

KOHTI PAREMPAA VEROTUSTA

- Eväitä verokeskusteluun

Sixten Korkman - Jukka Lassila -
Niku Määttänen - Tarmo Valkonen

KOHTI PAREMPAA VEROTUSTA – Eväitä verokeskusteluun

Sixten Korkman – Jukka Lassila – Niku Määttänen – Tarmo Valkonen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Virpi Haavisto, Advantage Oy, Helsinki

ETLA B237

ISBN 978-951-628-482-1

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki, 2009

ESIPUHE

Mielestämme on tärkeää, että verotuksen rakennetta pohditaan ja sen ongelmiin otetaan kantaa. Tällä kirjalla haluamme edistää näitä kysymyksiä koskevaa ymmärrystä. Tarkastelemamme vaihtoehdot eivät ole radikaaleja eivätkä muodosta kattavaa vero-ohjelmaa. Esittämämme suositukset ovat käsityksemme mukaan kuitenkin perusteltuja kansantalouden ja kansalaisten kannalta.

Kiitämme TT-säätiötä rahoituksesta, joka on tehnyt tämän kirjan kirjoittamisen mahdolliseksi.

Maaliskuussa 2009

Sixten Korkman Jukka Lassila Niku Määttänen Tarmo Valkonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE

JOHDANTO JA YHTEENVETO

7

GLOBALISAATIO JA VEROTUS

13

- 1 Globalisaatio etenee 13
- 2 Globalisaatio ja verotuksen yleinen taso 14
- 3 Työn verotus 21
- 4 Yhtiöverotus 26
- 5 Muu verotus 29
- 6 Kansainvälinen yhteistyö verokilpailun rajoittamiseksi 32
- 7 Johtopäätöksiä globalisaatiosta ja verotuksesta 34
 - Liite: Verotuksen kansantaloudelliset kustannukset ja globalisaatio 37
 - Kirjallisuusluettelo 42

TYÖN JA KULUTUKSEN VEROTUKSESTA

43

- 1 Kohti pohjoismaista verorakennetta? 44
- 2 Työn ja kulutuksen verojen kohdentamisesta 47
- 3 Nostetaan ALV:a ja alennetaan tuloveroa 50
- 4 Loppupäätelmiä 54
 - Kirjallisuusluettelo 56

PÄÄOMATULOJEN VEROTUKSESTA

57

- 1 Johdanto 57
- 2 Pääomatulojen verotuksen perustelut ja ongelmat 58
- 3 Pääomatulojen verotuksen pääpiirteitä Suomessa 65
- 4 Miten tästä eteenpäin? 70
- 5 Johtopäätöksiä 75
 - Kirjallisuusluettelo 77

ASUMISEN VEROTUKSESTA

79

- 1 Johdanto 79
- 2 Vuokra- ja omistusasumisen verokohtelu 80
- 3 Omistusasumisen suosimiseen liittyvät ongelmat 84
- 4 Verotetaanko omistusasumista liian vähän? 87
- 5 Miten asumisen verotusta tulisi muuttaa? 89
- 6 Johtopäätökset 91
 - Liite: Kotitalouden budjetti ja asumisen verotus 93
 - Kirjallisuusluettelo 95

Johdanto ja yhteenvedo

Verojärjestelmillä on taipumus rapautua ajan myötä. Suomessa on kulunut jo pitkä aika siitä, kun verojärjestelmän perusratkaisut ovat viimeksi olleet kokonaisvaltaisen uudistuksen kohteena. Edellisenä virstanpylväänä voitaneen pitää 1990-luvun alun suurta verouudistusta, jossa laajennettiin veropohjia ja alennettiin veroasteita. Samassa yhteydessä työtulojen ja pääomatulojen verotus eriytettiin. Sen jälkeen verojärjestelmään on eri syistä tehty runsaasti yksittäisiä muutoksia, jotka ovat lisänneet verotuksen monimutkaisuutta ja olleet omiaan hämärtämään sen peruseriaatteita. Taloudessa on samanaikaisesti tapahtunut ja tapahtumassa merkittäviä muutoksia, jotka saattavat olla peruste muuttaa verojärjestelmää. Näistä syistä on tärkeää, että verotuksen perusteista ja painopisteistä käydään keskustelua ja tehdään päätöksiä. Tällä raportilla pyrimme osaltamme tuomaan aineksia verotuksesta käytävään keskusteluun.

Laajasti hyväksytty lähtökohta on, että verojärjestelmän tulisi olla tehokas ja oikeudenmukainen sekä hallinnollisesti yksinkertainen. Näiden tavoitteiden edellyttämistä linjauksista on kuitenkin erilaisia käsityksiä. Mieli-pide-erot ovat sekä arvosidonnaisia että ehdollisia käsitykselle verotuksen vaikutuksista, joita koskeva tietämyksemme on melko rajallista.

Erityisen vaikeaa on muodostaa kantaa taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti katsoen oikeaan kokonaisveroasteeseen. On luontevaa ajatella, että julkisten menojen lisäämisestä saatava hyöty on aleneva ainakin jonkin menotason jälkeen. On myös todennäköistä, että verotuksen aiheuttamat haitat kansantaloudelle kasvavat veroastetta nopeammin. Jossakin vaiheessa verotuksen aiheuttamat haitat muodostuvat julkisilla menoilla aikaansaataviin etuihin nähden liian suuriksi. Täsmällistä arviota siitä, milloin näin tapahtuu, on kuitenkin mahdotonta antaa.

Tässä kirjassa pohdimme pääosin verotuksen rakennetta. Miten verotuksessa tulisi painottaa eri veropohjia kuten työtuloja, yritysten voittoja ja pääomatuloja, yksityistä kulutusta ja kiinteistöjä? Mitkä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa eri veromuotojen vaikutuksia

ja edullisuutta? Voidaanko verotuksen painopisteitä muuttamalla parantaa kansalaisten hyvinvointia?

Suomen tulonjako on sen verran tasainen, että suuri keski-luokka vääjäämättä maksaa verojen valtaosan. Mitkään realistisina pidettävät uudistukset eivät tätä muuta. Silti verotuksen rakenteella ja sen muutoksilla on aina tulonjakovaikutuksia. Mielestämme Suomen verojärjestelmässä on piirteitä, joiden poistaminen sekä lisäisi tehokkuutta että tasaisi tulonjakoa.

Sixten Korkman tarkastelee omassa artikkelissaan globalisaation merkitystä verotuksen kannalta. Globalisaatio muuttaa syven-tyessään kansantalouksien toimintaa ja samalla sitä, miten verotus vaikuttaa kansantaloudessa. Globalisaatio edistää talouden tehokkuutta, mutta valtioiden keskinäisten riippuvuuksien voimistuminen aiheuttaa myös ongelmia. Usein esitetty huoli on, että verokilpailu koventuessaan pakottaa hyvinvointivaltion romuttamiseen ("race to the bottom"). Onko tämä huoli aiheellinen? Mitä kokemus ja tutkimus kertovat globalisaation vaikutuksista verotukseen?

Korkman toteaa, että tiivistyvä kansainvälinen kilpailu ulottuu enenevästi koskemaan myös julkisia tukia ja verotusta. Tästä näkökulmasta hahmottuu talouden avoimuuden ja hyvinvointivaltion välinen ristiriita: globalisaatio parantaa mahdollisuuksia talouden tehokkuuden edistämiseen, mutta samalla se lisää paineita hyvinvointivaltiota rahoittavan verotuksen keventämiseen. Verotuksen keventämistä puoltavat voivat hyvinkin nähdä tämän etuna, hyvinvointivaltion rahoituksesta huolestuneet näkevät sen pulmana. Kansainvälinen vertailu ei kuitenkaan tue oletusta siitä, että integraation myötä tiivistävä kilpailu pakottaisi laajasti veroasteiden madaltamiseen. Kokonaisveroasteet ovat Pohjoismaissa ja monissa muissa kansainvälisesti hyvin integroituneissa maissa erityisen korkeita. Eri maiden väliset erot viittaavat siihen, että tähänastinen globalisaatiokehitys ei ainakaan kovin vakavasti rajoita kansallisvaltion mahdollisuuksia päättää verotuksen yleisestä tasosta sosioekonomista mallia koskevien poliittisten valintojen kautta.

Myös työtulojen veroasteet ovat monessa hyvin avoimessa taloudessa varsin korkeat, minkä voi olettaa aiheuttavan kasvavia kansantaloudellisia kustannuksia. Työtulojen korkeimpia rajaveroasteita onkin alennettu selvästi tällä vuosikymmenellä useimmissa OECD-maissa ml. Suomessa. Vielä selvempää on, että kansainvälinen verokilpailu on viemässä yhtiöverotuksen veroasteita alaspäin. Sen sijaan globalisaatio ei suoraan vaikuta kovinkaan vahvasti kulutusverotuksen liikkumatilaan tai kiinteistöveroihin. Johtopäätös on, että globalisaatio puoltaa painopisteen siirtämistä taloudellista toimeliaisuutta rasittavista yhtiö- ja ansiotuloveroista kulutus- ja kiinteistöverojen suuntaan.

Jukka Lassila kysyy artikkelissaan, kannattaako kulutusveroja korottamalla rahoittaa ansiotulojen verojen alentamista. Kulutusve-

rojen haittana pidetään usein sitä, että pienituloiset kärsivät niistä suurituloisia enemmän, koska heidän tuloistaan menee suurempi osa kulutukseen. Kulutusverojen korotus kuitenkin rokottaa erityisesti niitä, joilla on tulevaa kulutusta varten kerättyjä säästöjä. Näihin säästöihin kulutusverojen korotus vaikuttaa kuten kertaluonteinen varallisuusvero. Pienituloisten kannalta sen sijaan on tärkeää, että kulutusveroja korotettaessa julkisten tulonsiirtojen ostovoima ei kärsi. Lassila tarkasteleekin sellaista verorakenteen muutosta, jossa kulutusveroja korotetaan, julkisia tulonsiirtoja nostetaan kuluttajaintojen nousun verran, ja ansiotulojen verotusta kevennetään vain niin paljon, ettei julkisen sektorin rahoituksellinen kestävyys heikkene. Artikkelin hyödyntää Suomen taloutta kuvaavalla yleisen tasapainon mallilla tehtyä laskelmaa.

Tällainen hyvin tiukasti rajoitettu verouudistus osoittautuu seurauksiltaan myönteiseksi. Kulutusverojen kolmen prosenttiyksikön korotuksella voidaan alentaa ansiotulojen verotusta parilla prosenttiyksiköllä kaikilla ja korottaa tulonsiirtoja, ilman että julkisen talouden rahoitusasema siitä kärsii. Työn tekemisen kannusteet paranevat ja työllisyys kasvaa hieman. Tärkein vaikutus on, että ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteiden ongelmalliseksi koettu ero pienenee.

Tarmo Valkosen artikkelissa kuvataan pääomatulojen nykyistä verottamista ja pohditaan verotuksen tulevia suuntaviivoja. Verotuksen tutkimuksen yksi keskeisistä tuloksista on, ettei ole perusteltua asettaa pääomatulojen ja ansiotulojen veroasteita samoiksi, ja on olemassa vahvoja syitä sille, että pääomatulojen veroasteiden pitäisi olla matalammat. Tässä suhteessa Suomen eriytetty tuloverotus on linjassa tutkimustulosten kanssa. Se on myös perusteltua käytännön poliittisista syistä, koska sen avulla voidaan vähentää paineita keventää yksittäisten pääomatulolajien korkeaa marginaaliveroastetta ja siten kaventaa veropohjaa ja heikentää verojärjestelmän neutraalisuutta. Suppea veropohja, pienet verotulot ja suuret neutraalisuusongelmat olivat keskeisiä ominaisuuksia ennen vuotta 1993 vallinneessa tulojen yhtenäiseen verotukseen perustuneessa järjestelmässä.

Pääomatulojen verotuksessa on edelleen ongelmallisen suuria eroja esimerkiksi sen mukaan saadaanko pääomatulo korkotuloina, pörssilistatun tai listaamattoman yrityksen jaetuista tai jakamattomista voitoista, omistusasunnosta tai eläkesäästämisestä. Viimeaikainen julkinen keskustelu on kiinnittänyt paljon huomiota ansiotulojen muuntamiseen pääomatuloiksi, mikä on kuitenkin ollut koko verojärjestelmän neutraalisuuden ja verotulojen näkökulmasta marginaalista. Lisäksi työpanokseen perustuvat osingot ollaan siirtämässä ansiotuloverotuksen piiriin, mikä vähentää muuntamismahdollisuuksia.

Neutraalin verotuksen ominaisuuksista käydään vilkasta kansainvälistä keskustelua. Erityistä huomiota ovat herättäneet mallit,

jotka jättävät verottamatta pääomatuloista riskittömän koron osuuden verran. Samaa säästämisen ja investointien kannalta neutraalia lopputulosta voidaan tavoitella siirtymällä tulojen verotuksesta kulutuksen verottamiseen.

Niku Määttänen tarkastelee asumisen verotusta. Artikkelissa kuvataan millä tavalla verojärjestelmämme suosii omistusasumista vuokra-asumiseen nähden. Vuokratulosta maksetaan pääomatuloveroa mutta omistusasunnon niin sanottu laskennallinen tulo on verotonta. Tästä seuraa, että valtio perii samasta asunnosta selvästi enemmän veroja jos se on yksityisenä vuokra-asuntona kuin jos se on omistusasuntona. Vuokratulosta maksettavan veron maksaa viime kädessä vuokralainen korkeampien vuokrien muodossa.

Omistusasumisen suosiminen vuokra-asumisen kustannuksella on monin tavoin ongelmallista. Se kannustaa ihmisiä hankkimaan oman asunnon suurellakin velalla, mikä on taloudellisten riskien hallinnan kannalta huono asia. Lisäksi se tekee työn perässä muuttamisen vaikeammaksi ja kasvattaa tarvetta erilaisiin julkisiin asumistukijärjestelmiin, joihin liittyy omat ongelmansa. Omistusasumisen suosiminen on myös tulonsiirto keskimääräistä pienituloisemmilta kotitalouksilta suurempituloisille. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että yhteiskuntamme monilla muilla tavoilla pyrkii tasaamaan tuloja.

Artikkelissa haetaan poliittisesti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, joilla omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua voitaisiin tasoittaa. Laskennallisen asuntotulon verottaminen olisi kaikkein tyylipuhtain ratkaisu, mutta tuskin realistinen. Artikkelissa ei myöskään suositella asuntolainan korkovähennyksestä luopumista, koska se kiristäisi omistusasumisen verotusta vain niiden osalta, jotka tarvitsevat asuntolainaa asuntonsa rahoittamiseksi.

Artikkelissa päädytään siihen, että omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua kannattaisi lähteä tasoittamaan molemmista päistä, eli keventämällä vuokra-asumisen verotusta ja kiristämällä omistusasumisen verotusta. Yksinkertaisin tapa saattaa vuokra-asumisen verotus samalle tasolle omistusasumisen verotuksen kanssa olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Se lisäisi vuokra-asuntojen tarjontaa ja laskisi sitä kautta yleistä vuokratasoa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin suunnitella uusi verovähennys vuokra-asujille. Menetetyt verotulot voitaisiin kummassakin ratkaisussa korvata korottamalla kiinteistöveroja, jotka kohdistuvat samalla tavalla sekä omistus- että vuokra-asumiseen. Lopputuloksena omistusasumisen verotus kiristyi hieman ja vuokra-asumisen verotus kevenisi huomattavasti.

Kirjamme tavoitteena ei ole esittää kattavaa vero-ohjelmaa. Esimerkiksi ympäristöveroja emme tarkastele. Voi myös todeta, että johtopäätöksemme eivät tarkoittaisi mitään radikaalia verotuksen uudistamista. Silti artikkelimme sisältävät melko selkeitä suosituksia etenkin verotuksen painopisteiden siirtämisen suhteen:

- *Pääomatulojen* verotuksessa olisi perusteltua siirtyä kohti veromallia, missä jätetään säästämisen tuotosta riskittömän koron verran verovapaaksi. Se vähentäisi eri pääomatulolajien erilaisesta verotuksesta aiheutuvia neutraalisuusongelmia, yhtenäistäisi listattujen ja listaamattomien yritysten osinkojen verotuksen ja pienentäisi verotuksen haitallista vaikutusta säästämiseen. Tällä muutoksella Pohjoismaissa laajasti käytetty ns. duaalinen veromalli olisi entistä käyttökelpoisempi. Perintöjen verotus on tulonjakosyistä perusteltua säilyttää.
- *Yhtiöverokantojen* alentaminen käy ajan mittaan ajankohtaiseksi, sillä Suomen on tältä osin syytä kantaa huolta yritysten toimintaympäristön kilpailukyvyystä. On myös pidettävä mielessä, että yhtiövero viime kädessä kohdistuu pääosin työvoiman rasitteeksi alempien palkkojen tai heikomman työllisyyden muodossa.
- *Työn verotuksen* keventämiseen edelleen on syytä pyrkiä. Pienipalkkaisten kohdalla on kyse ns. työllisyysloukkujen lieventämisestä, korkeasti koulutettujen osalta on kannettava huolta sekä palkkauksen kannustavuudesta että Suomen houkuttelevuudesta korkeaan osaamiseen perustuvan yritystoiminnan sijaintimaana. Myös väestön ikääntyminen ja tarve työn osallistumisasteen kohottamiseen puoltaa alempaa työn verotusta.
- *Kulutuksen verotuksessa* on mahdollisuuksia verokertymän lisäämiseen sekä arvonlisäverokantaa nostamalla että tekemällä sen veropohja tiiviimmäksi luopumalla pääosin alennetuista verokannoista. Vaikka myös kulutukseen kohdistuva rasitus lisää työn verokiilaa, on etuna kuitenkin sen kohdistuminen myös muiden kuin palkansaajien kulutukseen sekä edullisempi säästämisen verokohtelu.
- *Kiinteistöverot* ovat Suomessa kansainvälisesti matalat. Verosteita voisi tältä osin nostaa, etenkin jos samalla luodaan järjestelmä veron mahdollisesti aiheuttamien likviditeettivaikkeuksien lieventämiseksi.
- *Vuokra-asumisen verotusta* tulisi keventää suhteessa omistus-asumisen verotukseen. Yksinkertaisin tapa toteuttaa se olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Veromenetykset voitaisiin korvata asuinrakennusten kiinteistöveroja korottamalla.

Globalisaatio ja verotus

Sixten Korkman

Suomen kansantalous on yhä integroidumpi osa kansainvälistä taloutta. Syvenevä globalisaatio on tärkeä toimintaympäristöä muokkaava voima, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia koko yhteiskuntaan ja myös verotuksen kannalta. Verotus vaikuttaa investointien ja työvoiman kohdentumiseen sekä kansantalouden kasvuun ja tehokkuuteen. Tiivistyvän integraation oloissa nuo vaikutukset muodostuvat entistä merkittävämmiksi. Globalisaatio edistää talouden tehokkuutta, mutta valtioiden keskinäisten riippuvuuksien voimistuminen aiheuttaa myös ongelmia. Usein esitetty huoli on, että verokilpailu koventuessaan pakottaa hyvinvointivaltion romuttamiseen ("race to the bottom"). Onko tämä huoli aiheellinen? Mitä kokemus ja tutkimus kertovat globalisaation vaikutuksista verotukseen? Miten globalisaatio vaikuttaa verotuksen tarkoituksenmukaiseen tasoon ja rakenteeseen?

1 Globalisaatio etenee

Kansainvälinen vaihdanta ja taloudellinen integraatio eivät ole uusia ilmiöitä, eikä globaalistuminen myöskään ole välttämättä yksisuuntainen prosessi. Pääomamarkkinat olivat kansainvälisiä jo 1800-luvun jälkipuoliskolla, jolloin esimerkiksi Ruotsin valtio rahoitti mittavia rautatieinvestointeja laskemalla liikkeelle valtion obligaatiolainoja Lontoossa. Työvoiman kansainvälinen liikkuvuus ei ole koskaan ollut niin laajaa kuin sata vuotta sitten, jolloin miljoonia ihmisiä muutti Euroopasta muille mantereille ja etenkin Pohjois-Amerikkaan. Maailmansotien välisenä aikana kansainvälinen kauppa taantui voimakkaasti kauppasodan myötä nousevien tullien takia, ja tuolloin rahoituslaitosten ja valuuttakaupan sääätely rajoittivat voimakkaasti myös kansainvälisiä pääomaliikkeitä.

Sekä teknologia että politiikka ovat myötävaikuttaneet siihen, että viime vuosikymmenet ovat olleet vahvasti etenevän taloudellisen integraation aikaa. Yhtäältä teknologinen kehitys on alentanut kuljetuskustannuksia ja eritoten helpottanut informaation käsitte-

Miten globalisaatio vaikuttaa verotuksen vaikutuksiin ja veropolitiikkaan?

Pakottaako kansainvälinen verokilpailu hyvinvointivaltion romuttamiseen?

Globalisaatio on aikamme megatrendejä; myös Suomi on yhä integroidumpi osa globaalia taloutta

lyä ja välittämistä, mikä osaltaan vähentää kansallisraajat ylittävien toimintojen kustannuksia. Toisaalta tulleja ja muita kansainvälisen kaupan esteitä on alennettu tasolle, jolla ne eivät enää ole kehittyneissä talouksissa merkittävä kansainvälisen vaihdannan este. Lisääntynyt kansainvälisyys koskee talouden toimintaa hyvin laajasti: tavara- ja palveluvirtoja, yritysten investointeja ja toiminnan sijoittumista, pääomamarkkinoita ja omistamista sekä koulutettua työvoimaa. Monet talousyksiköt toimivat enenevästi monikansallisesti tai jopa maailmanlaajuisesti. Informaatio- ja kommunikaatioteknologian leviäminen lisää tulevinä vuosina edelleen globalisaation merkitystä, sillä kaikki digitalisoitavissa oleva toiminta voidaan myös ”ulkoistaa” kansallisrajojen ulkopuolella suoritettavaksi. Kansainvälinen vuorovaikutus ja keskinäinen riippuvuus kasvanevat näin ollen myös jatkossa, vaikka meneillään oleva talouskriisi tilapäisesti lisää protektionistisia paineita.

Kansainvälinen integraatio mahdollistaa työnjaon laajentamisen, mikä edistää mahdollisuuksia tuottavuuden kohottamiseen. Ekonomistikunta on jo pitkään nähnyt talouden integraation keinona kaupan ja erikoistumisen sekä niiden myötä tehokkuuden ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Myös Suomessa on melko laajasti ymmärretty, että elintasomme on vahvasti sidoksissa kansainväliseen talouteen ja sen avoimuuteen. Lähtökohtaisesti myönteinen asenne globalisaatioon ei tietenkään estä ajattelemasta, että sopeutuminen sen haasteisiin voi aiheuttaa myös yhteiskunnallisia ongelmia.

2 Globalisaatio ja verotuksen yleinen taso

Yksi keskeinen huoli sisältyy näkemykseen, jonka mukaan tiivistyvä kansainvälinen kilpailu ulottuu enenevästi koskemaan myös julkisia tukia ja verotusta. Monet valtiot houkuttelevat ulkomaisia yrityksiä oman maan kamaralle osana pyrkimystä luoda työpaikkoja ja synnyttää verotuloja, eli valtiot käyttävät kilpaa julkisia menoja yritystoiminnan toimintaedellytysten vahvistamiseen ja/tai alentavat kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta keskeisiä veroasteita. Tämä verokilpailu (ja/tai yritystukikilpailu) rajoittaa mahdollisuuksia sosiaaliturvan ja tuloja uudelleen jakavan verotuksen ylläpitämiseen. Tässä näkemyksessä hahmottuu talouden avoimuuden ja hyvinvointivaltion välinen ristiriita: globalisaatio parantaa mahdollisuuksia talouden tehokkuuden edistämiseen, mutta samalla se lisää paineita hyvinvointivaltiota rahoittavan verotuksen keventämiseen.

Poliittisessa keskustelussa tämä ristiriita nähdään yleensä ongelmana ja verokilpailu yhteiskunnallisesti haitallisena. Verokilpailun aiheuttama paine veroasteiden alentamiseen voidaan kuitenkin nähdä myös positiivisena voimana, jos poliittisen päätöksenteon

Integraatio on keino tuottavuuden ja hyvinvoinnin lisäämiseen

Verokilpailu luo paineita verotuksen keventämiseen; tarkastelukulmasta riippuen tämä voidaan nähdä hyvänä tai pahana

arvioidaan johtavan muuten ”liian kireään” verotukseen. Tämä voi johtua siitä, että poliittisella päätöksenteolla on taipumusta yliarvioida julkisten menojen etuja ja/tai aliarvioida verotuksen aiheuttamia kansantaloudellisia kustannuksia. Molemmat näkemykset lähtevät siitä, että globalisaatio on omiaan alentamaan veroja; eroa on vain siinä, että kehitys ensin mainitussa näkemyksessä pidetään pulmana, jälkimmäisessä etuna.

Näistä lähtökohdista voi muotoilla yleisen hypoteesin globalisaation vaikutuksista verotukseen seuraavien suuntaviivojen mukaisesti:

- (i) *Globalisaatio lisää veropohjien kansainvälistä liikkuvuutta sekä kansantalouden herkkyyttä veroasteiden muutoksille, mikä voimistaa verotuksen vääristäviä vaikutuksia talouden toimintaan ja vaikeuttaa verokertymien ylläpitämistä suurina;*
- (ii) *Lisääntyneiden kustannustensa valossa verotusta kevennetään poliittisten päätösten kautta; ja/tai*
- (iii) *Verotuksen painopistettä siirretään kansainvälisesti vähemmän liikkuvien veropohjien suuntaan.*

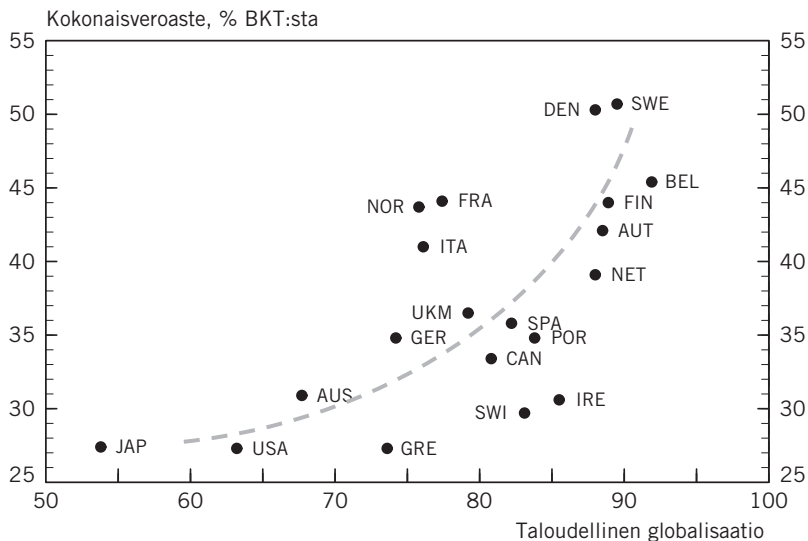
On huomionarvoista, että yksittäisen maan veropolitiikalla on ”ulkoisvaikutuksia” muiden maiden veropolitiikkaan. Verotuksen keventäminen vaikeuttaa muiden maiden verokertymien ylläpitämistä ja voimistaa niissä verotuksen kielteisiä vaikutuksia talouden toimintaan. Näistä syistä globalisaation eteneminen luo paineita verokilpailun itseään ruokkivaan kovenemiseen. Integraation oloissa ainoa keino tämän torjumiseksi, jos sitä halutaan torjua, on kansallisarajat ylittävän veropolitiittisen yhteistyön tiivistäminen.

Tuonnempana tarkastellaan globalisaation merkitystä veromuodoittain ja kysymystä siitä, voidaanko veropolitiittisella yhteistyöllä kahlita verokilpailua. Tässä luvussa esitetään aluksi kysymys koskien verotuksen yleistä tasoa: Vastaako hypoteesi globalisaation veroastetta alentavasta vaikutuksesta kokemusta; mitä tilastot kertovat?

Kuviossa 1 esitetään kokonaisveroaste (verot/BKT) sekä taloudellisen globalisaation astetta mittaava indeksi.¹ Yleiskuva on jossain määrin hämmäntävä: veroaste näyttäisi keskimäärin olevan pikemminkin korkeampi mitä avoimempi on tarkastelun kohteena oleva talous, jos kohta korrelaatio ei ole vahva. Pohjoismaat, kuten myös

Hypoteesi, jonka mukaan talouden avoimuus kannustaa/pa-tistaa veroasteen madaltamiseen, ei heijastu tilas-toissa

¹ Seuraavassa globalisaation mittarina käytetään KOF-instituutin kehittämää talouden globalisaatioindeksiä, jota on käytetty tutkimustyössä melko laajasti; vrt. Dreher, Gaston ja Martens (2008). Indeksii pyrkii mittaamaan integraatiota ulkomaankaupan lisäksi rahoituksen ja tuotannon tekijäliikkeiden sekä politiikan saralla. Todettakoon, että esitettäviin kuvioihin katkoviihoiin piirretyt käyrät ovat vain keino ajatellun relaation havainnollistamiseksi, niitä ei ole estimoitu aineistosta.

Kuvio 1 Veroaste ja talouden avoimuus

Maat: Portugali (POR), Kreikka (GRE), Espanja (SPA), Italia (ITA), Saksa (GER), Ranska (FRA), Itävalta (AUT), Belgia (BEL), Hollanti (NET), Tanska (DEN), Ruotsi (SWE), Suomi (FIN), Englanti (UKM), Irlanti (IRE), Japani (JAP), Norja (NOR), Sveitsi (SWI), Yhdysvallat (USA), Kanada (CAN) ja Australia (AUS).

Lähteet: OECD (2007), KOF, Economic Globalization Index (2005).

Belgia ja Hollanti sekä Itävalta, ovat varsin avoimia talouksia ja ne ovat myös korkean veroasteen maita. Japani ja Yhdysvallat sekä Australia ovat vähemmän avoimia maita, ja niissä veroasteet ovat matalampia.² Kuvio ei tue hypoteesia globalisaation ja verotuksen negatiivisesta relaatiosta, ja on epäselvää kuinka kuviota tulisi tulkita.³

Yksi mahdollinen ja varteenotettava selitys esillä oleville havainnoille lähtee siitä, että globalisaation syveneminen lisää talouden epävakaisuutta ja erityisesti elinkeinoelämän rakenteellisten muutosten vauhtia. Pienen avotalouden tuotantorakenne on vähemmän monipuolinen ja siksi häiriöalttiimpi. Lisääntyvä epävarmuus

Lisääkö talouden avoimuus häiriöalttiutta ja siksi sosiaaliturvaan kohdistuvia toiveita/vaatiuksia?

² Pienet kansantaloudet ovat ymmärrettävästi keskimäärin avoimempia kuin suuret. Näin ollen voi ajatella, että korkeat veroasteet liittyvät talouksien pienuuteen pikemmin kuin avoimuuteen. Ei ole kuitenkaan ilmeistä syytä, miksi julkisen sektorin osuus taloudesta olisi sanottavasti suurempi pienissä maissa (vaikka jotain skaalaetuja julkisen sektorin toiminnassa voikin esiintyä). Alesina ja Wacziarg (1997) esittävät evidenssiä, jonka mukaan julkisen kulutuksen BKT-osuus on suurempi pienissä maissa; Rose (2006) vuorostaan kiistää maan koolla olevan merkitystä.

³ Veroasteiden osalta on syytä todeta kansainvälisiin vertailuihin liittyvän erilaisia ongelmia: monista muista maista poiketen tulonsiirrot ovat esim. Pohjoismaissa yleensä veronalaisia, ja työnantajiin kohdistuvat lakisääteiset velvoitteet eivät kaikissa maissa heijastu samassa määrin mitattuun veroasteeseen; vrt. Adema ja Ladaique (2005). Näistä syistä "todelliset" erot veroasteissa saattavat olla mitattuja pienempiä.

ja kasvaneet työttömyysriskit voivat vuorostaan johtaa siihen, että kansalaiset toivovat ja vaativat entistä kattavampaa sosiaaliturvaa elämäntilanteeseen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Hyvinvointivaltio vakuuttaa kansalaisia riskejä vastaan, jolloin lisääntyneet riskit voivat kasvattaa näiden vakuutuspalvelujen ja niihin liittyvien tulonsiirtojen kysyntää. Tämän ajatuksen kanssa sopusoinnussa on havainto, että sosiaalimaksujen BKT-osuus on suurempi avoimissa talouksissa.⁴

Selityksen ongelmana on, että talouden epävakaisuus ei välttämättä liity kovinkaan tiiviisti globalisaatioon. Avoimeen talouteen kohdistuu ulkoisia häiriöitä, toisaalta sisäiset häiriöt voivat olla avoimessa taloudessa helpommin sulatettavissa. Ei siksi ole selvää, että talouskehityksen riskit kaiken kaikkiaan ovat suurempia avoimemmissa talouksissa. On viitteitä siitä, että työpaikkojen vaihtuvuus, jota usein käytetään rakennemuutosten nopeuden mittarina, on jo pitkään pysynyt syvenevästä globalisaatiosta huolimatta melko lailla ennallaan.⁵

Kuvion 1 mukaisen relaation voi myös tulkita toisin päin: kansalaiset suhtautuvat myönteisemmin markkinatalouteen ja globalisaatioon niissä maissa, joissa julkinen sektori osallistuu laajasti riskien tasaamiseen. Ainakin Pohjoismaiden osalta voi perustella tulkintaa, että kollektiivinen riskien tasaus on tukenut talouden avoimuutta hyväksyviä asenteita.⁶ Integraation tiivistyminen ei välttämättä lisää kansantalouden tai yksilöiden riskejä, mutta kattava sosiaaliturva vähentää joka tapauksessa globalisaatioon (ja uusiin teknologioihin) liittyviä pelkoja. Tämä on sallinut globalisaation syvenemisen, mikä vuorostaan on edistänyt talouden kasvua. Lisäksi on otettava huomioon ”kolikon toinen puoli”: korkeat verot ovat poliittisesti hyväksyttäviä, jos kansalaiset kokevat saavansa veroilleen vastinetta hyvien palvelujen muodossa. Hyvinvointivaltio ja globalisaatio näyttävät olevan johonkin mittaansa asti toisiaan tukevia kehityssuuntia pikemmin kuin keskenään ristiriitaisia.

Kolmas mahdollisuus on, että havaittu positiivinen korrelaatio johtuu taustalla vaikuttavista muista tekijöistä. Pitkälle globaalistuneet maat ovat usein myös korkean tulotason maita. Kenties korkea tulotaso ja iso julkinen sektori kulkevat käsi kädessä? Yhtäältä ns. Wagnerin laki väittää julkisen sektorin olevan suurempi korkean tulotason maissa, mikä voisi johtua julkisten palvelujen korkeasta

Lisääkö hyvinvointivaltio riskinsietokykyä ja globalisaatiolle myönteisiä asenteita?

⁴ Tätä ajatuskulkua on esittänyt mm. Rodrik (1998).

⁵ Ks. Ilmakunnas ja Maliranta (2008), jonka mukaan työpaikkojen vaihtuvuus tehdasteollisuudessa on jopa alentunut 1990-luvun laman jälkeen sitä edeltäviin vuosiin verrattuna.

