



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Verotuksen kehittämis- työryhmän väliraportti



35/2010

Verotus



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 09 16001
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VM Julkaisutiimi

Helsinki 2010

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2010	
Tekijät	Verotuksen kehittämistyöryhmä	
Julkaisun nimi	Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti	
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa osoitteesta www.vm.fi/julkaisut	
Asiasanat	verojärjestelmä, yritysverotus, pääomatuloverotus, arvonlisäverotus, ansiotuloverotus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010	
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Painopaikka ja -aika		
ISBN 978-951-251-100-3 (PDF) ISSN 1979-9714	Sivuja 146	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Verotuksen kehittämistyöryhmän tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita kiinnittäen huomiota myös verotuksen oikeudenmukaisuuteen. Työryhmä on ottanut työssään huomioon erityisesti väestön ikääntymisen vaikutuksen julkiseen talouteen, osaamisen ja ai-neettoman pääoman aiempaa suuremman merkityksen talouskasvun tekijöinä, kestävään kehitykseen liittyvät haasteet sekä globalisaation vaikutuksen verojärjestelmään.

Työryhmä tarkastelee väliraportissaan yritys- ja pääomatuloverotuksen, ansiotuloverotuksen sekä kulutusverotuksen ja siitä erityisesti arvonlisäverotuksen kehittämistarpeita. Työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Tämä toteutettaisiin tässä vaiheessa niin, että arvonlisäverotuksen molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostetaan. Ansiotuloverotuksen kevennys kohdennetaan esityksessä siten, että rajaveroasteet alenevat kaikilla tulotasoilla. Kuitenkin ylintä rajaveroastetta alennetaan keskimääräistä enemmän. Yhtiö- ja pääomatuloverotuksen osalta työryhmä esittää painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistettaisiin ja ne korvattaisiin osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella.

Työryhmä tekee myöhemmin julkaistavassa loppuraportissaan kokonaisarvion verojärjestelmän kehittämistarpeista ja täydentää esitettyjä linjauksia etenkin väliraportin ulkopuolelle jääneiltä verotuksen osa-alueilta.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, juni 2010	
Författare	Utvecklingsarbetsgruppen för beskattning	
Publikationens titel	Mellanrapport från utvecklingsgruppen för beskattning	
Publikationens andra versioner	Publikationen finns på finska på www.vm.fi/julkaisut	
Nyckelord	-	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 35/2010	
Beställningar/distribution	Finansministeriets publikationsteam, e-post: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN 978-951-251-100-3 (PDF) ISSN 1979-9714	Sidor 146	Språk Finska
	Pris	

Sammandrag

Utvecklingsarbetsgruppen för beskattning har till uppgift att bedöma hur det nuvarande skattesystemet borde reformeras på grund av ändringarna i den ekonomiska omgivningen så att uppmärksamhet även fästs vid skattesystemets rättvishet. Arbetsgruppen har fäst särskild uppmärksamhet vid befolkningsåldrandets inverkan på den offentliga ekonomin, kompetensen och det immateriella kapitalets allt större tillväxtfrämjande inverkan, utmaningarna i anslutning till hållbar utveckling och globaliseringens inverkan på skattesystemet.

I sin mellanrapport överväger arbetsgruppen utvecklingsbehoven inom företags- och kapitalinkomstbeskattningen, förvärvsinkomstbeskattningen samt konsumtionsbeskattningen, och där framför allt mervärdesbeskattningen. Arbetsgruppen föreslår att beskattningens tyngdpunkt försiktigt skulle flyttas från beskattning av arbete mot konsumtionsbeskattning. Detta ska i det här skedet genomföras så att de båda sänkta skattesatserna inom mervärdesbeskattningen samt standardskattesatsen höjs med två procentenheter. Lättandet av förvärvsinkomstbeskattningen ska enligt förslaget allokeras så att marginalskattesatserna sänks för samtliga arbetsinkomstnivåer. Den högsta marginalskattesatsen ska dock sänkas relativt mer. För företags- och kapitalinkomstbeskattningens del föreslår arbetsgruppen att tyngdpunkten återhållsamt flyttas från samfundsbeskattning mot fysiska personers kapitalbeskattning. Som en del av denna reform ska skattefriheten för dividend från icke börsnoterade bolag slopas och ersättas med lättad beskattning av normalavkastning på dividend.

I sin slutrapport som ges ut senare ska arbetsgruppen göra en helhetsbedömning om utvecklingsbehoven inom skattesystemet och komplettera de nu presenterade linjedragningarna, speciellt i fråga om sådana delområden inom beskattningen som nu utelämnats.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, June 2010	
Author(s)	Working Group for Developing the Finnish Tax System	
Title of publication	Interim Report of the Working Group for Developing the Finnish Tax System	
Parts of publication/ other versions released	The publication is available in Finnish at www.vm.fi	
Keywords	-	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 35/2010	
Distribution and sale	Ministry of Finance, publications team, e-mail: vm-julkaisutiimi@vm.fi	
Printed by		
ISBN 978-951-251-100-3 (PDF) ISSN 1979-9714	No. of pages 146	Language Finnish
	Price	

Abstract

The task of the working group is to evaluate changes required to the tax system arising from the present tax system and changes in the economic environment, also taking the fairness of taxation into consideration. In its work, the working group has particularly taken into account the effects of population ageing on public finances, the greater significance than before of knowledge and intangible capital as factors in economic growth, challenges relating to sustainable development, and the impact of globalisation on the tax system.

The working group examines in its interim report the need to develop corporate and capital income taxation, earned income taxation and consumption taxation, particularly value-added taxation. The working group proposes that the emphasis of taxation be transferred modestly from taxation on work to taxation on consumption. This would be implemented, at this stage, so that in value-added taxation both the reduced tax rates and the standard tax rate are raised by two percentage points. The reduction of earned income taxation is applied in the proposal so that marginal tax rates are lowered at all income levels. The highest marginal tax rate, however, should be lowered more than average. The working group proposes, with respect to corporate and capital income taxation, a modest shift from corporate taxation to personal-level capital income taxation. As part of this change, the tax exemptions of dividends received from an unlisted company should be removed and replaced with reduced taxation of the normal return of the dividend.

The working group, in its final report to be published later, will make an overall assessment of the development needs of the tax system and supplement the present policy outlines, particularly in terms of areas of taxation not included in the interim report.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 18.9.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita. Työryhmän tulee tarkastella uudistustarpeita myös verotuksen oikeudenmukaisuuden kannalta.

Työryhmän tulee ottaa työssään huomioon erityisesti väestön ikääntymisen ja elatussuhteen nousun vaikutus julkisen talouden rahoitukseen, osaamisen ja aineettoman pääoman aiempaa suurempi merkitys tuottavuus- ja talouskasvun tekijöinä, kestävään kehitykseen liittyvät haasteet sekä talouden avoimuuden kasvu¹.

Tässä väliraportissa työryhmä on tarkastellut yritys- ja pääomatuloverotuksen, ansiotuloverotuksen sekä kulutusverotuksen ja siitä erityisesti arvonlisäverotuksen kehittämistarpeita. Jatko-työssään työryhmä täydentää tätä tarkastelua etenkin väliraportin ulkopuolelle jääneiltä verotuksen osa-alueilta ja esittää kokonaisarvion verojärjestelmän uudistustarpeista myöhemmin julkaitavassa loppuraportissaan.

Työryhmän puheenjohtajana toimii alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä ja varapuheenjohtajana professori Heikki Niskakangas Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulusta. Työryhmän jäseninä ovat ylijohtaja Lasse Arvela valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Seija Ilmakunnas Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, neuvotteleva virkamies Terhi Järvikare valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Sixten Korkman Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta, toimitusjohtaja Teemu Lehtinen Veronmaksajain keskusliitosta, tutkimusjohtaja Reija Lilja Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, alivaltiosihteeri Vesa Vihriälä valtioneuvoston kansliasta (15.2.2010 saakka) sekä johtaja Raija Volk sosiaali- ja terveysministeriöstä (3.1.2010 saakka tutkimusjohtaja, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos). Työryhmän pääsihteerinä toimii tutkimusjohtaja Seppo Kari Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ja toisena sihteerinä finanssisihteeri Marja Paavonen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän työtä valmistelee sihteeristö, jonka puheenjohtajana toimii alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä. Sihteeristöön kuuluvat finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (1.2.2010 saakka), neuvotteleva virkamies Terhi Järvikare, finanssisihteeri Marja Paavonen, finanssineuvos Elina Pylkkänen, neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen ja erityisasiantuntija Laura Vartia (1.2.2010 lähtien) valtiovarainministeriöstä sekä johtava ekonomisti Essi Eerola, tutkimusjohtaja Seppo Kari, erikoistutkija Teemu Lyytikäinen (31.8.2009 saakka) ja erikoistutkija Tuukka Saarimaa (31.8.2009 lähtien) Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Työryhmä on lisäksi teettänyt lukuisia asiantuntijaselvityksiä, jotka on julkaistu työryhmän internetsivuilla (www.vm.fi/verotyoryhma).

Työryhmä on järjestänyt kuulemistilaisuuksia 11.12.2008 ja 11.3.2010. Kuulemistilaisuuksissa olivat edustettuina Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssialan keskusliitto, Keskuskaupakamari, Kuntaliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, SAK, Suomen luonnonsuojeluliitto,

¹ Työryhmän asettamispäätös on liitteenä.

Suomen Pankki, Suomen Yrittäjät, STTK, Toimihenkilöunioni (11.12.2008) ja WWF Suomi. Lisäksi työryhmä on kuullut useita kotimaisia ja ulkomaisia eri alojen asiantuntijoita.

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2010

Martti Hetemäki

Heikki Niskakangas

Lasse Arvela

Seija Ilmakunnas

Terhi Järvikare

Sixten Korkman

Teemu Lehtinen

Reija Lilja

Raija Volk

Sisältö

Valtiovarainministeriölle	7
Yhteenvedo	11
1 Toimintaympäristön muutos verotuksen haasteena	21
1.1 Johdanto.....	21
1.2 Talouden kasvanut avoimuus	22
1.3 Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys	26
1.4 Teknologinen kehitys ja inhimillinen pääoma tuottavuuskasvun tekijöinä.....	29
1.5 Kestävä kehitys ja ympäristö	31
2 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ja verorakenteen kehittäminen	33
2.1 Katsaus hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin.....	33
2.1.1 Tavoitteena verotuksen tehokkuus	33
2.1.2 Oikeudenmukaisuusperiaate.....	34
2.1.3 Ulkoisvaikutukset huomioiva verotus.....	35
2.1.4 Hallinnollinen tehokkuus ja ennustettavuus	35
2.2 Verorakenteen kehittäminen.....	36
2.2.1 Verotuksen vaikutukset talouskasvuun	36
2.2.2 Eri veromuotojen vaikutus talouskasvuun ja työllisyyteen.....	37
2.2.3 Verorakenteen kehittäminen – työryhmän ehdotus.....	40
2.3 Laaja veropohja.....	40
3 Yritys- ja pääomaverotuksen kehittäminen	43
3.1 Johdanto.....	43
3.2 Miten yhteisövero ja pääomatulojen verotus vaikuttavat taloudessa?	43
3.2.1 Tulovero, menovero ja eriytetty tulovero.....	43
3.2.2 Miten yhteisövero vaikuttaa taloudessa?	46
3.2.3 Miten osinkovero vaikuttaa yritysten investointeihin?	49
3.2.4 Normaalituoton kevennetty verotus.....	50
3.3 Nykyjärjestelmä ja arvio sen toimivuudesta.....	53
3.3.1 Nykyinen verotus	53
3.3.2 Miten tähän on tultu?.....	54
3.3.3 Arvio nykyjärjestelmän toimivuudesta.....	57
3.3.4 Listaamattoman yhtiön osinkoverotus	61
3.4 Yritys ja pääomatuloverotuksen kehittäminen	65
3.4.1 Tavoitteet	65
3.4.2 Kehittämisvaihtoehdot.....	67

3.5	Uudistusehdotus ja sen perustelut.....	71
3.5.1	Esityksen pääpiirteet.....	71
3.5.2	Esityksen perustelut	73
3.6	Uudistusesityksen arviointia.....	80
3.6.1	Muutosten vaikutus listaamattoman yhtiön ja sen omistajan veroihin	80
3.6.2	Muutoksen vaikutus investointikannustimeen listaamattomissa yhtiöissä.....	85
Liite 3.1	Yritys- ja pääomatuloverotuksen veroperusteita, vuosi 2010	89
Liite 3.2	Listaamattoman yhtiön osingon verotus	90
Liite 3.3	Investoinnin tuottovaatimus eri kehittämisvaihtoehtoisissa.....	92
Liite 3.4	Työryhmän lausunto 28.9.2009: Yritysten t&k-menojen verokannustin-järjestelmä.....	93
4	Ansiotuloverotus	95
4.1	Johdanto	95
4.2	Muutostarpeet ansiotuloverotuksessa	95
4.2.1	Asetetut tavoitteet	96
4.2.2	Työvoiman tarjonta ja työn tuottavuus: lähtökohtatilanne	98
4.2.3	Mihin ansiotuloverotuksella voidaan vaikuttaa?.....	100
4.3	Verotyöryhmän linjaukset ansiotuloverotuksen kehittämiseksi.....	107
4.4	Näkökohtia työn verotuksen vaikutuksista.....	108
Liite 4.1	Ansiotuloverotuksen nykyjärjestelmän kuvaus	111
5	Kulutuksen verotus	121
5.1	Johdanto	121
5.2	Välillisen verotuksen rakenne – näkökohtia kirjallisuudesta.....	121
5.2.1	Haitallisten ulkoisvaikutusten vähentäminen.....	121
5.2.2	Ansiotulojen verotuksen hyvinvointitappion heikentäminen	122
5.2.3	Tiettyjen toimialojen työllisyyden tukeminen	122
5.2.4	Tulonjakoon vaikuttaminen.....	123
5.2.5	Eriytetty kulutusverotus: kustannus - hyöty -analyysi.....	123
5.3	Kulutusverotus Suomessa.....	124
5.3.1	Kulutusverotuksen rakenne	124
5.3.2	EU:n arvonlisäverojärjestelmä	124
5.3.3	Arvonlisäverotus Suomessa.....	126
5.4	Arvonlisäverotuksen uudistaminen	128
5.4.1	Uudistusvaihtoehdot.....	128
5.4.2	Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan.....	128
5.4.3	Uudistusvaihtoehtojen muu arviointi.....	132
5.4.4	Työryhmän esitys.....	133
Liite 5.1	EU-maiden ALV-kannat 1.5.2010	135
	Lähdeluettelo	137
	LIITTEET	
	LIITE 1 Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä.....	143
	LIITE 2 Asettamispäätös	145

Yhteenveto

Tausta

Suomen talouden toimintaympäristö on jatkuvassa muutostilassa. Siksi verojärjestelmän toimivuutta on aika ajoin arvioitava uudelleen. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on arvioinut verotuksen kehittämistarpeita ottaen huomioon mm. seuraavat toimintaympäristön muutokset: väestön ikääntyminen, talouskasvun lähteet ja niiden muuttuminen, kestävän kehityksen aiheuttamat haasteet sekä talouden avoimuuden kasvu ja kansainvälistyminen.

Tässä väliraportissa verotuksen kehittämistyöryhmä on tarkastellut yritys- ja pääomatuloverotuksen, kulutusverotuksen ja siitä erityisesti arvonlisäverotuksen, sekä ansiotuloverotuksen kehittämistarpeita. Ansiotuloverotus, sosiaaliturvamaksut ja kulutusverot tuottavat yhteensä noin 90 % koko julkisen sektorin verokertymästä. Yritys- ja pääomatulojen verotuksella kerätään vajaa kymmenesosa verotuloista. Tässä väliraportissa tehdyt linjaukset kattavat siten suurimman osan julkisen sektorin rahoituspohjasta.

Verojärjestelmä on kuitenkin kokonaisuus, jonka kaikilla osilla on vaikutusta talouden toimintaan. Siksi työryhmä tekee myöhemmin julkaistavassa loppuraportissaan kokonaisarvion verojärjestelmän kehittämisestä ja täydentää esitettyjä linjauksia etenkin väliraportin ulkopuolelle jääneiltä verotuksen osa-alueilta, kuten asumisen verotuksen, kiinteistöverotuksen ja valmisteverotuksen osalta. Työryhmä laatii samoin loppuraporttiin kokonaisarvion esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista.

Toimintaympäristön muutos verotuksen haasteena

Kansainvälinen integraatio ja Suomen talouden avoimuus ovat lisääntyneet viime vuosikymmeninä merkittävästi. Avoimuuden lisääntyminen näkyy mm. kansainvälisen kaupan kasvuna sekä pääomaliikkeiden, ihmisten liikkuvuuden ja rajat ylittävän omistuksen lisääntymisenä. Globalisaation syveneminen tuo mukanaan haasteita, mutta siihen liittyy myös monia hyviä puolia. Se mm. lisää kilpailua ja parantaa mahdollisuuksia tuottavuuden nostamiseen.

Globalisaatio ei näytä tähän mennessä vaikuttaneen mahdollisuuksiin ylläpitää laadukkaita hyvinvointipalveluita ja niiden edellyttämää suhteellisen korkeaa kokonaisveroastetta. Joihinkin veromuotoihin taloudellinen integraatio vaikuttaa kuitenkin muita veroja enemmän. Yritykset, niiden investoinnit ja voitot ovat muuttuneet entistä liikkuvammiksi ja reagoivat veroaste-eroihin varsin herkästi. Myös sijoitusvarallisuus ja koulutettu työvoima ovat liikkuvia ja tutkimusten mukaan reagoivat alueellisiin verotasoeroihin.

Veropohjien liikkuvuus on johtanut eräillä verotuksen alueilla verokannoilla ja erityisillä vereduilla tapahtuvaan verokilpailuun. Tämä on koskenut erityisesti yhteisöverokantaa, mutta lievemässä muodossa myös pääomatulojen verokantoja ja eräitä yritysveroveropohjasäännöksiä.

Tavarat ja palvelut ovat vähemmän alttiita veroaste-eroille maiden välillä, vaikka internetkaupan ja ostosmatkailun yleistymisen onkin lisännyt niiden liikkuvuutta. Hyödykeveroista verokilpailulle eniten alttiita ovat alkoholin ja tupakan valmisteverot. Globalisaatio luo näin paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja muihin liikkumattomiin verotuskohteisiin kuten kiinteistöihin.

Myös ilmastomuutos ja sitoumukset sen torjumiseksi muuttavat talouden toimintaympäristöä ja aiheuttavat sekä suoria että epäsuoria kustannuksia. Kestävä talouskasvu edellyttää, että ympäristön saastumisesta ja ilmastomuutoksesta aiheutuvia haittoja rajoitetaan ja että niiden aiheuttamia kustannuksia pyritään huomioimaan verotuksen tai muiden ohjausmekanismien avulla.

Suurimman haasteen julkisen talouden rahoitukselle muodostaa väestön ikääntyminen ja sen aiheuttama kestävyysongelma. Suuret ikäluokat siirtyvät kuluvaan vuosikymmenen aikana eläkkeelle, minkä seurauksena työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä. 2030-luvulle tultaessa vanhushuoltosuhteen, eli yli 65-vuotiaiden määrän verrattuna työikäiseen väestöön, arvioidaan kohoavan nykyisestä noin 25 prosentista lähes 43 prosenttiin. Väestön ikääntyminen asettaa sekä eläkejärjestelmän että kuntien vastuulla olevan julkisen palvelutuotannon rahoituksen koetukselle. Jos hoito- ja hoivamenojen kasvupainetta ei saada rajoitettua esimerkiksi julkisen palvelutuotannon tuottavuutta parantamalla, kohdistuu kunnallisverotukseen nykyisillä palveluvolyymeilla ja palvelujen ikäryhmittäisillä käyttöasteilla vuoteen 2030 mennessä jopa 7 prosenttiyksikön nousupaine (Valtiovarainministeriö 2010b). Eläkeläisten määrän kasvu suhteessa työväestöön aiheuttaa samalla työeläkemaksuun nousupaineita. Nämä yhdessä voivat johtaa työn verotuksen huomattavaan kiristyspaineeseen. Kasvattaessaan työvoimakustannuksia työeläkemaksun ja ansiotuloveroasteiden nousu heikentäisi työllisyyttä ja Suomen talouden kilpailukykyä.

Hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta olennaista on pyrkiä mahdollisimman korkeaan työllisyysasteeseen ja vahvaan tuottavuuskehitykseen. Verotuksen rakenteen tulisikin olla mahdollisimman paljon työn tekemistä ja talouskasvua tukeva. Siksi julkisen talouden rahoituksen ja hyvinvointipalveluiden tarjonnan kannalta tärkeää on väestön ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden hillitseminen rakenteellisin uudistuksin.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut verorakenteen kehitystarpeita pitkällä aikavälillä. Vuoden 2008 lopulla alkanut syvä talouskriisi on muuttanut lähtökohtatilannetta olennaisesti heikentämällä voimakkaasti julkisen talouden rahoitusasemaa ja vaikeuttamalla siten varautumista väestön ikääntymisen tuomiin menopaineisiin. Taantuman jälkihoito rajoittaa lähivuosina myös veropoliittista liikkumavaraa. Useat taloustieteelliset tutkimukset viittaavat siihen, että enemmän menonleikkauksiin painottunut vajeiden supistaminen on historiassa yleisesti ottaen johtanut sekä pysyvämpiin tuloksiin että nopeampaan talouskasvuun sopeutuksen jälkeen kuin veronkorotuksiin painottunut sopeutus (mm. Alesina ja Ardagna 2010). Vero- ja menosopeutuksen vaikuttavuus vaihtelee luonnollisesti kuitenkin tapauskohtaisesti riippuen mm. sopeutuksen toteutustavasta. Verotoimenpiteitä suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota verotuksen rakenteen muutoksiin, joiden avulla verojärjestelmää voidaan muokata tukemaan mahdollisimman hyvin julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta. Myös veropohjan laajuudesta on huolehdittava ja veropohjaa kaventavia verotukia arvioitava kriittisesti. Työryhmä analysoi kestävyysongelman vaikutuksia verotukseen myöhemässä työssään ja täydentää arviotaan myös tältä osin loppuraportissaan.

Työikäisen väestön määrän supistuessa tuottavuuden kasvu määrittää tulevaisuudessa yhä enemmän hyvinvoinnin kasvua Suomessa. Siksi on tärkeää, että verojärjestelmä kannustaa osaamisen kehittämistä ja inhimillisen pääoman kasvattamista läpi työuran. Samalla tulee kuitenkin huolehtia verotuksen oikeudenmukaisuudesta ja siitä, että yhteiskunnalliset tavoitteet hyvinvoinnin jakautumisesta toteutuvat. Globalisaatioon ja sen tuomiin rakennemuutoksiin sopeutuminen voivat lisätä riskien ja hyvinvoinnin tasaamisen tarvetta tulevaisuudessa. Toisaalta riskien jakaminen hyvinvoin-

tivaltion avulla myös lisää globalisaation hyväksyttävyyttä ja auttaa siten hyödyntämään paremmin globalisaation hyviä puolia ja sen tuomia mahdollisuuksia (Andersen ym. 2007).

Verorakenteen kehittäminen

Työryhmä on punninnut eri näkökohtia, jotka liittyvät verorakenteen kehittämiseen työllisyyttä ja talouskasvua tukevaksi. Tutkimusten mukaan eri veromuodoilla on erilainen vaikutus talouskasvuun. OECD:n piirissä on arvioitu, että tuloverotuksella ja yhteisöverolla on kaikkein negatiivisin vaikutus kasvuun, kun taas vähiten haitallisia näyttäisivät olevan kiinteistövero ja kulutuksen verotus (nimenomaan arvonlisävero, ALV). Ruotsissa on laadittu perusteellinen kvantitatiivinen arvio Ruotsin verojärjestelmän synnyttämästä hyvinvointitappiosta (Sørensen, 2010). Suurimman tappion aiheuttavat työtulojen verotus, yritysverotus ja pääomatulojen verotus. Kulutusverotuksesta aiheutuva hyvinvointitappio on näitä selvästi pienempi.

Työn verotus voi vaikuttaa työn tarjontaan muuttamalla kotitalouksien päätöstä työmarkkinoille osallistumisesta sekä työtuntien määrästä. Työpanoksen määrän ohella työn verotus voi vaikuttaa negatiivisesti myös työn tuottavuuteen, jos se heikentää progression kautta kannusteita henkisen pääoman kartuttamiseen ja eteenpäin pyrkimiseen työuralla.

Myös kulutuksen verotus vaikuttaa työn tarjontaan. Suhteelliseen verokantaan perustuvana se ei kuitenkaan vähennä kouluttautumisen tuottoa eikä heikennä kannusteita yrittäjyyteen tai eteenpäin pyrkimiseen. Näistä syistä kulutusverotus on talouskasvun kannalta parempi veromuoto kuin ansiotulojen verotus.

Yhteisövero nostaa veroja edeltävää investointien tuottovaatimusta ja vähentää siksi kannusteita investoida. Kansainvälisessä toimintaympäristössä se lisäksi vääristää yritysten sijoittumispäätöksiä. Korkea yhteisövero myös lisää kansainvälisten yritysten verosuunnittelua, johon niillä on laajat mahdollisuudet. Yksittäisen pienen avotalouden kannalta korkean yhteisöveron aiheuttamat hyvinvointitappiot voivat olla hyvin merkittävät. Kotitalouksien pääomatuloihin kohdistuva verotus puolestaan heikentää kannusteita säästää sekä ohjaa säästöjä pois verollisista, tuotannollista toimintaa tukevista investoinneista omistusasuntoihin ja muuhun kevyesti verotettuun pääomaan.

Suhteelliseen verokantaan perustuva kulutusverotus ei vääristä nykyisen ja tulevan kulutuksen välistä suhteellista hintaa eikä siten vaikuta kuluttajien säästämisspäätöksiin. Arvonlisävero kohdistuu työpanoksen ohella myös yritysten investointeihin. Se verottaa epäsuorasti investointien ns. puhdaita voittoja. Arvonlisävero kerää verotuloja investointien tuotoista, mutta ei kuitenkaan vääristä investointipäätöksiä. Euroopan unionin kohdemaaperusteinen arvonlisäverotus verottaa kulutusta siinä maassa, jossa hyödykkeet kulutetaan. Tämä paikka on riippumaton siitä, missä hyödykkeet on valmistettu ja siitä, missä maassa valmistajayhtiön kotipaikka sijaitsee. Se siis verottaa monikansallisten yritysten voittoja, mutta ei vääristä niiden sijoittumispäätöksiä.

Painopisteen siirtämistä yleiseen kulutusverotukseen (arvonlisävero) voidaan myös perustella sillä, että tuloverotus rasittaa kotimaisia tuotannontekijöitä ja siten kotimaista tuotantoa ja vientiä, mutta ei tuontia. Kulutusverotus sen sijaan rasittaa myös tuontia. Viennin osalta vero palautetaan eikä se siten heikennä kotimaisen tuotannon kilpailukykyä kansainvälisessä ympäristössä.

Ympäristö- ja energiaverot sekä terveydelle haitalliseen kulutukseen kohdistuvat verot, kuten tupakka ja alkoholivero, kuuluvat kulutusveroihin. Muista veromuodoista poiketen näillä veroilla halutaan usein vaikuttaa yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen. Siirtämällä verotuksen painopistettä niiden suuntaan pois välittömästä verotuksesta voidaan tavoitella ns. tuplahyötyä. Ympäristölle ja terveydelle haitallisen toiminnan vähenemisen lisäksi verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio voi pienentyä, jos ympäristöverotuksen tuotot käytetään muiden vääristävien verojen keventämiseen.

Kiinteistövero on monien arvioiden mukaan yksi vähiten talouden toimintaa ja resurssien allokoointia vääristävistä veromuodoista. Näin ollen kiinteistöveron osuuden kasvattaminen verojärjestelmässä tukisi tavoitetta, jonka mukaan verorakenteen kehittämisessä tulisi minimoida talouskasvulle haitallisia tekijöitä.

Toisaalta verotuksen painopisteen siirtyminen ansiotulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen vaikuttaa tulonjakoon. Tulojen ostovoima voi pienentyä eniten pienituloisilla, jotka kuluttavat suuremman osan tuloistaan ja joiden kokonaiskulutuksesta välttämättömyyshyödykkeet muodostavat suuren osan. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että on tehokkaampaa tukea pieni-tiloisia suorilla tulonsiirroilla kuin pitämällä kulutusverotus alhaisella tasolla.

Näillä perusteilla työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen kuitenkin unohtamatta muutoksen tulonjakovaikutuksia. Työryhmä esittää ansiotuloverotuksen kevennyksen mitoituksiksi staattisesti arvioiden 2 mrd. euroa. Yritys- ja pääomatuloverotukseen esitetyt muutokset pienentävät verotuottoa staattisesti arvioiden noin 300-400 milj. euroa. Kevennyksistä rahoitetaan arvonlisäverotuksen kiristämällä 1,4 mrd. euroa. Loput rahoitetaan muita veroja korottamalla työryhmän myöhemmin esittämällä tavalla. Tässä työryhmän väliraportissa tarkastellaan painopistesiirron toteuttamista yksityiskohtaisemmin vain ansiotuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa sekä yritys- ja pääomatuloverotuksessa.

Ansiotuloverotus

Ansiotuloverotuksen keventämisellä tavoitellaan työllisyyden ja tuottavuuden vahvistamista ja edelleen talouskasvun ja hyvinvoinnin paranemista. Viime vuosien empiirinen ja teoreettinen taloustieteellinen tutkimus on korostanut ansiotulojen verotuksen vaikutusta sekä työtunteihin että työhön osallistumiseen. Tehtyjen työtuntien määrä riippuu ansiotulon rajaveroasteesta. Työhön osallistuminen taas riippuu verojen jälkeisen työtulon ja verojen jälkeisen sosiaalietuuden välisestä erotuksesta. Siten ansiotulojen keskimääräinen veroaste on työhön osallistumisen kannalta keskeinen tekijä. Taloustieteen empiiristen tutkimusten mukaan työn tarjonta on suhteellisen jäykkää. Työn tarjonta reagoi nettopalkan muutoksiin eniten kouluttamattomalla työvoimalla. Tämän on usein nähty puoltavan veronkevennyksen kohdentamista tulojakauman alapään keskimääräisiin veroasteisiin. Näin Suomessa onkin tehty 1990-luvun loppupuolelta alkaen. Työhön osallistumisen kannattavuutta on parannettu erityisesti kehittämällä kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä ja myöhemmin valtionverotuksen työtulovähennystä. Näiden vähennysten rakenteen johdosta keskimääräinen veroaste on alentunut voimakkaasti matalilla työtulotasoilla. Samalla rajaveroasteet ovat jääneet suhteellisen korkeiksi.

Veroryhmän asettamispäätöksen mukaisesti sen on otettava huomioon sosiaaliturvan uudistamiskomitean (Sata-komitea) ehdotukset. Sata-komitean mukaan perusturvan varassa olevalle pitkäaikaistyöttömälle lyhytaikaisen keikkatyön tai osa-aikaisen työn vastaanottaminen ei ole usein houkuttelevaa tulo- ja byrokraloukkujen takia. Käytettävissä olevat tulot eivät juurikaan kasva lyhyen työkeikan ansiosta, koska tuet vastaavasti pienenevät. Lisäksi epäsäännöllisen työtulon hankkimisesta voi seurata tukien maksatuksen katkeaminen, viivästyminen ja paperisota. Tilannetta pahentaa vielä se, että osalle työelämästä syrjäytymässä olevista lyhytaikaiset työsuhteet voivat olla lähes ainoa keino työmarkkinakelpoisuuden parantamiseen ja pysyvämpään työllistymiseen.

Sata-komitea tarkasteli ja ehdotti useita tarkemmin kohdennettavia toimia, kuten esim. toimeentulotuen etuoikeutetun tuen jatkaminen, työllistymiseteli ja työpankkikokeilu sekä useat toimenpiteet vaikeasti työllistyvien ja osatyökykyisten työllistymisedellytysten parantamiseksi.

Eräs merkittävä Sata-komiteankin esiin nostama kannustinloukku kohdistuu niihin, jotka saavat asumiskustannuksiinsa toimeentulotukea, koska kohtuulliset asumismenot korvataan kokonaan. Työllistymiskynnys on siis sitä korkeampi, mitä suuremmat ovat toimeentulotukea saavan

asumismenot. Ohjaamalla pienituloisimpia valtion tukeman vuokra-asuntokannan piiriin madallettaisiin työllistymiskynnystä.

Kokonaisuutena Sata-komitean ehdotukset purkavat pahimpia työllistymisen esteitä, mutta vasta osa niistä on edennyt toteutusvaiheeseen. Ottaen huomioon jäljellä olevien kannustinloukkujen luonteen ja 1990-luvun puolivälin jälkeen tehdyt veronkevennykset työllistymiskynnyksen alentamiseksi, verotus ei ole todennäköisesti tärkein tekijä jäljellä olevien kannustinloukkujen purkamisessa.

Yleinen veropolitiikka ei kuulunut Sata-komitean toimeksiantoon. Sata-komitea totesi kuitenkin väliraportissaan, että ansiotuloverotuksen yleisellä keventämisellä kaikissa tuloluokissa on työn teon kannustimia parantava vaikutus. Sata-komitea totesi lisäksi, että verosta tehtävän työtulovähennyksen käyttö mahdollistaa veronkevennysten ulottamisen myös pieniä palkka- ja yrittäjätuloja saaville, mikä on erityisen perusteltua kannustamisen näkökulmasta. Työtulovähennyksen avulla on myös mahdollista kohdistaa verotulojen menetykset valtiolle, mikä turvaa kuntien veropohjaa, samalla kun verotusta kevennetään.

Useat ulkomailla tehdyt tutkimukset viittaavat siihen, että tulojakauman yläpäässä verotettava tulo reagoi herkästi veroasteen muutoksiin. Isossa-Britanniassa on arvioitu, että ylimmän rajaveroasteen nostaminen ei olisi tuottanut verotuloja erilaisten sopeutumisvaikutusten johdosta lainkaan. Myös Ruotsissa on arvioitu, että 1990-luvulla käyttöön otettu veroasteikon ylin porras vähentää ansiotuloveron tuottoa.

Ansiotuloverotus kohdistuu karkeasti ottaen kolmeen erilaiseen tulolajiin: työtuloihin, eläkeisiin ja etuustuloihin. *Työllisyys ja tuottavuustavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä esittää ansiotuloveron kevennysten kohdentamista työtuloille. Kevennys kohdennetaan siten, että rajaveroasteet alenevat kaikilla tulotasoilla. Kuitenkin valtion tuloveroasteikon ylintä rajaveroastetta alennetaan keskimääräistä enemmän.*

Ylimmän rajaveroasteen alentaminen vahvistaa Suomen asemaa kansainvälisessä kilpailussa koulutetusta työvoimasta sekä korkeaa osaamista vaativista työpaikoista. Se myös pienentää veroaste-eroa ansiotulon ja pääomatulojen rajaveroasteiden välillä ja vähentää tällä tavoin kannusteita tulonmuuntoon.

Veroryhmän ehkä eräs vaikeimmista tehtävistä koskee tuottavuuden kasvua edistävien verolinjauksen identifiointia. Työikäisen väestön ja työpanoksen supistuessa tuottavuuden kasvun merkitys talouskasvun ja julkisen talouden rahoituksen kannalta korostuu. Nykyiset hyvinvointivaltiot on muodostettu ja rahoitettu kasvavan työikäisen väestön ja jatkuvan talouskasvun oloissa. Työikäisen väestön supistuminen toteutuu Suomessa aikaisemmin ja voimakkaampana kuin muissa Pohjoismaissa ja EU-maissa. Tämänkin takia työllisyysasteesta ja tuottavuuden kasvusta huolehtiminen on Suomen kannalta kiireisempi haaste kuin monen muun maan kannalta.

Tuottavuuskasvun lukuisten taustatekijöiden merkityksestä empiiriset tutkimukset eivät kuitenkaan anna täsmällistä tai yksiselitteistä kuvaa. Teknologisen muutoksen ja kansainvälisen työnjaon syvenemisen seurauksena on ilmeistä, että Suomen kaltaisessa maassa inhimillisen pääoman merkitys työn tuottavuuden kasvun kannalta on korostunut kiinteän pääoman kustannuksella.

Koulutus on inhimillisen pääoman tai osaamisen edellytys. Toisaalta koulutus ei ole sama kuin osaaminen, vaan se on ehkä pikemminkin osaamisen tärkein raaka-aine. Sekä kiinteän että inhimillisen pääoman muodostumiseen vaikuttaa niiden tuottojen veroaste.

Osaamisen tai osaamisen tuoton veroasteen vaikutus ei luonnollisestikaan rajoitu vain pieneen korkeasti koulutettuun osaan työvoimasta. On myös ilmeistä, että työuran aikana kehityksen mukana pysymisen ja siten osaamisen lisääntymisen merkitys on ajan myötä korostunut. Kansantalouden tuottavuuden kasvun kannalta on olennaista, että kaikkien työntekijäryhmien osaaminen lisääntyy.

Tutkimusten mukaan Suomen yksityinen sektori on hyödyntänyt huonosti uutta teknologiaa työn tuottavuuden parantamiseksi. Tämä pätee myös julkiseen sektoriin.

Progressiivinen ansiotulojen verotus alentaa inhimillisen pääoman tuottoa ja esimerkiksi uuden teknologian hyödyntämisestä syntyvän tuottavuuden kasvun ja palkannousun hyötyä. Vaikutus syntyy riippumatta työn tarjonnan joustavuudesta. Jos lisäksi työn tarjonta on joustavaa, vahvistaa se progressiivisen verotuksen inhimillisen pääoman muodostusta vähentävää vaikutusta.

Työryhmä esittää ansiotulojen rajaveroasteiden alentamista kaikilla tulotasoilla ja korkeimman rajaveroasteen alentamista noin 50 prosenttiin. Alennukseen ehdotetaan käytettäväksi staattisesti laskien kaksi miljardia euroa.

Vaikka mainittu 2 mrd. euron ansiotuloverotuksen kevennys toteutuisi, uhkaa työn verotus kuitenkin pidemmällä aikavälillä kiristyä, koska työeläkemaksuissa ja kunnallisverotuksessa on tässä esitettyä kevennystä suuremmat nousupaineet. Tämä on työllisyyden, tuottavuuden ja talouden kasvun sekä julkisen talouden kestävyyskannalta ongelma.

Työryhmä jatkaa ansiotuloverotuksen käsittelyä tarkoituksenaan syventää tämän väliraportin analyysia loppuraportissaan.

Välillinen verotus

Verotuksen painopisteen siirtäminen ansiotuloverotuksesta välilliseen verotukseen toteutetaan osaksi arvonlisäverotusta kiristämällä. Verotason nostaminen voitaisiin toteuttaa kahdella eri tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on toteuttaa se poistamalla nykyisiin alennettuihin verokantoihin sisältyvää verotukea ja etenemällä siten kohti yhtenäistä arvonlisäverokantaa. Toinen vaihtoehto on korottaa verokantoja säilyttäen nykyinen verokantarakenne.

Työryhmä on huolellisesti punninnut näiden kahden mallin etuja ja haittoja mm. tulonjakovaikutusten kannalta. Monet tekijät puoltavat yhtenäistä verokantaa. Alennetuista verokannoista aiheutuu kustannuksia verohallinnolle ja yrityksille. Lisäksi yhtenäinen rakenne mahdollistaa vakioverokannan pitämisen matalana, mikä on tehokkuuden kannalta eduksi. Yhtenäinen verokanta parantaa myös arvonlisäverotuksen verotuottopotentiaalia. Tämä seikka saattaa vielä korostua tulevaisuudessa, jos julkisen talouden kestävyysongelmien vuoksi ajaututaan tilanteeseen, jossa joudutaan turvautumaan merkittäviin toimiin verotuottojen turvaamiseksi.

Toisaalta talousteoriat antaa myös tukea eriytetyle kulutusverorakenteelle. Esimerkiksi terveydelle ja ympäristölle haitallisten hyödykkeiden (tupakka, alkoholi, terveydelle haitalliset elintarvikkeet, fossiiliset polttoaineet) muita hyödykkeitä korkeammalle verotukselle on perusteita. Periaatteessa myös elintarvikkeiden porrastettu arvonlisäverotus niiden terveellisuuden mukaan saattaisi olla toivottavaa, mutta käytännössä se olisi vaikea toteuttaa.

Viimeaikainen kehitys Suomessa on lisäksi vienyt arvonlisäverojärjestelmää enemmän eriytettyjen verokantojen suuntaan etenkin elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden osalta. *Työryhmä esittää, että tässä vaiheessa painopisteen siirtäminen kulutusverotuksen suuntaan toteutetaan niin, että molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä. Tämän arvioidaan lisäävän staattisesti verotuloja noin 1,4 mrd. eurolla.*

Arvonlisäverotuksessa tulisi kuitenkin jatkossa pyrkiä kohti yhtenäisempää rakennetta. Siirtyminen voidaan toteuttaa myös vaiheittain. Verotuoton kannalta merkittävin kysymys liittyy elintarvikkeiden ja samalla ravintolapalveluiden kevennetyyn verokohteluun. Osana yhtenäisempään verorakenteeseen siirtymisen tavoitetta tulisi ottaa huomioon, että työvaltaisten palvelualojen kevennetyin arvonlisäverotuksen kokeilusta saadut kokemukset viittaavat siihen, ettei kokeilua ole perusteltua jatkaa.

Arvonlisäveroasteen nostaminen vaikuttaa tulonjakoon pienentäen kulutusmahdollisuuksia enemmän pienituloisilla. Monet tutkimukset kuitenkin viittaavat siihen, että pienituloisia on tehokkaampaa tukea suorilla tulonsiirroilla kuin alhaisella kulutusverotuksella. Tähän liittyen todettakoon, että Sata-komitean ehdotuksista pienituloisten toimentuloturva selvästi parantavat kunnal-

lisverotuksen perusvähennyksen korottaminen 1 480 eurosta 2 200 euroon v. 2010, takuueläkkeen käyttöönotto maaliskuussa 2011 sekä lapsilisien, sairaus- ja vanhempainpäivärahojen, kuntoutusrahan, kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen sitominen elinkustannusindeksiin maaliskuussa 2011.

Työryhmä jatkaa kulutusverotuksen käsittelyä erityisesti valmisteverotuksen osalta ja täydentää tämän väliraportin analyysia loppuraporttissaan.

Yritys- ja pääomatuloverotus

Työryhmä on tarkastellut yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämistä kahdella tasolla. Ensimmäinen kysymys liittyy verotuksen painopisteeseen yhteisöverotuksen ja henkilötason pääomatuloverotuksen välillä. Kansainvälisessä toimintaympäristössä yhteisöverokannan tulee olla sellainen, että kansainvälisesti toimivilla yrityksillä on riittävät kannusteet investoida ja sijoittua Suomeen. Verokanta ei saa myöskään synnyttää kannusteita siirtää voittoja pois Suomesta. Yhteisöverolla on myös suora yhteys kotimaisten yritysten investointipäätöksiin. Monien selvitysten mukaan henkilötason pääomatuloverotuksella ei ole vastaavia vaikutuksia investointeihin ja kasvuun. Siten löytyy perusteluja pääomaverotuksen painopisteen maltilliselle siirtämiselle yritysverotuksesta henkilöverotuksen suuntaan.

Toinen kysymys liittyy listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotukseen. Nämä osingot jaetaan nykyisin ansio- ja pääomatulo-osuuksiin. Pääomatulo-osuudeksi katsotaan 9 prosentin tuotto yhtiön nettovarallisuudelle. Tämä tulo on verovapaa 90 000 euron määrään asti. Rajan ylittävistä osingosta 70 % luetaan omistajan pääomatuloon ja verotetaan 28 prosentin verokannalla. Pääomatulo-osuuden (9 prosentin kynnys) ylittävistä osingosta 70 % on saajan ansiotuloa ja verotetaan muiden ansiotulojen osana progressiivisella asteikolla.

Useiden aiempien selvitysten ja työryhmän teettämien arvioiden perusteella tämä järjestelmä ohjaa voimakkaasti yritysten ja omistajien käyttäytymistä. Järjestelmä muodostaa erityisesti kannusteita kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta. Kannustimen suuruus riippuu mm. omistajan tuloista, rajaveroasteesta ja yhtiön varallisuusasemasta. Listaamattoman yhtiön investoinnin tuottovaatimus vaihtelee negatiivisesta vajaan 9 prosenttiin, kun koron oletetaan olevan 5 %. Verotus siis kannustaa eräissä tapauksissa hyvin voimakkaasti investoimaan ja toisissa tapauksissa nostaa investointikynnyksen korkeaksi. Järjestelmä on siten erittäin epäneutraali.

Järjestelmä synnyttää myös kannustimen jakaa yrityksen voitosta vuosittain osinkona se enimmäismäärä, jonka omistaja voi saada verovapaasti. Työryhmän teettämien selvitysten mukaan noin 40 % listaamattomista yhtiöistä jakaa juuri 9 prosenttia vastaavan tuoton verran osinkona. Verotus saattaa tällä tavoin ohjata yrityksen tulorahoitusta pois tuottavista ja yrityksen liiketoiminnan kehittämisen kannalta hyödyllisistä investoinneista.

Nykyinen järjestelmä näyttäisi myös ohjaavan erityisen voimakkaasti investoimaan aineelliseen kulumattomaan omaisuuteen kuten arvopapereihin ja kiinteistöihin. Kun yhtiö sijoittaa varoja näihin kohteisiin, nettovarallisuuden kasvusta saatava verosäästö on suurimmillaan. Nopeasti poistettavat (kuluvat) käyttöomaisuuden kone- ja laiteinvestoinnit eivät tuo vastaavaa veroetua.

Investoinnit tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan eivät yleensä kirjaudu yhtiön taseeseen eivätkä siten kasvata yhtiön nettovarallisuutta. Tästä seuraa, että ne eivät tuota omistajalle samaa veroetua kuin aineelliset investoinnit. Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että Suomen nykyinen listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus ohjaa resursseja pois yrityksen varsinaisen liiketoiminnan kannalta tärkeitä aineellisia ja aineettomia reaali-investoinnista kohti arvopapereita ja muuta kulumatonta sijoitusvarallisuutta.

Listaamattoman osingon pääomatulo-osuuden laskemisessa sovellettava 9 prosentin tuottoaste ylittää noin 5-6 prosenttiyksiköllä keskipitkän markkinakoron tason. Tätä preemiota on joskus perusteltu kannustamisella riskinottoon. Perustelu nojaa kuitenkin virheelliseen päättelyyn. Järjes-

telmän synnyttämä ylimääräinen investointikannustin riippuu positiivisesti laskennallisen tuottoasteen ja investoinnin odotetun tuoton erotuksesta. Mitä matalampi odotettu tuotto, sitä suurempi on erotus ja kannustin investoida kyseiseen kohteeseen. Listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus näyttää siis suosivan matalan riskin ja matalan odotetun tuoton sijoituskohteita.

Myös tämä näkökulma puoltaa arvioita, jonka mukaan nykyinen järjestelmä suosii investointeja varmatuottoiseen sijoitusvarallisuuteen yrityksen perusliiketoimintaan kuuluvien riskipitoisten reaali-investointien sijasta.

Edellä kuvattujen kannustinvaikutusten todentaminen empiirisesti on varsin haastavaa. Työryhmän teettämässä selvityksissä on kuitenkin saatu vahvaa viitteellistä näyttöä siitä, että listaamattomien yhtiöiden verotus on ohjannut yritysten osinko-, investointi ja rahoituspäätöksiä.

Työryhmä on asettanut osinkoverotusta koskevan uudistuksensa tavoitteeksi sen, että verotus olisi investointien ja niiden rahoituksen suhteen mahdollisimman neutraalia. Samalla pyritään poistamaan kannustimet tulonmuuntoon. Työryhmä on pitänyt myös tärkeänä, että uudistus ei aiheuta yrityksille eikä kotitalouksille kohtuuttomia sopeutumistarpeita.

Arvioituaan yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämistarvetta työryhmä on päätenyt ehdottamaan verorasituksen painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistetaan ja ne korvataan osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä toteutetaan siten, että yhtiön jakaman voiton normaalituoton veroaste (yhtiö ja osakas) vastaa yleistä pääomatuloverokantaa. Tämän kokonaisuuden arvioidaan vähentävän verotuottoja ilman käyttäytymisvaikutuksia noin 300–400 milj. euroa.

Esityksen pääpiirteet ovat seuraavat

- Yhteisöverokanta alennetaan nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin ja yleinen pääomatuloverokanta nostetaan 28 prosentista 30 prosenttiin.
- Pääomatuloverotuksen veropohjaan ei esitetä osinkotuloja lukuun ottamatta muutoksia.
- Julkisesti listatusta yhtiöstä saadut osingot luettaisiin aiemmasta poiketen kokonaan veronalaiseen pääomatuloon.
- Julkisesti listaamattomasta yhtiöstä saaduista osingoista ns. normaalituottoa vastaavasta osasta 35 % luetaan veronalaiseen pääomatuloon. Normaalituoton ylittävä osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa
- Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja se määräytyy keskipitkänä valtionlainakokona yhteisöveron jälkeen. Normaalituotto lasketaan yhtiön osakekohtaisen nettovarallisuuden perusteella.

Työryhmässä on ollut esillä eräitä yritysveropohjaan liittyviä kysymyksiä, mutta ei ole esittämässä muutoksia näiltä osin. Työryhmä ei esitä t&k-verotuen käyttöönottamista.

Listaamattoman yhtiön osinko jaettaisiin edelleen kahteen osaan. Osingosta yhtiön nettovarallisuudelle laskettua normaalituottoa vastaava osa verotettaisiin yleistä pääomaverokantaa vastaavalla kokonaisveroasteella. Tämä veroastetavoite voidaan toteuttaa siten, että normaalituotosta on verollista 35 %. Tällöin normaalituoton veroaste on omistajan verotuksessa 10,5 %. Yhtiön jakaman voiton yhteenlaskettu veroaste vastaa yleistä pääomatuloverokantaa:

$$22 \% + (1 - 0,22) \times 0,35 \times 30 \% = 30,2 \%$$

Normaalituoton ylittävä osa listaamattoman yhtiön osingosta verotettaisiin kokonaan pääomatulona. Tältä osin osingon kokonaisrajaveroaste on esityksen mukaisilla veroasteilla 45,4 %. Tämä rajaveroaste asettuu lähelle ansiotulon ylimpiä rajaveroasteita. Siten esitys pääosin poistaa kannus-

teet nostaa työpanokseen perustuvaa tuloa osinkona. Ansiotulo-osingon käsite poistuu verolainsäädännöstä, mikä yksinkertaistaa verotusta.

Osingon normaalituotto-osuus lasketaan tuottona osakkeen matemaattiselle arvolle. Tuotto-prosenttina sovelletaan kuitenkin nykyisestä poiketen keskipitkää valtionlainakorkoa yhtiöveron jälkeen. Korko vahvistettaisiin vuosittain. Tämä tapa määrittää normaalituottokorko on tutkimusten mukaan perusteltu investointien neutraalin kohtelun näkökulmasta.

Monet näkökohdat puoltavat yhteisöverokannan alentamista 22 prosenttiin. Verokannan alentaminen vahvistaa Suomen asemaa suorien investointien kohdemaana. Toimenpide parantaa myös kotimaisten konsernien halukkuutta säilyttää pääkonttoritoiminnot Suomessa. Lisäksi se vahvistaa kotimaisten ja ulkomaisten yritysten kannustinta raportoida voittoja Suomessa. Matala yhteisöverokanta vähentää haavoittuvuutta myös kansainväliselle verosuunnittelulle, jossa konsernien sisäisillä velkajärjestelyillä voittoja siirretään maihin, joissa korot ovat verovapaita tai kevyesti verotettuja.

Henkilötason pääomatuloveron maltillinen korottaminen 30 prosenttiin liittyy pääomaverotuksen painopisteen siirtämiseen yritysverotuksesta henkilöverotukseen. Esitettyä suurempi verokannan nostaminen saattaisi aiheuttaa haitallisia käyttäytymisvaikutuksia. Inflaatio-oloissa pääomatuloveron efektiivinen veroaste nousee selvästi nimellisverokantaa nopeammin. Lisäksi veroaste-ero verovapaisiin sijoituskohteisiin kuten omistusasuntoihin ja pitkäaikaissäätösopimuksiin verrattuna nousisi varsin suureksi.

Työryhmän esityksessä listatun yhtiön osinko verotetaan koko määrältään pääomatulona. Tätä voidaan perustella sillä, että avotaloudessa listattujen yhtiöiden osinkoverotuksella ei ole merkittäviä vaikutuksia yritysten investointipäätöksiin. Siten henkilötason osinkoverohuojennukset eivät ole tehokas tapa vähentää verotuksen vääristävää vaikutusta investointeihin. Osinkojen täysimääräinen verottaminen saattaa ohjata kotitalouksien säästöjä pois suorasta osakesäästämisestä, mutta tämä vääristymä on kasvun kannalta vähemmän haitallinen kuin investointien vääristyminen.

Listamattomissa yhtiöissä kotimaisten yksityishenkilöiden tarjoama oman pääoman muotoinen rahoitus on sen sijaan keskeisessä asemassa. Siksi normaalituoton kevennetty verotus on perusteltua kohdentaa tähän yritysryhmään.

Listattujen ja listamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen eriyttäminen on myös jo käytössä nykyisessä verotuksessa eikä siitä ei ole raportoitu aiheutuvan merkittäviä haittavaikutuksia.

Työryhmän tavoitteena on osinkoveromalli, jossa listamattomasta yhtiöstä osinkona jaetun voiton normaalituotto tulee verotetuksi samalla 30 prosentin veroasteella kuin muutkin pääomatulot. Verotus kohtelee tällöin yhdenmukaisesti sijoitusta listamattomaan yhtiöön ja erilaisiin verollisiin sijoituskohteisiin rahoitusmarkkinoilla. Normaalituoton veroasteen asettaminen yleisen pääomaverokannan tasolle yhdenmukaistaa myös yrityksen velka- ja osakerahoituksen verokohtelun. Työryhmän laskelmien mukaan yhtiöön jätetyillä voitoilla rahoitetun investoinnin tuottovaatimus ennen veroja olisi hieman rahoitusmarkkinoilta saatua bruttotuottoa alempi. Lisäksi se olisi alempi kuin ulkoisella rahoituksella rahoitetun investoinnin tuottovaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että verrattuna täysin neutraaliin verotukseen esitetty verojärjestelmä suosisi lievästi voittojen jättämistä investointien rahoitukseksi. Tätä voidaan pitää perusteltuna verotuksen kasvuvaikutusten näkökulmasta. Lisäksi se pienentää kannustimissa tapahtuvaa muutosta.

Nykyinen verotus suosii eräissä tapauksissa voimakkaasti aineellisia investointeja, jotka lisäävät yrityksen nettovarallisuutta, verrattuna aineettomiin investointeihin. Työryhmän esittämä malli poistaisi tämän vaikutuksen ja asettaisi aineettoman ja aineellisen investoinnin pitkälti samaan asemaan verotuksessa. Tämä tehostaisi resurssien kohdentumista parhaiten tuottaviin kohteisiin.

Esityksessä osingon normaalituotto-osuus lasketaan yhtiöveron jälkeisellä keskipitkällä valtionlainakorolla. Jos esimerkiksi korko olisi 5 %, normaalituoton laskennassa sovellettava korko olisi

$$(1-0,22) \times 5 \% = 3,9 \%$$

Tutkimusten mukaan tällä tavoin määriteltynä normaalituottomalli täyttää varsin hyvin verotuksen neutraalisuustavoitteen. Korkoon ei tule liittää riskilisää, koska se kannustaisi verosuunnitteluun, jossa nettovarallisuutta kasvatettaisiin sijoituksilla matalatuottoisiin varmoihin sijoituskohteisiin.

Työryhmän teettämien selvitysten mukaan esitetyt muutokset siirtäisivät verotuksen painopistettä listaamattoman yhtiön tasolta omistajan verotukseen, mutta eivät lisäisi yleisesti ottaen yhtiön ja omistajan maksamien tuloverojen kokonaismäärää. Tässä arvioissa on otettu huomioon sekä yrittis- ja pääomatuloverotukseen että ansiotuloverotukseen esitetyt muutokset. Selvitysten mukaan yli puolella yrittäjistä verotus kevenisi ja noin kolmasosalla verotus kiristyisi. Suurimmat kiristymiset kohdentuvat yrittäjiin, jotka ovat nostaneet koko voiton tai suuren osan siitä osinkoina ja ovat saaneet nämä osingot ilman osakastason verotusta. Kevenemiset kohdistuvat erityisesti yrittäjiin, jotka ovat nostaneet vain pienen osan voitoista osinkoina. Näissä tapauksissa yhteisöverokannan alentaminen keventää omistajan ja yhtiön maksamien verojen kokonaismäärää.

Työryhmän esitykset

Työryhmä esittää verotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen. Ansiotuloverotuksen kevennyksen mitoituksiksi työryhmä esittää staattisesti arvioiden 2 mrd. euroa. Yrittis- ja pääomatuloverotukseen esitetyt muutokset pienentävät verotuottoa staattisesti arvioiden noin 300-400 milj. euroa. Kevennyksistä rahoitetaan arvonlisäverotuksen kiristämällä 1,4 mrd. euroa. Loput rahoitetaan muita veroja korottamalla työryhmän myöhemmin esittämällä tavalla.

- Työllisyys ja tuottavuustavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä esittää ansiotuloveron kevennysten kohdentamista työtuloille. Kevennys kohdennetaan siten, että rajaveroasteet alenevat kaikilla tulotasoilla. Kuitenkin valtion tuloveroasteikon ylintä rajaveroastetta alennetaan keskimääräistä enemmän, noin 50 prosenttiin.
- Painopisteen siirtäminen kulutusverotuksen suuntaan toteutetaan tässä vaiheessa niin, että arvonlisäverotuksessa molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä.
- Työryhmä esittää yhtiö- ja pääomatuloverotuksen osalta painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistetaan ja ne korvataan osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä toteutetaan siten, että yhtiön jakaman voiton normaalituoton veroaste (yhtiö ja osakas) vastaa yleistä pääomatuloverokantaa.
 - Yhteisöverokanta alennetaan nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin ja yleinen pääomatuloverokanta nostetaan 28 prosentista 30 prosenttiin.
 - Pääomatuloverotuksen veropohjaan ei esitetä osinkotuloja lukuun ottamatta muutoksia.
 - Julkisesti listatusta yhtiöstä saadut osingot luetaan aiemmasta poiketen kokonaan veronalaiseen pääomatuloon.
 - Julkisesti listaamattomasta yhtiöstä saaduista osingoista ns. normaalituottoa vastaavasta osasta 35 % luetaan veronalaiseen pääomatuloon. Normaalituotto ylittävä osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa
 - Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja se määräytyy keskipitkänä valtionlainakokona yhteisöveron jälkeen. Normaalituotto lasketaan yhtiön osakekohtaisen nettovarallisuuden perusteella.

1 Toimintaympäristön muutos verotuksen haasteena

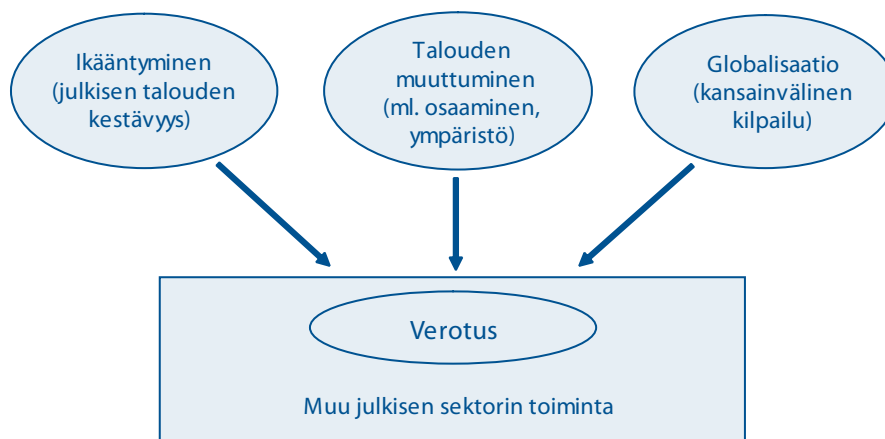
1.1 Johdanto

Suomen talouden toimintaympäristö on muuttunut viime vuosikymmenien aikana voimakkaasti. Talouden avoimuus on lisääntynyt ja Suomi on liittynyt Euroopan unioniin sekä sen talous- ja rahaliitto EMU:un. Myös kansainväliset rahoitusmarkkinat ja talousjärjestelmä ovat muuttuneet nopeasti. Sopeutuminen tähän kehitykseen on edellyttänyt muutoksia Suomen verojärjestelmään.

Tulevat vuosikymmenet tuovat mukanaan uusia haasteita, jotka on otettava huomioon pohdittaessa verojärjestelmän toimivuutta muuttuvissa olosuhteissa (Kuvio 1.1). Globalisaation syvenemisen oloissa on aika ajoin tarkistettava, että verojärjestelmä on edelleen kansainvälisesti kilpailukykyinen. Moneen muuhun maahan verrattuna Suomen erityispiirteenä on lisäksi hyvin nopeasti ikääntyvä väestö. Jotta hyvinvointipalveluiden rahoitus voidaan turvata tulevina vuosikymmeninä, on väestön ikääntymiseen varauduttava nopeasti. Samalla talouden rakennemuutos jatkuu. Talouskasvu on yhä enemmän tuottavuuskasvun varassa ja on tärkeää, että verojärjestelmää muokattaessa huomioidaan tuottavuuskasvun lähteet. Maailmanlaajuisena huolena on lisäksi ilmastonmuutos ja ympäristön saastuminen. Niiden torjumiseen on tulevina vuosina ja vuosikymmeninä panostettava voimakkaasti.

Tässä luvussa tarkastellaan toimintaympäristöä muokkaavien tekijöiden, erityisesti globalisaation, väestön ikääntymisen, talouskasvun lähteissä tapahtuvien muutosten sekä ilmastonmuutoksen ja sen torjunnan, vaikutusta Suomen julkisen talouden toimintaan ja verojärjestelmään.

KUVIO 1.1. Toimintaympäristön muutos



1.2 Talouden kasvanut avoimuus

Tuotannontekijöiden liikkuvuus ja verokilpailu

Kansainvälinen integraatio ja Suomen talouden avoimuus ovat lisääntyneet viime vuosikymmeninä merkittävästi. Avoimuuden lisääntyminen näkyy mm. kansainvälisen kaupan kasvuna sekä pääomaliikkeiden, ihmisten liikkuvuuden ja rajat ylittävän omistuksen lisääntymisenä. Globalisaation syveneminen tuo mukanaan haasteita, mutta siihen liittyy myös monia hyviä puolia. Se mm. lisää kilpailua ja parantaa mahdollisuuksia tuottavuuden nostamiseen. Verokilpailu lisää myös tarvetta julkisen sektorin toiminnan ja julkisten varojen käytön tehostamiseen.

Teollisuusmaiden kehitystä koskevien maavertailujen perusteella lisääntynyt globalisaatio ei ainakaan tähän mennessä näytä vaikuttaneen mahdollisuuksiin ylläpitää laajaa julkista sektoria ja korkeaa veroastetta. Tästä on osoituksena se, ettei talouden suuri avoimuus ole estänyt monia Euroopan maita kuten Pohjoismaita ylläpitämästä korkeaa veroastetta. Tuotannontekijöiden sijoituspäätöksiin vaikuttaa verotuksen lisäksi mm. markkinoiden läheisyys ja kuljetuskustannukset, työvoimakustannukset ja osaavan työvoiman saatavuus, infrastruktuurin taso sekä yhteiskunnan turvallisuus.

Globalisaatio aiheuttaa kuitenkin paineita muuttaa verotuksen rakennetta, sillä kansainvälinen kilpailu kohdistuu eri veropohjiin eri tavoin. Tuotannontekijöiden liikkuvuus synnyttää kansainvälisessä ympäristössä ns. veropohjaulkoisvaikutuksen, jolla tarkoitetaan yksittäisen valtion verotarkaisujen synnyttämää veropohjan eli yritystoiminnan, sijoitusten ja muiden tuotannontekijöiden siirtymää maasta toiseen. Itsenäistä veropolitiikka harjoittaville maille voi tästä syystä olla edullista keventää lähedämaaperusteista verotusta ja houkutelaa tällä tavoin veropohjia ulkomailta. Liikkuvat veropohjat ovat näin huomattavasti alttiimpia verokilpailulle kuin liikkumattomat veropohjat.

Herkimmin vero- ja tukikilpailuun reagoivat yritykset ja niiden voitot. Globalisaatio ja pääomien kansainvälisen liikkuvuuden kasvu ovat viime vuosikymmenien aikana muuttaneet yritystoimintaa ja verotuksen vaikutusta yritysten päätöksiin monella tavoin.

- Yritystoiminta on kansainvälistynyt ja monikansallisten yritysten määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Globaaleilla markkinoilla yrityksillä on mahdollisuus käyttää hyväkseen eroja maiden verojärjestelmissä. Yritykset voivat myös siirtää verotettavia voittojaan matalamman verotuksen maahan.
- Maiden välinen verokilpailu on monimutkaistunut. Maat voivat kilpailla efektiivisillä keskimääräisillä yhteisöveroasteilla yritysten sijaintipaikoista. Investoinnin efektiiviset rajaveroasteet puolestaan vaikuttavat siihen, minkä verran yritys investoi kuhunkin maahan. Legaalisilla yhteisöverokannoilla voidaan vaikuttaa voittojen sijoittumiseen. Pieniin maihin ja reuna-alueisiin kohdistuu suuria maita merkittävämpi verokilpailun paine.
- Rahoitusinstrumenttien kehittyminen on lisännyt kansainvälisten yritysten verosuunnittelumahdollisuuksia. Ns. hybridi-instrumentteja saatetaan kohdella joissain maissa velkana, kun taas toisissa se rinnastetaan omaan pääomaan. Vieraaseen ja omaan pääomaan perustuvan rahoituksen välinen raja on siten hämärtynyt.
- Avotaloudessa kotimaan pääomatuloverotuksen vaikutus investointeihin on vähentynyt, koska kotimaisten sijoitusten lisäksi yritykset saavat rahoitusta myös ulkomailta.
- Yhteisöveron ja henkilöverotuksen välinen suhde on muuttunut. Yhteisöveron taso vaikuttaa yritysmuodon valintaan ja sen aleneminen on johtanut osakeyhtiösektorin laajenemiseen. Samalla henkilöverotus on menettänyt veropohjaansa yhteisöverolle. Suuri verokantaero yhteisöveron ja henkilöverotuksen välillä lisää verosuunnittelua ja tulonmuuntoa. Siksi yhteisöverolla on edelleen tärkeä rooli henkilöverotuksen täydentäjänä.

OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta on laskenut kymmenen viime vuoden aikana selvästi. Samalla pienten OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta on laskenut vuoden 2000 lähes 31 prosentista 23,4 prosenttiin v. 2009 eli selvästi alle Suomen nykyisen yhteisöverokannan (Taulukko 1.1). Tämä on muuttanut Suomen asemaa yritysten sijoittumiskohteena. Arvioitaessa Suomen yhteisöverokannan kilpailukykyä tulee ottaa huomioon myös mm. Suomen syrjäinen sijainti suurista markkina-alueista. Suomi on perinteisesti pyrkinyt sopeutumaan kansainväliseen kilpailuun. Tavoitteena tulee jatkossakin olla, ettei liikkuvien verotuskohteiden verotuksen taso muodosta estettä taloudellisten toimintojen sijoittumiselle Suomeen.

Yhteisöverokantojen laskusta huolimatta yhteisöverotuotot suhteessa bruttokansantuotteeseen eivät ole supistuneet viime vuosikymmenien aikana. Sen sijaan ne ovat pysyneet joko entisellään tai joissain OECD-maissa jopa nousseet. Taustalla voi olla useita tekijöitä, kuten veropohjan laajeneminen, pitkään jatkunut korkeasuhdanne ja talouden rakennemuutos (mm. osakeyhtiösektorin kasvu).

