



Helsinki 19.8.2016

Tutkimuskoordinaattori Ilpo Suoniemi Palkansaaajien tutkimuslaitos

Hallituksen esitys Eduskunnalle, perintö- ja lahjaverolain sekä tuloverolain 47 §:n muuttamisesta, VM071:00/2016

Pääkohdat lausunnon kannalta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perintö- ja lahjaverolakia. Veroasteikkoja tarkistettaisiin alentamalla veroprosenttia kussakin asteikon portaassa yhdellä prosenttiyksiköllä. Näin käytännössä perutaan edellinen, vuoden 2014 perintö- ja lahjaverotuksen muutos, jossa asteikkoja kiristettiin. Lisäksi perintöveron I veroluokan asteikkojen ylintä veroprosenttia alennetaan kahdella prosenttiyksiköllä (lahjaverotuksessa 5 prosenttiyksiköllä) ja samalla perintöverotuksen ylimmän veroluokan alaraja lasketaan 1 000 000 eurosta 500 000 euroon.

Hallituksen esitys alentaa Suomen perintö- ja lahjaverotuksen tasoa ja lieventää sen progressiota. Se on huonosti perusteltu toimenpide, erityisesti kun sitä arvioidaan suhteessa vaihtoehtoihin pääoma- ja yritysverotuksen osalta ja punnitaan eri veromuotojen aiheuttamia hyvinvointitappioita, jotka syntyvät taloustoimien vääristymistä. Lakiesitykselle esitetyt perustelut ovat heikot ja muutos käy vasten viimeistä kansainvälistä taloustieteellistä keskustelua tulo- ja varallisuuserojen kehityksestä.

Osiassa, ”**Vaikutukset verovelvollisille ja sukupuolivaikutukset**”, todetaan: **toimenpiteet eivät vaikuta tuloeroihin**. Verohyötyjen esittäminen tulokymmenyksittäin käyttää tähän tapaukseen huonosti sopivaa mittatikkua rinnastamalla perinnöt tulovirtaan, kun soveliaampi tapa käyttäisi vertailua (sukupolvelle kumuloidut) perinnöt ja varallisuus. Kiinnostava kysymys mahdollisuuksien tasa-arvon kannalta on se, kuinka suuri osa varallisuudesta siirtyy sukupolvelta toiselle perintöjen kautta (vs. miten paljon sitä kerrytetään omalla työllä) ja miten tämä jakautuu, ks. tuonnempana osio, **Perintöjen merkitys varallisuuden jaossa**.

Perintöjen kannalta yhden vuoden luvut ovat luonnollisesti pieniä koko sukupolven aikaisiin siirtoihin verrattuna. Sukupolvea koskevat luvut saadaan käyttämällä painoina sopivia kuolinlukuja. Perusteluissa esitetty arvio on samankaltainen kuin jokien virtaaman mittaaminen, kun kohteena pitäisi olla vesivarantojen inventointi. Tästä huolimatta esitetyt luvut kertovat, miten perinnöt ja lahjat kasautuvat selvästi ylimmän tulokymmenyksen eduksi (Ylin tulokymmenys saa euromääräisesti noin kolmanneksen koko veronkevennyksestä).

Seuraavassa lausunnon perustelut ja suppea katsaus perintöverotuksen (ja sitä vastaavan lahjaverotuksen) ominaisuuksiin.



Perintöverosta

Kansainvälisessä vertailussa Suomen perintöverotus ei ole nimellisten veroprosenttien mukaan arvioituna ylälaidassa. Lisäksi perintöverokynnyksiä on äskettäin nostettu ja näin poistettu laajojen kansalaispiirien kokemaa perintöveron epäkohta (Aura ja Pirttilä 2007). Suomessa perintö- ja lahjaveron tuotto on noin 0,6 prosenttia koko verotuotosta.¹

Perintöverotuksen vaikutusten arviointi riippuu siitä, tarkastellaanko sitä jäämistön jättäjän vai perinnön saajan näkökulmasta. Monet klassiset taloustieteilijät ovat pitäneet perintöveroa lähes ihanteellisena verona. Perintövero voi olla hyvin progressiivinen ja sillä on vähäiset kannustinvaikutukset, koska vero tulee maksuun vasta jäämistön jättäjän kuoleman jälkeen ja kohdistuu perinnön saajan kannalta ei-ansaittuun tuloon. Näin on erityisesti silloin, kun kuolema tulee yllätyksenä.