⁶ Andersen et al. (2007).

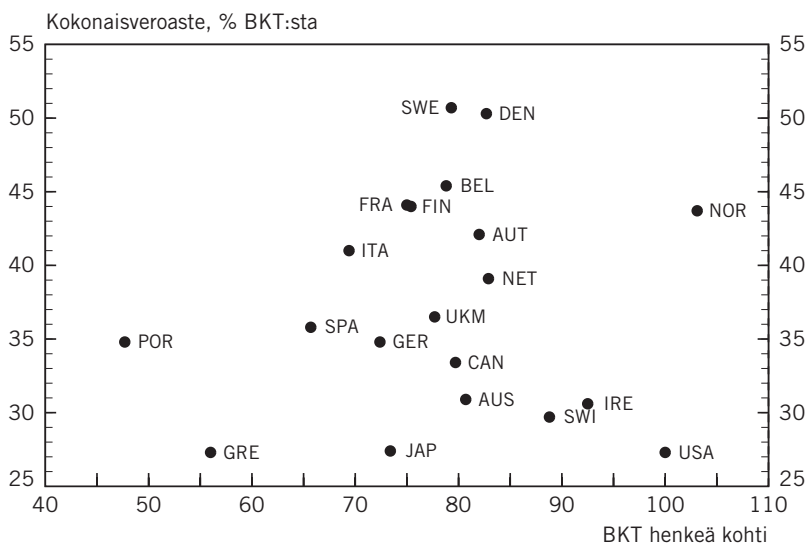
tulojoustosta (esimerkkeinä terveydenhuolto ja koulutus). Toisaalta korkean tulotason maat kärsivät Baumolin taudista, jonka mukaan työn tuottavuuden kohottaminen on vaikeampaa hoivatyön kaltaisessa palvelutuotannossa kuin teollisessa toiminnassa. Alhainen tuottavuus lisää julkisten palvelujen palkkakustannusten BKT-osuutta. Näin ollen globalisaation ja veroasteen välinen korrelaatio voisi heijastaa sitä, että sekä globalisaation aste että julkisen sektorin koko ovat suurempia korkeamman tulotason maissa.

Kuvio 2 ei tue tätä tulkintaa, sillä veroasteen ja henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen välillä ei näyttäisi olevan mitään korrelaatiota. Rikkaiden maiden joukossa on sekä korkean (Norja) että matalan (Yhdysvallat) veroasteen maita, ja veroasteen hajonta on varsin suurta jokseenkin samalla tulotasolla olevien maiden kesken. Eri maat ovat mitä ilmeisimmin tehneet tulotasostaan riippumatta toisistaan poikkeavia sosio-ekonomisia valintoja koskien julkisen ja yksityisen vastuun laajuutta mm. palvelujen ja vakuutusten saroilla. Tämä tulee näkyviin, jos tarkastellaan anglosaksisia maita ja EU15-maita (pl. Englanti ja Irlanti) erikseen.

Kuvion 3 mukaan veroaste on ensimmäisessä maaryhmässä tulotason aleneva funktio (havaintojen lukumäärän tosin ollessa kovin pieni), kun se kuvion 4 mukaan EU15-maissa sen sijaan on tulotason kasvava funktio. Tämän voisi tulkita siten, että anglosaksiset maat tavoittelevat lähinnä vain ”yövärtijatehtävien” hoitamisen

Veroaste on anglosaksisissa maissa sitä matalampi mitä korkeampi on tulotaso, muissa (vanhoissa) EU-maissa veroaste on sitä korkeampi mitä korkeampi on tulotaso

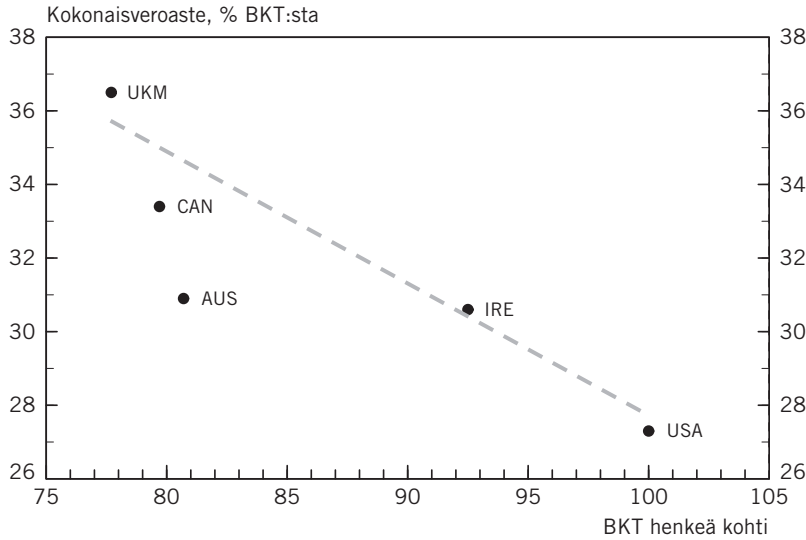
Kuvio 2 Veroaste ja tulotaso



Lähteet: OECD (2007), Eurostat (2005).

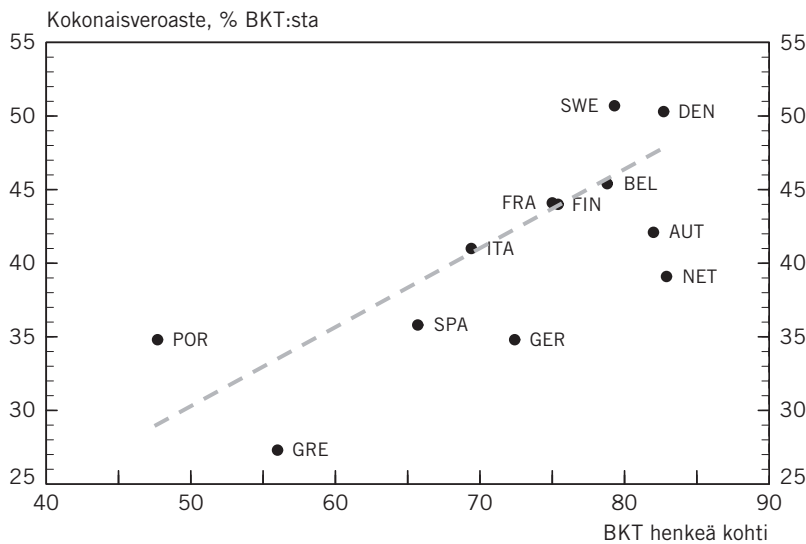
ja määrätyn perusturvan ylläpitämisen rahoittamiseksi tarvittavaa verotaso. Tällaisen valtion tarvitsema verokertymä on sitä pienempi mitä korkeampi on maan tulotaso.

Kuvio 3 Veroaste ja tulotaso anglosaksisissa maissa



Lähteet: OECD (2007), Eurostat (2005).

Kuvio 4 Veroaste ja tulotaso EU-maissa



Lähteet: OECD (2007), Eurostat (2005).

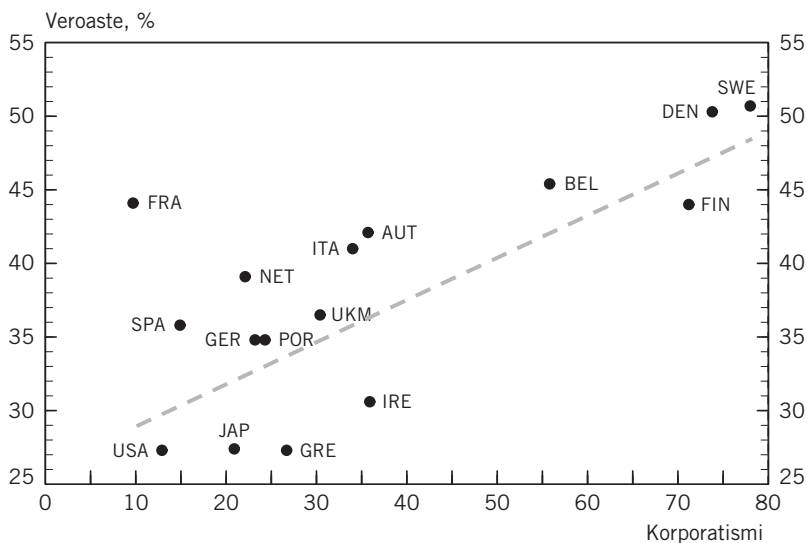
*Korporatismi ja
korkeat verot
käyvät käsi
kädessä*

Useimmissa EU15-maissa hyvinvointivaltion ambitiotaso on paljon korkeampi sisältäen monenlaisia palveluja ja merkittäviä tulonsiirtoja. Tällöin talouskasvu ei vähennä vaan päinvastoin lisää julkisen sektorin menopaineita ja niiden rahoittamiseksi tarvittavaa verotuksen tasoa. Tähän vaikuttavat otaksuttavasti em. Wagnerin laki ja Baumolin tauti, eli palveluihin kohdistuvan ambitiotason nousu tulotason myötä sekä julkisten palvelujen alhaisen tuottavuuden vaikutus palkkakustannuksiin. Nämä tekijät saattavat hyvinkin johtaa siihen, että veropaineet lisääntyvät talouskasvun ja kohoavan tulotason myötä.

Edellä esitetty sopii yhteen sen käsityksen kanssa, että korporatistisilla mailla on taipumusta verottaa kansalaisiaan voimakkaammin kuin muilla valtioilla. Kuvion 5 mukaan tässä näyttäisi olevan perää⁷, sillä veroaste on keskimäärin korkeampaa korkean ammatillisen järjestäytyneisyyden maissa.

Kaiken kaikkiaan erot maiden välisissä veroasteissa ovat merkittäviä. Näin ei ole vain vertailtaessa rikkaita ja köyhiä (kehittyviä) maita. Myös kehittyneiden maiden joukossa voidaan edelleen havaita erilaisia sosioekonomisia malleja, jotka ilmentävät toisistaan poikke-

Kuvio 5 Veroaste ja korporatismi



Lähteet: OECD (2007), Industrial relations in Europe (2004).

⁷ Ks. esim. Summers et al. (1993).

avia institutionaalisia olosuhteita ja poliittisia valintoja. Tilastot eivät todista siitä, että integraatio johtaisi harmonisointiin tai pakottaisi sopeuttamaan verotuksen tasoa jollekin verokilpailun määrittämälle tasolle. Kuten jäljempänä esitetään, tämä ei ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että verokilpailu on tiivistymässä ja lisäämässä korkeiden verojen aiheuttamia ongelmia talouden tehokkuuden ja kilpailukyvyn kannalta. Sen sijaan voi päätellä, että tähänastinen kehitys ei vielä ainakaan kovin vakavasti rajoita kansallisvaltion mahdollisuuksia päättää verotuksen yleisestä tasosta.

Globalisaatio ei toistaiseksi merkittävästi rajoita kansallisia mahdollisuuksia päättää verotuksen yleisestä tasosta

3 Työn verotus

Verokertymien kannalta työ on tärkein tuotannontekijä ja veropohja; palkkasumman perusteella kerätään valtaosa tuloveroista ja sosiaalivakuutusmaksut. Suurimman osan palkkatuloistaan kotitaloudet käyttävät yksityiseen kulutukseen, joka on vuorostaan arvonlisäveron ja muiden välillisten verojen pohjana. Työvoiman kansainvälinen liikkuvuus on edelleen melko rajallista, mikä osaltaan lisää veropolitiikan autonomiaa työn verottamisen osalta. Toisaalta integraatio tiivistää verokilpailua ja voimistaa verotuksen kansantaloudellisia haittavaikutuksia myös kansainvälisesti liikkumattomien veropohjien osalta, mikä on omiaan vähentämään omaehtoisen veropolitiikan liikkumatilaa. Seuraavassa pohditaan ensin verotuksen vaikutusta työmarkkinoiden toimintaan ja sen jälkeen lisääntyvän integraation merkitystä; tämän luvun liitteessä esitetään samoja kysymyksiä käsittelevä jäsennellympi tarkastelu.

Työ on tärkein tuotannontekijä ja veropohja

Ansiotulojen verotus aiheuttaa ”verokiilan” brutto- ja nettopalkan välille, mikä on omiaan vähentämään työn tarjontaa ja/tai työn kysyntää. Korkeat veroasteet vähentävät työhön osallistumisen houkuttelevuutta yleensä, ja korkeat marginaaliverot voivat vähentää tehtyjä työtunteja työllistä kohti. Nämä verotuksen vaikutukset heikentävät kansantalouden tehokkuutta, ne vähentävät jaettavissa olevaa ”kakkua” kokonaisuudessaan. Siksi verotuksen merkitystä kansantalouden kannalta ei voi arvioida pelkästään tarkastelemalla verokertymiä ja niiden avulla rahoitettuja julkisia menoja. Lisäksi on otettava huomioon, että verotus vääristää talousyksiköiden valintoja (ml. verottoman vapaa-ajan eduksi) ja aiheuttaa kansantaloudellisia tehokkuustappioita.

Ansiotulojen verokiila vähentää työn tarjontaa ja/tai kysyntää sekä pienentää jaettavissa olevaa kakkua (”verotuksen tehokkuustappio”)

Verotuksen aiheuttama tehokkuustappio voi olosuhteista riippuen olla suuri tai pieni. Tämän luvun liitteessä esitetään perusteluja kahdelle tätä koskevalla huomiolla. Ensinnäkin tehokkuustappio on veroasteen epälineaarisesti kasvava funktio, mikä tarkoittaa, että kansantaloudelliset kustannukset kasvavat enemmän kuin suhteessa veroasteen kohoamiseen. Talouspoliittinen sanoma on, että

Verotuksen vääristävät vaikutukset kasvavat veroastetta nopeammin; kovin korkeita veroasteita on syytä välttää

kovin korkeita veroasteita on syytä välttää. Verotuksen vääristävät vaikutukset eivät välttämättä ole iso ongelma alhaisilla veroasteilla, mutta veroasteen noustessa ne ennemmin tai myöhemmin lisääntyvät merkittävästi. Toiseksi tehokkuustappio on sitä suurempi, mitä voimakkaammin työllisyys reagoi (nettomäääraisten) reaali-palkkojen muutoksiin, eli mitä suurempia ovat työvoiman tarjonnan ja/tai kysynnän ”joustot” reaali-palkan suhteen.

Viimeksi mainittu näkökohta on tässä yhteydessä tärkeä sen takia, että globalisaation syvenemisen voidaan otaksua lisäävän työllisyyden herkkyyttä reaali-palkassa (ja kilpailukyvyssä) tapahtuviin muutoksiin nähden. Tähän on useitakin syitä. Ensinnäkin informaatio- ja kuljetuskustannusten aleneminen lisäävät kilpailua ja saattavat yhä useampia tuotteita ja palveluja kansainvälisen kaupan piiriin. Tällöin työvoiman kysynnän herkkyyys palkkoihin nähden (palkkajoustavuus) lisääntyy, vaikka työvoima ei olisi kansainvälisesti liikkuva tuotannontekijä. Toiseksi yritykset siirtyvät integraation syvenemisen myötä yhä helpommin maasta toiseen ja ne ulkoistavat yhä herkemmin erilaisia tuotannollisia ja muita tehtäviä muissa maissa suoritettaviksi (”off-shoring”). Kolmanneksi työvoiman kansainvälinen liikkuvuus on omiaan lisäämään myös työvoiman tarjonnan reaktioita palkkatason muutoksiin.

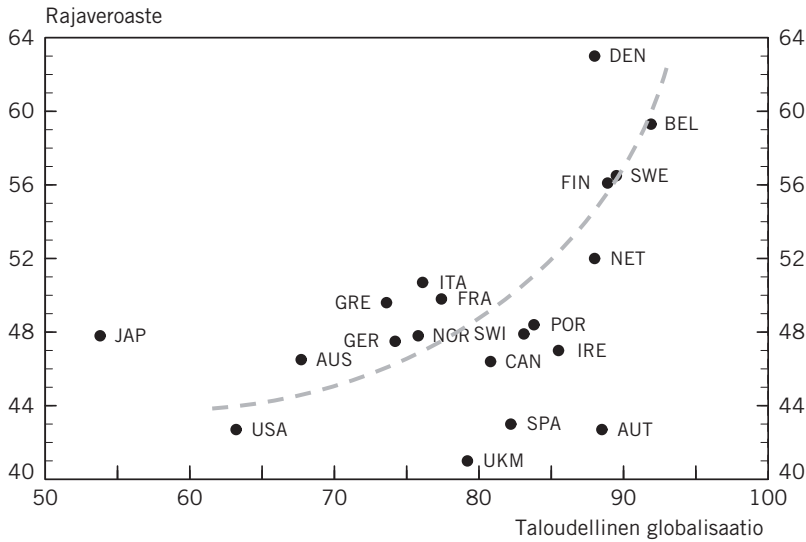
Globalisaation etenemisen voi näistä syistä olettaa kasvattavan talouden herkkyyttä palkkakustannusten suhteen. Tämä vahvistaa verotuksen vääristäviä vaikutuksia, minkä voisi ajatella johtavan veroasteita alentaviin poliittisiin päätöksiin.⁸ Integraatio voi aiheuttaa paineita etenkin työn marginaaliveroasteiden alentamiseen, koska vahva progressio osaltaan vähentää työnteon ja kouluttautumisen kannustimia. Kuten kuvio 6 havainnollistaa, tämä oletamus ei kuitenkaan saa vahvistusta vertaamalla eri maiden rajaveroasteita ja globalisaatioastetta. Edellä jo esitetty huomioon ottaen tämä ei ole yllättävää; kokonaisveroaste on kuvion 1 mukaan korkeampi avoimemmissa talouksissa, ja työn veroasteet ovat luonnollisesti korkeita yleisesti ankan verotuksen maissa.

Havaittava korrelaatio ei tietenkään tarkoita, että työn kireä verotus olisi integraation oloissa ongelmatonta. Korkeiden verojen kansantaloudelliset kustannukset voivat tuki olla suuret ja globalisaation kasvava funktio; poliittiset päättäjät voivat silti tulonjakosyistä pitää rajaveroasteet (ja progression) korkeina. Kysymyksen arviointi on hankalaa, sillä verotuksen kansantaloudellisten kustannusten mittaamiseen liittyy suuria periaatteellisia ja tilastollisia vaikeuksia.

⁸ Andersen (2003) esittää teoreettisen tarkastelun siitä, kuinka globalisaation syveneminen (markkinoiden integraation voimistuminen) lisää redistributiivisen finanssipolitiikan kansantaloudellisia kustannuksia.

*Globalisaatio voi-
mistaa verotuk-
sen vääristäviä
vaikutuksia ja
tehokkuus-
tappiota*

*Avoimissa talouk-
sissa työtulojen
rajaveroasteet
ovat korkeita
niihin liittyvistä
ongelmista
huolimatta*

Kuvio 6 Rajaveroaste työtuloissa ja talouden avoimuus

Lähteet: OECD (2007), KOF, Economic Globalization Index (2005).

Seuraavassa esitettävä tarkastelu antaa kuitenkin määrättyä tukea käsitykselle, jonka mukaan korkeat työtulojen rajaveroasteet ovat integraation tiivistyessä enenevästi kansantaloudellisesti haitallisia. Tarkastelun kohteena on tällöin verojen lisäämisestä aiheutuva kansantaloudellinen rajakustannus, joka pitää sisällään sekä itse veroliikkeen että sen aiheuttamat tehokkuustappiot (vrt. liite).

Verokirjallisuudessa on esitetty erilaisia arvioita verotuksen lisäämisen aiheuttamista tehokkuustappioista tai kansantaloudellisista kustannuksista ("marginal cost of public funds"). Mielenkiintoisen ja suhteellisen tuoreen vertailevan arvion eri maiden julkisen rahoituksen rajakustannuksista (JRR) on esittänyt Kleven ja Kreiner (2006). Heidän tutkimuksensa päätulokset ovat taulukon 1 mukaisia.

Taulukon ensimmäinen sarake esittää tekijänsä arvion julkisten menojen rahoituksen rajakustannuksesta silloin, kun menolisäys rahoitetaan kaikkia veroasteita samassa määrin nostamalla. Toinen sarake ottaa huomioon myös tulonsiirtojen vaikutukset. Kolmas ja neljäs sarake esittävät vastaavat arviot silloin, kun rahoitus tapahtuu veroprogrediota voimistamalla. Kaikissa tapauksissa on kyse siitä, että verotuksen kiristäminen vähentää sekä osallistumis- ja työllisyysastetta että tehtyjä tunteja työllistä kohti. Nuo vaikutukset ovat suurempia veroprogrediota kiristettäessä (sarake 3 verrattuna sarakkeeseen 1) ja paljon suuremmat, kun huomioidaan myös tulonsiirtojen ja etuuksien kielteiset kannustinvaikutukset (sarakkeet 2 ja 4).

Julkisen rahoituksen rajakustannus sisältää myös verotuksen tehokkuustappiot

Taulukko 1 Julkisen rahoituksen rajakustannus (JRR)

	Suhteellinen verotus		Progressiivinen verotus	
	pl. etuudet	ml. etuudet	pl. etuudet	ml. etuudet
Saksa	1.55	2.12	4.46	18.75
Ranska	1.37	1.57	2.30	2.92
Itävalta	1.40	1.87	2.61	4.91
Hollanti	1.41	1.90	2.81	5.85
Belgia	1.80	2.52	20.49	-9.00
Italia	1.38	1.38	2.42	2.42
Espanja	1.23	1.34	1.66	1.88
Portugali	1.20	1.44	1.56	1.98
Kreikka	1.22	1.26	1.66	1.72
Tanska	1.37	1.68	2.30	3.36
Ruotsi	1.38	1.74	2.26	3.41
Suomi	1.48	1.98	3.40	8.19
Englanti	1.18	1.37	1.51	1.83
Irlanti	1.32	1.56	2.56	3.57
USA	1.13	1.15	1.31	1.34
Sveitsi	1.14	1.35	1.37	1.69
Australia	1.15	1.28	1.50	1.72
Japani	1.09	1.19	1.23	1.36
Kanada	1.19	1.30	1.63	1.83
Norja	1.26	1.46	1.77	2.18

Lähde: Kleven ja Kreiner (2006).

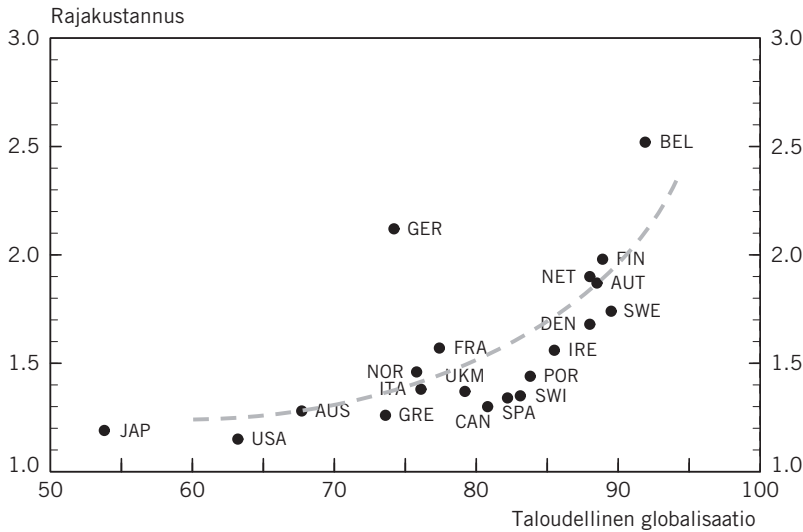
*Suomessa yhden
veroeuron arvioi-
daan maksavan
kansantaloudelle
vähintään puoli-
toista euroa*

Sarakkeiden väliset erot ovat Suomen kohdalla suuret. Julkisten menojen yhden euron lisäys maksaa puolitoista euroa (sarake 1) sekä paljon enemmän progressiota kiristettäessä ja etuuksien vaikutukset huomioon ottaen. Viimeisen sarakkeen mukaan julkisen rahoituksen rajakustannus on Suomen tapauksessa huomattavan suuri.

Nämä arvioit auttavat haarukoimaan julkisen rahoituksen rajakustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Ensinnäkin JRR on kasvava funktio työn rajaveroasteesta, mikä on luonnollista jo Klevenin ja Kreinerin käyttämien laskentakaavojen takia. Kuten kuviosta 7 ilmenee, JRR on myös kasvava funktio globalisaation asteesta. Tämä havainto sopii hyvin yhteen edellä esitetyn periaatteellisen pohdiskelun kanssa, jonka mukaan sekä globalisaatio että veroasteet vaikuttavat (lisäävästi) julkisten menojen rahoituksen rajakustannukseen⁹.

⁹ Toki kuvion mukainen korrelaatio lähinnä heijastanee sitä, että verot ja tulonsiirrot ovat tyypillisesti suurempia avoimissa talouksissa (kuten edellä jo todettiin). Laskelmat eivät sen sijaan pidä sisällään informaatiota maakohtaisista työvoiman kysynnän palkkajousten eroavuuksista, jotka voisivat olla omiaan korostamaan avoimuuden merkitystä verotuksen kustannuksia lisäävänä tekijänä.

*Globalisaation
syveneminen ja
verotuksen kiristy-
minen lisäävät
julkisen rahoituk-
sen rajakustan-
nuksia*

Kuvio 7 Julkisen rahoituksen rajakustannus ja talouden avoimuus

Lähteet: OECD (2007), KOF, Economic Globalization Index (2005).

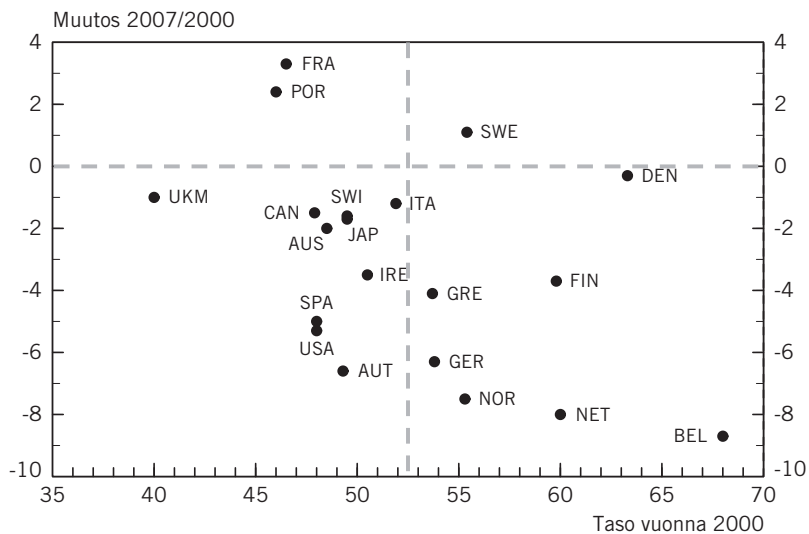
Edellä esitetty tarkastelu antaa aiheutta seuraavaan tulkintaan. Ensinnäkin kireän verotuksen aiheuttamat kansantaloudelliset kustannukset ovat nyttemmin suuret monissa maissa, ei vähiten Pohjoismaissa. Tämä johtuu sekä korkeista veroasteista että globalisaatiosta. Toisaalta poliittinen päätöksenteko kuitenkin tulonjakosyistä pitää kiinni korkeista vero- ja rajaveroasteista. Päätökset ovat poliittisesti ymmärrettäviä mutta talouspoliittisesti kyseenalaistettavissa, sillä ainakin korkeimmissa tuloluokissa voitaisiin Klevenin ja Kreinerin tutkimuksen mukaan alentaa veroasteita verokertymien pienentymättä. Myös Holmlund ja Söderström (2007) päätyvät Ruotsia koskevassa tutkimuksessaan siihen, että korkeimpien rajaveroasteiden alentaminen ei vähentäisi verokertymiä.

Työn korkeiden veroasteiden aiheuttamat ongelmat eivät toki ole jääneet poliittisessa päätöksenteossa vaille huomiota. Tästä kiellise, että ylimpiä rajaveroasteita on tällä vuosikymmenellä alennettu lähes kaikissa maissa (kuvio 8). Vain Ranska, Portugali ja Ruotsi (vuoteen 2008 asti) muodostavat tästä poikkeuksen.

Erityisesti rajaveroasteita on alennettu niissä maissa, joissa ne vuosikymmenen alussa olivat hyvin korkeita (Ruotsi ja Tanska jossain määrin poikkeuksina). Näin ollen ylimpien rajaveroasteiden osalta on viime vuosina ollut havaittavissa määrättyä konvergointia keskiarvoa kohti. Suomen ja muiden Pohjoismaiden ylimmät rajaveroasteet ovat silti kansainvälisesti edelleen korkeimpien joukossa.

Tulonjakosyistä Pohjoismaissa ylläpidetään korkeita veroasteita, joiden kansantaloudelliset kustannukset ovat tuntuvia

Ylimpiä rajaveroasteita on tällä vuosikymmenellä alennettu useimmissa maissa

Kuvio 8 Ylin rajaveroaste työtuloista

Lähde: OECD (2007).

4 Yhtiöverotus

*Pääoman tuoton
perusteella
kerätään sekä
yhtiöveroa että
pääomatuloveroa*

Pääomaan kohdistuu mahdollisten varallisuusverojen lisäksi periaatteessa kahdenlaisia veroja: yhtiöveroa kannetaan sijaintimaan yritysten tulosten perusteella riippumatta omistajan asuinmaasta, ja henkilökohtaisia pääomatuloveroja kerätään sijaintimaan asukkailta riippumatta pääomatulojen maantieteellisestä alkuperästä. Yrityksillä on kannustimia sijoittua alhaisen yritysverotuksen maihin, ja omistajilla on kannustimia olla asukkaina alhaisen pääomatuloverotuksen maissa.¹⁰ Yritysten kansainvälinen liikkuvuus on kuitenkin keskimäärin suurempi kuin ihmisten. Siksi yleisesti otaksutaan, että yhtiöverokannat ovat erityisen kovan kansainvälisen verokilpailun kohteena.

Kansainvälisten pääomamarkkinoiden integroituminen tarkoittaa, että yritysten rahoituksen rajakustannus määräytyy pitkälti kansainvälisen korkotason tai tuottovaatimuksen perusteella. Näin on etenkin Suomen kaltaisen pienen ja avoimen talouden kohdalla. Ulkoa annetun pääoman tuottovaatimuksen oloissa kotimaisen

¹⁰ Edellä sanottu pätee olettaen, että tulonsaaja raportoi verottajalle myös ulkomaiset pääomatulonsa. Käytännössä veroviranomaisen mahdollisuudet saada tietoa ulkomaisista pääomatuloista ovat rajalliset.

yhtiöverokannan nostaminen johtaa investointien ja tuotannon sekä työllisyyden heikkenemiseen. Vaikutukset ovat sitä voimakkaampia mitä herkemmin yritykset siirtävät pääomaa ja toimintaa maasta toiseen kannattavuudessa tapahtuvien muutosten seurauksena. Tuo reaktioalttius on otaksuttavasti sitä suurempi mitä pidemmälle globalisaatio etenee, koska integraatio vähentää pääomaliikkeiden ja yritystoiminnan siirtämisen kitkaa.

Yritysverotuksen kiristämisen kielteiset vaikutukset kansantalouteen voidaan välttää vain, jos palkat alenevat pääoman tuottoasteen palauttavalla tavalla. Näin tapahtuessa voi sanoa yhtiöverotuksen kohdistuvan välillisesti työvoimaan. Tämä herättää kysymyksen siitä, eikö ole järkevämpää kerätä verot palkkatuloista (tai kulutuksen perusteella), jos rasitus viime kädessä joka tapauksessa kohdistuu työvoimaan. Verokirjallisuudessa onkin usein esitetty, että yhtiöitä ei tulisi verottaa lainkaan tai ei ainakaan ”normaalin” (riskitöntä korkoa vastaavan) pääoman tuoton osalta.

Yritysverotuksen säilyttämistä voidaan perustella sillä, että se on vastine niistä toimista, joilla yhteiskunta luo ja edistää yritystoiminnan edellytyksiä. Sijaintimaa voi tarjota ainakin osalle yrityksiä sellaisia liiketoiminnallisia etuja, että yritykset eivät siirry muualla vaikka yhtiö joutuu maksamaan jonkin verran veroja. Lisäksi verotuksen keventäminen toki vaikuttaa yritysten sijaintipäätöksiin ja investointeihin vasta ajan mittaan, kun taas veromenetykset toteutuvat välittömästi.

Ei ole epäilystä siitä, että yritysverotus on enenevästi verokilpailun kohteena. Kuvio 9 osoittaa, että yritysverokanta on aleneva funktio taloudellisen globalisaation asteesta. (Oma tapauksensa on Irlanti, jonka kasvustrategia on nojannut vahvasti erittäin matalan yritysverotuksen varaan.) Verokilpailusta kielii sekin, että yhtiöverokantaa on viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana alennettu voimakkaasti lähes joka maassa.

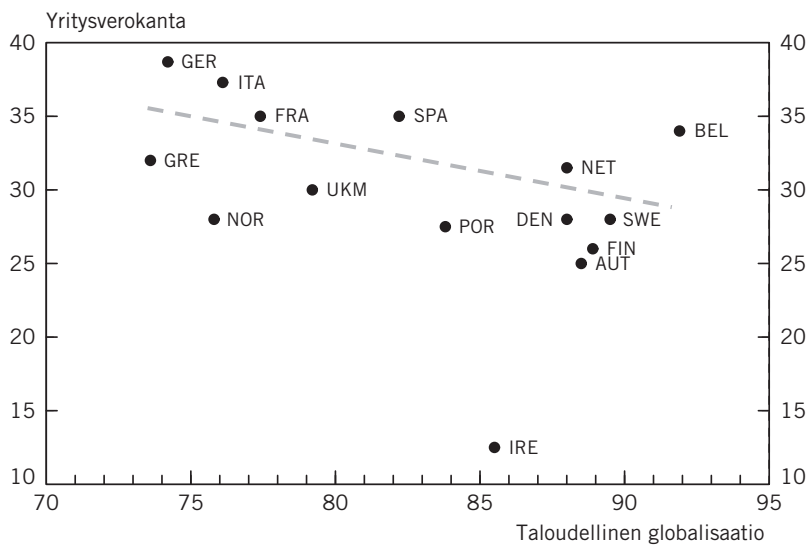
Toisaalta verokertymät suhteessa kokonaistuotantoon eivät ole muuttuneet sanottavasti, vaikka verokantoja on alennettu. Tähän lieene kaksi pääasiallista selitystä. Ensinnäkin verokantoja alennettaessa on yleensä myös tehty päätöksiä veropohjien laajentamiseksi. Toiseksi voitot ovat kehittyneet suotuisasti, osittain koska yhtiöverokannan alentaminen on tukenut yritystoimintaa ja sen kannattavuutta. Näistä syistä verokilpailu ei näytä kovin dramaattiselta myöskään yhtiöverotuksen osalta. Verokantoja on alennettu ja verokanta on globalisaation aleneva funktio, mutta vaikutukset verokertymiin eivät ole olleet merkittävä ongelma.

