

Työelämäprofessori Timo Viherkenttä

Näkökohtia epidemian jälkeisen ajan veropolitiikasta

1 Yleistä

Vesa Vihriälän pyynnöstä alla esitetään joitakin näkökohtia veropolitiikasta osana tulevien vuosien tarvittavia toimenpiteitä. Muistiossa ei käsitellä nyt eletävän epidemia-ajan politiikkaa.

Veropolitiikan toimintaympäristö lähimpinä vuosina poikkeaa tavanomaisesta. Sillä on yhtymäkohtia 1990-alun laman ja 2008-09 finanssikriisin jälkeiseen aikaan, mutta tilanne ei ole identtinen noiden vaiheiden kanssa.

Kokonaistuotannon voimakasta laskua ainakin vuoden 2020 alkupuoliskolla seurannee ennemmin tai myöhemmin nopeahkon kasvun vaihe. Mahdollisesta jonkin aikaa kestävästä ripeästä kasvusta huolimatta kokonaistuotannon reaalin *tas*o lienee lähivuosina alempi kuin sen aiemmin ennustettiin olevan ja myös kuin se oli ennen kriisiä. Julkinen velka tulee olemaan aiempia skenaarioita selvästi korkeampi ja myös arviot kestävyysvajeesta heikentynevät.

Lähivuosien veroratkaisuja suunniteltaessa ei ole syytä irrottautua yleisistä hyvän veropolitiikan ominaisuuksista. Poikkeuksellinen taloudellinen ympäristö voi kuitenkin antaa aiheen arvioida eri näkökohtien painotuksia. Tämä voi koskea niin yksityiskohtia kuin verotuksen fiskaalisen tehtävän, talouskehitysvaikutusten ja jakopoliittisten tavoitteiden roolia.

Veropolitiikka ei myöskään ole irrallaan paitsi kansainvälisestä taloudellisesta ympäristöstä, myöskään muissa maissa toteutettavasta veropolitiikasta. Vielä on vaikea arvioida, millaisin veropoliittisin toimin muut valtiot vastaavat taloudellisen tilanteen muuttumiseen. Joillakin osa-alueilla, kuten yhtiöverotuksessa, muiden valtioiden toimilla sekä kansainvälisen veropoliittisen yhteistyön suunnalla on suurempi merkitys.

Verotuksen varsinainen tehtävä on tietysti *fiskaalinen*. Tulevien vuosien alijäämäisen julkistalouden ja paisuneen julkisen velan oloissa merkittäviin veronalennuksiin ei ehkä katsota olevan varaa siinäkään tapauksessa, että niillä arvioitaisiin olevan myönteisiä vaikutuksia talouskehitykseen (tosin vaikkapa parin miljardin euron lisälainanotto saatetaan myös kokea *pienemmäksi* ongelmaksi, jos velka kasvaa muutenkin kaksinumeroisella miljardimäärällä). Ennemminkin jouduttaneen pohtimaan verotuksen kiristysten mahdollista roolia julkisen talouden vahvistamisessa, jota ei ehkä haluta tehdä pelkästään säästöjen ja poliittisesti osin vaikeiden sekä vaikutuksiltaan osin vaikeasti arvioitavien rakenteellisten toimien avulla. On huomattava, että ilman veroperuste-muutoksia verotuotot jäävät tietysti aiemmin oletetuista huomattavasti taloudellisen toimeliaisuuden alemman tason vuoksi.

Jos haetaan julkisen talouden tasapainoa merkittävästi vahvistavaa päätösperäistä verotulojen kasvattamista, ei voida sivuuttaa fiskaalisesti tärkeimpiä verolajeja. Näitähän ovat ennen muuta

fyysisten henkilöiden ja yhteisöjen tuloverotus sekä arvonlisäverotus. Niiden lisäksi on joukko suuruusluokaltaan 1–2 miljardin euron verolajeja, jotka ovat myös tässä relevantteja.¹ Verotuksen taso on kuitenkin jo valmiiksi korkea lähes kaikissa veromuodoissa, joten mahdollisuudet julkisen talouden vahvistamiseen veronkorotusten kautta ovat huomattavan rajalliset.