Perintöverotusta voidaan puoltaa kapitalismin ihanteiden näkökulmasta. Milton Friedman (1962) puoltaa tuottavuuteen perustuvaa tuloksen jakoa: ”Kullekin sen mukaan, mitä hänen omistavansa välineet tuottavat.” Perintö on vastikkeeton lahja, jolla ei ole mitään tekemistä tuottavuuden kanssa. Friedmanin mukaan ihmisille olisi taattava yhtäläiset lähtömahdollisuuden. Tätä voi pitää kapitalismin toisena ihanteena. John Stuart Mill ([1891], ks. Tuomala 2006 ja myös Aura ja Pirttilä 2007) piti edeltävän sukupolven varallisuuden tasajakoa ihanteellisena lähtökohtana uudelle sukupolvelle. Jo filosofi Thomas Paynen (1797) ajattelussa ja nobelisti James Meaden Agathotopiassa kaikille kansalaisille taataan omistusta. Myös Anthony Atkinson (2015) nosti esiin yhteiskunnan maksaman kansalaisperinnön, kaikkien saamana ”starttirahana”, osana teoksessaan esitettyä kattavaa uudistusohjelmaansa.

Toisaalta perinnön jättäjällä voi olla erityinen perinnönjättömotiivi, jolloin perintövero aiheuttaa tehokkuustappioita. Perinnönjättäjän näkökulmasta perintö- (ja lahja)vero on osa pääomaverotusta. Pääomaverotuksen tärkeimmät osat ovat varallisuusvero (yleinen varallisuusvero poistettiin Suomesta vuonna 2006, mutta kiinteistövero on jäljellä), omaisuuden tuotosta perityt verot, myynti- (tai muu luovutus)voittovero ja perintö- ja lahjaverot.² Lisäksi listaamattomien (julkisesti noteeraamattomien) yhtiöiden yritysvero on omistajayrittäjän kannalta ainakin osittainen vero pääomalle. Yleinen käsitys on, että siirtyminen yritysverotuksesta pääomatulon saajan verotukseen olisi järkevää kansainvälisen verokilpailun takia. Koska Suomessa on aivan hiljattain kevennetty yritysverotusta (ja yritysten maksuosuutta sosiaalimaksuista), olisi tämän vastapainona harkittava vastaavia pääomaverotuksen (erityisesti perintöverotuksen) kiristämismahdollisuuksia.

Piketty ja Saez (2013) tarkastelevat perintöverotusta optimaalisen veroteorian näkökulmasta. Lähtökohtana on tuloerojen pienentämiseen tähtäävän tasa-arvotavoitteen ja

¹ Yhdysvalloissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa osuus oli 1970-luvulle asti noin 2 %. Veronalennusten jälkeen osuus laski noin 1 %:in ja on ollut kummassakin maassa viime vuosina 0,6-0,7 %. Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa vastaavat luvut ovat viime vuosina olleet 0,5, 0,5 ja 1,0. Ruotsissa ja Norjassa verotuoton osuus oli noin 0,2 %, kunnes vero poistettiin. (Public Sector Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables, OECD.Stat).

² Pääomaverotuksen eri muodot eivät ole samassa asemassa ja niillä on eroja. Perintö- ja varallisuusvero kohdistuvat koko varallisuuteen. Näin verotaakka kohdistuu yhdenmukaisemmin ja tasapuolisemmin eri omaisuuserien tuotoille. Lisäksi perintö- ja varallisuusvero kohdistuvat henkilöille, eivät suoraan yritystoimintaan, jolloin vältetään yritystoiminnan valintoihin liittyviltä verokiiloilta. Henkilötasolla myös progressiivinen verotus on mahdollinen.



tehokkuustavoitteen ristiriita ja punninta vastakkain. Yksinkertaisuuden vuoksi he tarkastelevat sekä lineaarista että kaksiportaista verotaulukkoa, jossa alarajan ylittävää perinnön osaa verotetaan kiinteällä veroprosentilla. Pääomavero vaikuttaa sekä perinnän jättäjän että perinnön saajan kannustimiin ja asemaan tulojakaumassa. Lopputulos riippuu kannustimien lisäksi tulojakaumaa koskevista yhteiskunnallista preferensseistä ja siitä, miten perinnönjako (jättäjä/saaja) yhdistää tulojakauman eri osat. Käyttäen tutkimustietoon perustuvia kalibroituja parametreja sekä Ranskasta että Yhdysvalloista heidän mallinsa mukainen perintöjen optimaalinen rajaveroaste on suuren enemmistön näkökulmasta arvioituna 60 prosenttia, poikkeuksena ovat suurimpien perintöjen saajat (ylin 30 % saajista), jotka eivät tietenkään hyödy verosta. Näin korkea rajaveroaste johtuu siitä, että perintövaroista valtaosa siirtyy tulojakauman ylimmän osan sisällä. Tulos vastaa pitkälle niitä perintöveroasteita, jotka olivat voimassa anglosaksisissa maissa 1930-luvulta aina 1970-luvun lopulle.