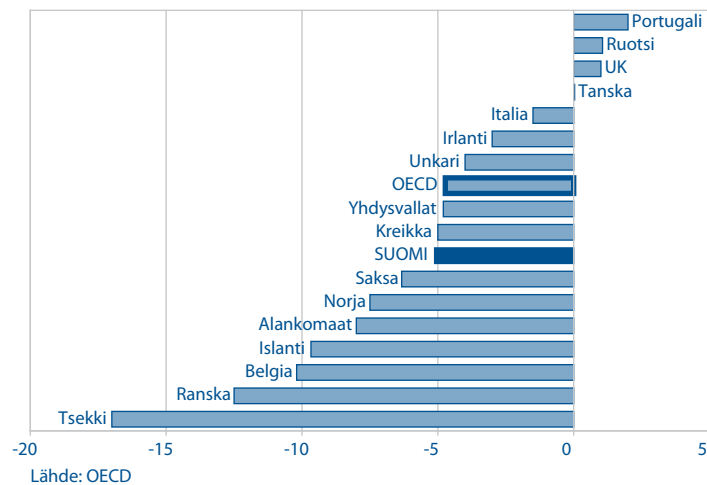
TAULUKKO 1.1. Yritysverokannat OECD-maissa

	2000	2004	2007	2009
Suuret OECD-maat USA, Japani, Saksa, UK, Ranska, Italia	39,5	36,0	35,9	33,1
Keskisuuret OECD-maat Kanada, Espanja, Korea, Meksiko, Australia, Alankomaat	35,7	33,1	29,9	28,2
Pienet OECD-maat Belgia, Sveitsi, Turkki, Ruotsi, Itävalta, Puola, Norja, Kreikka, Tanska, Irlanti, Suomi, Portugali, Tšekki, Unkari, Uusi-Seelanti, Slovakia, Luxemburg, Islanti	30,9	26,6	24,1	23,4
Suomi Ero pienten OECD-maiden keskiarvoon	29,0 -1,9	29,0 +2,4	26,0 +1,9	26,0 +2,6
OECD YHTEENSÄ	33,6	29,8	27,6	26,3

Lähde: OECD

Säästöihin kohdistuva pääomatuloverotus ei ole yhtä kovan verokilpailun alaisena, sillä se on toteutettu asuinvaltioperiaatetta noudattaen eli saajan kotimaan lainsäädännön mukaisesti. Yksityishenkilöiden pääomatuloja verotetaan tällöin yhtäläisesti riippumatta niiden maantieteellisestä alkuperästä. Säästöjen täydellinen asuinmaaverotus kuitenkin edellyttää, että kotimaan veroviranomaiset kykenevät valvomaan yksityishenkilöiden ulkomaisia sijoituksia. Yritys- ja pääomaverotusta tarkastellaan laajemmin luvussa 3.

Suomen kohtaama työvoiman kansainvälinen liikkuvuus on vielä suhteellisen rajallista. Globalisaation syvenemisen voidaan kuitenkin arvioida lisäävän inhimillisen pääoman liikkuvuutta. Samoin kuin useimmissa muissakin maissa, suomalaisten maastamuuttoalttius riippuu koulutustasosta. Korkeasti koulutettujen ja yritysten avainhenkilöiden maastamuuttoalttius on muita kansalaisia suurempi. Kireä ansiotuloverotuksen progressio ja paremmat ansiot voivat siten lisätä maastamuuttoa kansainvälisen integraation edetessä. Ansiotuloverotus vaikuttaa muuttoliikkeeseen myös epäsuorasti kansainvälisten yritysten sijoittumispäätösten kautta. Yritykset saattavat huomioida työntekijöidensä verokohtelun valitessaan erityisosaamista vaativien toimintojensa sijoitusmaan. Globalisaatio lisää näin ansiotuloverotuksen aiheuttamia tehokkuustappioita ja heikentää mahdollisuuksia tasata tuloja ja hyvinvointia verotuksen avulla. Ylimmät tuloveroasteet ovatkin alentuneet selvästi teollisuusmaissa viime vuosikymmeninä (Kuvio 1.2).

KUVIO 1.2. Ylimmän tuloveroasteen muutos 2000-2008, %-yksikköä

Tavarat ja palvelut liikkuvat huomattavasti yrityksiä vähemmän, vaikka internetkaupan ja ostosmatkailun yleistymisen onkin lisännyt niiden liikkuvuutta. Hyödykeveroista verokilpailulle alttiina ovat lähinnä alkoholin ja tupakan valmisteverot. Täysin liikkumattomia verotuskohteita ovat puolestaan luonnonvarat ja kiinteistöt. Globalisaatio luo näin paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja liikkumattomiin verotuskohteisiin.

Globalisaation syveneminen voimistaa verokilpailua. Pelkona on ollut, että kasvavan verokilpailun seurauksena verokannat painuvat liian alhaiselle tasolle ja syntyy ns. *race to the bottom* -ilmiö, joka romuttaa edellytykset hyvinvointivaltion rahoitukseen. Ainakaan tähän mennessä toteutuneen kehityksen perusteella näin ei kuitenkaan näytä käyvän. Tästä on osoituksena, että kaikkein kovimman verokilpailun alaisena oleva yhteisövero on säilynyt tärkeänä veroinstrumenttina.

Syvenevän kansainvälisen integraation oloissa on huolehdittava verotuksen oikeudenmukaisuudesta. Globalisaatioon ja sen tuomiin rakennemuutoksiin sopeutuminen voivat lisätä riskien ja hyvinvoinnin tasaamisen tarvetta tulevaisuudessa. Toisaalta riskien jakaminen hyvinvointivaltion avulla myös lisää globalisaation hyväksyttävyyttä ja auttaa siten hyödyntämään paremmin globalisaation hyviä puolia ja sen tuomia mahdollisuuksia (Andersen ym. 2007).

Globalisaation haitallisia vaikutuksia on pyritty torjumaan kansainvälisen koordinaation avulla. Sekä OECD:n että EU:n piirissä on jo vuosien ajan toteutettu useita hankkeita haitalliseksi katsotun verokilpailun torjumiseksi. Suomi on ollut aktiivisesti mukana tässä yhteistyössä.

EU:n veropolitiikka ja veroharmonisointi

Talouden toimintaympäristöä on muuttanut merkittävästi Suomen Euroopan unionin jäsenyys vuodesta 1995. Jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut noudattamaan sopimusta Euroopan unionin toiminnasta (ent. perustamissopimus) sekä EU:n verolainsäädäntöä ja muita jäsenvaltioiden sopimia linjauksia. Edellä mainittu lainsäädäntö ja sopimukset rajoittavat Suomen omaa päätösvaltaa, mutta toisaalta ne yhtenäistävät toimintatapoja EU:n sisällä ja vähentävät verokilpailua. Jäsenvaltioiden verojärjestelmien välisten erojen tasoittamista on pidetty välttämättömänä sisämarkkinoiden toiminnan kannalta.

Verotuksen harmonisointi on edennyt pitkälle välillisessä verotuksessa eli arvonlisäverotuksessa ja erilaisissa hyödykeveroissa. Arvonlisäverotuksessa on harmonisoitu veropohja sekä verokantojen lukumäärä ja taso. Jäsenvaltioiden yleisen verokannan tulee olla vähintään 15 %. Tällä hetkellä

jäsenvaltioiden soveltamat yleiset verokannat vaihtelevat 15 ja 25 prosentin välillä. Hyödykeverotuksessa on harmonisoitu alkoholin, tupakan ja energiatuotteiden verotus. Näiden kohdalla harmonisointi on koskenut verojärjestelmää ja vähimmäisverotasoja.

Yritysverotuksessa harmonisointi on ollut toistaiseksi vähäistä. Yritysverotuksessa on voimassa direktiivejä, jotka koskevat tiettyjä yksittäisiä toimenpiteitä. Tärkeimpiä direktiivejä yritysverotuksessa ovat ns. yritysjärjestelydirektiivi², joka edellyttää yritysjärjestelyiden toteuttamisen sallimista ilman välittömiä veroseuraamuksia, ja ns. emo-tytäryhtiödirektiivi³, joka edellyttää tytäryhtiön jäsenvaltiota vapauttamaan suorasijoitusosingot lähdeverosta. Korko-rojaltidirektiivi⁴ puolestaan edellyttää vapauttamaan tietyin edellytyksin yhtiöiden väliset korko- ja rojalTIMaksut lähdeverosta. Säästödirektiiviä⁵ sovelletaan luonnollisten henkilöiden saamiin rajat ylittäviin korkotuloihin ja sen tavoitteena on korkojen verottaminen saajan asuinvaltiossa.

Kunnianhimoisin hanke yritysverotuksen harmonisoinnissa on ollut yhteisen, konsolidoidun yhtiöveropohjan valmistelu (*Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB*). Tarkoituksena on yhtenäistää yhtiöiden verotettavan tulon laskentasäännökset sekä toimittaa konserniyhtiöiden verotus keskitetysti emoyhtiön sijaintivaltiossa. Näin laskettu verotettava tulo jaettaisiin verotettavaksi niihin jäsenvaltioihin, joissa konsernilla on toimintaa. EU-komission oli tarkoitus antaa asiasta direktiiviehdotus vuoden 2008 loppuun mennessä, mutta se lykkääntyi. Vuonna 2010 nimitetty uusi komissio todennäköisesti nostaa asian uudelleen esille.

Direktiivien ohella Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on ollut merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden yritysverojärjestelmiin. Niissä verojärjestelmien hyväksyttävyyttä on tarkasteltu perusvapauksien eli sijoittautumisvapauden sekä pääomien, henkilöiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Verolainsäädäntö ei lähtökohtaisesti saa asettaa toisessa EU-valtiossa asuvia yrityksiä tai luonnollisia henkilöitä Suomessa asuvia epäedullisempaan asemaan. Suomen osalta tuomioistuinratkaisuilla on ollut yritysverotuksessa merkitystä osinkoverotuksen, lähdeverotuksen, konserniavustusjärjestelmän sekä väliyhteisölainsäädännön kannalta.

Neuvosto ja jäsenvaltiot aloittivat jo v. 1998 työn haitallisen verokilpailun estämiseksi *Code of Conduct for business taxation* -hankkeessa. Sen puitteissa on käyty läpi jäsenvaltioiden verojärjestelmät ja haitallisiksi katsotut verokilpailutoimenpiteet on pitänyt poistaa. Jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet pidättäytymään mahdollisten uusien, haitallisten verokilpailutoimenpiteiden säätämisestä. Vuonna 2002 perustettiin neuvoston päätöksellä myös EU:n yhteinen siirtohinnoittelufoorumi, jonka päätavoitteena on edistää siirtohinnoittelusääntöjen yhdenmukaista soveltamista jäsenvaltioissa.

Verotuksen harmonisointia direktiivien kautta hidastaa päätöksenteolta verotuksessa vaadittava yksimielisyys. Päätöksenteon hitauden vuoksi komissio on kehottanut jäsenvaltioita verotuksen koordinointiin vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta. Koordinaatiohankkeet ovat koskeneet mm. maastapoistumisverotusta (*exit taxation*) ja väärinkäytösten vastaisten toimenpiteiden soveltamista välittömässä verotuksessa. Konkreettiset tulokset ovat näissäkin hankkeissa toistaiseksi melko vaatimattomia. Laajempaa yhteistyötä ja koordinaatiota verotuksen alalla suositellaan myös professori Mario Montin komissiolle laatimassa raportissa uudeksi EU:n sisämarkkinastrategiaksi⁶.

² Neuvoston direktiivi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 90/434/ETY.

³ Neuvoston 23 päivänä heinäkuuta 1990 antama eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä annettu direktiivi 90/435/ETY.

⁴ Neuvoston 3 päivänä kesäkuuta 2003 antama direktiivi eri jäsenvaltioissa sijaitsevien lähiyhtiöiden väliin korko- ja rojalTIMaksuihin sovellettavasta yhteisestä verotusjärjestelmästä 2003/49/EY.

⁵ Neuvoston 3 päivänä kesäkuuta 2003 antama direktiivi säästöjen tuottamien korotulojen verotuksesta 2003/48/EY.

⁶ Mario Monti: A New Strategy for the Single Market – At the Service of Europe's Economy and Society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 9 May 2010.

1.3 Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys

Hyvinvointivaltion rakenteiden ylläpitäminen myös tulevaisuudessa edellyttää, että julkisen talouden rahoitus on turvattu pitkällä aikavälillä. Jo pitkään on ollut tiedossa, että julkisen talouden rahoitus ei ole kestävällä pohjalla. Valtiovarainministeriön helmikuussa 2010 julkaistun arvion mukaan ns. kestävyysvaje on noin 5½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen (Valtiovarainministeriö 2010a). Kestävyysvaje kuvaa sitä, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi välittömästi kohentaa, jotta julkinen talouden rahoitus olisi pitkällä aikavälillä turvattu. Vaje osoittaa julkisen talouden kestävyysongelman suuruuden.

Vuoden 2008 lopulla alkanut syvä taantuma pahensi entisestään kestävyysongelmaa. Se heikensi voimakkaasti julkisen talouden rahoitusasemaa ja vaikeutti siten varautumista tuleviin menopaineisiin. Taantumän jälkeen edessä on mittava julkisen talouden sopeuttamisurakka, joka vaikuttaa talouspolitiikkaan useiden vuosien ajan (ks. Laatikko 1.1).

Laatikko 1.1

Julkisen talouden vahvistaminen talouskriisin jälkeen

Vuonna 2008 puhjennut globaali talouskriisi sysäsi Suomen talouden syvään taantumaan. Sen seurauksena julkisen talouden rahoitusasema heikkeni poikkeuksellisen nopeasti. Taantumän jälkihoito kestää pitkään ja rajoittaa lähivuosina myös veropoliittista liikkumavaraa. Lähes kaikki Euroopan maat ovat vastaavassa tilanteessa, mutta Suomen erityispiirteenä on lisäksi, että julkista taloutta on vahvistettava samanaikaisesti, kun suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän ja siirtyvät pois työvoiman piiristä.

Tammikuussa 2010 julkaistussa Suomen vakausohjelman tarkistuksessa hallitus asetti julkisen talouden rahoitusasemalle keskipitkän aikavälin tavoitteeksi 0,5 prosentin rakenteellisen ylijäämän suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tavoite tulisi saavuttaa vuoteen 2013 mennessä. Tämä tarkoittaa valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 1½ prosenttiyksikön sopeutustarvetta suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden rahoitusasemaa voidaan vahvistaa kolmella tavalla: talouskasvua ja julkisen talouden kestävyttä tukevin rakenteellisin uudistuksin, veroja korottamalla tai menoja leikkaamalla. Näistä rakenteelliset uudistukset, kuten työuria pidentävät toimet, vahvistavat julkisen talouden rahoitusasemaa usein vasta viiveellä. Pienentäessään julkisen talouden kestävyysongelmaa ne kuitenkin vähentävät etukäteissäästämisen tarvetta.

Useat taloustieteelliset tutkimukset viittaavat siihen, että enemmän menonleikkauksiin painottunut vajeiden supistaminen on historiassa johtanut sekä pysyvämpiin tuloksiin että nopeampaan talouskasvuun sopeutuksen jälkeen kuin veronkorotuksiin painottunut sopeutus (mm. Alesina ja Ardagna 2010, Ardagna 2004 sekä Alesina ja Perotti 1996). Myös Euroopan komissio (2007) on tullut tähän tulokseen 27 EU-maan aineistolla tehdyssä tutkimuksessa. Vero- ja menosopeutuksen vaikuttavuus vaihtelee luonnollisesti kuitenkin tapauskohtaisesti riippuen mm. sopeutuksen toteutustavasta. Komission mukaan menokuria ylläpitävillä rakenteilla, kuten finanssipolitiikan säännöillä, voidaan lisätä sopeutuksen tehoa.

OECD:n (2010) arvion mukaan kestävyysongelma on talouskriisin jälkeen Suomessa niin mittava, että sen korjaaminen edellyttää todennäköisesti sekä rakenteellisia uudistuksia, menonleikkauksia että veronkorotuksia. Korjaustoimet on kuitenkin toteutettava niin, että samalla minimoidaan talouden resurssien kohdentumiseen ja työnteon kannustimiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset. Verotuksen osalta OECD pitää suositeltavina keinoina veropohjan laajentamista ja vähemmän haitallisten verojen, kuten kiinteistövero- tai ALV:n korottamista. Tehokkuus- ja verotuottosyistä OECD suosittelee myös alennettujen ALV-kantojen nostamista heinäkuussa 2010 voimaan tulevalle yleisen ALV-kannan tasolle. Sen sijaan yrittäjäverotuksen ja työn verotuksen kiristämistä tulisi OECD:n mukaan välttää.

Demografisen muutoksen vaikutus julkisiin menoihin ja verojärjestelmään

Kestävyysoingelman taustalla on etenkin väestön ikääntyminen, joka toteutuu Suomessa muita EU-maita nopeammin. Väestön huoltosuhteen heikkeneminen uhkaa tulevana vuosikymmeninä johtaa nykyisellä veroasteella ja menorakenteella julkisen talouden velan kestäättömään kasvuun. Väestön ikääntymisen vuoksi ikäsidonnaisten julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta kasvaa nopeasti: eläkemenot kasvavat jo tällä vuosikymmenellä kun taas terveydenhoito- ja pitkäaikaishoidon menojen kasvu painottuu 2020-luvulle ja jatkuu vielä sen jälkeisillä vuosikymmenillä. Vuosina 2007-2030 ikäsidonnaisten menojen bruttokansantuoteosuuden arvioidaan kasvavan yhteensä noin 5,5 prosenttiyksiköllä (Taulukko 1.2).

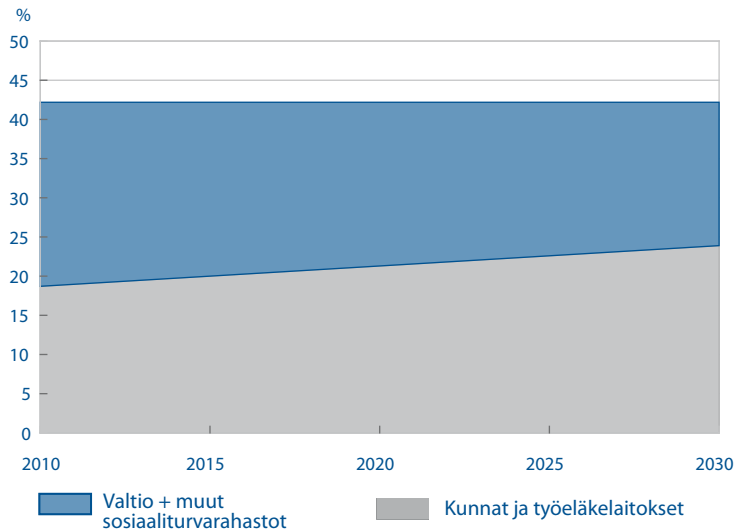
TAULUKKO 1.2. Ikäsidonnaisten menojen muutos,
% BKT:sta

	2007-2030	2030-2060
Suomi	5,5	1,0
EU	1,8	3,1

Lähde: EU-komissio (2009)

Eläkemenojen kasvusta johtuen työeläkemaksuun kohdistuu vuoteen 2025 mennessä – jo sovitujen nostojen lisäksi – noin 3½ prosenttiyksikön nousupaine suhteessa palkkoihin (Eläketurvakeskus 2009). Työeläkemaksun korotus mielletään työn verotuksen kiristymiseksi, koska Suomessa työeläkejärjestelmä on vain osittain rahastoiva ja maksukorotukset menevät pääasiassa jo eläkkeellä olevien eläke-etuuksien rahoitukseen. Verokiilaa kasvattavaa vaikutusta tosin heikentää se, että lakisääteiset eläkevakuutusmaksut ovat vähennyskelpoisia tuloverotuksessa. Verovähennyskelpoisuudesta seuraa myös, että eläkemaksun nousu supistaa samalla sekä kuntien että valtion veropohjaa. Kasvattaessaan työvoimakustannuksia työeläkemaksun nousu heikentää työllisyyttä.

Hoito- ja hoivamenojen kasvu, eli noin puolet ikääntymisen aiheuttamista menopaineista, kohdistuu kuntatalouteen. Jos julkisen palvelutuotannon tuottavuutta ei saada kohotettua, kohdistuu kunnallisverotukseen nykyisillä palveluvelvoitteilla ja palvelujen ikäryhmittäisillä käyttöasteilla vuoteen 2030 mennessä arviolta jopa 7 prosenttiyksikön nousupaine (Valtiovarainministeriö 2010b). Kehitys jatkuisi tämän jälkeenkin samansuuntaisena erityisesti hoivamenojen kasvun seurauksena. Väestön ikääntymisen lisäksi julkisen terveydenhuollon kustannuspaineita nostavat ns. Wagnerin laiksi ja Baumolin taudiksi kutsutut ilmiöt. Wagnerin lain mukaan hyvinvointipalveluiden kysynnällä on taipumusta kasvaa elintason noustessa mm. uusien hoitomenetelmien, laitteiden ja lääkkeiden käyttöönoton vuoksi. Baumolin tauti viittaa puolestaan ilmiöön, jossa julkisen sektorin työvoimakustannuksilla on taipumusta seurata yksityisen sektorin palkkakehitystä, vaikka palvelutuotannon tuottavuudessa ei tapahtuisi vastaavaa työtä säästävää tuottavuuden kasvua kuin yksityisen sektorin teknologian kehitystä paremmin hyödyntävillä aloilla.

KUVIO 1.3. Veroaste 2010-2030, % BKT:sta

Lähde: VM

Mikäli kunnallisveron nousupaine toteutuisi täysimääräisesti ja kokonaisveroaste pidetään vakiona, siirryttäisiin julkisen talouden rahoituksessa muiden Pohjoismaiden tapaan korkean kunnallisverotuksen suuntaan. Tämä veisi verotusta tasaveron suurtaan, mutta johtaisi samalla eri kunnissa asuvien veronmaksajien yhä erilaisempaan verokohteluun. Vaihtoehtoisesti ikäsidonnaisen menojen kasvu voitaisiin korvata kunnille valtionosuuksilla, jolloin valtion tulisi joko leikata vastaavasti muita menojaan tai kerätä nykyistä huomattavasti enemmän verotuloja ja nostaa siten kokonaisveroastetta. Kokonaisveroasteen merkittävä nousu lisäisi kuitenkin verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita ja heikentäisi Suomen kilpailukykyä kansainvälisessä taloudessa. Siksi julkisen talouden rahoituksen ja hyvinvointipalveluiden tarjonnan kannalta erityisen tärkeää on tuottavuuskasvun tukeminen julkisessa palvelutuotannossa.

Ikärakenteen muutos haastaa verojärjestelmän, joka suurelta osin on perustunut työn verottamiseen. Palkkojen ja muiden työtulojen osuus ansiotuloista on 72 % ja eläketulojen osuus 22 %. Tämä jakauma tulee vähitellen muuttumaan siten, että eläketulojen osuus kasvaa ja työtulojen osuus pienenee. Eläkkeiden veropohjaosuuden kasvu johtuu pääasiassa eläkeläisten määrän kasvusta (ks. Taulukko 1.3). Työtulojen osuutta puolestaan pienentää se, että työikäisten määrä vähenee niin voimakkaasti, että työllisten määrän kasvu tyrehtyy vähitellen, vaikka työllisyysasteen odotetaan nousevan. Rakennemuutoksista huolimatta ansiotuloverot tullaan jatkossakin maksamaan suurimmalta osin työtuloista, koska palkkatulot saajaa kohden ovat suuremmat kuin eläketulot ja tuloveron progressiosta johtuen palkkatulojen veroaste on eläketulojen veroastetta suurempi.

TAULUKKO 1.3. Työllisten ja eläkkeensaajien määrän muutos sekä käypähintaisten työtulojen ja eläkkeiden muutos, %

	Työllisten lkm	Eläkeläisten lkm	Työtulot	Eläketulot	Keskim. työtulo	Keskieläke
2010-2020	0,6	17,9	24,7	44,6	23,9	22,7
2010-2030	0,4	31,6	48,8	86,0	48,2	41,3

Lähde: Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009. ETK Raportteja 2009/4

Samanaikaisesti menopaineiden kasvun kanssa väestön ikääntyminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia ja supistaa siten veropohjaa. Vaikka globaalia talouskriisistä alkanut syvä taantuma on lisännyt työttömyyttä huomattavasti, johtaa työikäisen väestön määrän voimakas vähentyminen työllisyystilanteen kohennuttua taantumien jälkeen jälleen työvoimapulaan kasvavilla toimialoilla. Työpanoksen supistuessa talouskasvu jää yksinomaan tuottavuuskasvun varaan. Työvoiman supistumisen talouskasvua rajoittavaa vaikutusta voidaan ehkäistä tukemalla työvoimaan osallistumista esim. työuria pidentävin toimin sekä parantamalla työvoiman tarjonnan ja kysynnän välistä kohtaantoa. Näin rajalliset työvoimaresurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti.

Kestävyyssvajeen umpeen kurominen ja verotus

Jo perinteiset staattiset kestävyyslaskelmat osoittavat, että nykyinen kestävyysvaje on huolestuttavan suuri ja vaikea kuroa umpeen. Staattisessa laskelmassa ei kuitenkaan voida juuri tehdä eroa eri toimenpidevaihtoehtojen välillä. Jos perinteistä kestävyyslaskelmaa täydennetään finanssipolitiikan kannalta keskeisillä kokonaistaloudellisilla vaikutuskanavilla, voidaan verrata keskenään erilaisten politiikkavaihtoehtojen tehokkuutta kestävyysvajeen korjaamisessa.

Suomen Pankissa tehdyssä laskelmissa verrataan keskenään työn verotuksen ja arvonlisäveron korotuksen vaikutuksia mm. työllisyyteen, tuotantoon ja kokonaisveroasteeseen (Kinnunen ja Koskiainen 2010). Palkkaverojen kiristäminen ja sen aiheuttamat käyttäytymisvaikutukset muuttavat kestävyysvajeen suuruusluokkaa huomattavasti. Verojen korotuspaine muodostuu staattisesta laskelmasta suuremmaksi työllisyysmenetyksen takia. Lisäksi työttömyyden hoitomenot ja julkisen sektorin työvoimakustannusten nousu kasvattavat julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta. Kestävyysvajeen umpeen kurominen arvonlisäveroa korottamalla aiheuttaa huomattavasti pienemmät sopeutumiskustannukset. Korotuksen dynaamiset vaikutukset veropohjaan ja työmarkkinoille ovat pienet ja johtuvat lähinnä siitä, että veronkorotus heikentää reaalista ostovoimaa. Mikäli palkka- ja eläkeverotus eriytetään ja eläkeveroja nostetaan, korotuksen dynaamiset vaikutukset ovat pikemminkin rinnastettavissa arvonlisäveron korotukseen kuin tuloverotuksen kiristämiseen.

Hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta olennaista on pyrkiä mahdollisimman korkeaan työllisyysasteeseen ja vahvaan tuottavuuskehitykseen. Verotuksen rakenteen tulisi olla mahdollisimman paljon työn tekemistä ja talouskasvua tukeva. Työn verotusta keventämällä voidaan pienentää työn verokiilaa sekä lisätä työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Talouskasvun ja työllisyyden tukeminen edellyttää myös yrittäjyydelle edullista veroympäristöä. Siksi yhteisö- ja pääomatuloverotuksen tulisi olla kansainvälisesti kilpailukykyistä. Julkisen talouden kestävyysongelma rajoittaa kuitenkin huomattavasti liikkumavaraa, joka on käytettävissä kokonaisverorasituksen keventämiseen. Talouskriisin jälkeinen julkisen talouden tasapainottaminen aiheuttaa sen sijaan paineita verotuottojen nostoon. Siksi pääpaino tulisi olla verotuksen rakenteen muutoksilla, joiden avulla verojärjestelmää voidaan muokata tukemaan mahdollisimman hyvin julkisten palvelujen ja etuuskien rahoitusta. Myös veropohjan laajuudesta on huolehdittava ja veropohjaa kaventavia verotukia arvioitava kriittisesti.

1.4 Teknologinen kehitys ja inhimillinen pääoma tuottavuuskasvun tekijöinä

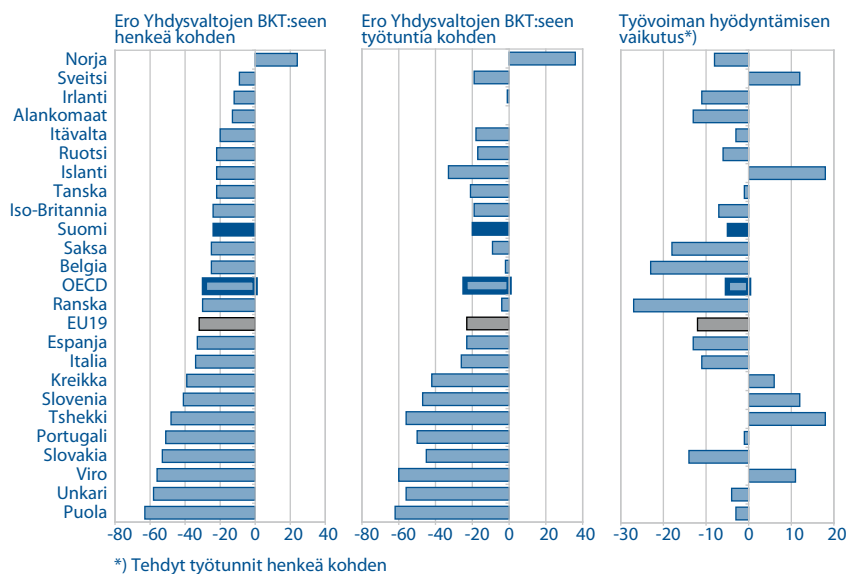
Tuottavuuden kasvu määrittää tulevaisuudessa yhä enemmän hyvinvoinnin kasvua Suomessa. Tuottavuus syntyy työpanoksen laadun paranemisen, lisääntyneiden investointien sekä teknologisen kehityksen ja uuden teknologian omaksumisen kautta. Suomessa koneisiin, laitteisiin ja rakennuksiin tehtyjen investointien merkitys työn tuottavuuden kasvun lähteenä on 1990-luvun alun

jälkeen selvästi vähentynyt. Myöskään työvoiman muodollisen koulutusrakenteen muutos ei enää nosta työpanoksen laatua kuten ennen, koska väestön koulutustaso on noussut ja korkeasti koulutetun väestön tekemien työtuntien osuus koko kansantaloudessa tehdyistä työtunneista on jo suhteellisen suuri. Merkittävin työn tuottavuuden kasvuun vaikuttava tekijä on teknologinen kehitys ja uuden teknologian hyödyntäminen (Pohjola 2007).

Myös inhimillisen pääoman merkitys talouskasvun lähteenä on kasvanut. Uuden teknologian käyttöönotto liittyy kiinteän pääoman sijaan nykyisin yhä enemmän aineettomaan pääomaan, kuten tutkimukseen ja tuotekehitykseen, työvoiman laatuun tai työn organisointiin. Työvoiman osaaminen on tärkeä aineettoman pääoman tekijä, sillä se vaikuttaa yritysten muiden aineettomien investointien määrään ja rakenteeseen ja tätä kautta edelleen työn tuottavuuden ja talouden kasvuun.

Tuottavuuskasvun lähteitä voidaan arvioida vertaamalla eri maiden tuottavuuskehitystä ja etsimällä tuottavuuserojen taustalla olevat tekijät. Tällöin vertailukohtana käytetään usein Yhdysvaltoja. Vaikka erot monissa tuottavuuteen vaikuttavissa tekijöissä, kuten koulutustasossa, teknologisessa kehityksessä tai hyödyke- ja pääomamarkkinoiden toiminnassa ovat kaventuneet, on työn tuottavuuden taso Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa sekä suurimmassa osassa Eurooppaa edelleen matalampi kuin USA:ssa (Kuvio 1.4). Selittävinä tekijöinä voivat olla erot teknologian hyödyntämisessä ja erityisesti inhimillisen pääoman laadussa ja määrässä. Norja poikkeaa öljy- ja kaasutuotantonsa vuoksi tuottavuusvertailuissa selvästi muista maista.

KUVIO 1.4. Työn tuottavuus 2009, %-yksikköä



Inhimilliseen pääomaan vaikuttavien tekijöiden arviointia hankaloittaa inhimillisen pääoman määrän ja laadun mittaamiseen liittyvät ongelmat. Perinteiset, muodolliseen koulutukseen perustuvat mittarit ovat puutteellisia kuvaamaan jatkuvaa työssä oppimista ja osaamista. Koulutus ei esimerkiksi selitä havaittuja eroja bruttopalkkojen tasossa tai kehityksessä eri maissa. Epäsuorasti osaamista ja sen jakaumaa voidaan pyrkiä mittaamaan bruttopalkkojen ja niiden jakauman avulla.

Verojärjestelmän kannalta kiinnostava kysymys on, miten verotuksen progressio vaikuttaa työssä ponnisteluun (*effort*) ja tuottavuuteen. Guvenen ym. (2009) ovat todenneet OECD:n aineistoa käyttäen tehdyn tutkimuksen perusteella, että progressiivinen ansiotulojen verotus alentaa verojen jälkeistä palkkaa ja samalla inhimillisen pääoman tuottoa enemmän korkeammilla palkkatasoilla kuin matalammilla palkkatasoilla. Tämä vähentää inhimillisen pääoman muodostusta, mikä

puolestaan vähentää palkkaeroja. Vaikutus voidaan havaita, vaikka työn tarjonta ei olisi joustavaa palkkojen suhteen. Työn tarjonnan joustavuus vahvistaa progressiivisen verotuksen inhimillistä pääomaa vähentävää vaikutusta.

Heckman ym. (1998) ovat myös todenneet USA:n aineistoa käyttäen numeerisella osittaisen tasapainon mallilla, että progression vähentäminen lisää tuntuvasti inhimillistä pääomaa. Korkean rajaveroasteen aiheuttama hyvinvointitappio on yleisesti suurempi malleissa, joissa inhimillisen pääoman muodostus on endogeenista (esim. Kapicka 2006).

Analyttisesti verotuksen progression vaikutusta palkanmuodostukseen ja työllisyyteen ovat tarkastelleet mm. Koskela ja Vilmunen (1996). He osoittivat, että verotuksen progression lisääminen parantaa työllisyyttä. Sörensen (1999) tarkasteli progression vaikutusta olettaen työllisyyden lisäksi työntekijöiden ponnistelun endogeeniseksi. Sörensenin mallissa progression lisääminen vähentää ponnistelua ja lisää työllisyyttä. Koskela ja Schöb (2007) ovat myös tarkastelleet progression vaikutusta palkkoihin, työntekijöiden ponnisteluun, työllisyyteen, tuotantoon ja hyvinvointiin. Tässä mallissa progression lisääminen voi johtaa työllisyyden heikkenemiseen, jos progression lisääminen alentaa riittävän paljon työntekijöiden ponnistelua.

Suomessa koulutuksen tuoton arvioidaan olevan suhteellisen hyvä. Työssä oppimista ja koulutuksen jälkeisen inhimillisen pääoman muodostusta heikentää kuitenkin suhteellisen jyrkkä työn verotuksen progressio. Jotta inhimillisen pääoman karttumista koko työuran aikana voidaan tukea, tulisi haitallisen kireitä rajaveroasteita välttää. Samalla tulee kuitenkin huolehtia verotuksen oikeudenmukaisuudesta ja siitä, että yhteiskunnalliset tavoitteet hyvinvoinnin jakautumisesta toteutuvat. Vero- ja etuusjärjestelmässä on löydettävä tasapaino talouskasvua ja resurssien tehokasta kohdistumista tukevien tekijöiden sekä oikeudenmukaisen tulonjaon välille.

1.5 Kestävä kehitys ja ympäristö

Suomen suurimmat kestävä kehityksen haasteet liittyvät ilmastomuutokseen, sopeutumiseen maailmantalouden nopeisiin muutoksiin ja väestön ikärakenteen muutokseen. Ilmastomuutos vaikuttaa yhteiskuntaan monien eri kanavien kautta. Sen ennakoidaan mm. lisäävän rankkasaiteita ja tulvariskejä sekä muuttavan maatalouden toimintaedellytyksiä ja koko ekosysteemiä. Maailmanlaajuisena ongelmana ilmastomuutos lisää myös kuivuutta ja nälänhätää sekä poliittista ja yhteiskunnallista epävakautta erityisesti köyhimmässä maissa. Ilmastomuutoksesta syntyvien haittojen vuoksi sen torjuntaan pyritään sekä kansallisin toimin että kansainvälisen yhteistyön avulla.

Vapaasti toimivat markkinat eivät huomioi kaikkia tuotannosta ja kulutuksesta syntyviä ulkoisvaikutuksia, kuten ympäristön saastumista tai ilmastopäästöjä. Siksi kestävä talouskasvu edellyttää, että näitä haittoja rajoitetaan ja niiden aiheuttamia kustannuksia pyritään huomioimaan verotuksen tai muiden ohjausmekanismien avulla. Parhaimmillaan ohjauskeinoilla voidaan vähentää haitallista ulkoisvaikutusta aiheuttavaa kulutusta tai tuotantoa samalla kun niillä kerätyillä tuotoilla voidaan korvata muilla väärillä veroilla kerättyjä verotuloja (ns. kaksoishyötyhypoteesi). Tämä voi puoltaa verotuksen painopisteen muutosta vääristävämmistä verokohteista kohti ympäristöveroja ja on monissa maissa herättänyt keskustelua ns. vihreistä veroreformeista.

EU on asettanut tavoitteeksi rajoittaa maailman keskilämpötilan nousu enintään kahteen asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. EU:n kokonaistavoite hiilidioksidipäästöjen alentamiseen vuoteen 2020 mennessä on 20 % verrattuna vuoden 2005 päästötasoon. Sama 20 prosentin tavoite on asetettu myös energiatehokkuuden parantamiselle sekä uusiutuvan energian käytön osuudelle energian loppukulutuksesta. Suomen osalta tämä tarkoittaa uusiutuvan energian käytön osuuden nostamista 38 prosenttiin kokonaiskulutuksesta.

EU on valinnut tärkeimmäksi kasvihuonepäästöjen vähentämiskeinoksi päästökaupan. Merkitävää EU:n päästökaupassa on se, että maakohtaiset kasvihuonepäästöjen kiintiöt poistuvat. Tämä tekee päästöjen vähentämisen EU:ssa tehokkaaksi, mutta saattaa myös johtaa aikaisempaa suurempaan kansalliseen sopeutumistarpeeseen. EU:n päästökauppajärjestelmän kehittyessä ja tavoitteiden kiristyessä verotuksen merkitys ohjauskeinona päästökaupasektorilla vähenee.

Päästökaupan ulkopuolisella sektorilla, johon kuuluvat mm. liikenne, maatalous ja asuminen, pyrkimykset päästöjen vähentämiseen ovat toistaiseksi kansallisten toimintasuunnitelmien ja kansallisesti toteutettavien toimenpiteiden varassa. Myös EU:n laajuista hiiliveroa on valmisteltu, mutta asiasta käytävät neuvottelut ovat toistaiseksi kesken. Päästöjen vähentäminen ja uusiutuvien energiamuotojen käytön lisääminen edellyttävät Suomessa huomattavia tukitoimia. Velvoitteet ja uusiutuvalla energialle kohdistettavat tukitoimet lisäävät selvästi paineita nostaa energia- ja ympäristöveroja energiankulutuksen rajoittamiseksi ja tukitoimien rahoittamiseksi.

Globaaliin ilmastomuutoksen torjumiseksi tehtävään työhön kuuluu olennaisena osana myös kansainvälinen taakanjako, jonka mukaisesti teollisuusmaat osallistuvat kehittyvien maiden ilmastotoimien rahoittamiseen. Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 saavutetun yhteisymmärryksen mukaisesti Suomen vuosittaisen maksuosuuden arvioidaan nousevan vuoteen 2020 mennessä 65 – 225 miljoonaan euroon.

EU:n sitoumusten ja kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen aiheuttaa suorien kustannusten lisäksi mittavia välillisiä kustannuksia. Nämä johtuvat mm. tuotantokustannusten kohoamisesta, tuottavuuden alenemisesta sekä verotuksen kiristymisestä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on arvioinut ilmastomuutoksen torjunnasta aiheutuvien kustannusten alentavan Suomen bruttokansantuotetta 0,8 % perusuraan verrattuna vuosina 2010-2015 (Honkatukia ja Forsström 2008).

2 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ja verorakenteen kehittäminen

2.1 Katsaus hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin

Verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen verotuloilla. Tämän lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä edistämään oikeudenmukaista tulonjakoa tai ohjaamaan talouden eri toimijoiden käyttäytymistä esimerkiksi alue-, ympäristö- ja terveystaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Pääasiassa verojärjestelmä tulisi kuitenkin rakentaa niin, että sillä on mahdollisimman vähän talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Vääristymien suuruutta voidaan arvioida niiden luomilla hyvinvointitappioilla, joita käsitellään Laatikossa 2.1.

Laatikko 2.1.

Verotuksen aiheuttamien vääristymien vaikutuksen suuruus

Verotuksesta aiheutuvien vääristymien suuruutta voidaan arvioida niiden luomilla hyvinvointitappioilla. Hyvinvointitappio määritellään verotuksen yhteiskunnalle (esimerkiksi kotitalouksien ja tuottajien ylijäämän menetys) aiheuttaman taloudellisen tappion ja verotulojen erotuksena. Siihen vaikuttaa verokohteen, esimerkiksi hyödykkeen tai tuotannon tekijän, kysynnän ja tarjonnan hintajousto. Käytännössä nämä hintajoustot mittaavat sitä, kuinka paljon verotettavan kohteen kysyntä ja tarjonta muuttuu, kun sen suhteellinen hinta muuttuu verotuksen seurauksena. Esimerkiksi työn verotuksen vääristäviä vaikutuksia mitataan lähinnä työn tarjonnan hintajouston avulla. Jos tarjonta on hyvin joustavaa, ansiotuloverojen kiristämisen aiheuttama nettotulojen lasku vähentää työn tarjontaa merkittävästi, jolloin hyvinvointitappio on huomattava. Hyvinvointitappion suuruuteen vaikuttaa myös veroaste. Hyvinvointitappio kasvaa suhteessa veroasteen neliöön, eli se on sitä suurempi mitä korkeampi on veroaste.

2.1.1 Tavoitteena verotuksen tehokkuus

Verotus luo väistämättä jonkin verran vääristymiä ja luo näin hyvinvointitappiota. Vääristymät ovat haitallisia talouskasvulle ja työllisyydelle, koska ne ohjaavat talouden resursseja tehottomaan käyttöön. Ne ovat lähinnä seurausta verotuksen vaikutuksesta kotitalouksien päätöksiin säästämistä, työntarjonnasta ja koulutuksesta, yritysten päätöksiin tuotannosta, investoinneista, työkysynnästä, tutkimuksesta ja tuotekehityksestä sekä investoijien valintaan säästämismuodoista ja sijoituskohteista.

Talouskasvua haittaavien vaikutusten ja hyvinvointitappioiden vuoksi hyvän verojärjestelmän tavoitteena on usein mahdollisimman laaja tehokkuus. Teoriassa tehokas verojärjestelmä ei aiheuta lainkaan vääristymiä, mutta käytännössä täysin tehokasta verojärjestelmää on mahdotonta saavuttaa, siksi verotuksen suunnittelussa pyritään minimoimaan sen vääristävät vaikutukset. Verotuksen tehokkuus tarkoittaa myös, että verojärjestelmässä pyritään kohteilemaan verotuskohteita yhdenmu-

kaisesti. Tällöin verojärjestelmä ohjaa mahdollisimman vähän talouden toimijoiden käyttäytymistä. Tehokkaan verotuksen käsitettä voidaankin tarkastella eri verokohteiden näkökulmasta. Laatikossa 2.2. esitetään muutamia esimerkkejä yhdenmukaisesta verokohtelusta.

Laatikko 2.2

Tehokkaan verojärjestelmän piirteitä

Verotuskohteiden yhdenmukaista verokohtelua voidaan tarkastella seuraavin esimerkein:

- Tehokas verojärjestelmä kohtelee eri sijoituskohteita, kuten osakkeita, korkoinstrumentteja ja sijoitusrahasto-osuuksia keskenään yhdenmukaisesti. Tällöin verotus ei vaikuta sijoittajien valintoihin eri sijoitusmuotojen välillä, eli sijoitukset kohdentuvat markkinaehtoisesti ja siten rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta tehokkaalla tavalla.
- Tehokkaassa verojärjestelmässä yritystoiminnan rahoituslähteet – rahoitus pidätetyillä voitoilla, velkarahoitus tai osakeanti – ovat verotuksellisesti yhtäläisessä asemassa. Tällöin verojärjestelmä ei sisällä kannustinta yritystoiminnan rahoittamiseen jollain tietyllä rahoitusmuodolla, vaan rahoitusratkaisut tehdään aidosti liiketaloudellisin perustein.
- Investointien suhteen tehokas verotus ei vääristä yrityksen investointien määrää tai kohdentumista, esimerkiksi rakentamiseen tai tutkimukseen ja kehittämiseen.
- Yritysmuodon suhteen tehokkaassa verojärjestelmässä yritystoimintaan kohdistuva verorasitus ei vaihtelee merkittävästi sen perusteella, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan. Järjestelmä ei sisällä kannustinta harjoittaa yritystoimintaa sellaisessa juridisessa muodossa, joka ei ole liiketaloudellisesti tarkoituksenmukaista. Yhdenmukainen verokohtelu voi myös koskea yritysra-kennetta, jolloin yrityskonserni ei ole verotuksellisesti epäedullisemmassa tai edullisemmassa ase-massa kuin vastaavan liiketoiminnan harjoittaminen yksittäisenä yhtiönä.
- Verotuksen tehokkuutta voidaan tarkastella myös tulonmuunnon näkökulmasta. Tällöin lähtökoh-tana on esimerkiksi yhdenmukainen verokohtelu ansio- ja yrittäjätulon sekä ansio- ja osinkotulojen välillä. Jos verotus on näiltä osin tehokas, ei se ohjaa esimerkiksi yksityisyrittäjää valitsemaan, missä muodossa hän tulouttaa yrityksen tuoton.

2.1.2 Oikeudenmukaisuusperiaate

Yhtenä keskeisimpänä verotusjärjestelmän yhteiskunnallisena tavoitteena pidetään oikeudenmu-kaista tulonjakoa (niin sanottu verotuksen vertikaalinen oikeudenmukaisuusperiaate). Toisaalta verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta voidaan käsitellä näkökulmasta, jonka mukaan samassa asemassa olevia veronmaksajia tulisi käsitellä yhtäläisesti (horisontaalinen oikeudenmukaisuus-periaate). Lisäksi voidaan tarkastella sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta.

Oikeudenmukaisuusperiaatteen tulonjakotavoite ja vääristymiä vähentävä tehokkuustavoite voivat olla ristiriidassa keskenään ja verotuksessa joudutaan etsimään toimiva tasapaino näiden kahden tavoitteen välille. Oikeudenmukaisuudella perustellaan esimerkiksi verotuksen progres-siivisuutta. Lisäksi tärkeänä tavoitteena on se, että kaikille taataan riittävä toimeentulo murenta-matta kannustinta työn tarjontaan. Tämä edellyttää verotuksen ja sosiaaliturvan nykyistä parem-paa yhteensovittamista.

Horisontaalisen oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan samassa taloudellisessa asemassa olevia veronmaksajia tulisi verottaa yhdenmukaisesti. Periaatteessa tämä tarkoittaa, että eri tulomuotoja verotetaan samalla tavalla. Veroasteen ei pitäisi myöskään riippua seikoista, jotka eivät ole tärkeitä verojärjestelmän kannalta. Tällaisia seikkoja saattavat olla esimerkiksi makuerot (esim. eri hyödyk-keiden välillä), veronmaksajan sukupuoli sekä muut syntyperäiset tekijät.

Väestörakenteen muutos ja julkisen talouden kestävyysongelma korostavat tarvetta tarkas-tella sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Julkisen talouden ja eri sukupolvien suhdetta voi-

daan arvioida laskemalla, kuinka paljon kukin sukupolvi on maksanut veroja ja maksuja suhteessa tuloihinsa ja kuinka paljon ne saavat takaisin tulonsiirtoina ja palveluina.⁷ Usein tällaisia laskelmia tehdään maksettujen verojen ja tulonsiirtojen, kuten eläkejärjestelmään liittyvien maksujen ja etuuksien, perusteella, mutta sukupolvitarkastelua voidaan laajentaa myös julkisiin palveluihin ja niiden rahoitukseen.

Tarkasteltaessa vain tiettyä vuotta verotuksessa keskitytään lähinnä erituloisten henkilöiden tai kotitalouksien väliseen tulojen uudelleenjakoon. Usein yhteiskunnallisena tavoitteena on tulojen uudelleenjako henkilöiden ja kotitalouksien välillä, mutta tosiasiaassa suuri osa verotuloilla rahoitettua tulonsiirroista liittyy kuitenkin uudelleenjakoon henkilöiden elinkaaren eri vaiheiden välillä. Demografiset tekijät ja talouden muut olosuhteet vaikuttavat siihen, kuinka yhden sukupolven maksujen ja etuuksien arvo vastaavat toisiaan. Muun muassa ruotsalainen tutkimus (Pettersson ja Pettersson, 2003) osoittaa, että elinkaaritulojen jakauma on huomattavasti tasaisempi kuin vuosituloihin perustuva tulojakauma.

2.1.3 Ulkoisvaikutukset huomioiva verotus

Verotuksen avulla voidaan myös pyrkiä ohjaamaan talouden toimijoiden käyttäytymistä tilanteissa, joissa markkinoiden toiminnan tuloksena syntyy ulkoisvaikutuksia. Lähinnä nämä tilanteet koskevat kulutuksesta ja tuotannosta aiheutuvia haittoja eli negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Taloustieteen alalla vallitsee näkemys, että kulutusverotusta on järkevää käyttää haitallisten ulkoisvaikutusten vähentämiseen (niin sanottu haittavero). Usein tällainen haittavero liitetään ympäristö- sekä sosiaali- ja terveyspoliittisiin kysymyksiin.

Talusteorian osittaistasapainomallien mukaan hyödykkeelle asetettu haittaveron pitäisi olla yhtä suuri kuin sen kulutuksesta yhteiskunnalle aiheutuva rajahaitta. Jos tarkastellaan verojärjestelmää kokonaisuutena ja otetaan huomioon olevassa oleva vääristävä verotus, haittaveron asettaminen ei ole kuitenkaan aivan näin suoraviivaista. Esimerkiksi ympäristöverotuksen osalta käytetään niin sanottua kaksoishyötyargumenttia (double dividend). Se perustuu ajatukseen, että ympäristöverotuksella voidaan korjata kulutuksesta aiheutuvaa negatiivista ulkoisvaikutusta ja kertyneet verovarot voidaan käyttää tavalla, joka parantaa verojärjestelmän tehokkuutta.

2.1.4 Hallinnollinen tehokkuus ja ennustettavuus

Edellä mainittuja verojärjestelmän tavoitteita asetettaessa tulisi lähtökohtana olla järjestelmän hallinnollinen tehokkuus ja yksinkertaisuus sekä verotuksen ennustettavuus. Tehokas ja yksinkertainen verojärjestelmä vähentää verohallinnon ja verovelvollisten kustannuksia. Näitä kustannuksia aiheutuu verohallinnolle verojen määräämisestä, perimisestä ja verovalvonnasta sekä verovelvolliselle ilmoitusvelvoitteesta ja vaadituista erilliselvityksistä. Varsinaisten rahallisten kulujen lisäksi kustannukseksi tulee laskea myös veromenettelyyn käytetty aika.

Yksinkertainen ja läpinäkyvä verotus lisäävät myös osaltaan järjestelmän tasa-arvoisuutta, sillä tällöin kaikilla verovelvollisilla on parempi mahdollisuus arvioida verotuksen vaikutuksia. Verojärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa verotuksen vaikutusten arviointia verovelvollisen kannalta ja vaatii enemmän resursseja. Verotuksen tehokkuus laskee, mitä enemmän verojärjestelmässä on poikkeuksia ja vähennyksiä. Nämä kaventavat myös veropohjaa. Tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään luvun viimeisessä jaksossa.

⁷ Katso esimerkiksi Korkman ym. 2007.

Verovelvollisen kannalta yksinkertaisen ja läpinäkyvän verojärjestelmän lisäksi tärkeää on veropolitiikan ennustettavuus. Tämä luo edellytykset arvioida taloudellisen käyttäytymisen verokohdetulua tulevaisuudessa ja vaikuttaa siten myös kotitalouksien ja yritysten tämän hetken päätöksiin. Erityisesti ennustettavuutta vaaditaan pitkän aikavälin päätöksissä. Ennustettavuus edellyttää veropolitiikan jatkuvuutta, mikä tulisi huomioida verouudistuksissa.

2.2 Verorakenteen kehittäminen

Talouden ja yhteiskunnan rakenteelliset muutokset sekä yhä kansainvälistyvä toimintaympäristö korostavat verorakenteen kehittämisen merkitystä. Erityisesti kansainvälistyminen, väestön ikääntyminen, teknologinen kehitys ja uuden teknologian hyödyntäminen sekä ympäristökysymykset luovat painetta verotuksen painopisteen muuttamiselle ja veropohjan laajentamiselle.

Kuten aiemmin tässä luvussa todetaan, verotuksesta aiheutuu väistämättä vääristymiä, jotka haittaavat talouskasvua ja työllisyyttä. Verorakenne vaikuttaa kuitenkin näiden vääristymien suuruuteen, sillä eri veromuotojen vääristävä vaikutus vaihtelee. Tämä lisää tarvetta muokata verorakennetta niin, että nämä haitalliset vaikutukset olisivat mahdollisimman vähäisiä. Seuraavassa käsitellään lyhyesti taloustieteen kasvuteorian ja empiirisen tutkimuksen tuloksia verotuksen vaikutuksesta talouskasvuun. Lisäksi tarkastellaan eri veromuotojen vaikutusta talouskasvuun ja työllisyyteen. Näitä veromuotoja tarkastellaan tarkemmin seuraavissa luvuissa. Lopuksi esitellään työryhmän ehdotus verorakenteen kehittämisestä.

2.2.1 Verotuksen vaikutukset talouskasvuun

Talousteoriassa verotuksen vaikutusta talouskasvuun on tarkasteltu lähinnä kasvumallien avulla. Näissä malleissa politiikkamuutoksilla voi olla sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia talouskasvuun. Niin kutsutussa neoklassisessa mallissa ei poliittisilla päätöksillä ole pitkän aikavälin kasvuvaiikutuksia. Näin ollen myöskään verotuksen vaikutuskanavia talouskasvuun ei näissä malleissa ole kuvattu. Poliittisilla päätöksillä voi kuitenkin näissä malleissa olla lyhyen aikavälin vaikutuksia, joissa talouden kasvuvauhti nousee väliaikaisesti ja nostaa näin pysyvästi tuotannon tasoa. Esimerkiksi verouudistuksen positiivinen vaikutus työllisyyteen voi nostaa kasvuvauhtia väliaikaisesti.

Niin sanotut endogeeniset kasvumallit selittävät, miten pitkällä aikavälillä talouskasvu syntyy talouden toimijoiden toiminnan tuloksena, jolloin myös poliittisilla päätöksillä voi olla vaikutusta talouskasvuun. Kirjallisuuden keskeinen johtopäätös on, että eri verolajeilla on erilainen vaikutus talouskasvuun ja näin ollen verouudistuksella, joka säilyttää verokertymän tason mutta muuttaa verotuksen rakennetta, voi olla pitkän aikavälin kasvuvaiikutuksia. Esimerkiksi jos työn verottaminen heikentää kannustinta investoida henkiseen pääomaan, työn verottamisella voi olla negatiivinen pitkän aikavälin kasvuvaiikutus. Arvioitaessa kulutusveron vaikutusta, johtopäätökset riippuvat preferensseistä ja tuotantoteknologiasta. Tärkeä seikka tässä yhteydessä on se, vääristääkö kulutusvero vain staattista työntarjontapäätöstä vai onko sillä myös dynaamisia vaikutuksia. Dynaamiset vaikutukset seuraavat siitä, että henkisen pääoman kartuttamiseen käytetään aikaa, joka on pois työnteosta ja vapaa-ajasta. Jos kulutusvero vääristää vapaa-ajan ja kulutuksen suhteellista hintaa, se vaikuttaa myös kannustimiin käyttää aikaa henkisen pääoman kasvattamiseen.⁸

⁸ Katso esimerkiksi Milesi-Ferretti ja Roubini (1998a), (1998b).

Henkisen pääoman lisäksi paljon tutkittuja mekanismeja, jotka voivat johtaa pitkän aikavälin talouskasvuun, ovat tuottavat julkiset investoinnit (Barro, 1990) ja yritysten T&K-toiminta. Tuottavat julkiset investoinnit lisäävät pääoman ja työvoiman rajatuottavuutta. Tämä mekanismi luo suoran positiivisen yhteyden verotuksen tason ja pitkän aikavälin talouskasvun välille. Innovaationäkökulma endogeeniseen kasvuun korostaa uusien tuotteiden ja tuotantoprosessien tuomaa kasvuvaiikutusta.⁹ Vaikutus syntyy sitä kautta, että innovaatioiden seurauksena syntyy uusia aikaisempaa parempia välituotteita, jotka joko korvaavat vanhat tai laajentavat tuotannontekijävalikoimaa. Tässä tapauksessa verotus vaikuttaa pitkän aikavälin talouskasvuun, jos se vaikuttaa innovaatioiden odotettuun tuottoon tai tutkimus- ja tuotekehittelyn kustannuksiin.

Taloustieteen empiirinen tutkimus osoittaa (Arnold, 2008; Euroopan komissio 2006; Johansson ym., 2008), että verotuksen negatiiviset vaikutukset bruttokansantuotteeseen ja talouskasvuun liittyvät erityisesti verotuksen rakenteeseen.¹⁰ Tutkimuksen mukaan ansio- ja yritystulojen verotuksella näyttää olevan kaikkein negatiivisin vaikutus talouskasvuun, kun taas kasvun kannalta vähiten haitallisia näyttäisi olevan kulutuksen verotus (nimenomaan arvonlisävero, ALV) ja kiinteistövero. Näitä tutkimustuloksia tukee raportti Ruotsin verojärjestelmästä (Sørensen, 2010), jossa arvioidaan eri veromuotojen hyvinvointitappioita ja osoitetaan, että kulutusverotuksesta aiheutuva tappio on selvästi pienempi kuin ansio- ja yritystuloverotuksesta aiheutuva tappio.

2.2.2 Eri veromuotojen vaikutus talouskasvuun ja työllisyyteen

Yritys- ja pääomaverotus

Yritysverotus vaikuttaa talouden investointiasteeseen ja näin myös talouskasvuun. Talousteorian mukaan yritysten investointipäätöksiä ohjaa investointiprojektien odotettu tuotto ja kustannukset. Yritysten voittoihin kohdistuva tulovero vähentää investointeja, koska vero laskee niiden tuottoa veron jälkeen.¹¹ Samalla tavalla yritysverotuksella voi olla negatiivinen vaikutus ulkomaisiin investointeihin ja talouden kilpailukykyyn. Lisäksi se voi johtaa resurssien tehottomaan käyttöön kohdellessaan investointikohteita eri tapaan. Yritysverotusjärjestelmä voi myös vääristää yritysten rahoituspäätöksiä suosimalla velkarahoitusta osakerahoituksen kustannuksella. Tällöin se tukee investointeja niissä yrityksissä, joiden on tyypillisesti helpompi saada velkarahoitusta. Näitä ovat esimerkiksi suuremmat yritykset ja vanhat yritykset, joilla on aikaisempi luottohistoria.

Pääomaverotus vaikuttaa talouskasvuun monella tavalla: 1) Se voi vaikuttaa negatiivisesti säästämiseen ja investointeihin laskemalla veron jälkeistä tuottoa. Toisaalta avotalous ja pääomien liikkuvuus saattavat pienentää pääomaverotuksen vaikutusta kotimaisiin investointeihin. 2) Kirjallisuudessa on analysoitu myös luovutusvoittojen verotuksen vaikutusta yrittäjyyteen ja yritysten riskirahoituksen tarjontaan.¹² Lisäksi luovutusvoittojen verotus voi johtaa pääomien lukitusvaikutukseen, jossa verotus luo kannusteen lykätä omaisuuden myymistä. Näin se voi estää talouden dynaamista toimintaa ja resurssien tehokasta allokaatiota (Kukkonen, 2005) 3) Yhdessä yritysten tuloverotuksen kanssa osinkoverotus voi vähentää investointeja nostamalla investoinnin pääomakustannusta. Toisaalta niin sanotun uuden teorian mukaan osinkovero nostaa lähinnä osakeannin kustannusta, mutta ei vaikuta investointeihin (katso tarkemmin luku 3). Erityisesti osinkoverotus voi vaikuttaa haitallisesti yritysten syntyyn ja alkavien yritysten kasvuun. Tällöin se johtaa mahdollisesti yrityk-

⁹ Katso esimerkiksi Aghion ja Howitt (1998).

¹⁰ Verotyöryhmän taustamuistiossa (Eerola, 2009a) on tarkasteltu verotuksen ja talouskasvun yhteyksiä tutkivaa kirjallisuutta.

¹¹ Hassett ja Hubbard (2002) tarjoaa laajan kirjallisuuskatsauksen verotuksen ja investointien tutkimuksesta.

¹² Katso esimerkiksi Poterba (1989).

sen hitaampaan kasvuun, kun yritykset pyrkivät rahoittamaan investoinnit pidätetyillä voitoilla, jotka voivat aloittavilla yrityksillä usein olla hyvin pienet.

Työn verotus

Työn verottamisella, eli ansiotuloverotuksella sekä työntekijän ja työnantajan pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla, on työllisyyttä alentava vaikutus niin työn tarjonnan kuin kysynnän kautta. Työn kysyntään työnantajamaksut vaikuttavat nostamalla työvoimakustannuksia, erityisesti jos veroaakkaa ei voida siirtää palkkoihin. Tässä tapauksessa matalammat työnantajamaksut laskevat työvoimakustannuksia ja voivat lisätä työn kysyntää (Koskela, 2002; Nickell, 2004; Pissarides, 1998).

Työn verotus heijastuu työn tarjontaan muuttamalla kotitalouksien päätöstä 1) työmarkkinoille osallistumisesta (ekstensiivinen marginaali) sekä 2) työtuntien määrästä (intensiivinen marginaali). Työtuntien määrään verotus vaikuttaa laskemalla lisätunneista kertyvää nettotuloa, jolloin rajaveroasteilla on merkittävä rooli kotitalouksien päätöksenteossa. Työmarkkinoille osallistumispäätökseen sitä vastoin vaikuttaa työstä saatu kokonaisnettotulo verrattuna nettotuloon työvoiman ulkopuolella, jolloin puolestaan keskimääräisellä veroasteella on merkitystä.

Talusteorian mukaan työn verotuksella on kaksi erisuuntaista vaikutusta työn tarjontaan. Kun rajavero laskee, nettokorvaus tehdystä työtunnista kasvaa, jolloin vapaa-ajan hinta kallistuu ja sen kysyntä laskee (substituutiovaikutus). Toisaalta nettokorvauksen noustessa kotitalouden tulot kasvavat, jolloin kotitalouksilla on enemmän varaa vapaa-aikaan (tulovaikutus). Empiirinen tutkimus on osoittanut, että yleensä substituutiovaikutus on voimakkaampi kuin tulovaikutus. Yleinen tulos on ollut myös, että naiset ovat herkempiä sopeuttamaan työmarkkinakäyttäytymistään (Blundell & MaCurdy, 1999). Toisaalta viimeaikainen tutkimus on osoittanut, että naisten työntarjonnan joustavuus on laskenut. Tarkemmin verotuksen työntarjontavaikutuksia käsitellään luvussa 4.

Työllisyysvaikutusten lisäksi työn verotus voi vaikuttaa negatiivisesti työn tuottavuuteen pitkällä aikavälillä, jos verotus ei tarjoa riittäviä kannusteita koulutukseen osallistumiselle eikä näin tue henkisen pääoman kartuttamista. Muun muassa OECD:n tutkimus (Oliveira Martins ym., 2007) osoittaa, että rajaveroasteen laskemisella voi olla huomattava vaikutus korkea-asteen koulutuksesta valmistuneiden määrään. Taloustieteen kirjallisuudessa on myös tarkasteltu ylimmän rajaveroasteen vaikutusta yrittäjyyteen. Korkea ylin rajaveroaste laskee hyvin menestyvän yrittäjän tuloja ja saattaa vähentää yrittäjyyttä, mutta toisaalta se voi toimia eräänlaisena riskin hajauttamisen muotona, jos yrittäjä voi kirjata tappiot vähennyksinä muussa verotuksessa (Myles, 2008).

Työn verotuksella voi olla myös vaikutusta yritysten investointeihin ja kansainvälisten yritysten sijoittumispäätöksiin, koska se nostaa työvoimakustannuksia. Esimerkiksi Hajkova ym. (2006) osoittaa, että työhön kohdistuva verokiila vähentää ulkomaisia suoria investointeja huomattavasti enemmän kuin efektiiviset yritysveroasteet. Tämä estää teknologian ja muun tietotaidon siirtymistä, mikä voi olla haitallista tuottavuudelle.

Kulutusverotus

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on vertailtu paljon erityisesti kulutusverotuksen vaikutusta talouden toimijoiden käyttäytymiseen suhteessa muiden veromuotojen vaikutuksiin. Tutkimuksissa keskitytään muun muassa seuraaviin näkökulmiin¹³:

- *Työn tarjonta*: Periaatteessa kulutusveroilla on samanlainen vaikutus kotitalouksien käyttäytymiseen kuin työn verotuksella: molemmat pienentävät kulutusmahdollisuuksia ja kannustavat

¹³ Tarkemmin näkökulmia kulutusverotukseen on tarkasteltu luvussa 5 ja muistiossa (Eerola ja Rauhanen, 2010).

siten vähentämään työn tarjontaa. Talousteorian mukaan kulutusverotuksen vaikutukset heijastuvat työn tarjontaan vapaa-ajan suhteellisen hinnan kautta. Kulutusverotuksen kiristyessä hyödykkeiden hinta nousee suhteessa vapaa-aikaan ja näin vapaa-ajan kulutus kasvaa työn tarjonnan kustannuksella.

- *Investoinnit henkiseen pääomaan:* Vaikka kulutuksen verotuksella on samantapainen vaikutus työn tarjontaan kuin työn verottamisella, voi verorakenteen painopisteen siirtäminen kulutusverotukseen olla perusteltua muista näkökulmista. Esimerkiksi tutkimuksen mukaan työn verotus pienentää kouluttautumisen ja muun henkisen pääoman kartuttamisen tuottoa, jolloin se on talouskasvun kannalta haitallisempaa kuin kulutuksen verottaminen.
- *Investoinnit ja säästäminen:* Koska tasainen, samansuuruinen kulutusverotus ei vaikuta nykyisen ja tulevaisuuden kulutuksen suhteelliseen hintaan, se ei vaikuta kotitalouksien ja yritysten kannustimiin kuluttaa vähemmän nyt ja enemmän huomenna. Tästä seuraa, ettei kulutusvero vaikuta kannustimiin investoida. Sen sijaan perinteinen tulovero, joka pienentää investointien odotettua tuottoa, nostaa tulevaisuuden kulutuksen hintaa verrattuna tämän päivän kulutuksen hintaan. Näin ollen kulutusverotus ei myöskään vääristä säästämisspäätöksiä samalla tavoin kuin nykyinen pääomaverotus.
- *Talouden kilpailukyky:* Painopisteen siirtämistä kulutusverotukseen voidaan myös perustella näkemyksellä, että tuloverotus rasittaa kotimaisia tuotannontekijöitä ja siten kotimaista tuotantoa ja vientiä, mutta ei tuontia. Kulutusverotus sen sijaan rasittaa myös tuontia kun taas viennin osalta vero palautetaan.
- *Monikansallisten yritysten sijaintipäätökset:* Kirjallisuudessa (Auerbach ym. 2010) on myös esitetty yritysten tuloverotuksen muuttamista kohdemaaperusteiseksi, jolloin vero toimisi arvonnäköveron tapaan; tuontia verotettaisiin ja viennin osalta vero palautettaisiin. Lisäksi koska tämä vero ei keskity työn verotukseen, tutkimuksessa ehdotetaan, että työvoimakustannukset olisivat vähennettävissä tai että työtulojen verotusta vastaavasti laskettaisiin. Tällainen veromalli olisi tutkimuksen mukaan yhteisöveroa tehokkaampi sekä suljetun että avoimen talouden oloissa. Mallin ja yleisesti arvonnäköveron erityisenä hyötynä on, että ne eivät vaikuta yritysten päätöksiin sijainnista, investointien rahoitusmuodosta ja voittojen siirtämisestä matalan yritysverotuksen maihin.
- *Ympäristö- ja energiaverot* kuuluvat kulutusverotuksen piiriin. Muista veromuodoista poiketen näillä veroilla halutaan usein vaikuttaa yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen. Samalla voidaan muuttaa verotuksen painopistettä pois muista vääristävistä veroista. Ympäristö- ja energiaverotusta käsitellään tarkemmin työryhmän loppuraportissa.
- *Merkitys veropohjan liikkuvuuden ja tulonmuunnon kannalta:* Kulutusverojen etuna pidetään niiden veropohjan eli kulutuksen vähäisempää liikkuvuutta verrattuna työvoiman ja erityisesti pääoman liikkuvuuteen. Lisäksi verorakenteen painopisteen muuttaminen kulutusverotuksen suuntaan vähentää paineita tulonmuuntoon ansiotulosta pääomatuloksi.
- *Tulojakovaikutukset:* Toisaalta verotuksen painopisteen siirtyminen ansiotulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen vaikuttaa kulutusmahdollisuuksien uudelleenjakoon. Ne voivat pienentyä eniten pienituloisilla, joiden kokonaiskulutuksesta välttämättömyshyödykkeet muodostavat suuren osan. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että on tehokkaampaa tukea pienituloisia suorilla tulonsiirroilla kuin pitämällä kulutusverotus alhaisella tasolla.

