kautta.<sup>78</sup> Alla olevassa taulukossa on kuvattu perintö- ja lahjaveron fiskaalista merkitystä Euroopan maissa.

**Kuvio 25.** Perintö- ja lahjaveron fiskaalinen merkitys OECD-maissa. Lähde: OECD Revenue Statistics



<sup>77</sup> VM (2010b).

<sup>78</sup> Suomessa perintö- ja lahjaverotuksessa määriteltyä verotusarvoa käytetään luovutusvoittoverotuksessa hankintahintana.

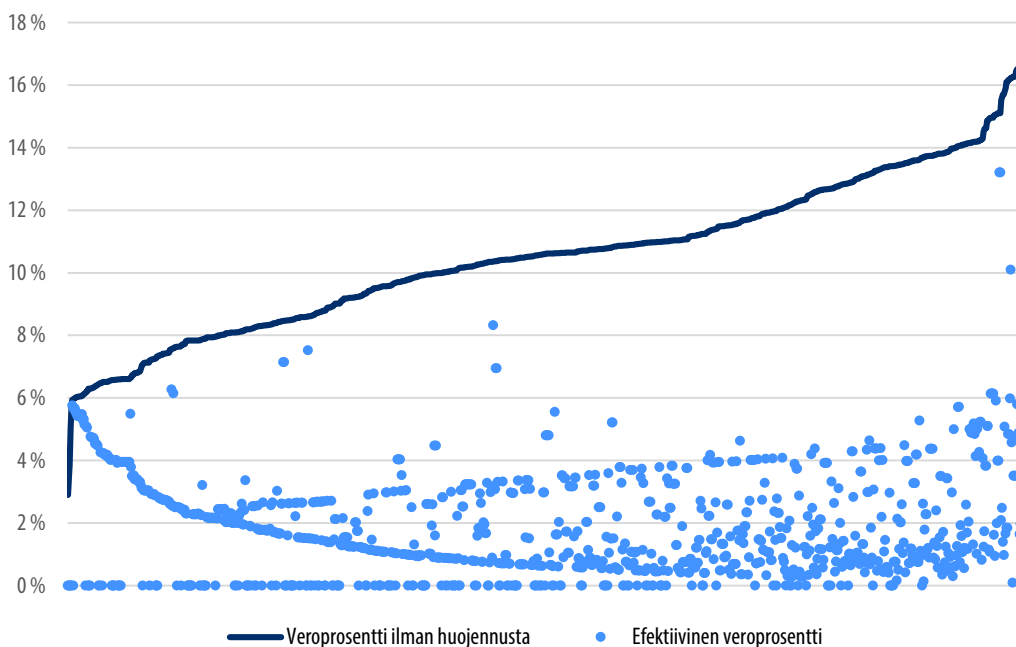
## Huojennukset

Merkittävin varsinainen huojennus on yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus, joka toteutuu arvostamalla yritysvarallisuus käyvän arvon sijasta 40 % arvostamislain mukaisista arvoista. Huojennuksen euromäärästä 90 % kohdistuu lahjoituksiin ja näistä 90 % I veroluokkaan. Nykymuotoinen huojennus tarjoaa erityisesti Oy-muotoisissa yrityksissä mitattavia verosuunnittelukeinoja, mikä ilmenee huomattavan eri tasoisena verorasituksena taloudelliselta kannalta samanlaisissakin tilanteissa.<sup>79</sup>

Kuviossa 26 on kuvattu SPV-huojennuksen vaikutus efektiiviseen veroprosenttiin lahjaverotuksessa vuonna 2021. Kuvaan on poimittu jokainen veroluokan I lahjaveropäätös, jossa on ollut mukana SPV-huojennus. Jokaiselle päätökselle on esitetty lahjaverosteikon mukainen veroprosentti, sekä huojennuksen huomiomisen jälkeinen efektiivinen veroprosentti. Lahjanluonteisissa kaupoissa vero jätetään kokonaan maksuunpanematta, jos vastike on enemmän kuin 50 prosenttia käyvästä arvosta. Nämä tapaukset ilmenevät kuviossa alla tapauksina, joissa vero on 0 prosenttia.

**Kuvio 26.** SPV-huojennuksen vaikutus efektiiviseen veroprosenttiin lahjaverotuksessa vuonna 2021.

Lähde: VM



<sup>79</sup> SPV-huojennuksen ehdot löytyvät [Verohallinnon sivustolta](#).

## 10.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

### Asteikkomuutokset

Suomen perintö- ja lahjavero edustaa eurooppalaista keskitasoa, eikä Suomen naapurimailla ole perintö- ja lahjaveroa käytössä ollenkaan. Perintö- ja lahjaveron ollessa altis verosuunnittelulle, ei veroasteikon voimakas kiristäminen ole tarkoituksenmukaista. Vähäinen asteikkokiristys tuskin mainittavammin heijastuisi lisääntyvinä verosuunnittelu-toimina, mutta myös vaikutus verokertymään jäisi vähäiseksi. Esimerkiksi perintö- ja lahjaveron verokantojen korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä kasvattaisi verokertymää noin 7 %. Vuoden 2024 VM:n ennusteen mukaisen perintö- ja lahjaverokertymän ollessa 957 miljoonaa tämä tarkoittaisi noin 60 miljoonan euron kasvua verokertymään.<sup>80</sup>

### Veropohjan tiivistäminen

Veroprosenttimuutosten ohella lisäkertymää voidaan tavoitella tiivistämällä veropohjaa. Tuottovaikutukseltaan merkittäviä kohteita ovat alla mainitut, jotka ovat osin riippuvia toisistaan. Kunkin toimenpiteen toteuttaminen edellyttäisi mittavaa selvittelyä ja huolellista valmistelua, eikä suoria ehdotuksia ole tehtävissä tässä yhteydessä. Myöskään toimenpiteiden tuottovaikutusarvioita ei voida laatia, eikä niitä siksi voida käyttää julkisen talouden sopeutuskeinoina.

Saadusta *hallintaoikeudesta* ei makseta veroa, mutta silti se pääomitetään hallintaoikeudella rasitetun omistajan verotuksessa karkean kaavamaiseksi usein hyvinkin suureksi vähennykseksi, joka tavanomaisesti lähes puolittaa veron. Monenlaisiin omaisuuseriin perustetaan hallintaoikeuksia pelkästään verosyistä. Voidaan selvittää, pystyttäisiinkö näitä kannustimia poistamaan ja pienentämään eri toimenpitein.

Verokertymävaikutuksia on saatavissa puuttumalla *verosuunnitteluun kansainvälisissä tilanteissa* esim. pidentämällä Suomen verotusoikeutta muuton jälkeen tai jollain arvonnousuveron kaltaisella verorakenteella. Tärkeää olisi synkronointi tuloverotukseen, huomioiden myös erilaiset ulkomaiset trustit ja säätiörakenteet. Keskeisiä verosuunnitteluinstrumentteja ovat myös ns. vakuutuskuoret.

<sup>80</sup> Laskelman laatimisessa on käytetty vuoden 2021 perintö- ja lahjaveroaineistosta laskettuja perintöjen ja lahjojen jakaumatietoja. Veroasteikkojen porrastus on pidetty muuten nykyisen kaltaisina molemmissa veroluokissa, mutta alarajan ylimenevän osan veroprosentteja on korotettu yhdellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi veroa alarajan kohdalla on korotettu niin, että vero alemman portaan ylärajalla vastaa veroa seuraavan portaan alarajalla, kuten on myös nykyisessä asteikossa.

Veropohjatarkastelussa ei voida sivuuttaa *sukupolvenvaihdoshuojennusta*. Kysymykseen tulisi esim. joidenkin varallisuuserien, kuten ylisuuret sijoitusvarat, rajaaminen huoennuksen piiristä ja huoennuksen laskeminen käyvästä arvosta, usein sattumanvaraisiin eroihin johtavien arvostamislain mukaisten arvojen sijasta. Sääntely on luotu aikanaan ajatellen maataloja ja pienyrityksiä, sivuuttaen sellaiset yhtiörakenteet, joissa merkittävät omaisuuserät todella ovat. Muutoksia harkittaessa olisi huomioitava myös muun verotuksen rakenteet, kuten osinko-, yritys-, metsä- ja varainsiirtoverotus.

## 10.4 Johtopäätökset

Perintö- ja lahjaveron verokantojen suuria korotuksia ei pidetä tarkoituksenmukaisina johtuen veron alttiudesta verosuunnittelulle sekä huoennusjärjestelmän aiheuttamista yhdenvertaisuusongelmista. Perintö- ja lahjaveron progressiivisuuden varmistamiseksi ja yhdenvertaisuusongelmien ratkaisemiseksi veropohjan tiivistämistä voidaan selvittää.

# 11 Arvonlisävero

## 11.1 Veron kuvaus

Taulukko 18. Arvonlisävero

Veron nimi	Arvonlisävero
Lainsäädäntö	Arvonlisäverolaki 1501/1993.
Kuvaus	<p>Arvonlisävero on yleinen kulutusvero, joka kohdistuu lähes kaikkien tavaroiden ja palveluiden kulutukseen. Arvonlisävero on välillinen vero, joka on tarkoitettu lopullisten kuluttajien maksettavaksi. Veronkantajina toimivat verovelvolliset yritykset, jotka sisällyttävät veron määrän myyntihintoihinsa ja tilittävät veron valtiolle. Arvonlisäveroa suoritetaan lähtökohtaisesti kaikesta liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä.</p> <p>Veron kertaantumista estetään arvonlisäverotuksen periaatteiden mukaisesti vähennysoikeuksien avulla. Vähennysoikeutta koskevan pääsäännön mukaan verovelvollinen saa valtiolle tilittettävää veroa laskiessaan vähentää verollista liiketoimintaa varten hankittujen tuotantopanosten ostohintoihin sisältyvän veron, tekemästään yhteisöhankinnasta suoritettavan veron tai itse maahantuomastaan tavarasta suoritettavan veron.</p>
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	<p>Arvonlisäverotuksessa sovellettavan veropohjan laajuudesta on säädetty jäsenvaltioita sitovasti yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä (2006/112/EY). Jäsenvaltioilla ei ole kansallisin päätöksin oikeutta supistaa direktiivin mukaista veropohjaa.</p> <p>Merkittävin osa arvonlisäverotuksen veropohjasta koostuu kotitalouksien kulutuksesta, josta kertyy noin 66 % arvonlisäveron tuotosta. Arvonlisäveroa kertyy myös valtiosektorin ja julkiseen sektoriin luettavien sosiaaliturvarahastojen väli tuotekäytöstä ja investoinneista.</p> <p>Lisäksi arvonlisäveroa kertyy myös verovapaiden sektoreiden ja toimialojen väli tuotekäytöstä ja investoinneista. Näistä merkittävimmät ovat rahoitus- ja vakuutus toiminta sekä yksityiset terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut. Arvonlisäveroa kertyy myös kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen väli tuotekäytöstä ja investoinneista.</p> <p>Kuntien, kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien väli tuotekäytöstä ja investoinneista kerätään myös arvonlisäveroa, mutta koska niillä on oikeus saada palautuksena hankintoihin sisältyvä vero, josta ei saa tehdä vähennystä, ne eivät lisää valtionbudjetin arvonlisäverotuottoja.</p>



Veron nimi	Arvonlisävero
<b>Verokannat</b>	Yleinen arvonlisäverokanta on Suomessa 24 prosenttia. Suomessa on lisäksi käytössä 10 ja 14 prosentin alennetut verokannat. Lisäksi eräisiin hyödykkeisiin, esimerkiksi vientitoimituksiin, sovelletaan nollaverokantaa. Tällöin myynti on verotonta, mutta myyjällä on oikeus vähentää tuotantopanosostoihin sisältynyt arvonlisävero. Verokanta ilmoitetaan laskettuna verottomasta hinnasta.
<b>Erityistä huomioitavaa.</b>	<p>Arvonlisäverotuksessa sovellettavan veropohjan laajuudesta ja sovellettavista verokannoista on säädetty jäsenvaltioita sitovasti yhteisessä arvonlisäverodirektiivissä. Jäsenvaltioiden tulee soveltaa vähintään 15 prosentin yleistä arvonlisäverokantaa, ja ne voivat soveltaa enintään kahta vähintään 5 prosentin alennettua verokantaa tiettyihin tavaroihin ja palveluihin. Tavarat ja palvelut, joihin jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua verokantaa, on lueteltu direktiivin liitteessä III. Jäsenvaltiot voivat myös soveltaa yhtä viittä prosenttia alemmaa verokantaa (superalennettu verokanta) ja verottomuutta vähennysoikeudella (nollaverokantaa) tiettyihin liitteen kohtiin.<sup>81</sup></p> <p>Vähäisen liiketoiminnan harjoittajan ei tarvitse rekisteröityä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Vähäinen liiketoiminta määritellään liikevaihdon perusteella. Liiketoimintaa pidetään vähäisenä, jos yrityksen liikevaihto tilikaudessa on enintään 15 000 euroa.</p> <p>Arvonlisäverotusta täydentää vakuutusmaksuvero, joka kohdistuu tiettyihin vakuutuspalveluihin. Vakuutusmaksuveron verokanta on seurannut arvonlisäveron yleistä verokantaa ja on tällä hetkellä 24 prosenttia.</p>

## Veron tuotto ja veropohja

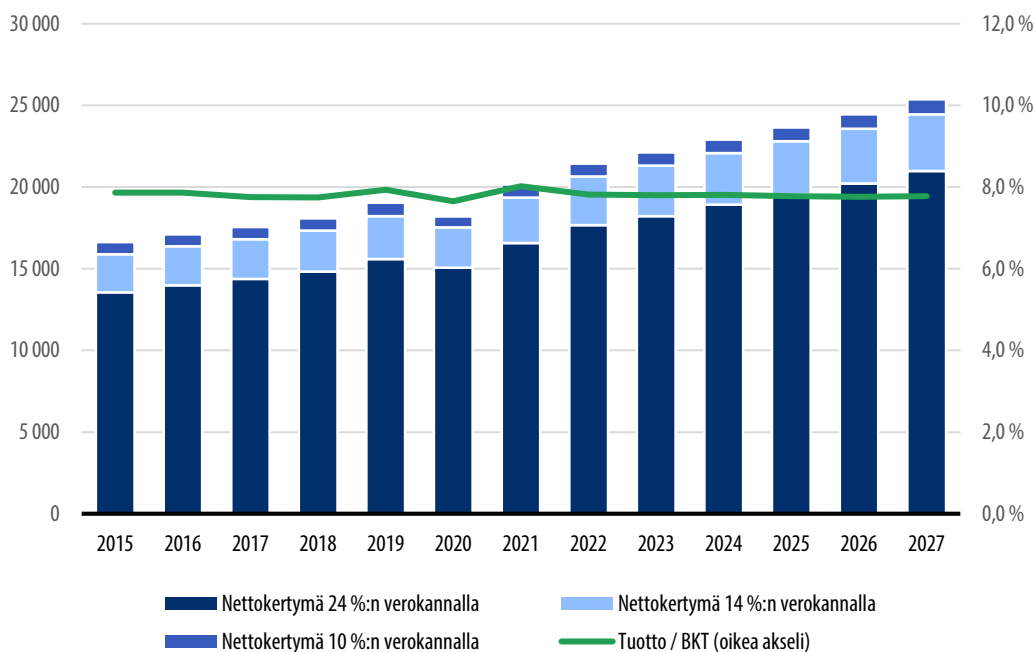
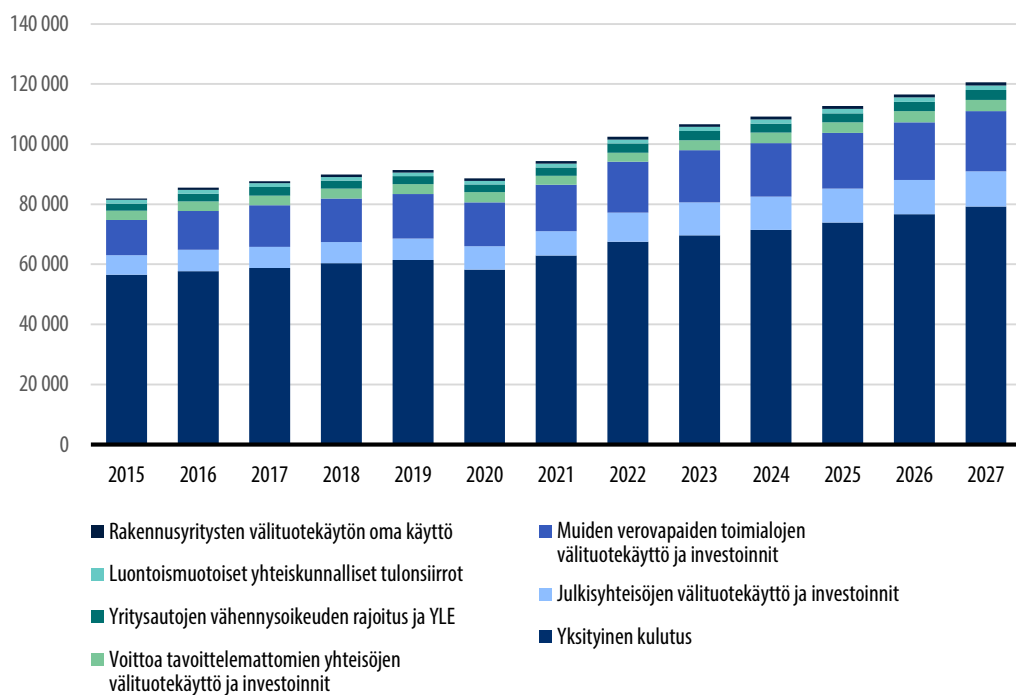
Alla olevassa kuviossa on esitetty arvonlisäveron tuotto 2015–2027 verokannoittain sekä verotuotto suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>82</sup> Verotuotto on kehittynyt vakaasti ja ennustettavasti. Valtaosa kertymästä on kertynyt yleisen verokannan mukaisesta kulutuksesta.

<sup>81</sup> Alennettuja arvonlisäverokantoja koskevan direktiivimuutoksen EU (2022/542) myötä jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa myös yhtä viittä prosenttia alemmaa verokantaa (superalennettu verokanta) ja verottomuutta vähennysoikeudella (nollaverokanta) tiettyihin direktiivin liitteen kohtiin. Suomessa näitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön.

<sup>82</sup> Verokantakohtainen kertymäjaottelu on arvio perustuen kansantalouden tilinpidon kotitalouksien kulutusmenoihin ja muihin lähteisiin. Vuosien 2022–2027 verokertymä on joulukuun 2022 ennusteen mukainen.

**Kuvio 27.** Arvonlisäveron tuotto vuosina 2015–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM


**Kuvio 28.** Arvonlisäveron veropohja vuosina 2015–2027, milj. euroa. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM


Yllä olevassa kuviossa on esitetty arvonlisäveron veropohja vuosina 2015–2027.<sup>83</sup> Arvonlisäveron veropohja kehittyy verotulojen tapaan vakaasti ja ennustettavasti. Veropohjasta suurimman osan muodostaa yksityinen kulutus, jonka jälkeen toiseksi suurimpana muiden verovapaiden toimialojen välituotekäyttö ja investoinnit.

## 11.2 Veron arviointi

### Yleistä

Arvonlisäverojärjestelmä on teoreettiselta perusrakenteeltaan neutraali. Lähes kaikkeen kulutukseen kohdistuvana se ei periaatteessa vaikuta tavaroiden ja palvelujen suhteellisiin hintoihin verrattuna tilanteeseen, jossa verotusta ei olisi lainkaan. Tavaroiden ja palvelujen tuotanto ja jakelu on vapautettu tuotantopanoshankinnoista maksetusta verosta vähennysoikeuden avulla. Se ei siten periaatteessa vääristä kuluttajien ja yritysten valintoja. Tietyissä tapauksissa alennetut verokannat tai vapautukset saattavat aiheuttaa epäneutraalisuutta.

Arvonlisäverojärjestelmään kuuluu olennaisesti laaja vähennysoikeus. Arvonlisäverolliset yritykset maksavat liiketoimintaansa varten tehdyistä ostoistaan arvonlisäveroa, mutta ostoihin sisältyvä arvonlisävero on vähennettävissä omista myynneistä tilitettävistä arvonlisäveroista. Tämä tuotantoportaittain tapahtuva veron tilitys ja vähennysoikeus tekee arvonlisäverosta kertautumattoman verojärjestelmän. Vähennysoikeuden ansiosta arvonlisävero ei myöskään vaikuta yritysten tuotantomenetelmiä tai jakelutietä koskeviin päätöksiin, sillä varsinaista veroa maksetaan pelkästään loppukulutuksesta. Vähennysoikeudesta ja laajasta veropohjasta johtuen piilevän veron määrä jää pieneksi ja kuluttajan ostaman tuotteen hintaan sisältyy veroa vain verokannan mukainen määrä.

Arvonlisäverolla on kuitenkin muiden verojen tapaan tietyssä määrin markkinoita vääristävä vaikutus. Arvonlisävero luo kiilan kuluttajien maksaman hinnan ja tuottajan saaman hinnan välille, joka vaikuttaa kuluttajien kulutusmahdollisuuksiin. Riippuen verotetun hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan hintajoustosta, vero jää kuluttajan ja / tai tuottajan kustannukseksi. Arvonlisäveroa pidetään kuitenkin usein kerättävään verotuottoon nähden vähemmän haitallisena työllisyyden ja talouskasvun kannalta moniin muihin veroihin verrattuna.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Veropohjan jaottelu on arvio eri sektoreiden osuuksista. Vuosien 2022–2027 veropohja on joulukuun 2022 ennusteen mukainen.

<sup>84</sup> Tästä tarkemmin luvussa 2.2.

Arvonlisäverotuksessa vero palautetaan viennin osalta, jolloin arvonlisäverotus ei heikennä kotimaisen tuotannon kilpailukykyä kansainvälisessä kaupankäynnissä toisin kuin tuloverotus, joka rasittaa kotimaisia tuotannontekijöitä ja siten kotimaista tuotantoa ja vientiä. Arvonlisäverotus rasittaa kuitenkin tuontia.

### Alennetut verokannat

Alennetut verokannat monimutkaistavat verojärjestelmää ja aiheuttavat siten hallinnollisia kustannuksia yrityksille sekä Verohallinnolle. Alennetut kannat aiheuttavat muun muassa rajanveto-ongelmia eri tuotteisiin sovellettavien verokantojen osalta. Merkittävämpi ongelma on kuitenkin se, että alennetut verokannat eivät yleensä ole tehokkaita välineitä niille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa ja niistä saatava hyöty ei välttämättä vastaa haittoja.

**Taulukko 19.** Alennettuihin verokantoihin kuuluvat tuotteet ja palvelut

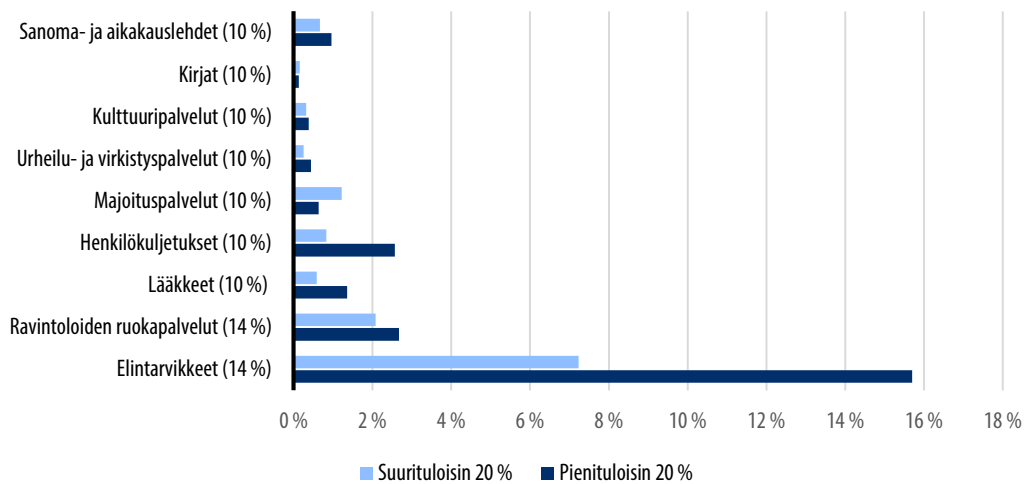
Verokanta	Tuotteet ja palvelut
14 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elintarvikkeet</li> <li>• rehut</li> <li>• ravintola- ja ateriapalvelut</li> <li>• Ei koske alkoholijuomia ja tupakkatuotteita</li> </ul>
10 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kirjat</li> <li>• sanoma- ja aikakauslehdet</li> <li>• lääkkeet</li> <li>• liikuntapalvelut</li> <li>• elokuvanäytökset</li> <li>• kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien sisäänpääsymaksut</li> <li>• henkilökuljetukset</li> <li>• majoituspalvelut</li> <li>• televisio- ja yleisradiotoiminnasta saadut korvaukset</li> <li>• esiintyvien taiteilijoiden, muiden julkisten esiintyjien ja urheilijoiden esiintymispalkkiot ja myynnistä saatavat korvaukset<sup>85</sup></li> </ul>

Alennettuja verokantoja perustellaan usein tulonjaollisilla tavoitteilla. Esimerkiksi elintarvikkeiden ja lääkkeiden alennettua verokantaa perustellaan sillä, että pienituloiset käyttävät niihin suuren osan tuloistaan ja niiden hintojen tulisi olla kohtuulliset. Alennettujen kantojen tulonjaolliset vaikutukset eivät ole kuitenkaan selvät. Todellinen vaikutus riippuu

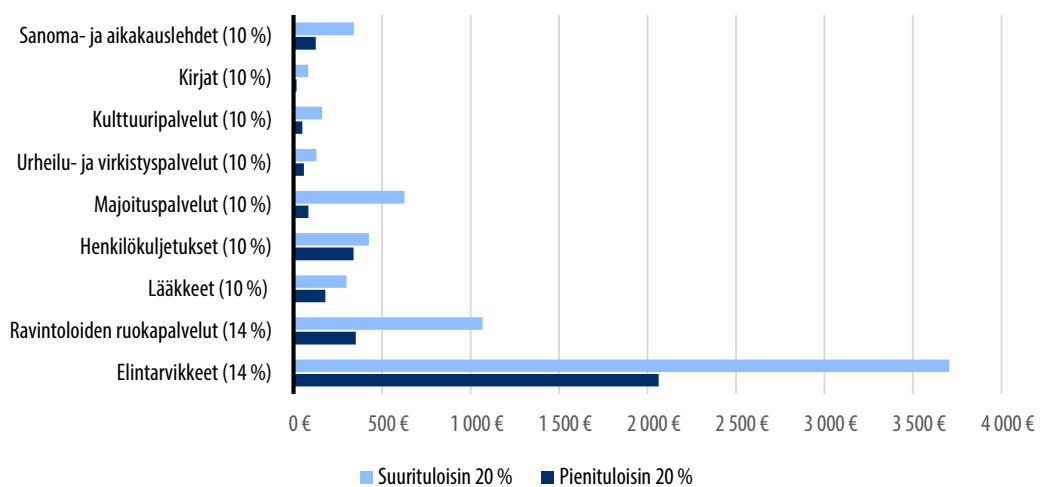
<sup>85</sup> Tilanteessa, jossa kyseinen toimija on vapaaehtoisesti hakeutunut tästä toiminnasta verovelvolliseksi (AVL 12 § 1 mom.).

muun muassa alennettujen kantojen välittymisestä tuotteiden hintoihin, kulutuksen hintajousta sekä eri tuloluokkien kuluskorien rakenteista. Erityisen tehokkaina tai hyvin kohdistuvina alennettuja kantoja ei voida pitää tulonjakoa ajatellen, sillä suuri osa hyödyistä koituu väistämättä suurituloisille. Alla olevassa kuviossa on esitetty vertailu, miten suuren osan tuloistaan pienin tuloviidennes käyttää alennettujen verokantojen hyödykkeisiin verrattuna suurimpaan tuloviidennekseen.

**Kuvio 29.** Alennettujen verokantojen kulutus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Lähde: Tilastokeskus



**Kuvio 30.** Alennettujen verokantojen kulutus keskimäärin vuodessa (€)<sup>86</sup>. Lähde: Tilastokeskus



<sup>86</sup> Laskelmat on tehty Tilastokeskuksen vuoden 2016 kulutustutkimuksen avulla. Esitetyt euromäärät ovat vuoden 2016 tasossa.

Kuviosta 29 nähdään, että sekä pieni- että suurituloisilla suurin alennettujen verokantojen kulutusluokka on elintarvikkeet. Suurituloisimmat käyttävät elintarvikkeisiin n. 7 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan, kun pienituloisimmilla elintarvikkeiden kulutukseen menee yli 15 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Ainoastaan majoituspalveluihin suurituloisimmat käyttävät tuloistaan suhteessa enemmän kuin pienituloiset. Euromäärissä mitattuna suurituloiset kuitenkin kuluttavat enemmän kaikkiin alennettujen verokantojen hyödykkeisiin.

Alennettuja verokantoja on perusteltu lisäksi tiettyjen toimialojen, kuten matkailualan, tukemisenä. Ajatuksena on, että alennettu verokanta alentaisi kuluttajahintoja, joka lisäksi kyseisten tuotteiden kysyntää ja siten parantaisi toimialan työllisyyttä ja tuotantoa. Tutkimuksissa on kuitenkin huomattu, että alennetut verokannat välittyvät heikosti hintoihin ja hyödykkeestä riippuen vaikutukset kysyntään ja siten toimialan työllisyyteen ovat vähäisiä. Siltä osin, kuin alennus ei välity hintoihin se voi kasvattaa yritysten voittomarginaalia, joka toisaalta tukee näitä yrityksiä. Alennetut verokannat ovat kuitenkin huonoja välineitä tämän kaltaiseen tukemiseen, sillä tuki ei ohjaudu vain niille yrityksille jotka ovat tuen tarpeessa, vaan kaikille toimialan yrityksille.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty joitain perusteluja alennettujen arvonlisäverokantojen puolesta. Kirjallisuuden mukaan alennetut verokannat voisivat olla tehokkaita esimerkiksi sellaisille palveluille, joiden tuotannossa tapahtuu paljon pimeää työtä tai tee se itse -työtä. Alennettuja verokantoja voisi olla hyödyllistä kohdistaa myös tietyille matalapalkka-aloille, kuten kotitalous-, hoiva- tai lastenhoitopalveluille. Lisäksi alennettuja verokantoja voisi olla perusteltua kohdistaa sellaisiin hyödykkeisiin, joita pienituloiset kuluttavat suhteellisesti suurituloisia enemmän tai sellaisiin, joilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia, kuten kulttuuri, kirjat, museot tai esimerkiksi energiaa säästävät kodinkoneet.<sup>87</sup> Nämä kirjallisuudessa esitetyt perustelut alennettujen verokantojen puolesta ovat kuitenkin riippuvaisia koko vero- ja tulonsiirtojärjestelmästä. Esimerkiksi Suomessa tehtyjen tutkimusten mukaan palvelualojen alennetut verokannat eivät ole tuottaneet toivottuja positiivisia kulutus- ja työllisyysvaikutuksia.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Honkatukia ym. (2011).

<sup>88</sup> Benzarti ym. (2020), Kosonen & Harju (2013).

## 11.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Arvonlisäveroon tehtävät korotukset tulisi kohdistaa ensisijaisesti alennettuihin verokantoihin.

### Vaihtoehtoja arvonlisäverotuoton kasvattamiseksi

Verotuottoja voidaan kasvattaa arvonlisäverotuksen avulla merkittävässä määrin kolmella eri tavalla:

- Yleisen verokannan korottaminen
- Alennettujen verokantojen korottaminen
- Veropohjan laajentaminen

Kaikille vaihtoehdoille löytyy perusteluita puolesta sekä vastaan ja kaikkia vaihtoehtoja voitaisiin hyödyntää yhdessä tai erikseen. Alennettuja verokantoja voidaan korottaa myös osittain, siirtämällä vain joitain alennettuihin verokantoihin kuuluvia hyödykkeitä korkeampiin verokantoihin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella alennettujen kantojen korottaminen olisi perustellumpaa kuin yleisen verokannan korottaminen. Toisaalta koko verojärjestelmää ajatellen yleisen verokannan korottaminen voi olla perustellumpaa kuin muiden verolajien veronkorotukset, jos tavoitellaan tietyn suuruista verotuoton lisäystä.

Alla on esitetty arvonlisäverokantojen yksikköverotuotot, jotka kertovat paljonko verotuottoja olisi mahdollista saada yhtä lisättyä prosenttiyksikköä kohden. Yksikköverotuotot on laskettu staattisesti eivätkä ne sisällä valtion yms. ostoja, jotka näkyvät budjettitaloudessa vastaavasti tuloina.<sup>89</sup>

**Taulukko 20.** Arvio arvonlisäverokantojen yksikköverotuotoista, miljoonaa euroa<sup>90</sup>

Verokanta	Yksikköverotuotto, milj. e
10 % alennettu verokanta	58
14 % alennettu verokanta	199
24 % yleinen verokanta	615

<sup>89</sup> Valtion yms. ostoista kertyvä alv on noin 10 % koko alv-kertymästä.

<sup>90</sup> Yksikköverotuottojen laskennassa on oletettu, että varsinkin pienituloiset joutuisivat sopeuttamaan kulutustaan veronkorotusten johdosta.

Esimerkiksi yleisen verokannan korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä kasvattaisi valtion verotuloja arviolta 615 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa.<sup>91</sup> Saman suuruusluokan verotuottoon päästäisiin esimerkiksi korottamalla 10 prosentin verokanta 13 prosenttiin ja 14 prosentin verokanta 16 prosenttiin tai korottamalla 10 prosentin verokanta 21 prosenttiin tai 14 prosentin verokanta 17 prosenttiin.

Verotulojen kasvattaminen noin 800 miljoonalla eurolla voitaisiin toteuttaa korottamalla molempia alennettuja verokantoja 3 prosenttiyksikköä tai korottamalla ainoastaan 14 prosentin verokanta 18 prosenttiin.

Jos tavoiteltaisiin noin 900 miljoonan euron verotuoton lisäystä, voitaisiin se saavuttaa korottamalla 10 prosentin verokanta 15 prosenttiin ja 14 prosentin verokanta 17 prosenttiin tai korottamalla 10 prosentin verokanta 12 prosenttiin ja 14 prosentin verokanta 18 prosenttiin.

Kaikkien verokantojen yhdistäminen 24 prosenttiin kasvattaisi verotuottoja arviolta 2 800 miljoonaa euroa vuositasolla.

Arvioihin liittyvät epävarmuudet kasvavat sen mukaan, mitä suurempia korotuksia arvioidaan. Suurempiin muutoksiin verokannoissa liittyy myös suuremmat kokonaistaloudelliset vaikutukset, joita kuvataan lyhyesti myöhemmin.

---

<sup>91</sup> Ei sisällä vakuutusmaksuveroa. Vakuutusmaksuveron yksikköverotuotto on noin 40 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasossa.



Alla on esitetty yksikkötuotot vielä hyödykeryhmittäin alennettujen verokantojen osalta.

**Taulukko 21.** Alennettujen verokantojen yksikköverotuotot hyödykeryhmittäin vuoden 2024 tasossa miljoonaa euroa

Hyödykeryhmä	Yksikköverotuotto, milj. e
Elintarvikkeet (14 %)	148
Ravintoloiden ruokapalvelut (14 %)	51
Lääkkeet (10 %)	15
Henkilökuljetukset (10 %)	13
Majoituspalvelut (10 %)	6
Urheilu- ja virkistyspalvelut (10 %)	5
Kulttuuripalvelut (10 %)	7
Kirjat (10 %)	4
Sanoma- ja aikakauslehdet (10 %)	8

Yksittäisistä hyödykeryhmistä suurimmat verotuotot arvonlisäveroyksikköä kohden on saatavissa elintarvikkeista ja ravintoloiden ruokapalveluista.

