

Laaja pohja ja yksi verokanta – visio tehokkaasta arvonlisäverosta

Timo Rauhanen

EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä ei täytä tehokkaan kulutusveron vaatimuksia eli yhtä verokantaa ja laajaa veropohjaa. Suomessa budjettineutraali alennettujen verokantojen poistaminen ja veropohjan merkittävä laajentaminen asettaisivat yhtenäisen verokannan noin 16 prosenttiin. Uudistus tuottaisi siten nykyisen verokertymän kahdeksan prosenttiyksikköä tämän hetkistä vakioverokantaa alemmalla verokannalla. Tulonjakoon uudistus vaikuttaisi subteellisen vähän, koska uuden alemman verokannan hyödyt kumoaisivat pitkälti alennettujen verokantojen poistamisen haitat. Tällaiseen reformiin liittyisi useita hallinnollisia ongelmia, jotka eräissä maissa on kyetty ratkaisemaan.

Kansainvälisestä finanssikriisistä alkanut ja edelleen jatkuva talouden taantuma on monissa EU:n jäsenmaissa johtanut julkisen sektorin nopeaan velkaantumiseen. Tässä yhteydessä huoli verotulojen riittävydestä on lisääntynyt ja keskusteluun on nostettu myös arvonlisäveron (alv) pohjan vahvistaminen. Yhä yleisemmin arvonlisäveron ongelmiksi tunnustetaan myös alennettujen verokantojen aiheuttama hallinnollinen rasite, rajanveto-ongelmat ja kilpailuhaitat.

Ramseyn käänteisjoustosäännön mukaan tehokkainta on verottaa kysynnältään joustavia hyödykkeitä kevyemmin kuin sellaisia hyödykkeitä, joiden kysyntä on joustamatonta. Tämä sillä rajoituksella, että ristihintajoustoa eli hyödykkeen hinnanmuutoksen vaikutusta muihin hyödykkeisiin ei esiinny. Ramseyn sääntö on kuitenkin osoitettu käytännössä mahdottomak-

si soveltaa. Onkin ilmeistä, että käyttökelpoisin kulutusveromalli on arvonlisävero, joka kohdistuu kaikkeen kulutukseen ja vaihdantaan, joita verotetaan yhden verokannan mukaan ja hankittujen välituotteiden vero voidaan vähentää myynnin verosta. Vienti ja sisämarkkinatoimitukset ovat järjestelmässä nolloverokannan alaisia eli verottomia, mutta niihin liittyvien välituotteiden verot ovat vähennyskelpoisia. Kohdemaaperiaatteen mukaisesti ostaja maksaa tuonnista veroa oman maansa verokannan mukaan. Jos edellä mainitut edellytykset toteutuvat, arvonlisävero ei kertaudu eikä vääristä hintoja tai kannusta maita verokilpailuun. Jäljempänä tehokkaalla arvonlisäverolla tarkoitetaan tällä tavoin määriteltyä verojärjestelmää.

EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä täyttää melko heikosti edellä mainitut periaatteet. Näennäisen tiukoista direktiiveistä huoli-

KTL Timo Rauhanen (timo.rauhanen@vatt.fi) toimii erikoistutkijana Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Luvun 7 tulonjakovaikutukset on laskenut KTT Marja Riihelä VATT:sta. Kiitän Olli Savelaa, Essi Eerolaa ja anonyymia lausunnonantajaa arvokkaista kommentteista.

matta järjestelmä on epäyhtenäinen ja monelta osin tehoton. Ensinnäkin EU:n lainsäädäntö määrää jättämään eräät keskeiset kulutushyödykkeet veropohjan ulkopuolelle. Toiseksi jäsenmaille tarjotaan mahdollisuus soveltaa alennettuja verokantoja monenlaisiin tavaroihin ja palveluihin. Kolmanneksi sisämarkkinatoimistusten ja viennin nollaverokanta aiheuttaa monenlaista väärinkäytöstä ja tehostomuutta¹.

Myös Suomessa verosta on vapautettu merkittäviä toimialoja, kuten terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, koulutus, rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen. Lisäksi Suomessa sovelletaan vakioverokannan ohella kahta alennettua verokantaa ja nollaverokantaa.

Kirjoituksessa esitellään EU:n ja Suomen arvonlisäverojärjestelmää ja keskustellaan arvonlisäveron tehokkuudesta. Edelleen arvioidaan, mille tasolle arvonlisäveron pohjan laajentaminen ja alennettujen verokantojen poistaminen asettaisi yhden ja yhtenäisen verokannan. Tällaisen ehdotuksen toteutukseen liittyisi toki käytännön ongelmia. Niistä keskeisin on EU:n lainsäädännössä tällä hetkellä oleva veropohjaa säätelevä, jäsenmaita tiukasti velvoittava direktiivi. Siitä on myönnetty vain harvoja poikkeuksia. EU:n piirissä käydään kuitenkin jatkuvaa keskustelua ja teetetään selvityksiä nykyistä tehokkaammasta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.

Kirjoituksen päätavoitteena on herättää keskustelua laajapohjaisen yhden verokannan arvonlisäverojärjestelmän hyödyistä. Kattavaa kvantitatiivista arviota uudistuksen taloudellisista vaikutuksista ei tehdä. Yksityiskohtaisia

kuvauksia uudistuksen käytäntöön soveltamisesta ei myöskään tarjota. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin näyttöä siitä, että tällaisella mallilla voisi olla positiivisia vaikutuksia talouden suorituskykyyn. Arvonlisäketjun vahvistuessa verotuksen neutraalisuus paranisi, julkisen ja yksityisen sektorin väliset kilpailuhaitat katoaisivat ja alennettuihin verokantoihin liittyvät tulkinta- ja rajanveto-ongelmat poistuisivat. Kirjoituksen lopussa esitettävän arvion mukaan reformin tulonjakovaikutukset jäisivät todennäköisesti vähäisiksi.

1. EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä

Päätöksenteko EU:n verokysymyksissä edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Vuoteen 1992 useissa EU-maissa sovellettiin sekä arvonlisäveron vakiokantaa korkeampia että alempia verokantoja. Erilaisia ylellisyshyödykkeitä (kallis alkoholi, turkit, jalokivet, huviveneet, erikoisautot jne.) oli kaikissa alkuperäisissä jäsenmaassa korotetun verokannan piirissä. Niistä luovuttiin vuonna 1993. Alennettujen verokantojen piirissä olevia hyödykkeitä on kuitenkin edelleen varsin paljon.

Arvonlisäveron vakiokannan vähimmäistasosta päättää EU:n ministerineuvosto. Vuoden 1992 jälkeen 15 prosentin minimitason voimassaoloa on jatkettu neljästi, viimeksi vuonna 2010. Enimmäisverokantaa ei ole asetettu, mutta neuvoston tarkoituksena on ollut säilyttää jäsenmaiden vakiokantojen ero kymmenessä prosenttiyksikössä. Useat kansainvälisen finanssikriisin velkaannuttamat jäsenmaat ovat kuitenkin viime vuosina korottaneet vakioverokantojaan ja Unkarin kanta on jo 27 prosenttia (liite 1).

¹ *Rajan ylittävään kauppaan liittyvistä arvonlisävero-ongelmista ks. esimerkiksi http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/missing-part_en.htm.*

Alennettua verokantaa voidaan jäsenmaan harkinnan mukaan soveltaa eräiden palvelujen ja tavaroiden myyntiin, yhteisöhankintaan ja maahantuontiin. Minkäänlaista velvollisuutta tähän ei siis ole. Alennettuja verokantoja voi olla korkeintaan kaksi ja niiden on oltava vähintään 5 prosenttia. EU:n kuudennen arvonlisäverodirektiivin liite III sisältää listan niistä hyödykkeistä, joihin alennettuja verokantoja voidaan soveltaa (liite 2).

EU:n arvonlisäverodirektiivi säätelee, mitä tavaroita ja palveluita jäsenvaltioiden on vapautettava verosta. Tähän joukkoon kuuluvat muun muassa julkiset palvelut kuten sairaanhoito, sosiaalihuolto, koulutus, sairaankuljetus, julkinen radio- ja televisioiminta sekä pankki- ja vakuutus toiminta. Kysymyksessä on tiukasti velvoittava direktiivi, josta jäsenmaille on myönnetty vain harvoja poikkeuksia (de la Feria 2014).

Veropohjan laajuuden kannalta tärkeä kysymys on yksityisen ja julkisen sektorin tuottamien palvelujen verokohtelu. On perusteltua ajatella, että kilpailevien palveluntuottajien verotuksen tulisi olla yhdenmukaista. Tästä on yleensä ollut seurauksena se, että julkisen sektorin palvelujen kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta. Tällä tavoin arvonlisäverotuksen pohja on entisestään kaventunut.

2. Suomen arvonlisäverotus

EU:n yhteinen arvonlisäverojärjestelmä otettiin Suomessa käyttöön puoli vuotta ennen jäsenyyttä 1.7.1994. Se korvasi aiemman liikevaihtoveron, ja samalla palvelut ja rakentaminen tulivat veron piiriin. Vakioverokannaksi asetettiin 22 prosenttia, joka oli sama kuin liikevaihtoverojärjestelmän yleinen verokanta. Liitty-

missopimuksessa sovellettuja 17, 12 ja 6 prosentin alennettuja verokantoja perusteltiin eri tavoin.

Henkilökuljetuksille asetettiin 6 prosentin verokanta. Katsottiin, että yleinen verokanta heikentäisi joukkoliikenteen kilpailuasemaa yksityisautoiluun nähden ja vaikeuttaisi pyrkimyksiä turvata liikenteen vähimmäispalvelut eri alueille ja väestöryhmille. Elinkeinopoliittisista syistä myös majoitustoimintaan päätettiin soveltaa 6 prosentin verokantaa.

Viestintäpoliittisista syistä televisiolupamaksujen verorasitusta ei haluttu lisätä. Yleisradiotoiminnan jättäminen verotuksen ulkopuolelle olisi kuitenkin aiheuttanut kilpailu-neutraalisuusongelman. Tämän estämiseksi yleisradiotoiminta saatettiin verotuksen piiriin soveltamalla siihen 6 prosentin verokantaa, joka vastasi lupamaksuihin aiemmin sisältyntä tuotantopanosten vähennyskeltvottomuudesta aiheutuvaa piilevää veroa.