Kiinteistöverotus¹⁴

Kiinteistöverotusta pidetään yhtenä vähiten talouden toimintaa ja resurssien allokoointia vääristävänä veromuotona (muun muassa Johansson ym. 2008). Erityisesti maapohjan kiinteistöveron on osoitettu olevan tietyissä tilanteissa neutraali vero, joka ei vääristä maanomistajien päätöksiä. Näin ollen verotuksen painopisteen muuttaminen korvaamalla työn tuloverotusta kiinteistöverolla tukisi tavoitetta, jonka mukaan verorakenteen kehittämisessä tulisi minimoida talouskasvulle haitalliset tekijät.¹⁵ Seuraavassa käsitellään kiinteistöverotukseen liittyviä kysymyksiä verorakenteen painopisteen muuttamisen näkökulmasta. Kiinteistöverotusta kokonaisuutena tarkastellaan tarkemmin työryhmän loppuraportissa.

Kiinteistöveron etuna on, että sen veropohja vaihtelee yleensä melko vähän ja muuttuu hitaasti, joten kiinteistöverotulot ovat helpommin ennustettavissa kuin ansio- ja yritysverotulot. Veropohjan luonteen (kiinteistöt ovat näkyviä ja liikkumattomia) vuoksi kiinteistövero on vaikea kiertää ja sen veropohjaa siirtää, mikä lisää tämän veromuodon houkuttelevuutta kansainvälistyvissä toimintaympäristössä.

Kiinteistöveron oikeutusta voidaan tarkastella myös paikallisten julkispalvelujen rahoituksen näkökulmasta. Useissa maissa kiinteistövero kerätään paikallistasolla. Tällöin kiinteistöveroista saatavat tulot voidaan käyttää paikallisen tason palvelujen ja infrastruktuurin rahoittamiseen, mikä voi kannustaa paikallishallintoa tuottamaan erilaisia palveluita ja rakentamaan infrastruktuuria alueellaan.

Kiinteistöverojen ongelmana pidetään usein, että niiden merkittävä korottaminen voi lisätä pienituloisten vaikeuksia maksaa kiinteistöveroja. Mikäli kiinteistöjen verotusarvot seuraavat kiinteästi niiden markkina-arvoja, kiinteistön arvonnousu näkyy selkeästi verojen nousuna. Tällöin verotusarvon noususta aiheutuvien asumiskustannusten kasvu voidaan kokea epäoikeudenmukaisena eikä laskennallisen arvonnousun, joka realisoituu vasta kiinteistöä myydessä, koeta vastaavan heti maksuun tulevaa kiinteistöveroä. Pienituloisten veronmaksuongelmiin on ulkomailla käytössä erilaisia ratkaisumalleja. Esimerkiksi veronmaksun lykkääminen kiinteistön myynnin ajankohtaan helpottaisi ongelmaa.

2.2.3 Verorakenteen kehittäminen – työryhmän ehdotus

Tutkimus osoittaa, että verorakenne voi vaikuttaa talouskasvuun ja työllisyyteen. Lisäksi osalla veromuodoista on erityisen haitallisia vaikutuksia talouskasvuun. Näiden tutkimusten perusteella työryhmä on päättänyt väliraportissa ehdottaa Suomen verorakenteen uudistamista. *Tavoitteena on verotuksen painopisteen siirtäminen maltillisesti työn verotuksesta kulutusverotukseen kuitenkin unohtamatta muutoksen tulonjakovaikutuksia.*

2.3 Laaja veropohja

Talouskasvun näkökulmasta verotuksessa tulisi pyrkiä mahdollisimman laajoihin veropohjiin, mikä edellyttää siirtymistä pois monista erilaisista vähennyksistä ja alennetuista verokannoista. Talousteorian mukaan talouskasvulle haitalliset vaikutukset ja hyvinvointitappiot ovat yksi mer-

¹⁴ Tämä jakso perustuu suurelta osin verotyöryhmälle valmisteltuun muistioon kiinteistöverojen kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista (Loikkanen ja Lyytikäinen, 2009).

¹⁵ Toisaalta tulisi muistaa, että kiinteistöverotuksen käyttäytymistä vääristävät vaikutukset riippuvat järjestelmän erityispiirteistä, kuten veropohjan laajuudesta sekä verotusarvojen ja veroasteiden määrittelystä.

kittävin syy vähennyksistä ja alennetuista verokannoista luopumiselle ja laajaan veropohjaan siirtymiselle.¹⁶ Vähennyksillä ja alennetuilla verokannoilla on negatiivinen vaikutus verotuloihin ja näin ne pienentävät yleisten verokantojen alentamiseen käytettävissä olevaa liikkumavaraa. Lisäksi ne voivat lisätä mahdollisuutta verosuunnitteluun ja veronkiertoon.

Toisaalta erityisesti kulutusverojen osalta alennettuja verokantoja on perusteltu niiden tulonjakotavoitteilla. Tällöin joihinkin hyödykkeisiin kohdistetaan muita kevyempi verorasitus, koska pienituloiset kotitaloudet käyttävät muita suuremman osan tuloistaan niihin. Tätä perustelua heikentää näkemys, että tulonjakotavoitetta voidaan edistää tehokkaammin suorilla tulonsiirroilla. Lisäksi kulutuksen rakenne ei vaihtelee erituloisten kotitalouksien välillä tulonjakotavoitteen kannalta tarpeeksi, jolloin alennettujen verokantojen tuki kohdistuu suurelta osin myös hyvätuloisille. Tätä aihetta käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Laajan veropohjan etujen perusteella verotyöryhmä on päättänyt ehdottaa, että verouudistuksessa pyritäisiin mahdollisimman laajoihin veropohjiin. Tämä mahdollistaa tavoitteena olevan verokantojen kohtuullisuuden ja minimoi vähennyksistä ja alennetuista verokannoista aiheutuvat vääristymät.

¹⁶ Katso Eerola (2009b).

3 Yritys- ja pääomaverotuksen kehittäminen

3.1 Johdanto

Työryhmä on asettanut työnsä tavoitteeksi Suomen verojärjestelmän uudistamisen siten, että verotus tukee tuottavuuden kehitystä, talouskasvua ja julkisten palvelujen rahoitusta. Tässä luvussa tarkastellaan yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämistarpeita ja esitellään työryhmän ehdotus järjestelmän uudistamiseksi. Tarkastelu keskittyy erityisesti yhteisöveroon ja osinkoverotukseen.

Aluksi luodaan katsaus yritysverotukseen ja pääomatulojen verotukseen taloustieteelliseen tutkimukseen perustuen. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan nykyistä verojärjestelmää ja arvioidaan sen kehittämistarpeita. Tämän jälkeen käsitellään työryhmän asettamia tavoitteita sekä työryhmän käsittelemiä yritys- ja osinkoverotuksen kehittämismalleja. Luku päättyy työryhmän uudistusesityksen esittelyyn ja arvioimiseen.

3.2 Miten yhteisövero ja pääomatulojen verotus vaikuttavat taloudessa?

Seuraavassa tarkastellaan neljää pääomaverotuksen kehittämiseen liittyvää periaatteellista kysymystä. Ensimmäiseksi pohditaan sitä, miten ja millä veroasteella pääomatuloja olisi perusteltua verottaa suhteessa ansiotuloihin. Tämän jälkeen käsitellään yhteisöveron tehtävää ja vaikutuksia globalisoituvassa toimintaympäristössä. Kolmanneksi tarkastellaan osinkoverotuksen vaikutuksia investointeihin. Lopuksi esitellään pääoman normaalituoton kevennetty verotus yhtenä pääomatulojen verotuksen uutena kehittämismallina. Jaksossa pohditaan mallin toteuttamistapoja sekä sen etuja ja haittoja.

3.2.1 Tulovero, menovero ja eriytetty tulovero

Periaatteellisessa keskustelussa välittömän verotuksen veropohjasta esiintyy kaksi toisistaan eroavaa veromallia, tulovero ja menovero. Laajaan tulokäsitteseen perustuva tulovero kohdistuu tietyn ajanjakson aikana saatuihin realisoituneisiin tuloihin ja varojen arvonnousuun. Menoveron veropohja on puolestaan realisoituneet tulot vähennettynä periodin aikana tehdyillä säästöillä. Vero kohdistuu siinä kulutukseen. Säästöihin käytetyt tulot vapautetaan verosta, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että säästöjen vaihtoehtoistuotto, ts. tuotto, jonka voi saada sijoitukselle esimerkiksi joukkovelkakirjalainoihin, on tosiasiallisesti verovapaa. Tätä vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen sijoitetulle pääomalle saatavaa tuottoa kutsutaan tyypillisesti normaalituotoksi.

Laajapohjainen tulovero verottaa siis lähtökohtaisesti kaikkia erityyppisiä tuloja samalla veroasteella. Menovero puolestaan vapauttaa pääoman normaalituoton verosta ja kohdistuu ansiotuloihin sekä säästöille saadun vaihtoehtoistuoton ylittäviin voittoihin. Nämä voitot voivat olla seurausta esimerkiksi luonnonvarojen hallinnasta, markkinavoiman käytöstä tai ennakoimattomista satunnaisista tekijöistä. Keskeinen ero laajan tuloveron ja menoveron välillä liittyy siten säästöjen vaihtoehtoistuoton verokohteluun.

Mikä on taloustieteen arvio näistä veromalleista? Ansio- ja pääomatulojen yhtenäiselle verottamiselle ei näyttäisi löytyvän hyviä perusteita. 1970- ja 1980-luvuilla raportoitiin useita paljon huomiota saaneita tutkimustuloksia, jotka tukivat pääoman normaalituoton vapauttamista kokonaan verosta. Niiden mukaan sekä tulonjaon että taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta olisi riittävää, että vain ansiotuloja verotetaan. Pääoman normaalituoton vapauttaminen poistaisi säästöjen ja investointien vääristymisen, mikä olisi kasvun ja hyvinvoinnin kannalta perusteltua. Myöhempi tutkimus on kuitenkin nostanut esiin periaatteellisia ja käytännöllisiä näkökohtia, jotka puoltavat pääomatulojen jonkintasoista verotusta (ks. esim. Auerbach 2009, Banks ja Diamond 2010, Boadway 2009). Siihen, millaiset veroasteet eri tuloille tulisi asettaa, ei ole selvää vastausta. Monet tutkijat kuitenkin arvioivat, että pääomatulojen veroasteen olisi perusteltua olla ansiotulojen veroastetta matalampi (Boadway 2009, Sørensen 2005).

Pohjoismaissa alettiin 1980-luvun lopulla kehittää eriytetyn tuloveron mallia, jonka voidaan nähdä yhdistävän perinteisen tuloveron ja menoveron piirteitä. Siinä ansio- ja pääomatuloja verotetaan eri tavoilla (ks. Laatikko 3.1).

Pääomatulojen yhtenäistä matalahkoa verokantaa on puollettu tässä keskustelussa useilla perusteilla. Se vähentää verotuksen ohjausvaikutusta säästöjen ja investointien kohdentumiseen. Se on myös progressiivista verotusta kestävämpi globalisoituvassa ympäristössä, jossa kotitaloudet voivat sijoittaa ulkomaille ja yritykset toimivat kansainvälisesti. Se on myös vähemmän altis poliittisille paineille myöntää toimiala- tai tulolajikohtaisia erityishuojennuksia.

Matalahko pääomatulon verokanta on nähty myös epäsuorana tapana ottaa inflaatio huomioon pääomatulojen verotuksessa. Käytännön verojärjestelmissä pääomatuloverotus kohdistuu yleensä nimellistuloon, josta ei ole poistettu inflaation vaikutusta pääoman reaaliarvoon. Pääomatulon tosiasiallinen (efektiivinen) veroaste ylittää tällöin nimellisen veroasteen (Laatikko 3.2).

Eriytetyn tuloverotuksen keskeiseksi ongelmaksi on arvioitu ansio ja pääomatulojen veroasteeron synnyttämä kannustin verosuunnitteluun, jossa työpanokseen perustuvia tuloja pyritään muuntamaan pääomatuloksi (Sørensen 1998). Tulonmuunnon estämiseksi joudutaan ottamaan käyttöön estosäännöksiä, jotka monimutkaistavat verotusta. Eriytetyn tuloveron on lisäksi arvioitu heikentävän tuloverotuksen progressiivisuutta. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota matalaan suhteelliseen pääomatuloverokantaan. Suomessa asiaa ovat tarkastelleet mm. Riihelä ym. (2010).

Laatikko 3.1

Pohjoismainen eriytetty tuloverotus

Mallin perusidea luotiin alunperin Tanskassa 1980-luvun alussa ja sen piirteitä sovellettiin Tanskan vuoden 1987 verouudistuksessa. Täysimittaisen toteutuksen malli sai kuitenkin vasta 1990-luvun alussa Ruotsissa (1991), Norjassa (1992) ja Suomessa (1993) toteutetuissa uudistuksissa. Maakohtaiset sovellukset ovat eronneet jonkin verran toisistaan, mutta perusrakenteen yhtäläisyydet ovat selviä. Mallin peruspiirteet voidaan kiteyttää seuraavasti (Sørensen 1998):

- Ansiotuloja (työtuloja, eläkkeitä ja muita sosiaalietuuksia) verotetaan progressiivisesti. Ylin rajaveroaste on 50-55 %.
- Pääomatuloja verotetaan suhteellisella 25-28 prosentin verokannalla, joka asettuu osapuilleen ansiotuloveroasteikon alimman rajaveroasteen tasolle.
- Kummankin tulolajin veropohja on laaja; vähennykset ja huojennukset on minimoitu.
- Yhteisöjen voittoja verotetaan samalla verokannalla kuin pääomatuloja.
- Yhteisövero ja henkilötason pääomatuloverotus on integroitu yhtiöveron hyvitysjärjestelmällä tai vastaavalla järjestelyllä.
- Toiminimen ja henkilöyhtiön voitto jaetaan kaavamaisin perustein ansiotulona ja pääomatulona verotettaviin osiin (ns. split-säännöt). Pääomatulona verotetaan tulo, joka vastaa yritykseen sijoitetulle pääomalle laskettua kohtuullista tuottoa. Loppuosa verotetaan ansiotulona.
- Tulonmuunto pyritään minimoimaan erilaisilla estosäännöillä, joihin lukeutuu yrittäjän saaman osinkotulon jakaminen ansio- ja pääomatulo-osuuksiin.

Eriytetyn tuloveron mallissa pääomatuloja voidaan verottaa progressiivisesti tai suhteellisella verokannalla. Pohjoismaissa valitun suhteellisen verokannan tueksi on esitetty useita näkökohtia. Taloustieteen tutkimustulosten mukaan oikeudenmukainen tulovero ottaa huomioon henkilöiden kyvykkyyserot asettamalla ansiotuloille progressiivisen veroasteikon. Myös pääomatuloja on syytä verottaa, mutta hyviä teoreettisia perusteita veroasteen progressiivisuudelle on vaikea löytää.

Progression ongelmaksi on nähty myös kannusteet verosuunnitteluun. Progressiivinen pääomatulojen verotus kannustaa hajauttamaan varallisuutta kotitalouden jäsenten kesken. Lisäksi progression on epäilty aiheuttavan taloudessa ns. clientele-vaikutuksen, jonka mukaan säästäjät erikoistuvat erilaisiin sijoituskohteisiin. Suurituloiset suosisivat verovapaita tai kevyesti verotettuja sijoituskohteita sekä välillistä omistusta. Pienituloiset, joilla rajaveroaste on matala, sijoittaisivat myös verollisiin kohteisiin. Verosuunnittelu heikentää progression tehokkuutta ja lisää yhteiskunnan kannalta hyödyttöä aktiviteettia.

Laatikko 3.2

Pääomatulojen veroaste ja inflaatio

Nimellistulon verottamiseen perustuvassa tuloverojärjestelmässä inflaatio nostaa tulon efektiivistä veroastetta. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Henkilö tallettaa 10 000 euroa lähdeverolliselle talletustilille. Säästölle saadaan 4 prosentin korko. Korkotuloon kohdistuu 28 prosentin lähdevero. Olkoon inflaatio 2 %.

Veronalainen korkotulo	400
Lähdevero	112
Reaalitulo	$400 - 0,02 \times 10000 = 200$
Efektiivinen veroaste:	$112 / 200 \times 100 = 56 \%$

Kun korkotuotto on 4 % ja inflaatio 2 %, nimellistuloon kohdistuva 28 prosentin verokanta vastaa 56 prosentin efektiivistä veroastetta.

3.2.2 Miten yhteisövero vaikuttaa taloudessa?

Edellä on käsitelty tuloverotusta yleisellä tasolla. Seuraavassa siirrytään pohtimaan erillistä yhteisöveroa osana tuloverojärjestelmää.

Voidaan hyvin ajatella, että pääomatuloista perittävät verot kannettaisiin kokonaan yksityishenkilöiltä. Verotuksen aiheuttama rasisushan lankeaa lopulta aina kotitalouksille. Yhteisömuotoiset yritykset maksavat kuitenkin kaikissa kehittyneissä maissa yhteisöveroa. Tämä johtaa (omalla pääomalla rahoitettujen investointien tuottamien) voittojen verottamiseen kahteen kertaan, ensin yrityksen ja sitten omistajan tulona.¹⁷ Taloustieteessä on perinteisesti katsottu, että tästä mahdollisesti aiheutuva yhteisösektorin talouden muita sektoreita ankarampi verotus vääristää resurssien kohdentumista ja aiheuttaa hyvinvointitappioita (Harberger 1962). Näitä haittoja on pyritty välttämään joko omistajan tai yhtiön verotuksessa toteutetuilla huojuennuksilla. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä oli aiemmin yleinen kahdenkertaisen verotuksen huojuentamistapa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana globalisaatio ja Euroopan unionin verokoordinaatio ovat muuttaneet veropolitiikan toimintaympäristöä. Verokannat ovat alentuneet ja verokoordinaatio on asettanut rajoitteita huojuennuskeinoille. Euroopassa tämä on johtanut hyvitysjärjestelmien korvaamiseen erilaisilla vähennyksillä ja alennetuilla osinkoverokannoilla. Myös yhteisö- ja osinkoveroa koskeva taloudellinen analyysi on muuttunut. Mm. käsitys erilaisten politiikkavaihtoehtojen tehokkuudesta on kehittynyt. Seuraavassa tarkastellaan näitä kysymyksiä.

Erillisen yhteisöveron perustelut

Yhteisöveron olomassaololle ei ole yhtä ainoaa johdonmukaista selitystä. Keskustelussa sille on usein osoitettu ainakin neljä toisistaan poikkeavaa tehtävää (esim. Mintz 1996). Yhteisöveroa voidaan perustella

- korvauksena yhteiskunnan tarjoamasta infrastruktuurista ja muista julkisista palveluista,
- verona luonnonvarojen tai markkinavoiman tuottamille puhtaille voitoille,
- keinona verottaa ulkomaisessa omistuksessa olevan yritystoiminnan voittoja,
- henkilöverotuksen täydentäjänä; koska yhteisövero kannetaan tulon syntyessä sen lähteellä, se rinnastuu ennakkoeroon, jolla voidaan varmistaa, että yritystoiminnan tuottoon kohdistuu halutun tasoinen verotus (ns. back stop –tehtävä).

Mikään näistä perusteluista ei ehkä ole täysin tyydyttävä. Käyttäjämaksut voivat olla oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi tapa rahoittaa yritysten käyttämiä julkisia palveluja. Yleensä yhteisövero ei myöskään kohdistu vain puhtaisiin voittoihin. Yhteisöveroa ei ole lisäksi yleensä toteutettu siten, että se toimisi täsmälleen ennakkoeron tavoin.

Yhteisöveron rooli henkilöverotuksen täydentäjänä voi olla tärkeä. Aiemmin useissa kehittyneissä maissa yhteisöverokanta oli asetettu lähelle yksityishenkilöiden tuloveroasteikon ylimpiä rajaveroaseita. Tavoitteena oli estää verosuunnittelua, jossa tuloja kerätään yhtiöön tuloverotuksen välttämiseksi. Monissa maissa yhteisöveron voitiin myös katsoa korvaavan puuttuvaa luovutusvoittojen verotusta.

Yhteisöverokantojen aleneminen on kuitenkin heikentänyt veron asemaa henkilöverotuksen täydentäjänä. Monissa kehittyneissä maissa on havaittu, että työpanokseen perustuvaa ansiotoimintaa muutetaan yhtiömuodossa harjoitettavaksi. Samalla ansiotuloverotuksen veropohjaa siirtyy yhteisöverotukseen. Tämä kehitys voi vähentää verotuksen aiheuttamia reaalitaloudellisia vääristymiä, mutta se samalla synnyttää epäoikeudenmukaisuutta ja verotuottojen menetyksiä.

¹⁷ Tässä viitataan yhteisöveron ja pääomatuloveron muodolliseen kohtaantoon. Näiden verojen tosisiallinen pitkän aikavälin kohtaanto voi poiketa tästä. Tähän asiaan palataan myöhemmin.

Useissa tutkimuksissa on havaittu yhteisöveropohjan ja henkilöverotuksen tuloveropohjan reagoivan veroaste-eroihin (esim. de Mooij ja Nicodeme 2008).

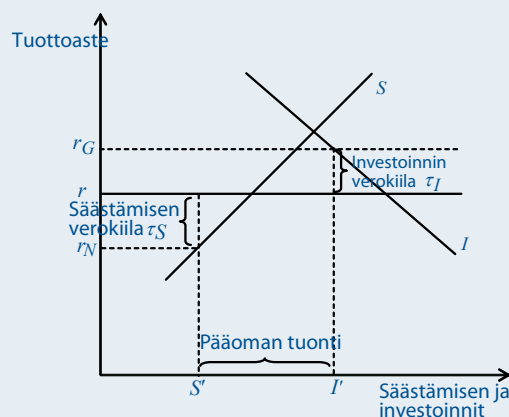
Yhteisövero avotaloudessa

Pääomaliikkeiden esteiden purkaminen ja yritystoiminnan nopea kansainvälistyminen ovat muuttaneet yhteisöveron asemaa kahdenkymmenen viime vuoden aikana. Taloustieteen analyysin mukaan avotaloudessa investointien tuottovaatimus verojen jälkeen yhtenäistyy kansainvälisesti. Kotimaan korkea yhteisöverokanta nostaa investointien veroja edeltävän tuottovaatimuksen muita maita ylemmäksi, mikä johtaa investointien vähenemiseen. (Laatikko 3.3) Kotimainen pääomakanta pienenee, mistä seuraa työn tuottavuuden heikkeneminen ja edelleen joko palkkatason lasku tai työttömyyden nousu. Avotaloudessa henkilötason pääomatuloverotuksen vaikutus investointeihin ei ole suuri. Vero vaikuttaa lähinnä säästämisen määrään ja kotitalouksien osuuteen kotimaisten investointien rahoituksessa.

Laatikko 3.3

Yhteisövero ja pääomatulovero avotaloudessa

Pääomatulojen verotus vaikuttaa investointeihin ja säästämiseen eri tavoin suljetussa taloudessa ja avotaloudessa. Suljetussa taloudessa pääoman liikkeet eivät ole mahdollisia ja investoinnit rahoitetaan kotimaisella säästämällä. Tällöin investointien määrä riippuu investoinnin kokonaisverokiilasta, joka koostuu kahdesta komponentista, kotitalouksien pääomatulojen verotuksesta (säästöjen verokiila) ja yhteisöverosta (investoinnin verokiila). Avotaloudessa näiden kahden tekijän vaikutukset investointeihin ja säästämiseen eriytyvät (ks. kuvio). Oletetaan, että pääoma liikkuu yli rajojen kitkatta. Kotitaloudet voivat esteettä sijoittaa ulkomaille ja kotimaiset investoinnit voidaan rahoittaa ulkomaisella rahoituksella. Pienen avotalouden korkotaso määräytyy tällöin puhtaasti kansainvälisen koron r mukaan, joka on annettu kaikille kotimaisille tahoille.



Tässä pienen avotalouden mallissa investoinnin verokiila määrittää investoinnin tuottovaatimuksen. Investoinnin nettotuottovaatimus määräytyy kansainvälisen koron r mukaan. Yhteisöverokannan nousu nostaa investoinnin verokiilaa τ_I ja muutos välittyy suoraan investoinnin tuottovaatimukseen r_G . Tuottovaatimuksen nousun seurauksena investoinnit vähenevät. Säästöjen verokiila τ_S puolestaan vaikuttaa vain kotimaisten säästöjen määrään, muttei lainkaan investointeihin. Verokiilan nousu vähentää säästöjen nettotuottoa r_N ja edelleen säästämistä. Jos kotimaiset säästöt jäävät investointeja pienemmiksi, osa investoinneista rahoitetaan pääoman tuonnilla. Säästöjen verokohtelun muutokset heijastuvat pääoman tuontiin ja samalla siihen, kuinka suuri osuus kotimaisista investoinneista rahoitetaan kotimaisista lähteistä. Siten voidaan sanoa, että pienessä avotaloudessa yhteisövero on vero kotimaisille investoinneille ja kotitalouden pääomatulovero vero säästöille.¹

¹ Malli olettaa pääoman täydellisen liikkuvuuden. Selvitykset osoittavat kuitenkin pääoman liikkuvuuden olevan rajallista, ks. jakso 3.2.3.

Viime vuosina on kiinnitetty kasvavaa huomiota verojärjestelmän vaikutuksiin kansainvälisten yritysten toimintaan. Niillä on keskeinen rooli suorien investointien toteuttajina ja lisäksi ne ovat monissa maissa hyvin merkittäviä veronmaksajia. Koska ne toimivat globaalisti, niillä on laajat mahdollisuudet ottaa erilaisissa alueelliseen sijoittumiseen ja yritysraenteeseen liittyvissä päätöksissään verotus huomioon. Kansainvälisyys tarjoaa niille myös mahdollisuuksia käyttää hyväkseen eri maiden verojärjestelmien eroja. Auerbach ym. (2010) jakaa monikansallisen teollisuusyrityksen investointipäätökset neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä päätetään, tuotetaanko ulkomailla vai kotimaassa. Seuraavaksi valitaan maa, jonne tuotantolaitos sijoitetaan. Kolmannessa vaiheessa päätetään ulkomaisen tuotantolaitoksen koosta. Lopuksi tehdään suunnitelma siitä, missä maassa voitot raportoidaan veroviranomaisille.

Yhteisöverolla on vaikutusta kaikkiin neljään päätökseen. Kahdessa ensimmäisessä päätöksessä relevantti veroaste on tuotantoyksikön voiton keskimääräinen efektiivinen veroaste (EATR), joka ottaa huomioon yhteisöverokannan ja veropohjatekijät. Euroopassa, jossa verokoordinointi on johtanut veropohjien yhdenmukaistumiseen, yhteisöverokannan taso määrää pitkälti keskimääräisen veroasteen suuruuden. Kolmas päätös koskee ulkomaisen investoinnin kokoa. Sen kannalta relevantti veroastemittari on investoinnin efektiivinen rajaveroaste (EMTR). Kyseinen mittari riippuu herkästi verokannasta ja mm. käyttöomaisuuden poistosäännöksistä. Maan legaalinen yhteisöverokanta on puolestaan tärkein neljänteen vaiheeseen vaikuttava verotekijä. Voittojen siirtely voi tapahtua esimerkiksi hyödyntämällä konsernin sisäisten tavara- ja palveluvirtojen siirtohinnoittelua tai se voi tapahtua konsernin sisäisillä rahoitusjärjestelyillä.

Kymmenen viime vuoden aikana monikansallisten yritysten verosuunnittelua on tutkittu runsaasti sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa. De Mooij ja Ederveen (2008) esittävät katsauksen suoria investointeja koskeviin tutkimustuloksiin. Sen mukaan suorien investointien määrä vähenee eri tutkimuksissa saatujen tulosten mukaan keskimäärin 3,3 prosentilla, kun maan yhteisöveron efektiivisen veroasteen (EATR) ero vertailumaihin kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä. He tarkastelevat myös verotettavien voittojen riippuvuutta yhteisöverokannasta. Tutkimusten mukaan voitot vähenevät 2 prosentilla, kun yhteisöverokanta nousee yhdellä prosenttiyksiköllä. Tutkimus on löytänyt näyttöä verotuksen vaikutuksista myös muunlaisiin päätöksiin, kuten konsernin (pääkonttorin) kotipaikan sekä patenttien ja aineettomien oikeuksien sijaintimaan valintaan.

Perinteinen veroanalyysi on pyrkinyt löytämään yritysveromalleja, jotka ovat neutraaleja investointien suhteen suljetun talouden oloissa. Globaalissa ympäristössä yhteisövero (EATR) vaikuttaa sijaintipaikan valintoihin eivätkä nämä neutraalisuustulokset ole enää päteviä. Viime aikoina on käyty keskustelua myös yhteisöveromallista, joka olisi neutraali kansainvälisessä ympäristössä (Auerbach ym. 2010). Kyseessä on kohdemaaperusteinen kassavirtavero. Siinä voiton verotusoikeus kuuluu sille valtiolle, jossa hyödyke hankitaan lopulliseen kulutukseen. Yritys vähentää investoinnit ja vietyjen hyödykkeiden arvon. Tuonnista vastaavasti maksetaan vero. Vero kohdistuu lopulta lopulliseen kulutukseen myytyjen hyödykkeiden puhtaille voitoille. Kohdemaaperusteinen yhteisövero poikkeaa selvästi olemassa olevista yhtiöveromalleista ja sen käyttöönotto aiheuttaisikin todennäköisesti merkittäviä siirtymävaiheen kustannuksia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että yhteisöveron rooli osana verojärjestelmää on muuttunut viime vuosikymmenten aikana toimintaympäristön kansainvälistymisen takia. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että yhteisöveron vaikutus investointeihin on lisääntynyt. Yhteisöverokanta vaikuttaa myös kotimaassa raportoitujen voittojen määrään ja siten verotuottoon. Yhteisöverolla on periaatteessa tärkeä tehtävä henkilöverotuksen täydentäjänä. Verokantojen nopea aleneminen on kuitenkin heikentänyt sitä. Tämän seurauksena taloudellista toimintaa harjoitetaan entistä enemmän osakeyhtiön muodossa ja tuloveron veropohjaa siirtyy yhteisöverotukseen.

3.2.3 Miten osinkovero vaikuttaa yritysten investointeihin?

Aiemmin taloustieteessä arvioitiin, että osinkovero nostaa yhteisöjen omalla pääomalla rahoitettujen investointien pääomakustannusta verrattuna muuhun talouteen ja johtaa resurssien allokaation vääristymiseen eri sektoreiden välillä (ns. vanha näkemys, Harberger 1962). Myöhemmin on tuotu esiin kaksikin eri näkökulmaa, jotka viittaavat siihen, että osinkoveron vaikutus investointeihin on pienempi kuin vanha näkemys väittää.

Ns. *uuden näkemyksen* mukaan verotus vaikuttaa eri tavoin ulkoisella omalla pääomalla (osakeanti) ja pidätetyillä voitoilla rahoitettuihin investointeihin (Auerbach 1979). Osinkovero nostaa osakeantirahoituksen kustannusta, mutta ei vaikuta lainkaan investointeihin, jotka rahoitetaan yhtiön jätetyillä voittovaroilla. Koska pidätetyt voitot ovat empiiristen arvioiden mukaan yritysten selvästi tärkein rahoituslähde, tulos viittaa siihen, että osinkoveron vaikutus investointeihin on vähäinen. Uusi näkemys korosti toisaalta sitä, että osakkeiden arvonnousuun kohdistuva verotus nostaa pidätetyillä voitoilla rahoitetun investoinnin tuottovaatimusta ja vähentää investointeja.

Laatikko 3.4

Uusi näkemys ja osinkoveron neutraalisuus

Uuden näkemyksen tulosta, jonka mukaan osinkovero ei vaikuta investointeihin, voidaan havainnollistaa seuraavasti: Oletetaan aluksi, että yritys käyttää yhden euron voitostaan joko osingonjakoon tai investointeihin. Oletetaan lisäksi, että omistaja ja yritys saavat sijoitukselleen saaman verojen jälkeisen tuoton r . Osinkovaihtoehdossa omistaja saa heti nettona verojen jälkeen $1-t_d$. Kun summa sijoitetaan ja sille saadaan korko r verojen jälkeen, osingon arvoksi vuoden kuluttua tulee $(1-t_d)(1+r)$. Jos voitto investoidaan, yritys voi jakaa vuoden kuluttua omistajalle $1+r$ euroa. Omistajan tulo nettona osinkoveron jälkeen on tällöin $(1-t_d)(1+r)$. Investoinnin nettotuotto periodin yksi lopussa on sama kummassakin vaihtoehdossa. Voittovarojen investoiminen on siis omistajalle yhtä kannattava vaihtoehto kuin niiden välitön jakaminen. Tästä voimme päätellä, että investoinnin tuottoon r kohdistuva osinkovero ei vaikuta investoinnin toteuttamiseen. Tulosta voidaan selittää seuraavasti: Osinkovero vaikuttaa investointiprojektin kannattavuuteen kahdella tavalla: se pienentää investoinnin tuottoa (investointi), mutta vähentää samassa suhteessa myös investoinnin vaihtoehtoiskustannusta (välitön osingonjako). Nämä vaikutukset ovat samansuuruiset ja kumoavat toisensa.

Uuden näkemyksen mukaan (proportionaalinen) osinkovero ei vaikuta myöskään osingonmaksun ajoitukseen. Yllä esitetty esimerkki havainnollistaa myös tätä tulosta. Kun omistaja ja yritys saavat sijoitukselleen saman verojen jälkeisen koron r , omistajan kannalta on yhdentekevää, jaetaanko osinko heti vai vasta vuoden kuluttua koron kera. Osingon pääoma-arvo on sama kummassakin vaihtoehdossa.

Tulos nojaa oletukseen, että osinkoveroa ei voi välttää; vero maksetaan ennemmin tai myöhemmin. Jos osinkoveron välttäminen on mahdollista, tulokset eivät ole enää voimassa. Onko osakkeiden myyminen ennen osingon nostamista keino päästä osinkoverosta? Ei ole. Rationaalinen ostaja ottaa "piilevän" veron huomioon osakkeen hintaa alentavana tekijänä. Osinkovero siis kapitalisoituu hintoihin. Tilanne kuitenkin monimutkaistuu, jos markkinoilla on verovapaita sijoittajia. Tässä tilanteessa uusi näkemys menettää ennustearvoaan.

Kun uusi näkemys koskee investointipäätöksiä pitkän aikavälin tasapainossa (kypsä yritys), ns. *nucleus-teoria* tarkastelee osinkoveron vaikutuksia hieman yleisemmässä kehikossa ja osoittaa osinkoveron vaikuttavan yritysten syntyyn ja kasvuun (Sinn 1991). Osinkovero pienentää yrityksen oman pääoman osuutta yrityksen syntyvaiheessa ja johtaa siihen, että yritys kasvaa hitaasti rahoittaen investointinsa pidätetyillä voitoilla. Teorian ennuste on se, että tästä seuraa tuotannon menetyksiä verrattuna vääristämättömään verotukseen. Teoria soveltuu myös tilanteeseen, jossa kypsä yritys kohtaa tuottavuushokin, esimerkiksi tuotantoteknologisen innovaation seurauksena. Osinkovero ohjaa yritystä hyödyntämään parantuneen kannattavuuden hyödyt investoimalla tulorahoitteisesti. Ennuste on jälleen se, että hidastaessaan investointimahdollisuuksien hyödyntämistä, osinkovero aiheuttaa tuotannonmenetyksiä.

Osinkovero voi siis heikentää erityisesti uusien kasvavien yritysten investointikannustinta. Toisaalta pääosa investoinneista on suuryritysten toteuttamia ja pidätetyillä voitoilla rahoitettuja. Siksi osinkoverolla voidaan olettaa olevan vain rajallinen vaikutus yritysten investointeihin taloudessa.

Uuden näkemyksen rinnalla taloustieteessä on myös toinen laajasti tunnettu tulos, joka viittaa kotimaisten osinkoverosäännösten vähäiseen vaikutukseen. Se tarkastelee osinkoverotusta avotaloudessa, jossa esiintyy maiden rajat ylittävää osakkeenomistusta ja jossa eri sijoittajilla voi olla erilaiset osinkoveroasteet. Asetelman vaikutusta yrityksen investointikannustuksiin on tarkasteltu ainakin kahdella tavalla. Toisessa ns. marginaalisen sijoittajan veroasema on investointien kannalta ratkaiseva. Sijoittaja on marginaalinen, jos se on juuri ja juuri halukas omistamaan yrityksen osakkeita. Jos yrityksen marginaalinen sijoittaja on ulkomaalainen, kotimaisilla osinkoverosäännöksillä ei ole vaikutusta yrityksen investointipäätöksiin (Boadway ja Bruce 1992).

Toinen malli tarkastelee yrityksen osakkeiden painoa hajautetussa sijoitussalkussa. Sijoituksen määrä riippuu osakkeen riskistä ja verojen jälkeisestä tuotosta. Mallin tulosten mukaan yhtä marginaalista omistajaryhmää ei ole, vaan kaikki osakkeenomistajat vaikuttavat yrityksen päätöksiin. Verotuksen investointivaikutusten kannalta relevantti veroaste on osakkaiden veroasteiden painotettu keskiarvo. Kotimaisella osinkoverolla voi siten periaatteessa olla vaikutusta yrityksen valintoihin, mutta mallissa painokertoimet määräytyvät osakkaan koko varallisuussalkun koon mukaan. Pienen avotalouden tapauksessa kotimaisten osakkaiden verokohtelun vaikutus jää tällöin helposti vähäiseksi. (Ks. esim. Bond ym. 2007.)

Talouksien integroituminen ei kuitenkaan ole täydellistä. Tutkimusten mukaan mm. kotimaisen säästäminen ja investoinnit korreloivat edelleen keskenään. Sijoittajat suosivat kotimaisia sijoituskohteita (home bias, Gordon ja Bovenberg 1996), ja vain osa yrityssektorista hankkii rahoitusta avoimilta rahoitusmarkkinoilta. Edellä kuvatut tulokset koskevat siten lähinnä yhtiöitä, jotka hankkivat rahoitusta kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Kotimaisella henkilötason pääomatuloverotuksella on edelleen vaikutusta kotimaassa toimivien listaamattomien yhtiöiden päätöksiin.

3.2.4 Normaalituoton kevennetty verotus

Useimmissa maissa verotus kohdistuu yhdenmukaisesti pääoman koko tuottoon. Taloustiede kuitenkin korostaa, että verotuksen vaikutukset käyttäytymiseen riippuvat siitä, verotetaanko vain puhtaita voittoja vai myös pääoman ns. normaalituottoa. Kuten edellä on todettu, normaalituotolla tarkoitetaan sitä tuottoa, mikä investoidulle pääomalle voitaisiin saada vaihtoehtoisesta sijoituskohteesta, esimerkiksi sijoittamalla joukkovelkakirjalainoihin.

Jos verotus kohdistuu vain puhtaisiin voittoihin, se ei vaikuta yrityksen (marginaaliseen) investointipäätökseen eikä kotitalouden säästämis päätökseen. Edellä käsitelty menovero on esimerkki kattavasta verojärjestelmästä, joka pyrkii säästöjen ja investointien neutraaliin verotukseen. Viime aikoina normaalituoton verovapaudesta on puhuttu kuitenkin rajatummassa mielessä. Se on ollut erityisesti esillä neutraalisuutta parantavana ratkaisuna yhteisöjen voiton kahdenkertaisen verotuksen ongelmaan. Tällöin ei tavoitella kattavaa pääoman normaalituoton verovapautta koko verojärjestelmässä vaan sitä, että yritystoiminnan normaalituottoa verotetaan samalla tavoin kuin esimerkiksi kotitalouksien vuokra- ja korkotuloja. Yhteistä useille ehdotuksille on ollut se, että niissä normaalituottomalli on yhdistetty eriytettyyn tuloveroon, jossa pääomatulojen veropohja on laaja ja verokanta suhteellinen. Eri sovellusehdotuksissa huojennus myönnetään eri tavoin. Se voidaan antaa yhteisöverotuksessa tai vaihtoehtoisesti osakkaan verotuksessa (Sørensen 2005, Keuschnigg ja Dietz 2006, Griffith ym. 2010)

Viime vuosina tällainen järjestelmä on otettu käyttöön Norjassa ja Belgiassa. Norjan ns. osakasmallissa vähennys myönnetään omistajan verotuksessa, Belgiassa taas yhteisöverotuksessa.

Laatikossa 3.5 kuvataan esimerkin avulla normaalituottomallin toteuttamista yritysverotuksessa ja henkilöverotuksessa.¹⁸ Tarkastelusta havaitaan, että kummallakin menetelmällä voidaan päätyä samaan lopputulokseen. Normaalituoton osuus yhtiön voitosta verotetaan vain kertaalleen ja sen veroaste, 30 %, on sama, joka kohdistuu yksityishenkilöiden muihin pääomatuloihin. Tästä syystä järjestelmä kohtelee erilaisia sijoituskohteita neutraalisti. Kumpikin järjestelmä on myös neutraali yrityksen investointien suhteen eikä vääristä valintaa velkarahoituksen ja oman pääoman välillä investointien rahoituksessa.

Jotta verotus todella olisi neutraalia investointien suhteen, normaalituoton tavoitellun tasaisen veroasteen tulee kuitenkin toteutua pitkällä aikavälillä riippumatta yrityksen voiton tai osingon vuosittaisesta vaihtelusta. Tätä voidaan edistää sallimalla käyttämättä jääneiden normaalituotto- vähennysten siirtäminen myöhemmille vuosille. Jotta siirrettävien vähennysten pääoma-arvo ei heikkenisi, niiden arvoa tulee korottaa vuosittain korolla. (Sørensen 2005)

Jos osingosta tehtävä normaalituottovähennys ei ole siirrettävissä myöhemmille vuosille, verotus voi vääristää paitsi yrityksen investointipäätöksiä myös osingonjaon ajoittamista. Yhtiön voi olla kannattavaa jakaa osinkoa aina vähintään kevyesti verotetun normaalituoton määrä. Siirrettävyys poistaisi myös tämän vaikutuksen. Jotta ohjausvaikutus poistuisi kokonaan, käyttämättömät vähennykset tulisi kuitenkin voida vähentää myös osakkeiden luovutusvoitoista. Tällä tavoin voitaisiin saavuttaa luovutusvoittojen ja osinkojen neutraali verotus, jolloin kannustimet verosuunnitteluun, jossa pohditaan, missä määrin tuottoja kannattaa nostaa osinkoina ja missä määrin luovutusvoitoina, poistuisivat.

¹⁸ Tarkastelu olettaa, että yhteisövero ja osinkovero vaikuttavat samalla tavoin investoinnin verorasitukseen. Jakson 3.2.1 valossa tämä oletus ei välttämättä toteudu avotaloudessa.

Laatikko 3.5

Normaalituoton kevennetty verotus - toteutus yhteisöverotuksessa ja henkilöverotuksessa

Normaalituoton vapauttaminen verosta voidaan toteuttaa yhtiön verotuksessa tai omistajan verotuksessa. Taulukossa havainnollistetaan tätä kuvitteellisella esimerkillä. Normaalituoton vapauttaminen toteutetaan voitosta tai osingosta tehtävällä vähennyksellä (N-vähennys). Yhtiön verotuksessa vähennys lasketaan kertomalla oman pääoman arvo markkinakorolla. Henkilöverotuksen vähennyksen laskentapohja on osakkeiden hankintameno. Kumpikin pääomapohja oletetaan laskelmissa 1000 euroksi. Yhtiön voitto ennen veroja on 100. Yhtiön verotuksessa sovellettava korko on 5 %. Henkilöverotuksen vähennys lasketaan veron jälkeisellä korolla, joka on 3,5 %. Yhteisöverokanta ja osinkoverokanta ovat kumpikin 30 %.

		Vähennys henkilötasolla	Vähennys yhtiötasolla
Yritys	Voitto	100	100
	N-vähennys	-	50
	Verotettava voitto	100	50
	Yhteisövero, 30 %	30	15
Omistaja	Osinko	70	85
	N-vähennys	35	-
	Verotettava osinko	35	85
	Osinkovero, 30 %	10,5	25,5
	Osinko, netto	59,5	59,5
	Verot yhteensä	40,5	40,5
	Normaalituoton vero-%	30	30

Kun yhtiön voitosta tehtävä vähennys lasketaan yllä kuvatulla tavalla, mallit johtavat samaan nettotuottoon (59,5) ja samaan verojen määrään (40,5). Lisäksi kummassakin mallissa yhtiön voiton normaalituoton veroaste on 30 %. Normaalituotto verotetaan siis kertaalleen ja veroaste vastaa pääomaverokantaa. Siten normaalituoton osalta yritystoiminnan tulo tulee verotetuksi samalla veroasteella kuin esimerkiksi vuokratulo tai korkotulo. Normaalituoton ylittävä tuotto verotetaan kahteen kertaan.

Tutkimustulosten mukaan yhtiön verotuksessa tehtävä normaalituottovähennys olisi perusteltua laskea riskittömällä markkinakorolla, vaikka yrityksen investoinnit olisivat riskipitoisia. Tulos voi kuulostaa arkijärjen vastaiselta, mutta se perustuu kuitenkin johdonmukaiseen ja ymmärrettävään ajatteluun. Verotus vaikuttaa riskipitoisen investoinnin houkuttelevuuteen kahdella eri tavalla. Verotus alentaa investoinnin odotettua nettotuottoa ja vähentää tätä kautta investointihalukkuutta. Lisäksi verotus pienentää investoinnin tuoton vaihtelua eli vähentää investointiin liittyvää riskiä. Jos verotus on täysin symmetristä, ts. jos verottaja osallistuu samalla tavoin investoinnin positiivisiin ja negatiivisiin tuottoihin, tuottojen vaihtelu vähenee täsmälleen verokannan määrällä. Verotus toimii tällöin vakuutuksen kaltaisena riskienjakomekanismina. Riskiä kaihtava sijoittaja arvostaa tätä vaikutusta ja alentaa investoinnin tuottovaatimusta verrattuna tilanteeseen, jossa verotusta ei ole tai veroaste on matalampi.

Jotta vakuutusvaikutus olisi tehokas, verotukselta vaaditaan mahdollisimman hyvää symmetrisyyttä. Tämä voidaan toteuttaa sallimalla laaja tappioiden vähennettävyyys. Siinä voidaan nähdä kaksi ajallista dimensiota: vähentäminen saman verovuoden aikana muiden hankkeiden tuottamista voitoista tai muista tuloista (esimerkiksi ansiotuloista) sekä vähentäminen aiempien tai tulevien verovuosien voitoista.

Symmetrisyyttä voi olla hankala toteuttaa käytännön verojärjestelmässä täydellisenä. Tappioiden täyttää vähennettävyyttä voi olla vaikea ulottaa esimerkiksi tilanteisiin, joissa yritys tekee konkurssin tai on pitkään tappiollinen. Toisaalta monissa käytännön tilanteissa, joissa investointihankkeet ovat pienehköjä yrityksen kokoon verrattuna, symmetrisyys saattaa toteutua lähes täydellisenä. Sørensen (2005) arvioi, että normaalituoton laskeminen riskittömän koron sijasta keskipitkällä valtionlainakorolla, johon käytännössä sisältyy pieni riskilisa, voi olla riittävä tapa kompensoida verotukseen jäävää epäsymmetrisyyttä normaalituottomallissa.

3.3 Nykyjärjestelmä ja arvio sen toimivuudesta

3.3.1 Nykyinen verotus¹⁹

Suomen yritys- ja pääomatuloverotus perustuu eriytetyn tuloverotuksen malliin. Henkilötason tuloverotuksessa on kaksi erillistä veropohjaa, ansiotulo ja pääomatulo, jotka verotetaan eri verasteikoilla. Ansiotuloja ovat työpanokseen perustuvat tulot, kuten palkat ja luontoisedut, sekä eläkkeet, sosiaalietuudet ja osuus yrittäjän ja maatilatalouden harjoittajan tulosta. Pääomatuloja ovat puolestaan julkisesti noteeratuista yhtiöistä saadut osingot, vuokrat, luovutusvoitot, sijoitusrahas-tojen ja säästöhenkivakuutuksen tuotot, eräät korkotulot, puunmyyntitulot sekä osa yritystulosta, maataloustulosta ja noteeraamattomasta yhtiöstä saadusta osingosta.

Ansiotulosta ja pääomatulosta vähennetään näihin tuloihin kohdistuvat tulonhankkimismenot sekä eräitä muita vähennyksiä. Pääomatulon nettomäärä verotetaan suhteellisella verokannalla, joka on ollut vuodesta 2005 lähtien 28 %. Ansiotulosta maksetaan veroa valtiolle, kunnille ja seurakunnille. Ansiotulojen verotus on progressiivista.

Pääomatulot ovat varsin laajasti veronalaisia ja niihin sovelletaan pääsäännön mukaan samaa suhteellista verokantaa. Poikkeamia laajasta veropohjasta ovat vapaaehtoisten eläkesäästöjen ja pitkäaikaissäästötilien efektiivinen verovapaus (säästöjen vähennyskelpoisuus) sekä omistusasunnon laskennallisen vuokratuoton ja myynnistä saadun luovutusvoiton verovapaudet.

Suomen nykyinen osinkoverotus kohtelee eri tavoin julkisesti noteeratuista (listatuista) ja noteeraamattomista (listaamattomista) yhtiöistä saatuja osinkoja. Listatun yhtiön osingoista 70 % verotetaan luonnollisen henkilön pääomatulona. Listatun yhtiön jakamaan osinkoon kohdistuva kokonaisverorasitus muodostuu siten yhtiön maksamasta yhteisöverosta (26 %) lisättynä osakkaan maksamalla osinkoverolla ja on yhteensä 40,5 %.

Listaamattomasta yhtiöstä saadut osingot jaetaan verotettavaksi ansio- ja pääomatulona kaavamaisen tuottoprosentin perusteella. Pääomatuloverotuksen piiriin osingosta luetaan osakkeen matemaattiselle arvolle (nettovarallisuudelle) laskettua 9 prosentin vuotuista tuottoa vastaava osuus. Loppuosa osingosta verotetaan ansiotulona. Osingon veronalaisuuteen on kuitenkin listaamattoman yhtiön jakamien osinkojen osalta tehty merkittävä poikkeus. Pääomaverotuksen piiriin kuuluvat osingot ovat kokonaan verovapaata tuloa osakaskohtaiseen 90 000 euron rajaan saakka. Tältä osin osinkoa rasittaa vain 26 prosentin yhteisövero. Rajan ylittävistä osingosta 70 % on veronalaista

¹⁹ Tämän luvun liitteessä 3.1 on taulukkomuotoinen yhteenveto yritys- ja pääomatuloverotuksen keskeisistä veroperusteista.

pääomatuloo. Ansiotuloverotuksen piiriin kuuluvasta osingosta 70 % luetaan saajan veronalaiseen ansiotuloon.

Yhteisöjen saamat osingot ovat pääsääntöisesti verovapaita. Rahoitus- ja vakuutusyhtiöiden saamista sijoitusomaisuusosingoista kuitenkin 75 % on saajayhtiön veronalaista tuloa. Vastaava vero-kohtelu koskee tilannetta, jossa listaamaton osakeyhtiö saa osinkoja listatuista yhtiöistä. Jos listaamaton yhtiö saa tällaisia osinkoja, sen tuloon luetaan 75 % saaduista pörssiosingoista.

Luovutusvoitot ovat veronalaista pääomatuloo. Pienet luovutushinnat ovat kuitenkin 1000 euron yhteismäärään asti verovapaat. Laskettaessa veronalaisen luovutusvoiton määrää luovutushinnasta vähennetään osakkeen alkuperäinen hankintameno tai hankintameno-olettama (ks. Liite 3.1).

Elinkeinoverotuksessa verovuoden tappio saadaan vähentää 10 seuraavan verovuoden tulosta. Yksityishenkilön pääomatulolajin tappio vähennetään ensin alijäämähyvityksenä ansiotuloverosta hyvityksen enimmäismäärään asti ja sen ylittäviltä osin 10 seuraavan verovuoden pääomatuloista. Omaisuuden luovutuksesta syntynyt tappio vähennetään muusta pääomatulojen verotuksesta erillään verovuoden ja kolmen seuraavan vuoden luovutusvoitoista. Tämän ajanjakson pidentämistä viiteen vuoteen valmistellaan parhaillaan. Pidentämisellä on merkitystä sijoittajien, erityisesti pääomasijoittajien, verotuksessa.

3.3.2 Miten tähän on tultu?

Suomen tuloverotusta 1980-luvun puolivälissä on luonnehdittu ilmaisulla kapea veropohja ja korkeat rajaveroasteet. (Taulukko 3.1) Henkilöverotuksen veroasteikko oli jyrkästi nouseva, ja ylin rajaveroaste oli lähes 70 %. Vähennysjärjestelmä sisälsi suuren määrän erilaisia sosiaalisin perustein tehtäviä vähennyksiä. Pääomatulot verotettiin muiden tulojen yhteydessä (yhtenäinen tuloverojärjestelmä), mutta huomattava osa pääomatuloista oli verovapaita. Omaisuuden myyntivoitot olivat verottomia tietyn omistusaajan jälkeen (irtain omaisuus 5 vuotta, kiinteä omaisuus 10 vuotta), talletus- ja obligaatiokorot olivat laajasti verovapaita. Veronalaisista osinko- ja vuokratuloista saattoi tehdä omaisuustulovähennyksen, joka vapautti ne vähennyksen enimmäismäärään asti. Osinkojen verotusta huojennettiin yhteisöverotuksessa osinkovähennyksellä. Osingon kokonaisveroaste saattoi kuitenkin nousta yli 80 prosenttiin. Varallisuusverotus, josta korkoa tuottavat säästökohteet oli pääosin vapautettu, nosti osakesijoitusten ja vuokra-asuntojen kokonaisverorassistusta entisestään.

Yhteisöt maksoivat veroa erikseen kunnille, seurakunnille ja valtiolle. Yhteenlaskettu suhteellinen verokanta oli noin 60 %. Korkean nimellisen verokannan vastapainona oli huomattava määrä omaisuuden aliarvostamismahdollisuuksia, varauksia ja vähennyksiä. Yhtiöiden efektiiviset verokannat olivatkin merkittävästi nimellistä verokantaa alempia.²⁰ Yritysverotuksen monimutkaisuuteen ja ristiriitaisiin kannustinvaikutuksiin oman lisänsä antoi kunnallinen harkintaverotus, jossa veropohja määräytyi liikevaihdon ja kiinteistöjen verotusarvon perusteella. Se toi kunnalliseen yritysverotukseen nettotulon rinnalle vaihtoehtoisen veropohjan, joka otettiin veronmaksun perusteeksi, mikäli yrityksen nettotulo oli matala suhteessa yritystoiminnan laajuuteen. Harkintaverotus yhdessä tulolähdekohtaisen tuloslaskennan, tappiontasauksen ja ylimääraisten vähennysten ja varausten kanssa teki yritysverotuksesta äärimmäisen monimutkaisen. Tästä aiheutui kustannuksia verohallinnolle ja yrityksille.

²⁰ Myhrman ym. (1995) esittää laskelmia efektiivisestä veroasteesta 1980- ja 1990-luvuilla.

TAULUKKO 3.1. Tuloverotuksen piirteitä 1985–2006

Tuloveromalli	1985	1995	2000	2006
	Yhtenäinen	Eriytetty	Eriytetty	Eriytetty
Ansiotulon ylin rajaveroaste	68,2	57,9	56,5	52,2
Pääomatulon verokanta	-	25	29	28
Yhteisöverokanta	59,9	25	29	26
Osinkoverotus	Osinkovähennys (yhtiö) Omaisuuksien vähennys (omistaja)	Yhtiöveron hyvitys	Yhtiöveron hyvitys	Osittain kahdenkertainen
Osinkotulon ylin rajaveroaste	68,2	25	29	28
Korkotulon vero-%	0	25	29	28
Luovutusvoitot	Satunnainen myyntivoitto veronalainen.	Kokonaan veronalainen. Hm-olettama 30/50%	Kokonaan veronalainen. Hm-olettama 20/50%	Kokonaan veronalainen. Hm-olettama 20/40%
Varallisuusvero - ylin rajavero, %	1,7	0,9	0,9	-
Yrityksen saamat luovutusvoitot	Satunnainen myyntivoitto	Kokonaan veronalainen.	Kokonaan veronalainen.	Veronalainen Poikkeus: kom.osakkeet
Käyttöomaisuuden poistot				
-kone	30	30	25	25
-liikerakennus	10/9	7	7	7
-toimistorak.	6/5	4	4	4

Vuosina 1989–1991 toteutettiin kokonaisverouudistus, jonka pääasiallisena sisältönä oli henkilöverotuksen ja yritysverotuksen vähennysjärjestelmien karsiminen ja rajaveroasteiden alentaminen. Uudistus voidaan liittää Isosta-Britanniasta ja USA:sta alkunsa saaneeseen lähes kaikkien teollisuusmaiden yli pyyhkäisseeseen verouudistusten aaltoon, joka pyrki parantamaan verojärjestelmän tehokkuutta ja kasvuvaikutuksia laajentamalla veropohjia ja alentamalla rajaveroasteita.

Henkilö- ja yhteisöveroasteita alennettiin noin 10 prosenttiyksiköllä ja varallisuusverokanta laskettiin 1,7 prosentista 0,9 prosenttiin. Osinkojen verotuksessa siirryttiin yritys- ja osakastason vähennyksillä kevennetystä kahdenkertaisesta verotuksesta yhtiöveron hyvitysjärjestelmään, jossa osingoista maksettiin veroa vain osingon saajan veroasteiden mukaan. Samalla laajennettiin luovutusvoittoverotuksen veropohjaa. Korkotulojen verotuksessa siirryttiin määräaikaistilien ja käyttötilien verovapaudesta yleiseen lopulliseen lähdeveroon, jonka veroaste oli aluksi 10 %.

Kokonaisverouudistuksen toteuttamat rakenteelliset muutokset jäivät lopulta suhteellisen vaatimattomaksi verrattuna monien muiden maiden uudistuksiin. Pääomatulojen verotus oli edelleen epäyhtenäistä ja sitä leimasivat korkeat rajaverokannat. Sama arvio koski myös yritysverotusta. Suomen toteuttaessa kokonaisverouudistusta muissa Pohjoismaissa suunniteltiin jo paljon pitemmälle menevää ja toisenlaisiin periaatteisiin nojaavaa tuloveroreformia. Kyse oli eriytetystä tuloverojärjestelmästä, jonka Ruotsi otti käyttöön vuonna 1991 ja Norja vuotta myöhemmin. (Ks. Laatikko 3.1) Suomessa järjestelmään siirtymistä alettiin valmistella syksyllä 1991, kun edellinen uudistus oli vielä toteuttamisvaiheessa. Lakiesitys hyväksyttiin syksyllä 1992 ja järjestelmä astui voimaan keskeisiltä osin vuoden 1993 alusta.

Myöhemmin useat Euroopan maat, kuten Hollanti, Belgia, Italia ja Saksa, ovat edenneet Pohjoismaiden kanssa samaan suuntaan. Ne ovat ottaneet käyttöön matalia suhteellisia verokantoja eri pääomatuloille. Järjestelmä, jossa pääomatulot muodostavat oman yhtenäisen tulolajinsa, on kuitenkin jäänyt pohjoismaiseksi erikoispiirteeksi.

Vuoden 1993 uudistuksen taustalla oli halu laajentaa tuloverotuksen veropohjaa erityisesti pääomatulojen osalta ja toteuttaa tämä muutos siten, että verotus olisi mahdollisimman neutraalia vahvat säästämis- ja investointikannusteet edelleen säilyttäen. Uudistuksessa veroastevalintoihin vaikutti lisäksi pääomamarkkinoiden liberalisointi ja yritysten lisääntynyt kansainvälistyminen.

Suomen uudistuksessa yhteisöverokanta ja uusi suhteellinen pääomaverokanta säädettiin samoiksi. Verokanta oli aluksi 25 %. Toisin kuin muissa Pohjoismaissa uudistuksessa ei puututtu ansiotulon rajaveroasteisiin. Valtiontalouden suuri alijäämä johti pian ansiotuloverotuksen veroasteiden nostamiseen. Niinpä veroaste-ero ansiotulon ylimmän rajaveroasteen ja pääomaverokannan välillä oli enimmillään lähes 40 prosenttiyksikköä. Ansiotuloverotukseen alettiin tehdä pieniä vuosittaisia leikkauksia vuodesta 1997 alkaen, jotka lopulta olivat alentaneet rajaveroasteita 8–10 prosenttiyksiköllä seuraavan vuosikymmenen loppuun mennessä. Veroaste-eroa kurottiin hieman umpeen myös nostamalla pääomaverokantaa ensin vuoden 1996 alusta 28 prosenttiin ja myöhemmin, vuoden 2000 alusta, 29 prosenttiin.

Osinkojen verotukseen sovellettiin edelleen edellisessä uudistusvaiheessa (vuodesta 1990) voimaan tullutta yhtiöveron hyvitysjärjestelmää. Muusta kuin pörssiyhtiöstä saadut osingot alettiin jakaa pääoma- ja ansiotulo-osuuksiin. Pääomatulo-osuus määritettiin osakkeen matemaattiselle arvolle lasketun tuoton perusteella loppuosan ollessa ansiotuloa. Osingosta menevä vero laskettiin pääomatulona käsiteltävän osingon osalta pääomatuloverokannan mukaan, josta vähennettiin yhtiöveron hyvityksenä yhtiön osingosta maksama vero. Koska pääomatuloverokanta ja yhtiön maksama yhteisöverokanta olivat yhtä suuret, pääomatulona verotettavat osingot olivat osakastasolla käytännössä verovapaita. Ansiotulo-osuutena käsiteltävän osuuden osalta osinko verotettiin ansiotuloveroasteikolla. Myös tästä vähennettiin yhtiön maksama vero, joten osakas joutui maksamaan osingosta verona yhteisöverokannan ja oman ansiotuloverokantansa välisen erotuksen. Luonnolliset henkilöt saivat yhtiön maksamaa veroa myös palautuksena, jos ansiotuloverokanta jäi yhteisöverokantaa alemmaksi. Ansiotulona verotettavan osingon lopullinen vero määräytyi näin osakkaan ansiotuloverokannan perusteella.

Yhteisöverokannan alentamisen vastapainoksi veropohjaa laajennettiin merkittävästi. Yleiset tuloksentasausvaraukset, kuten varaston aliarvostusmahdollisuus, investointivaraus ja toimintavaraus, poistettiin yhteisöiltä kokonaan ja käyttöomaisuuden osittaisista luovutusvoittojen verovapauksista luovutettiin. Näin yhteisöjen verotuksessa siirryttiin matalan verokannan ja laajan veropohjan järjestelmään.

Seuraavan kerran yritys- ja pääomaverotusta uudistettiin merkittävämminkin vuoden 2005 alusta. Tässä uudistuksessa tehtiin muutoksia yritysverotuksen pohjaan ja veroasteeseen sekä pääomatulojen, erityisesti osinkojen ja vapaaehtoisen eläkesäästämisen verokohtelun rakenteisiin. Tuloverojärjestelmän eriytetty rakenne kuitenkin säilyi.

Vuoden 2005 uudistuksen taustalla oli muutoksia Suomen kansainvälisessä toimintaympäristössä. Yhteisöverokannat olivat alentuneet Euroopassa nopeasti uudistusta edeltäneiden kymmenen vuoden aikana. Kun 1990-luvun puolivälissä Suomen yhteisöverokanta oli vielä 15 prosenttiyksikköä EU15-maiden keskiarvoa matalampi, vuonna 2004 tämä ero oli supistunut muutamaa prosenttiyksikköön. EU:hun oli lisäksi liittynyt joukko itäisen Euroopan maita, joiden veroasteet olivat selvästi Suomen yhteisöveroastetta alhaisempia. Näiden joukossa oli naapurimaamme Viro, joka oli vuoden 2000 uudistuksessaan poistanut kokonaan yhtiöön jätettyjen voittojen yhteisöveron.

Toinen kansainvälisen toimintaympäristön muutos liittyi Suomen ja monen muun jäsenmaan soveltamaan yhtiöveron hyvitysjärjestelmään. EU:n toimielimet olivat jo aiemmin arvioineet näihin järjestelmiin sisältyvän yhteismarkkinoille sopimattomia piirteitä. Myöhemmin EY:n tuomio-

istuun katsoi asiassa C-319/02 (Manninen) tekemässään ratkaisussa, että yhtiöveron hyvityksen myöntäminen vain suomalaisen yhtiön maksamista osingoista oli yhteisöoikeuden vastaista. Tuomioistuimen ratkaisua ennakoiden osinkoverojärjestelmää muutettiin 2005 uudistuksessa jo ennen tuomioistuimen ratkaisun antamista. Osinkoveromuutoksiin vaikutti lisäksi merkittävä tavalla vuoden 2003 eduskuntavaalikamppailun yhteydessä käyty vilkas keskustelu tulonjaosta ja verotuksesta.

Nämä muutospaineet puolsivat yhteisöverokannan ja pääomatuloverokannan eriyttämistä. Näin uudistuksessa lopulta tehtiinkin. Yhteisöverokanta aleni kolmella prosenttiyksiköllä 26 prosenttiin ja pääomatulojen verokanta yhdellä prosenttiyksiköllä 28 prosenttiin. Yritysverotuksessa yhteisöjen saamat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin verovapaiksi. Samalla kavennettiin tappioiden vähennysoikeutta. Käyttöomaisuusosakkeiden verovapaudesta oli tullut merkittävä kilpailutekijä yhtiöiden sijoittautumisessa. Yritysten oli havaittu toteuttavan myös verosuunnittelua, jossa luovutustappiot pyrittiin kohdistamaan sellaisiin valtioihin, joissa symmetriaperiaatteen mukaisesti luovutusvoitot olivat verollisia ja luovutustappiot samalla vähennyskelpoisia. Niinpä 2005 uudistuksessa toteutettiin tältä osin muutoksia, jotka johtivat siihen, että yritysveropohja ei ollut enää yhtä tiivis kuin vuosina 1993–2004.

Osinkoverotuksessa luovuttiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja siirryttiin nykyiseen osittain kahdenkertaiseen verotukseen. Tämä tarkoitti osingon veroasteen kiristymistä 29 prosentista 40,5 prosenttiin.

Listamattoman yhtiön osingolle tuli poikkeava kohtelu. Osingon pääomatulo-osuus on verovapaa 90 000 euron määrään asti. Tältä osin verotus jopa keveni yhteisöverokannan alenemisen takia. Ennen uudistusta yhtiöveron hyvitys poisti yhtiöiden välisten osinkojen ketjuverotuksen. Uudistuksessa samaa lopputulosta tavoiteltiin vapauttamalla osakeyhtiön toisesta osakeyhtiöstä samat osingot verotuksesta.

3.3.3 Arvio nykyjärjestelmän toimivuudesta

Vaikutus resurssien kohdentumiseen

Edellä kuvatut 1990-luvun alkuvuosina toteutetut uudistukset muuttivat Suomen yritys- ja pääomatuloverotuksen rakennetta syvällisesti. Veropohja laajeni sekä yksityishenkilöiden pääomatulojen verotuksessa että yritysverotuksessa veronhuojennusten poistamisen ja verovapaiden tulojen veronalaiseksi saattamisen myötä. Samalla rajaveroasteet alenivat voimakkaasti. Muutosten vaikutuksia talousyksiköiden käyttäytymiseen (mikronäkökulma) tai talouden rakenteeseen ja kehitykseen (makronäkökulma) on tutkittu varsinkin empiirisen tutkimuksen keinoin varsin vähän. Periaatteellista keskustelua uudistusten aiheuttamista muutoksista käyttäytymiskannusteisiin on löydetävissä jonkin verran enemmän.