Arvonlisäverotuloja olisi teoriassa mahdollista kasvattaa myös laajentamalla arvonlisäveron veropohjaa. EU:n arvonlisäverodirektiivi kuitenkin edellyttää jäsenmaita pitämään tietyt tavarat ja palvelut kokonaan veropohjan ulkopuolella. Veropohjan ulkopuolelle on säädetty terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto ja koulutus, rahoitus- ja vakuutuspalvelut, kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen sekä rahapelit. Suomessa noin kolmannes kotitalouksien kulutuksesta on arvonlisäveropohjan ulkopuolella. Valtaosa veropohjan ulkopuolella olevasta kulutuksesta on vapautettu EU:n arvonlisädirektiivin takia, jonka vuoksi mahdollisuudet veropohjan laajentamiseen ovat hyvin rajatut.

Liittymissopimuksessa Suomelle on annettu lupa vapauttaa arvonlisäverosta tietyt arvonlisäverodirektiivin liitteessä X olevat liiketoimet. Näitä ovat kirjailijoiden, artistien ja esiintyjien palvelut, rakennusten ja maapohjien luovutukset, kansainvälisen henkilöliikenteen kotimaan osuus, itse poimittujen luonnonvaraisten marjojen ja sienien myynnin verovapaus sekä sokeiden ja muiden vaikeavammaisten myyntitulojen verovapaus. Vapautettujen liiketoimien veropohja on yhteensä arviolta noin 650 miljoonaa euroa. Veropohjan laajentaminen näihin erityisesti arvonlisäverosta vapautettuihin liiketoimiin voisi lisätä arvonlisäverotuloja teoriassa noin 160 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä mainitut liiketoimet on vapautettu verosta lähinnä hallinnollisista syistä, eikä näiden tuomista arvonlisäverotuksen piiriin pidetä järkevänä.

### Tulonjakovaikutukset

Välillisellä verotuksella ei ole tarkkaan ottaen tulonjaollisia vaikutuksia, sillä välilliset verot eivät suoraan vaikuta kotitalouksien tuloihin. Välillisillä veroilla on kuitenkin suora vaikutus kotitalouksien ostovoimaan ja tämä vaikutus kohdistuu eri tavoin kotitalouksiin tulo-luokasta riippuen. Selvyyden ja yksinkertaisuuden vuoksi puhumme arvonlisäverotuksen osaltakin tässä raportissa kuitenkin tulonjaosta.

Arvonlisäverokantojen korotukset vaikuttavat tulonjakoon kahdella tavalla. Ensimmäinen vaikutus tapahtuu kotitalouksien ostovoiman kautta, kun samasta kulutuksesta maksetaan aiempaa enemmän arvonlisäveroa. Mikäli kotitalouden kulutuksen verollinen kokonaismäärä pysyy ennallaan, tulee kulutuksen määrän supistua arvonlisäveron nousua vastaavan määrän verran. Toinen vaikutus tapahtuu sosiaalietuuksien kautta. Arvonlisäveron korotukset kasvattavat hintoja ja siten kiihdyttävät kuluttajahintaindeksin muutosta. Tietyt sosiaalietuudet on kiinnitetty kuluttajahintaindeksin muutoksiin, jolloin veronkorotus kasvattaa näiden etuuksien tasoa.

Tuloihin suhteutettuna kaikkien verokantojen korottamiset kohdistuvat veron osalta enemmän pienituloisiin. Erot tuloluokkien välillä eivät ole verokannasta riippuen kuitenkaan erityisen suuria. Sosiaalietuuksien huomioiminen tasaa veronkorotuksen aiheuttamia eroja tuloluokkien välillä selvästi ja voi joissain tapauksissa kääntää vaikutuksen regressiiviseksi, jolloin korotus kohdistuu tuloihin suhteutettuna voimakkaammin suurituloisiin.

Eri arvonlisäverokantojen korottamisten tulonjakovaikutukset on esitetty liitteessä 2.

### Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Arvonlisäverokantojen korottamisilla olisi myös laajempia kokonaistaloudellisia vaikutuksia, joiden suuruuteen vaikuttavat veronkorotusten suuruus sekä korotettava verokanta. Hallituksen esityksessä HE 89/2012 arvioitiin vuonna 2013 alusta voimaan tulleen kaikkien arvonlisäverokantojen yhden prosenttiyksikön korotusten kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Arvion teki Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) yleisen tasapainon laskentamallilla (VATTAGE).

VATTin arvion mukaan verokantojen korottaminen alentaisi bruttokansantuotetta 0,4 prosenttia, tavaroiden ja palveluiden kokonaiskysyntää 0,7 prosenttia, investointeja 0,4 prosenttia, vientiä 0,3 prosenttia ja tuontia 0,5 prosenttia perusurasta.

Työllisyyden arvioitiin laskevan 0,6 prosenttia perusurasta verokantojen korottamisen jälkeisinä vuosina, mutta palautuvan vähitellen perusuran tasoon. Korotuksen arvioitiin laskevan työllisten määrää erityisesti kaupan, majoituksen ja rakentamisen piirissä.

Kuten tulonjakovaikutusten yhteydessä mainittiin, arvonlisäverokantojen korotukset vauhdittavat kuluttajahintaindeksin muutosta ja siten kasvattavat tiettyjen indeksidonnaisten etuuksien tasoa. Arvonlisäverokantojen korotusten lopullista julkista taloutta vahvistavaa vaikutusta arvioitaessa tulee tällöin ottaa huomioon myös näiden sosiaaliturvamenojen suureneminen. Karkeasti arvioiden voidaan sanoa, että sosiaaliturvamenojen kasvu on nettona noin 20–30 prosenttia arvonlisäverotuoton lisäyksestä.

Mikäli arvonlisäverokantoja päätettäisiin korottaa, tulisi kokonaistaloudelliset vaikutukset arvioida mahdollisimman perusteellisesti käytettävissä olevilla laskentamalleilla ja tuoreilla aineistoilla.

## 11.4 Johtopäätökset

Arvonlisäveron tavoite on fiskaalinen, eikä sitä tulisi käyttää ohjaus- ja tulonjakotarkoituksiin. Koko verojärjestelmää ajatellen tarvittavien veronkorotusten kohdistaminen arvonlisäverotukseen olisi perusteltua. Arvonlisäverojärjestelmän sisällä korotukset olisi perusteltua tehdä alennettuihin verokantoihin ja mahdollisesti siten, että korotukset johtaisivat nykyistä vähempään määrään alennettuja verokantoja.

Alennettujen verokantojen korottamisilla olisi tehtyjen arvioiden mukaan välittömiä tulonjakoa heikentäviä vaikutuksia, mutta indeksidonnaisten etuuksien kasvu lieventäisi vaikutuksia. Veronkorotuksilla olisi myös kokonaistaloudellisia negatiivisia vaikutuksia, mutta niiden arvioidaan olevan pääasiassa pienempiä kuin vastaavan suuruisten veronkiristysten toteuttamisella muilla verolajeilla.

## 12 Valmisteverot ja liikenteen verot

### 12.1 Yleistä

Valmiste- ja liikenneverotulot olivat nettomääräisesti keskimäärin noin 9 miljardia euroa vuodessa vuosina 2016–2020.<sup>92</sup> Vuonna 2023 valmiste- ja liikenneverotulojen arvioidaan olevan nettomääräisesti noin 8,8 miljardia euroa ja niiden suhteen bruttokansantuotteeseen noin 3,1 % eli noin prosenttiyksikön alempi kuin esimerkiksi vuonna 2016.

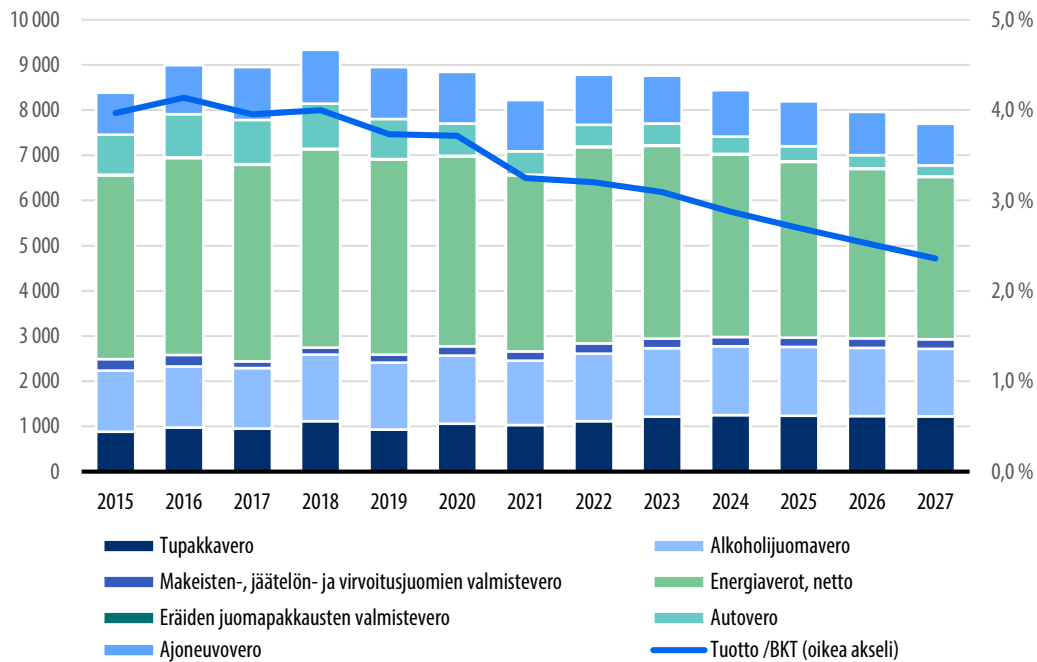
Tulevalla hallituskaudella valmisteverojen ja liikenteen verotulojen ennustetaan alenevan nimellisesti noin 1,1 miljardia euroa, mikä johtuu energiaverotulojen alenemisesta noin 0,7 miljardilla eurolla sekä auto- ja ajoneuvoverotulojen alenemisesta noin 0,4 miljardilla eurolla. Ennustettua verotulojen laskua selittävät liikenteen nopea sähköistyminen sekä polttoaineiden kulutuksen siirtyminen kevyemmin verotettuihin tuotteisiin, kuten biopolttoaineisiin, sekä verottomiin polttoaineisiin, kuten kiinteään biomassaan.

Valmiste- ja liikenneverotulojen suhteen bruttokansantuotteeseen arvioidaan alenevan ensi hallituskaudella noin 0,7 prosenttiyksikköä, mikä vuoden 2027 bruttokansantuotteen tasossa vastaa noin 2,4 miljardia euroa. Verotulojen BKT-suhteen lasku johtuu veropohjien supistumisen ja keskimääräisten verotasojen laskun lisäksi siitä, että ajoneuvovero ja valmisteverot tupakkaveroa lukuun ottamatta ovat puhtaasti yksikköperusteisia, eivätkä niiden veropohjat lähtökohtaisesti kasva hinta- ja tulotason noustessa. Tätä yleisestä hinta- ja tulokehityksestä jälkeen jäämistä voitaisiin paikata tarkistamalla verotasoja kuluttajahinta- tai ansiotasoindeksin kehityksen mukaan. Esimerkiksi ennustetun kuluttajahinta- tai ansiotasoindeksin mukaiset tarkistukset valmisteveroihin (pl. tupakkavero) ja ajoneuvoveroon nostaisivat verotuloja vuoden 2027 tasossa noin 0,5–0,8 miljardia euroa.

---

<sup>92</sup> Vuoden 2021 valmisverotulot olivat kassaperusteisesti noin 0,6 miljardia alemmalla tasolla johtuen valmisteverojen eräpäivän myöhentämisestä kahdella viikolla.

**Kuvio 31.** Valmiste- ja liikenteen verojen tuotto vuosina 2015–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Indeksikorotusten lisäksi valmisteverotasoa voidaan korottaa ja veropohjia laajentaa terveys-, ilmasto- tai ympäristötavoitteiden edistämiseksi, mutta tällöin veronkorotukset on syytä toteuttaa ensisijaisesti ohjaustarpeen lähtökohdista käsin. Vero-ohjausta ylläpitävillä tai lisäävillä veronkorotuksilla ei voida kuitenkaan estää verotuottojen alenemista pidemmällä aikavälillä, sillä veronkorotukset entisestään kiihdyttävät veropohjien supistumista.

Ohjaavia veroja harkittaessa olennaista on pystyä riittävällä varmuudella arvioimaan, että vero toimii tavoitellulla tavalla. Käytännössä veromallin on oltava sellainen, että ohjaus voidaan kohdentaa juuri siihen kulutukseen, jonka muutos lisää hyvinvointia. Veromalli on myös voitava suunnitella siten, että se saa aikaan tavoiteltuja muutoksia yritysten tai kotitalouksien käyttäytymisessä. Verolla voi myös olla ei-toivottuja ohjausvaikutuksia, jos kulutus siirtyy veropohjan ulkopuolelle muuhun haitalliseen kulutukseen tai jos haitallinen tuotanto tai kulutus siirtyy Suomen rajojen ulkopuolelle. Jos ohjaavaksi veroksi tarkoitettu vero ei tuota riittävän suuria tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia, vero-ohjauksen aikaansaamat hyödyt eivät välttämättä ylitä verosta aiheutuvia tehokkuustappioita tai hallinnollisia kustannuksia.

Veron ohjausvaikutuksen toimivuuden ja veromallin käytännön toteutettavuuden välillä on usein ristiriita. Vero on usein helpoin toteuttaa yksinkertaisissa veromalleissa, mutta tavoiteltu ohjausvaikutus voi jäädä saavuttamatta, jos veropohjaa ja -tasoa ei pystytä tarpeeksi tarkasti erottelemaan tuotteiden toivottujen ja ei-toivottujen ominaisuuksien mukaan. Jos veron ohjausvaikutuksen saavuttaminen edellyttää hyvin yksityiskohtaisen tiedon keräämistä laajasta joukosta erilaisia tuotteita, verosta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset niin yrityksille kuin julkiselle hallinnolle voivat nousta erittäin suuriksi. Nykyiset ohjaavat verot on pyritty kohdentamaan tukkuporrastasolle, jolloin veroon liittyvät ilmoittamis- ja seurantavelvoitteet koskevat rajallista määrää toimijoita. Esimerkiksi elintarvikkeita koskevan terveysperusteisen veron käyttöönottamiseksi ei ole löydetty käytännön toteuttamiskelpoista ratkaisua.

Ohjaavia veroja ei ole mielekästä perustella verotulojen keräämisellä, koska tähän tarkoitukseen laajapohjaiset verot ovat tehokkaampia. Valmiste- ja liikenteen verotuksessa tällaisena laajapohjaisena verona voidaan pitää ajoneuvoveron perusveroa, sillä se muodostaa vakaan veropohjan, jonka verottamisesta ei aiheudu suuria käyttäytymisvaikutuksia.

### ***Terveysperusteinen verotus***

Terveysperusteisen elintarvikeveron haasteena on luoda hallinnollisesti toimiva veromalli, joka voidaan kohdentaa terveydelle haitallisiin tuotteisiin siten, että se vaikuttaa tavoitellusti väestön kulutukseen ja terveyteen. Jo pelkästään terveydelle haitallisten tuotteiden määrittely riittävän yksiselitteisesti on osoittautunut vaikeaksi. Ei ole esimerkiksi selvää, onko väestötasolla terveyden kannalta keskeisimpiä ravitsemuksellisia ongelmia liiallinen sokerin, suolan vai rasvan saanti tai olisiko tärkeämpää ratkaista jokin muu ravitsemuksellinen ongelma kuten liian vähäinen kasvisten tai kuidun saanti.

Edelleen pitäisi määritellä, mihin rajattuun tuoteryhmään vero olisi kohdennettava. Veron kohdentaminen kaikkien elintarvikkeiden sisältämään tiettyyn ainesosaan, kuten esimerkiksi sokeriin, edellyttäisi mittavaa ja erittäin raskasta verojärjestelmää, joka koskisi hyvin suurta määrää erilaisia yrityksiä välituotteiden valmistajista ravintoloihin ja päivittäistavara-kauppoihin. Tällaisen veron toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset niin yrityksille kuin julkiselle hallinnolle nousisivat merkittäviksi ottaen huomioon, että etenkin valmisteveroihin liittyy mittavia raportointi- ja seurantavelvoitteita. Lisäksi verotuksen toteutettavuuteen vaikuttaa se, ettei elintarvikelainsäädännössä veloiteta ilmoittamaan pakkaamattomista tuotteista vastaavia elintarviketietoja kuin pakatuista elintarvikkeista. Vaikka vero kohdennettaisiin valikoituun tuoteryhmään, olisi pystyttävä määrittelemään, miksi jotkin tuotteet katsotaan terveydelle haitalliseksi ja toisten tuoteryhmien tuotteet eivät.

Veron kohdistaminen johonkin haitalliseksi katsottuun elintarvikkeeseen tai sen ainesosaan, ei välttämättä tarkoita, että sillä olisi tavoiteltu vaikutus kulutukseen ja terveyteen. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron vaikutuksista tiedetään, että tuotteen verotuksen kiristymisestä seuraava hinnan nousu ei välttämättä vähennä sen kulutusta, ellei tarjolla ole riittävän läheistä korvaavaa tuotetta. Kulutus voi myös siirtyä toisella tavalla haitalliseen elintarvikkeeseen. Veron vaikuttavuutta olisi pystyttävä etukäteen arvioimaan riittävän luotettavasti, mikä edellyttäisi nykyistä parempaa tutkimustietoa siitä, miten kuluttajat reagoivat eri tuotteiden hinnanmuutoksiin. Ongelmana on myös puuttuva tietopohja, koska elintarvikkeista ja niiden koostumuksesta ei ole saatavilla kattavaa tilastotietoa.

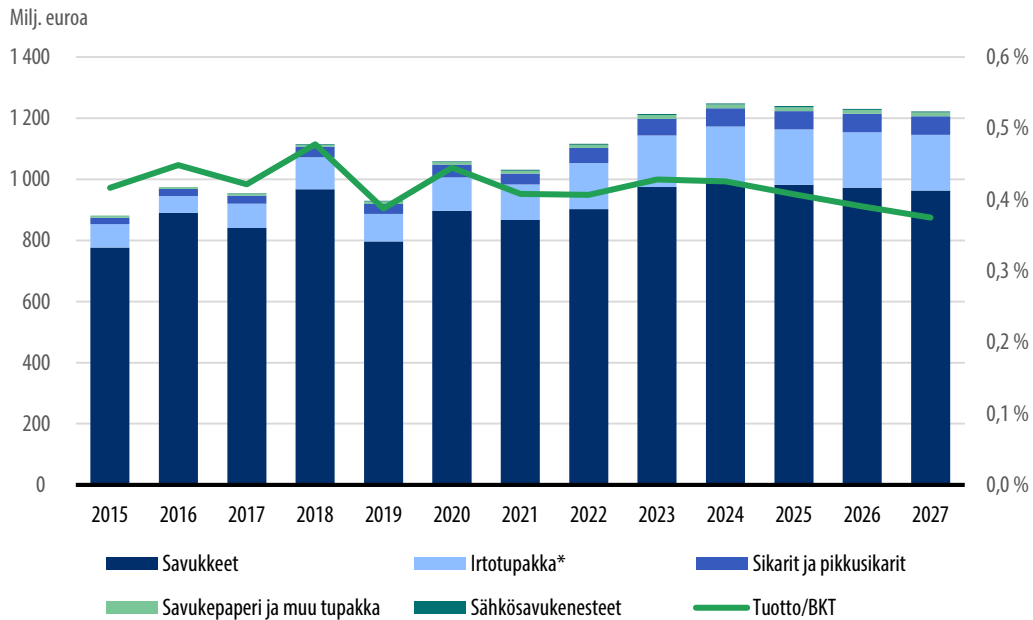
## 12.2 Tupakkavero

### 12.2.1 Veron kuvaus

Taulukko 22. Tupakkavero

Veron nimi	Tupakkavero
Lainsäädäntö	Laki tupakkaverosta 1470/1994
Veron kuvaus	Veroa maksetaan Suomessa valmistetuista ja Suomeen EU:sta tai sen ulkopuolelta tuoduista tupakkatuotteista. Veron maksavat tukkutoimijat.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Savukkeet, sikarit, pikkusikarit, piippu- ja savuketupakka ja kääretupakka sekä niihin rinnastettavat tupakkatuotteet, savukepaperi, sähkösavukenesteet ja kuumennettavat tupakkatuotteet.
Verokannat	Tupakkavero määrätään pääosassa tuotteista arvoperusteisena verona eli prosenttiosuutena tuotteen vähittäismyyntihinnasta sekä yksikköverona eli kappale- tai grammaperusteisena verona. Halpahintaisista savukkeista, kääretupakasta, sikareista ja pikkusikareista kannetaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Sähkösavukenesteistä kannetaan ainoastaan yksikköveroa nesteen määrän perusteella, ja muita tupakkaa sisältäviä tuotteita sekä savukepaperia verotetaan ainoastaan hintaan sidotulla verolla. Kuumennettavia tupakkatuotteita ei ole vielä Suomen markkinoilla, mutta niistä perittäisiin grammaperusteista veroa.
Erityistä huomioitavaa	Tupakkaveron veropohja, eri tuotteiden verorakenne ja vähimmäisverotasot on pääosin yhdenmukaistettu EU:ssa. Nuuskan myynti ja markkinointi on EU:ssa kielletty Ruotsia lukuun ottamatta.



**Kuvio 32.** Tupakkaveron tuotto vuosina 2015–2027 milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

\*irtotupakka=hienoksi leikattu tupakka (kääretupakka) sekä piippu- ja savuketupakka

Tupakkaveron tuoton kasvun syynä on verotuksen kiristyminen. Verotuoton kehitykseen liittyy vuosittain pientä vaihtelua riippuen siitä, miten toimijat ajoittavat varautumisensa veronkorotukseen eli luovuttavat tuotteita verottomasta varastosta verolliseen kulutukseen ennen korotusta. Esimerkiksi vuonna 2018 verotuotto oli varastoinnin takia poikkeuksellisen korkea ja vuonna 2019 vastaavasti matala. Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia vain 11 kuukaudelta, mistä johtuen kalenterivuoden kassaperusteinen verotuotto oli normaalia pienempi.

Savukkeet muodostavat selvästi suurimman osan tupakkatuotteiden veropohjasta, lähes kolme neljäsosaa. Itse käärittävän kääretupakan osuus on vajaa viidennes sekä sikareiden ja pikkusikareiden reilu kymmenesosa. Savukkeiden verollinen kulutus kappaleina mitattuna on vähentynyt vuodesta 2015 lähes kolmanneksen. Kääretupakan verollinen kulutus on puolestaan parin viime vuoden kasvun takia kasvanut vuodesta 2015 yli kahdella prosentilla ja sikareiden ja pikkusikareiden lähes neljänneksen.

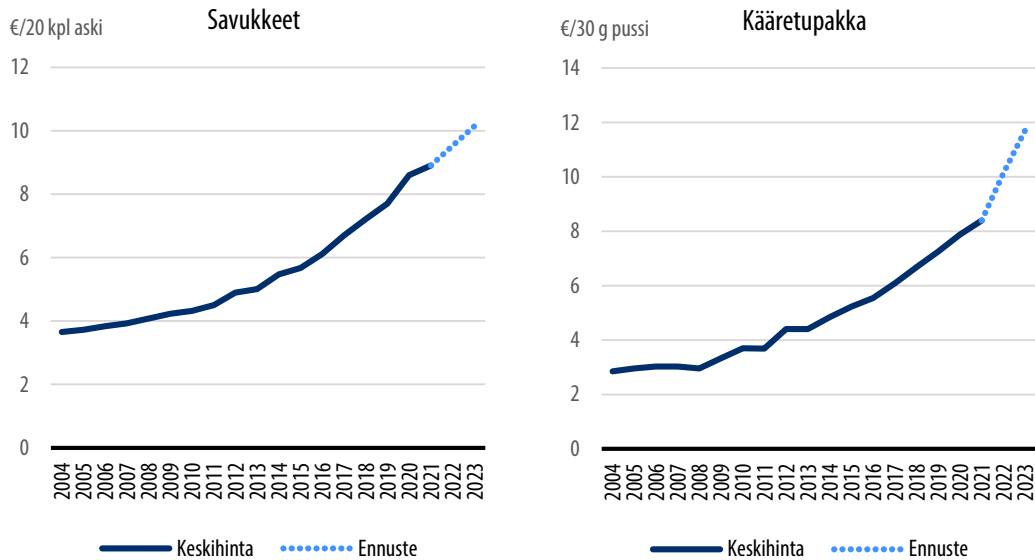
## 12.2.2 Veron arviointi

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä terveyspoliittisia tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa. Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tupakkaverolla on siis fiskaalisten tavoitteiden lisäksi merkittävä terveyspoliittinen tavoite, joka ennen pitkää johtaa verotulojen pienenemiseen.

Savukkeet, sikarit ja pikkusikarit, kääretupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka kuuluvat EU:n yhdenmukaistetun valmisteverolainsäädännön piiriin. Kuumennettavat tupakkatuotteet, muut tupakkaa sisältävät tuotteet, sähkösavukenesteet ja savukepaperi eivät kuulu unionin lainsäädännön alaisuuteen, mutta niistä kannetaan kansallista valmisteveroa Suomessa.

Tupakkaveroa on korotettu vuodesta 2009 lähtien joka vuosi lukuun ottamatta vuosia 2011 ja 2013. Vuosina 2016–2023 korotus on tehty puolivuositain kahdesti vuodessa. Sähkösavukeneesteiden ja kuumennettavien tupakkatuotteiden veroa ei ole korotettu sen jälkeen, kun ne asetettiin vuonna 2017 ja 2022.

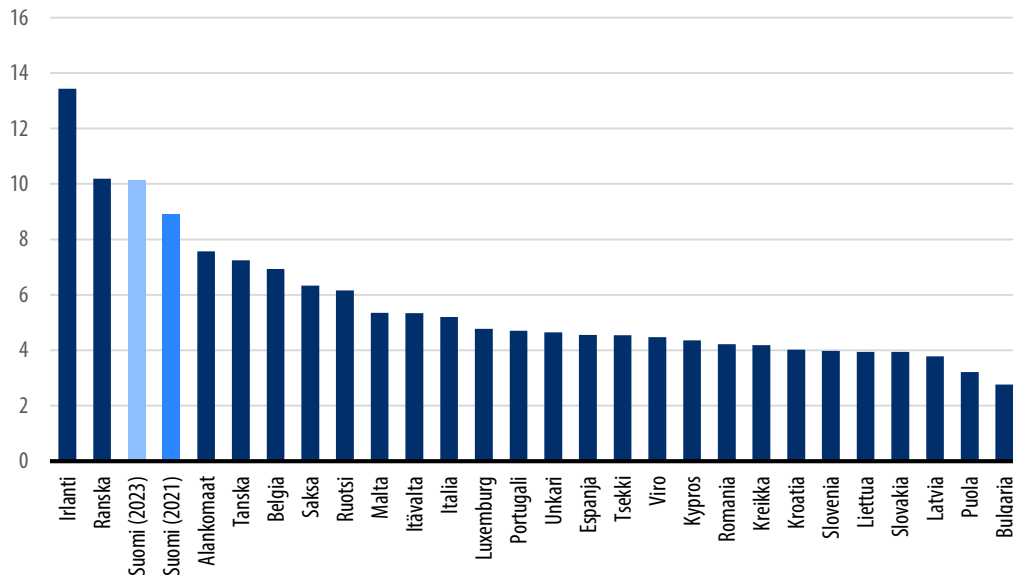
Veronkorotusten yhteenlaskettu vaikutus hintoihin on ollut suuri, mikä on osaltaan seurausta siitä, että tupakkaveron osuus tupakkatuotteiden hinnoista on merkittävä. Korkein se on savukkeilla, joiden hinnassa on veroa arvonlisävero huomioiden keskimäärin jo lähes 90 prosenttia. Kuten alla olevasta kuvioista nähdään, kun viimeisinkin vuoden 2023 veronkorotus näkyy hinnoissa, arvioidaan 20 kappaleen savukeaskin keskihinnan olevan yli kymmenen euroa, kun se oli vuonna 2008 hieman yli neljä euroa. Kääretupakan hintojen suhteellinen nousu on ollut vielä suurempi. Itsekääriytyt savukkeet ovat yhä tehdasvalmisteisia savukkeita halvempia, mikä johtuu siitä, että tehdasvalmisteinen savuke on pidemmälle jalostettu tuote, sekä siitä, että tehdasvalmisteisten savukkeiden verotus on kireämpää. Myös sikareiden ja pikkusikareiden tupakkaverorasituksen voidaan sanoa kolminkertaistuneen vuosien 2009–2023 veronkorotusten seurauksena. Koska tupakkaveron osuus sikareiden hinnasta on kuitenkin alun perin ollut selvästi alhaisempi kuin sen osuus savukkeiden hinnasta, prosentuaalisesti muiden tuoteryhmien veronkorotusten suuruisiksi mitoitettut veronkorotukset ovat merkinneet niille suhteellisesti huomattavasti maltillisempaa hinnannousua.

**Kuvio 33.** Savukkeiden ja kääretupakan keskimääräisten hintojen kehitys. Lähde: Verohallinto ja VM

Tupakkaveron veropohja on pidemmällä aikavälillä ollut tavoitteiden mukaisesti huomattavassa laskussa. Yhtenä merkittävänä syynä tupakkatuotteiden kulutuksen laskuun voidaan pitää veronkorotuksista seurannutta hintojen nousua.<sup>93</sup>

Kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo helposti kannustimia sekä verovapaalle matkustajatuonnille että salakuljetukselle ja muulle verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnille, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähialueisiin nähden ovat suuret. Kuten seuraavasta kuvasta näkyy, esimerkiksi savukkeiden hinta Suomessa oli vuonna 2021 Euroopan kolmanneksi korkein.

<sup>93</sup> Kotimaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan tupakkaveron veropohjassa savukkeiden kysynnän hintajousto on -0,38, mikä tarkoittaa, että hintojen korottaminen 10 prosentilla pienentää veropohjaa savukkeiden osalta noin neljä prosenttia, Friman (2017). Lisäksi tupakkaveron veropohjaa ovat pienentäneet muut tupakkapoliittiset toimenpiteet.

**Kuvio 34.** Savukkeiden keskimääräiset hinnat 2021. Lähde: Euroopan komissio: Taxes in Europe Database

Toistaiseksi Suomessa verottamattomien savukkeiden osuus kokonaiskulutuksesta on kuitenkin ollut suhteellisen vakaata. Vuonna 2019 savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olleen noin 13–15 prosenttia kokonaiskulutuksesta, josta matkustajatuonnin osuus oli noin 10 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3–5 prosenttia. Vuoden 2022 loppupuolella matkustusmäärät ja sen mukana matkustajatuonti ovat hiljalleen palautuneet 2019 tasolle oltuaan 2020 ja 2021 poikkeusolojen takia ajoittain hyvin vähäisiä. Kuten savukkeiden kokonaiskulutuskin, kappalemääräisesti tuotujen savukkeiden määrä on pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna laskenut merkittävästi. Matkustajatuontia hillitsee tupakkalain varoitusmerkintöihin perustuva rajoitus, jonka mukaan matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan 200 kappaletta sellaisia savukkeita, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Lisäksi tupakkatuotteiden maahantuontia rajoittaa se, että ETA-alueen ulkopuolelta tupakkatuotteita saa tuoda mukanaan vain yli 24 tuntia kestävältä matkalta. Matkustajatuontia lisää se, että Ahvenanmaan ja muun Suomen välisessä laivaliikenteessä valmisteveron alaisten tuotteiden myynti on verotonta silloin, kun kyse on Suomen ja toisen maan (joko toisen jäsenvaltion tai unionin ulkopuolisen maan) välisestä reitistä, jolla poiketaan Ahvenanmaalla. Tuotteiden veroton myynti tällaisella reitillä Ahvenanmaan ja muun Suomen välisellä osuudella matkustavalle ei perustu velvoittavaan EU-lainsäädäntöön vaan on kansallisesti päätettävissä, ja verottomuus olisi siten mahdollista poistaa.

Samaan aikaan kun savukkeiden matkustajatuonti on kappalemääräisesti vähentynyt, suomalaiset matkustajat tuovat mukanaan merkittävästi aiempaa enemmän nuuskaa. Haastattelututkimusten mukaan nuuskan matkustajatuonti kasvoi esimerkiksi vuoden 2016 alle 9 miljoonasta rasiasta vuoden 2019 lähes 15 miljoonaan rasiaan. Lisäksi nuuskan laitton välittäminen on yleistynyt. Vuoden aikana tuotujen nuuskarasioiden määrä palautui vuonna 2022 jo vuoden 2019 tasolle huolimatta siitä, että alkuvuonna matkustaminen oli vielä poikkeusolojen takia vähäisempää. Nuuskan käyttö näyttää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tupakkatilaston mukaan yleistyneen, mutta sen kulutusmääristä ei ole käytettävissä tietoja. Tilaston mukaan päivittäin tai satunnaisesti nuuskaavien 20–64-vuotiaiden osuus vaihteli 2000-luvun alkupuolella noin prosentista kolmeen prosenttiin, kunnes se kääntyi viimeisen viiden vuoden aikana nousuun. Vuonna 2020 päivittäin tai satunnaisesti nuuskasi noin 7 prosenttia 20–64-vuotiaista suomalaisista ja kehitys on siten päinvastaista savukkeiden kulutukseen verrattuna. Koska nuuskan myynti ja markkinointi ei ole Suomessa sallittua EU-lainsäädännön takia, nuuskaa ei ole otettu säännönmukaisen tupakkaveron piiriin, vaikka sen tuonnista muuhun kuin omaan käyttöön voi seurata vero-seuraamuksia. EU:n nuuskakiellon merkitys on kyseenalaistettavissa, koska se on helposti kierrettävissä ja aiheuttaa laitonta toimintaa ja verotuottomenetyksiä. Lisäksi markkinoilla on nuuskan kaltaisia tuotteita, joita vastaava kieltä ei koske ja jotka ovat useassa maassa sallittuja. Nuuskan verottamisen mahdollisuuksia tulisi sen vuoksi arvioida, ja tämä tulisi tehdä ensi sijassa EU-tasolla. Komissio parhaillaan valmistelelee EU:n tupakkaverolainsäädännön uudistamista, minkä yhteydessä mahdollisesti tullaan asiaan ottamaan kantaa.

Vuoden 2008 jälkeen toteutetuilla useilla veronkorotuksilla on tavoiteltu tupakkatuotteiden maltillista ja asteittaista hinnannousua. Tupakkaverotuksen kolmen veroelementin yhdistelmään perustuvalla verorakenteella on voitu tehokkaasti verottaa kaiken hintaisia savukkeita. Yksikköveron lisäksi tupakkaveron määrän perusteena olevan arvoveron ansiosta tupakkaveron määrä on automaattisesti seurannut inflaatiota myös sellaisina vuosina, joina korotuksia ei ole tehty. Lisäksi vähimmäisverolla turvataan se, että halpojen savukkeiden vero on terveystaloudellisesti riittävän korkeaksi katsotulla tasolla. Tupakkatuotteiden hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla. Vaikka verotuksella voidaan vaikuttaa tupakoinnin ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämiseen, tupakkaverotuksen tasoa määritettäessä on tärkeää ottaa huomioon, että kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo kannustimia sekä matkustajatuonnille että harmaatuonnille lähialueiden matalampien hintojen vuoksi. Liian suuret kertakorotukset voivat kasvattaa hallitsemattomasti matkustajatuonnin ja laittoimien tupakkatuotteiden välitystä sekä sitä kautta kaventaa veropohjaa ja johtaa verotuotteiden laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia.