Myös *verotuet* tulisi perata jälleen kerran ja myös vakavammin kuin tähänastisissa yrityksissä. Vuoden 2020 budjettiesityksen mukaan verotukien arvioidaan olevan kaikkiaan olevan noin 29 miljardia euroa. Ajatusleikkinä voidaan esittää, että jos näitä saataisiin supistetuksi esimerkiksi 10 prosentilla, merkittävä osa sopeutustarpeista hoituisi sillä siinäkin tapauksessa, että tämä vaatisi joitakin kompensoivia toimia. Tämä olisi kuitenkin huomattavasti vaikeampi tehtävä kuin näiden kokonaislukujen perusteella ehkä ajateltaisiin. Se ei tarkoita, ettei verotukia tulisi arvioida vahvalla kriittisyydellä. Uusiin verotukiin tulisi ilman muuta suhtautua hyvin pidättyvästi.

2 Arvonlisäverotus

Arvonlisäverotus on valtiontaloudellisesti ylivoimaisesti tärkein verolaji. Sen tuotto on noin 20 miljardia euroa. Vaikka arvonlisäveroon liittyy haittoja muun muassa sen vuoksi, että se on suurelta osin työn verotusta, arvonlisäveron käyttöä on syytä arvioida aina, jos halutaan oikeasti paljon verotuloja. Arvonlisäveron veropohjaan ei liittynyt olennaisia mahdollisuuksia lisätuloihin vaan kyse on yhtäältä yleisestä ja toisaalta alennetuista verokannoista.

Arvonlisäverokantojen tuottovaikutus on reilut 800 miljoonaa euroa prosenttiyksikköä kohden. Jos tavoitellaan tämän suuruusluokan kutistamista valtiontalouden alijäämään, prosenttiyksikön korotus ei ehkä ole kokonaan poissuljettu vaihtoehto. Yleinen verokanta nousisi tällöin Ruotsin ja Tanskan tasolle 25 prosenttiin. Korotus kohdistuisi suurehkolta osin palvelualoihin ja olisi ilmeisesti myös lievästi regressiivinen, mutta näin laaja-alaisen ja suhteellisesti pienehkön korotuksen vaikutukset taloudenpitäjiin olisivat kuitenkin rajallisia.²

Yleensä suositeltavampi ja asiantuntijoiden perinteisesti kannattama ratkaisu olisi alennettujen alv-kantojen korottaminen. Alennettujen verokantojen kautta annettavat verotuet ovat kalliita, ne ovat kohdentumiseltaan epäselviä ja niiden kustannus/hyöty-suhdetta on vaikea osoittaa hyväksi. Alennettujen verokantojen kautta tulevien verotukien määräksi vuodelle 2020 arvioitiin budjetissa 3,3 mrd €. Rakenteellisesti paras ratkaisu olisi ehkä hyvinkin alennetuista verokannoista luopuminen Tanskan mallin mukaisesti. Tämä olisi kuitenkin siinä määrin mittava toimi laajoine kompensatiotarvekysymyksineen, että se on tuskin lyhyellä aikavälillä realistinen siinäkin tapauksessa, että rohkeisiin toimenpiteisiin olisi henkistä valmiutta. Alennusten nipistämällä kautta linjan esimerkiksi 2–3 %-yksiköllä olisi mahdollista kerätä satoja miljoonia, joskin sekin ehkä vaatisi joitakin kompensoivia toimia.

Elintarvikkeiden (ja rehujen) 14 %:n verokannasta syntyvä tuki on noin 1,3 mrd €. Näin ollen jokainen prosenttiyksikkö on suoraan laskettuna noin 130 miljoonan euron hintainen. On epäselvää, kuka alennuksesta lopulta hyötyy minkäkin verran, ja ehkä osin juuri siksi alennetulla verokannalla on paljon puolustajia maatalouden, elintarviketeollisuuden ja kaupan lobbyjen johdolla. Alennusta kannatetaan myös pienituloisten aseman vuoksi, vaikka ratkaisu, joka yksilötasolla hyödyttää paljon enemmän suurituloisia, on pienituloisten tukena omituinen. Elintarvikkeiden

¹ Tässä paperissa esitetään lukuja pääosin *suuruusluokkia* kuvaavalla tarkkuudella.

² *Sixten Korkman* esitti kolumnissaan yhtenä mahdollisena nopeana kysyntää elvyttävänä keinona alv-prosentin *alentamista*. Pikatoimet ovat eri asia kuin tässä paperissa käsiteltävä lähivuosien veropolitiikka.

alennetut verokannat ovat toki EU-maissa vallitseva käytäntö. Kun otetaan huomioon, ettei kukaan tiedä, miten alennuksen hyöty kohdentuu, verokanta-alennuksen supistamiselle olisi lähtökohtaisesti vahvat perusteet, jollei ole valmiutta mennä yhtenäiseen verokantaan.

