

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kilometrikorvausta koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle kilometrikorvausta koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön (HE 88/2012 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan veroaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti ja finanssi-
sihteeri Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Pentti Tuominen, Valtion työ-
markkinalaitos
- yli-insinööri Maria Rautavirta, liikenne- ja
viestintäministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- yhteiskunta-asioiden päällikkö Mats Nyman,
Akava ry
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara,
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

- johtaja Terhi Järvikare, Keskuskauppakamari
- lakimies Timo von Boehm, Kirkkohallitus
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuot-
tajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Juha Häkkinen, Myynnin ja
markkinoinnin ammattilaiset SMKJ
- veroasiantuntija Simo Valtti, Perheyritysten
liitto ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennus-
liitto
- ekonomisti Helena Pentti, Suomen Ammatti-
liittojen Keskusjärjestö SAK ry
- veroasiantuntija Jukka Hakola, Suomen
Kuntaliitto
- johtaja Anna Lundén, Suomen Yrittäjät ry
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Jukka Ihanus,
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- johtaja Juha Koponen, Veronmaksajain
Keskusliitto.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Yrittäjät ry
- Palkansaajien tutkimuslaitos

Suomen ortodoksinen kirkollishallitus ilmoitti, ettei sillä ole huomauttamista asiaan.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tulovero-
lakia, elinkeinotulon verottamisesta annettua la-

kia, maatilatalouden tuloverolakia ja ennakko-
perintälakia.

Tuloverolaissa olevaa verovapaata kilometrikorvausta koskevaa säännöstä muutettaisiin vaiheittain siten, että vuodesta 2013 alkaen Verohallinto vähentäisi verosta vapaan kilometrikorvauksen yleistä määrää vahvistettaessa yksityisajojen osuutena 5 prosenttia Valtion työmarkkinalaitoksen laskemasta enimmäismäärästä. Vuodesta 2014 alkaen Verohallinto vahvistaisi erikseen verosta vapaan kilometrikorvauksen enimmäismäärän 15 000 kilometriä ylittävälle osalle. Siltä osin kuin työntekijän ajokilometrit ylittävät 15 000 kilometriä, Verohallinto vahvistaisi verosta vapaaksi määräksi 55 prosenttia Valtion työmarkkinalaitoksen laskemasta kilometrikorvauksen enimmäismäärästä. Vastaavat muutokset tehtäisiin elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin ja maatalouden tuloverolakiin.

Ennakkoperintälakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan suorituksen maksaja ei ole velvol-

linen toimittamaan ennakonpidätystä, jos suorituksen maksajan maksama kilometrikorvaus ei ylitä Verohallinnon vahvistamaa verovapaan korvauksen määrää.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain, maatalouden tuloverolain ja ennakkoperintälain muutokset tulisivat voimaan vuoden 2013 alusta, ja niitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2013 toimitettavassa verotuksessa. Tuloverolain väliaikainen muutos tulisi voimaan samoin vuoden 2013 alusta, ja se olisi voimassa vuoden 2013 loppuun. Tuloverolain pysyvä muutos ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2014 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Esityksen tarkoituksena on rajoittaa palkan-saajalle maksettavien verovapaiden kilometrikorvausten enimmäismäärään sisältyvää yli-kompensaatiota vaiheittain ensi vuoden alusta. Korvausten laskentatapa ja vahvistamismenettely¹ säilyisivät sinänsä ennallaan, mutta verovapaata enimmäismäärää on tarkoitus leikata jatkossa kaavamaisesti yksityisajojen perusteella.

Kaavamainen vähennys olisi ensi vuoden alusta 5 prosenttia Valtion työmarkkinalaitoksen vuosittain laskemasta kilometrikorvauksen enimmäismäärästä. Sen lisäksi käyttöön on tarkoitus ottaa toinen, alempi korvaustaso paljon

ajavia varten. Sitä sovellettaisiin siltä osin kuin työmatkasta korvattavia ajoja on yli 15 000 kilometriä vuodessa. Verohallinto vahvistaisi verosta vapaaksi määräksi tältä osin 55 prosenttia Valtion työmarkkinalaitoksen laskemasta korvaustasosta. Tämä muutos tulisi voimaan vuoden 2014 alusta.