Kulttuuripoliittisista syistä kirjojen myyntiä ja elokuvateatteriesityksiin päätettiin verottaa 12 prosentin verokannalla. Samaa verokantaa sovellettiin liikuntapalveluihin kansanterveysdellisistä syistä. Myös lääkkeet tulivat 12 prosentin verokannan piiriin. Lääkkeiden aikaisempi lievempi liikevaihtoverotus oli toteutettu asettamalla niiden myynti verottomaksi ja myöntämällä apteekkarille 18 prosentin suuruisen vähennys. Tämä ei ollut arvonlisäverotuksen periaatteiden mukainen ratkaisu ja siksi lääkkeiden lievempi verotus toteutettiin alennetulla alv-kannalla.

Tilapäiseksi säädetyistä elintarvikkeiden 17 prosentin verokannasta oli tarkoitus siirtyä 12 prosentin verokantaan vuoden 1997 joulukuussa. Verokannan alentamista kuitenkin lykättiin vuoteen 2009 asti.

Taulukko 1. Arvio Suomen alennettujen alv-kantojen verotuesta vuonna 2015, milj. euroa

| | Alv-kanta | Verotuki |
|---|------------|-------------|
| Tilatut sanoma- ja aikakauslehdet (10 %) ja yhdistysten jäsenlehdet (0 %) | 10 % / 0 % | 133 |
| Lääkkeet | 10 % | 361 |
| Elintarvikkeet ja rehut | 14 % | 1211 |
| Ravintola- ja ateriapalvelut | 14 % | 497 |
| Henkilökuljetukset | 10 % | 279 |
| Yleisradio Oy:n televisio- ja radiorahastosta saama korvaus | 10 % | 86 |
| Viihde- ja kulttuuripalvelut | 10 % | 83 |
| Liikuntapalvelut | 10 % | 68 |
| Kirjat | 10 % | 62 |
| Majoituspalvelut | 10 % | 91 |
| Tekijänoikeusjärjestöjen saamat tekijänoikeuskorvaukset | 10 % | 3 |
| Yhteensä | | 2874 |

Lähde: http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/Verotuet_2013_-_2015e.pdf (viitattu 3.6.2015)

Suomen EU-jäsenyys aiheutti myös tarpeen arvonlisäverokantojen rakenteen harmonisointiin. Tv-lupien verokanta korotettiin kuuteen prosenttiin ja samasta syystä verokantarakennetta tarkistettiin vuoden 1998 alusta lukien yhdistämällä 6 ja 12 prosentin verokannat 8 prosentin kannaksi. Nykyiset kaksi alennettua verokantaa, 10 ja 14 prosenttia, täyttävät EU:n arvonlisäverodirektiivin vaatimukset. Taulukossa 1 esitetään arvio niihin sisältyvästä verotuesta vuoden 2015 tasossa.

EU:n arvonlisäverodirektiivin mukaan verosta on vapautettava (ilman vähennysoikeutta) eräät keskeiset julkiset ja yksityiset palvelut sekä pankki- ja vakuutustoiminta. Seuraavien Suomen arvonlisäverotuksesta vapautettujen palvelujen ei tästä syystä katsota kuuluvan verotukien piiriin (Kröger ja Rauhanen 2010)² :

- terveyden- ja sairaanhoito
- sosiaalihuolto
- koulutus
- postin yleispalvelut
- rahoitus- ja vakuutuspalvelut
- arpajaiset ja rahapelit
- esiintymispalkkiot ja eräät immateriaali-oikeudet
- kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen
- julkiset hautauspalvelut

kuspankille. Tämän lisäksi Suomen jäsenyysneuvottelujen yhteydessä sovittiin seuraavista verosta vapauttamisista: rakennuksen voittomarginaalin ja rakennusmaan luovutuksen verovapaus, kirjailijoiden, taiteilijoiden yms. tekijänoikeuskorvausten verovapaus, itse poimittujen luonnonvaraisien marjojen ja sienien myynnin verovapaus, sokeiden ja muiden vaikeavammaisten myyntitulojen verovapaus, kansainvälisen henkilöliikenteen kotimaan osuuden verovapaus. Näiden verotukien yhteismäärä on vuonna 2015 arvion mukaan noin 150 miljoonaa euroa.

² Suomessa sovelletaan myös ns. nollaverokantaa (verosta vapauttaminen vähennysoikeudella) vesialuksiin ja eräisiin niihin kohdistuviin palveluihin sekä kullan myyntiin kes-

3. Arvonlisäveron tehokkuus

Arvonlisäveron tavoite on kaikkeen kulutukseen kohdistuva yhteen verokantaan perustuva järjestelmä. Eri maiden järjestelmät poikkeavat tästä vaihtelevassa määrin. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia mittareita kuvaamaan tämän poikkeaman kvantitatiivista suuruutta. Yksi tällainen mittari on ns. *C-tehokkuus*.³

Merkitään V :llä toteutunutta arvonlisäkertymää, t :llä arvonlisäveron vakiokantaa ja C :llä kansantalouden kaikkia kulutusmenoja⁴ verotomaan hintaan. Tällöin C -tehokkuus määritellään:

$$(1) \quad C\text{-tehokkuus} = V/(t * C)$$

C -tehokkuus kertoo todellisen arvonlisäverokertymän osuuden siitä teoreettisesta verokertymästä, joka saataisiin soveltamalla kaikkeen kulutukseen $alv:n$ vakiokantaa. Oletuksena on, että veropohjan laajentamisesta ei seuraa minikäänlaisia vaikutuksia kulutuksen tasoon tai rakenteeseen (Keen 2013).

Täydellinen arvonlisäverojärjestelmä tuottaisi sadan prosentin C -tehokkuuden. Sataa prosenttia pienempi C -tehokkuus johtuu etupäässä kahdesta tekijästä, (i) arvonlisäverojärjestelmän poikkeamisesta yhteen verokantaan ja kaikkeen kulutukseen perustuvasta mallista ja (ii) arvonlisäverojärjestelmän epätäydellisestä noudattamisesta. Edellinen tekijä kuvaa alennettujen verokantojen ja verosta vapautta-

misen⁵ eli *verotukien (policy gap)* vaikutusta. Kyse on rajatulle veronmaksajajoukolle kohdistetuista veronhuojennuksista, vähennyksistä, verosta vapauttamisista, alennetuista verokannoista ja veronmaksua lykkäävistä säännöksistä.⁶ Jälkimmäinen tekijä on *verovajetta (compliance gap)* eli verovuoden lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotus.⁷ C -tehokkuuden arvo voi ylittää sata prosenttia, jos verojärjestelmässä on kertaantuvaa veroa. Joissakin tapauksessa veron kertaautuminen voi lisätä verotuloja enemmän kuin verosta vapauttaminen vähentää niitä.

Kuviossa 1 on havainnollistettu C -tehokkuuden osatekijöiden suhteita. Suorakulmio ABFD on todellinen verokertymä, joka on saatutettu nykyisellä verojärjestelmällä ja nykyisellä verolakien noudattamistasolla. ACHE kuvaa sadan prosentin C -tehokkuuden mukaista eli teoreettista enimmäisverokertymää. Se voi toteutua vain, jos samanaikaisesti verolakeja noudatetaan täydellisesti, verohallinto on tehokas ja veropohja on täysin tiivis ilman verotukia.

Verotukien vaikutus C -tehokkuuteen on selvästi suurempi kuin verovajeen. Lisäksi jäsenmaiden verotukien osuudet poikkeavat toisistaan melko lailla, vaikka maat noudattavat samoja arvonlisäverotuksen direktiivejä (taulukko 2). Myös verovajeen osuus näyttää vaih-

⁵ Myös ns. *vähäisen toiminnan vapauttaminen arvonlisäverosta (AVL 3§)* vaikuttaa tähän.

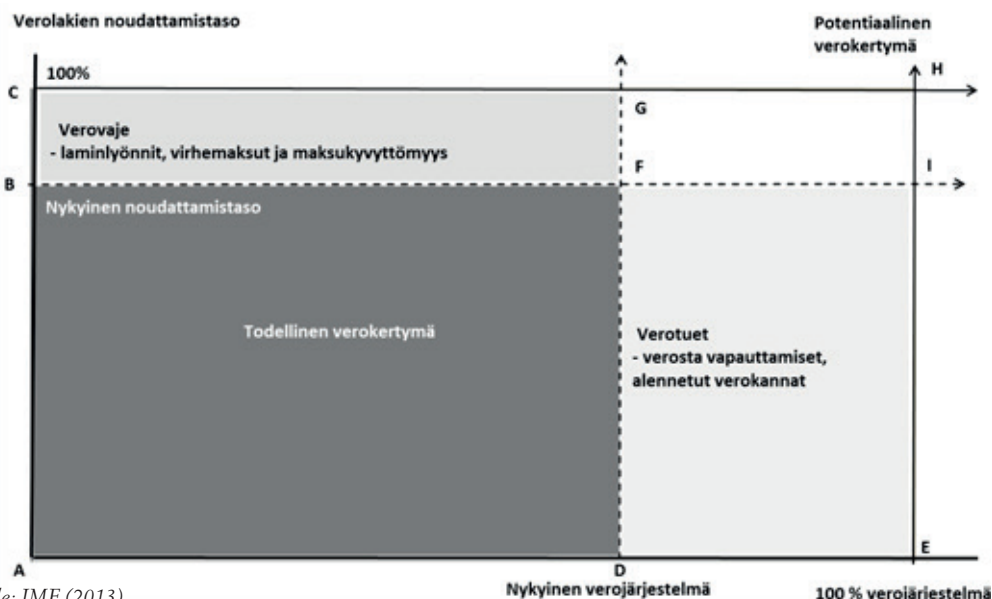
⁶ *Verotuista kattava esitys esim. Kröger ja Raubanen (2010) ja Raubanen (2013)*

⁷ *Verovaje syntyy taballisista laiminlyönneistä, osaamattomuudesta aiheutuvista virheistä sekä maksukyvyttömyydestä. Tässä yhteydessä puhutaan ns. nettoverovajeesta, jossa on huomioitu myös eräpäivän jälkeiset suoritukset. Eräpäivänä maksettujen ja eri syistä myöhässä maksettujen verojen erotuksen voidaan ajatella kuvaavan verohallinnon tehokkuutta.*

³ OECD käyttää nimitystä VRR eli VAT Revenue Ratio.

