

TYÖNANTAJAMAKSUALENNUKSEN RAHOITUSVAIHTOEHTOJA - *luonnos*

Tavoitteena on parantaa Suomen ulkoista kilpailukykyä fiskaalisella devalvaatiolla eli toteuttamalla työnantajan sotumaksualennus, joka rahoitettaisiin arvonlisäverotusta kiristämällä.

Fiskaalinen devalvaatio voidaan tehokkaimmin toteuttaa budjettineutraalisti työnantajien sosiaaliturvamaksuja alentamalla ja korottamalla arvonlisäveroa vastaavalla määrällä. Työvoimakustannusten alentaminen laskee kotimaisen tuotannon hintoja, mikä kasvattaa vientikysyntää sekä kotimaista kysyntää. Arvonlisäveron korotus tehostaa vaikutusta nostamalla tuontihyödykkeiden hintoja mutta ei vaikuta vientihintoihin. Tällöin nettovienti ja kokonaistuotanto kasvavat ja kauppatase paranee ainakin lyhyellä aikavälillä.

Talouden ja verotuksen tehokkuuden kannalta korotus arvonlisäverotukseen kannattaisi tehdä yhtenäistämällä arvonlisäverokannat vakiokannan tasolle. Tällöin vakioverokanta ei nousisi nykyiseltä korkealta tasoltaan, eikä suosisi tiettyjä hyödykeryhmiä vääristäen käyttäytymistä. Lisäksi veron hallinnollinen tehokkuus paranisi sekä verovelvollisten että verohallinnon osalta.

Työnantajamaksujen alentaminen voidaan rahoittaa alv:n korotuksen lisäksi osin myös muuta välillistä verotusta (valmisteverotus) kiristämällä tai esimerkiksi verotukia karsimalla. Alv:n korotuksella päästään kuitenkin lähimmäksi normaalin devalvaation vaikutuksia, koska vienti on arvonlisäverosta vapaata. Valmisteverotus ei ole rahoituskeinona hyvä, koska valmisteverotuksesta merkittävä osa koskettaa elinkeinotoimintaa, eikä ole vähennyskelpoista arvonlisäveron tavoin. Käytännössä muuta välillistä verotusta kiristämällä tai yksittäisiä verotukia poistamalla ei saada kerättyä riittävän suurta verotuoton lisäystä.

Tässä muistossa esitetään

1. Kaksi vaihtoehtoa työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alentamisen kompensatioksi, tuotto- ja tulonjakovaikutuksiin
2. Kuvaus arvonlisäverotuksen rakenteesta
3. Muiden veronkiristysvaihtoehtojen arviointia
4. Ehdollinen tuloverokevennys alv-korotuksen osittaisena kompensaatona

1. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alentamisen kompensatio, veronkiristysvaihtoehtojen tuotto- ja tulonjakovaikutukset

Työnantajan sairausvakuutusmaksun (2,12 %) poistaminen ja työttömyysvakuutusmaksun alentaminen yhdellä prosenttiyksiköllä alentaisi maksutuottoa arviolta **n. 2 660 milj. euroa vuoden 2017 ta-
sossa** (palkkasumma-arvio 8/2015 on 85 300 milj. euroa).

Valtio kompensoisi maksutuoton aleneman Kansaneläkelaitokselle ja työttömyysvakuutusrahastoon. Työnantajan maksu on vähennyskelpoinen yritysten verotuksessa, joten maksualennuksen nettovai-
kutukset yhteisöverotuoton kasvu huomioiden olisi karkeasti arvioiden **noin 2 130 milj. euroa**.

Arvonlisäverotuksen kiristäminen korottaa hintoja, minkä seurauksena hintaperusteisiin indekseihin (esim. kansaneläkeindeksi) sidotut etuudet kasvavat. Tämä automaattinen vaikutus osaltaan kompensoi arvonlisäverotuksen kiristämisen vaikutuksia etuudensaajille. Vaikutus on huomioitu alla esitettyissä laskelmissa. Kansaneläkeindeksin osalta on oletettu, että vuodelle 2017 esitetty indeksijäädytys ei koskisi arvonlisäverotuksen kiristämisen vaikutusta. Indeksivaikutus toteutuu tyypillisesti veronkorotusta seuraavana vuonna mutta se voitaisiin toteuttaa myös etupainotteisesti arvonlisäveromuutoksen voimaantuloavuonna.

