



12.11.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Heidi Silvennoinen
PL 1119
00101 Helsinki

Finanssipolitiikan tarkastus: Veromuutosten taloudelliset vaikutukset: Yhteisö- ja pääomaverotus

Valtiovarainministeriön vero-osasto esittää seuraavat kommentit Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen: Veromuutosten taloudellisista vaikutuksista, jossa käsitellään yhteisö- ja pääomaverouudistuksen yhteydessä tehtyjä taloudellisia vaikutusarvioita

LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON HAVAINNOISTA

Yleisiä huomioita

Tarkastus tekee hyviä ja perusteltuja havaintoja veropolitiikan päätöksenteon valmisteluun liittyvistä ongelmista. Tarkastuksessa kuvataan päätöksenteon valmisteluprosessia hyvin ja kiinnitetään huomiota siihen, miten vastuu jakautuu päätöksenteon ja sen valmistelun eri vaiheissa eri tahoille.

Tarkastusviraston raportti on johdonmukaisesti laadittu, hyvin kirjoitettu ja perustelut artikuloitu erittäin selkeästi. Tarkastuksen tavoitteet ja kriteerit on ilmaistu selkeästi ja johdonmukaisesti ja lisäksi tarkastuksessa tukeudutaan laajasti tutkimuskirjallisuuteen ja omiin selvityksiin siten, että se lisää luottamusta tarkastajien hyvästä asiantuntemuksesta. Tarkastusviraston käyttämät muut tietolähteet toimivat vaikutusarvioinnissa erittäin hyvänä ja uskottavana vertailukohtana ja mittarina ministeriön tekemien vaikutusarvioiden laadulle. Toisaalta tarkastuksessa pitäisi tiedostaa myös se, että erilaiset ennustemallit ovat vain apuna vaikutusten arvioinnissa, eivätkä mallit ota huomioon kaikkia niitä rajoituksia, viiveitä tai muita markkinoiden jäykkyyksiä, joita taloudessa on ja jotka laadukkaassa vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon. Sen vuoksi mallit voivat parhaimmillaankin olla vain apuna vaikutusarviointien tekemisessä.

Tarkastuksessa pitäisi kuitenkin selvemmin erotella veroperustemuutosten *vaikutusten arviointi* ja *verotuloennusteiden laatiminen* omiksi kokonaisuuksikseen ja tarkastella näitä erikseen, vaikka vero-osaston asiantuntijat tekevät näitä molempia rinnakkain ja ne sisällöllisesti vaikuttavat toisiinsa ja vielä lisäksi samat henkilöt yleensä vastaavat verolajikohtaisesti molemmista teh-



tävistä. Myös tarkastuskohteena näistä voitaisiin tehdä selkeämpiä havaintoja jos ne mielletään eri tehtäväkokonaisuuksiksi.

Tarkastuskriteerinä ovat taloustieteen veroteoriasta johdetut hyvän verojärjestelmän periaatteet ja periaatteena tarkastusviraston arvioinnissa on se, että verojärjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena. Nämä kriteerit ovat juuri ne, jotka myös vero-osaston virkamiesten työtä ja aloitteellista toimintaa ohjaavat. Sen vuoksi kriteerit soveltuvat hyvin tarkastustyön arviointiperusteeksi. Kaavamaisesti kriteerejä ei kuitenkaan voi virkamiestyöhön soveltaa, koska hyvän verojärjestelmän periaatteet sisältävät myös normatiivisia eli politiikan sisältöön kantaa ottavia suosituksia.

Raportista suuri osa käsittelee yhteisö- ja pääomatuloverotusta teoreettisesti ja hyvin normatiivisesti. Raportti ei peittele omaa kantaansa yhteisö- ja pääomatuloverotuksen tasoon, vaan lähtee oman veropoliittisen suosituksensa pohjalta arvioimaan toteutettua yhteisö- ja osinkoverouudistusta. Raportissa annetaan suositus vielä 4,5 % -yksikköäkin suurempaan yhteisöverokannan alentamiseen (s. 36) vedoten väliaikaisten verohuojennusten määräajan lyhentämiseen. Myös pääomatuloveroprosenttia suositellaan alennettavaksi (s. 17). Lisäksi tarkastusvirasto toteaa, että veromuutos toteuttaa tavoitteet kasvun ja investointien lisäämiseksi ja pitää 50 % itserahoitusastetta liian matalana arviona (s. 51).