Tupakkaverotuksen veropohjaa on jatkossakin syytä laajentaa markkinoille tuleviin uusiin tuotteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi ns. nikotiinipussit, joiden käyttö on niihin kohdistuneesta kansallisesta sääntelystä riippumatta kasvanut. Näiden sisällyttäminen veropohjaan

edellyttää kuitenkin, että tuotteet sisällytetään myös tupakkalain piiriin. Koska tupakka-veron tarkoitus on osaltaan edistää tupakkalain tavoitteita, vero on perusteltua kohdistaa nimenomaan niihin tuotteisiin, jotka on myrkyllisyytensä ja riippuvuutta aiheuttavien ominaisuuksiensa vuoksi otettu tupakkalain piiriin ja joita koskevat tupakkalain vaatimukset ja rajoitukset.

Tupakkavero on regressiivinen vero, eli maksettujen verojen osuus suhteutettuna käytävissä oleviin tuloihin on korkeampi matalimmissa tuloluokissa kuin ylemmissä. Tupakointi on myös yleisempää alimmissa sosiaaliryhmissä, ja siten veron korotuksen vaikutus ostovoimaan on suhteellisesti voimakkaampi alimmissa tuloluokissa. Toisaalta tällaisissa staattisissa laskelmissa ei ole otettu huomioon veronkorotuksen vaikutusta tupakoinnin vähentämiseen tai lopettamiseen. Tällöin ei ole huomioitu niitä positiivisia vaikutuksia hyvinvointiin ja käytävissä oleviin tuloihin, joita veronkorotuksella tavoitellusta tupakoinnin vähenemisestä syntyy.

### **Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi**

Tupakkaveroon voisi tehdä esimerkiksi korotuksen, joka vastaisi vuosina 2016–2023 tehtyjen veronkorotusten vuositason aiheuttamaa hinnannousua. Tätä ehdotti tammikuussa 2023 myös tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä<sup>94</sup>. Veronkorotuksen painotuksissa eri tuoteryhmiin tulisi huomioida kunkin tuoteryhmän veropohjan viimeaikainen kehitys. Jos veronkorotuksella tavoiteltaisiin tupakka-askin hinnannousua kahdella eurolla, tuottaisi tämä riippuen veronkorotuksen painotuksesta eri tuoteryhmien välillä arviolta noin 150–200 miljoonan euron lisäverotuoton verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotusta ei tehtäisi. Veronkorotus voitaisiin toteuttaa viime aikaiseen tapaan puolivuositain kahdeksassa osassa vuosina 2024–2027.

Tupakkalain tavoite tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumisesta<sup>95</sup> vuoteen 2030 mennessä aiheuttaa kuitenkin suurta epävarmuutta arvioon lisätuotosta vuosina 2024–2027, sillä tavoitteeseen pääsemiseksi nykyinen veropohja tulisi enemmän kuin puolittaa vuoteen 2030 mennessä. Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä julkaisi sisältää kehittämissuhteita tavoitteeseen pääsemiseksi. Jos tupakan kulutus vähenee tavoitteen mukaisesti, verotuoton lisäys jää pienemmäksi.

<sup>94</sup> STM (2023).

<sup>95</sup> Käytännössä tavoite tarkoittaa, että aikuisväestöstä alle viisi prosenttia käyttää päivittäin tupakka- ja nikotiinituotteita vuonna 2030.

Tupakkaverossa ei ole vastaavaa ongelmaa kuin muissa valmisteveroissa, joissa verotuksen taso ei seuraa yleistä hinta- tai tulokehitystä. Tämä johtuu siitä, että tupakkaveron merkittävin osin arvoperusteinen, minkä lisäksi tupakkaveron on tehty ja esitetään tehtäväksi säännöllisiä yleisen hinta- ja tulokehityksen ylittäviä veronkorotuksia. Mikäli säännöllisiä veronkorotuksia jatketaan, tupakkaveron tasoon ei ole tämän lisäksi tarpeen tehdä indeksitarkistuksia.

### 12.2.3 Johtopäätökset

Vuodesta 2008 lähtien tasaisesti toteutettuihin veronkorotuksiin perustunut tupakkaveropolitiikka on ollut tavoitteisiin nähden onnistunutta. Sekä savukkeiden että kääretupakan kulutus on laskenut merkittävästi, ja verotuotot ovat kasvaneet kulloisiakin verotuottotavoitteita vastaavasti yli puolella miljardilla eurolla. Tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumiseen tähtäävästä tavoitteesta johtuen tupakkaveron tuotto tulee kuitenkin pitkällä tähtäimellä alenemaan merkittävästi. Tupakkatuotteiden harmaat ja laittomat markkinat eivät ole selvitysten mukaan kasvaneet, ja niiden voidaan sanoa olevan Suomessa edelleen hallinnassa, vaikka onkin syytä huomioida, että matkustajatuonnin osuuden savukkeiden kokonaiskulutuksesta arvioidaan edelleen olevan noin 10 prosenttia. Viime vuosien tupakkaveropolitiikkaa vastaavan suuruisine ja säännöllisine veronkorotuksineen on perusteltua jatkaa.

## 12.3 Alkoholijuomaverot

### 12.3.1 Veron kuvaus

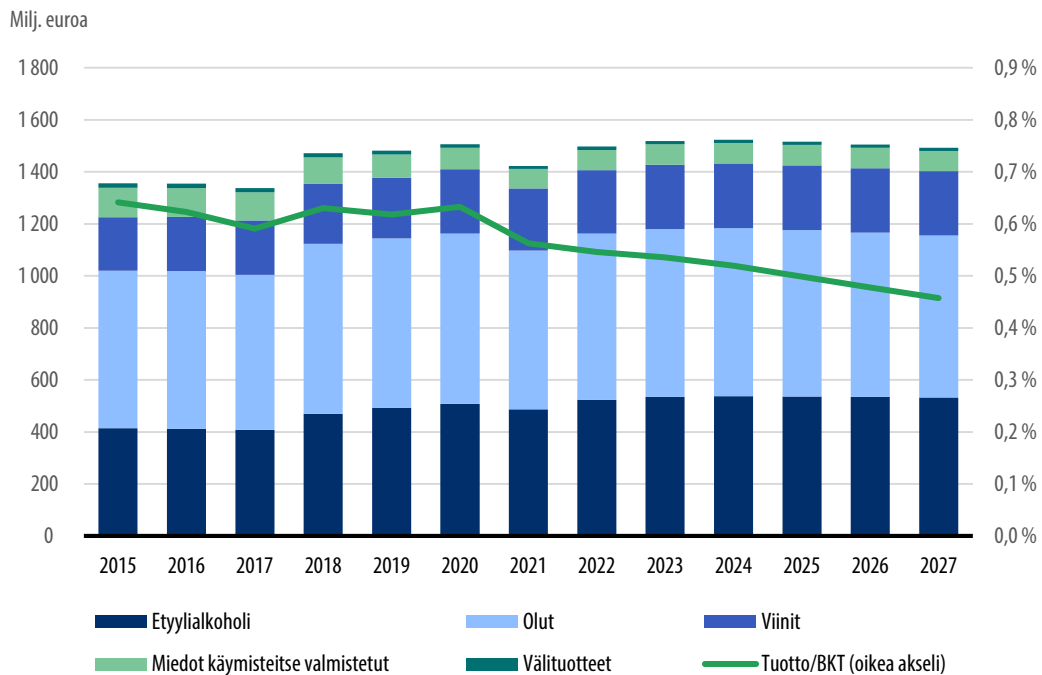
Taulukko 23. Alkoholijuomaverot

Veron nimi	Alkoholijuomaverot
Lainsäädäntö	Laki alkoholi- ja alkoholijuomaverosta 1471/1994
Veron kuvaus	Veroa maksetaan alkoholituotteista, jotka valmistetaan Suomessa tai vastaanotetaan Suomessa EU:sta tai sen ulkopuolelta.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Veroa maksetaan oluesta, viinistä, muista käymisteitse valmistetuista juomista (esim. siiderit), välituotteista (esim. väkevöidyt viinit) ja etyylialkoholista (esim. lonkerot, viinat ja liköörit).
Verotuet	Oikeudellisesti ja taloudellisesti muista panimoista riippumattoman panimon oluesta suoritettavaa alkoholiveroa alennetaan 13–50 %, jos panimon kalenterivuoden aikana tuottaman oluen määrä on enintään 15 miljoonaa litraa.
Verokannat	<p>Veron peruste on oluessa ja etyylialkoholissa senttilitra sataprosenttista alkoholia ja viinissä ja muissa käymisteitse valmistetuissa juomissa sekä välituotteissa litra valmista juomaa.</p> <p>Veron määrä on etyylialkoholin osalta 50,35 senttiä ja oluen osalta 38,05 senttiä senttilitalta laskettuna sataprosenttisena alkoholina. Välituotteiden ja viinin vero vaihtelee hieman pitoisuuden mukaan. Esim. 21 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien välituotteiden vero on 36,71 senttiä ja 12,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien viinien vero 33,68 senttiä senttilitalta laskettuna sataprosenttisena alkoholina.</p> <p>Miedosta oluesta (alkoholipitoisuudeltaan yli 0,5 mutta enintään 3,5 tilavuusprosenttia) ja vain vähän alkoholia sisältävästä etyylialkoholista (alkoholipitoisuudeltaan yli 1,2 mutta enintään 2,8 tilavuusprosenttia) kannetaan alennetun verokannan mukaista alkoholiveroa.</p>
Erityistä huomioitavaa	<p>Alkoholiveron veropohja, eri juomien veron rakenne ja vähimmäisverotavat on EU:ssa yhdenmukaistettu. Lisäksi verotuksessa on noudatettava EU:n yleisiä säännöksiä tuontituotteiden syrjäntäkiellosta ja valtiontuista. Säännökset rajoittavat jäsenvaltion mahdollisuuksia säätää vapaasti veron rakenteesta ja tasosta eri juomille.</p> <p>Alkoholiveropolitiikassa tulee huomioida alkoholipolitiikan puitteet sekä hinnan vaikutus ulkomailta suuntautuvien matkustajatuonnin ja internetkaupan määrään.</p>

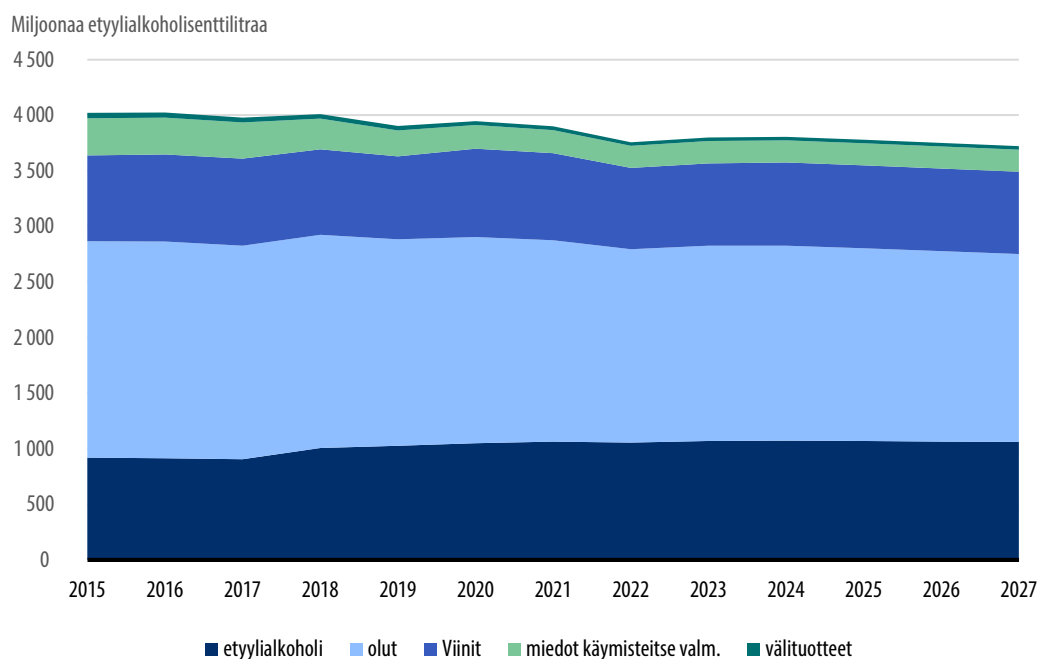


**Kuvio 35.** Alkoholiveron tuotto vuosina 2015–2027 milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Alkoholin kulutus on hieman laskenut viime vuosina, mutta vuosien 2018, 2019 ja 2021 veronkorotukset ovat pitäneet alkoholiverotuoton nimellisesti likimain saman suuruisena. Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia vain 11 kuukaudelta, mistä johtuen kalenterivuoden kassaperusteinen verotuotto oli normaalia pienempi. Vuonna 2018 voimaantullut alkoholilain muutos aiheutti veropohjassa siirtymää matalammin verotetuista käymisteitse valmistetuista juomista korkeammin verotettuun etyylialkoholijuomaryhmään, mikä näkyy myös alla olevassa kuvassa, joka kuvaa arviota veropohjan kehityksestä.

**Kuvio 36.** Alkoholiveron veropohjan kehitys veroluokittain vuosina 2015–2027. Lähde: Verohallinto ja VM

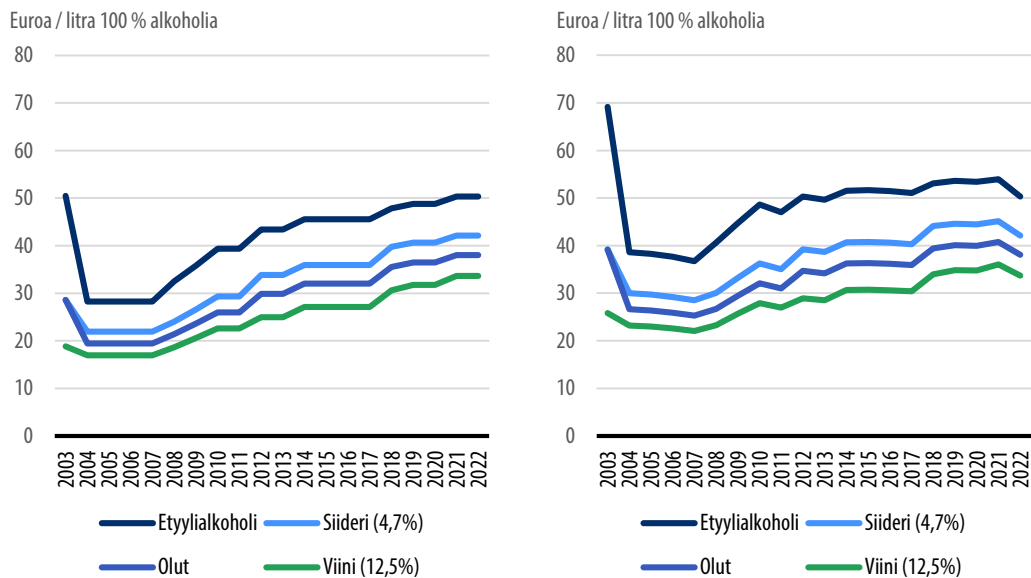
### 12.3.2 Veron arviointi

Alkoholiverolla voidaan nähdä fiskaalisten tavoitteiden lisäksi myös terveystaloudellisia tavoitteita. Eri alkoholijuomia kohdellaan alkoholipolitiikassa eri tavoin, millä on ollut vaikutusta myös alkoholiveropolitiikkaan. Keskeistä on esimerkiksi alkoholin saatavuutta rajoittava sääntely. Alkolla on yksinoikeus yli 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien vähittäismyyntiin. Tilaviinejä ja käsityöläisolutia saavat myydä Alkon lisäksi ne, joille on myönnetty lupa kyseisten tuotteiden valmistamiseen sekä myymiseen valmistuspaikan yhteydessä. Viinejä ja väkeviä juomia on siten myytävissä vain Alkossa ja anniskeluravintoloissa, minkä lisäksi niitä voi tuoda omaan käyttöön ulkomailta.

Matkustajatuonnin määrällisten tuontirajoitusten poistuessa vuonna 2004 alkoholiveroa alennettiin keskimäärin 33 prosentilla. Veronalennuksella haluttiin ohjata alkoholin kulutusta matkustajatuonnin sijasta Suomessa verotettuihin tuotteisiin. Vuoden 2004 veronalennuksen jälkeen alkoholiveroa on korotettu kahdeksan kertaa, minkä lisäksi pienpanimoiden verotukea on kasvatettu.

Alkoholiverotaset ovat muuttuneet nimellisesti (vasen kuva) ja reaalisesti (vuoden 2022 tasossa, oikea kuva) seuraavasti:

**Kuvio 37.** Alkoholiverotasojen kehitys nimellisesti ja reaalisesti. Lähde: VM



Nykyisillä eri juomien alkoholiverotasoilla ei ole julkilausuttuja perusteluita. Ainakin osin niiden voidaan sanoa pohjautuvan vuoden 2004 veromuutokseen, jossa alkoholiveron alennus painotettiin eri juomaryhmien välillä niin, että kotimaan myynti korvautuisi mahdollisimman vähän verottomalla matkustajatuonnilla. Vuosien varrella tehdyt veronkorotukset ovat lähteneet pitkälti fiskaalisista tavoitteista ja olleet joko absoluuttisesti tai suhteellisesti kaikille juomaryhmille yhtä suuria tai painottuneet hieman johonkin juomaryhmään. Harkinta on tehty kuitenkin tapauskohtaisesti tarkastelematta verorakennetta sen laajemmin.

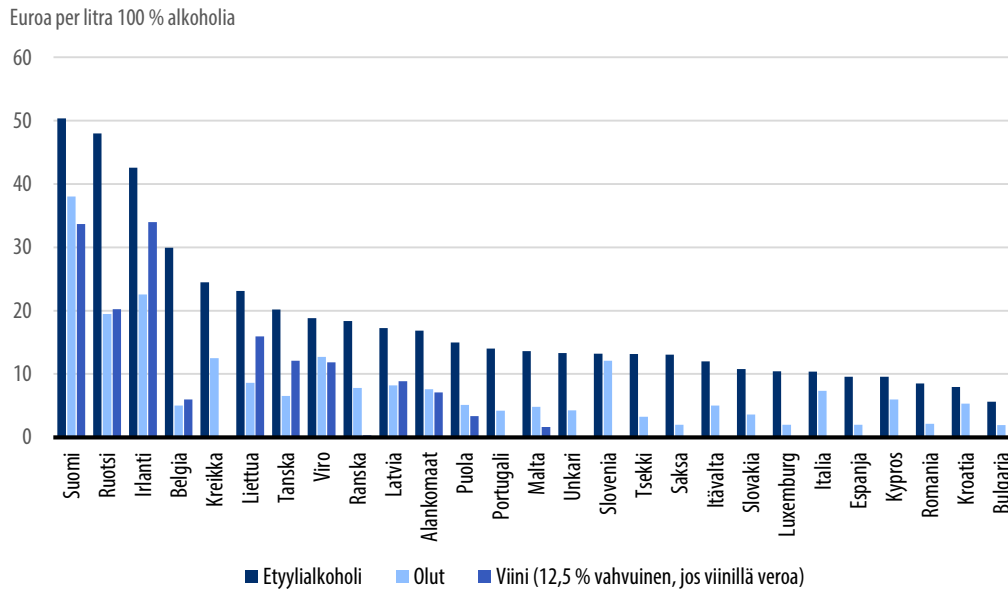
Kuten edellä oleva kuvio osoittaa, alkoholivero on yksikkövero, joka vaatii säännöllisiä veronkorotuksia, jos halutaan välttää verotuksen reaalisen tason ja tästä johtuva vero-oheisuuden sekä verotuottojen aleneminen. Verotuottoihin vaikuttaa myös alkoholin kulutuksen kehitys. Alkoholiveron veropohja onkin pienentynyt yli 10 prosenttia viimeisen 10 vuoden aikana. Myös tehdyillä veronkorotuksilla on ollut osuutta tähän kehitykseen.<sup>96</sup>

Veronkorotuksia harkittaessa merkittävä kysymys on, missä määrin veropohjan ja sitä vastaavan tilastoidun kulutuksen pieneneminen korvautuu kotimaisen hinnannousun seurauksena matkustajatuonnilla ja muulla verottomalla kulutuksella. Hintaaerolla Suomen lähialueisiin ja matkustajatuonnilla voidaan sanoa olevan yhteys, mutta on epäselvää, kuinka vahva tämä yhteys eri hetkillä ja hinnoilla on. Arviointia vaikeuttavat viime aikoina yleistyneet internet-ostot, jotka osin korvaavat myös matkustajatuontia. Kotimaan tilastoidun kulutuksen korvautumisella esimerkiksi salakuljetuksella tai laajamittaisella matkustajatuonnilla on menetettyjen verotuottojen lisäksi myös muita negatiivisia vaikutuksia, kuten rikollisen toiminnan lisääntyminen ja mahdollisesti yhä uusien laittomien alkoholinvälitysrenkaiden syntyminen, tuotteiden sisällön, ikärajojen ja mainonnan valvonnan puuttuminen sekä pantittoman ja kierrättämiskelvottoman jätteen päätyminen Suomeen.

Kansainvälisesti verraten alkoholiverotasot ovat Suomessa huomattavan korkeita, ja EU:n tasolla Suomen alkoholiverotus on kaikkein kireintä. Kuten alla olevasta kuvasta nähdään, alkoholiverotuksen taso vaihtelee EU-maiden välillä merkittävästi, vaikka alkoholiverotus on EU:ssa yhdenmukaistettu. Oluen verotus on Suomessa huomattavan korkea verrattuna toiseksi korkeimmin olutta verottavaan Irlantiin. Myös etyylialkoholia Suomi verottaa EU:n korkeimmin ja viiniä Irlannin kanssa kireimmin. Ero EU:n keskiarvoon verrattuna on kaikissa juomaryhmissä suuri. Eri juomaryhmien EU:n vähimmäisverotasot ovat matalia tai olemattomia, eikä puolet EU:n jäsenvaltioista verota viiniä lainkaan.

---

<sup>96</sup> Kotimaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan alkoholiveron veropohjassa väkevien juomien ja välituotteiden kysynnän hintajousto on -0,72, viinin -1,06 ja oluen osalta -0,40, mikä tarkoittaa, että hintojen korottaminen 10 prosentilla pienentää veropohjaa juomaryhmästä riippuen 4–11 prosenttia, Ollikainen (2016).

**Kuvio 38.** Alkoholiverotasoja EU:n jäsenvaltioissa. Lähde: Euroopan komissio: Taxes in Europe Database

Toisesta EU:n jäsenvaltiosta Suomeen matkustava henkilö saa tuoda mukanaan lähtömaassa verotettuja alkoholijuomia haluamansa määrän edellyttäen, että ne tulevat hänen omaan käyttöönsä ja hän kuljettaa ne itse mukanaan. Lisäksi valmisteverotuslaissa on alkoholijuomien verottomalle matkustajatuonnille valmisteverotusdirektiiviin perustuvat määrälliset ohjetasot, jotta verovalvontaa voidaan selkeyttää ja laitonta matkustajatuontia hillitä. Valmisteverotusdirektiiviin perustuvat ohjetasot eivät ole tuontirajoituksia, vaan ne liittyvät näyttövelvollisuuteen. Matkustajalle syntyy selvitys- ja näyttövelvollisuus tuomiensa alkoholijuomien käyttötarkoituksesta, jos hän tuo niitä yli määrällisten ohjetasojen.

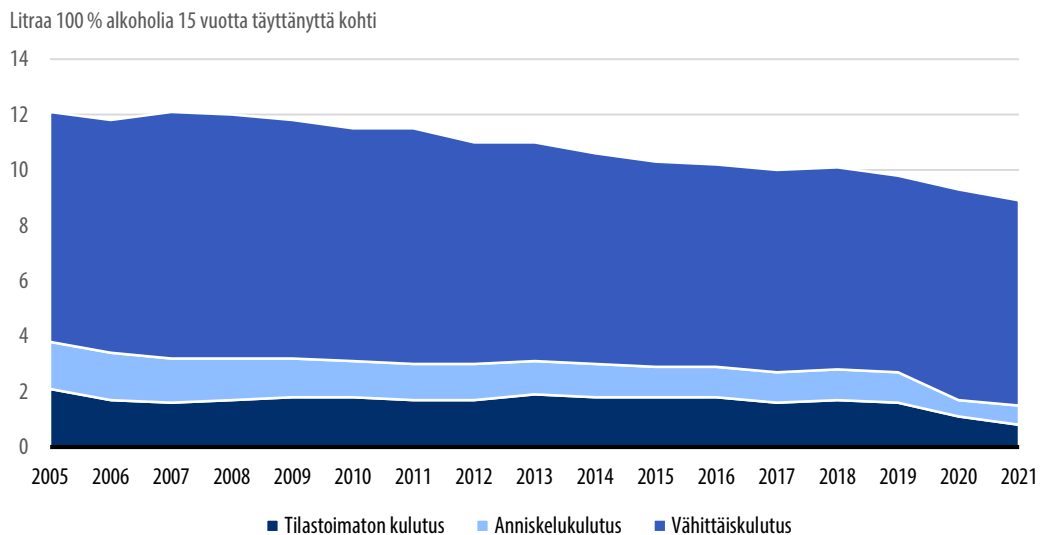
Ahvenanmaan ja muun Suomen välisessä laivaliikenteessä alkoholiveron alaisten tuotteiden myynti on verotonta silloin, kun kyse on Suomen ja toisen maan (joko toisen jäsenvaltion tai unionin ulkopuolisen maan) välisestä reitistä, jolla poiketaan Ahvenanmaalla. Tuotteiden veroton myynti tällaisella reitillä Ahvenanmaan ja muun Suomen välisellä osuudella matkustavalle ei perustu velvoittavaan EU-lainsäädäntöön, vaan se on kansallisesti päätettävissä ja verottomuus olisi siten mahdollista poistaa.

Ulkomaille matkustaminen ja risteilymatkailu Suomen ja Viron sekä Suomen ja Ruotsin välillä vähenivät voimakkaasti vuosien 2020 ja 2021 aikana koronaepidemiasta johtuen. Ennen tätä matkustajatuonnin osuus oli arviolta noin 15 prosenttia suomalaisten alkoholin kokonaiskulutuksesta, ja se muodosti suurimman osan tilastoimattomasta kulutuksesta. Viimeisimpien tutkimustulosten mukaan internet-ostot kuitenkin kasvoivat

poikkeusaikoina matkustajatuontia suuremmiksi. Internet-ostojen voidaan arvioida olevan tällä hetkellä noin puolet matkustajatuonnista tilastoimattoman kulutuksen kokonaismäärän palattua suurin piirtein vuoden 2019 tasolle.

Kuten alla olevasta kuvasta nähdään, alkoholin kokonaiskulutus on laskenut vuoden 2005 12,1 litrasta sataprosenttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä kohti 9,8 litraan vuonna 2019 ja 9,0 litraan vuonna 2021. Anniskelukulutuksen osuus on tällä välin laskenut. Vuoden 2022 osalta virallisia tilastoja ei ole vielä saatavilla, mutta tilastoimattoman kulutuksen kasvettua noin puolella edellisvuodesta ja veropohjan pienennyttyä 3,7 prosenttia voidaan kokonaiskulutuksen arvioida pysyneen likimain vuoden 2021 tasolla.

**Kuvio 39.** Alkoholin kokonaiskulutuksen kehitys. Lähde:



### 12.3.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

#### 1. Indeksitarkistus

Alkoholivero on monien muiden valmisteverojen tapaan määräperusteinen vero, eivätkä verotasot tai verotuotto seuraa yleistä hinta- tai tulokehitystä. Verotuksen reaalisien tason säilyttäminen vaatii säännöllisiä korotuksia nimellisiin verotasoihin. Tämä voitaisiin toteuttaa sitomalla verotasot indeksiin.

Esimerkiksi alkoholiverotasojen sitominen kuluttajahintaindeksiin tai ansiotasoindeksiin kasvattaisi verotuottoa vuosina 2024–2027 seuraavasti (milj. euroa):

**Taulukko 24.** Vuodesta 2024 alkaen toteutettavan indeksitarkistuksen verotuottoja lisäävä vaikutus, miljoonaa euroa

Indeksi	2024	2025	2026	2027
Kuluttajahintaindeksi	29	55	86	117
Ansiotasoindeksi	46	92	140	187

#### 2. Absoluuttisesti yhtä suuri korotus kaikille juomaryhmille

Esimerkiksi alkoholiveron korotus, joka kasvattaisi verotuottoa noin 100 miljoonalla eurolla verrattuna tilanteeseen, jossa korotusta ei tehtäisi, voitaisiin toteuttaa niin, että korotus olisi absoluuttista alkoholia kohden yhtä suuri kaikissa juomaryhmissä. Tämä tarkoittaisi keskimäärin noin kymmenen prosentin veronkorotusta, ja oluelle noin 0,2 euron, viinille 0,6 euron ja väkeville 1,6 euron hinnankorotusta litraa kohti.

#### 3. Pienpanimoalennuksen poistaminen, pienentäminen tai rajaaminen ns. käsityöläisluen valmistajiin

Pienpanimoiden veronalennus on tällä hetkellä kumulatiivinen ja porrastettu siten, että ensimmäiseltä 0,5 miljoonalta tuotantolitralla alennus on 50 prosenttia, seuraavalta 2,5 miljoonalta litralta 30 prosenttia, 3–5,5 miljoonalta litralta 20 prosenttia ja 5,5–10 miljoonalta litralta 10 prosenttia. Yli 10 miljoonan litran osuudelta verotukea ei saa. Yli 15 miljoonaa litraa vuodessa olutta tuottava panimo menettää kaikki alennukset. Verotuen alkuperäisenä tavoitteena on ollut pientuotannon edistäminen ja oluen tuotantomäärien eroista johtuvien tuotantokustannusten tasoittaminen. Oluesta kannettavan alkoholiveron korotukset ja pienpanimoiden verotukseen tehdyt muutokset ovat kasvattaneet pienpanimoiden verotukea nimellisesti lähes kaksinkertaiseksi vuodesta 2004.

Verotuen poistaminen tai alentaminen pienentäisi alkoholiverotuksen vääristymiä, sillä nykyistä tuotantorajaa voidaan pitää suurena. Poistaminen kasvattaisi verotuottoa 17 milj. euroa. Tukea voitaisiin pienentää esimerkiksi poistamalla veronhuojennuksen kumulatiivisuus (säästää noin kolme milj. euroa), jolloin tuki kohdistuisi selkeimmin kaikkein pienimpiin panimoihin. Kumulatiivisuuden poistaminen jyrkentää eroa alennusportaiden välillä ja hankaloittaa siten yrityksen kasvua. Tukea voitaisiin pienentää myös esimerkiksi pienentämällä alennusprosentteja. Eräs vaihtoehto olisi myös tuen jäädyttäminen mahdollisten tulevien alkoholiveron korotusten varalta rajaamalla veronalennuksen suuruus tiettyyn senttimäärään olutilitraa kohden prosenttiosuuden sijaan. Näin varmistettaisiin, ettei verotuki kasvaisi veroa korotettaessa.

Tuki voitaisiin myös rajata koskemaan vain ns. käsityöläisluen valmistajia, joilla alkoholilaisissa tarkoitetaan panimoa, jossa kalenterivuoden aikana tuotettujen alkoholijuomien määrä on enintään 500 000 litraa (erityinen vähittäismyyntilupa yli 5,5 % tuotteisiin). Tuen poistaminen koskisi viittä kotimaista panimoa. Valtaosa Suomessa toimivista pienpanimoista säilyisi tuen piirissä ja rajaus kohdentaisi tuen niille toimijoille, joiden voidaan arvioida mahdollisesti kärsivän suuremmista yksikkötuotantokustannuksista. Rajaus kasvattaisi verotuottoja 10 milj. euroa.

### 12.3.4 Johtopäätökset

Yhteenvetona voidaan todeta, että eri juomaryhmien verotasoja asetettaessa tulee ottaa huomioon alkoholilain asettamat puitteet, joilla on vaikutusta alkoholijuomien hintaan ja saatavuuteen. Siksi mahdolliset tulevaisuuden muutokset alkoholilakiin tulee huomioida juomaryhmittäin myös alkoholiveropolitiikassa. Lisäksi verotasoissa tulee ottaa huomioon muu toimintaympäristö, kuten verotavat EU:ssa, jotka asettavat eri juomaryhmille eritasoisen riskin matkustajatuonnin kasvusta. Painotus eri tekijöiden välillä riippuu siitä, priorisoidaanko alkoholiveropolitiikassa fiskaalisia vai terveystavoitteita.

Huolimatta siitä, minkä tasoinen alkoholiverotus eri juomaryhmille jatkossa valitaan, säännölliset indeksitarkistukset auttaisivat välttämään verotuksen reaalisen tason alenemisen sekä siitä johtuvan vero-ohjauksen ja verotuottojen vähentymisen silloin, kun se ei ole tarkoitus.

Pienpanimoalennuksen rajaaminen 500 000 litraan yhtenäistäisi alkoholiveron määritelmät alkoholilain määritelmien kanssa, pienentäisi alennuksen aiheuttamia kilpailuvääristymiä ja kohdistaisi tuen selkeämmin pieniin panimoihin.



## 12.4 Virvoitusjuomavero

### 12.4.1 Veron kuvaus

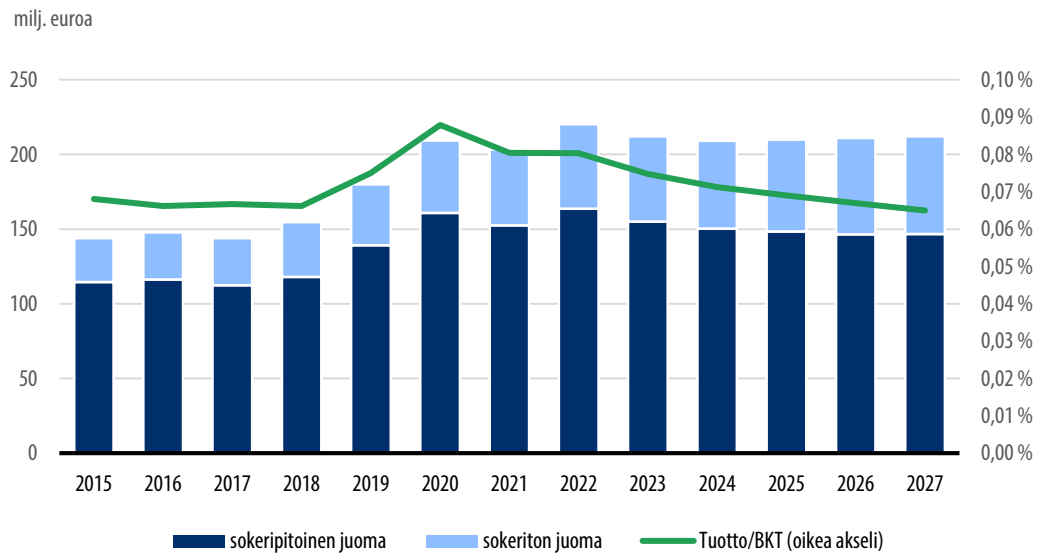
Taulukko 25. Virvoitusjuomavero

Veron nimi	Virvoitusjuomavero
Lainsäädäntö	Laki virvoitusjuomaverosta 1127/2010
Veron kuvaus	Virvoitusjuomaveroa maksetaan erilaisista vähittäismyyntipakkauksiin pakattuina myytävistä juomista. Veron maksavat pääsääntöisesti valmistajat, maahan-tuojat ja tukkukaupat.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Virvoitusjuomaveron veropohja on laaja ja kattaa lähtökohtaisesti kaikki juomat, kuten limonadit, vedet ja mehut, lukuun ottamatta maitoa, kahvia ja teetä.
Verokannat	Virvoitusjuomavero on porrastettu kahteen verotasoon juoman sokeripitoisuuden mukaan. Veron määrä on 13 senttiä juomalitralta, jos juoman sokeripitoisuus on enintään 0,5 grammaa 100 millilitrassa juomaa (sokeriton juoma). Tätä enemmän sokeria sisältävien juomien vero on 32 senttiä juomalitralta.
Verotuet ja poikkeukset	Virvoitusjuomien pienimuotoinen valmistustoiminta on virvoitusjuomaverotuksen ulkopuolella. Veroa ei kanneta, jos juomat on valmistanut muista alan toimi-joista riippumaton valmistaja, joka kalenterivuoden aikana luovuttaa kulutukseen enintään 70 000 litraa virvoitusjuomaa.
Erityistä huomioitavaa	Virvoitusjuomavero on kansallinen vero, jota ei ole yhdenmukaistettu EU:n lain-säädännössä. Verotuksessa on kuitenkin noudatettava EU:n yleisiä säännöksiä tuontituotteiden syrjäntäkiellosta ja valtioneuosta. Säännökset rajoittavat jäsen-valtion mahdollisuuksia säätää vapaasti veron rakenteesta, tasosta ja veropoh-jasta.