Verokilpailun vaikutukset kokonaisveroasteeseen ovat tois- taiseksi olleet rajallisia, mutta vaikutus verotuksen rakenteeseen on ilmeinen. Tämä näkyy kuviosta 10, jonka mukaan efektiivisen yhtiöverokannan suhde työn verokiilaan on sitä alempi mitä avoimempi on talous. Efektiivinen yritysverokanta on suhteellisen korkea

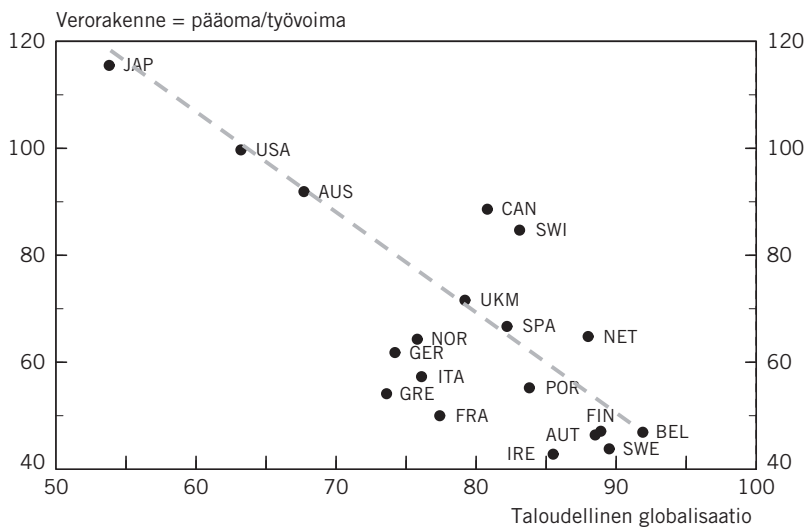
Yritysverotuksen kiristäminen johtaa investointien vähenemiseen ja/tai kannattavuuden palauttavaan palkkojen sopeutumiseen

Kansainvälinen verokilpailu heijastuu selvästi yritysverotukseen

Verokilpailu on lisäämässä työn verotusta suhteessa pääomaan

Kuvio 9 Yritysverotus ja talouden avoimuus

Lähteet: Eurostat (2007), KOF, Economic Globalization Index (2005).

Kuvio 10 Verorakenne ja talouden avoimuus

Lähteet: Institute for Fiscal Studies, Eurostat (2005), KOF, Economic Globalization Index (2005).

Japanissa ja Yhdysvalloissa; matala tuo suhdeluku on mm. Irlannissa, Itävallassa ja Belgiassa sekä Ruotsissa ja Suomessa.

Näyttää siltä, että globalisaatio siirtää verotuksen painopistettä pääomasta työvoimaan. Tämä ei välttämättä ole haitallista, sillä korkea pääoman tuoton verotus vähentää säästämistä ja pääoman muodostusta. Toisaalta työn verotuksen kiristäminen on, kuten edellä todettiin, kasvavassa määrin talouden tehokkuutta heikentävä tekijä.

5 Muu verotus

Globalisaation merkitystä on edellä pohdittu koko veroasteen sekä työvoimaan ja yritystoimintaan kohdistuvien veromuotojen osalta. Myös muita veromuotoja voidaan luonnollisesti arvioida globalisaation näkökulmasta. Seuraavassa esitetään eräitä näkökohtia lähinnä pääomatuloverosta ja arvonnlisäverosta sekä kiinteistöverosta. On syytä korostaa, että veromuotoja tässä tarkastellaan lähinnä vain globalisaation näkökulmasta, jolloin monet tärkeät kysymysasettelut jäävät huomiota vaille. On myös syytä korostaa, että pääomatulo- ja kiinteistöverojen fiskaalinen merkitys on hyvin vähäinen verrattuna arvonnlisäveroon.

5.1 Pääomatuloverotus

Suomessa käytössä oleva duaalinen malli verottaa ansiotuloja progressiivista asteikkoa soveltaen ja pääomatuloja (kuten korkoja, vuokria, osinkoja ja myyntivoittoja) vakioista 28 prosentin verokantaa käyttäen. Pörssissä listattujen yhtiöiden jakamat osingot ovat osittain (70 %) veronalaisia, jolloin jaettuihin voittoihin kohdistuva efektiivinen (myös yhtiöveron huomioon ottava) veroaste on 40.5 prosenttia. Jaettujen osinkojen verotus on tätä ankarampaa vain harvassa maassa.¹¹ Listaamattomien yhtiöiden kohdalla verotus on sen sijaan nykyisellään huomattavan lievää yrityksen nettovarallisuuden laskennallisen tuoton pohjalta määräytyvään ylärajaan asti (enimmillään 90 000 euroa tulonsaajaa kohti oman pääoman määrästä riippuen), koska tuloihin tässä tapauksessa kohdistuu vain 26 prosentin yhteisöverokanta.

Listattujen yhtiöiden osingonjako (ja myyntivoitot) ovat Suomessa kahdenkertaisen verotuksen kohteena

¹¹ Ruotsin Aktiespararna arvioi vuonna 2008, että jaettuihin voittoihin kohdistuva veroaste 36 OECD-maan joukossa on Suomea korkeampi vain Ruotsin, Belgian, Tanskan, Japanin, Norjan ja Kanadan kohdalla.

Suurten yritysten investointien tuottovaatimus määryytyy maailmanmarkkinoilla, kotimainen pääomatuloverotus ei siihen vaikuta

Pääomatuloverotuksen kiristäminen voisi vähentää kotimaista yritysten omistusta sekä vaikeuttaa pienten ja aloittavien yritysten rahoitusta

Tuloverotus perustuu asuinmaaperiaatteeseen (residence principle), ei lähdemaaperiaatteeseen (source principle). Tämä tarkoittaa, että suomalaisen yksityishenkilön pääomatuloja periaatteessa verotetaan yhtäläisesti riippumatta niiden maantieteellisestä alkuperästä. Kotimaisia osakkeita voi kuitenkin omistaa ulkomailla sijaitsevan holding-yhtiön kautta, jolloin suomalainen pääomatulovero ajan-kohtaistuu vasta tulot kotiutettaessa. Lisäksi on otettava huomioon, että viranomaisten on käytännössä vaikea valvoa ulkomaisia pääomatuloja. Ainakin kovin korkea pääomatulovero voisi aiheuttaa verokertymiä vähentävää nettopääomavienttiä.

Suomalaiset suuryritykset ovat monesti valtaosaltaan ulkomalaisomisteisia. Näiden yritysten osakesijoittajat eivät maksa Suomeen henkilökohtaista tuloveroa, joten suomalaisten pääomatuloverotus ei tältä osin vaikuta investointien rahoituskustannuksiin. Tästä näkökulmasta on joskus päätelty, että pääomatuloverotus on vailla reaalityökaloudellista merkitystä.

Onko realistista ajatella, että pääomatuloja voitaisiin verottaa jopa erittäin ankarasti ilman haitallisia vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin? Ainakin kaksi varausta on paikallaan. Ensinnäkin pääomatuloihin kohdistuva verotus alentaa suomalaisten sijoituksilleen saamaa nettotuottoa, mikä vähentää kiinnostusta sijoittaa osakkeisiin ja muihin rahoituslaitteisiin. Osinkojen verokohtelu lienee yksi syy siihen, että suora sijoittaminen osakkeisiin on Suomessa melko vähäistä ja suomalaiset suuryhtiöt valtaosaltaan ulkomalaisten (usein instituutioiden) omistamia. Laajaa ulkomaista omistusta on syytä pitää ongelmana jos se lisää todennäköisyyttä, että pääkonttoreita niihin liittyvine toimintoineen siirretään herkemmin ulkomaille.

Toinen varaus koskee pääomatuloverojen vaikutuksia pieniin ja keskiuuriin yrityksiin. Nämä yritykset eivät juuri kiinnosta ulkomaisia sijoittajia, niiden rahoitus on lähinnä oman tulorahoituksen ja suomalaisten sijoittajien varassa. Korkea osinkoihin ja myyntivoittoihin kohdistuva pääomatulovero heikentää näiden yritysten mahdollisuuksia hankkia oman pääoman ehtoista rahoitusta, ja rahoituksen puute voi olla muuten kasvuhakuisen yrityksen laajenemista rajoittava tekijä. Kun PK-yritykset ovat tärkeitä työllisyyden ja talouden uudistumisen kannalta, on korkean pääomatuloverotuksen kielteisille vaikutuksille annettava painoa. Lisänäkökohta on, että korkea pääomatulovero lisää velkarahoituksen suhteellista edullisuutta yritystoiminnan rahoituksessa. Tämä lisää yritysten konkurssialttiutta, mikä kriisin oloissa voi aiheuttaa kielteisiä kansantaloudellisia seurauksia.

5.2 Arvonlisävero

EU:n arvonlisäveroa säätelevä direktiivi määrittää ALV:n minimikannan (15 %) sekä normaalista verokannasta sallittavat poikkeamat. Direktiivi ei sen sijaan määritä ALV-kannalle mitään ylärajaa. Suomen yleinen ALV-kanta (22 %) on kansainvälisesti korkea mutta pohjoismaisittain matala (Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa yleinen ALV-kanta on 25 %).

Globalisaatio ei juuri aiheuta suoria vaikeuksia ALV:n käytön kannalta. Vienti on verovapaata ja myös tuontiin sovelletaan samaa verokantaa kuin kotimaassa tuotettuihin tavaroihin ja palveluksiin, jolloin verokilpailua ei synny. Käytännössä tähän on kuitenkin kaksi poikkeusta. Ensinnäkin erot ALV-kannoissa voivat aiheuttaa ostosmatkoja naapurimaiden välillä, eli korkean veroasteen maan asukkaat saattavat tehdä ostosmatkoja matalan veroasteen maihin. Toinen ongelma on posti- ja internetkauppa, jossa verovalvonta on käytännössä vaikea toteuttaa. Nämä seikat eivät Suomen kohdalla ole sitä suuruusluokkaa, että ne sanottavasti aiheuttaisivat veropoliittisia pulmia.

Korkea arvonlisävero lisää osaltaan työntekoon kohdistuvaa verokiilaa, koska se vähentää työtulojen ostovoimaa. Tältä kannalta korkea ALV voi välillisesti aiheuttaa samanlaisia ongelmia kuin korkea palkkaverotus: se vähentää kannustimia työntekoon (alentamalla sekä osallistumisastetta että tehtyjä työtunteja työllistä kohti). Kuten edellä jo todettiin, kielteiset vaikutukset voimistuvat korkean veroasteen oloissa ja globalisaation edetessä.

Vaikka myös ALV lisää työn verokiilaa, on sitä kuitenkin syytä pitää talouden toimivuuteen kohdistuvien vaikutusten osalta palkkaveroa edullisempänä vaihtoehtona. Ensinnäkin ALV kohdistuu vain kulutukseen, mikä osaltaan tukee säästämistä ja pääomanmuodostumista. Toiseksi tätä veroa kerätään myös esim. eläkkeistä ja pääomatuloilla rahoitetusta kulutuksesta, mikä on omiaan lieventämään palkansaajien verotaakkaa. Globalisaation näkökulmasta ALV:n alentaminen ei näin ollen voi olla korkea prioriteetti. Tämä koskee erityisesti ruoan veroa, koska kotitaloudet tuskin tekisivät sanottavasti enemmän tai vähemmän ostosmatkoja naapurimaihin ruoan ALV-kannan muutosten takia.

Muun välillisen verotuksen (kuin ALV) osalta tilanne on pääpiirteissään samankaltainen. Kuten on voitu todeta, voivat korkeat ”paheverot” (alkoholi, tupakka) kuitenkin aiheuttaa merkittävää ostosmatkailua. Toinen varteenotettava näkökohta on, että muita maita tuntuvasti korkeammat teollisuuden energia- tai ympäristöverot voivat johtaa investointien ja tuotannon siirtymiseen alhaisemman verotuksen maihin.

Verokilpailu ei Suomen kaltaisessa maassa ole ongelma arvonlisäveron osalta

Arvonlisävero kohdistuu kulutukseen, sitä maksavat myös muut kuin palkansaajat

Kiinteistöistä ei juurikaan tule veropakolaisia

5.3 Kiinteistövero

Globalisaation näkökulmasta kiinteistöt ovat mitä ilmeisimmin houkutteleva verokohde. Itse maapohja ei siirry mihinkään veroasteen takia, ja myös rakennukset ovat liikkuvia vain kulumisen määrittämän aikavälin puitteissa. Kiinteistöveron etuja on, että se kannustaa tonttimaan tehokkaaseen käyttöön. Se ei vähennä työntekoa, yrittäjyyttä tai kannustimia itsensä kouluttamiseen. Se ei ole sosiaalisesti epäoikeudenmukainen. Arvokiinteistöt ovat varakkaiden omistamia, kiinteistöveroa maksavat pääsääntöisesti hyvätuloiset ja haluttaessa kiinteistöille voidaan säätää verovapaa vähimmäismäärä. Yleensä voi otaksua, että kiinteistöveron nostaminen alentaa kiinteistöjen markkina-arvoa, jolloin kiinteistövero rasittaa iäkkäitä enemmän kuin vasta asunnon hankkimista suunnittelevia nuoria. Osaltaan kiinteistövero voidaan nähdä korvauksena kunnille investoinneista yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, joka usein on omiaan nostamaan kiinteistöarvoja. Kuntien kannalta vero voisi antaa tiettyä liikkumatilaa taloudessa ja samalla myös kannustimia toimia kunnan houkuttelevuuden lisäämiseksi. Kiinteistövero on kaiken kaikkiaan mainettaan parempi vero, ainakin se on kansantaloudelle pienempi paha kuin ankara työn verottaminen.

Suomessa kiinteistövero on kansainvälisesti erittäin matala. Niin Yhdysvalloissa kuin yleensä OECD-maissa kerätään veroista meihin nähden moninkertainen osuus kiinteistöveron muodossa. Kiinteistöveron nostaminen ja lisätuoton käyttö kunnallisverotuksen keventämiseen olisi kansantaloudellisesti järkevää. Globalisaation näkökulmasta kiinteistöt ovat niitä harvoja veropohjia, joihin kohdistuva veroaste todennäköisesti voisi olla nykyistä korkeampi aiheuttamatta merkittävän kielteisiä vaikutuksia talouden toimintaan.

Suomessa kiinteistövero on globalisaation näkökulmasta alhainen

6 Kansainvälinen yhteistyö verokilpailun rajoittamiseksi

Integraation syvenemisestä huolimatta olemme vielä kaukana tilanteesta, jossa kansallisvaltio olisi kokonaan menettänyt veropoliittisen autonomiansa. Kuten yllä on todettu, verokilpailu on kuitenkin merkittävää etenkin yritysverotuksen kentässä. Lisäksi on perusteita ajatella, että se saattaa tulevina vuosina koventua myös tuloverotuksen muilla saroilla. Se voi enenevästi pakottaa yksittäisiä maita joko verotuksen keventämiseen tai ainakin verorakenteen muuttamiseen. Onko tämä nähtävä ongelmana? Onko se torjuttavissa kansainvälisen yhteistyön kautta?

Verokilpailun tiivistyminen on nähtävä ongelmallisena, jos se estää poliittista päätöksentekoa toteuttamasta kansalaisten hyvin-

Miksi kiinteistövero on epäsuosittu vero?

Taloustieteessä kiinteistöveroa on perinteisesti pidetty taloudellisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta hyvänä verona. Kansalaiset suhtautuvat siihen kuitenkin kielteisesti, usein jopa vihamielisesti. Kukaan poliitikko ei ainakaan julkisesti halua esiintyä kiinteistöveron nostamisen kannattajana. Moni haluaisi poistaa sen kokonaan. Ruotsissa veropopulismi johti vuosi sitten kiinteistöverosta luopumiseen (tai sen korvaamiseen ”kiinteistömaksun” ja myyntivoittoverojen muodossa). Mistä ekonomistin ja kansalaisen jyrkkä erimielisyys johtuu?

Ensimmäinen argumentti kiinteistöveroa vastaan on, että se edustaa kahdenkertaista verotusta. Onhan asunto otaksuttavasti hankittu tuloilla, joista on jo maksettu tulovero. Miksi verottajan pitäisi tulla toistamiseen sellaisen ihmisen kukkarolle, joka on raatanut ja säästänyt oman asunnon hankkimiseksi? Vastaus on, että tuloverojärjestelmän yleisenä periaatteena on kahdenkertainen verottaminen, näin on myös esimerkiksi vuokra- ja osinkotulojen osalta. Yksittäisen varallisuuserän suosiminen verotuksessa vaatii tällöin erityisiä ja hyvin harkittuja perusteluja. Tähän on sanottu, että täytyyhän kaikkien asua ja yhteiskunta voi asumista tukemalla helpottaa lapsiperheiden asemaa. Etu kiinteistöjen verosuosinnasta menee kuitenkin paljolti harakoille. Ruokkimalla korkeita kiinteistöarvoja se hyödyttää jo asuntonsa omistavien tilannetta mutta vaikeuttaa nuorten lapsiperheiden asunnonhankintaa.

Toinen vastalause kiinteistöverolle on, että se pakottaa köyhiä eläkeläisiä luopumaan omista kodeistaan, kun pienet tulot eivät riitä kiinteistöverojen maksamiseen. Aikoinaan halvalla hankittu omakotitalo pääkaupunkiseudulla voi tänään olla hyvinkin arvokas, jolloin euro-määräinen kiinteistövero muodostuu jo matalalla veroasteella suureksi tuloihin nähden. Näin on etenkin, jos talo on pieni ja sijaitsee siihen nähden ison rakennusoikeuden omaavalla tontilla. Tähän voisi sanoa, että pääkaupunkiseudun kallista tonttimaata ei pidä käyttää joutomaana tai vihannesten viljelyyn. Voi myös huomauttaa, että pankit nykyään myöntävät pitkäaikaisia luottoja ikääntyneille vakuuksia vastaan (käänteinen asuntolaina). Mutta ajatus vanhuksen pakottamisesta pankin lainatiskille verorästien takia voi tuntua kohtuuttomalta. Joka tapauksessa ajatus pienituloisen eläkeläismummon ajamisesta kodistaan verojen takia on karmaiseva ja loukkaa yleistä oikeustajua. Moni haluaisi jo tämän takia poistaa veron kokonaan tai ainakin pienentää sitä entisestään, ja on myös esitetty sen sitomista asukkaan tuloihin (jolloin verojärjestelmästämmä tulisi entistä progressiivisempi).

Kiinteistöveron heikon legitimitietin taustalla oleva likviditeettiongelma on sinänsä ratkaisuissa verosta luopumatta. Eduskunta voisi säätää, että tietyt vaatimukset täyttävillä omistajilla on oikeus jättää verot maksamatta ja kartuttaa verovelkaa. Velka kuitattaisiin aikoinaan perinnön jaon yhteydessä, siihen kertyneen koron kera. Maksuvalmiusvaikeuksista välttyisi niin mökissään asuva vanhus kuin perilliset. Ei kukaan halua ajaa pienituloisia eläkeläisiä kodeistaan puuttuvan veromaksukyvyn takia, eikä siihen myöskään ole tarvetta.

vointia edistävää politiikkaa. Johtopäätös on toinen, jos poliittisen päätöksenteon arvioidaan johtavan kansantalouden ja yhteiskunnan kannalta ylimitoitettuihin julkisiin menoihin ja veroihin. Tällöin kansainvälistä verokilpailua on kiittäminen siitä, että se estää poliitikkoja kiristämästä verotusta entisestään. Yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen ei ole, sillä olennaista ei ole vain kansantalouden ja poliittisen järjestelmän toiminta vaan myös vastaajan arvomaailma.

Verokilpailun rajoittaminen edellyttäisi toimivaa kansainvälistä yhteistyötä verotuksen edellyttämien tietojen vaihdon tai veroparametreja koskevien sopimusten muodossa. Pyrkimyksiä tällaiseen

Pyrkimykselle kansainväliseen yhteistyöhön verokilpailun rajoittamiseksi on perusteita, mutta käytännön mahdollisuudet ovat erinomaisen vähäiset

yhteistyöhön on viime vuosina esiintynyt OECD:n ja etenkin EU:n piirissä. Pari vuotta sitten EU sopi ns. veropaketin, joka pyrkii rajoittamaan eräitä yritysverokilpailun muotoja (”epäreilua kilpailua”) ja pitää sisällään sopimuksen yksityishenkilöiden rajat ylittävien korkotulojen verokohtelusta tai niitä koskevasta tiedonvaihdesta. Veropaketin merkitys on kuitenkin varsin vähäinen, ja on ilmeistä, että tiiviimmän veropoliittisen yhteistyön edellyttämä jäsenmaiden täysi yksimielisyys ei ole saavutettavissa. Näillä näkymin ei ole käytännössä paljoakaan merkitystä sillä, pidämmekö verokilpailua haitallisena vai ei. Sen kanssa on joka tapauksessa elettävä, kansainvälinen yhteistyö sen merkittäväksi rajoittamiseksi ei ole vielä ainakaan pitkään aikaan realistinen näköala. Eri asia on, että Euroopan unionin tuomioistuin enenevästi ottaa kantaa jäsenmaiden tekemiin veroratkaisuihin.

7 Johtopäätöksiä globalisaatiosta ja verotuksesta

Tässä luvussa verotuksen vaikutuksia on tarkasteltu lähinnä globalisaation näkökulmasta eli painottaen niitä ongelmia ja kustannuksia, joiden voidaan arvioida olevan talouden avoimuuden kasvava funktio. Lähtökohtana on ajatus, että globalisaatio lisää veropohjien kansainvälistä liikkuvuutta ja/tai talouden toimijoiden reaktioiden voimakkuutta verotuksessa tapahtuviin muutoksiin.

Korkeat veroasteet ja syventyvä globalisaatio voivat näissä oloissa muodostaa talouspoliittisesti vaikean yhdistelmän. Verotus on olennainen osa sitä julkisen sektorin kokonaisuutta, joka turvaa kansalaisten kouluttautumisen ja sosiaaliturvan. Näiden merkitys on suuri ja voi jopa kasvaa talouden avoimuuden lisääntyessä, jos kehitykseen liittyy suurempaa talouden epävakautta tai sitä koskevia pelkoja. Tätä taustaa vasten voi globalisaation ajatella aiheuttavan jännitteitä ja ristiriitaa taloudellisen tehokkuuden ja solidaarisuuteen pyrkivän jakopolitiikan välillä.

Toistaiseksi toteutuneen kehityksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että globalisaatio ei ole aiheuttanut kovin voimakkaita paineita yleisen veroasteen madaltamiseen OECD:n tai EU:n jäsenmaiden keskuudessa. Kaiken kaikkiaan on kokemuksen valossa vaikeaa vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä verotuksen yleisen kireyden ja globalisaation suhteesta.

Verotuksen rakenteen kannalta globalisaation näkökulma sallii pidemmälle meneviä johtopäätöksiä.¹² Eri veromuodot poikkeavat

¹² Tässä esitettävät eri veromuotoja koskevat johtopäätökset vastaavat pitkälti OECD:n suosituksia, joita OECD perustelee lähinnä verotuksen kasvupoliittisilla vaikutuksilla. Ks. myös Hines ja Summers (2009).

Korkeista veroasteista ja syventyvistä globalisaatiosta muodostuu enenevästi vaikea yhdistelmä, vaikka globalisaatio toistaiseksi ei ole aiheuttanut kovia paineita yleisen veroasteen alenamiseen

mitä ilmeisimmin toisistaan sen suhteen, kuinka herkkiä ne ovat globalisaation syvenemiselle. Karkea eri veromuotojen hierarkia voisi tältä kannalta katsottuna olla seuraavanlainen:

- (i) Kansainvälinen verokilpailu on merkittävää *yhteisöverotuksen* ja ehkä etenkin yritysverokannan osalta. On syytä varoa tilannetta, jossa yhtiöverokanta on korkeampi kuin vertailukelpoisissa maissa. Lisäksi voi todeta, että yhtiövero pienessä avotaloudessa joka tapauksessa muodostuu pitkälti palkansaajien rasitteeksi, jos yritysten investointien supistumista ja siirtymistä muihin maihin ei haluta tapahtuvan. Poikkeuksena ovat lähinnä sellaiset yritykset, jotka erityisistä syistä (heikko kilpailu, sijaintiin liittyvät edut) saavuttavat pysyvästi korkeamman pääoman tuottoasteen kuin muut (vain ”normaalituottoon” yltävät) yritykset. Johtopäätös on, että Suomen kannattaa kantaa huolta siitä, että yhtiöverokantamme on jatkuvasti alempi tai enintään samalla tasolla kuin tärkeimmissä kilpailijamaissa.
- (ii) Myös ankara *ansiotuloverotus* muodostuu globalisaation edetessä yhä ongelmallisemmaksi. Heikosti koulutetun työvoiman osalta se uhkaa johtaa matalapalkkamaihin nähden varsin korkeaan työvoiman kustannustasoon. Nettopalkka voi silti olla vaatimaton suhteessa siihen tulotasoon, joka muodostuu työttömyyskorvauksista, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Korkeasti koulutettujen osalta verotus voi vähentää työnteon määrää ja pyrkimystä osaamisensa kehittämiseen tai mahdollisesti kannustaa siirtymään ulkomaille työnteokseen. Korkean palkkaveron kielteisiä vaikutuksia ei voi arvioida sanottavalla tarkkuudella, mutta niitä on syytä pitää potentiaalisesti ja enenevästi merkittävinä. Johtopäätös on, että pyrkimykselle työn verotuksen keventämiseen on vahvoja perusteita.
- (iii) *Arvonlisävero* ei yleisesti ottaen ole kovin herkkä talouden globalisaation asteelle. Alkoholin ja tupakan verotus voi aiheuttaa ostosmatkailua naapurimaihin, leivän ja maidon osalta tätä tuskin tapahtuu. Arvonlisäveroa voi pitää kiristämismahdollisuuksia omaavana veromuotona. Lisänäkökohta on, että tätä veroa maksetaan palkkojen lisäksi mm. eläkkeillä ja pääomatuloilla rahoitetusta kulutuksesta.
- (iv) *Kiinteistöveron* pohja on maan osalta kansainvälisesti liikkumatonta, ja myös rakennukset ovat pääosin pitkäikäisiä. Talouden tehokkuuden kannalta kiinteistöveroa ei voi pitää ongelmallisena, ja yleisesti ottaen se ei myöskään kohdistu varattomaan väestöön. Kiinteistövero

Suositus: vähemmän verorasitusta yritystoiminnalle ja työnteolle, lisää verorasitusta kulutukselle ja kiinteistöille

on kuitenkin poliittisesti kovin epäsuosittu, mikä osittain liittyy omistusasumisen tärkeyteen asemaan useimpien ihmisten varallisuudessa. Kielteiset asenteet kiinteistöveroon rajoittavat kuntien poliittista halukkuutta tämän veromuodon käyttämiseen. Kuntien rahoitustilanteen vaikeutuessa on joka tapauksessa syytä toivoa, että mahdollinen verotuksen kiristyspaine kohdistuu kiinteistöveroon pikemmin kuin kunnallisveroäyriin.

Muilla veromuodoilla, kuten pääomatuloveroilla ja ympäristöveroilla, on joko vähäinen fiskaalinen merkitys tai pääosin muu kuin fiskaalinen tarkoitusperä. Globalisaation näkökulmasta yleinen johtopäätös on, että painopistettä tulisi siirtää taloudellista toime-liaisuutta rasittavista yhtiö- ja ansiotuloveroista kohti kulutukseen ja kiinteistöihin kohdistuvia veroja.

Liite:

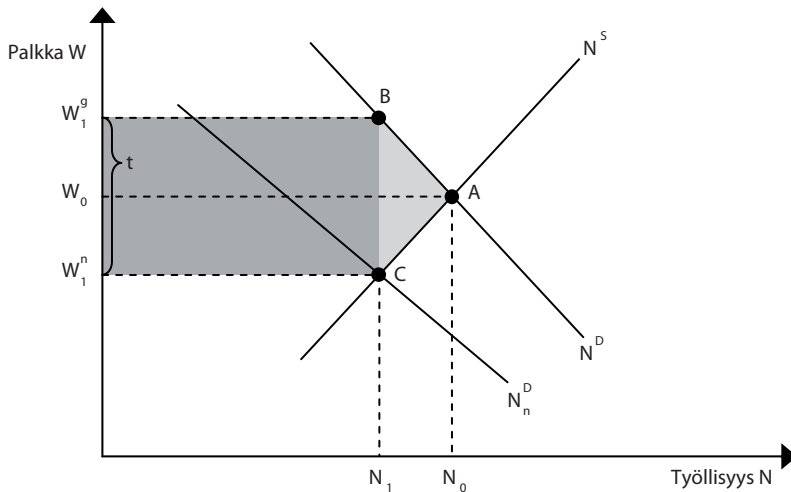
Verotuksen kansantaloudelliset kustannukset ja globalisaatio

Seuraavassa esitettävä periaatteellinen tarkastelu on äärimmilleen yksinkertaistettu ja pätee vain erityisten oletusten vallitessa, jotka sallivat analyysin pelkistämisen graafisten kuvioiden muotoon. Tarkastelu voi kuitenkin auttaa ymmärtämään verotuksen roolia ja sen aiheuttamia kansantaloudellisia kustannuksia.

Oleta, että työvoiman tarjonta (N^S) ja kysyntä (N^D) ovat kuvion 11 mukaisia: tarjonta on reaali-palkan w kasvava funktio ja kysyntä sen aleneva funktio. Ilman verotusta voisi työllisyyden otaksua määräytyvän kysynnän¹³ ja tarjonnan tasapainon perusteella pisteen A mukaiseksi, jolloin työllisyys on N_0 ja reaali-palkka w_0 .

Oleta seuraavaksi, että palkkojen perusteella ryhdytään keräämään työnantajalta veroja. Palkkatulojen verollistaminen aiheuttaa ”verokiilan” brutto- ja nettopalkan välille, joka kuviossa heijastuu käyrän N^D ja käyrän N_n^D erotuksena. Työvoiman kysyntäkäyrä siirtyy alaspäin veron määrällä ja uusi tasapaino on pisteiden B ja C mukai-

Kuvio 11 Työmarkkinoiden tasapaino ja verotus



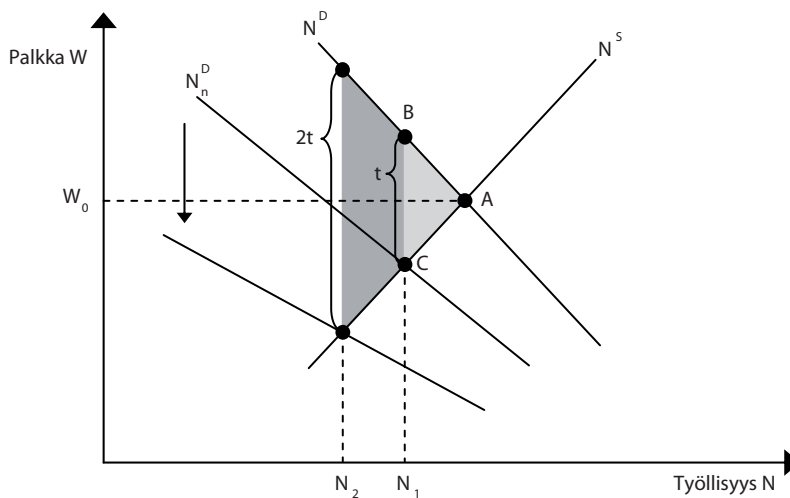
¹³ Työvoiman kysyntäfunktio voidaan vaihtoehtoisesti tulkita relaatioksi, joka osoittaisi palkkavaatimusten olevan työllisyyden kasvava funktio. Tällöin oletetaan, että ammattiyhdistysliike määrää palkan ja työnantajat työllisyyden. Määräytyvä työllisyys voi tässä tapauksessa hyvinkin olla alhaisempi kuin ”täystyöllisyys”.

nen, jolloin työllisyys on N_1 sekä bruttopalkka w^g_1 :n ja nettopalkka w^r_1 :n suuruinen.

Näin syntyvä verokertymä, suuruudeltaan tN_1 , voidaan käyttää tulonsiirtoihin tai muiden julkisten menojen rahoittamiseen. Veroista aiheutuvaa kustannusta on luonnollisesti arvioitava niillä rahoitettavista menoista saatavien hyötyjen valossa. Mutta on huomattava, että tuo verokertymä ei itsessään edusta kansantalouden tasolla verotuksesta aiheutuvaa kokonaiskustannusta (vaikka varat käytettäisiin tarkoituksenmukaisesti). Pulmana on, että vero alentaa työllisyyttä sekä aiheuttaa vääristyneiden valintojen takia hyvinvointitappioita. Yksinkertaisimmillaan verotuksesta aiheutuva hyvinvointitappio on kuviossa kolmion ABC pinta-alan suuruinen. Tämä tehokkuustappio edustaa verotuksen vääristävistä vaikutuksista aiheutuvia kustannuksia kansantaloudelle (koko ”kakun” pienenemistä).

Verotuksen aiheuttama tehokkuustappio voi olosuhteista riippuen olla suuri tai pieni. Kaksi huomiota on tästä erityisen tarpeen. Ensinnäkin tehokkuustappio on veroasteen epälineaarisesti kasvava funktio, mikä tarkoittaa, että kansantaloudelliset kustannukset kasvavat enemmän kuin suhteessa veroasteen kohoamiseen. Tätä väitettä havainnollistaa kuvio 12, jossa verrataan veroasteen t (työllisyys N_1) ja veroasteen $2t$ (työllisyys N_2) mukaisia tilanteita.¹⁴ Lineaaristen funk-

Kuvio 12 Tehokkuustappion riippuvuus veroasteesta

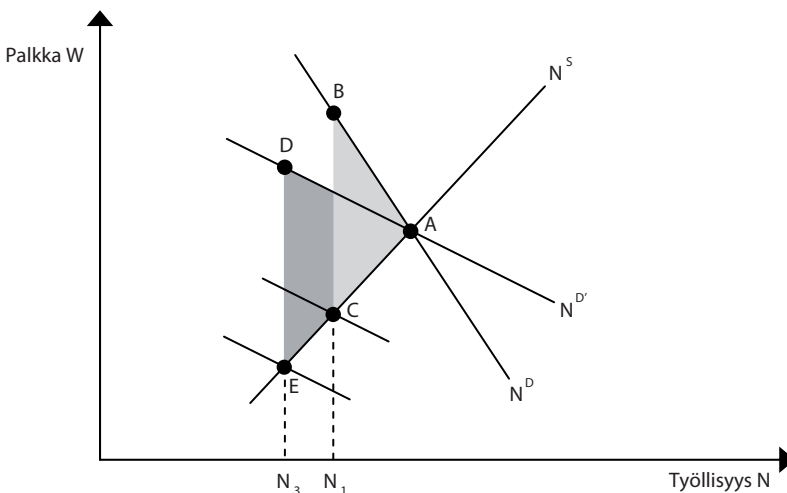


¹⁴ Kuvion taustalla olevista oletuksista ks. esim. Auerbach ja Feldstein (1985).

tioiden tapauksessa on varsin helppo nähdä (soveltamalla koulussa opittua kolmion pinta-alan kaavaa), että tehokkuustappiota mittava kolmio on jälkimmäisessä tapauksessa kooltaan nelinkertainen edelliseen tapaukseen verrattuna. Nyrkkisääntönä onkin esitetty, että tehokkuustappion lisäys on veroasteen muutoksen neliön suuruinen. Tarkastelun talouspoliittinen sanoma on, että kovin korkeita veroasteita on syytä välttää. Verotuksen vääristävät vaikutukset eivät välttämättä ole iso ongelma alhaisilla veroasteilla, mutta veroasteen noustessa ne ennemmin tai myöhemmin lisääntyvät merkittävästi.