⁴ *Kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoja tavoittelemattomien yhteisöjen kulutusmenot sekä julkiset kulutusmenot jaettuna yksilöllisiin ja kollektiivisiin kulutusmenoihin.*

Kuvio 1. Arvonlisäverotuksen C-tehokkuuden osatekijät



Lähde: IMF (2013)

televan huomattavasti eri maissa. Suurin verovaje on Kreikassa, Italiassa ja Isossa-Britanniassa. Suomen arvonlisäverotuksen tehokkuus on jonkin verran parempi kuin vertailumaiden keskiarvo. Tämä selittyy etupäässä Suomen verovajeen pienuudella, sillä verotukien määrä on Suomessa lähellä EU:n keskitasoa (Keen 2013).⁸ Kansainväliset vertailut verovajelaskelmissa ovat kuitenkin ongelmallisia, koska menetelmien yksinkertaistukset aiheuttavat merkittäviä eroja tuloksissa. Niinpä esimerkiksi Ison-Britannian verovaje on tuoremmassa

arviossa (CASE 2013) huomattavasti taulukossa esitettyä pienempi.

OECD-maiden arvonlisäverojärjestelmien C-tehokkuusluvut on raportoitu vuosilta 1976–2012 (OECD 2014). Selvästi korkeimman arvon saa Uusi Seelanti (96 %). Myös Sveitsi, Japani ja Korea ovat korkean alv-tehokkuuden maita (arvo n. 70 %). Suomi sijoittuu OECD-maiden keskiarvolle. Tutustumalla tarkemmin eri maiden alv-järjestelmiin huomataan, että tehokas verojärjestelmä voi sisältää monenlaisista ominaisuuksista, eikä esimerkiksi alennettujen verokantojen puuttuminen yksinään välttämättä tuota korkeaa C-tehokkuuslukua (vrt. Tanska).

⁸ Vaikka eri maiden virallisia verotukilukuja ei ole syytä vertailla keskenään erilaisten määritelmien ja laskutapojen vuoksi, tässä yhteydessä ongelmaa ei ole, koska verotuksi on katsottu kaikki alennetut verokannat ja verosta vapauttamiset.

Taulukko 2. Arvonlisäverotuksen C-tehokkuuden komponentit (%) eräissä EU-maissa vuonna 2006

| | C-tehokkuus | Verovaje | Verotuet |
|---------------|-------------|----------|----------|
| Irlanti | 66 | 2 | 33 |
| Tanska | 64 | 4 | 33 |
| Suomi | 61 | 5 | 36 |
| Alankomaat | 60 | 3 | 38 |
| Espanja | 57 | 2 | 29 |
| Saksa | 57 | 10 | 37 |
| Ruotsi | 56 | 3 | 42 |
| Portugali | 53 | 4 | 45 |
| Ranska | 51 | 7 | 45 |
| Iso-Britannia | 48 | 17 | 42 |
| Kreikka | 47 | 30 | 33 |
| Italia | 43 | 22 | 45 |
| Keskiarvo | 55,3 | 9,1 | 38,2 |

Lähde: Keen (2013)

Koska taulukossa on käytetty useita lähteitä, sarakkeet eivät aina summaudu sataan.

4. Uuden-Seelannin kulutusveromalli

Uuden-Seelannin arvonlisäverojärjestelmää (*Goods and Services Tax*) pidetään yleisesti esimerkiksi tehokkaasta ja hallinnollisesti yksinkertaisesta kulutusverosta. Se otettiin käyttöön vuonna 1986. Sen veropohja on erittäin laaja. Saman tyyppistä järjestelmää on sovellettu myös Kanadassa ja Australiassa. Uudessa-Seelannissa lähes kaikkia palveluita ja kulutusta verotetaan samalla verokannalla, joka on vuodesta 2010 ollut 15 prosenttia. Aikaisemmin käytössä ollut tukkukauppavero⁹ oli koettu

yleisesti huonoksi ja epäoikeudenmukaiseksi, mikä edesauttoi siirtymistä uuteen veromalliin. Uuden-Seelannin järjestelmää on kuvannut Benge ym. (2013).

Goods and Services Tax (GST) oli osa suurta verouudistusta, jossa henkilöverotuksen ylimpiä rajaveroasteita laskettiin, yhtiöveron täysi hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön ja tulonsiirrot tulivat verollisiksi. Uudistuksen jälkeen henkilöverotuksen osuus verotuloista laski 60 prosentista 40:een ja GST:n osuus nousi kymmenestä prosentista yli 30 prosenttiin.

Merkittävin vaikeus oli saada elintarvikkeet ja muut välttämättömyyshyödykkeet GST:n piiriin. Tätä helpotti se, että suhteellinen tuloerojen kasvu torjuttiin tarkasti suunnatuilla tulonsiirroilla ja pienituloisten tuloverokevennyksillä. Tehtyjen analyysien mukaan GST noudattelee kulutusveron yleisiä ominaisuuksia.

⁹ *Wholesale Sales Tax*, jota kannettiin vain silloin, kun hyödyke myytiin tukkukaupasta vähittäiskaupalle tai kuluttajalle. Hyödykkeen loppubinta ei näin ollen tullut kokonaan verotetuksi, koska koko tuotantoketju ei ollut veron piirissä.

sia. Efektiivinen veroaste laskee tulojen kasvassa eli vero on regressiivinen. Koska välttämättömyshyödykkeillä ei ole alennettua verokantaa, GST:n ja kulutuksen suhde on aika lailla vakio, ja elinkaarituloihin suhteutettuna GST on suunnilleen proportionaalinen.

GST:n veropohjaan kuuluvat esimerkiksi monissa EU-maissa verosta vapautetut palvelut, kuten postipalvelut, terveydenhuolto, hammashoito, koulutus, urheilu- ja kulttuuripalvelut sekä hyväntekeväisyys. Tästä huolimatta GST:n tuotto ei ole juurikaan suurempi kuin silloin, jos nuo alat olisivat verosta vapautettuja. Tämä on seurausta siitä, että yritysten välituotteisiin sisältyvän veron kertautuminen lakkaa vähennysoikeuden myötä.

Erikoiseksi Uuden-Seelannin verojärjestelmän tekee erityisesti se, miten julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteetti on toteutettu. Paikallishallinnon pääasiallinen tulonlähde, kiinteistövero (*local authority rates*) kuuluu GST:n veropohjaan. Sen tuominen GST:n piiriin asettaa paikallishallinnon samaan asemaan kuin verovelvolliset yksityiset toimijat. Taustalla on ajatus, että kuntalaiset ostavat kunnan palveluja kiinteistöverolla periaatteessa samaan tapaan kuin yksityisiä palveluja ostetaan rahalla. Kun kummankin palveluntuottajan saama ”myyntitulo” on GST:n alaista, kilpailu ei vääristy.

Myös keskushallinnon ministeriöt maksavat veroa maksullisista myynneistään sekä osoittamistaan määrärahoista ja avustuksista (*appropriations and grants*). Samalla investointien ja välituotepanosten GST on vähennyskelpoinen. Tällä tavoin valtionhallinto maksaa veroa arvonlisäyksestään. Määrärahoja korotettiin GST:n käyttöön ottamisen yhteydessä.

Rahoituspalvelut ovat osittain mukana GST:n veropohjassa. Rahoituspalvelujen myyn-

nissä muille yrityksille sovelletaan nollaverokantaa ja myynnit loppukäyttäjälle on vapautettu verosta (Benge ym. 2013).

Oman asunnon verotus on järjestetty seuraavasti: laskennallista asuntotuloa eikä vuokratuloa veroteta, mutta uuden asunnon rakentamispalvelu on arvonlisäveron piirissä. Asunnon seuraavat myynnit ovat verottomia, mutta ostaja kuitenkin kantaa verotaakkaa ensimmäisen asunnon myyntihintaan kapitalisoituneen GST:n vaikutuksesta.¹⁰

Uuden-Seelannin arvonlisäverojärjestelmää on valitettavasti melko vähän tuoretta kansainvälistä tutkimusta. Ilmeisesti laajin aiheeseen liittyvä on Krever ja White (2007), GST-järjestelmän 20-vuotisjuhlakirja. Crawford ym. (2010) sisältää keskustelua aiheesta ja pitkälti edellä mainittuun lähteeseen tukeutuvan Whiten ja Dicksonin kommentin. Boltonin ja Doleryn (2004) tutkimus Uuden-Seelannin, Australian ja Kanadan käyttöön ottamien GST-verojen vaikutuksista perustuu valikoitujen makrotaloudellisten muuttujien analyysiin (hintamuutokset, vaikutukset talouden kasvuun, verotuottovaikutukset ja vaihtotaseen muutokset). Heidän johtopäätöksensä ovat seuraavat: (i) GST:llä on ollut merkittäviä positiivisia vaikutuksia talouden kasvuun, hintavakauteen, vaihtotaseeseen ja budjettitasapainoon; (ii) tutkituissa pitkälle kehittyneissä avoimissa talouksissa verotuksen painopisteen siirtäminen tuloista kulutukseen on tuottoisa verotulojen lähde; (iii) hintojen nousuvaikutus GST:n voimaantumisen yhteydessä oli vähäinen ja tilapäinen; (iv) hallinnolliset kustannukset ovat vähentyneet ja harmaa talous on pienentynyt.

¹⁰ *Asuntojen GST-kohTELUN periaate on sama kuin Suomen arvonlisäverotuksessa.*

5. Verokannat ja veropohja

Verotuksen eräs keskeinen periaate on horisontaalinen oikeudenmukaisuus. Tämä toteutuu, kun samalla tulotasolla olevat verovelvolliset maksavat yhtä paljon veroa. Sama periaate on ulotettavissa myös kulutusverotukseen. Jos joidenkin hyödykkeiden kulutusta tuetaan verotuksessa, eräitä tulonsaajia palkitaan ja toisia syrjitään heidän kulutustottumustensa perusteella. Verotuksen syrjivyyks voi tällöin kohdistua jopa iän tai sukupuolen perusteella (Mirrlees ym. 2011). Arvonlisäverotuksessa nämä ongelmat liittyvät alennettuihin verokantoihin ja verosta vapauttamisiin ja johtavat järjestelmän tehottomuuteen.

5.1. Alennetut verokannat

Useat verokannat hankaloittavat kirjanpitoa, verontilitystä, tilintarkastusta ja lisäävät arvonlisäveron palautusten maksatusta. Koska nämä kustannukset ovat lähes kokonaan kiinteitä, ne rasittavat eniten pieniä yrityksiä. Ongelmiin joudutaan myös rajatapauksissa, kun on päätettävä, minkä verokannan piiriin tietty tuote kuuluu. Määrättyjen tavaroiden tai palvelujen saama verotuki voi kohdistua ennalta arvaamattomasti, koska arvonlisäverolaki on hyödykekohtainen eikä toimialoittain kohdistettu. Erilaiset verokannat ovat lisäksi poliittisesti hankalia, sillä yhdelle alalle suunnattu alennus saa helposti aikaan vaatimuksia tuen ulkopuolelle jääneiltä yrittäjiltä (Ebrill ym. 2001).