## Verotuotto ja veropohja

Virvoitusjuomaveron verotuotto on suhteellisen vakaa, mutta veronkorotukset ovat kasvattaneet verotuottoa. Kuten kuvasta 40 nähdään, verotuotto kasvoi vuosien 2019 ja 2020 veronkorotusten myötä noin 150 miljoonasta eurosta runsaaseen 200 miljoonaan euroon. Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia vain 11 kuukaudelta, mistä johtuen kalenterivuoden kassaperusteinen verotuotto oli normaalia pienempi. Lähivuosina verotuottoa ennustetaan kertyvän noin 210 miljoonaa euroa vuosittain.

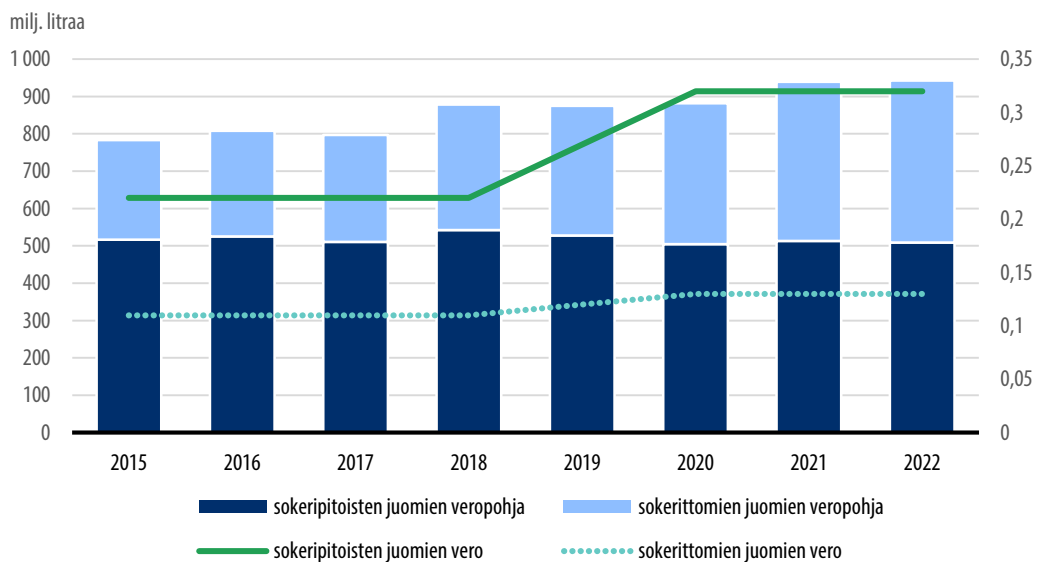
**Kuvio 40.** Virvoitusjuomaveron tuotto ja sen osuus BKT:sta vuosina 2015–2027, miljoonina euroina ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Valtiokonttori, Verohallinto, Tilastokeskus ja VM



Virvoitusjuomavero on vuodesta 2014 alkaen porrastettu siten, että sokeripitoisten juomien vero on korkeampi kuin sokerittomien. Veroeroa on sittemmin kasvatettu vuosien 2019 ja 2020 veronkorotusten yhteydessä, kuten alla olevassa kuvassa 41 nähdään. Nykyisin sokeripitoisten juomien verotaso on noin 2,5-kertainen sokerittomien juomien verotaseen nähden.

Verotuoton tasaista kehitystä selittää se, että vaikka kokonaisuudessaan verollinen kulutus on kasvanut, kulutus on siirtynyt sokeripitoisista, korkeammin verotetuista juomista sokerittomiin ja kevyemmin verotettuihin juomiin. Veropohjan odotetaan kehittyvän samalla tavalla myös lähivuosina. Kokonaisuudessaan verollisten juomien kulutus on runsas 900 milj. litraa. Veropohjan ulkopuolella ovat kahvi ja tee sekä maito ja sitä vastaavat juomat. Kahvin vuosittainen kulutus on karkeasti arvioiden noin 800 milj. litraa, teen noin 100 milj. litraa ja maidon ja vastaavien juomien noin 600 milj. litraa.

**Kuvio 41.** Virvoitusjuomaveron veropohjan ja verotasojen kehitys. Lähde: Verohallinto, VM



## 12.4.2 Veron arviointi

Virvoitusjuomaveroa on kannettu fiskaalisista syistä pitkään ja sen veropohjaan kuuluvat laajasti pakatut juomat kuten limonadit, vedet ja mehut. Veron piiriin kuuluvat juomat määritellään tullinimikkeiden avulla, mikä mahdollistaa veropohjan täsmällisen rajaamisen. Veropohjan rajaukseen on tehty vain suhteellisen pieniä muutoksia viime vuosien aikana, lähinnä juomavalikoiman laajentumisen seurauksena. Virvoitusjuomat kuuluvat pääosin myös juomapakkausveron piiriin. Juomapakkausvero on ympäristöperusteinen vero, jolla kannustetaan kierrätettävien juomapakkausten käyttöön. Juomapakkausveroa ei peritä, jos pakkaus kuuluu pantillisen palautusjärjestelmän piiriin.

Virvoitusjuomaveron on useimpien muiden valmisteverojen tapaan yksikkövero. Se vaatii siis säännöllisiä veronkorotuksia, jos halutaan välttää verotuksen reaalisien tason ja tästä johtuvan vero-ohjauksen sekä verotuottojen aleneminen. Virvoitusjuomaveron verotasoa on kuitenkin korotettu merkittävästi viime vuosina, jolloin toteutunut verotasojen kehitys on ylittänyt yleisen hintatason nousun.

Verotuottojen lisäämistä tavoittelevat, inflaatiokehityksen ylittävät veronkorotukset virvoitusjuomaveron eivät välttämättä ole perusteltuja. Vaikka virvoitusjuomaveron kohdistuu laajasti eri juomiin, vero kohdentuu koko kotitalouksien kulutuksen näkökulmasta pieneen tuoteryhmään ja veron taso on jo ennestään korkea erityisesti sokeripitoisilla juomilla. Verotasojen asettamisessa on myös otettava huomioon mahdollinen kotimaisen verollisen kulutuksen korvautuminen matkustajatuonnilla.

Virvoitusjuomaveron terveystavoitteen vahvistamiseen tähtääviä veromuutoksia harkittaessa olisi arvioitava, minkälainen veromalli ja minkälaiset verotasot edistävät parhaiten ja kustannustehokkaasti väestön terveyttä. Virvoitusjuomaveron veroporrastuksen muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 280/2022 vp annettiin eduskunnalle 17.11.2022, ja asian eduskuntakäsittely on päättynyt. Esityksen lähtökohdat ja mm. rajausta siitä, että veromuutoksen tavoitellaan olevan staattisesti verotuottoneutraali, oli poliittinen päätös. Varsinaista analyysiä siitä, miten kustannustehokas keino virvoitusjuomaveron sokeriporrastus on väestön terveyden edistämiseksi, ei ole tehty. Toisaalta aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan todeta nykyisen veron porrastuksen siirtäneen juomien kulutusta sokeripitoisista juomista sokerittomiin. Hallituksen esitykseen sisältyvällä muutoksella tavoitellaan ohjauksivaikutuksen vahvistamista siten, että juomien valmistus ja kulutus siirtyisi paljon sokeria sisältävistä juomista vähemmän sokeria sisältäviin tai sokerittomiin juomiin. Onkin mahdollista, että ehdotettu veroporrastuksen muutos toimii tavoitteensa mukaisesti, mutta sen vaikutuksia olisi ensin arvioitava riittävän luotettavasti ennen mahdollisia uusia veromuutoksia.

Virvoitusjuomaveron sisältyy muutamia poikkeuksia. Virvoitusjuomaveron ei kanneta, jos juomat on valmistanut riippumaton pienvalmistaja, jonka vuosituotanto on enintään 70 000 litraa virvoitusjuomaa. Tuotantorajaa nostettiin vuonna 2020 poliittisella päätöksellä. Poikkeuksella on haluttu välttää tilanteet, joissa sekä verottajan että verovelvollisen hallinnollisen työn määrä ja kustannukset ovat kohtuuttoman suuret kannetun veron määrään nähden. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tuotantoraja asetettu liian korkeaksi tähän perusteluun nähden. Mahdollinen verotuottolisäys tuotantorajan alentamisesta olisi kuitenkin vähäinen.

Ahvenanmaan ja muun Suomen välisessä laivaliikenteessä valmisteveron alaisten tuotteiden myynti on verotonta silloin, kun kyse on Suomen ja toisen maan (joko toisen jäsenvaltion tai unionin ulkopuolisen maan) välisestä reitistä, jolla poiketaan Ahvenanmaalla.

Tuotteiden veroton myynti tällaisella reitillä Ahvenanmaan ja muun Suomen välisellä osuudella matkustavalle ei perustu velvoittavaan EU-lainsäädäntöön, vaan se on kansallisesti päätettävissä ja verottomuus olisi siten mahdollista poistaa.

### Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Virvoitusjuomaveron reaalisen tason ylläpitämiseksi olisi tehtävä indeksitarkistuksia verotaseen, jotka osin ylläpitäisivät verotuottoja. Verotaseen sitominen kuluttajahintaindeksiin tai ansiotaseindeksiin vuodesta 2024 alkaen kasvattaisi verotuottoa kumulatiivisesti seuraavasti (milj. euroa):

**Taulukko 26.** Vuodesta 2024 alkaen toteutettavan indeksitarkistuksen verotuottoja lisäävä vaikutus, miljoonaa euroa

Indeksi	2024	2025	2026	2027
Kuluttajahintaindeksi	4	8	12	16
Ansiotaseindeksi	6	13	19	25

Virvoitusjuomaveroon ei sen koko kulutukseen nähden kapean veropohjan ja nykyisten korkeiden verotaseen takia ole perusteltua tehdä korotuksia verotuottojen lisäämiseksi. Esimerkinomaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että yhden sentin korotus lisäisi verotuottoa staattisesti arvioiden noin 9 milj. euroa.

### 12.4.3 Johtopäätökset

Verotuottojen lisäämistä tavoittelevat virvoitusjuomaveron korotukset eivät välttämättä ole perusteltuja, koska vero kohdentuu koko kotitalouksien kulutuksen näkökulmasta pieneen tuoteryhmään ja veron taso on ennestään korkea.

Veron terveysohjauksen vahvistamista koskeva hallituksen esitys on juuri käsitelty eduskunnassa ja olisi ensin seurattava tämän suhteellisen suuren rakenteellisen veromuutoksen vaikutuksia ennen kuin virvoitusjuomaverotukseen esitetään muita terveys-tavoitteiden edistämiseen tähtäviä muutoksia.

Sen sijaan virvoitusjuomaveron reaalisen tason säilyttäminen esimerkiksi sitomalla verotase kuluttajahintaindeksiin, olisi perusteltua ja ylläpitäisi myös reaalista verotuottoa.

## 12.5 Energiaverot

### 12.5.1 Veron kuvaus

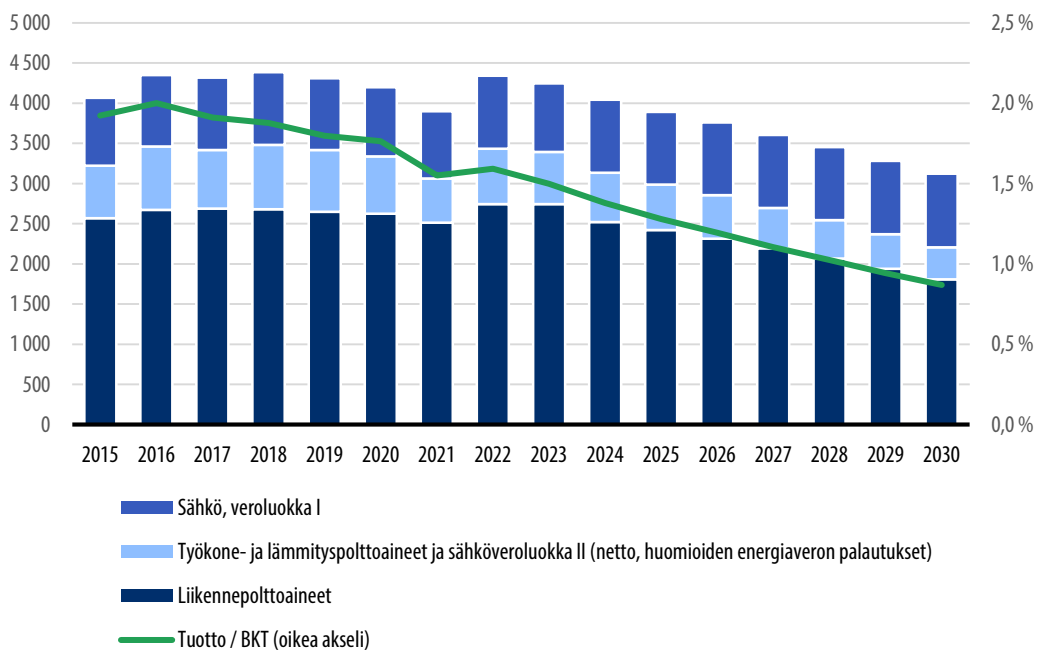
Taulukko 27. Energiaverot

Veron nimi	Energiaverot
Lainsäädäntö	Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1994/1472 Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta 1996/1260
Veron kuvaus	Energiaveroja kannetaan nestemäisistä polttoaineista, sähköstä ja eräistä muista polttoaineista kuten turpeesta, maa- ja biokaasusta sekä kivihiilestä. Polttoaineiden verotasot määräytyvät pääosin polttoaineen energiasällön ja elinkaarenaikaisten hiilidioksidipäästöjen mukaan.  Vero pitää maksaa, kun energiatuotteet tai sähkö luovutetaan kulutukseen. Keskeisimpiä verovelvollisia ovat tukkumyyjät sekä kaasun ja sähkön osalta myös verkonhaltijat.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Energiaverotuksen piirissä ovat liikenne-, työkone- ja lämmityspolttoaineet ja sähkö. Energiaverotuksen veropohja ei ole yhtä kuin energian kulutus. Merkittävimmät verottomuudet koskevat sähköntuotannon polttoaineiden sekä tietyissä teollisuuden prosesseissa käytettävien polttoaineiden verottomuutta, kiinteän biomassan verottomuutta sekä kaupallisen meri- ja lentoliikenteen polttoaineiden verottomuutta. Sähköntuotannon osalta sähkö lopputuotteena kuitenkin verotetaan, mutta energiaverotus ei tee eroa sähkön tuotantotavan mukaan.
Verokannat	Liikennepolttoaineiden verotasot ovat työkone- ja lämmityspolttoaineita korkeammat. Sähkön vero on porrastettu kahteen luokkaan.
Erityistä huomioitavaa.	Energiatuotteiden ja sähkön verotus on EU:ssa yhdenmukaistettu. Energiaverodirektiivissä tarkoitettuja energiatuotteita ovat muun muassa moottoribensiini, dieselöljy, biopolttonesteet, kevyt ja raskas polttoöljy, maa- ja biokaasu, nestekaasu, kivihiili ja sähkö. Energiaverodirektiivissä säädetään verotettavien tuotteiden lisäksi veron rakenteesta ja verojen vähimmäistasoista. Komissio antoi kesällä 2021 ehdotuksen energiaverodirektiivin uudistamiseksi. Ehdotuksen toimenpiteet jossain määrin laajentaisivat veropohjia mm. lento- ja meriliikenteeseen, biomassaan, turpeeseen ja vetyyn. Direktiivistä käydään parhaillaan neuvotteluja jäsenmaiden kesken ja on epävarmaa, millainen direktiivi tulee lopulta olemaan ja milloin se on valmis. Euroopan jäsenmaat, parlamentti ja komissio pääsivät joulukuussa 2022 alustavaan sopuun EU:n päästökaupan uudistamisesta. Uusi vuonna 2027 tai myöhemmin käynnistyvä, nykyisestä päästökaupasta erillinen erityisesti tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästöihin kohdistuva päästökauppa tulee nostamaan jossain määrin taakanjakosektorilla käytettävien polttoaineiden hintoja.

Veron nimi	Energiaverot
Verotuet ja poikkeukset	Energiaverojärjestelmään on katsottu sisältyvän useita verotukia. Energiaverotuksen normijärjestelmää ja verotukia on käsitelty muun muassa energiaverotuksen uudistamista selvittäneessä raportissa.

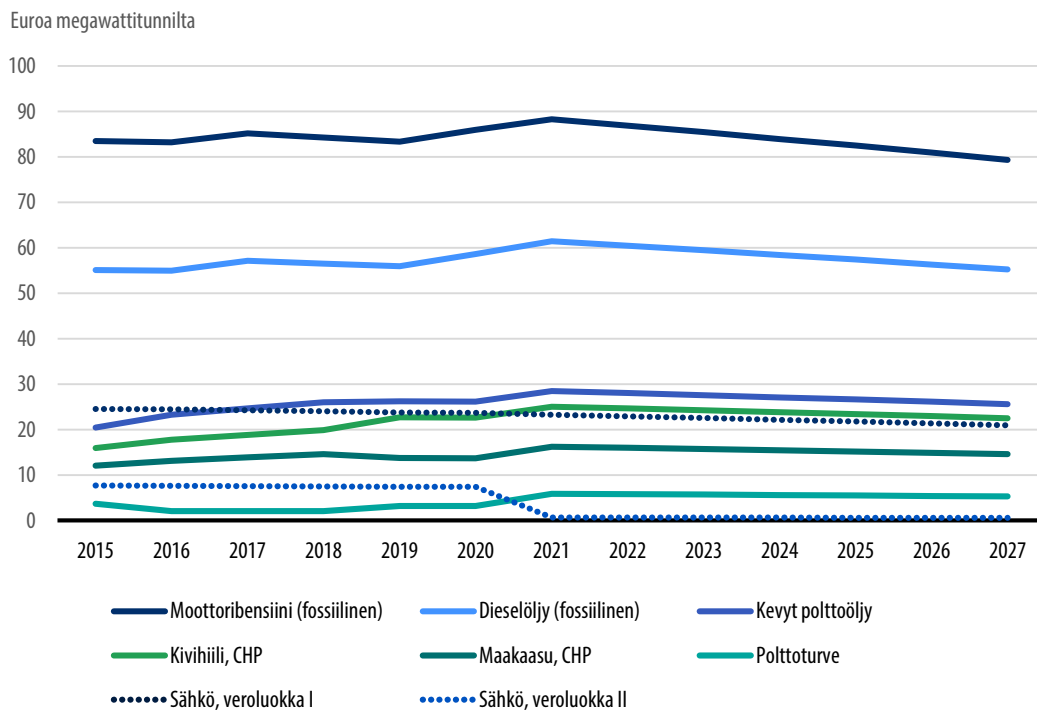
Energiaverotulojen ennustetaan laskevan tulevalla hallituskaudella keskimäärin noin 170 miljoonaa euroa vuodessa johtuen polttoaineiden kulutuksen vähenemisestä liikenteen ja lämmityksen sähköistyessä sekä kevyemmin verotettujen tai verottomien uusiutuvien polttoaineiden kulutusosuuden kasvaessa. Liikenteen ja lämmityksen sähköistymiskehityksestä huolimatta sähköstä kerättävien energiaverotulojen ei arvioida juuri nousevan, koska energiatehokkuuden parantuminen vähentää osaltaan sähkön kulutusta ja koska sähkön kulutuksen kasvu kohdistuu pääosin sähköveroluokkaan II, jossa verotaso on matala. Ilman veromuutoksia energiaverotulojen suhteen bruttokansantuotteeseen arvioidaan alenevan noin 0,5 prosenttiyksikköä vuodesta 2022 vuoteen 2027 mennessä ja edelleen noin 0,2 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä.

**Kuvio 42.** Energiaverojen tuotto nettomääräisesti vuosina 2015–2030, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Valtiokonttori, Tilastokeskus, Verohallinto, TEM, Teknologian tutkimuskeskus VTT ja VM



Kuten kuviosta 42 nähdään, verotuotto on pysynyt viime vuodet nimellisesti suuruusluokkaisesti samalla tasolla. Tämä on veromuutosten ansiota, jotka ovat pääasiassa olleet verotuottoa kasvattavia. Vuonna 2021 verotuottoa kertyi veron eräpäivän myöhentymisen takia vain 11 kuukaudelta, mistä johtuen kalenterivuoden kassaperusteinen verotuotto oli normaalia pienempi. Kuluvalle hallituskaudella sekä liikenne- että lämmityspolttoaineiden valmisteverotasoihin tehtiin nimellisiä korotuksia. Muita verotuottoja lisääviä muutoksia ovat olleet parafiinisen dieselin verotuen poistaminen ja biokaasun säätäminen verolliseksi liikenne- ja lämmityskäytössä. Verotuottoja vähentäviä muutoksia ovat olleet turpeen verottoman käytön rajan kasvattaminen ja verottomuuden laajentaminen koskemaan kaikkia laitoksia sekä suurten lämpöpumppujen, konesalien ja kierrätysteollisuuden siirtäminen sähköveroluokan II piiriin. Lisäksi päästöohjausta on voimistettu poistamalla energiaintensiivisten yritysten veronpalautus ja alentamalla sähköveroluokka II EU:n vähimmäisverotasolle.

**Kuvio 43.** Eräiden energiaverotasojen reaalin kehitys vuoden 2023 hinnoin. Lähde: Tilastokeskus ja VM





## 12.5.2 Veron arviointi

Energiaverotus on sekä kotitalouksien kulutuksen verotusta että yritysten tuotannon-tekijöiden verotusta. Energiaveroihin liittyy fiskaalisten tavoitteiden lisäksi keskeisesti energiapolitiikka sekä ilmasto- ja ympäristötavoitteet. Erityisesti polttoaineiden verojen merkitys ilmasto- ja ympäristöpolitiikan ohjauskeinona korostuu yhtäältä kiristyvien ilmasto- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden myötä ja toisaalta siksi, että polttoaineiden verojen kulutuksen alentuminen muiden tulopohjien kasvaessa syö polttoaineiden verojen fiskaalista painoarvoa. Energiaverotusta onkin tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmasto- ja energiapolitiikkaa, jossa huomioidaan myös EU-tason sääntely.

Liikenteen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä<sup>97</sup> arvioi, että liikenteen verotuksen päästöohjaus on voimakasta ja toimivaa, mutta sen kustannustehokkuutta olisi mahdollista parantaa. Työryhmä ehdotti säännöllisten polttoainetehokkuuden huomioivien indeksitarkistusten lisäksi vero-ohjauksen siirtämistä ajoneuvoveron perusverosta polttoaineiden energiaveroon, sähköautojen vero-ohjauksen siirtämistä ajoneuvoverosta autoveroon sekä dieselin ja liikenteessä käytettävän kaasun energiaverotukien vaiheittaisesta poistamista. Työryhmä myös katsoi, että taakanjakosektoria<sup>98</sup> ja maankäyttösektoria koskevien EU-velvoitteiden, kansallisen hiilineutraaliustavoitteen ja ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen näkökulmasta liikenteen päästövähennystavoite saavutettaisiin kustannustehokkaimmin korottamalla liikenteen polttoaineiden verotasoja reaalisesti ennakoitavalla tavalla. Näin vähennettäisiin tarvetta käyttää kustannustehottomampia keinoja.

Energiaverotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä<sup>99</sup> valmisteli hallituskauden alussa energiaverotusta koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa ja arvioi energiaverojärjestelmän kehitystarpeita. Hallitusohjelmakirjausten mukaisten toimenpiteiden lisäksi energiaverotyöryhmä ehdotti vuonna 2020 valmistuneessa loppuraportissa turpeen ja maatalouden polttoaineiden verotukien asteittaista poistamista sekä säännönmukaisia energiaverotasojen indeksitarkistuksia ympäristöohjauksen säilyttämiseksi ja verotulojen ylläpitämiseksi. Työryhmä piti tärkeänä, että energiaverotuksen rakennetta ja siihen sisältyviä verotukia arvioidaan säännöllisesti, koska energiantuotannon ja -kulutuksen teknologia ja siihen liittyvä lainsäädäntö kehittyvät nopeaa tahtia. Työryhmä ei käsitellyt puun verottamista ja siihen liittyviä kysymyksiä, vaan totesi tämän vaativan erillistä selvitystä.

<sup>97</sup> VM (2021).

<sup>98</sup> Taakanjakosektorilla tarkoitetaan päästökauppasektorin ulkopuolisia sektoreita. Taakanjakosektoriin kuuluvat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, jätehuolto, työkoneet ja fluoratut kasvihuonekaasut sekä päästökaupan ulkopuoliset pienet teollisuus- ja lämpölaitokset. Taakanjakosektorin päästövähennyksiä ohjataan sekä kansallisella että EU-tason sääntelyllä.

<sup>99</sup> VM (2020).

Päästöoikeuden nopea hinnan nousu vuoden 2021 aikana on johtanut siihen, että nykyiset yleiset ja yhteistuotannon energiaverotaset yhdessä päästökaupan kanssa ohjaavat jo hyvin voimakkaasti päästöjen vähentämiseen päästökauppasektorilla, eikä näiden verotasojen nostamisella voi katsoa saavutettavan merkittäviä hyötyjä päästökauppasektorilla. Lämmitys- ja työkonepolttoaineiden energiaveronkorotukset ja turpeen verotukien poistaminen olisivat kuitenkin tärkeitä toimia päästökaupan ulkopuolisen taakanjakosektorin päästöjen vähentämiseksi mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Kiinteän biomassan verottomuus yhdessä päästökaupan merkittävästi kohonneen hinnan kanssa ohjaa tällä hetkellä voimakkaasti biomassan energiakäyttöön. Tämä on ongelmallista niin kotimaisten hiilinielujen kuin päästökaupan sisäisen hiilivuodon näkökulmasta, sillä biomassan energiakäyttö päästökauppasektorilla voi johtaa EU-tason päästöjen lisääntymiseen, kun biomassan energiakäytöstä aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt eivät vähennä EU:n päästöoikeuksien määrää (ns. vesipatjaefekti<sup>100</sup>). Tulevalla hallituskaudella onkin keskeistä arvioida kiinteän biomassan verotus ilmaston kannalta mahdollisimman kestäväällä tavalla mahdolliset energiaverodirektiivin muutokset huomioiden. Mahdollinen biomassan verottaminen voisi osin myös kompensoida julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia maankäyttösektorin EU-velvoitteiden toteuttamisesta.

Biomassan verotusratkaisujen lisäksi tulevalla hallituskaudella on myös perusteltua käydä läpi nykyiset rajaukset teollisuuden energiaverottomista polttoainekäytöistä. Energiaverotuksen yleiset veronkorotukset ja energiaintensiivisen teollisuuden energiaveronpalautuksen asteittainen poistuminen ovat kasvattaneet verottomusrajausten taloudellista merkitystä huomattavasti. Kansallisen tason ratkaisuna esimerkiksi energiaintensiivisimmän terästeollisuuden ja öljynjalostuksen polttoainekäyttöön liittyviin verottomuuksiin on olemassa sinänsä hyvät perusteet mm. korkean hiilivuotoriskin vuoksi. Nykyinen määritelmä teollisuuden verottomasta käytöstä ja sen tulkinta voivat kuitenkin johtaa ilmastonäkökulmasta liian alhaiseen energiakäytön verotukseen myös sellaisilla toimialoilla, joissa hiilivuodon riski maiden välillä ei ole erityisen korkea.

Tähän asti sähkön rajatuotantomuoto on pääosin ollut fossiilisella- tai biomassapolttoaineella tuotettu sähkö, minkä vuoksi sähkön kulutuksen verotukselle on olemassa myös ilmasto- ja ympäristöpoliittiset perusteet edistäessään energiansäästöä ja energiatehokkuutta. Lämmöntuotannon sähköistäminen on osoittautumassa kustannustehokkaaksi tavaksi vähentää päästöjä. Sähkön rajatuotantomuoto on tulevaisuudessa entistä useammin kuitenkin päästötön tuuli-, aurinko-, ydin- tai vesivoima, mikä vähentää sähköveron merkitystä päästöjen vähentäjä. Tähän teknologiseen kehitykseen vastauksena tehty yli 0,5 megawatin lämpöpumppujen ja kaukolämpöverkkoon liitettyjen sähkökattiloiden

---

<sup>100</sup> Vesipatjaefektistä tarkemmin, ks. VM (2020).

siirtäminen alempaan sähköveroluokkaan on tehnyt sähköstä ja biomassan käytöstä lämmöntuotannossa neutraalimman. Sähköveroluokan I nostaminen osaltaan kasvattaisi puun pienkäytön ja sähkön epäneutraalia kohtelua kiinteistökohtaisessa lämmityksessä ja sähköveroluokkien välillä. Yritysten käyttämää sähköä verotetaan efektiivisesti matalan EU:n vähimmäisverotasolla olevan sähköveroluokka II:n mukaisesti, jos se käytetään teollisuudessa, kaivostoiminnassa, kasvihuoneissa tai muussa maataloudessa, tai tietyin rajauksin konesaleissa, lämpöpumpuissa tai sähkökattiloissa, kun taas muussa käytössä se verotetaan kotitalouksien käyttämän sähkön tapaan sähköveroluokka I:n mukaisesti. Veroeroa sähköveroluokkien välillä on tällä hetkellä 2,19 senttiä kilowattitunnilta.

Vaikka sähköntuotanto muuttuisi täysin päästöttömäksi, sähkön verottamiselle voi kuitenkin olla perusteita fiskaalisesta näkökulmasta. Sähkö on nykyisistä energiaveropohjista ainoa, joka ei supistu ja sen veropohja on laaja. Sähkön kulutus on perinteisesti ollut melko joustamatonta ja siten se voi muodostaa potentiaalisesti hyvän verotulolähteen.<sup>101</sup> Toisaalta sähköverotuksen optimaalinen taso riippuu muiden polttoaineiden verotuksen lisäksi myös sähköveron käyttäytymis- ja tulonjakovaikutuksista muuhun verotukseen nähden. Myös sähkön verotuksen vääristymät kasvavat veroasteen noustessa, jolloin sähköenergian verottomaan hintaan nähden korkeasta verosta voi aiheutua merkittäviä hyvinvointitappioita matalallakin hintajoustolla. On todennäköistä, että teknologian kehittymisen ja kasvavan tuulivoimatuotannon myötä sähköenergian hinta on tulevaisuudessa entistä useammin hyvin matala.

Kansainvälisesti vertailtuna energiaverotuksen piirissä olevien polttoaineiden sekä sähkön verotus on Suomessa kireää. Kun bioperäisiä polttoaineita ei huomioida, oli liikenteen hiilidioksidipäästöjen verotus vuonna 2019 OECD-maiden seitsemänneksi kireintä ja muiden hiilidioksidipäästöjen verotus viidenneksi kireintä.<sup>102</sup> EU:ssa Suomen liikenteen polttoaineiden samoin kuin työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotasot ovat korkeimpien joukossa. Työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotasot ovat Euroopassa pääasiassa erittäin matalia ja vain muutamassa maassa verotasot ovat Suomen kanssa samassa suuruusluokassa.

<sup>101</sup> Esim. ns. Ramseyyn malli lähtee ajatuksesta minimoida hyvinvointitappiot. Niitä hyödykkeitä, joiden tasapainomäärä muuttuu veron johdosta paljon, pitäisi verottaa vähemmän kuin niitä, joiden tasapainomäärä muuttuu vähän. Toisaalta Ramseyyn malli nojaa varsin tiukoihin oletuksiin (esim. ei tuloeroja, ristijoustot hyödykkeiden välillä on 0), jotka eivät ole todellisuudessa realistisia.

<sup>102</sup> OECD (2021).

Sähköstä ja kaikista verollisista energiatuotteista turvetta ja mäntyöljyä lukuun ottamatta kannetaan valmisteverotuksen yhteydessä lisäksi huoltovarmuusmaksua.<sup>103</sup> Nimestään huolimatta huoltovarmuusmaksu on vero. Huoltovarmuusmaksun tulot eivät kerry valtion budjettiin, vaan ne tuloutetaan suoraan talousarvion ulkopuoliseen huoltovarmuusrahastoon. Tämä on poikkeus pääperiaatteesta, jonka mukaan verotulot ovat yleiskatteellisia.

### Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Alla olevassa taulukossa on esitetty verotuotot miljoonissa euroissa 1 €/MWh suuruisille energiaverotuksen perustemuutoksille vuoden 2024 tasossa sekä vuoden 2027 tasossa. Fossiilisen dieselin ja kevyen polttoöljyn energiatiheydellä yksi euro megawattitunnilta vastaa yhtä senttiä litralta.

**Taulukko 28.** 1 €/MWh suuruisen veroperustemuutoksen vaikutukset energiaverotuottoihin (milj. euroa) vuoden 2024 ja vuoden 2027 tasossa

Veropohja	v. 2024 taso	v. 2027 taso
Liikennepolttoaineet	38	34
Työkone- ja lämmityspolttoaineet (netto)	27	20
Sähkö, veroluokka I	39	39
Sähkö, veroluokka II	39	41

<sup>103</sup> Huoltovarmuusmaksusta tarkemmin, ks. VM (2020).)

## Indeksitarkistukset

Alla olevassa taulukossa on esitetty energiaverojen indeksitarkistusten vaikutus energiaverotuloihin kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin mukaisesti. Energiaverojen indeksitarkistukset kuluttaja- tai ansiotasoindeksin mukaan lisäisi verotuloja vuoden 2027 tasossa noin 0,3–0,5 miljardia euroa.

**Taulukko 29.** Vuodesta 2024 alkaen toteutettavan indeksitarkistuksen verotuottoja lisäävä vaikutus, miljoonaa euroa

Indeksi	2024	2025	2026	2027
Kuluttajahintaindeksi	89	165	257	333
Ansiotasoindeksi	140	277	417	530

Indeksitarkistusten lisäksi energiaverojen ilmasto- ja ympäristöpoliittista merkitystä voitaisiin kasvattaa sekä fiskaalista merkitystä voitaisiin pyrkiä ylläpitämään seuraavin toimin.