Arvonlisäverotuksen kiristämisen kohdalla on myös huomioitava että veronkorotuksilla on käyttäytymisvaikutuksia, kun hintojen nousu vähentää kulutusta. Näin ollen verotuotto ei todellisuudessa kasva niin paljon, kuin mitä staattisen laskelman perusteella arvioidaan. Suurten korotusten ollessa kyseessä myös käyttäytymisvaikutusten mittaluokka on merkittävä.

Taulukko: kaksi vaihtoehtoa työnantajamaksualennuksen rahoittamiseksi

Työnantajan sairausvakuutusmaksun (2,12%) poisto (netto)	-1 450
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus 1 %-yks (netto).	-680
Yhteensä	-2 130
Vaihtoehto 1	
Kaikki ALV-kannat 24 % (indeksivaikutus huomioiden)	2 220
<i>- HUOM: staattinen arvio ilman käyttäytymisvaikutuksia!</i>	
Vaihtoehto 2	
ALV-kannat 25%, 20% ja 15% (indeksivaikutus huomioiden)	1 580
<i>- HUOM: staattinen arvio ilman käyttäytymisvaikutuksia!</i>	
Yrittäjävähennyksen peruuttaminen	130
Metsävähennyksen/metsätilan spv-huojennuksen peruuttaminen	20
Kotitalousvähennyksen korotuksen peruuttaminen	30
Osinkoverotuksen tuotto-%:n alentaminen 8%→6%	110
Ylemmän pääomaverokannan korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä	35
Ay-jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	195
Asuntolainan korkovähennyksen poistaminen kokonaan	100
Arpajaisveron korotus	20
Yhteensä	2 220

Tulonjakovaikutukset

Tulonjakovaikutuksia¹ tarkastellaan Gini-kertoimen muutoksella ja lisäksi esitetään arvio ostovoiman muutoksista eri desiileissä².

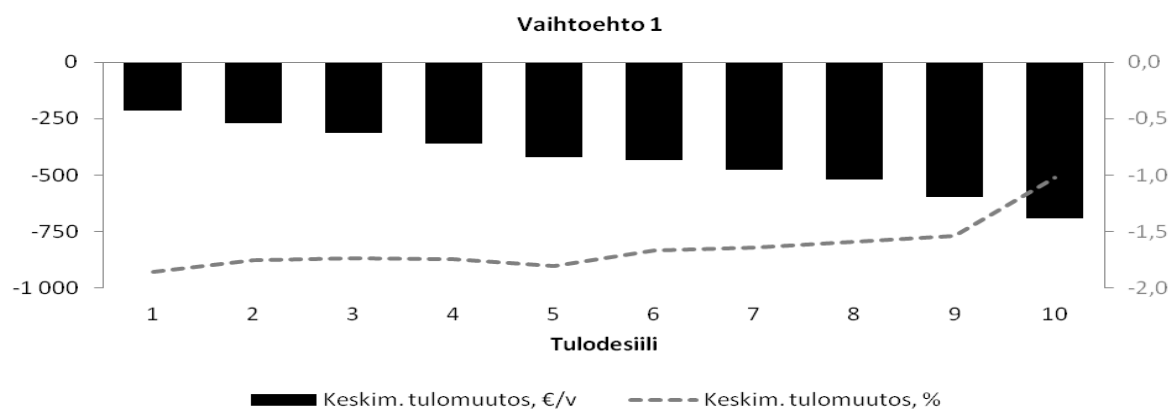
Gini-kerroin on suhteellisia tuloeroja kuvaava tunnusluku. Mitä suuremman arvon Gini-kerroin saa, sitä epätasaisemmin tulot ovat jakaantuneet. Gini-kertoimen suurin mahdollinen arvo on 1. Silloin suurituloisin tulonsaaja saa kaikki tulot. Gini-kertoimen pienin mahdollinen arvo on 0, jolloin kaikkien tulonsaajien tulot ovat yhtä suuret. Yleensä Gini-kerroin esitetään prosentteina sadalla kerrottuna. Tilastokeskuksen tuoreimman tiedon mukaan Gini-kerroin oli 26,3 vuonna 2013.

