

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT DISCUSSION PAPERS

261

VEROKILPAILU
JA VEROTUKSEN
KEHITTÄMIS-
TARPEET

Toimittaneet
Reino Hjerppe
Seppo Kari
Henrik Lönnqvist

ISBN 951-561-379-5

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

Email: etunimi.sukunimi@vatt.fi

Oy Nord Print Ab

Helsinki, syyskuu 2001

HJERPPE REINO, KARI SEPPO JA LÖNNQVIST HENRIK (TOIM.): VEROKILPAILU JA VEROTUKSEN KEHITTÄMISTARPEET. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2001, (C, ISSN 0788-5016, No 261). ISBN 951-561-379-5.

Tiivistelmä: Julkaisu perustuu pääosin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen helmikuussa 2001 järjestämässä seminaarissa 'Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet' pidettyihin esitelmiin. Osa kirjoituksista on lähtökohdiltaan juridisia ja osa taloustieteellisiä. Artikkeleissa käsitellään mm. EU:n veroharmonisointia, verokilpailun Suomen verojärjestelmälle tuomia kehittämispaineita sekä pääomaverojärjestelmien ongelmakohtia kansainvälistyvässä ympäristössä.

Asiasanat: Verouudistus, verokilpailu, veroharmonisointi

HJERPPE REINO, KARI SEPPO JA LÖNNQVIST HENRIK (TOIM.): VEROKILPAILU JA VEROTUKSEN KEHITTÄMISTARPEET. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2001, (C, ISSN 0788-5016, No 261). ISBN-951-561-379-5.

Abstract: This publication consists of papers presented at a conference on tax competition organised by VATT in February 2001. Some of the papers approach the matter from a tax law perspective and others through public economic theory. The papers examine EU tax harmonisation, the need to adapt the Finnish tax system to the changing environment and problems faced by the existing capital income tax systems in an open economy.

Key words: Tax reform, tax competition, tax harmonisation

Sisällys

1 Johdanto	1
2 EU:n veroharmonisoinnista: Välittömän verotuksen harmonisoinnin historia ja nykytila	5
2.1 Johdanto	5
2.2 Harmonisointipyrkimykset 1960-1980-luvuilla - tavoitteena verojärjestelmien rakenteiden harmonisointi	6
2.2.1 1960-luku	6
2.2.2 1970-luku	7
2.2.3 1980-luku	9
2.3 Harmonisointi 1990-luvulla - subsidiariteetti -periaate, sisämarkkinoiden veroesteiden poistaminen	10
2.3.1 Yritysverotuksen suuntaviivat (1990)	10
2.3.2 Rudingin komitean raportti (1992)	12
2.4 Veropaketti 12/1997 - haitallisen verokilpailun torjuminen	16
2.4.1 Yleistä	16
2.4.2 Säästödirektiivi	17
2.4.3 Yritysverotuksen käytäntösäännöt	18
2.4.4 Korke-rojaltidirektiivi	19
2.5 Veroharmonisoinnin tulevaisuuden näkymät	20
2.5.1 Veroharmonisoinnin institutionaaliset puitteet	20
2.5.2 Tulevaisuuden harmonisointisuunnitelmista	20
3 Suomen verotuksen uudistamistarpeet ja verokilpailu	24
3.1 Käsitteitä ja lähtökohtia	24
3.2 Verotuksen kokonaistaso	26
3.3 Yritysverotus	29
3.4 Yksityishenkilöiden pääomaverotus	32
3.5 Ansiotulojen verotus	36
3.6 Verokeitaat	39
3.7 Kulutusverotus	39
3.8 Lopuksi	41

4 Poimintoja taloustieteellisestä verokilpailututkimuksesta	43
4.1 Mitä on verokilpailu ja miksi se on kiinnostava tutkimuskohde talousteorian näkökulmasta?	43
4.2 Verokilpailututkimuksen koulukunnista	45
4.3 Fiskaalinen federalismi	46
4.3.1 Klassikoita	46
4.3.2 Pääomaverotus ja julkisten palveluiden rahoitus	48
4.3.3 Verokilpailun vaikutus tulonjakomahdollisuuksiin työvoiman ollessa liikkuvaa	55
4.3.4 Hyödykeverokilpailu	56
4.4 Kansainväliseen makroteoriaan ja julkisen talouden teoriaan nojaava tutkimus	56
4.4.1 Kansainvälisen tuloverotuksen veroperiaatteet ja taloudellinen tehokkuus	57
4.4.2 Pienten avotalouksien välinen verokilpailu	58
4.4.3 Monikansallisten yritysten verotus	61
4.5 Lopuksi	62
5 Klassillinen osinkovero globalisoituvassa maailmassa	69
5.1 Klassillisen osakeyhtiöveron ominaisuuksia	69
5.2 Eri rahoitusmuotojen verokiilat	70
5.3 Rahoituslähteiden neutraalisuus	72
5.4 Kansainväliset toiminnot ja klassinen osakeyhtiövero	72
5.5 Yhtiöveron hyvitys kansainvälisestä perspektiivistä	73
5.6 Pääomatuloveron kohtaanto ja verokilpailu	74
6 Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja	77
6.1 Johdanto	77
6.2 Verotus, investoinnit ja rahoitus	77
6.3 Taloustieteilijöiden esiin nostamia uudistumalleja	78
6.4 Tuoreita verouudistuksia	85
6.5 Lopuksi	87
7 Johtopäätöksiä verokilpailusta ja tutkimuksen nykytilasta	90
7.1 Miksi verokilpailu on noussut ongelmaksi ?	90
7.2 Tarvitaan laaja-alaista tutkimusta	92

7.3 Empiirisiä kysymyksiä	93
7.4 Verokilpailun merkitystä vähentäviä tekijöitä	94
7.5 Institutionaaliset kysymykset	95
Liitteet	103

1 Johdanto¹

Reino Hjerppe, VATT
Seppo Kari, VATT
Henrik Lönnqvist, VATT

Verokilpailu on keskeinen julkistalouden tutkimuskohde

Taloudellisen integraation eteneminen ja liiketoiminnan kansainvälistyminen ovat tehneet verokilpailun yhä ajankohtaisemmaksi keskusteluaiheeksi. Kymmenkunta vuotta sitten useissa teollisuusmaissa, myös Suomessa, toteutettiin merkittäviä verouudistuksia, joissa tähdättiin veropohjan kasvattamiseen ja verokantojen alentamiseen. Verojärjestelmät eivät kuitenkaan koskaan ole lopullisesti valmiita. Ne joutuvat sopeutumaan niin kotimaan kuin kansainvälisenkin talouden muutoksiin. Ympäristön jatkuva muuttuminen, erityisesti Euroopan integraatio, ja keskeisten valtioiden veroreformit pakottavat muitakin maita pohtimaan verojärjestelmiensä perusrakenteita. Verojärjestelmien dynaamisuus korostaa verokilpailua koskevan tutkimuksen merkitystä. Päätöksenteko ja kansalaiskeskustelu tarvitsevat tuekseen vankkaa tutkimustietoa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on julkiseen talouteen erikoistunut tutkimuslaitos ja siksi sen tutkimusohjelmassa verotus on keskeisellä sijalla. VATT:ssa on tutkittu mm. verotuksen vaikutuksia tulonjakoon, verotuksen tuottoon ja taloudenpitäjien käyttäytymiseen. Lisäksi tutkimuskeskuksen ylläpitämille Talouden rakenteet –internetsivuille on kerätty runsaasti tietoa verotuksesta ja sen rakenteesta eri maissa.

Verokilpailuun liittyvä tutkimus on toistaiseksi ollut VATT:ssa vähäistä, mutta se nähdään kuitenkin lähivuosina yhdeksi tutkimustoimintamme tärkeimmistä alueista. Aihealueen tutkimuksen edistämiseksi VATT järjesti helmikuussa 2001 verokilpailua käsittelevän seminaarin. Tarkoituksena oli käynnistää vuoropuhelua verokilpailua tutkivien tahojen välillä ja luoda myös yhteyksiä päätöksentekijöihin. Käsillä oleva julkaisu kokoaa yhteen seminaarin esitelmät.

Verokilpailun ominaispiirteitä ja näkemyksiä verokilpailun vaikutuksista

Julkisen talouden näkökulmasta keskeinen verokilpailun aiheuttama muutos on verotulojen menetykset. Tämä voidaan nähdä joko uhkana tai mahdollisuutena riippuen siitä, miten verotukseen suhtaudutaan. Poliittisen päätöksenteon kannalta verokilpailu nähdään ongelmallisena ilmiönä, sillä se koskettaa aluetta, jon-

¹ Kiitämme erikoistutkija Outi Krögeriä ja erikoistutkija Timo Rauhasta hyödyllisistä kommentteista sekä tutkimussihteeri Sari Virtasta avustamisesta toimitustyössä.

ka perinteisesti on katsottu kuuluvan kansallisen itsemääräämisoikeuden piiriin. Talouden globalisoituessa ja integraation edetessä kansallisen politiikan mahdollisuudet muotoutuvat kuitenkin uudelleen. Tämä näkyy yhä selvemmin sekä talous- ja veropolitiikasta käydyssä keskustelussa että niitä koskevissa kansallisissa päätöksissä. Veropolitiikan kansallisen riippumattomuuden arvioidaan olevan selvästi vähenemässä. Maailmantalouden realiteettien entistä voimakkaampi vaikutus talouspolitiikan toimintaympäristöön ei ole kuitenkaan mikään hyppäysenomainen muutos vaan pitkän ajan kuluessa tapahtuva kehitysprosessi. Tässä prosessissa yksittäiset päätökset, esimerkiksi Euroopan rahaliiton jäsenyys, tarjoavat ajallisesti selkeästi määriteltäviä rajapyykkeitä. Kehityksen taustalla on kuitenkin yksittäisiä tekijöitä laajempia voimia, kuten

- i) kansainvälisen kaupan kasvu, yritysten erikoistuminen ja monikansallistuminen,
- ii) teknologian kehitys – erityisesti tieto- ja kommunikaatiotekniikassa sekä kuljetustekniikassa,
- iii) kansantalouksien yleinen poliittinen avautuminen ja taloudellinen integraatio sekä
- iv) elintasoerot ja niihin liittyvä kansainvälinen muuttoliike.

Verokilpailu on vaikuttamassa kansalliseen päätöksentekoon nimenomaan sen veropohjiin aiheuttaman paineen kautta. Pääomamarkkinoiden liberalisointi on johtanut siihen, että pääomaliikkeet reagoivat aiempaa herkemmin pääoman tuottoon vaikuttaviin tekijöihin. Verotuksen erot vaikuttavat kuitenkin myös muiden verokohteiden kuin pääoman sijoittumiseen. Mitä liikkuvampi veropohja on, sitä herkemmin se reagoi verokantojen eroihin maiden välillä. Verokantojen onkin ennustettu alenevan kauttaaltaan. Tämän on nähty uhkaavan hyvinvointivaltioiden rahoitus pohjaa ja heikentävän mahdollisuuksia tasoittaa tuloeroja tulonsiirroin. Pääomatulojen kevyen verotuksen voi helposti nähdä suosivan varakkaita kotitalouksia ja kasvattavan tuloeroja.

