



## Verotus osana kestävä julkista taloutta

- Verotusta on kehitettävä pitkäjänteisesti talouskasvua ja työllisyyttä tukevalla sekä julkisen talouden kestävyttä uskottavasti turvaavalla tavalla.
- Mahdollista verotuksen kiristämistä on harkittava huolellisesti. Julkisen talouden sopeuttamiseksi välttämättömät veronkorotukset tulee kohdentaa talouskasvun ja työllisyyden kannalta mahdollisimman vähän haitallisella tavalla.
- Neutraali verojärjestelmä turvaa talouskasvun edellytykset parhaiten.

### Yhteenveto

Verotusta on kehitettävä pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti. Viime vuosina verolainsäädäntöön on joissain tapauksissa tuotu muutoksia, joista on päätetty ilman riittävää taustaselvitystä ja joissa lainvalmistelu on tehty hyvin pikaisella aikataululla. 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.

Verotuksen rakennetta on kehitettävä työllisyyttä ja talouskasvua tukevalla tavalla, jotta verokertymät voidaan turvata myös tulevaisuudessa. Talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisimpina veromuotoina voidaan pitää yritysverotusta sekä työn verotusta, kun taas vähemmän haitallisina voidaan pitää laajapohjaisen kulutuksen verottamista sekä kiinteistöverotusta. Väestön ikääntyessä on varmistettava osaavan työvoiman saaminen ja jääminen Suomeen, ja tätä voidaan tukea myös verotuksen keinoin. Työn verotus vaikuttaa lähtökohtaisesti negatiivisesti työnteon kannustimiin, ja sen kiristämiseen on syytä suhtautua pidättyväisesti. Kireä marginaaliverotus luo esteitä osaamisen kehittämiselle ja yritteliäisyydelle.

Julkisen talouden rahoitusta ei tule rakentaa supistuvien veropohjien varaan. Erityisesti ohjaavien verojen kohdalla on huomioitava, että niiden ohjausvaikutuksen toteutuessa verotuotot pienenevät. Verotuottojen lisääminen voitaisiin tehokkaasti toteuttaa arvonlisäverotuksen kautta korottamalla alennettuja arvonlisäverokantoja tai luopumalla niistä kokonaan. Verotuottoja voitaisiin kasvattaa verojärjestelmää parantavalla tavalla myös uudistamalla listaamattomien osinkojen verotusta.

Yksi keskeisistä hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista on verotuksen neutraalisuus. Neutraali verojärjestelmä kohtelee samanlaista taloudellista toimintaa samalla tavoin, joten se ohjaa taloudellista päätöksentekoa mahdollisimman vähän. Näin resurssit pääsevät kohdentumaan tehokkaasti, ja verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on mahdollisimman pieni.

Verotuksen neutraalista perusrakenteesta voi joissain tilanteissa olla perusteltua poiketa esimerkiksi vero-ohjauksen vuoksi. Kiinnostus vero-ohjaukseen on viime aikoina kasvanut ja kohdistunut etenkin ympäristölle ja terveydelle haitallisiin toimintoihin. Jatkossa vero-ohjauksen periaatteita on selkeytettävä. Ohjauksen tavoitteet on määriteltävä täsmällisesti ja ohjauskeinot toteutettava siten, että niiden avulla voidaan saada aikaiseksi tavoiteltuja käyttäytymismuutoksia.

### **Hyvä verojärjestelmä on neutraali ja tehokas**

Verotuksen ensisijainen tehtävä on rahoittaa julkisen sektorin tehtävät ja velvoitteet, ja verotuksen kokonaistaso määräytyy sen perusteella, miten paljon rahaa tätä varten on kerättävä. Verotuksella voi olla myös muita tehtäviä, kuten tulonjaon tasaaminen, tuotannon ja kulutuksen ohjaaminen toivottuun suuntaan, markkinoiden toiminnan ongelmien korjaaminen tai negatiivisten ulkoisvaikutusten lieventäminen. Eri tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävät keinot voivat olla keskenään ristiriitaisia, ja niiden välinen painotus määräytyy yhteiskunnan arvovalintojen perusteella.