Tutkimuskirjallisuudesta löytyy vahvaa näyttöä siitä, että alennetuilla arvonlisäverokannoilla järjestetty tulojakotavoite on kallista ja tehotonta. Keski- ja suurituloiset saavat valtaosan näin syntyvästä verotuesta (Ebrill ym. 2001). Esimerkiksi elintarvikkeiden alennetus-

ta arvonlisäverokannasta koitua euromääräinen hyöty on suurituloisella kaksinkertainen verrattuna pienituloiseen (Holm ym. 2007). Tulonjakotavoite voidaan huomattavasti tehokkaammin järjestää suorilla tulonsiirroilla ja tuloverotuksen kautta (Crawford ym. 2010; Boeters ym. 2008).

On syytä pitää mielessä, että jos EU:n vakiokannan minimitasoa korotetaan nykyisestä 15 prosentista, näin on meneteltävä myös alennettujen verokantojen viiden prosentin osalta. Muussa tapauksessa vakiokannan ja alennettujen kantojen ero kasvaa ja samalla kasvaa sellaisten yritysten joukko, jotka saavat jatkuvasti palautusta (ostojen vero > myyntien vero).

Alennettuja arvonlisäverokantoja on perusteltu myös työllisyysvaikutuksilla. Jos alennettun verokannan verotuki suunnataan sektoreille, joilla on tyypillisesti heikosti koulutettua työvoimaa, työllisyysvaikutukset voivat olla positiivisia. Vaarana on kuitenkin, että näin resursseja siirtyy korkeamman tuottavuuden sektoreilta matalan tuottavuuden aloille. Tällä on taas omat vaikutuksensa kansantalouden kokonaiskasvuun etenkin pitkällä aikavälillä. On myös esitetty, että paikallisten palvelujen sekä matkailu- ja ravintolapalvelujen verotuki voisi vähentää tee-se-itse -työtä ja harmaata taloutta. Kyseessä ovat kuitenkin työvaltaiset alat, joiden työllisyyttä voitaisiin tehokkaammin kohentaa tuloverotuksen kautta (de la Feria 2014; Crawford ym. 2010).

Vaikka erilaisten arvonlisäverokantojen soveltamiselle saattaa löytyä taloudellisen tehokkuuden argumentteja, niiden haitat ovat hyötyjä suuremmat. Ekonomistien keskuudessa onkin yleistynyt näkemys, jonka mukaan alennettuja alv-kantoja pitäisi soveltaa mahdollisimman vähän. Suomessa valtiovarainministeriön verotyöryhmä (Valtiovarainministeriö

2010) katsoi, että edellä mainituista syistä on syytä tavoitella yhtenäistä verokantaa.

5.2. Verosta vapauttaminen

Verosta vapauttaminen sopii hyvin huonosti arvonlisäverojärjestelmään, koska sen myötä vero kertaantuu. Tämä vääristää taloudenpitäjien valintoja ja lisää talouden tehostumusta. Koska verottoman hyödykkeen myyjällä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta, myyjä maksaa veroa välituotteistaan, mikä on vastoin arvonlisäverotuksen periaatteita. Lopputuloksena myynti loppukuluttajalle on aliverotettua ja myynti yritykselle on yliverotettua. Verosta vapauttaminen kannustaa lisäämään omaa tuotantoa (vertikaalinen integraatio) ja vääristää kilpailua verosta vapautettujen ja verollisten toimijoiden välillä.

Verosta vapauttamista on perusteltu sillä, että eräät ”meriittihyödykkeet” tuottavat positiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden kulutusta on syytä tukea.¹¹ Verosta vapauttamiseen liittyvä rajanveto on kuitenkin ongelmallista ja aitojen ulkoisvaikutusten todentaminen hankalaa.

Vaikka julkisten palvelujen kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta, malli ei sovellu nykyaikaiseen palvelutuotantojärjestelmään. Paineet julkisten palvelujen tuottavuuden parantamiseksi ovat johtaneet julkisen ja yksityisen toiminnan välisen

rajan hämärtymiseen yksityistämisen, ulkoistamisen, alihankintajärjestelyjen sekä ns. elinkaarimallien kautta. Tästä on ollut seurauksena arvonlisäverotuksen soveltamiseen liittyviä hankalia oikeusprosesseja (de la Feria ja Krever 2012).

Copenhagen Economics (2013) ehdottaa eräiden julkisten palvelujen tuomista veropohjaan. Samalla vastaavat yksityiset palvelut tulisivat veron piiriin. Tässä yhteydessä toteutuva välituotteiden veron vähennysoikeus poistaisi nykyisen piiloverotuksen, ja tutkimuksen mukaan hinnat nousisivat alkuvaiheessa vain kohtuullisesti. Kasvava verokertymä kuitenkin tarjoaisi mahdollisuuden budjettineutraaliin uudistukseen niin, että arvonlisäverotuksen vakiokantaa alennettaisiin vastaavasti (esimerkiksi Saksassa 19 prosentista 17,1 prosenttiin). Samalla talouskasvu vauhdittuisi, kun julkisen ja yksityisen sektorin verokohtelu yhtenäistymisen poistaisi kilpailuhaitat. Tutkimuksen arvion mukaan julkisen sektorin työllisyys heikkenisi, mutta tulisi keskipitkällä aikavälillä täysin kompensoiduksi yksityisen sektorin työllisyyden paranemisella.

Myös de la Feria ja Krever (2012)E esittävät skenaarion siitä, miten arvonlisäverotuksen ulkopuolella nykyisin olevien toimintojen ja hyödykkeiden¹² verotus tulisi järjestää. Skenaarion kehittyneessä vaiheessa verosta vapauttamiset on poistettu lähes kokonaan ja liikutaan kohti täyttä verotusta. Tavoitetilassa kaikki ryhmät ovat täyden verotuksen piirissä lukuun ottamatta pk-yrityksiä, joilla on korkea verollisen toiminnan liikevaihtoraja. Tässä hahmotelmas-

¹¹ Meriittihyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden kulutuksella on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Yksilöiden valitsema meriittihyödykkeen kulutustaso voi kuitenkin olla alhaisempi kuin sosiaalisesti optimaalinen kulutuksen taso. Tehokkuuden kasvattamiseksi yhteiskunta voi lisätä tällaisen hyödykkeen kulutusta säädoöksillä, tukiaisilla tai tarjoamalla sen ilmaiseksi. Esimerkkejä ovat koulutus, liikunta, ennalta ehkäisevä terveydenhuolto, kulttuuri, kirjat, museot, teatterit ja energiaa säästävät kodinkoneet ja laitteet.

¹² Pk-yritykset, liiketoimintaa harjoittamattomat yritykset, julkinen sektori, meriittihyödykkeet, kiinteä omaisuus, rahoituksen välityspalvelut, vakuutuspalvelut pl. henkivakuutus ja uhkapeli

sa asuntojen myynti on poikkeus; vain ensimmäinen myynti on täysin verollista.

Rahoituspalvelut

EU:n arvonlisäverodirektiivin perusteella pankki- ja vakuutuspalvelut (rahoituspalvelut) on vapautettu Suomessa arvonlisäverosta. Osaa vakuutuspalveluista verotetaan kuitenkin vakuutusmaksuverolla¹³. Näitä veroja ei ole muuten liitetty toisiinsa. Esimerkiksi Tanskassa alv-vapautta on paikattu muunlaisilla erillisveroilla.¹⁴

On usein todettu, että alv:n ulottaminen sellaisenaan rahoitus- ja vakuutustoimintaan ei ole helppoa näiden toimialojen erityispiirteiden takia. Kyse on kuitenkin vain teknisestä toteutuksesta. Esimerkiksi rahoitussektorin tuottaman arvonlisän käsitteellisestä määrittelystä ei juuri vallitse erimielisyyttä. Tätä tarkastellaan lyhyesti seuraavassa.

Pankkipalvelujen myyntituotot koostuvat kahdentyyppisestä tulosta, palvelumaksuista ja rahoituksen välityksen korkomarginaalista. Palvelumaksut ovat verrattavissa muiden tavaroiden ja palvelujen myynnistä saatavaan tuloon, mutta talletusten ja luottojen korkoihin

¹³ Vakuutusmaksuvero on arvonlisäverotusta täydentävä erityinen kulutusvero ja sen verokanta on seurannut arvonlisäveron yleistä verokantaa (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1966/19660664>).

¹⁴ Vuonna 1988 Tanskassa otettiin käyttöön erillinen vero alv:n ulkopuolella oleville yrityksille. Rahoitussektorille määritettiin rahoituspalveluvero (*Financial Activities Tax*), jonka kohteena ovat pankit, vakuutuslaitokset, kiinteistö-lainayhtiöt ja eläkerahastot. Veropohjaan ei lueta voittoja, vaan se muodostuu palkoista (ml. eläkevakuutusmaksut), luontoiseduista ja bonuksista. Vuonna 2014 verokanta oli 11,4 prosenttia ja sitä korotetaan vuosittain kunnes se vuonna 2021 nousee 15,3 prosenttiin. (Sørensen 2011).

sisältyy korvausta erilaisista suoritteista. Niihin liittyy yleensä useita erilaisia palveluja, kuten likviditeetti- ja maksupalveluja, joista suoritettava korvaus on sulautettu luotto- ja talletus korkoihin. Tallettaja saa yleensä talletukselleen selvästi käypää korkoa (markkinakorko) alemman tuoton. Erotus voidaan tulkita pankin perimäksi korvaukseksi tallettajalle tarjotuista palveluista. Vastaavasti luottokoron ja markkinakoron erotus on tulkittavissa korvaukseksi luotonottajan saamista palveluista.

Rahoituspalvelujen verottomuuden aiheuttamiin ongelmiin on esitetty monia ratkaisuja (IMF2010; Mirrlees ym. 2011). Mahdollinen vaihtoehto olisi nollaverokanta, jolloin yritykset voisivat vähentää panosten hintoihin sisältyvän veron. Tämän mallin yksi ongelma on kuitenkin verotulojen väheneminen. Toinen vaihtoehto on mm. IMF:n esittämä erillinen vero, jonka veropohja olisi palkkojen ja puhtaan voiton summa eli se vastaisi toiminnan tuottamaa arvonlisää. Kolmas vaihto on tuoda rahoituspalvelut konkreettisesti arvonlisäveron piiriin.