On kuitenkin huomattava, että kansainvälisellä yhteisöllä on myös pyrkimyksiä hillitä verokilpailua silloin, kun verokilpailu nähdään haitalliseksi. Esimerkiksi vastatoimia niin sanottuja veroparatiiseja kohtaan tutkitaan parhaillaan OECD:ssa. Myös EU:ssa valmistellaan toimenpiteitä haitallista verokilpailua vastaan. Lisäksi on selvitetty mahdollisuuksia säätää verokilpailua rajoittavista vähimmäisverokannoista. Arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa sovelletaankin jo tällaisia minimiverokantoja ja –tasoja. Verotukseen liittyvät päätökset ovat kuitenkin EU:n tasolla vaikeita saavuttaa, koska niissä edellytetään jäsenmaiden yksimielisyyttä. Alhaisista verokannoista hyötyvät maat eivät mielellään luovu niistä.

Verokilpailun haittoja korostavalle näkemykselle on myös kilpailevia näkemyksiä, jotka painottavat verokilpailun toivottavuutta. Tällaiset näkemykset perustuvat sille oletukselle, että ilman kansainvälistä verokilpailua julkiset sektorit paisuvat liikaa ja niiden toiminta tulee tehottomaksi. Verokilpailu voisi tällöin karsia tarpeettomia toimintoja ja tehostaa julkisten varojen käyttöä. Verotuksen keventämisellä voi olla myös dynaamisia kasvuvaikutuksia. Investointien kannattavuus paranee, mikä edistää talouskasvua. Lyhyellä aikavälillä tapahtuva tulerojen kasvu voi ainakin osittain kompensoitua pidemmällä aikavälillä nopeammalla talouskasvulla.

Verokilpailun vaikutuksia ei liioin pidä liioitella. Korkeampi verorasitus ei välttämättä ole ongelma, mikäli se tuottaa samalla turvallisemman ja ennakoitavamman toimintaympäristön. Verovaroin rahoitettava julkinen sektori saattaa palvelujensa välityksellä nostaa yksityisen sektorin työn tuottavuutta, mikä puolestaan kompensoi korkeampien verokantojen haittavaikutuksia. Työn verotuksen osalta korkeammat verokannat voivat julkisten palveluiden tarjonnan kautta laskea tarvetta yksityiseen (markkinaehtoiseen) kulutukseen. Tähänastisen kokemuksen valossa verokilpailu ei näytä estävän tuntuvien työhön kohdistuvien veroaste-erojen olemassaoloa. Pääomaverotuksen suhteen on huomattava, että pääoma ei ole homogeeninen hyödyke. Se sisältää nopeasti liikkuvaa finanssipääomaa, mutta myös hitaasti liikkuvaa kiinteää pääomaa (rakennukset, laitteet) sekä liikkumatonta pääomaa kuten maata ja luonnonvaroja.

Tutkimuksen anti yhteiskunnalliselle päätöksenteolle on taustoittaa eri vaihtoehtojen mahdollisia seurauksia. Se, että verotuksella on tulonjako- ja kannustinvaikutuksia, lienee selvää. Verojärjestelmää koskeviin ratkaisuihin liittykin erittäin vahvoja arvokysymyksiä. Tätä taustaa vasten on perusteltua vaatia, että verojärjestelmissä tehtävien muutoksien vaikutuksia pyritään selvittämään sekä ennen uudistuksia että myös niiden toteuttamisen jälkeen.

Seminaariesitelmien aiheet

Seminaarissa pidettiin kaikkiaan viisi esitelmää. Niistä kolme oli luonteeltaan taloustieteellisiä ja kaksi juridiikkaan painottunutta.

Ylitarkastaja Janne Juusela (VM) tarkastelee esityksessään välittömän verotuksen harmonisoinnin historiaa ja nykytilaa. Veroharmonisointi on kuulunut EU:n ohjelmaan jo sen perustamisesta lähtien. Leimallista tuloverotusta koskeville direktiiviehdotuksille on niihin liittyvät maiden väliset kiistat, jotka ovat usein johtaneet direktiivin voimaantulon lykkäytymiseen tai sen sisällön olennaiseen muuttamiseen. Esitys käy läpi kronologisesti verotuksen harmonisointipyrkimyksiä alkaen yritysverotuksen harmonisointia käsitelleen niin sanotun Neumarkin komitean loppuraportista vuodelta 1962 ja päätyen lopulta vuonna 1997 annetun haitallisen verokilpailun torjumista koskevaan veropakettiin. Esityksen lopuksi pohditaan veroharmonisoinnin tulevaisuuden näkymiä.

Professori Kari S. Tikan (HY) esityksessä tarkastellaan lisääntyneen kansainvälisen integraation ja globalisaation aiheuttamaa muutosta kansallisen veropolitiikan harjoittamiseen. Hän arvioi myös Suomen verojärjestelmän kilpailukykyä ja sopeuttamistarvetta yleisellä tasolla ja yksityiskohtaisesti veromuodoittain.

Henrik Lönnqvistin (VATT) ja Seppo Karin (VATT) artikkeli luo katsauksen taloustieteellisen verokilpailututkimuksen teoreettisiin malleihin. Kirjoitus pyrkii tunnistamaan laajasta ja osin hajanaisestakin kirjallisuudesta erilaisia tutkimustraditioita ja arvioimaan tutkimuksen etenemistä niissä.

Professori Jouko Ylä-Liedenpohja (TaY) käsittelee esityksessään klassillisen osinkoverotuksen soveltuvuutta kansainväliseen toimintaympäristöön. Kirjoitus esittelee aluksi taloustieteen analyysiä pääomaverotuksen aiheuttamista vääristymistä. Tämän jälkeen vertaillaan klassista järjestelmää nykyisin käytössä oleviin pääomaverojärjestelmiin korostaen yhtiöveron hyvitysjärjestelmän soveltamiongelmia kansainvälisessä ympäristössä. Kirjoituksessa erityisen huomion kohteena on klassisen osinkoverojärjestelmän variaatio, jossa osakeyhtiön korkovähennys on poistettu.

Seppo Kari esittelee kirjoituksessaan taloustieteellisessä keskustelussa esillä olleita uusia pääomaveromalleja sekä eräitä viime vuosina toteutettuja tuloverouudistuksia. Toteutetuista reformeista käsitellään Hollannin, Italian ja Saksan uudistuksia. Kirjoituksessa käsiteltävät periaatteelliset veromallit ovat kassavirtavero, CBIT-malli (comprehensive business income tax), ACE-malli (an allowance for corporate equity) ja pohjoismainen eriytetty tulovero. Kunkin mallin osalta pohditaan sen neutraalisuusominaisuuksia erityisesti investointi- ja rahoituspäätösten suhteen kotimarkkinoilla ja kansainvälisessä ympäristössä.

Artikkelikokoelman päättää ylijohtaja Reino Hjerppen (VATT) kirjoitus, jossa hän summeeraa seminaariesitysten antia ja pohtii verokilpailututkimuksen tulevaisuuden haasteita.

2 EU:n veroharmonisoinnista: Välittömän verotuksen harmonisoinnin historia ja nykytila

Janne Juusela, Valtiovarainministeriö

2.1 Johdanto

Eurooppalaista verotusta on harmonisoitu jo EY:n perustamisesta alkaen. Harmonisointi on koskenut kuitenkin ensisijaisesti välillistä verotusta.² Välittömän verotuksen puolella varsinainen (positiivinen) harmonisointi on ollut hyvin vähäistä, vaikka ponnisteluja verokoordinoinnin aikaansaamiseksi on tehty jo 1960-luvulta alkaen. Toistaiseksi on annettu ainoastaan kaksi aineellista välitöntä verotusta koskevaa direktiiviä.

Positiivisen harmonisoinnin puuttumisen vuoksi EY:n tuomioistuimelle on muodostunut varsin keskeinen rooli välittömän verotuksen harmonisoinnissa. Tuomioistuin on EY:n perustamissopimusta - erityisesti henkilöiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevia artikloja - tulkitsemalla katsonut tiettyjen jäsenvaltioissa voimassa olevien verosäännösten olevan yhteisöoikeuden vastaisia. Tuomioistuimella ei voida katsoa olevan vakiintunut tulkintalinjaa vaan tulkinta on luonnehdittavissa enemmänkin tapauskohtaiseksi. Tällaista yksittäistapauksellisten kieltojen kautta tapahtuvaa negatiivista integraatiota on pidetty varsin ongelmallisena tapana koordinoida verolainsäädäntöjä.

Tässä artikkelissa käsitellään EU:n välittömän verotuksen harmonisoinnin historiaa ja nykytilaa. Tarkasteltavana ovat vain positiivisen harmonisoinnin hankkeet eli EY:n tuomioistuimen ratkaisuja ei käsitellä. Rakenteellisesti artikkeli etenee aikajärjestyksessä. Luvussa 2.2 käsitellään harmonisointipyrkimyksiä EY:n perustamisesta aina 1980-luvun loppuun saakka. Tälle ajanjaksolle ominaista oli pyrkimys perustavanlaatuisen verojärjestelmien harmonisointiin. Luvussa 2.3 käsitellään veroharmonisointia 1990-luvulla. Tällöin EU:n veropolitiikan johtajatuksiksi tuli suurimpien yhteismarkkinoiden veroesteiden poistaminen ja subsidiariteetti -periaatteen noudattaminen. Luvussa 2.4 tarkastellaan viimeisintä välittömän verotuksen harmonisoinnin vaihetta eli vuoden 1997 lopussa vireille saatettua tuloverotuksen veropakettia. Veropaketin johtajatuksena on haitalliseksi luonnehdittavan verokilpailun torjuminen, ja sitä kautta merkittävimpien sisämarkkinoiden verovääristymien poistaminen. Viimeisessä luvussa luodaan katsaus välittömän verotuksen harmonisoinnin tulevaisuuden näkyymiin.

² Ensimmäinen arvonlisäverodirektiivi (67/227/ETY) annettiin keväällä 1967.

Positiivisen veroharmonisoinnin oikeudellisena perustana ovat perustamissopimuksen määräykset. EU:lla on perustamissopimuksen mukaan nimenomaista toimivaltaa ainoastaan välillisessä verotuksessa (artikla 93). Välittömässä verotuksessa harmonisoinnin oikeusperustana on yhteismarkkinoiden toteuttamista koskeva yleisartikla 94:

*"Neuvosto voi antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivejä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka suoraan vaikuttavat yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan".*³

EU:n on katsottu olevan toimivaltainen lähinnä yritys- ja pääomaverotuksen alalla. Puhtaan henkilöverotuksen - kuten ansiotulojen verotuksen - on katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden verosuvereniteetin piiriin.