Lähtökohtaisesti verotus vääristää talouden toimintaa ja aikaansaa hyvinvointitappioita, ja on siksi talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallista<sup>1</sup>. Verotuksen rakenteella on merkitystä erityisesti sen kannalta, miten hyvin ja tehokkaasti tarvittavat eurot saadaan kerättyä.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat mm. tehokkuus, neutraalisuus, oikeudenmukaisuus, selkeys ja yksikertaisuus sekä ennustettavuus ja oikeusvarmuus<sup>2</sup>. Neutraali verojärjestelmä ohjaa taloudellista toimintaa mahdollisimman vähän. Näin resurssit pääsevät kohdentumaan tehokkaasti ja verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on mahdollisimman pieni. Tehokas verojärjestelmä kohdistaa verorasituksen siten, että verotus vähentää taloudellista toimintaa mahdollisimman vähän. Hyvä verojärjestelmä on myös hallinnollisesti tehokas, jolloin verojen keräämiseen liittyvät kustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi.

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 säännöksistä, jotka häntä koskevat. Verojärjestelmän vakaus, ennustettavuus ja oikeusvarmuus tarjoavat luotettavan toimintaympäristön esimerkiksi investointeja koskevien ja 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.

Verojärjestelmän selkeyttä ja tehokkuutta on vaalittava ja verotuksen neutraalisuuden tavoitteesta tulee poiketa vain perustellusta syystä. Neutraalisuus, selkeys ja tehokkuus ovat tärkeitä myös kansainvälisen yhteistyön ja työnteon tapojen moninaistumisen lisääntyessä.

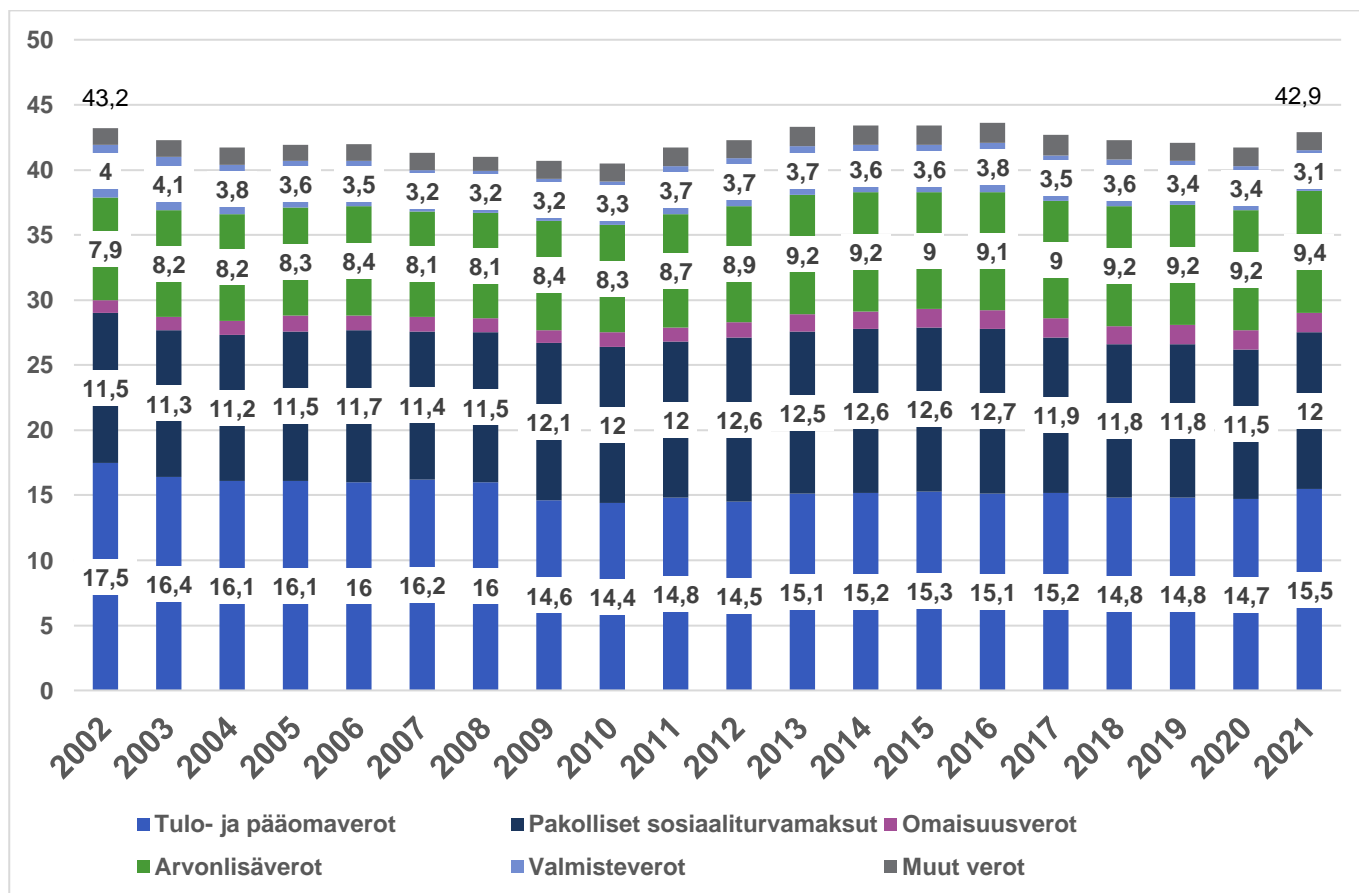
### **Verojärjestelmän pääpiirteet ja viimeaikainen kehitys**

