



20.11.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Jenni Pääkkönen
PL 1119
00101 Helsinki

Finanssipolitiikan tarkastus: Veromuutosten taloudelliset vaikutukset: Verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston havainnoista

Valtiovarainministeriön vero-osasto esittää seuraavat kommentit Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen: Veromuutosten taloudellisista vaikutuksista, jossa käsitellään verojärjestelmän kokonaisuutta

Yleisiä huomioita tarkastushavaintoihin liittyen

Tarkastusviraston raportissa korostetaan sitä, että verotusta on tarkasteltava ja arvioitava aina kokonaisuutena. Päätöksentekotilanteessa yksittäiset veromuutokset on pystyttävä suhteuttamaan verotuksen kokonaisuuteen ja tätä varten valmistelijoiden on tuotettava päätöksentekijöille riittävän laajaa ja kattavaa materiaalia koko verojärjestelmästä, eri verolajeista järjestelmän osina ja aiemmista relevanteista veroperustemuutoksista. Tarkastusvirasto on havainnut puutteita vero-osaston päätöksentekijöille valmistelemissa aineistoissa. Puutteita nähdään erityisesti yhteisö- ja osinkoverouudistusta varten valmistellussa materiaalissa. Hallituksen esitys yhteisö- ja osinkoverouudistuksesta keväällä 2013 perustui Hetemäen johtaman verotyöryhmän materiaaliin, joka oli hyvin kattavasti laadittu vaikutusarvioiden osalta. Jatkovalmistelussa vero-osastolta pyydettiin vaikutusarvioita lukuisista eri vaihtoehtoisista malleista, eikä tällöin ollut mahdollisuuksia laajempaan selvitykseen minkään yksittäisen vaihtoehdon pohjalta.

Verotuksen kokonaisuuden arviointiin kuuluu myös verotuksen hallinnollisten kustannusten tarkastelu, joka tarkastusviraston raportissa nostetaan hyvin esiin. Tarkastusvirasto on huolissaan siitä, että verotuksen tehokkaaseen toimittamiseen ei kiinnitetä huomiota veropolitiikassa. On myös vero-osaston näkökulmasta toivottavaa, että VTV:n raportti herättäisi laajempaa huomiota verotuksen toimittamisen kustannuksiin, joka hyvin usein unohdetaan päätöksenteossa. Vero-osastolla tiedostetaan verovelvollisen ilmoittamisvastuulla olevien verovähennysten ja kohdennettujen verohuojennusten aiheuttaman kustannukset Verohallinnolle. Hallituksen lakiesityksissä tekniset ja henkilötyöpanoksen lisäkustannukset selvitetään ja tuodaan esil-



le (esim. *HE eduskunnalle elinkeinotulon ja osakeyhtiön voitonjaon ja muun varojenjaon verotusta koskevien säännösten muuttamisesta*). Yleisesti verotuksen tehokkuutta voidaan parantaa veroviranomaisen hallinnollista taakkaa keventämällä (mm. verolainsäädäntöä virtaviivaistamalla) ja verovelvollisen osalta tekemällä verolakien noudattaminen helpoksi. Molempia osapuolia hyödyttää se, että hallinnollisia rekistereitä käytettäisiin hyväksi laajemmin ja tietotekniikan edistyksen mahdollisuuksia sovellettaisiin laajemmin verotuksessa. Valtiovarainministeriön vero-osasto tulosoittaa Verohallintoa, jonka tehtävänä on kehittää toimintaansa tuloksellisesti ja vaikuttavasti siten, että verotuksen toimittamisen kustannus olisi mahdollisimman pieni ja toiminnan vaikuttavuus, jota mm. verovajeen määrällä (kääntäen) voidaan mitata, olisi mahdollisimman korkea. Suomessa verovaje onkin moniin muihin maihin verrattuna pieni.

Raportissa käydään läpi myös veropolitiikan sisältöön ja verotuksen painotuksiin liittyvää arviointia. Raportti käsittelee verolajeittain hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita ja vertaa niitä toteutettuihin veropäätöksiin. Kriteerinä veropolitiikan sisällön arvioinnissa käytetään sekä hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita että veroteoriasta johdettuja politiikkasuosituksia. Koska veropolitiikan sisältöä koskevat päätökset tekee hallitus, ei vero-osasto ota lausunnossaan kantaa normatiivisiin, politiikan sisältöä koskeviin huomautuksiin. Vero-osastolla kuitenkin on valmiuksia ja halua antaa pyydettyä asiantuntija-apua myös veropolitiikan substanssiin liittyvissä asioissa aihepiirin teoreettiseen ja empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen nojautuen.

Raportissa arvostellaan sitä, että verotus kytketään kolmikantaisten työmarkkinaneuvottelujen sovintoesityksiin. Miten muutoin valtio voisi osallistua neuvotteluun ja edistää palkkaratkaisujen syntymistä? Verotus on kuitenkin keskeinen instrumentti taloudellisten työehtojen sopimisessa. Tietenkin vastuunjaon ja verotuksen kokonaisuuden kannalta voisi olla suositeltavaa, että valtio ei puuttuisi työmarkkinaneuvotteluihin ja ratkaisuehdotuksiin ollenkaan.

Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota veropäätösten ennakoimattomuuteen, poukkoilevuuteen ja siihen, että tärkeät veroperusteita koskevat päätökset tehdään valmisteluprosessin kannalta usein vasta viime tipassa. Kertomuksessa kritisoidaan sitä, että osinkoverotusta muutettiin maaliskuun 2013 kehysriihipäätöksen jälkeen vielä kaksi kertaa: ensimmäisen kerran vain pari viikkoa kehysriihipäätöksen jälkeen ja toisen kerran vielä syksyllä 2013. Puolen vuoden aikana tehdyt korjaukset osinkoverotukseen aiheuttavat tarkastusviraston mukaan sen, että verojärjestelmän ennakoitavuus kärsii. Muutokset johtuivat siitä, että hallituksessa olleet ministerit halusivat muuttaa aiemmin sopimiaan päätöksiä. Kritiikkiä veropäätösten poukkoilevuudesta ei voi osoittaa vero-osastolle, koska päätökset osinkoverojärjestelmän muuttamisesta kummallakin kerralla tehtiin hallituksen aloitteesta.

Tarkastuksessa todetaan edelleen, että päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta osinkoverotuksesta ei muutoksen jälkeen tullut yksinkertaisempaa ja selkeämpää. Tästä ovat kantaneet huolta myös vero-osaston virkamiehet, jotka pyrkivät edistämään hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia Suomen järjestelmässä. Tärkeää onkin se, että päätöksentekoprosessi etenee vuosit-

tain suunnitellusti aikataulussaan, jolloin valmistelulle jää riittävästi aikaa ja toteuttamismalleista voidaan käydä perusteellista keskustelua päätöksentekijöiden kanssa.

Raportissa esitetään kritiikkiä myös sille, että ansiotason nousua tai inflaatiokehitystä vastaavaa tarkistusta ei ole joka vuosi progressiiviseen ansiotuloerotukseen tehty. Hallitus ottaa talousarvioesityksen yhteydessä aina eksplisiittisesti kantaa näiden tarkistusten tekemiseen, koska ne ovat päätösperäisesti tehtäviä eivätkä automaattisesti tapahtuvia, indekseihin sidottuja muutoksia. Veroasteikon tarkistuksen vaikutus huomioidaan siten aina budjetissa, kysehän on satojen miljoonien verotulolisäyksestä tai -menetyksestä julkisessa taloudessa. Ministeriön julkaisuissa kuvataan myös säännöllisesti ostovoiman kehitys kaikilla tulotasolla eri tulonsaajaryhmissä. Ansiotuloerotusta ei voida siten kiristää huomaamatta, kuten raportissa väitetään.

Tarkastusviraston raportin mukaan tulonjakovaikutusten arviointi on saanut liian suuren merkityksen valmistelumateriaaleissa ja lakiesitysten perusteissa. Niitä ei tarkastusviraston mielestä pitäisi arvioida laisinkaan silloin, kun veromuutoksen keskeiset vaikutukset ja tavoitteet ovat muita kuin väestön tuloeroihin liittyviä. Vero-osastolla arvioidaan tulonjakovaikutukset kaikista veromuutoksista, joista arvio pystytään tekemään. Tämä on keskeinen osa säädösvalmistelua myös oikeusministeriön ohjeiden mukaan (*Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, Oikeusministeriö julkaisu 2007:6*). Sen sijaan yritysvaikutusten arviointia on myös vero-osaston näkemyksen mukaan tarpeen kehittää. Suomessa toimivista yrityksistä pitää hankkia enemmän tietoa, jotta kotitalouksien ja henkilöiden lisäksi voitaisiin selvittää veroperustemuutosten vaikutuksia myös elinkeinoelämälle.

Tarkastusraportissa otetaan esille myös digitaalisen taloutteen siirtymisen aiheuttamat ongelmat kansallisessa veropolitiikassa (s. 29 ja 35). Vero-osastoa kritisoidaan kyvyttömyydestä huomioida tulevaisuuden kehitysuuntia ja nostaa esille digitaalisten palveluihin liittyvän veronkierron mahdollisuuden eli tilanteen, jossa muuttamalla digitaalisen palvelun myyntipaikan niin sanottuun veroparatiisiin on mahdollista välttyä maksamasta veroa palvelusta Suomeen, ja olla verovelvollinen vain myyjämaahan matalammalla verokannalla. Valmistautuminen digitaalisten palvelujen aikakauden on vero-osastolla ollut jo vuosia käynnissä ja myös Euroopan Unionin tasolla valmistelu on jo hyvin pitkällä. Euroopan yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneiden yritysten Suomeen myytyjen sähköisten palvelusten verotuspaikka on ollut Suomi 1.7.2003 alkaen (*HE 125/2002*). Tämän lain perusteella Suomen verotuksen välttely olisi ollut mahdollista ainoastaan Euroopan yhteisön alueelle sijoittumalla. Ja ensi vuoden alusta alkaen myös Euroopan yhteisön sisällä myytävien sähköisten palveluiden verotuspaikka on myyjän sijoittautumisvaltion asemasta ostajan sijoittautumisvaltio (*HE 56/2014*). Toisin sanoen, sekä yhteisön sisäpuolelle että ulkopuolelle sijoittautuneen digitaalisia palveluja Suomessa oleville asiakkaille myyvän toimijan verotuspaikka on 1.1.2015 alkaen Suomi eli palvelun ostomaa, myyjän sijaintimaasta riippumatta.

