

12.8.2016

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta (ns. metsälahjavähennys)**Tiivistelmä**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitys laiksi tuloverolain muuttamiseksi metsätilan sukupolvenvaihdoksen johdosta suoritettavan lahjaveron perusteella myönnettävästä vähennyksestä (myöhemmin metsälahjavähennys) on laadittu huolellisesti. Hallituksen esityksen taustaa ja toteuttamisvaihtoehtoja on kuvattu kattavasti. Hallituksen esitys sisältää konkreettisia lukuja, laskuesimerkkejä ja kuvioita, jotka havainnollistavat teknisen kokonaisuuden ymmärtämistä. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kuvattu esityksen keskeisiä hyötyjä, kustannuksia ja vaikutusmekanismeja.

Verojärjestelmää monimutkaistavan uuden verovähennyksen säätämisen aiheutuneiden hyötyjen kansantaloudelle tulisi ylittää muutoksesta aiheutuneet kustannukset. Tämä keskeinen kustannus-hyöty näkökulma puuttuu vaikutusten arvioista.

Arviointineuvosto katsoo, että kvantitatiivisia arvioita taloudellisten vaikutusten arvioista tulisi lisätä ja monipuolistaa. Hallituksen esityksessä ei ole kvantitatiivisia arvioita kaikista keskeisistä hyödyistä ja kustannuksista. Esimerkkilaskelmat metsänomistajan saamasta hyödystä antavat liian suppean käsityksen hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista metsänomistajille. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään arvioitu hyötyjä ja kustannuksia kansantaloudelle.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään edellä mainituilla lisäyksillä.

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi tuloverolakiin säännökset vähennyksestä, joka myönnettäisiin metsätilan sukupolvenvaihdoksen johdosta suoritettavan lahjaveron perusteella. Vähennys tehtäisiin metsätalouden puhtaasta pääomatulosta. Vähennyspohjaa muodostuisi sen lahjaveron perusteella, joka kohdistuu tilan metsämaan arvon 40 000 euroa ylittävään osaan. Arvo laskettaisiin metsämaan arvojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain mukaisesti (jälj. arvostamislaki). Arvostamislain mukaisen arvon kautta määräytyisi huojennuksen edellytyksenä oleva metsämaan vähimmäispinta-ala, joka vaihtelee kunnittain verotusarvon perusteena olevan metsämaan vuotuisen hehtaarituoiton mukaan. Vähennyspohja olisi raja-arvon ylittävään osaan kohdistuvan lahjaveron määrä kerrottuna luvulla 2,2.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esityksestä ja taloudellisista vaikutusarvioinneista***Yleiset huomiot***

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitys on laadittu huolellisesti. Hallituksen esitys on kattava, informatiivinen ja tiivis.

Teknisesti hallituksen esitystä voisi hieman terävöittää. Hallituksen esityksen tavoitteet tulisi esittää myös esityksen pääasiallisessa sisällössä. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arviointeja koskevat laskelmat ja arviot tulisi koota lukuun 4 (esityksen vaikutukset).

Vaikutukset metsänomistajille

Metsälahjavähennystä koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi metsälahjavähennyksen kohderyhmä, millä tavoin vähennyshyöty on mahdollista saada ja millaisen kannustimen se antaa metsänomistajalle myydä metsää. Lisäksi hallituksen esityksessä on konkreettisesti kuvattu esimerkkilaskelmien (myös muualla kuin esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa 4) avulla metsälahjavähennyksen euromääräinen hyöty metsänomistajille. Hallituksen esityksestä käy ilmi metsälahjavähennyksen välilliset vaikutukset ja vaikutusmekanismit. Puukaupan lisääntyminen, mahdollinen puun hinnan alentuminen, vaikutukset yhteismetsäosuuksien omistajille sekä vaikutukset metsäkiinteistöjen hintoihin on mainittu hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on pääosin hyvää analyysiä metsälahjavähennyksen taloudellisista vaikutuksista metsänomistajalle. Kuviot ja esimerkkilaskelmat ovat havainnollisia ja valottavat asiaa hyvin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen esimerkkilaskelmat metsänomistajan hyödyistä eivät ole edustavia. Esimerkkilaskelmissa olevat 300 000 - 400 000 euron puun myyntitulot eivät anna edustavaa kuvaa verohuojennuksesta.¹ Esimerkiksi vain niukasti metsälahjavähennyksen kynnysarvon ylittävien metsätilojen osalta vähennystä ei kerry tai se on melko vaatimaton.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esityksessä olisi nykyisten laskelmien lisäksi verohuojennuksen vaihteluväliltä toinen esimerkkilaskelma. Näin hallituksen esityksestä saisi paremman kuvan metsälahjavähennyksen vaikutuksista metsänomistajille. Sinänsä hallituksen esityksessä olevat esimerkkilaskelmat havainnollistavat sen, että verohuojennuksesta saatava hyöty on joissakin tapauksissa melko huomattava.