Suomen kokonaisveroaste oli n. 43 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2021. Viime vuosikymmeninä kokonaisveroaste on vaihdellut 40,5-43,6 prosentin välillä.

Kuviossa 1 esitetään kokonaisveroaste verolajeittain jaoteltuna suhteessa bruttokansantuotteeseen 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. 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 verotuloista merkittävästi. Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien verotuloja siirretään valtiolle, mikä kasvattaa valtion verojen osuutta kokonaisverotuloista ja tuloverojen osuutta valtion verotuloista.

<sup>1</sup> Valtiovarainministeriö (2010).

<sup>2</sup> Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista laajemmin ks. esimerkiksi Valtiovarainministeriö (2010) tai Niskakangas (2011).

Kuvio 1: Julkisyhteisöjen keräämät verot ja veronluonteiset maksut vuosina 2002-2021, %/BKT.<sup>3</sup>

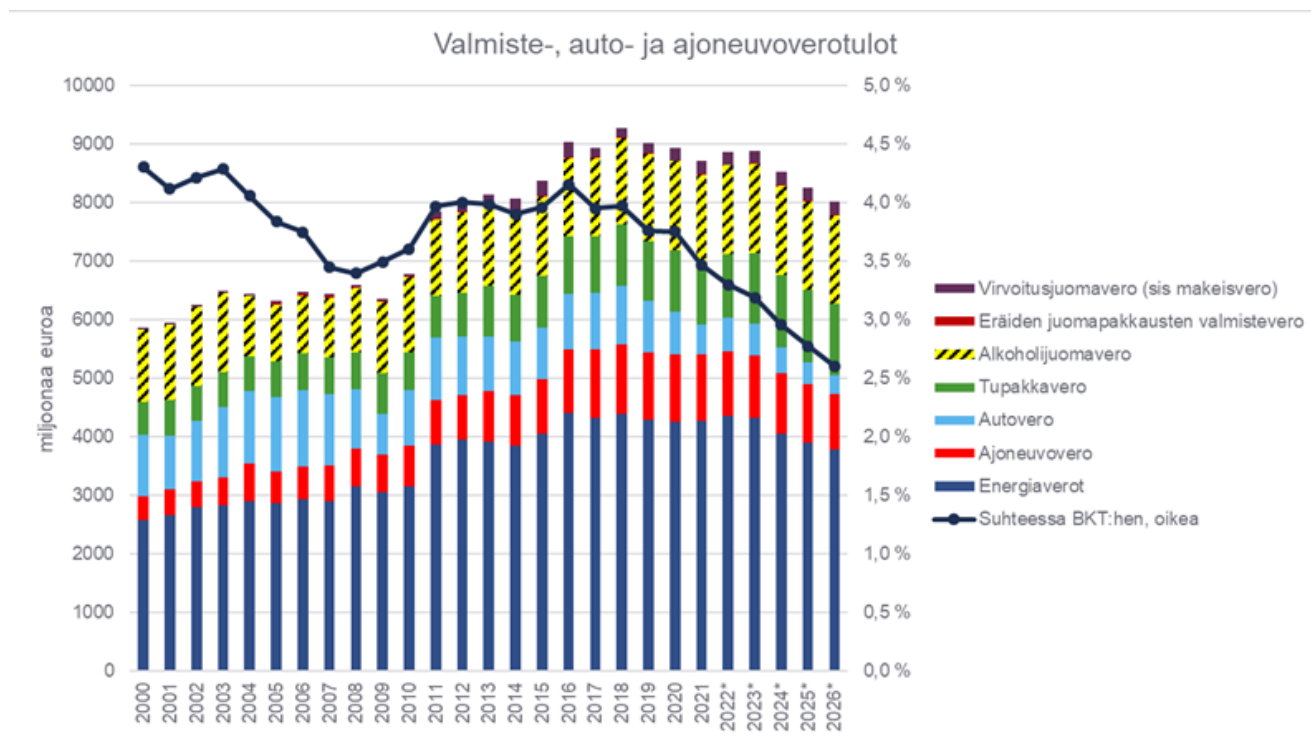
Tulevalla vaalikaudella kokonaisveroasteen arvioidaan alenevan yli prosenttiyksiköllä. Tätä alenemista selittävät erityisesti valmisteverot ja liikenteen verot, joiden suhde bruttokansantuotteeseen on vuonna 2026 arviolta noin 1,3 prosenttiyksikköä viimeisen kymmenen vuoden keskiarvoa alemmalla tasolla. Erityisesti viimeisen 15 vuoden aikana valmisteveroihin on tehty huomattavia veronkorotuksia mutta niiden osuus valtion verotuloista ei ole kuitenkaan kasvanut vastaavasti. Tämän kehityksen taustalla on verollisen kulutuksen väheneminen, siirtyminen lievemmin verotettuihin tuotteisiin<sup>4</sup> sekä se, että valmisteverot ja ajoneuvovero ovat pääasiassa määräperusteisia veroja, eivätkä ne seuraa yleistä hinta- tai tulokehitystä. Liikenteen veroista erityisesti autoveron tuotto on jo pienentynyt ja tulee pienenemään nopeasti autokannan sähköistymisen ja teknologiakehityksen myötä. Lämmityksessä käytettyjen fossiilisten polttoaineiden kulutuksen väheneminen, liikenteen sähköistyminen ja biopolttoaineiden osuuden kasvaminen pienentävät energiaverotuottoa merkittävästi 2030-luvulle tultaessa. Myös tupakkaveron tuotot tulevat lähivuosina todennäköisesti pienenemään edettäessä kohti Suomen tupakkapolitiikan tavoitetta, tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä.