Raportissa tuodaan esille hyvän verojärjestelmän periaatteita. Sivulla 20 esitetään kovin vähällä huomiolla, että eräs näistä hyvistä periaatteista on verojärjestelmän yksinkertaisuus. Sen merkitystä ei voi koskaan korostaa liikaa ja tässä raportissa olisi voinut tuoda tätä hyvää ominaisuutta paremmin esille.

Tarkastusvirasto on huolissaan siitä, että verotusta muutetaan poukkoilevasti Suomessa (s. 37 ja 43), mikä aiheuttaa epävarmuutta talouden toimijoiden päätöksenteossa ja saattaa esimerkiksi vaikeuttaa yritysten investointipäätösten tekemistä ja siten hidastaa talouskasvua. Tarkastuskertomuksessa todetaan myös, että osinkoverojärjestelmää ei lopulta efektiivisesti paljoakaan uudistettu kaikkien tehtyjen korjaavien muutosten jälkeen. Lisäksi todetaan, että osinkoverotus säilyi hyvin mutkikkaana. Vero-osastolla tuotetaan pyynnöstä tietoa päätöksenteon tueksi ja lisäksi ilman erillistä pyyntöä raportoidaan säännönmukaisesti veroperustemuutokset ja niiden vaikutukset ja nämä tietolähteet ovat myös päätöksentekijöiden käytettävissä.

Tarkastusviraston mielestä veropäätösten valmistelusta ei välittynyt sellaista kuvaa, että päätöksentekoprosessi olisi avoin ja läpinäkyvä (s. 47). Raportissa suositellaan, että suuremmista verouudistuksista tulisi tehdä laajat selvitykset. Tästä vero-osaston virkamiehet ovat täysin samaa mieltä. Valmistelumateriaali oli niukasti dokumentoitua ja vaikeaselkoista (lainaus s. 47 ja 50), koska sitä oli valmisteltu hyvin kiireisessä aikataulussa. Tätä kuitenkin korvasi sen virkamiehen asiantuntijuus, jonka vastuulla veropolitiikan esittely ja koordinointi päätöksentekijöille oli. Päätöksenteon pohjamateriaalina palveli keskeisesti myös Hetemäen verotyöryhmän yhteisö- ja osinkoverouudistusehdotuksesta tehty kattava vaikutusarviointi. Verotyöryhmän väli- ja loppuraportit tarjosivat päätöksentekijöille taustamateriaalia yhteisö- ja osinkoveropäätöksen pohjaksi. Verotyöryhmän raportit olivat pohjana myös hallitusohjelman laatimisessa sekä päätöksen perusteluna kehysriihessä 2013. Koska hallituksen veromalli oli erilainen kuin verotyöryhmän ehdotus, olisi ehdotetun mallin vaikutukset voitu selvittää yhtä perusteellisesti kuin verotyöryhmän ehdotuksen vaikutukset jos valmisteluaikaa olisi päätöksentekoprosessin puitteissa ollut.

Vero-osaston tekemät arviot yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksista on tehty konservatiivisesti keskittyen pelkästään veroperustemuutoksen välittömiin, staattisiin vaikutuksiin, joita pitää käyttää yhteismitallisesti veroperustemuutosten keskinäisessä vertailussa. Jokaisen

toimenpiteen yhteismitallisuus on politiikassa välttämätöntä. Päätökset koostuvat sekä menopuolen suorista menoista että verotulojen kautta saaduista tuloista tai saamatta jääneistä tuloista (verotuet ja muut verokevennykset). Veropolitiikkaa ja toimenpiteen suuruusluokkaa myös mitataan veroperustemuutosten aiheuttamalla kokonaista verovuotta koskevilla tuottovaikutuksilla. Tällainen mittaaminen on välttämätöntä, koska välittömät vaikutukset tulevat esiin jo ennen kuin aikaa vaativa talouden sopeutuminen tuottaa muutoksia ja vaikutukset ovat myös perustana budjetille, joka laaditaan seuraavalle vuodelle (syyskuussa laaditaan seuraavalle vuodelle).

Raportti esittelee seikkaperäisesti myös VTV:n omaa tutkimusyhteistyötä VATTin ja ETLAn kanssa tuoden niistä saatuja havaintoja vertailukohtaksi ministeriössä laadittujen verouudistuksen vaikutusten arviointiin. Vaikka tulokset eivät juuri poikkea hallituksen esityksessä tai kehyspäätöksen perusteluissa esitetyistä vaikutuksista, silti tutkimuslaitosten tuloksia halutaan raportissa korostaa. Vaikka VTV kritisoi hallituksen esityksen vaikutusarvioiden puutteellisuutta erityisesti kokonaistaloudellisten vaikutusten osalta, myöskään näissä tutkimuslaitosten tuloksissa ei ole huomioitu verotuksen kokonaisuutta - veromuutoksia muiden verolajien osalta tai aiemmin hallituskaudella tehtyjen veropäätösten osalta.