Eräs merkillepantava ehdotus sisältyy Norjan yritysverokomitean joulukuussa 2014 julkaisemaan raporttiin (NOU 2014). Komitea ehdottaa veropohjan muodostuvan palvelumaksuista ja pankkien nettokorkotuotoista. Palvelumaksut tuotaisiin yleisen arvonlisäveron piiriin, mutta korkomarginaalin verotus toteutettaisiin erillisellä verolla. Luotonanto arvonlisäverollisille yritysasiakkaille olisi verotonta ja vain luotonanto kotitalouksille verollista. Komitea näkee korkomarginaaliin kohdistuvaan verotukseen liittyvän potentiaalisia ongelmia, mutta pitää sen toteuttamista tarpeellisena mm. verosuunnittelun vähentämiseksi. Komitea ehdottaa mallin ottamista yksityiskohtaiseen valmisteluun.

Asuminen

Suomessa ja yleisesti muuallakin EU-maissa kiinteistön myynti ja vuokraaminen on pääsääntöisesti vapautettu arvonlisäverosta. Perusteluna on käytetty hallinnollisia syitä. Suuri osa kiinteistökaupoista on yksityishenkilöiden asuntokauppaa, jonka tuominen arvonlisäverotuksen piiriin olisi monin tavoin hankalaa. Esimerkiksi arvonlisäveron vähennysoikeuden korrekti toteuttaminen edellyttäisi asunnon omistajalta seuranta- ja huoneistojen vuokraamista. Lisäksi verovapaudella on haluttu turvata vuokra- ja omistusasumisen yhtäläinen verokohtelu.¹⁵ Rakentaminen on arvonlisäverotuksen piirissä, mutta sen veropohja sisältää vain rakentamispalvelun osuuden. Yleisen kulutusveron periaatteen mukaan kuitenkin myös rakennuksen voittomarginaalin ja maapohjan arvon tulisi sisältyä veropohjaan.

Tutkimuskirjallisuudessa asuntojen ja asumisen kohtelu arvonlisäverotuksessa on herättänyt paljon keskustelua. Käsitteellisesti asunnosta maksettava vuokra ei eroa leasing-auton vuokrasta tai hotellimaksusta. Vastaavasti omistusasunto tuottaa omistajalleen etua säästyneenä vuokrana ja on siksi rinnastettavissa pääomahyödykkeiden käytöstä maksettaviin vuokriin. On siten loogista ajatella, että asunnot tarjoavat asukkaalle palveluvirran, joka olisi perusteltua verottaa vuosittain. Tutkimus-

kirjallisuudessa tämä näkemys on yleisesti hyväksytty (Adam ym. 2011; Cnossen 2011).

Toinen asuntojen arvonlisäverotukseen liittyvä näkemys lähtee siitä, että vain uudisrakennusten myynti on verollista (de la Feria ja Krever 2012). Tällöin korostuu verotuksen käytännön soveltamisen näkökulma. Ajatuksena on, että asunnon myyntihinta vastaa tulevan asumispalveluvirran nykyarvoa ja olisi siten tässä mielessä ekvivalentti veropohja. Tämä ei tarkkaan ottaen pidä kuitenkaan paikkaansa. Asumisen hinnan nousun myötä veropohja jää liian kapeaksi. Näkemys ei myöskään ota huomioon verokannan muutoksia.

Cnossen (2011) ehdottaa, että myynnin yhteydessä realisoituva asuntojen arvonnousu tuotaisiin alv:n veropohjaan. Mirrlees ym. (2011) puolestaan kannattaa asumisen tuottaman palveluvirran verottamista, täydellisen arvonlisäveron periaatteen mukaisesti. Kummatkin päättyvät ehdottamaan asuntokaupan varainsiirtoveron poistamista.

6. Verokantojen yhtenäistäminen ja veropohjan laajentaminen

Tässä jaksossa arvioidaan uudistusta, jossa Suomen nykyisen arvonlisäverojärjestelmä lähestyy yhden verokannan ja laajan veropohjan järjestelmää. Laskelmat ovat staattisia eli niissä oletetaan kotitalouksien ja yritysten valintojen pysyvän muuttumattomina. Tarkoituksena on keskittyä arvioimaan tällaisen reformin vaikutuksia erityisesti verokantaan eikä pohtia tarkemmin veropohjan laajennusten käytännön ongelmia.

Yksityisen sektorin palveluista arvonlisäveron piiriin tulevat rahoitus- ja vakuutuslaitokset, asuntojen vuokraus ja hallinta, koulutus sekä terveys- ja sosiaalipalvelut. Veropohjan

¹⁵ Vuokraoikeuden lisäksi myös muiden kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien, esim. asunto-osakkeen antaman hallinto-oikeuden, myynti on pääsääntöisesti verotonta. Veron kertaantumisen estämiseksi kiinteistönhaltijalla on erikseen säännellyissä tapauksissa mahdollisuus bakeutua verovelvolliseksi liikehuoneistojen käyttöoikeuden luovuttamisesta.

laajentaminen julkiseen sektoriin rajoitetaan paikallishallinnon palveluihin (terveys- ja sosiaalipalvelut). Julkinen hallinto ja sosiaalivakuutus on jätetty tarkastelun ulkopuolelle¹⁶.

Julkisyhteisöjen palvelut on Suomessa pääsääntöisesti organisoitu kunnissa. Ne rahoitetaan vähäisessä määrin kuntalaisten suorittamalla asiakas- ja palvelumaksuja (kuntien maksutuotot¹⁷), mutta muuten kunta rahoittaa palvelut ja tarjoaa ne vastikkeetta. Kuntien toiminta jakautuu arvonlisäverovelvolliseen liiketoimintaan ja kunnan viranomaistoimintaan. Verollista liiketoimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron kunta saa vähentää normaalisti arvonlisäverolain mukaisesti. Viranomaistoiminta jää vähennysoikeuden ulkopuolelle.

Kuntien hankintojen arvonlisäverotus on monimutkaista. Koska kunnille olisi edullisempaa tuottaa verottomassa toiminnassaan käyttämänsä palvelut itse kuin hankkia ne verovel-

volliselta elinkeinonharjoittajalta, arvonlisäverotukseen siirtymisen yhteydessä otettiin käyttöön kuntien hankintoihin sisältyvä arvonlisäveron palautusmenettely, jossa kunta saa valtiolta hyvityksen verottoman toimintansa hankintoihin sisältyvästä verosta. Lisäksi kunta saa valtiolta laskennallisen palautuksen, joka on 5 prosenttia verottoman hyödykkeen ostohinnasta (koskee etupäässä terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalipalvelujen hyödykkeitä).

EU-direktiivin nojalla kunnan virallistoi- miin sisältyvän arvonlisäveron on kuitenkin tarkoitettu jäävän kuntien lopulliseksi kustannukseksi. Tästä johtuen palautusjärjestelmän perusteella kunnille palautettu määrä säädettiin perittäväksi takaisin niiden asukasluvun mukaan määräytyvänä osuutena (L arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta 79/1994). Takaisinperintäjärjestelmän katsottiin kuitenkin vääristävän kuntien välisiä taloudellisia suhteita ja edestakainen rahaliikenne valtion ja kuntien välillä oli tehotonta. Erillistä takaisinperintäjärjestelmästä ja edestakaisesta rahaliikenteestä luovuttiin vuoden 2002 alusta lukien. Tästä aiheutuva valtion tulojen menetys huomioitiin niin, että kuntien yhteisöveron jako-osuutta pienennettiin ja kuntien valtion-osuuksia laskettiin poistamalla valtion-osuuksien kustannuspohjista arvonlisävero. Tosiasiassa kunnat näin ollen edelleen hyvittävät AVL 130 §:n nojalla saamansa arvonlisäveropalautukset valtiolle ja arvonlisävero jää kunnille todelliseksi ja lopulliseksi kustannukseksi.¹⁸ Arvonlisäverojärjestelmässä kuntien viranomaispalvelut ovat kuitenkin verottomia ja siksi palautusjärjestelmän taloudelliset vaikutukset ansaitsisivat oman tarkastelunsa.

¹⁶ *Keskusballinnon verokobteluun on kolme mahdollisuutta: (i) ministeriöt maksavat alv:n periaatteen mukaista veroa maksullisista myynneistään sekä osoittamistaan määrärahoista ja avustuksista. Samalla investointien ja välituotepa- nosten alv on vähennyskelpoinen, (ii) ministeriöt vapautetaan alv:sta, mikä taas kannustaa omien resursien ja henkilöstön käyttöön ja (iii) ministeriöiden myyneille säädetään nollaverokanta, mutta määrärahoja ei veroteta. Nollaverokanta johtaisi kuitenkin kilpailuvääristymään yksityisen sektorin kanssa. (Benge et al 2013)*

¹⁷ *Maksutuottoja ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksessa. Tällaisia maksutuottoja ovat mm. terveydenhuollon asiakasmaksut kuten terveyskeskus-, poliklinikka- ja laitoshoidon maksut, sosiaalitoimen sosiaalipalveluja laitoshoidon maksut, kurssimaksut, pysäköinti- ja lomituspalvelumaksut (www.kunnat.net)*

¹⁸ http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2013/Sivut/dnro_7_90_2013.aspx

Kun viranomaistoiminnan piirissä olevat kuntien palvelut sekä vastaavat yksityiset palvelut tulisivat verollisiksi, kumpikin sektori olisi samalla tavoin kohdeltu. On myös tärkeää huomata, että kun veroton toiminta tulee veron piiriin, vähennysoikeus poistaa ostopanoksiin sisältyneen piilevän arvonlisäveron. Siksi veron määrä ei välttämättä lisäännä paljoakaan.

Asumispalvelujen veropohja muodostuu vuokrasta ja omistusasunnon laskennallisesta asuntotulosta. Tämä kuvastaa arvonlisäverotuksen periaatteiden mukaisesti rakennuksen myyntituoton ja sen hankintaan ja ylläpitoon liittyvien menojen erotusta. Samalla olisi harkittava asuntokaupan varainsiirtoverosta luopumista, joka ympäristöministeriön (2015) mukaan tuotti vuonna 2013 noin 300 milj. euroa.