Nykyisen perintöveron tuotto on merkittävä valtion talouden kannalta (500 milj. € vuonna 2014).³ Erityisesti näin on, kun otetaan huomioon edellä esitetyt argumentit veron vähäisistä tehokkuustappioista vastaavan työn verotuksen kiristyksen aiheuttamiin. Lisäksi tuotto on kasvussa ja kertyy merkittävältä osin suurista perinnöistä.

Perintöjen merkitys varallisuuden jaossa

James Meade (1964, 1978; ks. Tuomala 2006) ja Thomas Piketty (2014) ovat pitäneet tärkeänä sitä, että estetään perhedynastioiden varallisuuden kasautuminen. Varallisuuden keskittymisestä seuraa taloudellisen vallan keskittyminen. Samalla esiin nousee uhka poliittisen vallan keskittymisestä, joka haittaa demokratian toimivuutta ja korvaa meritokratian plutokratialla. Progressiivinen perintövero on tärkeä työkalu estettäessä varallisuuden kasautumista perhedynastioille ja oli yksi syy Yhdysvalloissa 1940- ja 1960-luvuilla vallinneeseen ankaraan verotukseen (kuolinpesien veron ylimmät rajavero prosentit lähes 80 %), koska haluttiin tehdä ero vanhaan, aateliston ja perintöeliitin hallitsemaan Eurooppaan (Piketty, 2014).

Perintövirran ja kansantulovirran sekä netto-omaisuuden ja kansantulovirran suhdelukuja ja kuolleisuuslukuja käyttäen voidaan arvioida perintöjen kautta siirtyvää osaa yksityisestä varallisuudesta. Modigliani (1988) arvioi, että perinnöt muodostavat 20 % Yhdysvaltojen varallisuudesta, kun taas Kotlikoffin ja Summersin (K-S 1981) ja Kotlikoff (1988) arvioivat osuudeksi 80 %. Eron pääsyyinä oli se, että K-S huomioivat aiemmilta vuosilta saaduista perinnöistä kertyneet kumuloidut tuotot.

Viime aikoina Thomas Piketty (2011, 2014) on tehnyt merkittävää tutkimusta arvioidessaan perintöjen vaikutusta varallisuuden kertymiseen. Samalla hän tarkentanut aiempia keskenään ristiriitaisia arvioita ja tuonut esille näiden eroja. Nykykäsitys on lähempänä Kotlikoffin ja Summersin kuin Modiglianin arviota. Ranskassa noin 70 % varallisuudesta on nykyään perintöjen kautta siirtynyttä. Juuri ennen I maailmansotaa suhde oli 90 %, josta se aleni, ollen alimmillaan 1970-luvulla noin 50 % (Piketty, 2011, 2014).

Suomesta ei ole vastaavaa tutkimustietoa. Piketty ja Zucman (2014) ovat arvioineet, miten perintöjen kasautuminen, joka on heidän mukaansa kasvussa, vaikuttaa pitkällä aikavälillä

³ Public Sector Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables (OECD.Stat).

varallisuuden karttumiseen, varallisuuden ja kansantulon suhdeluvun kehittymiseen ja varallisuusjakauman keskittymiseen.

Vaikutus yritystoimintaan ja taloudelliseen käyttäytymiseen

Mikä vaikutus perintöveron muutoksilla on yritystoiminnalle, muuten kuin olemalla osa säästämisen verotusta? Talousteorian perusteella perintöverolla ei pitäisi olla mainittavaa vaikutusta toimivien pääomamarkkinoiden oloissa, kuten ei omistusmuodolla muutenkaan. Ei ole myöskään empiiristä näyttöä perheyriyten sukupolvenvaihdosten subventoimisen tehokkuushyödyistä. Päinvastoin, on jopa esitetty, että perustajayrittäjän omistuksessa oleva yrityksen tehokkuus heikkenee ajan myötä, jos yritysten johtoon ei palkata ammattijohtoa vaan liikkeenjohtoa jatketaan perheen sisäisesti. Bloom, Genakos, Sadun ja Van Reenen (2012) ovat havainneet, että perustajan omistuksessa olevat yhtiöt ja ns. perheyhtiöt ovat ”huonommin johdettuja” kuin ne, joissa omistus on hajautettu esimerkiksi listautumalla pörssiin. Toisaalta liikkeenjohtokäytännöissä on huomattavaa vaihtelua sekä maiden että toimialojen sisällä.