Uudistuksissa toteutettu veropohjien laajentaminen ja legaalisten veroasteiden alentaminen yhdenmukaisti sekä investointien että kotitalouksien säästöjen verokohtelua. Ennen uudistuksia yrityksen investoinnin efektiivinen rajaveroaste (METR) riippui voimakkaasti investointikohteesta, investoinnin rahoitusmuodosta ja investoivan yrityksen veronmaksutilanteesta (esim. Ilvonen 1990). Osa investoinneista nautti erityisistä verotuista, kuten ylimääräisistä poisto-oikeuksista. Velkarahoitus oli omaa pääomaa edullisemmassa asemassa investointien rahoituslähteenä, sillä velkojen korot sai vähentää yritysverotuksessa ja korkotulot olivat laajalti verovapaita omistajan verotuksessa. Osa yrityksistä oli lisäksi tilanteessa, jossa niillä oli käyttämättömiä kulukirjausmahdollisuuksia. Näiden yritysten voiton rajaveroaste oli nolla, kun se muilla yrityksillä oli legaalisen veroasteen mukainen. Uudistuksessa merkittävä osa vaihtelua synnyttävistä tekijöistä poistui.

Uudistukset vähensivät eroja eri tavoin rahoitettujen investointien veroasteissa. Järjestelmä muuttui neutraaliksi velan ja osakeantirahoituksen suhteen. Tähän vaikuttivat erityisesti yhtiöveron hyvitysjärjestelmän käyttöönotto ja korkotulojen tuleminen lähdeverolle yleisellä pää-

omaverokannalla. Myös eri investointikohteiden verokohtelu yhdenmukaistui. Yhteisöverokannan aleneminen vähensi laivoja ja raskaita koneinvestointeja suosivan poistojärjestelmän vääristävää vaikutusta. Pidätetyillä voitoilla rahoitettujen investointien verotus kiristyi, kun osakkeiden luovutusvoitot tulivat pääomatuloverolle. (Södersten 1996)

Huolimatta yhteisöverokannan ja pääomaverokannan voimakkaasta alenemisesta investoinnin efektiivinen verorasitus ei välttämättä keventynyt, vaan saattoi jopa nousta. Legaalisten veroasteiden aleneminen ei siis välttämättä heijastunut kannusteisiin, mikä selittyi henkilöverotuksen veropohjan laajenemisella korkotulojen ja luovutusvoittojen osalta. Lisäksi yhteisöverokannan aleneminen vähensi poistojen ja korkomenojen vähennyskelpoisuuden tuomaa veroetua yritysverotuksessa.

Uudistus ilmeisesti vähensi myös kotitalouksien velkarahoitteisten asuntoinvestointien houkuttelevuutta suhteessa investointeihin yritysvarallisuuteen. Omistusasunnon laskennallinen vuokratuotto ja luovutusvoitto jäivät uudistuksessa verovapaiksi, mutta korkovähennyksiin kohdistuvan rajaveroasteen aleneminen sekä vuoden 1993 alusta käyttöön tullut kiinteistövero nostivat omistus-asuntoihin tehtävien investointien veroastetta.

Jos uudistuksen tavoitteena oli saavuttaa täysi neutraalisuus yrityksen eri rahoitusvaihtoehtojen verotuksessa, muutoksiin sisältyi epäjohdonmukaisia piirteitä. Täysi yhtiöveron hyvitys asetti velan ja uuden osakepääoman samaan asemaan, mutta samalla luovutusvoittojen täysimääräinen lukeminen veronalaiseen pääomatuloon nosti pidätettyjen voittojen efektiivistä verorasitusta. Vertailun vuoksi mainittakoon, että myös Norjan samoihin aikoihin toteutetussa verouudistuksessa luovutusvoitot pantiin laajasti verolle, mutta osakkeiden luovutuksesta saatuihin voittoihin ryhdyttiin soveltamaan yhtiöveronhyvitystä vastaavaa järjestelmää. Tällä tavoin Norja vältti investoinnin efektiivisen veroasteen nousun ja saavutti rahoitusmuotojen neutraalin verokohtelun.

Jaksossa 3.2 arvioitiin, että osinkoverotuksessa sovellettava hyvitysjärjestelmä ei ole välttämättä tehokas tapa pienentää verotuksen vääristymävaikutuksia investointeihin. Omistajan verotuksessa sovellettavat veronkevennykset eivät juuri vaikuta sellaisten yritysten ratkaisuihin, joiden omistus on kansainvälisesti hajautunut. Lisäksi osinkoverotuksen vaikutus investointeihin on arvioitu myös muutoin pienehköksi (uusi näkemys). Rahoitus- ja investointikannusteiden kannalta 1990-luvun alun uudistuksiin sisältyy siten useampiakin kritiikille alttiita ratkaisuja.

Kevyehkö osinkovero voi kuitenkin olla tehokkuuden kannalta hyödyllinen siinä, että se ei lukitse pääomia olemassa oleviin yrityksiin, joissa investointimahdollisuudet on jo hyödynnetty. Voitot voidaan nostaa pienin verokustannuksin ja sijoittaa uudelleen paremmin tuottaviin kohteisiin. Suomen 1990-luvun alun uudistuksilla on saattanut olla tässä suhteessa pääomien uudelleenallokoitumista edistävä vaikutus. Empiirisesti tätä kysymystä ei tiettävästi ole tarkasteltu.

Kansainvälinen ympäristö

Vuoden 1993 yritys- ja pääomatuloverouudistuksen yksi tärkeä tavoite oli luoda verojärjestelmä, joka soveltuisi toimintaympäristöön, jonka keskeisiä piirteitä olivat integroituvat pääomamarkkinat ja kansainvälistyvä yritystoiminta. Uudistus näyttäisi onnistuneen tässä hyvin. Matalahkoon yhtenäiseen verokantaan perustuva verotus tarjosi kotitalouksille kohtuulliset edellytykset sijoittaa ja säästää kotimaisiin sijoituskohteisiin. Korkotulon lähdeverotus ja luovutusvoittojen verollepano nostivat kotitalouksien säästöjen keskimääräistä veroastetta, mutta verotaso oli siinä määrin kohtuullinen, että kannustin siirtää varoja ulkomaille Suomen verottajan ulottumattomiin jäi pieneksi.

Yli 10 prosenttiyksikköä EU15-maiden keskiarvoa alempi yhteisöverokanta vahvisti kannustimia investoida Suomeen ja sijoittaa suomalaisten yhtiöiden osakkeisiin. Se paransi myös kansainvälisesti toimivien yritysten kannustimia maksaa veroja Suomessa. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmään sisältyvä täydennysvero vahvisti vielä kansainvälisesti toimivien yritysten halukkuutta raportoida voittoja Suomessa.

Yhteisöverokantaa nostettiin Suomessa vuosina 1996–2000 kolmella prosenttiyksiköllä. Samanaikaisesti sekä OECD-maissa että Euroopan unionin vanhoissa jäsenmaissa veroaste aleni noin prosenttiyksiköllä vuodessa. Vuoden 2005 uudistuksen jälkeen Suomen yhteisöverokanta on 26 %, samalla kun se on EU15-maissa noin 27 %, ns. uusissa jäsenmaissa noin 16,8 % ja OECD:n pienissä jäsenmaissa 23 %. Tanska alensi verokantansa 25 prosenttiin vuoden 2008 alusta ja Ruotsi 26,3 prosenttiin vuoden 2009 alusta. Ruotsin todellinen yhteisövero on kuitenkin tätä hieman alempi, lähellä Tanskan verokantaa, sillä Ruotsissa voitosta voidaan tehdä veronmaksua lykkäävä voittosidonnainen varaus (periodiseringsfond).

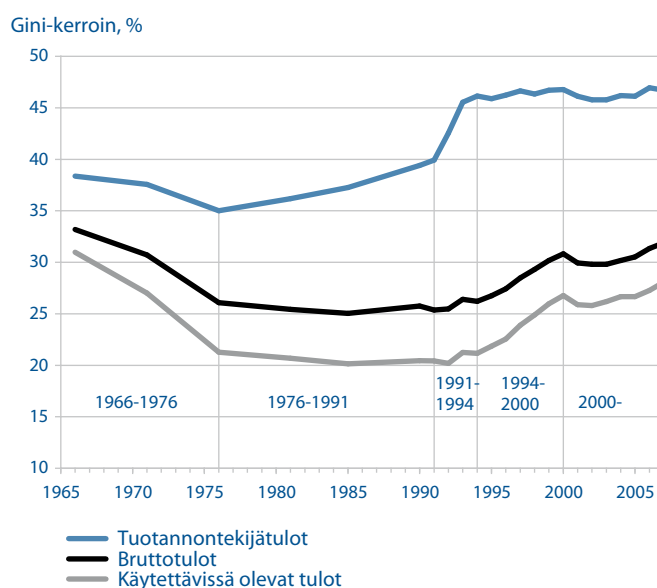
Suomen verokanta asettuu nykyisin samalle tasolle monien läntiseen Eurooppaan sijoittuvien vertailumaiden kanssa, mutta on selvästi korkeampi kuin Baltian maiden ja muiden itäisen Euroopan maiden sekä Irlannin veroasteet. Suomi on siten menettänyt aiemman kilpailuetunsa yhteisöverokannassa kokonaan. Lisäksi Suomen veroaste on suhteellisen korkea, kun otetaan huomioon mm. Belgian, Hollannin ja Ison-Britannian erityissäännökset liittyen mm. korkotulojen ja aineettomien oikeuksien tuottamien tulojen verotukseen. (Brys 2009)

Tulonjako

Kuviossa 3.1 tarkastellaan tuloerojen kehitystä Suomessa vuosina 1965–2007. Kuviossa tuotannontekijätulot muodostuvat markkinoilta saatavista tuloista (työ-, yrittäjä- ja omaisuustulot). Kun tuotannontekijätuloihin lisätään kotitalouksien saamat tulonsiirrot (esim. eläkkeet ja työttömyys-turva) saadaan bruttotulot. Vähentämällä bruttotuloista kotitalouksien maksamat tulonsiirrot (esim. valtion ja kuntien tuloverot), saadaan käytettävissä olevat tulot.

Tuloerot kääntyivät kasvuun Suomessa 1990-luvun alussa. Muutos alkoi kotitalouksien tuotannontekijätuloista ja kytkeytyi aluksi työttömyyden kasvuun talouden taantumassa. Sosiaaliturva puskuroi muutosta, eikä muutos heijastunut välittömästi kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuuden kehitys jatkui asteittaisena koko 1990-luvun aina vuoteen 2000 asti. Tämän jälkeen muutos on tasaantunut.

KUVIO 3.1. Tulojen Gini-kertoimet Suomessa vuosina 1965–2007



Gini-kerroin mittaa tulonjaon epätasaisuutta.

Mitä suurempi kerroin, sitä suurempia ovat tuloerot.

Lähde: Talouden rakenteet, VATT (2009b) ja Riihelä ym. (2010)

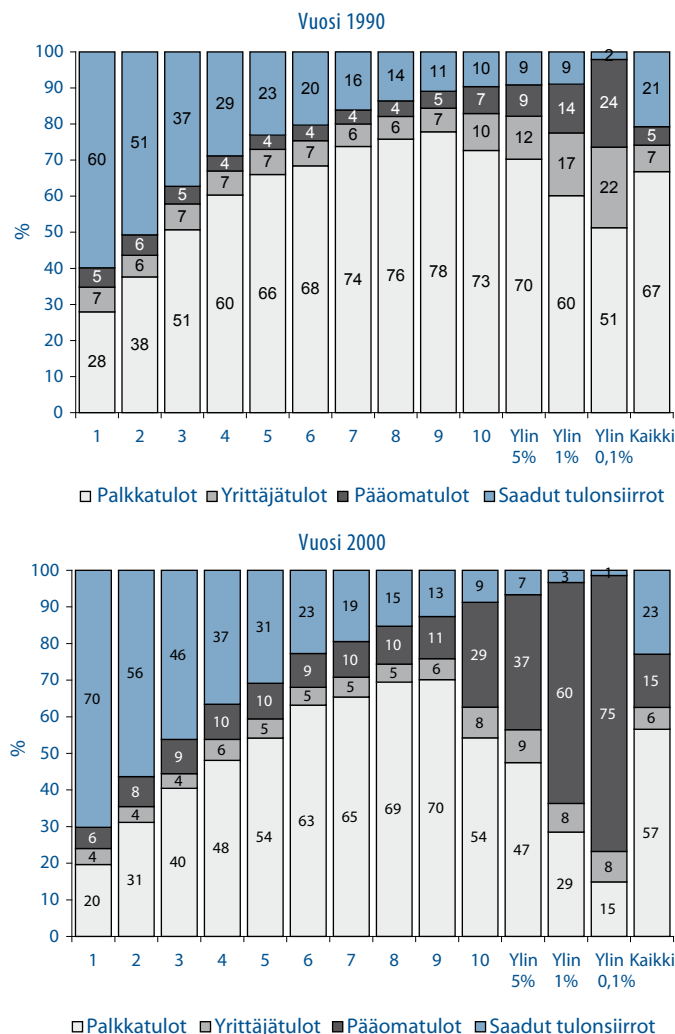
Kahdenkymmenen viime vuoden tulokehityksen yksi erityispiirre on pääomatulojen osuuden voimakas kasvu. Vuodesta 1990 vuoteen 2000 pääomatulojen osuus kotitalouksien bruttotuloista nousi 5 prosentista 15 prosenttiin. Kasvu on keskittynyt suurituloisille kotitalouksille. Ylimmässä tulonsaajien desiilissä pääomatulojen osuus nousi samalla aikavälillä 7 prosentista 29 prosenttiin ja suurituloisimmalla yhdellä prosentilla 14 prosentista 60 prosenttiin.

Tulonjaon muutoksen taustalla saattaa olla useita tekijöitä. Pääomatulojen osuudessa tapahtunut nopea muutos erityisesti 1990-luvulla on herättänyt kysymyksen siitä, mikä vaikutus 1990-luvun alun verouudistuksilla on ollut tähän kehitykseen. Useissa puheenvuoroissa on arveltu, että osinkojen veroasteen voimakas aleneminen selittäisi pääomatulojen kasvua. (Esim. Riihelä ym. 2010)

Osinkoverotuksen voi ajatella vaikuttavan useaa kautta: Keventynyt osinkoverotus voi lisätä voittojen jakamista osinkoina. Kasvanut osingonjako rahoitettaisiin joko vähentämällä investointeja tai lisäämällä ulkoista rahoitusta. Lisäksi ansiotuloverotusta kevyempi osinkoverotus voi kannustaa omistaja-yrittäjää muuttamaan nostamiensa tulojen rakennetta osinkojen suuntaan.

Nämä tekijät voivat selittää osinkojen kasvua suhteessa ansiotuloihin, mutta tuskin kuitenkaan 1990-luvun aikana tuotannontekijätulojen tasolla tapahtunutta eriarvoistumista tai pääomatulojen pitkäaikaista kasvua. Tulonmuunnossa on kyse lähinnä siitä, missä muodossa yritystoiminnassa syntynyt tulo nostetaan. Pääomatulojen kokonaismäärän pitkäaikaisen ja voimakkaan kasvun täytynee kuitenkin olla yhteydessä investointeihin ja tuottavuuden kasvuun yrityssectorissa.

KUVIO 3.2. Tulo-osuudet bruttotuloista eri desiileissä ja suurituloisimmalla yhdellä prosentilla 1990 ja 2000.



Vuoden 1993 verouudistus on saattanut vaikuttaa investointeihin ja sitä kautta tulonmuodotukseen taloudessa. Lisääntyneet yritystoiminnan voitot mahdollisesti heijastuvat lisääntyneinä pääomatuloina ja jakaantuvat epätasaisesti kotitalouksien välillä lisäten mitattua eriarvoisuutta. Tällöin kyse ei kuitenkaan ole tulonmuunnosta vaan siitä, miten yritystoiminnan voitot jakaantuvat taloudessa ja millainen verotus niihin kohdistuu.

Osinkotulojen ja muiden pääomatulojen kasvu yhdessä veroasteen alenemisen kanssa on kuitenkin mitä ilmeisimmin johtanut tuloverotuksen progressiivisuuden vähenemiseen. Osa tätä ilmiötä on yrittäjien verosuunnittelu. Pirttilä ja Selin (2006) todentavat empiirisessä tutkimuksessaan yrittäjien tulokomposition muuttumisen 1993 verouudistuksen jälkeen. Riihelä ym. (2010) osoittavat lisäksi välittömän verotuksen tuloja uudelleenjakavan roolin pienentyneen 1990-luvun alusta lähtien.

3.3.4 Listaamattoman yhtiön osinkoverotus

Siirryttäessä eriytettyyn tuloveroon listaamattoman yhtiön jakamaan osinkoon alettiin soveltaa erityissääntöjä. Omistajan brutto-osingosta pääomatuloksi katsottiin enintään osa, joka vastasi 15 prosentin tuottoa osakkeen matemaattiselle arvolle.²¹ Jos osinkoa jaettiin tätä määrää enemmän, ylimenevä osa verotettiin omistajan ansiotulona. Omistajan veroista vähennettiin lisäksi yhtiöveron hyvitys. Lopputuloksena osinkoon kohdistui kokonaisuudessaan verotus omistajan veroasteilla. Hyvitysjärjestelmä poistui vuoden 2005 alusta jaksossa 3.3.1 kuvatulla tavalla ja korvautui osittaiseen verovapauteen perustuvalla verotuksella.

Palkan ylimmän rajaveroasteen ja pääomatuloksi katsottavan verovapaan osingon veroasteen välinen ero oli vuoden 1993 uudistuksen jälkeen aluksi lähes 40 % ja on nykyisin edelleen noin 25 %. Tämä ero kannustaa hyvätuloista yrittäjää välttämään työtulon korkeita rajaveroasteita ja nostamaan palkan sijasta osan korvauksestaan osinkona. Palkka on osinkoa edullisempi tulolaji siihen määrään asti, jolla palkan rajaveroaste on yhtä suuri kuin yhteisöverokanta. Tämän ylittävä korvaus on edullisempaa nostaa osinkona.

Anso- ja pääomatulon jaon tavoitteena oli rajata kevyehkö pääomatuloverotus yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle laskettuun kohtuulliseen tuottotasoon ja estää tätä suuremman tuoton nostaminen pääomatulona. Myöhemmin taloustieteen keinoin on tutkittu tällaisen järjestelmän synnyttämiä kannustinvaikutuksia. On havaittu, että järjestelmällä on yrityksen investointi-, rahoitus- ja voitonjakopäätöksiä vääristävä vaikutus, jos tuottoprosentti asetetaan kovin korkeaksi. Lisäksi monet järjestelmän osatekijät kuten se, mihin pääomakäsitteeseen perustuen osingon pääomatulosuus lasketaan sekä se, minkä verran yhteisö- ja pääomatuloverokanta eroavat toisistaan, vaikuttavat järjestelmän synnyttämiin kannusteisiin.

Tutkimuksissa on havaittu mm. seuraavaa:

- malli alentaa matalariskisen investoinnin tuottovaatimuksen hyvin alas, jopa lähelle nollaa;
- se suosii siten investointeja sijoitusvarallisuuteen aineelliseen reaaliarallisuuteen ja aineettomaan omaisuuteen kohdistuvien investointien kustannuksella
- se suosii pidätettyjen voittovarojen käyttämistä rahoituksessa verrattuna velkaan
- se lisää kannustimia jakaa osinkoina vuosittain vähintään määrä, jonka voi saada verovapaana pääomatulona.

²¹ Brutto-osingolla tarkoitetaan osingon ja yhtiöveron(hyvityksen) summaa. Sovelletuna osinkoon ilman hyvitystä tuottoprosentti oli aluksi (vuosina 1993-1995) 11,25 %. Vuosina 2000-2004 "efektiivinen" tuottoprosentti oli 9,585 %.

Laatikossa 3.6 esitetään esimerkin valossa, miten nykyinen jako ansio- ja pääomatuloon vaikuttaa lisäinvestoinnin kannattavuuteen, kun omistajan rajaveroaste on korkea.

Laatikko 3.6

Laskuesimerkki investoinnin kannattavuudesta

Oletetaan, että yrityksen nettovarallisuus on 100 000 euroa ja että omistaja nostaa yrityksestä osinkoina 59 000 euroa, josta 9 000 euroa on pääomatulo-osinkoa ja loput 50 000 euroa ansiotulo-osinkoa. Ansio-
tulojen rajaveroaste on 50 %.

Omistaja harkitsee 10 000 euron summan sijoittamista yritykseen. Yritys investoi summan ja saa sille 5 prosentin koron eli 500 euroa ennen veroja ja 370 euroa yhteisöveron jälkeen. Oletetaan, että seuraavana vuonna omistaja nostaa yrityksestä saman summan kuin tänä vuonna lisättynä uuden investoinnin nettotuotolla eli yhteensä 59 370 euroa. Sijoituksen tuotosta jonka omistaja nostaa osinkona, omistaja maksaa ansiotuloveroa rajaveroasteensa eli 50 prosentin mukaan. Osingosta 70 % on verollista ansiotuloa, joten efektiivinen rajaveroaste on 35 %.

Sijoitus yritykseen lisää kuitenkin yrityksen nettovarallisuuden arvoa. Siksi omistaja saa nyt 900 euroa edellisvuotta enemmän verovapaana pääomatulo-osinkona ja vastaavasti 900 euroa vähemmän ansiotulo-osinkona. Ansiotuloveroa säästyy kaikkiaan 315 euroa ($0,35 \cdot 900 = 315$). Pääomatulovero ei lisäännä, koska 900 euron suuruinen pääomatulo-osinko on omistajalle kokonaan verovapaa.

Omistajan kokonaisnettotuotto 10 000 euron investoinnille on

Tuotto 5 %	500
- yhteisövero	-130
Tuotto veron jälkeen	370
Osinko	370
- omistajan vero	-129
Osinko netto	241
+ verosäästö	315
 Tuotto yhteensä	 556

Investoinnin tuotto verojen jälkeen on 556 euroa ja se ylittää investoinnin bruttotuoton 56 eurolla. Jos omistaja tekisi vastaavan sijoituksen omissa nimissään, sen tuotto verojen jälkeen olisi $500 - 0,28 \cdot 500 = 360$. Sijoittaminen omaan yhtiöön ja edelleen rahoitusmarkkinoille tuottaa siten 196 euron ($556 - 360$) veroedun verrattuna suoraan sijoitukseen.

Havaitaan, että Suomen nykyjärjestelmässä listaamattoman osakeyhtiön omistajan voi olla huomattavan edullista kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta sijoittamalla yhtiöön omaa pääomaa. Vastaava vaikutus saadaan, kun yritys investoi aineelliseen omaisuuteen rahoittamalla investoinnin pidätetyillä voittovaroilla. Sijoitus yhtiöön on tässäkin tapauksessa selvästi kannattavampi kuin suora sijoitus rahoitusmarkkinoille. Laatikon 3.6 esimerkissä omistajan nettotuotto sijoitetulle pääomalle on 5,6 % ja se ylittää esimerkin tapauksessa sijoituksen bruttotuoton, joka on 5 %. Verottaja siis subventoi sijoitusta. Kun vertailukohtana pidetään suoran investoinnin nettotuottoa, tuen määräksi saadaan 2 prosenttiyksikköä ($5,6 - 3,6$). Tarkastelu nojaa oletukseen, jonka mukaan omistaja saa osan tulostaan ansiotulona, jonka veroaste ylittää yhteisöverokannan. Yritys voi nettovarallisuutta kasvattamalla lisätä verovapaata pääomatuloa, mikä tarjoaa veroaste-ehdon täyttyessä omistajalle verosäästön.

Nettovarallisuuden kasvattamisesta saatavan veroedun suuruus riippuu monista tekijöistä, kuten omistajan ansiotulon rajaveroasteesta ja tarkasteltavan investoinnin tuotosta. Riippuvuus erilaisista ulkoisista tekijöistä viittaa siihen, että Suomen järjestelmä on epäneutraali.

Taulukossa 3.2 on esitetty, miten investoinnin bruttotuottoasteen vaihtelu vaikuttaa Laatikon 3.6 esimerkissä laskettuun omistajan verojen jälkeiseen nettotuottoon. Taulukossa tarkastellaan edellä

esitetyn tapauksen lisäksi tilanteita, joissa sijoitusvaihtoehdon tuotto ennen veroja on 10 % ja 15 %. Taulukossa on laskettu omistajan nettotuotto verojen jälkeen kahdessa vaihtoehdossa. Ensimmäisessä omistaja sijoittaa osakepääomaa listaamattomaan yhtiönsä ja nämä varat investoidaan edelleen em. kohteisiin. Toisessa vaihtoehdossa omistaja investoi suoraan omissa nimissään ja maksaa tuotosta pääomatuloveron, 28 %.

TAULUKKO 3.2. Nettotuoton riippuvuus tuottotasosta

	Sijoitusvaihtoehto		
	Tuotto 5 %	Tuotto 10 %	Tuotto 15 %
Listaaamattoman yhtiön investointi	5,6	8,0	10,4
Omistajan suora investointi	3,6	7,2	10,8

Kun investointi toteutetaan yhtiön nimissä, matalatuottoisen investoinnin nettotuotto on bruttotuottoa suurempi (5,6 % verrattuna 5,0 %). Tarkasteltaessa paremmin tuottavia investointeja havaitaan, että nettotuotto ei kasva samassa suhteessa kuin nimellistuotto. Keskimmäisen investoinnin nettotuotto on jo kaksi prosenttiyksikköä bruttotuottoa pienempi ja ero suurenee, kun nimellistuotto kasvaa. Havaitaan myös, että investoinnin toteuttamistapojen edullisuusjärjestys muuttuu bruttotuoton noustessa. Kun alimmalla tuottotasolla yhtiön nimissä tehtävä investointi on kannattavampi, ylimmällä tuottotasolla järjestys vaihtuu; suora investointi tuottaa paremmin.

Tarkastelusta voidaan päätellä, että Suomen listaamattomien yhtiöiden veromalli latistaa investointien tuottoprofilia. Järjestelmän kannustinvaikutus on vahvimmissaan matalatuottoisissa investoinneissa ja heikompi investoinnin bruttotuoton ollessa korkea. Tämä voi tarkoittaa sitä, että järjestelmällä on haitallinen vaikutus yritysten halukkuuteen investoida riskipitoisiin kohteisiin, joihin liittyy korkea odotettu tuotto.

Jälkimmäinen tulos viittaa siihen, että matalahkoa vakaata tuottoa tuottava vähäriskinen investointikohde on tehokas tapa tavoitella nettovarallisuuden kasvattamisen tuomaa veroetua. Kysymys Suomen nykyisen järjestelmän vaikutuksista yleisemmin riskinottokannusteisiin on kuitenkin mutkikas eikä sitä ole tutkittu.²²

Nykyinen verotus ohjaa myös listaamattomien yhtiöiden osingonjakopäätöksiä. Se kannustaa jakamaan osinkoina vähintään verovapaan osingon määrän. Kannustin liittyy rationaaliseen pyrkimykseen tasata tuloja silloin, kun verotus on progressiivista. Suhteellisen ankara luovutusvoittoverotus voimistaa vaikutusta entisestään. Osingonjakokannusteella voi olla haitallisia vaikutuksia investointeihin, jos yhtiöllä on luotonsaantirajoitteita.

Taulukossa 3.3 tarkastellaan Suomen listaamattoman yhtiön osinkoverotuksen muodostamia kannusteita investoinnin tuottovaatimuksen eli pääomakustannuksen käsitteen avulla. Tunnusluku ilmaisee investoinnilta vaadittavan vähimmäistuoton ennen yhteisöveroa, jotta investointi tuottaisi rahoittajalle verojen jälkeen vähintään sen tuoton, jonka tämä voi saada rahoitusmarkkinoilta vaihtoehtoisesta sijoituskohteesta. Jos tuottovaatimus vastaa tarkalleen vaihtoehtoissijoituksen bruttotuottoa (korkoa), joka taulukon laskelmissa on oletettu 5 prosentiksi, verotus kohtelee neutraalisti investointia yritysvarallisuuteen ja vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen. Jos taas tuottovaatimus ylittää (alittaa) em. tuoton, verotus syrjii (suosii) investointeja yritykseen vaihtoehtois-kohteen kustannuksella.

²² Tarkastelu koskee vain verotuksen suoraa vaikutusta investoinnin odotettuun tuottoon. Verotus voi vaikuttaa riskinottohalukkuuteen myös muulla tavoin (ks. jakso 3.2.4).

TAULUKKO 3.3. Listaamattoman yhtiön investoinnin tuottovaatimus

Rahoitus	Pääomatulona verotettavan osingon määrä			
	< 90 000		> 90 000	
	MTR 30 %	MTR 50 %	MTR 30 %	MTR 50 %
Osakeanti				
inflaatio 0 %	2,9	0,9	5,9	4,6
inflaatio 2 %	5,7	4,3	8,7	7,9
Pidätetyt voitot				
inflaatio 0 %	2,8	-0,5	5,8	3,2
inflaatio 2 %	5,4	1,9	8,3	5,6

Oletukset: omistaja on yksityishenkilö, rahoitus uudella osakepääomalla tai pidätetyillä voitoilla, investointikohde on kulumaton käyttöomaisuus, reaalikorko 5 prosenttia. Menetelmää ja tuloksia on kuvattu tarkemmin muistiossa Kari (2010).

Taulukossa 3.3 listaamattoman yhtiön kulumattomaan varallisuuteen kohdistuvan investoinnin (esim. sijoitus rahoitusmarkkinoille tai kiinteistöyhtiön osakkeisiin) pääomakustannus on laskettu useilla oletuksilla omistajan veroasemasta ja kahdella inflaatiovauhdilla. Taulukossa tarkastellaan tilannetta, jossa omistajan saama osinko ylittää 9 prosentin tuoton matemaattiselle arvolle ja siten osa osingosta verotetaan ansiotulona. Tästä perustapauksesta tarkastellaan kahta erilaista vaihtoehtoa. Ensimmäisessä osingon pääomatulo-osuus jää 90 000 euroa pienemmäksi ja toisessa vaihtoehdossa tämä raja ylittyy. Lisäksi laskelmat on tehty kahdella ansiotulon rajaveroasteella (MTR), 30 ja 50 %. Laskelmat koskevat investointia kulumattomaan varallisuuteen, josta ei tehdä verotuksessa poistoja. Aiemmin on havaittu, että investointikannusteen vaihtelu on erityisen voimakasta kyseisessä tapauksessa (Kari 2010).

Tulokset osoittavat, että Suomen nykyisessä verotuksessa investoinnin tuottovaatimus vaihtelee voimakkaasti, taulukon esimerkitapauksissa -0,5 prosentista 8,7 prosenttiin. Tuottovaatimus riippuu herkästi omistajan ansiotulojen rajaveroasteesta, inflaatiosta ja pääomatulona verotettavan osingon tasosta. Korkealla rajaveroasteella ja matalalla inflaatiolla tuottovaatimus voi olla negatiivinen. Tämä tulos on ymmärrettävissä aiemman laskuesimerkin valossa. Omalla pääomalla rahoitettu lisäinvestointi lisää yrityksen nettovarallisuutta ja edelleen pääomatulona verotettavaa osinkoa. Samalla ansiotulona verotettava osinko vähenee. Jos omistajan ansiotulon rajaveroaste on korkea, verosäästö on suuri ja se alentaa tuottovaatimusta. Investointikohde voi olla nimellistuotoltaan jopa tappiollinen ja kuitenkin sen todellinen tuotto verojen jälkeen vastaa nettotuottoa, jonka omistaja saisi sijoittamalla käypää korkoa tuottavaan kohteeseen rahoitusmarkkinoille.

Yrittäjä tuskin pitää houkuttelevana sijoituskohdetta, jonka bruttotuotto on negatiivinen. Verosäästö voi kuitenkin houkutella valitsemaan varman kohtuullista korkoa tuottavan kohteen, jonka tuoton päälle saadaan lisänä tuntuva verosäästö.

Liitteen 3.2 kuviot tarjoavat viitteellistä näyttöä siitä, että edellä käsitellyillä verotuksen kannustevaikutuksilla on ollut vaikutusta yritysten käyttäytymiseen. Lähteenä on käytetty Harjun ym. (2010) tutkimusta.

Liitteen kuviossa 1 tarkastellaan listaamattomien yhtiöiden osingonjaon kehitystä vuodesta 1994 vuoteen 2007. Kuviossa vaaka-akselilla on osinkojen osuus yrityksen nettovarallisuudesta. Jakau-
makuviot esittävät yritysten prosenttijakauman tämän muuttujan suhteen. Kuvioihin piirretty pystysuora musta viiva kuvaa osingon pääomatulo-osuuden laskemisessa nykyisin sovellettavaa 9 pro-

sentin tuottoastetta. Havaitaan, että jakaumat ovat hyvin keskittyneitä. Huomattava osa yrityksistä jakaa juuri tuotto prosenttia vastaavan määrän osinkoina. Vain harva yritys on jakanut selvästi tätä vähemmän. Huipun oikealle puolelle sijoittuvat yritykset ovat jakaneet ansiotulona verotettavia osinkoja. Viime vuosina myös näiden yritysten määrä on vähentynyt ja samalla yritysjoukko on keskittynyt 9 prosentin tuottoasteen tasolle. Kuvio vahvistaa käsitystä siitä, että nykyinen osinkoverotus ohjaa voimakkaasti yritysten osingonjakopäätöstä.

Liitteen 3.2 kuviossa 2 tarkastellaan nettovarallisuuden kehitystä listaamattomissa yrityksissä vuodesta 1994 lähtien. Vaaka-akselilla on nettovarallisuuden suhde taseen loppusummaan. Kuvio esittää yritysten prosenttijakauman tämän muuttujan suhteen. Yritysjoukko rajautuu niihin listaamattomiin yhtiöihin, joiden suurin omistaja on suomalainen yksityishenkilö. Havaitaan, että jakauma on siirtynyt voimakkaasti oikealle kohti täyden omavaraisuuden tasoa. Harju ym. (2010) tarkastelevat myös yhtiöitä, joiden pääomistaja on yritys tai jokin muu taho. Näissä yhtiöissä nettovarallisuuden kasvu on ollut hitaampaa kuin yksityishenkilöiden omistamissa yhtiöissä. Tarkastelun luoma kuva on vahvasti yhdenmukainen edellä esillä olleen arvion kanssa, jonka mukaan Suomen järjestelmä on vuodesta 1993 lähtien kannustanut yrityksiä kasvattamaan nettovarallisuutta.

Liitteen 3.2 kuviossa 3 vertaillaan vielä nettovarallisuuden kasvua yhtiöissä, jotka ovat jakaneet vähintään koko verovapaan osingon määrän osinkoina, muihin listaamattomiin yhtiöihin. Kuvioista havaitaan kannustinhypoteesin mukaisesti, että runsaasti osinkoa jakaneissa yhtiöissä kasvu on ollut muita yhtiöitä selvästi nopeampaa.

Liitteen 3.2 kuvioissa 4-5 tarkastellaan listaamattomien yhtiöiden nykyisen verotuksen mahdollista vaikutusta yhtiöiden varallisuusrakenteeseen. Edellä arvioitiin, että listaamattomien yhtiöiden verotus muodostaa vahvoja kannusteita investoida suhteellisen matalatuottoiseen sijoitusluontoiseen varallisuuteen. Liitteen kuviossa 4 tarkastellaan rahoitusomaisuusarvopapereiden ja raha- ja pankkisaamisten kehitystä vuodesta 1999 vuoteen 2008. Kuvioista havaitaan jatkuvasti nouseva näiden tase-erien osuus taseen loppusummasta. Kasvu on ollut kuitenkin nopeampaa yhtiöissä, joiden suurin osakkeenomistaja on yksityishenkilö. Kuviossa 5 tarkastellaan rahoitusomaisuusarvopapereiden kehitystä yritysten ylimmässä desiilissä neljällä toimialalla, kun yritykset on jaettu desiileihin rahoitusomaisuusarvopapereiden taseosuuden perusteella. Havaitaan, että varallisuuserän kehitys on ollut voimakkaasti nousevaa rahoitus- ja terveystaloudissa ja liike-elämän palveluissa. Harjun ym. (2010) tutkimuksessa tarkastellaan rahoitusomaisuuteen kuuluvien arvopapereiden taseosuuden kehitystä ryhmässä ruotsalaisia osakeyhtiöitä vuosina 1998–2006. Tunnusluvun keskiarvo, yläkvartiili ja ylin desiili olivat kaikki lievästi laskevia tällä aikavälillä. Nämäkin tulokset antavat viitteellistä tukea käyttäytymishypoteesille, jonka mukaan Suomen nykyinen listaamattomien yhtiöiden verotus muodostaa osalle yrityksistä kannusteita investoida sijoitusvarallisuuteen.

3.4 Yritys ja pääomatuloverotuksen kehittäminen

3.4.1 Tavoitteet

Yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämisessä otetaan huomioon seuraavia näkökohtia:

- 1) **Resurssien tehokas kohdentuminen ja verotuksen neutraalisuus.** Taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin kannalta yritys- ja pääomaverotuksen kehittämisessä tulee pyrkiä järjestelmään, joka ohjaa mahdollisimman vähän resurssien kohdentumista taloudessa. Nykyjärjestelmän keskeinen ongelma on listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen epäneutraalisuus. Kannustin investoida yritysvarallisuuteen vaihtelee voimakkaasti ja riippuu mm. omistajan tuloista ja varallisuusasemasta. Uudistuksessa tulee pyrkiä siihen, että verotus olisi mahdollisimman neutraalia

erityyppisten investointikohteiden, sijoitusmuotojen ja rahoitusvaihtoehtojen suhteen. Myös verotuksen kannusteet resursseja haaskaavaan verosuunnitteluun tulee minimoida. Verokantoja suunniteltaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että inflaatio ja eri verojen päällekkäisyys nostavat investointien ja säästämisen tosiasiallista veroastetta.

- 2) **Oikeudenmukaisuus.** Uudistuksessa tavoitellaan yhdenmukaisen kohtelun vahvistamista verotuksessa. Tähän pyritään pääomatuloverotuksen maltillisella kiristämällä ja osinkoverotuksen rakenteellisella kehittämisellä. Nämä toimenpiteet vahvistavat tuloverotuksen progressiivisuutta, koska pääomatulot keskittyvät ylimpiin tuloluokkiin. Muutoksilla pyritään vaikuttamaan verotuksen uudelleenjakavuuteen myös pienentämällä ansio- ja pääomatulojen rajaveroaste-eroa ja tästä aiheutuva kannustinta verosuunnitteluun. Verosuunnittelukannusteiden poistamisessa lähtökohtana on perusteltua pitää sitä, että hyvätuloisen yrittäjän työtulon ja osingon rajaveroasteet poikkeavat mahdollisimman vähän toisistaan. Pääomatuloverotuksen tasoa arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että sekä inflaatio että eri verojen päällekkäisyys saattavat nostaa pääomatulon tosiasiallisen veroasteen nimellistä veroastetta korkeammaksi.
- 3) **Toimivuus kansainvälisessä ympäristössä.** Yritys ja pääomatuloverotuksen tulee olla yhteensopiva Euroopan Unionin verolainsäädännön sekä Suomen tekemien kansainvälisten sopimusten kanssa. Lisäksi verojärjestelmän tulee olla kilpailukykyinen ottaen huomioon veropohjien liikkuvuus. Tältä osin yhteisövero on avainasemassa, mutta tavoite koskee myös pääomatulojen verotusta.
- 4) **Verokertymä.** Työryhmä on asettanut esityksensä tavoitteeksi verotuksen painopisteen maltillisen siirtämisen tuloverotuksesta kulutuksen verotukseen siten, että uudistus on staattisesti laskien budjettineutraali. Verotuksen keventymisvara halutaan käyttää pääosin työnverotuksen keventämiseen. Verojärjestelmän kilpailukykyyn parantaminen yhteisöveroa keventämällä on toinen tärkeä verorakenteen kehittämiseen liittyvä tavoite. Yhteisöveron keventämisestä aiheutuu lyhyellä tähtäimellä tuntuva verotuottomenetyt, josta osa voidaan kattaa henkilötason pääomatuloverotusta kiristämällä. Pidemmällä aikavälillä kilpailukykyyn paraneminen kuitenkin vahvistaa verotuottoja, kun vertailukohtana pidetään vaihtoehtoa, jossa yhteisöveroa ei kevennetä. Kevennyksen synnyttämä alijäämä jää pieneksi tai häviää kokonaan.
- 5) **Yksinkertaisuus, ymmärrettävyys ja perustuminen selkeille periaatteille.** Yritys- ja pääomatuloverotuksen säännösten tulee olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Tällä tavoin minimoidaan verohallinnolle ja verovelvollisille järjestelmästä syntyvä hallinnollinen taakka. Tavoitteen saavuttamisen kannalta on eduksi, jos verotus voidaan perustaa yleisille, johdonmukaisille periaatteille. Tällöin tarvitaan vain niukasti perusrakenteen puutteita paikkaavia korjauksia poikkeussäännöksiä. Järjestelmän perustuminen johdonmukaisille periaatteille tukee myös järjestelmän sopeutumista toimintaympäristön muutoksiin ja lisää sen poliittista kestävyttä.
- 6) **Sopeutumisongelmat.** Verotusta uudistettaessa tulee voida tarkastella vaihtoehtoja, joissa verotusta kehitettäisiin kokonaan uusiin periaatteisiin perustuen. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että suuret muutokset aiheuttavat sopeutumisongelmia. Käsitteistön ja säännösten muutoksista seuraa oppimiskustannuksia. Verotuksen muodostamien taloudellisten kannusteiden muuttuminen puolestaan ohjaa muuttamaan talouden nykyisiä rakenteita. Näistä tekijöistä aiheutuvat kustannukset tulee ottaa huomioon uudistusvaihtoehtoja vertailtaessa.

3.4.2 Kehittämismallit

Työryhmä on tarkastellut verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä ja tehokkuutta edistäviä yritys- ja pääomaverotuksen kehittämismalliohjelmia. Malliohjelmien yhteisenä rakenteellisenä piirteensä on pääomatuloverotuksen painopisteen maltillinen siirtäminen yhteisöverotuksesta henkilöverotukseen. Siten kaikissa neljässä mallissa, joita seuraavassa tarkastellaan, yhteisöveron tosiasiallista tasoa kevennetään ja yksityishenkilöiden pääomatuloverotuksen tasoa nostetaan.

Pääomatuloverotuksen painopisteen siirtämistä koskevan yleisemmän kysymyksen ohella työryhmä on keskustellut myös eräistä yritysveropohjaan liittyvistä erityiskysymyksistä, kuten T&K-toiminnan tukemisesta verotuksen keinoin. Näiltä osin työryhmä ei tee tässä väliraportissaan muutosesityksiä. Ratkaisun perusteluja tarkastellaan seuraavassa luvussa.

Kaikissa kehittämismalliohjelmissa nostetaan henkilöverotuksen yleistä pääomatuloverokantaa ja osinkoverotuksen rakennetta muutetaan siten, että osinkoverohuojennukset vähenevät tai poistuvat kokonaan. Yhteisöverotuksen tasoa kevennetään joko alentamalla yhteisöverokantaa tai myöntämällä yhteisöverotuksessa oman pääoman vaihtoehtoiskustannusta vastaava vähennys.

Kehittämismalliohjelmit voidaan jakaa neljään eri malliin:

- 1) **Klassinen yhtiöveromalli.** Osinkoverotuksen huojennuksista luovutaan kokonaan. Yhtiön jakama voitto verotetaan täysimääräisesti kahteen kertaan. Yhteisöverokanta alenee ja pääomatuloverokanta nousee.
- 2) **Mukailtu klassinen malli.** Yhtiön jakama voitto verotetaan pääsäännön mukaan kahteen kertaan. Harvaintyhtiön omistaja-yrittäjän osinkotulon verotusta kuitenkin kevennetään. Yhteisöverokanta alenee ja pääomatuloverokanta nousee kuten klassisessa mallissa.
- 3) **Mukailtu nykymalli.** Malli perustuu nykyisen järjestelmän rakenteisiin. Listaamattoman yhtiön osingon verovapaus poistuu ja korvautuu normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Yhteisöverokanta alenee ja pääomatuloverokanta nousee samalla tavoin kuin klassisessa mallissa.
- 4) **ACE-vähennys yhteisöverotuksessa.** Osinkoverotuksen nykyiset huojennukset poistuvat kokonaan, mutta yhtiön verotuksessa tehdään yhtiön oman pääoman perusteella laskettava ns. ACE-vähennys (*Allowance for Corporate Equity*). Pääomatuloverokanta nousee kuten muissakin malleissa ja yhteisöverokanta säilyy nykyisenä.

Seuraavaksi selostetaan mallien ominaisuuksia ja arvioidaan niiden vahvuuksia ja heikkouksia edellä asetettujen kehittämistavoitteiden valossa. Tämän jälkeen taulukossa 3.4 näytetään laskuesimerkin avulla, miten mallit toimivat. Taulukossa oletetaan yhteisöverokannaksi 22 % ja pääomatulojen verokannaksi 30 %. Taulukko tarkastelee listaamattoman yhtiön verotusta. Liitteessä 3.3 esitetään lisäksi laskelmia investoinnin tuottovaatimuksesta eri malleissa.

Klassisen yhtiöveromallin etu on selkeys. Se poistaa useita verotusta nykyisin monimutkaistavia piirteitä kuten listaamattomien ja listattujen yhtiöiden erottelun, listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verokynnykset ja ansiotulo-osingon käsitteen. Pääomatulot luetaan (pääosin) yhtenäisin perustein veronalaiseen pääomatuloon ja tulevat siten verotetuksi samalla veroasteella. Yhteisöveron veropohja säilyy nykyisenä eikä siihen tehdä kavennuksia.

Henkilöverotuksen verotuotto kasvaa tuntuvasti. Osinkoverotuksen kevennysten poistuminen vähentää tulonmuuntoa, mikä parantaa verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja eräiltä osin myös tehokkuutta. Tulonmuuntokannustin poistuisi esimerkiksi asettamalla yhteisöverokanta 22 pro-

sentiksi ja pääomatuloverokanta 30 prosentiksi sekä keventämällä työtulojen verotusta siten, että ylimmät rajaveroasteet alenisivat n. 2-4 prosenttiyksiköllä. Klassisessa mallissa näillä veroasteilla osinkotulon rajaveroaste olisi 45,4 %.

$$22 \% + (1-0,22) \times 30 \% = 45,4 \%$$

Klassinen malli perustuu kuitenkin yhteisöjen omalle pääomalle saatujen tuottojen täyteen kahdenkertaiseen verotukseen. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että järjestelmässä oma pääoma on verotuksellisesti epäedullisemmassa asemassa kuin velka. Malli nostaisi selvästi omalla pääomalla rahoitetun investoinnin pääomakustannusta listaamattomissa yhtiöissä verrattuna nykyiseen järjestelmään. Yhteisöverokannan aleneminen osaltaan pienentää kannusteiden heikentymistä, mutta vaikutus on monissa tapauksissa pieni verrattuna osinkoveromuutosten vaikutukseen.

Mukailtu klassinen malli pyrkii poistamaan klassisen mallin kannustinongelmia kohdentamalla harvainyhtiön omistaja-yrittäjille kevennetyn osinkoverotuksen. Työryhmä on tarkastellut kevennyksen kohdentamista niille yrityksessä työskenteleville omistajille, jotka yhdessä perheensä kanssa omistavat enemmistön yhtiön osakkeista. Yksi esimerkinomainen malli olisi se, että osinko verotettaisiin 30 000 euron määrään asti pääsääntöä kevyemmin. Tästä osingosta 35 % olisi verotettavaa pääomatulona. Osingon kokonaisverorasitus vastaisi tällöin 22 prosentin yhtiövero mukaan luettuna osapuilleen 30 prosentin pääomaverokantaa.

$$22 \% + (1-0,22) \times 0,35 \times 30 \% = 30,2 \%$$

Kevennyksen rajaaminen on perusteltua tulonmuunnon ja verotuottomenetysten vähentämiseksi.

Aktiivisen omistajan osinko verotettaisiin siis em. rajaan asti samalla veroasteella kuin muut pääomatulot. Järjestelmä olisi neutraali tältä osin. Siten mallin etu verrattuna klassiseen järjestelmään olisi vahvempi kannustin sijoittaa ulkoista omaa pääomaa alkavaan ja kasvavaan perheyhtiöön. Suuressa osassa taloutta sijoitus yritysvarallisuuteen olisi kuitenkin epäedullisemmassa asemassa kuin sijoitus rahoitusmarkkinoille. Kevennys ei myöskään vahvistaisi kannustimia rahoittaa investointeja yhtiöön jätetyillä voittovaroilla (vrt. ns. uusi näkemys jaksossa 3.2). Huojennuksen vaikutus kasvukannustimiin voisi jäädä lopulta vähäiseksi. Huojennus ei myöskään parantaisi tilannetta siltä osin kun omistajan osinkotulo ylittää 30 000 euron verokynnyksen. Kynnys voisi siten muodostua kasvua haittaavaksi tekijäksi.

Malli vähentäisi verosuunnittelukannusteita verrattuna nykyjärjestelmään, mutta jättäisi aktiivisen omistajan osinkoverotuksen muiden tulonsaajien verotusta kevyemmäksi.

Sen ohella, että mukailtu klassinen malli ei toteuta johdonmukaisesti neutraalia verotusta, sen keskeinen ongelma on monimutkaisuus. Malli vaatisi jossain määrin mielivaltaista aktiivisen omistajan käsitteen määrittelyä verolainsäädännössä. Rajanveto synnyttäisi verosuunnittelua ja tarpeen valvoa säännösten noudattamista. Tällä tavoin se lisäisi hallinnollisia kustannuksia yrityksissä ja verohallinnossa.

Mukailtu nykymalli pyrkii parantamaan järjestelmän tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta pitäen lähtökohtana nykyisen järjestelmän rakenteita. Erottelu listattuihin ja listaamattomiin yhtiöihin säilyisi. Yksityishenkilön listatusta yhtiöstä saama osinko verotettaisiin kuten klassisessa mallissa. Osinko luettaisiin kokonaan omistajan pääomatuloon ja verotettaisiin siten yleisellä pääomatuloverokannalla.

Listaamattoman yhtiön osinko jaettaisiin edelleen kahteen osaan. Osingosta yhtiön nettovarallisuudelle laskettua normaalituottoa vastaava osa verotettaisiin yleistä pääomaverokantaa vastaavalla kokonaisveroasteella. Jos yhteisöverokanta asetettaisiin 22 prosentiksi ja pääomatuloverokanta 30 prosentiksi, tämä veroastetavoite voitaisiin toteuttaa siten, että normaalituotosta olisi verollista

35 %. Tällöin normaalituoton veroaste olisi omistajan verotuksessa 10,5 %. Yhteenlaskettu veroaste vastaisi varsin tarkasti yleistä pääomatuloverokantaa:

$$22 \% + (1-0,22) \times 0,35 \times 30 \% = 30,2 \%$$

Normaalituoton ylittävä osa listaamattoman yhtiön osingosta verotettaisiin kokonaan pääomatulona (klassinen malli). Ansiotulo-osingon käsite poistuisi verolainsäädännöstä, mikä yksinkertaistaisi verotusta.

Osingon normaalituotto-osuus laskettaisiin kuten nykyään tuottona osakkeen matemaattiselle arvolle. Tuottoprosenttina sovellettaisiin kuitenkin nykyisestä poiketen keskipitkää valtionlainakorkoa yhtiöveron jälkeen. Korko vahvistettaisiin vuosittain. Tämä tapa määrittää normaalituottokorko on tutkimusten mukaan perusteltu investointien neutraalin kohtelun näkökulmasta (ks. jakso 3.2).

Mukaillulla nykymallilla olisi kaksi tärkeää etua. Se kohtelisi listaamattomasta yhtiöstä saatua normaalituottoa samalla tavoin kuin muita verollisia sijoituskohteita. Siten se kohtelisi neutraalisti oman pääoman sijoittamista listaamattomaan yhtiöön verrattuna esimerkiksi sijoituksiin rahoitusmarkkinoille tai vuokra-asuntoihin. Se ei myöskään suosisi velkaa rahoitusmuotona verrattuna omaan pääomaan. Normaalituoton ylittävän osingon rajaveroaste olisi em. veroasteilla 45,4 % eli sama kuin rajaveroaste klassisessa mallissa. Malli ratkaisisi tulonmuunto-ongelman siten vastaavalla tavalla kuin klassinen malli.

Mukaillu nykymalli perustuu pitkälti nykyjärjestelmän käsitteistölle, eikä tuo yhtä voimakkaita muutoksia verotuksen aiheuttamiin kannusteisiin kuin esimerkiksi klassinen malli. Siten sen aiheuttamat sopeutumiskustannukset ovat pienemmät. Mallin haittapuoliin voidaan lukea se, että osa nykyjärjestelmän monimutkaisuudesta säilyy. Toisaalta malli on jonkin verran yksinkertaisempi kuin nykyinen verotus, ja lisäksi johdonmukaisempi, sillä sen rakennepiirteet ovat taloudellisesti hyvin perusteltavissa.

ACE-vähennys yhteisöverotuksessa. Henkilöverotuksen osinkoverohuojennukset poistetaan samalla tavoin kuin klassisessa mallissa. Yhteisöverokanta säilyisi nykyisellä tasolla, mutta voiton normaalituotto-osuus vapautettaisiin verosta yhtiön oman pääoman perusteella laskettavalla ACE-vähennyksellä. Korkona sovellettaisiin keskipitkää valtionlainakorkoa.

Mallissa normaalituotto vapautetaan yhtiön verotuksessa kokonaan. Normaalituotto-osuuteen kohdistuu siten vain henkilötason pääomatuloverotus (osingon tai luovutusvoiton) yleisellä pääomatuloverokannalla. Siten malli kohtelee yritykseen omalla pääomalla rahoitettavia investointeja ja rahoitusmarkkinoille tehtäviä sijoituksia samalla tavoin. ACE-mallin keskeinen vahvuus onkin neutraalisuus yrityksen investointien ja rahoituksen suhteen. Lisäksi se poistaisi tulonmuuntomahdollisuudet samalla tavoin kuin klassinen malli ja mukaillu nykymalli. Näiden piirteiden ohella sen eduiksi voidaan lukea johdonmukaisuus ja yksinkertaisuus.

Mallin keskeinen ongelma on se, että sen toimivuudesta kansainvälisessä ympäristössä on vain vähän kokemusta. Normaalituoton vapauttaminen yhteisöverosta alentaisi ulkomailta Suomeen tehtävien investointien efektiivisiä veroasteita ja vahvistaisi siten Suomen verotuksellista kilpailukykyä. Vaikutus olisi samansuuntainen kuin alennettaessa yhteisöverokantaa. Toisaalta normaalituoton ylittävä tuotto verotettaisiin yleisellä yhteisöverokannalla. Jos se olisi korkea suhteessa vertailumaihin, ero saattaisi kannustaa kansainvälisiä yrityksiä verosuunnitteluun, jossa vain normaalituottoa vastaava verovapaa voitto raportoitaisiin Suomessa ja sen ylittävä osa Suomen ulkopuolella. ACE-vähennys ei poistaisi myöskään yhteisöverokannan vaikutusta keskimääräiseen veroasteeseen (EATR). Korkea verokanta vähentäisi edelleen kansainvälisten yritysten halukkuutta sijoittua Suomeen. ACE-malliin liittyy siten riskejä käyttäytymisvaikutusten ja verotuoton suhteen. Mallia koskevassa keskustelussa on tuotu esiin myös muita kysymyksiä liittyen mallin toimivuuteen kansainvälisessä ympäristössä (Auerbach ym 2010, Kari ja Kerkelä 2009).

TAULUKKO 3.4. Osinkoverotuksen kehittämisvaihtoehdot (listaamaton yhtiö)

	MALLI 1 KLASSINEN	MALLI 2 MUKAILTU KLASSINEN	MALLI 3 MUKAILTU NYKY	MALLI 4 ACE-MALLI
Voitto	100	100	100	100
ACE-vähennys	-	-	-	50
Verotettava voitto	100	100	100	50
Yhteisövero, 22 %	22	22	22	11
Voitto veron jälkeen	78	78	78	89
Osinko	78	78	78	89
Siitä kevennetysti verotettava osa	-	30	39	-
Verotettava osinko	78	58,5	52,7	89
Osinkovero, 30 %	23,4	17,6	15,8	26,7
Osinko netto	54,6	60,4	62,2	62,3
Verot yht.	45,4	39,6	37,8	37,7
Veroaste %	45,4	39,6	37,8	37,7

Yhtiön nettovarallisuus 1000 euroa, valtionlainakorko 5 %, Malli 2: 30 euroa verotetaan kevennetysti, Malli 3: normaali-tuottokorko 3,9 % eli 39 euroa verotetaan kevennetysti, osingon kevennetysti verotettavasta osasta 35 % on verollista osinkoa.

Vaihtoehtojen vertailua

Taulukossa 3.5 esitetään yhteenveto mallien ominaisuuksia. Klassisen mallin edut liittyvät tulonmuuntokannusteiden poistumiseen ja tuloverotuksen progressiivisuuden vahvistumiseen (oikeudenmukaisuus), yksinkertaisuuteen ja verotuottoon. Haitat liittyvät taloudellisiin kannustimiin ja suurehkoon sopeutumistarpeeseen. ACE-mallin etuja ovat neutraalisuus, oikeudenmukaisuus ja johdonmukaisuus, mutta toisaalta siihen liittyy riskejä verotuoton suhteen. Mukaillulla nyky-mallilla on pitkälti samoja etuja kuin ACE-mallilla, mutta se välttää kansainväliseen toimivuuteen liittyvät riskit. Lisäksi siihen liittyy pienempi sopeutumistarve kuin muihin malleihin, koska se perustuu nykyjärjestelmän rakenteille.

TAULUKKO 3.5. Yhteenveto kehittämisvaihtoehtojen eduista ja haitoista

TAVOITE	MALLI 1 KLASSINEN	MALLI 2 MUKAILTU KLASSINEN	MALLI 3 MUKAILTU NYKYMALLI	MALLI 4 ACE-MALLI
Neutraalisuus	-	-	+	+
Toimivuus kansainvälisesti	0	0	0	-
Oikeudenmukaisuus	+	0	+	+
Verotuotto	+	0	0	0
Yksinkertaisuus	+	-	0	0
Johdonmukaisuus	0	-	+	+
Sopeutumistarve	-	0	+	-

3.5 Uudistusehdotus ja sen perustelut

3.5.1 Esityksen pääpiirteet

Arvioituaan eri kehittämisvaihtoehtoja työryhmä on päättänyt ehdottamaan yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistamisen perustaksi edellisessä jaksossa esiteltyä vaihtoehtoa 3, jossa verotusta pyritään kehittämään nykyjärjestelmän lähtökohdista. Keskeisinä tavoitteina on luoda verotus, joka edistää talouden resurssien tehokasta käyttöä, parantaa oikeudenmukaisuutta poistamalla kannusteet tulonmuuntoon, vahvistaa Suomen asemaa kansainvälisessä verokilpailussa ja tarjoaa kasvu- ja verotuottovaikutusten välityksellä mahdollisuudet julkisen talouden rahoitusaseman vahvistamiseen.

Verorasituksen painopistettä siirretään yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet poistetaan ja ne korvataan osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä toteutetaan siten, että normaalitytuoton veroaste vastaa yleistä pääomatuloverokantaa. Malli on oikeudenmukaisempi ja resurssien kohdentumisen kannalta tehokkaampi kuin nykyjärjestelmä. Lisäksi työryhmän arvion mukaan se täyttää asetetut tavoitteet parhaiten tarkastelluista neljästä vaihtoehtoista mallista.

Esityksen pääpiirteet:

- Verokannat: yhteisöverokanta alennetaan 22 prosenttiin ja yleinen pääomatuloverokanta nostetaan 30 prosenttiin (myös korkotulojen lähdeverokanta nousee 30 prosenttiin).
- Yritysverotuksen veropohjaan ei ehdoteta muutoksia; työryhmä ei siten tee esitystä T&K -vähennyksen käyttöönottamisesta yritysverotuksessa.
- Pääomatuloverotuksen veropohjaan ei esitetä osinkotuloja lukuun ottamatta muutoksia.
- Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadut osingot luettaisiin aiemmasta poiketen kokonaan saajansa veronalaiseen pääomatuloon.
- Julkisesti noteeraamattomasta yhtiöstä saaduista osingoista ns. normaalituottoa vastaavasta osasta osinkoa 35 % luetaan veronalaiseen pääomatuloon. Normaalituoton ylittävä osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa.
- Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja se määräytyy keskipitkänä valtionlainakokona yhteisöveron jälkeen. Normaalituotto lasketaan yhtiön osakekohtaisen nettovarallisuuden perusteella.

Seuraavassa kuvataan työryhmän esittämän järjestelmän toimintaa vertailemalla sitä nykyiseen verotukseen. Taulukossa 3.6 tarkastellaan julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadun osingon verotusta työryhmän esittämässä mallissa ja nykyjärjestelmässä. Järjestelmät eroavat kolmessa suhteessa. Työryhmän esityksen yhteisöverokanta, 22 %, on neljä prosenttiyksikköä alempi kuin nykyinen (26 %). Esityksen pääomatuloverokanta, 30 %, on kaksi prosenttiyksikköä nykyistä 28 prosentin pääomatuloverokantaa korkeampi. Esityksessä koko osinko luetaan pääomatuloon, kun nykyjärjestelmässä 70 % on veronalaista pääomatuloa. Yhteisöverosta ja osinkoverosta koostuva jaetun voiton koko verorasitus nousee näiden muutosten seurauksena 40,5 prosentista 45,4 prosenttiin.

Taulukossa 3.7 tarkastellaan listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotusta. Sekä nykyjärjestelmässä että työryhmän esityksessä noteeraamattoman yhtiön osinko jaetaan normaalituotto-osaan ja tämän ylittävään osaan. Nykyisin normaalituotto-osa on verovapaa ja sen ylittävästä osingosta 70 % on verollista ansiotuloa. Normaalituotto lasketaan 9 prosentin tuottona yhtiön korjatulle nettovarallisuudelle. Taulukossa 3.7 omistaja saa nykyjärjestelmässä 100 euron voitosta 74 euron osingon. Verovapaan pääomatulo-osingon osuus on 54 euroa ja ansiotulo-osingon osuus 20 euroa. Osingosta maksettava vero on 2,8 euroa, kun omistajan veroaste on 20 %, ja 5,6 euroa, kun veroaste

on 40 %. Nettotulo on näissä vaihtoehtoissa 71 ja 68 euroa ja jaetun voiton kokonaisveroaste on 29 % ja 32 %. Normaalituoton veroaste on 26 %.

Työryhmän esityksessä osingon normaalituotto-osuus lasketaan yhtiöveron jälkeisellä valtionlainakorolla. Jos korko on 5 %, normaalituottokorko voidaan laskea seuraavalla tavalla

$$(1-0,22) \times 5 \% = 3,9 \%$$

Taulukon 3.7 esimerkissä normaalituoton määrä on 23,4 euroa. Siitä 35 % verotetaan pääomatulon 30 prosentin veroasteella. Pääomatuloveron määräksi saadaan 2,5 euroa. Normaalituoton ylittävä osinko on kokonaan verollista pääomatuloa ja siitä maksetaan veroa 16,4 euroa. Omistajan netto-osinko on 60 euroa ja jaetun voiton keskimääräinen veroaste on noin 40 %. Normaalituoton veroaste on 30,2 % ja sen ylittävän voiton 45,4 %, kun yhteisövero otetaan huomioon.

TAULUKKO 3.6. Listatusta yhtiöstä saatu osinko

		NYKYJÄRJESTELMÄ - yhteisövero 26 % - pääomatulovero 28 %	TYÖRYHMÄN ESITYS - yhteisövero 22 % - pääomatulovero 30 %
Yhtiö	Voitto	100	100
	Yhteisövero	26	22
	Voitto veron jälkeen	74	78
Omistaja	Osinko	74	78
	Veronalainen osinko	51,8	78
	Osinkovero	14,5	23,4
	Osinkotulo netto	59,5	54,6
	Verot yhteensä	40,5	45,4

TAULUKKO 3.7. Listaamattomasta yhtiöstä saatu osinko (nettovarallisuus 600, valtionlainakorko 5 %, ansiotulo-osingon veroaste 20 % tai 40 %)

		NYKYJÄRJESTELMÄ		TYÖRYHMÄN ESITYS
		20 %	40 %	
Yhtiö	Voitto	100	100	100
	Yhteisövero	26	26	22
	Voitto veron jälkeen	74	74	78
Omistaja	Osinko	74	74	78
	normaalituotto	54	54	23,4
	- vero	0	0	2,5
	normaalituoton ylittävä tuotto	20	20	54,6
	- vero	2,8	5,6	16,4
	Osinkovero yhteensä	2,8	5,6	18,9
	Osinko veron jälkeen	71,2	68,4	59,1
	Verot yhteensä	28,8	31,6	40,9
	Veroaste, %	28,8	31,6	40,9
	Normaalituoton veroaste, %	26	26	30,2
	Normaalituoton ylittävän osingon rajaveroaste, %	36,6	46,7	45,4

3.5.2 Esityksen perustelut

Yhteisö- ja pääomaverokannan taso

Valittaessa mallin verokantoja joudutaan ottamaan huomioon useita erilaisia näkökohtia, jotka voivat puoltaa täysin vastakkaissuuntaisia toimenpiteitä. Globalisaatio ja tuotannontekijöiden liikkuvuus puhuvat erityisesti yhteisöverokannan alentamisen puolesta. Toisaalta pyrkimys minimoida tulonmuuntokannusteita johtaa siihen päätelmään, että listaamattoman yhtiön omistajan osinkotulon kokonaisveroaste ei voi poiketa merkittävästi ansiotulon ylimmistä rajaveroasteista. Yhteisöveron voimakas alentaminen tulisi kompensoida mittavalla pääomatuloveron kiristämällä. Tästä voisi kuitenkin seurata verotuksen aiheuttamien vääristymien nopea paheneminen sillä inflaation takia pääomatulon efektiivinen veroaste nousee nimellistä verokantaa selvästi nopeammin. Pääomatuloverokannan voimakas nostaminen kasvattaisi veroaste-eroa verollisten ja verottomien tai kevyesti verotettujen säästämiskohteiden (omistusasuminen, eläkesäästäminen, pitkäaikaissäästämispimukset) välillä ja voimistaisi verotuksen haitallisia ohjausvaikutuksia.

Pohdittaessa yhteisöveron keventämisen mitoitusta on syytä ottaa huomioon myös muiden maiden mahdolliset reaktiot verokannan alentamiseen Suomessa.

Työryhmän arvion mukaan eri näkökohdat voidaan ottaa huomioon alentamalla yhteisöveroa 22 prosenttiin ja nostamalla samalla henkilötason pääomatuloverokantaa 30 prosenttiin. Yhteisöverokannan alentaminen vahvistaa Suomen asemaa kansainvälisessä ympäristössä useallakin eri tavalla. Kotimaahan ulkomailta tulevien investointien efektiivinen verorasitus alenee ja Suomen houkuttelevuus suorien investointien kohdemaana vahvistuu. Toimenpide parantaa myös kotimaisten konsernien halukkuutta säilyttää pääkonttoritoiminnot Suomessa. Yhteisöverokannan aleneminen vahvistaa myös kotimaisten ja ulkomaisten yritysten kannustinta raportoida voittoja Suomessa. Matala yhteisöverokanta vähentää haavoittuvuutta myös kansainväliselle verosuunnittelulle, jossa konsernien sisäisillä velkajärjestelyillä voittoja siirretään maihin, joissa korot ovat verovapaita tai kevyesti verotettuja.

Kun yhteisöveroa alennetaan, on luotava järjestelyjä, joilla muutoksen vaikutus kannustimiin muuntaa työtuloa osingoiksi poistetaan. Tähän voidaan periaatteessa puuttua kahdella tavalla, muuttamalla suoraan ansiotulon ja pääomatulon veroasteita tai luomalla kohdennettuja tulonmuuntoa estäviä säännöksiä. Nykyjärjestelmässä osa yrittäjän osinkotulosta verotetaan tietyn ehdoin ansiotulona. Tätä voidaan pitää esimerkkinä jälkimmäisestä keinosta. Kohdennetut keinot monimutkaistavat verotusta ja tästä syystä työryhmä esittää ansiotulo-osingon käsitteestä luopumista. Niinpä työryhmän lähtökohtana tulonmuuntokannusteiden poistamisessa on verokantojen lähentäminen.