Taulukko: toimenpiteiden tulonjakovaikutuksia gini-kertoimella mitattuna (ne toimenpiteet, joille tulonjakovaikutus pystytään arvioimaan)

Gini-kertoimen muutos	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2
ALV-korotus	0,3	0,19
ALV-korotus ml. Indeksivaikutus	0,15	0,09
Yrittäjävähennyksen peruminen		-0,03
Osinkoverotuksen kiristäminen		-0,09
Ylemmän pääomaverokannan korotus		-0,02
Asuntolainan korkovähennysoikeuden poistaminen		0
Kotitalousvähennyksen korottamisen peruminen		-0,01
Ay-jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen		-0,02

Vaihtoehto 1

Arvonlisäverokantojen yhtenäistäminen 24 %:iin kasvattaisi tuloeroja Gini-kertoimella mitattuna 0,3 prosenttiyksiköllä, ilman indeksivaikutusta. Indeksivaikutus huomioiden Gini-kertoimen muutos olisi + 0,15 % -yks. Alla olevassa kuviossa on esitetty arvio ostovoiman muutoksesta desiileittäin, indeksivaikutus huomioiden.

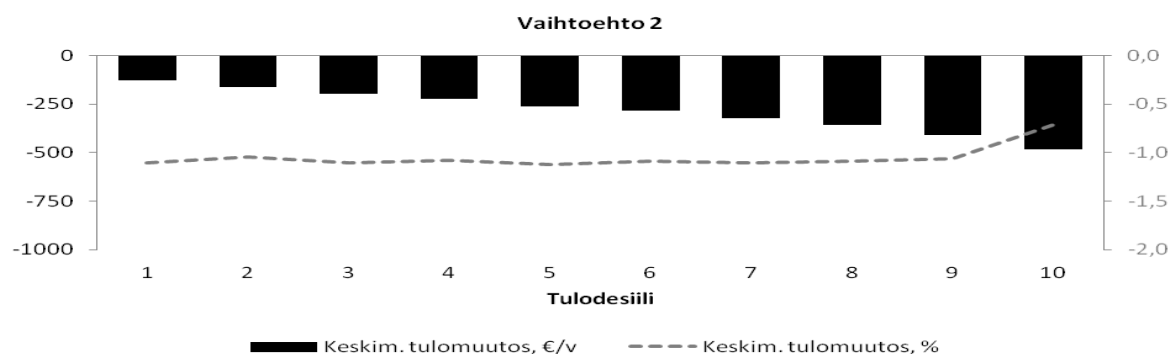


¹Tulonjakovaikutuksia on arvioitu valtiovarainministeriössä Tulonjakotilaston palveluaineistoon perustuvalla TUJA-mikrosimulaatiomallilla sekä Kulutustutkimuksen aineistolla. Laskelmissa on käytetty OECD:n modifioitua ekvivalenssiskaalaa ja kotitalouskohtaisia ekvivalentteja käytettävissä olevia tuloja. OECD (2011), *What are equivalence scales?* Paris. www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf

² Jokaisessa desiilissä eli tulokymmenyksessä on kymmenesosa väestöstä. Ensimmäiseen desiiliin kuuluu pienituloisin kymmenys ja viimeiseen eli 10. desiiliin suurituloisin kymmenys. Desiilit muodostetaan käyttäen kotitalouskohtaisia ns. ekvivalentteja tuloja. Tarkemmin esim. www.stat.fi

Vaihtoehto 2

Arvonlisäverotuksen kiristäminen vaihtoehdon 2 mukaisesti (verokannat 15 %, 20 %, 25 %) kasvattaisi tuloeroja Gini-kertoimella mitattuna 0,19 prosenttiyksiköllä, ilman indeksivaikutusta. Indeksivaikutus huomioiden Gini-kertoimen muutos olisi + 0,09 % -yks. Alla olevassa kuviossa on esitetty ostovoiman muutos desiileittäin, indeksivaikutus huomioiden.



2. Arvonlisäverotuksen rakenteesta ja kohtaannosta

Noin 67 % arvonlisäveron tuotosta kertyy suomalaisten **kotitalouksien kulutuksesta**. Tämän lisäksi arvonlisäveroa kertyy mm. **arvonlisäverosta vapautetuilta toimialoilta ja sektoreilta**.³ Nämä eivät voi vähentää ostoissaan olevaa arvonlisäveroa, vaan se jää verottajalle.

Arvonlisäverovelvollisten yritysten välisistä myynneistä ei kerry arvonlisäveroa, koska ne vähentävät panosostoistaan maksetut arvonlisäverot tilittämistään arvonlisäveroista. Näiden erotus, eli nimensä mukaisesti arvonlisäykseen kohdistuva vero, jää verottajalle lopullisena vasta siinä vaiheessa, kun tuote tai palvelu myydään kuluttajalle tai muulle yksikölle, joka ei ole oikeutettu vähentämään panosostojensa arvonlisäveroa.