Huonona puolena elintarvikkeiden verokannan nostossa olisi ajankohtaisessa tilanteessa se, että ravintoloiden verokanta on säädetty samaksi kuin elintarvikkeiden eikä juuri nyt tietenkään tunnu luontevalta harkita ravintolapalveluille veronkiristystä. On myös vaikeahkoa ajatella, että ravintolapalveluiden vero olisi elintarvikkeiden veroa alempi. Jos elintarvikkeiden veroa nostettaisiin, ravintolapalveluiden veron vastaava nosto ei tosin heikentäisi täysimääräisesti alan suhteellista asemaa.

Myös muihin alennettuihin verokantoihin liittyy erityiskysymyksiä. Esimerkiksi lääkkeiden verokannan nosto lisäisi toisaalla jonkin verran menoja. Ravintoloiden lisäksi myös majoituspalvelut ja myös joukkoliikenne ovat vaikeassa tilanteessa. Nämä kaikki seikat tulee ottaa huomioon osana kokonaispunnintaa.

Jos valtiontalouden alijäämää katsotaan tarpeelliseksi paikata merkittävästi veronkorotuksin, arvonlisäverokantojen korottaminen on harkinnan arvoinen. Yksinkertaisinta olisi nostaa kaikkia verokantoja yhdellä prosenttiyksiköllä. Vaihtoehtona on hyvä harkita myös rakenteellisesti parempaa alennettujen verokantojen korottamista kohti yleistä verokantaa, mutta siihen liittyy juuri nyt alaspesifejä ongelmia. Yleisen noston tulisi kuitenkin ilman muuta koskea myös alennettuja verokantoja.

3 Ansio- ja pääomatuloverotus

Fyysisten henkilöiden *ansiotuloverotus* on meillä ankarahkoa monilla tulotasoilla. Vain aivan pienten ansiotulojen verotus ei ole kireää, mutta tälle on painavia perusteita ja esillä on pikemminkin ollut kysymys negatiivisesta tuloverosta kuin verojen kiristämisestä. Pienten ansiotulojen asema tulee paremmin tarkastelluksi sotu-hankkeen yhteydessä.

Korkean ansiotuloverotuksen haitat voidaan arvioida merkityksellisiksi eikä verojen kiristäminen entisestään näytä houkuttelevalta. Viime vuodet voimassa olleesta suurehkojen ansiotulojen tilapäiseksi ajatellusta veronkorotuksesta olisi pikemminkin syytä päästä ennen pitkää eroon.³

Ansiotulojen verotuksessa olevien verotukien supistamisesta on vaikea löytää merkittäviä verotulojen lisäyksiä. Ylivoimaisesti suurimmat verotuet, sosiaalivakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus ja työtulovähennys, ovat pikemminkin osa työtulojen yleistä verotusjärjestelmää.

Pääomatuloverotukseen liittyy paljon kysymyksiä, joista on näkyvimmin ollut esillä listaamattomien yhtiöiden osinkojen epäyhtenäinen, osin hyvin lievä ja käyttäytymisvaikutuksiltaan ongelmallinen verotus.⁴ Näitä epäkohtia voitaisiin vähentää uudistamalla rakennetta mutta myös hyvin yksinkertaisesti säätämällä nykymallin parametrejä, kuten alentamalla nettovarallisuuden laskennallista 8 %:n tuottoa, vaikkakaan kaikki järjestelmän heikkoudet eivät tällä poistuisi. VM:n työryhmä ehdotti vuonna 2017 muutoksia, jotka olisivat nostaneet verotuottoa noin 200 miljoonalla

³ Kuntatalouden kireä tilanne voi myös johtaa kunnallisverojen nousuun monissa kunnissa.

⁴ Mm. VATT/Etla-raportti VN TEAS 6/2017 sekä VM:n työryhmäraportti 12/2017. Korkean nettovarallisuuden yhtiöiden omistajien verosuosinnalla on nyt kriisissä voinut olla joissakin tapauksissa myös positiivisia piirteitä, kun verosyistä tehty nettovarallisuuden kasvattaminen on saattanut vahvistaa yhtiöiden kriisinkeskeytyä.

eurolla.⁵ Uudistamiselle voi syntyä edellytykset, jos eri puolueet ovat valmiita uudelleenarvioimaan kynnyskysymyksiään.

