Hallituksen esitys 319/2019, tasausvaraus
Muistio valtiontukinäkökohdista ja varauksen laajentamiseen liittyvistä kysymyksistä
22.2.2019 VM/VO/JM, JS

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asian tausta

Hallitus antoi 31.1.2019 esityksen (HE 319/2018 vp), jossa ehdotetaan maatilatalouden tuloverolakia (MVL) muutettavaksi siten, että maatalouden tulosta vähennettävän tasausvarauksen enimmäismäärä korotetaan nykyisestä 13 500 eurosta 25 000 euroon.

EU:n valtiontukisääntely

Maatalouden tuloverolain tasausvaraus, ja siten myös sen ehdotettu korotus, on ongelmallinen valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Muut taloudellisen toiminnan harjoittajat, joita verotetaan tuloverolain tai elinkeinoverolain mukaan, eivät voi tehdä vastaavaa varausta.

Varaus muodostaa valtiontueksi katsottavaa taloudellista tukea kahdella tavalla. Varauksen tekemällä verovelvollisen tulo alenee ja hänelle syntyy progressioetu. Lisäksi veronmaksun lykkääntymisestä muodostuu korkoetu. Kumpaakin etua on pidetty valtiontukikäytännössä taloudellisena tukena, josta muodostuu valtiontukea.

Maatalouden valtiontukisäännöt eivät tunne tasausvaraukseen soveltuvaa oikeusperustaa, eikä se siten niiden nojalla voi olla hyväksyttävä toimenpide.

Koska Komissiolla on EU:ssa yksinomainen toimivalta arvioida valtiontukikysymyksiä ja asiaan liittyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta, ehdotetusta muutoksesta on keskusteltu komission kanssa.

Keskustelut komission kanssa

Lainsäädännön valmisteluun kuuluvan tavanomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttämiseksi Komission kanssa järjestettiin puhelinpalaveri 12.2., johon osallistuivat VM/VO:n, TEM:n (valtiontukiyksikkö) ja MMM:n edustajat.

Komission alustava näkemys on, että tasausvarausta on vaikea nähdä hyväksyttävänä ei-tukena, koska vastaavan kaltaista varausta eivät saa hyväkseen muut taloudellisen toiminnan harjoittajat.

Komissio näkee, että asian kannalta relevantti verotuksellinen kokonaisuus (ns. viitejärjestelmä), johon tasausvarauksen olemassa oloa verrataan, on TVL + EVL+MVL yhdessä. Tällöin, ja tasausvaraus on vain MVL:n piirissä myönnetty poikkeus viitejärjestelmästä ja se suosii maataloudenharjoittajia.

Komissio viittasi puhelinpalaverissa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistamista koskeviin ehdotuksiin. Kesällä 2018 annettu YMP:n strategiasuunnitelma-asetusehdotus sisältää uutena ehdotuksena säännöksen, jonka mukaan tiettyä valtiontukisääntelyä ei sovellet-

taisi verotoimenpiteisiin, joilla yleisestä verosäännöstä poiketen viljelijöiden verokanta lasketaan monivuotisen kauden perusteella. Asetusehdotuksen käsittely on EU:ssa vielä kesken. Asiaa koskevan U-kirjelmän mukaan (U 73/2018 vp) valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, että perustamissopimuksen tiettyjä valtiontukea koskevia artikloita ei sovellettaisi verotustoimenpiteisiin. Asetuksen muutos on ehdotettu tulemaan voimaan vuonna 2022. Tasausvaraus olisi tämän muutoksen jälkeen mahdollista muuttaa sellaiseksi, että se täyttäisi asetuksessa säädetyt edellytykset ja olisi valtiontukena hyväksyttävä toimenpide.

Asiaan liittyvät valtiontukiriskit

Tasausvarauksesta on säädetty vuonna 1990 eli ennen Suomen liittymistä EU:iin. Lähtökohta tällaisessa tilanteessa on se, että kysymys olisi ns. vanhasta valtiontuesta, joka olisi mahdollista säilyttää alkuperäisessä muodossaan, jos sen ajallista tai määrällistä laajuutta ei kasvateta. Varauksen enimmäismäärää on korotettu vuonna 2001. Vanhoihin tukiin liittyvä siirtymäsäännös kesti vuoteen 2014 asti, jonka jälkeen ne olisi tullut notifioida tai poistaa.

Tuen valtiontukiluonteen selvittäminen on tärkeämpää kuin aikaisemmin, koska komissio on viime vuosina toiminnassaan aikaisempaa tarkemmin keskittynyt verotoimenpiteiden valtiontukiluonteen arvioimiseen.

Käydyn keskustelun perusteella Komission vahvaksi suositukseksi voidaan tulkita se, että tasausvarausta koskevaa sääntelyä ei ole näissä olosuhteissa syytä muuttaa. Muutos saattaa käynnistää virallisen tutkintamenettelyn, jonka lopputulos voi ankarimmillaan olla, että tasausvaraus katsotaan kokonaisuudessaan vuodesta 2001 alkaen valtiontukisääntelyn vastaiseksi verotoimenpiteeksi. Mahdollisessa tutkintamenettelyssä maatalouden tuloverolain kokonaisuus saattaisi herättää muitakin kysymyksiä, koska MVL:n verotettavan tulon laskentaa koskevat säännökset poikkeavat eräiltä muiltakin osin EVL:n ja TVL:n säännöksistä.