Työryhmän esityksessä ansiotuloverotusta esitetään kehitettäväksi siten, että rajaveroasteet alenisivat kaikilla tulotasoilla, kuitenkin niin, että ylin rajaveroaste alenisi keskimääräistä enemmän (ks. luku 4). 30 prosentin pääomaverokannalla ja 22 prosentin pääomatuloverokannalla normaalityötuotto-osuuden ylittävän osingon rajaveroaste on 45,4 %. Tämä johtaisi siihen, että työryhmän valitsemilla verokannoilla tulonmuuntokannusteet poistuvat lähes täysin.

Yritysverotuksen veropohja

Seuraavassa käsitellään kolmea yritysveropohjan kehittämiseen liittyvää kysymystä: tarvetta uudistaa käyttöomaisuuden poistojärjestelmä vastaamaan ns. suunnitelman mukaisia poistoja, velan korkomenojen vähennysoikeuden rajoittamisen tarpeellisuutta sekä t&k-menojen verokannustinjärjestelmän tuomista Suomen verotukseen.

Poistojärjestelmä

Yritysverotuksen kehittämistyöryhmä 2005 nosti mietinnössään esiin useita syitä käyttöomaisuuden poistojärjestelmän uudistamiseksi (VM 2006). Kehittämistyöryhmä arvioi, että 1960-luvulla syntynyt poistosäännöstö, jonka olennainen piirre on kirjanpitosidonnaisuus, sopii huonosti yhteen kansainvälisten kirjanpitostandardien kanssa. Poistojärjestelmä on koettu myös hallinnollisesti raskaaksi. Järjestelmä sisältää lisäksi jäänteitä aiemmista pyrkimyksistä kannustaa verotuksen avulla yrityksiä investointeihin. Nykyinen irtaimen käyttöomaisuuden 25 prosentin meno-jäännöspoisto on matalan inflaation oloissa selvästi ylimitoitettu pitkän käyttöiän kone-, laite- ja alusinvestointien kohdalla. Järjestelmä ei siis ole neutraali erilaisten investointien suhteen. Se ei ole tältä osin myöskään sopusoinnussa laajoihin veropohjiin ja mataliin verokantoihin tähtäävän verotuksen kehittämistavoitteen kanssa.

Yritysverotuksen kehittämistyöryhmä 2005 esitti useita muutoksia, joista keskeisin oli siirtyminen taloudelliseen vaikutusaikaan perustuvaan irtaimen käyttöomaisuuden (koneet ym.) poistojärjestelmään. Siinä irtain käyttöomaisuus luokiteltaisiin vaikutusajan mukaan kuuteen luokkaan ja näille luokille olisi säädetty enimmäispoistoprosentti, joka vastaisi varsin tarkasti kyseisen omaisuuden kirjanpidollista poistoastetta. Kehittämistyöryhmän esityksiä poistojärjestelmän uudistamiseksi ei toteutettu.

Työryhmä ei ole käsitellyt käyttöomaisuuden poistojärjestelmän uudistamista. Tähän liittyen on todettava, että poistojärjestelmän merkitys vähenee yhteisöverokannan alentumisen ja normaallituottomalliin liittyvien neutraalisuusominaisuuksien takia.

Korkojen vähennysoikeuden rajoittaminen

Korkojen vähennysoikeutta elinkeinoverotuksessa on rajoitettu useissa valtioissa viime vuosina. Tarkoituksena on ollut rajoittaa korkojen vähentämisen kautta konserneissa tapahtuvaa verosuunnittelua ja rajoituksia sovelletaankin yleensä lähinnä etuyhteystilanteissa. Korkovähennysrajoitukset voivat olla perinteisiä alikapitalisointisäännöksiä, joissa säädetään hyväksyttävästä oman ja vieraan pääoman suhteesta, tai yhtiön tuloslaskelmaan perustuvia rajoituksia. Joissakin valtioissa korkojen vähentämistä voidaan rajoittaa yleisen veronkiertosäännöksen avulla. Hyväksyttävän vähennyskelpoisen koron määrään voidaan puuttua myös siirtohinnoittelusäännöksillä tai rajoituksilla, jotka kohdistuvat vain tiettyihin liiketoimiin. (Malmgren 2009)

Suomessa ei ole tällä hetkellä erityisiä säännöksiä, joilla rajoitettaisiin korkojen vähennysoikeutta elinkeinoverotuksessa. Korkojen vähennysoikeus on kuitenkin yksi keskeisimpiä kansainvälisten konsernien verosuunnittelutekijöitä, ja muiden maiden kiristyneiden säännösten myötä on syytä olettaa, että Suomen vapaata korkojen vähennysoikeutta hyödynnetään lisääntyvässä määrin. Toisaalta yhteisöverokannan alenemisen 22 prosenttiin voidaan olettaa vähentävän verosuunnittelua korkovähennyksestä saatavan hyödyn pienentyessä. Työryhmä ei ole käsitellyt korkovähennysrajoitusten käyttöönottamista, mutta katsoo, että sitä olisi syytä tarkastella toisessa yhteydessä.

T&k-verokannustin

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä suositteli raportissaan t&k-menojen verokannustinjärjestelmän käyttöönottamista Suomessa (TEM 2009). Verokannustimien ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin nykyistä suuremman yritysjoukon saaminen innovaatiotoimintaan. Pyrkimyksenä oli t&k-toiminnan lisääminen erityisesti pienissä ja keskiuurissa yrityksissä sekä Suomen aseman parantaminen kansainvälisessä verokilpailussa.

Toukokuussa 2010 työ- ja elinkeinoministeriö toimitti verotuksen kehittämistyöryhmälle Deloitte Oy:llä teettämänsä selvityksen innovointikannustimen käyttöönottamisesta. Esityksen mukaan

yhteisömuotoinen yritys saisi yhteisöverosta tehtävän ylimääräisen vähennyksen, joka olisi 25 % t&k-toiminnan palkkamenosta, enintään kuitenkin 100 000 euroa. Järjestelmään ei sisältyisi ennakko-hakemusmenettelyä eikä erillistä valvontajärjestelmää. Esityksen julkistaloudelliseksi kustannukseksi arvioitiin 120 milj. euroa.

Innovaatiotoiminnan julkiselle tukemiselle on löydettävissä hyviä taloudellisia perusteita. Useiden tutkimusten mukaan tuilla näyttää myös olevan vaikutusta innovaatiotoiminnan raportoitujen menojen määrään varsinkin pitkällä aikavälillä. Näyttöä vaikutuksista toiminnan tuloksellisuuteen on toisaalta selvästi vähemmän. Tämä voi kuitenkin johtua pitkistä vaikutusviipeistä.

Verotuen käyttämistä innovaatiopolitiikan välineenä perustellaan usein hallinnollisella keveydellä. Tuen riittävän hyvä kohdentuminen ja väärinkäytösten estäminen saattavat kuitenkin puoltaa valvontajärjestelmää, joka aiheuttaa kustannuksia niin hallinnolle kuin yrityksillekin. Norjassa ja Alankomaissa esimerkiksi t&k-verotuen oikeaa kohdentumista varmennetaan hakemusmenettelyllä. Kummassakin maassa luvan myöntää sama viranomainen, joka jakaa suoraa t&k-rahoitusta.

T&k-verotukien vaikuttavuusarvioinnissa on kiinnitetty huomiota kahteen ongelmalliseen ilmiöön. Ensiksikin tuet voivat siirtyä t&k-panosten hintoihin, mikä heikentää vaikutuksia toiminnan volyymiin. Lisäksi puhutaan ns. re-labelling -vaikutuksesta. Termillä viitataan siihen, että verotuki houkuttelee raportoimaan tutkimustoimintaan liittymättömiä kuluja t&k-menoina. Toteutuessaan molemmat johtavat siihen, että raportoitu menojen kasvu ylittää toiminnan volyymin kasvun. Tämä voi nostaa järjestelmän kustannukset korkeiksi saavutettuihin hyötyihin verrattuna.

T&k-verotukeen näyttäisi liittyvän merkittäviä riskejä verotuoton suhteen. Jos järjestelmä perustuu veronhyvitykseen ja siihen sisältyy lupamenettely, järjestelmä lähestyy suoraa tukea. Tosiasiallinen kytkentä veroprosessiin on vähäinen. Näillä raja-alueilla kuljettaessa ei ole selvää, toisiko tukielementin tuominen verojärjestelmän puolelle etuja suhteessa hyvin toimivaan suorien tukien järjestelmään.

Suomen nykyisen elinkeinoverolain 25 §:n mukaan t&k-toiminnan menot voidaan rakennuksia lukuun ottamatta vähentää kokonaisuudessaan sinä verovuonna, jona niiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt. Lisäksi saman lain 34 §:n mukaan yksinomaan liiketoiminnan edistämiseen tähtäävässä tutkimustoiminnassa käytettävän rakennuksen hankintamenon voi vähentää korotetuin 20 prosentin poistoin. Tässä suhteessa jo nykyinen verotus antaa tutkimusinvestoinneille muita vastaavia investointeja laajemman vähennyskelpoisuuden.

Pohtiessaan t&k-verokannustimen käyttöönottoa työryhmä on arvioinut sitä suhteessa muihin keinoihin kehittää yritysverotusta sellaiseksi, että verotus tukee resurssien tehokasta käyttöä ja edelleen talouskasvua. Yhteisöverokannan alentaminen vaikuttaa kansainvälisten yritysten toimipaikkojen sijoittumispäätöksiin ja kasvun kannalta tärkeisiin kotimaisiin investointeihin. Yhteisöverokannan alentamisella voidaan odottaa olevan myös veropohjaa vahvistava vaikutus. T&k-tukeen liittyy riskejä päinvastaisesta kehityksestä. Työryhmän esitys osinkoverotuksen uudistamiseksi tähtää listaamattomien yhtiöiden verotuksen korjaamiseen siten, että perusteeton aineellisen pääoman suosiminen poistuu. Tämä vahvistaa osaltaan inhimilliseen pääomaan kohdistuvien t&k-investointien asemaa pk-yritysten päätöksenteossa.

Työryhmä katsoo, että yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämisen tulisi nojata laajoihin veropohjiin ja mataliin verokantoihin. Tällä tavoin voidaan parhaiten edistää resurssien tehokasta kohdentumista ja edelleen talouskasvua. Laajan veropohjan ja matalien verokantojen tavoite on myös perusteltu pyrittäessä välttämään riskejä verotuoton heikkenemisestä. Liitteessä 3.4 on työryhmän 28.9.2009 antama lausunto t&k-verokannustinjärjestelmän käyttöönotosta.

Listatun ja listaamattoman yhtiön osingot

Työryhmän esityksessä listatun yhtiön osinko verotetaan koko määrältään pääomatulona. Listaamattoman yhtiön osingosta puolestaan erotetaan normaalituotto-osuus, johon kohdistuu kevennetty henkilötason verotus. Esitys säilyttää siten nykyisen erottelun listattujen ja listaamattomien yhtiöiden osinkojen välillä.

Tätä valintaa voidaan perustella useilla tekijöillä. Avotaloudessa yritysten investointi- ja kotitalouksien säästämispäätökset eriytyvät. Verotekijöistä lähinnä yritysverotus vaikuttaa investointeihin ja henkilötason pääomatuloverotus säästämisen määrään ja säästöjen kohdentumiseen. Tästä syystä henkilötason osinkoverohuojennukset eivät ole tehokas tapa vaikuttaa yritysten investointi- ja rahoitusratkaisuihin ainakaan silloin, kun on kyse julkisesti noteeratuista kansainvälisesti toimivista yhtiöistä.

Toinen samansuuntainen perustelu liittyy omistuksen kansainvälistymiseen. Ulkomaisen osakkeenomistuksen lisääntyminen kotimaisissa yrityksissä on vähentänyt kotimaisten omistajien vaikutusta yritysten päätöksiin. Tästä syystä myös kotimaisen henkilöverotuksen vaikutus yritysten investointiratkaisuihin on pienentynyt (vrt. jakso 3.2). Yritykset kuitenkin eroavat tässä suhteessa. Ulkomainen omistus rajautuu pitkälti arvopaperipörssissä noteerattuihin yhtiöihin. Noteeraamattomat yritykset hankkivat edelleen rahoituksensa pääosin kotimaasta ja niiden omistuksesta keskeinen osa on kotitalouksien hallussa. Siten pääomatulojen henkilötason verotuksella voi edelleen olla merkittävä vaikutus näiden yritysten kannustimiin investoida ja rahoittaa toimintaa omalla pääomalla. Jako listattujen ja listaamattomien yhtiöiden välillä voi olla kohtuullisen hyvä approksimaatio kuvaamaan eroa verotuksen muodostamisessa kannusteissa eri yritysten välillä.

Listattujen ja listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen eriyttäminen on jo käytössä nykyisessä verotuksessa eikä siitä ole raportoitu aiheutuvan merkittäviä haittavaikutuksia. Talousyksiköt ovat myös jo sopeutuneet järjestelmään, joten sen sisällyttäminen työryhmän esitykseen ei aiheuta uusia sopeutumiskustannuksia.

Listaamattoman yhtiön verotus – normaalituottomalli

Suomen nykyiseen järjestelmään sisältyy useita ongelmia, joita on käsitelty jo edellä. Pääomatuloksi katsottavan osingon verovapaus 90 000 euron määrään asti houkuttelee yrittäjää nostamaan myös työhön perustuvat kompensatiot osinkoina. Tämä heikentää tuloveron kautta toteutuvaa uudelleenjakoa ja samalla koko järjestelmän hyväksyttävyyttä. Lisäksi järjestelmä synnyttää kyseenalaisia kannusteita yhtiön nettovarallisuuden kasvattamiseen. Järjestelmä suosii monissa tapauksissa aineellista sijoitusluonteista varallisuutta aineettomien, riskipitoisten investointien sijaan.

Työryhmän esityksen tavoitteena on poistaa kannusteet tulonmuuntoon ja luoda verotus, joka kohtelee listaamattomien osakeyhtiöiden investointi- ja rahoituspäätöksiä neutraalisti. Työryhmän arvion mukaan molemmat tavoitteet on mahdollista saavuttaa riittävän hyvin ns. normaalituottomallilla, jossa omalla pääomalla rahoitetun investoinnin normaalituottoa verotetaan kevennetysti, mutta sen ylittävään tuottoon kohdistuu täysimääräinen verotus.

Normaalituottomalli poistaa käytännössä kannustimet muuntaa työpanokseen perustuvaa tuloa kevyemmin verotetuksi pääomatuloksi. Mallissa pääoman normaalituoton ylittävän osingon rajaveroaste on 45,4 %. Työpanokseen perustuvan tulon raportoiminen osinkona johtaa tulon verottamiseen tällä veroasteella. Ansiotuloverotusta koskevassa uudistusehdotuksessa työtulon ylin rajaveroaste asettuu lähelle osingon rajaveroastetta.

Osingon normaalituotto-osan kokonaisveroaste on noin 30 % eli selvästi alempi kuin työtulon ylimmät rajaveroasteet. Normaalituotto lasketaan kuitenkin matalahkolla riskittömän tai vähäris-

kisen sijoituksen korolla. Sen voidaan tulkita vastaavan pääoman vaihtoehtoistuottoa yritykseen sijoitetulle pääomalle eikä ole luontevaa tulkita, että tämä tulo olisi muunnettua työtuloa.

Normaalituottokoron asettaminen

Työryhmän esittämä normaalituottomalli pyrkii siihen, että investoinnin normaalituotto verotetaan samalla veroasteella kuin vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuottama tulo riippumatta investoinnin rahoitusmuodosta. Verotus on tällöin neutraalia investointien ja rahoitusmuodon valinnan suhteen. Normaalituoton verovapauteen tai kevennettyyn verotukseen perustuvaa veromallia on käsitelty laajasti taloustieteellisessä tutkimuksessa 20 viime vuoden aikana. Vuoden 2006 alusta sen sovellukset otettiin käyttöön Norjassa ja Belgiassa.

Taloustieteellisessä keskustelussa on painotettu tulosta, jonka mukaan normaalituottokorko tulee asettaa riskittömän tai matalariskisen velkainstrumentin markkinakoron tasolle. Keskipitkää valtionlainakorkoa on pidetty soveltuvana viitekorkona. Koron kiinnittämistä valtionlainakorkoon voidaan perustella viittaamalla kassavirtaveroon, joka kohtelee riskipitoisia investointeja neutraalisti. Neutraalisuus tarkoittaa tässä sitä, että vero ei nosta riskipitoisten investointien toteuttamiskynnystä eikä muuta järjestystä, jossa erilaiset investointiprojektit kannattaa toteuttaa. Vertailukohtana on tällöin tilanne, jossa investointien tuotot ovat verovapaita.

Normaalituottomalli, jossa normaalituoton mitoitus perustuu riskittömään korkoon, on samalla tavoin neutraali investoimisen ja riskinoton suhteen kuin kassavirtavero, jos omistaja voi varmuudella saada hyväkseen normaalituoton kevennetyn verokohtelun. Tyypillinen tapaus, jossa tämä vaatimus ei välttämättä toteudu saattaisi olla uusi kasvuyritys, joka käyttää kaikki resurssinsa kasvun rahoittamiseen. Kasvuvaiheessa yritys saattaa olla vuosia jakamatta osinkoja. Näinä vuosina omistajille ei myöskään koidu etua normaalituoton kevennetystä verotuksesta. Jos verotuksessa tätä tilannetta ei huomioitaisi millään järjestelyillä, kyseisen tyyppisen yrityksen voiton efektiivinen taso olisi korkeampi kuin hitaammin kasvavan yrityksen, joka kykenee hyödyntämään normaalituoton veronkevennyksen säännöllisesti. Verotuksen epäsymmetrisyys heikentää tällöin kannustimia investoida vahvan kasvupotentiaalin kohteisiin.

Verotuksen täysi symmetrisyys olisi mahdollista toteuttaa teknisesti siten, että omistajalle hyvitetäisiin käyttämättä jäänyt veroetu silloin, kun osinko jää normaalituottoa pienemmäksi. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota tällaista menettelyä, koska se voi olla hallinnollisesti työläs ja siihen voi liittyä kannustimia väärinkäytöksiin. Työryhmän esittämässä mallissa on kuitenkin piirteitä, jotka vahvistavat mahdollisuutta kevennyksen hyödyntämiseen. Yrityksessä työskentelevä omistaja voi valita suhteellisen vapaasti, nostaako osinkoa vai palkkaa. Tämä vapaus parantaa mahdollisuuksia nostaa koko normaalituottoa vastaava määrä osinkoa sellaisenakin vuotena, jona yrityksen kannattavuus on keskimääräistä heikompi. Ajatellaan lähtökohtana tilannetta, jossa yrittäjä nostaa vaihtoehtoispalkkaansa ansiotulona ja loput haluamastaan korvauksesta osinkona. Osinko on siis jäännöserä. Heikkona vuotena tai esimerkiksi uuden investointiprojektin tuottaessa odotettua heikommin yrittäjä voi kuitenkin tinkiä palkastaan ja pyrkiä nostamaan osinkona vähintään normaalituoton määrän. Mahdollisuus valita tulolaji lisää todennäköisyyttä, että normaalituoton kevennetty verotus tulee hyödynnetyksi. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että yrityksillä on käytännössä yleensä jakamattomia voittovaroja, joilla se voi tasata osingonjakoa yli ajan.

Työryhmän käsityksen mukaan lähtökohtana normaalituoton laskemisessa tulee olla keskipitkä valtionlainakorko. Kyseinen korko sisältää pienen riskilisän, joka riittävästi kompensoi normaalituoton hyödyntämiseen liittyvää epävarmuutta.

Normaalituoton veroaste

Työryhmän tavoitteena on osinkoveromalli, jossa noteeraamattomasta yhtiöstä saadun osingon normaalituotto tulee verotetuksi samalla 30 prosentin veroasteella kuin muutkin pääomatulot. Tämä tarkoittaa sitä, että osingosta maksettu yhtiövero tulee laskennallisesti poistaa omistajan verotusta toimitettaessa. Tämä tavoite voidaan toteuttaa useilla tavoilla. Seuraavassa tarkastellaan kahta teknisesti erilaista vaihtoehtoa.

Ensimmäinen perustuu yhtiöveron hyvitykseen (hyvitysmalli), jollainen oli käytössä Suomen vuosina 1990–2004. Hyvitysmallissa osinko luettaisiin kokonaan henkilön veronalaiseen pääomatuloon ja sen nettomäärästä laskettaisiin pääomatulovero 30 prosentin veroasteella. Tämän jälkeen osingon normaalituotto-osuudesta maksettu yhteisövero vähennettäisiin pääomatuloverosta, minkä jälkeen normaalituoton verorasitus vastaisi täsmälleen yleistä pääomatuloverokantaa.

Toinen tapa (osuusmalli), jonka työryhmä on valinnut esityksensä pohjaksi, perustuu siihen, että osingon normaalituotosta vain tietty osuus luetaan veronalaiseen pääomatuloon. Osuus tulisi asettaa siten, että yhdessä yhteisöveron kanssa osingon kokonaisverorasitus vastaisi pääomaverokantaa. Kun yhteisöverokanta on 22 % ja pääomaverokanta on 30 %, tämä tavoite voidaan saavuttaa valitsemalla verolliseksi osuudeksi 35 % normaalituotosta. Normaalituoton veroaste on tällöin 30,2 %, joka vastaa riittävän tarkasti pääomaverokantaa.

Kumpikin malli on teknisesti täysin toteuttamiskelpoinen. Työryhmä päätyi valitsemaan osuusmallin esityksensä pohjaksi siitä syystä, että hyvitysmalliin voi liittyä epävarmuutta sen suhteen, täyttääkö se Eurooppa-oikeuden vaatimukset. 2000-luvun alussa Euroopan tuomioistuin arvioi, että silloin käytössä olleisiin hyvitysjärjestelmiin sisältyi perustamissopimuksen syrjintäkiellon vastaisia piirteitä.

Normaalituottokorko ja yhteisövero

Edellä tarkasteltiin viitekorkoa, johon normaalituoton laskeminen olisi perusteltua sitoa. Taloustieteessä on laajasti raportoitu tuloksia, joiden mukaan investointien ja rahoitusmuotojen neutraali verokehittelyn takaava ACE-vähennys tulisi laskea kertomalla yrityksen oman pääoman tasearvo valtionlainakorolla. Työryhmän esityksessä vastaava normaalituoton verotuksen kevennys toteutetaan omistajan osinkoverotuksessa. Järjestelmä poikkeaa siis ACE-mallista, mutta vastaava lopputulos voidaan saavuttaa laskemalla osingon normaalituotto korolla, joka vastaa valtionlainakorkoa yhtiöveron jälkeen.

Taulukoissa 3.8 ja 3.9 vertaillaan verojen määräytymistä ACE-mallissa ja työryhmän mallissa. Laskelmilla pyritään osoittamaan, että työryhmän esitykseensä valitsema malli johtaa normaalituoton osalta samantasoiseen verotukseen kuin ACE-malli.

Taulukossa 3.8 tarkastellaan tilannetta, jossa yhtiön voitto on 100 ja yhtiön nettovarallisuus on 1000. Valtionlainakorko on 5 % ja ACE-vähennys 50 ja työryhmän mallin normaalituotto 39. Vähennyksen takia yhteisövero on pienempi ja osinko vastaavasti suurempi ACE-mallissa kuin työryhmän esittämässä mallissa. Työryhmän esittämässä mallissa tämä ero kompensoituu kevyempänä normaalituoton verotuksena omistajan verotuksessa. Verojen jälkeinen netto-osinko on sama kummassakin mallissa ja samoin on myös veroaste.

Taulukossa 3.9 tarkastellaan muutoin samanlaista esimerkkitapausta, mutta nyt yhtiön voitto ennen veroja on 50 eli täsmälleen ACE-vähennyksen suuruinen. ACE-mallissa yhteisöveroa ei tässä tapauksessa makseta lainkaan. Jaettavaan voittoon kohdistuu vain henkilötason pääomatulovero 30 prosentin veroasteella. Työryhmän mallissa omistajan saama osinko vastaa normaalituoton ensimmäismäärää. Siten jaettavasta voitosta maksetaan yhteisövero ja normaalituoton osinkovero, mutta ei veroa normaalituoton ylittävistä osingosta. Jaettavan voiton veroaste on 30,2 prosenttia ja vastaa

kohtuullisen tarkasti ACE-mallissa maksettavaa veroa. Verojen jälkeinen osinko on samansuuruinen kummassakin mallissa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että työryhmän esittämä malli, jossa osingon normaalituotto-osuus lasketaan valtionlainakorolla yhteisöveron jälkeen, johtaa samanlaiseen jaetun voiton verotukseen kuin ACE-malli.

TAULUKKO 3.8. Yhteisövero, osinkovero ja jaetun voiton veroaste, kun voitto ylittää normaalituoton

		TYÖRYHMÄN ESITYS	ACE-MALLI
Yhtiö	Voitto	100	100
	ACE-vähennys	-	50
	Verotettava voitto	100	50
	Yhteisövero, 22 %	22	11
	Voitto veron jälkeen	78	89
Omistaja	Osinko	78	89
	Normaalituotto	39	-
	Normaalituoton vero	4	-
	Ylittävä tuotto	39	-
	Ylittävän tuoton vero	12	-
	Osinkovero yhteensä	16	27
	Osinko veron jälkeen	62	62
	Verot yhteensä	38	38
	Veroaste, %	38	38

Yhtiön nettovarallisuus 1000 euroa, valtionlainakorko 5 %, normaalituottokorko 3,9 %, yhteisövero 22 % ja pääomatulovero 30 %.

TAULUKKO 3.9. Yhteisövero, osinkovero ja jaetun voiton veroaste, kun voitto ylittää normaalituoton

		TYÖRYHMÄN ESITYS	ACE-MALLI
Yhtiö	Voitto	50	50
	ACE-vähennys	-	50
	Verotettava voitto	50	0
	Yhteisövero, 22 %	11	0
	Voitto veron jälkeen	39	50
Omistaja	Osinko	39	50
	Normaalituotto	39	-
	Normaalituoton vero	4	-
	Ylittävä tuotto	0	-
	Ylittävän tuoton vero	0	-
	Osinkovero yhteensä	4	15
	Osinko veron jälkeen	35	35
	Verot yhteensä	15	15
	Veroaste, %	30	30

Yhtiön nettovarallisuus 1000 euroa, valtionlainakorko 5 %, normaalituottokorko 3,9 %, yhteisövero 22 % ja pääomatulovero 30 %.

3.6 Uudistusesityksen arviointia

Seuraavassa arvioidaan yritys- ja pääomatuloverotusta koskevan uudistusesityksen vaikutusta yrittäjien veroihin ja investointikannustimiin.

3.6.1 Muutosten vaikutus listaamattoman yhtiön ja sen omistajan veroihin

Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on arvioitu mikrosimulointimenetelmillä työryhmän tuloverotusta koskevien uudistusesitysten vaikutusta listaamattomien yhtiöiden ja niiden omistajien veroihin. Laskelmissa on hyödynnetty verotietoihin perustuvaa mikroaineistoa, joka sisältää tilinpäätös- ja verotiedot yksityishenkilöomistuksessa olevista listaamattomista yhtiöistä sekä kunkin yhtiön suurimmasta osakkeenomistajasta. Havaintojen lukumäärä on 44 600. Aineiston tiedot ovat vuodelta 2006.

Laskelmat pyrkivät arvioimaan eri veromuutosten yhteenlaskettua vaikutusta yrittäjän veroihin siten, että huomioon tulevat otetuksi sekä yhteisöveromuutokset että henkilötason ansio- ja pääomatuloveron muutokset. Yhteisöveron kytkeminen pääomistajaan on ongelmallista silloin, kun yhtiöllä on useita omistajia. Laskelmissa kysymys on ratkaistu ottamalla huomioon pääomistajan omistuosuuden mukainen osuus yhtiön voitosta maksetusta yhteisöverosta. Tarkastelu on pääosin staattista. Siinä ei siis pyritä ottamaan millään tavoin huomioon mahdollisia vaikutuksia, jotka välittyisivät esimerkiksi työntarjonnan, investointien tai uranvalintapäätösten muuttumisen kautta.

Laskelmat uudistusesityksen vaikutuksista on kuitenkin tehty kahdella erilaisella oletuksella koskien yrittäjien käyttäytymistä. Staattisessa laskelmassa käyttäytymisessä ei tapahdu minkäänlaisia muutoksia. Yrityksen voitto ennen veroja sekä pääomistajan ansio- ja pääomatulot ovat täysin samat kuin nykyjärjestelmässä. Uusia veroperusteita sovelletaan suoraan näihin tuloihin. Toinen laskelma (tulolajin valinta) pyrkii ottamaan huomioon veroperustemuutosten vaikutuksen siihen, missä muodossa yrittäjä pyrkii nostamaan tulonsa yrityksestä. Simuloinnissa oletetaan, että yrittäjän bruttotulot pysyvät nykyjärjestelmän tasolla. Valinta koskee siten kiinteän bruttotulon jakautumista osinkoon ja palkkaan. Sovellettu tulolajin valintasääntö perustuu palkan ja osingon raja-veroasteiden vertailuun. Kullakin tulotasolla yrittäjä valitsee kahdesta vaihtoehdosta sen tulolajin, jonka rajaveroaste on alempi. Simulointien oletuksia ja tuloksia kuvataan tarkemmin muistiossa Kari ja Valjus (2010).

Tulolajin valintapäätös voi heijastua myös yhtiötason tuloihin ja veroihin. Koska palkka on vähennyskelpoinen yhteisöveroa laskettaessa, mutta osinko ei ole, palkan lisääminen kaventaa yhteisöveropohjaa ja pienentää yhteisöveron määrää. Tulolajin valinta –simulointi ottaa tämän vaikutuksen huomioon.

Taulukossa 3.10 tarkastellaan pääomatuloverotukseen kohdistuvien muutosesitysten vaikutusta listaamattomien yhtiöiden pääosakkaiden henkilötason veroihin kokonaistasolla. Pääomatulovero kuvaa listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon pääomatuloveroa. Ansiotulovero on taas henkilön koko ansiotulovero. Ansiotuloveron progressiivisuuden takia omasta yhtiöstä nostetun palkan veroa ei ole mielekästä esittää erillään.

TAULUKKO 3.10. Listaamattoman yhtiön omistajan ansio- ja pääomatulovero nykyjärjestelmässä ja työryhmän esityksessä kokonaistasolla

	NYKYJÄRJESTELMÄ	TYÖRYHMÄN ESITYS	
		Staattinen laskelma	Tulolajin valinta
Pääomatulovero, milj. €	36	207	137
Ansiotulovero, milj. €	603	551	628
Henkilötason verot milj. €	639	758	766
Verojen muutos, milj. €		118	126
Verojen muutos, %		19	20

Yritys- ja pääomatuloverotuksen muutokset nostavat yrittäjäjoukon henkilötason veroja kokonaistasolla noin 20 prosentilla. Tulolajin valintamallissa muutos on hieman suurempi, mikä voi tuntua yllättävältä. Tulos selittyy sillä, että yrittäjä ottaa tulolajin valintaa tehdessään huomioon myös yhteisöveron, jonka muutos ei ole mukana taulukossa 3.10.

Kun verrataan staattista laskelmaa nykyjärjestelmään, havaitaan että pääomatuloveron määrä nousee voimakkaasti ja ansiotuloveron määrä vastaavasti laskee. Muutosesityksessä osingon ansio- tulo-osuus poistuu. Staattisessa simuloinnissa tämä tulo tulee verotetuksi uudessa järjestelmässä kokonaisuudessaan pääomatulona, minkä seurauksena pääomatulovero kasvaa ja ansiotulovero vähenee. Pääomatuloveron määrää nostaa lisäksi se, että osingon verovapaus poistuu ja osingosta maksetaan kaikissa tapauksissa veroa henkilötasolla vähintään 10,5 prosentin veroasteella. Lisäksi tuottoaste, jolla kevyesti verotetun osingon (normaalituotto) määrä lasketaan, alenee ja pääomatulon verokanta nousee.

Tulolajin valinta –simulointi osoittaa, että osinkoverotuksen perusteiden kiristyminen vaikuttaa huomattavasti siihen, missä muodossa tuloja nostetaan yrityksestä. Pääomatuloveron määrä vähenee

noin kolmanneksella verrattuna staattiseen laskelmaan. Vastaavasti ansiotuloveron määrä nousee tuntuvasti ja ylittää nykyjärjestelmän ansiotuloveron, huolimatta ansiotulo-osinkojen poistumisesta.

Taulukossa 3.11 tarkastellaan omistajan henkilötason verojen ja omistajan yhteisövero-osuuden yhteenlaskettua muutosta. Omistajan yhteisövero-osuudeksi lasketaan omistusosuuden mukainen osuus koko yhteisöverosta. Havaitaan, että pääosakkaiden yhteisövero-osuus vähenee uudistuksessa runsaalla sadalla miljoonalla eurolla. Tulolajin valintamallissa muutos on 40 milj. euroa staattista simulointia suurempi. Staattisessa mallissa väheneminen johtuu yksinomaan yhteisöverokannan alenemisesta. Tulolajin valintamallissa lisäksi yhtiöstä nostetun palkkatulon kasvu kaventaa yhteisöveropohjaa ja vähentää yhteisöveron määrää.

TAULUKKO 3.11. Omistajan ja yhtiön verot nykyjärjestelmässä ja työryhmän esittämässä järjestelmässä

	NYKYJÄRJESTELMÄ	TYÖRYHMÄN ESITYS	
		Staattinen laskelma	Tulolajin valinta-laskelma
Henkilötason verot, milj. €	639	758	766
muutos, milj. €		119	127
muutos, %		19	20
Pääosakkaan yhteisövero, milj. €	748	633	593
muutos, milj. €	-	-115	-155
muutos, %	-	-15	-21
Verot yhteensä, milj. €	1 388	1 392	1 359
muutos, milj. €	-	4	-29
muutos, %	-	0	-2

Staattisessa laskelmassa yhteisöveron keveneminen on lähes täsmälleen yhtä suuri kuin henkilötason verojen kiristyminen. Tulolajin valinta -mallissa yhteisöveron aleneminen on suurempi kuin henkilötason verotuksen keveneminen. Siten staattisessa vaihtoehdossa verojen kokonaismäärä ei muutu lainkaan. Tulojen valinta -mallissa verot vähenevät 2 prosentilla.

Taulukossa 3.12 tarkastellaan verojen muutoksen keskiarvoa ja vaihtelua.²³ Staattisessa simuloinnissa suhteellisen muutoksen aritmeettinen keskiarvo on noin +4 %. Tulolajin valinta -simuloinnissa verotus kevenee keskimäärin 1 prosentilla. Muutoksen ala- ja yläkvartiili ovat staattisessa simuloinnissa -2 % ja +6,6 %. Tulolajin valinnan salliminen siirtää jakaumaa vasemmalle. Ala- ja yläkvartiili ovat -6,4 % ja +2,5 %.

²³ Muutoksen hajontaa koskevilla laskelmissa havaittiin joukko tapauksia, joissa muutos oli poikkeavan suuri. Taus-talla oli usein tilanne, jossa yhtiö jakoi osinkoja, mutta ei maksanut tarkasteluvuotena yhteisöveroa esimerkiksi toiminnan tappiollisuuden tai vanhojen tappioiden vähentämisen takia. Jos osinko on tässä tilanteessa omistajalle suurelta osin verovapaa, nykyjärjestelmän verojen määrä voi olla hyvin pieni. Asetelma on kuitenkin keino-tekoi-nen, sillä Suomen yritysveropohja on laaja ja osingot maksetaan käytännössä aina verotetuista voitoista. Ongel-man poistamiseksi laskentaan lisättiin oletus, jonka mukaan yhtiön voitto verojen jälkeen ei voi olla pienempi kuin jaettu osinko. Taulukon 3.12 ja kuvion 3.3 tiedot muutoksen vaihtelusta perustuvat kyseiseen simulointiin.

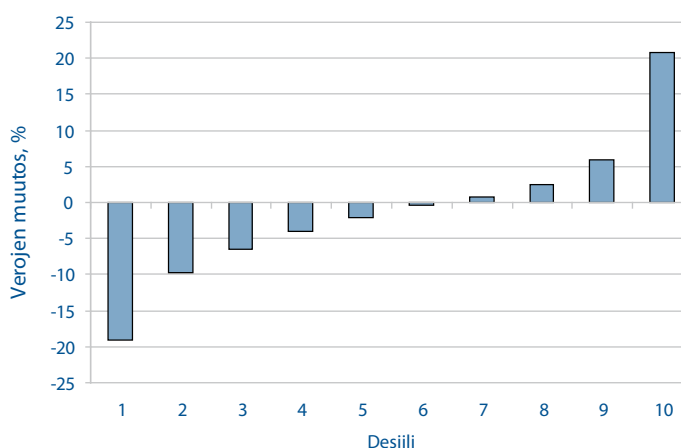
TAULUKKO 3.12. Verojen kokonaismäärän (yhtiö ja omistaja) suhteellinen muutos, keskiarvo, mediaani ja kvartiilit

	KESKI-ARVO	ALA-KVARTIILI	MEDIAANI	YLÄ-KVARTIILI
Staattnen laskelma	3,87	– 2,05	1,06	6,59
Tulolajin valinta	– 1,15	– 6,42	– 1,17	2,51

Kuviossa 3.3 tarkastellaan verojen muutoksen vaihtelua desiiliryhmissä. Omistajat on järjestetty verotuksen muutoksen suhteen suuruusjärjestykseen ja ryhmitelty tämän jälkeen kymmeneen yhtä suureen ryhmään (desiiliin). Kullekin ryhmälle on laskettu keskimääräinen verojen muutosprosentti. Veroissa on otettu huomioon henkilö- ja yritystason verot. Kuvio perustuu tulolajin valinta-simulointiin.

Tuloksista havaitaan, että ylintä ja alinta desiiliä lukuun ottamatta verojen suhteelliset muutokset pysyvät melko pieninä. Noin 80 prosentissa yrityksistä muutos jää välille -10 % - +6 %. Kuva on yhteensopiva taulukon 3.12 kanssa. Yrittäjäjoukon alimmassa desiilissä, ts. ryhmässä, jossa verotus kevenee eniten, muutoksen keskiarvo on -19 %. Vastaavasti yrittäjäjoukon ylimmässä desiilissä, jossa verotus kiristyy eniten, suhteellinen muutos on keskimäärin +21 %.

KUVIO 3.3. Verojen keskimääräinen suhteellinen muutos verojen muutoksen suuruuden mukaan järjestetyssä aineistossa, omistajan ja yhtiön verot yhteensä, tulolajin valinta -simulointi



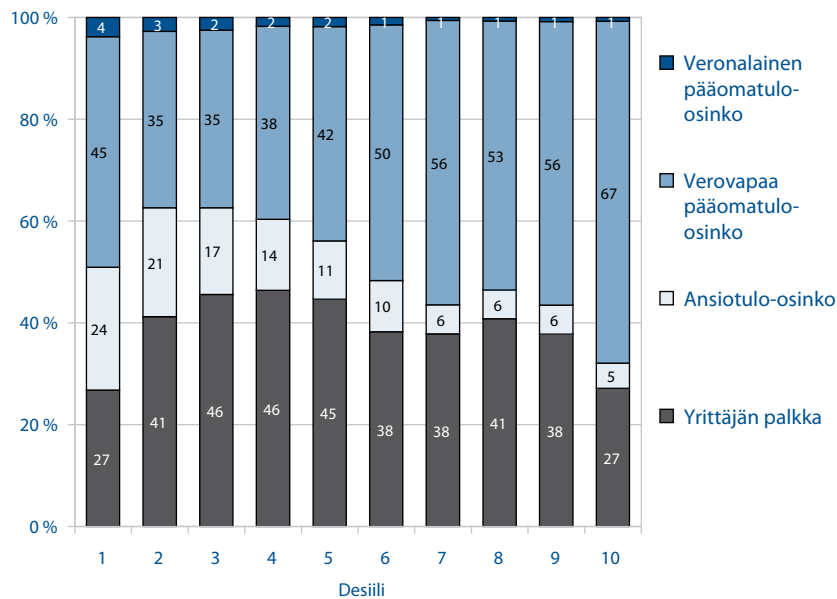
Kuvioiden 3.4 ja 3.5 avulla pyritään löytämään selityksiä alimman ja ylimmän desiilin tuloksille. Ne tarkastelevat tulojen koostumusta eri desiileissä. Kuvio 3.4 kuvaa omistajan yhtiöstään nostamien bruttotulojen jakautumista palkkaan ja eri tavoin verotettuihin osinkoihin. Havaitaan, että viidessä ylimmässä desiilissä verovapaa osinko on tärkein tulolaji. Ylimmässä desiilissä kaksi kolmasosaa tuloista on verovapaata osinkoa. Toisesta desiilistä viidenteen desiiliin puolestaan palkka on tärkein tulolaji. Alimmissa desiileissä ansiotulona verotetun osingon osuus bruttotulosta on merkittävä.

Kuviossa 3.5 tarkastellaan edelleen omistajan tulojen jakaumaa, mutta nyt bruttotuloksi määritellään omistajan osuus yhtiön voitosta ennen veroja ja palkkaa. Tämä tulo jaetaan kolmeen osatekijään, palkkaan, osinkoon (jaettu voitto ennen yhteisöveroja) ja jakamatta jätettyyn voittoon. Kuvioista havaitaan, että alimmissa desiileissä jakamatta jätettyjen voittojen osuus bruttotulosta (bruttovoitosta) on suuri ja ylimmissä desiileissä pieni. Vastaavasti osinkojen osuus tuloista on ylimmissä desiileissä suuri ja desiileissä 2-5 pieni.

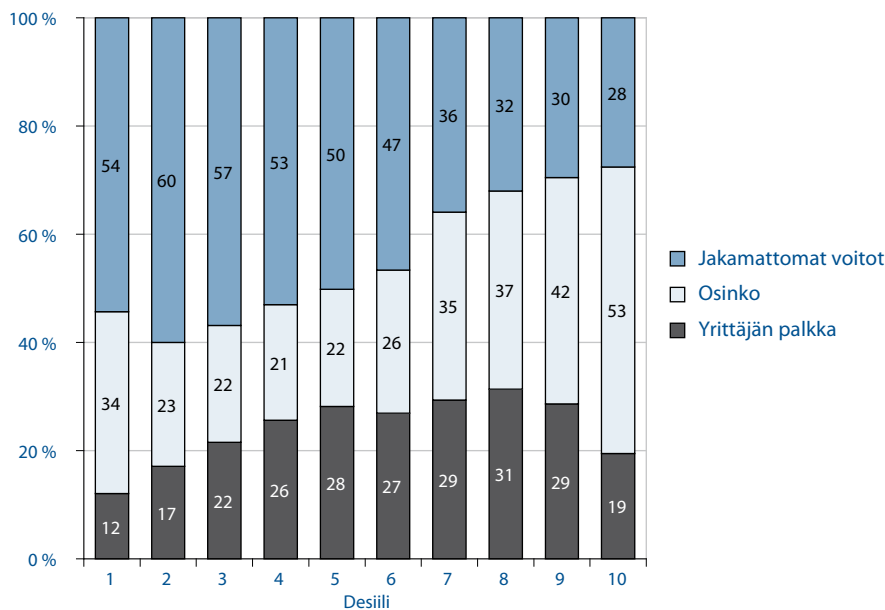
Ylimmässä desiilissä suuri verovapaiden osinkojen osuus yhdistyy siis pieneen pidätettyjen voittojen määrään. Uudistusesityksessä osinkojen verovapaudet poistetaan. Siten osinkoverotuksen kiristykset kohdistuvat voimakkaimmin ylimmän desiilin yrittäjiin. Vastaavasti yhteisöverokannan lasku vaikuttaa vain vähän ylimmän desiilin yrittäjien veroihin.

Alimmassa desiilissä jakamattomien voittojen osuus yrittäjien bruttotuloista on suuri, minkä takia yhteisöverokannan aleneminen pienentää yrittäjien kokonaisveroja. Lisäksi yrittäjät saavat alimmassa desiilissä paljon kireästi verotettuja ansiotulo-osinkoja. Uudistuksen voidaan arvioida monissa tapauksissa johtavan ansiotulona nykyisin verotettavien osinkojen verotuksen kevenemiseen.

KUVIO 3.4. Listaamattoman yhtiön omistajan yhtiöstä saamien tulojen jakautuminen verojen muutoksen suuruuden mukaan järjestetyssä aineistossa osinkoihin ja palkkaan nykyjärjestelmässä

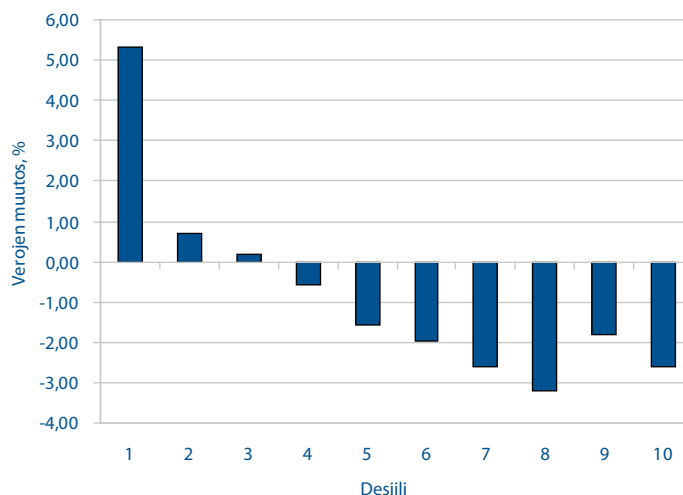


KUVIO 3.5. Omistajan voitto-osuuden jakautuminen verojen muutoksen suuruuden mukaan järjestetyssä aineistossa palkkaan, osinkoon ja jakamatta jätettyyn voittoon nykyjärjestelmässä



Kuviossa 3.6 aineiston yritykset on jaettu desiileihin vuotuisen liikevaihdon kasvuvauhdin mukaan.²⁴ Tarkasteluajanjakso on vuodet 2001- 2006. Kuviossa esitetään verorasituksen muutos eri desiileissä. Kuviosta havaitaan, että verotus kiristyy keskimäärin eniten niillä yrityksillä, joiden liikevaihto on kasvanut keskimäärin hitaimmin (ensimmäinen desiili) tarkasteluajanjaksolla. Vastaavasti verotus kevenee keskimäärin eniten niissä desiileissä, joissa liikevaihdon vuotuinen kasvu on ollut keskimääräistä nopeampaa.

KUVIO 3.6. Verojen keskimääräinen suhteellinen muutos liikevaihdon vuotuisen kasvuvauhdin mukaan järjestetyssä aineistossa, omistajan ja yhtiön verot yhteensä



Verojen muutosta tarkastellaan Karin ja Valjuksen (2010) selvityksessä myös yrityksen koon ja toimialan mukaan. Tältä osin perushavainto on se, että verojen muutoksen hajonta on varsin samanlainen erikokoisissa ja eri toimialojen yrityksissä. Muutokset selittyvät paljon selvemmin verovapaiden osinkojen tulo-osuudella (nykyjärjestelmässä) ja vastaavasti jakamattomien voittojen määrällä suhteessa omistajien tuloihin. Yritysten suuruusluokat ja toimialat eivät näytä eroavan olennaisesti näiden tekijöiden suhteen.

3.6.2 Muutoksen vaikutus investointikannustimeen listaamattomissa yhtiöissä

Aineellinen investointi

Jaksossa 3.3 arvioitiin, että yksi nykyisen verojärjestelmän ongelmista on listaamattoman yhtiön investointikannustimen voimakas vaihtelu. Investoinnin tuottovaatimus riippuu omistajan tuloista, varallisuudesta ja muista olosuhteista. Verotus ohjaa yrittäjien investointipäätöksiä, kannustaa verosuunnitteluun ja saattaa aiheuttaa verotulon menetyksiä veronsaajille. Taulukossa 3.3 esitettiin laskelmia kulumattoman investoinnin (esim. kiinteistöosakkeet) tuottovaatimuksesta erilaisilla oletuksilla. Tuottovaatimus vaihteli negatiivisesta yli 8 prosenttiin, kun markkinakorko oli 5 %. Eräissä tapauksissa investoiminen listaamattomaan yhtiöön oli siis verokohtelun takia erittäin kannattavaa verrattuna omistajan vaihtoehtoihin sijoituskohteisiin. Joissain tilanteissa suora

²⁴ Kaikkia yrityksiä, jotka olivat olemassa 2006, ei ollut olemassa vuonna 2001. Tämän johdosta aineistosta poistui havaintoja noin 7500 kappaletta. Lisäksi joissakin vuoden 2001 liikevaihtotiedot puuttuivat. Näitä havaintoja oli noin 1500 kappaletta. Liikevaihdon vuotuinen muutos voitiin laskea noin 35 500 havainnolle.

sijoitus rahoitusmarkkinoille olisi antanut selvästi paremman tuoton kuin sijoitus listaamattomaan yhtiöön.

Jaksossa 3.3 pohdittiin myös listaamattomien yhtiöiden nykyisen verotuksen vaikutusta erilaisen investointikohteiden valintaan. Nykyjärjestelmä näyttäisi suosivan sellaista aineellista varallisuutta, jonka lisäys korottaa yrityksen nettovarallisuutta. Lisäksi se näyttäisi erityisesti suosivan sellaista varallisuutta, josta ei tehdä käyttöomaisuuden poistoja. Tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan menot, jotka nykyisin voidaan vähentää verotuksessa välittömästi, ovat sinänsä edullisen vero-kohtelun piirissä, mutta eivät kasvata yrityksen nettovarallisuutta eivätkä siksi tuo samoja veroetuja kuin aineellinen varallisuus.

Seuraavassa vertaillaan investointikannustetta nykyisessä ja työryhmän esittämässä järjestelmässä. Investointikohde on käyttöomaisuuden koneinvestointi (Taulukko 3.13). Tuottovaatimusta tarkastellaan kolmella investoinnin rahoitusvaihtoehdolla (osakerahoitus, voittorahoitus ja velkahoitus) ja kahdella inflaatiotasolla (0 ja 2 %). Reaalikoroksi oletetaan 5 %.

Nykyjärjestelmän osalta tarkastelussa otetaan huomioon se, että investoinnin tuoton rajaveroaste riippuu monista tekijöistä, kuten siitä, jakautuuko osinko pääomatulona ja ansiotulona verotettaviin osiin vai onko se kokonaan pääomatuloa. Lisäksi ansiotulon kokonaismäärä (rajaveroaste) ja 90 000 euron kynnyks voivat vaikuttaa investoinnin tuoton rajaveroasteeseen.

Työryhmän esittämää järjestelmää tarkastellaan taulukossa kolmella erilaisella oletuksella koskien omistajan tulorakennetta ja tulotasoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa tarkastellaan pienituloista yrittäjää, joka nostaa korvauksensa normaalituoton ylittävältä osin palkkana. Ansiotulon rajaveroaste on 30 %. Myös toisessa tapauksessa yrittäjä nostaa osingon normaalituotto-osuuden ylittävän tulon palkkana. Rajaveroaste on 45 %. Kolmannessa vaihtoehdossa yrittäjä nostaa investoinnin tuottaman lisätulon osinkona. Osinko ylittää normaalituoton määrän ja siitä maksetaan henkilötason pääomatuloveroa 30 prosentin rajaveroasteella.

TAULUKKO 3.12. Listaamattoman yhtiön koneinvestoinnin tuottovaatimus, reaalikorko 5 % *

Nykyjärjestelmä

RAHOITUS	A. OSINKO KOKONAAN PÄÄOMATULOJA		B. OSA OSINGOSTA ANSIOTULOJA			
	< 90 000	> 90 000	< 90 000		> 90 000	
			MTR 30 %	MTR 50 %	MTR 30 %	MTR 50 %
Osake						
inflaatio 0 %	4,5	5,7	3,3	2,0	5,6	4,9
inflaatio 2 %	4,4	6,1	5,9	5,2	8,3	8,1
Voitto						
inflaatio 0 %	5,7	5,7	3,2	0,6	5,5	3,5
inflaatio 2 %	5,9	5,9	5,5	2,8	7,9	5,7
Velka						
inflaatio 0 %	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
inflaatio 2 %	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

*Laskelmat perustuvat ns. King-Fullerton menetelmän versioon, jota kuvataan mm. julkaisussa Öberg (2003). Menetelmää kuvataan lisäksi julkaisussa Kari (2010). Investointikohde on teollisuuden koneinvestointi, jonka todellinen kulumisaste on 18,5 % (Devereux ym. 2010).

Työryhmän ehdottama järjestelmä

RAHOITUS	NORMAALITUOTON YLITTÄVÄ TULO		
	Palkka MTR 30 %	Palkka MTR 45 %	Osinko
Osake			
inflaatio 0 %	4,7	5,0	5,0
inflaatio 2 %	4,6	5,1	5,1
Voitto			
inflaatio 0 %	5,4	4,4	4,3
inflaatio 2 %	5,3	3,9	3,8
Velka			
inflaatio 0 %	4,8	4,8	4,8
inflaatio 2 %	4,6	4,6	4,6

Taulukon 3.12 laskelmien mukaan nykyjärjestelmässä investoinnin tuottovaatimus vaihtelee 0,6 prosentista 8,3 prosenttiin. Vaihteluväli on suuri ja heijastaa nykyisen verojärjestelmän epäneutraalisuutta. Työryhmän ehdottamassa järjestelmässä vaihteluväli on 3,8 prosentista 5,4 prosenttiin. Vaihtelu pienenee siis olennaisesti. Tuottovaatimuksen vaihteluvälin kapeneminen tapahtuu molemmista suunnista: sekä hyvin korkeat että hyvin matalat arvot leikkautuvat pois. Tuottovaatimus on lisäksi useimmissa tapauksissa hyvin lähellä markkinakorkoa (5 %), mikä tarkoittaa sitä, että verotus ei vääristä valintaa reaali-investoinnin ja vaihtoehtoisen sijoituskohteen välillä. Rahoitettaessa investointi pidätetyillä voitoilla, tuottovaatimus on kahden prosentin inflaatiolla kuitenkin suhteellisen matala (3,8-3,9 %). Tulos selittyy kokonaan matalalla arvonnousuvoiton efektiivisellä veroasteella. Ns. realisointiviive johtaa matalaan efektiiviseen veroasteeseen verrattuna nimelliseen pääomatuloverokantaan.²⁵ Työryhmän esityksen mukainen verotus suosii siten jakamattomilla voitoilla rahoitettuja investointeja listaamattoman yhtiön reaaliarallisuuteen. Poikkeama markkinakorosta on kuitenkin olennaisesti pienempi kuin nykyjärjestelmässä.

Työryhmän esityksen vahvat neutraalisuusominaisuudet ovat seurausta siitä, että yhtiön jakaman voiton normaalituotto-osuus verotetaan vain yhteen kertaan yleistä pääomaverokantaa (30 %) vastaavalla veroasteella. Yhteisöveron vaikutus eliminoituu pois. Vaikka normaalituoton kevennetty verotus toteutetaan osinkoverotuksessa, se vaikuttaa kuitenkin myös pidätetyillä voitoilla rahoitetun investoinnin kannattavuuteen. Tämä ei ole aivan itsestäänselvyys, sillä kuten jaksossa 3.2 havaittiin, talousteorian mukaan osinkojen verokohtelu ei heijastu pidätetyillä voitoilla rahoitettuihin investointeihin. Näiden investointien osalta luovutusvoittoverotus on henkilötason verotekijöistä keskeisin. Kuitenkin kun osingon normaalituotto-osuus lasketaan yrityksen nettovarallisuuden perusteella, osinkoverotuksessa toteutettu kevennys vaikuttaa sekä osakeannilla että pidätetyillä voitoilla rahoitetun investoinnin tuottovaatimukseen. Tämä johtuu siitä, että omalla pääomalla rahoitettu investointi tuottaa osinkoverotuksessa omistajalle saman veroedun riippumatta siitä, kummasta oman pääoman muodosta on kyse, pidätetyistä voitoista vai uudesta osakepääomasta. Luovutusvoittoverotuksella on kuitenkin myös vaikutusta tuottovaatimukseen ja sen efektiivisen tason mataluus selittää sen, että tuottovaatimus on joissain tapauksissa varsin matala.

²⁵ Realisointiperiaatteeseen nojaavassa luovutusvoittoverotuksessa varojen arvonnousuhetken ja realisointihetken välinen viive alentaa veron pääoma-arvoa. Efektiivinen veroaste ottaa huomioon tämän. Laskelmissa realisointiviipeeksi on oletettu 10 vuotta.

Uudistus vähentää myös aineellisen ja aineettoman investoinnin erilaista kohtelua. Eerola ja Kari (2010) tarkastelevat aineellisen käyttöomaisuusinvestoinnin ja aineettoman investoinnin (t&k-investoinnin) kohtelua kolmessa erilaisessa veromallissa, joista ”mukailtu nykymalli – pääomatuloverotus” vastaa verotuksen kehittämistyöryhmän esitystä. Muistion arvion mukaan mallissa aineettoman ja aineellisen investoinnin tuottovaatimukset eroavat vain lievästi. Nykyjärjestelmässä esiintyvät aineellista omaisuutta suosivat piirteet poistuvat käytännössä kokonaan.

Tulos selittyy seuraavasti. Jos aineeton investointi on hankintahetkellä välittömästi vähennyskelpoinen verotuksessa, se ei lisää yrityksen nettovarallisuutta eikä tuota omistajalle samaa veroetua kuin aineellinen investointi. Välitön vähennyskelpoisuus tuo kuitenkin veroedun veronmaksun lykkääntymisenä. Tämä etu tarkoittaa käytännössä sitä, että aineettoman investoinnin normaali-tuoton efektiivinen yhteisöveroaste on nolla. Tuotto verotetaan vain henkilöverotuksessa, joko osinkona tai luovutusvoittona. Investoinnin verorasitus on täysin sama kuin aineellisen investoinnin normaalituoton verorasitus työryhmän esittämässä mallissa. Kummassakin tapauksessa normaalituotto verotetaan pääomatuloverokannalla. (Ks. Eerola ja Kari 2010)

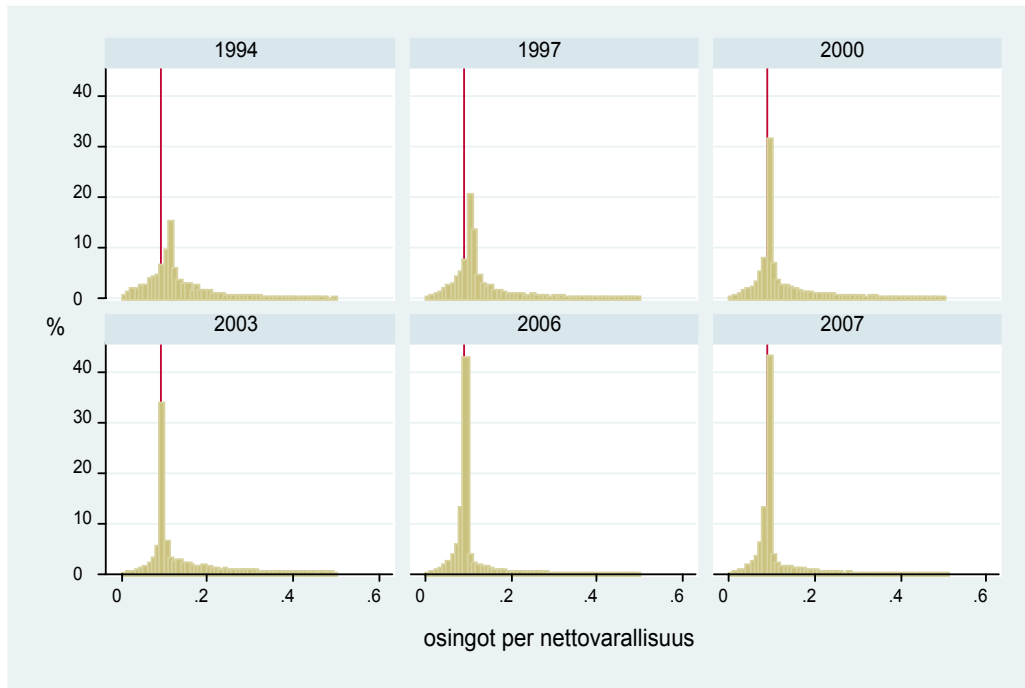
Ehdotettu uudistusmalli parantaisi listaamattomien yhtiöiden verotuksen neutraalisuutta monessa suhteessa. Erityisesti nykyinen kannustimen riippuvuus omistajan tuloista ja varallisuudesta sekä muista näiden veroasemaan liittyvistä tekijöistä poistuisi pääosin. Tällä tavoin uudistus tehostaisi resurssien kohdentumista taloudessa. Tuottovaatimus olisi keskimäärin ja useimmissa tapauksissa reaalikoron tasolla tai sitä matalampi. Siten verotus olisi lievästi investointeihin kannustavaa.

Liite 3.1 Yritys- ja pääomatuloverotuksen veroperusteita, vuosi 2010

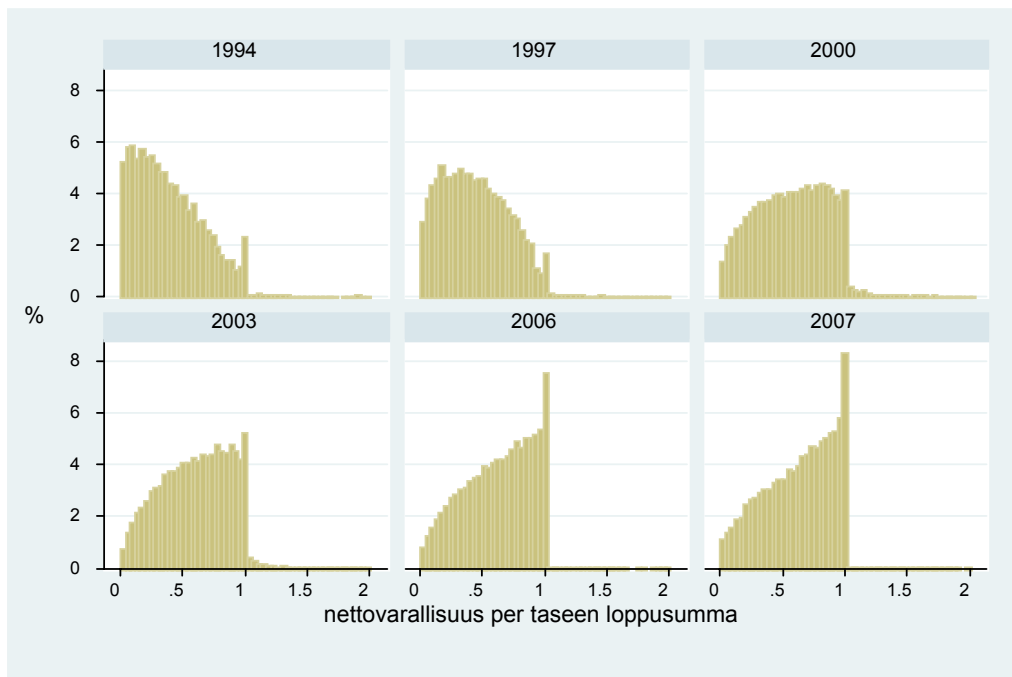
YRITYSVEROTUS	
yhteisöverokanta	26 %
saadut osingot	Pääsääntö: verovapaita. Rahoitus- ja vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuusosingoista 75 % veronalaista tuloa Listaamattoman yhtiön listatusta yhtiöstä saamasta osingosta 75 % veronalaista tuloa (pl. tilanteet, joissa osingonsaajan omistusosuus väh. 10 %)
saadut luovutusvoitot	Pääsääntö: verollista tuloa. Käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot verovapaita, jos osakkeet omistettu vähintään vuoden ja omistusosuus yrityksen osakkeista on vähintään 10 %.
käyttöomaisuuden poistot	Koneet: 25 % Liikerakennus: 7 % Asuin- ja toimistorakennus: 4 %.
tutkimustoiminnan menot	Voidaan vähentää välittömästi tai vähentää kahden tai useamman vuoden aikana poistoina.
tappioiden vähentäminen	Tappiontasausaika 10 vuotta. Tappiot vahvistetaan ja vähennetään tulolähteittäin.
HENKILÖVEROTUS	
pääomatulojen verokanta	28 %
listatut osingot	Osingosta 70 % luetaan veronalaiseen pääomatuloon.
listaamattomat osingot	Osingosta 9 %:n tuottoa vastaava osa on pääomatuloo. Henkilön eri yhtiöistä saadut pääomatulo-osingot ovat verovapaita 90.000 euron yhteismäärään asti. Ylittävästä osasta 70 % on veronalaista pääomatuloo. 9 %:n rajan ylittävästä osingosta 70 % luetaan henkilön ansiotuloon.
luovutusvoitot	Pääsääntö: luovutushinnan ja hankintamenon erotus on veronalaista pääomatuloo. Hankintamenon sijasta voidaan käyttää hankintameno-olettamaa, joka on 20 %, tai jos luovutettu omaisuus on omistettu vähintään 10 vuotta, 40 % luovutushinnasta. Luovutusvoitto ei ole veronalaista, jos luovutushinnat ovat korkeintaan yhteensä 1000 euroa. Oman asunnon luovutusvoitto on verosta vapaata, jos asunto on omistettu vähintään kaksi vuotta ja siinä asuttu yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta.
korot	Talletusten ja joukkovelkakirjalainojen korot verotetaan lopullisella lähdeverolla 28 %. Muut korot luetaan henkilön veronalaiseen pääomatuloon.
eläkevakuutukset	Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verotuksessa nostettava eläke verotetaan 28 prosentilla pääomatulona. Työnantajan ottamaan eläkevakuutukseen perustuva eläke verotetaan ansiotulona. Vähennyskelpoisuuden edellytyksenä on, että vakuutuksenottaja voi nostaa sen perusteella eläkettä vasta saavutettuaan työntekijän eläkelain mukaisen vanhuuseläkeiän (63 v.). Vähennyksen enimmäismäärä on 5 000 euroa vuodessa.
PS-tilit	Pitkäaikaissopimus talletuspankin, rahastoyhtiön tai sijoituspalveluyrityksen kanssa. Säästöt ovat verotuksessa vähennyskelpoisia samoin edellytyksin kuin vapaaehtoisen eläkevakuutuksen maksut. Säästöille kertyvät tuotot maksetaan säästämistilille eikä niitä veroteta säästämisaikana. Nostettua eläkettä verotetaan pääomatulona 28 prosentin verokannalla. Takaisinmaksulle asetettua 10 vuoden määräaika lyhennetään 2 vuodella jokaista ikävuotta kohden, jolla verovelvollisen ikä ylittää eläkeiän silloin, kun eläkkeen tai muun suorituksen maksu alkaa. Takaisinmaksuajan täytyy olla kuitenkin vähintään 6 vuotta. Vähennyksen enimmäismäärä on 5 000 euroa vuodessa.
yritystulo (toiminimi ja henkilö-yhtiö)	Elinkeinonharjoittajan yritystulo jaetaan ansio- ja pääomatuloksi. Pääomatuloo on 20 prosentin tuotto nettovarallisuudelle, loput on ansiotuloo (valinnaisesti 10 % tai 0 %). Elinkeinoyhtymillä tuotto prosentti on aina 20 %. Kaikissa em. yritysmuodoissa minimipääomatulo on käyttöomaisuuteen kuuluvien kiinteistöjen ja arvopapereiden luovutusvoitot.
korkojen vähentäminen	Vähennyskelpoisia korkoja ovat asuntovelan, opintovelan ja tulonhankkimisvelan korot. Tulonhankkimisvelan korot ovat vähennyskelpoisia vaikka esim. osinkotulot olisivat verovapaita. Korot vähennetään pääomatuloista. Mikäli pääomatulot eivät riitä, voidaan ne vähentää alijäämävityksenä ansiotulosta pääomatuloveroprosentin mukaisesti. Alijäämävityksen enimmäismäärä on 1400 euroa verovelvollista kohti (lapsikorotus 400 euroa yhdestä ja 800 euroa useammasta lapsesta). Vähennys voidaan myös siirtää puolisolle.
tappioiden vähentäminen	Tappioiden vähentämisaika 10 vuotta. Tappio vähennetään tulolajeittain ja tulolähteittäin.