Raportti kannustaa tekemään jatkuvaa verojärjestelmän kokonaisarviointia. Suosituksen mukaan vero-osastolla on säännöllisesti tehtävä verojärjestel-

män kokonaisuuden ja verojen kohtaannon tarkastelua, koska veroperustemuutoksia tehdään vuosittain moniin eri verolajeihin ja usein myös verotukseen tehdään muutoksia. Verojärjestelmän kokonaisuuden seuranta kuuluu vero-osaston tehtäviin keskeisesti. Tarkastusvirasto ehdottaa, että tällainen kattava selvitys tehtäisiin vähintäänkin aina vaalikauden päättyessä, jolloin kokonaiskuva verotuksesta saadaan vaaleja edeltävään julkiseen keskusteluun. Tällaisella selvityksellä olisi myös demokraattista päätöksentekoa edistävä vaikutus. Verotuksen kehittämistyöryhmän kaltaista raskasta prosessia sihteeristöineen, jossa asiantuntijuutta edustivat myös etujärjestöt, ei kuitenkaan tarvita, vaan myös kevyemmällä ja lyhyemmällä kaavalla voidaan tuottaa riittävän kattava selvitys ja veropolitiikan suositukset.

Tarkastusvirasto kehottaa vero-osaston ekonomisteja luomaan kontakteja sidosryhmiin ja tekemään tiiviimpää ja laaja-alaisempaa yhteistyötä erityisesti Verohallinnon ja VATTin sekä muiden tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa. Yhteistyöstä saadaan täydennystä omaan asiantuntemukseen sekä helpotusta työtaakkaan, kun työtä voidaan tietyiltä osin jakaa esim. juuri Verohallinnon kanssa. Ammattitaidon kehittämisessä ja tutkimustiedon hyödyntämisessä on tärkeää puolestaan ylläpitää kontakteja akateemisiin tutkijoihin sekä osallistua säännöllisesti kotimaisiin ja kansainvälisiin konferensseihin.

Vero-osaston vastaukset tarkastusviraston suosituksiin

- 1. Verojärjestelmän kokonaisuutta on syytä tarkastella säännönmukaisesti. Valtionvarainministeriön on tehtävä laaja-alaisia asiantuntijaselvityksiä vaalikausittain hyvissä ajoin ennen eduskuntavaaleja. Tässä yhteydessä on arvioitava veropolitiikan tulevaisuutta ja tulevaisuuden verojärjestelmää kokonaisuutena. Suppeampia selvityksiä on hyvä tehdä valtiovarainministeriössä kevään kehysriihen.**

Vero-osastolla ei ole ollut sellaista perinnettä, että koko verojärjestelmästä olisi annettu kattava selvitys kauttaan aloittavalle hallitukselle. Viime eduskuntavaalien alla vuonna 2011 vero-osasto kuitenkin teki kompaktin selvityksen verotulojen kehityksestä 2000-luvulla verolajeittain (https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20110708Veroka/Verokatsaus_080711.pdf). Tarkastusviraston kehoitus tämän tyyppisen selvityksen tekemisestä on erinomaisen hyvä ja varmasti hallitusohjelmalinjausten laatimisessa tärkeä pohjamateriaali. Materiaalissa tulisi olla myös selvitys verorasituksen jakautumisesta verovelvollisten kesken. Tämä parantaisi päätöksentekijöiden tietopohjaa ja siten voisi parantaa päätösten laatua, jolloin myös päätösten lyhytjänteisyyttä tai veropolitiikan poukkoilevuutta voitaisiin välttää.

- 2. Hallitusohjelmassa olisi hyvä asettaa veropolitiikan yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet. Hallitusohjelman kirjausten ei tule olla liian yksityiskohtaisia.**

Virkamiesten näkemys on, että hallitusohjelmaan tulisi kirjata ennen muuta veropolitiikan tavoitteet, jolloin keinot tavoitteisiin pääsemiseksi olisi ammattitaitoisten virkamiesten tehtävänä. Verojärjestelmän kokonaisuuteen sopimattomat uudet verovähennykset tai vähennysten yksityiskohtainen

muokkaus, joita hallitusohjelmassa konkreettisesti esitetään, heikentävät usein sekä verotuksen että talouden tehokkuutta. Samaan päämäärään voitaisiin päästä pienemmillä verotulomenetyksillä; tai vaihtoehtoisesti tietyllä kustannuksella olisi voitu saavuttaa muita instrumentteja käyttäen suurempi vaikuttavuus. Erilaisten keinovaihtoehtojen vaikutusarviointi vaatii kuitenkin aikaa, johon päätöksentekijöiden pitää varautua.