Yleinen 5 prosentin vähennys merkitsisi esimerkiksi kuluvan vuoden 2012 korvaustasossa 2 sentin leikkausta 45 sentistä 43 senttiin kilometriltä. Alempi korvaustaso oikeuttaisi vastaavasti korvaamaan tänä vuonna yli 15 000 kilometriä ylittävistä työmatkoista verovapaasti 25 senttiä kilometriltä. Määrä kattaa keskimääräiset muuttuvat kustannukset kokonaan sekä lisäksi auton hankintaan sidotun pääoman kustannusten laskennallisen osuuden.

Vastaavaa leikkausta esitetään myös yksityisten liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä maatalouden harjoittajien verotukseen. Se pienentäisi siten sitä lisävähennystä, jonka liikkeen- ja ammatinharjoittajat ja maatalouden harjoittajat voivat tehdä omalla autolla suoritetuista työ-

¹ Valtion työmarkkinalaitos laskisi siten edelleen vuosittain kilometrikorvauksen enimmäismäärän, mutta Verohallinto vähentäisi kaavamaisen yksityisajojen osuuden vahvistaessaan verovapaiden korvausten enimmäismääriä.

matkoista todellisten menojen lisäksi². Lisävähennyksen tarkoituksena on ollut saattaa eri verovelvollisryhmät keskenään yhdenvertaiseen asemaan.

Esityksen lähtökohdista

Esityksen lähtökohta on siis se, että Verohallinnon vuosittain vahvistamien verovapaiden kilometrikorvausten enimmäismäärään sisältyy nykyisin ylikompensaatiota eli tulon hankkimisesta aiheutuneiden todellisten kustannusten ylittävää osuutta. Tämä taas johtuu siitä, että korvauksen laskentaperusteisiin sisältyvissä kiinteissä kustannuksissa ei ole otettu huomioon lainkaan yksityisajojen osuutta.

Kiinteät kustannukset³ on siis laskettu olettaen, että auto on hankittu yksinomaan työajoa varten. Esityksen taustalla olevat selvitykset osoittavat kuitenkin, että pääosa — keskimäärin noin 90 prosenttia — työssä käyvien henkilöiden omalla henkilöautolla tehdyistä matkoista on yksityisajoa. Kun tätä ei ole otettu huomioon kiinteitä kustannuksia laskettaessa, korvaukset sisältävät väistämättä myös elantomenojen osuutta. Tämä käy hyvin ilmi myös yksityisten liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä maatalouden harjoittajien lisävähennysoikeudesta, jossa vähennys ylittää todelliset kustannukset.

Ylikompensaatiota muodostuu toisaalta myös silloin, kun työajot ylittävät 15 000 kilometriä vuodessa, koska Valtion työmarkkinalaitos on laskenut kiinteiden kustannusten kilometrikohdaisen arvon tämän kilometrimäärän ja kahdeksan vuoden poistoajan perusteella⁴. Palkansaajalle ei siis muodostu keskimäärin tämän jälkeen työmatkasta kiinteiden kustannusten osalta verovapaata korvausta vastaavaa todellista menoja.

Laskentaperusteiden lähtökohtien merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, että kiinteät kustannukset muodostavat noin 60 prosenttia verovapaasti maksettavien kilometrikorvausten enimmäismäärästä, esimerkiksi tämän vuoden korvaustasossa noin 27 senttiä 45 sentistä kilometriä kohden. Muuttuvien kustannusten osuus on vastaavasti pienempi, noin 40 prosenttia ja tänä vuonna 18 senttiä kilometriltä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on ilmennyt lisäksi, että korvaustaso vastaa käytännössä usein verovapaata enimmäismäärää.

Asian yleistä merkitystä kuvaa puolestaan se, että verovapaita kilometrikorvauksia on maksettu viime vuosina hieman yli miljardi euroa vuosittain. Yksityinen sektori maksoi niitä esimerkiksi vuonna 2010 noin 1,04 miljardia euroa 728 000 palkansaajalle.

Laskentatavan rakenteellisesta muutoksesta on sovittu kevään kehyspäätöksen yhteydessä.

Valiokunnan yleisarvio

Valiokunta pitää edellä olevan perusteella kiisittomana sitä, että nykyinen kilometrikorvausten laskentatapa johtaa ylikompensatioon. Samoin Valtion työmarkkinalaitos on pitänyt esityksen lähtökohtia oikeina ja ilmaissut valiokunnan asiantuntijakuulemisessa olevansa esityksen takana. Se katsoo, että yksityisajojen osuutta koskeva vähennys voisi olla myös nyt ehdotettua suurempi. Vertailun vuoksi todettakoon, että esimerkiksi Ruotsissa kilometrikorvauksen määrä on 22 senttiä kilometriltä. Siinä on otettu huomioon myös yksityisajojen vaikutus.