Toinen olennainen huomio on, että tehokkuustappio on kysynnän ja tarjonnan "palkkajoustavuuden" (jota indikoivat käyrien kaltevuudet) kasvava funktio. Tätä havainnollistaa kuvio 13, jossa alkuperäinen tasapaino on pisteiden B ja C (työllisyystaso N_1) mukainen ja jossa työvoiman kysynnän palkkajoustavuuden lisääntymisen jälkeinen tasapaino on pisteiden E ja D (työllisyystaso N_3) mukainen. Veroaste on molemmissa tapauksissa sama (jana BC on yhtä suuri kuin jana DE), mutta työvoiman palkkajoustavuuden lisäyksen jälkeen verotuksen aiheuttama kansantaloudellinen tehokkuustappio on kolmion ADE suuruinen kolmion ABC sijaan. On jälleen helppo nähdä, että edellinen tehokkuustappio on jälkimmäistä suurempi. Työvoiman kysynnän palkkajoustavuuden lisäys siten kasvattaa verotuksen aiheuttamia kansantaloudellisia tappioita. Vastaavasti käy työvoiman tarjonnan palkkajoustavuuden lisääntyessä. Kuten edellä, tämä näkökohta on tärkeä sen takia, että globalisaation syvenemisen voidaan useastakin syystä otaksua lisäävän työvoiman kysynnän ja/tai tarjonnan herkkyyttä palkkakustannuksiin nähden.

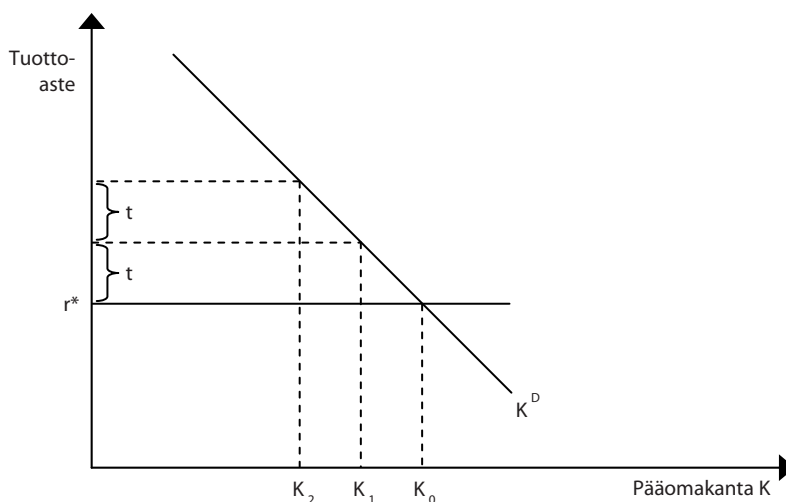
Kuvio 13 Verotuksen tehokkuustappio ja talouden avoimuus



Myös yhtiöverotuksen vaikutuksia voidaan havainnollistaa pelkistetyn tarkastelun avulla. Lähtökohtana on tällöin havainto, että yritysten rahoituksen rajakustannus integroituneilla pääomamarkkinoilla pitkälti määräytyy kansainvälisen korkotason tai tuottovaatimuksen perusteella. Näin on etenkin Suomen kaltaisen pienen ja avoimen talouden kohdalla. Ulkoa annetun pääoman tuottovaatimuksen oloissa kotimaisen yhtiöverokannan nostaminen johtaa investointien ja tuotannon sekä työllisyyden heikkenemiseen. Kielteiset vaikutukset voidaan välttää vain, jos palkat alenevat riittävästi. Asetelmaa havainnollistaa kuvio 14, jossa K -käyrä osoittaa miten maan pääomakanta (pitkällä aikavälillä) riippuu pääoman tuotosta. Maahan sijoittuva pääomakanta on pitkällä aikavälillä K_0 :n suuruinen jos yhtiöitä ei veroteta lainkaan. Vastaavasti pääomakanta on K_1 :n ja K_2 :n suuruinen veroasteiden t ja $2t$ tapauksissa.

Verokirjallisuudessa on usein esitetty käsitys, että yhtiöitä ei tulisi verottaa lainkaan tai ei ainakaan ”normaalin” (riskitöntä korkoa vastaavan) pääoman tuoton osalta. Määrättyjen oletusten vallitessa näet pätee, että pääoman tuottoa ei yleensäkään pidä verottaa sen enempää yrityksen kuin omistajien tasolla.¹⁵ Toinen argumentti perustuu verotuksen (kuvion 8 havainnollistamiin) kielteisiin pääoma- ja tuotantovaikutuksiin. Nuo kielteiset vaikutukset jäävät toteutumatta

Kuvio 14 Yritysverotus avotaloudessa



¹⁵ Ks. Banks ja Diamond (2008).

vain palkkatason riittävästi alentuessa, jolloin verotuksen rasitus toisaalta siirtyy palkansaajien kannettavaksi. Näin katsottuna verotuksen rasitus kohdistuu viime kädessä työvoimaan riippumatta siitä, kerätäänkö verot palkkojen perusteella tai voitoista (jos pääoman tuottoaste on pidettävä kansainvälisesti annetun tuottovaatimuksen tasolla).

Kirjallisuusluettelo

Adema, W. ja Ladaïque, M. (2005): "Net Social Expenditures", 2005 Edition, More Comprehensive Measures of Social Support, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 29, Paris.

Alesina, A.F. ja Wacziarg, R.T. (1997): "Openness, Country Size and the Government", NBER Working Paper No. W6024.

Andersen, T. (2003): "Welfare Policies, Labour Taxation and International Integration", *International Tax and Public Finance*, Jan 2003;10,1.

Andersen, T. et al. (2007): "The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks", ETLA.

Auerbach, A.J. ja Felstein, M. (1985): "Handbook of Public Economics", North Holland.

Banks, J. ja Diamond, P. (2008): "The Base for Direct Taxation", julkaisematon.

Dreher, A., Gaston, N. ja Martens, O. (2008): "Measuring Globalization – Gauging its Consequences", New York, Springer.

Eurostat (2007): Taxation Trends in the European Union, 2007 Edition.

Hines, J.R. ja Summers, L.H. (2009): "How Globalization Affects Tax Design", NBER Working Paper 14664.

Holmlund, B. ja Söderström, M. (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach, Working Paper 2007:25, Department of Economics, Uppsala Universitet.

Ilmakunnas, P. ja Maliranta, M. (2008): "Työpaikka- ja työvoimavirtojen viimeaikainen kehitys Suomen yrityssektorilla", Työpoliittinen Aikakauskirja 3/2008.

Institute for Fiscal Studies, IFS (2005): Corporate Tax Rate Data, revised August 2005.

Kleven, H.J. ja Kreiner, C.T. (2006): "The Marginal Cost of Public Funds: Hours of Work versus Labour Force Participation", Discussion Paper series No. 5594, CEPR.

OECD (2007): Taxation of Wage Income, Paris.

Rodrik, D. (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy* vol. 106, No. 5.

Rose, A.K. (2006): "Size Really Doesn't Matter: In Search of a National Scale Effect", *Journal of Japanese and International Economies*.

Summers, L., Gruber, J. ja Vergera, R. (1993): "Taxation and the Structure of Labour Markets: The Case of Corporatism", *Quarterly Journal of Economics*.

Työn ja kulutuksen verotuksesta

Jukka Lassila

Onko verotuksen rakenteella, täsmällisemmin sanoen työtulojen verotuksen ja kulutuksen verotuksen suhteella, merkitystä työnteon kannustimille? Vai onko vain näiden verojen summalla vaikutusta?

Taloudellisen tutkimuksen antama vastaus on kaksivaiheinen. Ensiksi, verrattuna verotuksen tason vaikutuksiin, ei työtulojen verotuksen ja kulutuksen verotuksen suhteella ole kovin suurta merkitystä. Kärjistäen voisi sanoa, ettei vaikutusta ole ollenkaan. Tähän päädytään yksinkertaisen tarkastelun perusteella: Jos työtuloja hankitaan kulutusta varten, niin vain nettotulojen ostovoima on tällöin tärkeä. Sekä ansiotulojen verotus että kulutuksen verotus vääristävät kulutuksen ja vapaa-ajan hintasuhdetta samalla tavalla vapaa-ajan eduksi. On suunnilleen samantekevää, kerätäänkö verotulon hankkimisvaiheessa tai käyttövaiheessa, verojen kokonaismäärä on se, joka vaikuttaa.

Mutta vastauksen toisessa vaiheessa otetaan hieman takaisin: näillä veromuodoilla on kuitenkin pieniä eroja, joiden vaikutukset yhdessä tekevät verojen suhteenkin merkitykselliseksi. Tärkein ero liittyy verojen kohtaantoon, muut erot verojen kiertomahdollisuuksiin ja verohallinnon yksinkertaisuuteen. Kohtaantoerot ja niiden vaikutus työnteon kannattavuuteen tulevat esille mm. silloin, kun työtulojen verotusta kevennetään ja kevennys rahoitetaan arvonnalisäveroa korottamalla. Tällöin päädytään pieneen mutta positiiviseen efektiin työn tarjonnassa ja siten tuotannossa. Muutoksen toinen myönteinen seuraus on, että se pienentää työtulojen ja pääomatulojen veroasteiden eroa, jota suomalaisessa keskustelussa on pidetty hyvin ongelmallisena.

Tämän artikkelin tarkoituksena on pohtia, kannattaako kulutuksen verotusta kiristää ja työtulojen verotusta keventää. Paljon laajempi asia on sekä työ- että pääomatulojen verotuksen korvaaminen kokonaan tai suuressa määrin kulutuksen verotuksella. Tämä on nykyisin vilkkaan ja kiinnostavan keskustelun kohteena monissa maissa, erityisesti Yhdysvalloissa. Suomessa asiaa on käsitellyt Hjerpe (2007), jonka mukaan uudistuksella olisi monia hyödyllisiä seurauksia. Keskeinen hyötyjen lähde on, että kulutukseen perustuva

verotus ei vääristä säästämisspäätöksiä, kuten pääomatulojen verotus tekee.

Laaja uudistus voisi siis tuoda suuria hyötyjä. Pieni uudistus on luultavasti poliittisesti realistisempi. Luvussa 3 tarkastellaan, mitä seuraisi, jos Suomessa nostettaisiin kulutusveroja muiden Pohjoismaiden tasolle ja vastaavasti alennettaisiin työtulojen verotusta. Uudistus tehdään niin, että julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys ei heikkene. Lisäksi uudistuksessa turvataan kotitalouksien julkiselta sektorilta saamien tulonsiirtojen ostovoima. Kulutusverojen nostamista pidetään usein regressiivisenä, koska pienituloiset kotitaloudet kuluttavat suuremman osan käytettävissä olevista tuloistaan. Väite sinänsä voidaan kyseenalaistaa, ja luvussa 3 asiaa käsitellään, mutta tulonsiirtojen ostovoiman turvaaminen käytännössä turvaisi pienituloisten aseman.

Verotuksen rakennetta muutettaessa on huomioitava vaikutukset erilaisten ihmisryhmien tuloihin ja hyvinvointiin. Taloudellinen tutkimus antaa nykyisin varsin selkeän ohjeen verorakenteen ja tulonjakopolitiikan suhteesta. Tulonjakoon kannattaa vaikuttaa tuloverotuksen progressiolla ja tulonsiirroilla. Arvonlisäverolle riittää vaatimus, että se tuottaa verotuloja. Tätä näkökulmaa perustellaan luvussa 2. Luvussa 1 tarkastellaan verotuksen rakennetta ja tasoa Euroopan maissa.

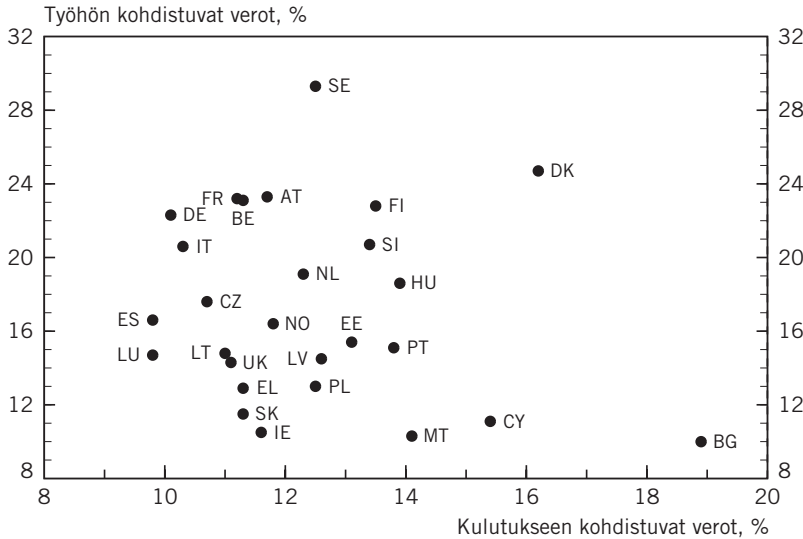
1 Kohti pohjoismaista verorakennetta?

Verotuksessa on suuria eroja Euroopan eri maiden välillä. Matalan verotuksen maita ovat useimmat EU:n uudet jäsenvaltiot, joissa bruttoveroasteet ovat yleensä lähempänä kolmeakymmentä kuin neljääkymmentä prosenttia. Korkean verotuksen maita ovat Pohjoismaat ja eräät manner-Euroopan valtiot kuten Belgia ja Ranska. Myös verotuksen rakenteessa on suuria eroja maiden välillä. Erityisesti työtulojen verotuksen ja kulutuksen verotuksen suhteellinen osuus vaihtelee.

Työtuloista kerättävien verojen (ansiotuloverot ja palkkoihin perustuvat lakisääteiset eläke- ja muut sosiaalimaksut) suhde talouden kokoon vaihtelee varsin paljon Euroopan maissa, kuten kuvio 1 osoittaa. Ruotsissa niiden suhde bruttokansantuotteeseen oli lähes 30 prosenttia vuonna 2006. Tanskassa suhde oli noin 25 prosenttia, ja 22–24 prosentin välillä se oli Saksassa, Ranskassa, Itävallassa, Belgiassa ja Suomessa. Erittäin pieni suhdeluku, noin 10 prosenttia, oli Irlannissa, Bulgariassa, Maltalla ja Kyproksella. Pohjoismaista Norjan luku oli noin 19 prosenttia. Kulutuksesta kerättävien verojen (arvonlisävero ja muut hyödykeverot) suhde bruttokansantuotteeseen vaihtelee sekin paljon. Erot johtuvat sekä eroista veroasteissa että eroista veropohjissa. Kulutusverojen, erityisesti arvonlisäveron,

*Työn verotuksen
ja kulutuksen
verotuksen suhde
vaihtelee maasta
toiseen Euroo-
passa*

Kuvio 1 Työstä ja kulutuksesta kerättävien verojen suhde BKT:hen eräissä maissa vuonna 2006



Maat: Itävalta (AT), Belgia (BE), Bulgaria (BG), Kypros (CY), Tšekki (CZ), Saksa (DE), Tanska (DK), Viro (EE), Kreikka (EL), Espanja (ES), Suomi (FI), Ranska (FR), Unkari (HU), Irlanti (IE), Italia (IT), Liettua (LT), Luxemburg (LU), Latvia (LV), Malta (MT), Alankomaat (NL), Norja (NO), Puola (PL), Portugali (PT), Romania (RO), Ruotsi (SE), Slovenia (SI), Slovakia (SK), Yhdistynyt kuningaskunta (UK).

Lähde: Taxation trends in the European Union. Eurostat 2008.

merkitys on ollut kasvamaan päin, ja monet asiantuntijat odottavat sen edelleen valtaavan alaa.

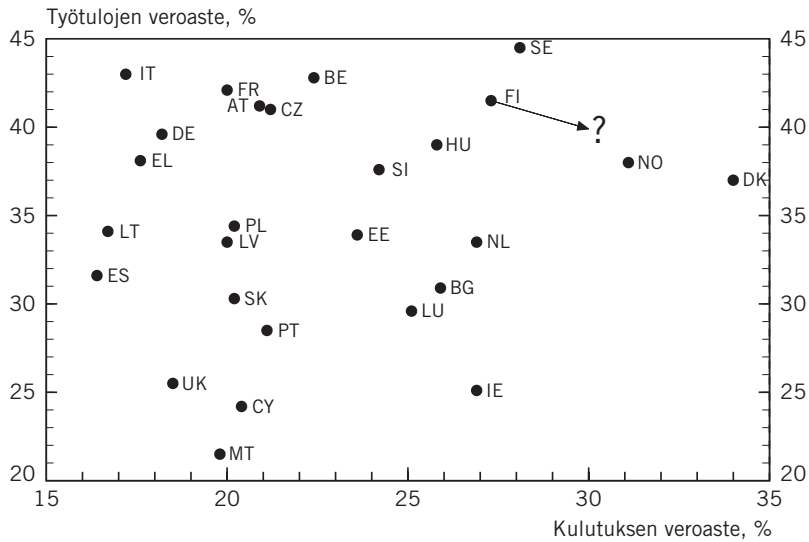
EU mittaa eri verojen keskimääräistä suhdetta veropohjaan implisiittisillä veroasteilla. Kulutuksen implisiittinen veroaste on kerättyjen kulutusverojen suhde kotitalouksien kulutuksen arvoon. Työtulojen implisiittinen veroaste on kaikkien työssä olevien työtuloon pohjautuvien verojen ja veroluonteisten maksujen tuoton suhde työssä olevien työtuloihin ja niihin perustuviin sosiaalimaksuihin.

Implisiittisiä veroasteita verrattaessa huomataan kuvioista 2, että Pohjoismaat muodostavat oman alueensa: ne ovat vallanneet kuvion oikean ylänurkan, jossa näiden kahden veroasteen summa on korkea. Kaikki muut Euroopan maat ovat valinneet kulutuksen lievemmän verotuksen ja sijaitsevat kuviossa Pohjoismaista vasemmalle. Jos niissä on korkea työn veroaste, on kulutuksen veroaste Pohjoismaisia alempi, ja jos kulutuksen verotus on kireää, niin työtulojen ei ole.

Pohjoismaiden sijoitus kuviossa ei sinällään ole yllättävä: korkean kokonaisveroasteen maissa näiden kahden suuren veropohjan yhteenlaskettu verotus on lähes väistämättä kireää. Yllättävää ehkä

Pohjoismaissa kulutusta verotetaan paljon...

Kuvio 2 Työn ja kulutuksen implisiittiset veroasteet eräissä maissa vuonna 2006



Lähde: Taxation trends in the European Union. Eurostat 2008.

on, että eri maiden, erityisesti Ruotsin ja Tanskan, valinnat poikkeavat näin paljon toisistaan.

Tanskassa implisiittinen kulutusveroaste oli vuonna 2006 noin 34 prosenttia, selvästi korkein Eurostatin verovertailumaista. Tanskan eteläisen naapurin, Saksan, kulutusveroaste oli 18 prosenttia. Ilmeisiä rajakauppaongelmia ei ollut. Vuoden 2007 alussa Saksan arvonlisäverokanta kohosi 16 prosentista 19 prosenttiin.

Kuvioon 2 voisi Ruotsin, Norjan ja Tanskan kautta piirtää rintamalinjan. Näihin maihin verrattuna Suomen asema on hieman poikkeava. Tämä herättää kysymyksen siitä, kannattaisiko Suomesakin verotusta siirtää välillisen verotuksen suuntaan. Suomi voisi siirtyä linjalle korottamalla arvonlisäveroan ja alentamalla työtulojen veroastetta. Yksi mahdollinen siirtymä on hahmoteltu kuvioon, ja sitä tutkitaan tarkemmin luvussa 3. Esimerkissä yleinen ALV-kanta nostetaan 25 prosenttiin, ja muita kulutusveroja korotetaan saman verran. Työtulojen implisiittinen veroaste laskee pari prosenttia. Muutoksen seurauksena Suomen kulutusveroaste nousisi suuremmaksi kuin Ruotsin, mutta jäisi matalammaksi kuin Tanskassa ja Norjassa.

Todettakoon, että pelkkä arvonlisäverokin on Suomessa matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen yleinen verokanta on 22 prosenttia, kun se Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa on kaikissa 25 prosenttia. Tämä ei sinällään erityisemmin perustele Suomen arvonlisäverotuksen kiristämistä, mutta osoittaa kuitenkin, ettei toi-

...mutta Suomes-
sa keveämmin
kuin Ruotsissa,
Norjassa ja
Tanskassa

menpide mitenkään veisi meitä kauemmas muiden Pohjoismaiden rahoitusmallista.

2 Työn ja kulutuksen verojen kohdentamisesta

Luvun 3 simuloinnissa työtulojen verotuksen kevennys tehdään yhtä suurena suhteellisenä alennuksena ansiotulojen verotukseen kaikissa tuloryhmissä. Kulutusverojen korotus kohdennetaan niin ikään tasaisesti kaikkeen kulutukseen. Ennen kuin tarkastellaan simulointia, on syytä pohtia tarkemmin, miten työtulojen verotuksen kevennys kannattaisi toteuttaa, ja kannattaisiko kulutusverojen korotuksessa tehdä hyödykeryhmittäisiä poikkeuksia.

2.1 Työtulojen verotus ja sen kustannukset

Kun pohditaan verotuksen vaikutuksia työllisyyteen, on nykytutkimuksen valossa erityisen tärkeää tarkastella erikseen osallistumista työmarkkinoille ja marginaalisia työmäärän lisäämispäätöksiä kuten ylityöhalukkuutta. Suuret vaikutukset tulevat osallistumista koskevista päätöksistä. Tutkimusten perusteella on kaksi ryhmää, joiden kohdalla verotuksen kevennykselle on enemmän työllisyyteen liittyviä perusteita kuin muissa ryhmissä. Pienituloisilla verotus ja erilaiset tulonsiirtoihin liittyvät ehdot aiheuttavat kannustinloukkuja, ja suuripalkkaisia voivat ulkomaat houkuttaa kevyempien verojen vuoksi.

Kleven ja Kreiner (2006) tutkivat verotuksen vaikutuksia työn tarjontaan viidessätoista EU-maassa. He toteavat, että Suomessa kuten muissakin maissa, joissa on kattava ja monimuotoinen sosiaaliturva, osallistumispäätösten ja verotuksen yhteys on erityisen selkeä tulojakauman alapäässä. Jääminen kokonaan pois työstä on todennäköisintä niille, jotka työllistyessään olisivat pienituloisia. Siksi pienituloisille kohdennetut veronalennukset lisäävät työvoiman tarjontaa nimenomaan osallistumispäätösten kautta. Myös Hakola-Uusitalon ym. (2007) Suomea koskevien mikrosimulaatiolaskelmien perusteella verotus vähentää työllistymisen kannattavuutta erityisesti matalilla työtuloilla.

Pirttilä (2008) toteaa, että hyvätuloisten osalta vaarana on korkea maastamuutto, jos heidän keskimääräinen veroasteensa on liian korkea. Klevenin ja Kreinerin (2006) mukaan suuripalkkaisten marginaaliverojen korotus on erittäin kallis tapa kerätä lisätuloja julkiselle sektorille Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Saattaa olla, että ylimmissä tuloryhmissä ollaan jo Laffer-käyrän oikealla puolella eli tilanteessa, jossa tämän ryhmän verotuksen keventäminen aiheuttaisi

Pienituloisille kohdennetut työtulojen veronalennukset lisäävät työmarkkinoille osallistumista

Hyväpalkkaisten korkeat marginaaliverot ovat ongelmallisia

niin voimakkaita käyttäytymisreaktioita, että ne toisivat verotuloja enemmän kuin tapahtuisi ilman veronalennusta.

Holmlund ja Söderström (2007) tutkivat veromuutosten vaikutuksia verotettavaan tuloon Ruotsissa. Tämä erityisesti viime vuosina suosiota lisännyt tutkimustapa ottaa huomioon useampia vaikutuksia kuin työn tarjontavaikutuksiin keskittyminen. Osallistumispäätösten ja työtuntien määrän lisäksi mukaan tulevat veromuutosten vaikutukset mm. työn tehokkuuteen ja alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen. Holmlund ja Söderström arvioivat, että ylimmän veroluokan poistaminen valtionverotuksessa, mikä tarkoittaa marginaaliveron alentamista 5 prosenttiyksiköllä tässä tuloluokassa, saattaisi jopa lisätä kokonaisverotuloja, tai ainakin vähentäisi niitä vain hyvin vähän.

Hakolan ja Määttäsen (2009) mukaan Suomessa ikääntyneillä on suuri tulojousto työn tarjonnassa. Heille kohdistetut veronalennukset voisivat niin ikään maksaa itse itsensä. On kuitenkin huomattava, että tarjontajousto on suuri, koska näillä henkilöillä on mahdollisuus valita jokin eläketulo korvaamaan palkkatuloa, kokonaan tai osittain. Jos eläkemahdollisuuden omaaville ikääntyneille tarjotaan veronalennuksia työn tarjonnan lisäämiseksi, kyse on tavallaan siitä, että ensin heille halutaan maksaa eläkkeelle menosta ja sitten halutaan maksaa lisää takaisin töihin tulosta.

Ansiotuloverotuksen keventämisen kohdentamisella muuten kuin tasaisesti voidaan todennäköisesti saada lisähyötyä, joten asiaa kannattaisi harkita. Tehokkainta on luultavasti kohdentaa kevennykset sekä pieni- että suuripalkkaisille. Tällöin keskipalkkaiset hieman kärsivät. Tulevassa simuloinnissa tehdään kuitenkin tasainen suhteellinen alennus kaikille.

2.2 Yhtenäinen ALV-kanta?

Yhtenäinen ALV-kanta nähdään hyväksi asiaksi, ja poikkeuksia pitäisi välttää. Yhtenäinen kanta helpottaa verojen keräystä ja muuta asiaan liittyvää hallintoa. Se myös vähentää ja vaikeuttaa veron kiertomahdollisuuksia. Lisäksi se helpottaa Euroopan yhteismarkkinoiden toimintaa.

Poikkeamiselle yhtenäisestä veroasteesta voidaan toki löytää perusteita, jotka sinällään ovat oikeita tiettyihin tavoitteisiin pyrkimisen kannalta. Tavoitteet voivat liittyä tuotantoresurssien allokaatioon, työllisyyteen ja tulonjakoon, ja vaikutuskanavina toimivat eri kulutus- hyödykkeiden hintajoustopot ja kulutuksen ja vapaa-ajan komplementtaarisuus. Työllisyysyistä voidaan esittää kevyempää arvonlisäveroa mm. sellaisille palveluille, joita on suhteellisen helppo korvata kotona tehtävällä työllä tai asiakkaan muuten itse tekemällä työllä, esimerkiksi siivous. Matalampi ALV vähentää itse tekemisen kannattavuutta ostopalveluun verraten, ja osa potentiaalisista asiakkaista ostaa palve-

Ikääntyneillä on suuri tulojousto työn tarjonnassa, koska varhaiseläkereitit antavat heille valinnanvaraa

lun. Tämä voi lisätä koko talouden tehokasta työnjakoa ja työllisyyttä suhteellisen matalaa koulutustasoa vaativissa ammateissa.

Kannattaa kuitenkin kysyä, onko alennettu ALV-kanta tehokkain instrumentti, jolla tavoite saavutetaan. Hyvin harvoin, jos koskaan, on. Usein tavoite saavutetaan paremmin ja edullisemmin julkisilla tulonsiirroilla.

Mirrlees Review on laaja kansainvälinen tutkimushanke, jossa pohditaan hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Sen kirjoittajat kannattavat yhtenäistä ALV-kantaa ilman poikkeuksia (ks. Crawford et al., 2008). Veropohjan laajentamista finanssipalvelujen suuntaan kehoitetaan harkitsemaan, Uuden Seelannin esimerkki on antanut rohkaisevia kokemuksia.

Euroopan Komission tilaamassa tutkimuksessa Copenhagen Economics (2008) käy myönteisellä asenteella läpi alennettujen ALV-kantojen perusteita ja vaikutuksia, mutta päättyy toteamaan, että vain sellaisten paikallisesti tarjottavien palvelujen, joita voidaan tehdä myös itse tai joita usein tehdään pimeästi, verokannan alentaminen voi olla tehokas vaihtoehto, jos pyritään lisäämään matalan taitotasoon työpaikkoja. Tässäkin muut vaihtoehdot, kuten erilaiset suorat tukimuodot, kannattaa harkita ensin. Alennuksen laajentamiseen ravintoloiden, baarien, hotellien ja muille vastaaville paikallisesti tarjottaville palveluille he suhtautuvat skeptisesti todeten, että sille voi löytyä perusteita vain hyvin jäykillä työmarkkinoilla, ja silloin alennuksen pitäisi olla vain täydentävä toimenpide laajemmassa työmarkkinareformissa.

Ruuan arvonlisäveron alentamisella sanotaan pyrittävän pienituloisten elintason parantamiseen – heidän tuloistaan elintarvikkeet yleensä vievät suuremman osan kuin parempituloisilla. Copenhagen Economics (2008) toteaa, että perustelu toimii vain, jos ruuan osuudet eri tuloryhmien kulutuksessa poikkeavat merkittävästi toisistaan. Näin voi olla maissa, joissa tuloerot ovat hyvin suuria. Silloinkin on pohdittava alennuksen aiheuttamia haittoja, kuten ruuan kotivalmistuksen halpeneminen suhteessa ravintolaruokailuun ja sen työllisyysvaikutukset. Ja lopuksi, erityisesti maissa, joissa on laaja ja monipuolinen sosiaaliturvajärjestelmä, on pohdittava, olisivatko tulonsiirrot parempi keino kuin arvonlisäveron alentaminen.

Olennainen kysymys ei Suomessakaan siis ole se, meneekö arvonlisäveron alennus ruuan kuluttajahintoihin vai ei – empiiriset tutkimukset, esim. Viren (2006), kertovat, että se menee. Olennaista on, saavutetaanko alennuksen tavoite paremmin, halvemmalla ja vähemmän haitoin jollakin muulla tavalla, esimerkiksi julkisilla tulonsiirroilla. Pienituloisten aseman parantaminen kyllä saavutettaisiin. Lisätyistä tulonsiirroista he kuitenkin kuluttaisivat vähemmän ruokaan kuin pienemmillä tulonsiirroilla ja alemmilla ruuan hinnoilla. Ruuan kysyntä kasvaa siis sen arvonlisäveroa alennettaessa enemmän, joten ruuan tuottajien tukemisen kannalta pienituloisten henkilöiden tulonsiirtojen kasvattaminen olisi huonompi vaihtoehto.

Alennetut ALV-kannat ovat hyvin harvoin tehokkaita talouspolitiikan välineitä

Ruuan ALV-alennus on perusteltu vain ruuan tuottajien tukimuotona

3 Nostetaan ALV:a ja alennetaan tuloveroa

*Kulutusverojen
nostamisellakin
rahoitettu työtuo-
lojen veronkeven-
nys kannustaa
työntekoon*

Seuraavassa esitettävässä veromuutoksessa kulutuksen verotusta kiristetään ja työtulojen kevennetään. Muutoksessa tulonsiirtojen reaaliarvo ei saa heikentyä eikä julkisen talouden tilanne huonontua. ETLAn ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä kehitetyn Suomen kansantaloutta kuvaavan mallin, ns. FOG-mallin, avulla tarkastellaan, mitä uudistuksesta seuraa, kuka siitä hyötyy ja kuka kärsii. Malli ottaa huomioon sen, että verotuksen muutokset vaikuttavat kotitalouksien kulutus- ja säästämissäätöksiin ja päätöksiin työn tarjonnasta ja yritysten päätöksiin tuotannosta, investoinneista ja työn kysynnästä. Hyödykkeiden kysyntä- ja tarjontapäätösten on lisäksi oltava sopusoinnussa keskenään, samoin työn tarjonta- ja kysyntäpäätösten, mikä edellyttää hintojen ja palkkojen sopeutumista.

Miten tehdään verotuloneutraali uudistus?

Uudistuksessa on kolme osaa. Ensiksi, arvolisäveroa ja muita kulutukseen kohdistuvia veroja korotetaan kolmella prosenttiyksiköllä. Toiseksi, julkiselta sektorilta kotitalouksille maksettavia tulonsiirtoja korotetaan sen verran, että niiden ostovoima, mahdollisten verojen jälkeen, on sama kuin ilman kulutusveromuutosta. Kolmanneksi, loppuosa kulutusverojen kasvavasta tuotosta, eli se mikä ei mene tulonsiirtojen korotukseen, käytetään tuloveron alennukseen. Alennus tehdään siten, että veroprosentti laskee saman verran, noin kaksi prosenttiyksikköä, kaikissa ryhmissä.

Edellä mainittujen kolmen osan suuruus laskettiin olettaen, että kotitalouksien ja yritysten käyttäytyminen ei uudistuksen vuoksi muutu. Tällä oletuksella uudistus on verotulojen kannalta neutraali. Käyttäytyminen mallissa kuitenkin hieman muuttuu, kuten jäljempänä selostetaan. Työpanoksen ja tuotannon pieni kasvu lisää verotuloja ja alentaa hintoja. Näiden muutosten seurauksena julkisen talouden kestävyys itse asiassa aavistuksen paranee, samoin tulonsiirtojen ostovoima.

Miten talous sopeutuu verorakenteen muutokseen?

Uudistusten jälkeen nettopalkat ovat suurempia mutta niillä ostettavat kulutustavarat ovat kalliimpia kuin ennen uudistusta. Jos mitään muuta ei tapahtuisi, nämä vaikutukset kumoaisivat toisensa työn tarjontapäätösten kannalta ja työllisyys pysyisi ennallaan.

Kotitalouksien näkökulmasta tilanne on kuitenkin muuttunut niillä, joilla on säästöjä tulevaa kulutusta varten. Näiden säästöjen ostovoima on heikentynyt kulutusverojen nousun vuoksi. Kulutus-

suunnitelmia täytyy muuttaa. Työelämässä mukana olevat saattavat lisätä työntekoaan kompensoidakseen säästöihin kohdistuneen lisäveron. Eläkkeellä olevien eläkkeitä nostetaan kuluttajahintojen nousun verran, mutta säästöjen ostovoiman heikennettyä he joutuvat hieman tinkimään kulutuksestaan.

Koska kulutusveron korotus rokottaa myös säästöjä, voidaan työtulojen verotusta keventää hieman enemmän kuin kuluttajahintojen nousun kompensoiminen edellyttäisi. Tämän seurauksena vapaa-ajan hinta, eli menetetty kulutusmahdollisuus, kallistuu työn tarjoajan näkökulmasta vähän. Työn tarjonta lisääntyy hieman. Työllisyys lisääntyy pysyvästi noin 2 500 henkilötövuodella ja tuotanto kasvaa. Tästä aiheutuu myönteisiä kerrannaisvaikutuksia talouteen lisääntyvän kulutuksen kautta. Myös vienti kasvaa, mikä mallissa edellyttää vaihtosuhteen heikkenemistä. Malliarvion mukaan kaikki nämä vaikutukset ovat suhteellisen pieniä. Tärkeätä kuitenkin on, että ne ovat myönteisiä.

Kuka hyötyy, kuka häviää?

Uudistuksesta hyötyvät kaikki sellaiset työikäiset, joilla ei ole merkittäviä säästöjä, ja kaikki tulevat sukupolvet. Heidän kulutusmahdollisuutensa hieman paranevat. Häviäjiä ovat ne, joilla uudistusta tehtäessä on paljon säästöjä suhteessa tuleviin ansiotuloihin. Heille kulutusveron korotus on eräänlainen odottamaton kertaluonteinen varallisuusvero.

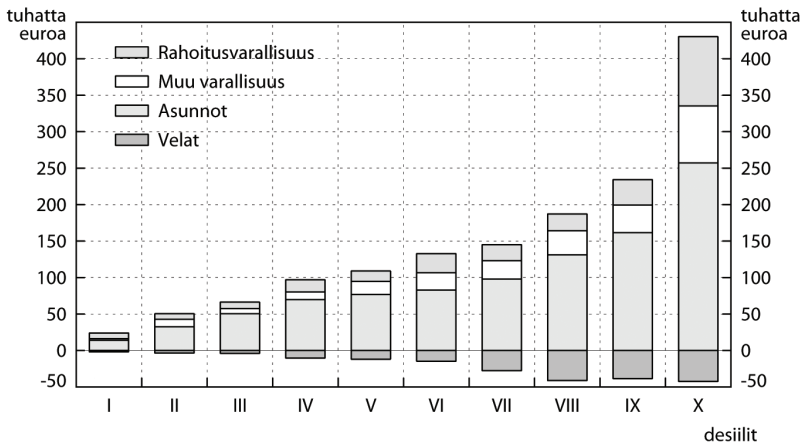
Kotitalouksien varallisuutta koskeva tuorein haastattelututkimus on vuodelta 2004. Kuvio 3 perustuu siihen ja osoittaa, että varallisuus keskimäärin kasvaa tulojen mukaan. Siten kulutusverojen korotus kohdistuu enemmän hyvätuloihin kuin pienituloisiin.

Varallisuudesta valtaosa on asunnoissa ja vain pienehkö osa rahoitusvarallisuudessa. Muu varallisuus käsittää vapaa-ajan asunnot ja kulkuneuvot. Kulutusverojen korottaminen kohdistuu näihin kaikkiin. Rahoitusvarallisuudesta merkittävä osa päättyy ennemmin tai myöhemmin kulutukseen. Asumismenot kasvavat myös, esimerkiksi energian ja kiinteistöpalvelujen kautta. Tämä vaikuttaa suoraan omistusasuntoihin. Vanhojen asuntojen hinta todennäköisesti kuitenkin hieman nousee, koska uusien asuntojen tuottaminen kallistuu veromuutoksen vuoksi. Asunnon omistajat siis hyötyvät. Vuokra-asunnoissa kulutusverojen korotuksen vaikutus asumismenoihin kohdistuu sekä vuokralaiseen että omistajaan. Täsmällinen jako riippuu markkinoiden uudesta tasapainosta.

Tulojen ja varallisuuden yhteys ei kuitenkaan ole niin tiivis kuin ehkä luulisi. Kuvio 4 esittää haastattelututkimuksen tulokset yksittäisille kotitalouksille. Aineistosta on rajattu pois ne kotitaloudet, joilla oli joko yli miljoonan euron nettovarallisuus tai yli 100 000

Kulutusveron korotus kohdistuu myös säästöihin, ikään kuin kertaluonteinen varallisuusvero

Kuvio 3 Kotitalouksien keskimääräinen varallisuus tulodesiileittäin vuonna 2004



Lähde: Tilastokeskus 2007.

euron käytettävissä olevat tulot. Varallisuus selvästi kasvaa tulojen kasvaessa, mutta hajonta on varsin suurta.

Varallisuus riippuu myös iästä. Nuorilla on yleensä vain vähän varallisuutta. Verouudistuksesta häviäjät ovat pääosin keski-ikäiset ja sitä vanhemmat.

Kohdistuvatko kulutusverot suhteellisesti raskaammin pienituloisiin?

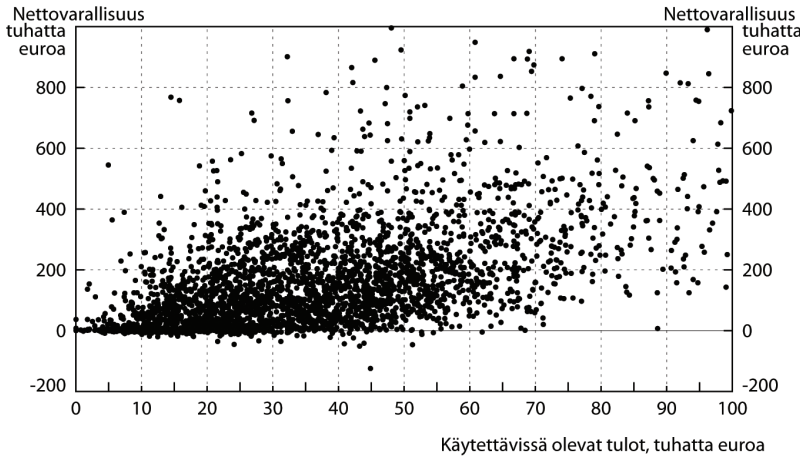
Kulutusveron korotuksista sanotaan usein, että ne kohdistuvat suhteellisesti raskaammin pienituloisiin kotitalouksiin. Tässä tehty verouudistus ei kuitenkaan ole asian suhteen ongelmallinen. Jos pienituloinen kotitalous kuluttaa työtuloja, korvaa nettotulojen kasvu kulutuksen hinnannousun. Jos kulutus perustuu julkiselta sektorilta saataviin tulonsiirtoihin, kansaneläkkeet mukaan lukien, näitä tulonsiirtoja kasvatettiin kuluttajahintojen nousun verran. Työeläkkeet itse asiassa olisivat kasvaneet nettomääräisesti enemmän kuin kuluttajahinnat nousevat, koska niiden verotus kevenee, ja bruttomääräisesti 20 prosenttia kuluttajahintojen noususta välittyy työeläkkeisiin indeksoinnin kautta. Laskelmassa tämä indeksivaikutus poistettiin.

Tässä uudistuksessa vain kahdenlaiset pienituloiset kotitaloudet kärsivät: sellaiset, jotka rahoittavat kulutuksensa pääomatuloilla, ja sellaiset, jotka saavat harmaata työtuloa. Ensimmäisiä on todennäköisesti vähän, ja jälkimmäisten tappio ei muodosta ongelmaa.

Kulutusverojen korotus ei ole pienituloisille ongelma, kun tulonsiirtojen ostovoima turvataan

Kulutusverot kohdistuvat myös harmaisiin työtuloihin

Kuvio 4 Kotitalouksien nettovarallisuus ja käytettävissä olevat tulot vuonna 2004



Lähde: Varallisuustiedustelu 2004, Tilastokeskus.

Väitteen, että kulutusveron korotukset kohdistuvat suhteellisesti raskaammin pienituloisiin kotitalouksiin, tärkeyden voi sinälläänkin kyseenalaistaa. Asia näyttää merkittävämmältä, jos tarkastellaan tuloja vuositasolla kuin jos pohditaan tuloja pidemmällä ajanjaksolla, esimerkiksi koko elinkaaren aikana. Pitkällä aikavälillä säästöjäkin käytetään kulutukseen ja tämän huomioiminen vähentää olennaisesti kulutusverojen regressiivisyyttä (ks. esim Vartia ja Vartia, 1981; Caspersen ja Metcalf, 1994). Rahoitusmarkkinoiden kehitys on suuresti lisännyt kotitalouksien mahdollisuuksia tasata kulutusta ajassa, vaikka tulot vaihtelevatkin, ja tämä on tehnyt pitemmän tarkasteluhorisonin tärkeämmäksi.

Mitä uudistuksesta siis seuraa?

Uudistus aiheuttaa pieniä positiivisia vaikutuksia työllisyyteen, tuotantoon ja kulutukseen. Tärkein tulema on kuitenkin se, että työn verotus kevenee. Tämä pienentää työtulojen ja pääomatulojen veroasteiden ongelmallisina pidettyjä eroja. Työn implisiittinen veroaste laskee vajaalla kahdella prosenttiyksiköllä. Arvonlisäverokanta nousee Ruotsin, Norjan ja Tanskan kanssa samalle tasolle. Verorakenne muuttuu suuntaan, joka on hieman vähemmän altis verojen kiertämiselle.

Mitkään näistä muutoksista eivät ole suuria, mutta kaikki ovat kuitenkin muutoksia hyvään suuntaan.

Uudistus pienentää työtulojen ja pääomatulojen veroasteiden eroa

Kuinka paljon tulokset riippuvat laskelmissa käytetystä mallista?

FOG on numeerinen yleisen tasapainon simulointimalli. Hyödyke-, työ- ja rahoitusmarkkinat ovat tasapainossa joka periodi, yleensä hintojen ja palkkojen muuttumisen seurauksena. Mallissa on viisi sektoria: kotitaloudet, yritykset, yksityisalojen työeläkejärjestelmä, valtio ja kunnat eläkejärjestelmineen ja muu maailma. Mallin kotitalous on rationaalinen päätöksentekijä, joka kaikissa olosuhteissa pyrkii mahdollisimman suureen hyvinvointiin koko elinkaaren aikana. Hyvinvoinnin oletetaan riippuvan kahdesta asiasta: kulutuksesta ja vapaa-ajasta. Työtä tehdään, jotta voidaan hankkia kulutushyödykeitä. Päätöksentekohorisontti on koko elinkaaren mittainen.

Elinkaarimallin yksinkertaisia versioita ei useinkaan pidetä hyvänä kotitalouksien käyttäytymisen kuvaajana, erityisesti eläkeläisten kulutuksen osalta. Edellä esitetyn verosimuloinnin keskeiset tulokset eivät tästä kuitenkaan vaarannu. Tulevaa kulutusta varten kerättyä varallisuutta on olemassa, uudistuksen jälkeen sitä verotettaisiin enemmän, ja se mahdollistaisi työtulojen verotuksen keventämisen hieman enemmän kuin kulutusvero kiristyisi. Jos kuluttajat eivät rationaalisesti harkitse kulutuksen hintaa nettopalkkoja ja työn tarjontaa ajatellessaan, on kysymys eräänlaisesta nimellisharhasta. Harhan suunta on todennäköisesti se, että nettotulojen nousua arvostetaan työn teon kannattavuutta pohdittaessa enemmän kuin kulutuksen hintaa, koska palkka on lähempänä työntekoa kuin kulutus. Uudistuksen vaikutukset työn tarjontaan olisivat tällöin todennäköisesti suurempia kuin täysin rationaalisten päätöksentekijöiden tapauksessa.

Mallin antamat määrälliset tulokset riippuvat mallin oletuksista, rakenteesta ja erilaisista täsmennyksistä. Laadulliset tulokset eivät kuitenkaan vaikuta merkittävästi laskelmassa käytetylle mallille. Mallin tehtävänä tässä on taata, että kulutusveroja korotettaessa ja ansiotulojen verotusta kevennettäessä julkisen sektorin kestävyysvaje ei muutu, tulonsiirtojen ostovoima ei laske, ja kaikkien sektorien budjettirajoitukset ovat voimassa.

4 Loppupäätelmiä

Kulutusverojen korottaminen ja työn verotuksen keventäminen vaikuttaa järkevältä muutokselta. Kulutusverojen nostaminen tuottaa kertaluonteisen hyödyn: se on kuin yllättävä varallisuusvero tulevaa kulutusta varten tehdyille säästöille. Kun kulutusverojen tuoton kasvulla kevennetään työtulojen verotusta, päädytään pieneen mutta positiiviseen efektiin työn tarjonnassa ja siten tuotannossa. Analyysissä kulutusveroja korotettiin kolmella prosenttiyksiköllä

ja sen seurauksena työtulojen verotusta voitiin alentaa parilla prosenttiyksiköllä.

Tarkastellun veromuutoksen tärkein myönteinen seuraus on, että se pienentää työtulojen ja pääomatulojen veroasteiden ongelmallisina pidettyjä eroja ja tekee työtulojen muuntamisen pääomatuloiksi vähemmän kannattavaksi.

Tarkoitus ei ole sanoa, että ALV ja muut kulutusverot ovat ongelmattomia; kehitettävää niissä kyllä on. Hyviä ne ovat siksi, että niiden kiertäminen ei ole helppoa ja niiden hallinnointi on suhteellisen yksinkertaista. Siirtymällä ansiotulojen verotuksesta enemmän kulutuksen verotukseen on vaikutuksia harmaaseen talouteen: se luultavasti vähenee, koska sen kannattavuus heikkenee. Lisäksi, kun veronkierrolla hankittuja rahoja kulutetaan, korkeammat kulutusverot kohdistuvat myös siihen. Houkutus kiertää kulutusveroja toisaalta kasvaa. Tätä vaikeuttaisi se, että verokannassa olisi mahdollisimman vähän poikkeuksia. Työn verotuksen keventämisessä taas poikkeaminen tasaisesta linjasta, kohdentamalla kevennykset sekä pieni- että suurituloisille, olisi todennäköisesti kannattavaa.

Kirjallisuusluettelo

Caspersen, E. ja Metcalf, G. (1994): Is A Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures. *National Tax Journal*, Vol. 47, no. 4, December, 1994.

Crawford, I., Keen, M. ja Smith, S. (2008): Value added tax and excises
ja Bird, R.: Commentary, Dickson, I. ja White, D.: Commentary, Cnossen, S.: Commentary ja Gruber, J.: Commentary.

Mirrlees Review, ladattavissa osoitteesta <http://www.ifs.org.uk/mirrlees/mrPublications>.

Hakola, T. ja Määttänen, N. (2009): Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland. Valtioneuvoston kanslia.

Hakola-Uusitalo, T., Honkanen, P., Jäntti, M., Mattsson, A., Pirttilä, J. ja Tuovinen, M. (2007): Miten työntekeä saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpaperi 235.

Hjerpe, R. (2007): Kulutusverotukseen siirtymällä suomalaisten varallisuus kasvuun? Teoksessa Kari, S. ja Ylä-Liedenpohja, J. (toim.) Verotus uusiksi? Taloustieto.

Holmlund, B. ja Söderström, M. (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. CESifo Working Paper No. 2121.

Kleven, H.J. ja Kreiner, C. Th. (2006): The Marginal Cost of Public Funds: Hours of Work versus Labor Force Participation. CEPR Discussion Paper No. 5594.

Pirttilä, J. (2008): Closing the Gap: A Flat Tax on Labour Income or a Progressive Tax on Capital Income? Yearbook for Nordic Tax Research 2008.

Vartia, P. ja Vartia, Y.O. (1981): Liikevaihtoveron korottaminen ja tulojen ostovoima. ETLA B 31.

Viren, M. (2006): Miten arvonlisävero vaikuttaa kuluttajahintoihin? VATT-keskustelualoitteita 380.

Pääomatulojen verotuksesta

Tarmo Valkonen¹

1 Johdanto

Kansainvälinen keskustelu pääomatulojen verotuksesta on lisääntynyt viime aikoina. Kiinnostusta lisääviä trendejä ovat finanssivarallisuuden kasvu, väestön ikääntyminen ja parantuneet mahdollisuudet globaaliin sijoittamiseen. Lisäksi taloustieteellinen tutkimus on tuonut esille uusia yritys- ja pääomaverotuksen malleja, joita on otettu käyttöön muutamissa maissa. Niistä saatavia kokemuksia seurataan mielenkiinnolla. Suomen viimeaikainen verokeskustelu kytkeytyy näihin trendeihin. Vuoden 2005 verouudistus on jo nyt kriittisen tarkastelun kohteena pitkäaikaissäätämisen ja omistajayrittäjien pääomatulojen osalta. On myös esitetty periaatteellisempaa pohdiskelua siitä, oliko ansiotulojen ja pääomatulojen eriyttäminen verotuksessa vuonna 1993 viisas ratkaisu. Toinen suuri esille nostettu, mutta jo vanhempi keskustelun aihe on, pitäisikö verotuksen painopistettä siirtää tulojen verottamisesta kulutuksen ja kiinteistöjen verotukseen.

Säästäminen on kulutuksen siirtämistä myöhempään ajankohtaan. Se kartuttaa varallisuutta, ja varallisuus puolestaan tuottaa pääomatuloa. Säästämiseen suhtaudutaan usein kaksijakoisesti. Säästäväisyyttä pidetään henkilökohtaisella tasolla hyveenä ja kansantalouden tasolla kasvun, vakauden ja vaurauden edellytyksenä. Toisaalta taas rikkaita kadahditaan ja varallisuuseroja pidetään epäoikeudenmukaisina.

Säästämällä saatujen pääomatulojen verottaminen on vero kulutuksen myöhentämiselle. Tulevaan kulutukseen kohdistuva verotus kertautuu sitä suuremmaksi, mitä kauemmas kulutusta siirretään nykyhetkestä. Pääomatulojen verotusta perustellaan useimmiten sillä, että varallisuus toimii signaalina hyvästä veronmaksukyvyistä.

Pääomatulojen verotus kohdistuu säästämiseen

¹ Kiitän hyödyllisistä kommentteista Seppo Karia ja Jouko Ylä-Liedenpohjaa.

Pääomatuloja verottamalla tuetaan siten tulonjakotavoitteen saavuttamista. Laajemman veropohjan avulla saadaan myös alennettua ansiotulojen veroastetta.

Verotuksen toimintaympäristö on muuttunut viime vuosikymmenien aikana selvästi. Globalisaatio on nopeuttanut kansantalouden ja verotulojen kasvua. Toisaalta mahdollisuus sijoittaa säästövaroja kansainvälisille rahoitusmarkkinoille on parantunut ja sen myötä pääomatulojen herkkyys välttää kotimaista verotusta on kasvanut. Lisäksi yritysvero vaikuttaa yritysten sijaintipäätöksiin.

Pohjoismaissa otettiin 1990-luvulla käyttöön eriytetty tuloverotus ratkaisuksi hyvinvointivaltiolle tyypilliseen suurten verotulojen tarpeeseen ja pääomatulojen verotuksen ongelmallisuuteen. Pääomatulojen verotus eriytettiin ansiotulojen verotuksesta ja niihin kohdistettiin yhtenäinen veroaste, joka on merkittävästi matalampi kuin ansiotulojen ylin marginaaliveroaste. Yritysten voittojen kahdenkertaista verotusta ensin yritystasolla ja sitten kotitalouksien pääomatuloina kevennettiin eri tavoin. Korkotulojen ja voittojen verotuksesta tuli kattavaa ja verotuksen tuotto kasvoi merkittävästi, vaikka uudet veroasteet olivat paljon matalammat kuin aiemmat yhtenäisen tuloveron korkeat marginaaliveroasteet.

Alkuperäisestä veromallista on sittemmin erkaannuttu eri suuntiin. Esimerkiksi Suomessa on luovuttu varallisuusverosta ja pääomatulojen ja voittojen yhtenäisestä veroasteesta ja siirrytty osinkojen osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Norjassa on siirrytty verojärjestelmään, jossa yrityksestä saatavaa tuloa verotetaan kotitaloustasolla vain riskittömän koron ylittävältä osalta, mutta omistajien kokonaisverorasitusta lisää progressiivinen varallisuuden verotus. Ruotsissa puolestaan voittojen verotus on ankaraa, mutta perintöverosta on luovuttu ja varallisuuden omistamista verotetaan kevyesti.

2 Pääomatulojen verotuksen perustelut ja ongelmat

2.1 Verotuksen tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Pääomatulojen verotukselle esitetään monenlaisia perusteluja. Tärkein niistä on verotulojen saaminen valtiolle. Muita perusteluja ovat tulonjaon tasaaminen ja kotitalouksien ja yritysten käyttäytymisen ohjaaminen.

Pääomatuloja verottamalla voidaan rahoittaa julkisia menoja ja siten vähentää muun verotuksen tarvetta. Jos vaihtoehtona on työn verotuksen kiristyminen, niin veropainetta keventämällä saadaan positiivisia vaikutuksia kouluttautumiseen, osallistumiseen työ-

markkinoille ja tehtyjen työtuntien määrään. Käytännössä joitakin pääomatulolajeja verotetaan kevyesti tai ei ollenkaan ja pääomameinoille annetaan verovähennysoikeuksia. Näiden yhteisvaikutuksesta verotuksen tuotto on pääomatulojen määrään nähden alhainen. Verotulojen kannalta tärkeimmät säästämisen verotuksen poikkeukset ovat omistusasunnosta saadun asuntotulon verottomuus ja työeläkkeiden siirretty verotus (eläkemaksut ovat verovähennyskelpoiset ja eläkkeitä verotetaan).

Verotuksen neutraalisuus on keskeinen tavoiteltava ominaisuus. Tämä tulee selvimmin esille silloin, kun verotuksen tavoitteena on vain verotulojen kerääminen. Verotus on neutraalia, kun se ei muuta yritysten ja kotitalouksien taloudellisia päätöksiä. Pääomatulojen verotuksen neutraalisuuteen päästään silloin, kun verotus ei vaikuta valintoihin säästämisen määrän, ajoituksen tai kohdentumisen suhteen ja kohtelee samalla tavoin eri tulonsaajia. Täyttää neutraalisuutta ei kannata tavoitella, koska verotuksella on muitakin tavoitteita, mutta lähtökohta kannattaa pitää mielessä. Esimerkkinä neutraalisuusongelmasta on, että investointien rahoittaminen velalla on verotussyistä kannattavampaa kuin saman rahamäärän kerääminen osakeannilla.

Pääomatuloja verottamalla tavoitellaan myös tulojen ja varallisuuden tasaamista kotitalouksien kesken. Tulonjakotavoite voitaisiin saavuttaa vähimmillä kannusteongelmilla, jos verotettaisiin vain tulojen ansaintakykyä. Vuosittainen ansiotulo ei kuitenkaan ole riittävä mittari ansaintakyvylle, koska progressio vähentää halukkuutta työntekoon. Kun tiedetään, että hyvän ansaintakyvyn omaavat ihmiset säästävät keskimäärin suuremman osan tuloistaan², niin pääomatulojen verotuksella voidaan tukea tulonjakotavoitteen saavuttamista.

Toinen tulonjakoperustelu liittyy siihen, että tuotannollisen pääoman kasvun katsotaan nostavan osaavan työvoiman palkkoja enemmän kuin vähemmän tuottavien. Pääomatuloja verottamalla voidaan vähentää investointeja ja saada siten aikaan hitaampi, mutta tulonjaoltaan tasaisempi talouden kasvu.

Tulonjakotavoitteen saavuttamista vaikeuttaa se, että toimivilla rahoitusmarkkinoilla on helppo siirtää varallisuutta kireämmin verotetuista kohteista vähemmän verotettuihin joko kotimaassa tai ulkomailla. Kansainvälistyneet rahoitusmarkkinat asettavat yhteisen haasteen verotulo- ja tulonjakotavoitteiden saavuttamiselle. Kaikkein varakkaimmilla, jotka maksavat pääomatuloveroista valtaosan, on parhaimmat mahdollisuudet ja suurimmat kannusteet välttää veroja.

*Tavoitteena on kerätä verotuloja vähillä haittavai-
kutuksilla*

*Pääomatulojen
verotus tasaa
tulonjakoa*

*Kannuste välttää
verotusta kasvaa
pääomatulojen
suuretta ja
veroasteen
noustessa*

² Tätä tulosta on kuvattu enemmän lähteessä Banks ja Diamond (2008).

Verotuksen oikeudenmukaisuus elinkaarinäkökulmasta

Verotuksen oikeudenmukaisuutta kuvataan usein kahden käsitteen avulla. Horisontaalisesti oikeudenmukainen verotus kohtelee samanlaisia yksilöitä samalla tavalla ja erilaisia eri tavalla³. Verotuksen vertikaalinen oikeudenmukaisuus määräytyy sen perusteella, millainen verotus kohdistetaan erilaiset tulot omaaviin yksilöihin.

Molempien näiden käsitteiden käytännön soveltamiseen liittyy mittauksen aikavälin ongelma. Vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen tähtäävä progressiivinen vero ei aiheuta ongelmia lyhyellä, esimerkiksi vuoden mittaisella aikahorisontilla. Sen sijaan esimerkiksi tilanteessa, jossa kahden yksilön koko elinkaaren työtulot ovat yhtä suuret, mutta toisella ne vaihtelevat vuosittain enemmän, progressiivinen ansiotulojen verotus rankaisee suurempaa tulojen vaihtelua korkeammalla keskimääräisellä veroasteella ja on siten ristiriidassa horisontaalisen oikeudenmukaisuuden kanssa. Ongelmaa lisää vielä se, että tulojen vaihtelun tasaamista säästämisen avulla verotetaan pääomatuloveroilla. Tätä ristiriitaa ei ole työeläkkeiden verotuksessa, koska eläke ottaa huomioon koko elinkaaren työtulot.

Pitävä verotus edellyttäisi yhtenäisiä veroasteita ja kattavaa maiden välistä tiedonvaihtoa sijoituksista. Progressiivisen pääomatulojen verotuksen maissa on käytössä paljon poikkeuksia verotuksen lieventämiseksi. Esimerkiksi pitkään omistettujen osakkeiden myyntivoitto on usein joko verovapaata tai kevyesti verotettua.

Pääomatulojen verotuksen kolmantena tavoitteena on talouden toiminnan ohjaaminen. Ohjauksen tarvetta voidaan perustella markkinoiden toimimattomuudella tai kotitalouksien ja yritysten päätöksiin liittyvillä ulkoisvaikutuksilla. Esimerkkeinä potentiaalisista ongelmista on aloittavien yritysten ja tutkimus- ja tuotekehitys-investointien rahoituksen saatavuus. Rahoitusta voi olla vaikea saada markkinoilta riskipitoiseen investointiin (markkinaongelma), vaikka innovaatiosta voisi hyötyä omistajien lisäksi muukin yhteiskunta (ulkoisvaikutus).

Yrittäjyyttä ja pieniä yrityksiä tuetaan Suomessa verottamalla listaamattomien yritysten omistamista kevyemmin kuin pörssilistattujen yritysten. Toimialoista tuetaan esimerkiksi maa- ja metsätalouteen liittyvän varallisuuden omistamista. Muita esimerkkejä ohjaavasta verotuksesta ovat edellä mainittu asuntotulon verottomuus, joka liittyy omistusasumisen suosimiseen, ja eläkesäästämisen siirretty verotus, jolla halutaan tukea säästämistä vanhuuden varalle.

Säästövarojen verotuksellisen ohjauksen vaikutus näkyy selvästi muun muassa kotitalouksien varallisuuden koostumuksessa ja siinä, miten kansallisvarallisuuden omistus on institutionaalisesti

*Verotus ohjaa
kotitalouksien
säästämistä*

³ Samanlaisuuden käsitteestä ei olla aina samaa mieltä. Pitäisikö sitä mitata esimerkiksi tulonsaintakyvyllä vai tuloilla?

järjestetty. Verotus myös vaikuttaa markkinahintoihin. Suurinta osaa nykyisen pääomatulojen verotuksen veroaste-eroista ei kuitenkaan voida perustella rahoitusmarkkinoiden puutteilla tai ulkoisvaikutuksilla. Pikemminkin ne synnyttävät neutraalisuusongelmia markkinoilla. Säästämiskäyttäytymistä voidaan ohjata haluttaessa myös muilla tavoin kuin verotuksella⁴.

2.2 Mitä haittoja on pääomatulojen verotuksella?

Pääomatulojen verotus vähentää kulutukseen käytettävissä olevia tuloja. Lisäksi se vääristää kotitalouksien valintaa eri aikoina tapahtuvan kulutuksen välillä. Esimerkkinä on säästäminen vanhuuden varalle. Tinkiminen nykyisestä kulutuksesta tuottaa veron vuoksi vähemmän tuloja ja kulutusta eläkeiässä. Eläkesäästämisessä veron vaikutus kertaantuu pitkän säästämisajan vuoksi suureksi. Asunto-säästäminen on rinnastettavissa säästämiseen vanhuuden varalle sikäli, että myös se on pitkäaikaista säästämistä, ja asumismenot kattavat huomattavan osan vanhuuden ajan kulutuksesta.

Muita yleisiä säästämismotiiveja ovat säästäminen pahan päivän varalle ja perintöjen vuoksi. Säästämisen tulojen menetyksen tai menojen kasvun varalle ei katsota olevan kovin herkän verotukselle. Verotuksesta aiheutuu kuitenkin hyvinvointitappio, koska kyse on vakuutuksesta. Säästetyllä summalla saa veron vuoksi pienemmän turvan tulojen tai menojen vaihtelun varalle.

Perintöjen verottamisen tavoitteena on verotulojen keräämisen lisäksi varallisuuserojen periytyminen vähentäminen. Jo pelkkä perintömekanismi tasaa varallisuuseroja, jos perinnönsaajia on enemmän kuin antajia. Perintöjen verottaminen toimii periaatteessa tehokkaammin varallisuuden tasaajana kuin varallisuusvero, koska perinnöt jakautuvat epätasaisemmin. Jos tavoitteena on tulonjaon tasaaminen kansantaloudessa, progressiivinen vero annetulle perinnölle (kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa) tuottaa paremman lopputuloksen kuin vero saadulle perinnölle (kuten esimerkiksi Suomessa) silloin, kun saajia on enemmän kuin antajia.

Perintöjen verotuksen talouden toimintaa vääristävät vaikutukset riippuvat siitä, kohdistuuko verotus antajaan vai saajaan ja miksi perintö saadaan. Suunnitellun perinnön tapauksessa antajalle

Eläkesäästämisen vero kertaantuu pitkän säästämisajan vuoksi suureksi

Perintöjen verottaminen on perusteltua tulonjakosyistä

⁴ Viimeaikaisissa tutkimuksissa on osoitettu, että eläkesäästämistä voidaan lisätä perustamalla järjestelmä, jossa palkasta osa menee automaattisesti säästöön, jolleivät työntekijät aktiivisesti kirjautu ulos järjestelmästä. Toisaalta säästämistä myös ohjataan ja sen tuottoa heikennetään epäsuorasti sitä kautta, että realisoituneet pääomatulot vaikuttavat joidenkin tulonsiirtojen suuruuteen. Esimerkiksi korot ja osingot vaikuttavat työmarkkinatukeen, mutta varallisuuden arvonnousu ei.

asetettu vero on huomattavan haitallinen, koska se kohdistuu pitkäaikaissäätämiseen. Päinvastainen tapaus on täysin satunnaisen perinnön verottaminen saajatasolla, mikä ei vaikuta haitallisesti antajan tai saajan kannusteisiin tehdä työtä ja säästää. Ongelmana on, ettei perintömotiiveista eikä perintösäästämisen määrän reagoinnista verotukseen tiedetä kovinkaan paljon⁵. Kirjallisuudesta löytyy vain joitakin viitteitä siitä, että säästäminen vähenee sitä enemmän veron vuoksi mitä suunnitelmallisempaa perintösäästäminen on. Näin suunnittelematonta perintöä voitaisiin verottaa ilman haitallisia kannustevaikutuksia. Toinen kannusteisiin liittyvä kysymys koskee sitä, miten perinnön saaja reagoi saamaansa perintöön. Perityllä varallisuudella on taipumus vähentää muuta säästämistä, jolloin perintösäästäminen ei kasvata kansallisuusvarallisuutta koko määrällään. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta satunnaisten perintöjen antamisen verottaminen ei ole perusteltua, koska ne eivät ole tuotaneet hyötyä antajalleen (Boadway et al., 2008).

Oma keskustelunaiheensa on perheyrittysten sukupolvenvaihdokseen liittyvä perintöverotus. Verottamista puoltavat huomauttavat, että yhden varallisuusmuodon suosiminen muiden kustannuksella ei ole perusteltua ja ettei ole mitään takeita siitä, että perillinen on paras jatkaja yritykselle. Perintöverotuksen vastustajat vetoavat siihen, että perillisellä on parempaa tietoa yrityksen menestymismahdollisuuksista kuin markkinoilla ja perheyrittäjä on sitoutuneempi yrityksen menestymiseen.

2.3 Säästäminen ja investoinnit

Pääomatulojen verotus vaikuttaa myös investointeihin. Yleissääntönä voidaan pitää sitä, ettei pienen talous- ja rahaliiton jäsenmaan kotimaisella pääomatulojen verotuksella ole vaikutusta viitekorkojen tasoon. Verotus vaikuttaa kuitenkin yritysten ja kotitalouksien investointien kustannuksiin. Se nostaa kotimaisen rahoituksen kustannuksia ja vähentää riskinotosta ja yrittäjyydestä saatavia tuloja. Huonosti suunniteltu verorakenne ohjaa lisäksi investointien rahoituksen sellaisia kanavia pitkin ja sellaisiin kohteisiin, jotka eivät ole hyvinvoinnin lisäämisen kannalta parhaita.

Kotitalouksien investoinneista tärkein on omistusasunto. Asuntoinvestoinnit kilpailevat potentiaalisesti samasta rahoituksesta kuin yritysten investoinnit, jolloin asuntojen omistamisen veroedut syrjäyttävät yritysten investointeja.

⁵ Suomenkielisiä katsauksia ja keskustelua perintöjen verotuksen taloudellisista vaikutuksista löytyy esimerkiksi lähteistä Aura ja Pirttilä, 2007; Lassila et al., 2002; Tuomala, 2006.

Riskinotolle maksettavan korvauksen verottaminen: verotuloja ilman haitallisia kannusteita?

Sijoituksen tuotto jaetaan usein kolmeen osaan, riskittömään tuottoon, riskipreemioon ja ylituottoon (puhdas voitto, rent). Riskitön tuotto rinnastetaan usein valtion obligaatioiden tuottoon, vaikka siihenkin kohdistuu inflaatoriski ja joskus myös riski siitä, ettei valtio kykene vastaamaan veloistaan. Riskipreemio tarkoittaa riskillisen ja riskittömän tuoton erotusta, joka on korvausta tuoton vaihtelusta. Ylituotto koostuu satunnaisesta väliaikaisesta tuotosta tai esimerkiksi vähäisestä kilpailusta johtuvasta ylivertaisesta asemasta markkinoilla.

Pääomatulojen verotuksen yksi tunnetuimmista tuloksista on, ettei riskipreemion verotus vaikuta kannusteisiin säästää, silloin kun mahdolliset tappiot voidaan vähentää rajatta verotuksessa joko heti tai myöhemmin koron kanssa. Verottajan näkökulmasta säästämisneutraalisuus on merkittävä asia, koska riskipreemion osuus sijoitusten kokonaistuotosta on suuri ja siten sitä verottamalla voitaisiin mahdollisesti saada huomattava määrä verotuloja täysin ilman haitallisia kannustevaikutuksia.

Riskipreemion verotuksen neutraalisuutta perustellaan kahdellakin tavalla. Näistä ensimmäisen mukaan valtio ottaa osaa riskinkantoon verottaessaan riskipitoista tuloa. Sijoituksen tuottaessa huonosti valtio saa vähemmän verotuloja. Sijoittajan näkökulmasta verotetun tuoton vaihtelu on pienempi kuin ennen tuoton veroa. Tämä vaihtelun väheneminen kompensoi riskiä karttavalle sijoittajalle täysin sen, että odotettu tuotto jää veron verran pienemmäksi⁶.

Toisen neutraalisuusperustelun mukaan sijoittaja voi halutessaan muuttaa aina sijoitus-salkkunsu sellaiseksi, ettei riskipreemion vero vaikuta saatuaan tuottoon (Weisbach, 2004). Tätä kuvataan seuraavalla esimerkillä:

Sijoitettavan varallisuuden suuruus on 100 euroa. Riskillinen tuotto ennen veroa on hyvällä onnella 20 prosenttia ja huonolla se on 0 prosenttia. Riskittömän sijoituksen tuotto on 4 prosenttia. Sijoitussalkussa riskittömien sijoitusten osuus on aluksi 75 euroa ja riskillisten 25 euroa. Oletetaan ensin, että tuottoa ei veroteta ollenkaan. Hyvällä onnella kokonaistuotto veron jälkeen on $0.04 \times 75 + 0.2 \times 25 = 8$ ja huonolla onnella $0.04 \times 75 + 0 = 3$.

Oletetaan seuraavaksi, että verotetaan riskittömän tuoton ylittävää tuottoa 50 prosentin symmetrisellä tasaverolla. Sijoittaja reagoi tähän tekemällä portfoliomuutoksen, jossa riskillisen sijoituksen osuus kasvatetaan 50 prosenttiin ja riskittömän osuus pienennetään 50 prosenttiin.

Hyvällä onnella sijoittajan saama kokonaistuotto veron jälkeen on nyt:
 $(0.04 \times 50 + 0.2 \times 50) - 0.5 \times (0.04 \times 50 + 0.2 \times 50 - 0.04 \times 100) = 8$
 ja huonolla: $(0.04 \times 50 + 0) - 0.5 \times (0.04 \times 50 + 0 - 0.04 \times 100) = 3$

Portfoliomuutosten jälkeen sijoittajalle jää siis käteen sama veron jälkeinen tuotto kuin jos tuottoa ei olisi verotettu ollenkaan, riippumatta siitä kuinka korkeaksi riskisijoituksen tuotto osoittautuu. Verotuksen muutoksen neutralointiin tarvittavan portfolio-osuuksien muutoksen suuruus riippuu siitä, kuinka suuret ovat alkuperäiset osuudet ja kuinka korkea on veroaste.

Valtio ottaa osaa riskinkantoon verottaessaan riskillisten sijoitusten tuottoa

⁶ Sörensenin (2005) mukaan tulos riippuu siitä, kuinka riskipitoisia investoinnit ovat. Mitä vähemmän riskiä investoinnin tuotto sisältää, sitä vähemmän sijoittaja hyötyy verotuksen vakuutusominaisuudesta ja sitä haitallisempaa koko tuoton verotus on. Sörensenin mielestä riskipreemion verotus on perusteltua, koska vähäriskisten investointien (sellaisten, joiden tuotto ei korreloi positiivisesti markkinatuoton kanssa) osuus hyvin hajautetussa osakesalkussa on vähäinen.

Onko riskipreemion vero aina neutraali?

Sijoittaja siirtää portfoliomuutoksen avulla riskiä valtiolle. Kun tuottoa ei veroteta, valtion verotulo on onnesta riippumatta 0 euroa, mutta riskipreemiota verotettaessa verotulo on portfoliomuutoksen jälkeen joko 4 tai -1 euroa. Verotuloriskin suurenemisen vastapainoksi tulon odotusarvo kasvaa.

Riskipreemion verotuksen neutraalisuutta on kritisoitu useammallakin perusteella. Yksi niistä on se, etteivät kaikki sijoittajat voi lisätä yhtä aikaa salkkujensa riskipitoisuutta vaikuttamatta markkinahintoihin. Markkinoilta ei ole saatavissa rajatta sellaisia riskipitoisia sijoituskohteita, joiden tuotto ja riski olisivat samanlaiset ennen verotusta ja verotuksen jälkeen. Valtio voisi periaatteessa neutraloida sijoittajien salkkujen muutosten vaikutukset markkinahintoihin tekemällä täsmälleen päinvastaiset operaatiot riskittömien ja riskillisten sijoituskohteiden markkinoilla. Silloin myös verotulojen vaihtelu saataisiin eliminoidua. Tällaisia markkinaoperaatioita ei kuitenkaan käytännössä tapahdu (Banks ja Diamond, 2008).

Toinen neutraalisuustuloksen kritiikki koskee sijoittajan saamaa etua siitä, että tuoton vaihtelu pienenee. Kritiikin mukaan, kun sijoituskohteen tuotolle asetetaan vero, sijoituksen markkina-arvo alenee veron verran. Kun verrataan veron jälkeisen tuoton vaihtelua alentuneeseen markkina-arvoon, todetaan, ettei sijoittajan riski ole vähentynyt (Devereux, 2003). Kolmas riskipreemion verotuksen neutraalisuuden kritiikki koskee sitä, ettei täydellistä tappioiden tasaamista yleensä sallita.

Norjan uudistettu yrityksistä saatavan pääomatulon verotus perustuu ajatukseen riskipreemion verotuksen neutraalisuudesta. Riskitöntä pääomatuloveron jälkeistä korkoa vastaava osa osakkeiden kokonaistuotosta (osingot + luovutusvoitot) vapautetaan henkilöomistajan verosta osinkotuottovähennyksen avulla (ks. esimerkiksi Kari, 2007). Osakkeiden kokonaistuottoon kohdistuu siten yhdenkertainen verotus yritystasolla (yhteisövero) ja riskipreemion osuutta tuotosta verotetaan toiseen kertaan sijoittajatason pääomatuloverolla. Myös Belgian uudessa yritysverotuksessa on lähtökohtana, että riskitöntä korkoa vastaava osa yrityksen riskipääomalle saadusta tuotosta on verotonta.

Omistajat saavat julkisesti noteeratuista yrityksistä tuloa yleensä kahdessa muodossa, joko osinkoina tai yrityksen arvonnousun myötä. Yritysjohdo vaikuttaa päätöksillään siihen, kummalla tavalla tuotto jaetaan. Voittojen pidättäminen (yritysten säästäminen) tai omien osakkeiden osto nostavat omistajan hallussa olevien osakkeiden markkina-arvoa. Voitonjakopäätös on usein yhteydessä investointien rahoituspäätökseen. Voittojen pidättäminen investointeja varten vähentää tarvetta lainarahoitukseen tai osakeanteihin.

Jos korkojen, osinkojen ja myyntivoittojen veroasteet vaihtelevat, yritysjohdo pyrkii käyttämään sellaista voitonjako- ja investointien rahoitustapaa, jossa omistajan verorasitus minimoituu. Veroaste-erot vääristävät siten valintoja rahoituksen välittymiskanavien välillä. Omistajan toimet verorasituksen minimoimiseksi alentavat kuitenkin investointien rahoituskustannuksia, jolloin verotuksesta johtuva tehokkuustappio investointien vähenemisen muodossa jää pienemmäksi. Samalla tosin myös pääomatulojen verotuksen tuotto alenee. Yrityksissä, joissa ulkomaisilla omistajilla on määräävä asema, voitonjako- ja rahoituspäätökset tapahtuvat näihin omistajiin kohdistuvien verojen ohjaamina. Omistajaryhmän määräysvalta yrityksessä

Verotus ohjaa voitonjakoa ja investointien rahoitusta

määrittelee myös sen, kenen verot vaikuttavat yrityksen investointien tuottovaatimukseen ja markkina-arvoon.

Yrittäjäomistaja tekee päätöksen voittojen pidättämisestä ja voitonjaosta tyypillisesti hieman erilaisessa verotusympäristössä kuin julkisesti noteerattu yritys. Voittojen pidättämisen määrä riippuu edellä mainittujen osinkojen ja myyntivoittojen verotuksen lisäksi myös siitä, miten koko yrityksen realisoimista tai sukupolvenvaihdosta verotetaan. Voitonjaon määrän lisäksi yrittäjä valitsee, ottaako tuloa yrityksestä ulos palkkojen vai osinkojen muodossa. Vertailua tehdään silloin tyypillisesti ansiotulojen marginaaliveron ja osinkotulojen yritys- ja omistajatason verotuksen välillä.

Verotuksen haittojen suuruuden arviointi on hankalaa. Pääsääntönä on, että talouden toiminnan tehokkuuteen liittyvät ongelmat ovat sitä suuremmat, mitä enemmän verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Täysin satunnaiset tulot eivät muuta käyttäytymistä ohjaavia hintoja, ja siksi niitä voidaan verottaa ankarammin. Toinen verotuksen haittoja ohjaava tekijä on veroasteen korkeus. Verotuksen lisäkiristys jo ennestään korkealta tasolta tuottaa enemmän hyvinvointitappioita kuin samansuuruinen korotus, silloin kun lähtötaso on matala. Nyrkkisääntönä pidetään sitä, että haitat kasvavat veroasteen neliössä.

Satunnaisten tulojen verottamisen haitat ovat vähäiset

3 Pääomatulojen verotuksen pääpiirteitä Suomessa⁷

3.1 Eriytetty verotus

Suomen verojärjestelmässä kotitalouksien ansio- ja pääomatulojen verotus on pääosin eriytetty ja pääomatuloja verotetaan suhteellisella verokannalla. Eriyttäminen tarkoittaa sitä, etteivät ansiotulot vaikuta pääomatulojen veroprosenttiin ja vastaavasti pääomatulot eivät vaikuta ansiotulojen verotukseen.

Tästä eriyttämissäännöstä on joitakin poikkeuksia. Tulolajien välinen erottelu ei ole aina yksiselitteistä. Erityisen epäselvää se on silloin, kun verotettava tekee työtä samassa yrityksessä, jota omistaa huomattavalla omistusosuudella. Silloin yrityksestä saatava tulo on jaettava verotuksessa ansiotuloon ja pääomatuloon. Jaolla voi olla huomattavaakin merkitystä silloin, kun ansio- ja pääomatulojen veroasteiden ero on suuri.

Ansio- ja pääomatulojen eriyttäminen on aina vaikeaa omistajan tehdessä työtä yrityksessä

⁷ Esityksessä ei pyritä lakitekstin omaiseen tarkkuuteen, vaan yleiseen ymmärrettävyyteen. Siksi esimerkiksi luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä kutsutaan yhteisnimityksellä henkilöt.

Neutraali yritysverotus

Verotuksen neutraalisuus investointien määrän suhteen edellyttää, että samat investoinnit toteutetaan riippumatta siitä, verotetaanko niiden tuottoa yritys- tai omistajatasolla. Neutraalista yritystason verosta esitetään usein esimerkkinä yritysten kassavirtaverot, jonka keskeisinä piirteinä ovat, että investointi voidaan vähentää kokonaan joko saman vuoden verotuksessa tai myöhemmin koron kanssa ja että yritysten velan korot eivät ole enää verovähennyskelpoiset. Kassavirtaverotus kohdistuu siihen investoinnin tuoton osaan, joka ylittää markkinoilta saatavan marginaali-investoinnin tuoton.

Vastaavaan neutraalisuustulokseen päästään ns. ACE-mallilla (Allowance for Corporate Equity), jossa yritysten koko pääomalle laskettu marginaalisen investoinnin tuottoa vastaava laskennallinen korko on verovähennyskelpoinen yhteisöverotuksessa. Molempien veromallien neutraalisuus edellyttää lisäksi rajoittamatonta tappioiden verovähennysmahdollisuutta ja sitä, että investoinnit voidaan haluttaessa peruuttaa ilman kustannuksia (Panteghini, 2001).

Investointien suhteen neutraali verotus ei ole välttämättä neutraalia yritysten syntymisen suhteen. Neutraali päätöksentekotilanne yrittäjäksi ryhtymisestä edellyttää yhtäläistä yrittäjän ja työntekijän tulojen verotusta (Kanniainen ja Panteghini, 2008). Lisäksi aloittavan yrityksen omistajan voi olla vaikea kestää pitkään tilannetta, jossa tappioiden verovähennyksiä ei voi tehdä verotettavan tulon puuttumisen vuoksi.

Toinen ulottuvuus, jossa edellä mainittujen veromuotojen neutraalisuus ei välttämättä päde, on tuotannon kansainvälinen sijoittuminen (Griffith et al., 2008). Jos sijoittumispäätös perustuu esimerkiksi yrityksen omaan toimintaan, kilpailutilanteeseen tai sijaintiin perustuviin ylituottoihin, joita kassavirtaverot ja ACE-malli verottavat, niin verotus vaikuttaa päätökseen. Toki näissäkin tapauksissa edellä mainitut veromallit saattavat lisätä maan houkuttelevuutta sijaintikohteena, jos ne alentavat keskimääristä yritysveroastetta.

Kolmas näkökohta, joka usein esitetään neutraaleja veromalleja vastaan, on, että ne vähentävät verotuloja, koska investointien tuotosta osa tulisi verovapaaksi. Puuttuvat verotulot pitää kompensoida muuta verotusta kiristämällä. Tämän kritiikin osuvuus riippuu olennaisesti siitä, mikä on verottajan käsitys verovapaasta marginaali-investoinnin tuotosta ja kuinka paljon sen jättäminen verottamatta lisää investointeja ja niiden tuottamia verotuloja.

Suomen viimeaikaisissa veroratkaisuissa on kevennetty yritysveroastetta ja näin pyritty pitämään maa kilpailukykyisenä sijaintipäätösten suhteen. Toisaalta on kiristetty pörssiosinkojen verotusta. Viimemainitun taustalla on ilmeisesti ollut ajatus siitä, ettei suomalaisten henkilöomistajien osinkoveron kiristys vaikuta laajalti kansainvälisessä tai institutionaalisessa omistuksessa olevien yritysten investointien tuottovaatimukseen. Toinen perustelu voisi olla osinkoverotuksen tutkimuksessa esille tullut neutraalisuustulos, jonka mukaan pidätyillä voitoilla investointinsa rahoittavan yrityksen osinkojen verotuksella ei ole vaikutusta investointien tuottovaatimukseen⁸.

Kassavirtaverolla ja ACE-mallilla on tavoitteena neutraali yritysverotus

Yritysvero vaikuttaa tuotannon sijaintiin ja yrittäjyyteen

⁸ Taustalla on ajatus, jonka mukaan voittojen pidättäminen siirtää osingonjakoa ja sen verottamista myöhemmäksi. Tästä myöhentymisestä saatava lykkääntymisetu on nykyarvoltaan yhtä suuri kuin tulevaisuudessa maksettavan osinkoveron nykyarvo (silloin kun osinko perustuu kyseisellä pidätetyllä voitolla rahoitettuun marginaali-investoinnin tuottamaan tuloon). Ks. esim. Valkonen (1999).

Toinen yhtymäkohta ansio- ja pääomatulojen⁹ verotuksessa on se, että jos vähennyskelpoisten pääomatulojen tulonhankkimismenojen, korkomenojen ja pääomatuloista vähennettävien tappioiden määrä on suurempi kuin veronalaisten pääomatulojen määrä, voidaan erotuksesta tehdä pääomatuloveroprosentin suuruinen alijäämähyvitys ja vähentää se valtiolle maksettavasta ansiotuloverosta. Tämä koskee esimerkiksi asuntolainojen korkomenoja ja vapaaehtoisten eläkevakuutusten vakuutusmaksuja. Alijäämähyvityksen maksimaalinen suuruus on vuonna 2009 yksinasuvalla henkilöllä 1 400 euroa.

3.2 Eri säästämiskohteiden ja tulolajien verotus

Kotitalouksien säästämisen verotus vaihtelee tulolajeittain ja sen mukaan, kuinka kauan sijoituskohdetta on pidetty hallussa. Yksinkertaisinta on henkilöiden kotimaisten korkotulojen verotus. Niitä verotetaan aina 28 prosentin lähdeverolla, kun korkotulot ovat peräisin talletuksista tai joukkolainoista. Ulkomailta saatuun korkotuloon mahdollisesti kohdistuneen lähtövaltion asettaman veron voi hyvittää Suomessa maksettavasta pääomatulojen verosta.

Vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten perusteella maksettavaa eläkettä verotetaan 28 prosentin pääomatuloverolla silloin, kun eläke perustuu vuoden 2006 alun jälkeiseen säästämiseen. Säästämisvaiheeseen liittyy merkittävä, mutta määrällisesti rajoitettu verokannustin. Eläkevakuutusmaksut voidaan vähentää veronalaisista pääomatuloista vuosittain 5 000 euron ylärajaan asti. Jos pääomatuloja ei ole riittävästi, niin voidaan käyttää edellä mainittua alijäämähyvitystä. Siltä osin kun vähennys voidaan tehdä, verotus siirtyy maksun maksamishetkestä eläkkeen nostohetkeen. Nykyarvolaskelmalla voidaan osoittaa, että efektiivinen veroaste on silloin lykkääntymisen vuoksi nolla, eli tuotto on verovapaa. Yli 5 000 euron vuosittaista eläkesäästämistä tämä verotustapa sen sijaan kohtelee ankarasti, koska vero kohdistuu tuoton lisäksi pääomaan (Määttänen ja Valkonen, 2008). Verotus ohjaa vanhuuden varalle säästämistä eläkevakuutuksiin.

Omistusasumiseen kohdistuu vain kiinteistövero. Asuntotulon verottomuuden vuoksi omistusasumista kohdellaan siis kevyemmin kuin muuta säästämistä (ks. tarkemmin Niku Määttäsen artikkeli). Kiinteistövero kohdistuu myös muihin henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamiin kiinteistöihin lukuun ottamatta maatalousmaata

Eläkevakuutusten ja omistusasumisen verotus on kevyttä

⁹ Verottaja ei lue lähdeveron alaisia korkotuloja pääomatuloiksi, toisin kuin tässä artikkelissa yleensä tehdään.

ja metsiä. Jos näitä kiinteistöjä vuokrataan, niin verotettavaan vuokratuloon kohdentuu lisäksi 28 prosentin pääomatulovero.

Oman asunnon myynnistä tai vaihtamisesta saatu luovutusvoitto on verovapaata tuloa, jos se on omistettu ja siellä on itse asuttu vähintään kaksi vuotta. Myös alle 1 000 euron vuosittaiset myyntivoitot ja jotkut elinkeinotoiminnan sukupolvenvaihdoksiin liittyvät lähiomaisten väliset luovutukset ovat verovapaita. Muiden luovutusten osalta on pääsääntönä, että verotettava tulo määräytyy myyntihinnan ja hankintahinnan (+ myyntikulujen) erotuksena. Todellisen hankintahinnan vaihtoehtona voidaan käyttää 20 prosentin hankintameno-olettamaa luovutushinnasta alle 10 vuotta omistetun ja 40 prosentin hankintameno-olettamaa yli 10 vuotta omistetun omaisuuden osalta.

Verotettavaan luovutusvoittoon kohdistuu 28 prosentin pääomatulovero. Arvonnousun verottamisen lykkäntyminen luovutus-
hetkeen keventää verorasitusta siihen nähden, että vastaavaa tuottoa maksettaisiin joka vuosi. Tosin osa tästä lykkäntymisedusta menetetään sen vuoksi, että arvonnousu perustuu osittain yleiseen hintojen nousuun. Luovutustappion voi vähentää syntyvonna ja sitä kolmena seuraavana vuonna muodostuneista luovutusvoitoista. Myös vakitu-
sen asunnon luovutustappion voi vähentää, jos se on omistettu alle kaksi vuotta. Luovutusvoittojen verotus on kansainvälisesti verraten ankaraa erityisesti pitkään omistettujen pörssiosakkeiden osalta, vaikka hankintameno-olettaman käyttö sitä keventääkin.

Kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta maksetaan varain-
siirtoveroa. Veron maksaa uusi omistaja. Poikkeuksena ovat muun muassa pörssikaupat ja ensiasunnon hankinta. Suoraan omistettujen kiinteistöjen korkeampi varainsiirtovero ohjaa omistusta osakeyhtiö-
muotoiseen kiinteistöjen omistukseen.

Osakeyhtiöiden voittoa verotetaan yritystasolla 26 prosentin yhteisöverolla. Henkilöiden kotimaisilta yrityksiltä saamien osinkojen verotus riippuu siitä, onko maksava yritys listattu vai listaamaton. Listatuilta yrityksiltä saaduista osinkotuloista 70 prosenttia on 28 prosentin veroasteella verotettavaa pääomatuloa. Ulkomailta saatuihin osinkotuloon mahdollisesti kohdistuneen lähtövaltion asettaman lähdeveron voi hyvittää Suomessa maksettavasta verosta. Verotus ohjaa kotitalouksien pörssisijoituksia suoran osakkeiden omistamisen sijaan rahastoihin, koska osinkoja verotetaan vuosittain, mutta myyntivoittoa vasta kun rahasto-osuus realisoidaan.

Listamattomilta osakeyhtiöiltä saatu osinko jaetaan verotuk-
sessa pääomatuloon ja ansiotuloon yritysten nettovarallisuuden ja 9 prosentin tuotto-oletuksen perusteella. Osakeyhtiöistä saatu pääomatulo-osinko on saajalleen verovapaata 90 000 euroon asti, ja sitä suuremmista osingoista 70 prosenttia on veronalaista pääomatuloa ja loput verovapaata tuloa. Ansiotuloksi määritellyistä osingosta 70 prosentin osuutta verotetaan kuntien ja valtion ansiotulojen vero-

*Hankintameno-
olettaman käyttö
lieventää ankaraa
myyntivoittojen
verotusta*

*Pörssiyritysten
osinkoja vero-
tetaan kahteen
kertaan*

tuksen asteikoiden mukaan, ja loput on verovapaata. Verotus ohjaa jakamaan osinkoa verovapaan osuuden verran ja pidättämään muun osan voitosta ja kasvattamaan siten yrityksen nettovarallisuutta (Kari ja Karikallio, 2007).

Yksityisliikkeen ja henkilöyhtiön verotus on yhdenkertaista. Pääomatuloina verotetaan pääsääntöisesti osuus, joka vastaa 20 prosentin tuottoa yrityksen nettovarallisuudelle. Nettovarallisuuteen voidaan laskea mukaan 30 prosenttia maksetuista palkoista. Muu osa tuloksesta verotetaan ansiotulona. Verotus on siten usein kevyempää kuin vastaavan varallisuuden omaavassa osakeyhtiössä ja ohjaa yritysmuodon valintaa.

Perintönä tai testamentilla saadusta omaisuudesta maksetaan perintöveroa. Progressiivinen perintöveroaste määräytyy perityn omaisuuden käyvän arvon ja sukulaisuussuhteen perusteella siten, että lähisukulaisten verotus on kevyempää. Veroa ei makseta alle 20 000 euron perinnöstä. Lahjoista maksetaan veroa silloin, kun samalta lahjoittajalta kolmen vuoden aikana saatu lahjojen yhteismäärä ylittää 4 000 euroa. Perintöjen verotusta kritisoidaan joskus siitä, että perityksi saatua omaisuutta joudutaan myymään veron maksamiseksi. Ongelma voitaisiin välttää antamalla perinnön saajalle tarvittaessa korollista verolainaa perittyä omaisuutta vastaan.

Yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdojen verohuojennus perintöverotuksessa toteutetaan arvostamalla varallisuus 40 prosenttiin arvostamislain mukaisesta arvosta, joka sekin on käypää arvoa merkittävästi alempi. Sukupolvenvaihdos voidaan toteuttaa myös kaupalla, jossa myyntihinta on olennaisesti käypää hintaa alhaisempi. Lahjaveroa tällaisesta kaupasta ei tarvitse maksaa, jos hinta on enemmän kuin puolet yrityksen tai maatilan käyvästä arvosta. Myöskään myyjää ei veroteta luovutusvoittoverolla.

Sukupolvenvaihdoksia verotetaan kevyesti

Taulukko 1 Kotimaisten osinkojen verotus

	Listattu osakeyhtiö	Listaamaton osakeyhtiö		
		Osinko alle 9 %:n rajan ja alle 90 000 eur	Osinko alle 9 %:n rajan ja yli 90 000 eur	Osinko yli 9 %:n rajan
Jaettava voitto	100.0	100.0	100.0	100.0
Yhtiövero 26 %	26.0	26.0	26.0	26.0
Osinko	74.0	74.0	74.0	74.0
Veronalainen osa 70 %	51.8	0.0	51.8	51.8
Osinkovero 28 %	14.5	0.0	14.5	ans.tul. vero 51.8:sta
Verot yhteensä	40.5	26.0	40.5	26 % + ans.tul. vero

Lähde: ETLA.

Veropopulismia vai tietämättömyyttä?

Verotuksesta käytävässä julkisessa keskustelussa esiintyy usein väärinymmärryksiä siitä, kuinka suuri verorasitus pääomatuloihin kohdistuu. Yrityksiin sijoitetun pääoman osalta unohdetaan, että yritysten voittoa verotetaan yhteisöverolla ja usein vielä toiseen kertaan kotitalouksien pääomatuloverolla. Toinen asia, joka harvoin muistetaan mainita, on, että matalakin pääomatulojen veroaste voi vähentää kohtuuttomasti pääomatulojen ostovoimaa inflaation vuoksi.

Yritysten tuottaman tulon verotus vaihtelee tulolajeittain ja yritysmuodon mukaan. Osakeyhtiössä voittojen pidättäminen tai käyttäminen omien osakkeiden ostoon nostaa osakkeiden arvoa ja tulee siten verotetuksi kahteen kertaan, ensin yhteisöverolla ja sitten omistajatasolla toiseen kertaan edellä mainituin luovutusvoittoverotuksen säännöin.

Myös kotitalouksien saamiin pörssinoteerattujen yritysten osinkoihin kohdistuu osittainen kahdenkertainen verotus, ensin yritystasolla ja sitten kotitalouksien pääomatuloina. Listamattomien osakeyhtiöiden jaetun voiton verotus voi olla joko osittain yhdenkertaista tai osittain kahdenkertaista, kuten edellä on esitetty. Kotitalouksien sijoituksia yrityslainoihin verotetaan vain yhteen kertaan, koska yritysten korkomenot ovat vähennyskelpoiset yhteisöverotuksessa.

Toinen ongelma on reaali-koron ankara verotus. Jos vuosittainen inflaatio on 3 prosenttia ja nimelliskorko 5 prosenttia, niin reaali-koroksi tulee hieman alle 2 prosenttia ($r = (5 - 3) / 1.03$). Nykyisellä 28 prosentin korkotulojen lähdeverolla verotuksen jälkeiseksi sijoituksen reaali-koroksi tulee silloin hieman alle 0.6 prosenttia ($r' = ((1 - 0.28) \times 5 - 3) / 1.03$). Näin todellinen reaali-korkoon kohdistuva vero $(r - r') / r$ on 70 prosenttia.

Pidätettyä voittoa verotetaan kahteen kertaan

Yleisen hintojen nousun verotaminen ei ole perusteltua

Pääomatulojen verotusta on kiristetty ja varallisuuden verotusta kevennetty

4 Miten tästä eteenpäin?

Suomalainen versio pääomatulojen verotuksesta on ollut usein keskustelun ja muutosten kohteena viime vuosikymmenen aikana. Perusratkaisuna oleva eriytetty tuloverotus on hyväksytty laajalti, mutta myös siihen on kohdistunut paineita. Kritiikkiä ovat saaneet osakseen erityisesti omistajayrittäjien kannusteet muuttaa työtuloja pääomatuloiksi. Myös tuloerojen kasvua on selitetty progressiivisen pääomatuloverotuksen poistumisella eriytetyn tuloverotuksen myötä (Riihelä et al., 2005)¹⁰.

Vuoden 2005 verouudistus monimutkaisti jaetun voiton verotusta ja lisäsi kannusteita ja mahdollisuuksia verosuunnitteluun. Osinkojen verotuksessa siirryttiin osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Uudistuksen jälkeen lisäksi varallisuusvero poistettiin ja perintöverotusta kevennettiin. Pitkäaikaissäätämisen verotusta pohtinut työryhmä ehdotti jo muutama vuosi aiemmin, että ny-

¹⁰ Tämän todentamiseen liittyy merkittäviä mittaamisongelmia ennen verouudistusta ajalta, jolloin pitkään hallussa pidetyn varallisuuden luovutusvoitot olivat verovapaita, ks. esimerkiksi Fjärli ja Aaberge (2000).

kyisin vain vapaaehtoista eläkevakuutusta koskeva EET¹¹-periaate laajennettaisiin koskemaan muutakin sidottua pitkäaikaissäätämistä (Siva, 2003).

Myös kansainvälinen verokeskustelu ja kokemukset erilaisista veromalleista heijastuvat Suomeen. Vuonna 2009 on valmistumassa laaja huipputason kansainvälinen tutkimushanke (Mirrlees Review), jonka tavoitteena on muun muassa identifioida hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ja suunnitella verotuksen uudistamista. Taloustutkijoiden suosittelemia verotuksen neutraalisuutta korostavia verojärjestelmiä on otettu viime aikoina käyttöön useissa maissa, kuten Norjassa (osaketuottovähennys) ja Belgiassa (ACE-malli). Niiden tuloksia seurataan mielenkiinnolla.

Suomessa verotusta on pohdittu laajemmin lähinnä muutamissa taloustieteilijöiden puheenvuoroissa. Niissä on ollut yleisenä piirteenä verojärjestelmän yksinkertaistamisen tarve sekä tavoite siirtää verotuksen painopistettä ansiotulojen verotuksesta kulutuksen ja kiinteistöjen verottamiseen (ks. Kari ja Ylä-Liedenpohja, 2007; Pirttilä, 2006). Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2008 työryhmän, jonka on määrä arvioida verojärjestelmän muutostarpeita ja tehdä ehdotuksia kehittämisen suuntalinjoista. Sen toimikausi jatkuu vuoden 2010 loppuun asti. Työryhmä ehtii sopivasti hyötymään Mirrlees Review'n tuloksista.

4.1 Eriytetty tuloverotus

Eriytetyn tuloverotuksen käyttöönottoa perusteltiin Suomessa tarpeella vähentää korkeiden pääomatulojen marginaaliveroasteiden vääristävää vaikutusta käyttäytymiseen. Aiemmassa verojärjestelmässä oli myös suuri määrä poikkeuksia, joiden vuoksi verotulot olivat vähäiset. Haitallisten kannustevaikutusten katsottiin korostuvan yritystoiminnan ja rahoituksen välityksen kansainvälistymisen myötä. Eriyttämisen tarvetta perusteltiin myös sillä, että pääomatulojen verotuksessa ei oteta huomioon hintojen nousua reaalityttöjä alentavana tekijänä ja siksi niiden veroasteita on perusteltua pitää alhaisempina.

Sörensenin (2005) mukaan verotuksen teoriasta ei löydy perusteluja yhtenäiselle pääomatulojen ja ansioiden veroasteelle, mutta vahvoja perusteluja sille, että pääomatulojen veroasteen tulisi olla matalampi. Käytännön perusteluina ansiotulojen ja pääomatulojen

Kansainvälisen verotutkimuksen tulokset mielenkiinnon kohteena

Eriytetyn verotuksen perustelut ovat edelleen voimassa

¹¹ Kirjaimet viittaavat verokohteluun sijoitusta tehdessä, sijoituksen juoksuaikana ja sijoitusta nostettaessa (Exempted-Exempted-Taxed). Vastaava neutraali verojärjestelmä on TEE, jossa ei ole säästetyn summan verovähennysmahdollisuutta, mutta ei myöskään tuoton veroa.

eriytetyle verotukselle ja pääomatulojen keskenään yhtenäiselle verotukselle hän mainitsee muun muassa pääomien liikkuvuuden, inflaation, verotuksen neutraalisuuden eri pääomatulolajien kesken ja tarpeen lievittää pääomatulojen kahdenkertaista verotusta. Kaikki nämä esitetyt perustelut eriytetyn verojärjestelmän puolesta ovat edelleen voimassa.

4.2 Tulojen muuntaminen

Listaaamattomien yrityksen voittojen osalta verotuksen kantavana ajatuksena on Suomessa ollut kytkeä pääomatuloverolla verotettava määrä yrityksen nettovarallisuuden tuottoon. Silloin yritykseen sijoitetun pääoman tuoton verotus on verrannollinen vaihtoehtoisen osakemarkkinoille tehdyn sijoituksen tuoton verotukseen¹². Verrattuna aikaisempaan lainamuotoista rahoitusta suosivaan verojärjestelmään tällä mallilla on kannustettu parantamaan yritysten vakavaraisuutta. Lopputuloksena onkin ollut historiallisen alhainen velkaantumisaste ja vähäinen lainantarve investointien rahoituksessa. Myös pääomatulojen verotuksen¹³ ja yhteisöveron tuotto on noussut suuremmaksi kuin aiemmassa verojärjestelmässä.

Verotuksen eriyttämisen yhteydessä tiedettiin, että ansiotulojen ylimpien marginaaliveroasteiden ja pääomatuloveroasteen suuri ero kannustaa suurituloisia omistajayrittäjiä muuntamaan tuloja verotusta varten ansiotuloista pääomatuloiksi. Sen vuoksi esitettiin tavoitteeksi, että ansiotulojen verotusta kevennetään, jotta veroasteiden ero supistuisi. Sama tavoite on esitetty myös myöhemmin verotusta pohtineiden työryhmien raporteissa. Ylintä ansiotulojen marginaaliveroastetta onkin vähitellen alennettu ja pääomatuloveroastetta korotettu, mutta ero on vielä suuri. Tästä johtuen kannuste tulojen muuntamiseksi on edelleen merkittävä. Saatava hyöty on nykyisessä verojärjestelmässä suurimmillaan ylimmän ansiotulojen marginaaliveroasteen ja yhteisöveroasteen erotuksen suuruinen¹⁴.

Kannuste muuttaa suuria ansiotuloja pääomatuloiksi on pienentynyt, mutta edelleen olemassa

¹² Myös vaihtoehtoisessa osakemarkkinoilta saatavissa olevassa tuotossa on mukana yritysveron vaikutus, tosin sen määrästä ulkomaisten osakkeiden ollessa kyseessä ei ole tietoa. Yrittäjäomistajan kannalta omaan yritykseen sijoittamisen etuna on markkinoita tarkempi tieto investoinnin tuottomahdollisuuksista ja haittana suurempi riski hajautettuun markkinasalkkuun nähden.

¹³ Suomen aineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan (Pirttilä ja Selin, 2006) vuonna 1993 voimaan tullut pääomatulojen verouudistus lisäsi todennäköisesti verotuksen tuottoa. Yksityisyrittäjien osalta löydetään viitteitä siitä, että ansiotuloja on muunnettu pääomatuloiksi.

¹⁴ Muuntamisen vuoksi keventyvä ansiotulojen verotus kannustaa tekemään enemmän työtä, jolloin todelliset veromenetykset jäävät pienemmiksi.

Tulojen muuntaminen helpottui osakeyhtiölain muutoksen myötä, joka sallii osinkojen jakamisen muullakin perusteella kuin osakkeiden omistuksen suhteessa (Niskakangas, 2008). Vastavetoa tuloverolakiin ollaan lisäämässä kohtaa, jonka perusteella työpanoksen perusteella jaettua osinkoa verotetaan ansiotulona.

