

Heikki Niskakangas:

Veropolitiikka

WSOYpro 2011. 153 s.

Ilpo Suoniemi
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos
ilpo.suoniemi@labour.fi



Aalto-yliopiston vero-oikeuden professori Heikki Niskakangas on osallistunut aktiivisesti verokeskusteluun. Hänellä oli ainoana yliopistomaailman edustajana ja varapuheenjohtajana tärkeä rooli valtiovarainministeriön verotyöryhmässä. Kirja on suunnattu vero-oikeuden opiskelijoille ja muille aiheesta sivustystä etsiville. Siinä on hyviä esimerkkejä argumenttien selkeästä esittämisestä ja näkökulmien motivoinnista.

Vaikka kirja on suunnattu vero-oikeuden opiskelijoille, niin ekonomistin näkökulmasta se poikkeaa edukseen muista juristien esityksistä. Ilmeisesti oppikirjaluonteesta johtuen kirjallisuusluettelo on lähes kokonaan suomenkielinen ja painottuu oikeustieteeseen. Tähän joukkoon on mahtunut vain muutama kansainvälinen viite kansantaloustieteen alalta. Nämä eivät ole kuitenkaan kirjallisuuden klassikoita, eivätkä tuohon kategoriaan tulle koskaan yltämäänäkään.

Kirjan ensimmäinen osa esittää yleisesti hyvälle verojärjestelmälle asetetta-

via tavoitteita ja vaatimuksia ja esittelee verotuksen taloudellisia käyttäytymisvaikutuksia, jotka usein ovat epätoivottavia, vaikkakin vaikeasti nähtäviä. Toisessa osassa käsitellään yksittäisiä verolajeja luku kerrallaan: ansiotulojen verotus, pääomatulojen verotus, yritysverotus, osingonjaon verotus, arvonalisäverotus, muu kulutusverotus, kiinteistövero sekä perintö- ja lahjavero. Viimeisessä luvussa katsotaan tulevaisuuteen.

Esimerkki kirjoittajan napakasta ja selkeästä esitystavasta on perintö- ja lahjaverotusta käsittelevä luku. Suoraviivaisesti hän torjuu usein esitetyt, banaalit argumentit, jotka valittavat verotuksen kaksin- tai moninkertaisuutta ja nostaa ongelmaksi nykyiset sukupolvenvaihdokseen liittyvät huojennukset, joihin on vaikea keksiä järkisyitä. Taloudellisten argumenttien ulkopuolelta hän aivan oikein tunnistaa ne emotionaaliset näkökohdat, jotka tekevät näistä veroista erityisen epäsuosittuja ja vaikeuttavat verojen kiristämistä.

Verotuksen kohtaantokysymykset tulevat toistuvasti esille. Kohtaantoa pohdittaessa arvioidaan veron lopullista maksajaa, eihän veron tilittäjä aina ole lopullinen maksumies. Tällä tavalla kirjoittaja pystyy selvittämään kansantajuisesti, miksi osinkotulojen verotus vaikuttaa eri tavalla esimerkiksi teollisuusyrityksen ja omistajan-ammattinharjoittajan taloustoimiin.

Suomen osinkoverotus saa kirjassa ansaitsemansa huomion. Meillä siirryttiin vuoden 1993 verouudistuksessa eriyettyyn tuloverotukseen, ns. pohjoismaiseen malliin, jossa pääomatuloja verotetaan kiinteällä veroprosentilla. Tämä on selvästi matalampi kuin mitä korkeimpien ansiotulojen vastaava prosentti on. Näin syntyi selvä kannustin muuntaa suuria aiemmin ansiotuloina verotettuja tuloja pääomatuloiksi.

Tulojen muunto onkin nähty keskeisenä Suomen tuloerojen ja erityisesti suurimpien tulojen kasvuun vaikuttavana tekijänä. Laman jälkeisellä kymmenvuotisjaksolla Suomen tuloerojen kas-

vu oli OECD-maiden nopeinta. Samalla syntyi (horisontaalista) eriarvoisuutta suurituloisten palkansaajien ja ammatinharjoittajien välille. Jälkimmäiset saattoivat yhtiöittää toimintansa, mutta ensimmäisille se oli mahdotonta. Poikkeuksena pohjoismaisesta mallista Suomen järjestelmässä on ollut erityispiirteitä, jotka ovat lieventäneet osinkojen verotusta.

Uuteen järjestelmään lisättiin listaamattomista yhtiöistä nostettujen osinkojen osittainen verovapaus (nettovarallisuuden sidotuin edellytyksin, korkeintaan 90 000 euroa per perheenjäsen), jonka Niskakangas tuomitsee. Tästä on vain valittaen todettava nykyisen hallituksen vaatimattomat toimet tämän rajan laskemiseksi. Nykyisin verovapaa osa ei saa ylittää määrää, joka vastaa nettovarallisuuden 9 prosentin tuottoa. Tämä on puhtaasti suomalainen ratkaisu, ja Niskakankaan mukaan ”osinkojen verotusjärjestelmä on kierouttanut talouden rakenteita, kannustanut sorvaamaan erilaisia viritelmiä, joiden mielekkyys on ymmärrettävissä vain veroekonomisin, mutta ei puhtaasti taloudellisin perustein.” Hän jatkaa: ”Listaamattomissa yrityksissä osinkopolitiikka on ollut hyvin verovoista.”

