



342/51/2013

Finanssipolitiikan tarkastus

2.12.2014

15/2014 Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – Verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastus

YHTEENVETO KERTOMUSLUONNOKSEN LAUSUNNOISTA

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus lausunto 13.11.2014
- Valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller –toiminto lausunto 13.11.2014
- Valtiovarainministeriö, Vero-osasto lausunto 20.11.2014

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon saadut lausunnot. Lausuntojen pohjalta tarkastusvirasto on täsmentänyt tarkastuskertomusta siltä osin kuin siinä on ollut puutteellisuuksia tai virheellisiä tietoja. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus sekä valtiovarainministeriön valtiovarain controller –toiminto eivät lausunnoissaan ottaneet kantaa tarkastuksen asiasisältöön vaan esittivät lausuntojensa liitteissä teknisiä korjausehdotuksia. Ennen lopullisen kertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon valtiovarainministeriön vero-osaston lausunnon jäljempänä kuvatulla tavalla.

Lausunnonantajan näkemykset tarkastuskertomusluonnoksesta ja tarkastusviraston vastaukset

Valtiovarainministeriön vero-osasto on lausunnossaan antanut kattavan ja asiantuntevan näkemyksen tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiovarainministeriö esitti sekä yleisiä huomioita että yksityiskohtaisia kommentteja. Tarkastusvirasto on ottanut huomioon kommentteja ja täsmentänyt tarkastuskertomuksen tekstiä siltä osin kuin on katsonut aiheelliseksi.

- 1) Valtiovarainministeriön vero-osaston lausunnon yleisissä huomioissa käydään monipuolisesti läpi verojärjestelmän kokonaisuuden tarkastuksen keskeiset osat, analyysi ja tulokset. Keskeisissä asiakysymyksissä, mukaan lukien tarkastuksen

suositukset, tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön näkemykset ovat yhteneväiset.

Toisaalta valtiovarainministeriön lausunnossa (s. 1) todetaan, että ”Hallituksen esitys yhteisö- ja osinkoverouudistuksesta keväällä 2013 perustui Hetemäen johtaman verotyöryhmän materiaaliin, joka oli hyvin kattavasti laadittu vaikutusarvioiden osalta.” On totta, että yhteisö- ja osinkoverotuksen uudistamista on käsitelty laajasti verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportissa. Keväällä 2013 kehysriihen valmistelussa arvioidut mallit eivät kuitenkaan olleet samoja kuin verotyöryhmän väliraportissa arvioidut mallit. Siksi se, että verotyöryhmä on omassa työssään arvioinut erilaisten mallien hyviä ja huonoja puolia sekä taloudellisia vaikutuksia ei korvaa keväällä 2013 puuttumaan jääneitä arvioita.

Lisäksi valtiovarainministeriön lausunnon yleisissä havainnoissa (s. 2) todetaan, että toisin kuin tarkastuksessa väitetään, ansiotuloverotusta ei voida kiristää huomaamatta. Väite ei pidä paikkaansa. Jos esimerkiksi inflaatiotarkistukset jätetään tekemättä, verovelvollinen voi lievän ansiotason nousun myötä siirtyä tuloveroasteikossa korkeampaan luokkaan, jolloin ansiotuloverotus efektiivisesti kiristyy. Verovelvollisen on vaikeampi tunnistaa tällaista piilotettua ansiotuloveron kiristymistä kuin päätösperäistä veronkorotusta.

Valtiovarainministeriön lausunnossa (s. 4) esitetään VTV:n kantana, että ”Vero-osastoa kritisoidaan kyvyttömyydestä huomioida tulevaisuuden kehityssuuntia...”. Valtiovarainministeriön esittämä tulkinta on virheellinen. Ensiksi, tarkastusvirasto ei raportissaan ota kantaa valtiovarainministeriön vero-osaston *kykyyn* ennakoita tulevaisuuden verotusta. Toiseksi, valtiovarainministeriön lausunnossa digitaalinen talous määritellään pelkäksi sähköisten palvelujen kaupaksi, kun taas tarkastusvirasto on käyttänyt ilmaisua sen laajemmassa merkityksessä (tarkemmin EC, 2014). Väärinkäsitysten välttämiseksi tarkastusvirasto on lisännyt tarkastuskertomukseen viittauksen komission tuoreeseen raporttiin ja siinä esitettyyn digitaalisen talouden määritelmän (tarkastusraportin alaviite 16). Lisäksi raportissa on sivun 29 havaintoa täsmennetty seuraavasti. ”Tarkastuksessa on saatu käsitys, että digitaalisen talouden tuomiin verotuksen haasteisiin on reagoitu modernisoimalla sähköisten palveluiden verotusta (HE 125/2002 ja HE 56/2014). Digitaalisen talouden kehitys antaa kuitenkin syyn uudelleen arvioida veroteorian suosituksia siitä, miten verotuksen painopiste kannattaa asettaa. Uusiutuvasa talouden toimintaympäristössä vanhat tulokset eivät enää välttämättä päde.”

- 2) Valtiovarainministeriön vero-osaston lausunnossa esitetään 12 yksittäistä huomiota. Merkittävä osa lausunnon yksittäisistä huomioista on luonteeltaan teknisiä, esimerkiksi ilmaisuun tai sanajärjestykseen liittyviä huomioita. Näiden kommenttien perusteella tarkastusraportin tekstiä on selkeytetty. Siten alla vastataan vain niihin vero-osaston esittämiin yksittäisiin huomioihin, jotka VTV:n näkemyksen mukaan vaativat mahdollisen korjauksen lisäksi tai sijaan erillistä vastinetta.
 - 1) Lausunnossa valtiovarainministeriön vero-osasto kiinnittää huomiota raportin sivulla 11 esitettyyn arvioon pääomaverotuksen kiristämisen vaikutuksista tulonjakoon. Vero-osasto huomauttaa, että pääomatulot ovat keskittyneet voimakkaasti ylimpiin tuloiluokkiin, jolloin staattisesti tarkasteltuna pääomaveron kiristämällä on tuloeroja tasaava vaikutus. Tämä on totta. Tarkastusvirasto on tässä yhteydessä halunnut muistuttaa, että

pääomaveron kohtaantoa on vaikea tunnistaa, ts. pääomaveron kohdistuu myös työn kysyntään ja siten palkkoihin. Koska näitä vaikutuksia ei aina tunnisteta, ne helposti sivuutetaan. Tarkastusvirasto on vero-osaston kommenttien pohjalta täsmentänyt esitystään.

- 2) Vero-osasto viittaa lausunnossaan tarkastusraportin sivulla 11 esitettyyn arvioon ”työn verotuksesta”. Tässä kommentissa lienee kyse väärinkäsityksestä. Sivulla 11 esitetty päättely on tehty staattisesti annetuilla tuloilla (nk. *ceteris paribus*).
- 3) Vero-osasto on lausunnossaan kommentoinut tarkastuskertomuksen sivulla 13 esitettyjä väitteitä verotuista ja esittänyt monia hyviä näkökulmia verotuksiin liittyen. Tarkastusvirasto on lausunnon perusteella täsmentänyt esitystään.
- 4) Lausunnossaan (s 10) vero-osasto tarkentaa alkoholiveron korotuksen tulonjakovaikutusten arvioinnin perusteita. Tarkastusvirasto on raportissaan todennut, että alkoholiveron korotuksen yhteydessä tulonjakovaikutuksen arvioiminen on epäoleellista, mikä ei luonnollisesti tarkoita sitä, etteikö tulonjakovaikutuksia voisi arvioida. Tarkastusvirasto kuitenkin korostaa, että kunkin veromuutoksen yhteydessä tulisi arvioida ainakin sen merkittävimmät ja tavoitellut vaikutukset. Toisin sanoen jonkun vaikutuksen arvioiminen tai arvioimatta jättäminen *de facto* ilmentää arvioitsijan käsitystä siitä, mitkä vaikutukset ovat kyseisen veron muutoksen yhteydessä oleellimmat. Koska tulonjakovaikutukset on arvioitu, ilmentää arvio päätöksentekijän tai valmistelevan organisaation käsitystä siitä, että kyseiset vaikutukset ovat oleelliset valmisteltavan veromuutoksen yhteydessä. Näinhän ei ole. Lisäksi, koska alkoholiveron korotuksella tavoitellaan alkoholin kulutuksen vähentymistä, antaa tämän paternalistisen politiikan tulonjakovaikutusten arvioiminen ristiriitaisen signaalin veron korotuksen tavoitteista. Toisin sanoen, veronkorotuksella halutaan hillitä alkoholin kulutusta mutta samaan aikaan huolehditaan kyseisen veronkorotuksen vaikutuksista tuloeroihin.

Edelleen tarkastusvirasto on tarkastusraportin liitteessä 1 kuvailut välillisen verotuksen tulonjakovaikutusten mittaamisen ongelmia. Lyhyesti sanottuna, koska alkoholinkulutus on aliraportoitua, saadut tulonjakovaikutukset ovat harhaisia.

Lisätietoja: Johtava ekonomisti Jenni Pääkkönen puh. 050 574 1169
budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen, puh. 040 735 3075.