Luonnollisin tapa vähentää tulojen muuntamiskannustetta olisi pienentää ansiotulojen ja yritysten jaettujen voittojen veroasteiden eroa joko laskemalla edelleen ylimpiä ansiotulojen marginaaliveroasteita tai kiristämällä voittojen verotusta, tai molempia. Voittojen verotusta yritystasolla ei haluta kiristää, koska se heikentäisi Suomen asemaa tuotannon sijaintipaikkana. Näin ollen yhtenä vaihtoehtona olisi jonkinlainen yhdistelmä ansiotuloverotuksen marginaaliverotuksen keventämistä ja pääomatulona verotettavien osinkojen omistajatasen verotuksen kiristämistä. Toinen mahdollinen polku olisi pyrkiä tiukentamaan vero- ja osakeyhtiölainsäädännöllä yhteyttä pääomatuloverolla verotetun osingon määrän ja yrityksen tuotannolliseen tarkoitukseen käytetyn nettovarallisuuden omistamisen välillä. Lisätieto muuntamisongelman suuruudesta on joka tapauksessa tarpeen.

Norjan vuoden 2006 uudistus pyrkii ratkaisemaan tulojen muuntamisongelman kohdistamalla yrityksen tuottamaan tuloon täyden kaksinkertaisen verotuksen (lukuun ottamatta mahdollisuutta tehdä riskittömän veron jälkeisen tuoton osuutta vastaava verovähennys). Todellinen yrityksestä saatavien tulojen rajaveroaste oli vuonna 2006 48.2 prosenttia, mikä oli hieman korkeampi kuin ansiotulojen korkein marginaaliveroaste. Riskitön veron jälkeinen tuotto oli samana vuonna 2.1 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että valtaosa kokonaistuotosta oli verotettavaa.

Ensimmäisten havaintojen perusteella kotitalouksien saamien osinkojen määrä on romahtanut ja muut voitonjaon kanavat ovat lisänneet suosiotaan uudistuksen jälkeen (Fjärli ja Alstadsäter, 2008). Korkeilla pääomatulojen veroasteilla näyttäisi olevan vaikutusta valintoihin myös silloin, kun järjestelmä on pyritty suunnittelemaan neutraaliksi investointien rahoitustapojen tai voitonjaon muotojen suhteen.

4.3 Kohti investointi- ja säästämisneutraalia verotusta?

Käyttäytymisen kannalta neutraaleja yritys- ja pääomatuloverojärjestelmiä on tutkittu viime aikoina innokkaasti ja niitä on päätynyt myös jo osittaiseen käyttöön muutamissa maissa. Johtavana periaatteena on pyrkiminen tulojen sijasta kulutuksen verottamiseen ja erilaisten sijoituskohteiden ja investointien rahoitusmuotojen samanlaiseen kohteluun verotuksessa. Pääomatulojen verottaminen yritystasolla on tutkijoiden mukaan neutraalia esimerkiksi ACE-mallilla, jossa yri-

Lisätieto muuntamisongelman suuruudesta on tarpeen

*Riskittömän
tuoton vero-
vapaudella kohti
neutraalia vero-
järjestelmää?*

tysten pääomalle laskettu riskitöntä korkoa vastaava tuotto on yhteisöverossa verovähennyskelpoinen. Kotitalouksien tasolla vastaavaan neutraalisuustulokseen päästäisiin vapauttamalla riskitöntä korkoa vastaava osa kaikkien säästämiskohteiden tuotosta pääomatuloverosta ja poistamalla lainakorkojen verovähennysoikeus samansuuruisen riskittömän koron osalta. Näiden mallien yhtäaikaainen soveltaminen veisi kohti investointi- ja säästämisneutraalia verojärjestelmää.

Investointi- ja säästämisneutraali verojärjestelmä ei kuitenkaan ole välttämättä neutraali yrittäjyyden ja yritysten kansainvälisen sijoittumisen suhteen. Molemmissa on tavoitteena saada riskitöntä tuottoa korkeampi tuotto, jota kuitenkin verotettaisiin edellä hahmotellussa järjestelmässä sekä yritys- että omistajatasolla. Pienillä aloittavilla yrityksillä erityisongelmana on lisäksi puutteellinen kyky hajauttaa riskejä ja rahoittaa tappiollista toimintaa useita vuosia. Nämä näkökohdat tulisi ottaa huomioon valittaessa verotuksessa käytettävää riskitöntä korkoa.

4.4 Eläkesäästämisen verotus

Vapaaehtoisten eläkevakuutusten kevennetyllä verotuksella tavoitellaan kulutustason ylläpitämistä eläkeaikana. Verovähennysoikeus on rajattu nykyisessä järjestelmässä vakuutusyhtiöiden myymiin eläkevakuutuksiin, jotka eroavat muusta eläkesäästämisestä siten, että ne jakavat uudelleen riskiä kuolla eläkkeen nostoaikana. Tätä vakuutusominaisuutta ei kuitenkaan ole opittu arvostamaan, mikä näkyy eläkkeiden nostoajan lyhyyydessä ja siinä, että odottamattoman kuoleman varalle otetaan usein henkivakuutus.

Verovähennysoikeutta onkin esitetty laajennettavaksi kilpailusyistä myös erityisiin pitkäaikaissäästämistuotteisiin, joita voisivat tarjota muutkin rahoituslaitokset kuin vakuutusyhtiöt (Siva, 2003). Verovapauden rajaamista säästämisajan mukaan voidaan sinänsä perustella ihmisten lyhytnäköisyydellä ja verotuksen haitallisten kannustevaikutusten kertautumisella säästämisajan pidetessä. Käytännössä on kuitenkin mahdotonta erotella toisistaan pitkäaikaista säästämistä ja muuta varojen ja velkojen hallintaa siten, että aito pitkäaikainen säästäminen lisääntyisi uusiin tuotteisiin sijoitetulla määrällä. Erityisen ongelmallista on, jos sijoittaminen voidaan rahoittaa verotuetuilla lainoilla.

Yksinkertaisin tapa välttää kokonaan verotuksen aiheuttamilta kilpailu- ja kannusteongelmilta olisi siirtyä kaikissa säästämismuodoissa aiemmin mainittuun riskittömän tuoton verovapauteen. Jos halutaan pitää kiinni verotuen rajaamisesta eläkesäästämiseen, pitäisi varmistua siitä, että nostettu summa jaetaan koko eläkeiälle. Paras tapa tähän olisi pakollinen loppuelämän pituisen eläkevakuutuksen hankinta. Samalla olisi kohtuullista poistaa kertamaksuisiin eläke-

*Veroetua on
vaikea käytän-
nössä rajata
pitkäaikaiseen
säästämiseen*

*Verotuki loppu-
elämän mittaisille
eläkevakuutuksil-
le on perusteltua*

vakuutuksiin nykyisin kohdistuva pääoman verotus. Lakisääteisen eläkevakuutuksen tasoa ei kannata virittää niin korkeaksi, ettei kukaan hyötyisi yksityisestä vakuutuksesta pitkään elämisen varalle. Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen alkamisaika voisi olla viivästetty nykyistä myöhemmäksi, jolloin hyödyttäisiin eniten eläkkeen vakuutusominaisuuksista. Toinen mahdollisuus olisi jaksottaa nostosumma odotettavissa olevalle eliniälle¹⁵, jolloin tosin otetaan riski siitä, että odotettua pidempi elinikä eletään ilman säästöistä saatuja lisätuloja.

4.5 Perintöjen verotus

Vuoden 2008 perintö- ja lahjaverotuksen uudistuksessa kevennettiin verotusta erityisesti pienimpien perintöjen osalta. Vuoden 2009 alussa lähisukulaisten saamien perintöjen verotusta kevennettiin lisää. Luvussa 2 esitetyn katsauksen perusteella perintöjen verottamisen taloudellisista vaikutuksista tiedetään verraten vähän. Perintöjen verotuksella on hyvät perustelut varallisuuserojen tasaajana ja myyntivoittoverotuksessa verottamatta jääneiden varallisuusmuotojen (kuten omistusasuntojen) arvonnousun verotuksen varmistajana. Verotuksen kireyttä on kuitenkin arvioitava suhteessa siihen, että se todennäköisesti vähentää suunniteltua perintösäästämistä. Nykyisen perintöverotuksen ongelmana on sen välttämisen helppous. Esimerkkeinä keinoista ovat hallintaoikeuden säilyttäminen ja sukupolvien ylitykset perinnönjaossa (Linnakangas, 2006). Yritystoiminnan (maatilat ja muut yritykset) sukupolvenvaihdosten osalta verotus on arvostussääntöjen vuoksi niin kevyttä, että sen kiristäminen olisi perusteltua oikeudenmukaisuussyistä.

Perintöjen verottamista ei ole syytä poistaa

5 Johtopäätöksiä

Tehdessään valintoja pääomatulojen verojärjestelmästä päätöksentekijöillä on mielessään aina käsitys siitä kuinka paljon verotus tuottaa tuloja, ketkä verot maksavat ja miten verotus vaikuttaa verotettavien

Oikeat verovalinnat edellyttävät tietoa ja poliittista rohkeutta

¹⁵ On hyvin tiedossa, että ihmiset ottavat hyvin vähän vapaaehtoisia loppuelämän mittaisia eläkevakuutuksia, jos vaihtoehtona on nostaa koko säästösumma eläkkeelle jättäessä. Toisaalta kun valinta tapahtuu eläkevakuutusten ja nostojen pakollisen jaksotuksen kesken, eläkevakuutuksesta tulee selvästi kiinnostavampi tuote. Vapaaehtoisten eläkevakuutusten tarve vaihtelee yksilöllisesti riippuen muun muassa suhtautumisesta riskiin, varallisuuden suuruudesta, lakisääteisen vakuutusturvan tasosta, perhetilanteesta ja nykyisen ja tulevan kulutuksen keskinäisestä arvostuksesta.

käyttäytymiseen. Olisi hyvä, jos tieto näistä asioista olisi oikeaa. Tiedon lisäksi tarvitaan myös poliittista rohkeutta ottaa käyttöön epäsuosittujakin veroja, jos ne ovat oikeudenmukaisia ja talouden toimintaa mahdollisimman vähän vääristäviä. Samalla pitäisi olla rohkeutta olla tekemättä eturyhmien painostuksesta veroratkaisuja, joita perustellaan näennäisesti hyvillä syillä, mutta jotka ovat epäoikeudenmukaisia ja jopa haitallisia koko kansantalouden näkökulmasta.

Säästämisen tai laajemmin katsoen varallisuuden ja siitä saatavien tulojen verottaminen on osa julkista taloutta. Siksi veroratkaisuihin pitäisi vaikuttaa paitsi verotulojen tarpeen suuruus, niin myös se millainen muu verojärjestelmä on ominaisuuksiltaan. Ei ole syytä myöskään unohtaa hyvän verotuksen keskeisiä periaatteita yksityiskohtien viidakossa. Neutraalisuus on keskeinen tavoite. Myös tulonjakotavoitteeseen pyritäessä kannattaa muistaa oikeiden kannusteiden merkitys. Esimerkiksi jos varallisuuserot perustuvat eroihin säästäväisyydessä, niin varallisuuden tai siitä saatavien tulojen verottaminen ei ole oikeudenmukaisuuskysymys. Perityn tai lahjaksi saadun varallisuuden verotus sen sijaan on.

Verotuksen tutkimuksen yksi keskeisistä tuloksista on, ettei ole perusteltua asettaa pääomatulojen ja ansiotulojen veroasteita samoiksi ja on olemassa vahvoja syitä sille, että pääomatulojen veroasteiden pitäisi olla matalammat. Tässä suhteessa Suomen eriytetty tuloverotus on linjassa tutkimustulosten kanssa¹⁶. Se on myös perusteltua käytännön syistä, koska sen avulla voidaan vähentää poliittisia paineita keventää yksittäisten pääomatulolajien korkeaa marginaaliveroastetta ja siten kaventaa veropohjaa ja heikentää verojärjestelmän neutraalisuutta. Suppea veropohja ja neutraalisuusongelmat olivat aiemman tulojen yhtenäiseen verotukseen perustuneen järjestelmän keskeinen ominaisuus. Eriytettyyn tuloverotukseen liittyvä tulojen muuntamisongelma on syytä noteerata seuraavaa verouudistusta tehtäessä. Julkisessa keskustelussa muuntamisen riittämättömästi tutkitut vaikutukset verotuloihin ja tulonjakoon ovat saaneet kuitenkin suuren roolin suhteessa edellä esillä olleisiin merkittävämpiin verotuksen linjaratkaisuihin.

Eriytetyn verotuksen perustelut pitävät edelleen

¹⁶ Mirrlees Review'n osana oleva raportti Griffith et al., (2008) puoltaa eriytettyä tuloveroa. Saman Mirrlees Review'n toisessa raportissa Banks ja Diamond (2008) arvioivat, että pääomatulojen ja ansiotulojen veroasteilla pitäisi olla jonkinlainen yhteys.

Kirjallisuusluettelo

- Aura, S. ja Pirttilä, J. (2007): Perintövero on hyvä veromuoto – Suomen perintöverotusta voisi kuitenkin uudistaa. *Talous ja Yhteiskunta* 1-2007.
- Banks, J. ja Diamond, P. (2008): The Base for Direct Taxation. Käsikirjoitus julkaisuun *Mirrlees Review: Tax Reform for the 21st century*.
- Boadway, R., Chamberlain, E. ja Emmerson, C. (2008): Taxation of Wealth and Wealth Transfers. Käsikirjoitus julkaisuun *Mirrlees Review: Tax Reform for the 21st century*.
- Devereux, M.P. (2003): Taxing Risky Investments. CEPR Discussion Paper No. 4053.
- Fjærli, E. ja Aaberge, R. (2000): Tax Reforms, Dividend Policy and Trends in Income Inequality – Empirical Evidence based on Norwegian Data. Discussion Papers 284, Research Department of Statistics Norway. Discussion Paper No. 4053.
- Fjærli, E. ja Alstadsæter, A. (2008): Neutral Taxation of Shareholder Income? The Response of Small and Medium Sized Corporations to a Tax Reform. Esitelmä IIPF:n kokouksessa Maastrichtissa 2008.
- Griffith, R., Hines, J. ja Sørensen, P.B. (2008): International Capital Taxation. Käsikirjoitus julkaisuun *Mirrlees Review: Tax Reform for the 21st century*.
- Kari, S. (2007): Osaketuottovähennys – tie tehokkaampiin pääomamarkkinoihin. Teoksessa Kari, S. ja Ylä-Liedenpohja, J. (toim.): Verotus uusiksi? Helsinki.
- Kari, S. ja Karikallio, H. (2007): Tax treatment of dividends and capital gains and the dividend decision under dual income tax. *International Tax and Public Finance, Springer*, vol. 14(4), pages 427–456, August.
- Kari, S. ja Ylä-Liedenpohja, J. (toim.) (2007): Verotus uusiksi? Helsinki.
- Kanniainen, V. ja Panteghini, P. (2008): Tax Neutrality: Illusion or Reality? The Case of Entrepreneurship. HECER Working Paper nro 219.
- Lassila, J., Rantala, O. ja Valkonen, T. (2002): Varallisuus, verotus ja väestön ikääntyminen. Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 70 ja ETLA, B 194. Helsinki. 98 s.
- Linnakangas, E., (2006): Perintöveron hautajaiset vai elvytys? Teoksessa Oikeusteorian poluilla, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja C 42, s. 147–162.
- Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2008): Ikääntyneiden varallisuus ja sen muuntaminen kulutukseksi. ETLA, DP nro 1141.
- Niskakangas, H. (2008): Suosiva osingonjako. Verotus 3/2008.
- Panteghini, P.M. (2001): Dual income taxation: the choice of the imputed rate of return. *Finnish Economic Papers, Finnish Society for Economic Research*, vol. 14(1), pages 5–13.
- Pirttilä, J. (2006): Tasaverolle löytyy vaihtoehtoja. *Talous ja Yhteiskunta* 2/2006.
- Pirttilä, J. ja Selin, H. (2006): How successful is the dual income tax? Evidence from Finnish tax reform of 1993. CESifo Working Paper No.1993.
- Riihelä, M., Sullström, R. ja Tuomala, M. (2005): Trends in Top Income Shares in Finland. VATT Discussion Papers 371.
- Siva (2003): Keskenään kilpailevat säästötuotteet. Siva-työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 26/2003.

Sorensen, P.B. (2005): Dual Income Taxation: Why and How. CESifo Working Paper Series No. 1551.

Tuomala, M. (2006): Perintöverotuksesta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2006.

Valkonen, T. (1999): The Finnish Corporate and Capital Income Tax Reform: A General Equilibrium Approach. ETLA, A29, Helsinki 1999.

Weisbach, D.A. (2005): The (Non)Taxation of Risk. University of Chicago – Law School. *Tax Law Review*, Vol. 58, No. 1, 2005.

Asumisen verotuksesta

Niku Määttänen

1 Johdanto

Omistusasunto on useimpien kotitalouksien ylivoimaisesti tärkein yksittäinen varallisuuserä: Noin 60 prosentilla suomalaisista kotitalouksista on vähintään puolet yksityisestä nettovarallisuudesta kiinni omassa asunnossa.¹ Samalla asuminen on myös tärkeä osa kotitalouksien kulutusta: Asumismenot ovat keskimäärin noin neljäsosa kotitalouksien kulutusmenoista. Asumisen verotus on siten tärkeä kysymys sekä kotitalouksien että koko julkisen talouden kannalta.

Seuraavassa vertaan ensin omistusasumisen verotusta vuokra-asumisen verotukseen. Osoitan, että verotus suosii voimakkaasti omistusasumista yksityiseen vuokra-asumiseen nähden. Sen jälkeen tarkastelen omistusasumisen verotusta suhteessa muun kulutuksen verotukseen ja asuntosäästämisen verotusta suhteessa muun säästämisen verotukseen.

Tämän jälkeen tarkastelen omistusasumisen suosimiseen liittyviä ongelmia. Lopuksi teen ehdotuksen siitä, miten verojärjestelmää voisi tässä suhteessa muuttaa. Tavoitteeni on löytää poliittisesti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, joilla omistusasuminen ja vuokra-asuminen saatettaisiin verotuksellisesti tasa-arvoiksi asumismuodoiksi. Jotta verouudistus olisi realistinen, se ei saa aiheuta suuria menetyksiä kotitalouksille, jotka ovat nykyisen verojärjestelmän voimassa ollessa sitoneet suuren osan varallisuudestaan omistusasuntoonsa.

¹ Lähde: Tilastokeskuksen vuoden 2004 varallisuusaineisto.

2 Vuokra- ja omistusasumisen verokohtelu

Mietittäessä omistus- ja vuokra-asumisen verorasitusta on ensin laskettava vertailukelpoisella tavalla, mitä omistus- ja vuokra-asuminen maksaa kotitaloudelle. Vuokra-asumisen osalta tähän kysymykseen on helppo vastata: kotitalouden asumisestaan maksama hinta on sama kuin asunnon vuokra.

Omistusasumisen hinta on hieman hankalampi laskea. Vertailukelpoinen määritelmä omistusasumisen hinnalle on se määrä muuta kulutusta, josta kotitalous joutuu omistusasumisen vuoksi luopumaan. Asumisen hinta muodostuu välittömien asumiskulujen (joihin voi asunto-osakeyhtiössä laskea ainakin hoitovastikkeen) lisäksi asunnon kulumisesta aiheutuvista korjauskuluista sekä pääomakustannuksista. Pääomakustannukset koostuvat asuntolainan korosta ja tuotosta, jonka asuntoon sijoitettu oma pääoma tuottaisi vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen sijoitettuna. Oman pääoman määrä saadaan, kun asunnon arvosta vähennetään sen rahoittamiseksi otetun lainan määrä. Pääomakustannuksiin voidaan laskea mukaan myös asunnon arvon muuttuminen. Asunnon arvon nousu pienentää pääomakustannusta ja arvon lasku kasvattaa sitä.

Verotuksen vaikutusta omistusasumisen hintaan on helpoin tarkastella yksinkertaisen esimerkin avulla. Liitteessä tarkastelen asumisen verokohtelua hieman yleisemmän mallin avulla.

Esimerkkinne kotitalouden oman asunnon markkina-arvo on 100 000 euroa. Oletetaan, että kotitalous saa rahoitusmarkkinoilta 5 prosentin vuotuisen tuoton, esimerkiksi laittamalla rahat pankin määräaikaistalletukseen.² Oletetaan myös, yksinkertaisuuden vuoksi, että asuntolainakorko on sama 5 prosenttia. Oletetaan lisäksi, että asunnon omistaja joutuu maksamaan hoitovastiketta ja asunnon kuntoa ylläpitäviä korjauskuluja yhteensä 1 000 eurolla vuodessa.

Tarkastellaan ensin tilannetta, jossa kotitaloudella ei ole lainkaan asuntolainaa. Pääomatulovero (28 %) huomioon ottaen asuminen 100 000 euron velattomassa asunnossa maksaa pääomakuluna $(1-0.28) \cdot 0.05 \cdot 100\,000$ euroa = 3 600 euroa vuodessa. Tämän verran kotitalous saisi vuodessa verojen jälkeen pääomatuloa, jos se myisi asuntonsa ja sijoittaisi rahat vaihtoehtoiseen kohteeseen rahoitusmarkkinoille. Hoitovastike mukaan laskien omistusasumisen hinta on

² Sivuutan tässä esimerkissä kaikki sijoitusriskiin liittyvät kysymykset. Pääomakustannukseen vaikuttaa asunnon odotettu arvonnousu ja siihen liittyvä epävarmuus. Todellista pääomakustannusta arvioitaessa olisi haettava vaihtoehtoinen sijoituskohde, johon liittyvä riski on yhtä suuri kuin asuntovarallisuuteen liittyvä riski. Sijoitusriskin huomioiminen ei vaikuttaisi oleellisesti verotusta koskeviin johtopäätöksiini. Vuokra-asuntosijoittamiseen liittyy vuokranantajan kannalta samanlainen riski, mikä puolestaan heijastuu yleiseen vuokratasoon.

Omistusasumisen hinta on se määrä muuta kulutusta, josta kotitalous joutuu omistusasumisen vuoksi luopumaan

siis 4 600 euroa vuodessa. Tämän verran enemmän kotitalous pystyisi vuodessa kuluttamaan, jos se ei tarvitsisi asuntoaan.

Oletetaan nyt, että kotitaloudella on asuntovelkaa vaikkapa 60 000 euroa. Kotitalous saa vähentää verotuksessa lainakoroista 28 prosenttia, joten asuntolainan koroista jää maksettavaksi 2 160 euroa vuodessa.³ Kotitalous on sijoittanut asuntoonsa omaa pääomaa 40 000 euroa, jolle se saisi verojen jälkeen 1 440 euron vuotuisen tuoton rahamarkkinoilta. Yhteensä pääomakustannus on siis sama 3 600 euroa vuodessa kuin ilman asuntolainaa. Siten myös omistusasumisen hinta, 4 600 euroa vuodessa, on sama riippumatta siitä, onko kotitaloudella asuntolainaa vai ei. Lainanhoitomenot ovat tietysti yleensä suuremmat kuin pelkät korkomenot, koska asuntolainaa pitää lyhentää. Asuntolainan lyhentäminen on kuitenkin säästämistä eikä osa asumisen kustannuksia.

Todellisuudessa kotitalous joutuu yleensä maksamaan pankille korkeampaa korkoa kuin mitä se saa vastaavalle talletukselle. Sitä kautta lainarahoitusta nostaa asumisen hintaa. Esimerkki osoittaa kuitenkin, että ero lainarahalla ja omalla rahalla hankitun omistusasunnon kustannuksissa ei johdu verotuksesta.

Mietitään vielä, miten tilanne muuttuisi, jos asuntolainakorkoja ei saisi vähentää. Korkomenot 60 000 euron lainalle olisivat silloin 3 000 euroa, joten samassa 100 000 euron arvoisessa asunnossa asumiseen liittyvä pääomakustannus nousisi edellä mainitusta 3 600 eurosta 4 440 euroon. Ilman korkovähennystä asuminen olisi siis kalliimpaa sellaiselle kotitaloudelle, joka joutuu rahoittamaan asuntonsa ainakin osittain asuntolainalla, kuin kotitaloudelle, joka ei lainaa tarvitse. Korkovähennysoikeus siis johtaa siihen, että asumisen kustannus ei (juurikaan) riipu rahoitusmuodosta. Tämän vuoksi asuntolainojen korkovähennystä ei taloustieteellisessä kirjallisuudessa yleensä pidetä varsinaisena verotuksena.⁴

Miten verotus sitten vaikuttaa omistusasumisen ja vuokra-asumisen hintaan? Tähän kysymykseen vastaamiseksi on vielä arvioitava, kuinka paljon kotitalous joutuisi maksamaan vuokraa samasta asunnosta. On syytä olettaa, että ainakin pitkällä aikavälillä vuokranantajat saavat yksityisillä vuokramarkkinoilla asunnoilleen suurin piirtein saman tuoton kuin rahoitusmarkkinoilta. Jos vuokratuotto

Asuntolainan lyhentäminen on säästämistä eikä osa asumisen kustannuksia

Asuntolainojen korkovähennys ei ole varsinainen verotuki

³ Suomessa asuntolainakorot saa vähentää kokonaisuudessaan pääomatuloista ja pääomatu-
loveroprosentti on 28. Jos pääomatuloja ei ole tai niiden määrä ei riitä vähennyksen tekemiseen,
korot saa vähentää ansiotulojen veroista ns. alijäämävähennyksenä. Alijäämävähennykselle on asetettu
enimmäismäärä, joka riippuu kotitalouden koosta. Esimerkiksi nelihenkinen perhe voi vähentää
veroistaan alijäämävähennyksenä enintään 3 600 euroa vuodessa. Ensiasunnon ostajat saavat 30
prosenttia alijäämävähennyksenä maksamistaan lainakoroista.

⁴ Katso esimerkiksi Henderson ja White (2000).

jäisi matalammaksi, vuokra-asuntoja myytäisiin omistusasunnoksi. Jos vuokratuotto olisi korkeampi, sijoittajat hankkisivat enemmän vuokra-asuntoja.

Vuokranantaja vähentää vuokratulostaan ensin hoitovastikkeen ja muut välittömät kulut ja maksaa jäljelle jäävästä summasta saman 28 prosentin pääomatuloveron kuin vaihtoehtoisen korkosijoituksen tuotostakin. Viiden prosentin tuottovaatimuksella ja 1 000 euron vuotuisella hoitovastikkeella 100 000 euron arvoisen asunnon vuotuinen vuokra on siis 6 000 euroa.

Esimerkkimme oletuksilla vuokra-asuminen on siis 1 400 euroa vuodessa kalliimpaa kuin omistusasuminen. Ero johtuu siitä, että vuokranantaja maksaa sijoittamansa pääoman tuotosta pääomatuloveroa, jota omistusasunnossa asuva ei maksa. Valtio kerää samasta asunnosta enemmän veroja, jos se on vuokralla kuin jos sen omistaja asuu siinä itse.

Asumisen verotuksen yhteydessä puhutaan usein omistusasumisen laskennallisesta tuotosta tai laskennallisesta vuokrasta. Sillä tarkoitetaan sitä vuokraa, jonka omistusasuja joutuisi asunnostaan maksamaan, jos hän vuokraisi sen, välittömällä asumiskuluilla, kuten hoitovastikkeella, vähennettynä. Laskennallinen tuotto kuvaa siten sitä tuottoa, jonka omistusasuja asunnostaan saa. Omistusasumisen edullisuus suhteessa vuokra-asumiseen selittyy esimerkissämme sillä, että omistusasumisen laskennallista tuottoa ei Suomessa veroteta. Joissakin maissa, esimerkiksi Tanskassa, laskennallista tuottoa verotetaan. Suomessakin laskennallista tuottoa verotettiin, tosin hyvin rajoitetusti, ennen vuoden 1992 verouudistusta. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kiinteistövero (jota käsittelen tarkemmin myöhemmin) kohdistuu samalla tavalla sekä vuokra- että omistusasumiseen eikä siten vaikuta vuokra-asumisen verotukseen suhteessa omistusasumisen verotukseen.

Vuokra- ja omistusasumisen välinen kustannusero ei johdu asuntolainojen korkovähennysoikeudesta, sillä myös vuokranantaja saa vähentää sijoitusasunnon rahoittamiseksi otetun lainan korot vuokrasta ennen pääomatuloveron maksamista. Toisaalta on todettava, että lainakorkojen vähennysoikeus on paljon luontevampi silloin, kun kyseessä on vuokra-asunnon rahoittaminen kuin silloin, kun kyseessä on omistusasunnon rahoittaminen. Vuokra-asunto-sijoittaja maksaa sijoituksensa tuotosta veroa, omistusasuja ei. Lainakorkojen vähennysoikeuden poistaminen vain omistusasuntojen rahoittamiseksi otettujen lainojen osalta myös tasoittaisi omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua, koska se kiristäisi omistusasumisen keskimääräistä verotusta. Verotus kiristyisi kuitenkin vain niiden omistusasujien osalta, jotka tarvitsevat asuntolainaa asuntonsa rahoittamiseksi.

Esimerkkimme ehkä ongelmallisin oletus liittyy vuokran määräytymiseen. Oletin, että vuokra vastaa täsmälleen vaihtoeh-

Vuokra-asumista verotetaan enemmän kuin omistusasumista, koska vuokranantaja maksaa vuokrasta pääomatuloveroa

Laskennallinen asuntotulo on arvio omistusasunnon käyvästä vuokrasta, välittömällä asumiskuluilla vähennettynä

Vuokra- ja omistusasumisen välinen hintaero ei johdu asuntolainojen korkovähennysoikeudesta vaan laskennallisen asuntotulon verottomuudesta

toisen rahamarkkinasijoituksen tuottoa. Vuokra-asuntojen kysyntä kuitenkin vaihtelee suhdanteiden mukaan, eikä vuokra-asuntojen tarjonta muutu lyhyellä aikavälillä kovin nopeasti. Siksi vuokratuoton suhde rahamarkkinatuottoihin voi lyhyellä aikavälillä vaihdella huomattavastikin. Vuokra-asuntoon sijoittamiseen voi liittyä myös vuokranantajan kannalta riskejä ja kuluja, jotka voivat nostaa vuokratasoa edelleen. Esimerkkinä riittää kuitenkin osoittamaan, miten verotus suosii omistusasumista vuokra-asumiseen nähden.

Kuinka suuresta summasta on kyse? Karkean arvion voi tehdä seuraavasti. Tilastokeskuksen varallisuusaineiston mukaan koko omistusasuntokannan markkina-arvo Suomessa oli vuonna 2004 noin 200 miljardia euroa. Asuntolainakannan arvo oli Rahoitustarjastuksen tilastojen mukaan samaan aikaan noin 40 miljardia euroa. Jos omistusasuntojen tuottoprosentiksi oletetaan 5 prosenttia, ja sitä verotettaisiin nykyisen pääomatuloveroprosentin mukaan (eli yhtä paljon kuin vuokra-asuntoja), vuotuinen verokertymä olisi noin 2,2 miljardia euroa ($=0.28 \cdot 0.05 \cdot (200 \text{ miljardia} - 40 \text{ miljardia})$).

Saarimaa (2008) on tehnyt paljon huolellisemmän laskelman vuoden 2004 Varallisuusaineiston avulla. Hänen arvionsa laskennallisen asuntotulon verottomuudesta aiheutuvaksi veromenetykseksi on hieman pienempi eli 1,9 miljardia euroa. Joka tapauksessa summa on selvästi suurempi kuin verovähennysoikeudesta seuraava veromenetyks, joka oli vuonna 2004 noin 370 miljoonaa euroa (VATT 2008).

Esimerkkinä ei huomioi varainsiirtoveroa. Vuokra-asuminen voi tulla kotitaloudelle selvästi edullisemmaksi kuin omistusasuminen, jos kotitalous muuttaa usein. Sitä kautta varainsiirtovero tasoittaa omistus- ja vuokra-asujien verotusta, vaikka varainsiirtovero kohdistuukin muuttamiseen eikä asumiseen. Toisaalta omistusasunnon myyjä ei joudu maksamaan myyntivoittoveroa myynnin yhteydessä realisoituvasta mahdollisesta myyntivoitosta. Vuokra-asuntoon liittyvästä myyntivoitosta vero peritään.

Laskennallisen asuntotulon verottomuudesta syntyvä veromenetyks on noin 2 miljardia euroa vuodessa

Siva ja asumisen verotus

Edellä oletin, että rahamarkkinasijoituksen tuotosta maksetaan pääomatuloveroa. Juuri sen vuoksi asuntolainakorkojen verovähennysoikeutta voidaan pitää verotuksen neutraalisuuden kannalta perusteltuna (verotus ei vaikuta siihen, kannattaako asunto rahoittaa omilla säästöillä vai lainarahalla). Toisaalta kotitaloudet voivat jo nyt säästää verottomasti eläkevakuutuksen kautta. Jos ns. Siva-työryhmän esitys toteutuu, verovapaisten sijoituskohteiden joukko tulee laajenemaan merkittävästi.

Verovapaat sijoitusmuodot sopivat huonosti yhteen asuntolainakorkojen verovähennysoikeuden kanssa. Verovapaa sijoitusmuoto ja lainakorkojen vähennysoikeus kannustavat järjestelyyn, jossa kotitalous lainaa rahaa asuntoaan vastaan ja sijoittaa sen edelleen verovapaaseen kohteeseen. Kotitalous saattaa verottajan kustannuksella päästä tilanteeseen, jossa se maksaa lainarahasta verojen jälkeen pienempää korkoa kuin mitä se saa riskittömälle sijoitukselleen.

Varainsiirtoverosta on todettava, että se on erittäin huono tapa verottaa omistusasujia. Se nostaa asunnon vaihtamisen hintaa huomattavasti ja vähentää sen vuoksi muuttamista esimerkiksi työn perässä. Se myös kannustaa nuoria lapsiperheitä velkaantumaan, koska heidän kannattaa ostaa heti asunto, joka on riittävän suuri myös lasten kasvaessa isommiksi.

3 Omistusasumisen suosimiseen liittyvät ongelmat

Vaikka yksittäisen kotitalouden kannalta omistus- ja vuokra-asumisessa on omat hyvät puolensa, koko yhteiskunnan kannalta omistusasumisen verotuksellisella suosimisella vuokra-asumiseen nähden on monia haitallisia vaikutuksia.

Omistusasumisen suosiminen on tulonsiirto suhteellisen hyvätuloisille kotitalouksille jo sen vuoksi, että vuokra-asujat ovat keskimääräistä pienituloisempia ja heillä on keskimääräistä vähemmän varallisuutta. Lisäksi hyvätuloisilla kotitalouksilla on yleensä keskimääräistä arvokkaampi asunto. Saarimaa (2008) on arvioinut myös asuntoverotuksen tulonjakovaikutuksia Suomessa. Hänen tuloksensa osoittavat, että noin 70 prosenttia laskennallisen asuntotulon verottomuudesta syntyvästä tuesta menee suurituloisemmalle puoliskolle kotitalouksista.