Pankki- ja vakuutuspalvelut tulevat arvonlisäverotuksen piiriin. Sektorin arvonlisäys koostuu palvelumaksuista ja luotonannon korkomarginaalista sekä vakuutustoiminnan maksumuotoista ja -kuluista. Kun vakuutuspalvelut tulevat varsinaisen arvonlisäveron mukaan verotettavaksi, olisi ilmeisesti poistettava vakuutusmaksuvero, jonka tuotto vuonna 2013 oli 712 miljoonaa euroa.

Seuraavassa esitetään arvio siitä, miten edellä mainittujen verosta vapauttamisten tuominen veron piiriin vaikuttaisi yhtenäisen verokannan tasoon. Veropohjan lähtökohtana on Tilastokeskuksen vuosittainen laskelma, jossa määritellään ns. painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta, joka on samalla budjettineutraali yhteinen verokanta. EU:n säädösten mukaan tässä yhteydessä on käytettävä vuoden t-2 kansantalouden tilinpidon mukaista laskentapohjaa ja vuoden t veroperusteita. Kotitaloudet (yksityinen kulutus), julkisyhteisöt, voittoa tavoittelemattoman toiminta, verovapaat toiminnot ym. ovat loppukuluttajia, joiden verokan-

takohtaisista kulutusluvuista voidaan laskea arvonlisäveron tuotto. Kyseisen laskelman yhteenvetotaulukko vuodelta 2013 (taulukko 3) antaa arvonlisäveron pohjaksi 89 miljardia euroa ja verotuotoksi 18,3 miljardia euroa¹⁹. Painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta on 20,5315 prosenttia, joka on samalla nykyjärjestelmän yhtenäinen verokanta alennettujen verokantojen poistamisen jälkeen.

Seuraavaksi vuoden 2013 veropohjaa laajennetaan edellä kuvattujen yksityisen ja julkisen sektorin toimialojen arvonlisäyksellä²⁰, joka

¹⁹ *Kansantalouden tilinpidossa arvonlisäveron kertymä saadaan summaamalla valtion tilinpäätöksestä arvonlisävero, Kansaneläkelaitokselle tuloutettu arvonlisävero ja kuntien maksama arvonlisävero, jonka valtio palauttaa kunnille ja joka on nettoutettu edellä mainitusta valtion tilinpäätöksen alv-momentista. Osa arvonlisäverosta näytetään EU:n keräämänä. Sen suuruus saadaan valtion tilinpäätöksen erästä "Suomen maksuosuudet Euroopan Unionille". Erä vähennetään valtion alv-kertymästä. Lopuksi valtion alv-kertymään tehdään ajoituskorjaus, jolla kohdistetaan tammi- ja helmikuussa kertyvät arvonlisäverotulot edelliselle kalenterivuodelle (Tilastokeskus: Suomen BKTL menetelmäkuvaus 2006). Näin laskettu vuoden 2013 alv:n tuotto oli heinäkuussa 2015 julkaistujen kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan 18,9 mrd. euroa.*

²⁰ *Arvonlisäys (brutto) tarkoittaa tuotantoon osallistuvan yksikön synnyttämää arvoa. Se lasketaan markkinatuotannossa vähentämällä yksikön tuotoksesta tuotannossa käytetyt välituotteet (tavarat ja palvelut) ja markkinattomassa tuotannossa laskemalla yhteen palkansaajakorvaukset, kiinteän pääoman kuluminen ja mahdolliset tuotannon ja tuonnin verot. Tämä tuotantosektorien ero vaikuttaa jonkin verran markkinattoman (julkisen) tuotannon muuttamisessa verolliseksi, mutta sen merkitys on vähäinen (Tilastokeskus/ kansantalouden tilinpito: EKT 8.11). Arvonlisäveron pohja muodostuu periaatteessa samalla tavalla kuin kansantalouden tilinpidon arvonlisäys eli myyntien ja ostojen erotuksesta. Keskeisin ero, joka ei vaikuta nyt tehtävään arviointiin on se, että arvonlisäverotuksessa investointeihin sisältyvän veron voi vähentää investointiesineen hankinta-ajankohtana, mutta kansantalouden tilinpidossa (samoin kuin yrityksen kirjanpidossa) markkinatuotannon investointimeno jaksotetaan kiinteän pääoman kulumisena (kirjanpidossa poistoina).*

Taulukko 3. Arvonlisäveropohja ja painotettu keskimääräinen arvonlisäverokanta 2013, milj.euroa*

| | 0 % | 9 % | 10 % | 13 % | 14 % | 23 % | 24 % | Veropohja | Verovapaa | Yhteensä |
|---|-----------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| Yksityinen kulutus | 0 | 862 | 4 311 | 2 549 | 12 747 | 5 531 | 27 657 | 53 658 | 37 115 | 90 773 |
| Luontoismuotoiset sosiaalietuudet | 0 | 205 | 1 027 | 0 | 0 | 56 | 282 | 1 571 | 3 322 | 4 892 |
| Rakennusyritysten väliuotekäytön oma käyttö | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 91 | 456 | 548 | 0 | 548 |
| Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen väliuotekäyttö | 15 | 21 | 105 | 20 | 100 | 278 | 1 392 | 1 931 | 248 | 2 179 |
| Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen investoinnit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 65 | 323 | 388 | 0 | 388 |
| Julkisyhteisöjen väliuotekäyttö | 41 | 347 | 1 733 | 197 | 985 | 1 921 | 9 605 | 14 829 | 2 225 | 17 054 |
| Julkisyhteisöjen investoinnit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 572 | 2 860 | 3 432 | 199 | 3 631 |
| Muiden verovapaiden toimialojen väliuotekäyttö | 8 | 49 | 244 | 25 | 126 | 1 270 | 6 349 | 8 071 | 2 419 | 10 491 |
| Muiden verovapaiden toimialojen investoinnit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 530 | 2 651 | 3 182 | 9 620 | 12 802 |
| Yritysautojen vähennysoikeuden rajoitus | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 222 | 1 109 | 1 331 | 0 | 1 331 |
| Yhteensä | 63 | 1 484 | 7 419 | 2 792 | 13 959 | 10 537 | 52 685 | 88 940 | 55 148 | 144 087 |
| Painot % | 0,1 % | 1,7 % | 8,3 % | 3,1 % | 15,7 % | 11,8 % | 59,2 % | 100,0 % | | |
| Painotettu arvonlisäveropohja | 0 | 134 | 742 | 363 | 1 954 | 2 424 | 12 644 | 18 261 | | |
| Painotettu keskimääräinen kanta % | | | | | | | | 20,5315 | | |

*Vaikka verokannat 10, 14 ja 24 olivat voimassa koko vuoden 2013, tilitysteknisistä syistä veroa on kertynyt myös vuodelta 2012, jolloin verokannat olivat yhtä prosenttiyksikköä alemmat. Lähde: Tilastokeskus

on määritelmällisesti lähellä arvonlisäveron pohjaa. On kuitenkin syytä huomauttaa, että koska kyseessä eivät ole identtiset käsitteet, laskennan tulokset ovat eräiltä osin suuntaantavia. Osalaajennusten vaikutukset ilmoitetaan sekä kumulatiivisen lisäyksen että kertalisyksen tuottamina muutoksina yhtenäiseen verokantaan (taulukko 4).

Taulukosta nähdään, että merkittävin vaikutus yhtenäiseen verokantaan on julkisten palvelujen verovapauden poistamisella. Kun lisäksi vastaavat yksityiset palvelut sekä rahoitus- ja vakuutus toiminta tulevat verollisiksi, yhtenäinen verokanta asettuisi noin 15 prosenttiin. Jos asuntokaupan varainsiirtoverotus ja vakuutusmaksuvero poistetaan (yhteensä n. 1 mrd. euroa), verokantaa tulisi korottaa edelleen vajaalla prosenttiyksiköllä kokonaisverotulojen ennallaan säilymiseksi (verotulotto/

verokanta=yhden veroprosentin tuotto = 1,2 mrd. euroa). Näin ollen yhtenäinen verokanta asettuisi noin 16 prosenttiin.

Asuntojen vuokraus ja hallinta laajentaisivat veropohjaa huomattavasti niin, että yhtenäinen verokanta edelleen alenisi 14 prosenttiin. Asumisen arvonlisäverotus on kuitenkin erittäin hankala toteuttaa ja vähintäänkin arvonlisäverovelvollisuuden alarajaa tulisi uudistuksessa korottaa nykyisestään. Esimerkiksi laajan veropohjan maa Uusi-Seelanti soveltaa asumiseen edelleen samanlaista mallia kuin Suomessa nykyään. Uudistuksen rajoittaminen alennettujen verokantojen poistamiseen ja veropohjan laajentaminen koulutus, terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä rahoitus- ja vakuutus toimintaan olisi siten käytännössä todennäköisempää.

Taulukko 4. Arvonlisäveropohjan laajentaminen ja yhtenäinen verokanta vuonna 2013, milj. euroa

| | | |
|---|------------------------------|-------------------------------|
| Nykyinen veropohja | 88 940 | |
| ALV-kertymä | 18 261 | |
| Painotettu keskim. alv-kanta (%) | 20,53 | |
| Lisätään veropohjaan: | Kumulatiivinen lisäys | Kertaluonteinen lisäys |
| + rahoitus- ja vakuutus toiminta (yksityinen) | 4 334 | |
| + koulutus (yksityinen) | 1 296 | |
| + terveyst- ja sosiaalipalvelut (yksityinen) | 4 918 | |
| Veropohja 2 | 99 488 | 99 488 |
| Verokanta 2 (%) | 18,35 | 18,35 |
| + koulutus (julkinen) | 8 904 | |
| + terveyst- ja sosiaalipalvelut (julkinen) | 12 540 | |
| Veropohja 3 | 120 932 | 110 384 |
| Verokanta 3 (%) | 15,11 | 16,54 |
| + asuntojen vuokraus ja hallinta | 17 224 | |
| Veropohja 4 | 138 156 | 106 164 |
| Verokanta 4 (%) | 13,90 | 17,20 |

Lähtöluvut: Tilastokeskus

7. Yksityisen kulutuksen arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen tulonjakovaikutukset

Edellisessä luvussa arvioitiin mahdollisimman laajan veropohjan vaikutusta yhtenäiseen verokantaan. Tässä luvussa tarkastellaan kahta yksityisen kulutuksen veropohjan reformia: (i) verokantojen yhtenäistäminen ilman veropohjan laajennusta ja (ii) verokantojen yhtenäistäminen ja veropohjan laajentaminen koskemaan kaikkea yksityistä kulutusta.²¹ Kotitalouksien käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon.