<sup>3</sup> Lähde: Tilastokeskus.

<sup>4</sup> Vaikka verotuotot alenevat, ei päästöohjauksen aiheuttama kustannus kuluttajalle kuitenkaan välttämättä alene täysimääräisesti ja voi joissain tapauksissa jopa kasvaa. Näin arvioidaan käyvän esimerkiksi kulutuksen siirtyessä fossiilisista polttoaineista biopolttoaineisiin jakeluvaiheen ohjaamana.

Kuviossa 2 esitetään valmiste-, auto- ja ajoneuvoverotulot vuosina 2000 – 2026<sup>5</sup>. Kuviosta käy ilmi eri verojen kehitys sekä näiden verojen aleneminen sekä euroissa että suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 2: Valmiste-, auto- ja ajoneuvoverotulot 2000 – 2026



Kansainvälisesti vertailluna verotuksen kokonaistaso on Suomessa varsin korkea. Suomen kokonaisveroaste oli vuonna 2021 OECD-maiden viidenneksi korkein<sup>6</sup>, eikä sijoitus ole merkittävästi muuttunut viime vuosina. Työn verotus on varsin kireää<sup>7</sup>. Vuonna 2021 keskituloisen palkansaajan veroaste oli OECD-maiden yhdeksänneksi korkein, ja Pohjoismaiden toiseksi korkein. Yritysverotuksen tasoa voidaan pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Esimerkiksi OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta on vuonna 2022 noin 23 %, kun Suomen yhteisöverokanta on 20 %. Arvonlisäveron vakiokanta (24 %) on muiden Pohjoismaiden tavoin verrattain korkea verrattuna useimpiin EU- ja OECD-maihin, mutta toisaalta vakiokannan veropohja on kuitenkin kapea moniin muihin maihin nähden.<sup>8</sup> Suomessa sovelletaan monien muiden maiden tavoin eräisiin tuotteisiin ja palveluihin alennettuja verokantoja, jotka muodostavat kulutusta vääristäviä verotuksia ja monimutkaistavat ALV-järjestelmää. Ympäristö- ja terveystieteellisen verotuksen taso on verolajista riippuen tällä hetkellä joko Euroopan korkein tai korkeimpien joukossa. Energiaverotuksen efektiivinen taso on kansainvälisesti korkea ja rakenteeltaan edistysellinen.

<sup>5</sup> Valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennuste.

<sup>6</sup> Lähde: OECD Revenue Statistics.

<sup>7</sup> Ks. tarkemmin Kirkko-Jaakkola (2021).

<sup>8</sup> OECD (2020).