Metsälahjavähennys luo kannusteen myydä metsää. Tätä puukaupan lisäämistä ei ole kvantitatiivisesti arvioitu hallituksen esityksessä. Tällainen arvio olisi kuitenkin olennainen tieto, sillä hallituksen esityksen yksi tavoite on puukaupan lisääminen. Myöskään puukaupan lisäämisestä aiheutunutta mahdollista puun hinnan alentumista ei ole arvioitu.

Arviointineuvosto katsoo, että puukaupan lisääntymistä ja siitä aiheutunutta puun hinnan alentumista tulisi arvioida kvantitatiivisesti edes karkealla tasolla.²

Vaikutukset teollisuudelle

Hallituksen esityksessä on kuvattu kattavasti metsälahjavähennyksen vaikutuksia teollisuudelle. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin sen parantavan teollisuuden kasvuedellytyksiä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Myös vaikutusmekanismit on kuvattu. Hallituksen esityksestä kuitenkin puuttuvat kvantitatiiviset arviot hyödyistä ja kustannuksesta. Metsälahjavähennyksen aiheuttamia pidemmän aikavälin mittakaavahyötyjä teollisuudelle ei ole myöskään kvantitatiivisesti arvioitu.

¹ Esimerkiksi MTK:n lausunnossa 21.6.2016 (www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21835/435133103388573.PDF) tuodaan esille, että metsänomistusrakenteen näkökulmasta esityksen vaikutuksista saa harhaanjohtavan kuvan, ”esimerkkien kaltaisia omistajanvaihdoksia tehdään vuosittain ainoastaan muutamia”.

² Esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen raportissa (Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta, 2016) on arvioitu puukaupan lisääntymistä metsälahjavähennyksen myötä. Puun hintajoustoja ja niiden suuruusluokkaa on käsitelty mm. Yksityismetsien puun tarjontaa koskevassa opinnäytetyössä (Suihkonen L. 2009).

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi olla jonkinlainen arvio teollisuudelle muodostuvista hyödyistä ja kustannuksista lisääntyneen puun tarjonnan myötä. Hallituksen esityksestä tulisi käydä ilmi esimerkiksi puun tarjonnan lisäyksen vaikutukset teollisuudelle ja viennin muutokset verrattuna nykyisiin hakkuisiin ja metsäsektorin nykyiseen vientiin.³ Puun ostojen, korjuun ja kuljetusten mittakaavahyödyistä metsätilojen suurentuessa tulisi antaa jonkinlainen arvio.⁴ Koska tarkkojen kvantitatiivisten arvioiden antaminen on vaikeaa, tulisi hallituksen esityksessä vähintään perustella, miten olennaisia mittakaavahyödyt ovat teollisuuden näkökulmasta.

Vaikutukset valtiontaloudelle

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on kuvattu verotulojen kertymän muutos ja mekanismi huolellisesti. Lisäksi pääomaverotulokertymän muutosta on arvioitu euromääräisesti. Hallituksen esityksessä on selostettu myös laskelmaan liittyviä oletuksia ja epävarmuuksia. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin myös välillisiä vaikutuksia verotukseen puukaupan volyymin kasvun ja korjuun lisääntymisen kautta.

Vaikutukset kuntataloudelle

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty metsälahjavähennyksen vaikutuksia kuntatalouteen. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että pääomatuloverosta tai lahjaverosta ei tilitetä kunnille omaa osuutta. Näin ollen kokonaisuutena metsälahjavähennyksellä ei ole vaikutusta kuntatalouteen. Metsälahjavähennys johtaa kuitenkin maakuntien ja kuntien väliseen eriarvoisuuteen, koska metsätalouden tuotto vaihtelee kuntien välillä. Tämä käykin ilmi hallituksen esityksestä, tosin muualta kuin taloudellisten vaikutusten arvioinnin osiosta, johon se kuuluisi.