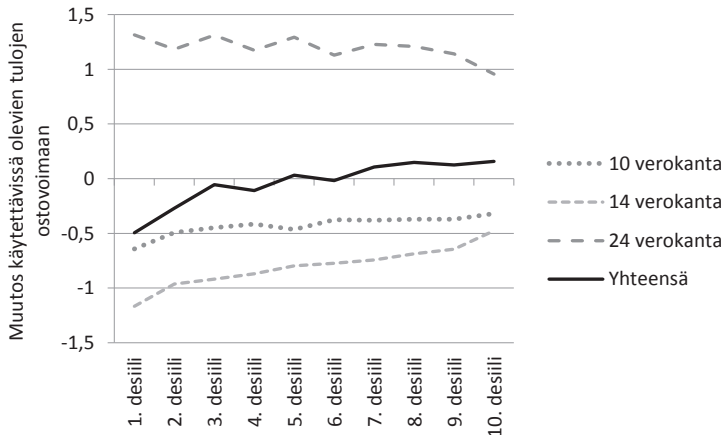
²¹ Arvonlisäveron pohjasta runsaat 60 prosenttia on yksityistä kulutusta, loppuosan muodostavat julkisyhteisöjen, voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen ja muiden verovapaiden

Tulonjakovaikutuksia tarkastellaan Tilastokeskuksen vuoden 2012 kulutustutkimuksen avulla. Kulutustutkimus ei sisällä tietoa välillisistä veroista. Ne liitetään aineistoon erikseen. Selvityksessä käytetään vuoden 2012 yksityistä kulutusta, mutta siihen sovelletaan vuoden 2015 verokantoja.

Arvonlisäverokantojen yhtenäistämisen vaikutukset kohdentuvat eri tavoin suuri- ja pienituloisille, koska eri tulotasoilla kulutuksen rakenteet eroavat. Muutokset kulutuksen rakenteissa ovat suhteellisen hitaita, mutta yhdenmukaistumista on tapahtunut, kun tulotason noustessa välttämättömyyshyödykkeiden kulutusosuus on pienentynyt. Toinen arvon-

toimialojen välituotekäyttö ja investoinnit sekä luontoismuotoiset yhteiskunnalliset tulonsiirrot.

Kuvio 2. Alennettujen alv-kantojen poistaminen: 20,2 prosentin budjettineutraali yhtenäinen verokanta, veron muutos suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin



Lähde: Tilastokeskus, Kulutustutkimus 2012.

lisäveromuutosten vaikutuskanava on se, että pienituloiset kuluttavat suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset.

Tarkastellaan ensin nykyiseen veropohjaan perustuvaa budjettineutraalia reformia, jossa alennetut verokannat poistetaan ja vakioverokantaa lasketaan. Yksityisen kulutuksen budjettineutraali verokannaksi muodostuu 20,2 prosenttia.²²

Verokantojen budjettineutraali yhtenäistämisen vaikuttaa vain hiukan tulonjakoon. Koska alennettujen verokantojen kulutusosuudet ovat pieniä verrattuna vakioverokantaan, vähäinenkin vakiokannan alennus riittää kom-

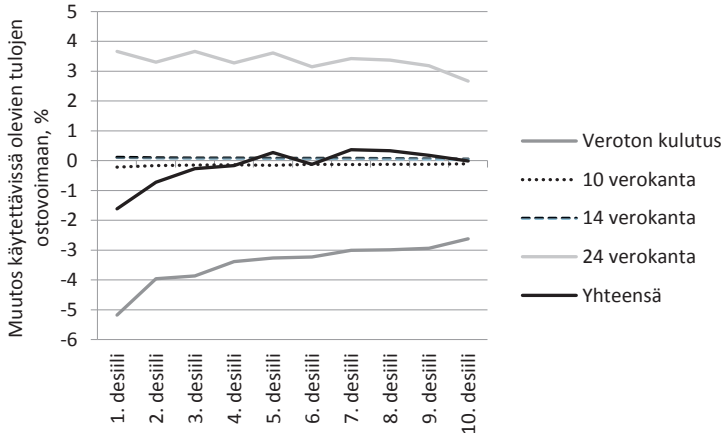
pensoimaan alennettujen verokantojen poistamisen.

Kuviossa 2 on esitetty veromuutoksen vaikutus käytettävissä olevien tulojen ostovoimaan. Jos arvo on negatiivinen (positiivinen), ostovoima pienenee (suurenee). Pienituloiset maksavat reformin jälkeen hieman enemmän ja suurituloiset hieman vähemmän veroja suhteessa käytettävissä oleviin tuloihinsa. Vaikutukset johtuvat siitä, että pienituloiset käyttävät suhteellisesti enemmän 14 prosentin verokannan hyödykkeitä kuin suurituloiset. Kehitys on kuitenkin ollut sellainen, että elintarvikkeiden kulutusosuudet ovat keskimäärin pienentyneet ja erot kulutuksen rakenteessa pieni- ja suurituloisten välillä ovat supistuneet. Arvonlisäverotuksen tulonjakovaikutukset johtuvat siis etupäässä arvonlisäveron keskimääräisestä tasosta, ei niinkään siitä, minkä hyödykkeiden kulutuksesta vero kerätään.

Toisessa tarkasteluvaihtoehdossa veropohjaa laajennetaan koskemaan kaikkea yksityistä

²² Budjettineutraalin reformin verokanta on laskettu kulutustutkimuksen aineistosta ja se on hieman pienempi kuin luvussa 6, jossa lähtöluvut ovat kansantalouden kulutusluvuista ja niissä ovat mukana yksityisen kulutuksen lisäksi julkisen ja muun verovapaan toiminnan investoinnit ja väliuotekäyttö.

Kuvio 3. Alennettujen alv-kantojen poistaminen ja veropohjan laajentaminen koko yksityiseen kulutukseen: 13,3 prosentin budjettineutraali yhtenäinen verokanta, veron muutos subteessa käytettävissä oleviin tuloihin



Lähde: Tilastokeskus, Kulutustutkimus 2012.

kulutusta samaan tapaan kuin luvussa 6. Tässä vaihtoehdossa julkisten palvelujen verollisuus tosin rajautuisi palvelumaksujen verottamiseen, jolloin ilmaisupalvelut säilyisivät verottomina. Yhtenäinen verokanta asettuisi 13,3 prosenttiin. Asumismenot (vuokrat ja laskennallinen asuntotulo) muodostavat yhdessä 25 prosenttia koko yksityisestä kulutuksesta, joten ne dominoivat myös tulonjakovaikutuksia. Asumismenojen kulutusosuus on erityisen korkea alimmissa tulodesiileissä ja siksi pienituloisimpien ostovoima heikentyisi hieman enemmän kuin kuvion 2 tapauksessa, jossa veropohja säilytettiin ennallaan (kuvio 3).

8. Lopuksi

Arvonlisäverojärjestelmä ei toimi tehokkaasti, jos veropohja on kapea ja verokantoja on useita. Verottomien hyödykkeiden kauppa katkaisee verontilitysten ketjun, jolloin seuraavien portaiden suhteelliset hinnat vääristyvät. Koska

verottoman hyödykkeen myyjällä ei ole väli- tuotteiden veron vähennys-oikeutta, myyjä maksaa arvonlisäverotuksen periaatteiden vastaisesti veroa väli tuotteistaan. Tämä taas kannustaa lisäämään omaa työtä, mikä yleensä lisää yrityksen tehottomuutta. Verosta vapauttamisen vuoksi myynti loppukuluttajalle on aliverotettua ja yrityksen myynti toiselle yritykselle on oliverotettua.

Alennetut arvonlisäverokannat lisäävät yrityksen ja verohallinnon kustannuksia ja aiheuttavat rajanveto-ongelmia. Ne ovat myös poliittisesti hankalia, sillä jollekin hyödykkeelle suunnattu verotuki saa aikaan paineita suostua yhä uusiin tukiin. Erilaisten arvonlisäverokantojen avulla tavoiteltu tulonjaon tasaaminen on tutkimuksissa todettu kalliiksi ja tehottomaksi.

Arvonlisäverotuksen tehokkuutta alentavia tekijöitä ovat verotuet ja verovaje. Verotuet ovat alennettuja verokantoja ja verosta vapauttamisia. Verovaje kuvaa puolestaan lainmukaisen ja todellisen verokertymän eroa eli laimin-

lyönneistä, virheistä ja maksukyvyttömyydestä johtuvaa vajausta verotuloissa.

EU:n arvonlisäverojärjestelmä ei selvästikään ole tehokkuudeltaan maailman huippua. Tässä vertailussa ylivoimainen on Uusi-Seelanti ja seuraavilla sijoilla ovat Sveitsi, Japani ja Korea. Suomi sijoittuu OECD-maiden ja EU-jäsenmaiden keskivaiheille. Kaikissa maissa verotuet heikentävät arvonlisäverotuksen tehokkuutta huomattavasti enemmän kuin verovaje.

Pelkkä alennettujen arvonlisäverokantojen poistaminen laskisi budjettineutraalin yhtenäisen verokannan noin 20 prosenttiin. Arvonlisäveron pohja kattaa Suomessa tällä hetkellä noin 60 prosenttia kansantalouden kulutusmenoista. Jos veropohja laajenisi tässä esitetyllä tavalla eli noin 20 prosenttiyksiköllä, yhtenäinen verokanta olisi noin 16 prosenttia. Uudistus tuottaisi siten nykyisen verokertymän noin kahdeksan prosenttiyksikköä tämän hetkistä vakioverokantaa alemmalla verokannalla. Tällaisen ehdotuksen toteutuksen keskeisin ongelma on EU:n veropohjaa säätelevä direktiivi, josta on myönnetty vain harvoja poikkeuksia. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä on elementtejä, jotka tekevät uudistuksesta haastavan. Vähäisin niistä ei liene kuntien arvonlisäveron palautusjärjestelmän vaikutusten arviointi.