Dynaamisissa vaikutuksissa ja etenkin veromuutoksen itserahoitusasteessa lasketaan mukaan myös muiden veropohjien kuin yhteisöveron kasvu. Erityisesti ansiotulo- ja arvonlisäveron veropohjien kasvu on tutkimuskirjallisuudessa havaittu kasvavan yhteisöveroreformin stimuloivan vaikutuksen vuoksi.

Tarkastusvirasto puolustaa kehysriihipäätöksen yhteydessä esitettyjä vaikutuksia voimakkaampaa taloudellisen toimeliaisuuden lisäystä. VTV pitää kehyspäätöksen yhteydessä esitettyä 50 % itserahoitusastetta liian pienenä (mm. s. 51). Vero-osaston arvioinnissa dynaamisissa vaikutuksissa on otettava huomioon Suomen erityispiirteet sekä ennakoitava myös *muissa maissa tapahtuvat muutokset*. Miten hallituksen esityksessä voidaan konkretisoida dynaamisia vaikutuksia lisäverotuottojen yksityiskohtaisina arvioina keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä, koska Suomi on - kuten VTV itsekin toteaa - pieni, avoin talous eikä voi vaikuttaa mitenkään muiden maiden veropolitiikkaan? Päinvastoin, verokannan alentaminen Suomessa voi hyvinkin yllyttää muita maita mukaan verokilpailuun, jolloin dynaamiset vaikutukset Suomessa vähenyvät. Muutokset saattavat olla myös hyvin nopeita, koska yrityksen sijoittuminen tai päätoimipaikan muuttaminen on suhteellisen nopea toimenpide.

Verokevennyksen dynaamiset vaikutukset otetaan huomioon verotuloennusteissa kansantalouden makrotalouden kehitysennusteiden kautta, jossa on otettu huomioon verotuksessa tehdyt muutokset. Makroennusteessa yritysten toimintaylijäämän kehitys on yhteisöveron ennustemallissa muuttujana, joka määrittää verotulon kehityksen yhdessä veron toteutuneiden kertymätietojen kanssa. Dynaamisia vaikutuksia ei sen vuoksi hallituksen esityksessä kvantifioida eksplisiittisesti, vaan esitetään ne lähinnä kvalitatiivisesti. Hallituksen esityksessä yksittäisen verolajin kohdalla ei pitkän aikavälin taloudellisia vaikutuksia esitetä, koska verotuottoennuste laaditaan joka tapauksessa neljästi vuodessa lyhyelle ja keskipitkälle aikavälille muissa ministeriön asiakirjoissa (mm. taloudellinen katsaus). Hallituksen esityksessä arvioidaan veroperustemuutoksen aiheuttamaa verovuosisikohtaista menetystä ja suuruusluokkana käytetään seuraavaan verovuoteen suhteutettua arvoa. Hallituksen esityksissä ei ylipäätään käsitellä kansantalouden kehitystä pitkällä aikavälillä, vaan tällaista ennustetta tehdään muissa julkaisuissa ja asiakirjoissa. Dynaamisten vaikutusten vaikutuskanava on olemassa makroennusteissa, eikä veroperustemuutosten dynaamisten vaikutusten arviointi voi olla ristiriidassa yleisen makrotaloudellisen kehityksen kanssa.

Jos hallituksen esityksessä arvioidaan merkittäviä veropohjien kasvua (verotuottojen kasvua), pitäisi arviot konkretisoida euromääräisiksi lisätuotoiksi verotulojen momentille ja siirtää

myös talousarvion keskipitkän aikavälin ennusteeseen. Jos arvio kuitenkin on liian epävarma tai optimistinen (vaikutusarvioon liittyy suuri epävarmuus sekä vaikutuksen suuruusluokasta että ajallisesta toteutumasta), vähentää ylioptimistinen vaikutusarvio paineita kestävään taluspolitiikan ohjaukseen. Julkisen talouden alijäämä on huolestuttavan suuri, ja verotuottojen yliarviointi saattaisi kasvattaa alijäämää entisestään, koska varautumista ei tarvitsisi samassa määrin tehdä.