### **Verotuottojen lisäystä tulee hakea talouskasvun ja työllisyyden kannalta vähiten haitallisista veroista**

Verotuksen oikeaa kokonaistasoja ja siten verotuksen kiristämisen- tai keventämistä ei voida määrittää irrallisina yhteiskunnan muista tavoitteista ja julkisen talouden reunaehdoista. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomen verotuksen kokonaistaso on kansainvälisesti vertailtuna varsin korkea ja verotus on lähtökohtaisesti haitallista talouden toiminnalle. Tämän vuoksi verotuksen kiristämiseen on syytä suhtautua varauksella.

Tulevalla vaalikaudella vaikuttaa kuitenkin todennäköiseltä, että julkisen talouden vakauttamiseksi on turvaututtava menoleikkausten ja rakenteellisten uudistusten lisäksi myös verotuksen kiristämiseen. Kokonaisveroasteen arvioidaan alenevan tulevalla kehyskaudella ilman kiristäviä päätöksiä erityisesti valmiste- ja liikenneverotulojen osuuden pienenemisen seurauksena. Verotusta joudutaan siis kiristämään jo siinä tapauksessa, mikäli verotulojen nykyinen kokonaistaso halutaan säilyttää. Mahdolliset kiristykset tulee valmistella harkiten ja kohdistaa talouskasvun ja työllisyyden kannalta vähiten haitallisiin veromuotoihin. Tuleville vuosille arvioidun vaatimattoman talouskasvun tilanteessa on tärkeää, että veronkiristyksillä ei heikennetä työllisyyden ja tuottavuuden kannustimia.

Suomen verotuksen rakenteessa on mahdollisuuksia tehokkuutta parantavaan verorasituksen uudelleenohdentamiseen, mikä tulisi huomioida mahdollisia veronkiristyksiä suunniteltaessa. Talouskasvun kannalta haitallisimpina veromuotoina voidaan pitää yritysverotusta sekä työn verotusta, kun taas vähemmän haitallisina voidaan pitää laajapohjaisen kulutuksen verottamista sekä kiinteistöverotusta<sup>9</sup>. Yritysverotuksemme tasoa ja rakennetta voidaan pitää kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Yritysverotuksessa on syytä huomioida se, että kansainvälisen yhteistyön ja verotuksen harmonisointikehityksen merkitys kasvaa koko ajan, mikä vähentää Suomen liikkumavaraa yritysverotuksen kehittämisessä. Työn verorasitus on Suomessa korkealla tasolla ja marginaaliverotus on kireää, mikä heikentää työnannon sekä osaamisen kehittämisen ja uralla eteenpäin pyrkimisen kannustimia. Kun huomioidaan odotettavissa oleva väestön ikääntymisestä<sup>10</sup> seuraava työikäisen väestön suhteellisen osuuden pieneneminen, työn tuottavuuden heikko kehitys sekä osaavan työvoiman tarve tulevaisuudessa, on perusteltua suhtautua työn verotuksen kiristämiseen pidättyväisesti.

Mahdollisia veronkiristyksiä voitaisiin kohdistaa arvonlisäverotukseen. Arvonlisäverotuksen vakiokanta on jo nykyisellään korkea, joten kiristäminen olisi perusteltua toteuttaa alennettuja kantoja korottamalla. Alennettujen verokantojen veropohja on laaja, jolloin pienilläkin korotuksilla voidaan kasvattaa verotuottoja suhteellisen tehokkaasti. Tutkimuskirjallisuuden perusteellakin tulisi pyrkiä kohti yhden verokannan arvonlisäverojärjestelmää, sillä alennetut verokannat eivät yleensä ole tehokkaita yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>11</sup>. Arvonlisäverotuksen alennettuja kantoja perustellaan usein tulonjaollisilla seikoilla, mutta todellisuudessa merkittävä osa niiden muodostamasta verotuesta kohdistuu keski- ja suurituloisille. Olisikin syytä harkita, voitaisiinko pienituloisia tukea julkisen talouden kokonaisuuden kannalta tehokkaammin muilla tavoin, kuten etuusjärjestelmän kautta.

Yritysverotusta koskevaa lainsäädäntöä tulisi ajantasaistaa. Yritysverotusta tulisi myös kehittää johdonmukaisemmaksi kansainvälinen kehitys huomioiden. Tässä yhteydessä yritysverotukseen voitaisiin tehdä veropohjaa laajentavia ja verotuottoja lisääviä toimia. Listaamattomien osinkojen verotusta tulisi uudistaa järjestelmän neutraalisuuden lisäämiseksi. Lisäksi sijoitusrahastojen verotusmallia tulisi ajanmukaistaa.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ks. esim. Valtiovarainministeriö (2010).