Pääomatulojen verotuksen perusmalli on pitemmän aikavälin kysymys, mutta nykyjärjestelmän puitteissa veroprosentit eivät – kohdistuessaan lähtökohtaisesti nimelliseen tuloon – ole erityisen matalia. Omistusasumiseen kohdistuvat useiden miljardien verotuet ovat kaikista verojärjestelmän tuista suurimpia. Voi kuitenkin suhtautua epäillen siihen, että asuntotulon ja omien asuntojen myyntivoittojen jokseenkin täysistä verovapauksista olisi edellytyksiä alkaa keskustella.

Kun fyysisten henkilöiden tuloverotuksessa on pikemminkin lievennystarpeita, sieltä on vaikeaa paikata fiskaalista aukkoa, mutta myös keventämismahdollisuudet tuntuvat nyt julkisen talouden tilan takia rajallisilta. Yksittäisistä asioista nousee esiin jälleen kerran listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus.

4 Yritysten verotus

Yhteisöveron fiskaalinen rooli on kasvanut jo huomattavan suureksi yritysten kannattavuuden parantuessa ja toimintaylijäämien kokonaismäärän kasvaessa. Vuoden 2020 budjettiesityksessä yhteisöveron tuotoksi arvioitiin ennätyselliset 6,5 mrd €, josta valtion osuus oli 4,5 mrd €. ⁶ Nyt on tietysti selvää, että näistä luvuista jäädään erittäin kauas.

Fiskaalisen merkityksen rinnalla on syytä ottaa huomioon, että alentaessaan muun muassa investointien verojen jälkeistä tuottoa yritysten tuloon kohdistuva verotus ei ole talouskasvun näkökulmasta parhaita verolähteitä. On sinänsä relevantti kysymys, halutaanko painottaa yritysverotuksen fiskaalista roolia vai etsiä yritysverotuksesta keinoja talouskasvun vauhdittamiseen.

Lähivuosien yhteisöverotuotot jäävät monesta syystä merkittävästi aiempia arvioita alemmiksi. Tämä johtuu tietysti taloudellisen toimeliaisuuden alemmasta tasosta, mutta myös kahdesta muusta syystä. Ensinnäkin juuri ennen kriisiä säädettiin investointien edistämiseksi kone- ja laiteinvestointien poistojen kaksinkertaistamisesta vuosina 2020–2023. Toiseksi monille yrityksille syntyy vuonna 2020 tappioita, joiden vähentäminen seuraavien vuosien tuloista nolaa näiden yritysten verot ehkä vuosiksi. Valtion yhteisöverotuottoja alentaa myös se, jos kuntataloutta paikataan yhteisöveron jako-osuuden kasvattamisella.

Ajateltaessa yritysveroratkaisujen mahdollisuuksia talouskasvun vauhdittamiseen tulee esille niin verotuksen yleinen taso kuin täsmätoimet. Viimeksi mainituista on juuri päätetty mainituilla tuplapoistoilla. Aiemmillä vastaavilla toimilla ei ole havaittu olevan kovin suurta vaikutusta investointeihin. Tällä kertaa tuplapoistot on ulotettu myös tuotannollisen toiminnan ulkopuolelle ja neljän vuoden kesto on edellisiä kertoja pitempi. Ratkaisu on joka tapauksessa jo päätetty. Pitemmälle meneviin toimiin kuten vapaisiin poisto-oikeuksiin tai tappioiden vähentämiseen edellisten vuosien voitoista liittyy myös omia ongelmiaan. Sama koskee kansainvälisesti yleisiä t&k-verokannustimia, vaikka niille toki on perustelujakin.⁷

Yritysten verotuksen tason yleinen alentaminen tarkoittaisi lähinnä yhteisöverokannan alentamista nykyisestä 20 prosentista. Ratkaisu olisi varsin kallis; ennen kriisiä yhden prosenttiyksikön

⁵ Työryhmä olisi käyttänyt rahat 100 000 euron tulotason ympärillä olevien ansiotulojen marginaaliverojen alentamiseen; marginaaliverot ovat erityisen korkeat näillä tulotasolla.

⁶ Tähän eivät sisälly henkilöyhtiöiden ja yksityisten toiminimien yritystuloon kohdistuvat verot.