## Liikennepolttoaineet

1. *Dieselin ja liikennekaasun energiaverotukien asteittainen poistaminen.* Liikenteen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä ehdotti dieselin ja liikennekaasun verotukien asteittaista poistamista vuoteen 2035 mennessä. Dieselin verotuen pienentäminen nykyisestä noin 26 sentistä litralta esimerkiksi 18 senttiin litralta vuoteen 2027 mennessä, dieselhenkilöautojen käyttövoimaverotason alentaminen vastaavasti sekä liikenteessä käytettävän maa- ja biokaasun verotuen pienentäminen vastaavalle tasolle nostaisi verotuloja noin 100 milj. eurolla vuoden 2027 tasossa.
2. *Jakeluelvoitteen alentaminen ja korvaaminen polttoaineveron korotuksilla.* Liikennepolttoaineista kertyviä verotuloja voitaisiin lisätä autoilijoille kustannusneutraalisti alentamalla uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteita ja korottamalla polttoaineveroja. Liikenteen jakeluelvoitteiden pitäminen esimerkiksi vuoden 2023 tasolla nostaisi verotuloja suoraan arviolta noin 150 miljoonalla eurolla vuoden 2027 tasolla ja alentaisi polttoaineiden kuluttajahintoja vuoden 2027 tasolla noin 20–25 senttiä litralta. Jakeluelvoitteen alennuksen kompensoiminen valmisteveronkorotuksin niin, että polttoaineiden hinta pysyisi ennallaan, nostaisi verotuloja arviolta vielä noin 550–700 miljoonalla eurolla. Vuoden

2027 tasossa verotulot nousisivat siten yhteensä noin 700–850 miljoonalla eurolla.

Muutos vähentäisi biopolttoaineiden käyttöä Suomessa, mutta ei todennäköisesti johtaisi globaalien kasvihuonekaasupäästöjen nousuun biopolttoaineiden käyttöön liittyvän hiilivuodon vuoksi. Muutos nostaisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä vuositasolla noin 1,5 Mt CO<sub>2</sub>-ekvivalenttia ja kumulatiivisesti vuosien 2024–2027 aikana taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä noin 6 Mt CO<sub>2</sub>-ekvivalenttia. Taakanjakosektorin laskennallisten päästöjen nousu ei välttämättä edellyttäisi lisätoimia taakanjakosektorilla, koska Suomen taakanjakosektorin kumulatiiviset päästöt saattavat jäädä nykykehityksellä selvästi EU-velvoitteiden alle. Toisaalta Suomen maankäyttösektorin päästöjä koskevat EU-velvoitteet voivat asiantuntija-arvioiden mukaan jäädä toteutumatta, mikä voi edellyttää lisätoimia joko maankäyttösektorilla tai vaihtoehtoisesti taakanjakosektorilla. Jos taakanjakosektorin tai maankäyttösektorin päästövelvoitteiden toteutuminen olisi muutoksen vuoksi vaarassa, polttoaineverotulojen kasvulla olisi mahdollista rahoittaa jakeluelvoitetta selvästi kustannustehokkaampia toimia, kuten päästö- tai nieluyksiköiden hankintaa muilta jäsenmailta tai sähköautojen latausinfrastruktuurin rakentamista ja hankintatukia. Taakanjakosektorin päästöyksiköiden tai maankäyttösektorin nieluyksiköiden hankkiminen muilta jäsenmailta olisi todennäköisesti biopolttoaineiden käyttöä selvästi halvempaa, koska matalampien päästövähennysvelvoitteiden jäsenmaiden ei todennäköisesti tarvitse nojautua biopolttoaineiden käyttöön taakanjakosektorin velvoitteiden saavuttamiseksi ja maankäyttösektorin nieluyksiköiden hinta hiilidioksiditonnia kohden on todennäköisesti merkittävästi biopolttoaineiden käyttöä matalampi.

### Työkone- ja lämmityspolttoaineet

1. *Yleisten verotasojen korotukset.* Lämmitys- ja työkonepolttoaineiden yleisiin verotasoihin olisi perusteltua tehdä indeksitarkistusten päälle merkittäviä reaalisia korotuksia taakanjakosektorin kustannustehokkaiden päästövähennysten edistämiseksi. Esimerkiksi työkone- ja lämmityspolttoaineiden nimellisten verotasojen korottaminen (ml. maatalous) 10 euroa megawattitunnilta lukuun ottamatta yhdistetyn tuotannon verotasoja nostaisivat valmisteverotuloja työkone- ja lämmityspolttoaineista staattisesti arvioiden vuoden 2027 tasossa nettomääräisesti noin 180 milj. euroa. Veronkorotus nostaisi kevyen polttoöljyn kuluttajahintaa noin 12 senttiä litralta.

Myös työkone- ja lämmityspolttoaineiden valmisteverotuloja voitaisiin lisätä niiden käyttäjille kustannusneutraalilla tavalla alentamalla biopolttoöljyn jakeluelvoitetta ja kompensoimalla tämä nostamalla työkone- ja lämmityspolttoaineiden veroja. Esimerkiksi jakeluelvoitteen poistaminen vuodesta 2024 vuoteen 2027 asti nostaisi

valmisteverotuloja noin 40 milj. eurolla ja alentaisi kevyen polttoöljyn kuluttajahintaa vuoden 2027 tasolla noin 20 senttiä litralta. Biopolttoöljyn jakeluveloitteen alennuksen kompensoiminen työkone- ja lämmityspolttoaineiden valmisteveronkorotuksin (pl. yhdistetty tuotanto) niin, että kevyen polttoöljyn hinta pysyisi ennallaan, nostaisi verotuloja staattisesti arvioiden noin 300 miljoonalla eurolla vuoden 2027 tasossa. Muutos nostaisi taakanjakosektorin laskennallisia päästöjä kumulatiivisesti vuosina 2024–2027 noin 1,6 Mt CO<sub>2</sub>-ekvivalenttia, koska jakeluveloitteen alentaminen vähentäisi biopolttoöljyn osuutta kevyestä polttoöljystä. Myös tätä päästölisäystä voitaisiin tarvittaessa kompensoida käyttämällä osa verotuloista päästö- tai nieluysiköiden hankintaan muilta jäsenmailta.

2. *Turpeen, kiinteän biomassan ja jätteenpolton verotukien poistaminen.*

Energiaverotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän ehdotuksen mukaisesti turpeen verotuet olisi syytä asteittain poistaa. Lisäksi kuten yllä esitettiin, lämmityspolttoaineiden veropohjan laajentamiselle myös kiinteään biomassaan on olemassa ilmasto- ja ympäristöpoliittisia perusteita. Biomassan verottaminen voisi edellyttää neutraalisuussyistä myös jätteenpolton verottamista.

Jos kiinteälle biomassalle (ml. mustalipeä, pl. polttopuun kotitalouskäyttö) ja jätteenpolton asetettaisiin esimerkiksi kaavamaisesti nykyisen energiaveromallin mukaiset energiasisältöveron tasot (erillislämmön tuotannossa 10,33 €/MWh ja yhdistetyssä tuotannossa 2,7 €/MWh) sekä turpeen energiaverotuet poistettaisiin, valmisteverotulot kasvaisivat karkeasti staattisesti arvioiden noin 0,4 miljardia euroa. Verotukien poistaminen kannustaisi polttoon perustumattomien teknologioiden käyttöön lämmöntuotannossa ja vähentäisi niiden tukitarpeita sähköverotuksessa sekä edistäisi energiatehokkuuden parantumista. Verotuksen tarkoituksenmukaisuutta, veropohjan rajauksia, verotasoja ja näiden vaikutuksia on kuitenkin syytä arvioida tarkemmin keväällä 2023 alkavassa biomassan energiakäytön verotusta koskevassa TEAS-hankkeessa.

3. *Maatalouden energiaveron palautuksen poistaminen polttoaineilta.*

Maatalouden energiaveron palautuksen poistaminen polttoaineilta nykyisellä työkone- ja lämmityspolttoaineiden energiasisältöveron tasolla 10,33 €/MWh lisäisi verotuloja lyhyellä aikavälillä noin 30 milj. euroa ja edistäisi taakanjakosektoriin kuuluvan maatalouden päästövähennyksiä.

### 12.5.3 Johtopäätökset

Energiaveroihin liittyy fiskaalisten tavoitteiden lisäksi keskeisesti ilmasto- ja ympäristötavoitteet. Energiaverotusta onkin tarkasteltava osana kustannustehokasta ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Energiaverotuksen kehittämässä tulee huomioida energiaverodirektiivin muutos ja päästökaupan laajentuminen tieliikenteeseen ja rakennusten erillislämmitykseen.

Indeksitarkistukset ylläpitäisivät energiaverotuksen ympäristöohjausta ja osaltaan myös energiaverotuloja. Indeksitarkistusten lisäksi energiaverotuloja ja ympäristöohjausta voidaan lisätä tehokkaasti yllä esitettyjen päästöohjausta tehostavien polttoaineiden valmisteverojen korotusten sekä veropohjien laajennusten ja verotukien poiston avulla.

Polttoaineiden verotuksen laajentamiselle kiinteään biomassaan on olemassa perusteita niin ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kuin fiskaalisten tavoitteiden näkökulmasta. Verotuksen tarkoituksenmukaisuutta, laajuutta, rakennetta ja tasoa on syytä ensin selvittää huolella.

## 12.6 Autovero

### 12.6.1 Veron kuvaus

Taulukko 30. Autovero

Veron nimi	Autovero
Lainsäädäntö	Autoverolaki 777/2020
Veron kuvaus	<p>Autoveroa on suoritettava henkilöautosta, pakettiautosta, moottoripyörästä ja kolmi- ja nelipyöräisestä moottoriajoneuvosta.</p> <p>Vero tulee suoritettavaksi sekä uudesta että käytettynä maahantuotavasta ajoneuvosta, kun se rekisteröidään tai otetaan käyttöön Suomessa ensimmäistä kertaa.</p> <p>Verovelvollinen on liikennerekisteriin merkitty ajoneuvon omistaja tai osamaksukaupassa haltija. Omistajan tai haltijan sijasta rekisteröity autoveroilmoittaja on kuitenkin velvollinen suorittamaan veron maahantuomistaan tai valmistamistaan autoista.</p>
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Autoveron määrä perustuu ajoneuvon verotusarvoon eli ajoneuvon yleiseen vähittäismyyntihintaan.

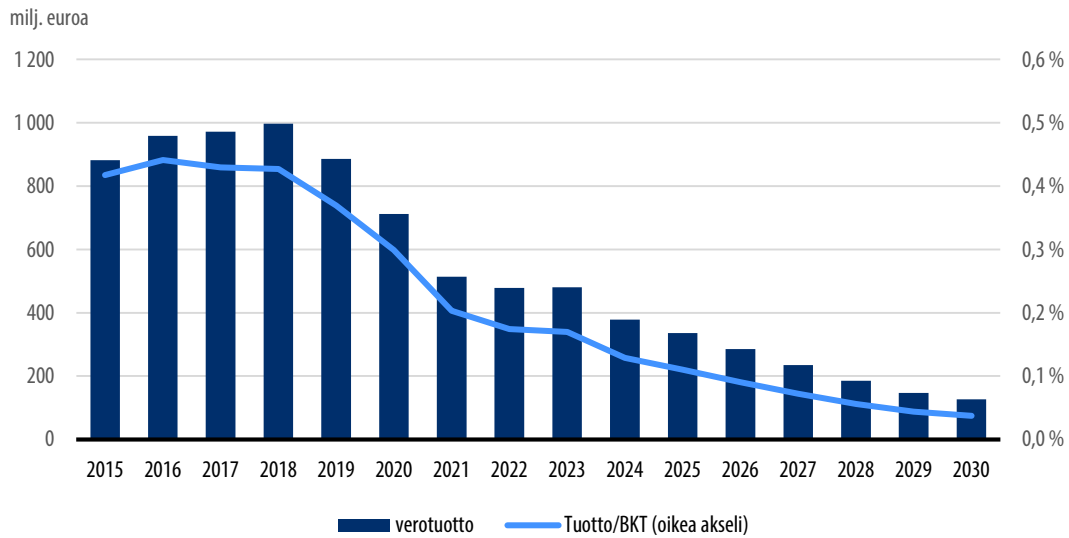


Veron nimi	Autovero
<b>Verokannat</b>	<p>Autoveroprosentti määräytyy pääsääntöisesti ajoneuvon ominaishiilidioksidipäästön perusteella ja vaihtelee 2,7 ja 48,9 prosentin välillä siten, että veroprosentti nousee päästötason kasvaessa. Nollapäästötiset ajoneuvot, eli täyssähkö- ja vetyautot, on vapautettu autoverosta 1.10.2021 lähtien.</p> <p>Suurten pakettiautojen veroprosentista tehdään kantavuuteen perustuva vähennys, jonka tarkoituksena on tasoittaa suurten pakettiautojen verorasitusta suhteessa autoverottomiin kuorma-autoihin.</p> <p>Moottoripyörien ja muiden L-luokan ajoneuvojen vero on moottorin iskutilavuudesta riippuen 9,8—24 prosenttia verotusarvosta. Sähkökäyttöisten L-luokan ajo-neuvojen vero on kuitenkin aina 9,8 prosenttia verotusarvosta.</p>
<b>Keskeiset verotuet ja poikkeukset</b>	<p>Autoverosta tehtävistä poikkeuksista pelastusauton, ambulanssin, ruumisauton, eläinlääkintäauton ja matkailuauton autoverottomuudet katsotaan verotuiksi. Verotueksi katsotaan myös se, että autoveroa palautetaan tietyin edellytyksin vamman perusteella.</p>
<b>Erityistä huomioitavaa.</b>	<p>Autoveroa ei ole yhdenmukaistettu EU-lainsäädännössä. Autoverotuksessa on kuitenkin otettava huomioon Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen määräykset ja erityisesti tuontitavaroiden syrjäntäkielto, joka vaikuttaa siihen, miten käytettynä maahantuotuihin autoihin voidaan soveltaa autoveroa.</p>

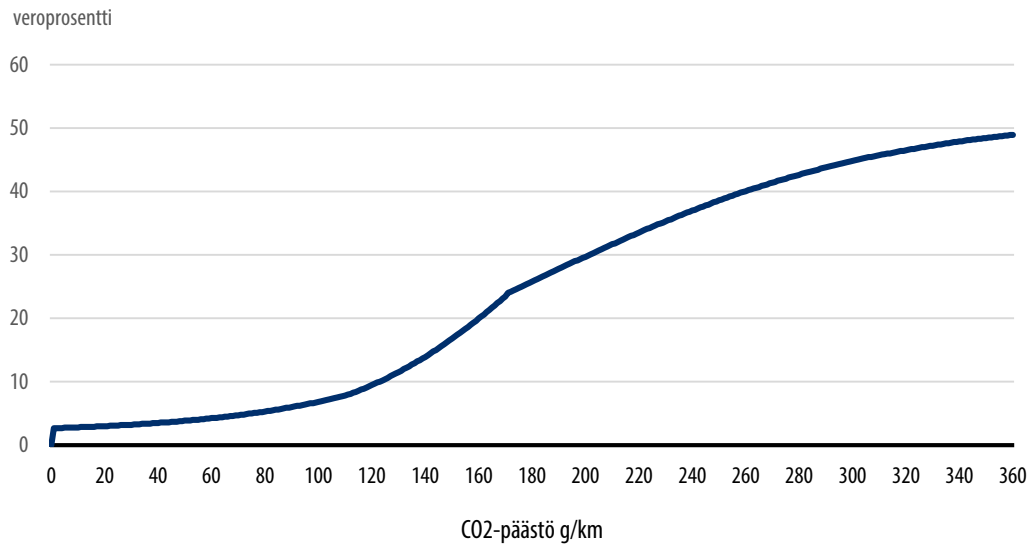
### Veron tuotto ja veropohja

Autoveron tuoton ennustetaan lähivuosina vähenevän merkittävästi. Kuten alla olevasta kuviosta 44 nähdään, verotuotto vaihteli vuosina 2015–2019 noin 0,9–1,0 miljardin euron välillä, kun sen ennustetaan alenevan 100–200 miljoonaan euroon vuosikymmenen loppuun mennessä.

**Kuvio 44.** Autoveron tuotto vuosina 2015–2030\*, miljoonina euroina ja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Lähde: Valtiokonttori, Verohallinto, Tilastokeskus, Teknologian tutkimuskeskus VTT ja VM

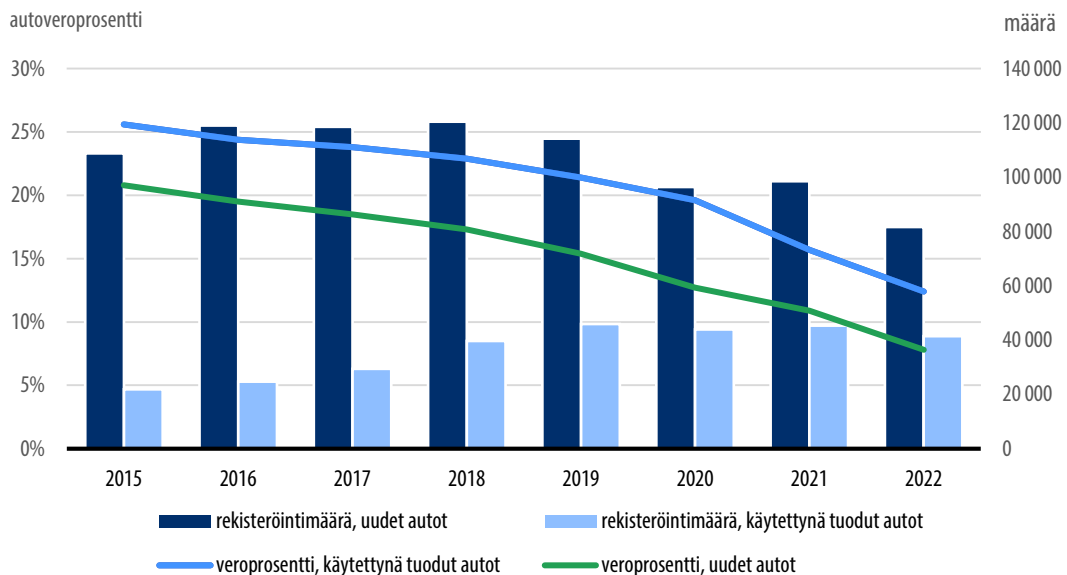


Autoveron tuottoon vaikuttaa rekisteröitävien ajoneuvojen määrä sekä niiden hinta ja päästötaso. Autoveroprosentti nousee selvästi päästötason kasvaessa, kuten alla olevassa kuviossa 45 nähdään. Aiemmin, kun autojen päästötason aleneminen oli hitaampaa, autoverotuoton vaihtelua selitti merkittävässä määrin ajoneuvojen suhdanneriippuvainen rekisteröintimäärä. Lähivuosina keskeinen verotuoton kehitykseen vaikuttava tekijä on kuitenkin automyynnin sähköistyminen. Lokakuun 2021 alusta alkaen rekisteröitäviltä täyssähköautoilta on poistettu autovero, mikä on lisännyt sähköistymisestä aiheutuvaa verotuoton alenemaa. Tätä kompensoi ajoneuvoveron perusveron tuoton kasvu, koska autoveron alennuksen yhteydessä täyssähköautojen ajoneuvoveron perusveroa korotettiin siten, että autoveroa vastaava verorasitus tulisi kerättyä perusveron muodossa auton käyttöä ajalta. Ajoneuvoveron tuoton kasvu tapahtuu kuitenkin hitaasti, kun taas autoveron tuoton laskun odotetaan realisoituvan vuoteen 2030 mennessä.

**Kuvio 45.** Autoveroprosentti eri päästötasoilla. Lähde: VM

Keskimääräinen autoveroprosentti on alentunut jo ennen automyynnin sähköistymistä ajoneuvojen päästötason laskun ja autoveron vuosina 2015–2019 toteutetun asteittaisen alentamisen myötä. Kuten kuviosta 46 nähdään, sekä uusien että käytettynä tuotujen henkilöautojen keskimääräinen autoveroprosentti on laskenut noin 13 prosenttiyksikköä vuodesta 2015 vuoteen 2022. Keskimääräinen veroprosentti oli vuonna 2022 lataushybrideillä noin 4 prosenttia, bensiinikäyttöisillä henkilöautoilla noin 13 prosenttia ja dieselkäyttöisillä henkilöautoilla noin 20 prosenttia. Henkilöautojen keskimääräisen autoveroprosentin odotetaan alenevan lähelle nollaa vuoteen 2030 mennessä, jolloin täyssähköautot muodostavat todennäköisesti valtaosan automyynnistä.

**Kuvio 46.** Uusien ja käytettynä tuotujen henkilöautojen keskimääräisen veroprosentin ja rekisteröintimäärän kehitys vuosina 2015–2022. Lähde: Verohallinto, Traficom ja VM



## 12.6.2 Veron arviointi

Autovero on tärkeä osa liikenteen päästöohjauksesta, koska sillä voidaan vaikuttaa ajoneuvon hankintahetken päätöksiin ja ohjata kuluttajia valitsemaan vähäpäästöinen auto. Nykyisin autoveron päästöohjauksessa on keskeistä ylläpitää kannustimia valita täyssähköauto, koska sillä saavutettavat päästövähennykset ovat selkeästi suurimmat.

Toisinaan esitetään, että autovero hidastaisi autokannan uusiutumista energiatehokkaammaksi ja esimerkiksi vähäpäästöisten autojen autoveroa alentamalla voitaisiin vähentää liikenteen päästöjä. Autoveroa maksetaan kuitenkin enää lataushybrideistä ja polttomoottoriautoista, joiden hankinnan edistäminen todennäköisesti lisäisi päästöjä. Liikenteen päästöjä vähentää pitkällä aikavälillä enemmän se, että autokanta uusiutuu täyssähköautoihin, vaikka autokannan uusiutuminen tapahtuisi hitaammin<sup>104</sup>. Autokannan uusiutumista lataushybrideihin ei myöskään tule edistää, koska lataushybridien todelliset, käytönaikaiset päästöt voivat olla merkittävästi suuremmat kuin täyssähköautojen päästöt.

<sup>104</sup> Ks. VM (2021), s. 124.

Käytettyjä ajoneuvoja on maahantuotu viime vuosina paljon, noin kolmasosa ensirekisteröitävistä henkilöautoista. Käytettyjen autojen maahantuonnilla ei kuitenkaan voida sanoa olevan haitallisia vaikutuksia autoveron tuottoon tai liikenteen päästöihin. Käytettynä tuoduista autoista maksetaan autovero sen ajankohdan veroperusteiden mukaisesti, jolloin ajoneuvo on otettu ensimmäistä kertaa käyttöön. Liikenteen päästöjen kannalta taas on hyvä huomata, että vaikka käytettynä tuodaan myös suuripäästöisiä autoja, pääosin käytettynä tuodut autot ovat vähäpäästöisiä. Uusien autojen myyntiin verrattuna käytettynä tuoduista autoista oli vuonna 2022 suurempi osa täyssähköautoja ja lataushybridejä.

### **Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi**

Autoveron korottamista ei voida pitää toimivana keinona lisätä verotuottoja. Autoverotuksen kiristämistä rajoittaa se, että veronkorotus koskisi välittömästi Suomessa myytäviä uusia autoja, muttei veronkorotusajankohtaa aiemmin muualla käyttöön otettuja autoja. Tämä johtuu siitä, että käytettynä maahantuotavia autoja täytyy EU-lainsäädännöllisistä syistä verottaa niiden ensimmäisen käyttöönottoajankohdan veroperusteiden mukaisesti. Veronkorotukset voisivat käytännössä johtaa siihen, että kannustimet tuoda käytettyjä autoja Suomeen lisääntyisivät, kun kotimaassa myytäviä uusia autoja verotetaan kireämmin kuin esimerkiksi suhteellisen uusia käytettynä tuotuja autoja. Vaikka käytetyistä autoista maksetaan autovero Suomeen, verotuottojen kannalta käytettyjen autojen tuonnin kasvu voi olla ongelmallista, koska niistä ei makseta arvonlisäveroa Suomeen muuten kuin välittäjänä toimivan yrityksen arvonlisästään maksamaan arvonlisäveron osalta. On myös mahdollista, että käytettyjen autojen tuonnin kannustimien kasvu voisi johtaa siihen, että autokantaan tulee suuripäästöisempiä autoja. Esimerkinomaisesti voidaan kuitenkin laskea veronkorotusten tuottovaikutuksia erilaisille veronkorotuksille. Jos kaikkien ajoneuvojen veroprosentteja korotettaisiin yhdellä prosenttiyksiköllä, verotuottolisäys olisi staattisesti arvioiden noin 50 milj. euroa vuoden 2024 tasossa<sup>105</sup>. Tämä tarkoittaisi autoveron palauttamista myös täyssähköautoille. Jos autoveroa korotettaisiin yhdellä prosenttiyksiköllä vain muilta kuin täyssähköautoilta, verotuottolisäys olisi staattisesti arvioiden noin 30 milj. euroa vuoden 2024 tasossa<sup>106</sup>.

Staattiset laskelmat eivät huomioi veromuutoksen mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia eli sitä, miten hinnannousu vaikuttaisi uusien autojen myynnin ja käytettynä tuotujen autojen määrään tai päästötasoon. Koska autovero määräytyy auton arvon perusteella, autoveron reaalisen tason säilyttämiseksi ei ole tarpeen tehdä inflaatiotarkistuksia.

<sup>105</sup> Vuoden 2030 tasossa verotuottolisäys olisi noin 80 milj. euroa, kun autojen hintojen odotetaan nousevan aiemman kehityksen mukaisesti ja automyynnin kokonaismäärän odotetaan kasvavan vuoden 2024 tasosta.

<sup>106</sup> Vuoden 2030 tasossa verotuottolisäys olisi noin 20 milj. euroa, kun sähköautojen myyntisuuden odotetaan kasvavan.

Autoverotuksen verotukia karsimalla olisi mahdollista lisätä hieman verotuloja. Eläinlääkintäautojen ja ruumisautojen autoverottomuudet on määritelty yritystuiksi, jotka eivät täytä tukien yhteiskunnallisten ja taloudellisten tavoitteiden hyväksyttävyyden kriteerejä. Näiden verotukien poistaminen lisäisi lyhyellä aikavälillä verotuloja noin 1 milj. eurolla. Myös matkailuautojen autoverottomuutta on arvioitu osana yritystukien vähentämistä, mutta tätä tukea ei ole katsottu mahdolliseksi poistaa kerralla ottaen huomioon markkina-vaikutukset käytettyjen matkailuautojen tuontiin. Matkailuautojen verotuen poistaminen lisäisi verotuloja staattisen arvion mukaan noin 86 milj. euroa.

Lisäksi autoverotuksessa myönnetään vamman perusteella autoveron palautusta vuosittain noin 2 milj. euroa. Tuki olisi kuitenkin perustellumpaa toteuttaa sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa, koska verotuksen kautta tukea ei voida hallinnollisesti toteuttaa tarveharkintaan perustuen. Verotuen korvaaminen tuella olisi julkisen talouden kannalta neutraali toimi.

### 12.6.3 Johtopäätökset

Fiskaalisesta näkökulmasta ei ole perusteltua lisätä verotuottoja autoveron korotusten avulla. Veronkorotukset eivät staattisen arvion mukaan lisää merkittävästi verotuottoja, ja kun otetaan huomioon veromuutosten mahdolliset ei-toivotut käyttäytymisvaikutukset niin uusina myytävien kuin käytettynä tuotujen autojen määrään ja päästötasoon, verotuottolisäys voi jäädä pieneksi. Fiskaalisen roolin sijaan autovero tulisi nähdä hyvin toimivana täydentävänä päästöohjauskeinona, jonka merkitys kuitenkin pienenee lähivuosina merkittävästi automyyntin painottuessa täyssähköautoihin, joista ei kanneta autoveroa. Jos liikenteestä halutaan kerätä lisää verotuloja, tähän tarkoitukseen soveltuvat paremmin esimerkiksi fiskaaliset korotukset ajoneuvoveron perusveroon. Lisäksi autoverotuksen verotukien, käytännössä matkailuautojen verotuen poistamisella, voitaisiin jossain määrin lisätä autoveron tuottoa.

## 12.7 Ajoneuvovero

### 12.7.1 Veron kuvaus

Taulukko 31. Ajoneuvovero

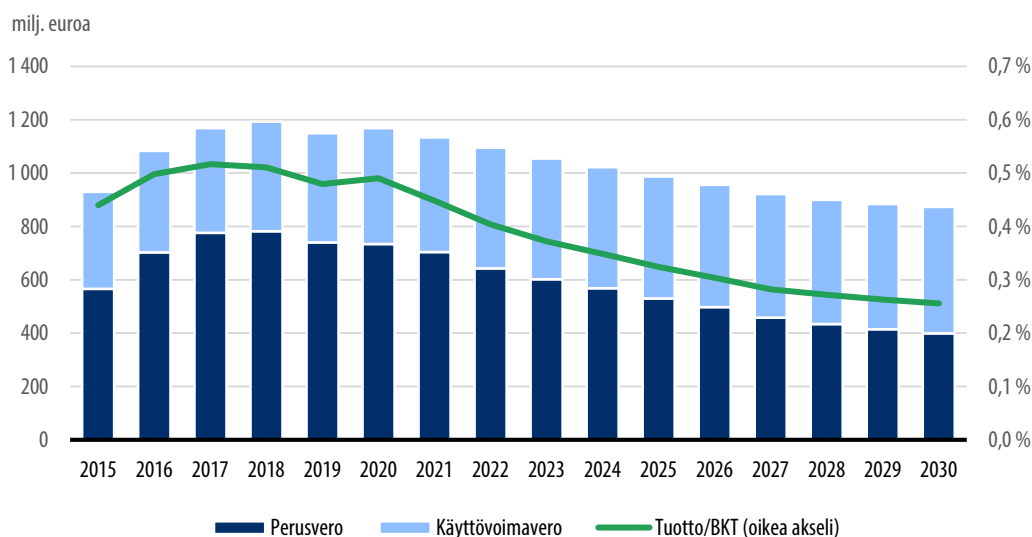
Veron nimi	Ajoneuvovero
Lainsäädäntö	Ajoneuvoverolaki 1281/2003
Veron kuvaus	<p>Ajoneuvovero koostuu perusverosta ja käyttövoimaverosta. Molemmat ovat päiväkohtaisia veroja, jotka maksetaan etukäteen vuoden mittaiselta jaksolta liikennekäytössä olevista ajoneuvoista. Veroa ei makseta päiviltä, joilta ajoneuvo on ilmoitettu poistetuksi liikennekäytöstä.</p> <p>Verovelvollinen on rekisteriin merkitty omistaja tai haltija omistus- tai haltijuusajaltaan.</p>
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	<p>Perusvero kannetaan kaikilta henkilö- ja pakettiautoilta.</p> <p>Henkilöautojen käyttövoimaveron on muilta kuin bensiinikäyttöisiltä henkilöautoilta kannettava vero, jonka tarkoituksena on kompensoida dieselin, sähkön ja kaasun alennettua energiaverotusta keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella.</p> <p>Pakettiautojen ja kuorma-autojen käyttövoimaverolla ei ole vastaavaa tarkoitusta. Kuorma-autojen käyttövoimaverolla pannaan täytäntöön EU-lainsäädännössä edellytetty vuotuinen ajoneuvovero.</p>
Verokannat	<p>Ajoneuvoveron perusveron määrä määräytyy ajoneuvon ominaishiilidioksidipäästön mukaan ja kasvaa päästötason kasvaessa. Veron määrä on noin 53–654 euroa vuodessa, jos ajoneuvo on koko vuoden liikennekäytössä. Lokakuun 2021 alusta rekisteröityjen täyssähköautojen perusveron määrä on kuitenkin noin 118 euroa vuodessa, millä kompensoidaan sitä, että ne on vapautettu hankintavaiheen autoverosta.</p> <p>Ajoneuvoveron perusveron määrä määräytyy ajoneuvon kokonaismassan perusteella niillä henkilö- ja pakettiautoilla, joilla ei päästötietoa.</p> <p>Henkilöautojen käyttövoimaveron määrä on keskimäärin noin 450 euroa vuodessa dieselautoilta, noin 120 euroa vuodessa täyssähköautoilta ja noin 50 euroa vuodessa lataushybrideiltä.</p> <p>Pakettiautojen käyttövoimaveron määrä on sama kaikilla käyttövoimilla ja se keskimäärin noin 110 euroa vuodessa.</p> <p>Kuorma-autojen käyttövoimaveron määrä perustuu ajoneuvon kokonaismassaan ja akselien lukumäärään. Veron määrä on keskimäärin noin 600 euroa vuodessa.</p>

Veron nimi	Ajoneuvovero
<b>Keskeiset verotuet ja poikkeukset</b>	Ajoneuvoverotuksen verotuista merkittävin on vammaisuuden perusteella myönnettävä vapautus. Toinen merkittävä poikkeama ajoneuvoverotuksessa on se, että matkailuautojen käyttövoimaverolaskentaan lasketaan samoilla perusteilla kuin pakettiautojen käyttövoimaverolaskentaan huolimatta siitä, että matkailuautot luetaan henkilöautoiksi.
<b>Erityistä huomioitavaa.</b>	Ajoneuvovero on kansallinen vero, jota ei ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännössä lukuun ottamatta raskailta ajoneuvoilta kannettavaa vuotuista käyttövoimaveroa.

## Veron tuotto ja veropohja

Ajoneuvoveron tuoton ennustetaan lähivuosina alenevan. Kuten kuviosta 47 nähdään, verotuoton ennustetaan laskevan nimellisesti noin 130 milj. euroa vuodesta 2023 vuoteen 2027 johtuen siitä, että autokannan päästötaso alenee ja siten päästöperusteisen ajoneuvoveron perusveron tuotto pienenee. Ajoneuvoveron käyttövoimaveron tuoton ennustetaan sen sijaan olevan suhteellisen vakaa. Vaikka dieselhenkilöautojen määrä autokannassa pienenee, käyttövoimaveron tuottoa ylläpitää täyssähköautojen määrän kasvu. Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaveron tuotto muodostaa noin viidenneksen käyttövoimaveron tuotosta, ja tuoton odotetaan hiukan kasvavan paketti- ja kuorma-autokannan kasvaessa.

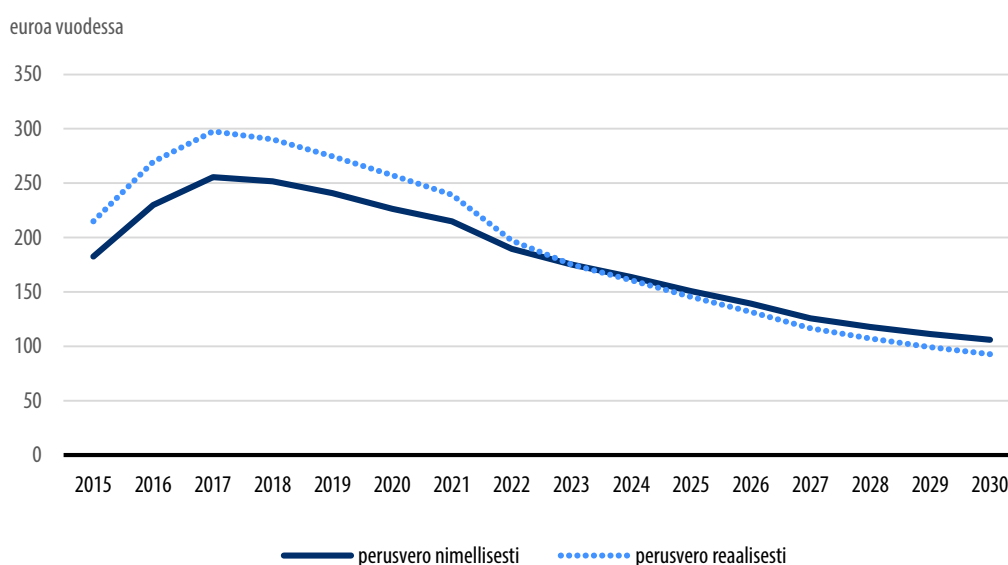
**Kuvio 47.** Ajoneuvoveron tuotto vuosina 2015–2030, miljoonina euroina ja suhteessa bruttokansantuoteseen. Lähde: Tilastokeskus, Valtiokonttori, Traficom ja VM





Keskimääräisen henkilöautojen perusveron arvioidaan alenevan alla olevan kuvion 48 mukaisesti nykyisestä noin 180 eurosta vuodessa noin 100 euroon vuodessa vuonna 2030. Kuvassa on kuvattu keskimääräinen perusveron määrä sekä nimellisesti että reaalisesti vuoden 2023 tasossa.