Esitys saa tukea myös liikenne- ja viestintäministeriöltä. Ehdotetut muutokset toteuttavat

² Lisävähennys määräytyy Verohallinnon vahvistaman verovapaan kilometrikorvauksen enimmäismäärän ja liikkeen- tai ammatinharjoittajan tai maatalouden harjoittajan työajasta aiheutuneiden menojen erotuksena.

³ Kiinteinä kustannuksina otetaan huomioon vuotuinen poisto, auton hankintaan sidotun pääoman vaihtoehtoiskustannus sekä auton vakuuttamisesta, säilyttämisestä ja ruosteensuojauksesta aiheutuvat keskimääräiset kulut.

⁴ Auton vuotuinen poisto lasketaan olettaen, että autolla ajetaan kahdeksan vuoden aikana yhteensä 120 000 kilometriä, jolloin auton jäännösarvo on 26,8 prosenttia alkuperäisestä hankintahinnasta. Laskennassa otetaan huomioon 20 myydyimmän auton ensirekisteröintimäärällä painotettu keskihinta sekä auton toimitusmaksu. Valtion työmarkkinalaitoksen laskelmassa arvona on käytetty 28 900 euroa. Laskennan perusteet on kuvattu seikkaperäisesti hallituksen esityksessä s. 3—4.

liikenteen ilmastopolitiikan ja hallitusohjelman tavoitteita ja parantavat vero-ohjauksen ohjausvaikutusta. Ministeriö on todennut lisäksi esityksen taustatietoja vastaavasti, että korvaukseen oikeutetut työmatkat muodostavat työssä käyvien henkilöautosuoritteesta noin 10 % kilometrien määrästä ja noin 5 % matkojen määrästä.

Kysymys verovapaisiin kilometrikorvauksiin sisältyvän ylikompensaation purkamisesta on valiokunnan mielestä myös periaatteellisesti tärkeä. Verotuksen keskeinen lähtökohta on se, että vain tulonhankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuvat menot ovat vähennyskelpoisia, kun taas tavanomaiset elantomenot ovat vähennyskeltottomia. Vastaavasti työnantaja voi korvata verovapaasti vain tulonhankkimiseen tai säilyttämiseen liittyviä menoja. Mahdollinen elantomenojen korvaus katsotaan palkaksi ja siten saajansa veronalaiseksi tuloksi. Nämä periaatteet ovat verotuksen kulmakiviä ja ylläpitävät viime kädessä koko tuloverojärjestelmää. Verovapaiden kustannustenkorvausten tulee siksi olla niiden kanssa sopusoinnussa. Johdonmukaisuus on tärkeää myös kansalaisten yhdenvertaisen kohdelun kannalta.

Esitys on otettu vastaan valiokunnan kuulemisessa osin ristiriitaisesti. Osa kuulluista tahoista on pitänyt ylikompensaatiota ilmeisenä, osa arvostellut kaavamaisen vähennysten laskentatapaa sekä esityksen valmistelua yleisesti. Tällöinkään ei ole asetettu kuitenkaan kyseenalaiseksi elantomenojen osuutta korvausperusteissa. Valiokunta pitää esityksen lähtökohtia myös tähän nähden kestävinä. Esityksen hyväksyttävyyttä tukee myös se, että vastaavanlainen menettely on omaksuttu jo verovapaan päivärahan ja ateriakorvauksen yhteydessä⁵.

Kaavamaiset vähennykset

Hallituksen esittämät kaavamaiset vähennykset ovat tarkoituksellisesti varovaisia. Niiden taustalla olevan laskennan perusteet on selvitetty yk-

sityiskohtaisesti esityksen perusteluissa, eikä valiokunnalla ole niihin huomautettavaa.

Pääosa verovapaista kilometrikorvauksia saavista kuuluu yleisen, 5 prosentin vähennyksen piiriin. Lisäksi isolla osalla työmatkasta aiheutuneiden ajojen määrä on alle 1 000 kilometriä vuodessa, vuonna 2010 esimerkiksi noin 400 000:lla 728 000:sta korvauksia saaneesta. Heidän osaltaan vuotuinen vähennys tulee olemaan tämän vuoden korvaustasolla enimmillään 20 euroa. Paljon eli yli 15 000 kilometriä ajaneita oli samana vuonna noin 38 000 eli hieman yli 5 prosenttia korvauksensaajista⁶. Heille muutos vuoden 2014 jälkeen on vastaavasti suurempi edellä kuvatuista syistä.