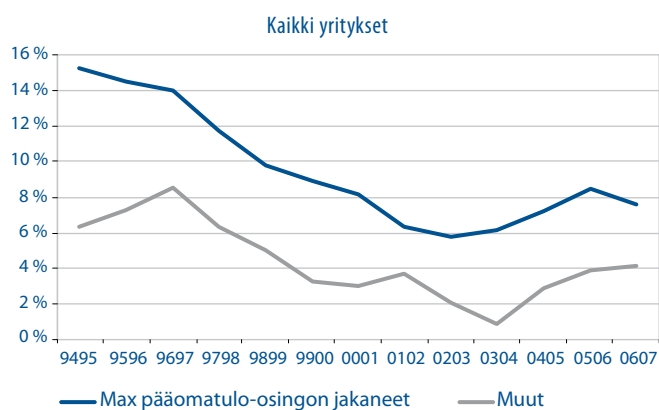
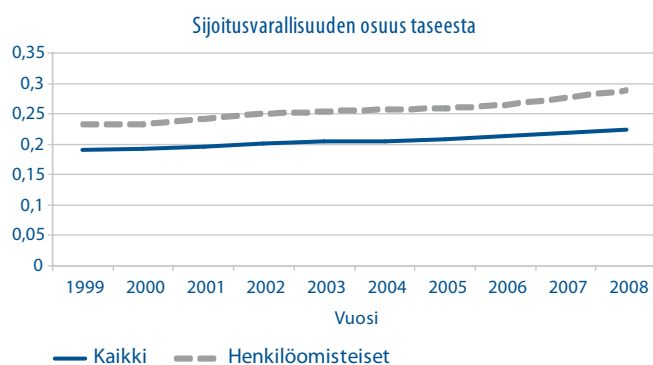
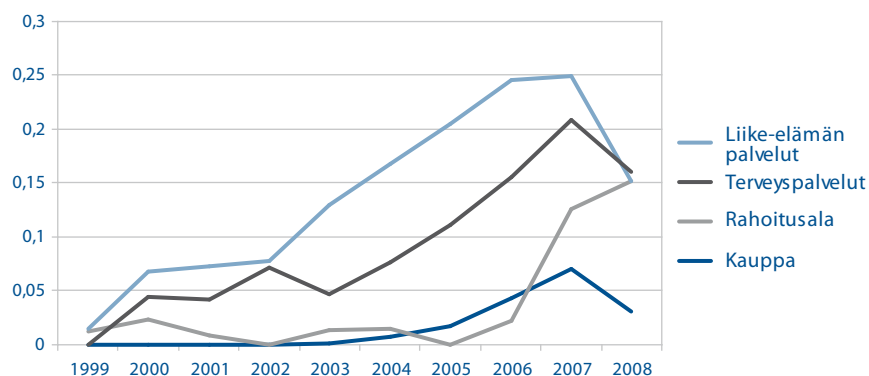
Liite 3.2 Listaamattoman yhtiön osingon verotus

KUVIO 1. Osinkotuotto listaamattomissa yhtiöissä 1994–2007, pääosakas yksityishenkilö



KUVIO 2. Omavaraisuusaste listaamattomissa yhtiöissä 1994–2007, suurin osakkeenomistaja kotimainen yksityishenkilö



KUVIO 3. Nettovarojen kasvuprosentti kahdessa yritysryhmässä 1994–2007**KUVIO 4. Sijoitusvarallisuuden osuus taseesta kahdessa listaamattomien yhtiöiden ryhmässä****KUVIO 5. Sijoitusvarojen kasvu neljällä toimialalla henkilöomisteisissa listaamattomissa yhtiöissä 1999–2008, ylin desiili**

Liite 3.3 Investoinnin tuottovaatimus eri kehittämisvaihtoehtoissa

TAULUKKO 1. Listatut yhtiöt, %

Rahoitusmuoto	Inflaatio %	Nykyjärjestelmä	Uudistusvaihtoehdot			
			1 Klassinen	2 Mukautettu klassinen	3 Mukautettu nykymalli	4 ACE-malli
Osakeanti	0	5,7	6,1	6,1	6,1	5,0
	2	6,1	6,2	6,2	6,2	5,1
Pidätetyt voitot	0	5,7	5,4	5,4	5,4	4,3
	2	5,9	5,3	5,3	5,3	3,8
Velka	0	4,7	4,8	4,8	4,8	4,7
	2	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5

TAULUKKO 2. Listaamattomat yhtiöt, %

Rahoitusmuoto	Inflaatio %	Nykyjärjestelmä	Uudistusvaihtoehdot			
		MTR 50 %	1 Klassinen	2 Mukautettu klassinen	3 Mukautettu nykymalli	4 ACE-malli
Osakeanti	0	2,0	6,1	4,7	5,0	5,0
	2	5,2	6,2	4,3	5,1	5,1
Pidätetyt voitot	0	0,6	5,4	5,4	4,3	4,3
	2	2,8	5,3	5,3	3,8	3,8
Velka	0	4,7	4,8	4,8	4,8	4,7
	2	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5

Oletukset:

- Reaalikorko 5 %; investointikohde koneinvestointi, jonka kulumisaste 18,5 %.
- Nykyjärjestelmässä osa listaamattoman yhtiön osingosta on ansiotuloa, jonka rajaveroaste on 50 %.
- Mukautetussa klassisessa järjestelmässä listaamaton yhtiö täyttää kevennetyn verokohtelun vaatimukset ja yrittäjän osinko < 30 000 euroa.
- Mukautetussa nykymallissa listaamattoman yhtiön osinko ylittää normaalituoton määrän ja verotetaan marginaalilla pääomatulona. Osingon marginaaliveroaste on siten 30 % (omistajatasolla).

Liite 3.4 Työryhmän lausunto 28.9.2009: Yritysten t&k-menojen verokannustinjärjestelmä

Yritysten t&k-menojen verokannustinjärjestelmä

Talouspoliittinen ministerivaliokunta pyysi kokouksessaan 11.8.2009 verotuksen kehittämistyöryhmältä lokakuun alkuun mennessä selvitystä mahdollisuudesta luoda yritysten t&k-menojen verokannustinjärjestelmä. Selvitykseen tuli liittää aikatauluarvio sen toteuttamisedellytyksistä tämän vaalikauden aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä suositteli raportissaan (3.6.2009) t&k-menojen verokannustinjärjestelmän käyttöönottoa Suomessa. Verokannustimien ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin suuremman yritysjoukon saaminen mukaan innovaatiotoimintaan. Pyrkimyksenä oli t&k-toiminnan lisääminen erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja entistä laajemmassa toimialakentässä sekä Suomen aseman parantaminen kansainvälisessä verokilpailussa. Lisäksi tavoitteena oli kasvuyrittäjyyden tukeminen.

Pyydettyinä lausuntona työryhmä esittää asiassa seuraavaa:

T&k-verotukia on perusteltu tarpeella helpottaa kasvuhakuisten yritysten rahoitusta. Tukien on todettu olevan perusteltuja, jos tutkimus- ja innovaatiotoiminnan yhteiskunnalliset hyödyt ovat yritysten tuottoja korkeammat. Lisäksi on ollut esillä t&k-toimintojen kansainvälinen liikkuvuus; tuilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan tutkimusyksiköiden sijoittautumispäätöksiin. Viimeaikaisen empiirisen tutkimuksen mukaan t&k-toiminta on liikkuvaa, mutta verotekijöiden vaikutus siihen on olematon. Lisäksi jos tuki kohdistetaan vain pieniin ja keskisuiuriin yrityksiin, sen vaikutus monikansallisten yritysten t&k-toimintojen siirtymiin on mitätön.

Useimmat EU- ja OECD-valtiot ovat ottaneet jossakin muodossa käyttöön t&k-verotukia. Niillä on katsottu olevan eräitä hyödyllisiä erityispiirteitä muihin innovaatiopolitiikan välineisiin verrattuna. Ne on nähty laajan yritysjoukon tavoittavaksi yleistueksi, jonka hakemiseen ei liity korkeaa kynnystä. Kun suorien tukien tavoitteena on kohdentaa t&k-panostusta uuteen innovaatiotoimintaan, verotuen tavoitteeksi on asetettu toiminnan laaja-alaisuus ja määrään vaikuttaminen. Verotuet voivat kohdella neutraalisti erilaisia yrityksiä ja erilaisia t&k-toiminnan muotoja. Verotuilla on ajateltu tavoitettavan sellaisia pk-yrityksiä, jotka eivät muutoin tulisi innovaatiojärjestelmän piiriin.

Tulosta tehtävä vähennys ei kohdenna verotukea samalla tavalla kaikille yrityksille. Ne yritykset, joilla ei ole verotettavaa tuloa, eivät saa siitä välitöntä hyötyä. Ongelma koskee erityisesti nuoria innovaatioyrityksiä, jotka tyypillisesti ovat tappiollisia toimintansa ensi vuosina. Tästä syystä tuki annetaan eräissä maissa verosta tehtävänä hyvityksenä, joka maksetaan eräänlaisena veronpalautuksena, jos yritys on tappiollinen²⁶. Veronhyvityksen käyttöönotto edellyttäisi mm. sen selvittämistä, kuinka maksettava hyvitys suhtautuu voimassa olevaan tappiontasausjärjestelmään.

T&k-vähennyksen tyyppisen verotuen sisällyttäminen yritysverotukseen olisi luontevaa, jos tuen perusta kytkeytyisi varsin suoraan verotettavan tulon laskentaan. Tästä näkökulmasta katsottuna veronhyvityksen myöntäminen esimerkiksi t&k-toiminnan palkkamenojen perusteella olisi ongelmallista. Se edellyttäisi erillistä kirjanpitoa t&k-toiminnan menoista. Se vaatisi siis erillisen tietojenkeruun ja laskennan rakentamista verotuksen yhteyteen. Yleisempänä riskinä on menojen kirjaaminen t&k-menoihin myös siltä osin, kuin ne eivät liity t&k-toimintaan.

²⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän suosittelemassa Norjan t&k-verovähennysjärjestelmässä hyvitys ei vaikuta tappiontasausjärjestelmään, jolloin hyvitys toimii verotuksesta pitkälti irrallisena suorana tukena.

Verotuen käyttämistä innovaatiopolitiikan välineenä perustellaan hallinnollisella keveydellä. Tuen tehokas kohdentaminen ja väärinkäytösten estäminen edellyttävät kuitenkin valvontajärjestelmää, joka aiheuttaa kustannuksia niin hallinnolle kuin yrityksillekin. Monissa maissa, kuten Norjassa ja Alankomaissa, tuen oikeaa kohdentumista varmennetaan hakemusmenettelyllä. Vähennysten saamisen ehtona on siis viranomaisen antama etukäteishyväksyntä hankkeelle. Hakemusten käsittelyssä tarvitaan t&k-toiminnan tuntemusta ja siksi kummassakin maassa luvan myöntää sama viranomainen, joka jakaa suoraa t&k-rahoitusta. Verotuen käyttöä on valvottava myös jälkikäteen. Sillä varmistetaan, että tukea käytetään ennakkoluvan mukaisesti ja että tuen perusteet on raportoitu oikein ja tuen määrä laskettu virheettömästi.

T&k-tuen tehokas kohdentuminen ja väärinkäytösten estäminen näyttävät vaativan lupamenettelyä ja riittävää jälkikäteishallintaa. Jos järjestelmä perustuu veronhyvitykseen ja siihen sisältyy tukiviranomaiselta haettava lupa, järjestelmä lähestyy suoraa tukea. Tosiasiallinen kytkentä veroprosessiin on vähäinen. Näillä raja-alueilla kuljettaessa ei ole selvää, toisiko tukielementin tuominen verojärjestelmän puolelle etuja suhteessa hyvin toimivaan suorien tukien järjestelmään.

Useiden tutkimusten mukaan t&k-verotuilla näyttää olevan vaikutusta innovaatiotoiminnan menojen määrään varsinkin pitkällä aikavälillä. Sen sijaan näyttöä vaikutuksesta toiminnan tulokellisuuteen on selvästi vähemmän, mikä voi kuitenkin johtua esimerkiksi pitkistä vaikutusviipeistä. Tämä koskee myös suoria t&k-tukia.

Suhdannepoliittisilla näkökohdilla tuen pikaista toteuttamista ei voida luontevasti puoltaa. Pk-yrityksille suunnatun laaja-alaisen t&k-verotuen käyttöönottoaminen edellyttää tuen määräytymisperusteiden, valvonnan ja organisoinnin tarkkaa pohtimista. Koska verotuen hakemus- ja valvontajärjestelmän perustaminen vaatisi huolellista valmistelua, ei se välttämättä ehtisi helpottaa yritysten tilannetta tässä suhdannetaantumassa.

Yllä käsiteltyjen seikkojen lisäksi on pohdittava kysymystä t&k-investointien verokohtelusta yleensä verrattuna muiden investointien verokohteluun. Elinkeinovalain 25 §:n mukaan t&k-toiminnan menot voidaan rakennuksia lukuun ottamatta vähentää kokonaisuudessaan sinä verovuonna, jona niiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt, vaikka kysymys olisi pitkävaikutteisista menoista. Lisäksi elinkeinovalain 34 §:n mukaan yksinomaan liiketoiminnan edistämiseen tähtäävässä tutkimustoiminnassa käytettävän rakennuksen hankintamenon voi vähentää korotetuin 20 prosentin poistoin. Tässä suhteessa verotus antaa tutkimusinvestoinneille muita investointeja suuremmat mahdollisuudet menojen jaksottamiselle. Säännös on edullinen verovelvollisen näkökulmasta. Elinkeinoelämän piirissä järjestelmään ollaan tyytyväisiä, varsinkin kun säännös antaa verovelvolliselle myös mahdollisuuden menojen jaksottamiseen usealle vuodelle. T&k-menojen vähentämisen perussäännöksen voidaan näin ollen katsoa olevan eri maiden välisessä vertailussa kilpailukykyisen.

Toisaalta Suomen verojärjestelmässä on piirteitä, jotka suosivat pitkävaikutteisia reaali-investointeja t&k-investointien kustannuksella. Jälkimmäisistä ei yleensä synny tase-erää, joka kasvat-taisi nettovarallisuutta ja sitä kautta osingon pääomatulo-osuutta. Tämän vääristymän korjaaminen voidaan tehdä vain osinko- ja yritysverotuksen uudistamisen yhteydessä.

Verotuksessa tulosta tehtävä t&k-vähennys synnyttää normaalitilanteessa yrityksen taseeseen kirjanpidollisen voiton, jota ei ole yhtiössä verotettu ja joka on jaettavissa osakkaille osinkona. Tämä voi olla ongelmallista järjestelmässä, jossa lähtökohtana on osinkojen kahdenkertaisen verotuksen huojentaminen osakastasolla. Tällöin voisi syntyä tilanteita, joissa jaettua voittoa ei verotettaisi sen enempää yhtiössä kuin osingonsaajan tasollakaan.

Edellä esitetyillä perusteilla verotuksen kehittämistyöryhmä katsoo, että t&k-vähennystä ei tulisi ottaa käyttöön tällä vaalikaudella. Työryhmä ottaa kantaa loppuraportissaan erillisen t&k-vähennyksen tarpeellisuuteen siinä yhteydessä, kun se puntaroi t&k-menojen verokohtelua yritysverotuksen kokonaisuudessa ja veropolitiikan eri keinojen käyttökelpoisuutta kasvuhakuisten yritysten tukena.

4 Ansiotuloverotus

4.1 Johdanto

Tarkastelun lähtökohtana on se, että ansiotuloverotus on osa koko verojärjestelmää ja sen tulee olla sopusoinnussa muun verotuksen kanssa. Ansiotuloverotus ei esimerkiksi saa olla ristiriidassa enemmän kansainväliselle kilpailulle alttiina olevan yhteisö- ja pääomatuloverotuksen kanssa. Ansio- ja pääomatuloverotuksen yhteensopimattomuus ei myöskään saisi lisätä verosuunnittelua. Lisäksi on huomioitava, että ansiotuloverotuksen tehtävänä on muuta verotusta enemmän toteuttaa tuloerojen tasausta ja uudelleenjakoa. Toisaalta verotuksen olisi kuitenkin pystyttävä luomaan riittävä kannustin osaamisen ja tuottavuuden kasvulle.

Luvun seuraavassa jaksossa tarkastellaan ansiotuloverotukseen kohdistuvia uudistustarpeita etenkin demografisen muutoksen sekä koko verojärjestelmän tehokkuuden kannalta. Samassa jaksossa myös pohditaan, minkälaisia tavoitteita edellä mainitut haasteet luovat ansiotuloverojärjestelmälle ja miten tutkimustulosten perusteella ansiotuloverotusta tulisi kehittää. Tämän luvun suppeassa tarkastelussa joudutaan turvautumaan monissa kohdin muissa maissa saatuihin tutkimustuloksiin, koska monista tärkeistä kysymyksistä ei ole aineistojen tai tutkimusasetelmien puutteen vuoksi saatavilla suomalaisia tutkimuksia. Lopulta pohditaan, mihin ansiotuloverotuksella voidaan vaikuttaa. Työryhmän tässä väliraportissa esittämät ansiotuloverotusta koskevat linjaukset esitetään jaksossa 4.3. Jaksossa 4.4 arvioidaan työryhmän esitysten vaikutuksia. Työryhmä jatkaa ansiotuloverotuksen käsittelyä myöhemmin tarkoituksenaan syventää tämän väliraportin analyysiä loppuraportissaan.

4.2 Muutostarpeet ansiotuloverotuksessa

Ansiotuloverouudistuksessa tärkeä tavoite on varautuminen edessä olevaan demografiseen muutokseen. Sopeutuminen väestön vanhenemiseen edellyttää nopeita ja riittävän suuria toimia veropohjan ja julkisen talouden kestävyuden vahvistamiseksi. Tästä näkökulmasta ansiotuloverotuksella tulisi tukea mahdollisimman paljon työntarjontaa, työllisyyttä ja tuottavuuskehitystä.

Työn tarjonnan ja työllisyyden osalta ansiotuloverotuksen haasteena on, että se vääristää kotitalouksien ajankäyttöpäätöksiä vapaa-ajan sekä työn tarjonnan ja siten kulutuksen välillä. Ansiotuloverotus muodostaa siis kannustimen tehdä vähemmän työtä ja viettää enemmän vapaa-aikaa verrattuna tilanteeseen, ettei työtä verotettaisi.

Etenkin työn verotuksen, joka on keskeisin osa ansiotuloverotusta, uudistamisessa tulisikin huomioida se, ettei verotus ohjaisi liikaa kotitalouksien työntarjontapäätöksiä. Osana tätä tavoitetta voidaan arvioida, että työtulon verotuksen tulisi olla keveämpää kuin työtuloa korvaavan tulon verotuksen. Toisaalta on selvää, että työtuloa korvaavan tulon verotus ei saa olla liian ankaraa, koska

eläke- ja etuustulojen varassa oleville pitäisi taata kullakin tulotasolla riittävä ja oikeudenmukainen kulutusmahdollisuuksien taso.

Tuottavuuden kannalta ansiotuloverotusta kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työn verottaminen ei ainoastaan vähennä työhön osallistumista ja työmarkkinoilla tehtyjen työtuntien määrää. Työn verotus voi vaikuttaa negatiivisesti myös työpanoksen laatuun, koulutuspäätöksiin sekä ammatinvalintaan. Näiltä osin ansiotuloverotus voi siis heikentää tuottavuuskasvua.

Työtulojen verotuksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida useista näkökulmista. Ensinnäkin työllisyyden kasvu laajentaa veropohjaa. Mitä useampi on palkkatyössä, sitä laajempi on veropohja ja sitä enemmän kertyy verotuloja ja sitä pienemmät ovat julkisen talouden menot. Toiseksi talouskasvu perustuu yhä enemmän työn tuottavuuden kasvuun. Tässä suhteessa keskeisessä asemassa on työpanoksen laadun kehittyminen, eli inhimillisen pääoman karttuminen ja sen kartuttamiseen kannustaminen. Työn tuottavuuden kasvu mahdollistaa palkkojen nousun työn tuottavuutta parantaneilla sektoreilla. Samalla veropohja vahvistuu.

4.2.1 Asetetut tavoitteet

Työllisyyden ja tehtyjen työtuntien lisääminen

Väestön ikääntymisen vuoksi tulee työn verotuksessa pyrkiä nostamaan työllisyysastetta ja varmistamaan työnteon kannattavuus. Näihin tavoitteisiin pyrittäessä on huomioitava verotuksen eri vaikutukset kotitalouksien työn tarjontapäätöksiin.

Työn verotus voi vaikuttaa työn tarjontaan muuttamalla kotitalouksien päätöstä työmarkkinoille osallistumisesta (*ekstensiivinen marginaali*) sekä työtuntien määrästä (*intensiivinen marginaali*). Kaikki kotitaloudet (esim. osittain työkyvyttömät) eivät kuitenkaan voi joustavasti muuttaa työaikaansa. Oletus ei aina päde edes niihin, jotka ovat pysyvässä työsuhteessa. Työaikalait sekä säännöt ja sopimukset jäykistävät mahdollisuuksia sopeuttaa työaikaa haluamaansa suuntaan.

Vaikka oletettaisiinkin, että ihmiset voivat vapaasti säädellä työaikaansa, ei voida edelleenkään teoreettisesti päätellä, miten verojen tai tukien muutos lopulta vaikuttaa työtunteihin. Esimerkiksi rajaveroasteen laskulla on kaksi erisuuntaista vaikutusta työn tarjontaan. Kun rajaveroaste laskee, nettopalkka kasvaa. Tämä tarkoittaa, että vapaa-aika tulee aikaisempaa kalliimmaksi suhteessa muuhun kulutukseen. Tämän *substituutiovaikutuksen* takia vapaa-ajan kysyntä pienenee, mistä seuraa, että työtunnit lisääntyvät. Toisaalta kun nettopalkka kasvaa, tulotaso nousee. Tulojen kasvu johtaa siihen, että sekä muu kulutus että vapaa-ajan kulutus lisääntyvät, jos vapaa-aika on ns. normaalihyödyke²⁷. Tämän *tulovaikutuksen* seurauksena työtunnit vähenevät.

Se, kumpi vaikutus dominoi, on empiirinen kysymys. Tavanomainen tulos empiirisessä kirjallisuudessa on, että substituutiovaikutus dominoi tulovaikutusta. Tämä merkitsee sitä, että kun rajaveroa lasketaan, työntarjonta kasvaa. Jos tutkimustulokset yritetään kiteyttää tyylieliksi faktoiksi, voidaan todeta, että empiirinen evidenssi tukee ensinnäkin sitä, että verot ja tulonsiirrot vaikuttavat kotitalouksien työntarjontaan. Toinen vakiintunut tulos on, että naiset ovat miehiä herkempiä sopeuttamaan työmarkkinakäyttäytymistään. Lisäksi pienipalkkaisten erityisryhmien työvoiman tarjonnan jousto on suurempi kuin parhaassa työiässä olevien miesten.

Jos sen sijaan keskimääräinen veroaste laskee, mutta rajaveroaste on muuttumaton, vain tulovaikutuksella on merkitystä. Tällöin jos vapaa-aika on normaalihyödyke, nettopalkan nousu lisää vapaa-aikana vietettyä aikaa, eli pienentää työntarjontaa.

²⁷ Normaalihyödyke (*normal good*) on hyödyke, jonka kysyntä kasvaa tulojen noustessa (muiden olosuhteiden ollessa ennallaan).

Työn verotusta voidaan keventää joko alentamalla työnantajamaksuja tai keventämällä työntekijän verotusta²⁸. Molemmat alentavat *työn verokiilaa*. Verokiila vääristää käyttäytymistä vähentämällä työmarkkinoille suunnattua aikaa, koska käteen jäävä korvaus työstä on yhteiskunnallista korvausta pienempi. Niinpä pienempi verokiila tuottaa kannustimen lisätä työntarjontaa samalla kun se vähentää verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappiota. Jos työhön kohdistettavaa veroa on mahdollista keventää fiskaalisten vaatimusten sallimissa rajoissa, kannattaa kevennys kohdentaa sinne, missä se tuottaa suurimman hyödyn. Toisin sanoen kevennykset pitää tehdä niihin verokantoihin, jotka vääristävät taloudellista toimeliaisuutta eniten.

Työnantajamaksut ovat proportionaalisia suhteessa bruttopalkkaan. Työnantajamaksun yleinen alentaminen olisi erittäin kallis toimenpide, koska se kohdistuu tasaisesti kaikille. Taloudellisessa mielessä proportionaalisen veron alentaminen on huomattavasti tehottomampi toimenpide kuin veromuutos, joka alentaa rajaveroasteita ilman, että keskimääräiset verot laskevat samassa määrin. Siten rajaveroasteiden alentaminen tuottaa suuremmat työntarjontavaikutukset intensiivisellä marginaalilla.

Koska työnantajamaksujen alentaminen merkitsee palkkakustannusten alenemista, voidaan olettaa, että niiden alentaminen lisää työvoiman kysyntää. Toisaalta alennuksella on vaikutusta myös palkanmuodostukseen. Vakiintuneen palkanmuodostusteorian mukaan työnantajamaksujen yleinen alentaminen vyöryykin työntekijöiden palkkoihin eikä välttämättä vähennä työttömyyttä pitkällä aikavälillä juuri lainkaan. Empiirisesti työnantajamaksujen yleisen alentamisen vaikutuksia on vaikea testata, koska alennus koskee usein kaikkia työnantajia ja sektoreita samanaikaisesti. Viime aikoina työnantajamaksuja on Pohjoismaissa alennettu kohdennetusti joillakin alueilla yksinomaan tai joillakin pienillä työntekijäryhmillä. Myöskään näiden kokeilujen tulokset eivät ole kovin rohkaisevia työllisyyden edistämismielessä (esim. Korkeamäki ja Uusitalo 2008; Huttunen ym. 2009; Karikallio ja Volk 2009; Finanspolitiska rådet 2008).

Työn tuottavuuden kasvattaminen

Työikäisen työvoiman nopean vähenemisen takia tuottavuuden kasvu määrittää tulevaisuudessa yhä enemmän hyvinvoinnin kasvua Suomessa. Tuottavuus syntyy työpanoksen laadun paranemisen, lisääntyneiden investointien sekä teknologisen kehityksen ja uuden teknologian omaksumisen kautta. Koneisiin, laitteisiin ja rakennuksiin tehtyjen investointien merkitys työn tuottavuuden kasvun lähteenä on 1990-luvulta lähtien selvästi vähentynyt. Pohjolan (2007) mukaan työvoiman muodollisen koulutustason nousu ei enää kasvata työpanoksen laatua kuten ennen, koska väestön koulutustaso on noussut ja korkeasti koulutetun väestön tekemien työtuntien osuus koko kansantaloudessa tehdyistä työtunneista on jo suhteellisen suuri. Merkittävimmät työn tuottavuuden kasvuun vaikuttava tekijät ovat teknologinen kehitys ja uuden teknologian hyödyntäminen.

Suomalaisten koulutustaso on parantunut merkittävästi verrattuna parinkymmenen vuoden takaiseen tasoon. Keskiasteen suorittaneita oli 32 % v. 1990 (15 vuotta täyttäneistä) ja nyt heitä on jo 40 %. Samoin korkea-asteen suorittaneita on jo lähes 30 %, kun vielä v. 1990 osuus oli 18 % (Tilastokeskus, 2010). Koulutuksen tuotto ei kuitenkaan näytä huonontuneen. Esimerkiksi Asplund ja Maliranta (2006) arvioivat, että keskimäärin koulutuksen tuotto on pysynyt ennallaan 1990-luvun puolivälin jälkeen, vaikka koulutusinvestointeja on lisätty. Toisaalta eriasteisten tutkintojen antaman lisätuoton kehityksessä näyttää olevan huomattavia eroja.

²⁸ Veron vaikutus on riippumaton siitä, kumpi osapuoli – työnantaja vai työntekijä – veron muodollisesti maksaa. Tärkeää on se, *mitä* verotetaan eikä se, kumpi osapuoli on verovelvollinen. Veron lopullinen kohtaanto riippuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan joustosta. Vero kohdistuu joustamattomammalle osapuolelle aina enemmän. Sama pätee työn tuottavuuden veron kohdentumiseen.

Henkilökohtaisella tuottavuudella ja koulutuksella on suuri merkitys myös tuloliikkuvuuteen. Ruotsalainen (2010) on tutkinut tuloliikkuvuutta suhteessa koulutustasoon ja koulutustasoissa tapahtuneisiin muutoksiin vuosien 1998 ja 2008 välillä. Pysyvän pienituloisuuden riski on tutkimuksen mukaan suurin niillä, joiden koulutustaso on alhainen. Kyseisenä ajanjaksona pienituloisimpina pysyneistä runsaalla 60 prosentilla koulutustaso oli alin mahdollinen. Vastaavasti hyvä koulutus on yleisempi ylimmässä tuloryhmässä, vaikka hyvän toimeentulon taustalla ei aina olekaan korkea koulutustaso. Suurituloisimmassa tulokymmenyksessä pysyneistä henkilöistä 40 prosentilla oli korkeakoulututkinto, mutta noin joka kymmenenneltä huipputuloisena pysyneeltä tutkinto puuttui kokonaan tai heillä oli pelkkä perusasteen koulutus. Tuloasteikossa huippunousun tehneistä 60 prosentilla koulutustaso oli pysynyt ennallaan, joten tuloportaikossa kohoamisen syy ei aina ole selitettävissä havaitulla koulutustason nousulla.

4.2.2 Työvoiman tarjonta ja työn tuottavuus: lähtökohtatilanne

Työvoimapotentialiaalia käyttämättä

Taulukossa 4.1 tarkastellaan suomalaisten jakautumista työmarkkinastatuksen mukaan. Taulukossa nostetaan erityisesti esiin ne ryhmät, joiden työpanosta voitaisiin lisätä joko verotuksen avulla tai työmarkkinoihin liittyvillä muilla toimenpiteillä. Usein työvoimapotentialiaalien vajaa-käytössä on kysymys järjestelmien tai olosuhteiden joustamattomuudesta eikä aina edes taloudellisista kannustimista (työmarkkinatuen byrokratialoukut tai työn kysyntäpuolella osa-aikaisen sairauspäivärahan tai eläkkeen hyödyntäminen) ja hyvin usein myös maantieteellisen ja ammatillisen liikkuvuuden puutteesta (polkuriippuvuus, asuntomarkkinat ym.).

TAULUKKO 4.1. Suomen väestö v. 2009 työmarkkinastatuksen mukaan.

	Määrä	Osuus 16 – 64 –vuotiaista (%)
Väestö	5 340 000	
16-64 –vuotiaat	3 547 000	100 %
Työvoimaan kuuluvia	2 680 000	76 %
Työllisiä	2 423 000	68 %
Työssä	2 050 000	58 %
Työttömiä	260 000	7 %
Ei kuulu työvoimaan	865 000	24 %
Opiskelijoita	380 000	11 %
Vanhuuseläkkeellä	153 000	4 %
Työkyvyttömyyseläkkeellä	207 000	6 %
Omaishoitajana, hoitovapaalla	78 000	2 %
Varusmiespalveluksessa	20 000	1 %
Muu syy	30 000	1 %

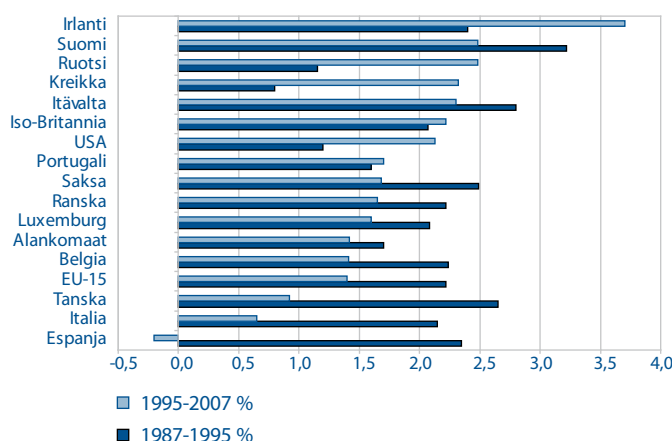
Työntarjontaan vaikuttavia vero- ja tulonsiirtojärjestelmän tuottamia taloudellisia kannusteita mitataan mm. *marginaaliefekteillä* ja *nettokorvausasteilla*. Työmarkkinoilla jo työskentelevien lisätyön taloudellista kannustavuutta mitataan efektiivisellä rajaveroasteella, joka kertoo sen osuuden bruttotulojen lisäyksestä, joka jää saamatta tuloverojen, nousevien maksujen ja pienenevien etuuksien takia. Nettokorvausasteella sen sijaan mitataan työvoiman ulkopuolella olevien taloudellisia työhön osallistumis- ja työssäolokannusteita. Täsmällisesti määriteltynä nettokorvausaste mittaa käytettävissä olevien tulojen suhdetta työtuloa korvaavalla tulolla ja työssä ollessa. Sellainen vero- tai etuusmuutos, joka pienentää nettokorvausastetta, tekee työnteon taloudellisesti kannattavammaksi.

Työn verotuksen keventämistä suhteessa sosiaalietuus- ja eläketulon verotukseen voidaan perustella sillä, että väestön ikääntymisestä aiheutuva julkisen talouden kestävyysvajeen paikkaaminen edellyttää, että työtuntien määrä kasvaa koko kansantalouden tasolla. Työn tekemisen tulisi olla aina taloudellisesti kannattavin vaihtoehto verrattuna sosiaaliturvan varassa elämiseen tai eläkkeelle siirtymiseen. Koska verotuksen kokonaisuudistuksessa ei puututa etuuksien tasoon, voidaan verotuksella osaltaan tehdä työnteosta kannattavampaa alentamalla nettokorvausastetta siten, että työtulon verotus kevenee suhteessa eläke- ja etuustulon verotukseen.

Työn tuottavuuden kasvu yhä tärkeämmässä roolissa

Työikäinen väestö ja siten potentiaalinen työpanos tulevat väistämättä supistumaan lähitulevaisuudessa. Sen vuoksi talouskasvu nojaa tulevaisuudessa yhä enemmän tuottavuuskehityksen varaan. Suomessa työn tuottavuuden kasvu on ollut reipasta aina ensimmäisen maailmansodan jälkeen, 1960- ja 1970-luvuilla jopa 4 - 5 prosentin tasoa vuosittain. Myös parinkymmenen viime vuoden aikana tuottavuuden vuotuinen kasvu on ollut suhteellisesti korkeampaa kuin muissa länsimaissa keskimäärin. Suomen hyvää tuottavuuskehitystä selittävät 1990-luvun laman takia tehdyt rakenteelliset muutokset, avoimuuden lisääntyminen ja raha- ym. markkinoiden säännöstelyn purkaminen sekä tietotekninen kehitys. Kuviossa 4.1 on esitetty viime vuosikymmenien tuottavuuden kasvuvauhti EU-maissa ja USA:ssa. Suomen työn tuottavuuden kasvu oli korkein vertailumaihin nähden vuosina 1987-1995, keskimäärin 3,2 % vuodessa, ja myös jälkimmäisellä periodilla keskimääräinen tuottavuuskasvu oli korkeimpien joukossa, 2,5 % vuodessa.

KUVIO 4.1. Työn tuottavuuden kasvu EU-maissa ja USA:ssa 1987-2007, %



Työn tuottavuus bruttokansantuotteena työtuntia kohden.

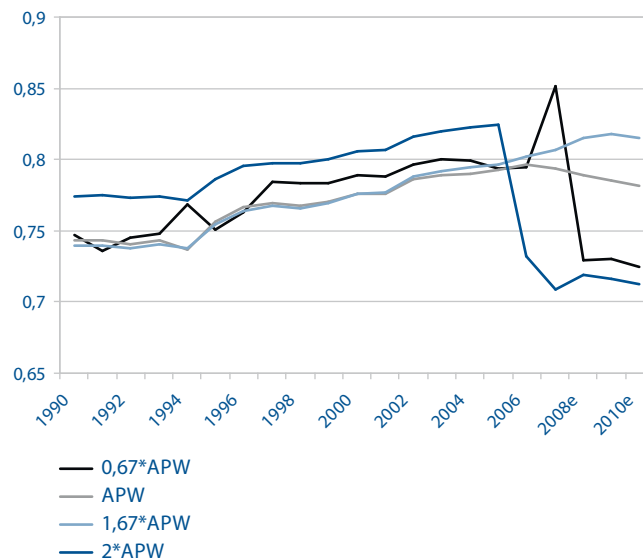
Lähde: Conference Board and Groningen Growth and Development Centre (Edquist 2009).

Haasteet tuottavuuden kasvuun tähtäävissä toimenpiteissä liittyvät osaamisen omaehtoiseen lisäämiseen ja teknologian parempaan hyödyntämiseen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Työtulojen verotus vaikuttaa tällöin paljon siihen, kuinka mielekkäiksi tuottavuutta edistävät lisäponnistelut koetaan. Verotuksen progressiolla on merkitystä sekä koulutus- ja uravalinnoille että muodollisen koulutuksen jälkeiselle osaamisen kartuttamiselle.

Kuviossa 4.2 esitetään palkkatulojen verotuksen progressio ja sen kehitys eri palkkatasoilla 20 viime vuoden aikana. Tässä sovellettavalla Musgrave-mitalla mitataan progression jyrkkyyttä eri reaaliensiotasoilla. Kuviossa APW tarkoittaa kokoaikaisen työntekijän keskimääräistä bruttoansiotasoa²⁹.

Mitä pienemmän arvon Musgrave-mitta, p , saa, sitä jyrkempi on progressio. Jos mittari saa arvon 1, progressiota ei ole. Mittari suhteuttaa rajaveroasteen keskimääräiseen veroasteeseen tarkasteltavalla ansiotasolla. Käyrien voimakkaat hyppäykset alaspäin tarkastelujakson loppupuolella aiheutuvat esimerkkituloensaajien ansiotason noususta, jolloin heidän tulonsa yltyvät seuraavalle rajaveroasteportaalle ja rajavero kiristyy tällöin enemmän kuin keskimääräinen veroaste.

KUVIO 4.2. Palkkatulojen verotuksen progression Musgrave-mitta, $p = (1-m) / (1-a)$ eri ansiotasolla vuosina 1990 - 2010. m on rajaveroaste ja a on keskimääräinen veroaste.



Lähde: Viitamäki (2010).

4.2.3 Mihin ansiotuloverotuksella voidaan vaikuttaa?

Verotuksen vaikutus työntarjontaan ja tuottavuuteen – mitä tutkimus kertoo?

Verotuksen kevennysten työntarjontavaikutukset riippuvat yhtäältä siitä, kuinka paljon työn tekemisen taloudelliset kannustimet kasvavat, ja viimekädessä siitä, kuinka herkästi näihin taloudellisiin kannusteisiin reagoidaan. Koko talouden tasolla työntarjonta on molempien – ekstensiivisen ja intensiivisen – marginaalien summa. Kevennykset tulisi kohdentaa niille ryhmille ja tuloalueille, joissa reagoidaan herkimmin taloudellisten kannusteiden muutoksiin. Tavoiteltavien työllisyys- ja verotuottovaikutusten vuoksi on tärkeää tunnistaa eri ryhmien työmarkkinoille osallistumisjous-

²⁹ Vuonna 2010 Suomessa noin 38 000 euroa.

tot sekä työntarjontajoustot. Mitä korkeampi osallistumis- ja työntarjontajousto on, sen herkemmin taloudellisiin kannusteisiin reagoidaan ja sitä suurempia työntarjontavaikutuksia voi odottaa.

Kuten edellä on todettu, perinteisen työntarjontatutkimuksen mallinnus olettaa tyypillisesti, että kotitalous voi valita työtuntien määrän rajoituksitta. Oletus ei kuitenkaan aina päde, koska yleensä työaikoja säännellään kollektiivisilla sopimuksilla ja työpaikoilla tiettyjen standardien mukaisesti. Useimmiten työntekijä joutuu valitsemaan osa-aikatyön tai täyden työajan välillä. Tätä teoreettista viitekehystä soveltavat mikroekonometriset tutkimukset päätyvät usein tulokseen, että työntarjontajoustot ovat erittäin pienet juuri parhaassa työiässä olevilla miehillä, joita luonnehtii korkea tuottavuus, korkea työhön osallistumisaste, matala työttömyys ja korkeat keskimääräiset työtunnit. Tulosten tulkinnan mukaan verotus ei siten vaikuttaisi tämän ryhmän työntarjontaan juuri lainkaan.

Empiiristen tutkimusten mukaan työmarkkinoille osallistumisjoustot³⁰ ovat korkeampia matalimmilla tulotasoilla, ulkomaalaistaustaisilla, naisilla ja nuorilla. Esim. Kleven ja Kreiner (2003) summeeraavat 30-60 -vuotiaiden miesten osallistumisjoustoksi 0,1 empiiristen tutkimusten perusteella. Sen sijaan naisten, nuorten ja pienituloisten osallistumisjoustot ovat tutkimusten perusteella välillä 0,5-1,0. Suomalaisten pienten lasten äitien osallistumisjoustoksi on arvioitu 1,0 (Kosonen 2009). Työntarjontajoustot intensiivisellä marginaalilla puolestaan ovat suurimmat naisilla (tosin naisten työntarjontajousto on pienentynyt viime vuosina) ja niillä, joilla on matalampi tulo- ja koulutustaso. Myös eläkeikää lähestyvillä työntarjonta on joustavaa, jolloin verojärjestelmän tulisi kannustaa jatkamaan työelämässä eikä antaa signaalia eläketulojen keveämmästä verokohtelusta.

Viime vuosina tämä perinteinen tutkimussuuntaus on saanut rinnalleen uusia tapoja arvioida verotuksen vaikutusta kannustimiin. On arvioitu, ettei reaktioita korkeisiin rajaveroihin ehkä voidakaan havaita yksinomaan tehtyjen työtuntien määrän laskuna, vaan vaikutukset heijastuvat työpanoksen laatuun ja halukkuuteen muuttaa työn perässä tai investoida osaamiseensa. Ylimmillä tulotasoilla rajaveroasteiden vaikutuksia käyttäytymiseen voidaan laajemmin tutkia verotettavan tulon (*pre tax income*) joustolla. Mitä korkeampi tämä jousto on, sitä vakavampia verojen aiheuttamat vääristymät ovat (Feldstein 1995; 1999). Korkea jousto kertoo siitä, että henkilöllä on muitakin vaihtoehtoja tai mahdollisuuksia välttää verotusta. Suurituloisilla esimerkiksi saattaa olla hyvät mahdollisuudet verosuunnitteluun tai tulojen muuntamiseen (esim. Saez 2004). Tutkimusten mukaan verotettavan tulon jousto on korkeampi juuri suurituloisilla. Tällä ryhmällä verotettavan tulon jousto on myös huomattavasti korkeampi kuin työtuntien jousto.

Tutkimuksissa saatujen verotettavien tulojen joustoiksi on saatu leveä skaala erisuuruisia joustoestimaatteja. Joustoestimaattien arvot keskittyvät välille 0,20 – 0,55, kun perinteiset työntarjonnan palkkajoustot ovat suuruusluokkaa 0,05-0,15 miehillä ja 0,1-0,4 naisilla. Tuoreen kansainvälisen katsauksen aiheesta ovat tehneet Saez ym. (2009). Tuorein tutkimus Ruotsista sai miehille pitkän aikavälin tulojen jouston suuruusluokaksi 0,1 – 0,3 (Holmlund ja Söderström 2008). Amerikkalaisissa tutkimuksissa on saatu hyvinkin suuria joustoarvoja korkeimpien rajaverojen alentamisen seurauksena, mutta samaan aikaan tuloerot ovat kasvaneet USA:ssa myös muista syistä erityisesti tulojakauman yläosissa. Siten on vaikea erottaa juuri verojen alentamisen aikaansaamia reaktioita.

Empiiriset tutkimukset ovat voineet myös todentaa veroasteikosta johtuvia pakkautumisia tiettyille työtunti- ja palkkatasoille. Tämä viittaisi siihen, että verotus on endogeeninen työntarjonnalle ja verotukseen reagoidaan (korkea jousto) kaikilla tulotasoilla intensiivisellä marginaalilla.

Myös makrotason aineistoilla tehdyt tutkimukset viittaavat siihen, että veroasteella on merkitystä korkeimmilla tulotasoilla. Esimerkiksi Roine ja Waldenström (2008) ovat tutkineet pitkää aika-

³⁰ Eri tutkimukset käyttävät eri tavoin määriteltyjä osallistumisjoustoja. Joissakin tutkimuksissa arvioidaan prosentuaalista osallistumisen muutosta, kun veroasteet laskevat prosentin (esim. Aaberge ym. 2000) tai prosenttiyksiköllä (Meyer ja Rosenbaum 1999) ja toiset, kun bruttopalkka (Van Soest ym. 2002) tai nettotyötulo (Meghir ja Phillips 2008) nousee prosentilla. Osallistumisjousto voidaan määritellä myös osallistumisen prosentuaalisena muutoksesta, kun tuloero työssä vs. toimeentulona kasvaa prosentilla.

sarjaa vuosilta 1943-1990 ja löytäneet selvää evidenssiä siitä, että juuri kaikkein suurituloisimmilla tulot reagoivat herkimmin rajaveroasteisiin. Toisaalta makrotason tutkimukset eivät ole vertailukelpoisia pitkittäisiä mikroaineistoja soveltavien tutkimusten kanssa. Keskenään ristiriitaiset tutkimustulokset viittaavat siihen, että työn tarjontajousten osalta on tutkimuksissa selkiytymätön tilanne. Tämä on tuottanut uutta tutkimusta, joka pyrkii selittämään ja ymmärtämään paremmin mikro- ja makroaineistoilla saatujen erilaisten tulosten syitä.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että verotus vaikuttaa työmarkkinoille osallistumisen ja työntuntien määrän lisäksi suureen joukkoon päätöksiä, jotka liittyvät keskeisesti koko työuraan. Verotus mitä ilmeisimmin vaikuttaa muodollisen koulutus- ja ammatinvalinnan lisäksi työssä osoitettuihin tuottavuusponnisteluihin, jotka vaikuttavat tuntipalkan kehitykseen sekä maantieteelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen ym. omaehtoisin pyrkimyksiin.

Verotuksen aiheuttamat hyvinvointitappiot ja työn tarjonta

Verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on sitä suurempi, mitä herkemmin työntarjonta reagoi veroihin ja mitä korkeampi vero työhön kohdistuu. Verotuksen hyvinvointitappio kasvaa rajaveroasteen neliossa. Hyvinvointitappiota voi siis yrittää pienentää joko rajaveroasteita alentamalla tai tekemällä työntarjonnasta joustamattomampaa. Suuri jouston arvo kertoo, että työn tarjoajalla on olemassa muitakin vaihtoehtoja. Tällaisia joustavan työntarjonnan ryhmiä työmarkkinoilla ovat esim. lähellä eläkeikää olevat, jotka voivat valita osa-aikaeläkkeen tai esim. vuorotteluvapaajakson. Vaihtoehtoja on myös esimerkiksi hoitovapaalla olevilla vanhemmilla ja suurituloisilla, jotka ovat voineet ostaa verosuunnittelua veroeksperteiltä tai muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi. Joustoja voidaan edellä mainituissa tapauksissa pienentää puuttamalla työtä korvaavien etuuksien tasoon, vapaiden pituuteen tai mahdollisuuteen valita vapaajakso. Jälkimmäisessä tapauksessa joustoa voidaan pienentää kaventamalla tulojen muuntomahdollisuuksia tai laajentamalla veropohjaa.

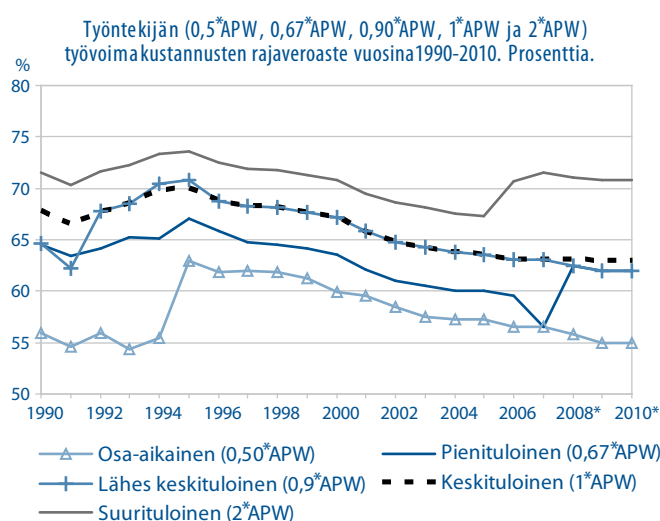
Työryhmän esityksessä yhteisö- ja pääomatuloverotuksen sekä arvonlisäverotuksen muutosehdotukset yhdessä ansiotuloverotukseen tehtävien muutosehdotusten kanssa tähtäävät juuri koko verojärjestelmän tehokkuuden parantamiseen. Tulonmuuntoa pyritään estämään ansiotuloverotuksen rajaveroja laskemalla samalla kun pääomatuloveroastetta nostetaan. Työn verotuksen tuottamia vääristymiä taloudenpitäjien ajankäytössä taas pyritään vähentämään keventämällä työtulon verotusta samalla kun kulutuksen verotusta kiristetään.

Verojärjestelmän vaikutusta yhden lisätyötunnin tekemisen tuottoon voidaan mitata eri tavoilla. Yleensä puhutaan tuloveroasteikon rajaveroista tietyillä tulotasolla. Kuitenkin tulovero muodostaa vain yhden osan kiilasta, jonka verotus muodostaa työntekijän ansaitseman ylimääräisen ostovoiman ja hänen työpanoksensa markkina-arvon väliin. Ensinnäkin monet etuudet, avustukset ja palvelumaksut ovat tuloista riippuvaisia, joten marginaaliefektit muodostuvat sekä vero- että sosiaaliturvajärjestelmästä – ei pelkästään verotuksesta. Toiseksi verot eivät määrää ainoastaan sitä, kuinka paljon tuloista jää käteen, vaan myös käteen jäävän tulon ostovoiman. Verokiila mittaa toisin sanoen sen eron suuruuden, joka muodostuu henkilön työpanoksesta saamansa korvauksen ja kyseisen työpanoksen yhteiskunnallisen arvon välille.

Kuviossa 4.3 esitetään työhön kohdistuvien verojen lisäyksen osuus työvoimakustannusten lisäyksestä (palkankorotuksesta tai työtuntien lisäyksestä), eli työntekijän työvoimakustannusten rajaveroaste eri ansiotasolla vuosina 1990 – 2010. Verokiila sisältää rajaveroasteen (ei sosiaaliturvan tulosisäntäisiä elementtejä) kullakin palkkatasolla, työnantajamaksut keskimäärin yksityisellä sektorilla sekä kulutusverot. Kulutuksen koostumus ja osuus tuloista on oletettu samaksi jokaisella tulotasolla. Rajaveroikiila on ollut tarkastelujaksolla noin 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuo-

situlon perusteella laskettu kokonaisverokiila, joka lasketaan rajaveroasteen sijaan keskimääräisen veroasteen mukaan. Työvoimakustannusten rajaveroasteessa progressiivisen tuloverotuksen osuus verokiilan osatekijänä korostuu, kun muut verokiilaa muodostavat elementit ovat proportionaalisia. Kuviosta käy ilmi, että työntekijän työvoimakustannusten rajaveroaste on laskenut tasaisesti vuoden 1995 jälkeen kaikilla palkkatasoilla. Kuitenkin esimerkkitapauksista suurituloisimmalla (2^*APW) työvoimakustannusten rajaveroaste nousi 2006 lähes neljä prosenttiyksikköä samoin kuin pienituloisen ($0,67^*APW$) nousi vuonna 2008 noin 7 prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle. Muutokset molemmissa tapauksissa johtuvat ansiotason nousun aiheuttamasta siirtymästä korkeammalle rajaveroportaalille ja siten ansiotuloveroasteikosta. Myös työnantajamaksut ovat alentuneet suhteellisen tasaisesti koko tarkastelujakson ajan (n. 3 prosenttiyksikköä vuodesta 1995 lähtien).

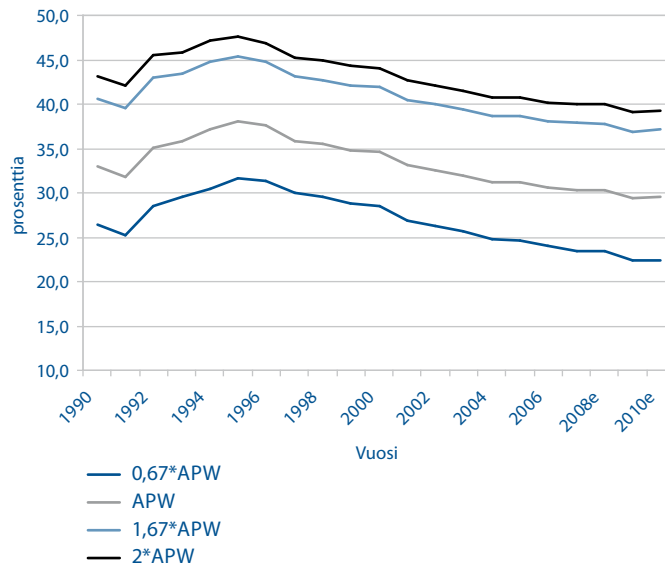
KUVIO 4.3. Työntekijän työvoimakustannusten rajaveroaste eri ansiotasoilla vuosina 1990 – 2010



Lähde: Viitamäki (2010), VATT

Työhön osallistumisen kannusteiden parantaminen

Jos työn verotuksen keventäminen lisää työllisyyttä, kuinka paljon menneen vuosikymmenen verokevennyksillä on pystytty lisäämään työllisyyttä? Ja voidaanko lisäkevennyksillä vielä saada aikaan suuria muutoksia työmarkkinoille osallistumisessa tai työtuntien määrässä? Palkkatulon verotus on keventynyt sekä suhteessa etuustulon verotukseen että reaalisesti kaikilla tulotasoilla 1990-luvun puolivälistä lähtien, alimmilla tulotasoilla noin 30 % (10 prosenttiyksikköä). Kuviossa 4.4 näkyy palkkatulon verotuksen reaalinen kehitys eri ansiotasoilla vuodesta 1990 lähtien. Myös rajaverot ovat laskeneet samassa tahdissa kullakin ansiotasolla, keskimäärin 10 prosenttiyksikköä.

KUVIO 4.4. Keskimääräinen palkkatulon veroaste eri ansiotasoilla vuosina 1990–2010.

Lähde: Heikki Viitamäki, VATT

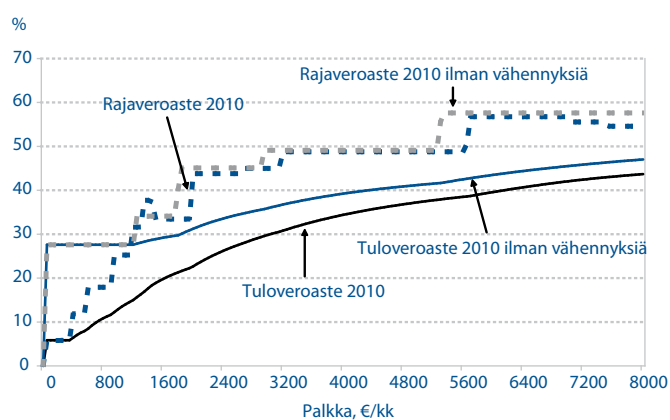
Nykyinen ja kolme edeltävää hallitusta ovat keventäneet työn verotusta kaikilla tulotasoilla. Painotukset ovat vaihdelleet suhteellisen vähän, kuten kuviosta 4.4 ilmenee. Kunnallisverotuksen ja valtion ansiotuloverotuksen ansiotulovähennyksiä on vuosi vuodelta laajennettu työhön osallistumisen kannustamiseksi ja valtion veroasteikon tuloarajoja on nostettu sekä rajaveroasteita alennettu työntarjonnan kasvattamiseksi.

Veropolitiikalla on siis selkeästi haluttu tavoitella työllisyyden ja tehtyjen työtuntien määrän kasvua. Suomessa on tehty suhteellisen vähän tutkimuksia harjoitetun veropolitiikan työllisyysvaikutuksista. Tutkimusten tekoa vaikeuttaa se, että veronkevennykset on kohdistettu suhteellisen tasaisesti kaikille tuloalueille ja melko pieninä kevennyksinä vuosittain. Kevennysten työllisyysvaikutuksia (käyttäytymisvaikutuksia) on voinut vaimentaa osaltaan se, etteivät ihmiset täsmälleen tiedä kevennysten suuruutta tai kohdennuksia. Myös kunnallisveroasteiden yhtäaikainen nousu on saattanut hämärtää kansalaisten käsitystä verotuksen kautta toteutetuista työntarjonnan kannustimista. Keskimääräinen nimellinen kunnallisveroaste on noussut noin 1,5 prosenttiyksikköä 15 viime vuoden aikana (kunnallisvero samoin kuin pakolliset palkansaaajamaksut sisältyvät kuvion 4.4 tarkasteluun). Työn verotus on kuitenkin reaalisesti keventynyt kaikilla tulotasoilla kunnallisveron korotuksista huolimatta noin 8 – 9 prosenttiyksikköä.

Työllisyyteen vaikuttavat kannustimet määräytyvät ekstensiivisellä marginaalilla sosiaaliturvajärjestelmän ja verojärjestelmän yhteisvaikutuksista. 1990-luvun puolivälistä alkaen on aktiivisesti yritetty purkaa kannustinloukkuja verojärjestelmän puolelta. Esimerkiksi v. 1996 asetetun kannustinloukkutyöryhmän ehdotuksesta ansiotulojen rajaveroja on alennettu ja työtuloon liittyviä verovähennyksiä on korotettu. Kannustimet ovat selkeästi parantuneet verotukseen tehtyjen muutosten ansiosta (esim. Niinivaara 1999; Viitamäki 2001; Honkanen ym. 2007). Reformien työllisyysvaikutuksia ovat arvioineet Laine ja Uusitalo (2001), joiden tutkimuksen mukaan uudistukset lisäsivät työllisyyttä noin 30 000 henkilöllä. Työntarjontavaikutuksia intensiivisellä marginaalilla ovat tutkineet Böckerman ja Jäntti (2004). Tutkimus vahvistaa sen yleisen havainnon, että reaktioita työtunneissa hillitsee yrityskohtaiset rajoitteet sekä työntekijöiden omat rajoitukset.

Aktiivisista toimenpiteistä huolimatta tietyt työntekijäryhmät kohtaavat edelleen suuria kannustinongelmia. Valtaosa ongelmista liittyy kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmään. Kuviossa 4.5 on nähtävissä verotukseen tehtyjen työntarjonnan kannusteiden mittaluokka eri tuloalueilla. Keskimääräinen veroaste on useita prosenttiyksikköä alempi pienimmillä palkkatuloilla, koska kunnallisverotuksen perusvähennys ja ansiotulovähennys sekä valtionverotuksen työtulovähennys painottuvat alimmille tulotasoiille. Keskituloalueella erityisesti ansiotulo- ja työtulovähennykset alentavat veroastetta. Ylimmillä tulotasoiilla palkansaajamaksujen vähennyskelpoisuus tuottaa suurimman osan veroasteen kevenemästä. Kuviossa 4.5 havaitaan, että vähennykset alentavat selvästi keskimääräisiä veroasteita. Toisaalta ne alentavat vain vähän tai ei ollenkaan rajaveroasteita muutamia hyvin suppeita tulotasoja lukuunottamatta.

KUVIO 4.5. Työtulon verotusta keventävien vähennysten vaikutus keskimääräisiin ja rajaveroasteisiin vuonna 2010.



Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat

Kannustimet ovat selkeästi parantuneet verotukseen tehtyjen muutosten ansiosta. Honkanen ym. (2007) ja Hakola-Uusitalo ym. (2007) vertasivat vuosien 1995 ja 2004 vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiä ja havaitsivat, että politiikkamuutosten seurauksena työllistymisveroasteet olivat alentuneet kautta linjan 8 prosenttiyksiköllä.³¹ Vuoteen 2007 mennessä työllistymisveroasteiden aleneminen oli kasvanut jo 10 prosenttiyksikköön. Työllistymisveroasteiden alenemisessa ja työntöön rahallisten kannusteiden selvässä paranemisessa keskeinen rooli näyttää olleen veropolitiikalla. Sen sijaan sosiaaliturvan osalta tehdyt lakimuutokset eivät juuri ole vaikuttaneet työllistymisveroasteeseen. Työttömyysloukku kuvaa tilannetta, jossa työllistymisestä ei ole riittävää hyötyä. Selvityksissä otettiin lähtökohdaksi, että työttömän työllistyessä käteen jäävän osuuden palkkatuloista tulisi kasvaa vähintään 20 %. Tällä tavoin määritellen työttömyysloukussa olisi vuoden 2007 lainsäädännön perusteella ollut noin 15 % kaikista työttömyyden kokeneista henkilöistä. Ainoastaan 2,4 % työttömistä ei olisi hyötynyt työllistymisestä lainkaan, eli heidän työllistymisveroasteensa oli 100 % tai enemmän. Väestöryhmittäin tarkasteltuna keskimäärin heikoimmat kannustimet olivat yksinhuoltajilla ja yleensä lapsiperheillä.

Laitila ja Viitamäki (2009) tarkastelivat lisätyön taloudellisia kannustimia sekä erityyppisiä kotitalouksia käsittelevissä esimerkkilaskelmissa että aineistolla. Korkeita efektiivisiä rajaveroasteita esiintyy, kun palkan lisäksi saadaan esim. soviteltua työmarkkinatukea tai soviteltua ansio-

³¹ Työllistymisveroasteet kuvaavat sitä, kuinka suuri osa palkasta menee verojen kasvuun ja työttömyys- ja muun sosiaaliturvan pienenemiseen, kun työtön työllistyy ja saa palkkatuloja.

päivärahaa sekä muita tulojen myötä väheneviä sosiaaliavustuksia kuten asumistukea ja toimeentulotukea. Aineistolaskelman tuloksena oli, että kaikista kotitalouksista noin 4,5 %, eli 77 000, olisi tuloloukussa (efektiivinen rajaveroaste vähintään 70 %). Näistä huomattava osa on yksinasujia ja pienituloisia. Yksittäisistä efektiivistä rajaveroastetta korottavista osatekijöistä toimeentulotuella oli suurin vaikutus.

Ei ole lainkaan yllättävää, että toimeentulotuki esiintyy usein kannustinongelmien yhteydessä, koska se on viimesijainen sosiaaliavustus. Sitä maksetaan, kun muut tulolähteet eivät turvaa toimeentuloa ja pakolliset menot vaativat rahoitusta. Valmistumassa olevan selvityksen mukaan asumiskustannusten korvaamiseen käytetty osuus kaikista toimeentulotukimenoista on merkittävä. Mikrosimulaatiomallien käyttämällä tausta-aineistolla ei kuitenkaan voida eritellä, mihin kustannuksiin ja tarpeisiin toimeentulotukea maksetaan. Tyypillistä malleille on myös se, että niissä asumiskustannukset määritellään samoiksi kuin asumistuen perusteena olevat asumismenot. Toimeentulotuella voidaan kuitenkin korvata huomattavasti suurempia asumismenoja. Ylimenevää osaa asumismenoista ei siis tuloksiin sisälly ja tältä osin tuloloukkujen suuruus aliarvioidaan.

Edellä mainitut tutkimukset antavat kuitenkin yhdenmukaisen kuvan siitä, että pahimmat tuloloukut ovat yleensä talouksissa, joissa suuri osa tuloista saadaan tulovähenteisinä sosiaalietuuksina ja -avustuksina. Osittain tutkimuksissa havaitut korkeat työllistymisveroasteet ja efektiiviset rajaveroasteet ovat hyvinvointi- ja tasa-arvopolitiikan kannalta hyväksyttäviä. Toisaalta riippuvuus sosiaaliturvasta ei saisi rajoittaa tai estää pienituloisten mahdollisuuksia parantaa elintasoaan työtä tekemällä. Tätä ongelmaa käsiteltiin monelta taholta Sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa (SATA). Komitea ehdotti lukuisia parannuksia sosiaaliturvajärjestelmän toimintaan. Laajoja, sosiaaliturvan tuloharkintaa lieventäviä toimenpiteitä komitea piti kalliina ja tehottomina. Komitea ei myöskään ehdottanut työnteon kannustavuuteen vaikuttavia muutoksia verojärjestelmään.

Komitean mukaan pahin ja taloudellisesti merkittävin kannustinongelma liittyy työttömyyteen. Erityisen ongelmallisia ovat ne työttömät jotka saavat asumiskustannuksiinsa toimeentulotukea.³² Tällöin erityisesti kalliimmissa vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien ja työmarkkinatukea, asumistukea ja toimeentulotukea saavien työllistymisveroaste voi nousta helposti yli 100 prosentin. Työllistymiskynnys on sitä korkeampi, mitä suuremmat ovat toimeentulotukea saavan asumismenot.

Suomessa valtion lainoittamia vuokra-asuntoja on noin 450 000 ja vain noin 15 % näistä asunnoista on kohdennettu yleistä asumistukea saaville. Tästä syystä SATA-komitea on ehdottanut, että julkisesti tuettua ja asumiskustannuksiltaan halvempaa asuntokantaa ohjattaisiin nykyistä enemmän asumistukea saavien käyttöön. Tällä tavoin alennettaisiin toimeentulotukimenoja ja ennen kaikkea madallettaisiin työllistymiskynnystä. SATA-komitean ehdotuksen mukaisesti valtiovarainministeriö on asettamassa työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten julkisella tuella rakennettua vuokra-asuntokantaa voitaisiin aikaisempaa enemmän kohdentaa asumistukea saaville kotitalouksille.

Koska asumiseen kohdistettu tuki muodostaa merkittävän kannustinloukun, on tärkeää, että erityisesti asumiseen liittyvien tukien osuudesta toimeentulotukimenoista sekä valtion tukemien asuntojen hyödyntämisestä saadaan lisätietoja.

³² Kunta korvaa asumismenoja toimeentulotukiasiakkaille perustoimeentulotuella ja muita asumiseen liittyviä menoja täydentävällä toimeentulotuella. Perustoimeentulotuen muodossa voidaan ensinnäkin korvata asumistukilain mukaisessa laajuudessa asumistukimenot niissä erityisissä tapauksissa, joissa toimeentulotukiasiakas ei saa asumistukea. Asumistuen enintään 20 prosentin omavastuu voidaan myös kattaa perustoimeentulotuella. Sen lisäksi kunnat voivat kattaa perustoimeentulotuella tarpeellisen suuruisiksi katsomiaan asumismenoja siinä tapauksessa, että niiden taso ylittää asumistuen perusteena olevat enimmäisasumiskustannukset. Toisin sanoen kunnat voivat itse määritellä alueen tarpeellisten asumismenojen suuruuden. Kunta voi lisäksi korvata täydentävällä toimeentulotuella muita asumiseen liittyviä kustannuksia (esim. vuokratakuuta ja muuttokustannuksia). Ks. myös STM (2007).

4.3 Verotyöryhmän linjaukset ansiotuloverotuksen kehittämiseksi

Työryhmä ei vielä tässä vaiheessa esitä tarkkaa mallia ansiotuloverojärjestelmän uudistamiseksi. Tätä osiota tullaan pohtimaan enemmän ja syvällisemmin myöhemmin julkaistavassa loppuraportissa. Tässä esitettävät karkeat linjaukset ansiotuloverotukseen toteuttavat niitä tavoitteita, jotka on asetettu ottaen huomioon nykyiset demografiset ja taloudelliset haasteet. Ansiotuloverotus on osana esitettävää verouudistuksen kokonaisuutta tukemassa näitä yleisiä tavoitteita. Verotyöryhmä ei ota kantaa sosiaaliturvajärjestelmään, jota on pohtinut SATA-komitea omassa työssään ja esittänyt jo aiemmin omat ehdotuksensa. Sen sijaan työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti ottanut SATA-komitean linjaukset työssään huomioon. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteisvaikutukset ovat erittäin keskeisessä roolissa, kun tarkastellaan pienituloisten ja työmarkkinoiden marginaaliryhmien työssäkäynnin kannusteita. Ansiotuloverotuksen puolella on jo tehty varsin paljon toimenpiteitä kannustimien lisäämiseksi aina 1990-luvun puolivälistä lähtien. Ottaen huomioon jäljellä olevien kannustinloukkujen luonteen ja 1990-puolivälin jälkeen tehdyt veronkevennykset työllistymiskynnyksen alentamiseksi, verotus ei ole todennäköisesti tärkein tekijä jäljellä olevien kannustinloukkujen purkamisessa.

Verotuksen painopistettä siirretään työn verotuksesta kuluttamisen verottamiseen. Koko verojärjestelmän tehokkuutta parannetaan rakenteellisella muutoksella siirtämällä verotuksen painopistettä maltillisesti työn verotuksesta kulutuksen verottamiseen. Verojärjestelmää kokonaisuutena pohtineet tutkimukset antavat vankkoja tuloksia siitä, että kulutusverotuksen marginaalinen hyvinvointitappio on pienempi kuin työn verotuksen (riippuen myös verotuksen tasosta). Luvussa 2 käsitellään tätä verotuksen rakenteeseen tehtävää muutosta tarkemmin.