⁷ T&k-verokannustimia on arvioitu voittopuolisesti kriittisesti VM:n työryhmäraportissa 12/2017.

laskennallinen välitön vaikutus oli yli 300 miljoonaa euroa. Nykyinen 20 prosentin yhtiöverokanta on kilpailukykyinen, mutta mahdollista kansainvälistä alennuskierrettä olisi ehkä syytä seurata.⁸

Nähtävissä ei ole myöskään merkittäviä mahdollisuuksia yhteisöverotulojen lisäämiseen veroperusteita kiristämällä. Yhteisöverokantaa ei tule nostaa ja veropohja on nykyisin suhteellisen kattava. Suurimmat aukot liittyvät poistojärjestelmään (ja niitä on juuri päätetty kasvattaa) ja käyttöomaisuusosakkeiden luovutushintojen verovapauteen. Viimeksi mainitulle on omia perusteitaan ja se on rakenteellinen kysymys, jota ei tulisi ratkaista lyhytaikaisten verotulotarpeiden pohjalta. Ilmeisintä veropohjan tiivistämisen varaa olisi tuoreeltaan säädetyissä korkovähennysrajoituksissa, jotka jäivät mahdollisesti lobbauksen voimasta osin lievähköiksi. Tässä ei kuitenkaan puhuta useista sadoista miljoonista.

Yhteisöverokanta olisi perusteltua pitää ennallaan, mutta jos alentamistahti kilpailijamaissa kiihtyy, kannattanee seurata mukana. Veropohjalle ei ole painavia syitä tehdä juuri mitään jo päätettyjen tuplapoistojen lisäksi. Pientä tiivistysvaraa on lähinnä korkovähennysrajoituksissa.

5 Muut verot

Muista veroista avainasemassa ovat myös lähivuosina liikenteen verotus, muu energiaverotus ja muu valmisteverotus. Energia- ja liikenneverotuksen kehittämisessä ilmastotavoitteiden on tähän asti ajateltu olevan fiskaalisen tehtävän ohella keskeisessä asemassa. Myöskään ”jälleenrakennuksen” noustessa lähivuosien prioriteeteissa korkealle ilmastotavoitteita ei tulisi sysätä syrjään.

Energiaverojärjestelmään sisältyy useampiakin satojen miljoonien eurojen verotukia. Verotukiarvioinnissa sovellettavan normijärjestelmän määrittäminen on tosin energiaverotuksessa hankalampaa kuin perinteisissä veromuodoissa ja verotuet ovat osin määrittelykysymyksiä. Silti ennen kaikkea turpeen noin 200 miljoonan euron tuen perustelut näyttävät ilmeisen heikoilta ja muidenkin fossiilisten polttoaineiden verotuksessa lienee yhä kiristämisen varaa.

Liikenneverotusta selvittää parhaillaan laaja-alaisesti työryhmä eikä isoja rakenteellisia pikaratkaisuja tulisi tehdä kesken työryhmätyön. Tällä alueella voi olla mahdollisuuksia myös kokonaan uusiin ratkaisuihin; en osaa arvioida, antaako uusi tilanne aihetta joltakin osin täydentää työryhmän toimeksiantoa. Sekä autojen että liikennepolttoaineiden verotuotot hupenevat nykyisillä veroperusteilla autojen muuttuessa vähemmän kuluttaviksi ja vähäpäästöisemmiksi. Tätä kehitystä on kuitenkin tervehdittävä tyydytyksellä. Liikennepolttoaineet ovat fiskaalisesti sinänsä tehokas verotuskohde, kun varsin pienillä veroperustemuutoksilla (jotka mahtuvat markkinaliikkeistä johdettavan vaihtelun sisään) saadaan mittavia tuottovaikutuksia. Öljyn hintakehitys parantaa osaltaan edellytyksiä polttoaineverotuksen kiristämiseksi, joskin öljyn hintaa tulevina vuosina on tietysti vaikea arvioida. Työn verotuksen kiristämiseen verrattuna polttoaineverojen nostaminen olisi monin tavoin – mukaan lukien luonnollisesti ilmastosyyt – parempi ratkaisu, joskin kilpailukykyteknikot ja ehkä osin alueellisetkin näkökohdat on syytä ottaa huomioon.

Alkoholin, tupakan ym. valmisteveroissa ollaan ilmeisesti melko lähellä maksimitasoja yksityistuonti huomioon ottaen.

⁸ Jos yhteisöverokantaa alennettaisiin, listaamattomien yhtiöiden osinkojen verotuksen kiristäminen olisi entistäkin aiheellisempää.

