



48/51/2014

Finanssipolitiikan tarkastus

21.11.2014

13/2014 Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – Yhteisö- ja pääomaverotus

YHTEENVETO KERTOMUSLUONNOKSEN LAUSUNNOISTA

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Valtiovarainministeriön lausunto 12.11.2014

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

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

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon lausunnon seuraavasti.

Lausunnonantajan näkemykset tarkastuskertomusluonnoksesta ja tarkastusviraston vastaukset

Tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriö on antanut kattavan ja asiantuntevan näkemyksensä lausunnossa tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiovarainministeriö esitti sekä yksityiskohtaisia kommentteja että yleisiä huomioita. Tarkastusvirasto on ottanut huomioon kommentteja ja täsmentänyt tarkastuskertomuksen tekstiä siltä osin kuin on katsonut aiheelliseksi. Tarkastusvirasto on jakanut valtiovarainministeriön kommentit pääpiirteittäin seuraavasti:

- 1) Lausunnossa käsitellään monessa kohtaa ja monipuolisesti yhteisö- ja osinkoverotuksen taloudellisten vaikutusten arviointeihin liittyviä dynaamisia ja staattisia vaikutuksia. Valtiovarainministeriön mukaan dynaamiset vaikutukset jätettiin hallituksen esityksestä pois, koska haluttiin esittää veroperustemuutoksen staattinen verovuosi-kohtainen vaikutus. Yhteisö- ja osinkoverouudistuksen dynaamisista vaikutuksista ei esitetty tarkkoja euromääräisiä arvioita, koska kaikki euromääräiset verotuottolisäykset on vietävä budjetin verotulomomentteille ja verotuloennusteeseen jokaiselle vuodelle erikseen. Koska dynaamisten vaikutusten volyyymiin ja ajoitukseen liittyy epävarmuutta, ei niitä esitetä eksplisiittisesti hallituksen esityksessä. Tämän vuoksi dynaamiset vaikutukset jätettiin pois, koska haluttiin esittää veroperustemuutoksen staattinen

verovuosikohtainen vaikutus. Lisäksi valtiovarainministeriön palautteessa tuodaan esiin, että hallituksen esityksen tavoitteena on hahmottaa välitön veroperusteen muutoksen vaikutus. Kehyspäätöksessä sen sijaan voidaan esittää veropolitiikan muutoksen odotetut ja toivotut vaikutukset.

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

- 2) Valtiovarainministeriön lausunnossa esitetään, että tarkastusvirasto kannattaa mm. yhteisöveron 4,5 prosenttiyksikköä suurempaa veronalennusta ja pääomatuloveroprosentin alentamista. Tämä on väärinymmärrys.

Yhteisöveron osalta tarkastusvirasto kiinnittää huomiota veropohjan yhtäaikaiseen laajentamiseen. Jos haluttaisiin pitää yhteisöveron alentamisen taloudellinen vaikutus ennallaan, samalla kun veropohjaa tiivistetään yhdessä verokannan laskun kanssa, tulisi verokantaa laskea enemmän. Tämä veropohjan laajentaminen tulisi kuvata myös hallituksen esityksessä, mutta sieltä ei käy ilmi, että yhteisöveron laskun ja veropohjan laajennuksen vaikutukset ovat vastakkaiset. Tämä vaikeuttaa muutoksen vaikutusten arvioimista. Toisaalta on otettava huomioon, että toteutetun veronpohjan laajentamisen vaikutukset ovat tosin rajalliset, jolloin talouskasvua hidastava vaikutus jää pieneksi.

Tarkastuskertomuksessa kuvataan talousteoreettisia näkökohtia pääomatuloverotukseen. Talousteoreettisesta näkökulmasta pääomatuloverotuksen kustannukset puoltavat alhaista verokantaa. Alhaiset pääomatuloverokannat ovat talousteorian mukaan perusteltuja, kun huomioidaan, että pääomatuloverotus kohdistuu nimelliseen tuottoon. Verotus kasvattaa reaalisen tuoton veroastetta huomattavasti jo suhteellisen alhaisella inflaation tasolla. Toisaalta alhaiset pääomatuloverokannat ovat myös ongelmallisia, koska korkeammin verotettuja ansiotuloja pyritään muuttamaan pääomatuloiksi.

- 3) Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esille, että tarkastusvirasto vähättelisi tulonjakovaikutusten yleistä merkitystä. Tarkastusvirasto ei lähtökohtaisesti ota kantaa oikeudenmukaisuutta koskeviin näkökohtiin, vaan arvioi tulonjakovaikutuksiin liittyviä taloudellisten vaikutusten arviointeja. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että tulonjakovaikutusten laskelmissa on puutteita. Valtiovarainministeriö toimitti ennen täydennettyä kehyspäätöstä päättäjille muistion, jossa esitetään kriittisiä huomioita tulonjakovaikutusten laskemisesta. Esityksessä kuvataan staattisten laskelmien ongelmia, jotka saattavat antaa jopa etumerkiltään vääränlaisia tuloksia. Toiseksi tarkastusvirasto katsoo, että tulonjakovaikutukset saavat tässä tarkastuksessa käsitellyissä vaikutusarvioissa suhteettoman suuren painoarvon ottaen huomioon, miten pieniä raportoidut tulonjakovaikutukset ovat.

- 4) Lausunnossa tuodaan esille, että tarkastusvirasto suosittelee verotuksen keventämistä sukupolvenvaihdostilanteissa. Tarkastusvirasto ei suosittele tarkastuksessaan osinkoverotuksen keventämistä. Tarkastuksessa tuodaan ilmi, osinkoveromuutoksen 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. Jos tuotto prosenttia ja euromäärää koskevat rajat joudutaan ylittämään, saattaa verotaakka muodostua hyvinkin suureksi.
- 5) Lausunnossa tuodaan esille, että osinkoverouudistuksen tulonjakovaikutuksia ei ole raportoitu puutteellisesti. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota, että vaikutusarviossa ei ole huomioitu yhteisöveron muutoksen aiheuttamaa jaettavan osingon määrän lisäystä. Toisin sanoen yhteisöveron yhteisvaikutus pääomaverotuksen kanssa on huomioitu staattisesti, mutta dynaamista veronalennuksen aiheuttamaa jaettavan osingon määrän kasvua ei ole huomioitu.

Lisätietoja: Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen puh. 040 734 7803
budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen, puh. 040 735 3075.