2.2 Harmonisointipyrkimykset 1960-1980-luvuilla - tavoitteena verojärjestelmien rakenteiden harmonisointi

2.2.1 1960-luku

EY:n alkuaikoina, 1960-luvulla, välittömän verotuksen harmonisoinnin suhteen perusstrategiana oli, että harmonisointi on aloitettava verojärjestelmästä, minkä jälkeen olisi vuorossa veropohjan harmonisointi, ja viimeisenä verokantojen harmonisointi. Tällöin ajateltiin, että yritysverotuksen harmonisoinnissa tulisi noudattaa samaa etenemisjärjestystä kuin liikevaihtoverotuksen harmonisoinnissa (järjestelmätaso, veropohja, verokanta).⁴

Ensimmäinen yritysverotuksen harmonisointia käsitellyt komitearaportti valmistui vuonna 1962. Tämän ns. Neumarkin komitean⁵ keskeisin ehdotus oli, että jäsenvaltiot siirtyisivät yritysverotuksessa kaksikantajärjestelmään (split-rate system). Kaksikantajärjestelmässä taloudellista kahdenkertaista verotusta lievennettäisiin siten, että jaettuun voittoon sovellettaisiin alhaisempaa verokantaa kuin yritykseen jätettyyn, jakamattomaan voittoon. Vuonna 1966 julkaistiin ns. Segrén komitean raportti.⁶ Raportin johtopäätöksiä oli, että sisämarkkinoiden suurimpia vero-esteitä olivat rajat ylittäviin sijoituksiin kohdentuva kaksinkertainen verotus ja jäsenvaltioissa voimassa olevat erityiset verokannustimet investoinneille.

³ Ks. Juusela, Verotus 1/2001 s. 63-64 .

⁴ Ks. Easson (1993) s. 223.

⁵ Report of the Fiscal and Financial Committee.

⁶ Report of the Group of Experts established by the Commission.

Vuonna 1967 komissio esitti ohjelman välittömän verotuksen harmonisoimiseksi.⁷ Ohjelma perustui paljolti Segrén raportin suosituksille. Se sisälsi lukuisia varsin pitkälle meneviä ajatuksia verotuksen harmonisoimiseksi, kuten mm. osinkojen taloudellisen kahdenkertaisen verotuksen poistaminen, lähdeverojen poistaminen osingoilta ja koroilta, rajat ylittävien yritysjärjestelyjen veroesteiden poistaminen, veronalaisen tulon määrittämisen (veropohja) yhtenäistäminen sekä veronkierron ja verovilpin torjuminen. Vuonna 1969 komissio antoi kahdesta vuoden -67 ohjelmassaan esitetystä suosituksesta direktiiviehdotuksen. Ne olivat yritysjärjestelydirektiivi ja emo-tytäryhtiödirektiivi.⁸ Nämä direktiivit tulivat sittemmin - vasta vuonna 1990 - voimaan hieman muutetussa muodossa (ks. jälj.).

Vuonna 1970 julkaistiin ns. van den Tempelin raportti.⁹ Raportti suositti klassista järjestelmää yritysverotuksen harmonisoinnin perustaksi. Keskeisin perustelu klassiselle järjestelmälle oli sen kansainvälinen neutraliteetti.

2.2.2 1970-luku

Vuosi 1975 oli veroharmonisointipyrkimysten kannalta tapahtumarikas vuosi. Tällöin julkaistiin komission toimintaohjelma välittömästä verotuksesta ja annettiin direktiiviehdotus yritysverojärjestelmien ja osinkojen lähdeverojen harmonisoimiseksi. Toimintaohjelmassaan¹⁰ komissio painotti välttämättömmimpien harmonisointihankkeiden toteuttamista. Tällaisiksi priorisoitaviksi hankkeiksi komissio nosti vuonna 1969 annetut direktiiviehdotukset eli yritysjärjestelydirektiivin ja emo-tytäryhtiödirektiivin.

Toimintaohjelman priorisointi -ajattelusta huolimatta komissio antoi samassa yhteydessä direktiiviehdotuksen yritysverojärjestelmien ja osinkojen lähdeverojen harmonisoimiseksi.¹¹ Poiketen sekä Neumarkin komitean ehdotuksesta (kaksikantajärjestelmä) että van den Tempelin komitean suosituksesta (klassinen järjestelmä) komissio ehdotti nyt yritysverotuksen harmonisoinnin perustaksi osittaiseen yhtiöveron hyvitysjärjestelmään (partial credit system) siirtymistä. Syynä tähän lienee ollut ensisijaisesti se, että tietyt jäsenvaltiot olivat luopuneet klassisesta järjestelmästä ja omaksuneet yhtiöveron hyvitysjärjestelmän yritysverojärjestelmänsä perustaksi.

Komission direktiiviehdotuksen keskeinen sisältö oli, että kaikille yhteisön alueella asuville osakkeenomistajille tulisi myöntää sama yhtiöveron hyvitys kuin kotimaiselle osingonsaajalle. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat mitoittaa osakkeenomistajalle myönnettävän hyvityksen 45-55 prosenttiin siitä verosta,

⁷ Memorandum of the Commission to the Council of 26 June 1967.

⁸ COM (69) 5 final ja COM (69) 6 final.

⁹ "Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities".

¹⁰ Action Programme for Taxation COM(75) 391 final.

¹¹ COM(75) 392 final.

jonka yritys maksaa voitostaan. Koska yhtiöveron hyvityksen myöntäminen toisten jäsenvaltioiden asukkaille saattaisi aiheuttaa verotulojen menetyksiä joillekin jäsenvaltioille, ehdotettiin direktiiviehdotuksessa clearing -järjestelmää verotulojen jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken. Clearing-järjestelmän toteuttamiseksi pidettiin puolestaan välttämättömänä lähentää jäsenvaltioiden yritysverokantaja. Direktiiviehdotuksessa ehdotettiin, että jäsenvaltioiden yritysverokantojen tulisi olla 45 ja 55 prosentin välillä.¹²

Komission vuoden 1975 esitykset eivät johtaneet toimenpiteisiin. Toimintaohjelma ei vauhdittanut keskusteluja yritysjärjestely- ja emo-tytäryhtiödirektiivistä. Vielä kylmäkiskoisemman vastaanoton sai komission direktiiviehdotus yritysverojärjestelmien harmonisoinnista. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot eivät olleet kiinnostuneita keskustelemaan näin pitkälle menevästä harmonisoinnista. Erityisenä ongelmana ehdotuksessa nähtiin se, että siinä pitäydettiin ainoastaan muodollisten verokantojen lähentämisessä. Tosiasiallinen (efektiivinen) verotus riippuu kuitenkin verokannan lisäksi myös veropohjasta. Näin ollen komission lähestymistapa olisi edellyttänyt välttämättä myös veropohjan harmonisointia. Antaessaan mielipiteensä direktiiviehdotuksesta vuonna 1979 Euroopan Parlamentti vaatikin, että ehdotuksen yhteydessä olisi lähennettävä myös veropohjia. Euroopan parlamentin lausunnon johdosta komissio antoi aikanaan, vuonna 1988, esiluonnoksen yritysverotuksen veropohjan harmonisoinnista. Luonnoksessa käsiteltiin poistoja, luovutusvoittojen ja -tappioiden kohtelua, varastojen arvos- tamista jne. Jäsenvaltiot eivät olleet alkuunkaan kiinnostuneita keskustelemaan näin pitkälle menevästä harmonisoinnista, eikä luonnos mennyt koskaan neuvoston käsiteltäväksi.¹³

Virka-apudirektiivi (77/799/ETY)

Vuonna 1977 neuvosto antoi direktiivin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla (77/799/ETY). Direktiivin taustalla oli huoli siitä, että EY:n sisämarkkinoiden toteuttaminen saattaisi johtaa laajaan verovilppiin ja veronkiertoon. Verolta välttyminen aiheuttaisi verotulojen menetyksiä jäsenvaltioille, ja lisäksi vääristäisi kilpailuolosuhteita sekä pääomien kohdentumista yhteisöalueella. Tämä ns. virka-apudirektiivi oli ensimmäinen välitöntä verotusta koskeva EY:n harmonisointitoimi.¹⁴ Kuvaavaa on, että ensimmäinen harmonisointitoimenpide oli nimenomaan jäsenvaltioiden verotulojen turvaamista, verovalvontaa koskeva direktiivi.¹⁵

¹² Komissio toisti kantansa osittaiseen yhtiöveron hyvitysjärjestelmään siirtymisestä vuonna 1980 antamassaan mietinnössä.

¹³ Ks. Terra-Wattel (1997) s. 128-129.

¹⁴ Virka-apudirektiivin ei katsottu olevan perustamissopimuksen tarkoittama verotuksen harmonisointitoimenpide, joten sen oikeusperustana oli perustamissopimuksen määränemistösäännös, artikla 95 (entinen 100a).

¹⁵ Virka-apudirektiivi implementoitiin Suomen oikeuteen asetuksella 1542/1994.

Virka-apudirektiivi velvoittaa veroviranomaisia vaihtamaan keskenään jäsenvaltioiden verotuksen toteuttamiseksi vaadittavia tietoja. Direktiivi koski alkuperäisessä muodossaan ainoastaan tulo- ja varallisuusveron toimittamisen edellyttämiä tietoja. Sitten direktiivi on laajennettu koskemaan myös arvonlisäveroa ja valmisteveroja. Direktiivissä on säännelty viranomaisten yhteistyön muodoista ja -edellytyksistä. Tietoja voidaan vaihtaa toisen jäsenvaltion veroviranomaisen pyynnöstä, automaattisesti tai oma-aloitteisesti. Direktiivi mahdollistaa myös verotarkastuksia koskevan yhteistyön. Tietojenvaihdon keskeisin rajoitus on se, että jäsenvaltio voi kieltäytyä antamasta sellaisia tietoja, joita viranomaisella ei ole kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus saada haltuunsa. Näin ollen tietojenvaihtodirektiivi ei voi murtaa esim. kansallisia pankkisalaisuuskäytäntöjä. Vaikka direktiivi vastaa sisällöltään paljolti bilateraalisten verosopimusten tietojenvaihtoartikloja ja muita kansainvälisiä tietojenvaihtokonventioita,¹⁶ voidaan direktiivin etuna kuitenkin pitää sen multilateraalista luonnetta, eli tietojenvaihtosääntely on voimassa samansisältöisenä kaikkien jäsenvaltioiden välillä. EY:n tietojenvaihtodirektiiviä on vaivannut sama ongelma kuin muitakin kansainvälisiä tietojenvaihtosäännöksiä, nimittäin käytännön soveltamisen vähäisyys ja epäyhtenäisyys. Tämä on johtunut sekä kansallisten lainsäädäntöjen tietojenvaihtorajoitteista (erityisesti pankkisalaisuus) että teknis-käytännöllisistä ongelmista. Tosin viime vuosina on yleismaailmallisena suuntauksena ollut kansainvälisen tietojenvaihdon voimakas lisääntyminen.¹⁷

Samassa yhteydessä kuin komissio antoi ehdotuksensa virka-apudirektiiviksi, se antoi ehdotuksensa myös ns. arbitraatiomenettelyä koskevaksi direktiiviksi (COM (76) 611 final). Direktiiviehdotus koski konsernien siirtohinnoittelujen oikaisemisesta aiheutuvan kaksinkertaisen verotuksen poistamista. Arbitraatiomenettelyä koskevaa direktiiviehdotusta pidettiin virka-apudirektiiviin läheisesti liittyvänä: virka-apudirektiivin tarkoituksena oli poistaa vajaaverotusta ja arbitraatiomenettelydirektiivin tarkoituksena oli poistaa kaksinkertaista verotusta. Direktiiviehdotusta ei kuitenkaan koskaan hyväksytty. Sen sijasta direktiiviehdotus hyväksyttiin vuonna 1990 sisällöltään hieman muunnettuna ja multilateraalisen sopimuksen muodossa (ns. arbitraatiosopimus, ks. jälj.).¹⁸

2.2.3 1980-luku

Vuonna 1984 komissio antoi tappioiden vähentämistä koskevan direktiiviehdotuksen (COM (84) 404 final). Siinä ehdotettiin, että jäsenvaltiot sallisivat kansallisesti tappioiden vähentämisen kolmen edellisen vuoden voitoista (carry back) ja

¹⁶ Esim. OECD:n ja EN:n yleissopimus (1988) veroasioissa annettavasta virka-avusta.

¹⁷ Ks. Terra-Wattel (1997) s. 333-334.

¹⁸ Komissio antoi vuonna 1980 neuvostolle raportin verojärjestelmien lähentämisestä yhteisössä (COM(80) 139). Raportissa liputettiin edelleen perustavanlaatuisen harmonisoinnin tarvetta. Siinä todetaan mm. että yritysverojärjestelmien harmonisoinnin tulisi koskea verotusjärjestelmiä, verokantoja ja veropohjaa.

rajoittamattoman vähentämisoikeuden tulevasta voitoista (carry forward). Tapioita koskevaa direktiiviehdotusta ei ole tähän päivään mennessä hyväksytty, mutta ehdotusta ei ole myöskään vedetty takaisin.

Sisämarkkinoiden toteuttamista koskenut vuoden 1985 valkoinen kirja¹⁹ käsitteli veroasioista lähinnä vain välillistä verotusta. Välittömän verotuksen osalta valkoisessa kirjassa suositeltiin emo-tytäryhtiö-, yritysjärjestely-, arbitraatio- ja tappioiden vähentämistä koskevien direktiivien hyväksymistä.

Vuonna 1989 komissio antoi direktiiviehdotuksen yhtenäisestä korkotulojen lähdeverojärjestelmästä (COM (89) 90-2 final). Ehdotuksen mukaan toisessa jäsenvaltiossa asuvalle koronsaajalle (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) tehtävästä korkomaksusta tuli periä vähintään 15 prosentin lähdevero. Direktiiviehdotus liittyi läheisesti pääomaliikkeiden vapauttamiseen yhteisöalueella (88/361/ETY). Vapaiden pääomaliikkeiden vallitessa veron kiertämistä tuli estää yhteisötason sääntelyllä. Yhtenäisen minimilähdeveron katsottiin turvaavan jäsenvaltioiden verovalvontaintressejä ja estävän verotekijöistä aiheutuvia pääomaliikkeitä.

Direktiiviehdotus ei kuitenkaan saanut kannatusta kaikissa jäsenvaltioissa. Erityisesti finanssikeskuksina tunnetut jäsenvaltiot, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta, vastustivat direktiiviä sillä perusteella, että se rapauttaisi EY:n kilpailukykyä ja aiheuttaisi pääomapakoa. Nämä argumentit saivat lisäpainoa Saksan epäonnistuneesta kokeilusta periä lähdeveroa ulkomaille maksettavista koroista. Saksa asetti vuoden 1989 alussa 10 prosentin lähdeveron ulkomaille maksettaville koroille. Lähdeverotuksesta luovuttiin kuitenkin jo kuuden kuukauden jälkeen mittavan pääomapaon, korkojen nousun ja valuutan arvon alenemisen vuoksi. Pian tämän jälkeen myös komissio veti pois direktiiviehdotuksensa. Ehdotuksesta ei kuitenkaan luovuttu kokonaan, vaan se pysyi komission suosituslistalla. Keväällä 1998 komissio antoi - osana tuloverotuksen veropakettia - ns. säästödirektiiviehdotuksen. Tämä ehdotus poikkesi kuitenkin monilta osin vuoden 1989 direktiiviehdotuksesta (ks. jälj.).²⁰

2.3 Harmonisointi 1990-luvulla - subsidiariteetti -periaate, sisämarkkinoiden veroesteiden poistaminen

2.3.1 Yritysverotuksen suuntaviivat (1990)

Vuosi 1990 oli tietynlainen käännekohta EY:n veropolitiikassa. Tällöin komissio luopui virallisesti alkuperäisestä harmonisointistrategiastaan eli siitä, että harmonisointi tulee aloittaa verojärjestelmän rakenteesta. Harmonisointipolitiikan joh-

¹⁹ Completing the Internal Market, COM(85) 310 final.

²⁰ Ks. Farmer - Lyal (1994) s. 31.

tavaksi periaatteeksi tuli subsidiariteetti –periaate eli jäsenvaltioiden lähtökohtainen itsenäisyys päättää verotuksesta. Subsidiariteetti -periaatteen mukaisesti EY:n tulee pyrkiä lainsäädäntöjen yhtenäistämiseen ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä sisämarkkinoiden tehokkuuden varmistamiseksi.

Tämä uusi harmonisointipolitiikka ilmaistiin keväällä 1990 julkaistussa komission tiedonannossa ”Yritysverotuksen suuntaviivat”.²¹ Suuntaviivojen mukaan verotusta tulee harmonisoida ainoastaan silloin, kun voimassa olevat kansalliset säännökset johtavat merkittäviin vääristymiin, ja muodostavat esteen sisämarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle. Suuntaviivoissa listattiin toimenpiteitä, jotka komission mukaan olivat sisämarkkinaohjelman toteuttamisen näkökulmasta tarpeellisia toteuttaa.

Näitä toimenpiteitä olivat:

- aikaisemmin annettujen yritysjärjestely-, emo-tytäryhtiö- ja arbitraatiodirektiiviehdotusten hyväksyminen;
- konsernien sisäisten korko- ja rojaltilmaksujen lähdeverottomuutta koskevan direktiiviehdotuksen (COM(90)571) hyväksyminen, sekä
- toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa tytäryhtiössä syntyneen tappion huomioon ottamista koskevan direktiiviehdotuksen (COM(90)595) hyväksyminen.

Ikään kuin vahvistaakseen subsidiariteetti -politiikkansa aitouden komissio veti samassa yhteydessä pois vuoden 1975 direktiiviehdotuksensa yritysverojärjestelmien harmonisoimiseksi.

Yritysjärjestelydirektiivi (90/434/ETY) ja emo-tytäryhtiödirektiivi (90/435/ETY)

Uusi lähestymistapa tuotti nopeasti konkreettisia tuloksia. Vielä samana vuonna (1990) neuvosto hyväksyi jo yli kaksikymmentä vuotta vanhat ehdotukset yritysjärjestely- ja emo-tytäryhtiödirektiiveiksi. Molempien direktiivien perustavoitteena on poistaa verotuksellisia esteitä jäsenvaltioiden rajat ylittäviltä konserneilta. Ts. tavoitteena on saattaa rajat ylittävät konsernit verotuksellisesti samaan asemaan kuin jäsenvaltion rajojen sisällä toimivat konsernit. Yritysjärjestelydirektiivi (90/434/ETY) koskee sulautumisia, jakautumisia, liiketoimintasiirtoja ja osakevaihtoja. Direktiivin peruseriaatteena on, että vähimmäiskriteerit täyttävät yritysjärjestelyt voidaan toteuttaa jatkuvuusperiaatetta noudattaen eli yritysjärjestely ei realisoi veronalaista tuloa.²² Emo-tytäryhtiödirektiivi (90/435/ETY) koskee rajat ylittävien suorasijoitusosinkojen

²¹ Guidelines on Company Taxation, SEC(90) 601 final.

²² Yritysjärjestelydirektiivin implementointi Suomen oikeuteen: EVL 52 §.

verotusta. Direktiivin nojalla tytäryhtiön kotivaltio (lähdevaltio) luopuu lähdeveron perimisestä, ja vastaavasti emoyhtiön asuinvaltio joko vapauttaa ko. osingot verosta tai hyvittää omasta verosta lähdevaltiossa perityn, voitonjakoa vastaavan yhtiöveron määrän.²³

Yritysjärjestelydirektiivi ja emo-tytäryhtiödirektiivi olivat ensimmäiset aineellista verolainsäädäntöä koskevat harmonisointitoimenpiteet. Vuonna 1977 annettu tietojenvaihtodirektiivihän koski viranomaisten välistä verovalvontayhteistyötä. Toistaiseksi (helmikuu 2001) ne ovat myös jääneet ainoiksi välitöntä verotusta kokeviksi direktiiveiksi.

Kahden em. direktiivin hyväksymisen yhteydessä neuvosto hyväksyi sisällöllisesti myös arbitraatiodirektiiviä koskevan ehdotuksen. Sitä ei kuitenkaan hyväksytty direktiivin muodossa, vaan kansainvälisoikeudellisesti jäsenvaltioita sitovana yleissopimuksena. Arbitraatiosopimuksen - sopimus kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta siirtohintojen oikaisutapauksissa - oikeusperustana oli perustamissopimuksen artikla 293 (entinen 220). Sopimuksessa säännellään menettelystä, jota viranomaisten on noudatettava rajat ylittävien konsernien siirtohinnoittelun oikaisemisessa. Sopimuksen mukaan kiistakysymykset on ratkaistava ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimesta. Jos kiistaa ei saada ratkaistuksi kahdessa vuodessa, se on vietävä erityiseen välimiesmenettelyyn. Sopimus sisältää lisäksi yleisiä velvoitteita tietojenvaihtoon ja yhteistoimintaan kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi. Arbitraatiosopimus tuli voimaan 1.1.1995 (Suomen osalta 1.5.1999). Sopimusta ei ole tiettävästi sovellettu kertaakaan käytännön viranomaistoiminnassa, joten sillä on ollut lähinnä symbolinen ja ennaltaehkäisevä merkitys.

Yritysverotuksen suuntaviivojen yhteydessä annetut direktiiviehdotukset ulkomaisten tytäryhtiöiden tappioiden huomioon ottamisesta ja konsernien sisäisistä korko- ja rojaltilmaksuista otettiin neuvoston käsiteltäviksi, mutta niitä ei ole tähän päivään mennessä hyväksytty. Korko-rojaltidirektiivi otettiin myöhemmin, vuoden 1997 joulukuussa, ns. tuloverotuksen veropaketin kolmanneksi osaksi (ks. jälj.)

2.3.2 Rudingin komitean raportti (1992)

Komission vuoden 1990 suuntaviivoissa todettiin, että erityisen asiantuntijakomitean tulisi selvittää välittömän verotuksen harmonisoinnin tarpeita. Vielä samana vuonna komissio nimitti asiantuntijakomitean, jonka nimeksi vakiintui puheenjohtajansa – Alankomaiden entisen valtiovarainministerin Onno Rudingin – mukaisesti ”Rudingin komitea”.

²³ Emo-tytäryhtiödirektiivi implementointi Suomen oikeuteen: EVL 6.2 §, LähdVL 3.5 § ja TVL 53 § 7 kohta.

Komitean tehtäväksi asetettiin vastata kolmeen kysymykseen:

- Aiheuttavatko jäsenvaltioiden erilaiset verojärjestelmät vääristymiä sisämarkkinoilla; ja erityisesti, vääristääkö verotus sijoituspäätöksiä ja kilpailua?
- Jos vääristymiä esiintyy, poistuvatko ne itsestään markkinoiden ja jäsenvaltioiden välisen verokilpailun toimesta, vai tarvitaanko vääristymien poistamiseksi yhteisön toimenpiteitä?
- Mihin erityisiin toimenpiteisiin yhteisön olisi ryhdyttävä vääristymien poistamiseksi tai vähentämiseksi?

Rudingin komitean loppuraportti²⁴ julkaistiin maaliskuussa 1992. Raportissa todettiin, että jäsenvaltioiden yritysverotuksessa on merkittäviä eroja. Mm. yritysverojärjestelmät (klassinen/hyvitys jne.), muodolliset verokannat, veronalaisen voiton laskemista koskevat säännökset sekä ulkomaille tehdyistä maksuista perittävät lähdeverot poikkeavat toisistaan eri jäsenvaltioissa. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa on voimassa erityisiä verokannustimia ulkomaisen pääoman houkuttelemiseksi.

Raportin mukaan näistä jäsenvaltioiden verojärjestelmien eroavaisuuksista aiheutuu monia vääristymiä sisämarkkinoille. Yleisesti ottaen verokustannukset sijoituksesta toiseen jäsenvaltioon ovat keskimäärin jopa kolme kertaa suuremmat kuin vastaavassa jäsenvaltion sisällä tehdyssä investoinnissa. Suurimpana ongelmana pidettiin rajat ylittäviltä maksuilta perittäviä lähdeveroja.

Lisäksi verotuksen katsottiin vaikuttavan merkittävästi sijoitusten kohdentumiseen yhteisön sisällä. Erityisen veroherkkiä ovat nopealiikkeiset toiminnot, kuten konsernien hallinnolliset apuyhtiöt (koordinaatiokeskukset yms.) ja finanssitoimintaa harjoittavat yhtiöt. Erilaiset verokannustimet vaikuttavat raportin mukaan merkittävästi tällaisten toimintojen sijoittautumiseen.

Raportin mukaan verotuksella on usein vaikutusta myös siihen, missä oikeudellisessa muodossa (tytäryhtiö vai sivuliike) ja millaisilla rahoitusjärjestelyillä (pääomasijoitus vai laina) rajat ylittäviä toimintoja toteutetaan. Se, että verotus vaikuttaa toiminnan muotoa ja rahoitusta koskeviin valintoihin, on komitean mukaan kokonaistaloudellisesti tehotonta. Myös verotuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset voivat johtaa vääristymiin. Merkittäviä hallinnollisia kustannuksia saattaa aiheutua erityisesti asuinvaltioperiaatteen toteuttamisesta sisämarkkinoiden vallitessa (verovalvonta yms.).

²⁴ Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Commission of the European Communities. Rudingin raportti on viimeisin virallisuontoinen kokonaisselvitys yritysverotuksen harmonisointitarpeista EU:ssa.

Rudingin komitea suhtautui varauksellisesti mahdollisuuteen, että vääristymät voisivat poistua itsestään markkinoiden tai jäsenvaltioiden välisen verokilpailun toimesta. Komitea katsoi, että erityisillä verokannustimilla käytävä verokilpailu pikemminkin aiheuttaa lisää vääristymiä. Toisaalta komitea ei halunnut myöskään korostaa verokilpailun vaarallisuutta. Raportin mukaan on epätodennäköistä, että verokilpailu yltyisi niin voimakkaaksi, että se tulisi vakavasti rapauttamaan yritysverotuksen veropohjaa jäsenvaltioissa.

Komitean mukaan yhteisön tuli ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin vääristymien poistamiseksi. Komitean päälinjauksena kuitenkin oli, että integraation silloisessa vaiheessa ei ollut tarvetta pitkälle menevään yritysverotuksen harmonisointiin. Raportissa lueteltiin lukuisia suosituksia vääristymien poistamiseksi tarpeellisiksi toimenpiteiksi. Toimenpiteet ehdotettiin toteutettavaksi integraation etenemisen mukaisessa aikataulussa (vaiheet 1-3). Suositukset jaoteltiin sisällöllisesti kahteen pääryhmään: 1) kaksinkertaisen verotuksen poistaminen rajat ylittäviltä tulovirroilta, ja 2) yritysverotuksen lähentäminen. Kaksinkertaisen verotuksen poistaminen (ryhmä 1) piti sisällään mm. seuraavat suositukset:

- Lähdeverot tulisi poistaa kattavasti rajat ylittäviltä suorasijoitusosingoilta (emo-tytäryhtiödirektiivin soveltamisalan laajentaminen kaikkiin yhtiömuotoihin ja omistuskynnyksen alentaminen).
- Konsernien sisäisiä korko- ja rojaltimeksuja koskeva direktiiviehdotus tulisi hyväksyä.
- Emoyhtiön kotivaltion tulisi poistaa kaksinkertainen verotus joko vapautusmenetelmällä tai hyvitysmenetelmällä. Vapautusmenetelmää pidettiin hallinnollisen yksinkertaisuutensa vuoksi suositeltavampana menetelmänä.
- Siirtohinnoittelussa tulisi noudattaa markkinaehtoperiaatetta (arm's length principle) ja jäsenvaltioiden tulisi ratifioida arbitraatiosopimus mahdollisimman nopeasti.
- Ulkomaisen tytäryhtiön tappion huomioon ottamista koskeva direktiiviehdotus tulisi hyväksyä.
- Kaikkien jäsenvaltioiden välillä tulisi olla soveltamisalaltaan kattava verosopimus ja yhteisön tulisi koordinoida jäsenvaltioiden verosopimuspolitiikkaa suhteessa kolmansiin maihin.

Yritysverotuksen lähentämistä (ryhmä 2) koskevia suosituksia olivat mm:

- Yhtiöveron hyvitysjärjestelmää soveltavien maiden tulisi poistaa järjestelmän rajat ylittäviä osinkoja diskriminoivia piirteitä siten, että yhtiöveron hyvitys myönnettäisiin vastavuoroisuuden periaatetta noudattaen myös toisista jäsen-

valtioista saaduille osingoille. Lisäksi yhtiön jakaessa toisesta jäsenvaltiosta saatuja osinkoja kotimaisille osakkailleen yhtiön verotuksessa tulisi ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa maksettu yhtiövero. Huomion arvoista on, että komitea ei ottanut kantaa siihen mikä yritysverojärjestelmä (klassinen vai hyvitys) jäsenvaltioiden tuli omaksua.

- Verokannustimiin tulisi suhtautua pidättyvästi.
- Jäsenvaltioiden välisen verokilpailun hillitsemiseksi tulisi antaa direktiivi yritysverotuksen vähimmäisverokannasta. Vähimmäisverokanta olisi 30 % - myöhemmässä vaiheessa asetettaisiin myös maksimiverokanta, joka olisi 40 %.
- Vähimmäisverokantadirektiiviin liittyen tulisi toteuttaa myös veropohjien minimiharmonisointia. Raportissa luetellaan lukuisia vähimmäistoimenpiteitä veropohjien yhtenäistämiseksi, mm. poistosäännösten yhtenäistäminen, ai-neettomien varallisuusarvojen kohtelun yhtenäistäminen, osakkeiden arvostamissääntöjen yhtenäistäminen, pääkonttorikulujen kohdentamisen yhtenäistäminen, kansallisten tappioiden verokohtelusäännösten yhtenäistäminen (vuoden 1984 direktiiviehdotus), eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden laajentaminen.

Vaikka Rudingin komitea ei esittänytkaan kovin pitkälle meneviä harmonisointisuosituksia, sai raportti varsin kylmäkiskoisen vastaanoton jäsenvaltioiden keskuudessa. Myös komissio ilmaisi monien suositusten osalta haluttomuutensa aloitteellisuuteen. Erityisesti verokantoja koskevat ehdotukset olivat komission mielestä vastoin subsidiariteetti -periaatetta. Näin ollen Rudingin raportti ei johdanut juuri mihinkään konkreettisiin toimenpiteisiin. Yhteenvetona 1990-luvun veroharmonisoinnista voidaankin todeta, että lupaavan alun - kahden direktiivin ja arbitraatiosopimuksen hyväksyminen sekä asiantuntijakomitean asettaminen vuonna 1990 - jälkeen harmonisointi-ilmapiiri jäähdyi takaisin menneiltä vuosikymmeniltä tuttuun pysähtyneisyyden tilaan.²⁵

²⁵ Komissio antoi vuonna 1994 ohjeluontoiset suositukset rajatyöntekijöiden ja pk-yritysten verokohtelusta. Vuonna 1996 komissio julkaisi keskustelupaperin SEC(96) 487, jossa varoiteltiin jäsenvaltioiden keskinäisen verokilpailun haitoista.

2.4 Veropaketti 12/1997 - haitallisen verokilpailun torjuminen

2.4.1 Yleistä

Joulukuussa 1997 tehtiin uusi avaus veroharmonisointipolitiikassa. Tällöin neuvostossa saatettiin vireille ns. tuloverotuksen veropaketti.²⁶ Veropaketti pitää sisällään kolme osaa:

- säästöjen verotusta koskeva direktiiviehdotus,
- yritysverotuksen käytännesäännöt, sekä
- korko- ja rojaltimaksuja koskeva direktiiviehdotus.

Veropaketin osilla ei ole varsinaisesti sisällöllistä yhteyttä keskenään.²⁷ EU:n veroharmonisoinnin historiasta opitun realismin nimissä paketista pyrittiin tekemään kompromissi, jossa sinänsä erillisten hankkeiden kytkemisellä toisiinsa pyritään jakamaan jäsenvaltioille hyötyjä ja haittoja mahdollisimman tasapuolisesti. Veropaketin kompromissiluonteisuutta kuvastaa myös se, että paketin osat ovat sisällöltään enemmänkin lainsäädäntöjen koordinoitua kuin harmonisointia.

Veropaketin tavoitteena on ensisijaisesti haitalliseksi luonnehdittavan verokilpailun torjuminen. Haitalliseen verokilpailuun oli kiinnitetty huomiota jo 1980-luvulla, ja 1990-luvulla selkeänä suuntauksena oli valtioiden - mukaan lukien EU:n jäsenvaltioiden - keskinäisen verokilpailun kiristymisen.²⁸ Haitallisen verokilpailun torjumisen ajankohtaisuutta lisäsi myös se, että OECD oli samoihin aikoihin saattamassa vireille mittavaa projektia haitallisen verokilpailun torjumiseksi (Forum on Harmful Tax Practices). OECD:n hankkeesta uskottiin saatavan poliittista selkänöjää EU:n veropaketin läpiviemiseen.²⁹

Haitallisen verokilpailun torjumisen tavoitetta perusteltiin paitsi jäsenvaltioiden verotulojen turvaamisella myös sisämarkkinoiden toimivuuden parantamisella. Haitallisten verokilpailukeinojen poistumisen myötä sijoitukset kohdentuisivat muiden kuin verotekijöiden perusteella. Jäsenvaltioiden yritys- ja pääomaveropohjien turvaamisen uskotaan myös mahdollistavan työntekoon kohdentuvan verorasituksen keventämisen ja siten työllisyyden parantamisen.

Alunperin aikataulullisena tavoitteena oli, että veropaketista olisi päästy sopimukseen Suomen puheenjohtajakauden loppuun mennessä (1999). Tämä osoit-

²⁶ Ecofin neuvoston päätelmät 1.12.1997.

²⁷ Molemmat direktiiviehdotukset ovat olleet jo aikaisemmin - tosin hieman eri muodossa - harmonisointiagendalla.

²⁸ Verokilpailuun liittyvät ongelmat mainittiin myös Rudingin raportissa vuonna 1992. Raportissa ehdotettujen harmonisointitoimien yhtenä perusteluna oli nimenomaan haitallisen verokilpailun rajoittaminen.

²⁹ Ks. OECD (1998) s. 7-12.

tautui kuitenkin mahdottomaksi erityisesti Yhdistyneen Kuningaskunnan voimakkaan vastustuksen vuoksi. Yhdistyneen Kuningaskunnan huolena oli, että säästödirektiivi voisi aiheuttaa finanssimarkkinoiden siirtymistä EU:n ulkopuolelle, ja siten vaarantaa Lontoon Cityn aseman kansainvälisenä finanssikeskukseksi.³⁰ Kriisitunnelmista huolimatta paketti onnistuttiin kuitenkin pitämään hengissä Helsingin huippukokouksessa, ja Portugalin kauden huippukokouksessa kesällä 2000 päästiin kompromissisopimukseen paketin loppuun viemisen ehtoista ja aikatauluista. Yksityiskohtia täsmennettiin Ranskan puheenjohtajuuskaudella vuoden 2000 lopulla.³¹

2.4.2 Säästödirektiivi

Säästödirektiivin (COM 98/295) tavoitteena on korkotulojen verovalvonnan tehostaminen yhteisöalueella.³² Direktiiviehdotuksen taustalla on, että yksityishenkilöiden on ollut puutteellisen verovalvonnan vuoksi verrattain vaivatonta välttyä rajat ylittävien korkojen verotukselta. Mahdollisuus veronkiertoon johtaa paitsi verotulojen menetyksiin, myös pääomaliikkeiden vääristymiin sisämarkkinoilla. Direktiivi koskee siis ainoastaan yksityishenkilön toisesta jäsenvaltioista saamia korkotuloja. Tässä mielessä ehdotus on soveltamisalaltaan suppeampi kuin vuoden 1989 ehdotus, joka koski myös yhteisöille maksettavia korkoja. Direktiiviehdotuksessa on kuitenkin omaksuttu hyvin laaja korkokäsite. Pankkitalletusten ja korkoinstrumenttien lisäksi direktiivin piiriin kuuluvat myös korkorahastoista saatavat tuotot.³³

Nykymuodossaan säästödirektiivin pääperiaatteena on jäsenvaltioiden veroviranomaisten välinen tietojenvaihto.³⁴ Ts. direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita keräämään tietoja toisiin jäsenvaltioihin maksetuista korkotuloista, ja toimittamaan näitä tietoja koronsaajien asuinvaltioiden veroviranomaisille. Direktiivissä myönnetään kuitenkin poikkeus kolmelle jäsenvaltiolle, Luxemburgille, Belgialle ja Itävallalle. Ne saavat siirtymäaikana (7 vuotta) tietojenvaihdon sijasta periä lähdeveroa. Lähdeveron suuruus on ensimmäiset 3 vuotta 15 % ja sen jälkeen 20 %.

Vuonna 2000 tehtyjen poliittisten päätösten (Feiran ja Nizzan huippukokoukset) mukaisesti direktiivi on tarkoitus hyväksyä lopullisesti 31.12.2002 mennessä. Ehtona lopulliselle hyväksymiselle on, että EU saa riittävät takeet vastaavien

³⁰ Samanlaisia argumentteja esitettiin vuoden 1989 direktiiviehdotuksesta.

³¹ Ecofin -neuvoston päätelmät 26.-27.11.2000 (FISC 207).

³² Direktiiviehdotus korvaa aikaisemman vuonna 1989 annetun direktiiviehdotuksen (COM89/90-2). Vuoden 2001 aikana on tarkoitus antaa uusi ehdotus, jossa otetaan huomioon vuosien 1999-2000 aikana tehdyt poliittiset päätökset.

³³ Ks. Juusela (1998) s. 132-134.

³⁴ Direktiiviehdotus perustui alunperin ns. rinnakkaiselon mallille: jäsenvaltio saa valita lähdeveron perimisen tai tietojenvaihdon.

toimenpiteiden toteuttamisesta avainasemassa olevissa kolmansissa maissa (mm. Yhdysvallat ja Sveitsi) ja samojen toimenpiteiden toteuttamisesta jäsenvaltioille kuuluvilla liittämissä alueilla. Neuvottelut kolmansien maiden kanssa on aloitettu Ruotsin puheenjohtajuuskauden alussa tammikuussa 2001.

2.4.3 Yritysverotuksen käytännösäännöt

Yritysverotuksen käytännösäännöissä (Code of Conduct for business taxation) on kyse jäsenvaltioiden poliittisesta sitoumuksesta:

- a) poistaa haitallisiksi luonnehdittavat verotuskäytännöt ("rollback"), ja
- b) pidättäytyä uusien haitallisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta ("stands-till").

Käytännösäännöt eivät siis ole EY-oikeudellinen instrumentti (vrt. direktiivi) eikä myöskään kansainvälisoikeudellinen sopimus, vaan poliittinen "herrasmiehsopimus".

Käytännösääntöjen kohdalla avainkysymys on, miten määritellään verotuskäytännön haitallisuus. Joulukuun 1997 Ecofin -neuvoston päätelmien mukaan haitallisuuden arvioinnissa on lähtökohtana, että toimenpiteen tulee alentaa tosiasiallista verotustasoa siitä tasosta, mikä kyseisen jäsenvaltion yleisten verosäännösten soveltamisesta seuraisi. Ts. toimenpiteen haitallisuuden arvioinnissa on mittatikkuna kunkin jäsenvaltion oma, yleinen yritysverojärjestelmä. Päätelmissä lueteltiin lisäksi kriteerejä, jotka yksinään tai yhdessä muiden kanssa indikoivat verotuskäytännön haitallisuutta. Näitä kriteerejä olivat:

- veroetu suunnataan ainoastaan rajoitetusti verovelvollisille;
- veroedut pidetään erillään kansallisesta taloudesta siten, että ne eivät vaikuta kansalliseen vero-pohjaan ("ring-fencing");
- veroedun saaminen ei edellytä todellisen taloudellisen toiminnan harjoittamista;
- veronalaisen tulon määrittämisessä poiketaan kansainvälisesti (mm. OECD) hyväksytyistä periaatteista;
- veroeduista ei anneta avoimesti tietoja ("non-transparency").

Neuvosto (12/97) asetti korkean tason työryhmän tutkimaan jäsenvaltioissa voimassa olevia haitallisia verotuskäytäntöjä. Ministeri Dawn Primarolon (UK) johdolla työskennellyt työryhmä luovutti marraskuussa 1999 neuvostolle raportin, jossa lueteltiin yhteensä 66 haitalliseksi luonnehdittavaa

verotuskäytäntöä.³⁵ Haitalliset toimenpiteet ryhmiteltiin raportissa seuraavasti: rahoituspalvelut, vakuutuspalvelut, konsernin sisäiset palvelut, holding -yhtiöt, verovapaat ja offshore yhtiöt, muut toimenpiteet. Eniten listattuja toimenpiteitä oli Alankomailla (10 kpl), Belgiassa (5), Irlannilla (5) ja Luxemburgilla (5). Ruotsi oli ainoa jäsenvaltio, josta ei listattu yhtään toimenpidettä. Suomesta haitalliseksi käytännöksi luokiteltiin Ahvenanmaan ns. omavakuutus -säännös (captive insurance).³⁶

Feiran (6/2000) ja Nizzan (12/2000) huippukokousten päätelmien mukaisesti haitalliseksi luokiteltuja verotuskäytäntöjä ryhdytään purkamaan samassa aika-
taulussa veropaketin muiden osien toteuttamisen (eli direktiivien hyväksymisen) kanssa. Purkamisen on tarkoitus tapahtua vaiheittain 31.12.2002 ja 31.12.2005 välisenä aikana. Primarolon työryhmä valmistelee ja koordinoi purkamisen käytännön toteuttamista.

2.4.4 Korko-rojaltidirektiivi

Lähiyhtiöiden välisiä korko- ja rojaltimeksuja koskevan direktiivin (COM98/67)³⁷ tavoitteena on konsernin sisäisten korko- ja rojaltimeksujen lähdeverottomuus yhteisön alueella. Korko-rojaltidirektiivi poikkeaa luonteeltaan säästädirektiivistä ja käytännesäännöistä, sillä siinä ei ole kyse haitallisen verokilpailun estämisestä tai veropohjan turvaamisesta, vaan EU:ssa toimivien konsernien veroesteiden poistamisesta ja verotuksen yksinkertaistamisesta.

Käytännössä direktiivi laajentaisi osinkojen lähdeverottomuutta koskevan emoyhtiödirektiivin (90/435/ETY) periaatteet koskemaan myös korko- ja rojaltimeksuja. Pääomatuontimaina pidettäville Portugalille, Kreikalle ja Espanjalle on myönnetty siirtymäaikoja lähdeverojen perimisestä luopumiseen.

Korko-rojaltidirektiivi on osoittautunut poliittisesti veropaketin helpoimmaksi osaksi. Direktiivin hyväksymisen edellytyksenä on kuitenkin paketin muiden osien lopullinen hyväksyminen. Näin ollen direktiivi on tarkoitus hyväksyä lopullisesti vuoden 2002 loppuun mennessä.

³⁵ Yritysverotuksen käytännesääntötyöryhmän raportti 23.11.1999 (SN 4901/99).

³⁶ Raportti edusti jäsenvaltioiden enemmistön käsityksiä. Monet valtiot jättivät yksittäisiin kysymyksiin varauksia.

³⁷ Direktiiviehdotus korvasi aikaisemman, vuonna 1989 annetun ehdotuksen (ks. ed.).

2.5 Veroharmonisoinnin tulevaisuuden näkymät

2.5.1 Veroharmonisoinnin institutionaaliset puitteet

Vuoden 2000 EU:n hallitusten välisessä konferenssissa (HVK) oli asialistalla myös kysymys päätöksentekomenettelyn tehostamisesta verotuksessa. Taustalla oli monien jäsenvaltioiden käsitys, että yksimielisyysperiaate oli menneinä vuosikymmeninä estänyt myös aivan välttämättöminä pidettävien harmonisointitoimien toteuttamisen. Lähtökohtana neuvotteluissa oli, että yksimielisyys säilyisi yleisenä periaatteena, mutta erikseen lueteltaihin ne veroasiat, joissa päätökset voitaisiin tehdä määräenemmistöllä. Tällaisina määräenemmistöllä päätettävinä veroasioina oli esillä mm. veron kiertämisen estämiseen tähtäävät säännökset, voimassa olevien säännösten ajanmukaistaminen ja yksinkertaistaminen sekä tietyt energia- ja ympäristöverot.

Joulukuun 2000 Nizzan huippukokouksessa verotuksen päätöksentekomenettelyn tehostamista koskevia esityksiä ei kuitenkaan hyväksytty. Näin ollen EU:n veroharmonisoinnin institutionaaliset puitteet säilyivät entisellään eli EU:n lainsäädäntötoimien on edelleen perustuttava jäsenvaltioiden yksimielisyyteen.

Yksimielisyysperiaatteen ongelmien pelätään lähitulevaisuudessa kärjistyvän entisestään. Tämä johtuu ensinnäkin yhteiseen valuuttaan siirtymisen myötä tapahtuvasta sisämarkkinoiden tehostumisesta. Yhteinen valuutta-alue tekee verojärjestelmien erilaisuuden ja keskinäisen koordinoimattomuuden entistä läpinäkyvämmäksi. Muiden sisämarkkinaesteiden poistuessa verotusesteiden merkitys korostuu. Verokoordinoinnin ja yhteistyön puutteellisuus saattaaakin johtaa entistä enemmän kaksinkertaiseen verotukseen ja vajaaverotukseen.

Toinen tekijä, joka tulee kärjistämään yksimielisyysperiaatteeseen liittyviä ongelmia, on EU:n laajentuminen. Lähivuosina toteutettavaksi kaavaillun laajentumiskierroksen myötä unioniin on liittymässä valtioita, joissa on varsin erilaisia verotusjärjestelmiä ja verotuskulttuureja kuin nykyisissä jäsenvaltioissa. Pie-nimmän yhteisen nimittäjän löytäminen näin heterogeenisten valtioiden kesken tulee olemaan vielä huomattavasti vaikeampaa kuin nykyisin. Nämä lähitulevai-suudessa täytäntöön pantavat syventymis- laajentumispäätökset saattavatkin pakottaa EU:n ottamaan uudelleen keskusteltavaksi (myös) verotuksen päätöksentekomenettelyjen uudistamistarpeen.

2.5.2 Tulevaisuuden harmonisointisuunnitelmista

EU:n lähitulevaisuuden suunnitelmien lähtökohtana on ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Näin ollen haitallisen verokilpailun torjumisen jälkeen painopisteeksi on jälleen muodostumassa sisämarkkinoiden veroesteiden poistaminen. Konkreettisia, vireillä olevia hankkeita ovat yritysverotusta koskevat tutkimukset ja vapaaehtoisten lisäeläkevakuutusten verotus.

Neuvosto asetti vuonna 1999 kaksi asiantuntijapaneelia selvittämään EU:n yritysverotuksen nykyistä tilannetta. Toisen paneelin tehtäväksi määritettiin jäsenvaltioiden yritysverotuksen efektiivisen tason tutkiminen.³⁸ Tavoitteena on selvittää mahdollisimman kattavasti, miten paljon jäsenvaltioiden tosiasiallinen verotaso poikkeaa toisistaan. Toisen paneelin tehtäväksi asetettiin sisämarkkinoiden veroesteiden tutkiminen.³⁹ Tavoitteena on selvittää, missä määrin voimassa olevat verotuskäytännöt aiheuttavat yrityksille kaksinkertaista verotusta tai muita ongelmia (hallinnolliset kustannukset yms.). Paneelien on määrä saada työnsä valmiiksi vuoden 2001 aikana. Komissio on ilmoittanut ryhtyvänsä selvitysten pohjalta joihinkin toimenpiteisiin; ensi vaiheessa ainakin tiedonantoon tai suuntaviivoihin.

Komissiossa on jo useamman vuoden valmisteltu myös vapaaehtoisten lisäeläkevakuutusten verotuksen minimikoordinoitua. Taustalla on se, että jäsenvaltioiden erilaiset verojärjestelmät ja järjestelmien keskinäinen koordinoimattomuus ovat muodostaneet merkittävän veroesteen sekä työntekijöiden liikkuvuuden että palveluiden tarjoamisen näkökulmasta. Komissio on ilmoittanut, että vielä vuoden 2001 aikana on odotettavissa komission tiedonanto tai mahdollisesti jopa direktiiviehdotus lisävakuutuksista.

Pidemmän aikavälin harmonisointisuunnitelmien osalta voidaan todeta, että ainakaan komissio ei ole enää vuosiin ollut halukas esittelemään kovin kunnianhimoisia harmonisointivisioita. Virallisesti EU:n toimintastrategiaksi tuntuu vakiintuneen tietynlainen projektikohtainen, asteittainen eteneminen (vrt. esim. tuloverotuksen veropaketti). Visioita eurooppalaisen yritysverotuksen kehittämistä onkin viime vuosina esitetty lähinnä akateemisissa piireissä tai etujärjestöjen toimesta.⁴⁰

Tulevaisuuden visioiden osalta keskeinen kysymys on se, tulisiko yritysverotuksessa jollain aikavälillä luopua siitä mallista, että EU muodostuu viidestätoista - tai laajentumisen jälkeen useammasta - itsenäisestä verojärjestelmästä, ja korvata erilliset järjestelmät yhtenäisellä Eurooppaverojärjestelmällä. Eurooppaverojärjestelmän perustuisi yhteiselle veropohjalle ja vero-kannalle, ja verojärjestelmän hallinnointi tapahtuisi keskitetysti esim. Brysselistä käsin. Verotulot voitaisiin jakaa formulan mukaisesti jäsenvaltioille (vrt. Suomessa yhteisöveron tuoton jakaminen kunnille). Hieman vaatimattomampi EU:n verotusmalli olisi jonkinlainen kotivaltioverotus (Home State Taxation). Siinä keskeinen periaate olisi veronalaisen voiton laskeminen yhtiön kotivaltion verolainsäädännön mukaan. Voitto jaettaisiin formulan mukaisesti jäsenvaltioille, jotka verottaisivat osuutensa oman verokantansa mukaan.

³⁸ Paneeli koostuu ensisijaisesti taloustieteen asiantuntijoista.

³⁹ Paneeli koostuu ensisijaisesti elinkeinoelämän etujärjestöjen edustajista.

⁴⁰ Ks. CEPS (2000), *The Future of Tax Policy in the EU - from harmful tax competition to EU corporate tax reform*.

Tällaisia fundamentaalisia uudistuksia puoltavat monet teoreettiset näkökohdat: EU:n kilpailu-kyky, keskinäisen verokilpailun hillitseminen sekä verojärjestelmän yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys. Poliittista realismia lienee kuitenkin arvio, että näin pitkälle menevä veroharmonisointi tulee tuskin toteutumaan lähimpien vuosikymmenten aikana.

Kirjallisuutta

Centre for European policy Studies (CEPS): The Future of Tax Policy in the EU - from harmful tax competition to EU corporate tax reform 2000.

Easson A.J (1993): Taxation in the European Community. The Athlone Press Ltd.

Farmer, Paul - Lyal, Richard (1994): EC Tax Law. Clarendon Press.

Juusela, Janne (1998): Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus. Kauppakaari Oyj.

Juusela, Janne (2001): EU:n verolainsäädäntömenettelystä. Verotus 1/2001.

OECD: Harmful Tax Competition, an emerging global issue 1998.

Terra, Ben - Wattel, Peter (1997): European Tax Law. Kluwer Law International.

Virallisjulkaisuja

Report of the Fiscal and Financial Committee (Neumark) 1962.

Report of the Group of Experts established by the Commission (Segré) 1966.

Memorandum of the Commission to the Council of 26 June 1967.

Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities (van den Tempel) 1970.

Action Programme for Taxation, COM(75) 391 final.

Scope for Convergence of Tax Systems in the Community, COM(80) 139 final.

Completing the Internal Market, COM(85) 310 final.

Guidelines on Company Taxation, SEC(90) 601 final.

Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation (Ruding) 1992.

Talous- ja raha-asioiden neuvoston (Ecofin) päätelmät 1.12.1997.

Yritysverotuksen käytännesääntöryhmän raportti 23.11.1999 (SN 4901/99).

Talous- ja raha-asioiden neuvoston (Ecofin) päätelmät 26.-27.11.2000.

3 Suomen verotuksen uudistamistarpeet ja verokilpailu

Kari S. Tikka, Helsingin yliopisto

3.1 Käsitteitä ja lähtökohtia

Jokaisen valtion verojärjestelmä vaikuttaa kyseisen maan vetovoimaan työn, pääoman ja yritysten sijaintipaikkana. Markkinoiden globalisoituminen ja kansainvälinen integraatio ovat lisänneet pääoman ja myös muiden veropohjien kansainvälistä liikkuvuutta. Valtioiden verojärjestelmät ovat kilpailutilanteessa keskenään, eikä kansainvälisessä verokilpailussa ole ulkopuolisia. *Normaaliksi* luonnehdittavaa *verokilpailua* syntyy jo siitä, että eri valtioiden verojärjestelmien yleisessä tasossa on eroja, jotka vaikuttavat valtion vetovoimaan taloudellisen toiminnan sijoittumispaikkana. Valtiot voivat myös tietoisesti käyttää normaalia verokohtelusta *poikkeavia veroetuja* tarkoituksessa houkutella pääomaa, finanssipalveluja ja muutakin aktiviteettia alueelleen. Pienvaltiot ja itsehallinnolliset oikeuspiirit voivat osallistua verokilpailuun sellaisin verovapauksin ja -huojennuksin, että verorasitus muodostuu olemattomaksi tai kehittyneiden maiden tavanomaista käytäntöä olennaisesti alhaisemmaksi. *Eriyiset veronhuojennukset ja verokeitaat* muodostavat ongelma-alueen, jonka yhteydessä on tapana puhua *haitallisesta verokilpailusta*. Sekä EU:n että OECD:n piirissä on vireillä projektit haitallisen verokilpailun estämiseksi.

Kansainvälisessä verokilpailussa on erilaisia rooleja, mutta siinä ei ole ulkopuolisia.. Kaikki maat ovat pelikentällä, mutta pelityyli vaihtelee. Jotkut *valtiot* ovat hyökkääjiä, toiset puolustajia. Joidenkin pelityyli on aggressiivinen, jotkut ovat tilanteen rauhallisia seuraajia. Pienenä hyvinvointivaltiona Suomelle sopii verokilpailussa valppaan sopeutujan rooli. Suunnannäyttäjän asema kuuluu taloudellisille suurvalloille. Globaalinen suurvalta, USA, antoi vuoden 1986 uudistuksellaan suunnan veropoliittiselle kehitykselle maailmassa, myös Suomessa. Tähän uudistusaaltoon kuului ensi vaiheessa meillä vuosina 1989-1991 toteutettu ns. kokonaisverouudistus ja toisessa vaiheessa vuonna 1993 voimaan tullut siirtyminen eriytettyyn tuloverojärjestelmään. Jälkimmäiseen uudistukseen liittyi myös vahva Ruotsin seuraamisen piirre, sillä siellä rakenteeltaan samantyyppinen uudistus oli toteutettu vuonna 1991.