Arvonlisäverokannat ovat tällä hetkellä:

- vakiokanta 24 %
- alennettu kanta 14 % elintarvikkeille ja ravintolapalveluille
- alin kanta 10 % (henkilökuljetus, majoituspalvelut, liikuntapalvelut, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien sekä -laitosten pääsymaksut, Yleisradion ym. saama rahoitus, lääkkeet, kirjat, tilatut sanoma- ja aikakauslehdet sekä eräät taide-esineet ja tekijänoikeuskorvaukset).

EU:n arvonlisäverodirektiivin mukaan jäsenmailla saa olla vain kaksi alennettua arvonlisäverokantaa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty arvio vuoden 2017 arvonlisäverotuotosta verokannoittain eriteltynä. Toiseen sarakkeeseen on merkitty ns. yksikkötuotot. Yksikkötuotto kertoo sen, miten paljon yhden prosenttiyksikön muutos veroasteissa vaikuttaa verotuottoihin kullakin verokannalla (staattisesti laskien, eli olettaen että kulutuksen määrä ei muutu).

³ Toimialat ovat rahoitus, vakuutus, terveys- ja sosiaalipalvelut, sektoreista taas julkinen sektori sekä voittoa tuottamattomat yhteisöt ja säätiöt. Kuntien maksama arvonlisävero palautetaan niille.

2017	ALV:n kokonaiskertymä verokannoittain, milj. euroa	Tuotto valtiolle / %-yksikkö, milj. euroa
Yleinen verokanta (24 %)	13 850	580
Elintarvikkeet ja ravintoloiden ruokapalvelut (14 %)	2 470	180
Alimman verokannan hyödykkeet (10 %)	750	70
Nettokertymä valtiolle yhteensä	17 070	830

Seuraavassa taulukossa on molempien alennettujen verokantojen tuotot ja yksikkötuotot hyödykkeittäin eriteltynä.

2017	Tuotto, milj. euroa	Tuotto valtiolle / %-yksikkö, milj. euroa
Elintarvikkeet (14 %)	1720	120
Ravintoloiden ruokapalvelut (14 %)	740	50
Lääkkeet (10 %)	230	23
Henkilökuljetukset (10 %)	180	18
Majoituspalvelut (10 %)	60	6
Urheil- ja virkistyspalvelut (10 %)	50	5
Kulttuuripalvelut (10 %)	60	6
Televisio- ja yleisradiotoiminnasta saadut korvaukset (10 %)	50	5
Kirjat (10 %)	40	4
Sanoma- ja aikakauslehtitilaukset (10 %)	90	9

Alla olevassa taulukossa kotitalouksien kulutuksesta kertyvä arvonlisävero, noin 11,5 mrd. euroa, on jaettu kotitalouksien tulodesiileihin.⁴ Esimerkiksi suurituloisin 10 % kotitalouksista maksaa 21 % kaikesta kotitalouksilta kerättävistä vakiokannan (24 %) arvonlisäverotuloista.

verokanta	desiili									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
24 %	5 %	5 %	6 %	8 %	10 %	10 %	10 %	12 %	15 %	21 %
14 %	7 %	8 %	8 %	9 %	9 %	10 %	11 %	11 %	12 %	14 %
10 %	8 %	8 %	8 %	8 %	10 %	8 %	10 %	10 %	12 %	16 %
ALV yhteensä	6 %	5 %	6 %	8 %	10 %	10 %	10 %	12 %	14 %	19 %

Arvonlisäverotuksen muutokset vaikuttavat eri tavalla eri arvonlisäveropohjan osista saataviin verotuloihin, koska alennettujen verokantojen piirissä olevien tavaroiden ja palveluiden osuus kaikesta verollisesta kulutuksesta vaihtelee veropohjan eri osissa.

Tutkimuskirjallisuudessa korostetaan, että yhtenäinen ALV-kanta lisää sekä talouden että verotuksen tehokkuutta. Yhtenäinen verokanta mahdollistaisi matalamman yleisen verokannan tason kuin järjestelmä, jossa sovelletaan alennettuja verokantoja.