**Kuvio 48.** Keskimääräinen henkilöautojen ajoneuvoveron perusveron määrä nimellisesti ja reaalisesti vuoden 2023 tasossa, euroa vuodessa. Lähde: Traficom ja VM



Ajoneuvoveron verotulon laskun odotetaan nimellisesti pysähtyvän 2030-luvulla, kun sähköautojen osuus autokannasta kasvaa polttomoottoriautoja suuremmaksi. Täyssähköautojen ajoneuvoveron perusveroa korotetaan vuoden 2023 lokakuusta alkaen. Korotus kompensoi aiemmin toteutettua täyssähköautojen autoveron poistamista siten, että autoveroa vastaava verorasitus kerätään perusveron korotuksen myötä auton käyttöänsä aikana. Muutoksen perusveron tuottoa kasvattava vaikutus realisoituu autokannan sähköistyessä.

## 12.7.2 Veron arviointi

### Ajoneuvoveron perusvero

Ajoneuvoveron perusveron tavoitteena on verotulojen kerääminen, mutta sen päästöporastuksella tavoitellaan myös liikenteen päästöjen vähentämistä. Ajoneuvoveron perusvero on määräytynyt ajoneuvon päästötason perusteella vuodesta 2010 alkaen.

Ajoneuvovero on kuitenkin liikenteen veroista selvästi huonoimmin toimiva ohjauskeino. Kuluttajat ottavat ajoneuvovalinnoissaan heikommin huomioon vuosien kuluessa realisoituvat kannustimet verrattuna autoveron kautta hankintahetkellä realisoituvaan kannustimeen. Jos esimerkiksi ajoneuvoverolla haluttaisiin toteuttaa autoveroa vastaava päästöohjaus, olisi ajoneuvoverorasituksen ja veroerojen suuri- ja pienipäästöisten autojen välillä oltava selvästi nykyistä suurempia. Vuoden 2022 tasossa tämä olisi tarkoittanut 2,5 miljardin euron veronkorotusta ajoneuvoveron perusveroon<sup>107</sup>. Ajoneuvoverolla toteutettu päästöohjaus lisäisi siten merkittävästi autoilun kustannuksia verrattuna autoverolla toteutettuun ohjaukseen.

Ajoneuvoveron perusvero on kuitenkin suhteellisen hyvin toimiva verotuloja tuottava fisikaalinen vero. Henkilö- ja pakettiautokanta muodostaa vakaan ja liikkumattoman veropohjan, jossa fisikaalinen verorasitus voidaan jakaa koko autokannalle.

Perusveron painotusta joko auton omistamiseen tai sen käyttöön voidaan vaihdella sen mukaan, minkälaisilla kustannuksilla ja hallinnollisella menettelyllä ajoneuvo on mahdollista poistaa väliaikaisesti liikennekäytöstä. Jos perusvero nähdään nykyistä selkeämmin käyttöaikaan perustuvana verotuksena, liikennekäytöstä poistoja ja käyttöönottoja tulisi helpottaa nykyisestä. Toisaalta jos ajoneuvoverotusta halutaan kehittää selkeämmin auton omistamisen verottamiseen, liikennekäytöstä poistoista voidaan luopua. Näillä muutoksilla voidaan vaikuttaa siihen, miten verorasituksen nousu jakautuisi säännöllisesti ja satunnaisesti autoa käyttäviin kotitalouksiin.

Ajoneuvoveron perusveron määrä on euromääräinen, joten se ei automaattisesti seuraa yleistä hintatasoa tai nimellistä tulokehitystä. Sen reaalin arvo laskee hintatason noustessa samoin kuin perusverolla kerättävät verotulot. Tätä on havainnollistettu kuviossa 48, joka kuvaa henkilöautojen perusveron määrän reaalista muutosta vuodesta 2015 vuoteen 2030 käyttäen perusajankohtana vuoden 2023 perusveron määrää. Perusveron reaalista tasoa olisi mahdollista ylläpitää automaattisesti tehtävillä indeksitarkistuksilla.

Ajoneuvoveron perusvero on kustannustehokas keino kerätä verotuloja liikenteestä. Kilometrivotusta käsiteltiin viimeksi Liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa, joka totesi, että nykyisellä kustannustasolla kilometrivotusta ei voi pitää perusteltuna fisikaalisena keinona, sillä ajoneuvoverotuksen avulla valtio pystyy keräämään verotuloja selvästi pienemmillä veronkantokustannuksilla. Pitkällä aikavälillä voidaan kuitenkin harkita verotulojen keräämistä tiemaksuilla, jos tällaisen järjestelmän veronkantokustannukset alenevat merkittävästi nykyisestä. Kilometrivotojärjestelmä voi ohjaustavoitteiden kannalta olla perusteltu vain, jos sillä saavutettaisiin verotulojen lisäksi

---

<sup>107</sup> VM (2021).

merkittäviä hyötyjä liikenteen ulkoisvaikutusten vähentämisessä verrattuna ajoneuvoverotuksen, energiaverotuksen ja mahdollisten ruuhkamaksujen yhdistelmään. Kilometrivoerjärjestelmä ei ole perusteltu hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

## Ajoneuvoveron käyttövoimavero

### Henkilöautojen käyttövoimavero

Henkilöautojen käyttövoimavero on muilta kuin bensiinikäyttöisiltä henkilöautoilta kannettava vero, jonka tarkoituksena on tasata energiaverotuksen eroja henkilöautoliikenteen energiankäytössä. Muita polttoaineita kuin bensiiniä ei veroteta liikennekäytössä energiaveromallin mukaisesti, vaan niiden taso on alhaisempi, jolloin käyttövoimaverolla tasapainotetaan eri käyttövoimien verorasitus keskimäärin samalle tasolle. Henkilöautojen käyttövoimavero on siten kiinteä osa energiaverotusta ja sen taso määräytyy energiaverotuksen tasojen kautta.

Suuri osa henkilöautojen käyttövoimaveron tuotosta kertyy nykyisin dieselhenkilöautoista. Dieselpolttoainetta ei veroteta täysimääräisesti energiaveromallin mukaisesti, vaan sen energiasisältöveroa alennetaan 25,95 senttiä litralta. Alennuksella on haluttu tukea kuorma-autoliikennettä ja sitä kautta vientiteollisuutta sekä linja-autoliikennettä. Koska dieselhenkilöautoilun tukemiselle ei kuitenkaan ole ympäristö- tai muitakaan perusteita, käyttövoimaverolla kompensoidaan dieselöljyn energiaveromallin mukaiseen verotasoon nähden alennettua energiaverotusta henkilöautoilijoille keskimääräisellä vuotuisella ajosuoritteella. Ajosuorite nykyisellään on määritetty 25 000 kilometriksi. Käyttövoimaveron tarkoituksena ei ole tasata muista seikoista johtuvia polttoaineiden hintaeroja. Toisin sanoen tarkoitukseen on kohdella henkilöautoilijoita oikeudenmukaisesti ja energiaveromallin mukaan verotuksessa yhdenvertaisesti riippumatta käytetystä polttoaineesta tai ajoneuvotekniikasta.

Edellä mainittujen lisäksi käyttövoimaverolla yhtenä osana liikennepolttoaineiden energiaverotusta varmistetaan energiaveromallin objektiivisuus ja neutraalisuus ja siten toteutetaan Suomessa käytössä olevan uusiutuvien polttoaineiden jakeluelvoitteen ja elinkaarenaikaiset hiilidioksidipäästöt huomioon ottaen energiaverotuksen samanaikaisen käytön hyväksyttävyyden EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta.

Käyttövoimavero määräytyy dieselhenkilöautoja vastaavalla periaatteella myös muiden käyttövoimien osalta. Käyttövoimaveron tasojen tarkastelu viimeksi liikenteen verotuksen uudistamista selvittänyt työryhmä, joka totesi käyttövoimaverojen tasojen vastaavan edelleen energiaverotuksesta syntyviä eroja keskimääräisillä ajosuoritteilla. Käyttövoimaveron tasojen ei siten ole tarpeellista muuttaa. Poikkeuksena on kuitenkin kaasukäyttöisiltä

ajoneuvoilta perittävä käyttövoimaveron taso, joka on liian matala. Kaasukäyttöisten autojen käyttövoimaveroa tulisi tarkastella liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän johtopäätösten mukaisesti.

### **Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaveron taso**

Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaveron taso on selvästi henkilöautojen käyttövoimaveron tasoa matalampi, eikä käyttövoimaverolla tältä osin ole vastaavaa energiaverotusta tasaavaa tarkoitusta. Kuorma-autojen käyttövoimaveron taso on lähinnä fiskaalisen perusteen kannettava vero, jolla toteutetaan EU-lainsäädännön kuorma-autoilta edellyttämä ajoneuvoverotus. Kuorma-autojen veroperusteissa otetaan myös jossain määrin huomioon eri kokoisten kuorma-autojen aiheuttama tiestön kuluminen. Pakettiautojen käyttövoimaveron taso on puolestaan mitoitettu matalaksi sen takia, ettei pakettiautojen ja kuorma-autojen veroero johtaisi suurten, henkilöautotarkoituksiin käytettävien pakettiautojen tai lava-autojen rekisteröimiseen kuorma-autoiksi.

### **Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi**

Ajoneuvoveron verotuottoa olisi mahdollista lisätä toteuttamalla automaattiset indeksitarkistukset perusveron määrään, korottamalla perusveroa, vähentämällä tiettyjä verotukia ja poikkeamia sekä korottamalla pakettiautojen ja pienten kuorma-autojen käyttövoimaveroa.

## Ajoneuvoveron perusveron indeksitarkistukset

Ajoneuvoveron perusveron reaalisen tason ylläpitämiseksi olisi tehtävä indeksitarkistuksia verotasoon, jotka osin ylläpitäisivät verotuottoja. Alla olevassa taulukossa on esitetty, miten verotasojen sitominen kuluttajahintaindeksiin tai ansiotasoindeksiin vuodesta 2024 alkaen kasvattaisi verotuottoa eri vuosien tasossa.

**Taulukko 32.** Vuodesta 2024 alkaen toteutettavan indeksitarkistuksen verotuottoja lisäävä vaikutus, miljoonaa euroa

Indeksi	2024	2025	2026	2027
Kuluttajahintaindeksi	11	20	30	39
Ansiotasoindeksi	17	33	48	62

## Ajoneuvoveron perusveron korottaminen

Perusveron tasakorotuksella voitaisiin kerätä liikenteen verotuloja hallinnollisesti tehokkaasti ja koska veronkorotus kohdentuisi koko ajoneuvokantaan eikä vero tuota suuria käyttäytymisvaikutuksia, veronkorotus tuottaisi suhteellisen pieniä taloudellisia vääristymiä. Esimerkiksi vuotuinen 100 euron korotus kasvattaisi verotuottoa noin 300 milj. eurolla. Veronkorotus vastaisi noin 60 prosentin veronkorotusta keskimääräisen perusveron määrään nähden vuoden 2024 tasossa. Perusveron tasakorotus voisi hieman lisätä pienituloisten autoilijoiden suhteellista verorasitusta nykyhetken nähden, mutta kokonaisuudessaan tämä muutos olisi maltillinen.

Ajoneuvoveron päästöohjauksen lisääminen perusveron päästöporrastusta kiristämällä ei ole perusteltua, vaan ennemminkin perusveron päästöohjausta olisi perusteltua loiventaa fiskaalisten veronkorotusten yhteydessä. Päästöohjaus on tehokkaampaa toteuttaa muilla liikenteen veroilla<sup>108</sup>.

## Ajoneuvoverotuksen verotukien karsiminen

Ajoneuvoverotuksen verotukien karsiminen olisi perusteltua, mutta muutoksilla olisi vain pieniä vaikutuksia julkiseen talouteen. Ajoneuvoveron verotuista merkittävin on perusverosta myönnettävä vapautus vammaisuuden perusteella. Vapautus katsotaan verotueksi, jonka tarkoituksena on erityisryhmien liikkumismahdollisuuksien tukeminen. Verotuen määrä vuonna 2021 oli noin 16 miljoonaa euroa. Tuki olisi perusteltua toteuttaa

<sup>108</sup> VM (2021).

verotuksen sijasta sosiaaliturvajärjestelmän puitteissa. Muutos olisi julkisen talouden kannalta neutraali. Muut verotuet, kuten pelastus- ja sairasautojen sekä linja-autojen vapautukset ajoneuvoverosta, ovat suhteellisen pieniä, ja niiden voidaan katsoa olevan perusteltavissa.

Matkailuautojen käyttövoimavero määräytyy pakettiautojen käyttövoimaveron tason mukaan, vaikka matkailuautot luokitellaan henkilöautoiksi. Matkailuautojen käyttövoimaverotus olisi perusteltua muuttaa henkilöautoja vastaavaksi. Verotuottolisäys jäisi kuitenkin todennäköisesti pieneksi, koska matkailuautoja tyypillisesti käytetään vain osan aikaa vuodesta ja niiden poistaminen liikennekäytöstä luultavimmin lisääntyisi.

### Ajoneuvoveron käyttövoimaveron korottaminen

Henkilöautojen käyttövoimaveroa ei tulisi käyttää erillisenä päästöohjauskeinona, vaan henkilöautojen käyttövoimaveron verotaso tulisi pitää energiaveromallin mukaisina. Kaasuautojen käyttövoimaveron taso on kuitenkin nykyisin liian alhainen verrattuna liikenteessä käytettävän kaasun verotukseen. Ensisijaisesti tämä olisi perusteltua korjata pienentämällä liikenteessä käytettävän kaasun verotukea.

Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaveron tasot eivät ole riippuvaisia samalla tavalla energiaverotuksesta. Koska paketti- ja pienten kuorma-autojen käyttövoimaveron taso on matala, verotason korottaminen energiaveromallin mukaiseen tasoon voisi olla perusteltua, jos dieselin ja kaasun verotukea ei pienennetä.

## 12.7.3 Johtopäätökset

Ajoneuvoveron perusvero on heikosti toimiva päästöohjauskeino, mutta perusveroa korottamalla voitaisiin hallinnollisesti tehokkaasti kerätä liikenteestä verotuloja. Veronkorotukset olisi mahdollista toteuttaa koko henkilö- ja pakettiautokantaan kohdistuvilla tasakorotuksilla.

Lisäksi perusveron tasoon tulisi tehdä automaattisesti indeksitarkistukset, jotta veron reaalin taso säilyisi ja verotuloja voitaisiin ainakin osittain ylläpitää.

Henkilöautojen käyttövoimavero ja sen tasot määräytyvät energiaverotuksen kautta ja verolla tasoitetaan eri käyttövoimien energiaverorasituksen eroja. Henkilöautojen käyttövoimaveron korotukset eivät siten ole perusteltuja lukuun ottamatta kaasukäyttöisten henkilöautojen käyttövoimaveroa, jonka taso on liian matala. Paketti- ja kuorma-autojen käyttövoimaveron tasot eivät ole riippuvaisia samalla tavalla energiaverotuksesta. Koska pakettiautojen ja pienten kuorma-autojen käyttövoimaveron taso on matala, olisi verotasoja aiheellista nostaa.

# 13 Jätevero

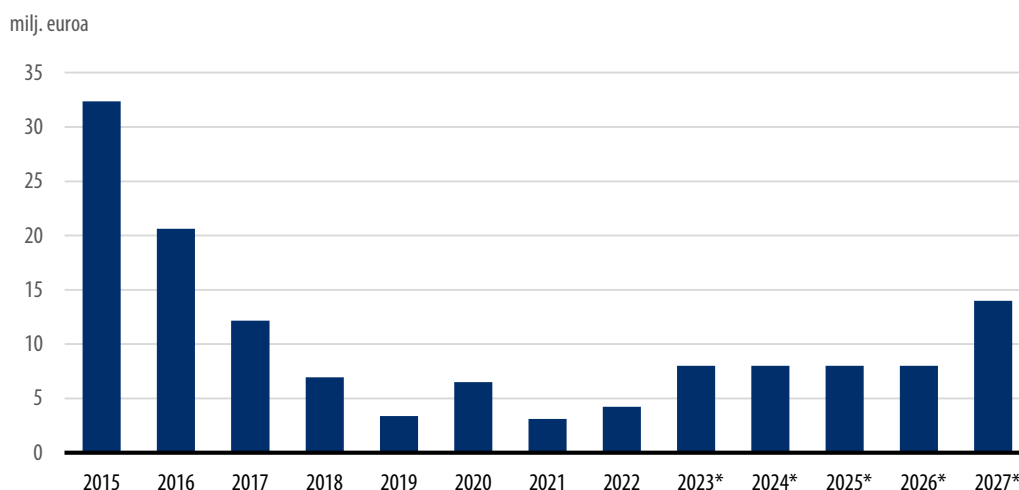
## 13.1 Veron kuvaus

Taulukko 33. Jätevero

Veron nimi	Jätevero
Lainsäädäntö	Jäteverolaki 1126/2010
Veron kuvaus	Jätevero on ympäristöperusteinen vero, jolla tavoitellaan hyötykäyttökelpoisen jätteen uudelleenkäytön ja kierrätyksen lisäämistä kaatopaikkasijoittamisen sijaan. Verovelvollinen on kaatopaikan pitäjä.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Jätevero koskee sellaisia kaatopaikalle toimitettavia jätteitä, joiden hyötykäyttö on teknisesti ja ympäristöperusteisesti mahdollista. Nämä jättejakeet on lueteltu jäteverolaissa.
Verokannat	Jäteveron määrä on 80 euroa tonnilta kaatopaikalle toimitettua jätettä.
Eryistä huomioitavaa.	Jätevero on kansallinen vero, jota ei ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännössä.
Verotuet ja poikkeukset	Kaatopaikalla hyödynnettävästä jätteestä ei makseta jäteveroa.

## Verotuotto ja veropohja

**Kuvio 49.** Jäteveron tuotto vuosina 2015–2027, miljoonina euroina. Lähde: Valtiokonttori ja VM



Nykyinen jäteverolaki tuli voimaan 1.1.2011, ja sen jälkeen jäteveroa on korotettu useamman kerran, viimeksi vuoden 2023 alusta. Kaatopaikalle vietävän jätteen sääntelyn tiukentumisen, jätteenpolton lisääntymisen ja jäteveron ohjausvaikutuksen myötä kaatopaikoille vietävän verollisen jätteen määrä on kuitenkin laskenut voimakkaasti ja jäteveron tuotto on laskenut alle 10 miljoonaan euroon vuosittain, kuten yllä olevasta kuviosta 49 nähdään. Jäteveron tuoton suhde bruttokansantuotteeseen on alle 0,01 prosenttia. Viimeisten vuosien aikana verollisen jätteen määrä on ollut vakaa, noin 100 000 tonnia vuosittain. Vuonna 2023 verokertymän arvioidaan hiukan nousevan veronkorotusten seurauksena samoin kuin vuonna 2027, kun veronkorotuksen yhteydessä päätetty jäteveropohjan laajentaminen tulee voimaan, jolloin verollisen jätteen määrän arvioidaan kasvavan noin 200 000 tonniin vuosittain.

## 13.2 Veron arviointi

Jätevero on ympäristöperusteinen vero, jolla tavoitellaan hyötykelpoisen jätteen kaatopaikkasijoittamisen vähentämistä. Tavoitteena on jätteen hyötykäyttöä lisäämällä vähentää neitseellisen luonnonvaran käyttöä ja jätteen loppusijoittamisen haittojen pienentämistä. Varsinaista analyysiä siitä, kuinka tehokas keino jätevero on näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ei kuitenkaan ole tehty.



Nykyisellään verollisen jätteen määrä on pieni. Veropohjan rajauksen tavoitteena on ollut kohdentaa veron ohjausvaikutus hyötykäyttökelpoiseksi luokiteltuihin jätejakeisiin, joiden kohdalla potentiaali jätteen määrän vähenemiselle voidaan arvioida suurimmaksi. Verollisen jätteen määrä on alle prosentti kaikista loppusijoitettavista jätteistä, joita syntyy yhteensä noin 65 miljoonaa tonnia vuosittain. Näistä suuri osa on kaivannaisjätteitä ja rakentamisen maa-ainesjätteitä.

### **Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi**

Jäteveron verotaso on euromääräinen, joten veron reaalin taso ja siten ohjausvaikutus heikkenee yleisen hintatason noustessa. Toistaiseksi veronkorotukset, viimeisin vuoden 2023 alusta, ovat ylittäneet inflaatiokehityksen, mutta jatkossa verotason indeksitarkistuksilla olisi mahdollista ylläpitää veron reaalista tasoa. Indeksitarkistuksen tuottovaikutus jäisi vähäiseksi.

Jäteveron veropohjan pienen koon takia veronkorotusten tuottovaikutus on vähäinen. Esimerkiksi verotason nostaminen 10 eurolla tonnilta nykyisestä 80 eurosta tonnilta lisäisi verotuottoa arviolta 1–2 miljoonaa euroa. Veronkorotuksen perusteluja olisi arvioitava myös veron ympäristöohjauksen kannalta.

Jäteveropohjaa voisi periaatteessa olla mahdollista laajentaa kohdentamalla vero myös nykyisen veropohjan ulkopuolisiin jätteisiin, mikä kasvattaisi jäteveron tuottoa. Tämä vaatisi kuitenkin huolellisen selvityksen siitä, kuinka suuria ympäristöhyötyjä veropohjan laajennuksesta voisi syntyä. Ympäristöhyötyjä voisi syntyä silloin, kun jätteen hyötykäyttö korvaisi neitseellisen luonnonvaran käyttöä tai jätteen loppusijoittamisen haitat pienenisivät. Samalla olisi arvioitava, syntyisikö muita ympäristöhaittoja esimerkiksi jätteen kuljetuksista.

Ongelmaksi luotettavien arvioiden tekemisessä on kuitenkin todettu, että nykyinen jäte-luokittelu ei mahdollista riittävällä tarkkuudella hyödyntämispotentialiltaan erilaisten jätejakeiden, kuten erilaisten maa-ainesmassojen, erottelemista. Selvitystyössä olisi ensimmäiseksi ratkaistava tilastointiin liittyvät ongelmat. Lisäksi tulisi selvittää, onko muilla ohjauskeinoilla tai hallinnollisten esteiden purkamisella saavutettavissa tehokkaammin jätteiden hyötykäyttöön ja loppusijoitukseen liittyviä ympäristötavoitteita.

## **13.3 Johtopäätökset**

Jäteveron veropohja on hyvin pieni ja veronkorotuksilla voidaan saavuttaa vain vähäisiä verotuottolisäyksiä. Jätevero on ympäristöperusteinen vero, joten olisi myös arvioitava veronkorotusten perusteluja ympäristöohjauksen näkökulmasta.

Muiden määräperusteisten verojen tapaan jäteveron reaalinen taso laskee hintatason noustessa, joten sen reaalista tasoa sekä ympäristöohjauksen tasoa tulisi ylläpitää indeksitarkistuksilla.

Jäteveron veropohjan laajentaminen voisi lisätä verotuottoja, mutta laajennuksen hyötyjä ja haittoja tulisi arvioida huolellisesti. Arvioinnin toteuttamiseksi olisi ensin tarkennettava nykyistä, liian karkeaa jätteiden luokittelua tilastoinnissa.

## 14 Varainsiirtovero

### 14.1 Veron kuvaus

Taulukko 34. Varainsiirtovero

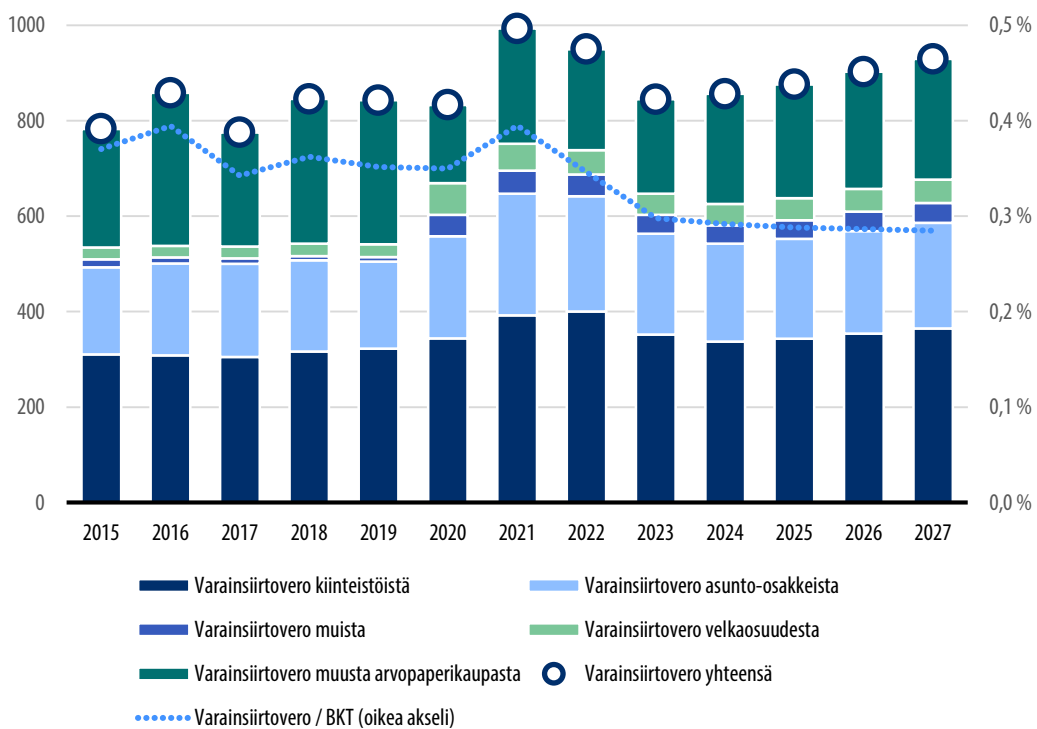
Veron nimi	Varainsiirtovero
Lainsäädäntö	Varainsiirtoverolaki (931/1996)
Kuvaus	<p>Varainsiirtoveroa maksetaan valtiolle kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Verovelvollinen on luovutuksen saaja eli esimerkiksi asunnon ostaja. Varainsiirtoveroa ei makseta lahjan, perinnön, testamentin tai yhteisomistuksen purkamisen perusteella saaduista kiinteistöistä tai arvopapereista. Vakituisen ensiasunnon hankinta on verosta vapaa alle 40-vuotiaalle.</p> <p>Varainsiirtovero maksetaan oma-aloitteisesti. Kiinteistön luovutuksessa vero on suoritettava viimeistään lainhuutoa tai kirjaamista haettaessa tai jos lainhuutoa tai kirjaamista ei ole säädettyssä ajassa haettu tai sitä ei ole haettava, kuuden kuukauden kuluessa luovutussopimuksen tekemisestä. Arvopaperin luovutuksessa vero on suoritettava kahden kuukauden kuluessa luovutussopimuksen tekemisestä. Vero on kuitenkin suoritettava luovutussopimuksen tekemisen yhteydessä, jos luovutuksen osapuolena on arvopaperikauppias tai arvopaperikauppias toimii osapuolen välittäjänä tai komissionsaajana, arvopaperi myydään pakkohuutokaupalla tai jos luovutus tapahtuu kiinteistönvälittäjän välityksin.</p>
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	<p>Varainsiirtoveroa suoritetaan kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Vero lasketaan pääsääntöisesti kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Vastikkeeseen luetaan lisäksi mm. asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden yhtiölainaosuus.</p> <p>Kiinteistön käsitettä ei ole tarkasti määritelty kiinteistöjä koskevassa lainsäädännössä. Vakiintuneesti kiinteistönä pidetään rekisteriyksikköä tai sellaiseksi merkintäkelpoista kohdetta.</p>

Veron nimi	Varainsiirtovero
Veropohja	<p>Arvopaperilla tarkoitetaan esimerkiksi osakkeita, kuten asunto-osakkeita tai liikeosakkeita. Arvopapereita ovat muun muassa osake ja sen väliaikaistodistus, taloudellisen yhteisön osuustodistus (esimerkiksi osuuskunnan osuustodistus, vakuutusyhtiön takuuosuus) ja yhteisön antama saamistodistus tai velkakirja, jonka korko määräytyy toiminnan tuloksen tai osingon suuruuden mukaan taikka joka oikeuttaa osuuteen voitosta tai ylijäämästä. Arvopaperina pidetään myös rekisteröimättömän yhteisön liikkeeseen laskemaa arvopaperia.</p> <p>Varainsiirtoveroa ei suoriteta esimerkiksi ensiasunnosta tietyin ehdoin, arvopaperipörssistä ostetuista osakkeista ja muista arvopapereista, omaisuudesta, joka on saatu lahjaksi tai testamentilla tai omaisuudesta, joka on saatu perintönä tai osituksessa joko vastikkeetta tai niin, että on käyttänyt vastikkeena vain jaettava olevaa varallisuutta.</p>
Verokannat	<p>Varainsiirtovero kiinteistön luovutuksesta on 4 prosenttia ja arvopaperin luovutuksesta 1,6 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Vero on kuitenkin 2,0 prosenttia, jos luovutuksen kohteena on:</p> <p>asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osake tai asunto-osuuskunnan tai kiinteistöosuuskunnan osuus tai muun kuin edellä tarkoitetun osakeyhtiön osake, jos yhtiön toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa;</p> <p>sellaisen osakeyhtiön osake, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti edellä tarkoitettujen osakkeiden tai osuuksien tai niiden ja Suomessa sijaitsevien kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa; tai</p> <p>Varainsiirtoverolain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu arvopaperi.</p>

## Veron tuotto ja veropohja

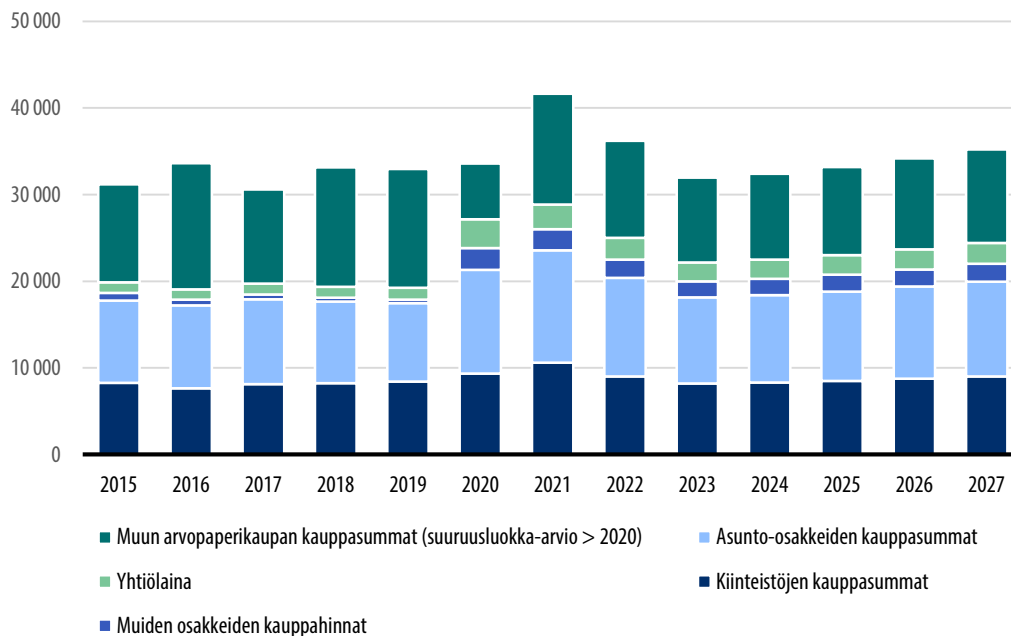
Alla olevassa kuviossa on esitetty varainsiirtoveron tuotto eriteltyinä vuosina 2015–2027. Verotuotto on kehittynyt ennustettavasti. Valtaosa kertymästä on kertynyt asunto-osake- ja kiinteistökaupasta.

**Kuvio 50.** Varainsiirtoveron tuotto vuosina 2015–2027, milj. euroa euroa ja suhteessa bruttokansantuotteen. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Alla olevassa kuviossa on esitetty varainsiirtoveron veropohja vuosina 2015–2027. Varainsiirtoveron veropohja kehittyi verotulojen tapaan ennustettavasti. Veropohjasta suurimman osan muodostaa asunto-osakekauppa, jonka jälkeen toiseksi ja kolmanneksi suurimpina muu arvopaperikauppa ja kiinteistökauppa.

**Kuvio 51.** Varainsiirtoveron veropohjan kehitys vuosina 2015–2027, milj. euroa. (Huom. aineistomuutos vuodesta 2020 alkaen kun varainsiirtoverotus osana Verohallinnon järjestelmämuutoksesta siirtyi GenTax-järjestelmään). Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



## 14.2 Veron arviointi

### Yleistä

Osakkeiden myynnistä, asuntojen ostamisesta ja maakaupasta perittävät verot ovat vakiintunut osa Suomen verojärjestelmää. Näillä transaktioveroilla on pitkä historia, ja veroja on voitu periä käytännöllisesti ja tehokkaasti niihin liittyvän kirjaamisvelvollisuuden vuoksi. Varainsiirtovero on korvannut aiemman kiinteistö- ja arvopaperikaupan leimaveron. Veron tavoitteet ovat fiskaaliset.

Varainsiirtoveroa tukevia perusteluja ei taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa juuri ole esitetty veron fiskaalisen tehtävän ohella. Tällöin on kuitenkin yleisesti ottaen sivuutettu se, että varainsiirtovero on osa asumisen verotuksen kokonaisuutta, ja sillä on muutoinkin monia positiivisia vaikutuksia verojärjestelmän osana. Varainsiirtovero pienentää kannustimia intressipiirin sisällä tehtäviin verojärjestelyihin. Varainsiirtoverosta aiheutuva transaktiokustannus heikentää kannustimia puhtaasti verosyistä tapahtuviin omistusjärjestelyihin, joilla tavoitellaan erilaisia veroetuja. Varainsiirtoverolla on siten välillisesti veropohjaa turvaavaa merkitystä muissa veromuodoissa.

Varainsiirtovero on myös taloudellinen ohjauskeino omistuskirjausten ajantasaisuudelle (lainhuudot ja isännöintirekisterit), ja se luo reaaliaikaista tietoa esimerkiksi tuloverotuksen valvonnan tarpeisiin.

On myös huomattava, että asuntovaihdannasta aiheutuu yhteiskunnalle myös kuluja esimerkiksi kuluttajansuojan, riidanratkaisun ja muun vastaavan oikeussuojan muodossa. Nämä julkiset menot kohdistuvat vaihdantaan, eivät asumiseen ylipäänsä. Varainsiirtoveron kautta asunnon vaihdannan verotuksella voidaan kattaa siitä yhteiskunnalle aiheutuvia kuluja.