Teorian lähtökohdista arvioituna rahoitussektorin ja yrittäjän välinen, epäsymmetrinen informaatio yritystoiminnan edellytyksistä ja yrittäjän panoksesta voisi johtaa (täydellisesti) toimivien pääomamarkkinoiden oloissa saatujen tulosten uudelleenarviointiin. Sukupolvenvaihdos voi olla tilanne, jossa epäsymmetrinen informaatio vaikuttaa. Mutta se, mihin suuntaan tulos kääntyy, ei ole itsestään selvää, vaan riippuu muista tekijöistä, esimerkiksi rahoitusinstituutioista ja toimialasta. Tutkimustieto ei siis tue sitä, että perheyriyten sukupolvenvaihdoksiin Suomessa kytkettyjä perintöveron huojennuksia tulisi esimerkiksi lisätä. Toisaalta jossain tutkimuksissa havaitun, perintöveron investointeja lyhyellä aikavälillä supistavan ja lähinnä likviditeettiin liittyvän vaikutuksen merkitys ulotettuna relevantille, koko sukupolven mittaisella aikajaksolle jää avoimeksi.

Toisaalta esityksessä ehdotetaan kuoleman johdosta maksettavan vakuutuskorvauksen osittaisen verovapauden poistamista. Epävarmuuden ja vakuutusten vaikutusta käsittelevän taloustieteellisen kirjallisuuden valossa tällä (henkivakuutuksen ”efektiivisen hinnan” muutoksella) on selviä käyttäytymisvaikutuksia säästöhenkivakuutusten kysyntään, jotka eroavat pääomaverotuksen kautta tulevasta vaikutuksesta säästämiseen. Syynä on se, että henkivakuutuksessa korostuu suojautuminen kuolemanriskiltä. Vapaaehtoisiin yksilöllisiin eläkevakuutuksiin (pitkäaikainen säästäminen) sisältyy usein kuolemanvaravakuutus. Näiden eroja ja vakuutuskorvauksen verovapauden poistamisen vaikutuksia ei ole perusteluissa selvitetty riittävästi eikä myöskään tämän muutoksen jakautumavaikutuksia.

Lähteet:

- Atkinson, A.B. (2015): *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.
- Aura, A. S. ja Pirttilä, J. (2007) Perintövero on hyvä veromuoto – Suomen perintöverotusta voisi kuitenkin uudistaa. *Talous & Yhteiskunta* 1/2007, 16-21.
- Bloom, N., Genakos, C., Sadun, R. ja Van Reenen, J. (2012) Management practices across firms and countries. *The Academy of Management Perspectives* 26 (1), 12-33.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*. Chicago University Press, Chicago.



Institute for Fiscal Studies (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*. komiteamietintö, puheenjohtaja, professori James Meade, Allen & Unwin.

Kotlikoff, L.J. (1988), Intergenerational transfers and savings. *Journal of Economic Perspectives*.

Kotlikoff, L.J. ja Summers, L.H. (1981), The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 89, 706-732.

Meade, J. (1964), *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, Allen & Unwin.

Meade, J. (1978), ks. Institute for Fiscal Studies.

Modigliani, F. (1988), The role of Intergenerational Transfers and Lifecycle Savings in the Accumulation of Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 1988, 15-40

Piketty, T. (2014), *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.

Piketty, T. (2011), On the Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050. *Quarterly Journal of Economics*, 1071-1131.

Piketty, T. ja Saez, E. (2013), A Theory of Optimal inheritance taxation. *Econometrica*, 81, 1851–1886.

Piketty, T. ja Zucman, G. (2014), Wealth and Inheritance in the Long Run. June 29, 2014, manuscript prepared for the Handbook of Income Distribution (North-Holland, volume 2).

Tuomala, M. (2006), Perintöverotuksesta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 4/2006, 511-516.