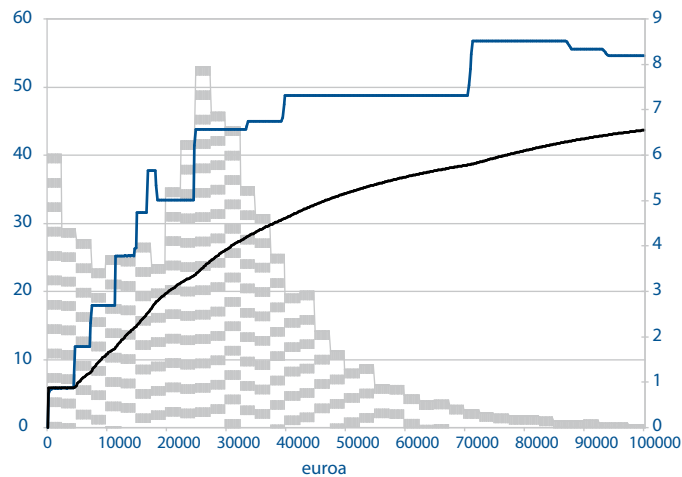
Ansiotulojen verotuksen kevennys kohdistetaan työtuloille. Työn verotuksen keventämiseen käytetään noin kaksi miljardia euroa staattisesti arvioiden. Kevennyksen kohdentaminen työtuloon parantaa työhön osallistumisen, työtuntien lisäämisen ja työuran pidentämisen kannusteita. Tulevaisuudessa työn verotukseen, etenkin kunnallisverotukseen ja työeläkemaksuihin, kohdistuu väestön ikääntymisestä johtuen nousupaineita. Siksi vaikka tässä ehdotettava kahden miljardin euron työn verotuksen kevennys toteutuisi, uhkaa työn verotus kuitenkin pidemmällä aikavälillä kiristyä.

Työtulon verotuksen rajaveroasteita alennetaan kaikilla tulotasoilla. Taloudellisen tehokkuuden parantamiseksi rajaveroasteita alennetaan kaikilla tulotasoilla. Työponnistusten määrällisten lisäysten ja laadullisten parannusten tuotto paranee siten kaikilla tulotasoilla. Kevennyksellä kannustetaan työn tuottavuutta lisääviin omaehtoiisiin ponnistuksiin, koska inhimillisen pääoman kehittämisestä saatu tuotto kasvaa. Rajaverojen alentaminen edistää myös ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta työmarkkinoilla. Henkilökohtaista tuottavuutta parantavien kannusteiden lisääminen edesauttaa inhimillisen pääoman kasvattamista.

Ylin efektiivinen rajaveroaste alennetaan noin 50 prosenttiin. Työn verotusta kevennetään kaikilla tulotasoilla ja ylintä rajaveroastetta alennetaan suhteellisesti enemmän, noin 50 prosenttiin. Jos tuloverotuksen progressio lievenee, kaiken tyyppisten koulutusinvestointien tuotto paranee. Uudistuksen seurauksena ansiotuloverotuksesta tulee lisäksi paremmin yhteensopiva yhteisö- ja pääomatuloverouudistuksen kanssa, joten tulonmuunto-ongelma pienenee. Uudistuksella halutaan myös vahvistaa Suomen asemaa kansainvälisessä kilpailussa ammattitaitoisesta työvoimasta sekä korkeaa osaamista vaativista työpaikoista.

Kuviossa 4.6 näkyy palkkatulon keskimääräiset veroasteet ja rajaveroasteet eri tulotasoilla v. 2010. Taustalla näkyy myös työtuloa (>0) saaneiden jakautuma kullekin tuloalueelle. Keskimääräinen palkkataso on noin 38 000 euroa vuodessa.

KUVIO 4.6. Palkansaajan keskimääräinen veroaste ja rajaveroasteet eri bruttotulotasoilla (%)
(vasen pystyakseli) v. 2010 sekä työtuloa saaneiden jakauma (%) (oikea pystyakseli)



Lähde: Valtiovarainministeriön omat laskelmat.

4.4 Näkökohtia työn verotuksen vaikutuksista

Seuraavassa pohditaan, kuinka työryhmän linjaukset ansiotuloverotuksen kehittämiseksi vaikuttaisivat verojärjestelmän tehokkuuteen, työn tuottavuuteen, työllisyyteen ja työtunteihin, tulonjakoon, ansiotulojen veropohjaan sekä verotuloihin. Koska verotyöryhmä ei vielä tässä vaiheessa esitä tarkkaa mallia ansiotuloverotuksen uusiksi veroperusteiksi, on vaikutusarviot esitetty tässä karkealla tasolla lähinnä teoreettisiin ja empiirisiin tutkimustuloksiin perustuen.

Työn tuottavuuden kasvulle paremmat edellytykset

Työtulon rajaverojen alentamisen voidaan teorian mukaan olettaa lisäävän tehtyjen työtuntien määrää, jos yrityskohtaiset tai työntekijään liittyvät rajoitteet eivät vaikuta työntekijän tekemään työtuntien määrää koskevaan valintaan. Useimmiten kuitenkin tällaisia rajoitteita on. Toisaalta myös niiden, jotka eivät voi syystä tai toisesta lisätä työtuntejaan, taloudelliset kannustimet nostaa henkilökohtaista tuottavuuttaan kasvavat (inhimillisen pääoman kartuttaminen), koska siitä saatu tuotto nousee. Yhtä hyvin myös maantieteellisen ja ammatillisen liikkuvuuden tai uralla etenemisyhtymysten taloudellinen mielekkäys kasvaa nettokorvauksen noustessa. Palkka nousee tyypillisimmin vaihtamalla työpaikkaa tai toimenkuvaa.

Viime vuosina on saatu vahvaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä siitä, että suurituloisimmatkin reagoivat veroasteisiin, vaikka reaktiot eivät heijastukaan työtuntien muutoksina. Suurituloisimmilla reaktiot ilmenevät ennen muuta työpanoksen laadullisina parannuksina, mikä välittyy korkeampina tuntipalkkoina (palkka heijastaa työpanoksen arvoa).

Työllisyys ja tehdyt työtunnit nousevat

Veronkevennyksen työntarjontavaikutukset riippuvat yhtäältä siitä, kuinka paljon työn tekemisen taloudelliset kannustimet kasvavat ja viimekädessä siitä, kuinka herkästi näihin taloudellisiin kannusteisiin reagoidaan. Koko talouden tasolla työntarjonta on molempien – ekstensiivisen ja intensiivisen – marginaalien työntarjonnan summa.

Rajaveroasteiden alentaminen laskee automaattisesti myös tuloajan yläpuolella olevien keskimääristä veroastetta. Kun keskimääräinen veroaste laskee, myös *nettokorvausaste* ja *työllistymisveroaste* alenevat (*ceteris paribus*), jolloin työelämässä jatkaminen ja työvoimaan osallistuminen tulevat suhteellisesti kannattavammaksi. Työvoiman tarjonnan jousto on korkeampi matalapalkkaisella työvoimalla, mutta pienenee tulojen kasvaessa (Kleven ja Kreiner 2006).

Suomalaiset ja kansainväliset työn tarjontatutkimukset osoittavat (ns. konsensusnäkemys, mm. Meghir ja Phillips 2008), että tehtyjen työtuntien muutoksista suurin osa selittyy juuri työmarkkinoille osallistumisen muutoksilla (*ekstensiivisellä marginaalilla*) eikä niinkään jo työssä olevien työtuntien muutoksilla (*intensiivisellä marginaalilla*). Eli suurimpia työntarjontavaikutuksia voidaan odottaa työttömiltä ja työvoimaan kuulumattomilta työntekijäryhmiltä, jos heidän kannustimiaan parannetaan. Samoin eläkeikää lähestyvien taloudellinen motivaatio jatkaa työssä paraneen. Suomalaisten tutkimusten mukaan verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksiin reagoivat herkimmin lähellä eläkeikää olevat, pienten lasten äidit, matalapalkkaiset ja opiskelijat (esim. Kosonen 2009; Pirttilä ja Uusitalo 2005).

Tulonjakovaikutukset

Työryhmän linjauksessa ehdotetaan, että työtulon rajaveroasteita alennetaan kaikilla tulotasoilla, kuitenkin ylintä efektiivistä rajaveroa alennetaan suhteellisesti enemmän. Käytettävissä olevat tulot kasvavat siten kaikissa tuloryhmissä staattisesti arvioituna. Vaikutukset eri tuloryhmiin voidaan kuitenkin laskea vasta veroperusteiden täsmällisen määrittelyn jälkeen. Tulonjakovaikutuksia arvioitaessa otetaan huomioon tuotannontekijätulojen (palkkatulo, yrittäjätulot ja pääomatulot) lisäksi näihin kohdistuvat verot sekä nk. asuntotulo, tulonsiirrot ja maksut. Tulonjakovaikutusarvioihin tulisi sisällyttää lisäksi työryhmän tässä väliraportissa esittämät muutokset yhteisö- ja pääomaverotukseen sekä myös SATA-komitean esitysten pohjalta toteutettavat korotukset sosiaaliturvaan (mm. takuueläke ja tietyt indeksikorotukset), jotka tulevat voimaan vuonna 2011.

Työryhmän ehdotuksilla verotuksen uudistamiseksi tavoitellaan nimenomaisesti työllisyyden ja tuottavuuden vahvistamista. Vaikutusarviot tulisi esittää siten ottamalla huomioon odotettavissa olevat muutokset tuotannontekijä- ja työmarkkinoilla dynaamisesti, mieluiten myös pidemmällä aikavälillä, kun uudistusten vaikutukset ovat täysimääräisesti ehtineet toteutua (ks. Pylkkänen 2009).

Vaikutus veropohjaan

Työllisyyden ja työn tuottavuuden lisäys kasvattavat veropohjaa. Kun työntarjonnan lisäys tapahtuu ekstensiivisellä marginaalilla, veropohja laajenee työllisten määrän kasvaessa. Työn tuottavuuden lisäykset taas näkyvät korkeampina palkkoina ja kasvattavat palkkasummaa. Työn verokiilan pieneneminen vahvistaa myös työvoiman erikoistumisen etuja (vähentää itse tehtyä kotitaloustuotantoa) ja tuo harmaata taloutta verotuksen piiriin.

Kireä työn verotus edistää veropohjan pakoa kansainvälisillä markkinoilla. Verotuksen keventäminen vähentää ammattitaitoisen ja koulutetun työvoiman maastamuuton uhkaa. Pohjoismaiden heikkoutena kansainvälisessä työvoimakilpailussa ovat ilmainen koulutus, matalat bruttopalkat ja korkeat verot. Työtuloihin kohdistuvien rajaveroasteiden alentaminen laskee suurimpien tulojen kes-

kimääräisiä veroasteita ja heikentää taloudellista kannustinta maastamuuttoon. Suomen työmarkkinat tulevat myös houkuttelevammaksi ulkomaiselle työvoimalle. Ansiotuloverotuksen keventäminen vahvistaa siten Suomen asemaa kansainvälisessä kilpailussa sekä koulutetusta työvoimasta että korkeaa osaamista vaativista työpaikoista. Mitä enemmän Suomeen kotiutuu yrityksiä ja niihin työvoimaa, sitä laajempi on veropohja.

Ansiotuloverojen ylimmän rajaveroasteen alentaminen noin 50 prosenttiin yhdessä yhteisö- ja pääomaverouudistuksen kanssa poistaa kannusteita nostaa työpanokseen perustuvaa tuloa osinkona. Tällä on ansiotulojen veropohjaa vahvistava vaikutus. Toisaalta linjauksen mukainen osinkotulojen verottaminen kokonaan pääomatulona vähentää puolestaan ansiotuloveropohjaa.

Vaikutus verotuloihin

Työryhmä esittää, että työn verotusta kevennetään kahdella miljardilla eurolla. Kevennys rahoitetaan mm. kulutukseen liittyviä veroja korottamalla. Kevennyksen vaikutus ansiotuloverokertymään lasketaan staattisesti, eli olettaen, että kukaan ei muuttaisi käyttäytymistään työmarkkinoilla. Työtulojen rajaverojen alentamisella pyritään kuitenkin lisäämään työllisyyttä ja tehtyjen työtuntien määrää samoin kuin parantamaan työvoiman tuottavuutta.

Vaikutusarvioinneissa pitää ottaa huomioon ensinnäkin se, että reformin vaikutukset tapahtuvat viiveellä. Työntarjonnan sopeuttaminen ja muutokset inhimillisen pääoman karttumisessa tapahtuvat asteittain ajan kuluessa. Toiseksi muutoksia verokertymissä tapahtuu myös muissa kuin ainoastaan ansiotuloverojen tuotoissa, esim. kulutusverojen, yhteisöverojen ja sosiaalivakuutusmaksujen tuotossa.

Työntarjontajoustoilla samoin kuin työnkysyntäjoustolla on keskeinen merkitys tuloveron tuottojen arvioinnissa, kun työn verotusta muutetaan. Tuottoon vaikuttavat yhtäältä verotuksen muutoksesta aiheutuva palkkojen muutos ja toisaalta tehtyjen työtuntien muutos, jotka vaikuttavat toisiinsa nähden vastakkaisiin suuntiin.

Koska muutokset tuloverotuksessa vaikuttavat suoraan kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, heijastuvat muutokset myös staattisessa asetelmassa kulutusverojen tuottoon. Kulutusverojen tuottoon vaikuttaa lisäksi välillisesti myös käyttäytymisvaikutusten kautta aiheutuvat käytettävissä olevien tulojen muutokset. Verojen keskinäiset vaikutukset pitää ottaa huomioon myös toiseen suuntaan. Työntarjontaan ja siten tuloveron tuottoon vaikuttavat muutokset myös muissa veroissa. Tässä tapauksessa kulutusverojen korottaminen aiheuttaa kulutusmahdollisuuksien alenemisen ja saa aikaan työntarjontakehikossa tulovaikutuksen, joka lisää työntarjontaa. Työtuntien lisäystä on realistista odottaa ekstensiivisellä marginaalilla ja intensiivisellä marginaalilla keskitulotasoilla. Vaikka työtuntien lisäystä ei tutkimusten mukaan tapahdu intensiivisellä marginaalilla korkeimmilla tulotasoilla, nostaa rajaverojen alentaminen tuoreimpien tutkimusten mukaan veronalaisten tulojen määrää ja kasvattaa sitä kautta veropohjaa ja verotuloja. Esimerkiksi Ruotsin aineistoilla tehtyjen tutkimusten mukaan ylimmän rajaveroportaan (*värnskatten*) poistaminen tuottaisi korkeammat verotuotot kuin kustannus sen poistamisesta olisi, eli reformi rahoittaisi itse itsensä (mm. Sørensen 2010; Holmlund ja Söderström 2008).

Liite 4.1 Ansiotuloverotuksen nykyjärjestelmän kuvaus

Tässä liitteessä tarkastellaan ansiotuloa verotuksen kohteena ja voimassa olevia veroperusteita. Ansiotulojen suurimpaan yksittäiseen erään, työtuloihin, liittyy kiinteästi myös työnantajan ja työntekijän pakolliset sosiaalivakuutusmaksut, mikä lisää ansiotulojen merkitystä veropohjana. Koska ansiotuloverojen osuus on lähes kolmannes kaikista kerätyistä veroista, ansiotuloverotukseen tehdyt muutokset ovat merkittäviä paitsi verovelvollisten kannalta myös veronsaajien kannalta. Kaikki uudelleenmäärittelyt veropohjassa, verovähennyksissä, verotusyksikössä ja veroasteikossa tuottavat usein merkittäviä muutoksia veron määräytymiseen ja ovat sen vuoksi jo yksittäin tärkeitä tarkastelun kohteita. Samassa yhteydessä on myös tarkasteltu verotuksen hallinnollisia kustannuksia sekä verojen kerääjien että verojen maksajien näkökulmasta.

Veropohja: ansiotulon lajit ja ansiotulonsaajat

Määritelmän mukaan ansiotuloa on muu tulo kuin pääomatuloksi määritelty tulo (TVL 61 §). Veronalaista ansiotuloa on mm. työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo, eläke sekä työtuloa kompensoivana saatu etuus tai korvaus. Elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulosta voi osa olla myös ansiotuloa. Näistä tuloista erotetaan ensin pääomatulo-osuus ja loppuosa verotetaan ansiotulona. Verovelvollinen voi nykyään valita myös tulon verottamisen kokonaan ansiotulona. Myös yhtymän osakkaan tulo-osuus ja muun kuin pörssiyhtiön maksama osinko jaetaan pääoma- ja ansiotulo-osuuteen.

Veropohjan ansiotulolle muodostavat verovelvollisten veronalaiset ansiotulot. Tärkeää verotuotosten kannalta on se, kuinka paljon verovelvollisia ja eri perustein verotettavia ansiotuloja kussakin tuloluokassa on. Veropohjaa pienentävät verosta vapautetut tulot, veronhuojennukset, verotettavasta tulosta tehtävät vähennykset sekä sellaisten henkilöiden tulot, jotka eivät ole verovelvollisia. Verovapaita sosiaalietuuksia ovat esim. lapsilisät, vammaistuki, elatustuki ja maahanmuuttajan erityistuki.

Työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo muodostavat suurimman osan ansiotuloista. Ansiotuloihin lasketaan myös erilaiset palkkatuloa korvaavat tulot kuten eläkkeet, sairauspäivärahat, työttömyyskorvaukset ja vanhempainpäivärahat.

Veropohjaan tulisi lukea kaikki palkkaan verrattavat etuudet ja työsuhde-edut. Verotus luo kannustimia sekä työnantajan että työntekijän taholta pienentää verorasitusta. Joissakin tapauksissa tällaisen mahdollisuuden luovat työsuhde-edut tai verotuksen omavastuuosuudet (esim. työmatkakustannuksissa). Verotuksen aiheuttamien vääristymien minimoimiseksi pitäisi omaksua mahdollisimman laaja tulokäsitem. Haig-Simons -tulokäsitem määrittelee henkilön tuloksi kaiken sen tulon, joka voidaan käyttää kulutukseen ilman että reaalin varallisuus muuttuu. Tämän tulokäsitemen mukaan kaiken tyyppiset palkkiot ja työsuhteeseen liittyvät edut, joilla kompensoidaan työpanosta, tulee olla veronalaisia. Siten esim. eläkevakuutukset, lounasetu, yksityiskäyttöön ulottuva autoetu tai tietotekniikkapalvelut yms. tulisi kuulua markkinahintaisina verotettavaan tulopohjaan. Hankalampaa on kuitenkin havaita kaikkia työhön liittyviä työsuhde-etuja (luontois- ja henkilökuntaedut), kvantifioida ne sekä arvostaa ne käypään arvoonsa. Koska lähes väistämättä syntyy myös verottamattomia työsuhde-etuja, syntyy työntekijän ja työnantajan välille yksityistaloudellisia palkkiomuotoja. Näiden veromenetysten kompensoimiseksi on luotava uusia veroja, jotka edelleen synnyttävät uusia vääristymiä.

Näiden rajoitusten vuoksi totuudenmukaisen veronalaisen tulon laskeminen on hankalaa. Siten myös henkilön veronmaksukyky, jolle verotus perustuu, voi tulla väärin arvioiduksi.

Verojärjestelmä: veronalainen ansiotulo, vähennykset, verotettava tulo, kunnallisveroasteikko valtionveroasteikko

Kunkin verovelvollisen verotettavan ansiotulon määrä riippuu ansiotulon määrästä sekä niistä verovähennyksistä, jotka kohdistuvat tietyille ansiotulolajille eri tulotasoilla. Vähennysten jälkeistä ansiotuloa verotetaan kuntien päättämien kunnallisveroasteiden mukaisesti ja valtionverotuksessa yhtenäisellä asteikolla. Pakolliset veronluonteiset maksut määräytyvät bruttotulon perusteella prosenttiosuutena tulopohjasta.

Seuraavassa käydään läpi ansiotuloverotuksen vähennysjärjestelmää ja veroasteita. Vähennykset ovat verotukia, joita myönnetään tietyille tulolajeille tietyn suuruusina tulojen määrästä riippuen. Verotukea aiheutuu myös verovapaista etuuksista, joten verotukena jaettavien etujen summa on suurempi kuin verovähennysten yhteenlaskettu määrä.

Vähennykset

Ansiotulosta maksetun veron määrä riippuu keskeisesti tulon lähteestä. Koska eri ansiotulolajeille myönnetään erilaiset vähennykset, verotetaan työtuloa, työtuloa korvaavaa etuustuloa ja eläketuloa käytännössä eri asteikoilla (kuvio 1). Taulukossa 1 on kirjattu pääasialliset ansiotuloon kohdistettavat vähennykset valtion- ja kunnallisverotuksessa. Kaiken kaikkiaan alla luetellut verovähennykset pienentävät ansiotuloveropohjaa kunnallisverotuksessa noin 20 mrd. eurolla ja valtionverotuksessa noin 18 mrd. eurolla.

TAULUKKO 1. Ansiotulosta tehtävät vähennykset valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa.

Luonnolliset vähennykset - tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot - työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut - matkakustannukset: asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset - tulonhankkimisvähennys
Puhtaasta ansiotulosta valtion- ja kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset - työntekijän lakisääteinen eläke- ja työttömyysvakuutusmaksu ovat kokonaan vähennyskelpoisia - sairausvakuutuksen päivärahamaksu
Puhtaasta ansiotulosta valtionverotuksessa tehtävät vähennykset - valtionverotuksen eläketulovähennys
Puhtaasta ansiotulosta kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset - kunnallisverotuksen invalidivähennys - kunnallisverotuksen eläketulovähennys - kunnallisverotuksen opintorahavähennys - kunnallisverotuksen ansiotulovähennys - kunnallisverotuksen perusvähennys
Verosta tehtävät vähennykset - invalidivähennys valtionverotuksessa - elatusvelvollisuusvähennys - kotitalousvähennys - opintolainavähennys - työtulovähennys - alijäämähyvitys ja erityinen alijäämishyvitys

Kunnallis- ja valtionverotuksessa sovelletaan paitsi eri asteikkoa myös erityyppiset vähennykset kohdistuvat puhtaaseen ansiotuloon. Verovelvolliselle verotuksen laskeminen saattaa siten olla erittäin hankalaa, etenkin jos on saanut eri ansiotulolajeja verovuoden aikana. Veroasteikkoa sovelletaan vasta vähennysten jälkeiseen verotettavaan tuloon (taulukko 2).

TAULUKKO 2. Ansiotulosta tehtävät vähennykset valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa.

Ansiotulot

- luonnolliset vähennykset

= Puhdas ansiotulo

Kunnallisverotus

- kunnallisverotuksen vähennykset

= Verovuoden tulo

- tappiot

KUNNALLISVEROTUKSESSA VEROTETTAVA TULO

Valtionverotus

- valtionverotuksen vähennykset

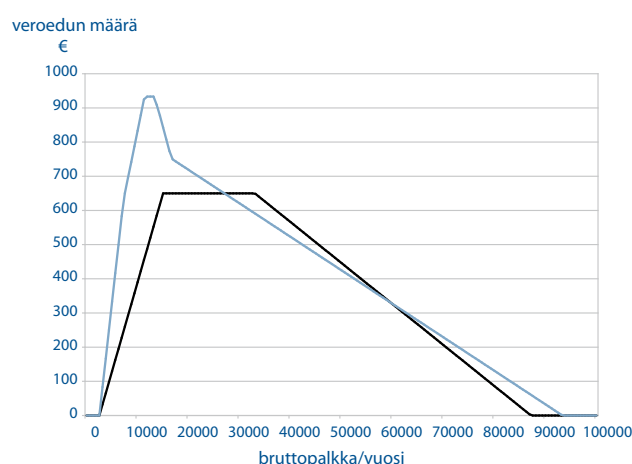
= Verovuoden tulo

- tappiot

VALTIONVEROTUKSESSA VEROTETTAVA TULO

Erityisesti työtulosta tehtäviä vähennyksiä on 1990-luvun alusta lähtien kasvatettu, koska on haluttu edistää työntarjontaa keventämällä työn verotusta suhteessa tulonsiirtojen varassa olevien verotukseen. Vaikka korkeimpia efektiivisiä rajaveroasteita on pystytty pienentämään, on silti vielä joitakin ryhmiä, jotka työmarkkinoille osallistuessaan kohtaavat lähes 80 prosentin efektiivisen rajaveron (esim. Hakola-Uusitalo ym. 2007; Laitila & Viitamäki 2009). Erityisesti yksinhuoltajat kuuluvat tähän ryhmään.

KUVIO 1. Työtulosta tehtävät työntarjontaa stimuloivat vähennykset kunnallisverotuksessa ja valtionverotuksessa.

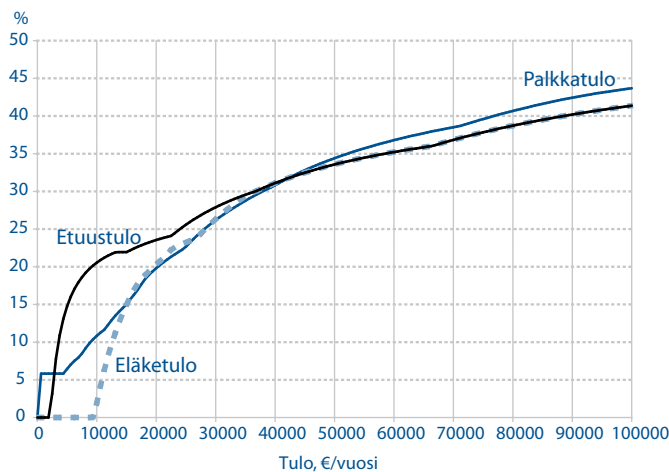


Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys (sininen) on tuloista tehtävä vähennys ja valtionverotuksen työtulovähennys (musta) on verosta tehtävä vähennys, joten niiden verovaikutus veronsaajan ja verovelvollisen kannalta on erilainen. Kuvassa esitetty molempien vähennysten veroja vähentävä vaikutus, kullakin palkkatulotasolla.

Toinen vähennysten tärkeä kohderyhmä on viime vuosina ollut eläketulon saajat. Eläketulosta myönnetään sekä kunnallisverotuksessa että valtionverotuksessa eri tavoin määräytyvää eläketulovähennystä. Toisin kuin muihin vähennyksiin, eläketulovähennyksiin tehdään automaattisesti inflaatiotarkistus, koska vähennysten määrä on sidottu kansaneläkkeen tasoon. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys on lisäksi (negatiivisesti) riippuvainen perusvähennyksen suuruudesta. Valtionverotuksen eläketulovähennys taas riippuu (negatiivisesti) valtion tuloveroasteikon alarajasta.

Vaikka siis kaikkiin eri tulolajeihin sovelletaan samaa veroasteikkoa (kunnallisveroaste tosin vaihtelee kunnittain), poikkeaa keskimääräiset (sekä raja-) veroasteet merkittävästi toisistaan eri tulolajeilla johtuen pelkästään veronalaisiin tuloihin tehtävistä vähennyksistä sekä verohyvityksistä (kuvio 2). Palkkatulon verotus on matalimmilla tulotasoilla huomattavasti kevyempää kuin etuustulon verotus, mutta korkeammilla tulotasoilla taas kireämpää johtuen pakollisista palkan-saajamaksuista, jotka on sisällytetty veroasteisiin.

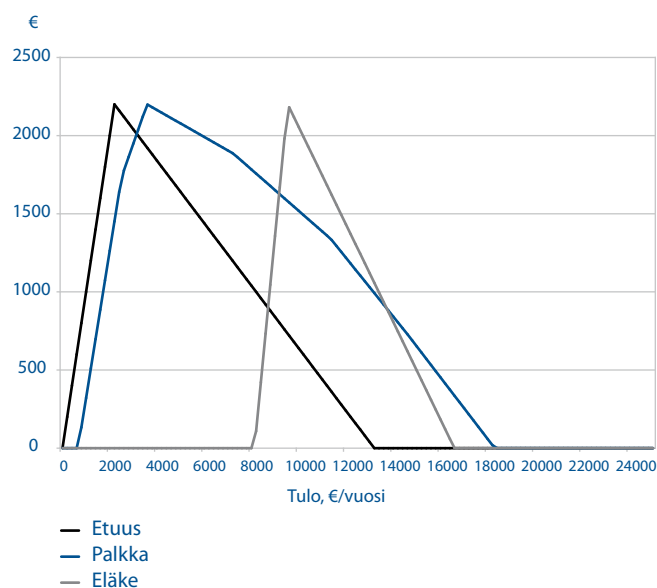
KUVIO 2. Keskimääräinen tuloveroaste eri tulotasoilla tulolajeittain.



Kuviosta 2 näkyy, että verotuksen kautta on tuettu erityisesti eläketuloa saavia nostamalla merkittävästi kunnallis- ja valtionverotuksen eläketulovähennyksiä, jolloin veronmaksukynnyks eläkeläisille on noussut jo lähes 10 000 euroon. Sosiaaliturvan etuutta pelkästään saavan verokynnyks on noin 2 400 euroa ja palkkatuloa saavan vastaavasti 4 600 euroa. Palkkatulosta peritään kuitenkin pakolliset työeläkevakuutus-, työttömyysvakuutus- ja sairauspäivärahamaksut, jotka peritään jo verokynnyksen alittavista tuloista. Päivärahojen tai perusturvan varassa olevien taloudellista asemaa on parannettu kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korottamalla, vaikkakin vähennys koskee myös sekä eläke- että palkkatuloa saavia. Siten etuustuloa saavien verotus on kiristynyt suhteessa palkkatuloa saaviin. Myös palkkatuloon kohdistettavaa työtulovähennystä on samaan aikaan korotettu.

Erilaisten vähennysten luominen eri tulolajeille tekee yleensä verotuksen monimutkaisemmaksi. Myös tuloihin tehtävien vähennysten suorittamisjärjestys on tärkeä. Esimerkiksi kunnallisverotuksen perusvähennys määräytyy kaikille tuloille yhtäläisesti, mutta koska perusvähennys tehdään kaikkien muiden myönnettävien vähennysten jälkeen, hyötyvät palkansaajat siitä laajemmalla tuloalueella kuin etuustuloa saavat. Perusvähennys määrää siten veronmaksukynnyksen. Kuviossa 3 näkyy perusvähennyksen kohdistuminen eri vuosiansiotasoilla tulolajeittain. Eläketuloon perusvähennys lasketaan vasta kunnallisen eläketulovähennyksen jälkeen.

KUVIO 3. Perusvähennyksen suuruus eri vuosiansiotasoilla tulolajeittain.



Palkansaajille eri vähennykset merkitsevät kevyempää verorasitusta kullakin tulotasolla. Luvussa 4 aiemmin esitetystä kuvioista 4.5 näkyy, miten vähennykset alentavat keskimääräisiä ja marginaaliveroasteita eri palkkatasoilla (euroa/kuukausi). Kevennykset aiheutuvat matalimmilla tulotasolla pääosin perusvähennyksestä sekä kunnallis- ja valtionverotuksen ansio- ja työtulovähennyksistä, keskituloalueilla ansio- ja työtulovähennyksistä ja ylimmillä tulotasolla kevennyksen tuottaa palkansaajamaksujen vähennyskelpoisuus, jonka verovaikutus on sitä suurempi mitä korkeampi veroaste on.

Verotuet

Kun verojärjestelmää käytetään julkisten menojen rahoittamisen lisäksi yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen, puhutaan verotuksen ei-fiskaalisista tavoitteista. Keskeisiä keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat eritavoin toteutettavat verohuojennukset: vähennyksinä, verovapauksina, alennettuina verokantoina ja veronmaksua lykkäävinä säännöksinä. Niistä käytetään Suomessa yleisesti nimitystä verotuki (*tax expenditure*). Verotuki jo määritelmällisesti merkitsee verotuottojen menetystä. Verotukien määrä ylittää jo 13 mrd. euroon menetetyt verotulon menetelmällä laskettuna (VATT 2009a). Jotta nämä verotulojen menetykset pystytään kattamaan, joudutaan verotusta toisaalla kiristämään. Verotuksen kiristäminen aiheuttaa kuitenkin hyvinvointitappioita, joten yhteisvaikutukset saattavat olla kokonaan eri suuruusluokkaa kuin välittömät budjettivaikutukset. Lisäksi poikkeukset verotuksessa lisäävät epävakautta verojärjestelmään ja luovat tarvetta verosuunnittelulle ja mahdollisesti uusia polkuja veronkierrolle. Verotuet hyvin usein myös lisäävät verotukseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Ansiotuloverotuksessa verotukia voidaan toteuttaa joko säätämällä tietyt tuotannontekijätulot tai etuudet verovapaiksi tai myöntämällä joko tulosta tai verosta tehtäviä vähennyksiä. Vähennykset voivat olla sidoksissa verovelvolliselle aiheutuneiden kulujen määrään tai hänen ominaisuuksiinsa tai olosuhteisiinsa. 1980-luvun lopulla toteutetuissa verouudistuksissa karsittiin verovähennyksiä ja 1990-luvulla luovuttiin tuloverotukseen liittyvistä perhevähennyksistä. Erilaisten verovähennysten määrä on kuitenkin kasvanut 1990-luvun loppuvuosista lähtien. Erillispäätöksin toteutettujen verovähennysten seurauksena veropohja on muodostunut myös aiempaa epäyhtenäisemmäksi.

TAULUKKO 3. Suurimmat verotuet (miljoonaa euroa) Suomessa vuonna 2009

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys	1 360
Työntekijöiden lakisääteisen eläkemaksun vähentäminen	1 280
Valtionverotuksen työtulovähennys	1 160
Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	1 070
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	900
Velkojen korkojen vähentäminen	760
Lapsilisien verovapaus	510
Elintarvikkeiden ja rehujen alennettu ALV-kanta	507
Eläketulovähennys valtionverotuksessa	285
Asumistukien verovapaus	280
Ns. henkilökuntaetuksien verovapaudet	260
Rajoitetusti verovelvollisten verovapaus korkotulosta	250
Kotitalousvähennys	245
Työntekijöiden sairauspäivärahamaksun vähentäminen	215
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähentäminen	210

Lähde: VATT

Menetettyyn verotuloon ja budjetin menoerään tulisi kohdistaa lähtökohtaisesti yhtäläinen harkinta ja selkeä kustannusten määrittäminen. Jos verotuki ja suora meno ajatellaan toisilleen vaihtoehtoisiksi tukimenetelmiksi, pitäisi niiden välisessä toteuttamistavan valinnan kriteerinä olla laskelmat kustannustehokkuudesta, vaihtoehtokustannuksista ja vaikuttavuudesta. Verotukia ei usein voida esim. kohdentaa yhtä tarkasti kuin suoria tukia, mikä heikentää tukien vaikuttavuutta. Toisaalta niiden myöntäminen mielletään usein hallinnollisesti helpommaksi kuin suorien tukien.

Kun verotuki toteutetaan valtion tuloverotuksessa tulosta tehtävänä vähennyksenä, tukeen liittyy ns. *upside down* -vaikutus. Toisin sanoen verovelvollinen hyötyy verotuesta sitä enemmän, mitä suuremmat hänen verotettavat ansiotulonsa ovat, mikä johtuu progressiivisesta veroasteikosta. Tällöin verotuen määrä kasvaa sitä suuremmaksi, mitä enemmän henkilöllä on verotettavaa ansiotuloa. Erityisen suuri vaikutus tässä mielessä on työeläkevakuutusmaksulla, mutta työttömyysvakuutusmaksulla ja sairauspäivärahamaksulla samoin, vaikkakin absoluuttisesti pienempinä. Myös kiinteämääräisillä tuloista tehtävillä vähennyksillä, kuten tulonhankkimisvähennyksellä, on tämä vaikutus.

Upside down -vaikutus voidaan poistaa tulon sijasta verosta tehtävällä vähennyksellä, jolloin verotuen suuruus ei ole riippuvainen henkilön rajaveroasteesta. Hyvityksen vaikutus kullakin tulotasolla on tällöin myös suoraan havaittavissa. Toisaalta jos henkilön tulot jäävät alle verotettavan tulon alarajan, verosta tehtävää vähennystä ei voi hyödyntää (*syrjäytymisvaikutus*). Erityisesti kotitalousvähennyksen yhteydessä on puhuttu juuri tästä. Vaikka se veroista tehtävänä vähennyksenä kohtelee neutraalisti eri tulotasolla olevia, on pienituloisten kuitenkin mahdotonta hyödyntää verohyvitystä, koska heillä ei ole varaa ostaa näitä palveluja tai vähentää niitä täysimääräisenä veroista (Niilola ym. 2006). Suhteellisesti kuitenkin verosta tehtävä samansuuruinen vähennys hyödyttäisi pienituloisia enemmän.

Veroasteet

Veron määrittämisessä tärkeää on ennen muuta se, mikä on se tulopohja, johon veroasteet kohdistuvat. Monet verovähennykset tai verosta vapautetut tulot pienentävät verotettavan tulon määrää, jolloin efektiivinen vero pienenee.

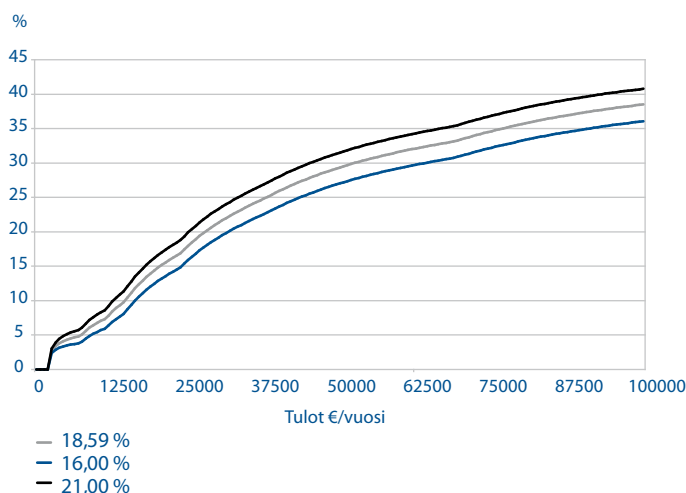
Veroasteikosta muodostuu progressiivinen joko perus- tai muun vähennyksen kautta tai tulojen mukaan nousevan rajaveroasteiden kautta. Verotettavaan ansiotuloon tehtävät vähennykset ja niiden poistumat tulojen kasvaessa luovat progressiivisia piirteitä veroskaalaan. Määritelmällisesti proportionaalinen verotus tarkoittaa, että keskimääräinen veroaste ja marginaaliveroaste eivät riipu tulojen suuruudesta.

Ansiotuloja verotetaan valtionverotuksessa progressiivisen asteikon mukaan. Vero on aidosti progressiivinen, eli valtion tuloveroasteikon alarajan ylittävältä osalta sovelletaan portaittain kasvavia rajaveroasteita. Tämän lisäksi myös pieni- ja keskituloisille kohdennetut tulosta ja verosta tehtävät vähennykset lisäävät progressiota. Toisin kuin valtionverotus, kunnallisvero ja kirkollisvero ovat periaatteessa proportionaalisia, mutta käytännössä vähennysjärjestelmän vuoksi niistäkin muodostuu progressiivisia.

Kuntien itsemääräämisoikeuteen liittyy se, että jokainen kunta voi itse määrätä kunakin vuonna soveltamansa ansiotuloveroprosentin. Vaikka lähes 200 kuntaa on nostanut tuloveroprosenttiaan vuodelle 2010, korkein koko maassa sovellettava kunnallisveroaste on edelleen 21 % (matalin 16,25 %). Keskimääräinen kunnallisveroaste nousi viime vuodesta 0,4 prosenttiyksikköä 18,98 prosenttiin. Kaikkiaan jo 126 kunnan veroprosentti on vähintään 20. Lapissa asuvat maksavat korkeimpia kunnallisveroja ja Ahvenanmaalla asuvat alimpia. (Kuntaliitto 2010).

Kuntien tuloveroasteella on suuri painoarvo kokonaisveroasteen suuruuteen ja on sen vuoksi myös poliittisesti tärkeä kysymys. Kunnallisveroasteen tasolla on suuri merkitys myös työllisyydelle, koska veropolitiikassa tehtävät esim. työntarjonnan lisäämistä kannustavat muutokset eivät saavuta kohdettaan aiotulla tavalla, jos kunnallisveroa samanaikaisesti korotetaan. Sen lisäksi veroasteiden suuret erot kuntien välillä luovat horisontaalista epäoikeudenmukaisuutta verovelvollisten välille (esim. Veronmaksajat 2010). Työntarjontaan vaikuttaa kielteisesti myös se, että mitä korkeampi kunnallinen ansiotuloveroaste on, sitä jyrkemmäksi verotuksen progressio muodostuu. Kuviossa 4 havainnollistetaan vuoden 2010 veroperusteilla keskimääräiset veroasteet eri palkkatulojen tasolla eri kunnallisveroasteilla. Korkeimman ja matalimman kunnallisveron kunnissa veroasteissa on jopa 4,5 prosenttiyksikön ero palkansaajan keskiansiotasolla.

KUVIO 4. Kunnallisveroasteen vaikutus ansiotuloverotuksen progressiivisuuteen eri tulotasoilla.



Lähde: VM, Tuja-mallilaskelma

Verotusyksikkö

Suomen ansiotuloverotuksen verotusyksikkö on henkilö eikä kotitalous. Jokaista henkilöä verotetaan hänen omien tulojensa perusteella. Suomessa siirryttiin puolisoiden yhteisverotuksesta erillisverotukseen vuonna 1976. Perusteluina olivat tasa-arvonäkökohdat ja työllisyyden edistämiseen liittyvät syyt. Erillisverotukseen siirtymisen jälkeenkin tuloverotukseen sisältyy yhteisverotuksen piirteitä (myös tulonsiirtojärjestelmässä on etuuksia, jotka määräytyvät perhekohtaisesti). Tämä näkyy mm. mahdollisuutena siirtää eräitä vähennyksiä toiselle puolisolalle, jos omat tulot eivät vähennykseen riitä. Pääsääntönä on kuitenkin selkeästi henkilökohtainen verotus. Myös kaikista perheen kokoonpanoon tai huoltajuuteen liittyvistä verovähennyksistä on luovuttu 1990-luvun puoliväliin mennessä.

Kysymys verotusyksiköstä on tärkeä silloin, kun tuloveroasteikko on progressiivinen. Jos tuloverotuksessa sovelletaan tasaveroa, verotusyksiköllä ei ole olennaista merkitystä. Toisaalta vaikka itse veroasteikko olisikin lineaarinen, tuottaa matalimmille tulotasoille asetettu verottoman tulon raja kuitenkin lopulta progressiivisen veroasteikon, koska keskimääräinen veroaste nousee tulojen kasvaessa, vaikka rajavero ei kasvakaan.

Ansiotulojen erillisverotukseen siirtyminen v. 1976 merkitsi perheellisten naisten nettopalkan nousua. Työmarkkinoille osallistumattoman puolison marginaalivero oli sitä ennen hyvin korkea. Ruotsissa oli siirrytty jo paria vuotta aiemmin erillisverotukseen. Ruotsin reformia evaluoineet empiiriset tutkimukset osoittavat, että erillisverotukseen siirtyminen oli yksi tärkeimmistä tekijöistä naisten työllisyyden kasvuun (Gustafsson ja Jacobsson 1985; Selin 2009). Tutkimukset ovat laajemminkin olleet yksimielisiä siitä, että naisten työntarjonta (erityisesti naimisissa olevien) reagoi herkemmin nettopalkan tasoon (Blundell ja MaCurdy 1999). Toissijaisen ansaitсияn matalampi verotus saavutetaan tosin myös progressiivisella erillisverotuksella ilman yhteisverotustakin.

Veronsaajat: kunnat, kirkko, Kela ja valtio

Ansiotulosta suoritetaan tuloveroa valtiolle sekä kunkin veronsaajan vahvistaman tuloveroprosentin mukaisesti kunnille ja kirkolle. Lisäksi kansaneläkelaitokselle suoritetaan ansiotuloverotuksen yhteydessä sairausvakuutuksen sairaanhoito- ja sairauspäivärahamaksu (vain palkkatulosta maksettava). Veronsaajia ovat siis valtio, kunnat, evankelisluterilaiset ja ortodoksiset seurakunnat ja Kansaneläkelaitos.

Ansiotulojen verotuotosta kaksi kolmasosaa suuntautuu kunnille ja kolmannes valtiolle. Pohjoismaisen mallin mukaisesti paikallishallinto kantaa pääosan ansiotulojen verotuksesta, kun taas valtion verotulot muodostuvat pääosin tuotannon verottamisesta.

Kunnallista itsehallintoa koskevan lain (PL 121 §) mukaan kunnalla on oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Oikeuden keskeinen ulottuvuus on perustuslaissa säädetty kunnan itseverotusoikeus. Kunnilla on siten periaatteessa täysi vapaus määrätä kunnallisveroprosenttinsa. Käytännössä mahdollisuudet ovat kuitenkin rajatut. Vaikka ansiotulojen veroprosentin ala- tai ylärajaa ei ole laissa määrätty, veroprosentti ei voi esim. ylittää budjettitasapainon saavuttamiseksi katsottua tasoa muut tulot mukaan luettuna. Toisaalta kunnat ovat haluttomia nostamaan kunnallisveroastettaan yhtään korkeammaksi kuin on tarpeellista menojen kattamiseksi, koska korkea veroaste ei houkuttele veroja maksavia asukkaita kuntaan.

Veronkanto ja hallinnolliset kustannukset

Hallinnollisella tehokkuudella tarkoitetaan pyrkimystä verotuksen hallintokustannusten (*administrative costs*) minimointiin, aiheutuipa näitä kustannuksia verovelvolliselle tai verohallinnolle. Kansainvälisesti verouudistuksissa on korostettu verojärjestelmän yksinkertaisuutta. Verojen keräämisen ja suorittamisen tulisi tapahtua mahdollisimman pienin kustannuksin. Lisäksi lain noudattamiskustannusten (*compliance costs*) tulisi olla niin alhaiset kuin suinkin. Suomessa on vasta viime vuosina alettu kiinnittää huomiota hallinnollisten kustannusten minimointiin. Verojärjestelmästä aiheutuvia hallintokustannuksia on kartoitettu kansainvälisissä tutkimuksissa siitä syystä, että kustannuksilla on tapana ajan kuluessa nousta. Verolainsäädäntöä muutetaan tavallisesti paloittain ja uudet palaset on sovittava jo olemassa olevaan lainsäädäntöön. Hallintokustannukset ovat myös vaihdelleet paljon maakohtaisesti, jolloin muiden maiden tehokkaammista järjestelmistä voidaan omaksua kustannuksia alentavia piirteitä. Gelauff ja Lejour (2006) ovat arvioineet verotuksen hallinnollista kuormitusta EU-maissa. Sen mukaan Suomen järjestelmä on yksi tehokkaimmista, bruttokansantuotteeseen suhteutettuna kustannukset olivat 1,5 % (yhtä tehokasta kuin Ruotsissa ja Iso-Britanniassa). Sitä vastoin eteläisemmissä EU-maissa kustannukset olivat lähempänä 5 prosenttia.

Verovelvollisille aiheutuvat hallintokustannukset ovat yleensä suuremmat kuin verohallinnolle aiheutuvat kustannukset. Hallinnollisia kustannuksia lisää se, että esim. vähennysten saaminen edellyttää tositteiden esittämistä tai muuta dokumentointia. Suomessa on vähän kerrassaan siirrytty sähköiseen raportointiin myös verovähennysten osalta (esim. kotitalousvähennys). Myös omavastuuosuuksien ja kaavamaisten vähennysten soveltaminen on lisääntynyt verotuksessa (esim. työmatkakustannukset ja tulonhankkimisvähennys). Hallinnollista tehokkuutta lisää myös se, mitä enemmän voidaan hyödyntää eri viranomaisten rekistereitä verotuspäätöksissä. Toisaalta rekisteritietojen toimittaminen vaatii kustannuksia työnantajapuolella, mikä vain siirtää verotuksen hallinnollista kustannusta toisaalle. Kustannukset myös jakaantuvat eri tavoin erikokoisille yrityksille. Yleensä pienyritysten kustannukset työntekijää kohti ovat suuremmat kuin suuryritysten vastaavat (Määttä 2007).

Kun tarkastellaan hallintokustannuksia pelkästään verohallinnon osalta, kustannuksia ei voida edes suhteutettuna verokertymään tai kokonaisveroasteeseen vertailla yhteismitallisesti eri maiden välillä. Se johtuu siitä, että verojen keräämisen organisaatiot saattavat olla hajautettuja, eikä kustannuksia tilastoida kootusti. Usein veroja keräävät tahot tuottavat myös muita palveluja kuin vain verotukseen liittyviä, minkä vuoksi pelkästään verotukseen liittyviä hallintokustannuksia on vaikea eriyttää muusta toiminnasta (esim. Tanskassa tietty osuus verotuksesta hoidetaan kunnissa).

Jotta kustannuksia voisi verrata maittain, pitää ottaa huomioon se, että maat ovat eri suuruisia. Riksskatteverket (RSV 2002) on verrannut verotuksen hallintokustannuksia eräissä OECD-maissa (taulukko 4). Taulukossa verrataan kustannuksia suhteessa maan koko verokertymään. Ruotsissa näyttäisi myös tämän vertailun mukaan olevan tehokas verohallinto. Toisaalta siellä on myös korkein kokonaisveroaste, mikä osaltaan selittää matalaa hallintokustannusta. Vaikka Ruotsin hallintokustannuksia verrattaisiin EU-maiden keskimääräiseen kokonaisveroasteeseen, olisi Ruotsi siltikin tehokkain verratuista maista (alin rivi taulukossa). Suomen verohallinnon kustannukset olivat viime vuonna 0,47 % kokonaisverokertymästä, mutta luku ei ole täysin vertailukelpoinen, koska oheisen taulukon vertailu on tehty vuoden 1999 tietojen pohjalta, jolloin tietotekniikan käyttö oli tätä päivää vähäisempää. Joka tapauksessa verotuksen hallinnollinen tehokkuus on lisääntynyt Suomessa. Verohallinnon henkilöstö on supistunut reilulla viidelläsadalla henkilöllä verrattuna vuosituhanen alkuun samalla kun kokonaisverokertymä on kasvanut (Verohallinto 2009).

TAULUKKO 4. Hallintokustannukset prosentteina koko verokertymästä yhdeksässä OECD-maassa

	Ruotsi	Irlanti	Hollanti	Kanada	Espanja	UK	Saksa	Italia	Ranska
Kust. / verokertymä	0,52	0,83	1,23	1,05	0,89*	1,12*	1,71*	1,52*	1,60*
Uudelleen painotettu kokonaisveroaste huomioiden	0,65	0,66	1,24	0,93					

* Espanja, Iso-Britannia, Saksa, Italia ja Ranska: sosiaaliturvasta aiheutuvia hallintokustannuksia ei ole huomioitu laskettaessa verotuksen hallintokustannuksia

**Uudelleen painotus on tehty käyttäen EU-maiden keskimääräistä kokonaisveroastetta (41 % BKT:sta)

Lähde: RSV Rapport 2002:2.

Pääsääntöisesti kuitenkin verovelvollisille aiheutuvat hallintokustannukset ovat selvästi suuremmat kuin verohallinnolle aiheutuvat kustannukset. Ruotsissa yksityisten verotuskustannusten on arvioitu olevan suunnilleen tuplatan suuremmat kuin veroviranomaisen hallintokustannukset (RSV 2002). Myös USA:ssa on käyty voimakasta keskustelua verojärjestelmän yksinkertaistamisen puolesta vetoamalla järjestelmän ymmärtämisen ja verosuunnittelun edellyttämiin korkeisiin kustannuksiin. Vuonna 2002 arvioitiin yritysten, yksityisten ja organisaatioiden käyttävän USA:ssa yhteensä 194 mrd. dollaria verotukseen liittyviin konsultaatio palveluihin (Garner 2005), joka vastaa noin 1,8 % bruttokansantuotteesta. Siten verotuksen yksinkertaistaminen voisi vapauttaa resursseja tuottavampiin tarkoituksiin.

5 Kulutuksen verotus

5.1 Johdanto

Kulutusverotusta osana koko verojärjestelmää ja suhdetta muihin veromuotoihin on tarkasteltu luvussa 2. Luvussa on myös esitetty verojärjestelmän rakenteen uudistamista koskevat linjaukset. Kulutusverotuksen osalta työryhmä on linjannut, että verotuksen painopistettä tulisi siirtää työn verotuksesta kohti kulutuksen verotusta.

Tässä luvussa keskitytään kulutusverotuksen rakenteeseen siten, että pääpaino on arvonlisäverotuksen tarkastelussa. Luvun alussa tarkastellaan kulutusverotuksen rakenteeseen liittyviä kysymyksiä taloustieteelliseen tutkimukseen perustuen. Jaksossa 5.3 kuvataan ensin Suomen kulutusverotuksen pääpiirteitä yleisesti. Sen jälkeen tarkastellaan arvonlisäverotusta Suomessa ja Euroopan unionissa. Tässä jaksossa keskustellaan myös EU:n arvonlisäverojärjestelmään liittyvistä ongelmakohtista ja tuodaan esiin joitakin uudistustarpeita. Jaksossa 5.4 esitellään ja arvioidaan kahta erilaista tapaa toteuttaa verotuksen painopisteen siirtäminen kohti kulutusverotusta. Uudistusvaihtoehtojen osalta tarkastelu painottuu arvonlisäverotukseen. Valmisteverojen ja muiden välillisten verojen uudistamista tarkastellaan työryhmän loppuraportissa. Luku päättyy työryhmän esitykseen koskien arvonlisäveromuutosten toteuttamistapaa.

5.2 Välillisen verotuksen rakenne – näkökohtia kirjallisuudesta

Seuraavassa katsauksessa esitellään kulutusverotuksen rakennetta tarkastelevaa kirjallisuutta. Kulutusverotusta osana koko verojärjestelmää ja sen suhdetta muihin veromuotoihin on tarkasteltu raportin luvussa 2. Tässä luvussa lähtökohtana on se, että se voidaan haluttaessa suunnitella niin, että eri tavaroiden tai palveluiden kulutukseen kohdistuu erisuuruinen verorasitus. Seuraavaksi tarkastellaan tämän mahdollisuuden hyödyntämiseen esitettyjä syitä.

5.2.1 Haitallisten ulkoisvaikutusten vähentäminen

Selkein perustelu eriytetyn kulutusverotuksen puolesta liittyy kulutuksen (tai tuotannon) aiheuttamiin haitallisiin ulkoisvaikutuksiin. Kulutusverotusta on järkevää käyttää ohjauskeinona erityisesti tilanteissa, joissa ympäristöongelman luonne on sellainen, että sääntely koskee suurta joukkoa kuluttajia tai yrityksiä ja ulkoisvaikutuksen vähentämisen kustannus vaihtelee huomattavasti eri yksiköiden välillä.

Verotuksen käyttö ohjauskeinona on lisääntynyt muutaman viime vuosikymmenen aikana. Tähän kehitykseen on vaikuttanut yhtäältä ympäristön tilaan liittyvien ongelmien aikaisempaa laajempi tiedostaminen ja ongelmiin puuttuminen ja toisaalta se, että ympäristöverotus on alettu

aiempaa enemmän nähdä osana koko verojärjestelmää. Keskeinen seikka tässä suhteessa on se, että ympäristöveroilla kerättyt verotulot voidaan käyttää muiden vääristävien verojen keventämiseen. Tästä syystä verotus voi olla parempi sääntelykeino kuin esimerkiksi määrä- tai teknologiarajoitukset. (Sandmo 2000, Fullerton ym. 2010)

Perinteisiin haitallisiin ulkoisvaikutuksiin puuttuvaan verotukseen liittyvät läheisesti niin sanotut syntiverot. Syntiveroilla tarkoitetaan veroja, jotka kohdistuvat henkilölle itselleen haitalliseen kulutukseen. Tupakka- ja alkoholiverot ovat tyypillisiä esimerkkejä syntiveroista, vaikka ne usein aiheuttavat myös haitallisia ulkoisvaikutuksia. Syntiverot ovat lisääntyvän kiinnostuksen kohteena sekä taloustieteellisessä tutkimuksessa että käytännön veropolitiikassa. Usein syntiveroja perustellaan joko paternalistisilla syillä tai sillä, että terveysongelmia, jotka aiheuttavat huomattavia yhteiskunnallisia kustannuksia, tulee pyrkiä ennaltaehkäisemään myös verotuksella. (Gruber 2010)

Ympäristö- ja syntiveroja ja niihin liittyviä uudistustarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin työryhmän loppuraportissa.

5.2.2 Ansiotulojen verotuksen hyvinvointitappion heikentäminen

Työn verottaminen alentaa vapaa-ajan suhteellista hintaa verrattuna kaikkeen muuhun kulutukseen, mikä heikentää kannustinta tehdä työtä. Jos kotitalouksien mieltymykset ovat sellaiset, että ainakin joidenkin hyödykkeiden kulutus riippuu vapaa-ajan kulutuksesta, eriytetty kulutusverotus voidaan suunnitella tavalla, joka lieventää työn verotuksen aiheuttamaa tehokkuustappiota. Tämä tarkoittaa, että sellaisia hyödykkeitä, joita kulutetaan yhdessä vapaa-ajan kanssa, kannattaa verottaa kireämmin ja sellaisia, joiden kulutus tukee työn tarjontaa, kannattaa verottaa kevyemmin. Tällöin tuloverotuksen aiheuttama kannustin vähentää työn tarjontaa heikkenee ja verojärjestelmän aiheuttama hyvinvointitappio pienenee. (Corlett ja Hague 1953; Atkinson ja Stiglitz 1976.)

Tuloverotus aiheuttaa hyvinvointitappion myös sitä kautta, että se kannustaa kotitalouksia korvaamaan omalla työllä palveluita, joita on tarjolla markkinoilla. Kirjallisuudessa onkin arvioitu, että kulutusverotus olisi tehokasta eriyttää siten, että sellaisiin palveluihin, jotka on helppo korvata omalla työllä, kohdistetaan muuta kulutusta kevyempi verotus. (Kleven ym. 2000.) Tutkimuksissa esillä olleet palvelut liittyvät usein esimerkiksi lasten päivähoidon tai kodinhoitoon.

5.2.3 Tiettyjen toimialojen työllisyyden tukeminen

Tiettyjen palveluiden kevyempää verokohtelua on perusteltu kyseisten toimialojen työllisyyssnäkökohdilla. Ajatus on, että verotuksen keventäminen johtaa alhaisempaan kuluttajahintaan ja lisää alennuksen piirissä olevien palveluiden kysyntää. Tästä seuraa, että kyseisen toimialan tuotanto ja työllisyys kasvavat.

Tämänkaltaisen mekanismin tarkastelun juuret ovat klassisessa Ramseyn (1927) tutkimuksessa, jonka mukaan erilaisiin hyödykkeisiin kohdistuvan verorasituksen tulisi olla sellainen, että verotuksen vaikutus eri hyödykkeiden niin sanottuun kompensoituun kysyntään on yhtä suuri. Toisin sanoen, muut tekijät annettuna, hyödykkeisiin, joiden kysyntä ei reagoi hintaan, tulisi kohdistua muita kireämpi verotus ja niihin, joiden kysyntä on joustavaa, tulisi kohdistua muita kevyempi verotus. Myöhempi tutkimus on tuottanut täsmällisemmän käsityksen siitä, miten kulutusverotuksen tulisi riippua toimialan ominaisuuksista (Myles 1989; Naito 1999).

Jotta edellä kuvattu kevyemmällä verotuksella tavoiteltava työllisyysvaikutus voisi toteutua, kuluttajien täytyy reagoida hinnan alennukseen kuluttamalla aikaisempaa enemmän. Toisaalta jos veronalennus joudutaan rahoittamaan esim. kiristämällä joidenkin muiden hyödykkeiden verotusta,

niillä toimialoilla, joilla veroa korotetaan, havaitaan sama vaikutusten ketju, mutta vastakkaiseen suuntaan. Veron nousun seurauksena kuluttajahinta nousee, kysyntä pienenee, tuotanto supistuu ja työllisyys heikkenee. Kun arvioidaan, onko tiettyjen toimialojen alhaisempi vero perusteltu, molemmat vaikutussuunnat täytyy ottaa huomioon.

5.2.4 Tulonjakoon vaikuttaminen

Eriytettyä kulutusverotusta perustellaan usein myös tulonjakotavoitteilla. Tässä yhteydessä täytyy ensinnäkin ottaa huomioon se, että jonkin hyödykeryhmän kevyemmän verokohtelun kohdistuminen pienituloisille riippuu siitä, minkälainen pieni- ja suurituloisten kotitalouksien kulutuksen rakenne on. Jotta kevyempi verorasitus pystytään kohdistamaan pienituloisille, täytyy löytää hyödykeryhmiä, joita pienituloiset kuluttavat suhteessa enemmän kuin suurituloiset.

Lisäksi täytyy myös arvioida, voidaanko tulonjakotavoite toteuttaa tehokkaammin jollakin muulla tavalla, esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän avulla.

5.2.5 Eriytetty kulutusverotus: kustannus - hyöty -analyysi

Edellä tarkasteltiin erilaisia syitä sille, miksi on perusteltua pyrkiä eriytettyyn kulutusverotukseen. Kun arvioidaan edellä tarkasteluja näkökohtia käytännön veropolitiikan suunnittelun kannalta, nousee esiin kaksi seikkaa.

Ensimmäinen seikka liittyy poikkeavan verokohtelun kohdentamiseen ja sen tuottamien hyötyjen arvioimiseen. Jotta edellä mainittuja teoreettisia tutkimustuloksia voidaan soveltaa käytännössä, tarvitaan empiiristä tutkimusta siitä, mihin hyödykkeisiin muita kevyempi tai kireämpi verotus tulisi kohdistaa. Kun tarkastellaan haitallisia ulkoisvaikutuksia, kyseeseen tulevat hyödykkeet on suhteellisen helppoa tunnistaa. Myös kotitaloustuotannon kanssa potentiaalisesti kilpailevat markkinapalvelut ovat helposti rajattava joukko, tyyppiesimerkkejä ovat lasten päivähoito tai kodinhoitoon liittyvät palvelut. Sen sijaan, arviointi on hyvin vaikeaa, kun tarkastellaan tavaroiden kulutuksen ja työn tarjonnan välistä yhteyttä. Empiiristä tutkimusta erilaisten hyödykkeiden kulutuksen ja työn tarjonnan välisestä yhteydestä on suhteellisen vähän. Tutkimusten perusteella ei muodostu selvää käsitystä siitä, mitkä tavarat olisivat tärkeitä työntarjontavaikutusten kannalta.³³

Eriytetyn kulutusverotuksen toteuttaminen edellyttää tietoa myös siitä, kuinka suuri poikkeaman yhtenäisestä verokannasta tulisi kullekin hyödykkeelle tai palvelulle olla. Esimerkiksi ulkoisvaikutusten osalta veron asettaminen oikein edellyttää tietoa haitallisten ulkoisvaikutusten aiheuttamasta yhteiskunnallisesta kustannuksesta. Samalla tavalla epäterveellisiin elintarvikkeisiin kohdistettavat syntiverot edellyttävät arviota sekä veron vaikutuksesta käyttäytymiseen että käyttäytymismuutosten vaikutuksesta terveyteen.

Toinen käytännön veropolitiikan kannalta tärkeä seikka liittyy eriytetyn kulutusverotuksen hyötyihin verrattuna sen aiheuttamiin kustannuksiin. Jos jätetään huomiotta ympäristö- ja syntiverot, empiirinen kirjallisuus viittaa siihen, että eriytetyn kulutusverotuksen hyödyt ovat suhteellisen pienet. Toisaalta erityisesti arvonalisäverotukseen liittyvien poikkeuksien on arvioitu aiheuttavan kustannuksia, jotka voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: Ensinnäkin on arvioitu, että alennetut verokannat lisäävät poliittista painetta uusiin poikkeuksiin (Sorensen 2007). Toiseksi alennetut arvonalisäverokannat lisäävät järjestelmän kustannuksia yrityksille ja hallinnolle. Valtaosa alennettujen verokantojen aiheuttamista kustannuksista yrityksille on kiinteitä kustannuksia, joten ne

³³ Mm. Crawford ym. 2010 Isosta-Britanniasta ja Pirttilä ja Suoniemi 2010 Suomesta

kohdistuvat suhteessa voimakkaimmin pieniin yrityksiin (Niinikoski et al. 2007). Kolmanneksi useiden eri verokantojen soveltaminen tekee järjestelmän alttiiksi väärinkäytöksille. Väärinkäytöksiin liittyvien kustannusten arvioidaan olevan huomattavia erityisesti maissa, joissa arvonlisävero-järjestelmä sisältää paljon poikkeuksia (Keen ja Smith 2007, Crawford ym. 2010).

5.3 Kulutusverotus Suomessa

5.3.1 Kulutusverotuksen rakenne

Suomessa vuonna 2009 tavaroista ja palveluista maksettujen verojen tuotto oli yhteensä noin 23 mrd. euroa ja muodosti noin 30 % kaikista verotuloista. Arvonlisäverotus, eli yleinen kulutusverotus, muodosti verokertymästä noin 65 %. Loppuosa muodostuu pääasiassa valmisteveroista ja tieliikenteen veroista. Valmisteveroja kannetaan mm. nestemäisistä polttoaineista, tupakkatuotteista ja alkoholijuomista. Tieliikenteen verot muodostuvat auto- ja ajoneuvoverosta. Molemmat riippuvat auton hiilidioksidipäästöistä. Polttoaineverot (3 047 milj. euroa), ajoneuvoperusteiset verot (1 342 milj. euroa), jätEVERO (45 milj. euroa) ja juomapakkausten valmistevero (12 milj. euroa) muodostavat yhteensä valtaosan niin sanotuista ympäristöperusteisista veroista.

5.3.2 EU:n arvonlisäverojärjestelmä

Arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotto on edellytys EU:n jäseneksi hyväksymiselle. Yksittäisten jäsenmaiden arvonlisäverotusta säätelee arvonlisäverodirektiivi. Direktiivin mukaan vakioverokannan tulee olla vähintään 15 % ja kukin jäsenmaa saa käyttää korkeintaan kahta alennettua verokantaa, joiden alaraja on viisi prosenttia (Laatikko 5.1). Kuten liitteen taulukosta käy ilmi, jäsenmaiden arvonlisäverotus sisältää lukuisia poikkeuksia tähän perussääntöön.

Laatikko 5.1

EU:n arvonlisäverodirektiivi ja verokantojen rakenne

Vuonna 1993 rajakontrolli poistui EU-maiden väliltä ja rajakauppa muuttui ratkaisevasti. Samalla EU:n arvonlisäverodirektiivi uudistettiin. Vakioverokannalle asetettiin 15 prosentin minimitaso. Lisäksi sovittiin, että vakioverokannan lisäksi kukin jäsenmaan saa käyttää kahta ns. alennettua verokantaa, joiden alaraja on 5 prosenttia. Direktiiviin lisättiin H-liite, jossa määriteltiin, mihin hyödykkeisiin ja palveluihin alennettu verokantoja saa soveltaa. Vakioverokannan ja alennettujen verokantojen lisäksi jäsenmaissa sovelletaan nollaverokantaa, erityisalennettuja verokantoja ja ns. parking rate -verokantaa.

Nollaverokanta tarkoittaa sitä, että yritys myy tuotteensa verovapaasti, mutta saa palautuksena väli-tuotteista maksetun arvonlisäveron. Direktiivin mukaan nollaverokannan piiriin ei saa tuoda uusia tava-roita tai palveluita. Erityisalennetut verokannat ovat alle 5 prosentin verokantoja, joita sovellettiin jäsen-maissa ennen vuotta 1991 sellaisiin hyödykkeisiin, jotka hyväksyttiin H-liitteeseen. Vuoden 1993 uudis-tuksen yhteydessä päätettiin, että uudesta 5 prosentin alarajasta huolimatta jäsenmaat saavat edelleen soveltaa aikaisempaa verokantaa. Ns. parking rate on verokanta, jota saa soveltaa hyödykkeisiin, joiden verokanta oli alle 15 prosenttia ennen vuoden 1993 uudistusta, mutta joita ei hyväksytty direktiivin H-liit-teeseen. Verokannan alaraja on 12 prosenttia. Verokanta oli tarkoitettu väliaikaiseksi, ja se on käytössä vain muutamissa jäsenmaissa.

Varsinaisen ALV-direktiivin lisäksi yksittäisten jäsenmaiden arvonlisäverotuksen rakenteeseen liitty-vää päätöksentekoa säätelevät jäsenmaiden tekemät poliittiset sopimukset. Esimerkiksi joulukuussa 2005 EU:n talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa jäsenmaat sitoutuivat vuoden 2010 loppuun asti siihen, ettei vakioverokantojen välistä vaihteluväliä laajenneta nykyisestä kymmenestä prosenttiyksiköstä.