Tasapuolisuuden nimissä on todettava, että muitakin mielipiteitä on esitetty. Keskuskauppakamari totesi verotyöryhmän väliraportista antamassaan lausunnossa, että ”vähintäänkin nykyinen 9 prosentin tuottotaso nettovarallisuudelle on säilytettävä”. Suomen kielellä tätä perustellaan usein omistajan riskillä. Toisaalta kansainvälisessä kirjallisuudessa riskillä ei ole roolia osinkoverotusta pohdittaessa, kuten Niskakangas toteaa. Verotyöryhmän osinkoveromalli, johon hallitus ei ole vielä tarttunut, perustui listaamattomien yhtiöiden osal-

ta normaalituottoon, joka asetetaan valtionlainan koron perusteella. Tällöin yhtiön ja osakkaan yhteenlaskettu veroprosentti olisi normaalituottoon asti yleisen pääomaveroprosentin mukainen, mutta ylittävältä osalta osingosta maksettaisiin veroa sekä yhtiöverotuksen että osakkaan pääomaveroprosentin mukaan.

Progressiivista verotusta olisi voinut korostaa enemmän

Peter Diamond, viimevuotinen taloustieteen Nobelin muistopalkinnon saaja, on argumentoinut pääomaverotuksen progressiivisuuden puolesta. Näin voitaisiin lieventää sekä verotuksen vääristäviä vaikutuksia että toteuttaa oikeudenmukaisen tulon- ja varallisuudenjakopolitiikan tavoitteita. Tämän Niskakangas jättää liian vähälle huomiolle.

Veroteorian perusopetus on, että kulutusverotus ja (suhteellinen) tuloverotus ovat pohjimmaltaan sama asia puuttuna vain näennäisesti eri kaapuun. Arvonlisäverotuksen osalta Niskakangas toteaa, että periaatteessa kulutuksen ja työn verotus ovat samanlaisia. Tätä olisi ollut syytä korostaa enemmän, sillä verotyöryhmän työstä on jäänyt jälkiä muutamiin kohtiin, joissa löydetään lähinnä marginaalisia, kulutusverotusta suosivia eroja. Niinpä ei alan johtavien tutkijoiden laatima raporttiakaan, Mirrlees Review, puolla verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta kulutuksen verottamiseen. Pikemminkin tulisi puuttua kulutusverojen rakenteeseen. Tällaisella painopisteen siirrolla toki heikennettäisiin verojärjestelmän progressiivisuutta ja verotuksen kautta tapahtuvaa tulojen uudelleen jakoa.

Kirja torjuu nykyisen laajamittaisen verotuen alennetuilla arvonlisäveroprosenteilla. Tässä ollaan hyvässä seurassa. Näillä alennuksilla tavoiteltu hyvä voidaan saada aikaan halvemmalla esimerkiksi lapsiperheille ja pienituloisille suunnatuilla tulonsiirroilla tai mielipidelehdille ja ”hyvälle kirjallisuudelle” suunnatulla tuella.

Nykyiset arvonlisäveron porrastukset eivät perustu optimiveroteorian päätelmiin. Hyödykkeen muita ankarampaa verotusta voidaan perustella, jos sen kulutuskysyntä liittyy vapaa-ajan määrään esimerkiksi niin, että lisääntynyt vapaa-aika lisää tämän hyödykkeen (golfin peluu) kysyntää, toisin sanoen työn tarjontaa vähentää sen kysyntää. Porrastettu arvonlisävero vaatii kuitenkin tarkkaa tutkimustietoa yksittäisten hyödykkeiden hintajoustoista. Järjestelmän hallinnoimiskulut olisivat suuret toistuvasti tarvittavine uudelleenarviointeineen, ja tehokkuushyöty voisi jäädä vaatimattomaksi.

Laskettuaan kirjan tyytyväisenä käsittää lukija voisi toki pohtia laajemmin julkisen talouden kokonaisuutta ja erityisesti sitä, miksi pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on tuottanut kansainvälisessä vertailussa paitsi suhteellisen tasaisen tulonjaon myös erinomaisen taloudellisen suorituskyvyn huolimatta korkeasta verotuksesta. Pohjoismaiseen malliin kuuluu olennaisena tekijänä laaja ja universaali, kaikille suunnattu julkisten hyvinvointipalveluiden tarjonta. Palveluiden käyttö edistää kykyä ja mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa, kannustaa työn tarjontaan ja korvaa oman vapaa-ajan käyttöä tai kotityötä, esimerkkinä lasten päivähoito, varhaiskasvatus ja vanhusten hoiva. Verotusta ei siis tulisi tarkastella erillään julkisesta menotaloudesta. ■