Pienituloisten kotitalouksien tukeminen on keskeisin perustelu alennetuille ALV-kannoille. Tämä on kuitenkin erittäin kallis tapa tukea pienituloisia, koska hyöty koituu kaikille (esim. suurituloiset kotitaloudet käyttävät enemmän rahaa ruokaan ja ravintolapalveluihin kuin pienituloiset). Esimerkiksi elin-

⁴ Jaottelun perusteena on käytetty Kulutustutkimusta 2012.

tarvikkeiden ja ravintolapalveluiden alennetun verokannan muodossa saamasta verotuesta noin 35 % kohdistuu kolmelle ylimmälle desiilille ja noin 20 % kolmelle alimmalle desiilille. Julkisen talouden kannalta käytettävissä on alennettuja verokantoja tehokkaampia välineitä, kuten suorat tulonsiirrot pienituloisille, joilla voidaan myös pienentää tuloeroja.

3. Muiden kiristystoimenpiteiden arviointi

Yrittäjävähennyksen peruuttaminen

- Vähennyksen käyttöönottoa perusteltiin pienyritysten (elinkeinoharjoittajat, henkilöyhtiöt, maatilataloudenharjoittajat) kannustamisella kasvuun ja työllistämiseen. Lisäksi sillä oli tarkoitus keventää pienyritysten verotusta osakeyhtiöitä seuraten, koska pienyritykset ja niiden omistajat eivät osakeyhtiöiden tapaan hyötäneet yhteisöverokannan alentamisesta vuoden 2014 alussa. Tämän sijaan ne olisivat kärsineet pääomatuloverotuksen kiristymisestä viime vaalikaudella.
- Käytännössä pienyrityksistä valtaosalla verorasituksen taso kuitenkin jää nykyisen yhteisöverokannan 20 % alapuolelle. Tämä johtuu siitä, että pienyritykset ovat pääosin pienituloisia henkilöitä, jotka nostavat tulonsa yrityksestään kevyesti verotettuna ansiotulona. Tämä on myös syy sille, miksi viime vuosina tehdyt pääomaverotuksen kiristykset eivät ole kohdistuneet pienyrityksiin. Sen sijaan pienyritykset ovat hyötäneet ansiotulon verotukseen tehdyistä kevennyksistä.
- Yrittäjävähennyksestä koituisi pieni hyöty yksittäiselle yrittäjälle, mutta suuri kustannus yhteiskunnalle. Tämä johtuu siitä, että valtaosa vähennyksen 130 milj. euroa verotusta keventävästä vaikutuksesta pirstaloituisi kymmenille tuhansille pienituloisille ja jo valmiiksi kevyesti verotetuille yrittäjille. Vähennys keventäisi heidän verotustaan euromääräisesti vähän.
- Työllistävät pienyritykset hyötyvät työnantajamaksujen alennuksesta.

Osinkoverotuksen tuottoprosentin alentaminen

- Nykyisenkaltaisen listaamattomien osinkojen verojärjestelmän on arvioitu kannustavan verovetoiseen osingonjakoon, verovetoisiin taserakenteisiin ja syrjivän riskinottoa ja kasvua. Epäneutraalisuutensa takia sen on arvioitu vähentävän investointeja ja heikentävän pääoman kohdentumista tuottavampiin kohteisiinsa taloudessa.
- Yhtenä keskeisimmistä syistä em. ongelmien takana on pidetty sitä, että osinkotulon huojennetun verotuksen laajuus ei perustu riskittömän markkinakoroon tasoon, vaan kiinteään tuotto prosenttiin, jonka taso on varsinkin nykyinen talouden korkotaso huomioon ottaen huomattavan korkea.
- Tuottoprosentin alentaminen lieventäisi listaamattomien osinkojen verotuksen verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia ja kasvun kannalta haitallisia vaikutuksia. Matalamman tuottoprosentin ansiosta yritysten voitonjako-, investointi-, rahoitus- ja yritysmuotopäätökset perustuisivat nykyistä voimakkaammin liiketaloudellisiin näkökohtiin. Tämä tukisi tervettä riskinottoa ja kasvua osakeyhtiösektorilla.
- Osinkoverotuksen rakenteen kannustinvaikutusten muuttuminen talouskasvua nykyistä voimakkaammin tukevaksi kompensoisi osaltaan osinkoverotuksen tason kiristymisestä aiheutuvia kielteisiä kasvuvaikutuksia.
- Osinkojen verotuksen yrittäjäriskiä kompensoivat osinkovero- ja huojennukset säilyisivät muutoksessa. Tuottoprosentin alentamisen takia verovelvollinen ei vain voisi nostaa yhtä paljon osinkoa kaikkein edullisimman huojennuksen piirissä kuin nykyään.