Yhteisöverokannan alentamista edelsi vuonna 2012 tehty verokannan 1,5 % -yksikön alennus. Tämän vaikutus verotuottoon oli lähestulkoon vero-osastolla arvioidun staattisen vaikutuksen suuruinen toteutumatietojen mukaan. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että suuremmalla veroperustemuutoksella on suhteellisesti suurempi vaikutus taloudelliseen toimeliaisuuteen. Vaikka tämä tiedettiin, muutoksen arviointi tehtiin staattisesti.

Se, että määräaikaisten verohuojennusten voimassaoloaika lyhennettiin yhdellä vuodella (VTV: veropohjan laajentaminen), ei vaikuta olennaisesti veronalennuksen dynaamisiin vaikutuksiin, koska näiden vaikutusalue oli hyvin rajallinen ja ne liittyivät vain tuleviin investointeihin – ei jo käynnissä oleviin – joita ei vielä oltu toteutettu. Lisäksi toimenpiteet olivat kohdennettuja toimenpiteitä tietyille yritysryhmille. Sitä vastoin verotukien leikkauksilla rahoitettiin osittain yhteisöveroreformin kustannuksia.

Tarkastusvirasto moittii sitä, että lakiesityksessä ei otettu esille omana tapauksenaan yritysten sukupolvenvaihdostilanteita ja miten osinkoverouudistus vaikuttaisi näissä tilanteissa perillisten taloudelliseen asemaan (s. 45 ja 53 huomautukset). Perintöveroja voidaan joutua maksamaan osinkotuloilla ja näissä tilanteissa suurten osinkojen verotus saattaa muodostua korkeaksi. Myös tässä tarkastusvirasto tekee veropoliittisen suosituksen osinkojen verotuksen keventämisestä sukupolvenvaihdostilanteissa. Osinkoverojärjestelmä on luonteeltaan yleinen, eikä lakia ollut tarkoitus erikseen muunnella erityistilanteita varten. Sukupolvenvaihdokseen liittyvää verotusta on jo huojennettu perintö- ja lahjaverotuksessa.

Tulonjakovaikutusarviot ovat tärkeitä. Veropolitiikassa joudutaan usein valitsemaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä – molempia on vaikea saavuttaa yhtä aikaa. Miksi tulonjakovaikutuksia ei tarvitse VTV:n mielestä laskea eikä niitä pohtia jos vaikutus on lähellä nollaa (Gini-kertoimella mitattuna)? Tuloerot ovat Suomessa pienet, mutta ne ovat kasvaneet hyvin nopeasti 90-luvun alun tilanteeseen verrattuna. Itse asiassa tuloerot kasvoivat Suomessa OECD-maista kaikkein nopeimmin ja siksi Suomelta pyydettiin selvitystä, miksi näin tapahtui. Miksi VTV vertaa Suomen väestön tuloeroja EU-maiden keskiarvotasoon tai Yhdysvaltoihin, miksi vertailukohdaksi ei oteta muita Pohjoismaita? Onko vertailumaat valittu tarkoitushakuisesti? Vaikka Gini-kertoimen muutos olisi itseisarvoltaan pieni staattisillakin oletuksilla, on muutoksen suunta tärkeä todeta. Oletukset osingonjaon muutoksista ovat aina kiistanalaisia, siksi on neutraalia ja välttämätöntä myös esittää staattinen arvio tulonjakovaikutuksista.

Huom! Osuuskuntien verotukseen ei tehty muutoksia verovuodelle 2014 (raportissa väitetään kahdessa eri kohdassa näin, esim. sivulla 38).

Erityisiä huomioita

SIVU 11.

Kuviossa 1 arvioidaan yhteisö- ja pääomatuloveron tuottoa *valtiolle* vuosina 2008 – 2013. Tekstissä viitataan verotulojen voimakkaaseen vaihteluun ja selitetään muutoksia taloudellisen suhdanteen vaihteluilla: ”Yhteisövero on suhdanteille altis ja näin ollen sen tuotto onkin vaihdellut suhteellisen paljon viime vuosina. Vuonna 2009 veron tuotto aleni alle puoleen edellisvuodesta finanssikriisin seurauksena.” Taustalla on kuitenkin hyvin paljon muitakin valtion verokertymään vaikuttavia tekijöitä, jotka ovat tarkastuskertomuksessa jätetty kuvaamatta, eikä vaihtelulle etsitä muita selityksiä. Valtion osuutta yhteisöverosta alennettiin sen vuoksi, että kuntien taloudellista asemaa haluttiin vahvistaa korottamalla kuntien yhteisöverosuutta vuosille 2009 - 2011 määräaikaisesti 10 % -yksiköllä ja myös seurakuntien osuutta korotettiin 0,8 % -yksiköllä. Vuosina 2012 – 2015 korotusta on jatkettu puolet pienempänä, 5 % -yksiköllä ja 0,4 % -yksiköllä kunnille ja seurakunnille valtion osuutta vastaavasti pienentämällä.