3. Veromuutosten vaikutusmekanismien kuvailua ja vaikutusten arviointia tulee kehittää. Valmistelussa ja päätöksenteossa veromuutosten vaikutukset tulee arvioida myös verojärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta. Lisäksi valtion toimien ulkoisvaikutus erityisesti kuntiin tulee jatkossa huomioida paremmin.

Vero-osastolla ei ole ollut käytössään talouden kokonaistasapainomallia, jolla veromuutosten kokonaistaloudellisia vaikutuksia voitaisiin analysoida. Tämä puute on tiedostettu ja vero-osasto on selvittämässä kansantalousosaston ylläpitämän KOOMA-mallin käyttöönottoa. Vaikutusarviot tehdään erillisesti muista lainsäädäntömuutoksista, vaikka verotuottoennusteessa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä kaikki muutokset on otettu integroidusti talouden makroennusteen välityksellä huomioon. Veroperustemuutosten taloudelliset ja muut vaikutukset esitetään avoimesti ja selkeästi hallituksen esityksissä, joissa erityisesti verovelvollisen taloudellisen aseman muutos halutaan tuoda selkeästi esiin. Valtion ja kuntien yhteinen veropohja aiheuttaa tunnetusti eturistiriitoja veronsaajien välillä. Kun esimerkiksi ansiotulo-verotuksen kautta tehdään työllisyyttä edistävää politiikkaa laajojen viranpuolesta automaattisesti myönnettävien verovähennysten keinoin, kaventaa toimenpide erityisesti juuri kuntien veropohjaa, koska vähennykset kohdennetaan tällöin matalimmille tulotasoille. Vaikka nämä veroperustemuutosten aiheuttamat verotuottomenetykset on kompensoitu nettomääräisesti (verotuloja lisäävät toimenpiteet leikkaavat kompensatiota) kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta vuodesta 2003 lähtien, kokevat kunnat veropohjan kaventumisen suurempana tulojen menetyksenä kuin kompensatiot menetystä korvaavat. Toisaalta jos näillä verokevennyksillä saavutetaan lisää työllisyyttä, hyödyttää se konkreettisesti myös kuntien taloutta yhtäältä kasvattamalla veropohjaa ja toisaalta lievittämällä kuntatyöntekijöiden työvoimakustannuspainetta. Myös kuntien rooliin kuuluu työllisyyden edistäminen ja pienituloisista huolehtiminen.

4. Verolle asetettujen tavoitteiden ja vaikutusarvioiden tulee olla linjassa. Vaikutusarvioissa tulee raportoida ei-suotuisatkin vaikutukset. Veromuutosten kaikista tavoitteista tulee laatia vaikutusarviot ja ne tulee kirjata hallituksen esityksiin.

Veroperustemuutoksia tehdään yleensä tavoitellen julkilausuttuja vaikutuksia. Tärkeimmät tavoitteet ovat fiskaaliset, tulonjaolliset ja käyttäytymistä ohjaavat vaikutukset. Monilla yksittäisillä veromuutoksilla tavoitellaan usein kuitenkin enemmän kuin yhtä vaikutusta. Siitä riippumatta, mikä päätöksentekotilanteessa on ollut veromuutoksen tärkein tavoite, esitetään lakiesityksen perusteluissa kaikki yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset, joita lakimuutoksella oletetaan olevan ja jotka pystytään arvioimaan. Vaikutusarviointien tekemisessä vero-osastolla pyritään noudattamaan oikeusministeriön ohjeistusta hyvästä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista

(Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

5. Verotusta tulee käyttää sille sopivien tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi alennetuille alv-kannoille on asetettu tulonjakotavoitteita, vaikka suorat tuet ovat tehokkaampia.

Vaikka usein voidaan luokitella verolajit niille asetettujen taloudellisten tai yhteiskunnallisten tavoitteiden mukaisiin kategorioihin, voi tietyillä veroilla olla useampiakin tavoitteita. Esimerkiksi ansiotuloverotukselle on asetettu yhtäältä fiskaalinen tavoite ja toisaalta sen avulla tasataan tuloeroja. Terveys- ja ympäristöperusteisilla valmisteveroilla puolestaan tavoitellaan sekä fiskaalisia vaikutuksia että terveys- ja ympäristöpoliittisia ohjausvaikutuksia. Näillä pyritään saavuttamaan nk. *double dividend* -vaikutusta. Yhtäältä pystytään sisäistämään ulkoisvaikutuksia aiheuttamis-periaatteen mukaisesti ja toisaalta saadaan varaa talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisempien verojen keventämiseen. Verotieteellisessä kirjallisuudessa osoitetaan, että väestön taloudellisten hyvinvointierojen tasoittaminen alennetuilla hyödykeverokannoilla on julkisen talouden kannalta tehotonta siksi, että myös hyvätuloiset saavat edun alennetuista verokannoista. Yhtenäistä verokantaa on suositeltu sovellettavaksi juuri sen takia. Tämä tutkimuskirjallisuuteen perustuva suositus on ollut jo vuosikymmeniä tiedossa, mutta poliittista päätöstä asiasta ei ole syntynyt. Toisaalta suorien tukien korotukset pienituloisille vastaavasti heikentäisivät työnteon taloudellisia kannusteita.

6. Verojärjestelmää on syytä yksinkertaistaa. Poikkeamia ja päällekkäisiä vähennyksiä on karsittava ja kaavamaisia vähennyksiä on hyvä suosia. Veronmaksamisesta on tehtävä mahdollisimman helppoa, jotta velvoitteet tulevat hoidetuksi. Verotukien vaikuttavuutta on arvioitava ja tarvittaessa verotukia karsittava.

Verojärjestelmää on syytä yksinkertaistaa. Vero-osaston virkamiesten tehtävänä on edistää hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien saavuttamista Suomen verojärjestelmässä. Nämä ovat verotuksen neutraalisuus, hallinnollisesti kevyt, yksinkertaisuus, vakaus ja läpinäkyvyys (legitiimiys). Verojärjestelmän selkeyttä heikentävät erilaiset verotuet, jotka ovat määritelmän mukaan poikkeamia verotuksen normijärjestelmästä. Verotuet ovat osa verojärjestelmäämme, eikä niistä voida yleispätevästi sanoa, että ne heikentävät verotuksen tehokkuutta jos ne ovat hallinnollisesti kevyesti toteutettavissa ja niiden avulla pystytään edistämään talouskasvua tai työllisyyttä. Useimmat verotuet on perusteltu myönteisillä taloudellisilla vaikutuksilla ja niiden avulla pyritään lisäämään taloudellista aktiviteettia. Verotukien vaikuttavuutta on kuitenkin seurattava ja jos niillä ei saavuteta tavoiteltuja vaikutuksia, ne tulisi lakkauttaa. Koska verotukia ei pystytä tarkasti kohdentamaan, on olemassa riski, että verotuet aiheuttavat suuria verotulomenetyksiä tai että haluttuja vaikutuksia ei saada juuri lainkaan. Sen vuoksi verotukien vaikutusten seuranta on olennaisen tärkeää ja tukien hyödyntämisestä raportoidaan säännöllisesti sekä valtion tulo- ja menoarviossa vuosittain että hallituksen vuosikertomuksessa, jossa myös pyritään esittelemään tukien vaikuttavuutta. Selvänä suuntauksena on ollut, että verotuet (samoin kuin verovähennykset yleensä) myönnettäisiin kaavamaisesti ja automaatti-

sesti hyödyntäen hallinnollisista rekistereistä saatuja verovelvollisia koskevia tietoja.

Yksittäisiä huomiota

s. 8. *Verojärjestelmän kokonaisuus koostuu useista osista, joista osaa voidaan muuttaa päätösperustaisesti, osa reagoi taloudessa tapahtuviin muutoksiin.*

- Tätä voisi täsmentää siltä osin, että verojärjestelmän kaikkia osia voidaan muuttaa päätösperusteisesti. Verotus on viime kädessä laskentajärjestelmä, jonka kaikkia sääntöjä voidaan muuttaa.

s. 9. *Hyvin suunniteltu verotus kohtelee samankaltaisia taloudellisia toimia samalla tavoin, olipa kyse säästämisen muodoista, kulutuksen valinnoista tai tulolähteistä. Jos neutraalisuuden periaatetta rikotaan, yksilöt ja yritykset käyttävät aikaansa sosiaalisesti haitalliseen toimintaan, verojen välttelyyn.*

- Tässä voisi ehkä tuoda esille eron verojen välttelyn ja verotuksen käyttäytymisreaktioiden välillä. Nyt tästä kohdasta saa sen negatiivissävytteisen kuvan, että verojen välttelyä olisi kaikki se veroista johtuva resurssien ja taloudellisen toimeliaisuuden uudelleen kohdentuminen, joka aiheutuu verotuksen neutraalisuuden rikkoutumisesta.
- Asian voi ajatella myös verovelvollisen reaktiona muuttuneeseen veroympäristöön. Esimerkiksi säästämisen muotojen kohdalla verotuksen neutraalisuuden rikkoutuminen johtaa verojen jälkeen käteen jäävien tuottotasojen eriytymiseen sellaisten säästämiskohteiden välillä, joissa veroja edeltävä tuottotaso on sama. Tämän epäneutraalisuuden takia verotus kannustaa verovelvollisia kohdentamaan resursseja kevyemmän verotuksen kohteisiin kireämmän verotettujen kohteiden kustannuksella. Tällaista reagointia ei voi kutsua verojen välttelyksi. Verojen välttelynä voidaan pitää toimintaa, jossa verovelvollinen etsii aloitteellisesti kevyemmän verotuksen tilaisuuksia, ja verotuksen käyttäytymisvaikutuksina toimintaa, jossa verovelvollinen reagoi verotuksesta aiheutuviin muutoksiin.

s. 9. *Verojärjestelmän tehokkuus koostuu veroinstrumenttien tehokkaasta valinnasta sekä hallinnollisesta tehokkuudesta. Veroinstrumentit valitsevat poliittiset päättäjät ja valmistelun hoitaa valtiovarainministeriön verosasto. Hallinnollinen tehokkuus kuuluu verotusmenettelyn piiriin. Siitä vastaa Verohallinto. Kustannusten ja näkökulmien näin selvä erottelu ei käytännössä ole mahdollista, sillä vähän vääristymiä aiheuttava vero voi olla hallinnollisesti raskas.*

- Veroinstrumentit eivät valitse poliittisia päättäjiä. Poliittiset päättäjät saattavat valita sellaisia veroinstrumentteja, jotka eivät ole tehokkaita ja voivat lisäksi olla hallinnollisesti raskaita. Valtiovarainministeriön verosaston virkamiesten velvollisuus on valmistella nämäkin veroinstrumentit toimeenpanoa varten.

s. 11. *Pääomaveron kiristämällä, suurten perintöjen verotusta nostamalla ja pienituloisten verotusta keventämällä tavoitellaan tuloerojen kaventumista. Näistä kaksi jälkimmäistä liittyy selvemmin tuloihin, vaikka käytännössä perinnönsaaja harvoin mieltää perintönsä tuloksi. Näin ollen näillä*

toimenpiteillä voi olla toivotunlainen vaikutus tulonjakoon. Sen sijaan, koska pääomaveron kohdistuu myös työn kysyntään ja siten palkkoihin, ei ole selvää, että pääomaveron kiristäminen kaventaisi tuloeroja. Pääomaverotuksen tuloeroihin liittyvä vaikutus voi syntyä pääasiassa tulomuunnon kannusteiden heikentämisestä: listaamattomien yhtiöiden omistajilla on mahdollisuus muuntaa omalla työllään hankkimaansa tuloa kevyemmin verotetuksi pääomatuloksi. Jos verotusta kiristetään tämän tulon osalta, on sillä mahdollisesti tuloeroja tasaava vaikutus.

- Huomioissaan tarkastusvirasto sivuuttaa kokonaan sen tosiasian, että pääomatulot ovat keskittyneet voimakkaasti ylimpiin tuloluokkiin (9. ja 10. tulodesiili). Tällöin staattisesti tarkasteltuna pääomatuloverotuksen kiristämällä on voimakkaasti tuloeroja kaventava vaikutus. Viraston näkemys, jonka mukaan ei ole selvää, että pääomaveron kiristäminen kaventaisi tuloeroja, nojaa tässä tilanteessa implisiittisesti olettamaan, että pääomaveron kiristämällä on voimakkaita dynaamisia vaikutuksia tulonjakoon. Tällöin tehdään oletus, että pääomaveron kiristyksen dynaamiset vaikutukset kasvattavat tuloeroja enemmän kuin pääomaveron kiristyksen kohdistuminen suurituloisille kaventaa niitä staattisessa mielessä.
- Vaikka meillä ei ole tutkimuksellista näyttöä asiasta, pidämme tarkastusviraston olettamaa näin merkittävistä dynaamisista tulonjakovaikutuksista epärealistisina. Arviomme mukaan näin voisi korkeintaan käydä erittäin merkittävän pääomaveron kiristyksen tapauksessa, jolle on mahdoton nähdä löytyvän poliittista tukea todellisessa tilanteessa.
- Tarkastusvirasto korostaa liiaksi tulomuunnon vaikutusta tuloeroihin. Tulomuunto on tärkeä kysymys, esimerkiksi juuri listaamattomien yhtiöiden osinkojen tapauksessa. Tulomuunnon kaltaiset verotuksen rakenteesta kumpuavat käyttäytymisvaikutukset ovat tulonjakomielessä kuitenkin tavallaan toisen kertaluvun ilmiöitä verrattuna siihen, miten verotus on staattisessa mielessä kohdennettu eri tulotasolle. Tuloerojen kannalta pitäisimme perusteltuna, että huomiota kiinnitettäisiin nykyistä enemmän veroja edeltävän tulon jakautumiseen taloudessa ja siihen miten verotus kohdistuu staattisessa mielessä tuloihin.

s. 11. *Kokonaisuuden kannalta voidaan ajatella, että jos yhtä näistä veroista kiristetään, täytyy jotakin toista vastaavasti alentaa siten, että näiden yhteisvaikutus verotuottoon olisi kutakuinkin nolla.*

- Vaikka verotus säilyy samalla tasolla tulojen noustessa, verotuotto kasvaa. Eli verotuottovaikutus ei ole nolla, vaikka veroprosentti pysyy samana.

s. 12. *Hallitusohjelman perusteella tavoitellut julkisen talouden vakauttaminen ja velkasuhteen laskuun kääntäminen edellyttävät toteutuakseen ylijäämäistä julkista sektoria... Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää verotulojen kasvattamista.*

- Velkasuhteen laskuun kääntäminen tarkoittaa vain sitä, että velan suhde BKT:hen alenee, se ei edellytä ylijäämäistä julkista sektoria sinänsä. Tämän tavoitteen ja julkisen talouden vakauttaminen ei välttämättä edellytä verotulojen kasvattamista, vaan tavoitteisiin päästään myös menoja supistamalla.

s. 13. *Vuonna 2011 Suomessa oli voimassa 200 verotukea, joiden yhteenlaskettu arvo oli 22,2 mrd. euroa. Verotukien määrä on hivenen vähentynyt, mutta niiden yhteenlaskettu arvo on pysynyt kutakuinkin ennallaan. On hyvä huomata, että verotuki kasvaa, kun ei-tuetun toiminnan verotusta kiristetään.*

- Vaikka verotukien kappalemäärä pystytään laskemaan, niiden yhteenlaskettua arvoa ei pystytä. Tämä 22,2 mrd. euron arvio on laskettu vain niistä tuista, jotka pystytään kvantifioimaan ja jotka on lainsäädännöstä tunnistettu. Verojärjestelmä ja siten myös normit muuttuvat ajassa, jolloin edes eri vuosien välinen vertailu ei ole käytännössä mahdollista. Kappalemäärienkin vertailu voi olla epäoleellista. Verotukia on niin monenlaisia, että ei voida yleispätevästi sanoa, että verotuki kasvaa, kun ei-tuetun toiminnan verotusta kiristetään. Tästä esimerkkinä on ansiotulovähennys, joka ei kasva kun esimerkiksi veroasteikon marginaaliveroprosentteja korotetaan.

s. 13. *Verotuilla tavoitellaan käyttäytymisen muutoksia: jonkin hyödykkeen kulutusta, jotakin sijoitusmuotoa tai yritystoimintaa tai jonkin tuotantopanoksen käyttöä halutaan tukea. Ne ovat kuitenkin tehottomia: hyödyistä riippumatta verotuet kohdistuvat kaikkiin, jotka ovat niihin oikeutettuja. Sen sijaan suora tuki voidaan kohdentaa vain tukea tarvitseviin. Koska verotuilla tavoitellaan käyttäytymisvaikutuksia, ei verotuen poistamisen tuotto vastaa verotuen arvioitua arvoa.*

- Verotuet eivät kategorisesti ole tehottomia. Jotkut ovat hyvinkin tehokkaita, kuten perusvähennys, joka takaa kaikkein pienituloisimmille verottoman ansiotulon n. 3 000 euroon saakka vuodessa. Tällainen tuki tulonsiirtona tulisi erittäin kalliiksi ja olisi hankala toteuttaa universaalina etuutena. Ei voida yleistäen sanoa, että verotuilla tavoiteltaisiin käyttäytymisvaikutuksia, koska esim. joillakin verotuilla tavoitellaan tuloerojen tasausta.
- Verotukea ei voi suoraviivaisesti pitää tehottomana tukimuotona sen perusteella, että ne kohdistuvat kaikkiin, jotka niihin ovat oikeutettuja. Verotukia ja niiden tehokkuutta tulisi arvioida lähtökohtaisesti samojen kriteerien perusteella kuin muitakin julkisia tukia ja niiden muotoja. Kriteereinä ovat tavoite, kohdistuminen, vaikuttavuus, kustannustehokkuus, tarkoituksenmukaisuus suhteessa muihin tukimuotoihin sekä sopevuus toimintaympäristöön.
- Yksi yleisimmistä argumenteista verotukien puolesta etenkin yritysten tukemisessa liittyy niihin ominaisuuksiin, joiden perusteella tarkastusvirasto pitää verotukia tehottomana tukimuotona. Argumentin mukaan verotukia tulisi suosia julkisen tuen muotona sen takia, että verovelvolliset voivat kohdistaa verotuen kautta saamansa tuen parhaaksi kokemaansa käyttötarkoitukseen (tehokkaasti). Suorien tukien tapauksessa tukien kohdentamiseen vaikuttaa usein tuen antaja, jolla ei aina ole parasta tietämystä parhaasta mahdollisesta käyttökohteesta. Tämä heikentää tukirahan kohdentumista optimaalisesti.
- Verotuissa ongelmana on se, että verovelvollisen parhaaksi kokema käyttötarkoitus ei ole välttämättä yhteiskunnan kannalta paras. Julkisilla varoilla on yleensä tarkoitus edistää yhteiskunnan kannalta hyödyllistä käyttäytymistä.

- Verotukien tehokkuutta arvioitaessa tulisi ottaa myös huomioon se, kuinka vaikuttava verotuki on. Hyvin kohdistettu ja vaikuttava verotuki lisää yhteiskunnan kannalta hyödyllistä käyttäytymistä tehokkaasti. Tehoton tuki kohdistuu suureksi osaksi käyttäytymiseen, joka olisi tehty ilman tukeakin.
- Verotuki voi myös olla kallis suhteessa vaikka se olisikin yhteiskunnan tavoitteiden suuntainen ja tehokas. Verotuki siis ei välttämättä ole kustannustehokas. Verotukia tulisikin arvioida myös sillä perusteella, kuinka suurista hyötyjä tuesta saadaan suhteessa sen kustannuksiin.
- Tehokkuutta arvioitaessa tulisi myös ottaa huomioon se, voidaanko samoja yhteiskunnallisia päämääriä tavoitella tehokkaammin muilla tukimuodoilla ja arvioida verotuen yhteensopivuutta toimintaympäristöön, jossa sen on tarkoitus toimia. Verotukia käyttöön otettaessa tulisi ottaa huomioon se, että myöntämällä tietyille toiminnalle verohuojennus, muuta toimintaa joudutaan verottamaan kireämmin budjettineutraalissa tilanteessa. Tämä vähentää hyvinvointia taloudessa, jos tuetusta toiminnasta saatavat yhteiskunnalliset hyödyt eivät riitä kompensoimaan eittuetun toiminnan verotuksen kiristämisestä aiheutuneita haittoja. Verotuki voi myös sopia heikosti toimintaympäristöönsä. Se voi esimerkiksi vääristää kilpailuasetelmaa tukea saavien ja tuen ulkopuolelle jäävien yritysten välillä.