EU:n arvonlisäverodirektiivi säätelee myös, mitkä tavarat ja palvelut ovat kokonaan veropohjan ulkopuolella. Pakollisia vapautuksia ovat terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto ja koulutus, rahoitus- ja vakuutuspalvelut, kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen sekä rahapelit. Veropohjan rakenne on samankaltainen myös monissa EU:n ulkopuolisissa maissa. Esimerkiksi Turkia ja Uutta-Seelantia lukuun ottamatta kaikissa OECD-maissa terveyden- ja sosiaalihuolto sekä koulutus ovat verotuksen ulkopuolella. Lisäksi rahoitus- ja vakuutuspalvelut ovat tyypillisesti veropohjan ulkopuolella.

Se, että osa tavaroista ja palveluista on arvonlisäverojärjestelmän ulkopuolella, aiheuttaa erilaisia ongelmia. Ensinnäkin verontilitysten ketjun katkeaminen heijastuu suhteellisiin hintoihin ketjun seuraavissa portaissa. Toiseksi verotuksen ulkopuolella olevilla toimialoilla välituotteita verotetaan, koska yrityksillä ei ole välituotteiden veron vähennysoikeutta. Kustannuksia aiheuttaa myös se, että joudutaan arvioimaan välituotteiden käytön osuus verottoman ja verollisen lopputuotteen myynnistä. Kolmanneksi arvonlisäverotuksen piirissä ja kokonaan sen ulkopuolella toimivat tuottajat saattavat tarjota samankaltaisia palveluja. Tällöin joudutaan arvioimaan myös sitä, miten toistensa kanssa kilpailevia tuottajia pystytään kohteilemaan verotuksessa yhdenmukaisella tavalla. Useissa maissa asia on ratkaistu niin, että monet julkisen sektorin kanssa kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta.

Eräs paljon poikkeuksia sisältävän ALV-järjestelmän ongelma on väärinkäytökset. Keen ja Smith (2007) arvioivat, että EU-maista erityisesti Välimeren maissa huijaus on laajamittaista ja saattaa johtaa jopa 30 % hävikkiin ALV-tuloissa. Isossa-Britanniassa toteutunutta alv-kertymää on verrattu teoreettiseen enimmäisverotuloon. Tulosten mukaan Iso-Britannia menetti 2000-luvun alkuvuosina 10-12 % ALV-tuloistaan väärinkäytösten vuoksi. Tämä tarkoittaa vuositasolla noin 10 miljardin euron menetystä.

Väärinkäytösten osalta suurin EU:n arvonlisäverojärjestelmän ongelma liittyy EU:n sisämarkkinoiden toimituksiin. EU:n arvonlisäverojärjestelmä noudattaa kohdemaaperiaattia. Sen mukaan vienti on verovapaata ja vero lisätään hyödykkeeseen maassa, jossa hyödyke kulutetaan. Erityisesti tähän järjestelyyn liittyy väärinkäytösten mahdollisuuksia. Huolestuttavin niistä on ns. katoava kauppias (missing trader) eli karusellipetos. (Keen ja Smith 2007).

Yleensä karusellipetoksessa on kyseessä pienten arvotavaroiden (pienet tietokoneet ja matkapuhelimet sekä niiden komponentit) kauppa, jonka yhteydessä liikkuva tavara ei ole missään vaiheessa kuluttajan käytössä. Jotta viranomaiset eivät pääsisi karusellipetoksen jäljille, petoksessa käytetään usein puskuriyhtiötä, joiden läpi tavara kulkee. Joskus tällainen puskuri ei edes tiedä olevansa mukana petoksessa.

Suomessa on arvioitu, että arvonlisäverotukseen liittyviä väärinkäytöksiä esiintyy erityisesti rakentamisessa ja tässä yhteydessä on keskusteltu ns. käännetyin verovelvollisuuden mallista. Rakentamisessa harmaa talous liitetään usein pitkiin aliurakointiketjuihin. Pääurakoitsijat eivät aina tiedä, keitä ketjun lopussa työskentelee. Aliurakoitsija saattaa jättää arvonlisäveron maksamatta, vaikka pääurakoitsija vähentää aliurakoitsijan laskuttamat verot omassa verontilityksessään. Näin osa verosta jää maksamatta. Käännettyssä arvonlisäverojärjestelmässä aliurakoitsija laskuttaisi pääurakoitsijaa ilman arvonlisäveroa. Vain pääurakoitsija laskuttaisi tilaajaa tai rakennuttajaa arvonlisäverolla ja suorittaisi veron valtiolle.

EU työskentelee aktiivisesti väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Yksi esimerkki tästä on siirtyminen sähköiseen laskutukseen (Laatikko 5.2). Viime vuosina on esitetty uusiakin ratkaisumalleja EU:n arvonlisäverojärjestelmäksi.³⁴ Koko järjestelmän merkittävä uudistaminen on kuitenkin vaikeaa, koska uudistukset edellyttävät kaikkien jäsenmaiden hyväksyntää.

³⁴ Näistä ns. CVAT- ja VIVAT-järjestelmien ansiona ovat eheä alv-ketju, hallinnon yksinkertaisuus ja pitkälle menevä kansallinen päätösvalta jäsenmaiden sisäisessä arvonlisäverotuksessa. (Rauhanen 2001.)

Laatikko 5.2

Sähköinen laskutus

Voimassaolevan arvonlisäverodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä sähköiset laskut, jos niiden alkuperän aitous ja sisällön eheys on taattu kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai automaattisen tiedonsiirron (EDI) avulla. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus olla vaatimatta näitä edellytyksiä, mutta vain pari jäsenvaltiota on käyttänyt tätä mahdollisuutta. Suomen verolainsäädännössä ei ole koskaan asetettu sähköiselle laskutukselle mitään erityisiä edellytyksiä, vaikka sähköistä laskutusta on käytetty täällä jo vuosikymmeniä. Nykyiset muiden jäsenvaltioiden vaatimukset ovat kuitenkin hankaloittaneet sähköistä laskutusta paitsi näissä jäsenvaltiossa, myös rajat ylittävässä laskutuksessa koko EU:n alueella. Vuoden 2013 alussa voimaantulevalla direktiivimuutoksella erityiset sähköisiä laskuja koskevat vaatimukset on poistettu, ja niiden sijasta on säädetty, että verovelvollisen on varmistettava sekä sähköisten että paperisten laskujen alkuperän aitous, sisällön eheys ja luettavuus.

Muutoksen odotetaan helpottavan sähköiseen laskutukseen siirtymistä muissa jäsenvaltioissa ja sitä kautta alentavan yritysten hallinnollisia kustannuksia sekä tehostavan verovalvontaa.

EU:ssa arvonlisäverojärjestelmä on otettu käyttöön hyvin varhaisessa vaiheessa. Monet myöhemmin käyttöön otetut arvonlisäverojärjestelmät ovat yhtenäisempiä kuin EU:n järjestelmä sekä veropohjan että verokantarakenteen osalta. Yksi esimerkki hyvin yksinkertaisesta järjestelmästä on Uuden-Seelannin 1980-luvulla käyttöön ottama järjestelmä. Järjestelmän veropohja on erittäin laaja. Lähes kaikkia tavaroita ja palveluita verotetaan 12,5 % vakioverokannalla. Myös rahoituspalvelut ovat osittain mukana veropohjassa. Alhaisesta verokannasta huolimatta ALV on merkittävä tulonlähde Uudessa-Seelannissa: vuonna 2006 sen tuotto muodosti 24 % verotuloista ja yhdeksän prosenttia bruttokansantuotteesta. EU:ssakin rahoituspalveluiden tuominen veropohjaan on ollut viime aikoina voimakkaasti esillä. (Crawford ym. 2010.)

5.3.3 Arvonlisäverotus Suomessa

Suomessa noin kolmannes kotitalouksien kulutuksesta on arvonlisäveropohjan ulkopuolella. Suomen veropohja on kapeampi kuin EU:ssa keskimäärin. Valtaosa veropohjan ulkopuolella olevasta kulutuksesta on vapautettu EU:n arvonlisädirektiivin takia. Tämä tarkoittaa, että Suomen mahdollisuudet itsenäiseen veropohjan laajentamiseen ovat rajalliset. Parkkola (2010.)

Suomessa vakioverokanta on ollut 22 prosenttia arvonlisäveron voimaan tulosta lähtien. Vakioverokannan lisäksi käytössä on kaksi alennettua verokantaa ja nollaverokanta. Vuoden 2010 alussa elintarvikkeisiin ja rehuaineisiin sovellettiin 12 prosentin verokantaa. Kahdeksan prosentin verokantaa sovellettiin kirjoihin, lääkkeisiin, liikuntapalveluihin, henkilökuljetuksiin, majoituspalveluihin, televisiolupatuloihin, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksiin, tekijän suorittamiin taide-esineiden myynteihin, kaikkien taide-esineiden maahantuontiin ja tekijänoikeusjärjestöjen saamiin tekijäkorvauksiin. Nollaverokantaa sovellettiin sanoma- ja aikakauslehtien tilausmaksuihin.

Suomessa ja monissa muissa EU-maissa on käynnissä v. 2007 aloitettu työvaltaisten palvelualojen arvonlisäverokokeilu. Kokeilu jatkuu v. 2010 loppuun asti. Kokeilussa sallitaan alennetun arvonlisäverokannan soveltaminen korkeintaan kolmeen seuraavista työvoimavaltaisista palveluryhmistä: yksityisasuntojen uudistaminen ja korjaus, ikkunanpesu ja siivous yksityisasunnoissa, kodinhoitopalvelut, parturi- ja kampaamopalvelut sekä pienet korjauspalvelut. Suomessa kolme ensin mainittua ovat tuloverotuksessa kotitalousvähenhennyksen piirissä, millä perusteella ne rajattiin kokeilun ulkopuolelle. Kokeilun ajaksi pienten korjauspalveluiden ja parturi- ja kampaamopalveluiden arvonlisäverotusta kevennettiin Suomessa 22 prosentista kahdeksaan prosenttiin.

Kokeilun tärkeimpänä tavoitteena esitettiin pyrkimys lisätä kokeilun piirissä olevien alojen työllisyyttä. Tähänastiset kokemukset sekä Suomesta että muista EU-maista, jotka olivat kokeilun piirissä jo aikaisemmin, viittaavat siihen, ettei kokeilulla ole ollut odotetun kaltaista työllisyysvaikutusta. Yksi mahdollinen syy on se, ettei alhaisempi vero ole ainakaan täysimääräisesti siirtynyt kuluttajahintaan. Lisäksi työllisyysvaikutukset jäävät väistämättä pieniksi, jos toimialan kysyntä on suhteellisen jäykkää eikä reagoi hinnan laskuun. Toisaalta on myös mahdollista, että kokeilun tilapäinen luonne vaikuttaa siihen, että työllisyysvaikutukset ovat pieniä. (Kosonen 2010.)

Heinäkuun alusta 2010 vakioverokantaa sekä molempia alennettuja verokantoja korotetaan yhdellä prosenttiyksiköllä. Tämän jälkeen vakioverokanta on 23 % ja alennetut verokannat 9 % ja 13 %. Samassa yhteydessä ravintolapalveluiden verokanta lasketaan 22 prosentista 13 prosenttiin.

Alennettujen verokantojen merkitystä arvonlisäverotuksen rakenteessa voidaan arvioida useilla eri tavoilla. Yksi tapa on laskea alennettujen verokantojen verotuki verrattuna tilanteeseen, jossa kaikkea veropohjassa olevaa kulutusta verotettaisiin vakioverokannalla. Taulukossa 5.1 on esitetty arvio alennettujen verokantojen aiheuttama verotuki suurimpien ryhmien osalta vuodelle 2011. Yhteensä alennettujen ja nollaverokannan verotuki on noin 2,7 mrd. euroa.

TAULUKKO 5.1. Alennettujen verokantojen ja nollaverokannan verotuki, arvio vuodelle 2011.*

	Verotuki, milj. euroa
Alennettu verokanta 9 %	
Lääkkeet	430
Henkilökuljetukset	233
Majoituspalvelut	72
Urheilu- ja virkistyspalvelut	108
Kulttuuripalvelut	76
Televisiolupamaksut	74
Kirjat	48
Kampaamot, parturit ja pienet korjauspalvelut	67
Alennettu verokanta 13 %	
Elintarvikkeet ja rehut	1230
Ravintoloiden ruokamyynä	147
Nollaverokanta	
Tilatut aikakausi- ja sanomalehdet	226

* Arvio on tehty helmikuussa 2010. Erityisesti ravintolapalveluiden osalta siihen liittyy suhdanne-epävarmuutta

Lähde: VM

Taulukon perusteella voidaan todeta, että ylivoimaisesti suurin ryhmä verotuen määrällä mitattuna ovat elintarvikkeet ja rehut. Seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat lääkkeet ja henkilökuljetukset. Taulukossa on mukana myös työvaltaisten palvelualojen arvonlisäverokokeilu, vaikka kokeilu päättyi vuoden 2010 lopussa.

5.4 Arvonlisäverotuksen uudistaminen

5.4.1 Uudistusvaihtoehdot

Työryhmä on edellä arvioinut, että verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta maltillinen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta kohti kulutuksen verotusta on perusteltua. Työryhmä on arvioinut kahta erilaista uudistusvaihtoehtoa, joissa arvonlisäverotuksen sisäinen rakenne on erilainen.

Ensimmäisen tarkasteltavan uudistusvaihtoehdon tavoitteena on siirtää verotuksen painopistettä kulutusverotuksen suuntaan muuttamatta nykyistä verorakennetta. Toisen tarkasteltavan uudistusvaihtoehdon tavoitteena on siirtyä yhtenäiseen arvonlisäverorakenteeseen poistamalla alennetut verokannat ja nollaverokanta.

Yksi keskeinen seikka arvioitaessa uudistusvaihtoehtoja on niiden tulonjakovaikutukset. Jotta vaihtoehtoja voidaan tässä suhteessa verrata toisiinsa, niiden tulee olla verotuottovaikutuksiltaan yhtä suuria. Tässä laskelmassa vaihtoehtojen verokannat on valittu seuraavasti: Ensimmäisessä tarkasteltavassa vaihtoehdossa nostetaan vakioverokantaa ja molempia alennettuja verokantoja kahdella prosenttiyksiköllä. Uudistusvaihtoehdot on määriteltä suhteessa vuoden 2010 heinäkuun jälkeiseen tilanteeseen, jossa vakioverokanta on 23 %, elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden verokanta 13 % ja muut alennetut 9 %. Toinen tarkasteltava uudistusvaihtoehto valitaan siten, että se tuottaa saman verran lisätuloja kuin ensimmäinen uudistus, mutta kaikkeen veropohjassa olevaan kulutukseen sovelletaan samaa verokantaa. Kulutustutkimusta arvioinnissa käyttäen tämä verokanta olisi 20,4 %.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kaikkien verokantojen nostaminen kahdella prosenttiyksiköllä tuottaa staattisesti arvioituna vuonna 2011 noin 1,4 mrd. euron lisätulon. Arvio perustuu Kansantalouden tilinpidon tietoihin.

5.4.2 Vaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

Uudistusvaihtoehdot saattavat vaikuttaa eri tavalla erilaisiin kotitalouksiin. Tämä johtuu siitä, että uudistukset kohdistuvat eri tavalla eri hyödykkeisiin ja kotitalouksien kulutuksen rakenne vaihtelee. Lisäksi pienituloiset kotitaloudet kuluttavat suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan kuin suurituloiset.

Uudistusvaihtoehtojen vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan arvioidaan käyttäen uusinta v. 2006 Tilastokeskuksen Kulutustutkimusta. Kulutustutkimus on ainoa aineisto, jolla voidaan tarkastella kulutusverotuksen tulonjakovaikutuksia. Laskelmissa kotitalouden tulot ja menot jaetaan kotitalouden jäsenten lukumäärällä. Sen jälkeen havainnot jaetaan kymmeneen tuloluokkaan eli desiiliin siten, että kussakin luokassa on kymmenesosa väestöstä.

Laatikko 5.3

Tilastokeskuksen Kulutustutkimukset

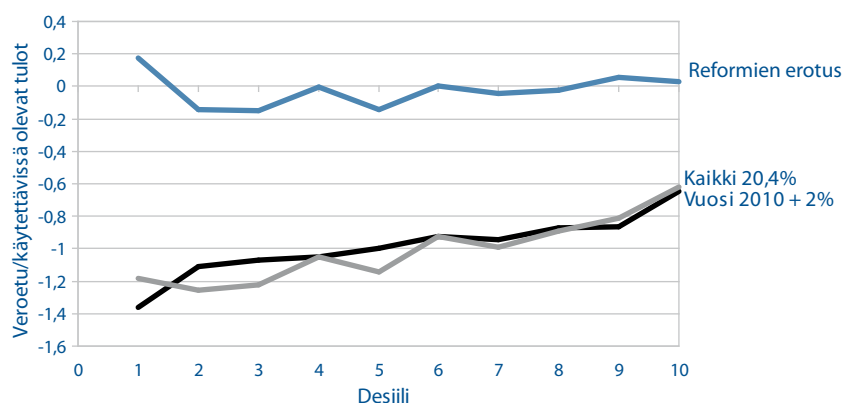
Tilastokeskus aloitti kulutustutkimusten tekemisen vuonna 1966. Vuodesta 1985 eteenpäin aineistossa käytetään kansainvälistä COICOP-hyödykeluokitusta, joten vuosien 1985, 1990, 1994–96, 1998, 2001 ja 2006 tutkimukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Kulutustutkimukset ovat edustavia otosaineistoja, joiden otoskoko vaihtelee 4007 (vuonna 2006) kotitaloudesta 8258 (vuonna 1990) kotitalouteen. Ne sisältävät kotitalouskohtaista tietoa noin 900 hyödykkeestä. Hyödykemenojen lisäksi niissä on tietoa kotitalouden tuloista ja veloista, kestokulutustavaroiden omistuksesta sekä asumisesta että kotitalouden taustamuuttujista. Tieto on kerätty kotitalouksien täyttämistä päiväkirjoista, haastattelemalla ja kymmenestä hallinnollisesta rekisteristä.

Kulutustutkimusten aineistoista saadut käytettävissä olevien tulojen ja kulutusmenojen rahamääräiset arvot eroavat tasoltaan jonkin verran Kansantalouden tilinpidon vastaavista luvuista. Vuoden 2006 kulutustutkimuksen perusteella arvioidut kulutusmenot olivat 87 prosenttia kansantalouden tilinpidon vastaavasta summasta (Tilastokeskus 2009).

Arvonlisäveron muutoksien vaikutuksia kotitalouksien ostovoimaan arvioidaan seuraavasti: Oletetaan, että arvonlisäveron muutokset siirtyvät täysimääräisinä kuluttajahintoihin ja että muutokset hyödykkeiden hinnoissa eivät vaikuta kotitalouksien käyttäytymiseen. Tämän jälkeen lasketaan muutos kotitalouden kokonaismenoissa ja suhteutetaan tämä muutos kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin.

Kuviossa 5.1 esitetään uudistusten vaikutus suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin desiileittäin. Kuviossa musta viiva kuvaa uudistusta, jossa kaikkia verokantoja nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä ja harmaa viiva uudistusta, jossa kaikkea veropohjassa olevaa kulutusta verotetaan 20,4 % vakioverokannalla. Sininen viiva kuvaa uudistusvaihtoehtojen välistä erotusta.

KUVIO 5.1. Muutos käytettävissä olevissa tuloissa desiileittäin.



Lähde: Tilastokeskuksen vuoden 2006 Kulutustutkimus

Kuvion avulla voidaan siis tarkastella erikseen kulutusverotuksen rakenteen muuttamisen ja kulutusverotuksen kiristämisen vaikutuksia. Sininen viiva kertoo arvonlisäverotuksen rakenteen muuttamisen vaikutuksen ostovoimaan eri desiileissä. Musta ja harmaa viiva kuvaavat kulutusverotuksen kiristämisen vaikutusta ostovoimaan.

Arvonlisäverotuksen rakenteen muuttaminen

Kun tarkastellaan arvonlisäverojärjestelmän rakenteen muutosta (sininen viiva Kuviossa 5.1), voidaan todeta, että uudistusten vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin eri desiileissä on hyvin samanlainen. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että suomalaisten kotitalouksien kulutuksen rakenne eri desiileissä on tullut yhdenmukaisemmaksi ajan myötä. Selkeimmät muutokset kulutuksen rakenteessa liittyvät siihen, että arvonlisäveropohjan ulkopuolella olevan kulutuksen osuus on noussut hieman ja elintarvikkeiden kulutusosuus on laskenut kaikissa desiileissä (Riihelä 2010). Mitä pienemmät erot kulutuksen rakenteessa ovat eri desiilien välillä, sitä vähemmän verorakenteen muutoksilla on tulonjakovaikutuksia. Toiseksi uudistusten vaikutukset eri kotitalouksien taloudelliseen asemaan riippuvat siitä, minkälaisia hyödykkeitä alennettujen verokantojen piirissä on ja kuinka suuri niiden osuus on kokonaiskulutuksesta. Näyttää siltä, että Suomessa kotitalouksien kulutuksen rakenne ja alennettujen verokantojen rakenne ovat sellaiset, että tulonjakonäkökulmasta on lähes samantekevää sovelletaanko yhtä veroastetta vai käytetäänkö nykyisiä alennettuja veroasteita.

Arvonlisäverotuksen kiristäminen

Seuraavaksi tarkastellaan uudistusten vaikutusta kotitalouksien taloudelliseen asemaan verrattuna tilanteeseen, jossa vakioverokanta on 23 % ja alennetut verokannat ovat 9 % ja 13 %. Kuvion 5.1 musta ja harmaa viiva osoittavat, että molemmat uudistusvaihtoehdot pienentävät käytettävissä olevia tuloja suhteessa eniten alimmissa desiileissä. Tämä johtuu pääosin siitä, että pienituloiset kuluttavat suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan kuin suurituloiset. Pieneltä osalta tulosta selittää myös se, että ylemmissä desiileissä verottoman kulutuksen osuus on hieman suurempi kuin alemmissa desiileissä.

Koska jokainen desiili sisältää noin puoli miljoonaa suomalaista, desiilien sisällä on paljon vaihtelua. Onkin syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin etenkin pienituloisten kotitalouksien tilannetta, jotta voidaan arvioida tarkemmin, miten uudistusvaihtoehdot vaikuttavat niiden kotitalouksien taloudelliseen asemaan, joiden mahdollisuus reagoida muutoksiin on kaikkein huonoin. Asiaa voidaan lähestyä eri tavoilla.

Yksi mahdollisuus on tarkastella köyhyysrajan alapuolella olevien kotitalouksien väestörakennetta. Jos köyhyysrajaksi valitaan 60 % mediaanitulosta, v. 2007 köyhyysrajan alapuolella oli Suomessa 12 % väestöstä. Tämän köyhyysrajan alapuolella olevien kotitalouksien väestörakenne heijastaa siis suhteellisen tarkasti ensimmäisen desiilin väestörakennetta. Vuonna 2007 suurimmat köyhien ryhmät olivat työttömät, eläkeläiset ja työntekijät. (VATT, 2009.)

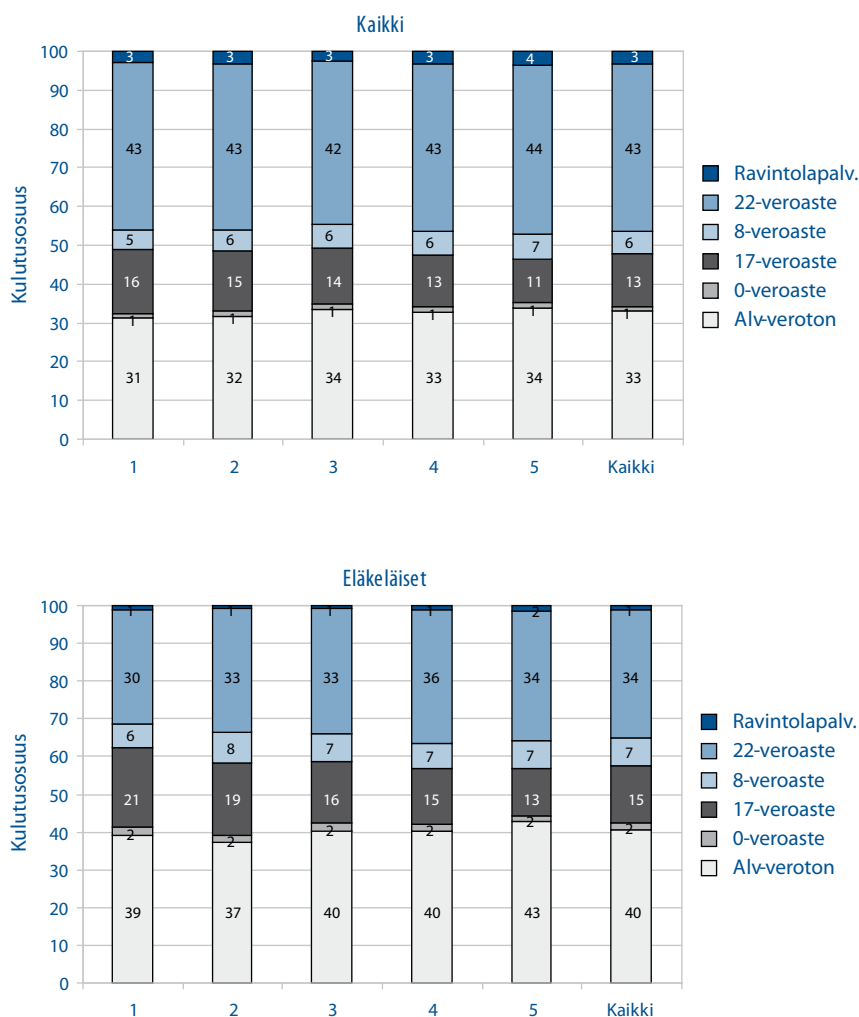
Laatikko 5.4

Köyhyden määrittäminen

Köyhien lukumäärään ja köyhyyden rakenteeseen vaikuttavat mm. köyhyysrajan valinta ja käytetty ekvivalenssiskaala. Köyhyysrajan valinta on aina sopimusasia. Se jakaa väestön köyhiin ja ei-köyhiin, eikä ole perusteltua väittää, että köyhyysrajan yläpuolella juuri ja juuri oleva olisi jotenkin paremmassa asemassa kuin köyhyysrajan alapuolelle sijoittuva. Siksi eri köyhyysrajojen tarkastelu on hyödyllistä. Köyhyysrajan valinta vaikuttaa siihen, mitkä väestöryhmät tulevat luokitelluksi köyhiksi. Ekvivalenssiskaalan avulla kotitaloudet saadaan vertailukelpoisiksi keskenään. Myös ekvivalenssiskaalan valinta vaikuttaa köyhyyden rakenteeseen. Esimerkiksi niin sanottu OECD:n modifioitu skaala luokittelee eläkeläisiä köyhiksi enemmän kuin 'vanha OECD-skaala'. Lopputulokseen vaikuttaa myös se, mitataanko köyhyyttä tulojen, kulutuksen vai jonkin muun hyvinvointia kuvaavan indikaattorin suhteen. (Riihelä ym. 2008.)

Näistä ryhmistä erityisesti eläkeläisten kulutusrakenne poikkeaa koko väestön keskimääräisestä kulutusrakteesta jonkin verran (Kuvio 5.2). Ensinnäkin eläkeläisillä veropohjan ulkopuolisen kulutuksen osuus on selvästi suurempi kuin suomalaisilla kotitalouksilla keskimäärin. Lisäksi etenkin pienituloisilla kotitalouksilla elintarvikkeiden osuus kulutusmenoista on suurempi kuin pienituloisilla kotitalouksilla keskimäärin.

KUVIO 5.2. Budjettiosuudet arvonlisäveron perusteella jaetuille hyödykeryhmille vuonna 2006, kaikki kotitaloudet ja eläkeläiset



Köyhyysrajan alapuolella eläville kotitalouksille tulonsiirrot muodostavat yli puolet käytettävissä olevista tuloista (VATT, 2009). Tämä takia uudistusvaihtoehtojen vaikutusten arvioinnissa on näiden kotitalouksien osalta syytä ottaa huomioon arvonlisäverotuksen muutosten vaikutus etuustuloon. Suurinta osaa etuuksista korotetaan elinkustannusindeksillä tai muilla indekseillä, joten osa arvonlisäveron korotuksen aiheuttamasta kuluttajahintojen noususta kompensoidaan etuuksien indeksikorotusten kautta. Vuonna 2011 indeksisidonnaisten etuuksien piiriä laajennetaan. Uutena perusturvaetuutena otetaan käyttöön takuueläke.

Taulukossa 5.2 tarkastellaan, miten kaikkien verokantojen nosto 2 %-yksiköllä vaikuttaa etuustuloihin ja käytettävissä oleviin tuloihin eri desiileissä. Etuuksien muutosten laskemisessa on käytetty Tulonjakotilastoa. Laskelmissa on otettu huomioon se, että osa etuuksista on veronalaista tuloa ja osa verottomia. Alimmissa desiileissä etuudet ovat pääosin verottomia, kun taas ylimmissä desiileissä pääosin verollisia.

TAULUKKO 5.2. Alennettujen verokantojen ja vakioverokannan nostaminen 2 %-yksiköllä. Vaikutus ostovoimaan ja etuustuloon (vuositasolla arvioituna)

Desiili	Vaikutus ostovoimaan		Vaikutus etuuksiin	
	Etu Euroa	% käytettävissä olevista tuloista	Etu Euroa	% käytettävissä olevista tuloista
1	-84	-1,36	24	0,40
2	-97	-1,11	27	0,31
3	-111	-1,07	30	0,29
4	-125	-1,05	31	0,26
5	-135	-1,00	33	0,25
6	-141	-0,93	33	0,22
7	-164	-0,95	31	0,18
8	-175	-0,87	27	0,14
9	-208	-0,87	26	0,11
10	-261	-0,65	30	0,08
Kaikki	-150	-0,90	29	0,18

Aineisto: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus.

Aineisto: Tulonjakotilasto 2006, Tilastokeskus.

Taulukon sarakkeet eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska laskelmat on tehty käyttäen eri aineistoja. Lisäksi on huomioitava se, että laskelmat on tehty käyttäen vuoden 2006 aineistoja, joten niissä esitetyt euromääräiset arviot eivät vastaa vuoden 2010 tilannetta. Taulukon tuloksia kannattaa tarkastella pääosin suhteellisten muutosten osalta. Taulukon perusteella voidaan arvioida, että etuuksien indeksointi tasoittaa arvonlisäverotuksen kiristämisen haitallisia tulonjakovaikutuksia.

5.4.3 Uudistusvaihtoehtojen muu arviointi

Seuraavassa arvonlisäverotuksen rakennetta koskevassa arvioinnissa tarkastellaan ensin periaatteellisia näkökohtia, joista osa oli jo esillä jaksossa 5.2, ja sen jälkeen tuodaan esiin Suomen arvonlisäverotuksen rakenteeseen ja viimeaikaiseen kehitykseen liittyviä erityiskysymyksiä.

Ensinnäkin talousteorian mukaan on perusteltua hyödyntää eriytettyä kulutusverotusta. Tämä koskee erityisesti haitallisia ulkoisvaikutuksia aiheuttavaa kulutusta ja tuotantoa. Jotta eriytetty kulutusverotus pystytään toteuttamaan järkevällä tavalla, tarvitaan empiiristä tutkimusta siitä, mihin hyödykkeisiin ja palveluihin eriyttäminen tulisi kohdistaa ja kuinka suuri poikkeaman suhteessa muun kulutuksen verotukseen tulisi olla. Kysymys on vaikea, eivätkä tutkimustulokset anna selvää ohjenuoraa siitä, mitkä hyödykkeet olisivat tärkeitä esimerkiksi työntarjontavaikutusten kannalta.

Toisaalta monissa tutkimuksissa painotetaan etenkin arvonlisäverotukseen liittyvien poikkeuksien aiheuttamia kustannuksia. Kirjallisuudessa ovat olleet esillä sekä poliittiset, yrityksille aiheutuvat kustannukset että väärinkäytösten aiheuttamat kustannukset. Poliittisilla kustannuksilla viitataan tyypillisesti siihen, että poikkeamat yhtenäisestä verorakenteesta luovat painetta uusille poikkeuksille.

On selvää, että EU-maissa käytössä oleva laaja kirjo erilaisia poikkeusjärjestelyjä heijastaa kunkin maan erityispiirteitä ja erilaisille verorakenteille on kussakin jäsenmaassa omat historialliset

syynsä. Kun tarkastellaan erityisesti Suomen arvonlisäverotuksen nykyistä rakennetta, voidaan todeta seuraavaa.

Ensinnäkin kun tarkastellaan hyödykkeitä, joiden kevyempi verokohtelu tukisi työn tarjontaa ja vähentäisi ansiotulojen verotuksen aiheuttamaa hyvinvointitappiota, huomio kiinnitetään usein erityisesti kotitaloustuotannon kanssa kilpaileviin markkinapalveluihin. Suomessa nämä palvelut ovat ainakin osittain tuloverotuksen kotitalousvähennyksen piirissä. Näin ollen ei ole perusteltua alentaa näiden palveluiden verotusta tuomalla uusia kevennyksiä arvonlisäverotukseen. Lisäksi lasten päivähoitopalvelun tuki on Suomessa järjestetty muulla tavalla.

Toiseksi arvonlisäverotukseen kohdistunee Suomessa tulevaisuudessakin nousupaineita, joihin vastaaminen vakioverokantaa nostamalla tulee sitä vaikeammaksi mitä korkeammaksi vakioverokanta nousee. Vakioverokantaan kohdistuva nousupaine tulee entistä ongelmallisemmaksi, kun yhteiskunnan palveluvaltaistuminen etenee.

Ennen elintarvikkeiden arvonlisäverokannan laskemista 12 % alennettujen verokantojen osuus kaikesta veropohjaan kuuluvasta kulutuksesta oli Suomessa suhteellisen pieni verrattuna muihin EU-maihin. Elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kevennetty verokohtelu onkin yhteenlaskettuna ylivoimaisesti suurin alennettujen verokantojen aiheuttamista verotuista. Elintarvikkeet ovat alennettujen verokannan piirissä useissa EU-maissa ja tyypillisesti alemmaa verokantaa on perusteltu sen positiivisilla vaikutuksilla tulonjakoon. Tämän perustelun oikeellisuus riippuu siitä, onko kulutuksen rakenne erilainen eri tuloluokissa. Edellä tarkastellut uudistusvaihtoehtojen vaikutukset kotitalouksien ostovoimaan eri tuloluokissa eivät tue tätä perustelua Suomen osalta.

Toisaalta jos tarkastellaan alennettujen verokantojen piirissä olevaa kulutusta laajemmin, todetaan, että suurimmat yksittäiset ryhmät tulevan 9 % verokannan ja nollaverokannan piirissä ovat lääkkeet, henkilökuljetukset ja tilatut sanoma- ja aikakauslehdet. Näiden verokohtelun muuttaminen edellyttäisi tapauskohtaista tarkastelua muiden tukimuotojen osalta. Lisäksi 9 % verokannan piirissä on ei-kaupallisten tuottajien kanssa kilpailevia palveluja, kuten esimerkiksi liikunta- ja kulttuuripalvelut. Erilaisten palveluntuottajien kovin erilainen verokohtelu voi olla ongelmallinen niiden kilpailutilanteen kannalta.

Arvonlisäverotuksen rakenteen uudistamiseen liittyy väistämättä siirtymäajan ongelmia. Jos lähtökohtana pidetään edellä tarkastellun kokoista lisäystä verotuloihin, yhtenäiseen verokantaan siirtyminen tarkoittaisi vakioverokannan piirissä olevien tavaroiden ja palveluiden verokohtelun kevenemistä ja muiden tavaroiden ja palveluiden verokohtelun huomattavaa kiristymistä. Yhtenäiseen verokantaan siirtyminen siis vaikuttaisi hyvin eri tavalla eri toimialoihin. Lisäksi kiristymisen kohdistuisi osittain sellaisiin hyödykkeisiin ja palveluihin, joiden verotusta on juuri kevennetty.

5.4.4 Työryhmän esitys

Verojärjestelmää uudistettaessa kulutusverotuksen osalta tärkein tavoite on verotuksen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta kulutuksen verotuksen (arvonlisäverotus ja muu välillinen verotus) suuntaan. Tavoitetta on tarkasteltu ja arvioitu verorakenteen tarkastelun yhteydessä luvussa 2. Osana tätä tavoitetta työryhmä esittää, että arvonlisäverotuksella kerätään nykyistä suurempi osa verotuloista.

Lisäksi työryhmä arvioi, että yhtenäisellä arvonlisäverotuksen verorakenteella on merkittäviä etuja verrattuna nykyiseen verorakenteeseen. Edut liittyvät erityisesti alennettujen verokantojen aiheuttamiin kustannuksiin ja siihen, että arvonlisäverotuksen verotuottopotentiaalia menetetään, jos verorakennetta ei yhtenäistetä. Molemmat seikat ovat tärkeitä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, mutta tulevat korostumaan, erityisesti jos julkisen talouden kestävyysongelmien vuoksi ajaututaan tilanteeseen, jossa joudutaan turvautumaan merkittäviin toimiin verotuottojen turvaamiseksi.

Viimeaikainen kehitys on vienyt arvonlisäverotuksen rakennetta päinvastaiseen suuntaan etenkin elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden osalta. Tästä syystä työryhmä arvioi, että yhtenäiseen verorakenteeseen siirtyminen voi olla vaikeaa toteuttaa ja esittää sen vuoksi lyhyen aikavälin ratkaisuna, että painopisteen siirtäminen kulutusverotuksen suuntaan toteutetaan niin, että molempia alennettuja verokantoja ja vakioverokantaa nostetaan kahdella prosenttiyksiköllä.

Arvonlisäverotuksessa tulisi kuitenkin jatkossa pyrkiä kohti yhtenäisempää rakennetta. Siirtyminen voidaan toteuttaa myös vaiheittain. Ensivaiheessa olisi perusteltua tarkastella kriittisesti etenkin elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kevennettyä verokohtelua. Osana yhtenäisempään verorakenteeseen siirtymisen tavoitetta tulisi ottaa huomioon, että työvaltaisten palvelualojen kevennetyn arvonlisäverotuksen kokeilusta saadut kokemukset viittaavat siihen, ettei kokeilua ole perusteltua jatkaa.

Liite 5.1 EU-maiden ALV-kannat 1.5.2010

	Vakio-verokanta	Alennettu verokanta	Erityisalennettu verokanta	Nolla-verokanta	"Parking rate"
Tanska	25	-		X	
Ruotsi	25	6 / 12		X	
Suomi	22	8 / 12		X	
Puola	22	7	3	X	
Irlanti	21	13,5	4,8	X	13,5
Belgia	21	6 / 12		X	12
Latvia	21	10			
Portugali	20	5 / 12			12
Unkari	25	5 / 18			
Itävalta	20	10		X	12
Italia	20	10	4	X	
Slovenia	20	8,5			
Bulgaria	20	7			
Ranska	19,6	5,5	2,1		
Alankomaat	19	6			
Slovakia	19	6 / 10			
Tsekki	20	10		X	
Kreikka	21	10	5		
Liettua	21	5 / 9			
Saksa	19	7			
Romania	19	9			
Malta	18	5		X	
Viro	20	9		X	
Espanja	16	7	4		
Iso-Britannia	17,5	5		X	
Luxemburg	15	6 / 12	3		12
Kypros	15	5 / 8		X	

Lähde: EU-komissio

Lähdeluettelo

- Aaberge, R., Colombino, U. ja Strøm, S. (2000): Labor Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway, and Sweden, *Journal of Population Economics* 13, 595 – 622.
- Aghion, P. ja Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*, MIT Press.
- Alesina, A. F. – Ardagna, S. (2010): Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. Tax policy and the Economy. Tulossa.
- Alesina, A. F. – Perotti, R. (1996): Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. *NBER Working Paper*, No 2090.
- Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. ja Vartiainen, J. (2007): *The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks*. Helsinki: ETLA: Taloustieto.
- Ardagna, S. (2004): Fiscal Stabilisations: When Do They Work and Why. *European Economic Review*, Vol 48, No 5.
- Arnold J. (2008): Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, *OECD Economics Department Working Paper* No. 643.
- Asplund, R. ja Maliranta, M. (2006): Koulutuksen taloudelliset vaikutukset, *Sitran raportteja* 60.
- Atkinson, A. ja Stiglitz, J. E. (1976): The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- Auerbach, A. (1979): Wealth maximization and the cost of capital. *Quarterly Journal of Economics* 94, 433–436.
- Auerbach, A. (2009) Directions in Tax and Transfer Theory. Alustus seminaarissa ”Australia’s Future Tax System”, Melbourne, 18–19. kesäkuuta 2009.
- Auerbach, A., Devereux, M. ja Simpson, H. (2010): Taxing Corporate Income. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) *Dimensions of tax design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Banks, J. ja Diamond, P. (2010): The Base for Direct Taxation. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) *Dimensions of tax design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Barro, R. (1990): Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-125.
- Blundell, R. ja MaCurdy, T. (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches. Teoksessa: Ashenfelter, O. and Card D. (toim.), *Handbook of Labour Economics* Vol. 3 A, p. 1559-1695. North Holland, Amsterdam.
- Boadway, R. (2009): From Optimal Tax Theory to Tax Policy - Retrospective and Prospective views. *The Munich Lectures in Economics* 2009. CESifo.
- Boadway, R. ja Bruce N. (1992): Problems with Integrating Corporate and Personal Income Taxes in an Open Economy, *Journal of Public Economics* 48, 39–66.
- Böckerman, P. ja Jäntti, M. (2004): Is variation in Hours of Work Driven by Supply or Demand? Evidence from Finnish Manufacturing Industries, *Palkansaajien tutkimuslaitos*, DP 196.
- Bond, S., Devereux, M. P. ja Klemm, A. (2007): The Effects of Dividend Taxes on Equity Prices: A Re-examination of the 1997 U.K. Tax Reform. *IMF Working Paper* 204.
- Brys, B. (2009): Taxation of corporate and dividend income. Esitelmä verotuksen kehittämistyöryhmälle, lokakuu 2009.
- Corlett, W.J. ja Hague, D.C. (1953): Complementarity and the Excess Burden of Taxation, *Review of Economic Studies* 21-30.

- Crawford, I., Keen, M. ja Smith, S. (2008): Value Added Tax and Excises. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Oxford University Press.
- de Mooij, R. ja Ederveen, S. (2008): Corporate Tax Elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy*, 24, 680–697.
- de Mooij, R. ja Nicodeme, G. (2008): Corporate tax policy and incorporation in the EU. *International Tax and Public Finance*, 15, 478–498.
- Devereux, M.P., Elschner, C., Endres, D., Spengel, C. (2010): Effective Tax Levels Using the Devereux-Griffith Methodology. Intermediate Report TAXUD/2008/CC/099. European Commission.
- Eerola, E. (2009a): Verotuksen vaikutus talouskasvuun – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, tammikuu 2009.
- Eerola, E. (2009b): Optimiveroteoria ja veropolitiikka. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, huhtikuu 2009.
- Eerola, E. ja Kari, S. (2010): Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaverotuksen malleissa. *VATT-Muistioita* 7.
- Eerola, E. ja Rauhanen, T. (2010): Arvonlisäverotuksen rakenne. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, tammikuu 2010.
- Eläketurvakeskus (2009): Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat, Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4
- Euroopan komissio (2007): Public Finances in EMU. *European Economy* No 3/2007. Luxembourg
- Euroopan komissio (2006): Macroeconomic Effects of a shift from Direct to Indirect Taxation: Simulation for 15 EU Member States.
- Euroopan komissio (2009): Ageing Report. *European Economy* 2/2009
- Feldstein, M. (1995), The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* 103, p. 551-572.
- Feldstein, M. (2008), Effects of Taxes on Economic Behavior, *National Tax Journal* 61(1), p. 131-139.
- Finanspolitiska rådet (2008): Granskning av regeringens finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport, Stockholm.
- Fullerton, D., Leicester, A. ja Smith, S. (2010): Environmental Taxes. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Oxford University Press.
- Garner, C. A. (2005): Consumption Taxes: Macroeconomic Effects and Policy Issues. Federal Reserve Bank of Kansas City. *Economic Review*, Second Quarter (2005): 5-29.
- Gelauff, G. ja Lejour, A. (2006): Five Lisbon highlights; the economic impact of reaching these targets, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPD Documents 104.
- Gordon, R.H. ja Bovenberg, A.L. (1996): Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation. *American Economic Review*, 86, 1057–75.
- Griffith, R., Hines, J., ja Sørensen, P.B. (2010): International Capital Taxation. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Oxford University Press.
- Gruber, J. (2010): Commentary by Jonathan Gruber. Teoksessa: Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) Dimensions of tax design. The Mirrlees Review. Oxford University Press.
- Gustafsson, S. ja Jacobsson, R. (1985): Trends in Female Labor Force Participation in Sweden. *Journal of Public Economics*, vol. 3, nr 1.
- Guvenen, F., Kuruscu, B. ja Ozkan, S. (2009): Taxation of human capital and wage inequality: a cross-country analysis. *NBER WP* 15526.

- Hajkova, D., Nicoletti, G., Vartia, L. ja Yoo K.Y. (2006): Taxation and Business Environment as Drivers of Foreign Direct Investment in OECD Countries. *OECD Economic Studies* No. 43/2, 2006.
- Hakola-Uusitalo, T., Honkanen, P., Jäntti, M., Mattson, A., Pirttilä, J. ja Tuovinen, M. (2007): Miten työnteko saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon. *Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita* 235.
- Harberger, A. (1962): The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy*, 70, 215–240.
- Harju, J., Karikallio, H. ja Matikka, T. (2010): Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja tase-rakenteet. *VATT Muistiot* 8. Helsinki.
- Hassett, K. ja Hubbard R. (2002): Tax Policy and Business Investment. Teoksessa: Auerbach, A.J. and Feldstein, M.(toim.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier, North-Holland.
- Heckman, J., Lochner, L. ja Taber, C. (1998): Tax policy and human capital formation. *American Economic Review* P&P 88, 293-297.
- Holmlund, B. ja Söderström, M. (2008): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach, Working Paper 2008: 28, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU).
- Honkanen, P., Jäntti, M. ja Pirttilä, J. (2007): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004. Sisältyy julkaisuun Vihriälä, V. ja Sinko, P. (toim.): Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. VNK 5/2007.
- Honkatukia, J. ja Forsström, J. (2008): Ilmasto- ja energiapoliittisten toimenpiteiden vaikutukset energiajärjestelmään ja kansantalouteen. *VATT-tutkimuksia* 139.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2009): The employment effects of low wage subsidies. *Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita* 254.
- Ilvonen, J. (1990): Verouudistuksen vaikutukset investointien efektiivisiin marginaaliveroasteisiin. *Tampere Economic Working Papers* 8/1990. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Johansson Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. ja Vartia, L. (2008): Tax and Economic Growth, *OECD Economics Department Working Paper* No. 620.
- Kapicka, M. (2006): Optimal Income Taxation with Human Capital Accumulation and Limited Record Keeping. *Review of Economic Dynamics*, Vol. 9(4), 612-639.
- Kari, S (2010): Yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistusvaihtoehtojen arviointia – investoinnin verokiila. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, tammikuu 2010.
- Kari, S. ja Kerkelä, L. (2009): Oman pääoman tuoton vähennyskelpoisuus yritysverotuksessa - Belgian malli. *VATT Tutkimukset* 153. Helsinki.
- Kari, S. ja Valjus, I. (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän tuloveroesitysten vaikutus yrittäjän veroihin. Muistio tulossa.
- Karikallio, H ja Volk, R. (2009): Suomen matalapalkkatuen kohdentuminen ja työllisyysvaikutukset, *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 63.
- Keen, M. ja Smith, S. (2007): VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done? *IMF Working Paper*, WP/07/31.
- Keuschnigg, C. ja Dietz, M. (2007): A growth oriented dual income tax. *International Tax and Public Finance*, 14, 191–221.
- Kinnunen, H. ja Kostiainen, J. (2010): Julkisen talouden kestävyys taantuman jälkeen: tarkasteluja politiikkavalinnoista. Suomen Pankki, *BoF Online* 1/2010.
- Kleven, H. J. ja Kreiner, C. T. (2003): The Marginal Cost of Public Funds in OECD Countries: Hours versus Labour Force Participation, *CESifo Working Paper* No. 935.
- Kleven, H., Richter, W. F. ja Sørensen, P. B. (2000): Optimal Taxation with Household Production. *Journal of Public Economics* 52, 582-94.

- Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2008): Employment and wage effects of a payroll-tax cut – Evidence from a regional experiment. Ilmestyy aikakauskirjassa *International Tax & Public Finance*.
- Korkman, S., Lassila, J., Määttä, N. ja Valkonen T. (2007): Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa? Taloustieto Oy.
- Koskela E. (2002): Labour Taxation and Employment in Trade Union Models: A Partial Survey. Teoksessa: Ilmakunnas, S. ja Koskela, E. (toim.), *Towards Higher Employment: The Role of Labour Market Institutions*, Helsinki.
- Koskela, E. ja Schöb, R. (2007): How Tax Progression Affects Effort and Employment, *IZA Discussion Papers* 2861, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Koskela, E. ja Vilminen, J. (1996): Tax progression is good for employment in popular models of trade union behaviour, *Labour Economics* 3, 65–80.
- Kosonen, T. (2009): The Effect of Child Care Subsidies on the Labor Supply of Parents, working paper. VATT.
- Kosonen, T. (2010): What was actually cut in barbers' VAT cut? Esitys FDPE Public Economics – seminaarissa, 29.4.2010.
- Kukkonen M. (2005): Luovutusvoittoverotuksen taloudelliset vaikutukset ja verouudistus. Teoksessa Kanninen, V. ja Kari, S.(toim.) *Verotus, talouspolitiikka ja kansantalous*, VATT-julkaisuja 41.
- Kuntaliitto (2010): http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;145752;155957;156451&voucher=06BCCFE3-38E8-45B0-9554-DFE16F27EC88
- Laine, V. ja Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. *VATT Research Reports* 74, Helsinki.
- Laitila, J. ja Viitamäki, H. (2009) Työnteon taloudelliset kannustimet. Teoksessa: Eerola, E., Kari, S. ja Pehkonen, J. (toim.) *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan?* Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Julkaisut 54.
- Loikkanen, H. A. ja Lyytikäinen T. (2009): Kiinteistöverojen kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, huhtikuu 2010.
- Määttä, K. (2007) *Veropolitiikka – Teoria ja käytäntö*, Edita Publishing, Helsinki.
- Malmgren, M. (2009): Korkovähennysrajoitukset elinkeinotulon verotuksessa. Muistio 3.4.2009. Valtiovarainministeriö.
- Meghir, C. ja Phillips, D. (2008), Labour Supply and Taxes. IZA Discussion Papers No. 3405. Institute for the Study of Labor.
- Meyer, B. ja Rosenbaum, D. (2001): Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers”, *Quarterly Journal of Economics* 66, 1063 – 1114.
- Milesi-Ferretti, G. M. ja Nouriel, R. (1998a): On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth. *Journal of Public Economics* 70, 237-254.
- Milesi-Ferretti, G. M. ja Nouriel, R. (1998b): Growth Effects of Income and Consumption Taxes. *Journal of Money, Credit and Banking* 30(4), 721-744.
- Mintz, J. (1996): The Corporation Tax. Teoksessa Devereux, toim. *The Economics of Tax Policy*. Oxford University Press.
- Myhrman, R., Kröger, O., Rauhanen, T., Junka, S., Kari, S. ja Koskenkylä, H. (1995): Yritysverouudistus – kilpailuetuko. *VATT-julkaisuja* 17.
- Myles, G. (1989): Ramsey tax rules for economics with imperfect competition. *Journal of Public Economics* 38, 95-115.
- Myles, G. (2008), Economic Growth and the Role of Taxation. *OECD Economics Department Working Papers* No.
- Naito, H. (1999): Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency. *Journal of Public Economics* 71, 165-188.

- Nickell, S. (2004): Employment and Taxes. *CEP Discussion Paper*, No. 634.
- Niilola, K., Valtakari, M. ja Kuosa, Ilkka (2006): Kotitalousvähennys. Kotitalousvähennys kotitalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä. Työpoliittinen tutkimus 310/2006.
- Niinikoski, M., von Hertzen, N. ja Kauppinen, I. (2007): Pilottiselvitys arvonlisävero-lainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. KTM julkaisu 14/2007.
- Niinivaara, R. (1999): Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Valtiovarainministeriö.
- OECD (2010): Economic Surveys Finland. Vol. 2010/4.
- Oliveira Martins, J., Boarini, R., Strauss, H., de la Maisonneuve C. ja Saadi C. (2007): The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education. *OECD Economics Department Working Paper* No. 576.
- Parkkola, T. (2010): Arvonlisäverotukseen liittyviä erityiskysymyksiä. Esitys verotuksen kehittämistyöryhmässä, helmikuu 2010.
- Pettersson, T. ja Pettersson, T. (2003): Fördelning ur ett livscykelperspektiv. Bilaga 9 till LU 2003; SOU 2003:110.
- Pirttilä, J. ja Selin, H. (2006): How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. *Working Paper Series* 2006:26, Uppsala University, Department of Economics.
- Pirttilä, J. ja Suoniemi, I. (2010): Public Provision, commodity taxation and hours of work: An empirical analysis, *Labour Institute for Economic Research Discussion Papers* 261.
- Pirttilä, J. ja Uusitalo R. (2006): Kuinka veromuutokset vaikuttavat veropohjaan? Teoksessa Honkapohja, S., Stenbacka, R., Vanhala J. ja Vesala, T. (toim.) Julkinen talous, rahoitus ja talouspolitiikka.
- Pissarides, C. (1998): The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: the Role of Unemployment Benefits and Tax Structure. *European Economic Review*, Vol. 42.
- Pohjola, M. (2007): Työn tuottavuus ja siihen vaikuttavat tekijät. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2007.
- Poterba, J.M. (1989): Capital Gains Tax Policy towards Entrepreneurship. *National Tax Journal* No. 42(3).
- Pylkkänen E. (2009). Tulonjako elinkaaritarkastelussa. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, maaliskuu 2009.
- Ramsey, F. (1927): A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal* 37, 47–61.
- Rauhanen, T. (2001): Arvonlisäverotus EU:n jäsenmaissa - voiko vientiä verottaa? *VATT-keskustelualoitteita* 254.
- Riihelä, M (2010): Arvonlisäveroreformien tulonjakovaikutukset. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, helmikuu 2010.
- Riihelä, M. Sullström, R. ja Tuomala, M. (2008): Economic Poverty in Finland 1971–2004. *Finnish Economic Papers* 21, 57-77.
- Riihelä, M., Sullström, R. ja Tuomala, M. (2010): Trends in Top Income Shares in Finland 1966-2007. Ilmestyy: *VATT Research Reports*.
- Riksskatteverket (2002): Oroliga skattebaser, Riskområden för skattefel med internationell anknytning. RSV Rapport 2002:2.
- Roine, J. ja Waldenström, D. (2008): Common Trends and Breaks in Top Incomes: A Structural Breaks Approach, ilmestyy aikakauskirjassa *Review of Economics and Statistics*.
- Ruotsalainen, P. (2010): Suurituloisuus on pysyvämpää kuin pienituloisuus. Hyvinvointikatsaus, 1/2010, Tilastokeskus.
- Saez, E. (2004): Reported Income and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications, *NBER working paper* 10273.

- Saez, E., Slemrod, J. ja Giertz, S. H. (2009): The Elasticity of Taxable Income with respect to Marginal Tax Rates. A Critical Review. *NBER Working Paper* No. 15012. May 2009.
- Sandmo, A. (2000): The Public Economics of the Environment. The Lindahl Lectures, Oxford University Press.
- Selin, H. (2009): The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentive. An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971. Working Paper Series, No 2009:3. Center for Fiscal Studies, Uppsala University, Department of Economics.
- Sinn, H-W. (1991): The vanishing Harberger triangle. *Journal of Public Economics* 45, 271–300.
- van Soest, A, Das, M. ja Gong X. (2002): "A Structural Labour Supply Model with Flexible Preferences", *Journal of Econometrics* 107, 345-374.
- Södersten, J. (1996): Ekonomisk generalrapport - Skatt på bolagskapital I Norden. Teoksessa: Samspelet mellan beskattningen av aktiebolag och aktieägare. *Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie* 33. Juristförlaget. Stockholm. .
- Sørensen, P. B (1999): Optimal tax progressivity in imperfect labour markets, *Labour Economics*, vol. 6/1999, 435-452
- Sørensen, P. B. (1998): Recent innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax.. Teoksessa Sørensen (toim.) Tax Policy in the Nordic Countries, MacMillan.
- Sørensen, P. B. (2005): Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public finance* 12, 777–801.
- Sørensen, P. B. (2007): The theory of optimal taxation: what is the policy relevance? *International Tax and Public Finance* 14, 383-406.
- Sørensen, P. B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges. Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4.
- STM (2007): Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2007/11.
- STM (2009): Sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2009:62.
- TEM (2009): T&k-menojen verovähennysjärjestelmää selvittäneen työryhmän (T&K-verotyöryhmä) raportti. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Tilastokeskus (2009): Kulutustutkimus 2006. Käyttäjän käsikirja. Käsikirjoja 46.
- Tilastokeskus (2010): Elinolotietoja vuosilta 1990 ja 2008. Työmarkkinat ja koulutusaste.
- Valtiovarainministeriö (2006): Verotus, yhtiöoikeus ja tilinpäätös. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 4/2006. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2010a): Suomen vakaushjelman tarkistus 2009. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 6a/2010.
- Valtiovarainministeriö (2010b): Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010 luvulla. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010.
- VATT (2009a) Verotukiselvitys, Verojärjestelmän kautta annettava tuki.
- VATT (2009b): Talouden rakenteet. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Verohallinto (2009), Verotilasto 2008.
- Viitamäki H. (2001): Kannattaako työ? Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Työmarkkinat testissä. *VATT-julkaisuja* 30.
- Viitamäki H. (2010): Verokiilatarkasteluja eri ansiotasoilla 1990 – 2010. Working Paper, VATT.
- Öberg, A. (2003): Essays on Capital Income Taxation in the Corporate and Housing Sectors. Economic Studies 72. Department of Economics. Uppsala University.

LIITTEET

LIITE 1 Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä

Verotyöryhmä on teettänyt asiantuntijaselvityksiä sekä kutsunut eri alojen asiantuntijoita alustamaan ja keskustelemaan työryhmän toimeksiantoon kuuluvista aiheista. Työryhmälle valmisteltuja taustamuistioita ja esityksiä on koottu työryhmän internetsivuille (www.vm.fi/verotyoryhma). Taustamuistioiden ja esitysten tekijät vastaavat itse teksteistään, eikä niiden sisältämiä kannanotoja tule tulkita työryhmän kannoiksi.

- Blundell, R. (2008): The Mirlees Review, esitys, marraskuu 2008
- Brys, B. (2009): Taxation of corporate and dividend income, esitys, lokakuu 2009
- Eerola, E. (2009a): Verotus ja talouskasvu, muistio ja esitys, tammikuu 2009
- Eerola, E. (2009b): Optimiveroteoria ja veropolitiikka, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Eerola, E. (2009c): Ympäristöverotus osana verojärjestelmää, muistio ja esitys, kesäkuu 2009
- Eerola, E. ja Rauhanen, T. (2010): Arvonlisäveron rakenne, muistio, helmikuu 2010
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2009): Asumisen verokohtelu, muistio ja esitys, joulukuu 2009
- Hansson, I. (2009): Tax Policy - Swedish Experiences, esitys, lokakuu 2009
- Honkatukia, J. (2009): Energiaverotus ja ilmastopolitiikka, esitys, huhtikuu 2009
- Hyytinen, A. (2009): Growth entrepreneurship and sources of productivity growth, esitys, lokakuu 2009
- Jäntti, M. (2009): Tulonjaon ja verojen kohtaannon kehityksestä Suomessa 1985-2006, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Järvikare, T. (2009): Veroharmonisointi, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Kanniainen, V. (2009): Verotus ja yrittäjyyskannustimet: Mitä tutkimus kertoo, esitys, lokakuu 2009
- Kari, S. (2010): Yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittäminen - uudistusvaihtoehtojen arviointia, muistio, tammikuu 2010
- Kari, S. (2009a): Verotuet ja verojärjestelmän läpinäkyvyys, esitys, helmikuu 2009
- Kari, S. (2009b): Pääomien liikkuvuus ja verokilpailu, esitys, helmikuu 2009
- Kari, S. (2009c): Tuloverojärjestelmän rakenne: Yhtenäinen vs. eriytetty tuloverotus, muistio, syyskuu 2009
- Kari, S. (2009d): Osinkojen ja osakkeiden luovutusvoittojen verotus - Havaintoja Suomen järjestelmästä, muistio, syyskuu 2009
- Kari, S. ja Eerola, E. (2009): Yritys- ja osinkoverotus ja riskinotto, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Kari, S. ja Valjus, I. (2010): Yrittäjän verojen muutos neljässä uudistamisvaihtoehdossa - staattinen simulointi, muistio, tammikuu 2010
- Kosonen, T. (2010): Työvoimavaltaisten palvelualojen ALV-alennus: alustavia tuloksia, esitys, helmikuu 2010
- Kurjenoja, J. ja Punakallio, M. (2008): Ansiotulovähennykset Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Suomessa, muistio, marraskuu 2008
- Lehtinen, T. (2009): Ansiotulojen verotus; SATA-komitea, esitys, toukokuu 2009
- Leppänen, J. (2009): Yksityismetsätalous ja verotus, esitys, marraskuu 2009
- Liski, M. (2009): Energia- ja ilmastopolitiikka, esitys, huhtikuu 2009
- Loikkanen, H. A. (2009): Structure, Tasks and Forms of Finance of Sub-Central Governments in EU15, esitys, kesäkuu 2009

- Loikkanen, H. A. ja Lyytikäinen, T. (2009): Kiinteistöverojen kohtaannosta ja käyttäytymisvaikutuksista, muistio ja esitys, huhtikuu 2009
- Lyytikäinen, T. (2009): Verotus ja huippuosaaajien liikkuvuus, muistio ja esitys, helmikuu 2009
- Malmgrén, M. (2009): Korkovähennysrajoitukset elinkeinotulon verotuksessa, muistio ja esitys, marraskuu 2009
- Niskakangas, H. (2009): Osinkoverotuksen uudistamisesta, muistio, syyskuu 2009
- Ollikainen, M. (2009): Metsäverotus: Teoriaa ja kokemuksia Suomesta, esitys, marraskuu 2009
- Paavonen, M. (2010): Julkisen talouden kestävyys talouskriisin jälkeen, esitys, helmikuu 2010
- Paavonen, M. (2009): Julkisen talouden kestävyys ja verotus, esitys, toukokuu 2009
- Palotie-Heino, T., Tuovinen, M. ja Pukander, F. (2009): Verovapaat sosiaaliturvaetuudet, muistio, toukokuu 2009
- Parkkola, T. (2010): Arvonlisäverotukseen liittyviä erityiskysymyksiä, esitys, helmikuu 2010
- Pirttilä, J. (2008): Mirrlees Review ja Suomen verojärjestelmä, esitys, lokakuu 2008
- Poutvaara, P. (2009a): Kouluttautumisen kannustimet ja verotus, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Poutvaara, P. (2009b): Perintöverotus, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Pylkkänen, E. (2010a): Ansiotulo veropohjana, muistio ja esitys, tammikuu 2010
- Pylkkänen, E. (2010b): Työn tarjonta ja ansiotuloverotus, muistio ja esitys, helmikuu 2010
- Pylkkänen, E. (2010c): Ansiotuloverotuksen kehittäminen, esitys, maaliskuu 2010
- Pylkkänen, E. (2009a): Tulonjako elinkaaritarkastelussa - esimerkki Ruotsista, muistio ja esitys, maaliskuu 2009
- Pylkkänen, E. (2009b): Kuntien ja valtion väliset verotussuhteet, muistio ja esitys, kesäkuu 2009
- Pylkkänen, E. ja Riihelä, M. (2010): Puolisoiden yhteisverotus, muistio ja esitys, marraskuu 2010
- Riihelä, M. (2010): Arvonlisäveroreformien tulonjakovaikutukset, muistio ja esitys, helmikuu 2010
- Riihelä, M. (2009): Tuloerojen kehitys Suomessa 1966-2007, muistio ja esitys, syyskuu 2009
- Riis Jacobsen, M. (2009): Norway: The 2006 tax reform and the shareholder model, esitys, lokakuu 2009
- Sørensen, P. B. (2009): Recent trends in Nordic tax policy, esitys, lokakuu 2009
- Uusitalo, R. (2009): Työn verotus, muistio, kesäkuu 2009

LIITE 2 Asettamispäätös

Valtiovarainministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS
18.9.2008

VM 141:00/2008

Verotuksen uudistustyöryhmä

Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut verotuksen kehittämistyöryhmän.

Toimikausi

1.10.2008 - 31.12.2010

Tausta

Verojärjestelmää uudistetaan yleensä osauudistuksina, verolajeittain. Tällöin verojärjestelmä voi kokonaisuutena vaikuttaa ei-toivotulla tavalla yritysten ja kotitalouksien päätöksiin. Tämän takia on aika ajoin syytä tarkastella verojärjestelmää myös kokonaisuutena. Näin voidaan parhaiten arvioida järjestelmän vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan yleensä sekä pohtia verotuksen eri osa-alueiden välisiä painopisteitä. Myös verojärjestelmän hyvinvointivaikutukset voidaan parhaiten optimoida tällaisessa tarkastelussa. Riittävä työurien pituus ja tuottavuuskehitys ovat sekä aineellisen hyvinvoinnin että sosiaaliturvan ja julkisten palvelujen rahoituksen perusta.

Verojärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon mm seuraavat toimintaympäristön muutokset:

- väestön ikärakenteen muutos ja elatussuhteen nousu korostavat yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuuskasvun merkitystä hyvinvoinnin ja julkisen talouden rahoituksen turvaamisessa
- tuottavuuskasvu perustuu aiempaa enemmän osaamiseen ja aineettomaan pääomaan
- kestävän kehityksen haasteet ovat kasvaneet
- talouden toimintaympäristö on aiempaa avoimempi.

Tehtävä

Työryhmän tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän uudistustarpeita myös verotuksen oikeudenmukaisuuden kannalta ja tehdä tarvittavat ehdotukset verojärjestelmän kehittämisessä noudatettavista suuntalinjoista. Tavoitteena on, että verojärjestelmä tukee nykyistä paremmin kestävää talouskasvua ja samalla kestävää julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta ottaen huomioon ekologisen kestävyysvaatimukset.

Työryhmän tulee erityisesti pohtia:

- verotuksen rakennemuutoksia suotuisan tuottavuuskasvun, korkean työllisyysasteen ja yrittäjyyden kannalta
- eri toimintojen toivottavaa ja kestävää verorasitusta kestävän julkisen talouden puitteissa
- verotuksen kannustavuuden parantamista sosiaaliturvan uudistamista pohtivan SATA-komitean ehdotukset huomioon ottaen
- tuottavuus- ja työllisyyskehityksen turvaavia muutoksia yritys- ja pääomatuloverotuksessa ottaen huomioon kansainvälinen, erityisesti Euroopan Unionin alueella tapahtuva kehitys
- verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä.

Työryhmä voi teettää asiantuntijaselvityksiä ja sen tulee kuulla järjestöjen ja akateemisen maailman edustajia.

Työryhmä voi tehdä esityksiä toimikautensa kuluessa.

Työryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja Martti Hetemäki, alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö
 Varapuheenjohtaja Heikki Niskakangas, professori, Helsingin kauppakorkeakoulu
 Lasse Arvela, ylijohtaja, valtiovarainministeriö
 Seija Ilmakunnas, ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
 Terhi Järvikare, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö
 Sixten Korkman, toimitusjohtaja, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
 Teemu Lehtinen, toimitusjohtaja, Veronmaksajien keskusliitto
 Reija Lilja, tutkimusjohtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos
 Vesa Vihriälä, alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia
 Raija Volk, tutkimusjohtaja, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos
 Pääsihteerinä toimii Seppo Kari, tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, ja toisena sihteerinä toimii finanssisihteeri Marja Paavonen, valtiovarainministeriö

Kustannukset ja rahoitus

Momentilta 28.01.21

Valtiovarainministeri

Valtiosihteeri



Jyrki Katainen



Raimo Sailas

JAKELU

puheenjohtaja ja jäsenet



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 09 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

35/2010
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Kesäkuu 2010

ISSN 1797-9714 (PDF)
ISBN 978-951-251-100-3 (PDF)

VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus