

Artikkelissa tarkastellaan viime aikojen verokeskustelussa vähäiselle huomiolle jääneitä kysymyksiä ansio- ja pääomatulojen eriytetystä verotuksesta, varallisuus- ja yritysverotuksesta sekä kansainvälisestä verokilpailusta.

Matti Tuomala
Professori
Tampereen yliopisto



Matti Tuomala on tutkimustoiminnassaan keskittynyt lähinnä tulojen uudelleenjaon teoreettiseen tutkimukseen. Lisäksi hän johtaa Suomen Akatemian SYREENi-projektia, jossa tutkitaan tulonjakoa ja köyhyyttä Suomessa.

Vero- keskustelua

Marraskuussa 2002 ilmestyneisiin Arvelan ja Leppäsen¹ verotyöryhmien raportteihin kohdistui monenlaisia odotuksia. Helsingin Sanomien taloustoimitukselle odottaminen kävi jopa niin ylivoimaiseksi, että heidän oli vuodettava etukäteen Arvelan ryh-

¹ Lasse Arvelan johtaman työryhmän muistio "Kilpailukykyiseen verotukseen" julkaistiin valtiovarainministeriön verosaston työryhmämuistiona, ja Seppo Leppäsen johtaman työryhmän raportin "Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä" julkaisi Talousneuvosto Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa.

män ehdotukset. Juuri minkäänlaista verokeskustelua ei kuitenkaan syntynyt. Kukin etujärjestö sanoi sen, mitä heidän odotettiin sanovan. Lähes kaikki kommentit olivat jo tulleet julki etukäteen. Erityisen innokkaita – ennen ja jälkeen raporttien julkistamisen – olivat ne tahot, joiden verotuksellisesti edullista asemaa pelättiin horjutettavan.

Mistä sitten ei keskusteltu?

Vaikka verojärjestelmän roolilla tulojen uudelleenjakajana onkin perinteisesti ol-

lut merkittävä paino veropolitiikassa, suomalainen verokeskustelu on joko ollut siitä visusti hiljaa tai leimannut sen osaksi johtavien sanomalehtien pääkirjoitustoimittajien ja kolumnistien irvimäätä jakopolitiikkaa. Suomen lähiajan taloushistoria ei kuitenkaan tunne vastaavaa tuloverotuksen uudelleenjakovaikutuksen vähentymistä, mikä on tapahtunut viimeisen 7 vuoden aikana (Riihelä ym. 2002). Tulonjakotilaston tarjoaman aineiston avulla Ilpo Suoniemi (2002) on tehnyt laskelman, jonka mukaan keskimääräinen veroaste (tuloverojen osuus bruttotuloista) nousi aikavälillä 1990–99 kaikissa tulokymmenyksissä² paitsi suurituloisimmassa 10 prosentissa. Useimmissa tulokymmenyksissä se on kuitenkin alentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Voimakkainta alenemisen on ollut suurituloisimmassa kymmenyksessä. Leppäsen ryhmän raportissa tämä tieto toki tuodaan esille. Arvelan ryhmä ei näytä tunnistavan koko asiaa, vaikka se analysoi muuten ansiokkaasti eriytetyn tuloverotuksen keskeistä ongelmaa, tulojen muuntamisen mahdollisuutta.

Ansiotulojen muuntaminen alhaisemman veroasteen pääomatuloiksi on ollut huomattavaa.

yhtiöiden kohdalla. Tätä pidetään hallinnollisesti hankalana. Lisäksi se kannustaa hyvin tuottavan yrityksen omistajaa siirtämään korkeamman veroasteen ansiotuloja alhaisemman veroasteen pääomatuloiksi. Tämä on ollut yksi tapa heikentää tuloverotuksen uudelleenjakavuutta.

Suomea koskevaa suoraa tutkimusta tulojen muuntamisen laajuudesta ei ole. Juuri näiltä työryhmiltä olisi odotanut tällaista taustaselvitystä tai ainakin

tuokimukseen käynnistämistä. Tulonjakotilaston perusteella uskaltaa kuitenkin sanoa ansiotulojen muuntamisen pääomatuloiksi olevan varsin huomattavaa. Ansiotuloverotuksen alaisen yrittäjätulojen trendi on nimittäin ollut laskeva vuodesta 1993 lähtien. Samaan aikaan muiden tulolajien ja erityisesti

pääomatulojen osuus on noussut. Kuvio 1 osoittaa, miten yrittäjien osuus palkka- ja yrittäjätuloista ei ole ainkaan noussut 1990-luvulla. Yrittäjien osuus kaikista pääomatuloista taas on

noussut huomasti. Vertailuksi tähän on hyvä muistaa, että kaikkien muiden kotitalouksien paitsi työttömien reaaliset ansiotulot ovat kasvaneet. Vuoden 1993 verouudistus vauhditti selkeästi pääomatulojen kasvua ja sitä kautta tuloerojen kasvua.