Valiokunta pitää kaavamaisiin vähennyksiin liittyvää varovaisuutta sinänsä ymmärrettävänä, jotta korvaus kattaa aina työmatkasta aiheutuneet menot. Toisaalta, jos työmatka-ajojen on vuosittain vähän, verotuksessa olisi perusteltua katsoa, että auto on hankittu yksityisajaja varten. Kaavamainen vähennys olisi voinut siten olla myös nyt esitettyä suurempi. Valiokunta ei esitä kuitenkaan muutosta tältä osin.

Valiokunta katsoo, ettei esitys edellytä muutoksia myöskään paljon ajavien osalta. Valmistelun yhteydessä tehdystä selvityksestä näet ilmeni, että työmatkoihin käytettyjen autojen keskimääräinen arvo alitti selvästi ja yleisesti kustannustenkorvausten perusteena käytetyn keskihinnan 28 900 euroa. Auton kuoletuksesta aiheutuva osuus olisi voinut siten olla nykyistä ja myös ehdotettua pienempi. Asia on merkityksellinen, koska auton kuoletus on suurin yksittäinen kuluerä kustannustenkorvauksessa, esimerkiksi tänä vuonna 17,63 senttiä 45,08 sentistä.

Selvityksestä ilmeni toisaalta, että noin 11 prosentilla paljon ajavista on kalliimpi auto kuin mainittu 28 900 euroa. Valtiovarainministeriö on arvioinut kuitenkin, että alikompensaatiota syntyy tällöinkin vain joissakin yksittäisissä

⁵ Verohallinto vähentää säästyneiden elantokustannusten osuutena tällöin 15 prosenttia Valtion työmarkkinalaitoksen laskelman yhteismäärästä.

⁶ Luvuissa ovat mukana vain yksityisen sektorin maksamat korvaukset. Toisaalta tiedetään, että valtion maksamien kilometrikorvausten määrä on vähäinen, esimerkiksi vuonna 2010 noin 21 milj. euroa. Edellä esitetyt luvut antavat siten oikean kuvan korvauksen saajista.

tapauksissa. Tämä johtuu mm. siitä, että uusien autojen käyttökustannukset alittavat tyypillisesti laskennassa käytetyt keskimääräiset kustannukset. Todelliset kustannukset tulisivat näin kaikkiaan silloinkin katetuiksi. Lisäksi palkansaajan omassa verotuksessa oleva vähennys-oikeus takaa viime kädessä sen, että tulon hankkimisesta aiheutuneet menot tulevat otetuiksi kaikin osin huomioon.

Esityksen vaikutuksista

Kilometrikorvaukset tulevat siis vastedeskin kattamaan yleisesti kaikki työmatkoista aiheutuvat kustannukset, ja työnantaja voi korvata ne edelleen verovapaasti Verohallinnon päätöksensä vahvistaman määrän mukaisesti. Esitys ei muuta myöskään verovapaiden kilometrikorvausten korotusperusteita, jotka säilyvät ennallaan. Samoin asunnon ja työpaikan välisiä matkoja tai ns. erityistä alaa koskevia säännöksiä sovelletaan kuten tähänkin asti. Esitys ei siis vaikuta niihin millään tavoin.

Esityksellä ei ole myöskään merkittäviä alueellisia vaikutuksia. Maksetut kilometrikorvaukset jakautuvat liikenne- ja viestintäministeriön selvityksen mukaan tasaisesti alueittain ympäri maan asukasmäärien mukaisesti. Niistä yli neljännes maksetaan Uudenmaan—Helsingin ja noin 18 % Pirkanmaan—Hämeen alueilla. Ratkaisevaa on, missä erityinen työpaikka on varsinaiseen työpaikkaan nähden, ei se, missä henkilö asuu. Esitys ei siis heikennä esimerkiksi haja-asutusalueilla asuvien asemaa.

Esityksen verotuottovaikutus riippuu ratkaisevasti siitä, miten muutos otetaan huomioon työnantajan ja työntekijän välisissä sopimuksissa. Esityksessä on päädytty erilaisten olettamien

jälkeen arvioon, jossa verotuotot kasvaisivat noin 20 milj. euroa ensi vuonna ja 45 milj. euroa vuonna 2014. Lukuihin liittyy merkittäviä varauksia. Valiokunnalla ei ole niihin sinänsä lisättävää.

Kenties suurin haitta esityksessä on se, että muutokset tulevat voimaan kesken työehtosopimuskauden. Jos työnantaja maksaa kilometrikorvaukset edelleen nykyisen tasoisina, ehdotetun kaavamaisen vähennyksen osalta saattaa muodostua palkkaa ja siihen liittyvä ennakonpidätysvelvollisuus. Menettelyä voi osapuolten kesken yksinkertaistaa maksamalla erotuksen esimerkiksi kertaluontoisesti palkkana, mutta velvollisuutta sellaiseen ei tietenkään ole. Valiokunta katsoo kuitenkin, että tämä haitta on hallittavissa, eikä esitä esitykseen muutoksia myöskään tästä syystä.

Seuranta

Muutosesitys koskettaa laajaa palkansaajajoukkoa ja vaikuttaa työnantajien ja työntekijöiden välisiin sopimuksiin. Toisaalta vuosittain verovapaasti maksettavien kilometrikorvausten määrä on huomattava ja kysymys oikeamääräisistä kustannusten korvauksista on verotuksen yleisperiaatteiden vuoksi tärkeä.

Esitys on monessa suhteessa merkityksellinen. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että muutoksen vaikutuksia seurataan jatkossa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

VaVM 28/2012 vp — HE 88/2012 vp

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Astrid Thors /r
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Kauko Tuupainen /ps
jäs.	Leena Harkimo /kok	Kari Uotila /vas
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pia Viitanen /sd
	Timo Kalli /kesk	Ville Vähämäki /ps
	Sampsa Kataja /kok	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Anneli Kiljunen /sd	Riitta Myller /sd
	Esko Kiviranta /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Matti Saarinen /sd	Antti Rantakangas /kesk
	Sari Sarkomaa /kok	Eero Reijonen /kesk.
	Osmo Soininvaara /vihr	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE

Perustelut

Perussuomalaiset ja keskusta vastustavat hallituksen kaavailemia kilometrikorvausten leikkauksia. Verovapaa kilometrikorvaus on työnantajan työntekijälle maksama korvaus siitä, että työntekijä käyttää omistamaansa autoa työnantajan määräämän työmatkan tekemiseen. Vastaa-
via leikkauksia on esitetty työntekijöiden lisäksi myös yksityisten liikkeen- ja ammatinharjoittajien sekä maatalouden harjoittajien verotukseen.

Leikkaukset tukahduttavat toteutuessaan taloudellista toimeliaisuutta ja vähentävät työnteon kannattavuutta, ja niillä on siten merkittäviä työtä ja yrittäjyyttä rajoittavia negatiivisia vaikutuksia.

Kaupat ja uudet asiakassuhteet vaativat usein henkilökohtaista käyntiä — siihen ei pelkkä hii-
rennäpäys riitä. Moni työ edellyttää oman auton käyttöä, eikä laajalla maaseudulla julkisen liikenteen vaihtoehtoa ole edes olemassa.

Erityisen ongelmallinen on vuoden 2014 alusta voimaantulevaksi kaavailtu raju leikkaus, joka kohdistetaan yli 15 000 kilometriä kalenterivuodessa työnsä vuoksi ajamaan joutuvien verovapaaseen kilometrikorvaukseen.

Hallitus vähättelee esityksessään kilometrikorvausten leikkausten vaikutusta, sillä hallituksen esityksen mukaan leikkaukset saattavat vain "joissakin yksittäisissä tapauksissa heikentää halukkuutta työn tekemiseen". Keskustan ja perussuomalaisten mielestä hallituksen esitys vaikeuttaa tuntuvasti kaikkien sellaisten henkilöiden mahdollisuutta työntekoon, jotka joutuvat liikkumaan paljon omalla autollaan.

Hallitus ei ole ottanut esityksensä verotuotto-
kertymää koskevassa arvioissa riittävästi huomioon sitä seikkaa, että kilometrikorvauksen leikkaaminen vähentää negatiivisen kannustin-
vaikutuksensa vuoksi taloudellista toimeliaisuutta. Kilometrikorvauksen heikentäminen voi myös hidastaa autokannan uusiutumista, millä olisi puolestaan autoveron tuottokertymää pienentävä vaikutus. Tämän vuoksi on syytä epäillä, että esityksen verotuottoarvio on yli-
mitoitettu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2012

Pentti Kettunen /ps
Timo Kalli /kesk
Eero Reijonen /kesk
Antti Rantakangas /kesk

Esko Kiviranta /kesk
Ville Vähämäki /ps
Kauko Tuupainen /ps