Leima- tai varainsiirtoveroja ei kuitenkaan puhtaasti talousteoreettisesta näkökulmasta ole pidetty houkuttelevina, koska transaktiosta perittävä vero vähentää odotettua hyvinvointia vähentämällä molempia osapuolia hyödyttäviä kauppia. Hyvinvointia maksimoidaan, kun varat omistavat henkilöt, jotka arvostavat niitä eniten. Transaktioiden verotus vaikuttaa siihen, kuka omistaa omaisuuserän, mikä voi häiritä resurssien tehokasta allokaatiota<sup>109</sup>. Varainsiirtovero vaikuttaa investointien allokaatioon asuntojen ja korkeamman tuoton sijoituskohteiden välillä<sup>110</sup>.

Varainsiirtovero on muuttamiseen kohdistuva vero. Tutkimuskirjallisuudessa varainsiirtoveroa pidetään yleisesti tehottomana tapana verottaa asumista, koska se nostaa erityisesti omistusasunnon vaihtamiseen liittyviä korkeita kustannuksia. Empiirinen taloustieteellinen tutkimus antaa vahvaa näyttöä varainsiirtoveron vaikutuksesta muuttamiseen ja asuntokauppoihin. Kirjallisuuden perusteella voidaan arvioida, että yhden prosenttiyksikön kasvu varainsiirtoverossa vähentää asuntokauppoja noin 10–20 prosenttia. Tutkimuksissa on myös havaittu, että varainsiirtovero laskee miltei täysimääräisesti hintoja. Prosenttiyksikön nousu varainsiirtoverossa laskee keskimääräisiä asuntohintoja noin prosentin. Tämä

<sup>109</sup> Mirrlees Review (2010) ja Mirrlees Review (2011).

<sup>110</sup> Arnold ym. (2011).

tarkoittaa, että varainsiirtoveron korotus kohdistuu niihin, jotka omistavat asuntoja sillä hetkellä, kun veroa korotetaan. Varainsiirtovero koituu siis asunnon myyjän maksettavaksi, vaikka sen tilittääkin ostaja<sup>111</sup>.

Varainsiirtoverotuksen ns. lukitusvaikutus perustuu siihen, että vero kohdistuu koko kauppahintaan, ei pelkästään luovutusvoittoihin. Varainsiirtoverotuksen aiheuttaman lukitusvaikutuksen takia asunnoissa eivät välttämättä asu ne kotitaloudet, jotka niitä eniten arvostavat. Lukitusvaikutuksella voi olla erilaisia seurauksia: Ensinnäkin se voi heijastua työmarkkinoiden toimintaan ja tutkimuksissa on havaittu, että vero vähentää erityisesti työmarkkina-alueiden sisäisiä mutta myös niiden välisiä muuttoja. Työpaikan perässä muuttamisen hyödyt ovat tyypillisesti kuitenkin hyvin suuria ja tutkimusnäyttöä siitä ei ole, että varainsiirtovero mainittavasti häiritsisi työperäistä muuttoliikettä ja siten heikentäisi työllisyyttä. Toiseksi lukitusvaikutus voi heijastua asuntojen allokaatioon. Varainsiirtoveron seurauksena kotitaloudet asuvat useammin tilanteeseensa nähden esimerkiksi kooltaan tai sijainniltaan sopimattomissa asunnoissa. Asuntokanta on veron takia tehotomassa käytössä, mikä vähentää hyvinvointia. Tutkimuksen mukaan tämä on merkittävä, vaikkakin näkymätön varainsiirtoveron kustannus<sup>112</sup>.

### 14.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Verotuottoja olisi mahdollista kasvattaa joko korottamalla verokantoja tai laajentamalla veropohjaa.

#### Verokannan korottaminen

Varainsiirtoveron verokantojen kiristämistä puhtaasti tulonlisäysmotiivin lisäksi ei voida pitää perusteltuna.

Alla on esitetty varainsiirtoverokantojen yksikköverotuottoja, jotka kertovat, paljonko verotuottoja olisi mahdollista saada yhtä lisättyä prosenttiyksikköä kohden. Yksikköverotuotto on laskettu staattisesti eikä sisällä mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia.

<sup>111</sup> Lyytikäinen (2013) ja Eerola ym. (2018).

<sup>112</sup> Valtiovarainministeriö (2010).



**Taulukko 35.** Arvio varainsiirtoveron yksikkötuotosta vuoden 2024 tasossa, miljoonaa euroa

Varainsiirtovero	Verokanta, %	Verotuotto, M€	Yksikkö- tuotto, M€
Kiinteistöjen ja rakennusten varainsiirtovero  Esimerkiksi tontti ja sillä mahdollisesti sijaitsevat rakennukset kuten omakotitalo tai maa-alue ja sillä mahdollisesti sijaitseva kesämökki (myös määräalat ja määräosat) sekä pelkkä rakennus tai rakennelma.	4 %	338	83
Asunto-osake- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeiden varainsiirtovero  Esimerkiksi kerrostalo- tai rivitalo-osake, liikehuoneisto, autopaikka, varasto, golfosake, lomaosake ja venepaikka.	2 %	356	141
Varainsiirtovero muista arvopapereista kuin asunto-osake- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeista  Esimerkiksi osakeyhtiön osakkeet (ns. liikeosakkeet), jotka on hankittu muuten kuin arvopaperipörssistä – esimerkiksi puhelin- ja sähköyhtiöiden osakkeet.	1,6 %	162	99

### Veropohjan laajentaminen

Varainsiirtoveron veropohjan laajentaminen arvopaperipörssistä ostettuihin osakkeisiin ja muihin arvopapereihin voidaan pitää lähinnä teoreettisena tapana lisätä verotuloja. Sen sijaan ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapauden poistamiseen asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi ja siihen liittyvän ikäperusteisen epätasavertaisuuden poistamiseksi on perusteita.

Varainsiirtoveron veropohja on verotukitarkastelussa ns. normiverojärjestelmän mukaisesti mahdollisimman laaja ja se, että kiinteistöjä ja arvopapereita verotetaan eri perustein, kuuluu normiin. Kiinteistöjen luovutusten veropohja on muotoutunut kiinteistöjen omistusoikeuden kirjaamisjärjestelmän pohjalta. Verotukea aiheutuu useista verovapauksista, joilla on vaihtelevia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Tärkeimpiä näistä ovat kiinteistöjen osalta ensiasunnon ostajan verovapaus.

Arvopapereiden luovutusten veropohjaan kuuluvat kotimaisen yhteisön liikkeeseen laskemat oman pääoman ehtoiset arvopaperit. Se, että vieraan pääoman ehtoisten arvopapereiden luovutuksista ei makseta varainsiirtoveroa, on katsottu normin mukaiseksi. Lisäksi ulkomaisten yhteisöjen liikkeeseen laskemien arvopapereiden jättäminen

varainsiirtoverotuksen ulkopuolelle on normin mukaista. Perustelu liittyy veron kansainväliseen soveltamisalaan. Euromääräisesti suurimman laskennallisen verotuen muodostaa säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteeksi otetun arvopaperin luovutuksen verovapaus.

Varainsiirtoverolain mukaan veroa ei ole suoritettava, jos verovelvollinen on hankkinut omistukseensa asuinkiinteistön ja vähintään puolet sillä olevasta tai sille rakennettavasta asuinrakennuksesta tai vähintään puolet asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista, jos hän käyttää tai ryhtyy käyttämään rakennusta tai huoneistoa omana vakituksena asuntonaan. Edellytyksenä on, että asunnon hankkinut ei ole aiemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista ja se, että hän on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18, mutta ei vielä 40 vuotta.

Ensiasunnon hankinnan verovapautta koskevat säännökset otettiin vuoden 1997 alusta voimaan tulleeseen varainsiirtoverolakiin asiallisesti saman sisältöisinä kuin ne olivat aiemmin sisältyneet leimaverolakiin. Verovapautta perusteltiin aikanaan leimaverovapauden toteuttamista koskevan lakiehdotuksen perusteluissa<sup>113</sup> sillä, että asuntojen hintojen nousun johdosta leimaverosta oli tullut merkittävä menoerä, joka yhdessä lainakorkojen nousun kanssa oli saattanut erityisesti nuoret ensimmäisen oman asunnon hankkijat vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Perusteluina viitattiin myös verotuksen asuntopoliittisten vaikutusten ja tavoitteiden uudelleen arviointiin, mihin liittyi korkomenojen vähennyksen muodossa tuloverotuksessa annettava asumisen verotuen vähentäminen ja uutena verotuen muotona vuodesta 1990 käyttöön otettu valtionverosta tehtävä alle 40-vuotiaille myönnettävä asuntovähennys. Leimaverovapaudelle asetettiin sama ikäraja, mitä ei tässä yhteydessä erikseen perusteltu.

Ikärajan perusteena on aikanaan sovelletun asuntovähennyksen vastaavan ikärajan tapaan nähtävä olevan tavoite suunnata verovapaudesta muodostuva verotuki eniten sen tarpeessa oleville. Koska tuen tarpeen arvioidaan olevan suurimmillaan nuoruusiässä ja perheenperustamisvaiheessa, ja jolloin myös tulotaso on työuran rajoitetun keston vuoksi tyypillisesti myöhempien työvuosien tulotaso matalampi, verotuki on kytketty määräkään. Kaavamainen ikäraja ei sellaisenaan ole täysin ongelmaton tuen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta.

Verovelvollisen ikä erilaisen verokohtelun perusteena voi myös näyttäytyä ongelmallisena perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, jollei ikärajalle ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä.

---

<sup>113</sup> Hallituksen esitys [HE 243/1990 vp.](#)

Ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapauden poistaminen kasvattaisi verotuottoa yhteensä noin 140 milj. euroa vuoden 2024 tasossa arvioituna<sup>114</sup>.

## 14.4 Johtopäätökset

Varainsiirtoverokantojen korottamista ei voida tutkimuskirjallisuuden valossa pitää suositeltavana. Sen sijaan ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapauden poistamiseen tai rajaamiseen asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi ja siihen liittyvän ikäperusteisen epätasavertaisuuden poistamiseksi on perusteita. Ensiasunnon hankintaa tuetaan kuitenkin edelleen ASP-järjestelmällä, joka osaltaan vähentää kotitalouksien omistusasunnon hankintaan liittyviä riskejä.

---

<sup>114</sup> Ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapauden poistamisesta seuraava verotuottolisäys voitaisiin kohdentaa myös varainsiirtoveron verokantojen alentamiseen tai yhtenäistämiseen.

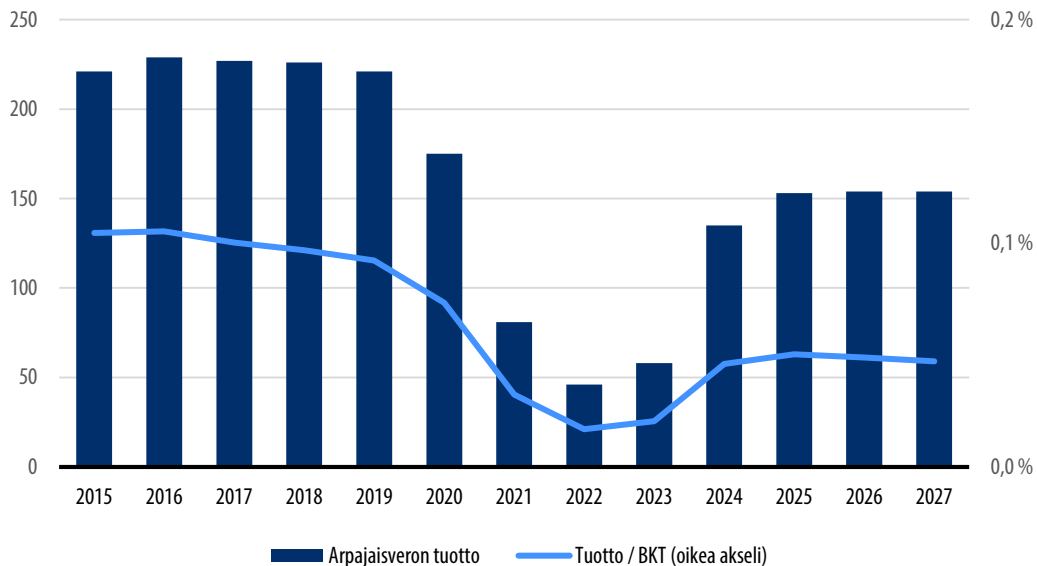
# 15 Arpajaisvero

## 15.1 Veron kuvaus

Taulukko 36. Arpajaisvero

Veron nimi	Arpajaisvero
Lainsäädäntö	Arpajaisverolaki 552/1992
Kuvaus	Arpajaisveroa maksetaan Suomessa järjestetyistä arpajaisista. Verojärjestelmän kannalta arpajaisvero on voitonsaajan tuloveron korvaava vero, mutta vero kohdistuu kuitenkin arpajaisten toimeenpanijaan. Arpajaisveron alaisista arpajaisista saatu voitto on saajalleen verovapaata tuloa. Arpajaisveron tavoitteet ovat fiskaaliset.
Veronsaajat	Valtio
Veropohja	Arpajaisveroa maksetaan arpajaislain mukaisista maksullisista arpajaisista. Veroa peritään myös muista arpajaisista, joihin osallistumisesta ei peritä maksua, mikäli ne järjestetään julkisesti ja voittajan valinta perustuu sattumaan
Verokannat	Arpajaisvero on <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,5 % tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen arpojen toteutuneesta myyntihinnasta.</li> <li>• 1,5 % tavaravoittoautomaattien tuotosta.</li> <li>• 5 % bingopelissä jaettujen voittojen yhteenlasketusta arvosta, johon ei lasketa mukaan uuteen peliin oikeuttavia voittoja.</li> <li>• 12 % yksinoikeudella toimeenpantavien rahapeliin tuotosta (vuosina 2021–2023 voimassa väliaikainen verokannan alennus).</li> <li>• 30 % maksuttomien arpajaisten voittojen yhteenlasketusta arvosta.</li> </ul>
Erityistä huomioitavaa.	Veron kertymästä, 175 milj. euroa vuonna 2020 ennen yksinoikeudella toimeenpantujen arpajaisten verokannan väliaikaista alentamista, noin 99 % kertyi yksinoikeudella toimeenpantavien rahapeliin tuotosta. Veikkaus Oy:n osuus oli noin 93 % ja rahapelejä Ahvenanmaalla yksinoikeudella toimeenpanevan Ålands Penningautomatföreningin osuus noin 6 %. Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaalle maksettujen arpajaisverojen rahamäärät palautetaan Ahvenanmaan maakunnalle vuosittain valtion varoista.

**Kuvio 52.** Arpajaisveron verokertymä ja kertymän suhde BKT:hen. Lähde: on Tilastokeskus, Verohallinto ja VM



Arpajaisvero kertyy lähes kokonaan yksinoikeudella toimeenpannuista rahapeleistä. Arpajaisveron taso vaikuttaa suoraan Veikkauksen Oy:n liikevoittoon ja voittovaroista edunsaajille jaettavissa olevaan määrään. Jos edunsaajien rahoitus halutaan pitää tietyllä tasolla Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuloksen heikennyttyä olisi mahdollinen arpajaisveron korotus kompensoitava budjettivaroista. Arpajaisveron korotus ei tällöin tarjoa keinoa julkisen talouden vahvistamiseen.

Asetelma ei ole muuttumassa Veikkauksen edunsaajien rahoitusmallia koskevassa 1.1.2024 voimaan tulevassa uudistuksessa, jolla poistetaan rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Kyseisiä toimintoja rahoitettaisiin vastaisuudessa menokehysten yleiskatteellisista budjettivaroista. Arpajaislaissa säädetyistä Veikkaus Oy:n tuoton yksilöidyistä käyttötarkoituksista ja rahoituksen jakautumisesta eri käyttökohteisiin luovuttaisiin.

Arpajaisveron asema voi tulla uudelleen arvioitavaksi, jos sisäasiainministeriön 5.1.2023 asettama selvityshanke rahapelien toimeenpanoa koskevan yksinoikeusjärjestelmän arvioimiseksi johtaa yksinoikeusjärjestelmän muuttumiseen esimerkiksi eräissä maissa olevan lisenssijärjestelmän mukaiseksi.

# 16 Kaivosmineraalivero

## 16.1 Veron kuvaus

Taulukko 37. Kaivosmineraalivero

Veron nimi	Kaivosmineraalivero
Lainsäädäntö	Kaivosmineraaliverolaki, HE 281/2022 vp
Veronsaajat	Kunnat ja valtio
Kuvaus	<p>Kaivosmineraalivero on Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero. Veron tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Verolla ei ole ympäristönsuojellullisia tavoitteita.</p> <p>Verovelvollinen on se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Verovelvollinen on tyypillisesti kaivosyhtiö.</p>
Veropohja	Veron piiriin kuuluvat kaikki Suomessa louhitut kaivosmineraalit.
Verokannat	<p>Vero määräytyy arvoperusteisesti metallimalmeille ja määräperusteisesti muille kaivosmineraaleille.</p> <p>Metallimalmien vero määräytyy kaivosmineraalin sisältämän metallin määrän ja verotusarvon perusteella. Verotusarvo perustuu metallien kansainvälisiin markkinahintoihin. Verotaso on 0,6 prosentin osuus metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta.</p> <p>Muiden kaivosmineraalien vero määräytyy louhintamäärän perusteella. Verotaso on 0,20 euroa malmitonnilta.</p>
Verotuet	Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu kullanhuuhtonon yhteydessä löydettyt kaivosmineraalit.
Erityistä huomioitavaa	Kaivosmineraalivero on kansallinen vero, jota ei ole yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännössä.

## Verotuotto ja veropohja

Kaivosmineraaliveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa. Verotuotto kertyy ensimmäistä kertaa vuonna 2025. Verotuotosta 60 % ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 % valtiolle. Kaivosten sijaintikuntien osuus verotuotosta olisi siis 15 miljoonaa euroa ja valtion osuus 10 miljoonaa euroa.

Verotuotto on riippuvainen kaivosten louhintamääristä ja metallimalmien osalta metallipitoisuuksista ja metallien hintakehityksestä, jolle on tyyppillistä suuri vaihtelu. Louhintamäärät vaihtelevat suhteellisen vähän vakiintuneissa kaivoksissa, mutta merkittäviä muutoksia louhintamääriin syntyy uusien kaivosten tuotannon käynnistymisestä tai kaivosten sulkeemisesta. Lähivuosina merkittävin muutos on odotettavissa Kaustisille suunnitellusta litiumkaivoksesta, jonka tuotannon arvioidaan käynnistyvän vuosien 2024 ja 2025 aikana. Tulevaa kaivosta ei kuitenkaan ole otettu huomioon verotasoissa eikä verotuottoarviossa.

## 16.2 Veron arviointi

Kaivosmineraalivero on uusi vero, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta. Ennen kuin veroon tai sen tasoon tehtäisiin muutoksia, olisi hyvä seurata, kuinka hyvin vero toimii käytännössä ja toteutuvatko valmistelussa arvioidut vaikutukset.

Kaivosmineraaliverolle asetettu verotuottotavoite ja siten verotasot ovat suhteellisen matalia. Veronkorotuksia pohdittaessa on hyvä arvioida veron tason ja sen tavoitteen yhteyttä. Veron tavoitteeksi asetettiin kohtuullisen korvauksen kerääminen uusiutumattomista luonnonvaroista, mutta tavoitteen täyttävä verotaso on lopulta arvionvarainen.

Kuitenkin alkuvaiheessa saattaa olla perusteltua lähteä liikkeelle matalammasta verokannasta ja seurata veron vaikutuksia etenkin ehdotetulla veromallilla. Veron korotusmahdollisuuksia arvioitaessa on myös otettava huomioon, että valittu rojaltimuotoinen veromalli aiheuttaa suurempia vääristymiä investointi- ja tuotantopäätöksiin kuin voittopohjaiset veromallit. Kaivosmineraaliveron toteuttamista arvioiva työryhmä arvioi, että pienellä verokannalla vääristymien arvioitiin olevan vähäisiä, mutta verotuottotavoitteen ja siten verokannan kasvattaminen lisää näitä vääristymiä<sup>115</sup>. Veron jatkokehityksessä voidaan siten tarvittaessa harkita myös esimerkiksi eri veromallien yhdistelmää.

Verolla ei tavoitella kaivostoiminnan ympäristövaikutusten vähentämistä, eikä sillä juuri odoteta olevan ympäristövaikutuksia, joten veron tason korottaminen ei tästäkään näkökulmasta ole perusteltua.

<sup>115</sup> Valtiovarainministeriö (2022a).

## 16.3 Johtopäätökset

Kaivosmineraaliveron on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta. Ennen uusia veroon tai sen tasoon tehtäviä muutoksia olisi hyvä seurata veron vaikutuksia.



## 17 Kiinteistövero

### 17.1 Veron kuvaus

Taulukko 38. Kiinteistövero

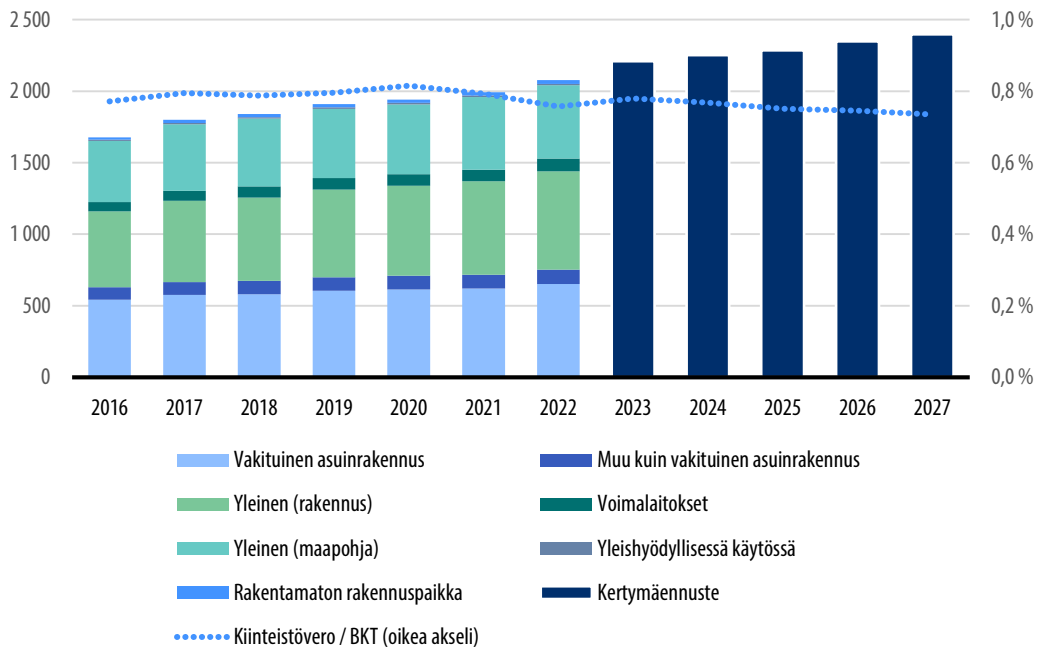
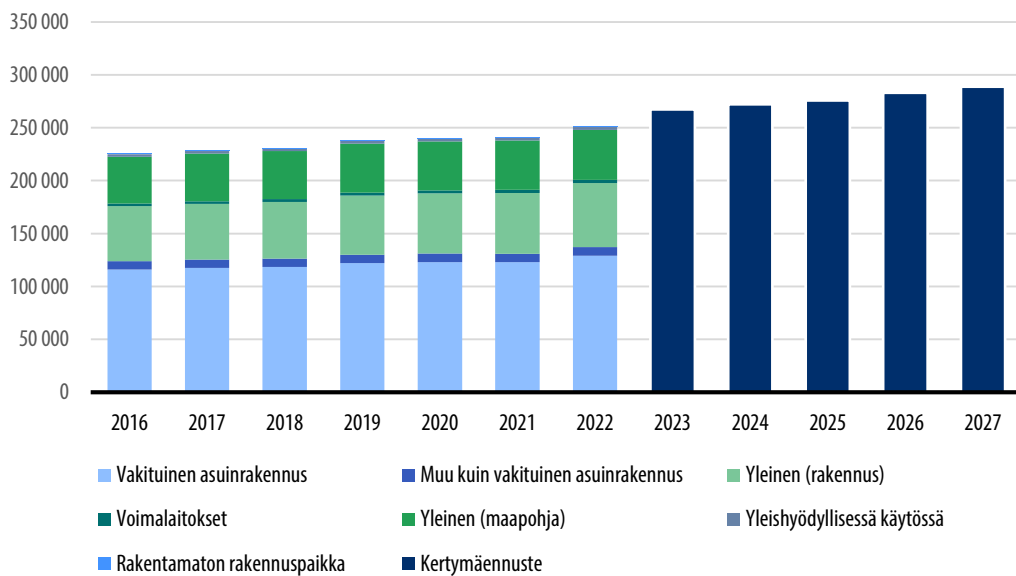
Veron nimi	Kiinteistövero
Lainsäädäntö	Kiinteistöverolaki 654/1992.
Kuvaus	<p>Kiinteistövero on kunnille vuosittain maksettava vero, jota kerätään kunnan alueella olevista rakennuksista ja maapohjista. Kiinteistöverolaki määrittää veroprosenteille vaihteluvälin, joiden puitteissa kunnanvaltuustot päättävät vuosittain kuntien kiinteistöveroprosenteista.</p> <p>Kiinteistöveron maksajana on kiinteistön omistaja. Asunto-osakeyhtiöissä kiinteistöveron maksaja on yhtiö, joka perii kiinteistöveron osakkeenomistajilta osana vastikkeita.</p>
Veronsaajat	Kunnat
Veropohja	Kiinteistövero koskee sekä maata että rakennuksia. Maa- ja metsätalousmaa sekä vesialueet eivät kuulu kiinteistöveron piiriin, maatilojen rakennukset sen sijaan kuuluvat.
Kiinteistövero-järjestelmästä	Kiinteistövero on kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön verotusarvosta. Kiinteistön verotusarvo määrätään varallisuuden arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa edellisenä vuonna sovellettujen laskentaperusteiden mukaan. Rakennusten verotusarvon perusteena olevia jälleenhankinta-arvoja tarkistetaan vuosittain rakennuskustannusindeksin vuosimuutoksen perusteella. Verotusarvo saadaan vähentämällä jälleenhankinta-arvosta vuotuiset ikäalennukset. Maapohjien verotusarvoja ei systemaattisesti päivitetä vuosittain. Kiinteistövero on tuloverotuksessa vähennyskelpoinen siltä osin kuin kiinteistöä on käytetty tulonhankkimisessa.

Veron nimi	Kiinteistövero
<b>Verokannat</b>	<p>Kiinteistöverolaissa erotetaan vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti ja yleinen kiinteistöveroprosentti, joka koskee maapohjaa ja muita rakennuksia kuin vakituisia asuinrakennuksia. Lisäksi kunta voi määrätä kiinteistöveroprosentin muille asuinrakennuksille (joita ovat lähinnä vapaa-ajan asunnot), voimalaitoksille ja ydinvoimalaitoksille sekä rakentamattomalle rakennuspaikalle.</p> <p>Rajat, joiden välille kiinteistöveroprosentit voidaan lain mukaan määrätä, ovat seuraavat:</p> <p>Yleinen kiinteistöveroprosentti 0,93–2,00</p> <p>Vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti 0,41–1,00</p> <p>Muiden asuinrakennusten veroprosentti 0,93–2,00</p> <p>Voimalaitosten kiinteistöveroprosentti enintään 3,10</p> <p>Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti 2,00–6,00</p> <p>Pääkaupunkiseudun kunnissa ja sen kehyskunnissa rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti on määrättävä vähintään 3,00 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin yleinen kiinteistöveroprosentti. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentiksi voidaan määrätä kuitenkin enintään 6,00 prosenttia.</p> <p>Yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennuksen ja maapohjan kiinteistöveroprosentti voidaan kunnanvaltuuston päätöksellä määrätä muuten kiinteistöveroprosenteista säädettyä alhaisemmaksi, mikäli kiinteistöllä sijaitseva rakennus on pääasiassa yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä. Tällöin kiinteistöveroprosentti voi olla myös nolla.</p>
<b>Erityistä huomioitavaa</b>	<p>Kiinteistöverotuksessa käytettävät verotusarvot eivät nykyisellään vastaa markkina-arvoja, sillä rakennusten verotusarvot perustuvat 1970-luvulla määriteltyihin, vain indeksitarkistettuihin jälleenhankinta-arvoihin ja vanhentuneeseen rakennusluokitukseen eikä maapohjien verotusarvoja ole nykytilanteessa kyetty pitämään systemaattisesti ajan tasalla.</p> <p>Tämänhetkinen hanke kiinteistöjen arvostamisen uudistamisesta<sup>116</sup> on ollut viireillä vuodesta 2018. Tilastokeskus on määritellyt ajanmukaiseen kustannustason perustuvat uudishinnat uuden rakennusluokituksen mukaisille rakennuksille ja Maanmittauslaitos tuottanut ajanmukaisiin kauppahintoihin perustuvat aluehinnat koko maassa. Uudistuksen tavoitteena on parantaa verotuksen oikeudenmukaisuutta saattamalla verotusarvot oikeampaan suhteeseen käypien arvojen kanssa, kuitenkin niin että verotus voidaan toimeenpanna tehokkaasti.</p> <p>Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskeva hallituksen esitys päätettiin kuitenkin jättää antamatta kuluvalle 2023 päättyvällä hallituskaudella.</p>

<sup>116</sup> <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus>.

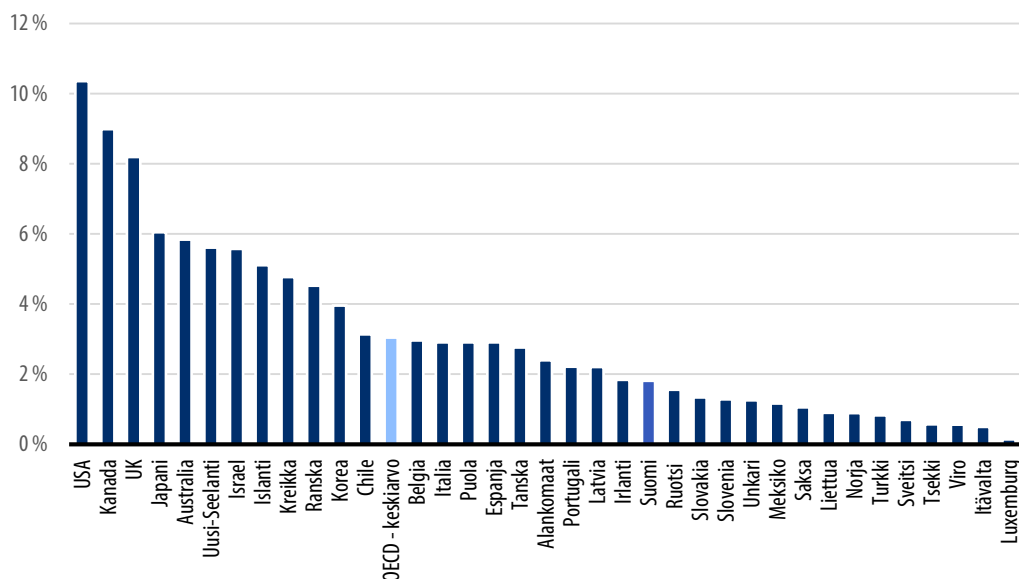
**Kuvio 53.** Kiinteistöveron tuotto vuosina 2016–2027, milj. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM

**Kuvio 54.** Kiinteistöveron veropohja vuosina 2016–2027, milj. euroa. Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto ja VM

Kuvioista 53 ja 54 näkyy, että vaikka asuinrakennukset muodostavat yli puolet veropohjasta, kerätään niistä vain vajaa kolmannes kiinteistöverosta. Suunnilleen saman verran veroa kertyy yleisen verokannan rakennuksista, jotka valtaosin ovat yrityskäytössä. Maapohjien osuus kiinteistöverosta on noin neljännes, ja siitä noin 60 prosenttia kohdistuu asuinkiinteistöihin.

**Kuvio 55.** Kiinteistöveron osuus kaikista verotuloista eri maissa, OECD, 2021. Lähde: OECD Revenue Statistics. Huom. vuoden 2021 tai viimeisimmän saatavilla olevan vuoden tieto.



Kuvio 55 esittää kiinteään omaisuuteen kohdistuvan toistuvan verotuksen osuuden kaikista verotuloista eri OECD-maissa vuonna 2021. Suomi jää 1,8 prosentin osuudellaan selvästi OECD-keskiarvon, noin 3 prosentin alapuolelle.

## 17.2 Veron arviointi

Kiinteistövero on varallisuusvero, joka perustuu olemassa olevan varallisuuden arvoon. Kiinteistöveroa pidetään erityisesti maapohjan osalta hyvänä verona, koska kiinteistön omistajan ei ole mahdollista vaikuttaa veron suuruuteen, joten sen ei katsota aiheuttavan käyttäytymisvaikutuksia. Tämä pienentää veron hyvinvointitappiota moneen muuhun verolajiin verrattuna. Lisäksi veropohja, eli rakennukset ja maapohjat, on luonteeltaan

liikkumaton, mikä globaalissa taloudessa turvaa tehokkaasti kansallista veropohjaa verrattuna herkästi kevyemmän verotuksen piiriin liikkuvaan pääomaan ja osin myös työvoimaan.

Koska maan tarjonta on käytännössä vakio ja myös rakennukset tyypillisesti varsin pysyviä, talousteorian<sup>117</sup> ja myös empiirisen tutkimuksen<sup>118</sup> mukaan kiinteistövero kapitalisoituu kiinteistön hintaan niin, että se alentaa kiinteistön arvoa ja sitä kautta myös pienentää esimerkiksi asunnonostajan tai kiinteistösijoittajan rahoituskustannuksia.

Kiinteistöveron oikeudenmukaisuus edellyttää, että verotusarvot ovat keskenään oikeassa suhteessa verrattuna markkina-arvoihin. Tämän saavuttaminen ei ole yksinkertaista, sillä vain harvoista kiinteistöistä on olemassa riittävän tuoreita kauppahintatietoja, ja tällaisten rakennusten ja maapohjien arvojen määrittäminen yksilöllisesti olisi äärimmäisen työlästä ja perustuisi väistämättä inhimillisiin arvioihin. Tämän takia rakennusten verotusarvot perustuvat pääasiassa keskimääräisiin rakennuskustannuksiin ja vuosittaisiin ikäalennuksiin, jotka on määritelty eri rakennustyypeille. Maapohjien osalta taas käytössä on hinta-alueet.

Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista on ollut viime vuosina keskimäärin 7–8 prosentin luokkaa, mutta vuodesta 2023 lähtien osuus nousee 15–16 prosenttiin sote-uudistuksen myötä. Kiinteistövero tulisikin nähdä osana kunnan tuloja, eikä vain vastikkeena kiinteistöön liittyvistä kunnallispalveluista. Kunnan maankäytöllä ja rakentamisella voi myös olla aikaisempaa suurempi painoarvo kunnan taloudessa. Täyden vaikutuksen saaminen kuitenkin edellyttää sitä, että maapohjien verotusarvot reagoisivat nykyistä paremmin kunnan investointeihin.

### **Päivitettyjen maapohjan verotusarvojen käyttöönotto parantaisi verotuksen oikeudenmukaisuutta ja tehostaisi kuntien kaupunkisuunnittelua**

Kiinteistöverotusta on mahdollista kiristää nostamalla prosenttien vaihteluvälin alarajaa muuttamalla kiinteistöverolakia ilman muita muutoksia, nykyisten arvostamisperusteiden pohjalta. Kiinteistöjen verotusarvojen päivittämistarve on kuitenkin selkeästi tunnistettu<sup>119</sup>. Kiinteistöverotus kohtelee tällä hetkellä eri veronmaksajia epätasa-arvoisesti, koska samanarvoisten kiinteistöjen verotusarvot voivat poiketa toisistaan olennaisesti.