Eriytetty verojärjestelmä ja työllisyys

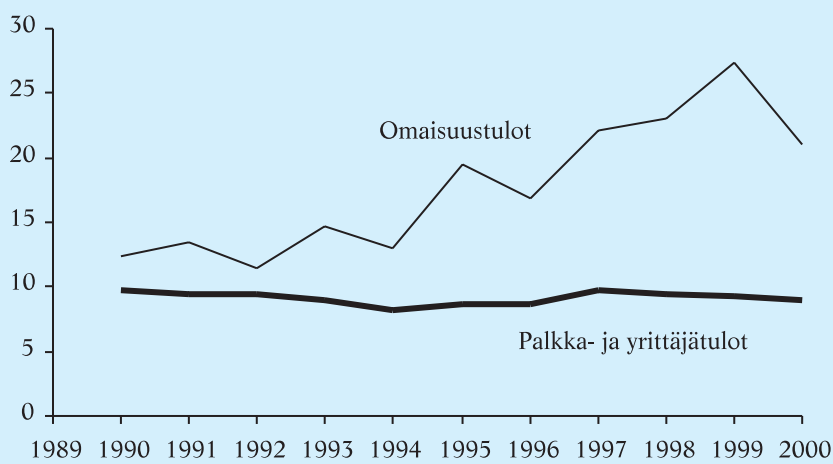
Tulonjakotilaston kanssa yhdenmukaisen kuvan 1990-luvun tapahtumista antaa Kauppalehdessä (24.10.2002) ollut kirjoitus Balance Consultingin tekemästä selvityksestä. Sen mukaan vakiintunutta liiketoimintaa harjoittavissa yrityksissä oman pääoman tuotto oli keskimäärin yli 20 prosenttia vuosina 1995–2001. Mielenkiintoisena yksityiskohtana selvitys osoittaa, että samana ajanjaksona asianajotoimistoissa omistajan pääomat ovat 11-kertaistuneet, mutta palkkamenot ovat supistuneet, jopa yli 22 prosenttia. On helppo yhtyä kirjoituksen esittämään ihmettelyyn, ”miksi näin hyvillä tuottoprosentteilla ei ole syntynyt enemmän uusia työpaikkoja. Onko

Eriytetty tuloverotus ja tulojen muuntaminen

Pohjoismaissa omaksuttiin 1990-luvun alussa eriytetty tuloverojärjestelmä, lähinnä verokilpailun pelossa. Se erottelee pääomatulojen verotuksen muiden tulojen verotuksesta. Keskeinen kritiikki on kohdistunut ansiotulon ja pääomatulon erottelun hankaluuksiin erityisesti yksityisliikkeiden ja henkilö-

² Tulokymmenykset eli -desiilit saadaan asettamalla tulonsaajat heidän tulojensa mukaiseen järjestykseen ja jakamalla heidät 10 %:n väleihin ryhmiin. Alimmassa kymmenyksessä ovat pienituloisimmat 10 % ja ylimmässä kymmenyksessä suurituloisimmat 10 % tulonsaajista.

Kuvio 1. Yrittäjien osuus kaikista palkka- ja yrittäjätuloista ja yrittäjien omaisuustulojen osuus kaikista omaisuustuloista vuosina 1990–2000, %.



Lähde: Tilastokeskus.

hyvä tuotto valunut omistajien voiton maksimointiin?”

Ekonomistit ovat jo kauan sitten esittäneet matalapalkka-alojen sova-maksujen tai verojen alentamista työllisyyttä parantavaksi keinoksi. Hiljattain Pasi Holm ja Vesa Vihriälä (2002) toivat idean takaisin suomalaiseen keskusteluun. Ekonomistien työkaluilla on helppo osoittaa, missä tilanteissa matalapalkkatyöpaikkojen subventointi on parempaa politiikkaa kuin työttömyyskorvauksien maksaminen. Jos pääomatuloja on mahdollista verottaa samalla tavalla kuin suurempia ansiotuloja, niin matalapalkka-alojen subventointi tuottaa työllisyyden ja hyvinvoinnin kannalta paremman tuloksen kuin toimeentulon turvaaminen tulonsiirroin. Kaikki tämä on tehtävissä tuloeroja kasvattamatta.

Työllisyyden parantaminen ei siis edellytä tuloerojen kasvattamista kuten eräät entiset ja nykyiset pankinjohtajat näyttävät ajattelevan. Sen sijaan jos pääomatuloja ei veroteta ollenkaan tai niitä verotetaan – kuten nyt Suomessa – selvästi lievemmin kuin suurempia ansiotuloja, on luotu kannustin valuttaa subventiot omistajien voittoihin. Onko näin jo käynyt ilman subventioitakin voimakkaan kasvun 1990-luvulla?

Varallisuusverotuksen tarpeellisuus

Suomen veropolitiikan “virallinen linja” on ollut hyvin epämääräinen varallisuusverotuksen suhteen. Varallisuusveron periaatteellista merkitystä ei ole korostettu. Sitä on ehdotettu lakkauttavaksi monessa yhteydessä. Arvelan ryhmän ehdotus varallisuusveron lakkauttamiseksi jatkaa tätä perinnettä. 1980-luvulla Suomen verolainsäädäntöä muovailemassa ollut verojuris-

ti Edward Anderson vaati varallisuusveron lakkauttamista, koska sillä on niin vähäinen fiskaalinen merkitys. Perustelu on vähintäänkin omituinen. Mikä hyvänsä vero voidaan tehdä fiskaalisesti merkityksettömäksi.

Erillisen varallisuusveron säilyttämiselle löytyy perusteluja. Oli käytössä

millainen tuloverotus hyvänsä, erityisesti varallisuuden omistajalle on verolakien ja verohallinnon puutteiden ja epätarkkuuksien vuoksi aina tarjolla mahdollisuuksia verojen välttämiseen. Pääomatulojen verotuksen porsaanreikiä ei koskaan voida käytännössä täysin tukkia. Mitä useammassa kohdassa omistamisen verotus tapahtuu, sitä

todennäköisempää on, ettei sitä voida joka vaiheessa kokonaan välttää. Erillinen varallisuusvero voi osaltaan varmistaa verotuksen tapahtumista.

Tuottamastaan tulosta riippumatta varallisuus tuo omistajalleen yhteiskunnallista valtaa ja riippumattomuutta. Niinpä myös liberaali yhteiskunta-ajattelu ainakin John Stuart Millistä lähtien on korostanut, että jos kahden henkilön tulot ovat samat,

mutta toisella on enemmän varallisuutta, edellyttää oikeudenmukaisuus ankarampaa jälkimmäiseen kohdistuvaa veroa. Veron kohdistuminen pelkästään varallisuudesta saatuun tuloon taas ei välttämättä pakottaisi siirtämään tuottamatonta varallisuutta tuottavaksi. Varallisuusvero pakottaisi tähän.

Ehkä useimmin esitetty perustelu on varallisuuserojen tasoittaminen. Varojen uudelleenjako voisi tapahtua joko niin, että omistaja progressiivisen varallisuusveron pelossa jakaisi varojaan muualle tai että varallisuusvero itsessään tekisi sen. Taustaksi varallisuuserojen tasoittamismotiiville on syytä muistaa, että varallisuuserot ovat voimakkaasti kasvaneet Tilastokeskuksen varallisuuseroja vuosina 1988, 1994 ja 1998 koskevien selvitysten perusteella (taulukko 1).

Yritysverotus ja verokilpailu

Kaikki verot ovat yksilöiden tai kotitalouksien maksamia. Miksi sitten yritysverotusta ylipäänsä tarvitaan? Eikö riitä, että yrityksen omistajat maksavat tuloistaan veroa? Erillistä yritysveroa puoltava kanta näkee sen verona siitä edusta, joka syntyy osakkaan rajoitetusta vastuusta. Tämähän suojelee osakasta erityisesti konkurssitilan-

Varallisuus- ja yritysveroja tarvitaan varallisuus- ja tuloerojen tasoittamiseen sekä estämään verojen välttämistä.

Taulukko 1. Varallisuuden jakautuminen Suomessa varallisuusdesiileittäin vuosina 1988, 1994 ja 1998, %.

Varallisuusdesiili	1988	1994	1998
I (vähävaraisimmat)	0,1	0,0	0,0
II	0,6	0,3	0,2
III	2,2	1,2	0,9
IV	4,8	4,2	3,3
V	7,3	6,9	6,2
VI	9,2	8,9	8,2
VII	11,5	11,2	10,4
VIII	13,9	14,2	13,5
IX	18,0	18,6	18,3
X (varakkaimmat)	32,4	34,6	38,9

Lähde: Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä, taulukko 4.12.; Tilastokeskus.



Matti Tuomala ei näe kansainvälisen verokilpailun johtavan veroasteiden painumiseen väijäämättömästi yhä alemmas, koska kansainvälistymisen tuomat riskit aiheuttavat tarvetta hyvinvointivaltiolle ja sitä rahoittavalle verotukselle.

teissa. Vastakkainen kanta taas katsoo, että antaessaan lainaa yritykselle luotonantaja (velkoja) on täysin tietoinen osakkaan rajoitetusta vastuusta, ja että hän voi näin sopeuttaa lainaehdonsa sen mukaan. Näin ei ole yleensä syytä verottaa yhtä osapuolta enemmän kuin toista.

Monet puoltavat yritysverotusta eräänlaisena pääomatulojen ennakkotai varmistavana verona. Sen katsotaan varmistavan, että pääomatuloja saavat maksavat ainakin tässä yhteydessä veroa pääomatuloistaan. Yritysverotuksen puuttuminen houkuttelisi tekemään monia asioita yrityksen sisällä. Tuloja voisi kerätä ainakin tietyn ajan yrityksen sisällä ja siten voisi välttää verotuksen näistä tuloista joksikin aikaa.

Yritysveroa on myös pidetty poliittisesti suosittuna, koska ei ole kovin selvää, kuka tuon veron loppujen lopuksi maksaa eli mikä on yritysveron kohtaanto. Erimielisyys ei koske vain sitä, kuka veron maksaa, (yrittäjä/omistaja, työntekijät vai kuluttajat), vaan myös sitä, kohdistuuko vero pääomaan vai voittoon.

Juuri näistä syistä johtuen yritysverotuksen uudistaminen on ollut aina hankala asia. Omistajataho on vaatinut voimakkaasti veron alentamista, koska se uskoo olevansa sen maksaja. Juuri samasta syystä työntekijäpuoli on vastustanut yritysveron alentamista, koska myös se uskoo omistajan maksavan veron eikä sitä siksi ole syytä keventää.

Uuden ulottuvuuden yritysverokeskusteluun on tuonut kansainvälinen verokilpailu. Arve-

lan ryhmä on omaksunut äärimmäisen kannan. Ilman sen kummempaa empiiristä tai teoreettista analyysia ryhmä ei näe muuta tulevaisuuden kuvaa kuin äärimmäisen "race to bottom"-maailman, jossa kilpailu painaa veroasteita yhä alemmas. Monet VM:n kannanotot edustavat myös tätä samaa yksioikoista näkemystä. Kanta on siinä mielessä helppo, ettei se jätä tilaa keskustelulle. Leppäsen ryhmän raportissa on luvussa 6 monipuolinen katsaus alan taloustieteelliseen tutkimuskirjallisuuteen. Se ei ainakaan tyrkytä yksipuolista verokilpailukuvaa.

Toisin kuin yksioikoisesta verokilpailunäkemyksestä voisi päätellä, talouden avoimuuden ja kaikenlaisen kansainvälistymisen kasvuun voi reagoida, ja itse asiassa siihen on reagoitu muul-

lakin tavoin kuin veroja ja menoja supistamalla. Rodrik (1998) osoittaa laajalla maakohtaisella aineistolla, että viime vuosikymmeninä ylivoimaisesti tärkein yksittäinen julkisen sektorin koon selittäjä on ollut talouden avoimuus (so. ulkomaankaupan laajuus). Mitä avoimempi talous on ollut, sitä voimakkaampaa on ollut julkisen sektorin laajentuminen. Julkinen sektori on kansainvälistymisen tuomien riskien kasvaessa toiminut vakuutuksena. Erityisesti kehittyneissä maissa avoimuus on korreloinut voimakkaasti sosiaaliturva- ja hyvinvointimenojen kanssa. Talouden kasvanut avoimuus ei näyttäisikään merkitsevän supistuvaa hyvinvointivaltiota.

KIRJALLISUUS

Holm, P. & Vihriälä, V. (2002), Matalan tuottavuuden työn tuki – tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 57.

Kilpailukykyiseen verotukseen: Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio 12/2002, VM:n vero-osasto.

Riihelä, M. & Sullström, R. & Suoniemi, I. & Tuomala, M. (2001), Recent trends in income inequality in Finland, teoksessa Kalela, J. & Kiander, J. & Kivikuru, U. & Loikkanen, H.A. & Simpura, J. (toim), The 1990s economic crisis in Finland. The Research Programme of the Academy of Finland: Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research, VATT-julkaisuja 27:6.

Rodrik, D. (1998), Why do more open economies have bigger governments? Journal of Political Economy 106, 997–1032.

Suoniemi, I. (2002), Verotus ja tulonjako: Eräitä havaintoja Suomen kehityksestä, Talous & Yhteiskunta 3/2002.

Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä, Työryhmäraportti, Talousneuvosto, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5.