<sup>10</sup> Ks. tarkemmin virkamiespuheenvuoron taustamuistio 10 ”Julkisen talouden kestävyysvaje.”

<sup>11</sup> Ks. esim. Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset, TEM-raportti 2011.

<sup>12</sup> Tästä tarkemmin virkamiespuheenvuoron taustamuistiossa 17 ”Yritysverotuksen ajankohtaiset asiat.”

Kiinteistöverotusta pidetään yhtenä vähiten talouden toimintaa ja resurssien allokoointia vääristävistä veromuodoista<sup>13</sup>. Etenkin maapohjaan kohdistuvan kiinteistöveron aiheuttama hyvinvointitappio on pieni, koska verotus ei vaikuta maapohjan määrään. Kiinteistöverotuksen osalta tärkeää on uudistaa kiinteistöverotuksen arvostamisperiaatteita oikeudenmukaisemmiksi ja ajantasaisemmiksi.

Julkisen talouden rahoitusta ei tule rakentaa supistuvien veropohjien varaan. Valmisteveroja voidaan korottaa ja veropohjia laajentaa terveys-, ilmasto- tai ympäristötavoitteiden edistämiseksi, mutta veronkorotukset on syytä toteuttaa ensisijaisesti ohjaustarpeen lähtökohdista käsin.<sup>14</sup> Terveys- ja ympäristöohjausta ylläpitävillä tai lisäävillä veronkorotuksilla ei voida kuitenkaan estää valmisteverotuottojen alenemista pidemmällä aikavälillä, sillä veronkorotukset entisestään kiihdyttävät veropohjien supistumista. Valmisteverotuottojen alenemista voitaisiin lieventää sitomalla verotasoja indeksiin, mikä myös ylläpitäisi niiden ohjausvaikutusta. Liikenteen verotulojen alenemista voitaisiin lieventää korottamalla ajoneuvoveroa sekä sitomalla myös ajoneuvoverotaso indeksiin liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän ehdotusten<sup>15</sup> mukaisesti.

### ***Verotusta on kehitettävä pitkäjänteisesti ja harkiten***

Yksi verojärjestelmämme lähtökohtia on pitkään ollut neutraalisuutta tavoitteleva, laajojen veropohjien ja matalien verokantojen verorakenne. Verojärjestelmään on kuitenkin eri syistä ja toisinaan hyvin pikaisesti valmisteltuna syntynyt poikkeuksia tästä periaatteesta esimerkiksi erilaisten verotukien muodossa. Niiden tavoitteena on saattanut olla esimerkiksi erilaiset kohdennetut tuki- tai kompensatiotoimenpiteet tai vero-ohjaus. Osalla näistä on selkeä peruste verojärjestelmässä, mutta aina toimenpiteiden toteuttaminen nimenomaan verojärjestelmän kautta ei ole selkeästi perusteltu. Pikaisesti valmistelluilla verolainsäädännön muutoksilla saattaa olla arvaamattomia vaikutuksia talouskasvuun, työllisyyteen ja verotuottoihin etenkin pidemmällä aikavälillä, mikäli vaikutuksia ei pystytä etukäteen arvioimaan riittävällä kattavuudella ja tarkkuudella.

Verotusta tulee kehittää pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti, verotuksen kannustinvaikutuksia ja verojärjestelmän vakautta vaalien. Veropolitikan päälinjoista ja merkittävimmistä veromuutoksista olisi hyvä sopia koko vaalikaudeksi, jotta verojärjestelmän kehitys olisi vakaata ja ennakoitavaa. Veromuutosten valmisteluun ja vaikutusten arviointiin tulisi varata riittävästi aikaa ennen päätöksentekoa. Valtiontalouden menokehystä ei tule kiertää verotuksen keinoin.

### ***Verohjauksen periaatteita on selkeytettävä***

Verotuksen neutraalista perusrakenteesta voi joissakin tilanteissa olla perusteltua poiketa esimerkiksi vero-ohjauksen vuoksi. Kiinnostus vero-ohjaukseen on viime aikoina kasvanut ja kohdistunut etenkin ympäristölle ja terveydelle haitallisiin toimintoihin. Jatkossa on varmistuttava siitä, että vero-ohjaus suunnitellaan riittävän huolellisesti ja käyttöön otettavat toimenpiteet täyttävät hyvän vero-ohjauksen kriteerit.