- Kannustin kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta ja varautua pahan päivän varalle säilyisivät edelleen verrattain voimakkaina. Tuotto-%:n 6 % taso olisi edelleen korkeampi kuin matalariskisellä pääomasijoituksella (esim. valtion 10v obligaation korko on nyt 1,44 %). Tuotto-%:n alentaminen kuitenkin vähentäisi jonkin verran kannustimia kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta myös silloin, kun varat tuottaisivat enemmän (ennen veroja) sijoitettuna yhtiön ulkopuolelle.

Ylemmän pääomaverokannan korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä

- pääomaverokannat ovat tällä hetkellä 30 % ja 33 % 30 000 euroa ylittävältä osin
- pääomaverotus on Suomessa kansainvälisesti vertaillen melko kireää, koska veropohja on kattava ja veroprosentteja korotettu
- tavoitteena on ollut laajan veropohjan ja matalan verokannan järjestelmä; verokanta asetettiin matalaksi, alun perin 25 %:iin, jotta inflaation osuus ei tulisi verotetuksi ainakaan kohutuuttomasti
- pääomaverokantaa on nostettu useaan kertaan tämän jälkeen
- nykytilanteen ongelmana on, että myös inflaation tuomaa hinnannousua verotetaan; esimerkiksi kesämökin hinta on voinut pysyä reaalisesti täysin ennallaan, mutta nimellistä myyntivoittoa verotetaan täysimääräisesti => efektiivinen verokanta nousee selvästi korkeammaksi kuin nimellinen
- läheskään kaikki pääomatulojen saajat eivät ole suurituloisia, vaan pääomatuloja on myös pienituloisilla
- näistä syistä johtuen korotus ehdotetaan tehtäväksi vain ylempään pääomaverokantaan ja sen lisäksi ehdotetaan korotettavaksi osinkotulon verotusta alentamalla osinkoverotuksessa käytettävää tuotto-%:n
- osinkoverotuksen tuotto-%:n korottaminen kohdistuu myös pääomatulon saajiin ja tämä kohdistuminen on tehokkaampaa kuin pääomaverokannan nostaminen, koska osinkotulosta on nettovarallisuudelle lasketun tuotto-%:n määrään asti veronalaista vain 25 %

Kotitalousvähennyksen korottamisen peruuttaminen

- Kotitalousvähennyksen korottamiseen ja laajentamiseen hallitusohjelmassa varattu 30 milj. euroa riittäisi vähennyksen korvaus-%:n korottamiseen 4 %-yksiköllä.
- Hallitusohjelmassa mainittua vähennyksen laajentamista ikääntyneiden hoitopalveluihin ei ole tarkemmin määritelty eikä korotukseen varattu 30 milj. euroa riittä muutoksiin.
- Kotitalousvähennys kohdistuu hyvätuloisille kotitalouksille.
- Kotitalousvähennyksellä pyritään kannustamaan kotitalouksia palveluiden käyttöön, sekä torjumaan harmaata taloutta.
- Viimeisimmän valmistuneen verotuksen eli vuoden 2013 tietojen perusteella noin 77 % vähennyksestä kohdistui oman asunnon kunnossapito- ja perusparannustyöhön
- Enimmäismäärää ja korvaus-%:n alennettiin viime hallituskaudella
- Toimii nykyisellään jo hyvin, ei tarvetta korottaa.

4. Ehdollinen tuloverokevennys yhdistettynä arvonlisäverotuksen kiristämiseen

Hallitusohjelmassa esitettiin yhteiskuntasopimukselle ehdollisiin toimenpiteisiin kuuluu pieni- ja keskituloisille kohdennettu mittava tuloverokevennys. Tässä esitetty kevennysvaihtoehto vähentäisi verotuloja n. 930 milj. euroa vuoden 2017 tasossa.

Tällä kevennyksellä voitaisiin osaltaan kompensoida arvonlisäverotuksen kiristämisen vaikutuksia kotitalouksille. Kahden alimman desiilin käytettävissä olevia tuloja on vaikea lisätä tuloverotusta keven-
tämällä, koska niihin kuuluvat henkilöt maksavat tuloveroja vain vähän tai ei lainkaan. Näille henki-
löille tulonsiirrot ovat tehokkaampi kompensatiotapa.

Tuloverokevennys kaventaisi tuloeroja Gini-kertoimella mitattuna -0,07 prosenttiyksikköä.

Kuvio: palkka-, eläke- ja päivärahatulon veroasteen muutos