Virallisen tutkintamenettelyn tuloksena komissio saattaisi määrätä edun perittäväksi takaisin verovelvollisilta. Takaisinperintä kohdistuisi varauksen verotuksessa hyväkseen saaneisiin maanviljelijöihin kymmenen viimeisen verovuoden ajalta. Määräaika laskettaisiin alkaen tutkinnan aloittamisvuodesta taaksepäin.

Jos komission selvityksessä todetaan, että tasausvaraus itsessään on kiellettyä valtiontukea, se on kumottava. Tämä aiheuttaa varauksen tuloutumisen kerralla kaikkien sen tehneiden maatalouden harjoittajien verotuksessa.

Vaihtoehtoinen toimintatapa

Mikäli YMP:n strategiasuunnitelma-asetusehdotuksen muutos toteutuu ehdotetulla tavalla, tasausvarausta vastaavan tapaisesta varauksesta olisi mahdollista säätää seuraavan maatalouden valtiontukikauden aikana noudattaen valtiontukiedellytyksiä. Tällöin valtiontukiongelmaa ei enää olisi.

Varauksen euromääräisen ylärajan poistaminen, käyttöajan pidentäminen viiteen vuoteen ja varauksen käyttöönoton varhentaminen verovuoteen 2019

Ylärajan poistaminen vähentäisi verotuloja muutoksen ensimmäisenä käyttöönottovuonna noin 32 miljoonaa euroa, josta palautusi viidentenä käyttöönoton jälkeisenä vuonna verotulojen kasvuna noin 24 miljoonaa euroa.

Alla staattinen verovaikutus ao. ehdotukselle:

- Jos maksimirajaa ei olisi ollenkaan, mutta varausta saisi tehdä edelleen 3 vuodeksi, vaikutus olisi aikaisemmilla laskentaoletuksilla tasan 2-kertainen: vuonna 2020-2022 ensin -32 milj. euroa ja vuodesta 2023 alkaen varausta palautuu 24 miljoonaa, joten lopulta netto vaikutus on -8 milj. euroa nykyjärjestelmään verrattuna. Kun muutos on näin iso, käytetyt oletukset siitä, että kaikki tekevät aina maksimivarauksen, sekä siitä kuinka paljon varausta käytetään investointeihin, ovat aiempaa epävarmempia. Nämä luvut ovat siten aiempaa enemmän vain suuntaa antavia.
- Melkein samat vaikutukset saadaan, kun rajaksi asetetaan 80 000: vuonna 2020-2022 ensin -31 milj. euroa ja vuodesta 2023 alkaen -8 milj. euroa nykyjärjestelmään verrattuna.
- Karkea arvio on, että jos 3 vuotta vaihtuu 5 vuodeksi, 5 vuoden jälkeen pysyvä vaikutus (alkaen 2025) olisi tuon -8 milj. euroa sijasta noin -11 milj. euroa.
- Laskelmassa ei ole huomioitu sitä tuleeko tämä voimaan 2019 vai 2020. Ts. laskelmassa ei ole tehty tasokorotusta tiettyyn vuoteen, kun oletuksia on muutenkin riittävästi ja aineisto on joka tapauksessa vuodelta 2016. Aloitusvuodella on kuitenkin pieni vaikutus, koska etu on sitä suurempi mitä aikaisemmin sitä voidaan käyttää.
- Suurin vaikutus kohdistuisi niille joilla puhdasta tuloa > 100 000.

Kuntaliitto esitti hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että joidenkin maatalousvaltaisten kuntien talous tulisi kärsimään veromenetyksistä. Varauksen korottaminen lisäisi tätä negatiivista vaikutusta.

Hallituksen esityksessä on esitetty hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti, että verotulomenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti vuonna 2020, jolloin varauksen määrän kasvu olisi tapahtunut. Verotulojen menetysten kompensoiminen pitäisi nyt toteuttaa jo vuoden 2019 vaikutuksen osalta. Tämä kompensaatio jäisi ajan puutteen vuoksi seuraavan hallituksen toteutettavaksi.

Varauksen korottamisen vaikutusta ei ole otettu huomioon vuoden 2019 valtion tulo- ja menoarviossa. Kun lisätalousarvion käsitteleminen on jo loppusuoralla tämä tarkoittaa sitä, että budjettivaikutus tulisi ottaa huomioon loppukesän lisäbudjetissa ja jäisi seuraavan hallituksen toteutettavaksi.

Jos laki säädettäisiin tulemaan voimaan jo verovuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa, olisi varmistettava, että muutos ei olisi perustuslain vastainen. Taannehtivaa verolainsäädäntöä voidaan säätää, jos siitä ei varmasti aiheudu kenellekään negatiivisia taloudellisia seurauksia. Tätä ei ole missään vaiheessa analysoitu.

Verohallinnon ei ole mahdollista enää toteuttaa varauksen teknisen toteuttamisen edellyttämiä muutoksia ohjelmistoihin eikä ohjeistukseen.