<sup>117</sup> kts. esim. Mirrlees Review (2011), Chapter 16.

<sup>118</sup> Gallagher ym. (2013) sekä M. Livy (2018).

<sup>119</sup> Peltola, R: [Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa](#), 2014, ja [kiinteistöverouudistusta koskevaan HE-luonnokseen annetut lausunnot ja lausuntoyhteenveto](#).

Pelkkä veroprosenttien nostaminen nykytilanteessa pahentaa verotusarvojen alueellisesti erilaisesta kehityksestä aiheutuvaa epäoikeudenmukaisuutta. Tämän takia tulisi ennen korotusta ottaa maapohjille käyttöön Maanmittauslaitoksen laskemat päivitettyt verotusarvot, ja verotuksen liiallisen kiristymisen torjumiseksi sallia kuntien alentaa maapohjien veroprosenttia nykyistä alemmalle tasolle. Rakennusten osalta tulisi toteuttaa kiinteistöverouudistuksen ehdottamat toimenpiteet, jotta suhteelliset erot eri rakennustyyppien välillä korjattaisiin vastaamaan paremmin todellisia arvoja.

Jos esimerkiksi maapohjien verotuksen kiristäminen toteutettaisiin päivitettyjen verotusarvojen käyttöönoton yhteydessä, nousisi verotus erityisesti niillä tonteilla, joiden omistajat ovat viime vuosina nauttineet liian matalasta verotuksesta suhteessa muihin kunnan maanomistajiin. Verojen nousu olisi taas vähäisempi tai voisi jopa laskea niillä, joiden tonttien arvo on noussut vähemmän. Maapohjien verotusarvojen pitäminen jatkossa paremmin ajan tasalla parantaisi myös kaupunkisuunnittelun vaikutusta kunnan tuloihin ja kannustaisi sekä kuntia että muita maanomistajia tehokkaaseen maankäyttöön. Lisäksi paikalliset julkisten tai yksityisten palveluiden investoinnit, kuten metro tai kauppakeskus, nostaisivat myös läheisten kiinteistöjen verotusarvoja, ja sitä kautta arvonnoususta hyötyvät omistajat maksaisivat enemmän kiinteistöveroa. Vastaavasti syystä tai toisesta halpevan alueen verotus kevenisi, kun maapohjan verotusarvot reagoisivat markkinahintojen muutokseen.

Verohallinnon tulisi voida käyttää verotusarvojen pohjana parasta saatavilla olevaa arviota varallisuuden todellisesta arvosta oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistämiseksi. Samalla kiinteistöverorasituksen vertailtavuus kuntien välillä paranisi, sillä eri kunnissa erityisesti maapohjien verotusarvojen päivytystarpeet eroavat selvästi toisistaan.

## 17.3 Mahdollisia toimenpiteitä verotuottojen kasvattamiseksi

Kiinteistöveron osuus julkisen sektorin keräämästä verotuotosta oli vuonna 2021 vain 1,8 prosenttia. Valtaosa kotitalouksien maksamista veroista peritään automaattisesti ennakopidätyksinä tai osana kauppalaskua, mutta kiinteistövero maksetaan erillisellä laskulla, joten se on vähäisestä määrästäan huolimatta veronmaksajien keskuudessa hyvin epäsuosittu vero. Omistajat eivät myöskään usein koe pääsevänsä osalliseksi kunnan palveluista vastineena verosta. Kiinteistövero on kuitenkin muihin verolajeihin verrattuna vähemmän haitallinen keino julkisen talouden rahoittamiseen<sup>120</sup>.

<sup>120</sup> kts. esim. VATT (2013).

Kiinteistövero on kuntien keräämä vero, joten sen kiristäminen parantaa kuntien rahoitus-asemaa lisäämättä kuitenkaan niiden menoja. Julkisella sektorilla on kuitenkin käytössään eri vaihtoehtoja lisääntyvien verotuottojen jakamiseen tarvittaessa uudelleen julkisen sektorin sisällä.

Maapohjien kiinteistöveron kiristäminen voitaisiin toteuttaa joko veroprosenttien vaihteluvälin alarajaa nostamalla tai korottamalla maapohjien verotusarvoja lähemmäksi niiden markkina-arvoja säilyttäen nykyinen veroprosenttien vaihteluväli. Tässä muistiossa käsitellään näistä vaihtoehdoista ensimmäistä.

### **Maapohjien yleisen verokannan eriyttäminen rakennusten verokannasta ja sen vaihteluvälin alarajan korottaminen**

Verotuloja olisi mahdollista kerätä aikaisempaa enemmän erityisesti maapohjan verotusta kiristämällä. Kiinteistöveron yleinen verokanta tulisi jakaa kahdeksi erilliseksi verokannaksi maapohjille ja yleisen veroprosentin piiriin kuuluville rakennuksille. Tämä mahdollistaisi kunnille maapohjien verotusta koskevan päätöksenteon irrallaan yleisen kannan rakennusten verotuksesta.

Verotuksen kiristämiseen liittyy aina haittoja, mutta kiinteistöverotukseen katsotaan kuitenkin liittyvän niitä useita muita verolajeja vähemmän. Koska maapohjien verotusarvojen keskimääräinen taso on jäänyt rakennusten tasoa selvästi enemmän jälkeen markkina-arvoista, korjaisi maapohjien verotuksen kiristäminen samalla verorasituksen suuruuteen liittyvää eroa maapohjien ja yleisten rakennusten välillä.

### **Maapohjan verotuksen kiristämisen tuottovaikutus nykytilanteessa**

Maapohjista kerättiin yleisellä kannalla kiinteistöveroa vuonna 2022 yhteensä noin 515 miljoonaa euroa koko maan tasolla. Alla olevasta taulukosta näkyy verotuoton lisäys ja muutoksen kohteena olevien kuntien lukumäärä eri alarajavaihtoehdoilla. Luvut on laskettu käyttäen vuoden 2022 kiinteistöverotietoja, olettaen kuitenkin, että yleinen verokanta on jaettu kahdeksi erilliseksi verokannaksi maapohjille ja rakennuksille, ja että korotus koskee vain maapohjia.

**Taulukko 39.** Maapohjien kiinteistöveron tuoton lisäys ja muutuskuntien lukumäärä eri maapohjien yleisen veroprosentin alarajavaihtoehdoilla

Vaihteluvälin alaraja	Verotuoton lisäys, milj.e	Kuntien lukumäärä
0,94	2	43
0,95	3	44
1,00	12	66
1,10	39	139
1,20	70	209
1,30	105	245
1,40	148	269
1,50	194	286
1,60	241	290
1,70	288	291
1,80	335	291
1,90	382	292
2,00	429	293

Yleisen verokannan vaihteluvälin alaraja on nykyään 0,93 prosenttia. Tämä prosentti oli vuonna 2022 käytössä 43 kunnassa. Alarajan korottaminen maapohjien osalta 0,94 prosenttiin nostaisi kiinteistöveroa vain näiden kuntien osalta yhteensä vajaat 2 miljoonaa euroa. Yleinen verokanta oli alle prosentin 66 kunnalla, ja alarajan nostaminen yhteen prosenttiin lisäisi kiinteistöverotuottoa noin 12 miljoonaa. Maapohjista saatavan verotuoton kasvattaminen merkittävästi edellyttäisi maapohjien yleisen kannan alarajan nostamista esimerkiksi 1,5 prosenttiin, mikä lisäisi verotuottoa 194 miljoonaa euroa. Tällöin muutoksen ulkopuolelle jäisi vain seitsemän kuntaa, joissa veroprosentti jo nykyään saavuttaa tämän tason.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Laskennassa ei ole huomioitu Ahvenanmaan kuntia, koska kiinteistöverotus Ahvenanmaalla kuuluu itsehallintolain mukaan maakunnalle. Veroprosenttien vaihteluväleistä säädetään kiinteistöveroa koskevassa maakuntalaissa.



Mikäli veronkorotus toteutettaisiin maapohjien verotusarvojen päivityksen yhteydessä, riittäisi esimerkiksi noin 0,7 prosentin yleinen maapohjien verokannan alaraja tuomaan reilun 200 euron verotuoton lisäyksen<sup>122</sup>.

### **Vaikutukset kotitalouksille**

Kiinteistöveron nousu kohdistuu nimenomaan sille taholle, joka omistaa kiinteistön silloin, kun tieto veromuutoksesta julkistetaan. Kiinteistövero kapitalisoituu hintoihin alentaen kiinteistön arvoa omistajalla, joten kiristyksen vaikutusta ei voi kiertää esimerkiksi kiinteistön myymällä. Tasapainotilassa uudet kiinteistön ostajat sen sijaan hyötyvät matalammista tonttien hinnoista, mikä kompensoi heille kiinteistöveron nousua.

Veronkiristystä suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomiota pienituloisten kiinteistöomistajien maksukykyyn. Kiinteistöveroitus huomioidaan asumistukeen oikeuttavissa asumismenoissa osana yhtiövastikkeita, mutta omakotiasujien asumismenoihin sitä ei lueta. Kiinteistövero voitaisiinkin jatkossa sisällyttää asumistuen asumismenoihin myös omakotiasujilla.

Koska kiinteistöveron korotus kapitalisoituu kiinteistöjen hintoihin niitä alentaen, ei muutoksella pitäisi olla vaikutusta asuntojen vuokratasoon<sup>123</sup>. Kun verotuksen kiristyminen alentaa asuntojen hintoja, alentaa se myös pitemmällä aikavälillä vuokranantajien investoinnin tuottovaatimusta, mikä eliminoi kiinteistöveron korotuksen aiheuttaman nostopaineen vuokriin. ARA-asuntojen osalta tilanne on hieman erilainen, koska niiden vuokrat eivät määräydy markkinoilla vaan ns. omakustannusperiaatteen mukaan. Näiden osalta vuokrat tulisivat todennäköisesti usein nousemaan kiinteistöveron korotuksen johdosta. Kiinteistöveron kiristäminen myös tasaisi hieman omistusasumisen ja vuokra-asumisen erilaista verokohtelua, sillä vaikka vuokratuotoista maksetaan pääomaveroa, on asumistulo verotonta.

Jos verotusta kiristetään merkittävästi, on syytä harkita tarvetta asteittaiselle muutokselle, jotta nopea korotus ei aiheuttaisi vuokratasoon lyhyen aikavälin korotuspaineita ja kiinteistöjen omistajat ehtivät paremmin sopeutua muutokseen.

<sup>122</sup> Alaraja on laskettu siten, että 200 milj. euron verotuotto saadaan silloin kun niiden kuntien veroprosentit, joiden tuottoneutraali veroprosentti on alle 0,7, nostetaan tuolle tasolle. Verotus kiristyisi tällöin noin 250 kunnalla.

<sup>123</sup> Mirrlees Review (2011), Chapter 16.1.1, p. 371.

**Kokonaistaloudelliset vaikutukset**

Verotuksen kiristäminen heikentää aina taloudellista toimintaa, mutta kiinteistöveron korottamisen aiheuttama haitta taloudelle jäisi todennäköisesti selvästi pienemmäksi kuin jos vastaava korotus tehtäisiin johonkin muuhun verolajiin. Maapohjan verotuksen kiristäminen vähentäisi kyllä tonttien muutoshetken omistajien varallisuutta, koska se alentaisi maan hintaa veronkorotuksen nykyarvon verran. Maapohjien hintojen alenemisen takia ei korotuksella olisi kuitenkaan vaikutusta kotitalouksien ja yritysten tulevaan päätöksentekoon, joten kokonaistaloudelliset vaikutukset jäisivät varsin vähäisiksi.

## 17.4 Johtopäätökset

Julkisen talouden tasapainoa voitaisiin parantaa kiinteistöverotusta kiristämällä. Kiristykset olisi perusteltua kohdentaa maapohjien kiinteistöverotukseen. Tämä edellyttäisi maapohjien verokannan eriyttämistä yleisestä kiinteistöverokannasta. Maapohjien kiinteistöveron kiristäminen aiheuttaisi vähemmän haittoja kuin vastaavan veron kerääminen muista verolajeista.

Verotuksen oikeudenmukaisuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi kiinteistöjen arvostamisen uudistushanke olisi hyvä toteuttaa ennen verotuksen kiristämistä. Mikäli kiinteistöjen arvostamista koskevaa uudistusta ei toteuteta, maapohjien kiinteistövero voidaan korottaa myös nykyisellä veropohjalla, sillä kiinteistöveron hyvän veron ominaisuudet eivät riipu arvostusmenetelmästä.

## 18 Johtopäätökset

Verokartoituksessa on kuvattu ja arvioitu Suomen verojärjestelmää sekä eri veroja, ja selvitetty vaihtoehtoja verotuksen kiristämiseksi. Julkisen talouden sopeuttamiseksi tehtävät veronkiristykset tulisi toteuttaa siten, että niistä on mahdollisimman vähän haittaa talouskasvulle ja työllisyydelle.

Verotuksen rakenteella on merkitystä sen kannalta, miten tehokkaasti veroeurot saadaan kerättyä, ja miten suuri on verotuksen taloudelle aiheuttama haitta. Kiristykset tulisi kohdentaa suhteellisesti vähiten haitallisiin kohteisiin ja pyrkiä toteuttamaan ne siten, että ne eivät heikennä verojärjestelmän tehokkuutta. Lyhyellä aikavälillä verotuottoja voidaan kasvattaa myös sellaisilla toimenpiteillä, jotka samanaikaisesti tukevat ympäristö- ja terveystavoitteita. Verotuottoja voitaisiin kasvattaa tehokkaalla tavalla korottamalla alennettuja arvonlisäverokantoja, uudistamalla osinkoverotusta sekä korottamalla maapohjan kiinteistöverotusta. Valmiste- ja liikenneverojen tuottojen laskua voidaan hidastaa verojen indeksoinnilla ja mm. energiaveron korotuksilla.

Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella laajapohjaisen kulutuksen verotuksen kiristäminen on työllisyyden ja talouskasvun kannalta vähemmän haitallista kuin työn ja yritystoiminnan verotuksen kiristäminen. Koko verojärjestelmää ajatellen tarvittavien veronkorotusten kohdistaminen arvonlisäverotukseen olisi perusteltua. Arvonlisäverojärjestelmän sisällä korotukset olisi perusteltua tehdä alennettuihin verokantoihin ja mahdollisesti siten, että korotukset johtaisivat nykyistä vähempään määrään alennettuja verokantoja. Luopumalla kokonaan alennetuista verokannoista verotuotot kasvaisivat staattisesti arvioituna 2,8 miljardia euroa. Julkista taloutta vahvistava vaikutus on kuitenkin vain noin 80 prosenttia verotuottovaikutuksesta, kun huomioidaan tiettyjen indeksidonnaisten sosiaalietuuksien vaikutus. Arvonlisäverossa korostuu sen fiskaalinen tavoite, eikä sitä tulisi käyttää ohjaus- ja tulonjakotarkoituksiin.

Verotuottoja voitaisiin kasvattaa myös uudistamalla listaamattomien osakeyhtiöiden jakamien osinkojen verotusta. Muutos samalla korjaisi järjestelmään liittyviä neutraalisuusongelmia. Osinkoverotuksen uudistaminen esimerkiksi Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän<sup>124</sup> ehdottamalla tavalla kasvattaisi verotuottoja staattisesti vuoden 2024 tasossa arvioituna noin 430 miljoonaa euroa.

Ilman erillisiä korotuksia valmiste- ja liikenneverotuottojen suhde bruttokansantuotteen alenee ensi vaalikaudella noin 0,7 prosenttiyksikköä, joka vuoden 2027 tasossa tarkoittaa noin 2,4 miljardia euroa. Tätä alenemista voitaisiin osaltaan lieventää tiettyjen valmisteverojen ja ajoneuvoveron indeksoinnilla. Jos nämä verot sidottaisiin kuluttajahinta- tai ansiotasoindeksiin, verotuotot kasvaisivat tulevan vaalikauden loppuun mennessä noin 0,5–0,8 miljardilla eurolla.

Valmisteverotusta voidaan käyttää ohjaustarkoituksiin eli esimerkiksi terveys-, ilmasto- tai ympäristötavoitteiden edistämiseksi, mutta tällöin verotoimet on syytä toteuttaa ensisijaisesti ohjaustarpeen lähtökohdista käsin. Raportissa nostetaan esiin päästöohjauksen tehokkuutta parantavia energiaverotuksen muutoksia ja tupakoinnin vähentämistä tukevia tupakkaveron korotuksia, jotka lisäisivät verotuloja lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Liikenteen verotuottoja voidaan kasvattaa ajoneuvoveron perusveron korotuksilla. Valmisteveropohjien supistumisen jatkuminen myös vuoden 2027 jälkeen tarkoittaa kuitenkin sitä, etteivät korotukset riitä ylläpitämään valmisteverojen fiskaalista painoarvoa pidemmällä aikavälillä.

Julkisen talouden tasapainoa voitaisiin parantaa myös maapohjien kiinteistöverotusta kiristämällä siten, että maapohjien verokanta eriyttäisiin yleisestä kiinteistöverokannasta ja sen vaihteluvälin alarajaa nostettaisiin. Maapohjien kiinteistöveron kiristäminen aiheuttaisi vähemmän haittaa talouskasvulle kuin vastaavan tuoton kerääminen muista verolajeista. Maapohjien yleisen verokannan alarajan nostaminen nykyisestä 0,93 prosentin tasosta esimerkiksi 1,30 prosenttiin tuottaisi lisää verotuloja reilun 100 miljoonan euron verran.

Edellä esitettyjen lisäksi verokartoituksessa kuvataan muitakin vaihtoehtoja verotuksen kiristämiseksi. Kartoituksessa ei kuitenkaan käydä läpi kaikkia mahdollisia kiristysvaihtoehtoja, vaan keskitytään erityisesti sellaisiin, joita voidaan pitää vähemmän haitallisina talouskasvun, työllisyyden ja verojärjestelmän kannalta, ja joilla voitaisiin kasvattaa verotuottoja julkisen talouden sopeuttamiseksi. Liitteeseen 1 on koottu eri verojen ns. yksikkötuottoja sekä esimerkkejä raportissa käsitellyistä veronkiristysvaihtoehdoista.

<sup>124</sup> VM (2017).

Yritysverotusta ja työn verotusta voidaan pitää talouskasvun ja työllisyyden kannalta suhteellisesti haitallisempina veromuotoina, minkä vuoksi verotuottojen kasvattamista olisi perusteltua etsiä ensisijaisesti muista lähteistä. Pääomatuloverotuksen mahdollisia muutoksia tulisi arvioida osana yritys- ja osinkoverotuksen kokonaisuutta. Varainsiirtoverotuksen suurilla kiristyksillä saattaisi olla haitallisia vaikutuksia asuntomarkkinoihin.

Julkisen talouden vakauttamista ei tule laskea sellaisten toimenpiteiden varaan, joiden verotuottovaikutuksia ei pystytä uskottavasti arvioimaan. Esimerkiksi aggressiivisen verosuunnittelun ja harmaan talouden torjuminen sekä verotuksen laajentaminen kokonaan uusiin veropohjiin edellyttävät huolellista valmistelua, ja niiden tuottovaikutukset ovat usein epävarmoja ja niitä on vaikea arvioida etukäteen.

## Liitteet

### Liite 1 Arvioita raportissa käsiteltyjen veromuutosten tuottovaikutuksista

Taulukkoon on koottu arvioita raportissa käsiteltyjen veromuutosten tuottovaikutuksista mukaan lukien verolajikohtaiset arviot yksikkötuloista. Arviot ovat pääosin vuoden 2024 tasossa. Suurin osa arvioista on staattisia, eli käyttäytymisvaikutuksia ei ole huomioitu.

Taulukko ei ole valtiovarainministeriön ehdotus veronkiristystoimenpiteiksi.

**Taulukko 40.** Arvioita raportissa käsiteltyjen veromuutosten tuottovaikutuksista

Toimenpide	Verotuotto- vaikutus, milj. €	Ks. raportin luku
<b>ANSIOTULOVEROTUS</b>		
Yksikkötuo: verotuksen kiristäminen prosenttiyksiköllä kaikilla tulotasoilla	1 200	4
Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen vuoden 2024 tasossa	600	4
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	220	4
Matkakuluvähennyksen omavastuuosuuden korottaminen	27–40	4
Työtulovähennyksen ikään sidotun korotuksen poistaminen	80	4
<b>PÄÄOMATULOVEROTUS</b>		
Yksikkötuo: alemman pääomaverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	60	5
Yksikkötuo: ylemmän pääomaverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	50	5
<b>YRITYSTOIMINNAN TULOVEROTUS</b>		
Yksikkötuo: yhteisöverokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	440	7
Yrittäjävähennyksen poistaminen (sis. metsätalouden yrittäjävähennys)	130	7
Koulutusvähennyksen poistaminen	10	7

Toimenpide	Verotuotto- vaikutus, milj. €	Ks. raportin luku
Osinkoverotuksen uudistaminen Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän ehdottaman mallin mukaan	430	7
<b>METSÄTALOUDEN VEROTUS</b>		
Metsävähennyksen vuosittaisen 60 %:n rajan tai metsävähennyspohjaa koskevan 60 %:n rajan alentaminen 10 %-yksiköllä	15	8
<b>KORKOTULON LÄHDEVERO</b>		
Yksikkötuotto: korkotulon lähdeveroprosentin korottaminen prosenttiyksiköllä	15	9
<b>PERINTÖ- JA LAHJAVERO</b>		
Yksikkötuotto: perintö- ja lahjaverokantojen korottaminen prosenttiyksiköllä	60	10
<b>ARVONLISÄVEROTUS</b>		
Yksikkötuotto: 10 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	58	11
Yksikkötuotto: 14 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	199	11
Yksikkötuotto: 24 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	615	11
Alennettujen arvonlisäverokantojen korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä	260	11
Verokantojen yhdistäminen 24 prosenttiin	2 800	11
Veropohjan laajentaminen	160	11
<b>VALMISTEVEROTUS</b>		
Valmisteverojen indeksointi vuodesta 2024 alkaen (pl. tupakka- ja autovero sekä ajoneuvoveron käyttövoimaver), indeksistä riippuen	500–800 (v. 2027 tasossa)	12
Tupakkaveron korotus: savukeaskin 2 euron hinnannousun vuosina 2024–2027 tuottava veronkorotus	150–200	12
Yksikkötuotto: eri alkoholijuomien absoluuttisesti yhtä suuri, keskimäärin noin 10 % veronkorotus	100	12
Yksikkötuotto: virvoitusjuomaveron korotus 1 snt/l	9	12
Alkoholiveron pienpanimohuojennus	10	12
Yksikkötuotto: liikennepolttoaineiden korotus 1 €/MWh (n. 1 snt / diesel litra)	38 (v. 2027 tasossa 34)	12
Yksikkötuotto: työkone- ja lämmityspolttoaineet korotus 1 €/MWh	27 (v. 2027 tasossa 20)	12

Toimenpide	Verotuotto- vaikutus, milj. €	Ks. raportin luku
Yksikkötuotto: sähköveroluokan I korotus 1 €/MWh	39	12
Yksikkötuotto: sähköveroluokan II korotus 1 €/MWh	39	12
	(v. 2027 tasossa 41)	
Dieselin ja kaasun verotuen pienentäminen 18 euroon megawattitunnilta	100 v. 2027 tasossa	12
Maatalouden energiaveronpalautuksen poistaminen polttoaineilta	30	12
Yksikkötuotto: jäteveron korotus 10 €/t	2	12
Yksikkötuotto: autoveron korottaminen prosenttiyksiköllä kaikilta autoilta (ml. sähköautot)	50	12
Matkailuautojen sekä eläinlääkintä- ja ruumisautojen autoverotuen poisto	87	12
Yksikkötuotto: ajoneuvoveron perusveron korotus 100 €/vuosi	300	12
<b>VARAINSIIRTOVERO</b>		
Yksikkötuotto: 1,6 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	100	14
Yksikkötuotto: 2 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	140	14
Yksikkötuotto: 4 % verokannan korottaminen prosenttiyksiköllä	85	14
Ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapauden poistaminen	140	14
<b>KIINTEISTÖVEROTUS</b>		
Yleisen verokannan eriyttäminen ja vaihteluvälin alarajan nostaminen maapohjan osalta 1,00 prosenttiin	12	17
• maapohjan alarajan nostaminen 1,30 prosenttiin	105	17
• maapohjan alarajan nostaminen 1,50 prosenttiin	195	17



## Liite 2 Arvonlisäverokantojen korotusten tulonjakovaikutukset

Arvonlisäverokantojen korotusten tulonjakovaikutukset on laskettu Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallilla vuoden 2016 kulutustutkimuksen ja vuoden 2020 rekisteriaineiston perusteella. Tulokset esitetään vuoden 2022 tasossa. Tulonjakolaskelmat ovat staattisia eikä niissä ole huomioitu kotitalouksien budjettirajoitetta siten, että etenkin alemmissa tuloluokissa nettokulutuksen olisi supistuttava tai muututtava rakenteeltaan, jos arvonlisäverokantoja korotetaan. Tulokset esitetään euromääräisinä ja käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna.<sup>125</sup> Veronkorotusten arvioidaan menevän täysimääräisinä hintoihin. Laskelmat käyttäytyvät käytännössä lineaarisesti siten, että yhden prosenttiyksikön vaikutukset voidaan skaalata suurempiin veronkorotuksiin suoraan kertolaskulla ja eri kantojen vaikutuksia voi summata keskenään. Laskelmissa ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, joiden merkitys kasvaa sen myötä, mitä suurempia korotuksia verokantoihin tehdään.

Vaikutus veroihin ja etuuksiin on laskettu eri aineistoilla, joten niiden summaaminen yhteen voi antaa virheellisen kuvan yksittäisen tuloluokan vaikutuksesta. Tulosten suuruusluokat ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä voidaan kuitenkin pitää luotettavina. Indeksivaikutus tapahtuu todellisuudessa viiveellä, mutta laskelmissa veronkorotuksen vaikutus etuuksiin on huomioitu veronkorotuksen voimaantulovuonna. Sosiaalietuuksien laskennassa on huomioitu, että osa etuuksista on verollisia ja osa verottomia. Etuudet sisältävät ansioetuudet.

Alla olevassa taulukossa on esitetty alimman arvonlisäverokannan yhden prosenttiyksikön korotuksen vaikutus tulonjakoon. Veron korotus pienentää alimman tuloluokan kuluttajan ostovoimaa keskimäärin noin 7 euroa vuodessa, kun vaikutus ylimmän tulokymmenyksen kuluttajalle on noin 23 euroa. Käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna korotus kohdistuu voimakkaammin pienituloisiin. Sosiaalietuuksien kasvu toisaalta painottuu myös alimmille tuloluokille, joka tasoittaa veron vaikutusta. Erot tuloluokkien välillä tuloihin suhteutettuna ovat kuitenkin pienet alimman veroluokan muutoksissa.

---

<sup>125</sup> Käytettävissä oleviin tuloihin suhteuttaminen ei huomioi kotitalouksien säästämistä, joka on ylemmissä tuloluokissa selvästi alempia tuloluokkia suurempaa. Säästäminen on lykkääntynyttä kulutusta, jolloin sen huomiotta jättämisen voi perustella kärjistävän arvonlisäverotuksen regressiivisyyttä. Muutoksia on mahdollista suhteuttaa esimerkiksi kokonaiskulutukseen, jolloin veron regressiivisyys pienenee tai jopa poistuu kokonaan. Käytettävissä oleviin tuloihin suhteuttaminen on kuitenkin yleinen tapa kulutus- ja muidenkin verojen osalta aiemmissa tarkasteluissa.

**Taulukko 41.** Arvonlisäveron 10 prosentin verokannan tulonjakovaikutukset

Tulokymmenys	Veron vaikutus e/v	% tuloista	Etuuksien vaikutus e/v	% tuloista
1	-7	-0,06 %	5	0,05 %
2	-8	-0,05 %	7	0,05 %
3	-10	-0,04 %	7	0,05 %
4	-10	-0,04 %	7	0,04 %
5	-11	-0,04 %	6	0,03 %
6	-11	-0,03 %	5	0,02 %
7	-14	-0,04 %	4	0,02 %
8	-12	-0,03 %	4	0,01 %
9	-16	-0,03 %	3	0,01 %
10	-23	-0,03 %	4	0,01 %

Veronkorotuksen kohdistaminen 14 prosentin verokantaan vaikuttaa tulonjakoon eri tavalla. Veronkorotus kasvattaa samalla tavoin tuloeroja, mutta etuuksien kasvu ei kompensoi vaikutusta yhtä paljon kuin alimman verokannan tapauksessa. Kokonaisvaikutus euromäärissä on myös huomattavasti suurempi kuin 10 prosentin verokannan korotuksilla. Alla olevassa taulukossa on kuvattu 14 prosentin verokannan korotuksen vaikutukset.

**Taulukko 42.** Arvonlisäveron 14 prosentin verokannan tulonjakovaikutukset

Tulokymmenys	Veron vaikutus e/v	% tuloista	Etuuksien vaikutus e/v	% tuloista
1	-26	-0,20 %	12	0,12 %
2	-29	-0,16 %	17	0,13 %
3	-34	-0,16 %	17	0,11 %
4	-41	-0,16 %	16	0,09 %
5	-39	-0,14 %	14	0,07 %
6	-43	-0,14 %	12	0,06 %
7	-46	-0,13 %	11	0,04 %
8	-48	-0,12 %	9	0,03 %
9	-49	-0,11 %	8	0,03 %
10	-60	-0,08 %	9	0,02 %

Yleisen verokannan korotuksen vaikutukset on kuvattu seuraavassa taulukossa. Yhden prosenttiyksikön korotuksen euromääräinen vaikutus on selvästi alennettuja verokantoja suurempi suuremmasta veropohjasta johtuen. Veronkorotus vaikuttaa suhteellisesti enemmän pienituloisiin, mutta etuudet tasoittavat vaikutusta voimakkaasti.

**Taulukko 43.** Arvonlisäveron yleisen verokannan tulonjakovaikutukset

Tulokymmenys	Veron vaikutus e/v	% tuloista	Etuuksien vaikutus e/v	% tuloista
1	-51	-0,40 %	28	0,27 %
2	-58	-0,33 %	39	0,29 %
3	-76	-0,36 %	39	0,26 %
4	-86	-0,35 %	37	0,22 %
5	-91	-0,32 %	31	0,16 %
6	-97	-0,31 %	29	0,13 %
7	-114	-0,33 %	24	0,10 %
8	-115	-0,29 %	21	0,08 %
9	-136	-0,29 %	19	0,06 %
10	-177	-0,24 %	22	0,04 %

## Lähteet

- Akcigit, U., Baslandze, S., Stantcheva, S. (2016): Taxation and the International Mobility of Inventors. *American Economic Review*, 106 (10): 2930–2981. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20150237>
- Akcigit, U., Grigsby, J. R., Nicholas, T., Stantcheva, S. (2018): Taxation and Innovation in the 20th Century. NBER Working Paper 24982.
- Akcigit, U. ja Stantcheva, S (2020): Taxation and innovation, what do we know? NBER Working Paper 27109. <http://www.nber.org/papers/w27109>
- Alasalmi, J., Busk H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T., Viikari-Juntura, E. (2020): Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C. J., Johansson, Å., Schwellnus, C., Vartia, L. (2011): Tax policy for economic recovery and growth. *The Economic Journal*, 121.
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., Kosonen, T. (2020): What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*, 2020, vol. 128.
- Eerola, E. Harjunen, O. Lyytikäinen, T. Saarimaa, T. (2018): Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2018.
- Elinder, M., Erixson, O., Waldenström, D. (2018): Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers. *Journal of Public Economics*, vol. 165.
- Friman, J. (2017): Savukkeiden verotus ja kysynnän hintajousto Suomessa. Pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto
- Gallagher, R. M., Kurban, H., Persky, J. J. (2013): Small homes, public schools, and property tax capitalization. *Regional Science and Urban Economics* 43.
- Gentry, W. M., Glenn Hubbard, R. (2002): The Effects Of Progressive Income Taxation On Job Turnover. *Journal of Public Economics* 88 (9).

Harju, J., Kari, S., Koivisto, A., Kuusi, T., Matikka, T., Määttä, N., Pajarinen, M., Ropponen, O., Rouvinen, P., Valkonen, T. (2017): Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017.

Harju, J., Jysmä, S., Koivisto, A., Kosonen, T. (2021): Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:1.

Harju, J., Kosonen, T. (2013): Restaurant VAT Cut: Cheaper Meal and More Service? VATT working paper 52.

Isotalo, K. (2019): Metsäverotuksen monimutkaistuminen. Verotus 3/2019.

Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J. M., Brys, B., Vartia, L. (2008): Taxation and economic growth. OECD Economics Department Working Papers, No. 620.

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

Kauppinen, I. ja Ropponen, O. (2018): Taxation, migration and location of innovative activity. Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle. <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2017/>

Kindermann, F., Mayr, L., Sachs, D. (2020): Inheritance taxation and wealth effects on the labor supply of heirs. Journal of Public Economics, volume 191.

Livy, M. (2018): Intra-school district capitalization of property tax rates. Journal of Housing Economics 41, 227–236.

Matikka, T., Harju, J., Kosonen, T. (2015): Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Lyytikäinen, T. (2013): Muuttamisen verottaminen jumiuttaa asuntomarkkinoita. VATT Policy Brief 3/2013.

Meghir, C. ja D. Phillips (2010): Labour supply and taxes, teoksessa J. Mirrlees ym. (toim.) Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review: 202–274. Oxford University Press

Mertens, K. Montiel Olea, J. L. (2018): Marginal Tax Rates and Income: New Time Series Evidence. Quarterly Journal of Economics 133 (4), 1803–1884.

Mirrlees Review (2010): Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, toim. J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles ja J. Poterba, Oxford University Press.

Mirrlees Review (2011): Tax by Design: the Mirrlees Review, toim. J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles ja J. Poterba, Oxford University Press. [https://ifs.org.uk/sites/default/files/output\\_url\\_files/taxbydesign.pdf](https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/taxbydesign.pdf)

OECD (2021): Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action

Peltola, R. (2014): Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa. Sevitys Valtiovarainministeriölle.

Kröger, O., Rauhanen, T. (toim.) (2010): Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportit 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J., Kinnunen, J., Rauhanen, T. (2011): Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset. TEM-raportti 2011.

Ollikainen J. (2016): Alkoholijuomien kysynnän joustot Suomessa vuosina 2001-2015. Pro Gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto

STM (2023): Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen: Työryhmän toimenpide-ehdotukset 2023

TEM (2019): Yritystukien vähentämistyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:55.

VATT (2013): Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT-analyysi, Julkaisut 63.

VM (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2010.

VM (2010b): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010

VM (2017): Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017.

VM (2018): Eri sijoitusmuotojen verokohtelu. Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018.

VM (2020): Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:62

VM (2021): Liikenteen verotusta selvittäneen työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:26.

VM (2021b): Eräiden osinkojen lähdeverotuksen ja kiinteistösijoituksista saatujen voittojen verotuksen uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:31

VM (2022a): Arvio kaivosveron toteuttamisesta: Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:44.

VM (2022b): Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:77.

VM (2022c): Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoron 2022 taustamuistio "Yritysverotuksen ajankohtaiset asiat". <https://vm.fi/virkamiespuheenvuoron-taustamuistiot>

VNK (2021): Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisu 2021:95.

VNK (2022): Hallituksen vuosikertomus 2021. Valtioneuvoston julkaisu 2022:23.





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-436-3 (pdf)

Maaliskuu 2023