Tekstissä välitetään sellaista kuvaa, että yhteisöveron tuotto on romahtanut verrattuna esim. yhtä suhdanneherkkään pääomatulojen veropohjaan. Veroperustemuutoksiin, joita tuona aikana tehtiin, ei viitata millään tavalla. Yhteisöverokantaa on alennettu ja pääomatuloverotusta kiristetty. Yhteisöverokantaa alennettiin vuonna 2012, samalla kun myös pääomatulojen verotusta kiristettiin muuttamalla verotus progressiiviseksi. Myös vuonna 2013 pääomatuloverotusta kiristettiin edelleen progressiorajaa alentamalla.

Alempana todetaan, että osinkoverotuksen *muuttaminen* sai aikaan mediahuomiota. Mediahuomio yhteisö- ja osinkoverotukseen tuli ennen päätöksiä korjaavia toimenpiteitä. Korjaukset tehtiin reaktiona voimakkaaseen mediahuomioon – ei päinvastoin.

SIVU 12.

Listattujen ja listaamattomien yritysten verokohtelu *ei* ole hyvin erilaista, kuten tekstissä mainitaan. Näiden yritysten verotus on lähtökohtaisesti täysin yhdenmukaista. Sen sijaan osingonsaajan verokohtelu on erilaista riippuen onko osinko listatusta vai listaamattomasta yhtiöstä saatua.

SIVU 13.

”Listaamattomissa yhtiöissä osakkailla oli mahdollisuus nostaa yhtiöistä tiettyyn euromääräiseen rajaan saakka verovapaata osinkoa. Tämä euromääräinen raja riippui siitä, jakaako yhtiö osinkona enemmän tai vähemmän kuin 9 % osakkeen matemaattisesta arvosta.” Verovapaan osingon euromääräinen *yläraja* on 60 000 euroa ja raja on henkilökohtainen eikä yhtiökohtainen.

SIVU 17.

Veroperustemuutosten verotuottovaikutusarviot tehdään myös muun tyyppisillä malleilla kuin mikrosimulointimalleilla. Lisäksi vero-osastolla on käytössä yksilötason otoksia verotuksen tietokannoista, joiden avulla voidaan tehdä tilastanalyseja ja vaikutusarviolaskelmia.

Verotuloennusteet lyhyelle ja keskipitkälle aikavälille laatii vero-osasto verolajeittain. Nämä verolajikohtaiset ennusteet käydään läpi tulotyöryhmässä, johon osallistuvat vero-osaston, kansantalousosaston sekä budjettiosaston edustajien lisäksi myös Verohallinnon edustajat. Tulotyöryhmässä esitellään myös kansantalouden makroennuste, jonka kansantalousosasto on riippumattomana ennusteena laatinut. Vero-osasto vastaa verotuloennusteiden laatimisesta ja verotulojen kehityksen kuvaamisesta ja perusteluista kaikkiin ministeriön asiakirjoihin.

SIVU 19.

Lähes jokaisella vaalikaudella tehdään jokin merkittävä verouudistus. Tässä mielessä yhteisö- ja osinkoverouudistus ei poikkea tyypillisestä verouudistuksesta. Esim. viime hallituskaudella tehtiin mittava lähes 2 mrd. euron tuloverokevennys ja yli 1 mrd. euron Kela-maksun poisto, joka kompensoitiin sähköveron yli 100 % korotuksella.

SIVU 26.

Hallituksen esityksessä on verouudistuksen verotuottovaikutuksena ilmaistu nimenomaisesti verovuosisikohtainen staattinen vaikutus, joka ilmaisee veropolitiikan muutoksen vaikutuksen yksinomaan eristettynä muusta.