Tulonjakonäkökulmasta omistusasumisen suosiminen vuokra-asumisen kustannuksella on siten ristiriidassa sen kanssa, että yhteiskuntamme monilla muilla tavoilla pyrkii tasaamaan tulonjakoa. Pääsisimme suurin piirtein samaan tulonjakoon mutta pienemmillä kustannuksilla lopettamalla omistusasumisen suosimisen ja keventämällä esimerkiksi ansiotuloverotuksen progressiota tai pääomatuloverotusta.

Omistusasumisen suosiminen vuokra-asumiseen nähden kannustaa kotitalouksia sitomaan suuren osan varallisuudestaan asuntoon. Velkaantuneilla kotitalouksilla asuntovarallisuuden arvo voi olla moninkertainen nettovarallisuuteen nähden. Tämä tarkoittaa, että monen kotitalouden nettovarallisuus riippuu oleellisesti asuntojen hintakehityksestä. Jos asuntovarallisuus on esimerkiksi kaksinkertainen nettovarallisuuteen nähden (eli kotitaloudella on esimerkiksi 100 000 euron asunto, 50 000 euron asuntolaina eikä muuta varallisuutta tai velkoja), 10 prosentin asuntojen hintojen lasku merkitsee 20 prosentin nettovarallisuuden laskua. Tämä on kotitalouksien taloudellisten riskien hallinnan kannalta hyvin ongelmallista. Omistusasuntoon liittyvä taloudellinen riski realisoituu erityisesti tilanteessa, jossa sekä kotitalouden omat tulot (esimerkiksi työttömyyden seurauksena) että asuntojen hinnat laskevat. Tätä

Omistusasumisen suosiminen on tulonsiirto suhteellisen hyvätuloisille kotitalouksille

Omistusasumisen suosiminen vaikeuttaa kotitalouksien kohtaamien taloudellisten riskien hallintaa

riskiä pahentaa se, että kotitalouden riski joutua työttömäksi usein kasvaa samaan aikaan kun asuntojen hinnat yleisen talouskehityksen heikentyessä laskevat.

Omistusasuminen vähentää myös liikkuvuutta työpaikkojen perässä. Vuokra-asumisen kalleuden ja vuokra-asuntomarkkinoiden pienuuden vuoksi moni kotitalous joutuu muuttamispäätöstä tehdessään pohtimaan asuntokauppaan liittyviä riskejä. Asuntokauppojen varainsiirtovero vielä entisestään vähentää omistusasumisen asumismuodokseen valinneen kotitalouden halukkuutta muuttaa työn perässä.

Omistusasumisen suosimiselle vuokra-asumiseen nähden on esitetty ainakin kaksi perustelua. Ensimmäinen liittyy säästämiseen: Omistusasumisen suosiminen lisää kotitalouksien säästämistä, koska päästäkseen omistusasuntoon kiinni kotitaloudet joutuvat ensin säästämään omarahoitussuuden ja sen jälkeen lyhentämään asuntolainaa. Kotitalouksien säästämisen lisääntyminen puolestaan on hyvä asia, koska kotitaloudet eivät lyhytnäköisyydessään säästä riittävästi esimerkiksi eläkepäiviensä turvaksi. Kotitalouksien säästämistä pidetään joskus tavoiteltavana asiana myös sillä perusteella, että osa siitä kanavoituu kotimaisten yritysten investointien rahoitukseen.

Toinen perustelu voitaneen tiivistää väitteeseen, jonka mukaan ”omistusasujat ovat parempia kansalaisia”. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että omistusasujat osallistuvat muita aktiivisemmin yhteiseen päätöksentekoon. Yksi perustelu tälle on se, että heillä on vuokra-asuja suurempi taloudellinen kannuste pitää huolta lähiympäristöstään, koska heidän asuntonsa arvo riippuu lähiympäristön houkuttelevuudesta muiden ihmisten silmissä.

Ensimmäinen perustelu on suurelta osin vanhentunut. Rahoitusmarkkinoiden kehittymisen myötä omistusasuminen ei enää edellytä huomattavasti enempää säästämistä kuin vuokra-asuminen. Alhaiset omarahoitussuudet ja vuosikymmenien mittaiset asuntolainan takaisinmaksuajat mahdollistavat sen, että omistusasunnossa voi asua ilman, että on sijoittanut siihen paljon omia säästöjä. Omistusasumisen suosiminen ei siis enää merkittävästi lisää kotitalouksien säästämistä. Kotitalouksien säästämällä ei toisaalta ole enää selvää yhteyttä kotimaisten yritysten investointien rahoitukseen, koska yritysten rahoituksen saatavuus ja hinta määräytyy pääosin kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla.

Toinen perustelu on siinä määrin epämääräinen, että sitä on vaikeampi arvioida. On todellakin olemassa näyttöä esimerkiksi siitä, että omistusasujat ovat yhteiskunnallisesti aktiivisempia kuin vuokra-asujat.⁵ On kuitenkin epäselvää, missä määrin juuri omistus-

Omistusasuminen vähentää liikkuvuutta työn perässä

Tekeekö omistus-asunto ihmisestä paremman kansalaisen?

⁵ Katso esimerkiksi DiPasquale ja Glaeser (1998).

asuminen saa ihmiset osallistumaan yhteiskunnalliseen toimintaan. Omistusasujiksi valikoituu keskimääräistä paremmin koulutettuja ja hyvätuloisia ihmisiä, jotka joka tapauksessa ovat yhteiskunnallisesti muita aktiivisempia.

Vuokra-asumisen tuet

Edellä kuvattiin, miten julkinen valta tukee verotuksen kautta omistusasumista suhteessa vuokra-asumiseen. Toisaalta myös vuokra-asumista tuetaan erilaisten tukijärjestelmien kautta. Esimerkiksi kuntien vuokra-asunnot vuokrataan usein erilaisin sosiaalisin perustein markkinavuokraa alhaisemmalla hinnalla. Tällainen toiminta on tulonsiirto kaikilta kunnan veronmaksajilta kunnan asunnoissa asuville vuokralaisille. Valtio tukee vuokra-asuntojen rakentamista esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämien korkotukilainojen kautta. Myös ARA:n rahoittamiin vuokra-asuntoihin liittyy vuokrasäännöstelyä. Lisäksi pienituloisten asumista, niin vuokra- kuin omistusasumistakin, tuetaan esimerkiksi Kelan maksaman yleisen asumistuen kautta.

Julkinen valta siis toisella kädellä tukee pienituloisten vuokra-asumista sosiaalisen vuokra-asuntotuotannon ja suorien tukijärjestelmien kautta ja toisella kädellä suosii verotuksen kautta omistusasumista vuokra-asumisen kustannuksella. Lopputuloksena on ensinnäkin se, että yksityiset vuokra-asuntomarkkinat ovat hyvin pienet ja että valtaosa muista kuin pienituloisista valitsee omistusasumisen.

Lisäksi asumisen erilaiset tukijärjestelmät aiheuttavat kannustinongelmia. Kotitalouden ei esimerkiksi välttämättä kannata muuttaa työn perässä, jos se edellyttää luopumista kunnan edullisesta vuokra-asunnosta. Tuet eivät myöskään kohdistu vain pienituloisimmille kotitalouksille, vaan osa tuista menee suhteellisen hyvätuloisille kotitalouksille. Kunnat soveltavat tarveharkintaa edullisia vuokra-asuntoja jakaessaan ja usein edullisen vuokra-asunnon voi saada vain kotitalous, jonka tulot jäävät alle tietyn tuloajan. Kunnat eivät kuitenkaan hädästä kotitaloutta vuokra-asunnosta, vaikka sen tulot myöhemmin nousisivat paljon keskimääräistä korkeammiksi.

Yhteiskunnan varoista tuettu vuokra-asuntojen rakentaminen helpottaa vain niiden kotitalouksien tilannetta, jotka onnistuvat sellaisen saamaan. Julkisen vallan tarjoamat edulliset vuokra-asunnot eivät pidemmällä aikavälillä laske vuokratasoa vapailla markkinoilla, koska yksityinen vuokranantaja vertaa vuokra-asuntonsa tuottoa vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen.

Julkinen vuokra-asuntotuotanto ei välttämättä edes kasvata vuokra-asuntojen määrää. Subventoitujen vuokra-asuntojen lisääminen saattaa vain tarkoittaa, että yhä useampi vuokra-asunto etsii kotitalous pääsee tuettuun vuokra-asuntoon. Tällöin yksityinen vuokra-asuntomarkkina pienenee. Samalla erilaisiin tuki- ja vuokrasäännöstelyjärjestelmiin liittyvät kustannukset kasvavat.

Julkinen valta voi yrittää laskea yleistä vuokratasoa yksityisillä vuokramarkkinoilla edesauttamalla asuntorakentamista. Ilmeisimmät asiat, joihin julkisen vallan tulee kiinnittää huomiota liittyvät kaavoituskysymyksiin. Jos yksityiseen asuntotuotantoon katsotaan liittyvän muitakin ongelmia, julkinen valta voi itse toimia myös rakennuttajana. Asuntojen hinnat, ja samalla myös vuokrat laskevat, jos asuntoja rakennetaan enemmän. Hintasäännöstelyä ei tarvita.

On todennäköistä, että julkisia ja reilusti subventoituja vuokra-asuntoja tarvitaan aina joidenkin erityisryhmien asumisen turvaamiseksi. Yleisemminkin köyhimpien kotitalouksien asumista pitää luultavasti aina tukea, koska asunto on välttämättömyshyödyke. Pääsääntöisesti se on kuitenkin tehokkainta tehdä suorilla rahallisilla tulonsiirroilla niille kotitalouksille, joita halutaan tukea. Tekemällä yksityisestä vuokra-asumisesta verotuksellisesti tasa-arvoisempaa omistusasumisen kanssa, saataisiin lisää resursseja huono-osaisimpien asumisen tukemiseen.

4 Verotetaanko omistusasumista liian vähän?

Edellä kuvattiin, millä tavalla verotus suosii omistusasumista vuokra-asumisen kustannuksella. Tarkastelu ei kuitenkaan vastaa kysymykseen, verotetaanko omistusasumista liian vähän. Omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelu voitaisiin tasapainottaa sekä kiristämällä omistusasumisen verotusta että keventämällä vuokra-asumisen verotusta.

Omistusasunto tuottaa omistajalleen hyötyä pitkän ajan kuluessa, samaan tapaan kuin esimerkiksi jääkaappi ja televisio. Lisäksi asuntolainan lyhentäminen on yksi säästämisen muoto. Omistusasunto on siis luonteeltaan yhtä aikaa sekä kestokulutushyödyke että sijoituskohde. Siksi omistusasumisen verokohtelua on syytä verrata paitsi muiden sijoituskohdeiden, myös muiden kulutushyödykkeiden verotukseen.

Eerola ja Määttänen (2008) osoittavat dynaamiseen optimiveroteoriaan perustuen, että asuntovarallisuutta tulisi verottaa sitä enemmän, mitä enemmän verotetaan muuta pääomaa ja muuta kulutusta. Hyvä lopputulos voidaan saavuttaa verottamalla asuntoinvestointeja yleisellä arvonnalisäverolla ja omistusasumisen laskennallista tuottoa samalla veroasteella kuin vaihtoehtoista sijoitusta rahoitusmarkkinoille.⁶

Suomessa uusien asuntojen myyntiä verotetaan yleisellä arvonnalisäveroprosentilla. Uusien asuntojen ostajat maksavat siis asunnon hinnassa arvonnalisäveroa saman verran kuin useimmista muistakin ostoksistaan. Uusista asunnoista maksettava arvonnalisävero nostaa myös vanhojen asuntojen hintaa ja sitä kautta pidemmän päälle myös omistusasumisen pääomakustannusta ja vuokratasoa kaikkien osalta. Tältä osin asumisen verotus on linjassa muun kulutuksen verotuksen kanssa. Joissakin EU-maissa asuntoinvestointeja verotetaan tavallista matalammalla arvonnalisäverolla. Englannissa uusien asuntojen rakentamista ei veroteta arvonnalisäverotuksen kautta lainkaan. (Institute for Fiscal Studies, 2005.)

Omistusasunnon laskennallista tuottoa ei Suomessa veroteta lainkaan. Sen sijaan asunnonomistaja maksaa, suoraan tai hoitovastikkeiden kautta, kiinteistöveroa. Kiinteistövero vaihtelee Suomessa kunnittain. Se on valtion toimesta rajoitettu 0.22–0.5 prosenttiin asuinrakennuksen verotusarvosta ja 0.5–1.0 prosenttiin tontin ve-

Omistusasumisen verotusta voi verrata sekä muiden sijoituskohdeiden että muun kulutuksen verotukseen

Arvonnalisäverotus kohdistuu myös omistusasumiseen

⁶ Asuntoverotusta käsittelevässä taloustieteellistä kirjallisuudessa on yleensä tarkasteltu Yhdysvaltojen verojärjestelmää. Koska Yhdysvalloissa kulutusverot ovat hyvin matalia, kirjallisuudessa on yleensä tarkasteltu vain asumisen verotuksen suhdetta yleiseen pääomatuloverotukseen. Keskeinen tulos on, että omistusasumisen laskennallisen tuoton verottamatta jättäminen aiheuttaa merkittävän tehokkuustappion (Gahvari 1984, 1985; Skinner, 1996; Gervais, 2002). Institute for Fiscal Studies (2005, luku 5) käsittelee asumisen verotusta suhteessa sekä kulutukseen että pääomatuloverotukseen Englannissa ja eräissä muissa EU-maissa.

rotusarvosta (vuodessa). Vain harvat kunnat käyttävät korkeimpia mahdollisia veroasteita. Lisäksi on huomioitava, että verotusarvot ovat markkina-arvoja matalammat.

Yhdistämällä Tilastokeskuksen varallisuusaineistoon kiinteistökohtaiset tiedot maksetusta kiinteistöverosta, saadaan arvio keskimääräisestä kiinteistöverosta omakotitaloille. Tuloksesi tulee 0.13 prosenttia.⁷ Esimerkiksi viiden prosentin tuotto-oletuksella tämän suuruinen kiinteistövero vastaa vain 2.6 prosentin veroa omistusasumisen laskennalliselle tuotolle.

Lisäksi asunnon arvon noususta myymisen yhteydessä realisoituva pääomavoitto on verovapaa, jos omistaja on asunut asunnossaan vähintään kaksi vuotta. Esimerkiksi osakesijoittaja maksaa veroa osakkeen myynnin yhteydessä realisoituvasta pääomavoitosta.

Toisaalta on todettava, että kotitalous ei maksa veroa myöskään vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuotosta. Jos SIVA-esitys toteutuu (ks. laatikkoteksti sivulla 85), verottomien sijoituskohteiden joukko kasvaa tulevaisuudessa. Nämä seikat pienentävät omistusasumiseen liittyvää veroetua suhteessa muuhun säästämiseen. Lisäksi, kuten jo edellä todettiin, omistusasumisen kokonaisverotusta nostaa vielä varainsiirtovero.

Kasvukeskuksissa asunnon hinta määräytyy suurelta osin tontin arvon perusteella. Asumisen verottaminen on siis myös maan verottamista ja asumisen verokohtelu heijastuu tonttimaan hintaan. Jos esimerkiksi omistusasumisen laskennallinen tuotto päätettäisiin laittaa verolle, tonttimaan markkinahinta kasvukeskuksissa ja sitä kautta myös asuntojen hinta laskisi välittömästi. Asuntojen alentunut hintataso laskisi myös vuokratasoa. Niissä osissa maata, joissa maan tarjonta ei rajoita asuntorakentamista, asuntoverotus ei heijastu maan hintaan, vaan maan hinta määräytyy sen mukaan, minkälainen tuotto sille saadaan muussa käytössä.

Maata kannattaa verottaa raskaasti, koska se on kiinteä tuotantontekijä – verotus ei vähennä maan määrää. Julkisen vallan tulee pyrkiä ottamaan itselleen mahdollisimman suuri osa sellaisesta maan arvonnoususta, joka ei ole seurausta maanomistajien toiminnasta. Ilmeisin esimerkki tällaisesta ”ansiottomasta” arvonnoususta on kaupunkien kasvusta seuraava maan hinnan nousu.

Se, että asunnon arvo määräytyy osin maan arvon mukaan, puoltaa asuntojen verottamista monia muita sijoituskohteita ankaremmin. Maan arvonnousua voidaan kuitenkin verottaa myös suoraan. Hyvä käytäntö siihen on julkisen vallan kaavoitusmonopoli. Sen turvin julkinen valta voi ostaa kasvukeskuksien läheltä halpaa kaavoittamatonta maata ja myydä sen edelleen kalliina kaavoitettuna maana. Suomessa kaavoitusmonopoli on kunnilla. Valitettavasti ne

Kasvukeskuksissa asunnon arvo määräytyy pitkälti maan arvon perusteella ja asumisen verotus heijastuu asuntojen hintoihin

Maan arvonnousua kannattaisi verottaa raskaasti

⁷ Kiitän Tuukka Saarimaata Joensuun yliopistosta tämän laskelman tekemisestä.

eivät ilmeisesti edelleenkään käytä sitä niin tehokkaasti kuin olisi mahdollista, vaan jättävät suuren osan maan arvonnoususta maanomistajille.

Varovaisena johtopäätöksenä voidaan sanoa, että omistusasumisen verotuksen kiristämislle suhteessa muuhun verotukseen on olemassa hyvät perusteet. Omistusasumisen verotus verrattuna muun säästämisen verotukseen ei kuitenkaan ole samalla tavalla selkeästi vääristävää kuin omistusasumisen verotus suhteessa vuokra-asumisen verotukseen.

5 Miten asumisen verotusta tulisi muuttaa?

Kuten edellä on todettu, ilmeisin ongelma asumisen nykyisessä verokohtelussa on se, että omistusasumista tuetaan verotuksen kautta voimakkaasti vuokra-asumiseen nähden. Miten tilanne voitaisiin korjata?

Yksinkertaisin, ja usein esillä ollut, tapa kiristää omistusasumisen verotusta olisi poistaa asuntolainakorkojen verovähennysoikeus. Uudistus voitaisiin saattaa voimaan siten, että se koskisi vain uusia asuntolainoja.

Asuntolainakorkojen vähennysoikeuden poistaminen olisi parannus nykyjärjestelmään verrattuna, koska se pienentäisi omistusasumisen veroetua suhteessa vuokra-asumiseen. Tarve korkovähennyksen poistamiseksi myös kasvaa, jos pitkäaikaissäästämislle kaavailut verohelpotukset toteutuvat.

Yksi tällaisen uudistuksen ongelma on se, että se kiristäisi asumisen verotusta eniten niiden kotitalouksien osalta, jotka joutuvat rahoittamaan omistusasuntonsa suurelta osin asuntolainan avulla. Nämä kotitaloudet ovat nettovarallisuuden suhteen keskimääräistä köyhempiä ainakin omistusasujien joukossa. Toisaalta uudistus ei kiristäisi lainkaan niiden kotitalouksien verotusta, jotka rahoittavat omistusasuntonsa kokonaan itse. Korkovähennyksen poistamisen tulonjakovaikutukset voisivat sen vuoksi olla kielteisiä. Lisäksi on huomattava, että tällainen uudistus ei poistaisi vuokra- ja omistusasumisen verotuksen välistä epäsuhtaa vain ainoastaan pienentäisi sitä jonkin verran.

Nykyisen kokonaisverojärjestelmämme puitteissa kaikkein tyylipuhtain ratkaisu olisi verottaa omistusasumisen laskennallista vuokraa (kulujen jälkeen) pääomatuloveroprosentilla. Luvun 2 esimerkissämme vero olisi siis $0.28 \cdot 5\,000 \text{ euroa} = 1\,400 \text{ euroa}$.⁸ Tämä

Asuntolainakorkojen verovähennysoikeuden poistaminen pienentäisi omistusasumisen veroetua suhteessa vuokra-asumiseen, mutta ei poistaisi sitä kokonaan

Asuntolainakorkojen verovähennysoikeuden poistaminen kiristäisi eniten köyhimpien omistusasujien verotusta

⁸ Käytännössä on tietysti mahdotonta tarkalleen määritellä jokaisen asunnon käypää markkinavuokraa. Laskennallinen tuotto voitaisiin arvioida kaavamaisesti tiettynä prosenttiosuutena esimerkiksi asunnon verotusarvosta.

Tyylipuhdainta ratkaisua olisi verottaa omistusasumisen laskennallista tuottoa. Laskennallisen tuoton täysimääräisellä verottamisella olisi kuitenkin suuria tulonjakovaikutuksia

Omistus- ja vuokra-asumisen verotuksellista epäsuhtaa voidaan korjata molemmista päistä: keventämällä vuokra-asumisen verotusta ja kiristämällä omistusasumisen verotusta

kiristäisi asumisen verotusta paljon enemmän kuin korkovähennyksen poistaminen. Se tuottaisi suuret verotulot, joilla voitaisiin rahoittaa esimerkiksi työn verotuksen merkittävä keventäminen. Toisaalta sen seurauksena asuntohinnat laskisivat nopeasti ja selvästi. Asuntohintojen lasku pienentäisi erityisesti sellaisten kotitalouksien nettovarallisuutta, joilla on paljon asuntolainaa. Osalla hyvin velkaantuneista kotitalouksista asunnon arvo saattaisi alentua siihen liittyvää lainaa pienemmäksi. Jos kotitalouden oma tulotaso vielä laskee samaan aikaan, sen taloudellinen tilanne voi heikentyä huomattavasti, koska asunnon myyminen ei riitä velanmaksuun. Tällaiset asuntojen hintamuutosten kautta tulevat vaikutukset selittänevät ainakin osittain, miksi omistusasumisen verokohtelu on poliittisesti hyvin herkkä asia.⁹

Suurten tulonjakovaikutusten välttämiseksi omistus- ja vuokra-asumisen verotuksellista epäsuhtaa kannattaisi lähteä korjaamaan molemmista päistä: keventämällä vuokra-asumisen verotusta ja kiristämällä omistusasumisen verotusta. Tällä tavoin on mahdollista pitää asumisen keskimääräinen verorasitus lähellä nykyistä tasoaan, mikä estää äkillisten hintavaikutusten syntyminen. Lisääntynyt kiinnostus vuokra-asuntosijoittamista kohtaan kompensoisi omistusasumisen verotuksen kiristymisestä aiheutuvan asuntojen kysynnän pienene-
misen.

Yksinkertaisin tapa keventää vuokra-asumisen verotusta olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Tämän jälkeen vuokra- ja omistusasuminen olisivat verotuksellisesti samalla viivalla. Menetettyjä verotuloja voitaisiin korvata kiristämällä kiinteistöverotusta, joka on nyt erittäin kevyttä. Kiinteistöveron keräävät kunnat, mutta valtio voi nostaa kiinteistöveron alarajaa. Kiinteistöveroprosentin nosto parantaisi kuntien taloutta, mikä puolestaan mahdollistaisi valtiolta kunnille menevien tulonsiirtojen leikkaamisen. Kiinteistöverojen korottaminen nostaisi samalla tavalla sekä omistusasumisen että vuokra-asumisen verotusta.

Uudistus voitaisiin suunnitella siten, että verokertymä ei oleellisesti muuttuisi. Lopputuloksena omistusasumisen verotus kiristyisi jonkin verran ja yksityisen vuokra-asumisen verotus keventyisi merkittävästi.

Tällainen uudistus olisi suhteellisen yksinkertainen toteuttaa. Se ei lisäisi verotukseen liittyviä hallintokustannuksia vaan pikemminkin vähentäisi niitä, koska vuokranantajien ei enää tarvitsisi selvittää sijoitusasuntoon liittyviä vähennyksiä verotuksessaan. Uudistus myös vähentäisi veronkierrosta aiheutuvia ongelmia, koska

⁹ Eerola ja Määttänen (2006) tarkastelevat asuntoverouudistusten tulonjakovaikutuksia huomioiden asuntohintavaikutukset.

kiinteistöveron välttäminen on vaikeampaa kuin vuokratulosta maksettavan pääomatuloveron välttäminen. Vuokrasta maksettavaa veroa voi kiertää siten, että vuokranantaja ja vuokralainen sopivat, että osa vuokrasta maksetaan pimeästi. Tällaista veronkiertoa on vaikea valvoa.

Vasta-argumenttina voidaan esittää, että vuokratulojen vapauttaminen pääomatuloveroista aiheuttaisi uuden vääristymän tekemällä vuokra-asunnon hankkimisesta kevyemmin verotetun sijoitusmuodon kuin useimmista vaihtoehtoisista sijoitusmuodoista. Pitkällä aikavälillä vuokrataso yksityisillä markkinoilla määräytyy kuitenkin verotuksen ja rahoitusmarkkinoilta saatavan tuoton perusteella. Jos vuokra-asuntoon sijoittamisesta saatavan tuoton verotus kevenee, vuokrataso alenee. Pitkällä aikavälillä uudistuksesta hyötyisivät siis vuokra-asuntoa tarvitsevat kotitaloudet, eivät vuokranantajat.

Lyhyellä aikavälillä vuokra-asuntojen tarjonta ei kuitenkaan voi lisääntyä nopeasti, joten vuokrat eivät laskisi välittömästi. Vaarana siis todellakin on, että vuokra-asumisen veronalennus menisi alkuvaiheessa osin nykyisten vuokra-asuntosijoittajien taskuun. Tätä voitaisiin ehkäistä ilmoittamalla verouudistuksesta muutamaa vuotta ennen sen voimaan asettamista. Tällöin vuokra-asuntojen tarjonta ehtisi osittain sopeutua jo ennen vuokra-asumisen verotuksen keventymistä.

Vuokra-asumisen veronkevennys voitaisiin antaa myös suoraan vuokralaisille esimerkiksi erityisen verovähennyksen tai kaikille vuokralaisille annettavan vuokratuen kautta. Tällaisen järjestelyn varjopuoli olisi byrokratian lisääntyminen: väärinkäytösten estämiseksi olisi tarkistettava, kuinka suuren vuokratulon kunkin tukea saavan vuokralaisen vuokraisäntä ilmoittaa verottajalle. Toisaalta moniin asumistukijärjestelmiin liittyy jo nyt vastaavanlaisia ongelmia.

Vuokra-asumisen verotusta voidaan keventää joko keventämällä vuokranantajan tai vuokralaisen verotusta

6 Johtopäätökset

Valtio kerää samasta asunnosta enemmän veroa, jos se on vuokrattuna kuin jos se on omistusasuntona. Verotus heijastuu omistus- ja vuokra-asumiseen hintaan. Verotuksen takia yksityinen vuokra-asuminen on yleensä kalliimpaa kuin omistusasuminen.

Verotus vaikuttaa ihmisten valintoihin asumisenkin suhteen. Omistusasuminen koetaan houkuttelevaksi, vaikka se edellyttäisi suurenkin asuntolainan ottamista. Sitä kautta verotus myös lisää kotitalouksien taloudellisia riskejä. Omistusasumiseen liittyvä riski realisoituu erityisesti tilanteessa, jossa kotitalouden tulot romahtavat yhtä aikaa asuntohintojen kanssa.

Omistusasumisen suosimisesta seuraa, että yksityiset vuokra-asuntomarkkinat ovat hyvin ohuet. Kysymys ei ole pelkästään

vuokra-asumisen hinnasta, vaan myös siitä, että sopivaa vuokra-asuntoa voi usein olla vaikea löytää. Yksi seuraus tästä on se, että kotitalouksien on hankalaa muuttaa työn perässä.

Suurten tulonjakovaikutusten välttämiseksi omistus- ja vuokra-asumisen verotuksellista epäsuhtaa kannattaisi lähteä korjaamaan molemmista päistä: keventämällä vuokra-asumisen verotusta ja kiristämällä omistusasumisen verotusta. Vuokra-asumisen verotusta voidaan keventää joko keventämällä vuokranantajan tai vuokralaisen verotusta. Menetetyt verotulot voitaisiin korvata korottamalla kiinteistöveroja, jotka ovat Suomessa erittäin matalia. Yksityinen vuokra-asuminen ja omistusasuminen on mahdollistaa saattaa verotuksellisesti tasa-arvoisiksi asumismuodoiksi ilman, että kukaan joutuu kärsimään suuria taloudellisia menetyksiä.

*Yksityinen
vuokra-asuminen
ja omistusasumi-
nen on mahdol-
listaa saattaa
verotuksellisesti
tasa-arvoisiksi
asumismuodoik-
si ilman, että
kukaan joutuu
kärsimään suuria
taloudellisia
menetyksiä*

Liite: Kotitalouden budjetti ja asumisen verotus

Luvussa 2 kuvattu esimerkki voidaan yleistää tarkastelemalla kotitalouden budjettirajoitetta kahden periodin suhteen. Merkitään kotitalouden nettovarallisuutta ensimmäisen periodin alussa termillä NV . Kotitalous voi vuokrata tai ostaa asunnon. Lisäksi kotitalous voi ottaa asuntolainan ja säästää rahoitusmarkkinoiden kautta. Merkitään omistusasunnon arvoa, vuokra-asunnon arvoa, rahoitussäästöjen määrää ja asuntolainan määrää muuttujilla $o \geq 0$, $v \geq 0$, $s \geq 0$ ja $l \geq 0$. Oletetaan, että rahoitussäästöille saatava tuotto on sama kuin asuntolainan korko ja merkitään korkotasoa muuttujalla $r \geq 0$. Rahoitussäästöjen tuotosta maksetaan pääomaveroa $t^p \geq 0$. Omistusasumisen laskennallisen tuoton vero on $t^o \geq 0$. Sivuutamme ansiotulot. Niiden huomioiminen ei muuttaisi asumisen verotusta koskevia johtopäätöksiämme millään tavalla.

Kotitalous voi vähentää osuuden $t^l \geq 0$ asuntolainojen koroista maksamistaan veroista pääomatuloveroprosentin mukaan. Yhden euron korkomeno vähentää siis kotitalouden maksamia veroja $t^l t^p$ euroa. Oletamme, että kotitalous maksaa vuokra-asunnon vuokran seuraavan periodin alussa. Olettaen, että vuokra määräytyy rahoitusmarkkinoiden tuoton mukaan ja vuokratulosta maksetaan yhä paljon veroa kuin rahoitusmarkkinatuotosta, vuokra on rv .

Kotitalouden kulutus ensimmäisellä periodilla on $k \geq 0$ ja kotitalouden budjettirajoite on:

$$k + o + s - l = NV \quad (1)$$

Yhtälön vasemmalla puolella on siis kulutuksen, omistusasunnon ja uuden rahoitussäästämisen arvo vähennettynä asuntolainan arvolla. Oikealla puolella on kuluttajan nettovarallisuus.

Merkitään kotitalouden nettovarallisuutta seuraavalla periodilla termillä NV' . Se määräytyy seuraavasti:

$$NV' = o - t^o ro + [1 + (1 - t^p)r]s - [1 + (1 - t^l)r]l - rv \quad (2)$$

Kotitalouden seuraavan periodin nettovarallisuus muodostuu sen edellisellä periodilla hankkiman omistusasunnon arvosta, sen tuotosta maksettavasta verosta, edellisen periodin rahoitussijoituksesta ja sen verojen jälkeisestä tuotosta, lainasta korkokuluineen ja vuokra-asunnon vuokrasta. Ratkaisemalla s yhtälöstä (2) ja sijoittamalla se kotitalouden budjettirajoitteeseen (1) voidaan budjettirajoite kirjoittaa muotoon

$$k = NV - \frac{1}{1 + (1 - t^p)r} [NV' + r(o + v) + (t^o - t^p)ro + (1 - t^l)t^p rl] \quad (3)$$

Tämä yhtälö kertoo suoraan, miten kulutus riippuu asumismuodosta ja asuntolainan määrästä, annettuna seuraavan periodin nettovarallisuus (eli säästäminen).

Kolmas termi yhtälön (3) oikealla puolella olevien hakasulkeiden sisällä kertoo suoraan, että jos $t^o < t^p$ (laskennallisen tuoton vero on pienempi kuin pääomavero), omistusasuminen on halvempaa kuin vuokra-asuminen (sillä tämän termin kautta omistusasuminen lisää kulutusmahdollisuuksia). Viimeinen termi puolestaan osoittaa, että jos taas $t^l < 1$ (kaikkia asuntolainan korkoja ei saa vähentää), asuminen on sitä kalliimpaa, mitä suurempi on asuntolaina. Jos taas $t^l = 1$, niin asuntolainan määrä ei vaikuta kulutusmahdollisuuksiin (annettuna nettovarallisuus).

Kirjallisuusluettelo

DiPasquale, D. ja Glaeser, E.L. (1998): Incentives and social capital: are homeowners better citizens? NBER Working paper 6363.

Eerola, E. ja Määttänen, N. (2006): On the Political Economy of Housing's Tax Status, *The B.E. Journal in Macroeconomics (Topics)* 6(2).

Eerola, E. ja Määttänen, N. (2008): The optimal tax treatment of housing capital in the neoclassical growth model, ladattavissa osoitteessa <http://staff.etla.fi/maattanen/research.html>.

Gahvari, F. (1984): Incidence and efficiency aspects of differential taxation of residential and industrial capital in a growing economy, *Journal of Public Economics* 25, 211–233.

Gahvari, F. (1985): Taxation of housing, capital accumulation, and welfare: a study in dynamic tax reform, *Public Finance Quarterly* 13(2), 132–160.

Gervais, M. (2002): Housing Taxation and Capital Accumulation, *Journal of Monetary Economics* 49(7), 1461–1489.

Hendershott, P.H. ja White, M. (2000): Taxing and Subsidizing Housing Investment: The Rise and Fall of Housing's Favored Status, *Journal of Housing Research* 11(2), 257–275.

Institute for Fiscal Studies (2004): Green Budget 2004.

Poterba, J. (1992): Taxation and Housing: Old Questions, New Answers, *American Economic Review* 82(2), 237–42.

Saarimaa, T. (2008): Imputed rental income, taxation and income distribution in Finland, VATT-keskustelualoitteita No. 446.

Skinner, J. (1996): The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing, *Journal of Public Economics* 59(3), 397–417.

VATT (2008): Vuoden 2006 verotukiselvitys. Päivitetty 17.3.2008.

Miten verotuksessa tulisi painottaa eri veropohjia kuten työtuloja, yritysten voittoja ja pääomatuloja, yksityistä kulutusta ja kiinteistöjä? Mitkä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa eri veromuotojen vaikutuksia ja edullisuutta? Voidaanko verotuksen painopisteitä muuttamalla parantaa kansalaisten hyvinvointia? Näitä kysymyksiä pohditaan tässä kirjassa.

Sixten Korkman tarkastelee artikkelissaan globalisaation merkitystä verotuksen kannalta. Jukka Lassila kysyy, kannattaako kulutusveroja korottamalla rahoittaa ansiotulojen verojen alentamista. Tarmo Valkosen artikkelissa kuvataan pääomatulojen nykyistä verottamista ja pohditaan verotuksen tulevia suuntaviivoja. Niku Määttänen tarkastelee asumisen verotusta.

Kirjan tavoitteena ei ole esittää kattavaa veroohjelmaa. Silti artikkelit sisältävät selkeitä suosituksia etenkin verotuksen painopisteiden siirtämisen suhteen.

ISBN 978-951-628-482-1
ETLA B 237

ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY