



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Veromuutosten taloudelliset vaikutukset - yhteisö- ja pääomaverotus

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 13/2014



Finanssipolitiikan tarkastus
**Veromuutosten taloudelliset
vaikutukset**
Yhteisö- ja pääomaverotus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN ISBN 978-952-499-278-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 48/51/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen yhteisö- ja pääomaverotuksen muutosten taloudellisten vaikutusten arviointia koskeneen finanssipolitiikan tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle. Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemysensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Helsingissä 21. päivänä marraskuuta 2014

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Tomi Kortela 30.6.2014 asti

Ylitarkastaja Tallamaria Maunu 30.6.2014 asti

Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen

Ylijohtaja Tytti Yli-Viikari

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

Yhteisö- ja pääomaverotus, verotus

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Tarkastusasetelma	7
2.1	Tarkastuskohteen kuvaus	7
2.1.1	Yhteisö- ja osinkotuloverotus Suomessa	9
2.1.2	Talousteorian näkökulmia yritys- ja pääomaverotuksen asettamiseen	12
2.1.3	Veropolitiikan valmistelu ja taloudellisten vaikutusten arviointi	14
2.2	Tarkastuskysymykset ja –kriteerit	16
2.2.1	Tarkastuskysymykset	16
2.2.2	Tarkastuskriteerit	17
2.3	Tarkastusmenetelmät ja -aineistot	18
3	Tarkastushavainnot	21
3.1	Yhteisöverotus	21
3.1.1	Verotuottovaikutukset	21
3.1.2	Kokonaistaloudelliset vaikutukset	26
3.1.3	Veropohjan laajennuksen vaikutukset	33
3.2	Osinkoverotus	36
3.2.1	Osinkotulojen verotuksen valmistelu	37
3.2.2	Osinkoverouudistuksen tulonjakovaikutusten arviointi	43
3.3	Hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutuminen	45
4	Yhteenveto ja kannanotot	50
4.1	Yhteenveto tarkastushavainnoista	50
4.2	Tarkastusviraston kannanotot	54

Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – yhteisö- ja pääomaverotus

Tarkastuksessa selvitettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituskaudella tehtyjä muutoksia yhteisö- ja pääomaverotukseen. Tarkastuksessa selvitetiin, onko yhteisö- ja osinkoveromuutosten taloudellisista vaikutuksista annettu oikea ja riittävä kuva valmisteluvaiheessa ja hallituksen esityksen perusteluissa. Lisäksi selvitettiin, miten hyvän säädösvalmistelun periaatteet toteutuivat yhteisö- ja osinkoverouudistuksen valmistelussa.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhteisöveromuutoksen taloudellisista vaikutuksista on annettu osin puutteellinen kuva. Yhteisöveropäätöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 185/2013) veromuutoksen ei oleteta sisältävän talouskasvua edistäviä dynaamisia vaikutuksia. Tämä oli kuitenkin verouudistuksen keskeisenä tavoitteena kehyspäätöksessä 2013. Tarkastusvirasto katsoo, että yhteisöveron alentamisella on tutkimuskirjallisuuden perusteella edellytykset toteuttaa veromuutoksen tavoitteet kasvun ja investointien lisäämiseksi. Dynaamisten vaikutusten poisjättäminen hallituksen esityksestä ilman päätöksen kommentointia ei vastaa päätöksen teon tietoperustan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Osinkoverouudistuksen päätösprosessi oli ennakoimaton, jonka lopputuloksena osinkotulon verotus ei juuri muuttunut. Valmistelun loppuvaiheeseen saakka oli monia vaihtoehtoja pöydällä. Osinkoveromuutoksen myötä verojärjestelmä ei yksinkertaistunut ja osinkoverotuksen huojennetun osuuden euromääräinen yläraja säilyi. Näin ollen se ohjaa edelleen yritysten osingonjakoa taloutta haittavasti. Tutkimusten mukaan, että nykyisen järjestelmän osinkojen euromääräinen yläraja hidastaa yrityksen optimaalista pääomakannan kasvua.

Tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan yhteisö- ja pääomaveromuutosten valmistelu ei ollut riittävää ennen kevään 2013 kehyspäätöstä. Valtiovarainministeriön vero-osasto ei saanut selkeää tehtävänantoa yhteisö- ja pääomaverotuksen muutoksen huolelliseksi valmistelemiseksi, eikä prosessi ollut ennakoitava. Toinen keskeinen havainto on, että virkamiehet olivat enemmän teknisen asiantuntijan roolissa kuin prosessia ja päätöksentekoa tukeva osa.

Hyvän säädösvalmistelun periaatteet eivät kaikin osin toteutuneet. Tämä johtui muun muassa puutteista ministeriön sisäisessä ohjauksessa ja yhteistyössä. Vero-osaston rooli näyttäytyi melko irrallisena valmisteluissa. Vero-osaston ja ministeriön johdon keskinäinen dialogi vaikutti ohuelta.

Vero-osastolla on osaamista, mutta tässä prosessissa sen hyödyntäminen jäi vaillinnaiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallituksen on tarpeen sitoutua hyvään säädösvalmisteluun. Tämä on verotuksen yhteydessä korostetun tärkeää, koska verotuksella on laajat taloudelliset vaikutukset ja verojärjestelmää on tarpeen katsoa kokonaisuutena. Poliittisen päätöksenteon tulee antaa tilaa huolelliselle valmistelulle ja ministeriön ohjausjärjestelmien tulee tukea laadukasta säädösvalmistelua. Tarkastusvirasto katsoo, että verotuksen kokonaistaloudellisten vaikutuksien arviointiin tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota veropolitiikan valmistelutyössä.

1 Johdanto

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan hallituksen pyrkivän edistämään talouskasvua ja työllisyyttä. Yksi keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli hallitusohjelmassa esitetty ja vuoden 2013 lopussa päätetty yhteisöverokannan lasku. Veromuutoksen tavoitteena oli, että yritysverotuksen painopiste siirtyy maltillisesti yhtiön käyttöön jäävien varojen verotuksesta kohti yhtiöstä nostettavien varojen verotusta.

Yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistamisesta tuli monivaiheinen prosessi. Kehyspäätöstä (3/2013) jouduttiin täydentämään lyhyen ajan sisään, kun kävi ilmi, että suurimpien osingonsaajien verotus olisi oleellisesti keventynyt. Kaikin osin ei syntynyt kuvaa huolellisesta ja johdonmukaisesta valmistelusta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota kehysriihen valmisteluun. Hallituksen esityksen antamisen yhteydessä kävi ilmi, että yhteisöveroa koskevat taloudellisten vaikutusten arviot olivat osin hyvin erilaisia kuin kehysriihen yhteydessä annetut arviot. Osinkoverotuksen rakenne puolestaan muuttui prosessin aikana kolmeen otteeseen.

Tässä tarkastuksessa käsitellään kevään 2013 yhteisö- ja pääomaveromuutosta sekä sen taustoja. Ensiksi käsitellään yhteisö- ja pääomaverotuksen keskeisiä piirteitä ennen ja jälkeen veromuutoksen. Toiseksi käydään läpi yhteisö- ja osinkoverotuksen keskeisiä talousteoreettisia tuloksia, millaisia eväitä se antaa verouudistuksen tekemiseen. Kolmanneksi arvioidaan yhteisö- ja pääomaverotuksen valmistelussa ja päätöksenteossa käytettyjen taloudellisten vaikutusten arviointeja ja niiden perusteluja. Neljänneksi tarkastuksessa arvioidaan päätöksentekoprosessia ja verrataan sitä hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin.

Tämä tarkastus on osa finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikausiraportin 2011–2014 verotusta koskevaa teemaa. Tarkastusvirasto antaa raportin eduskunnalle ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja. Verojärjestelmää koskeva teema on jaettu kolmeen osioon: (1) välillisen verotuksen veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi, (2) yritys- ja pääomaverotuksen veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi, johon tämä tarkastus keskittyy, ja (3) vaalikauden 2011–2014 veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi verojärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Jyrki Kataisen hallitus päätti muuttaa kehysriihessä 2013 yritys- ja osinkoverotukseen liittyvää verolainsäädäntöä. Keskeiset kehysriihessä 2013 tehdyt linjaukset olivat yhteisöverokannan 4,5 prosenttiyksikön lasku ja osinkoverotuksen uudistaminen. Uudistus on yksi suurimmista verouudistuksista, joita Suomessa on viime vuosina tehty. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 185/2013) yhteisö- ja osinkoveromuutosta perusteltiin yritysten kilpailukyvyyn, investointihalukkuuden sekä työllisyyden parantamisella.

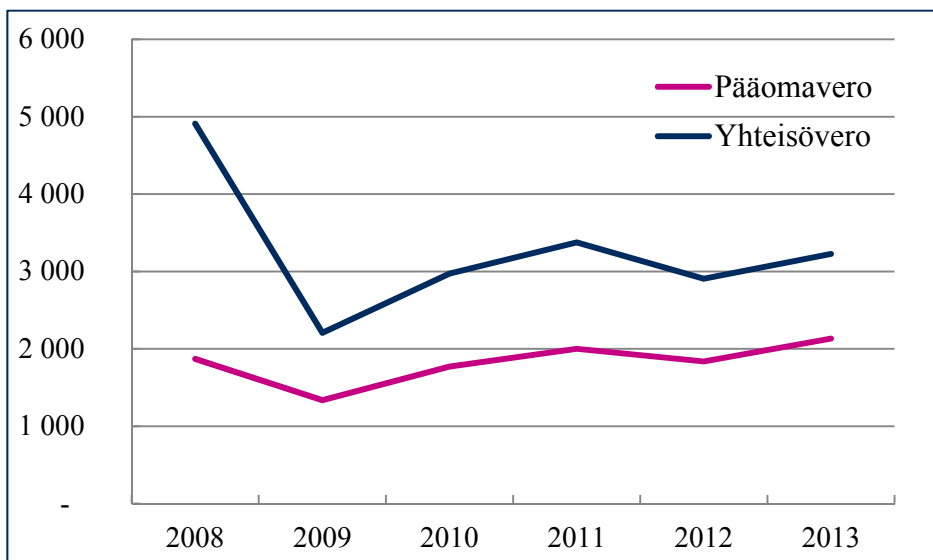
Talouden kasvanut avoimuus asettaa haasteita verotuksen rakenteiden uudistamiselle. Tuotannontekijöiden liikkuvuus aiheuttaa sen, että sijoitukset ja muut tuotannontekijät voivat siirtyä maasta toiseen. Tämän vuoksi liikkuvat veropohjat ovat alttiita verokilpailulle. Herkimmin verokilpailuun reagoivat yritykset. Yritysten houkuttelemiseksi yhteisö- ja osinkoverotus ei voi olla kovin paljon kireämpää kuin keskeisissä kilpailijamaissa. Toisaalta yhteisö- ja pääomaverotus ei voi poiketa merkittävästi ansiotuloverotuksesta, sillä se aiheuttaa kannustimen tulomuuntoon. Toisin sanoen ansiotuloja kannattaa yrittää muuntaa kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi.

Veromuutoksia tehtäessä olisi hyvä pyrkiä verojärjestelmään, joka ottaisi verojärjestelmän kokonaisuuden huomioon. Toimiva verojärjestelmä on yksinkertainen ja ennakoitava. Tämä loisi yrityksille uskottavan ja ennakoitavan toimintaympäristön.

Yhteisöverokannat ovat viime vuosina alentuneet OECD-maissa, mutta yhteisöverolla on edelleen tärkeä rooli henkilöverotuksen täydentäjänä. Suomessa pääoma- ja yhteisöveron tuotto valtiolle on ollut viime vuosina 5 miljardin euron tienoilla. Yhteisöveron tuotto oli noin 3,2 miljardia euroa ja pääomatuloverotus toi tuloja noin 2,1 miljardia euroa vuonna 2013. Pääoma- ja yhteisövero muodostivat valtion verotuloista noin 14 % vuonna 2013, kun esimerkiksi arvonlisäveron (noin 16,4 mrd. €) osuus valtion verotuloista oli noin 42 %. Valmisteverojen yhteenlaskettu tuotto (6,6 mrd. €) oli suurempi kuin pääoma- ja yhteisöveron tuotto vuonna 2013. On kuitenkin otettava huomioon, että yhteisöveron tuotosta osa menee kunnille ja seurakunnille, joten yhteisöveron tuotto julkiselle sektorille on jonkin verran valtion verotuloa korkeampi. Valtio on saanut viime vuosina noin 65-68 % yhteisöveron tuotoista.

Yhteisövero on suhdanteille altis ja näin ollen sen tuotto onkin vaihdellut suhteellisen paljon viime vuosina. Vuonna 2009 veron tuotto aleni alle puoleen edellisvuodesta. Valtion keräämän yhteisöveron tuoton aleneman takana on useita syitä. Vuosina 2009-2011 kuntien ja seurakuntien yhteisövero-osuutta korotettiin ja sitä jatkettiin pienempänä vuosina 2012-2015. Lisäksi yhteisöverokantaa alennettiin vuonna 2012 ja pääomaverotusta kiristettiin vuosina 2012 ja 2013. Finanssikriisin voidaan kansantalouden tilinpidon yritysten toimintaylijäämän kehitystä koskevien tietojen perusteella arvioida myös vaikuttaneen yhteisöveron tuoton alenemaan vuonna 2009. Tuolloin yritysten toimintaylijäämän taso putosi edelliseen vuoteen verrattuna 48 prosenttia ja tämän jälkeenkään toimintaylijäämät eivät ole kansantalouden tilinpidon mukaan palautuneet finanssikriisiä edeltävälle tasolle.¹ Tältä osin kyse on yhteisöverona verotettavaksi tulevan yritystulon perustana olevissa yritystoiminnan tuloksissa tapahtunut heikkeneminen. Pääomatuloverot ovat jo ylittäneet vuoden 2008 tason, mutta yhteisöverotulot ovat selvästi matalammalla tasolla kuin vuonna 2008.

KUVIO 1. Yhteisö- ja pääomaveron tuotto valtiolle vuosina 2008-2013, nimellisiä arvoja (milj. euroa).



Lähde: Valtion talousarvioesitykset.

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden tilinpito [verkkojulkaisu].

Yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistamisen keskustelunavauksena toimivat suomalaisen korkean tason asiantuntijaryhmän suositukset. Hetemäen verotyöryhmän väliraportti ja loppuraportti julkaistiin (valtiovarainministeriö 2010a ja 2010b) vuonna 2010. Kesällä 2011 Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että yhteisö- ja pääomaverotusta uudistetaan. Keväällä 2013 kehysriihessä päätettiin, että yritysverotuksen painopiste siirtyy maltillisesti yhtiön käyttöön jäävien varojen verotuksesta kohti yhtiöstä nostettavien varojen verotusta.

Osinkoverouudistuksessa huomio kiinnittyi siihen, että osinkoverotusta muutettiin moneen otteeseen. Yhteisöveron alentamisen osalta kehyspäättöksessä huomioitiin veron huomattava itserahoitusaste. Toisin sanoen verokannan laskun oletettiin kasvattavan veropohjaa, jolloin verotuotto ei voi laskea niin paljon, kuin jos veropohjan oletettaisiin pysyvän muuttumattomana. Verokannan laskun aiheuttamia muutoksia veropohjassa kutsutaan verotuksen dynaamisiksi vaikutuksiksi. Valtiovarainministeriö oletti kehyspäättöksessä itserahoitusasteen olevan 50 prosenttia eli puolet verokannan laskun aiheuttamasta verotulojen laskusta korvautuu sillä, että verokannan lasku johtaa veropohjan kasvuun.

2.1.1 Yhteisö- ja osinkotuloverotus Suomessa

Suomen yritys- ja pääomatuloverotuksen kokonaisuutta hallitseva piirre on ollut epäneutraalius eri yritysmuotojen ja pääomatulolähteiden välillä. Henkilöyhtiöitä kohdellaan joissakin asioissa hyvin eri tavalla kuin yhteisöjä tai osuuskuntia. Osingonsaajan verotus on erilaista listattujen ja listaamattomien yritysten osalta.

Epäneutraalisuutta esiintyy myös pääomatuloverotuksessa. Osa pääomatuloista on verovapaita, kun taas toisiin kohdistuu korkea verotus. Osingot saavat erilaisen verokohtelun kuin luovutusvoitot eli myyntivoitot. Vaikka epäneutraaliutta voidaan joissakin tapauksissa perustella, niin suurimmassa osassa on vaikea nähdä, että verotuki olisi paras mahdollinen tapa saada aikaan haluttu vaikutus.

Epäneutraali järjestelmä johtaa kustannuksiin taloudessa heikentämällä pääoman kohdentumista taloudessa ja kannustamalla verosuunnitteluun. Yksi tämän hetkisen yritys- ja pääomatuloverojärjestelmän konkreettinen kustannus on, että verosuunnitteluun käytetään resursseja yksityisellä puolella. Julkisella sektorilla puolestaan käytetään resursseja tämän käyttäytymisen estämiseen. Näistä kustannuksista päästään suurelta osin eroon, jos suunnitellaan mahdollisimman neutraali ja yksinkertainen verojärjestelmä.

Suomalaisen yhteisö- ja pääomaverotuksen² pääpiirteitä ennen kehysriihessä päätettyjä verouudistuksia

Henkilökohtaisessa verotuksessa pääomatulot määritellään erikseen, ja loput tuloista ovat ansiotuloja. Verotettava pääomatulo määräytyy bruttotulon ja siitä tehtävien vähennysten erotuksena.³ Pitkään Suomessa pääomatuloihin kohdistui yksi tuloveroprosentti, mutta vuonna 2012 vero muuttui kaksiportaiseksi.⁴ Alle 50 000 euron pääomatulolta veroprosentti oli 30, ja 50 000 euroa ylittävältä osalta se oli 32. Myös talletuksista ja joukkovelkakirjoista saaduista tuotoista oli maksettava veroa, joka tunnetaan korkotulojen lähdeverona. Tämä vero koski ainoastaan luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien saamia korkotuloja. Vuoden 2013 alusta korkotulon lähdevero oli 30 prosenttia koron määrästä.

Osakeyhtiön osakkaita verotettiin silloin, kun he nostavat tuloa osakeyhtiöstä esimerkiksi palkkana tai osinkona. Listatun (julkisesti noteeratun) yhtiön osingoista 70 % oli veronalaista pääomatuloa, josta sai vähentää tulojenhankkimiskulut, ja 30 % oli verotonta tuloa. Listaamattomissa yhtiöissä osakkailla oli mahdollisuus nostaa yhtiöstä tiettyyn euromääräiseen rajaan saakka verovapaata osinkoa.⁵ Jos yhtiö jakoi osinkona enintään 9 %, osinko oli 60 000 euroon asti kokonaan verovapaata tuloa ja 60 000 euron ylittävästä osasta 70 % oli veronalaista pääomatuloa ja 30 % verovapaata tuloa. Jos yhtiö jakoi osinkona enemmän kuin 9 % osakkeen matemaattisesta arvosta, 9 %:n ylittävästä osingosta 70 % oli veronalaista ansiotuloa ja 30 % verovapaata tuloa. Yhteisöjen saamat osingot olivat pääsääntöi-

² *Pääomatuloverotuksen piiriin kuuluu myös perintö- ja lahjaverotus, varainsiirtoverotus ja metsätaloudesta saadut tulot, joita käsitellään laajemmin Vaalikausiraporttiin 2011 - 2015 liittyvässä erilliskertomuksen esiselvityksessä (VTV 2013a).*

³ *Veronalaista pääomatuloa on omaisuuden tuotto, sen luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden katsotaan kerryttäneen (TVL 32§). Esimerkkinä voidaan luetella korko-, osinko- (tarkemmin TVL 33a-33d§) ja vuokratulot sekä voitto-osuus, henkivakuutuksen tuotto, metsätalouden pääomatulo, maa-aineksista saadut tulot, luovutusvoitto ja erät korkotulot (Verohallinto 2012).*

⁴ *Vuonna 2013 voimassa ollut tuloverolaki astui voimaan vuonna 1992 ja korvasi samalla aiemman tuloverolain. Vuoteen 1992 asti ansio- ja pääomatuloja verotettiin yhtenevästi nykyisenkaltaisella progressiivisellä verotuksella. Vuoden 1992 uudistuksessa pääomatulojen verotus irrotettiin ansiotulojen ja pääomatulojen osalta siirryttiin suhteelliseen veroon, jossa kaikkia pääomatuloja verotetaan niiden suuruudesta riippumatta yhdellä veroasteella.*

⁵ *Osakkeen matemaattinen arvo lasketaan karkeasti ottaen siten, että yhtiön tarkistettu nettovarallisuus jaetaan ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä.*

sesti verovapaita.⁶ Muiden yhteisöjen osalta osinkotuloon verrattavat tulot olivat 70 % veronalaista pääomatuloa, kun tulojen määrä ylitti 1500 euroa.⁷

Elinkeinoverotuksen osalta Kataisen hallituksen kehysriihessä 2013 sopima verouudistus kohdistui pääosin yhteisöjen verotukseen. Yhteisöllä tarkoitetaan tuloverotuksessa esimerkiksi osakeyhtiötä, valtiota ja sen laitosta, kuntaa ja kuntayhtymää, seurakuntaa, osuuskuntaa, sijoitusrahastoa, keskinäistä vakuutusyhtiötä ja säätiötä. Vuonna 2013 yhteisö maksoi tulo-veroaa yleensä 24,5 % veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotuksesta.⁸ Tätä veroa kutsutaan yhteisöveroksi.

Yhteisö on pääsääntöisesti verovelvollinen kaikista tuloistaan. Poikkeukset tästä periaatteesta liittyvät lähinnä eräisiin verovapaisiin yhteisöihin sekä erikseen määriteltyihin verovapaisiin tuloihin. Verovapaita tuloja ovat muun muassa osakkeiden luovutusvoitot sekä yhteisön saamat osingot tietyin edellytyksin. Vastaavasti kaikki elinkeinotoimintaan liittyvät menot ovat pääsääntöisesti vähennyskelpoisia. Poikkeuksena ovat esimerkiksi verovapaisiin tuloihin liittyvät menot sekä erikseen vähennyskelpottomaksi määritellyt erät, kuten tietyt osakkeiden luovutustappiot. Osakkeiden luovutusvoitto on tiettyjen edellytysten täytyessä verovapaata tuloa.

Verotettava tulo lasketaan veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotuksena. Menot syntyvät tuotannontekijöiden hankkimisesta ja tulot suoritteiden myynnistä. Osakeyhtiöllä voi olla kolme eri tulolähdettä: elinkeinotulolähde, maatalouden tulolähde ja henkilökohtainen tulolähde. Verotettava tulo lasketaan jokaiselle tulolähteelle erikseen siten, että verotulosta vähennetään saman tulolähteen vahvistettuja tappiota aikaisemmalta 10 vuodelta. Yhteisövero kohdistuu näiden kolmen eri tuloläh-

⁶ *Osingosta oli kuitenkin veronalaista tuloa 75 % ja loput verovapaata tuloa seuraavissa tapauksissa: a) osinkoa on saatu sijoitusomaisuuteen kuuluvista osakkeista, eikä osinkoa jakava yhteisö ole ns. emoyhtiö, b) osinkoa jakava yhteisö on jokin muu kuin EU:n jäsenvaltiossa asuva ns. emoyhtiö, c) osinkoa jakava yhteisö on julkisesti noteerattu yhteisö ja osingonsaaja on muu yhteisö kuin julkisesti noteerattu yhtiö, joka ei omista vähintään 10 % osinkoa jakavan yhtiön osakepääomasta.*

⁷ *Tällaisia tuloja ovat mm. osuuskunnan osuuspääomalle, sijoitusosuudelle ja lisäosuudelle maksama korko ja kotimaisen säästöpankin kantarahasto-osuudelle ja lisärahastosijoitukselle maksama voitto-osuus ja korko sekä keskinäisen vakuutusyhtiön ja vakuutusyhdistyksen maksaman takuupääoman korko.*

⁸ *Verovapaan yhteisön ja tiekunnan sekä yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöstä saadun tulon tuloveroprosentti on 6,04, joskin vero on määrätty väliaikaisesti verovuosilta 2012–2015 ylittämään 7 %. (Laki tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, 990/2012).*

teen muodostamaan verotettavan tulon yhteismäärään. Yhteisöveronsaajia ovat valtio, kunnat ja seurakunnat.

2.1.2 Talousteorian näkökulmia yritys- ja pääomaverotuksen asettamiseen

Tarkastuksen ja sen tarkastusperusteena käytettyä taloustieteellistä vero-
teoriaa selvitetään tarkemmin tarkastuksen valmisteluvaiheessa laaditussa
veromuutosten taloudellisten vaikutusten tarkastuskokonaisuutta koske-
vassa esiselvityksessä ja tämän finanssipolitiikan tarkastuksen esiselvityk-
sessä. Tässä esitetään joitakin talousteorian näkökulmia yritys- ja pää-
omaverotuksen asettamiseen.⁹

Yritys- ja pääomaverotus on monitahoinen kokonaisuus, jossa katsonta-
kannasta riippuen veroilla on erityyppisiä vaikutuksia talouteen. Jos näkö-
kulmaksi otetaan suljetun talouden näkökulma, jolloin kansantalouden pi-
tää rahoittaa investointinsa omalla säästämällä, pääomatulo- ja yritysve-
rotuksen taloudelliset vaikutukset ovat samanlaiset. Avotaloudessa, jossa
kansantalouden säästöt voivat erota investoinneista, yritys- ja pääomatu-
loverotuksella on erityyppiset vaikutukset talouteen. Suomi on pieni avo-
talous, joten avotalouden näkökulma on hallitseva. Kaikki yritykset eivät
kuitenkaan varsinaisesti ole osa kansainvälistä taloutta, eikä näin ollen
suljetun talouden näkökulmaa voida täysin sivuuttaa.

Kun kansantalous on osa kansainvälistä talousjärjestelmää, yritysvero-
tuksen asettaminen on tehtävä harkitusti. Niiden yritysten lukumäärä, jot-
ka pystyvät toimimaan eri maissa ja hankkimaan rahoituksen kansainväli-
siltä rahoitusmarkkinoilta, on kasvanut ja tulee todennäköisesti yhä kas-
vamaan. Lisäksi kansainvälisten yritysten yksittäisetkin päätökset tuotan-
non sijoittamisesta tai voittojen raportoinnista voivat olla Suomen kokoi-
selle kansantaloudelle merkittäviä. Yritysveron asettamisessa tulisi Suo-
messa huomioida seuraavat seikat.

Ensinnäkin pienessä avotaloudessa yritysveron kustannukset näyttäisi-
vät kohdistuvan työvoimaan ainakin pidemmällä aikavälillä. Kansainväli-
set sijoittajat voivat välttää yritystason verotuksen suuntaamalla investoin-
teja maihin, joissa yritysverotus on matalaa, jolloin verorasitus ei kohdistu
heihin. Korkea yritysverotus johtaa erityisesti taloudellisilla reuna-alueilla
alhaiseen pääomakantaan, joka hidastaa talouskasvua ja laskee palkkata-

⁹ *Valtiontalouden tarkastusvirasto: drno 51/313/2012, Esiselvitys: Veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi (julkaisematon). Valtiontalouden tarkastusvirasto, drno 48/51/2014, Esiselvitys: Veromuutosten taloudelliset vaikutukset. Yhteisö- ja pääomatuloverotus.*

soa. Sama mekanismi – vapaasti liikkuva kansainvälinen pääoma – takaa myös sen, että maakohtaisella pääomatuloverotuksella ei ole yhtä vahvoja haittavaikutuksia talouskasvuun, kuin rajoitettujen pääomaliikkeiden alaisena. Kotimainen omistajuus tosin heikkenee, mutta tämän taloudelliset vaikutukset ovat suhteellisen pienet. Käytännössä sijoituksen (pääoman) tuotot menevät ulkomaille, mutta tärkeämpää on, että tuottavia investointeja saadaan maahan.

Toiseksi veromuutoksia tehtäessä tulisi analysoida, miten veromuutos vaikuttaa efektiivisiin veroasteisiin, eli siihen osuuteen yritysten tuloksesta, jonka ne maksavat veroina.¹⁰ Tämä osuus voi poiketa nimellisestä veroasteesta huomattavastikin erilaisten vähennysten ja muiden veropohjaan vaikuttavien seikkojen takia. Nimellisen veroasteen ja veropohjan muutokset vaikuttavat vastakkaisiin suuntiin. Tilanteissa, joissa molempia elementtejä muutetaan, veromuutosten vaikutusten analysointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Suljetun talouden näkökulma yritys- ja pääomatulojen verotuksessa ei ole Suomessa täysin merkityksetön. Tämä johtuu siitä, että osalla yrityksistä ei ole mahdollisuuksia hankkia ainakaan kaikkea rahoitusta kansainvälisiltä markkinoilta ja yrityksillä on suurin osa toiminnoista Suomessa. Lisäksi osa säästöistä ei hakeudu suoraan tuottojen perässä, vaan pysyy kotimaan sijoituskohteissa. Tällöin pääomatulo- ja yritysverotuksella on hyvin samanlaiset vaikutukset talouteen. Pääomatuloverot vähentävät halukkuutta säästää ja vähentyneet säästöt taas pienentävät investointeihin käytössä olevia varoja.

Talousteorian mukaan yritysverotuksen vaikutukset ovat samat, katsottiinpa taloutta avoimen tai suljetun talouden näkökulmasta. Talouskasvun kannalta ongelmallinen veromuoto on osinkoverotus, koska se rasittaa to-

¹⁰ *Nimellinen verokanta ei kuvaa yrityksen kohtaamaa verorasitetta hyvin. Todelliseen yrityksen kohtaamaan verotaakkaan vaikuttavat verokannan lisäksi inflaatio, veropohjan määrittely eli erilaiset tuloista tehdyt vähennykset, useiden verojen kohdistuminen samaan veropohjaan ja veronmaksun ajoitus. Efektiivistä veroastetta laskettaessa pyritään ottamaan huomioon kaikki nämä tekijät. Efektiivinen veroaste pyrkii kuvaamaan yritykseen kohdistunutta todellista verorasitusta (Kari ja Lyytikäinen, 2003). Efektiivinen veroaste lasketaan jakamalla maksettujen verojen määräveronalaisen tulojen määrällä. Näin erilaiset vähennykset ja muut seikat tulevat huomioitua. Yksittäisen efektiivisen verokannan laskeminen tietyllä maalla ei ole yksiselitteistä, vaan sen määritelmät ja laskennassa käytetyt oletukset vaihtelevat selvityksestä toiseen. Tämä johtuu siitä, että efektiiviset veroasteet vaihtelevat yrityksittäin, eikä ole mitään tiettyä oikeaa tapaa aggregoida tuloksia.*

dennäköisesti eniten pieniä kasvavia ja innovatiivisia yrityksiä.¹¹ Nämä yritykset joutuvat rahoittamaan investointejaan omalla pääomalla. Osinkoverotuksen haitallisia vaikutuksia lisää se, jos muita pääomatulon lähteitä käsitellään verotuksessa kevyemmin kuin osinkoja. Pääomat eivät tällöin allokoidu kansantalouden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Pääomaverotuksen vaikutus investointeihin jää avotaloudessa epäselväksi, mutta pääomaverotuksella on joka tapauksessa vaikutus kotitalouksien säästämiseen. Säästöillä kotitaloudet voivat tasata kulutustaan yli ajan. Säästämällä kotitaloudet voivat esimerkiksi varautua yllättäviin menoihin tai siirtää kulutusta eri aikaperiodeille – erityisesti työskentelyajalta eläkeperiodiin tai yli sukupolvien. Riippumatta säästämisen vaikutuksista BKT:n tasoon tai kasvuun säästämisen ja pääomaverotuksen yhteyden tarkastelu on taloudellisesti tärkeää. Verotuksella vaikutetaan kotitalouksien säästämiseen ja säästöjen tasolla voi olla huomattavia vaikutuksia kotitalouksien hyvinvointiin.

Pääomatuloverotuksen kustannukset puoltavat alhaista verokantaa. Alhaiset pääomatuloverokannat ovat talousteorian mukaan perusteltuja, kun huomioidaan, että pääomatuloverotus kohdistuu nimelliseen tuottoon. Verotus kasvattaa reaalian tuoton veroastetta huomattavasti jo suhteellisen alhaisella inflaation tasolla. Toisaalta alhaiset pääomatuloverokannat ovat myös ongelmallisia, koska korkeammin verotettuja ansiotuloja pyritään muuttamaan pääomatuloiksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yritysverotuksella nähdään erityisen kielteisiä vaikutuksia avotaloudessa, kun taas pääomatulovero aiheuttaa vähemmän tehokkuustappioita. Pääomatuloverotus ei kohtaa yhtä kovaa verokilpailua kuin yhteisöverotus, koska verotus perustuu asuinvaltioperiaatteeseen, eli määräytyy saajan kotimaan lainsäädännön mukaan. Edelleen, ei-listattujen yritysten huojennetut osingot pyrkivät kannustamaan yrityksiä kasvuun.

2.1.3 Veropolitiikan valmistelu ja taloudellisten vaikutusten arviointi

Suomessa valtiovarainministeriön vero-osasto on veropolitiikan keskeisin valmistelija. Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännössä määrätään, että kansliapäällikön tehtävänä on muun muassa huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä (6 luku 45 §). Verolakia koskevan hallituksen esityksen valmistelu tapahtuu vero-osaston eri yksiköissä. Valmistelun yh-

¹¹ *Katso Verotuksen kehittämissryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriö 35/2010.*

teydessä tehdään vaikutusarviointeja mikrosimulointimalleilla sekä tietokantaotosten avulla tehdään tilastanalyyskejä ja vaikutusarviointilaskelmia. Osassa esityksiä hyödynnetään VATT:n yleisen tasapainon mallia. Valtiovarainministeriö tekee myös verotuloennusteet sekä hallituksen esitysten vaikutusarvioinnit edellä mainittuja apuvälineitä hyödyntäen. Veroperustemuutosten vaikutusten arviointi ja verotuloennusteiden laatiminen ovat eri tehtäväkokonaisuuksia, vaikka ne sisällöllisesti vaikuttavat toisiinsa ja samat asiantuntijat valtiovarainministeriössä osallistuvat molempien tehtävien hoitamiseen.

Verotuloennusteet lyhyelle ja pitkälle aikavälille laatii valtiovarainministeriön vero-osasto verolajeittain. Nämä verolajikohtaiset ennusteet käydään läpi tulotyöryhmässä, johon osallistuvat vero-osaston, kansantalousosaston ja budjettiosaston sekä Verohallinnon edustajat. Vero-osasto vastaa verotuloennusteiden laatimisesta ja verotulojen kehityksen kuvaamisesta ja perusteluista kaikkiin ministeriön tuottamiin asiakirjoihin. Näitä asiakirjoja ovat mm. valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset ja valtion talousarvioesitykset.

Veropolitiikan osalta veroperustemuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi on tärkeää, koska verotuksella on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia niin valtion- ja kansantalouteen kuin yrityksiin ja kotitalouksiinkin. Vaikutusarvioinnin laatua parantaa se, että päättelyketjut ja aineistot säädösehdotuksissa ovat selkeitä ja riittävän kattavia. Valtioneuvostolla on säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ohjeet, jotka sisältävät myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin ohjeistuksen (Oikeusministeriö 2007). Ohjeissa todetaan, että ”tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia. Taloudelliset vaikutukset voidaan ryhmitellä välittömiin hyötyihin ja kustannuksiin sekä välillisiin vaikutuksiin”. Välittömiin vaikutuksiin luetaan esimerkiksi valtiontaloudelliset tai kuntataloudelliset säästöt, lisäkustannukset tai esimerkiksi yrityksiä koskevat verotuksen muutokset. Välillisiin vaikutuksiin luetaan vaikutukset eri kohderyhmien toimintaan ja käyttäytymiseen sekä pitkän aikavälin kerrannaisvaikutukset.

Verotuksella ja erilaisilla maksuilla on tyypillisesti yrityksille välittömiä taloudellisia kustannuksia. Yrityksille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on selvítettävä, minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille vaikutuksia aiheutuu. Kotitalouksien osalta taloudelliset vaikutukset kohdistuvat usein eri väestöryhmien ja erityyppisten kotitalouksien asemaan. Tällöin selvitetään tarkemmin vaikutukset kulutukseen, hintatasoon, tuloihin ja investointeihin. Arvioitaessa säädösehdotusten vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan käyttää jaottelua valtionhallintoon, kunnallishallintoon, muuhun julkishallintoon sekä erillisiin sosiaaliturvarahastoihin. Sää-

dösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia tulee tarpeen vaatiessa arvioida myös koko kansantalouden osalta. Tällaisia kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia ovat muun muassa vaikutukset työllisyyteen, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon, tuontiin ja vientiin sekä hintatasoon.

Vaikutusarviointiohjeissa todetaan lisäksi, että taloudellisia vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan euromääräisinä muun muassa verotuksen osalta (Oikeusministeriö 2007). Mikäli määrällinen arviointi ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa laadullisesti vaikuttavien tekijöiden ja vaikutusketjujen avulla. Taloudellisten vaikutusten määrällisessä arvioinnissa tarvitaan riittävää tilastollista tietopohjaa.

Ohjeissa mainitaan myös, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tarvitaan usein taloudellisia analyysimenetelmiä (esimerkiksi numeeriset tasapainomallit, ekonometriset mallit, kustannus-hyötyanalyysi) ja/tai laskentatoimen tai muuta erityisosaamista (Oikeusministeriö 2007). Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n asiantuntemusta voidaan myös hyödyntää laajoissa vaikutusarvioinneissa. Lisäksi vaikutusarvioinneissa tulisi käyttää hyödyksi oman hallinnonalan, sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta. Myös elinkeinoelämän järjestöiltä ja yrityksiltä saatava tietopohjaa voidaan hyödyntää vaikutusarviointien laadinnassa.

2.2 Tarkastuskysymykset ja –kriteerit

2.2.1 Tarkastuskysymykset

Finanssipolitiikan tarkastuksen tavoitteena on omalta osaltaan turvata eduskunnan finanssivallan tehokasta käyttöä. Tämän tarkastuksen tarkoituksena on arvioida, antavatko tässä tarkastuksessa käsitellyt yhteisö- ja pääomaveroa koskevat valmistelumateriaalit sekä viralliset asiakirjat oikeat ja riittävät tiedot veromuutosten taloudellisista vaikutuksista. Lisäksi tässä tarkastuksessa keskitytään taloudellisten vaikutusten arviointeihin ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen.

Tämän tarkastuksen päätarkastuskysymykset ovat:

- Onko yhteisöveron alentamisen taloudellisista vaikutuksista annettu oikea ja riittävä kuva päätösprosessin jokaisessa vaiheessa?
- Onko osinkoverotuksen verorasituksesta eri osingonsaajille annettu oikea ja riittävä kuva?
- Miten hyvin hyvän säädösvalmistelun periaatteet toteutuivat yhteisö- ja osinkoverouudistuksen valmistelussa?

Tarkentavia kysymyksiä ovat: Onko valmisteluprosessissa tuotettu oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi? Onko päätöksenteon tietoperusta ollut avoin ja läpinäkyvä? Onko hyvän verojärjestelmän periaatteiden toteutumista edistetty?

Yhteisöverokannan laskua perusteltiin sen dynaamisilla eli käyttäytymiseen liittyvillä vaikutuksilla, jotka näkyvät lopulta BKT:n ja työllisyyden kasvuna. Myös arvioissa yhteisöverokannan laskun vaikutuksista verokerlymään on dynaamisilla vaikutuksilla ollut keskeinen rooli. Tarkastuksessa painotetaan yhteisöverokannan laskun osalta arvioita dynaamisista vaikutuksista. Tarkastuksessa selvitetään, miten kehyspääöstä valmisteltaessa yhteisöverokannan laskun vaikutuksia talouskasvuun ja työllisyyteen arvioitiin. Samoin selvitetään, miten hallituksen esityksessä olevat työllisyys- ja talouskasvuvaikutukset on laskettu. Osinkoverouudistuksen tarkoituksena oli puuttua huojennetun osingon ylärajaan, koska se ohjaa yritysten osingonjakoa taloutta haittaavasti. Toisena ongelmana nähtiin tulojen muuntaminen eli ansiotuloja muunnetaan kevyemmin verotetuksi pääomatuloksi. Tarkastuksessa selvitettiin millaisella tietoperustalla osinkoveron muutoksia tehtiin.

Yhteisö- ja osinkoverouudistus oli merkittävä verouudistus. Tällöin säädösvalmistelun periaatteiden noudattaminen korostuu, jotta päätöksentekijöillä on riittävä tieto muutoksien taloudellisista vaikutuksista. Jotta tämä olisi mahdollista, tulee valmistelulle jättää myös riittävästi aikaa. Tarkastuksessa on selvitetty, millaista valmistelumateriaalia päätöksenteon taustaksi tuotettiin ja millainen valmistelu- ja päätösprosessi oli.

Tarkastus kohdistuu virkamiesten tuottamaan materiaaliin sekä valtiovarainministeriöön ja sen virkamiesjohtoon, joka vastaa säädösvalmistelun johtamisesta ja laadusta. Poliittisen prosessin osalta ja päätösten perusteltavuuden veroteorian ja johdonmukaisuuden osalta tarkastus kohdistui hallituksen toimintaan.

2.2.2 Tarkastuskriteerit

Hyvään säädösvalmistelutapaan ja hyvään hallintoon kuuluu, että päätökset valmistellaan huolellisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteisesti sovittuja prosesseja noudatetaan ja valmistelu on läpinäkyvää ja avointa. Yhteisö- ja osinkoverouudistus poikkeaa tyypillisistä verouudistuksista siten, että muutokset olivat tavallista suurempia. Tällöin on erityisen tärkeää, että päätöksentekijöillä on riittävä tieto muutoksien taloudellisista vaikutuksista jo päätöksenteon alkuvaiheessa. Tässä tarkastuksessa käytettiin seuraavia hyvään säädösvalmisteluun liittyviä tarkastuskriteere-

jä: oikea ja riittävä kuva (oikeat ja riittävät tiedot) sekä päätöksenteon tietoperustan avoimuus ja läpinäkyvyys.

Lisäksi tarkastuskriteereinä käytetään taloustieteen veroteoriasta johdettuja hyvän verojärjestelmän periaatteita. Tärkeimpänä valmisteluperiaatteena on, että verojärjestelmää tulee tarkastella kokonaisuutena. Tämän periaatteen toteutuminen johtaa tehokkaaseen verojärjestelmään. Verotus saa useasti aikaan vääristymiä taloudessa tehtäviin päätöksiin. Vääristymät ovat haitallisia talouskasvulle ja työllisyydelle, koska ne ohjaavat talouden resursseja tehotomaan käyttöön. Jos halutun talouspoliittisen tavoitteen saavuttamiseksi valitaan veroinstrumentti, joka vähiten aiheuttaa vääristymiä talouteen, tulee verojärjestelmästä lopulta tehokas. Halutut tavoitteet ovat tällöin saavutettu pienimmällä mahdollisella hyvinvointitappiolla. Veroteorian mukaan hyvä verojärjestelmä on yksinkertainen ja ennakoitava.¹²

Tarkastuksessa pyritään selvittämään, miten hyvin valmistelumateriaalissa on tuotu hyvän verojärjestelmän piirteitä esiin. Erityisesti valmistelumateriaalissa tulisi tuoda esiin veromuutoksen keskeiset vaikutuskanavat talouteen ja se, onko kyseinen veromuutos paras mahdollinen väline halutun tavoitteen saavuttamiseen. Tällöin päätöksentekijöillä on mahdollisuus tehdä päätöksiä, jotka johtavat tehokkaaseen verojärjestelmään. Päätökset ymmärrettävästi eroavat ainakin joskus hyvän verojärjestelmän periaatteista, koska verotukseen liittyy monia poliittisia- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä.

2.3 Tarkastusmenetelmät ja -aineistot

Tarkastuksessa käytettiin kolmea menetelmää. Dokumenttianalyysin avulla arvioitiin yhteisö- ja osinkoverotuksen muutosta koskevia dokumentteja. Tarkastuksessa käytettävät kirjalliset aineistot ovat kehyspäätös 2013 sekä siihen liittyvä valmistelumateriaali, hallituksen esitys (HE 185/2013) sekä sitä koskeva valmistelumateriaali mukaan lukien taloudellisten vaikutusten arviointi.

Toisena menetelmänä käytettiin mallintamista, jonka avulla arvioitiin yhteisöveron laskua koskevia kokonaistaloudellisia vaikutusarvioita. Hal-

¹² Valtiontalouden tarkastusvirasto: drno 51/313/2012, Esiselvitys: Veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi (julkaisematon). Valtiontalouden tarkastusvirasto, drno 48/51/2014, Esiselvitys: Veromuutosten taloudelliset vaikutukset. Yhteisö- ja pääomatuloverotus.

lituksen esityksessä olevat vaikutusarviot perustuvat osin VATT:n tuottamiin laskelmiin, jotka on tehty VATTAGE-mallin avulla, sekä tutkimuskirjallisuuteen. VM:n esittämiä arvioita yhteisöveroasteen laskun kokonaistaloudellisista vaikutuksista verrataan ETLA:n ja VATT:n kokonaistaloudellisten mallien tuloksiin. Tältä osin tarkastuksen tarkoituksena on varmentaa valtionvarainministeriön vaikutusarvioinnin luotettavuutta ja tuloksia. Näiden kokonaistaloudellisten mallien avulla tehdyn tarkastelun antaessa samansuuntaisia tuloksia hallituksen esityksessä ja valtiovarainministeriön tuottamissa arvioinneissa, voidaan osaltaan todeta valtiovarainministeriön suorittaman veromuutosten vaikutusarvioinnin olevan luotettavaa.

Tarkastuksessa arvioidaan miten VATTAGE-malli, jolla yhteisöveron laskun kokonaistaloudelliset vaikutukset on laskettu, soveltuu tämän tyyppisten veromuutosten kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointiin. Tarkastuksessa ei tarkasteta VATT:ia tai VATTAGE-mallia, vaan pyritään hahmottamaan sitä, onko VATTAGE-mallin käyttö mielekäästä yhteisöveron kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa.