s. 24. *Viimeisimmän vuoden 2012 valmistuneen verotuksen mukaan tuloverotuksessa tehtyjen vähennysten yhteenlaskettu arvo oli 39,9 mrd. euroa. Vähennyksiä tehtiin yhteensä 24 mrd. kappaletta. Keskimääräinen vähennys oli 1 660 euroa. Vaikka vähennyksiä tehdään paljon, on tavallisen veronmaksajan käytännössä mahdotonta hallita kaikki vähennysten säännökset ja optimoida omaa verotustaan.*

- Kaavamainen eri verovähennysten yhteenlasku ei anna hyödyllistä informaatiota kenellekään. Suuri osa verovähennyksistä on viranpuolesta tehtäviä (ilman verovelvollisen erillistä pyyntöä vaativia) vähennyksiä, eikä niitä yleensä voi ”optimoida”, eikä ole edes tarkoitus, että vähennyksillä harjoitetaan optimointia, koska suuri osa vähennyksistä siirtää pienituloisimpien verokynnystä sellaiselle tasolle, että ansaituilla tuloilla tai etuuksilla voi taloudellisesti tulla toimeen.

s.27. *Koska alkoholiveron korotuksen tavoitteet ovat paternalistiset, on tulovaikutusten arvioiminen tässä yhteydessä epäoleellista. Toisaalta veroille asetetaan tulonjaollisia tavoitteita, tai ainakin tulonjakovaikutuksia on arvioitu (esim. alkoholiveron korotus, HE 151/2013 vp).*

- Se, mikä on yksittäisen veron tavoite, ei yksinomaan rajaa sitä, mitä vaikutuksia pitää arvioida. Se että alkoholiveron tulonjakovaikutukset on sanallisesti arvioitu, ei tarkoita sitä, että verolla olisi tulonjaollisia tavoitteita. Lisäksi VTV toisen tarkastuksensa yhteydessä nimenomaan kritisoi sitä, ettei tulonjakovaikutuksia oltu riittävällä tasolla esitetty esityksen perusteluissa, vaikka lakimuutoksella ei ollut tulonjaollisia tavoitteita.

s.29. *Tarkastuksen perusteella on muodostunut käsitys, että yritysvaikutusten arvioinnin traditio on valtiovarainministeriön vero-osastolla ohut. Muita syitä vaikutusarvioiden niukkuuteen ovat kiire, heikko tietoperusta ja toimialatuntemuksen puute. Yritysvaikutukset ovat hyvin moninaiset: niihin*

vaikuttavat toimiala, alan kilpailutilanne, toimialan kansainvälisyys, investointirakenne ja pääomavaltaisuus. Näin ollen verotuksen vaikutusten identifiointi on vaativaa, eivätkä vaikutukset selviä pintapuolisesti tilastoja tarkastelemalla.

- Kiireen ohella tärkeä syy on salassapitosäännöstö, joka estää hallituksen esityksissä tapahtuvan yritys- ja jopa sektorikohtaisen tarkastelun, vaikka toimialatuntemus ja markkinat olisivat tarkastikin tiedossa.

s.33. Tupakan, alkoholin ja makeisten valmisteveroja on korotettu useamman kerran, joskin aivan viimeisen alkoholiveron korotus peruttiin, koska alkoholin verottoman maahantuonnin tiedostettiin kasvavan toimenpiteen seurauksena.

- Korotusta ei peruttu. Korotus tehtiin, mutta pienempänä kuin kevään kehysriihessä vielä suunniteltiin, sillä olosuhteet olivat muuttuneet syksyyn tultaessa. Verottoman matkustajatuonnin tiedostettiin tulevan korotuksen yhteydessä kasvavan jo aikaisemminkin, kuten oli etukäteen tiedostettu myös kaikkien edellisten korotusten yhteydessä. VTV:n tarkoittamassa tapauksessa oli kyseessä varovaisuus sillä perusteella, että juuri esityksen antamisen aikoihin matkustajatuonti oli äkillisesti ja yllättäen kasvanut merkittävästi samaan aikaan kun veropohja oli pienentynyt.

Osastopäällikön estyneenä ollessa,
hallitusneuvos

Panu Pykönen

Finanssineuvos

Elina Pylkkänen