Arviointineuvosto katsoo, että oikeusministeriön ohjeen⁵ mukaisesti hallituksen esityksessä tulisi mainita ja perustella myös se, että esityksellä ei ole suoria vaikutuksia kuntatalouteen.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin hallituksen esityksen tuoma hallinnollinen taakka. Hallituksen esityksestä käy ilmi verohallinnolle aiheutuva asiakasohjaus ja valvontatyö, verotuslaskennan tietojärjestelmätyö ja valtiontuen seurannasta aiheutuvat tehtävät. Asiakasohjaus ja valvonnan virkäljätö vaatisi yhden henkilötyövuoden. Tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan noin 600 000 euron kertaluonteisen kustannuksen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että hallinnollinen taakka ja siitä aiheutuvat kustannukset saattavat nousta huomattavasti, jos metsälahjaan oikeutettujen metsätilojen rajaa muutetaan.⁶

Ympäristövaikutukset

Metsälahjavähennyksen ympäristövaikutuksissa on tuotu esiin hakkuiden lisääntyminen ja niiden kohdentuminen. Lisäksi on tuotu esiin pidemmän aikavälin vaikutukset ympäristöön tilojen

³ Esimerkiksi Metsäsektorin suhdannekatsauksessa (Luke 2015-16), Ruoka- ja luonnonvaratilastojen e-vuosikirjassa (Luke 2015) ja PTT:n suhdanne-ennusteessa (PTT: Metsäsektori 2016) on tietoja keskimääräisistä hakkuista vuosittain, kantorahan osuudesta metsäteollisuuden kokonaiskustannuksista sekä metsäteollisuuden viennin suuruudesta.

⁴ Esimerkiksi Metsäteho tutkii puun saatavuutta, korjuu- ja kuljetustekniikkaa ja toiminnan tehokkuutta.

⁵ Oikeusministeriö (2007): Säädoskehdotusten vaikutusten arviointiohjeet.

⁶ Verohallinnon lausunto 16.6.2016, (www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21835/435085833077980.PDF).

rakenteen muuttuessa. Ympäristöministeriön⁷ lausunnossa tuodaan esille joitakin tarkennuksia ympäristövaikutuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että ympäristövaikutuksia on kuvattu yleisesti, mutta riittävällä tasolla.

Vaikutukset kansantalouteen

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty metsälahjavähennyksen vaikutuksia kansantalouteen. Kansantaloudelliset vaikutukset ovat kooste aiemmin esitetyistä vaikutuksista metsänomistajille, teollisuudelle, julkiselle taloudelle, viranomaisille ja ympäristölle.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksestä tulisi käydä ilmi metsälahjavähennyksen aiheuttamat vaikutukset kansantalouteen. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin perusteella pitäisi pystyä vähintään karkealla tasolla päättelemään, ylittävätkö lain hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset. Verojärjestelmää monimutkaistavan uuden verovähennyksen säätämisestä aiheutuneiden hyötyjen kansantaloudelle tulisi ylittää muutoksesta aiheutuneet kustannukset. Tämä keskeinen kustannus-hyöty näkökulma tulisi lisätä hallituksen esitykseen.

Arviointineuvosto katsoo, että taloudellisten vaikutusten arvioiden tulee sisältää kuvaus kaikista keskeisistä kustannus- ja hyötyeristä, niiden kohdentumisesta ja vaikutusten suuruusluokasta. Näiden avulla voidaan arvioida kansantaloudellisten vaikutusten suuruusluokkaa. Mikäli arvioita ei pystytä esittämään, on esitettävä avoimesti perustelut tälle valinnalle.

Arviointineuvosto katsoo, että kansantaloudellisen näkökulman tärkeyttä korostaa se, että pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on puun käytön merkittävä lisääminen.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ns. metsälahjavähennystä koskevasta hallituksen esityksestä, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 1.7.2016. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään kappaleessa kaksi kuvatuilla lisäyksillä.

Helsingissä 12. elokuuta 2016,

Leena Linnainmaa
Lainsäädännön arviointineuvoston varapuheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

⁷ Ympäristöministeriön lausunto 21.6.2016, (diaarinumero YM 92/04/2016).