ETLA:n ja VATT:n kanssa tehtävä tutkimushanke sisälsi kolme osaa. Ensinnäkin tutkimushankkeessa pyrittiin arvioimaan yhteisöverokannan laskun dynaamisia vaikutuksia kahdella eri mallilla. Toinen malleista on pidemmän aikavälin dynamiikkaan keskittyvä rakenteellinen yleisen tasapainon malli ja toinen tyypillinen lyhyen aikavälin dynamiikkaan keskittyvä malli, jossa on enemmän niin sanottuja keynesiläisiä piirteitä. Lyhyen aikavälin mallissa on mallinnettu myös monia muita maita, jolloin avotaluuteen liittyviä kysymyksiä voidaan kvantitatiivisesti hahmottaa. Mallien tarkoitus on antaa kuva yhteisöverotuksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista, joihin hallituksen esityksessä ja kehysriihen valmistelumateriaalissa esitettyjä vaikutuksia voidaan peilata. Kolmanneksi tutkimushankkeeseen liittyi osinkoverotuksen dynaamisten vaikutusten mallinnusta. Tämän mallin avulla pyrittiin hahmottamaan sitä, miten paljon osinkoverotusuudistus lisää osakeyhtiöiden halukkuutta kerryttää nettovarallisuuttaan. Huomioimalla tämä dynaaminen vaikutus voidaan paremmin hahmottaa osinkoveromuutoksen aiheuttamaa verorasituksen muutosta.

Kolmantena tarkastusmenetelmänä ovat haastattelut, joka liittyvät sekä hallituksen esityksen (HE 185/2013) että kehyspäästösten 2013 valmisteluun.¹³ Tarkastusta varten haastateltiin valtiovarainministeriön ja VATT:n

¹³ *Haastattelumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua haastattelutekniikkaa, jossa jokaiseen haastatteluteemaan (tarkastuskysymykset) liittyen oli ennakolta päätetty muutamia pääkysymyksiä. Aina kun haastateltavat kertoivat jostakin*

virkamiehiä. Virkamiesten haastatteluissa selvitettiin valmistelun kulkua, virkamiesten roolia valmistelussa sekä virkamiesten ja poliittisten päättäjien työnjakoa. Lisäksi tarkastusta varten haastateltiin kuutta sidosryhmi-
en edustajaa. Sidosryhmähaastatteluja tehtiin Elinkeinoelämän keskuslii-
tossa, Suomen Yrittäjissä ja Perheyriyksen liitossa.

*kiinnostavasta havainnosta, jota ei oltu osattu ennakoida, heiltä kysyttiin lisätie-
toa tästä havainnosta.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Yhteisöverotus

Kehyspäätöksessä 2014 yhteisöveroa koskevista päätöksistä ensimmäisen kokonaisuuden muodosti verokannan alentaminen ja siihen liittyvä laskelma verokannan laskun vaikutuksista verokertymään. Yhteisöverokantaa laskettiin 24,5 prosentista 20 prosenttiin, mikä oli vuoden 1993 jälkeen suurin yksittäinen lasku yhteisöverokannassa. Toisen yhteisöveroon liittyvän tarkastuskokonaisuuden muodosti yhteisöveron kokonaistaloudelliset vaikutukset. Yhteisöverouudistuksen yleisperusteluissa (HE 185/2013) todetaan yhteisöveroa alennettavan suomalaisten yritysten kilpailukyvyyn ja investointihalukkuuden sekä työllisyyden edistämiseksi. Kolmannen kokonaisuuden muodostaa yhteisöveron veroperusteisiin tehdyt päätökset, joilla pyritään tiivistämään yhteisöveropohjaa. Nämä päätökset vaimentavat yhteisöverokannan laskun vaikutuksia.

3.1.1 Verotuottovaikutukset

Taulukossa 1 on esitetty yhteisöveron verotuottovaikutuksia veromuutoksen päätösprosessin aikana. Taulukosta havaitaan, että esitetyt arviot verokannan laskun verotuottomenetyksistä olivat erilaiset kehysriihessä ja hallituksen esityksessä. Verotuottomenetyksisarvioiden ero oli 390 miljoonaa euroa ja se johtui niin sanottujen dynaamisten vaikutusten huomioimisesta kehysriihessä ja niiden huomiotta jättämisestä hallituksen esityksessä.

Taulukko 1. Yhteisöverokannan muutokset ja niihin liittyvät verotuottovaikutukset.

Aika	Valmistelun vaihe	Yhteisöverokanta, %	Muutosvaikutus verotuottoon, milj. €	Dynaamisen vaikutuksen suuruus, milj. €
2013	Lähtökohta	24.5	4400*	-
27.3.	Kehyspäätös	20	-480	390
13.11.	Hallituksen esitys	20	-870	0

* Lähde: talousarvioesitys

2014.

Lähtökohtana uudistukseen oli vuoden 2013 yhteisöverokanta 24,5 prosenttia, jolla vuoden 2014 talousarviossa ennustetaan saatavan noin 4,4 miljardin euron verokertymä.¹⁴ Kehyspäätöksen valmistelumateriaalissa verotuottovaikutuksia on laskettu verokannoille 19 – 22 %. Jokaisessa valmistelun vaiheessa mukana on yhtenä vaihtoehtona kehyspäätöksen mukainen laskelma. Lisäksi laskelmissa on huomioitu veroperustemuutoksen aiheuttamat dynaamiset vaikutukset. Kehyspäätöksessä 27.3.2013 yhteisöverokantaa laskettiin 4,5 prosenttiyksikköä, minkä arvioitiin laskevan verokertymää 480 miljoonaa euroa. Verokertymävaikutus oli jaettu staattiseen ja dynaamiseen vaikutukseen. Staattisesti arvioituna verotuotomeneksen oli arvioitu olevan 870 miljoonaa euroa. Dynaamisia vaikutuksia arvioitiin olevan kahdenlaisia.

Yhteisö- ja osinkoverotuksen muutos lisää joidenkin yritysten palkanmaksua osingon maksun sijaan, jolloin verotuotomenetykset kasvavat (ts. yhteisöveron tuotto laskee edelleen) 960 miljoonaa euroon. Toisaalta hallitus arvioi kehyspäätöksessä, että yhteisöverokannan alentamisella on huomattavia talouskasvua vauhdittavia ja veropohjaa kasvattavia (dynaamisia) vaikutuksia. Valmistelussa mukana olleiden virkamiesten mukaan dynaamiset vaikutukset haluttiin mukaan kehyspäätöksen vaikutusarviointiin, koska arvioitiin olevan talouskasvupotentiaalia, joka voisi realisoitua veronalennuksen myötä. Tällöin on johdonmukaista, että myös verotuottoarviossa dynaamiset vaikutukset huomioidaan, kuten valmistelussa on tehty.

Kehyspäätöksessä arvioidaan, että talouskasvun vauhdittuminen ja veropohjan laajeneminen kasvattavat yhteisöveron tuottoa 480 miljoonaa euroa. Näin ollen verotuotomenetykseksi jäisi 480 miljoonaa euroa ($-960 + 480 = -480$). Toisin sanoen veromuutoksen itserahoitusasteeksi on oletettu 50 %, eli verokannan laskun myönteiset talouskasvuvaikutukset ja veropohjaa kasvattavat vaikutukset kompensoisivat puolet staattisesti lasketusta verotulomenetyksestä. Kun huomioidaan, että osinkoverotuksen muutos pienentää yhteisöverokertymää 90 miljoonaa euroa, saadaan dynaamisten vaikutusten suuruudeksi kokonaisuudessaan 390 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön verotuloennustetta käsittelevän muistion mukaan dynaamiset vaikutukset otetaan yhteisöverokantaan liittyvässä valmistelussa huomioon tapauskohtaisesti. Muistiossa viitataan de Mooij ja Everdeeven (2008), jonka mukaan yhteisöveron veropohjan puolijousto on -3,1. Puolijousto kertoo, miten monta prosenttia veropohja muuttuu,

¹⁴ *Päätetyn yhteisöverokannan laskun verotuottovaikutusta ei suoraan ole laskettu tästä luvusta, mutta luku antaa kuitenkin mittakaavan verotuoton suhteellisesta menetyksestä.*

kun veroastetta muutetaan yhden prosenttiyksikön verran. Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön lasku yhteisöveroasteessa kasvattaa veropohjaa 3,1 prosenttia. Puolijoustosta voidaan johtaa yhteisöveron muutoksen itse-rahoitusaste, joksi valtiovarainministeriön laskelmissa saadaan 62 %.¹⁵ Kehyspäätöksessä on kuitenkin käytetty hieman varovaisempaa arviota, 50 %:n itserahoitusastetta.

De Mooij ja Everdeen (2008) laskelma puolijouaston arvoksi, -3,1, muodostuu kolmesta osasta, joista jokainen selittää noin kolmanneksen jouston arvosta. Ensimmäisen kokonaisuuden muodostaa yritys- ja rahoitusmuotojen valinta, toisen voittojen raportointi ja kolmannen reaalityökalujen vaikutukset, eli investointien kasvu. Lasketut arviot perustuvat kansainväliseen tutkimukseen ja siten eivät ole suoraan sovellettavissa Suomeen. Esimerkiksi Huizinga ja Laeven (2008) estimoivat Suomelle voittojen raportoinnin puolijouaston olevan -0.6, kun de Mooij ja Everdeen (2008) olettivat arvon -1,2. Lisäksi uusimmissa tutkimuksissa (katso esim. Heckemeyer ja Overesch 2013 ja Dharmapala 2014) saadaan yhteisöveron laskulle pienempiä vaikutuksia voittojen raportointiin. On siis todennäköistä, että yhteisöveron alennuksella ei ole yhtä suuria vaikutuksia Suomessa, kuin de Mooij ja Everdeen (2008) laskivat, jolloin itserahoitusasteen valinta alhaisemmaksi kuin de Mooij ja Everdeen (2008) raportoivat voidaan pitää perusteltuna.

Tarkastusvirasto katsoo, että tutkimuskirjallisuuden perusteella yhteisöveron laskulla on huomattavia vaikutuksia verokertymään.¹⁶ 50 prosentin itserahoitusastetta voidaan pitää oikean suuntaisena valintana, joskin on todennäköisempää, että arvio toteutuu täysimääräisesti vasta pidemmällä aikavälillä.

Dynaamiset vaikutukset esitettiin kehyspäätöksessä varsin merkittävinä ja taloustieteellinen kirjallisuus tukee päätelmää. Tästä huolimatta halli-

¹⁵ Oletetaan, että veropohjan koko ennen muutosta on 1. Ennen muutosta verotuotto on 24,5 % veropohjasta eli 0,245. Jos dynaamisia vaikutuksia ei olisi, verokannan laskeminen pienentäisi verotuloja saman verran kuin verokantaa lasketaan eli 0,045. Veropohja kuitenkin kasvaa dynaamisten vaikutusten myötä $1,14$ -kertaiseksi $(1 + (\text{veroasteen muutos} * \text{veropohjan puolijousto}))$ eli $1 + (-0,045 * -3,1) = 1,14$. Tästä kasvaneesta veropohjasta saadaan verotuloja uudella 20 %:n verokannalla $1,14 * 0,2 = 0,228$. Dynaamiset vaikutukset huomioiden verotuotto pienenee 0,245:stä 0,228:aan eli 0,017:llä. Verotuotto siis pienenee vain 38 % siitä, miten paljon se pieneni ilman dynaamisten vaikutusten huomioon ottamista $(0,017/0,045 = 0,38)$. Toisin sanoen alennuksen dynaamiset vaikutukset rahoitavat 62 % alennuksen kustannuksista.

¹⁶ VTV:n näkemys perustuu osaltaan tutkimusyhteistyöhankkeessa VATT:n tuottamaan kirjallisuuskatsaukseen.

tuksen esityksessä (HE 185/2013) yhteisöverokannan alentamisella ei arvioida olevan dynaamisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä arvioidaan verotuottovaikutuksen olevan *laskennallisesti* 870 milj. euroa negatiivinen. Valmistelussa mukana olleiden virkamiesten haastatteluissa kävi ilmi, että laskennallinen-termillä tarkoitetaan lähinnä staattisia vaikutuksia, mutta huomioon on otettu myös verovuosikohtaiset vaikutukset. Verovuosikohtaisilla vaikutuksilla viitataan siihen, että tietyltä vuodelta kerätty vero voi tulla maksuun toisena vuonna, joko etu- tai jälkikäteen.

Valmistelussa mukana olleiden virkamiesten mukaan dynaamisten vaikutusten sivuuttamiseen oli useita syitä. Ensiksikin dynaamiset vaikutukset eivät ilmene heti, vaan pitkällä aikavälillä politiikkatoimien muutosten myötä. Toiseksi dynaamisten vaikutusten mittaamista ja arviointia pidettiin vaikeana. Kolmanneksi talouden elpymisnäkömät synkenivät kehyspäättökseen jälkeen, jolloin myönteiset talouskehitysvaikutukset eivät enää tuntuneet realistisilta. Perustelu kuitenkin ontuu, sillä dynaamisten vaikutusten suhteellinen koko ei riipu suhdanteista tai ainakin näyttöä siitä on niukalti. Veron kevennyksen itserahoitusasteen voidaan ajatella pysyvän vakiona, mutta veropohjan muutokset – johtuen esimerkiksi talouden muutoksista – vaikuttaa dynaamisen vaikutuksen euromääräiseen tasoon.

Epävarma taloustilanne ei tarkastusviraston arvion mukaan voi olla syy jättää dynaamisia vaikutuksia raportoimatta. Talousteorian perusteella epävarma taloustilanne hidastaa investointeja, jolloin voidaan ajatella, että myös yritysten voitot saattavat vähentyä. Laskusuhdanne voi vähentää siis yhteisöveropohjaa, mutta ei ole selvää, että verokannan muutoksen aiheuttama dynaaminen vaikutus olisi kadonnut. Dynaamiset vaikutukset ovat todennäköisesti euromääräisesti pienentyneet laskusuhdanteen vuoksi, koska veropohja on pienentynyt, mutta itse verokannan laskun itserahoitusaste voi silti hyvin olla 50 prosenttia. Jos kokonaistaloudellisella tilanteella on huomattava merkitys dynaamisten vaikutusten realisoitumiseen, tulisi hallituksen esityksessä tuoda esiin, että tulevaisuudessa yhteisöveron tuotto voi kehittyä poikkeuksellisen suostuisasti.

Valtiovarainministeriön palautteessa tuodaan esiin, että epävarma taloustilanne ei ollut syytä jättää dynaamiset vaikutukset mainitsematta. Valtiovarainministeriön mukaan dynaamiset vaikutukset jätettiin pois, koska haluttiin esittää veroperustemuutoksen staattinen verovuosikohtainen vaikutus. Valtiovarainministeriön mukaan hallituksen esityksen tavoitteena on hahmottaa välitön veroperusteen muutoksen vaikutus. Kehyspäättökseen sen sijaan voidaan esittää veropolitiikan muutoksen odotetut ja toivotut vaikutukset. Lisäksi palautteessa tuodaan esiin, että monien epävarmuussyiden vuoksi dynaamisten vaikutusten tarkka kvantifiointi on jätetty tekemättä.

Valtiovarainministeriön palautteessa tuodaan myös esille, että dynaamisista vaikutuksesta ei esitetty tarkkoja euromääräisiä arvioita, koska kaikki euromääräiset verotuottolisäykset on vietävä budjetin verotulomomenteille ja verotuloennusteeseen jokaiselle vuodelle erikseen. Koska dynaamisten vaikutusten volyyymiin ja ajoitukseen liittyy epävarmuutta, ei niitä esitetä eksplisiittisesti hallituksen esityksessä.

Tarkastusvirasto katsoo, hallituksen esityksestä tulisi käydä esille oikeat ja riittävät tiedot taloudellisista vaikutuksista. Tätä edellytetään myös valtioneuvoston (oikeusministeriö 2007) laatimassa säädösehdotuksen vaikutusten arviointiohjeissa taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Kehyspäättöksen ja hallituksen esityksen perusteiden välillä on edelleen ristiriita. Se, että kehyspäättös ja hallituksen esitys tuottavat tietoa eri tarkoituksiin, ei riitä perusteeksi dynaamisten vaikutusten poisjättämiseen. Tarkastusvirasto ymmärtää, että dynaamisten vaikutusten ”jyvittäminen” verovuositain on vaikeaa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto suosittelee pidemmän aikavälin vaikutusten raportointia verovuosi-kohtaisten arviointien lisäksi.

Kehyspäättöksessä hallitus arvioi, että yhteisöverokannan alentamisella on vaikutuksia muun muassa yritysmuodon valintaan, yritysten rahoitusrakenteeseen, voiton siirtämiseen, investointien määrään ja investointien sijoittumiseen yhdenmukaisesti de Mooij ja Everdeen (2008) kanssa. Lisäksi päätöksessä todetaan, että yhteisöverokannan keventämisellä arvioidaan olevan merkittäviä talouskasvua vauhdittavia vaikutuksia. VTV katsoo, että näin merkittäviä kehyspäättöksessä kuvattuja vaikutuksia ei voi jättää pois hallituksen esityksestä kommentoimatta poisjättämistä mitenkään. Myös kehyspäättöksen valmistelussa lasketut dynaamisten vaikutusten suuruus antaa ymmärtää, että päätöksentekijöillä on päätöstä tehdessään ollut käytössään arvioita, joissa dynaamiset vaikutukset ovat olleet merkittäviä.

Valmistelumateriaalin ja hallituksen esityksen yksi puute on, että siinä keskitytään ainoastaan vuoden 2014 verotuottoarvioon. Tämä ei anna oikeaa kuvaa veromuutoksen todellisesta verotuottomenetyksestä pidemmällä aikavälillä, koska vuonna 2013 Suomen talous oli selvästi laskusuhdanteessa.¹⁷ Kun suhdannekehitys normalisoituu, BKT ja yhteisöveropohja tulevat todennäköisesti kasvamaan huomattavasti. Pitkän aikavälin verotuottomenetyks – on dynaamiset vaikutukset huomioitu tai ei – on siis euromääräisesti huomattavasti suurempi kuin pelkästään vuoden 2014 arvojen perustella voisi päätellä.

¹⁷ Kesän 2014 arvion mukaan tuotantokuilu vuodelle 2013 laskettuna Euroopan komission ja jäsenmaiden yhdessä sopimalla menetelmällä on -3 prosenttia suhteessa BKT:hen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2014 taulukko 3).

Verotuottovaikutusten sisällyttäminen seuraavalle vuodelle on käytännöllistä, joten hallituksen esityksistä ja valmistelumateriaalista tätä arviota ei tule poistaa. Valtiovarainministeriön tulisi selvittää mahdollisuuksia raportoida myös verotuottoarvioita pidemmältä aikaväliltä, jolloin vuosikohtaiseen verotuottoarvioon sisältyvä nousu- tai laskusuhdanteen vaikutus poistuisi.

Tarkastusvirasto katsoo, että dynaamisten vaikutusten huomiointi kehyspäätöksessä oli oikea, ja sen itserahoitusaste oli taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella perusteltu. Dynaamisten vaikutusten poisjättäminen hallituksen esityksestä ei ollut perusteltua tai se olisi ainakin pitänyt perustella huolellisesti. Valtiovarainministeriön tulisi jatkossa selvittää, voitaisiinko hallituksen esityksiin sisällyttää myös pidemmän aikavälin verotuottoarvioita verovuosikohtaisten arviointien lisäksi.

3.1.2 Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä (HE 185/2013) todetaan yhteisöveroa alennettavan suomalaisten yritysten kilpailukyvyn ja investointihalukkuuden sekä työllisyyden edistämiseksi. Näiden tavoitteiden toteutumiseen on hyvät edellytykset, koska yhteisöveron kustannukset kohdistuvat pienessä avotaloudessa paljolti työvoimaan. Myös monet kansainväliset tutkimukset ovat päätyneet tulokseen, että yritysverotus on yksi talouskasvua pahiten häiritsevistä veroista.¹⁸ Yhteisöveron laskun kokonaistaloudellinen vaikutusarvio ja siihen liittyvä valmistelutyö on keskeisessä osassa arvioitaessa yhteisöveron laskuun liittyvän valmistelutyön onnistumista.

Kokonaistaloudellisten vaikutusten tarkastus on jaettu neljään osaan. Aluksi arvioidaan VATTAGE-mallin sopivuutta yhteisöveron laskun tyyppisten veromuutosten kokonaistaloudellisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Valtiontaloudellisen tutkimuskeskus (VATT) vastaa VATTAGE-mallilla tuotetuista arvioista. Vaikutukset perustuvat monimutkaisiin ja mahdollisesti erisuuntiin meneviin vaikutuksiin, jolloin kokonaistaloudellisten vaikutusten määrälliseen arviointiin tarvitaan lähes välttämättä mallia. Tarkastus kohdistuu siihen, miten hyvin VATTAGE-malli sopii arvioimaan yhteisöveron laskun kaltaisten veromuutosten kokonaistaloudellisia vaikutuksia.

Toiseksi keskitytään VATTAGE-mallin antamiin työllisyyttä koskeviin tuloksiin hallituksen esityksessä (HE 185/2013). Tuloksia ja taloudellisia

¹⁸ OECD (2010) ja Euroopan komissio (2012).

mekanismeja verrataan ETLA:n kahdella eri mallilla laskemiin vastaaviin tuloksiin. Kolmanneksi käsitellään yhteisöveron laskun vaikutusta BKT:hen. Myös tätä hallituksen esityksessä ollutta tulosta verrataan ETLA:n eri malleilla tuottamiin tuloksiin. Lisäksi tulosten takana olevia taloudellisia mekanismeja verrataan toisiinsa ja pyritään selvittämään tukeeko tutkimuskirjallisuus hallituksen esityksen arviota.

Neljäntenä kokonaisuutena tarkastellaan, miten valmistelumateriaalissa ja kehypäätöksessä on tuotu esiin yhteisöveron laskun kokonaistaloudelliset vaikutukset. Hallituksen esityksessä yhteisöveron laskua motivoidaan kokonaistaloudellisilla vaikutuksilla, jolloin myös valmistelussa vaikutusten tarkastelu tulisi olla keskeisessä osassa.

Kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointi VATTAGE-mallilla

Veropolitiikka vaikuttaa kansantalouden käyttäytymiseen. Kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin pyritään silloin, kun verotusta käytetään finanssipolitiikan toteuttamisen välineenä. Veromuutoksilla voidaan taloudellista aktiviteettia kasvattaa tai vähentää eli verotuksella voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi BKT:n ja työllisyyden käyttäytymiseen yli ajan. Toisinaan veropolitiikan vaikutukset eivät ole haluttuja, kun veroilla pyritään ensisijaisesti rahoittamaan julkisen sektorin menoja ja verojen keräämisestä aiheutuu tehokkuustappiota talouteen. Näistä kahdesta syystä veromuutosten kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat talouspolitiikan päättäjien mielenkiinnon kohteena.

Liitteessä 1 perehdytään VATTAGE-malliin ja sen soveltuvuuteen yhteisöveron laskun tyyppisten veromuutosten kokonaistaloudellisen vaikutusten arviointiin. Yhteenvedona voidaan todeta, että VATTAGE-mallia voidaan kuvailla osaltaan tyyppillisenä mikrotason yleisen tasapainon mallina, jossa tuotantorakenne ja eri hyödykkeiden kysyntä ovat mallinnettu erittäin yksityiskohtaisesti. Kokonaistalouden tasolla malli on sekoitus keynesiläistä ja neoklassista mallinnusta, eli mallissa on sovellettu kahta hyvin erilaista lähestymistapaa. Osaltaan tästä syystä kotitalouksien ja yritysten käyttäytyminen ei ole täysin johdonmukaista kokonaistalouden käyttäytymisen kanssa. Tämä koskee erityisesti kokonaistalouden dynamiikkaa. Dynamiikka mallissa määräytyy osin riippumatta yksilötason käyttäytymisestä sisältäen paljon eksogeenisiä elementtejä. VATTAGE-mallin puutteista johtuen tarkastusvirasto pitää perusteltuna selvittää mahdollisuuksia DSGE-mallien – kuten VM:n KOOMA-mallin – käyttöön ottoa veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointityössä. Asiaa on käsitelty tarkemmin liitteessä 1.

Työllisyysvaikutukset ja VATTAGE-mallin käyttö

VATTAGE-mallia käytettiin vuoden 2014 alussa voimaan astuneessa yhteisöverokannan laskun kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa (HE 185/2013). Saatujen tulosten mukaan 4,5 prosenttiyksikön yhteisöveron lasku kasvattaa työllisyyttä noin 5 000 - 7 000 henkeä. Mallin muiden muuttujien arvoja – kuten BKT:n muutosta – ei HE:ssa raportoitu. VATT on hallituksen esityksen valmistelumuistiossaan valtiovarainministeriölle esittänyt veron alentamisen kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Valmistelussa mukana olleiden virkamiesten haastatteluissa kävi ilmi, että mallin antama tulos ei ollut ainoa peruste arviolle. 5000 työpaikan varovaiseen arvioon päädyttiin keskusteluissa valtiovarainministeriön virkamiesten kesken. Myös tutkimuskirjallisuutta ja Ruotsin tilanteeseen perehtymistä käytettiin tukena arviota valmisteltaessa. VATTAGE-mallilla saadut tulokset tukivat arviota 5000 – 7000 työpaikasta. Työpanoksessa tämä tarkoittaa noin 0,2 – 0,3 prosentin kasvua.¹⁹

ETLA (Määttä ja Valkonen 2014) arvioi tarkastusviraston tutkimusyhteistyöhankkeessa NiGEM- ja FOG-malleilla 4,5 prosenttiyksikön yhteisöveron laskun työllisyysvaikutuksia. Liitteessä 2 esitellään NiGEM- ja FOG-mallia tarkemmin. Malleissa yhteisöveron vaikutukset työllisyyteen jäävät pieniksi, kuten VATTAGE-mallissakin. Työllisyysvaikutusten osalta voidaan todeta, että myös joukko muita malleja tukee ajatusta pienestä työllisyysvaikutuksesta.

Yhteisöveron veronkannan alentamisen työllisyyttä kasvattava mekanismi on seuraava. Yhteisöveron lasku parantaa pääoman tuottoa, joka johtaa pääomakantojen kasvuun. Pääoman kasvu nostaa myös palkkatasoa, joka taas lisää työn tarjontaa, joka johtaa lopulta työmarkkinoiden sopeutuessa työpaikkojen kasvuun. Näiltä osin VATTAGE-malli ottaa huomioon yhteisöveron laskun vaikutuksista keskeiset elementit. Ongelmaksi muodostuu, että mallin dynamiikka perustuu historiallisiin aineistoihin ja muuhin ulkopuolelta annettuun informaatioon.

Hallituksen esityksessä viitataan VATTAGE-mallin tuloksiin yhteisöveron alentamisen työllisyysvaikutuksista. Mallin antamien tulosten mukaan yhteisöveron alentamisen työllisyysvaikutukset ovat vähäiset. ETLAn kokonaistaloudellisten mallien antamat tulokset ovat yhtenevät VATTAGEN antaman tuloksen kanssa.

¹⁹ *Tulos on laskettu siten, että jokainen uusi työntekijä työskentelee keskimääräisten työtuntien ajan. Lisäystä on verrattu vuoden 2013 työpanokseen (työntekijät kertaa keskimääräiset työtunnit).*

Taloukasvua vauhdittavat vaikutukset

Hallituksen esityksessä (185/2013) arvioidaan, että kansainvälisen kirjallisuuden perusteella yhteisöveron lasku nostaa BKT:tä 0,1 – 0,2 prosenttiyksikköä. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että pidemmällä aikavälillä vaikutus on hieman edellistä suurempi. Tästä voidaan tulkita, että edellä ollut vaikutus kuvaa lyhyttä aikaväliä. Virkamiesten haastattelussa ilmeni, että BKT:n kasvuarvio perustuu osaltaan tutkimuskirjallisuuteen, VATTAGE-mallin tuloksiin sekä VM:n omaan arvioon vaikutusten suuruudesta.

VATTAGE-mallin tuottamissa simulaatioissa BKT nousee huomattavasti enemmän, noin 0,8 prosenttiyksikköä, pidemmällä aikavälillä, mutta lyhyellä aikavälillä BKT kasvaa hallituksen esityksessä olleen arvion kanssa yhdenmukaisesti. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi työllisyysarviot perustuvat VATTAGE-mallin antamiin tuloksiin, mutta BKT:n kasvua koskevat arviot eivät. Arvioiden sisäisen ristiriidattomuuden takia olisi hyvä esittää kokonaistaloudelliset vaikutukset samasta mallista – varsinkin kun työllisyys ja BKT ovat toisiinsa vahvasti liitoksissa – tai esittää syy sille, miksi näin ei ole tehty. VTV toivoo raportoinnilta nykyistä suurempaa johdonmukaisuutta: työllisyys ja BKT-vaikutukset tulisi ottaa samasta mallista tai esittää miksi eri malleja käytetään vaikutusten arvioinnissa. Tiettyyn malliin nojautuminen tuo kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointiin yhdenmukaisuutta. Tulisi raportoida tarkemmin, miten arvio yhteisöverokannan laskun BKT-vaikutuksista on syntynyt. Olisi tärkeää, että hallituksen esityksen perusteluissa ja mahdollisesti niiden antamia tietoja täydentävissä (esimerkiksi valtiovarainministeriön verkkosivuilla julkaistavissa) arviomuistioissa kertoa lyhyesti, mistä mallilähteistä vaikutusarviointit on johdettu tai miten ja mistä lähteistä arviointi on muuten tehty.

Tutkimuskirjallisuudesta on vaikea löytää näyttöä VM:n mainitsemille alhaisille BKT:n kasvuasteille. Veropolitiikan vaikuttavuutta BKT:hen on empiirisesti tutkittu paljon. Viimeaikainen empiirinäyttö tukee vahvasti ajatusta siitä, että verojen lasku elvyttää taloutta vahvasti.²⁰ Erityisesti Mertens ja Ravn (2013) keskittyvät yritysveron laskun vaikutuksiin ja havaitsivat, että yhden prosenttiyksikön lasku yritysverossa kasvattaa vero-

²⁰ Tätä ajatusta tukevat ainakin Mouthford ja Uhlig (2009), Romer ja Romer (2010) sekä Mertens ja Ravn (2013). Hieman vanhempi empiirinen evidenssi antaa veroelvytykselle vähemmän vakuuttavia tuloksia, katso esimerkiksi Blanchard ja Perotti (2002). Tulokset riippuvat monesti siitä, millä tavalla finanssipoliittiset sokit on identifioitu.

pohjaa 3 prosenttia. Tämä tulos vahvistaa de Mooij ja Everdeen (2008) oletettaman puolijouaston, jota myös VM käytti itserahoitusastetta laskiessaan. Edelleen, Mertens ja Ravn (2013) arvioivat, että yhden prosenttiyksikön lasku yritysverotuksessa nostaa BKT:n väestösuhdetta 0,4 – 0,6 prosenttia yhden vuoden jälkeen. Karkeasti ottaen tämä tarkoittaisiin noin 1 – 1,5 prosentin kasvua BKT:ssa. Jos arviota sovelletaan suoraan Suomeen saataisiin tulos, että yhteisöveron 4,5 prosenttiyksikön lasku kasvattaisi BKT:ta 4,5 – 6,75 prosenttia. Näin suoraviivaisesti arviota ei voida tehdä. Laskelmalla pyritään osoittamaan, että viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa verotuksen alentamisella nähdään olevan vahvoja BKT:ta kasvattavia vaikutuksia. On mahdollista, että lyhyellä aikavälillä veron kevennyksen vaikutukset ovat alhaisia erilaisten jäykkyyksien vuoksi taloudessa, mutta pidemmällä aikavälillä vaikutukset näyttäisivät olevan huomattavasti lyhyen aikavälin vaikutuksia suuremmat.

On myös huomioitava, että kehyspäätöksessä esitetyissä itserahoituslaskelmissa oletetaan huomattavia reaalityökaloudellisia vaikutuksia. Käyttämällä de Mooij ja Everdeen (2008) puolijoustoja oletetaan, että noin kolmannes itserahoitusasteesta johtuu kasvavista investoinneista, jotka kasvattavat yritysten voittoa. VM:n laskelmissa (taulukko 1, sivu 21) oletetaan, että itserahoitusaste on noin 400 miljoonaa euroa, jolloin tästä kolmanneksen – eli noin 133 miljoonaa – pitäisi tulla yritysten kasvaneista voitoista, jotka ovat seurausta kasvaneista investoinneista. Yritysten toimintaylijäämä on keskimäärin noin 40 prosenttia BKT:sta, jolloin BKT:n tulisi 20 prosentin yhteisöverokannalla kasvaa noin 1,7 miljardia, jotta 133 miljoonan itserahoitusaste toteutuisi. Vuoden 2013 ennakkotietojen mukaan tämä vastaa noin 1 prosentin kasvua BKT:ssa. Toisin sanoen valtiovarainministeriön kehysriihessä esillä olleet arviot yhteisöveron laskun itserahoitusasteesta olettavat – hyvin karkeasti laskien noin – prosentin kasvua BKT:ssa. VM:n hallituksen esityksessä esittävät arviot BKT:n kasvuasteesta ovat siten noin 5 - 10 kertaa liian pieniä, jotta itserahoituslaskelma pitäisi paikkaansa. Hallituksen esityksessä oleva arvio on ristiriidassa kehysriihessä esityksen arvion kanssa, joka perustuu tutkimuskirjallisuuteen.

Tarkastusviraston tutkimusyhteistyöhankkeessa ETLAn kanssa varmennettiin talouskasvuvaikutuksia. ETLA käyttämät NiGEM- ja FOG-mallit osoittavat myös, että yhteisöveron 4,5 prosenttiyksikön laskun välittömät vaikutukset ovat pieniä, mutta pidemmällä aikavälillä BKT kasvaa noin prosentin verran (Määttä ja Valkonen 2014). Malleissa BKT kasvaa, koska yrityksiin sijoitetun pääoman veron jälkeinen tuotto kasvaa, joka nostaa investointeja ja pääomakantaa. Suuremmalla määrällä pääomaa yritykset tuottavat enemmän. On myös hyvä huomata, että kasvanut pääomakanta nostaa palkkatasoa, koska työntekijöillä on käytössä enemmän pääomaa, eli laitteita ja koneita, jolloin työnteon tuottavuus kasvaa. Yhteis-

söveron lasku ei siis pelkästään hyödytä yrityksiä ja heidän omistajiaan, vaan yhteisöveron lasku hyödyttää myös työntekijöitä. Hallituksen esityksessä olleet yhteisöveron laskun vaikutusmekanismit ovat oikeita, mutta arviota yhteisöveron laskun vaikutuksesta BKT:hen voidaan pitää alhaisena. Erityisesti hallituksen esityksessä tulisi raportoida veroperustemuutoksien pidemmän aikavälin vaikutuksia, eikä keskittyä ainoastaan seuraavan vuoden kasvuvaikutukseen.

Kokonaistaloudellisilla malleilla voidaan laskea myös yhteisöveron laskun itserahoitusaste. NiGEM-mallissa yhteisöveron lasku 24,5 prosentista 20 prosenttiin tuottaa lyhyen aikavälin itserahoitusteeksi 45 prosenttia. Pidemmällä aikavälillä rahoitusaste laskee ja on neljän vuoden päästä noin 30 prosenttia. Itserahoitusaste laskee, koska mallissa palkkataso nousee vahvasti. Ammattiliittojen neuvotteluvoiman vuoksi yritysten kasvaneet voitot siirtyvät paljolti palkkoihin. Tästä syystä yhteisöveron itserahoitusaste laskee, mutta ansiotulojen verokertymä kasvaa 2 prosenttia. Huomioiden myös ansiotulojen verokertymän kasvu on yhteisöveron laskun itserahoitusaste korkeampi pidemmällä aikavälillä kuin 30 prosenttia. Kokonaistaloudellisilla malleilla saadaan tuloksia, jotka tukevat ajatusta siitä, että yhteisöveron laskulla on huomattava itserahoitusaste. Itserahoitusaste voi olla lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä eri suuruinen, mutta huomattava joka tapauksessa. On tosin todettava, että tulokset riippuvat mallin valinnasta.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhteisöveron alentamisella on tutkimuskirjallisuuden perusteella edellytykset toteuttaa tavoitteet kokonaistuotannon ja investointien edistämiseksi.

Yhteisöveron alentamisen vaikutukset bruttokansantuotteeseen ovat hallituksen esityksen mukaan hyvin vähäiset. Tutkimuskirjallisuuden ja ET-LAn kokonaistaloudellisten mallien mukaan kasvuvaikutukset ovat selvästi suuremmat pitkällä aikavälillä. Tarkastusvirasto katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi raportoida veromuutosten pidemmän aikavälin vaikutukset, eikä keskittyä ainoastaan seuraavan vuoden arvioon. Työllisyys ja BKT -muutokset olisi johdonmukaisuuden vuoksi hyvä raportoida samasta mallista.

Kokonaistaloudelliset vaikutukset kehysriihessä ja hallituksen esityksessä

Kehyspääatöksen mukaan yhteisöveron kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat huomattavia. Yhteisöveron laskua voidaan pitää Kataisen hallituksen keskeisenä finanssipoliittisena toimena, jolla pyrittiin tukemaan Suomen talouskasvua. Kuten tämän luvun alussa tuotiin esiin yrityksiin kohdistuva veroa pienessä avotaloudessa pidetään yhtenä haitallisimpana verona aja-

tellen talouskasvua. Talouskasvun tukemisen näkökulmasta yhteisöveron laskua voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna.²¹ Tätä ajattelua tuki veron laskun huomattava itserahoitusaste kehyspäätöksessä.

Hallituksen esityksessä yhteisöverokannan laskun motivaatio on hyvin samanlainen kuin kehyspäätöksessä. Hallituksen esityksessä (HE 185/2013) todetaan yhteisöveroa alennettavan suomalaisten yritysten kilpailukyvyn ja investointihalukkuuden sekä työllisyyden edistämiseksi. Yllättävää kuitenkin on, että numeeriset arviot yhteisöveron laskun työllisyys- ja erityisesti BKT-vaikutuksista ovat pienet. Tämän kanssa yhdenmukaisesti myös verokannan laskun verotuottoarviossa yhteisöveron laskun itserahoitusaste on 0.

Sekä kehyspäätös että hallituksen esitys muodostavat itsenäisinä yhdenmukaisen kokonaisuuden. Ongelma kuitenkin on, että kehyspäätöksen ja hallituksen esityksen välillä on huomattava ristiriita: kehyspäätöksessä yhteisöveron laskulla on arvioitu olevan merkittäviä talouskasvua vauhdittavien vaikutuksia, kun taas hallituksen esityksen laskelmissa veron laskulla on vaatimattomia vaikutuksia. Ristiriidan ongelmallisuutta korostaa se, että yhteisöveron laskulla pyrittiin nimenomaan talouskasvua vahvistaviin vaikutuksiin.

Koska yhteisöveron laskua perusteltiin talouskasvua tukevilla vaikutuksilla, tulisi näiden vaikutusten analysointiin keskittyä myös lain valmistelussa ennen päätöksen tekoa. Tarkastusviraston saamassa kehyspäätöksen kirjallisessa materiaalissa ei ole esitetty mitään yhteisöveron taloudellisista vaikutuskanavista. Hyvässä finanssipolitiikan valmistelun aineistossa tulisi perustellusti tuoda esille miten valmistelussa olevalla toimella voidaan päästä haluttuun tavoitteeseen. Arvioinnin kohteena tulisi olla finanssipolitiikan muutoksen tarvittava suuruusluokka ja mahdolliset vaihtoehdot tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi yhteisöveron kohdalla tulisi kyetä kuvaamaan, mikä mekanismi yhteisöveron laskussa tuo halutut kasvu- ja työllisyysvaikutukset. Näillä vaikutuksilla kehyspäätöksessä (VNS 3/2013 vp) motivoidaan yhteisöveron laskua, joten on luontevaa, että tätä arvioidaan myös valmistelumateriaalissa. Lisäksi esitettyyn finanssipoliittiseen toimeen liittyviä keskeisiä vaikutuksia ja liittymäkohtia muuhun finanssi- ja talouspolitiikkaan tulisi kuvata. Yhteisö- ja osinkove-

²¹ *VTV ei ota kantaa siihen oliko yhteisöveron lasku ja sen mitoitus oikea talouspoliittinen toimenpide. Verotukseen liittyy paljon poliittisia ja oikeudenmukaisuus kysymyksiä, johon ei ole "oikeaa" vastausta, jolloin veropolitiikka ei voi arvottaa yksiselitteisesti. Edellinen lause tulee tulkita siten, että jos talouskasvua halutaan tukea, voidaan perustellusti nähdä yhteisöveron laskun olevan yksi parhasita vaihtoehtoista tähän.*

rotuksen kohdalla hyvän esimerkin tämän tyyppisestä analyysistä tarjoaa ns. Hetemäen verotyöryhmän loppuraportin kohta, jossa kyseessä olevia veroja käsitellään (valtiovarainministeriö 2010b, s. 23-27).

Tutkimuskirjallisuudessa on vahvoja viitteitä siitä, että veropolitiikalla on huomattavia kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Tällöin veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten analysointi on keskeistä onnistuneen finanssipolitiikan harjoittamisen kannalta. Tarkastusvirasto katsoo, että veropolitiikan valmistelussa valtiovarainministeriöllä täytyy olla keskeinen rooli. Vero-osaston niukat resurssit huomioiden, tulisi yhteistyötä kehittää VATT:n kanssa.

Tarkastusvirasto katsoo, että kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia tulee kehittää. Vero-osaston ja kansantalousosaston läheinen yhteistyö on todennäköisesti hyödyllistä ja välttämätöntä. Kansantalousosaston KOOMA-malli tarjoaa erinomaisen pohjan verotuksen kokonaistaloudellisten vaikutusarvioiden tekemiseen. DSGE-mallit – sopivasti muunneltuna – ovat sopivia verotuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten analysointiin, kun kysymyksessä on talouden toimijoita tasavertaisesti kohteleva vero. Esimerkkeinä voidaan ajatella arvonlisä-, yhteisö-, pääoma- ja jossain määrin tuloverotusta. Yleensä yksi malli toimii uskottavasti rajalliseen määrään kysymyksiä. On myös tilanteita, joihin ei sopivaa mallia ole tai tulokset eivät vaikuta uskottavilta.

Yhteisöveron valmistelumateriaalissa ei kirjallisesti tuoda esiin veroperustemuutoksen keskeisiä vaikutuskanavia. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö kehittää yhteistyötä sisäisesti vero-osaston ja kansantalousosaston välillä ja VATT:n kanssa taloudellisten vaikutusarviointien osalta.

3.1.3 Veropohjan laajennuksen vaikutukset

Kolmas kehysriihessä 2013 esiteltyyn yhteisöverouudistuksen liittyvä kokonaisuus on veropohjan tiivistäminen, joka toteutettiin karsimalla veronalaisesta tulosta tehtäviä vähennyksiä. Kehysriihessä esiteltiin veropohjaa laajentavat toimet, jotka on raportoitu taulukon 2 vasemmassa sarakkeessa. Hallituksen esityksen (HE 185/2013) valmistelun aikana veropohjaa laajentavat toimet kuitenkin muuttuivat. Kehysriihen yhteydessä esitettyä pitkäaikaisten investointien poistojen muuttamista hyödykekohtaisiksi ei hallituksen esityksessä enää ollut. Syyskuussa 2013 julkaistussa vuoden 2014 talousarviossa ehdotus vielä esiintyi, joten tästä luovuttiin lähellä lopullisen esityksen antamista. Valmistelussa mukana olleiden virkamiesten mukaan ehdotuksen poisjättäminen oli poliittinen päätös.

Taulukko 2. **Kehysriihessä 2013 esiteltyt veropohjaa laajentavat toimet**

Veropohjaa laajentava toimi	Mukana kehys-päätöksissä 27.3.2013 ja 8.4.2013	Mukana talo-usarviossa 16.9.2013	Mukana halli-tuksen esityksis-sä 13.11.2013
Edustuskulujen vähennyskelpoisuus poistetaan	kyllä	kyllä	kyllä
Korkomenojen vähennysoikeutta rajoitetaan	kyllä	kyllä	kyllä
Vuosille 2013-2015 päätetyt tutkimus- ja kehitystoiminnan ja tuotannollisten investointien korotetut poisto-oikeudet perutaan vuodelta 2015	kyllä	kyllä	kyllä
Pitkäaikaisten investointien poistot muutetaan hyödykekohtaisiksi	kyllä	kyllä	ei

Verotuksen neutraalisuuden ja yksinkertaisuuden periaatteiden näkökulmasta on hyvin perusteltua, että verokantaa alennetaan ja veropohjaa laajennetaan, joten suuntausta voidaan pitää oikeana. Toisaalta veropohjaa tiivistävät toimet kasvattavat yritysten efektiivistä keskimääräistä veroastetta ja efektiivistä marginaaliveroastetta. Lisäksi ne heikentävät verojärjestelmän ennakoitavuutta. Käytännössä ne siis heikentävät yhteisöverokannan mahdollisesti talouskasvua vauhdittavia vaikutuksia. Ainoastaan voittojen raportointiin näillä veropohjan tiivistyksillä ei ole vaikutusta. Tämä tulisi kuvata myös hallituksen esityksessä, mutta sieltä ei käy ilmi, että yhteisöveron laskun ja veropohjan laajennuksen vaikutukset ovat vastakkaiset. Tämä vaikeuttaa muutoksen vaikutusten arvioimista.

Jos tiettyyn talouskasvuvaikutukseen halutaan verokannan laskulla, tulisi huomioida myös, mitä veropohjalle tapahtuu. Jos halutaan pitää yhteisöveron alentamisen taloudellinen vaikutus ennallaan, samalla kun veropohjaa tiivistetään, tulisi verokantaa laskea enemmän. Toteutetun veropohjan laajentamisen vaikutukset ovat tosin rajalliset, jolloin talouskasvua hidastava vaikutus jää pieneksi. Jos taas veropohja pidetään muuttumattomana, pienempi verokannan lasku riittää saman talouskasvuvaikutuksen aikaansaamiseksi. Tämä johtuu siitä, että veropohjan laajennuksella on vastakkaiset vaikutukset verokannan alentamiseen. Jos tarkastellaan pel-

kästään verokannan laskun vaikutuksia huomioimatta, mitä veropohjalle tapahtuu, päädytään virheellisiin johtopäätöksiin.

Taulukossa 2 esitetystä listasta kolmen ensimmäisen veropohjaa laajentavan toimenpiteen vaikutus on hallituksen esityksessä arvioitu lisäävän verotuloja noin 240 miljoonaa. Tämä on noin 30 % yhteisöverokannan laskun aiheuttamasta tuottomenetyksestä. Nämä toimet siis kiristävät huomattavasti verotusta, jolloin on syytä olettaa myös, että ne vähentävät verokannan laskun aiheuttamia talouskasvuvaikutuksia. Asiaa ei kuitenkaan huomioida valmistelumateriaaleissa. Yhteisöverokannan laskua motivoitiin sekä kehysriihessä että hallituksen esityksessä sillä, että talouskasvua vauhditetaan. Koska verokannan laskun motiivina on nimenomaan talouskasvun lisääminen, tulisi valmistelumateriaaleissa huomioida, että veropohjan kasvattaminen todennäköisesti vähentää haluttua vaikutusta. Tällöin jopa nykyistä suurempi verokannan lasku voisi olla perusteltu.

Hallituksen esityksessä arvioidaan niukalti sitä, miten vuosille 2013 – 2015 päätettyjen tutkimus- ja kehitystoiminnan ja tuotannollisten investointien korotettujen poisto-oikeuksien päättyminen vuoteen 2014 vaikuttaa yrityksiin ja talouteen. Esityksessä todetaan alennetun kannan olevan tehokkaampi keino taloudellisen aktiviteetin lisäämiseen kuin yksittäisille toimialoille tai yrityksille suunnatut verokannustinohjelmät. Lisäksi korotettujen poisto-oikeuksien loppuminen vuoteen 2014 perustellaan hallitusohjelman mukaiseksi toimeksi, koska veropohjaa laajennetaan.

Hallituksen esityksessä (HE 185/2013, s. 36) kuitenkin myös todetaan, että ”verojärjestelmän ennustettavuudella ja jatkuvuudella voidaan kuitenkin luoda vakaat perusolosuhteet yritystoiminnalle ja siten luoda myös kilpailuetua muihin maihin.” Edellä mainittu poisto-oikeuksien lopettaminen vuonna 2014 on verojärjestelmän ennustettavuutta vähentävä asia, vaikka veropohjan laajentaminen yhdessä verokannan laskemisen kanssa on sinänsä kannatettavaa. Tarkastuksessa kävi ilmi, että virkamiehet kiinnittivät huomiota verojärjestelmän ennakoitavuuteen. Verojärjestelmän jatkuva muuttuminen voi haitata investointeja ja siten talouskasvua. Verojärjestelmän poukkoilevuus antaa viitteitä siitä, että sekä valmistelussa että poliittisessa päätöksenteossa tulisi edellä esitettyihin näkökulmiin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Tarkastusvirasto katsoo, että veropohjaa laajentavat toimet ovat oikeasuuntaisia, koska ne yleensä lisäävät järjestelmän yksinkertaisuutta ja neutraalisuutta. Tosin ne tässä tapauksessa heikensivät järjestelmän ennakoitavuutta. Hallituksen esityksestä tulisi kuitenkin käydä ilmi, että yhteisöveron laskun ja veropohjan laajennuksen vaikutukset ovat vastakkaiset.

3.2 Osinkoverotus

Kataisen hallituksen toinen keskeinen kehysriihessä 2013 sopima yhteisö- ja pääomaverotusta koskeva muutos on osinkoverotuksen muuttaminen. Muutos kohdistui erityisesti listaamattomista yhtiöistä jaetun osingon verotukseen, mutta myös listattujen yhtiöiden osingon verotukseen esitettiin huomattavaa kiristystä. Verouudistuksen tavoitteena on siirtää painopistettä yrityksen voiton verotuksesta yrityksestä ulos maksettavien varojen verotukseen.

Taloustieteen näkemyksen mukaan osinkovero vaikuttaa yritysten syntymiseen ja kasvuun. Osinkovero voi heikentää uusien ja kasvavien yritysten investointikannustinta. Tämä johtuu siitä, että osinkovero pienentää yrityksen oman pääoman osuutta ja yritys rahoittaa investointinsa pidätyillä voitoilla. Tämän seurauksena osinkovero hidastaa investointimahdollisuuksia ja aiheuttaa siten tuotannonmenetyksiä. Osinkovero lisää omalla pääomalla rahoitettujen investointien kustannuksia, jolloin näitä investointeja tehdään vähemmän kuin muita investointeja, joita verotetaan kevyemmin.²²

Tällaisessa tilanteessa investoinnit eivät välttämättä kohdistu kaikkein tuottavimpiin tai kansantalouden kannalta parhaisiin kohteisiin, jolloin verotuksen seurauksena taloudessa on tehottomuutta. Osinkoverotukseen liittyviä ongelmia on pyritty ratkaisemaan siten, että ei-listatut yritykset saavat jakaa kevyesti verotettuja osinkoja (huojennuttua osinkoa). Tämä ratkaisu johtaa kuitenkin uuteen ongelmaan, jossa ansiotuloja pyritään muuntamaan yrityksestä saaduksi osinkotuloksi.

Suomen osinkoverojärjestelmä on pyrkinyt tukemaan ja kannustamaan pienempiä yrityksiä. Yleisimmät perustelut liittyvät edellä kuvattuun yrittäjyyden ja talouskasvun tukeminen. Voidaan ajatella, että pienet yritykset luovat innovaatioita, jotka taas vaikuttavat positiivisesti talouskasvuun. Tätä toimintaa on tuettu keventämällä erityisesti ei-listaamattomien yritysten verotusta.

Valtiovarainministeriön virkamiesten haastattelujen perusteella osinkoverouudistuksen oli tarkoitus pureutua kahteen ongelmaan. Ensiksi tarkoituksena oli puuttua huojennetun osingon ylärajaan, koska se ohjaa yritysten osingonjakoa taloutta haittaavasti ja voi kannustaa kasvattamaan yritysten nettovarallisuutta investointien sijaan. Toisena ongelmana nähtiin tulojen muuntaminen eli ansiotuloja muunnetaan kevyemmin verotetuksi

²² *Katso Verotuksen kehittämissryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriö 35/2010.*

pääomatuloksi. Myös verotuksen kehittämistyöryhmä (valtiovarainministeriö 2010a) esitti, että huojennetun osingon euromääräisestä ylärajasta luovuttaisiin. Lisäksi nettovarallisuuteen suhteutettua tuottorajaa esitettiin laskettavaksi. Toisin sanoen luotaisiin niin sanottu normaalituottomalli, jossa investoinnin normaalituottoa verotettaisiin kevennetysti, mutta sen ylittävään tuottoon kohdistuisi täysimääräinen verotus.²³

Tarkastuksessa keskitytään luonnollisten henkilöiden saaman osinkotulon verotuksen muutoksiin ja näiden muutosten valmisteluun. Osinkoverotusuudistukseen liittyi kuitenkin myös muita tiukennuksia. Tiukennuksia ja tarkennuksia tehtiin muun muassa osinkoverotukseen muiden kuin luonnollisten henkilöiden osalta ja oman pääoman rahastoista tapahtuvan varojenjaon verottamiseen. Muut osinkoverotukseen tehdyt muutokset ovat tärkeitä, koska niillä pyritään estämään veron maksun välttelyä ja siten lisäämään yhdenvertaista verokohtelua. Nämä muutokset ovat kuitenkin luonteeltaan enemmän veroteknisiä tai juridisia. Suurin taloudellinen merkitys on luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksella, joka koskee myös lukumääräisesti suurinta osaa osinkoa saavista kotitalouksista.

Osinkoverotuksen ja sen valmistelun tarkastuksessa on kaksi kokonaisuutta. Aluksi tarkastellaan osinkoveromuutoksen kokonaisuutta, sen valmistelumateriaalia, kehyspäätöstä ja hallituksen esitystä. Toinen kokonaisuus koskee osinkoveromuutoksen vaikutuksia tulonjakoon ja niistä raportointiin.

3.2.1 Osinkotulojen verotuksen valmistelu

Tarkastusviraston havaintojen mukaan ajatus osinkoverotuksen uudistamiseen lähti verotyöryhmän raportista (valtiovarainministeriö 2010a). Haluttiin tehdä kokonaisuudistus yhteisö- ja osinkoverotukseen sekä siirtää verotuksen painopistettä varojen nostamiseen yrityksestä. Ensimmäiset tiedot valmistelun aloittamisesta tulivat joulukuussa 2012. Valmistelu tapahtui kiireisellä aikataululla, vaikka toisaalta valmistelun taustalla oli verotyöryhmän kahden vuoden työ. Valmistelijoiden kannalta ongelmallista oli se, että päätösprosessi ei ollut tarkentuva vaan useita keskenään erilaisia vaihtoehtoja pidettiin esillä aivan valmistelun loppuun saakka.

²³ Verotuksen kehittämistyöryhmän ehdotuksessa normaalituottokorko vahvistettaisiin vuosittain ja se määräytyisi keskipitkinä valtionlainakorkona yhteisöveron jälkeen. Nykyinen tuotto prosentti (8 %) on siten selvästi kehittämistyöryhmän ehdottamaa normaalituottoa korkeampi korko.

Taulukossa 3 on kuvattu luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksen keskeisiä veronmaksuun vaikuttavia muuttujia osinkoverouudistuksen eri vaiheissa.

Taulukko 3. Luonnollisten henkilöiden osinkoverotusehdotukset valmistelun eri vaiheissa

Aika	Valmistelun vaihe	Listatut yhtiöt		Listaamattomat yhtiöt			
		Verotettava osuus,%	Verotettava osuus,%	Huojennetun osingon verotus		Normaaliosingon verotus	
				Tuotto- prosentti	€-määr. yläraja	Tuotto- prosentin yliyttyessä vero- tettava osuus	€-määr. ylitty- essä pääoma- tulona verotet- tava osuus
2013	Lähtökohta	70	0	9	60 000	70%, at	70%, pot
8-19.3.	Kehysvalmistelut	100	20-45	3,5-9	ei	100%, pot	100%, pot
20.3.	Pohjaesitys kehysriihen päätöksiksi	100	25	8	ei	100%, pot	100%, pot
26.3.	VM:n vero-osaston kommentti ja ratkaisuehdotus*	100	25	8	66 000	85%, pot	85%, pot
27.3.	Kehyspäätös (VNS 3/2013)	100	25	8	ei	100%, pot	100%, pot
8.4.	Täydennetty kehyspäätös (VNS 4/2013)	85	25	8	150 000	85%, pot	85%, pot
13.11.	Hallituksen esitys	85	25	8	150 000	75%, at	85%, pot

*VM:n muistiota käydään tarkemmin läpi tekstissä.

Osinkoverouudistuksen lähtökohtana oli vuonna 2013 voimassa ollut järjestelmä. Vuoden 2013 osinkoverotusjärjestelmässä osingon veronalainen osuus riippui siitä, onko osinkoa maksava yritys julkisesti noteerattu, eli pörssiyhtiö vai listaamaton yritys. Listatun yrityksen osingosta 70 % oli veronalaista pääomatuloa ja loput verovapaata tuloa, kun saaja on luonnollinen henkilö.

Listaamattomien yritysten osingon verotus taas jakaantui kahteen osaan: niin sanottuun huojennettuun osinkoon, johon kohdistui normaalia kevyempi verorasitus, ja normaaliosinkoon, johon kohdistui edellistä korkeampi verorasitus. Huojennettua osinkoa yritys voi jakaa 9 % asti yrityksen osakkeen matemaattista tuottoa vastaavalta osalta, mutta korkeintaan 60 000 euron ylärajaan saakka.²⁴ Kun tuotto- tai euromääräinen raja ylittyi osingossa, ylitse menevät osat olivat niin sanotun normaalin osinkoverotuksen piirissä. 60 000 euron rajan ylittävä osinko oli 70-prosenttisesti pääomatuloa (taulukossa lyhennettynä ”pot”) ja loput verovapaata tuloa. Tuottoprosenttirajan ylitse menevä osinko oli 70-prosenttisesti ansiotuloa (taulukossa lyhennettynä ”at”) ja loput verovapaata tuloa. Tuotto- ja euromääräiset rajat pyrkivät osaltaan jakamaan yrittäjän tuloa pääoma- ja ansiotuloihin.

Taulukosta 3 nähdään, että kehysriihen valmisteluvaiheessa olleissa esityksissä oli hyvin monenlaisia vaihtoehtoja osinkoverouudistuksen tekemiseksi. Valtiovarainministeriö laski verotuottoarvioita osinkoverojärjestelmille, joissa huojennetulle osingolle ei määritelty euromääräistä ylärajaa. Huojennetun osingon tuottoprosentit vaihtelivat laskelmissa 3,5 – 9 prosentin välillä ja veronalainen osuus vaihteli 20 – 45 prosentin välillä.

Kehyspäätöksen (VNS 3/2013) merkittävin piirre oli, että listaamattoman yhtiön osinkoverotuksen parametrit eivät vastanneet minkään valmistelumuistioissa esillä olleen mallin parametrejä. Kehyspäätöksen mukaan huojennetun osingon yläraja poistettiin ja huojennetun osingon tuottoprosentti oli 8 %, josta veronalaista tuloa olisi 25 %. Kun niin sanottu normaalituotto oli verrattain korkea ja euromääräinen yläraja huojennetuille osingoille poistettiin, osinkoverotus keveni merkittävästi nettovarallisuudeltaan suurilla yrityksillä.

Valmistelumateriaaleista selviää, että ongelma oli havaittu jo ennen kehyspäätöstä. Valtiovarainministeriö oli tehnyt muistion päivää ennen kehyspäätösten julkaisua, jossa todetaan kehysriihessä päätetyn osinkove-

²⁴ *Yrittäjähuojennus osinkoverotuksessa on henkilökohtaisella tasolla 60 000 euroa. Osinkotuloa voi kuitenkin saada useasta eri yhtiöstä ja tämä raja on henkilökohtainen, ei yhtiökohtainen.*

romallin keventävän suuren nettovarallisuuden omaavien yhtiöiden osakkaiden verotusta. Muistiossa todetaan kevennyksen alkavan, kun osinko ylittää 66 000 euroa, jolloin keskimääräinen osingon saaja saa 10 prosenttiyksikköä keveämmän veroasteen. Tämä vastaa keskimäärin noin 36 500 euron veronkevennystä. Valmistelumateriaaleissa tämän ongelman ratkaisemiseksi oli kahdenlaisia vaihtoehtoja. Taulukossa 3 on esitetty jälkimmäinen vaihtoehto, koska se oli askel siihen suuntaan, mihin hallituksen esityksessä päädyttiin.

Valtioneuvosto päätyi muuttamaan kehyspääöstä osinkoverotuksen osalta ja antoi niin sanotun täydennetyn kehyspääöksen (VNS 4/2013). Täydennetyssä kehyspääöksessä osinkoverotusta muutettiin siten, että listaamattomien yritysten huojennetuille osingoille määrättiin euromääräinen 150 000 yläraja. Tuottoprosentin sekä euromääräisen ylärajan ylittävä osinko oli 85-prosenttisesti pääomatuloa. Lisäksi listattujen yhtiöiden osinkojen verotettavaa osuutta alennettiin 85 prosenttiin.

ETLAn ja VATT:n (Määttänen Ropponen 2014) tutkimushankkeessa selvitettiin dynaamisen mallin avulla, miten veromuutokset vaikuttivat listaamattomien yritysten investointeihin. Tulosten mukaan huojennettuun osinkoverotukseen liittyvä euromääräinen raja hidastaa yrityksen optimaalista pääomankannan kasvua. Toisin sanoen yrittäjä hyödyntää mahdollisuuden nostaa kevyemmin verotettuja osinkoja yrityksen kasvuvaiheessa. Jos samalla yrityksen investointeja rajoittaa luottorajoite, niin osingot rahoitetaan investoinneista tinkimällä.

Toisaalta huojennettu osinkoverotuksen tuottoraja kiihdyttää yritysten investointeja. Käytännössä yrittäjien kannattaa monessa tapauksessa kasvattaa yrityksen nettovarallisuutta voidakseen nostaa enemmän huojennettua osinkoa. Kun huojennetun osingon tuottoraja on suhteellisen korkea (8 %), verotus kannustaa tekemään investointeja, joiden tuotto ennen veroja voi olla melko matala. Toisin sanoen yrityksillä on kannustin investoida myös suhteellisen huonosti tuottaviin kohteisiin (Määttänen ja Ropponen 2014).

Määttänen ja Ropponen (2014) suosittelivatkin huojennetun osingon euromääräisen rajan poistamista, koska se johtaisi yhdenmukaisenpaan yritysten verokohteluun ja poistaisi yritysten kasvua heikentävän kannustimen. Huojennetun osinkotuottorajan alentaminen puolestaan vähentäisi riskiä, että yritykset investoivat suhteellisen huonosti tuottaviin kohteisiin verokannusteiden vuoksi.

Grönberg, Kari ja Ropponen (2013) ovat arvioineet veromuutoksen vaikutusta myös yrittäjien verorasitukseen (tarkastelu sisältää sekä yhteisöveron, ansiotuloveron että pääomatuloveron). Kokonaisuutena suurituloisten yrittäjien verotus näytti keventyvän entiseen järjestelmään verrattuna. Erityisesti pienen nettovarallisuuden, mutta suurehkon bruttotulon omaavilla

yrittäjillä verotus keveni. Muutoin on vaikea sanoa mitään yleispätevää yrittäjien veromuutoksista, sillä veromuutokset vaikuttavat yrittäjiin eri tavoin.

Lisäksi Grönberg ym. (2013) selvitti yrittäjän kannustimia maksaa omistajilleen palkkaa tai osinkoa, eli miten tulomuunto-ongelma muuttui. Esimerkkilaskelmien mukaan veromuutos lisäsi kannustinta maksaa palkkaa suurilla bruttotuloilla olipa yrittäjän nettovarallisuus 300 000 euroa tai 3 miljoonaa euroa. Aiemmassa järjestelmässä palkkaa kannatti maksaa suurilla bruttotuloilla alle 1000 euroa, mutta uudessa järjestelmässä lähes 40 000 euroa. Näin ollen suurilla tuloilla tulomuunto-ongelmaa pystyttiin hieman korjaamaan. Pienimmillä tuloilla tulokset eivät ole yhtä selkeät.

Kokonaisuutena Kataisen hallituksen tekemä osinkoverouudistus oli monivaiheinen. Uudistuksia tehtiin ja peruttiin, mikä on vastoin hyvään verojärjestelmään yleisesti liitettävää ennakoitavuuden periaatetta. Tarkastusviraston tekemien havaintojen perusteella valmistelussa tuli ilmi joitakin ongelmia. Ensiksikin perusteellista vaikutusarviota ei ehditty tehdä. Toiseksi valmisteluprosessi ei ollut tarkentuva. Toisin sanoen vaihtoehtoja oli laajasti esillä aivan valmistelun loppuun saakka. Vero-osastoa pyydettiin laskemaan yksittäisten parametrien muutosten tai muiden yksityiskohtien vaikutusarvioita, mutta perusteellisia ennakkoselvityksiä ei pyydetty.

Tarkastusvirasto katsoo, että päätöksenteon poukkoilevuus on ongelmallista. Esimerkiksi yritykset tekevät suuria investointipäätöksiä pitkälle tulevaisuuteen. Jos keskeiset veroparametrit muuttuvat ennustamattomasti, päätöksenteko vaikeutuu. Osinkoverouudistuksen poukkoilevuus vähensi myös luottamusta siihen, että yhteisöverokantaa koskeva päätös pysyy. Yhteisöverokantaa ei muutettu, mutta osinkoverotuksen muutoksen jälkeen myös yhteisöveropäätöksen pysyvyyteen liittyi tarkastusviraston havaintojen mukaan epävarmuutta.

Lopulta osinkoverouudistus jäi pieneksi. Taulukosta 3 voi havaita, että hallituksen esityksessä oleva osinkoverojärjestelmä on hyvin samankaltainen kuin se, josta uudistusta lähdettiin tekemään. Vaikka täysin verovapaita osinkoja ei enää listaamattomista yhtiöistä jaeta, kompensoituu tämä kiristys sillä, että huojennetun osingon euromääräistä ylärajaa nostettiin. Järjestelmässä on edelleen samat keskeiset puutteet, kuten huojennetun osingon euromääräinen yläraja, joka ohjaa yritysten osingonjakoa taloutta haittaavasti (Määttänen ja Ropponen 2014, Harju, ym., 2010, Kari ja Laitila 2012). Toisin sanoen se voi ohjata yrityksiä jakamaan osinkoja juuri tuotto prosenttia vastaavan määrän, jolloin se voi mahdollisesti kannustaa yrityksiä kasvattamaan nettovarallisuuttaan. Voidaan todeta, että lopulta osinkoverojärjestelmää ei itse asiassa juurikaan uudistettu.

Osinkoverouudistuksen päätösprosessi oli monivaiheinen, josta puuttui huolellinen valmistelu. Päätösprosessi ei ollut ennakoitava. Hyvään verojärjestelmän periaatteisiin kuuluu ennakoitavuus, mikä ei toteutunut osinkoverouudistuksessa.

Osinkotulon verotus ei muuttunut paljoakaan. Näin ollen kokonaisuuden kannalta verojärjestelmä säilyi mutkikkaana. Määttäsen ja Ropposen (2014) tutkimuksen perusteella euromääräinen huojennetun osingon euromääräinen raja hidastaa yrityksen optimaalista pääomankannan kasvua. Tosin pääomakannan kasvu riippuu myös kevennettyyn osinkoverotukseen liittyvästä tuottorajasta. Tulomuunto-ongelmaa saatiin hieman korjattua suurimpien bruttotulon saajien osalta.

3.2.2 Osinkoverouudistuksen tulonjakovaikutusten arviointi

Toisen kokonaisuuden osinko- ja yhteisöverotuksen uudistamisessa muodostavat eri veromuutosten tulonjakovaikutuslaskelmat. Kehyspäätöksen valmistelumateriaalissa käsitellään kahden mahdollisen osinkoveromallin tulonjakovaikutuksia. Kumpikaan valmistelumateriaalissa käsitelty malli ei päätnyt sellaisenaan kehyspäätökseen. Mallien tulonjakovaikutukset ilmoitetaan Gini-kertoimen muutoksina ja tulonjakovaikutusten kerrotaan perustuvan staattiseen laskelmaan. Laskelmat teki VATT.

Kehyspäätöksissä tulonjakovaikutuksia käsitellään lyhyesti. Kaikkien kehyspäätöksessä tehtyjen veromuutosten, siis muidenkin kuin yhteisö- ja osinkoveroon liittyvien, yhteenlasketut nettotuloaikutukset arvioidaan ensimmäisessä kehyspäätöksessä neutraaleiksi ja täydennetyssä kehyspäätöksessä lievästi tuloeroja kaventaviksi. Molemmissa kehyspäätöksissä pääomatuloverotuksen muutokset arvioidaan tuloeroja kaventaviksi. Ensimmäisessä kehyspäätöksessä ei ole mainintaa, mihin arviot perustuvat. Täydennetyssä kehyspäätöksessä kerrotaan, että arviot perustuvat VATT:n tekemään tulonjakovaikutusarvioon.

Valtiovarainministeriö toimitti ennen täydennettyä kehyspäätöstä päättäjille muistion, jossa esitetään kriittisiä huomioita tulonjakovaikutusten laskemisesta. Esityksessä kuvataan staattisten laskelmien ongelmia. Laskelmissa oletetaan, että osinkotuloa saavien henkilöiden lukumäärä on täsmälleen sama kuin vuonna 2010 ja jokainen osingonsaaja saa osinkotuloa korotettuna keskimääräisellä osinkotulojen kehityksellä.²⁵ Toisin sanoen, eroja tulokehityksessä osingonsaajien välillä ei oleteta olevan. Myöskään osinkotulojen ja palkkatulojen suhteen ei oleteta muuttuvan,

²⁵ Käytetty otosaineisto on vuodelta 2010.

vaikka veroperusteet muuttuvat ja osingonsaajat optimoivat verojen jälkeistä (kokonais)tuloaan. Käyttäytymisvaikutukset aiheuttavat virkamiesten mukaan sen, että tuloerot eivät voi kaventua niin paljon kuin staattisesti näyttäisi. Tuloerot saattavat virkamiesten mukaan jopa kasvaa uudistuksen seurauksena, vaikka staattisissa laskelmissa tuloerot näyttäisivät kaventuvan.

Hallituksen esityksessä marraskuussa 2013 todetaan kuitenkin osinkoverouudistuksen tulonjakovaikutuksista, että ”julkisesti noteeratuista yhtiöistä saadun osinkotulon veromuutos kaventaisi staattisesti arvioituna väestön tuloeroja... ..saatujen laskentatulosten mukaan Gini-kerroin pieneni 0,03 prosenttiyksikköä veromuutoksen jälkeen.” Tulonjakoa koskeva lisäys tehtiin, koska poliittiset päätöksentekijät pitivät niitä tärkeinä. Arvion kerrotaan perustuvan VATT:n laskelmiin. Laskelmia arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon tiettyjä asioita.

Vaikutusarviossa ei ole huomioitu yhteisöveron muutoksen aiheuttamaa jaettavan osingon määrän lisäystä. Toisin sanoen yhteisöveron yhteisvaikutukset pääomaverotuksen kanssa on huomioitu staattisesti, mutta dynaamista veronalennuksen aiheuttamaa jaettavan osingon määrän kasvua ei ole huomioitu. Tätä osinkoja kasvattavaa vaikutusta, joka kasvattaa tuloeroja, ei kuitenkaan laskelmissa ole huomioitu. VATT:n laskelmaa voidaan verrata eduskunnan tietopalvelun tekemään laskelmaan, joka on tehty SISU-mikrosimulointimallilla. Sama mikrosimulointimalli on myös VM:n käytössä. Eduskunnan tietopalvelu on tehnyt laskelman hallituksen esityksen (HE 185/2013) tulonjakovaikutuksista.²⁶ Näissä laskelmissa huomioidaan sekä yhteisöverokannan lasku että osinkoverouudistus. Tietopalvelun laskelmissa osoitetaan, että osinkoveromuutosten myötä tuloerot supistuvat, kun jaettavan osingon määrä on muuttumaton. Tulos on siis sama kuin VATT:n laskelmissa. Mikäli yhteisöveron muutos ja sitä kautta jaettavan osingon määrän kasvu otetaan huomioon, niin yhteenlaskettuna yhteisö- ja osinkoverouudistus kasvattaa tuloeroja.

Tietopalvelun laskelma ei ole suoraan vertailukelpoinen VATT:n laskelmaan, mutta staattisesti laskettuna osinkoverotuksen vaikutus tulonjakoon on sama kuin VATT:n laskelmassa. Laskelmat tuottavat kvalitatiivisesti samanlaisia tuloksia, jolloin voidaan olettaa, että todennäköisesti

²⁶ *Laskelmat ovat julkisesti saatavilla Suomenmaan verkkosivujen kautta, http://www.suomenmaa.fi/etusivu/analyysi_yritysverouudistus_kasvattaa_tuloeroja_6697902.html. Sivulla on linkki osoitteeseen https://www.dropbox.com/s/oquxgfyx8nz2ta2/osinko_tuloerot.pdf, josta laskelmat löytyvät.*

myös VATT:n laskelmissa yhteisöveron laskun huomioiminen muuttaisi verouudistuksen vaikutuksen tulonjakoon.

Hallituksen esityksessä esitetty Gini-kertoimen muutos on käytännössä mitätön. Vuonna 2008 Suomen Gini-kerroin oli 26,8. Kerroin on alhainen verrattuna vaikkapa EU:n arvioituun keskimääräiseen Gini-kertoimeen vuonna 2012 (30,6) tai Yhdysvaltain Gini-kertoimeen vuonna 2007 (45,0). Suomen varsin tasaisessa tulonjaossakin esitettyä 0,03 prosenttiyksikön muutosta voidaan pitää erittäin pienenä. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että päätöksentekijät ovat erittäin kiinnostuneita tulonjakovaiikutuksista. Tämän vuoksi merkitykseltään lähes olemattomatkin Gini-kertoimen muutokset halutaan raportoida hallituksen esityksessä. Tarkastusvirasto katsoo, että tämän suuruiset muutokset tuli raportoida siten, että niiden todettaisiin olevan tulonjaon näkökulmasta neutraaleja. Eli gini-kertoimen muutoksen numeeriseksi arvoksi tulisi näissä tapauksissa nolla.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että valmistelussa jätettiin huomiotta monet todelliset tilanteet, joihin verovelvolliset yritykset joutuvat. Esimerkiksi sukupolvenvaihdosta ei käsitellä lainkaan valmistelumateriaaleissa eikä päätösteksteissä. Sukupolvenvaihdoksessa tulevat maksettaviksi perintö- ja lahjaverot, jotka usein rahoitetaan ottamalla yrityksestä ulos runsaasti osinkoja. Tässä tilanteessa huojennetun verotuksen piiriin kuuluvan osingon tuotto- ja euomääräisillä rajoilla on merkitystä. Jos rajat joudutaan ylittämään, saattaa verotaakka muodostua hyvinkin suureksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että tulonjakovaiikutukset saavat tässä tarkastuksessa käsitellyissä vaikutusarvioissa suhteettoman suuren painoarvon ottaen huomioon, miten pieniä raportoidut tulonjakovaiikutukset ovat. Kehyspäätöksissä ja hallituksen esityksessä esitetyt tulonjakovaiikutusten arviot on raportoitu puutteellisesti. Niistä ei käy riittävän selkeästi ilmi, mitä muutoksia osinkoveronlaskelmissa on otettu huomioon.

3.3 Hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutuminen

Yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistaminen oli merkittävimpiä Jyrki Kataisen hallituskaudella tehtyjä veromuutoksia. Monivaiheisten päätösten jälkeen osinkoverotuksen muutokset jäivät vähäisiksi ja yhteisöveron taloudellisten vaikutusten arvioinnit muuttuivat selvästi prosessin aikana. Hyvän säädösvalmistelun periaatteet eivät kaikin osin toteutuneet, mikä ei edistänyt sujuvaa prosessia. Seuraavaksi käsitellään valtiovarainministeri-

ön roolia valmistelussa sekä arvioidaan laajemmin säädösvalmistelun ongelmien takana olevia seikkoja.

Kattavan valmistelumateriaalin tekemiseksi ei annettu selkeää signaalia – taustamateriaalit jäivät puutteellisiksi

Tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan valtiovarainministeriön vero-osasto ei saanut selkeää tehtävänantoa yhteisö- ja pääomaverotuksen muutoksen huolelliseksi valmistelemiseksi. Toisin sanoen poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun yhteistyö ei toiminut kunnolla. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan verotuksen kehittämissiisijän raportin arivoitiin antavan riittävän pohjan valmistelulle. Käytännössä valmistelu näytti kuitenkin vähäiseltä, eikä huolellista taustavalmistelua ehditty tehdä. Esimerkiksi vuosina 2012 ja 2014 vero-osaston virkamiehet tekivät laadukkaat valmistelumuietiot kehysriihtä varten. Näin ollen ero muihin vuosiin oli selvä.

Yhteisöveron keskeisiä vaikutuskanavia ei ole tuotu valmistelumateriaalissa esiin, vaikka veromuutos motivoitiin alun perin talouskasvua kiihdyttävänä finanssipoliittisena toimenpiteenä. Näin ollen tähän näkökulmaan olisi tullut kiinnittää huomoita hallituksen esityksessä ja ylipäättään lain valmistelussa. Valmisteluaineiston tulisi taata päätöksentekijälle mahdollisuus ymmärtää muutosten keskeiset vaikutukset tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi Hetemäen työryhmän raportit (Valtiovarainministeriö 2010a ja 2010b) käsittelevät monien keskeisten verojen vaikutuskanavia. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kattavaa valmistelumateriaalia ei kuitenkaan pyydetty vero-osastolta. Osinkoverovalmistelussa oli puolestaan pöydällä monia malleja, mutta niistä puuttuivat tausta-analysit. Valtiovarainministeriön vero-osasto tuotti monia mallilaskelmia, mutta niistä ei käy kunnolla ilmi muutosten taustat ja kokonaisuudet.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan virkamiehet olivat enemmänkin teknisiä laskelmien tekijöitä kuin prosessin kokonaisuutta tukeva osa. Vero-osastoa pyydettiin laskemaan yksittäisiä parametrejä ja osin merkityksellisiä gini-kertoimia. Huolellisten valmistelupapereiden puuttuessa kehysriihtien taustapapereista muodostui niukasti dokumentoituja laskelmia, joista oli vaikea päästä perille veromuutoksista.

Toinen ongelma oli liiallinen huomion keskittäminen osin epäluotettaviin tulonjakovaikutuksiin, mikä vei virkamiesten aikaa oleellisempien asioiden tarkastelulta. Päätöksentekijöille toimitettiin jo ennen täydennettyä kehyspääöstä muistio, jossa suhtaudutaan kriittisesti staattisiin tulonjakolaskelmiin. Tulonjakovaikutukset on kuitenkin esitetty hallituksen esityksessä, koska poliittiset päätöksentekijät pitivät niitä tärkeinä.

Kaiken kaikkiaan valmistelusta ei välittänyt kuva avoimesta ja läpinäkyvästä prosessista. Vero-osaston virkamiehet eivät saaneet selkeää signaalia veromuutoksen valmistelumateriaalin tekemiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että suuremmista verouudistuksissa tulisi tehdä suhteellisen laajat selvitykset. Virkamiesten asiantuntemusta ei käytetty perusteellisten taustaselvitysten tekemiseen päätösten vaikutuksista, vaan heidän aikansa kuului yksittäisten parametrimuutosten vaikutuslaskelmiin.

Valtiovarainministeriön asiakirjoissa oli puutteita taloudellisten vaikutusten arvioinneissa

Valtiovarainministeriön virallisissa asiakirjoissa oli monia puutteita liittyen yhteisö- ja osinkoverotuksen taloudellisten vaikutusten arviointeihin. Myös valmistelumateriaaleissa oli puutteita, sillä osa valmistelumateriaalista oli varsin niukasti dokumentoitua ja vaikeaselkoista. Niistä on vaikea ymmärtää, mitä niissä tarkasti ottaen kuvataan. Tämä johtui osittain pyyntöjen yksityiskohtaisuudesta ja valmisteluprosessin monivaiheisuudesta, mutta suhteellisen pienellä työllä valmistelumateriaalia olisi voitu tehdä ymmärrettävämmäksi.

Yhteisöveron taloudellisten vaikutusten arvioinneissa oli puutteita. Kehyspäätöksessä yhteisöveron laskulla arvioitiin olevan merkittäviä talouskasvua vauhdittavia dynaamisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen laskelmissa veron alentamisen dynaamiset vaikutukset olivat puolestaan vähäisiä. Toiseksi hallituksen esityksessä esiteltiin veropohjaa laajentavia toimia (edustuskulujen vähennyskelpoisuuden poistaminen, tutkimus- ja kehitystoiminnan lisävähennyksen päättymisen ja tuotannollisten investointien korotetut poisto-oikeuksien päättymisen). Veropohjan laajentamista koskevat toimet kiristävät verotusta. Siten ne luultavasti vähentävät yhteisöverokannan laskun aiheuttamia talouskasvuvaikutuksia. Tätä ei kuitenkaan tuoda esiin hallituksen esityksessä. Kolmanneksi kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia ja esittämistä voisi parantaa. Esimerkiksi työllisyys ja BKT -vaikutukset tulisi ottaa johdonmukaisuuden vuoksi samasta mallista. Tai tulisi esittää miksi eri malleja käytetään vaikutusten arvioinnissa.

Puutteet valtiovarainministeriön tekemässä hallituksen esityksessä ovat olennaisia, koska sellaisenaan ne eivät anna riittävää ja oikeaa kuvaa veromuutosten taloudellisista vaikutuksista. Hallituksen esitys on laaja, mutta aikaa sen tekemiseen oli verrattain runsaasti. Näin ollen puutteet olisi voitu korjata. Lisäksi VATT:n arviointiraportit kehyspäätöksen osinkoveromuutoksista arviointiraportit olivat ennen marraskuuta 2013 käytössä.

Sujuvaa säädösvalmistelua hankaloittavat monet seikat

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ongelmat yhteisö- ja pääomaverotuksen säädösvalmistelussa johtuivat monista seikoista. Lainsäädäntötyön aloite on siirtynyt yhä enemmän poliittisille päätöksentekijöille, jolloin virkamiestasolla havaitut puutteet lainsäädännössä eivät tule yhtä hyvin esille. Tämän seurauksena virkamiehet osallistuvat säädösvalmisteluun myöhäisemmässä vaiheessa, jolloin kokonaisuuteen on vaikeampi enää tehdä muutoksia. Virkamiesten rooli on muuttunut enemmän teknisiksi asiantuntijoiksi kuin kokonaisuuksien hahmottajiksi ja kattavan valmistelutyön tekijöiksi.

Valtiovarainministeriön sisäisessä yhteistyössä ja ohjauksessa on parantamisen varaa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vero-osaston rooli näyttäytyi melko irrallisena valmisteluissa. Vero-osaston ja ministeriön ylimmän johdon keskinäinen dialogi vaikutti ohuelta. Vero-osaston osaaamisen hyödyntäminen jäi yhteisö- ja pääomaverouudistusten valmistelussa kehysriihtä varten suppeaksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön ylimmän johdon on otettava huomioon, että vero-osastolla jää riittävästi aikaa valmistelumuistiodien tekemiseen. Niukan resurssitilanteen vuoksi yhteistyön kehittäminen kansantalouselosaston ja VATT:n kanssa on suositeltavaa. Lisäksi päätöksentekijöiden tulisi antaa aikataulun puitteissa edellytyksiä huolelliseen valmisteluun.

Valtiovarainministeriön työjärjestyksen mukaan (2 luku 3 §) kansantalouselosasto valmistelee asiat, jotka koskevat Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tehtäviä ja tulosohjausta. Tarkastusviraston havaintojen mukaan valtiovarainministeriön ja VATT:n yhteistyössä on kehittämismahdollisuuksia. Työstä näyttäisi puuttuvan suunnitelmallisuus, sillä pyynnöt tulevat VATT:lle kiireisellä aikataululla, jolloin niiden huolelliseen valmisteluun ei jää aikaa. Yhteisö- ja pääomaverouudistuksen osalta yksityiskohtaisempia vaikutusarvioita olisi voitu pyytää hyvissä ajoin. Myös poliittiset päätöksentekijät olisivat voineet antaa selvän signaalin tähän suuntaan. Hyvin dokumentuja tutkimuksia tuli elokuussa 2013 (Grönberg ym.), joissa arvioidaan huolellisesti osinkoveromuutoksia. Tutkimus käsittelee muun muassa tulomuuntoproblematiikkaa, johon uusittu kehyspäätös pureutui. Mikäli valmisteluprosessi olisi toiminut linjakkaasti, nämä vaikutusarviointit olisivat olleet valmiina jo ennen kehysriihtä.

Yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistamisen ongelmat johtuivat osittain säädösvalmisteluprosessin puutteista. Vero-osasto ei saanut selkeää signaalia yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistamiseksi, jonka vuoksi valmistelut olivat puutteellisia. Lisäksi virkamiesten aikaa kului osin merkityksettö-

mien laskemien tekemiseen. Hallituksen esityksessä olevat taloudellisten vaikutusten arviot olivat osin puutteellisia. Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön eri osastojen yhteistyötä on tarpeen kehittää ja yhteistyötä VATT:n kanssa tulisi suunnitella huolellisesti.

Poliittisen päätöksenteon tulisi antaa tilaa huolelliselle asioiden valmistelulle. Verotuksen kaltaisessa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia omaavassa asiassa hallituksen tulee sitoutua hyvän säädösvalmistelun mukaiseen valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Näin on edellytykset ottaa riittävästi huomioon verojärjestelmän kokonaisuus ja sen kautta toteutuvat taloudelliset vaikutukset verolainsäädännön valmistelussa.

4 Yhteenveto ja kannanotot

4.1 Yhteenveto tarkastushavainnoista

Tässä tarkastuksessa käytiin läpi Jyrki Kataisen hallituskaudella tehtyä yhteisö- ja pääomaverotuksen muutosta. Veromuutoksella tavoiteltiin yritysten kilpailukyvyn, investointihalukkuuden sekä työllisyyden parantamista. Tarkastuksessa selvitettiin, onko yhteisö- ja osinkoverotumuutoksen taloudellisista vaikutuksista annettu oikea ja riittävä kuva. Lisäksi selvitetiin, miten hyvän säädösvalmistelun periaatteet toteutuivat yhteisö- ja osinkoverouudistuksen valmistelussa.

Vero-osasto ei saanut selkeää tehtävänantoa valmistella veromuutoksia – taustamateriaalit jäivät puutteellisiksi

Yhteisö- ja osinkoverouudistus poikkeaa tyypillisistä verouudistuksista siten, että muutokset olivat tavallista suurempia. Tällöin hyvän säädösvalmisteluperiaatteiden noudattaminen korostuu, jotta päätöksentekijöillä on riittävä tieto muutoksien taloudellisista vaikutuksista. Jotta tämä olisi mahdollista, tulee valmistelulle jättää riittävästi aikaa. Tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan yhteisö- ja pääomaveromuutosta tehtäessä valmistelu ei ollut riittävää ja siitä puuttui ennakoitavuus. Valtiovarainministeriön vero-osasto ei saanut selkeää tehtävänantoa yhteisö- ja pääomaverotuksen muutoksen huolelliseksi valmistelemiseksi. Toinen keskeinen havainto on, että virkamiesten rooli on muuttunut enemmän teknisiksi asiantuntijoiksi kuin olla prosessia ja päätöksenteko tukeva osa. Verotuksen kokonaisuuden huomioon ottaminen voisi olla parempaa, jos valmistelu jättää tilaa huolelliselle virkamiesvalmistelulle ja vaikutusten arvioinnille.

Valtiovarainministeriön virallisissa asiakirjoissa oli monia puutteita liittyen yhteisö- ja osinkoverotuksen taloudellisten vaikutusten arviointiin. Myös valmistelumateriaaleissa oli puutteita, sillä osa valmistelumateriaalista oli varsin niukasti dokumentoitua ja vaikeaselkoista. Tarkastusvirasto katsoo, että osittain puutteet valmistelumateriaaleissa johtuivat kattavan valmistelun puutteesta. Lisäksi prosessin edetessä ministeriölle esitetyt pyynnöt olivat kovin yksityiskohtaisia ja suppeita. Toisaalta hallituksen esityksen tekemiseen oli suhteellisen paljon aikaa, joten puutteellinen kehysvalmistelu ei selitä puutteita hallituksen esityksessä.

Yhteisöveron taloudellisten vaikutusten arvioinneissa oli puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia hallituksen esityksessä

Kehyspäätöksessä yhteisöveron laskulla arvioitiin olevan merkittäviä talouskasvua vauhdittavien vaikutuksia, mutta hallituksen esityksessä veron laskun vaikutukset ovat vaatimattomia. Kehysriihen päätös veronalennuksista perustui tutkimuskirjallisuuteen, jonka mukaan veronalennuksella on huomattavia dynaamisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä ei numeerisia arvioita vaikutuksista enää esitetä. Dynaamisten vaikutusten poisjättäminen hallituksen esityksestä ilman päätöksen kommentointia, on vastoin päätöksenteon tietoperustan avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatetta. Tarkastusvirasto katsoo, että hallituksen esityksessä olisi tullut vähintään perustella miksi keskeiset numeeriset arviot ovat muuttuneet lain valmistelun aikana. Tarkastusviraston tutkimushankkeessa ETLA:n ja VATT:n (Määttänen ja Ropponen 2014) kanssa arvioitiin Kataisen hallituksen tekemän yhteisöveron laskun kokonaistaloudellisia vaikutuksia kahdella kokonaistaloudellisella mallilla. Mallien mukaan yhteisöveron laskulla on suhteellisen pienet työllistämisaikutukset, mutta pidemällä aikavälillä BKT kasvaa noin 1 prosentin verran. Lisäksi yhteisöveron itserahoitusaste on huomattava.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhteisöveron alentamisella on tutkimuskirjallisuuden perusteella edellytykset toteuttaa veromuutoksen tavoitteet kasvun ja investointien lisäämiseksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tutkimuskirjallisuus ei tue väitettä, että yhteisöveron laskun pidemmän aikavälin vaikutukset BKT:hen olisivat vain hieman lyhyen aikavälin vaikutuksia korkeampia. Tarkastusvirasto katsoo, että vaikutukset ovat lyhyen aikavälin vaikutuksia korkeammat.

Tarkastusvirasto katsoo, että pelkästään seuraavan vuoden BKT -arvion raportoiminen ei anna oikeaa kuvaa yhteisöveron BKT:ta kasvattavasta vaikutuksesta. Jotta finanssipolitiikasta saadaan oikea ja riittävä kuva, tulisi erityisesti tämän tyyppisissä veromuutoksissa raportoida myös veron laskunpidemmän aikavälin vaikutukset.

Työllisyys ja BKT –muutoksia ei ole esitetty hallituksen esityksessä samasta mallista. Arvioiden sisäisen ristiriidattomuuden takia olisi hyvä esittää kokonaistaloudelliset vaikutukset samasta mallista. Usein työllisyys ja BKT ovat toisiinsa vahvasti liitoksissa, joten niiden esittämiseen eri mallista tulisi ainakin esittää syy.

Tarkastusvirasto toteaa, että veropohjan laajentaminen samaan aikaan, kun verokantaa lasketaan, on hyvän verojärjestelmän periaatteiden mukainen toimi. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu, ettei päätösmateriaaleissa

kommentoida sitä, että verokannan laskun ja veropohjan laajentamisen vaikutukset ovat päinvastaiset. Veropohjan laajentamista koskevat toimet kiristävät verotusta. Siten ne luultavasti vähentävät yhteisöverokannan laskun aiheuttamia talouskasvuvaikutuksia. Tämä tulisi tuoda esille sekä valmistelumateriaaleissa että hallituksen esityksessä.

Valtiovarainministeriön menetelmäkuvauksia voisi tarkentaa ja kokonaistaloudellinen malli tulisi valita käyttötarpeen mukaan

Valtiovarainministeriö voisi harkita tarkan menetelmäkuvauksen julkaisemista, jolla arvio dynaamisista vaikutuksista tehdään. Sekä käytettäviä parametreja että menetelmiä tulisi päivittää säännöllisesti. Julkinen informointi lisäisi finanssipolitiikan tietoperustaa ja läpinäkyvyyttä.

Veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointi ei ole suoraviivaista, jolloin veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten mallintamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Yleensä yksi malli antaa mielekkäitä vastauksia vain rajattuun määrään kysymyksiä. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna selvittää mahdollisuuksia DSGE-mallien käyttöön ottoa kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointityössä. Tällainen on esimerkiksi valtiovarainministeriön oma KOOMA-malli.

Tarkastusvirasto katsoo, että verotuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointiin tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota veropolitiikan valmistelutyössä. Valtiovarainministeriön vero-osaston läheinen yhteistyö kansantalousosaston kanssa on todennäköisesti hyödyllistä.

Osinkoverouudistus jäi pieneksi, prosessi oli ennakoimaton

Osinkoverouudistuksen päätösprosessi oli ennakoimaton, jonka lopputuloksena osinkotulon verotus ei juuri muuttunut. Valmistelun loppuvaiheeseen saakka oli monia vaihtoehtoja pöydällä. Osinkoverouudistuksen kehyspäätyöstä jouduttiin muuttamaan, kun osinkoverotuksen huomattiin keventyneen merkittävästi nettovarallisuudeltaan suurilla yrityksillä. Tämä johtui siitä, että niin sanottu normaalituotto oli asetettu verrattain korkeaksi ja euromääräinen yläraja huojennetuille osingoille poistettiin.

Osinkoveromuutoksen myötä verojärjestelmä ei yksinkertaistunut ja osinkoverotuksen huojennetun osuuden euromääräinen yläraja säilyi. Näin ollen se ohjaa edelleen yritysten osingonjakoa taloutta haittavasti. Määttänen ja Ropponen (2014) arvioivat, että nykyisen järjestelmän osinkojen euromääräinen yläraja hidastaa yrityksen optimaalista pääomakannan kasvua. Näin ollen uudistus ei näyttäisi kiihdyttävän investointeja. Huojenne-

tun osingon suhteellisen korkea tuottoraja (8 %) puolestaan kannustaa tekemään investointeja, joiden tuotto ennen veroja voi olla melko matala. Toisin sanoen yrityksillä on kannustin investoida myös suhteellisen huonosti tuottaviin kohteisiin.

Grönbergin ym. (2013) tutkimuksessa oli viitteitä siitä, että veromuutoksilla tulomuunto-ongelma saatiin hieman korjattua suurimpien bruttotulon saajien osalta.

Tulonjakovaikutukset saavat hallituksen esityksessä suhteettoman painoarvon – yritysvaikutuksia tulisi arvioida laajemmin

Tarkastusvirasto katsoo, että kehyspäätöksissä ja hallituksen esityksessä esitetyt tulonjakovaikutusten arviot on raportoitu osin puutteellisesti. Niistä ei käy riittävän selkeästi ilmi, mitä muutoksia osinkoveronlaskelmissa on otettu huomioon. Vaikutusarviossa ei ole huomioitu yhteisöveron muutoksia. Mikäli yhteisöveron muutokset otetaan huomioon, tulonjakovaikutukset saattavat olla hyvin erilaiset. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan arviointilaskelmissa olisi otettava huomioon muut samanaikaisesti toteutettavat veromuutokset varsinkin kun yhteistarkastelun poisjättäminen saattaa muuttaa jopa tulosten etumerkin.

Tarkastusvirasto katsoo, että tulonjakovaikutukset saavat vaikutusarvioissa suhteettoman suuren painoarvon ottaen huomioon, miten pieniä raportoidut tulonjakovaikutukset ovat. Usein kyse on joistakin prosenttiyksikön sadasosista. Parempi tapa raportoida vaikutuksista olisi todeta niiden olevan tulonjaonnäkökulmasta neutraaleja, jolloin numeerinen raportointi arvo on nolla. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan erityisesti poliittiset päätöksentekijät pitävät tulonjakovaikutusten esittämistä tärkeinä. Tarkastusvirasto katsoo, että tulonjakovaikutusten lisäksi tai sijasta tulisi arvioida laajemmin veromuutosten yritysvaikutuksia kuten sukupolvenvaihdoksiin liittyviä kysymyksiä.

Valtiovarainministeriön sisäistä ja ulkoista yhteistyötä on mahdollista kehittää

Riittävän syvällinen ja laadukas veropolitiikan valmistelu on tärkeää, jotta verotukseen ei muodostu kierre, jossa uusilla päätöksillä korjaataan edellisiä päätöksiä. Yritysten kannalta poukkoileva päätöksenteko vaikeuttaa investointi- ja muiden suurten päätösten tekemistä ja aiheuttaa epävarmuutta. Johdonmukaisen päätöksenteko antaa kuvan johdonmukaisesta ja uskottavasta finanssipolitiikasta.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtiovarainministeriön sisäisessä yhteistyössä ja ohjauksessa on kehitettävää. Vero-osaston rooli näyttäytyi melko irrallisena valmisteluissa. Vero-osaston ja ministeriön johdon keskinäinen dialogi vaikutti ohuelta. Vero-osastolla on osaamista, mutta tässä prosessissa sen hyödyntäminen jäi vaillinnaiseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön olisi tarkoituksenmukaista lisätä yhteistyötä vero-osaston ja kansantalousosaston välillä sekä VATT:in ja mahdollisesti muidenkin tutkimuslaitosten kanssa. Tämä voisi sujuvoittaa veromuutosten taloudellisten arviointien tekemistä. VATT julkaisi esimerkiksi elokuussa 2013 (Grönberg ym. 2013) kattavan raportin, joissa arvioidaan huolellisesti osinkoveromuutoksen taloudellisia vaikutuksia. Tutkimus käsittelee muun muassa tulomuuntoproblematiikkaa, johon uusittu kevään 2013 kehyspäättös pureutui. Tästä tutkimuksesta olisi ollut enemmän hyötyä jo ennen kehysriihä.

4.2 Tarkastusviraston kannanotot

1. Hallituksen kehysriihessä yhteisöverosta tekemät linjaukset ovat veroteorian tutkimuskirjallisuuden mukaan perusteluja kokonaisuutannon edistämiseksi. Verouudistuksen keskeisenä tavoiteena oli talouskasvun edistäminen. Tämän vuoksi vaikutusarvioinnissa on perusteltua esittää selkeästi eriteltyinä staattiset ja dynaamiset vaikutukset. Dynaamisten vaikutusten poisjättäminen hallituksen esityksestä ilman päätöksen kommentointia ei vastaa päätöksenteon tietoperustan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.
2. Finanssipolitiikan johdonmukaisuuden ja uskottavuuden vuoksi verojärjestelmän päätöksenteko on oltava ennakoitavaa. Osinkoverotuksen muuttaminen kolmeen kertaan ei antanut kuvaa verojärjestelmän hyvästä ennakoitavuudesta. Osinkoverouudistus jäi lopulta varsin pieneksi.
3. Hallituksen on tarpeen sitoutua hyvään säädösvalmisteluun. Tämä on verotuksen yhteydessä korostetun tärkeää, koska verotuksella on laajat taloudelliset vaikutukset ja verojärjestelmää on tarpeen katsoa kokonaisuutena. Poliittisen päätöksenteon tulee antaa tilaa huolelliselle valmistelulle sekä tehdä valmistelua koskevat linjaukset ajoissa. Virkamiesten osaamista tulee hyödyntää valmistelu- ja päätösprosessissa.

4. Valtiovarainministeriön tulisi käyttää taloudellisten vaikutusten arvioinneissa kuhunkin tarkoitukseen parhaiten sopivia välineitä. Esimerkiksi kansantalousosaston KOOMA-mallin käyttöä tulisi harkita kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinneissa.
5. Valtiovarainministeriön sisäistä yhteistyötä tulisi kehittää. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointeja voitaisiin parantaa vero-osaston ja kansantalousosaston yhteistyötä lisäämällä.
6. Valtiovarainministeriön tulee kehittää ja suunnitella yhteistyötään VATT:n kanssa, jotta VATT:n tilaustutkimuksia saadaan oikea-aikaisesti hyödynnettyä. Myös poliittisen päätöksenteon tulee antaa riittävän ajoissa signaali merkittävässä finanssipoliittisissa uudistuksissa, jotta valmistelutyö tilauksiin saadaan käyntiin.

Lähteet

CIA (2014): Country comparison: distribution of family income – Gini index. CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>. Viitattu 22.5.2014.

de Mooij Ruud A. ja Everdeen Sjef (2008): Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. Oxford review of economic policy, Volume 24, Number 4, 2008, ss. 680-697.

Dharmapala, D. (2014): What do We Know about Corporate Tax Competition. National Tax Journal 66(3), 745-774.

Grönberg Sami, Kari Seppo, Ropponen Olli (2013): Kehysriihessä ehdotettujen osinkoveromuutosten arviointia. VATT valmisteluraportit 18. Elokuu 2013.

European Commission (2012): Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Luxembourg.

Harju, J., H. Karikallio ja T. Matikka (2010): Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. VATT muistiot 8.

Heckemeyer, J. & Overesch M. (2013): Multinational Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels. ZEW Discussion Paper No. 13-045.

Huizinga, H. & Laeven L. (2008): International Profit Shifting Within Multinationals: A Multi-country Perspective. Journal of Public Economics, 92.

Kari S. ja Lyytikäinen T. (2003): Efektiivinen veroaste eri sijoitusmuodoissa. VATT-keskustelualoitteita 317.

Kari S. ja Laitila J. (2012): Non-linear dividend tax and dynamics of the firm. Working Papers 41. Government Institute for Economic Research Finland (VATT).

Kari S. ja Ropponen O. (2013): Kehysriihen veropäätökset – yritys- ja pääomatuloverotus. VATT-muistio 28.3.2013.

Mertens, K. & Ravn, M. (2013): The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States. *American Economic Review*, 103(4).

Mirrlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bond S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G. ja Poterba J. (toim.) (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

Määttänen, N. ja Ropponen O. (2014): Listaamattomien yhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit. VATT-muistio, tulossa.

Määttänen, N. ja Valkonen T. (2014). Yhteisö- ja pääomaverotuksen vaikutuksista. Mimeo.

OECD (2010): *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Publishing.

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

PricewaterhouseCoopers ja Business Round Table (2011): *Global effective tax rates*. 14.4.2011. Saatavilla : http://businessroundtable.org/sites/default/files/legacy/uploads/studies-reports/downloads/Effective_Tax_Rate_Study.pdf. Viitattu 14.3.2014.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2013): Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT julkaisut 63, kesäkuu 2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013a): Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointi, Dnro 313/51/2012

Valtiovarainministeriö (2010a): Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

Valtiovarainministeriö (2010b): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

HE 185/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

Valtioneuvosto (2013a) Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014-2017. VNS 3/2013 vp.

Valtioneuvosto (2013b) Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014-2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä. VNS 4/2013 vp.

Haastattelut

Valtiovarainministeriössä haastateltiin kuutta virkamiestä 17.3.2014, 19.3.2014, 17.6.2014 ja 11.9.2014.

Elinkeinoelämän keskusliitossa haastateltiin kahta henkilöä 28.3.2014.

Suomen Yrittäjissä haastateltiin kahta henkilöä 8.4.2014.

Liitteet

Liite 1. VATTAGE-mallin käyttö veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa

Kokonaistaloudelliset mallit makrotaloustieteessä perustuvat kolmeen lähtökohtaan: i) toimijat ovat rationaalisia ja mallissa on ns. mikroperusteet;²⁷ ii) säästämis- ja investointipäätökset perustuvat yli ajan tapahtuvaan päätöksentekoon; iii) hinnat määräytyvät mallin antamina eli malli on ns. yleisen tasapainon malli.²⁸ Tämän tyyppinen malli vastaa myös niin sanottuun lucas-kritiikkiin (Lucas, 1976). Lucas-kritiikki osoitti, että kokonaistalouden tasolla historiallisesta aineistoista laskettuja (estimoidut) eri muuttujien välisiä yhteyksiä ei voida käyttää talouspolitiikan vaikutusten arvioinnissa. Aineistoista lasketut muuttujien väliset yhteydet riippuvat harjoitetusta politiikasta, jolloin politiikan muuttuessa myös muuttujien väliset yhteydet muuttuvat. Tästä syystä veropolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on uskottavan vastauksen aikaansaamiseksi tärkeää, että edellä luetellut kolme ominaisuutta täyttyvät.

Edellä ollut kolmen kohdan listan täyttää joukko erilaisia malleja, jolloin listan kohtien toteutuminen ei vielä takaa mallin soveltuvuutta veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointiin. Koska kokonaistaloudellinen käyttäytyminen on tulos monimutkaisesta prosessista, jota ei täysin tunneta, pystyvät mallit huomioimaan siitä vain osia. Hyvä malli on sellainen, joka määrää mielenkiinnon kohteena olevat muuttujat mallin sisällä. Tällaisia muuttujia kutsutaan endogeenisiksi muuttujiksi. Poliitikamuuttujat – kuten veroasteet – ovat taas määräytyvät mallin ulkopuolelta ja niistä kutsutaan eksogeenisiksi muuttujiksi. Mallin tavoitteena on määrätä endogeenisien muuttujien muutokset, kun eksogeeniset muuttujat saavat uusia arvoja. Tämän tulisi tapahtua siten, että keskeisimmät taloudelliset mekanismit ja muuttujien tunnetut yhteydet tulevat huomioitua.

²⁷ Mallin mikroperusteet voidaan määritellä seuraavasti: mallin toimijoiden käyttäytyminen perustuu hyvin määriteltyihin optimointiongelmiin, jossa teknologia ja preferenssit ovat annettuja.

²⁸ Listaan voidaan lisätä vielä stokastisuus: suhdannevaihtelut muodostuvat osaksi odottamattomista shokeista, joita talous kohtaa. Veropolitiikan kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa ei yleensä suhdannevaihtelujen mallinnusta kuitenkaan tarvita.

Tämän periaatteen toteutuminen käytännössä vaatii useasti monien eri mallien käyttöä politiikka-analyysissä.²⁹

Valtiovarainministeriö käyttää useasti veromuutosten kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tuottamaa laskelmaa, joka lasketaan VATTAGE-malilla. Mallin keskeisiä toimintaperiaatteita kuvaa Honkatukia (2009) ja uudemman version mallista kuvaa Honkatukia (2011). Tässä muistiossa kuvataan aluksi VATTAGE:n toiminta periaatteet perustuen molempiin lähteisiin. Tämän jälkeen arvioidaan, miten hyvin mallin avulla pystytään arvioimaan arvo- ja yhteisöverokannan muutoksia, jotka Kataisen hallitus esitti HE(89/2012 vp) ja HE(185/2013 vp).

VATTAGE-mallin kuvaus

VATTAGE-mallin perustana on ns. sovellettu yleisen tasapainon mallinnus (applied general equilibrium, AGE).³⁰ VATTAGE:n yleisen tasapainon mallinnuksessa talouden toimijat ratkaisevat staattisia ongelmia tai ovat myopisia eli eivät huomioi tulevaisuutta tämän hetkisessä päätöksen teossa. Yritykset toimivat eri toimialoilla tuottaen eri hyödykkeitä ja yritysten tavoitteena on maksimoiden voittoaan. Yritykset käyttävät tuotannossa välituotteita ja tuotannontekijöitä, minkä lisäksi tuotantokustannuksiin vaikuttavat verot ja muut kustannustekijät.

Kotitalouksien käyttäytyminen on VATTAGE-mallissa mallinnettu kahdella eri tavalla. Honkatukia (2009) esittelee tavan, jossa kotitalouksien hyödykkeiden kysyntä muodostuu hyödyn maksimointiongelmasta, jossa kokonaiskulutuksen taso on määrätty keynesiläisen kulutusfunktion avulla.³¹ Keynesiläisessä kulutusfunktiossa rajakulutusalttius on eksogeeninen eli mallin ulkopuolelta määräytyvä. Honkatukia (2011) muuttaa edellä ollutta mallinnusta siten, että kotitalouksien budjettirajoitteeseen lisätään tuotannontekijätulot ja kotitalouksien säästämistä pyritään mallintamaan ”siirretyn kulutuksen avulla”, jolloin säästämistä määrätty sisäsyntyisesti mallista. Vaikka kotitaloudet säästävät, ne eivät kuitenkaan ota huomioon varallisuuden kumuloitumista päätöksenteossa. Tästä

²⁹ USA:ssa CBO analysoi presidentti Bush:in vuonna 2003 tekemiä pääomatuloveron muutoksia viidellä eri mallilla (CBO, 2003).

³⁰ Yhteenvedon ja kuvauksen malleista antaa Shoven ja Walley (1984).

³¹ Kotitalouksien ajatellaan saavan hyötyä eri hyödykkeiden kulutuksesta ja kotitalouden tavoitteena on asettaa kulutus siten, että hyöty maksimoituu. Kulutusvalintaa rajoittaa budjettirajoite, jonka lisäksi kulutusvalintaan vaikuttaa eri hyödykkeiden hinnat ja kuluttajien mieltymykset koskien eri hyödykkeitä.

seuraa, että kotitalouksien käyttäytyminen ei ole täysin rationaalista ja johdonmukaista VATTAGE-mallissa.

Kotitalouksien lisäksi taloudessa tuotteita kysyy julkinen sektori ja investointisektorit. Talouden kysyntään ja tarjontaan vaikuttaa vielä se, että kaikki sektorit taloudessa ovat linkitetty myös avotalouteen eli tuotteita voi viedä ulkomaille ja ulkomailta tehtyjä tuotteita myös tuodaan maahan. Tällöin syntyy myös vastaavasti pääomavirtoja kotimaan talouden ja ulkomaiden kanssa.

Dynamiikkaa VATTAGE-malliin tuodaan pääoman tai varallisuuden kumuloitumisen ja palkanmuodostuksen kautta. Nämä elementit eivät suoraan riipu edellä tehdystä mallintamisesta, vaan dynamiikka muodostuu suurelta osaltaan ulkopuolelta annettuna. Toisin sanoen, edellä mallinnettu yritysten ja kotitalouksien käyttäytyminen ei sisältänyt dynaamisia elementtejä, vaan dynamiikka määräytyy näistä riippumatta.

VATTAGE-mallin eri versioissa palkanmuodostus tapahtuu hieman toisistaan poikkeavalla tavalla. VATTAGE-mallin aiemmassa versiossa (Honkatukia, 2009) työn tarjonta oletetaan eksogeeniseksi ja yritysten voiton maksimointi ongelmasta saadaan työn kysyntä. Uudemmassa versiossa (Honkatukia, 2011) kotitalouksien työn tarjonta määräytyy valintana vapaa-ajan ja hyödykkeiden kulutuksen välillä. Mallissa edustava kotitalous päättää tehtyjen työtuntien määrän, mutta kokonaistalouden tasolla tehdyt työtunnit ovat osaltaan eksogeenisiä johtuen siitä, että osaltaan työllisyys määräytyy mallin ulkopuolelta. Työmarkkinoille oletetaan kitkaa, sillä palkkojen sopeutumista uuteen tasapainoon hidastaa eksogeenisesti asetettu liikeyhtälö ja parametrit, jotka kuvasta sitä, että palkanmuodostus Suomessa on keskitetty.³² Palkkatason hidas sopeutuminen talouden muutoksiin johtaa lyhyellä aikavälillä työttömyyden muutoksiin. Pitkällä aikavälillä työttömyys on eksogeeninen ja palaa historiasta johdettuun arvoon.

VATTAGE-mallissa dynamiikkaa talouteen – palkanmuodostuksen lisäksi – tuo pääoman kumuloituminen, koska tämän hetkinen pääoman taso määräytyy historian perusteella. Pääoman kumuloituminen VATTAGE-mallissa (Honkatukia 2009 ja 2011) seuraa tyyppillistä pääoman kumuloitumisyhtälöä, jossa käytössä olevan pääoman muodostaa edelliseltä periodilta peritty pääoman taso ja investoinnit. Edelliseltä periodilta perittyyn pääoman tasoon vaikuttaa tehtyjen investointien lisäksi pääoman kulumisen eli pääomasta tehtävät poistot. Keskeinen tekijä pääoman kumuloinnissa ovat investoinnit.

³² *Honkatukija (2009, s 18) ja Honkatukija ja Tamminen (2011, s. 54) esittelevät erilaiset yhtälöt palkkajäykkyyden mallintamiseen.*

Investointien dynamiikkaa ajaa aineistoista (datasta) lasketut tuotannonalojen pääomien kasvuasteet. Toimialakohtainen pääoman kasvu voi erota aineistosta lasketusta, jos odotettu tuotto toimialalla eroaa aineistosta lasketusta tuotosta. Pääoman tuotto määräytyy makromalleille tyypillisellä tavalla eli vastaa yhden periodin ns. pääoman vuokraushintaa (rental rate of capital), joka saadaan määriteltyä yritysten voiton maksimointi ongelman yhteydessä. Pääoman kasvun ja tuoton välinen suhde seuraa eksogeenisesti määrättyä funktiota, joka pyrkii huomioimaan pääoman sopeutumiskustannukset ja investoijien riskiaversiivisuuden. Funktion ominaisuudet ja pääoman vähenevä rajatuottavuus palauttaa pääoman kasvun lopulta historialliseen keskiarvoonsa tai uuteen pitkän aikavälin tasapaino arvoon.

Pääoman tuoton ja samalla myös investointien määräytyminen ratkaistaan joko ns. täydellisen ennustettavuuden vallitessa (perfect foresight) tai staattisilla odotuksilla. Staattisten odotusten vallitessa tämän periodin tuoton oletetaan toteutuvan myös tulevaisuudessa. Tämä ei pidä paikkaansa, koska mallissa tuotot muuttuvat ajassa. Staattisista odotuksista johtuen sijoittavat eivät huomioi tätä, jolloin sijoittajat tekevät systemaattisia virheitä tulevaisuuden tuottojen ennustamisessa. Täydellisen ennustettavuuden vallitessa sijoittajat huomioivat ilman ennustevirheettä tulevaisuuden tuotot tehdessään investointipäätöksiä. Mallin kuvauksessa (Honkatukia, 2009 s. 148) odotuksia kuvataan rationaalisten odotusten mukaisiksi, joka pitää paikkansa, mutta täydellisen ennustettavuuden vallitessa odotusten muodostumisesta ei välttämättä tarvitse edes määrittää.³³ Korkoura, joka määrää investoinnit, ratkaistaan mallissa yleisesti käytetyllä ns. shooting-algoritmillä (katso, Judd, 1998 luku 10.5), jonka yhteydessä Honkatukia (2009, s. 148 – 149) keskustelee rationaalista odotuksista. Shooting-algoritmi on vain yksi tekninen tapa ratkaista dynaaminen ongelma numeerisesti, eikä tämä menetelmä vaadi rationaalisia odotuksia. VATTAGE-mallissa tulisi tehdä selvää eroa matemaattisten ratkaisumenetelmien ja toisaalta talouden toimijoiden odotusten muodostuksen sekä niihin liittyvän käyttäytyminen kanssa.

³³ *Rationaaliset odotukset määrittävät, että talouden toimijat käyttävät kaiken informaation, mitä heillä on, muodostaessaan odotuksia tulevasta. Täydellisen ennustettavuuden tapauksessa talouden toimijat tietävät tulevaisuuden ilman epävarmuuksia, joten odotukset ovat rationaalisia. Mallissa ei ole epävarmuutta, mikä mahdollistaisi ennustevirheen syntymisen, joten ei ole selvää miksi odotusten muodostusta pitäisi mallissa edes määrittää.*

Investoinnit rahoitetaan kotitalouksien säästöillä ja ulkomailta tulevalla rahoituksella. Korko on eksogeeninen, jolloin Suomen ajatellaan olevan pieni avotalous, joka ei vaikuta koko maailman korkotasoon. VATTAGE-mallissa (Honkatukia, 2009) kotitalouksien säästäminen määräytyy tulojen ja kulutuksen välisenä erotuksena kokonaistalouden tasolla. Säästäminen on jäännöserä, eikä säästämisen määrä suoraan reagoi esimerkiksi vallitsevaan korkotasoon. Honkatukia (2011) muuttaa mallin säästämiskäyttäytymistä siten, että kotitaloudet saavat hyötyä myös siirretystä kulutuksesta, jota mallissa pidetään säästämisenä. Nyt säästäminen reagoi taloudessa vallitsevaan korkotasoon, mutta säästämisspätös ei ole dynaaminen päätös, koska kulutus- tai säästämisspätöstä tehdessä ei säästöjen huomioida kasvattavan varallisuutta tulevaisuudessa.

Yhteenvedona VATTAGE-mallia voidaan kuvailla osaltaan tyypillisenä mikrotason yleisen tasapainon mallina, jossa tuotantorakenne ja eri hyödykkeiden kysyntä ovat mallinnettu erittäin yksityiskohtaisesti. Kokonaistalouden tasolla malli on sekoitus keynesiläistä ja neoklassista mallinnusta eli mallissa on sovellettu kahta hyvin erilaista lähestymistapaa. Osaltaan tästä syystä kotitalouksien ja yritysten käyttäytyminen ei ole täysin johdonmukaista kokonaistalouden käyttäytymisen kanssa. Tämä koskee erityisesti kokonaistalouden dynamiikka. Dynamiikka mallissa määräytyy lähes täysin riippumatta yksilötason käyttäytymistä sisältäen paljon eksogeenisiä elementtejä. VATTAGE-mallin hyvät ja huonot puolet tulevat esille paremmin, kun sitä verrataan makrotaloustieteen nykyiseen kokonaistalouden dynaamiseen mallintamistapaan eli DSGE-malleihin.³⁴

VATTAGE vs. DSGE

VATTAGE-malli eroaa tyypillisestä DSGE-malliperheen mallista monin tavoin. VATTAGE-mallissa on yksityiskohtainen tuotanto- ja kysyntärakenteen mallinnus. Tämä osa VATTAGE-mallista perustuu yleisen tasapainon tarkasteluun, jossa yritysten ja kotitalouksien ratkaisevat staattisia

³⁴ *DSGE-lyhenne tulee englanninkielisistä sanoista dynamic, stochastic ja general equilibrium. DSGE-malliperheen malleja ja niiden sovellutuksia esittelevät monet kirjat kuten: Acemoglu (2009), Cooley (1995), Gali (2009), Heer ja Maussner (2009), Ljungqvist ja Sargent (2012), Marimon ja Scott (2001), Mc-Candelees (2008) ja Woodford (2003). Veropolitiikan analyysissä ei suhdannevaihteluja tarvitse mallintaa eli mallissa ei tarvita stokastiikkaa, joten voitaisiin vaan puhua DGE-malleista eli dynaamisista yleisen tasapainon malleista. On huomioitava, että yleisen tasapainon malli voi sisältää epävarmuutta yksilötasolla, jolloin malli on stokastinen, mutta mallissa ei silti ole suhdannevaihteluja. Tästä syystä tässä puhutaan DSGE-malleista.*

ongelmia. Tämän tyyppisellä mallikehikolla on mm. hyvin tunnettuja veropolitiikan analyysejä (katso esim. Harberger, 1962). DSGE-malleissa useasti – joskaan ei aina – keskitytään kokonaistalouden muutosten tarkasteluun, jolloin mallissa kuvataan yrityksiä ja kotitalouksia edustavan yrityksen ja kotitalouden avulla. Tällöin verotuksen kohdalla esimerkiksi tuotantosektorin eri osia eritavalla kohtelevat veromuutokset tulevat paremmin huomioidun VATTAGE-mallissa kuin edustavaan yritykseen nojautuvassa mallissa.

Yksityiskohtaisen kysyntä- ja tuotantorakenteen staattisen mallinnuksen vastapainona on se, että VATTAGE-mallissa talouden dynamiikka ja kokonaistalouden käyttäytyminen on paljolti mallin ulkopuolelta määräytyvää ja historialliseen aineistoon nojaavaa. Nämä eivät ole toivottavia piirteitä veropolitiikan analysointiin käytetty mallilta, koska malli on altis lucas-kritiikille. VATTAGE-mallissa kulutus määräytyy staattisen optimointiongelman perusteella, kun taas DSGE-mallissa myös kokonaiskulutusta seuraa kotitalouksien käyttäytymisestä johdettua ehtoa, joka sitoo huomisen ja tämän päivän kulutuksen toisiinsa.³⁵ Lisäksi investointien dynamiikka määräytyy VATTAGE-mallissa mallin ulkopuolelta, kun taas DSGE-mallissa se määräytyy mallin sisältä ja tämä dynamiikka voi pitää sisällään esim. sopeutumiskustannuksia ja sijoittajien riskiaversiivisuuden. DSGE-mallien keskeinen tavoite on, että kokonaistalouden dynamiikka määräytyy endogeenisesti – eli mallin sisältä – perustuen yritysten ja kotitalouksien rationaaliseen käyttäytymiseen, jossa myös tulevaisuuden tahtumilla on vaikutusta tämän päivän päätöksiin. VATTAGE-mallissa kotitaloudet eivät ole eteenpäin katsovia eli yli ajan ulottuva käyttäytyminen ei ole rationaalista. Mallin dynamiikka ei myöskään synny aidosti kotitalouksien ja yritysten käyttäytymisestä, vaan on paljolti ulkopuolelta annettua.

DSGE-malleissa tyypillisesti pyritään ratkaisuun siten, että mallin antama dynamiikka on yksikäsitteistä. Toisin sanoen mallin tasapaino on yksikäsitteinen. Tällöin malli antaa vain yhden mahdollisen uran eri muuttujille, jolloin vältytään tilanteelta, jossa jouduttaisiin valitsemaan monista mahdollisista urista jokin ilman perusteita.³⁶ Honkatukia (2009) ja Honkatukia (2011) eivät määrittele VATTAGE-mallin tasapainoa, joten tasapai-

³⁵ Teknisin termein ilmaistuna kysymyksessä kulutuksen Euler-yhtälö ja siitä voidaan johtaa joissakin yhteyksissä myös ns. dynaaminen IS-yhtälö (Woodford, 2003 luku 3).

³⁶ Yhden tavan varmistaa mallin dynamiikan yksikäsitteisyys linearisoiduissa malleissa ovat määritelleet Blanchard ja Khan (1980). Farmer (1999) esittelee DSGE-malleja, joissa dynamiikka ei ole yksikäsitteisesti määriteltä.

non yksikäsitteisyydestä ei ole varmuutta. Tasapainon yksikäsitteisyyden varmentamatta jättäminen ja dynamiikan mallintaminen suurelta osalta mallin ulkopuolelta johtavat siihen, että mallin tulokset eivät ole selkeästi johdettavissa.

Yleisen tasapaino mallien uskottava soveltaminen politiikka-analyyseissä perustuu siihen, että malleilla pystytään toistamaan empiirisesti havaittuja yhteyksiä eri muuttujien välillä. Tämän vertailun tarkoituksena on pystyä osoittamaan, että malli toistaa talouden dynamiikkaa uskottavasti. Uskotavuuden osoittaminen voi tapahtua toistamalla mallilla talouden ns. tyyli- telyjä faktoja tai osoittamalla, että malli toistaa empiirisesti havaittua suhdannevaihteluihin tai talouspolitiikan muutoksiin liittyvää dynamiikka. Mallin toistaessa talouden hyvin tunnettua dynamiikka ja faktoja antaa se luottamusta siihen, että myös mallin tuottama talouspoliittinen analyysi on oikeaa ja uskottavaa. Tämän tyyppistä vertailua VATTAGE-mallin dokumentoinnissa ei ole esitetty. Epäselväksi lopulta jää se, kuinka hyvin VATTAGE-malli kuvaa Suomen kansantaloutta ja sen dynamiikka.

VATTAGE-mallin vahvuus on yksityiskohtainen tuotanto- ja kysyntä- rakenteen mallinnus, kun taas kokonaistaloudellisten vaikutusten ja dynamiikan mallintaminen näyttävät ongelmallisimmilta. VATTAGE-malli on tyyppillinen malli siinä mielessä, että se kuvaa joitakin talouden osa- alueita hyvin, mutta toisia taas huonommin. Mallin tuottamien vastauksien uskottavuus riippuu aina siitä, miten ja mihin kysymyksiin mallia sovelle- taan. Tarkastellaan seuraavaksi miten VATTAGE-mallia on sovellettu 2013 toteutetun ALV:n noston ja vuonna 2014 toteutetun yhteisöveron laskun kokonaistaloudellisissa arvioinneissa.

Yhteenveto

VATTAGE-malli poikkeaa huomattavasti modernin makrotaloustieteen kokonaistalouden mallinnustavasta. Veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta suurin puute on siinä, että VATTAGE-malli on altis lucas-kritiikille. VATTAGE-mallissa osa muuttujien välisistä yhteyksistä ei todellisuudessa pysy vakioisina, esimerkiksi silloin, kun verotusta muutetaan. Näin mallissa kuitenkin oletetaan. Toiseksi, mallin dynamiikka ja kokonaistaloudellinen käyttäytyminen ei synny mallissa sisäsyntyisesti, vaan on ulkopuolelta annettua. Näin ollen malli pystyy todennäköisesti tuottamaan hyvinkin erilaisia tuloksia riippuen siitä, miten sitä sovelletaan. Kolmanneksi, yksilötason ja kokonaistalouden käyttäytyminen ei ole kaikilta osin yhdenmukaista, joten saatujen tulosten uskotavuus on kyseenalaista. Neljänneksi, VATTAGE-mallin kykyä toistaa Suomen kansantalouden toimintaa ei ole todennettu missään.

VATTAGE-mallissa on myös piirteitä, jotka tukevat sen käyttöä veropolitiikan valmistelutyössä. VATTAGE-mallissa on yksityiskohtainen tuotantorakenteen kuvaus, jolloin malli todennäköisesti kuvaa paremmin tuotantosektoriin kohdistuvien veromuutosten vaikutuksia kuin esimerkiksi edustavan yrityksen mallinnukseen luottava DSGE-malli. On hyvä huomata, että VATTAGE:n mallin mikrotason staattiset tarkastelut pystyvät kuvaamaan myös veropolitiikan dynaamisia vaikutuksia. Ongelma on, että VATTAGE-mallia sovelletaan monenlaisiin kysymyksiin. Yhdellä mallilla on (yleensä) rajallinen määrä kysymyksiä, joihin sillä pystytään uskottavasti vastaamaan. VATTAGE-mallin piirteistä johtuen sille sopivia tarkastelukysymyksiä ovat ympäristöverotukseen ja monet välilliseen verotukseen liittyvät kysymykset. Tulosten uskottavuuden parantamiseksi tulisi mallin kuvauksen yhteydessä selkeästi kertoa miten mallin parametrit on asetettu ja osoittaa, että malli pystyy toistamaan mikrotasolla talouden käyttäytymistä. Ennen tätä mallin antamien vastauksien luotettavuutta on mahdotonta varmentaa. Lisäksi mallin uskottavuutta parantaisi, jos siitä olisi saatavissa kattava (matemaattinen) kuvaus, joka ei perustu ohjelmointikoodiin.

Yhteenvetona VATTAGE-mallista voidaan todeta, että mallin suurimmat ongelmat liittyvät kokonaistalouden dynaamiseen tarkasteluun. Mallia ei tulisi käyttää veromuutosten taloudellisten vaikutusten arviointiin siltä osin kun veromuutoksen liittyvä taloudellinen mekanismi vaatii yli ajan tapahtuvaa päätöksentekoa talouden toimijoilta. Lisäksi mallia ei tulisi käyttää tilanteissa, joissa veromuutoksen voidaan katsoa aiheuttavan kokonaistalouden tasolla huomattavaa dynamiikkaa.

Veropolitiikalla useasti tavoitellaan kokonaistaloudellisia vaikutuksia, jolloin näiden vaikutusten luotettava arviointi on keskeistä veropolitiikan valmistelussa. Parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuvat arviot parantavat päätöksenteon tietopohjaa. DSGE-mallien käyttö veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa toisi parannuksen veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointiin. Tiedeyhteisö kehittää DSGE-malleja koko ajan, jolloin talouspolitiikan arviointi kehittyy myös samalla. Lisäksi DSGE-mallit antavat empiirisesti sovellettavan kehikon, jossa kokonaistalouden käyttäytyminen perustuu johdonmukaisella tavalla yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen. VM:n kansantalousosaston kehittämä KOOMA-malli voisi auttaa veropolitiikan valmistelutyössä.

Tässä muistiossa mainituista VATTAGE-mallin puutteista johtuen valtiontalouden tarkastusvirasto pitää perusteltuna selvittää mahdollisuuksia DSGE-mallien –kuten VM:n KOOMA-mallin – käyttöön ottoa veropolitiikan kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointityössä.

Liite 2. NiGEM- ja FOG-mallien kuvaukset

VTV tilasi ETLA:lta laskelmia yhteisöveron laskun vaikutuksista Suomessa. On selvää, että tulokset riippuvat paljolti siitä, millaista mallia sovelletaan laskelmissa. Jotta yhteisöveron vaikutuksista saataisiin kattavampi kuva, ETLA sovelsi kahta eri tyyppistä mallia laskelmissaan. Laskelmia tehtiin monen maan uuskeynesiläisellä mallilla, jota kutsutaan NiGEM-malliksi. Toinen malli on limittäisten sukupolvien malli, jota kutsutaan FOG-malliksi. Tässä liitteessä lyhyesti esitellään mallit.

NiGEM-malli

NiGEM-malli on estimoitu monen maan malli, jossa kiinnitetään erityistä huomiota maiden väliseen interaktioon kaupan, valuuttakurssien ja pääomaliikkeiden välityksellä. Se on rakenteeltaan uuskeynesiläinen malli, jossa päätöksentekijät toimivat eteenpäin katsovasti, mutta jossa on nimellisykköjä, jotka hidastavat talouden sopeutumista pitkän aikavälin tasapainoon talouta kohtaavan shokin jälkeen. Tällaisia shokkeja ovat esimerkiksi veropolitiikan muutokset. NiGEM on estimoitu neljännesvuosiaineistosta, jota päivitetään jatkuvasti. Myös mallien yhtälöitä estimoidaan uudelleen. Se rakentuu kansantalouden tilinpidon huoltotaseen ympärille. Malli kattaa yli 60 valtiota ja aluetta ja siinä on yli 12 000 yhtälöä. Mallissa on erikseen Suomen kansantaloutta kuvaava lohko. Mallin kuvaama tulevaisuus perustuu NIESRin uusimpaan talousennusteeseen, jonka päälle politiikkasimuloinnit tehdään.

NiGEM malli on brittiläisen NIESR instituutin kehittämä uuskeynesiläinen makromalli.³⁷ Mallia ovat käyttäneet myös mm. IMF, OECD ja EKP. Esimerkin politiikkasimuloinneista antaa Barrell ym. (2012).

FOG-malli

FOG on luonteeltaan dynaaminen yleisen tasapainon malli. Tässä käytetty FOG-malli on on sama, jota on käytetty vuoden 1993 yhteisö – ja pääomaverouudistuksen vaikutusten analyysissä (Valkonen, 1999 ja 2001). Mallia ratkaistaessa etsitään sellaiset hintojen, palkkojen ja korkojen aikaurat, että talouden työ-, hyödyke- ja pääomamarkkinat tasapainotuvat. Talouspoliittisen toimenpiteen vaikutuksista talous hakeutuu uuteen

³⁷ Mallin koko kuvaus löytyy täältä:

<http://nimodel.niesr.ac.uk/logon/nigem-index.php?t=1&b=0>.

tasapainotilaan. Malli kuvaa sekä tasapainotilat että siirtymävaiheen niiden välillä. Markkinoiden lisäksi keskeisenä elementtinä on yritysten ja kotitalouksien eteenpäin katsova, optimointiin perustuva päätöksenteko. FOG-malli kuvaa avointa taloutta, joka käy kauppaa ulkomaiden kanssa ja jossa pääomaliikkeet vastaavat vaihtotaseen epätasapainoa. Julkisen sektorin päätöksenteko ei perustu optimointiin, vaan mallin käyttäjän antamiin käyttäytymissääntöihin. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmä ovat osia näitä käyttäytymissääntöjä.

Kotitaloussektori muodostuu eri-ikäisistä kotitalouksista. Ne suunnittelevat tulevaisuuttansa etukäteen: kukin kotitalous päättää kulutuksensa, työn tarjontansa ja antamansa perinnön suuruuden siten, että kotitalouden koko loppuelämää kuvaava odotettu hyöty maksimoituu. Hyödyn maksimoinnin keskeinen rajoite on että elinkaaren aikainen hyödykekulutus ja perintöjen suuruus vastaavat tuloja. Kokonaisyhyöty muodostuu periodikohtaisista hyödyistä, jotka riippuvat kulutuksesta ja vapaa-ajan määrästä sekä annetusta perinnöstä. Kotitaloudet ottavat nykyiset ja tulevat hinnat, palkat ja korot annettuina, samoin verot ja muut talouteen vaikuttavat mutta yksittäisen kotitalouden päätösten kannalta eksogeeniset asiat. Kotitaloudet tekevät päätöksensä täydellisen ennakkotietämyksen vallitessa.

Yrityssektori toimii maailmassa, jossa on vakioiset skaalatuotot ja täydellinen kilpailu. Yritysten samanlaisuuden vuoksi voidaan tarkastella edustavan yrityksen päätöksentekoa. Tavoitteena on maksimoida yrityksen osakemarkkina-arvoa ja siten osakkeenomistajina toimivien kotimaisien kotitalouksien varallisuutta. Yritys ottaa annettuna hinnat, tuotannon kysynnän ja panosten tarjonnan eri hinnoilla, tuotantoteknologian ja verotuksen. Kullakin periodilla tuotannossa käytettävä pääomakanta periytyy edelliseltä periodilta. Periodin päätösmuuttujina ovat välipanosten ja työvoiman käyttö ja seuraavan periodin pääomakantaa lisäävät investoinnit. Työvoiman käyttöä voidaan muuttaa kitkatta, mutta pääomakannan kasvattaminen tai vähentäminen aiheuttaa sen sijaan kustannuksia.

Mallissa voidaan varioida yhteisöveron, osinkoveron, luovutusvoittoveron ja korkojen lähdeveroprosenttia. Ne vaikuttavat yritysten investointeihin. Käyttäjä voi myös varioida investointien rahoituslähteiden osuuksia. Esimerkiksi luottorajoitteita voidaan imitoida muuttamalla velkaantumisrajoitetta. Lisäksi valinta osakeantien ja pidätettyjen voittojen välillä vaikuttaa pääomakustannuksiin. Samoin voidaan tehdä analyysiä verotuksen vaikutuksesta omistajan preferoimiin voitonjakomuotoihin.

Julkinen sektori koostuu valtiosta, edustavasta kunnasta, julkisen ja yksityisen sektorin eläkevakuutuslaitoksesta ja muita tulonsiirtoja jakavasta laitoksesta. Valtio saa tuloja veroista (kulutuksen, ansiotulojen ja yhteisö- ja pääomatulojen verot) ja omaisuuden tuotosta. Tulot käytetään velan korkoihin tulonsiirtoihin kunnille ja sosiaaliturvajärjestelmään.

Liitteessä käytetyt lähteet

Acemoglu, A. (2009): Introduction to modern economic growth, Princeton university press.

Barrell, R., D. Holland and I. Hurst (2012), “Fiscal Consolidation: Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations”, OECD Economics Department Working Papers, No. 933, OECD Publishing

Blanchard, J., O. ja Khan, C., M. (1980): The solution of linear difference models under rational expectations, *Econometrica*, 48(5), s. 1305 – 1312.

Congressional Budget Office (2003): How CBO analysed the macroeconomic effects of the president’s budget, A CBO Paper, July 2003

Cooley, F., (1995): Frontiers of business cycle research, Princeton university press.

Gali, J. (2009): Monetary policy, Inflation and the business cycle, Princeton university press

Farmer, R. (1999): Macroeconomics of self-fulfilling prophecies, 2. ed, The MIT Press

Harberger, A., C. (1962): The incidence of the corporate income tax, *Journal of Political Economy*, 70(3), s. 215 -240

Heer, B. ja Maussner, A. (2009): Dynamic general equilibrium modelling (2. edn), Springer.

Honkatukia, J. (2009): VATTAGE – A dynamic, applied general equilibrium model of the Finnish economy, VATT research reports nro. 150, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Honkatukia, J. (2011): The marginal cost of funds in Finland, teoksessa: Three takes on sustainability, ed. Honkatukia, J., VATT publications 58, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Honkatukia, J. ja Tamminen, S. (2011): The dynamic effects of a tax reform in Finland, teoksessa: Three takes on sustainability, ed. Honkatukia J., VATT publications 58, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Judd, K. (1998): Numerical methods in economics, The MIT press.

- Ljungqvist, L. ja Sargent, T., J. (2012): Recursive Macroeconomic Theory, 3. ed, The MIT press.
- Lucas, E.(1976): Econometric policy evaluation: A critique, teoksessa: The Phillips Curve and Labor Markets, ed. Brunner, K. ja Meltzer A., Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1.
- Marimon, R. ja Scott A. (2001): Computational methods for the study of dynamic economies, Oxford University Press
- McCandless, G. (2008): The ABCs of RBCs: An Introduction to Dynamic Macroeconomic Models, Harvard university press
- Shoven, J. B. ja Whalley J. (1984): Applied general-equilibrium models of taxation and international trade: An introduction and survey, Journal of Economic Literature, 22(3), s. 1007 - 1051
- Valkonen, T. (1999): The Finnish Corporate and Capital Income Tax Reform: a General Equilibrium Approach. Väitöskirja, ETLA, A 29 Helsinki. 145 s.
- Valkonen, T. (2001): The Finnish Corporate Income Tax Reform and the Financial Strategy of Firms: a General Equilibrium Approach. Empirica, 28, ss. 219-239.
- Woodford, M. (2003): Interest & price, Princeton university press



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-278-7 (PDF)