Verohjauksen tehokkuus riippuu siitä, voidaanko käytännössä suunnitella veromalli, jonka aikaansaama yhteiskunnallinen hyöty ylittää verotuksen neutraalisuuden vähenemisestä aiheutuvat haitat. Vero-ohjauksen tavoite on määritettävä riittävän tarkasti ja veromallin on oltava sellainen, että ohjaus voidaan kohdentaa juuri siihen toimintaan, jonka muutos lisää hyvinvointia. Esimerkiksi terveyden kannalta haitallisten tuotteiden määrittelemine riittävän yksiselitteisesti voi olla vaikeaa. Veromalli on myös voitava suunnitella siten, että se saa aikaan tavoiteltuja muutoksia yritysten tai kotitalouksien

<sup>13</sup> Valtiovarainministeriö (2010).

<sup>14</sup> Päästöohjausta ja sitä lisääviä verotoimia on käsitelty virkamiespuheenvuoron luvussa 7.

<sup>15</sup> Valtiovarainministeriö (2021).

käyttäytymisessä. On esimerkiksi mahdollista, että tuotteen verotuksen kiristymisestä seuraava hinnan nousu ei vähennä sen kulutusta, ellei tarjolla ole riittävän hyvää korvaavaa tuotetta. 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 tuotakaan riittävän suuria tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia, vero-ohjauksen aikaansaamat hyödyt eivät välttämättä ylitä verosta aiheutuvia tehokkuustappioita tai hallinnollisia kustannuksia. Yksinkertaisissa veromalleissa hallinnolliset kustannukset jäävät pienemmiksi, mutta tavoiteltu ohjausvaikutus voi jäädä saavuttamatta, jos veropohjaa ja -tasoja ei pystytä tarpeeksi tarkasti erottelemaan tuotteiden toivottujen ja ei-toivottujen ominaisuuksien mukaan. Jos veron ohjausvaikutuksen saavuttaminen edellyttää hyvin yksityiskohtaisen tiedon keräämistä, verosta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset voivat nousta erittäin suuriksi.

### ***Työllisyyttä, osaamista ja työn tuottavuutta tulisi tukea myös verotuksen keinoin***

Ansiotuloverotuksen pääpiirteet ovat pysyneet Suomessa samoina 1990-luvulta saakka, joskin työn verotusta on kevennetty merkittävästi työnteon kannustinten parantamiseksi. Kevennyksiä on kohdennettu etenkin pieni- ja keskituloisille, minkä seurauksena progressio on kiristynyt. Matalilla tulotasoilla palkkatulon verotus on selvästi saman suuruisen päivärahatulon verotusta kevyempää. Viime vuosina keskituloisen palkansaajan veroaste on noussut hieman palkansaajamaksujen ja kunnallisveroprosenttien nousun seurauksena. Marginaaliveroasteet ovat korkeita jo varsin matalilla tulotasoilla. Keskituloisen palkansaajan marginaaliveroaste on n. 48 %<sup>16</sup>, ja sekin on noussut hieman viime vuosina.

Vuonna 2023 tulevat voimaan soite-uudistukseen liittyvät veromuutokset, joiden myötä valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat ja vähennykset yhdistetään, mutta muilta osin järjestelmän päänrakenteet pysyvät ennallaan. Lähivuosina olisi hyvä harkita, tulisiko luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen uudistamistarpeita ja tehostamismahdollisuuksia selvittää tarkemmin.

Lähtökohtaisesti työn verotus heikentää työnteon kannustimia. Työn määrän lisäksi verotus voi vaikuttaa myös muihin verovelvollisen valintoihin, kuten työnteon tehokkuuteen, kouluttautumiseen, tulonmuuntoon, verojen välttelyyn tai veronkiertoon. Työn verotus voi vaikuttaa negatiivisesti työn tuottavuuteen pitkällä aikavälillä, jos verotus ei tarjoa riittäviä kannusteita koulutukseen osallistumiselle eikä näin tue henkisen pääoman kartuttamista<sup>17</sup>. Tutkimuksissa on havaittu, että verotuksella voi olla vaikutusta myös esimerkiksi osajien asuin- ja työskentelypaikan valintaan<sup>18</sup> sekä innovaatioiden määrään ja laatuun<sup>19</sup>.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotuksen vaikutukset työllisyyteen ovat erilaisia eri demografisilla ryhmillä<sup>20</sup>, eivätkä vaikutukset välttämättä ole kovin suuria kaikilla tulotasoilla ja tulonsaajaryhmillä. Esimerkiksi säännöllistä kokopäivätyötä tekevien palkansaajien työn tarjonta reagoi varsin vähän verotuksen muutoksiin<sup>21</sup>. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi se, että palkansaajien on käytännössä vaikea reagoida tuloveroasteen muutoksiin. Toisaalta esimerkiksi suurituloisten henkilöiden ja yrittäjien, joilla on keskimääräistä palkansaajaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tulojensa koostumukseen ja

<sup>16</sup> Vuoden 2022 keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla laskettuna.