Tarkastusviraston raportissa todetaan, että epävarma taloustilanne ei saa olla syy jättää dynaamisia vaikutuksia raportoimatta. Se ei ole synnäni niiden mainitsematta jättämiseen hallituksen esityksessä. Syy on siinä, että nimenomaisesti halutaan esittää veroperustemuutoksen staattinen verovuosisikohtainen vaikutus. Raportissa väitetään, että yritysten voitot vähenevät ja että laskusuhdanne vähentää yhteisöveropohjaa. Väitettä ei kuitenkaan perustella muutoin kuin teoreettisesti. Laskusuhdanteen alkaessa yhteisöveropohja yleensä heikkenee, mutta ei aina välttämättä ennustettavasti. Vuosina 2010 – 2013 yhteisöveron tuotto on pysytellyt yllättävän hyvällä tasolla talouden laskusuhdanteesta huolimatta. Jos lama jatkuu monia vuosia, niin varmasti myös verotettava voitto alenee, mutta lyhyellä aikavälillä näin ei välttämättä tapahdu. Yrityksen verotettava tulos riippuu paitsi kysynnästä (liikevaihdosta) myös yrityksen kulurakenteista, joita aletaan karsia, kun markkinatilanne heikkenee – kannattavuus halutaan säilyttää hyvänä.

Hallituksen esityksessä on monista epävarmuussyistä johtuen jätetty dynaamisten vaikutusten tarkka kvantifiointi. Kehyspäätöksessä, joka liittyy veroreformin kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin, voidaan paremmin esittää veropolitiikan muutoksen odotetut ja toivotut vaikutukset, vaikka silloinkin niitä ei välttämättä arvioida eksplisiittisesti tietyille vuosille kertyvinä lisätuottoina verolajeittain. Hallituksen esityksessä konkreettiset vaikutukset liittyvät veroperustemuutoksen verovuosisikohtaiseen verotuottovaikutukseen ja sen tavoitteena on hahmottaa välitön veroperusteen muutoksen vaikutus. Yritykset eivät tee investointipäätöksiä yksinomaan verotuksen perusteella. Samassa yhteydessä tehtiin lukuisia muita vero- ja menopäätöksiä.

SIVU 27.

VTV:n raportin mukaan verotuottovaikutusten sisällyttäminen seuraavalle vuodelle on "käytännöllistä". Ministeriön ja vero-osaston mukaan se ei ole pelkästään käytännöllistä vaan *välttämätöntä*, koska se tuottaa yhteismitallisen arvion vero- ja menopolitiikassa tehdyistä päätöksistä.

SIVU 31.

Millä perusteella VTV voi todeta, että kirjallisuudessa esiintyvä arvio 4,5 – 6,75 % BKT:n kasvuvaikutuksesta ei ole realistinen? Miksi tällaista arvioiden realistisuutta ei voida tehdä valtiovarainministeriössä jos VTV:ssäkin voidaan näin tehdä? Tarkastuskertomuksessa väitetään, että valtiovarainministeriön arvio yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksesta BKT:hen on liian alhainen (s. 32). Silti omiinkin tilaustutkimuksiinsa vedoten VTV toteaa, että malleilla saadut tulokset ovat hyvin epästabiileja ja riippuvat mallin valinnasta.

SIVU 40.

Taulukon 3 sarakeotsikointia tulisi selventää. Pitäisi selventää, mitä tarkoitetaan "normaaliosingon" verotuksella ja sen alakohtana "Tuotto %" (pitäisi olla: verotus tuottoprosentin ylittävältä osalta) ja €-määräinen raja (pitäisi olla €-määräisen rajan ylittävän osingon verotus).

SIVU 41.

Yrittäjähuojennus osinkoverotuksessa oli henkilökohtaisella tasolla 60 000 euroa. Osinkotuloa voi saada useasta eri yhtiöstä ja tämä raja on henkilökohtainen – ei yhtiökohtainen.

Tekstissä puhutaan monessa eri kohdassa "normaalituotosta" (mm. myös sivulla 52), jota ei tunneta käsitteenä nykyjärjestelmässä (eikä sitä edeltäneessäkään). Onko tarkastusvirasto tehnyt tässä arvoarvostelman, että sen mielestä 9 % tai 8 % tuotto suhteessa yhtiön nettovarallisuuteen on "normaalituottoa". Verotyöryhmän raportissa normaalituoton taso on 10 vuoden valtion obligaatiolainan korko, eli tällä hetkellä huomattavasti matalampi kuin 8 %.

SIVU 44.

Vaikka yhteisö- ja osinkoverotuksen yhteisvaikutusta ei hallituksen esityksessä tarkasti käsitelty tulonjakovaikutusarvioiden yhteydessä, oli näiden veromuutosten vaikutus huomioitu osinkotuloista saatavien verojen tuottoon veronsaajakohtaisesti. Osinkoverotuksen muutoksella oli vaikutusta myös kunnallisveron tuottoon, mikä mainittiin hallituksen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa.

SIVU 46.

Tulonjakovaikutusarvioita ei ole raportoitu puutteellisesti. Hallituksen esityksessä on varsin seikkaperäisesti esitetty, kuinka osinkoverotus muuttuu yhtiön nettovarallisuusarvoseman ja osinkojen suuruuden mukaan. Tässä arvioissa on laskettu sekä pelkästään osinkoverotus että kokonaisverorasitus, kun mukaan lasketaan myös yhtiöverot. Lisäksi hallituksen esityksessä kerrotaan tilastotietoja erilaisista yhtiöistä (nettovarallisuudeltaan) ja osingonsaajista tulo- luokittain.

SIVU 49.

VATT valmisteli yhteisö- ja osinkoverotusmalliaan vasta loppukesällä 2013, joten VATTin malli ei ollut käytössä hallituksen esitystä valmisteltaessa. VATTilla oli vanha versio verojen optimointimallista, mutta kaikki analyysit, joita VATT uudesta verotusmallista teki, tehtiin uudistetulla mallipohjalla, joka siis valmistui vasta loppukesästä.

SIVU 51.

Hallituksen esitys otti esille yhteisöverokannan dynaamiset vaikutukset, mutta niistä ei esitetty tarkkoja euromääräisiä arvioita, koska kaikki euromääräiset verotuottolisäykset on vietävä budjetin verotulomomenteille ja verotuloennusteeseen jokaiselle vuodelle erikseen. Dynaamisiin vaikutuksiin, sekä niiden volyyymiin että ajoitukseen, liittyi erittäin paljon epävarmuutta, joten taloudellisen toimeliaisuuden kasvua tai verosuunnittelusta johtuvia verotuottolisäyksiä ei eksplisiittisesti esitetty hallituksen esityksessä vaan annettiin selkeä ja muiden veropereustemuutosten sekä suorien menojen kanssa yhteismitallinen veron tuottovaikutus. Dynaamiset vaikutukset nousevat esiin realistisina verotuloarvioina kansantalouden makroennusteen kautta kaikkiin verokertymiin, joihin yhteisöverokevennyksen dynaamiset vaikutukset kohdistuvat (itserahoitusasteeseen lasketaan kaikkiin verolajeihin tuleva kontribuutio).

Vastaukset tarkastusviraston kannanottoihin koottuna

1. VTV: Vaikutusarvioinnissa on perusteltua esittää selkeästi eriteltyinä staattiset ja dynaamiset vaikutukset. Kehysriihipäätöksissä yhteisö- ja osinkoverouudistuksen tavoitteet ja oletetut dynaamiset vaikutukset olivat esitetty euromääräisinä arvioina könttäsommuna. Hallituksen esityksessä, jossa yhteisöverotuksen ja osinkoverotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitiin, ei esitetty eksplisiittisesti eri vuosille ajoittuvia dynaamisia vaikutuksia, koska ne olisi pitänyt esittää myös budjetin verotulomomenteissa yksilöidysti erikseen, jolloin ne

olisivat olleet käytettävissä koko määrältään myös menojen kattamiseen. Toisaalta kuitenkin oletettiin, että dynaamiset vaikutukset verotuottoon toteutuvat myöhemmin vuosina. Esityksessä kuitenkin arvioitiin kvalitatiivisesti ja numeerisesti odotettavissa olevia dynaamisia vaikutuksia ja arviot perustuivat VATTin Vattage-mallilla tehtyihin analyysihin. Työllisyysvaikutukset ja BKT-kontribuutio olivat analysoitu molemmat samalla Vattage-mallilla. Hallituksen esityksessä on tärkeä kuvata muutos selkeästi ja sen vaikutukset yhteismitallisesti, jotta päätöksentekijät voisivat verrata reformia muihin päätösperäisiin toimenpidevaikutuksiin sekä budjetin meno- että tulopuolella. Dynaamisiin vaikutuksiin liittyi paljon epävarmuutta ja epävarmojen ennusteiden esittäminen vuosikohtaisina arvioina eri verolajeissa pitää viedä verotuloennusteisiin. Lähes 400 miljoonan euron lisäys verotuloihin olisi vähentänyt julkisen talouden alijäämää korjaavan politiikan systemaattista toteuttamista, mikä sinänsä on perusteltua jos dynaamisten vaikutusten ilmeneminen on oletettavaa tai varmaa, mitä se ei ollut.

2. VTV: Tarkastusvirasto esittää, että verojärjestelmän päätöksenteon on oltava ennakoitavaa. Päätöksenteko on keskittynyt hallituksella kehysriihen päätöksiin keväällä ja syksyllä hallituksen budjettiriiheen. Päätöksenteon pitäisi olla ennakoivaa siten, että virkamiehille jää aikaa reformivaihtoehtojen selvittämiseen. Muutoin päätöksenteon itsessään ei tarvitse olla ennakoitavaa – joskus se voi olla myös epävarmuutta luovaa (esim. elinkeinoelämälle). Se, että osinkoverouudistus jäi substantiaalisesti lopulta varsin pieneksi, on tässä prosessien tarkastelussa merkityksellinen asia. Tärkeämpää on se, minkälaisessa prosessissa virheitä korjailtiin.

3. VTV: Hallituksen on tarpeen sitoutua hyvään säädösvalmisteluun. Virkamiehillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa prosessin etenemiseen muutoin kuin toimimalla valppaasti, huolellisesti ja nopeasti kun tietoja ja taustamateriaalia pyydetään. Päätöksentekoprosessi etenee poliittisten päätöksentekijöiden edellyttämällä tavalla.

4. VTV: Valtiovarainministeriön tulisi käyttää taloudellisten vaikutusten arvioinnissa kuhunkin tarkoitukseen parhaiten sopivia välineitä. Vero-osastolla ekonomistit ovat vastuussa veromuutosten taloudellisesta vaikutusarvioinnista sekä vastaavat lyhyen ja pitkän aikavälin verotuloennusteiden tuottamisesta kaikkiin ministeriön asiakirjoihin. Ennustemallien valinta ja mallien kehittäminen tapahtuu prosessina, jossa keskeisen rajoitteen muodostaa saatavilla ja käytettävissä olevat tilastoaineistot. Ekonomistit tekevät verotuottoarvioiden jälkikäteis seuranta, jolloin ennustemalleja voidaan palauteprosessin avulla parantaa. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kehittämän KOOMA-mallin käyttö myös veromuutosten vaikutusten arviointiin on ajankohtaista vasta vuonna 2014, kun malli on valmistunut ja otettu käyttöön. Vero-osastolla on valmiutta ottaa käyttöön tasapainomalli kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia varten.

5. VTV: Valtiovarainministeriön sisäistä yhteistyötä tulisi kehittää. Veroperustemuutokset vaikuttavat kansantalousosaston laatimaan makroennusteeseen ja sen jälkeen makroennuste vaikuttaa edelleen verotuloennusteisiin. Verotulojen kehitysennusteet tehdään aina talouden kehityksen ennusteen perusteella. Tällöin verotulojen ennuste on lähtökohtaisesti aina synkroninen makroennusteen kanssa. On hyvin tyypillistä, että yksittäisistä makroennusteen eristä käydään keskustelua vero- ja kansantalousosaston välillä ja tarvittaessa ennusteita korjataan. Tulotyöryhmä toimii tällä hetkellä säännöllisenä ja virallisena yhteistyömuotona, jonka valmistelevaan toimintaan liittyen kokoonnutaan huomattavasti useammin ja epävirallisemmin valmistelijoiden kesken.

6. VTV: Valtiovarainministeriön tulee kehittää ja suunnitella yhteistyötä VATTin kanssa, jotta VATTin tilaustutkimuksia saadaan tehokkaammin hyödynnettyä. Kaikki tilaustutkimukset, joita vero-osasto teettää VATTilla tulevat hyödynnetyksi tehokkaasti lainvalmistelutyössä. VATT on itsenäinen tutkimuslaitos, jonka tutkijoilla on etukäteen suunniteltu vuosiohjelma. Vero-osasto ei pysty hyödyntämään täysimääräisesti VATTin ansioituneiden tutkijoiden työpanosta, koska poliittisen päätöksentekoprosessin toimeksiannot ovat nopeita, eivätkä tutkijat ole valmiita tekemään nopeatahtisia selvityksiä vero-osaston toiveiden mukaan kaikissa tapauksissa. Yhteistyöstä ja avusta selvitysten tekemisessä tulisi

sopia VATTin tulosohjaussopimuksessa jos VATTin haluttaisiin osallistuvan jatkossa enemmän myös nopeampaiseen päätöksenteon valmisteluun.

Osastopäällikön estyneenä ollessa,
hallitusneuvos

Panu Pykönen

Finanssineuvos

Elina Pyökkänen