Verokantojen yhtenäistäminen ja veropohjan laajentaminen vaikuttaisivat tulonjakoon suhteellisen vähän, koska uuden alemman verokannan hyödyt kumoaisivat pitkälti alennettujen verokantojen poistamisen haitat. Kaikkein pienituloisimmille jouduttaisiin mahdollisesti harkitsemaan jonkinlaista kompensatiota tuloverotuksessa ja/tai etuuksien kautta. □

Kirjallisuus

- Adam, S. (2013), "Protecting VAT revenues", Protecting the Tax Base Conference, Stockholm, 13 June 2013
- Benge, Matt, Marie Pallot and Hamish Slack (2013), "Possible lessons for The US from New Zealand GST". National Tax Journal. June 2013, 66(2), 479-498.
- Boeters, S., Christoph B., Thiess M. ja Kraus, M. (2008), "Economic Effects of VAT reforms in Germany", *Applied Economics* 42: 2165-2182
- Bolton, T. ja Dollery, B. (2004), "An Empirical Note on the Comparative Macroeconomic Effects of the GST in Australia, Canada and New Zealand", University of New England, School of Economics. Working Paper Series in Economics No. 2004-17
- Copenhagen Economics (2013), *VAT in the public sector and exemptions in the public interest*, Final Report for TAXUD/2011/DE/334, 10 January, 2013
- Cnossen, S. (2011), "A proposal to Improve the VAT Treatment of Housing in the European Union", *Fiscal Studies* 32: 455-481
- Crawford, I., Keen, M. ja Smith, S. (2010), "VAT and Excises" teoksessa Mirrlees, J. ym. (toim), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford: 275-362
- de la Feria, R. (2013), "Reforming the Portuguese VAT system", Economic and Social Research Council, <http://www.esrc.ac.uk/news-and-events/features-casestudies/case-studies/25727/reforming-the-portuguese-vat-system.aspx> (viitattu 6.8.2015)
- de la Feria, R. (2014), "Blueprint for reform of VAT rates in Europe", Oxford University, Centre for Business Taxation, Said Business school, WP 14/13
- de la Feria, R. ja Walpole, M. (2009), "Options for Taxing Financial Supplies in Value Added Tax: EU VAT and Australian GST Models Com-

- pared”, *International and Comparative Law Quarterly* 58: 897-932
- de la Feria, R. ja Krever, R. (2012), “Ending VAT Exemptions: Towards A Post-Modern VAT”, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/28
- Ebrill, L., Bodin, J-P., Keen, M. ja Summers, V. (2001), *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Washington.
- Center for Social and Economic Research (CASE) 2013, “Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States”. Report for European Commission TAXUD, TAXUD/2013/DE/321,
- Holm, P., Kiander, J., Rauhanen, T. ja Virén, M. (2007), *Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset*, PTT raportteja 200.
- Honkatukia, J., Kinnunen, J. ja Rauhanen, T. (2011), *Alennettujen arvonlisäverokantojen taloudelliset vaikutukset*, TEM-raportti 2011
- IMF (2010), *Financial Sector Taxation – The IMF’s Report to the G-20 and Background Material*. International Monetary Fund, Washington
- IMF (2013), “United Kingdom: Technical Assistance Report – Assessment of HMRC’s Tax Gap Analysis”, IMF Country Report No. 13/314
- Keen, M. (2013), “The Anatomy of the VAT”, IMF Working Paper 12/111
- Krever, R., and White, D. I. (toim.) (2007), *GST in Retrospect and Prospect*, Wellington: Brookers Ltd.
- Kröger, O. ja Rauhanen, T. (toim.) (2010), *Verotuet Suomessa 2009*, VATT-valmisteluraportti 5/2010
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., Poterba, J. (2011), *Tax by design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford
- NOU (2014), *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, Norges offentlige utredninger, NOU 2014:13, Oslo
- OECD (2014), *Consumption Tax Trends 2014: VAT/ GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD Publishing, Paris
- Rauhanen, T. (2013), ”Kokemuksia verotukien evaluoinnista eräissä maissa”, VATT-muistiot 36
- Sørensen, P. B. (2011), “The Danish Experience with a Financial Activities Tax”, Presentation to the Brussels Tax Forum, 28–29 March 2011
- Ympäristöministeriö (2015), *Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus*, Ympäristöministeriön raportteja 4/2015

LIITE 1. EU:n arvonlisäverokannat 1.1.2015

| | Vakio- verokanta | Alennettu verokanta | Erityisalennettu verokanta ¹⁾ | Nolla- verokanta ³⁾ | ”Parking rate” ²⁾ |
|---------------|---------------------|------------------------|---|-----------------------------------|------------------------------|
| Unkari | 27 | 5 ja 18 | | | |
| Tanska | 25 | - | | x | |
| Ruotsi | 25 | 6 ja 12 | | x | |
| Suomi | 24 | 10 ja 14 | | x | |
| Romania | 24 | 5 ja 9 | | | |
| Puola | 23 | 5 ja 8 | | | |
| Portugali | 23 | 6 ja 13 | | | 13 |
| Kreikka | 23 | 6,5 ja 13 | | | |
| Irlanti | 23 | 9 ja 13,5 | 4,8 | x | 13,5 |
| Slovenia | 22 | 9,5 | | | |
| Italia | 22 | 10 | 4 | | |
| Tsekki | 21 | 10 ja 15 | | | |
| Liettua | 21 | 5 ja 9 | | | |
| Latvia | 21 | 12 | | | |
| Belgia | 21 | 6 ja 12 | | x | 12 |
| Alankomaat | 21 | 6 | | | |
| Viro | 20 | 9 | | | |
| Slovakia | 20 | 10 | | | |
| Ranska | 20 | 5,5 ja 10 | 2,1 | | |
| Itävalta | 20 | 10 | | | 12 |
| Iso-Britannia | 20 | 5 | | x | |
| Bulgaria | 20 | 9 | | | |
| Saksa | 19 | 7 | | | |
| Malta | 18 | 5 ja 7 | | x | |
| Espanja | 21 | 10 | 4 | | |
| Luxemburg | 17 | 8 | 3 | | 14 |
| Kypros | 19 | 5 ja 9 | | | |

¹⁾ Sallittu liittymissopimuksen nojalla.

²⁾ Eräille jäsenmaille myönnetty oikeus soveltaa vuonna 1991 käytössä olleita verokantoja hyödykkeisiin, jotka eivät ole direktiivin poikkeuslistalla.

³⁾ Myynti on verotonta, mutta ostojen vero on vähennettävissä (pl. kv. kuljetus).

LIITE 2. EU:n arvonlisäverodirektiivin luettelo tavaroiden luovutuksista ja palvelujen suorituksista, joihin voidaan soveltaa 98 artiklassa tarkoitettuja alennettuja verokantoja.

- 1) Ihmisten ja eläinten elintarvikkeet (mukaan lukien juomat, mutta lukuun ottamatta alkoholi-juomia); elävät eläimet, siemenet, kasvit ja tavallisesti elintarvikkeiden valmistuksessa käytettäviksi tarkoitetut ainekset; elintarvikkeiden täydentämiseen tai korvaamiseen tavallisesti käytettävät tuotteet
- 2) veden jakelu
- 3) farmakologiset tuotteet, joita tavallisesti käytetään terveydenhoidossa, sairauksien ehkäisemisessä sekä lääketieteellisessä ja eläinlääketieteellisessä hoidossa, mukaan lukien ehkäisyyn ja naisten hygieniaan tarkoitetut tuotteet
- 4) vammaisen henkilön henkilökohtaiseen ja yksinomaiseen käyttöön tavallisesti vammojen lieventämiseksi tai hoitamiseksi tarkoitetut lääketieteelliset laitteet, apuvälineet ja muut laitteet, mukaan lukien näiden tavaroiden korjaus, sekä autojen lastenistuinten luovutus
- 5) henkilöiden kuljetus ja heidän mukanaan kuljettamiensa matkatavaroiden kuljetus
- 6) kaikenlaisilla fyysisillä alustoilla olevien kirjojen luovutukset, mukaan lukien kirjastolainaus (mukaan lukien esitteet, lehtiset ja vastaavat painotuotteet, lasten kuva-, piirustus- tai värityskirjat, nuottikirjat tai käsikirjoitukset, hydrografiset ja muut kartat), lehdet ja aikakauslehdet, lukuun ottamatta kokonaan tai pääasiassa mainontaan tarkoitettua aineistoa
- 7) pääsy näytöksiin, teatteriin, sirkukseen, messuille, huvipuistoihin, konsertteihin, museoihin, eläintarhoihin, elokuvaan, näyttelyihin ja vastaaviin kulttuuritilaisuuksiin ja -laitoksiin
- 8) radio- ja televisiolähetyspalvelujen vastaanotto
- 9) kirjailijoiden, säveltäjien ja esiintyvien taitelijoiden tarjoamat palvelut sekä näille kuuluvat tekijänpalkkiot
- 10) sosiaalipolitiikan mukainen asuntojen luovutus, rakentaminen, korjaus ja muuttaminen
- 10a) yksityisasuntojen uudistaminen ja korjaus lukuun ottamatta tarvikkeita, jotka muodostavat merkittävän osan palvelusuorituksen arvosta
- 10b) ikkunanpesu ja siivous yksityistalouksissa
- 11) tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset, jotka on tavallisesti tarkoitettu käytettäviksi maataloustuotannossa, lukuun ottamatta tuotantotavaroita kuten koneita tai rakennuksia
- 12) hoteleissa tai vastaavissa laitoksissa tarjottava majoitus, mukaan lukien lomamajoitus sekä paikkojen vuokraus leirintäalueilla ja asuntovaunualueilla
- 12a) ravintola- ja ateriapalvelut, joiden yhteydessä soveltamisen ulkopuolelle voidaan jättää (alkoholipitoiset ja/tai alkoholittomat) juomat
- 13) pääsy urheilutilaisuuksiin

- 14) urheilulaitosten käyttöoikeus
- 15) jäsenvaltioiden luonteeltaan yhteiskunnallisiksi tunnustamien sosiaaliapua ja sosiaaliturvaa tarjoavien laitosten palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset siltä osin kuin näitä liiketoimia ei ole vapautettu verosta 132, 135 ja 136 artiklan nojalla
- 16) hautaustoimistojen ja krematorioiden suorittamat palvelut sekä näihin liittyvien tavaroiden luovutukset
- 17) lääketieteelliset ja hammaslääketieteelliset hoitopalvelut sekä lämpöhoitopalvelut siltä osin kuin näiden palvelujen suorituksia ei ole vapautettu verosta 132 artiklan 1 kohdan b–e alakohtan nojalla
- 18) muut kuin 13 artiklassa tarkoitettujen yhteisöjen suorittamat yleisten teiden puhtaanapitoon, kotitalousjätteiden keruuseen ja jätteiden käsittelyyn kuuluvat palvelut
- 19) pienet korjauspalvelut: polkupyörät, kengät ja nahkatavarat, vaatteet ja liinavaatteet (mukaan lukien korjaukset ja muutokset)
- 20) kodinhoitopalvelut, kuten kotiapu, lasten, vanhusten, sairaiden tai vammaisten hoito
- 21) parturi- ja kampaamopalvelut.