<sup>17</sup> Valtiovarainministeriö (2010) sivulla 38.

<sup>18</sup> Akcigit ym. (2016); Kauppinen ja Ropponen (2018). Toisaalta tuoreessa kotimaisessa tutkimuksessa arvioidaan, että Suomen tuloverotus vaikuttaa vain vähän työvoiman maastamuuttoon, ks. Kalin ym. (2022).

<sup>19</sup> Akcigit ja Stancheva (2020).

<sup>20</sup> Meghir ja Phillips, (2010).

<sup>21</sup> Alasalmi ym. (2020).

ajoitukseen, on havaittu reagoivan suhteellisen herkästi tuloverotuksen muutokseen<sup>22</sup>. Myös esimerkiksi pienten lasten äitien työn tarjonta on varsin joustavaa<sup>23</sup>. Etenkin pienituloisten työnteon kannustimiin vaikuttaa verotuksen lisäksi sosiaaliturva<sup>24</sup>. Pienituloisten kannustimia sekä tuloerojen tasaamista tarkasteltaessa onkin tärkeää tarkastella verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutuksia.

Arviot työn verotuksen työllisyysvaikutuksista vaihtelevat ja etenkin pitkän aikavälin vaikutuksista on vaikea saada tutkimustietoa. Kaiken kaikkiaan työn verotuksella voi kuitenkin olla työnteon, osaamisen ja tuottavuuden kehittämiseen vaikutuksia, jotka on syytä huomioida veropoliittisessa päätöksenteossa. Väestön ikääntyessä ja tuottavuuskasvun laahatessa osaavan työvoiman houkutteleva Suomeen sekä työllisyyden ja tuottavuuden parantamisen tukeminen ovat entistäkin tärkeämpiä. Yritysverotuksen asiantuntijaryhmä<sup>25</sup> ja Verotuksen kehittämissuunnitelma<sup>26</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 olisi hyvä pitää mielessä työn verotusta koskevia päätöksiä tehtäessä.

---

<sup>22</sup> Matikka (2015). Näillä ryhmillä verotettavan tulon joustot ovat tyypillisesti suurempia kuin keskimääräisellä palkansaajalla.

<sup>23</sup> Esim. Meghir ja Phillips (2010).

<sup>24</sup> Ks. tarkemmin esim. Kannustinloukkutyöryhmä (2017) ja Viitamäki (2015)

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

<sup>26</sup> Valtiovarainministeriö (2010).



## 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. 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.

Honkatukia, J., Kinnunen J., Rauhanen, T. (2011): Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset. TEM raportteja 12/2011. <https://docplayer.fi/1460216-Tem-raportteja-12-2011.html>

Kalin, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K., Pirttilä, J. (2022): Migration and tax policy: Evidence from Finnish full population data. FIT Working Paper 1. <https://verotutkimus.fi/verotutkimus/wp-content/uploads/2022/10/FIT-working-paper-1-Migration-and-Tax-Policy-1.pdf>

Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen työryhmän selvityksiä ja kannustinloukkuselvityksen liitteet: [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa)

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

Kirkko-Jaakkola, M. (2021): Kansainvälinen palkkaverovertailu 2021. Verotietoa 91. Veronmaksajain Keskusliitto. <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Selvitykset/Kansainvalinen-palkkaverovertailu-2021/>

Matikka, T., Harju, J., Kosonen, T. (2015): Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/161584/Tuloverotuksen%20vaikutus%20ty%C3%B6n%20tarjontaan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

Niskakangas, Heikki (2011): Veropolitiikka.

OECD Revenue Statistics.

<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>  
<https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-finland.pdf>

OECD (2020), OECD Economic Surveys: Finland 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/673aeb7f-en>

Tilastokeskus: Verot ja veronluonteiset maksut.

[https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_vermak/statfin\\_vermak\\_pxt\\_127f.px/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vermak/statfin_vermak_pxt_127f.px/)

Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3801>

Valtiovarainministeriö (2017): Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5>

Valtiovarainministeriö (2021): Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-521-6>

Viitamäki, H. (2015): Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? VATT Muistiot 50. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042618570>