EU-maiden tulevalle veropolitiikalle näyttää suuntaa eurooppalainen suurvalta Saksa, jossa kesällä 2000 hyväksyttiin monessa suhteessa merkittävä verouudis-

tus.⁴¹ Muutos näkyy sekä verotuksen tasossa että rakenteellisissa ratkaisuisa. Ylipäänsä veronkevennykset näyttävät olevan kansainvälisenä suuntauksena, eikä tässä suhteessa ole vähäisin merkitys kehityksellä USA:ssa. Alkukesällä 2001 presidentti Bush vahvisti läpi ajamansa veronalennusohjelman, joka ulottuu kymmenen vuoden ajalle.

Kansainvälisessä verokilpailussa ovat *verovelvolliset* niitä päätöksentekijöitä, joiden ratkaisut ohjaavat veropohjien alueellista kohdentumista. Yksityishenkilöiden osakeomistus ja muu finanssivarallisuus on voimakkaasti keskittynyttä, ja tämän vuoksi pääomaverotuksen vaikutuksia ajatellen varakkaat yksityishenkilöt ovat keskeisessä asemassa. Joidenkin arvioiden mukaan varakkaat henkilöt ovat entistä enemmän riippumattomia alueellista sidoksista: asuinpaikka voidaan valita vapaasti - Monacosta, Sveitsistä tai muualta - ja sijoitukset ovat pitkälti globaaleja. Asuinpaikan valintaan vaikuttaa varmaankin olennaisesti yleinen viihtyvyys vanhassa kotivaltiossa ja ehkä jonkinlaiset solidaarisuuden tunteetkin, mutta ei ole perusteetonta olettaa, että ihmisryhmä "high net wealth individuals" on aikaisempaa liikkuvampi. Toisen verokilpailulle alttiin ryhmän muodostavat henkilöt, joiden ammattitaitoon kohdistuu kansainvälinen kysyntä ja joiden työpanoksesta maksetaan korvaus, joka tyyppillisesti sijoittuu progressiivisen asteikon yläpäähän.

Selvimmän kohderyhmän verokilpailussa muodostavat kuitenkin yritykset. Kysymys ei ole pelkästään siitä, kuinka verotus vaikuttaa kansainvälisten konsernien investointeihin, vaan myös siitä, kuinka verotekijä vaikuttaa esimerkiksi tutkimus- ja hallinnointiyksiköiden sijaintipaikan valintaan. Kansainvälisten yritysjärjestelyjen yleistyessä tulee esille myös verotuksen vaikutus osingot jakavan emoyhtiön kotivaltion valintaan.

Verokilpailun merkitystä verovelvollispuolella edistää myös *verokonsultointipalvelujen* kehittyminen. Maailmanlaajuiset konsultointiketjut tarjoavat käyttöön hyvän asiantuntemuksen eri valtioiden ja itsehallintoalueiden tarjoamista vereduista, ja alan tuotekehittely on vilkasta: konsernien ja varakkaiden yksityishenkilöiden käyttöön on tarjolla hyvin sofistikoituja veronminimointimalleja ja -ohjelmia. Kyseisen tyyppiset tekijät ovat omiaan lisäämään verosensitiivisyyttä taloudellisessa päätöksenteossa, ja tämäkin kehityspiirre lisää kansainvälisen verokilpailun vaikuttavuutta.

Verokilpailun *haittana* voidaan pitää sitä, että kansallisen lainsäätäjän veropoliittinen liikkuma-ala kaventuu. Verokilpailu uhkaa siirtää tuotannontekijöitä ankaran verotuksen maista matalamman verotuksen maihin. Verokilpailu voi siten muodostua Suomen tyyppiselle maalle talouskasvua haittaavaksi tekijäksi. De-

⁴¹ Yleisesityksenä Saksan uudistuksesta ks. esim. Dieter Endres - Andreas Oestreicher, 2001 Tax Reform in Germany - Planning for a New Era, Intertax 2000, s.408- ja Arthur Andersen (Herausgeber), Steuerreform 2001, F.A.Z-Institut 2001.

mokraattisen päätöksenteon näkökulmasta verokilpailu voi johtaa siihen, että lainsäätäjät joutuvat valitsemaan alhaisemman verotuksen tuottotason kuin mihin päädyttäisiin, jos kilpailulta vapaassa tilanteessa arvioitaisiin kansalaisten enemmistön tavoitteleman hyvinvointivaltion rahoitustarpeita. Verokilpailusta voi siten tulla uhkatekijä myös pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle.⁴²

Verokilpailun *etuna* mainitaan usein se, että kilpailu ehkäisee julkisen sektorin kasvua ja verorasituksen nousua. Kun kilpailun paine kohdistuu verotulojen kertymään eivätkä kansalaisten odotukset hyvinvointipalveluista välttämättä vähene vastaavassa määrin, verokilpailu luo myös kannustimen parantaa julkisen sektorin sisäistä tehokkuutta. Konservatiivissa piireissä verokilpailua pidetään usein tervetulleena sen vuoksi, että siinä nähdään tekijä, joka ilman demokraattisen päätöksentekokoneiston asettamaa tavoitetta johtaa julkisen sektorin supistumiseen.

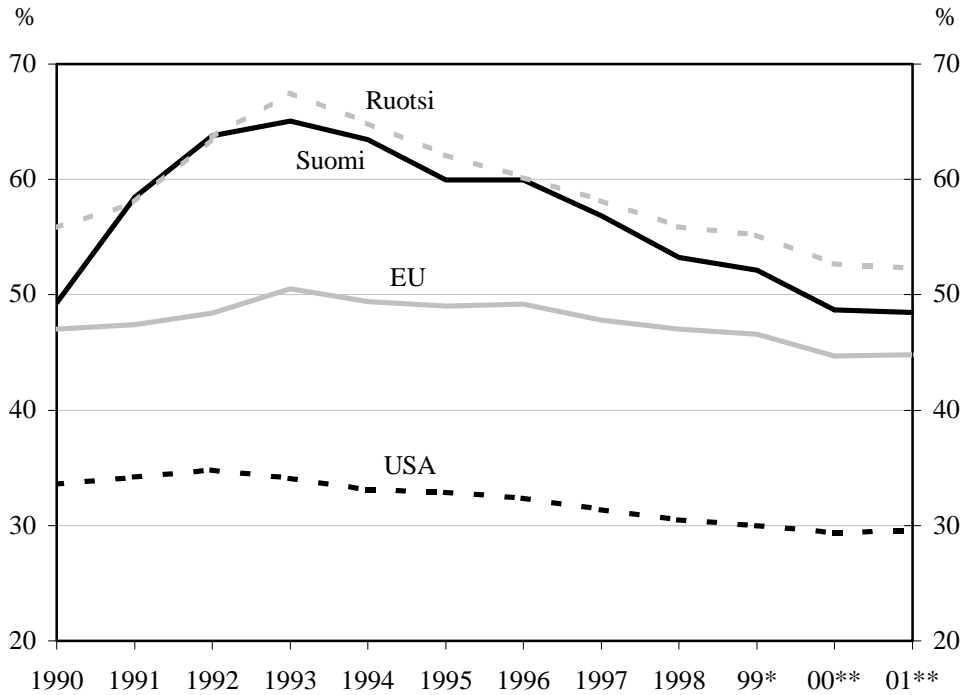
3.2 Verotuksen kokonaistaso

Veropoliittisessa keskustelussa tuodaan monesti esiin näkemys, että verokilpailun kannalta on olennaista maan *kokonaisverorasituksen* taso eikä niinkään se seikka, kuinka verotulot jakaantuvat eri veromuodoille. Kokonaisverorasituksen taso noudattelee ainakin pitkällä aikavälillä julkisen menotalouden tasoa. *Julkiset menot* suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat viime vuosina alentuneet, mutta Suomi on edelleenkin EU-maiden keskiarvon yläpuolella.⁴³ Toisaalta Suomi on selvästi Ruotsin alapuolella, ja EU-valtioiden keskiarvo on taas merkittävästi korkeampi kuin vastaava suhdeluku USA:ssa.

⁴² Ks. tästä Kari S. Tikka, *Tax Competition and the Welfare State: Time to Surrender or to Reconsider*, teoksessa *Liber Amicorum Sven-Olof Lodin*, Kluwer 2001, s. 292- ja Hannu Piekkola, *Taxation under Economic Integration in the Nordic Welfare States*, *Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet* skriftserie 35, 1996.

⁴³ Laajemmin ks. Jaakko Kiander - Kalevi Luoma - Henrik Lönnqvist, *Julkisten menojen rakenne ja kehitys: Suomi kansainvälisessä vertailussa*, VATT 249, 2001.

Kuvio 3.1. Julkiset menot suhteessa bruttokansantuotteeseen



Lähde: OECD Economic Outlook 2001.

Julkisten menojen korkea taso heijastuu luonnollisesti siihen, mikä on Suomen sijoitus vertailtaessa kokonaisveroastetta. Suomi (46,5 %/1999) on Ruotsin (52,1 %) ja Tanskan (50,6 %) jäljessä, mutta ero esimerkiksi Saksaan (37,7 %) ja Isoon-Britanniaan (36,6 %) on selvä. Ei liene aiheetonta todeta, että kokonaisveroasteen korkea taso aiheuttaa verokilpailun näkökulmasta tietynlaisen yleisen paineen Suomen verojärjestelmälle. Tämä kehottaa pidättyvyyteen uusien meno-ohjelmien käyttöönotossa ja tulee esille myös siinä, että verojärjestelmästä on vaikea löytää sellaisia kansainvälisesti vertaillen lievän verotuksen alueita, joista voitaisiin saada korvaavia verotuloja kevennettäessä jotakin muuta veroa. Painetta lisää vielä se, että erilaiset veronkevennykset ovat olleet viime aikoina yleinen kansainvälinen kehityssuunta.⁴⁴

⁴⁴ Kehityssuunnasta kertoo esim. Forbes Global -lehden numerossa February 5, 2001 ollut veropoliittinen katsaus, jossa tarkasteltiin verojen kehittymistä eri veromuotojen verokantamuutoksina 19 maassa. Näin tarkastellen verot olivat vuodesta 2000 vuoteen 2001 keventyneet 16 maassa.

Taulukko 3.1. Veroaste, verot/BKT, %, vuonna 1999

	%
Ruotsi	52,1
Tanska	50,6
<i>Suomi</i>	46,5
Ranska	46,0
Belgia	45,4
Itävalta	44,3
Italia	43,0
Luxemburg	42,1
Alankomaat	40,3
Saksa	37,7
Iso-Britannia	36,6
Espanja	35,1
Portugali	34,5
Kreikka	33,7*
Irlanti	31,9
USA	28,9*

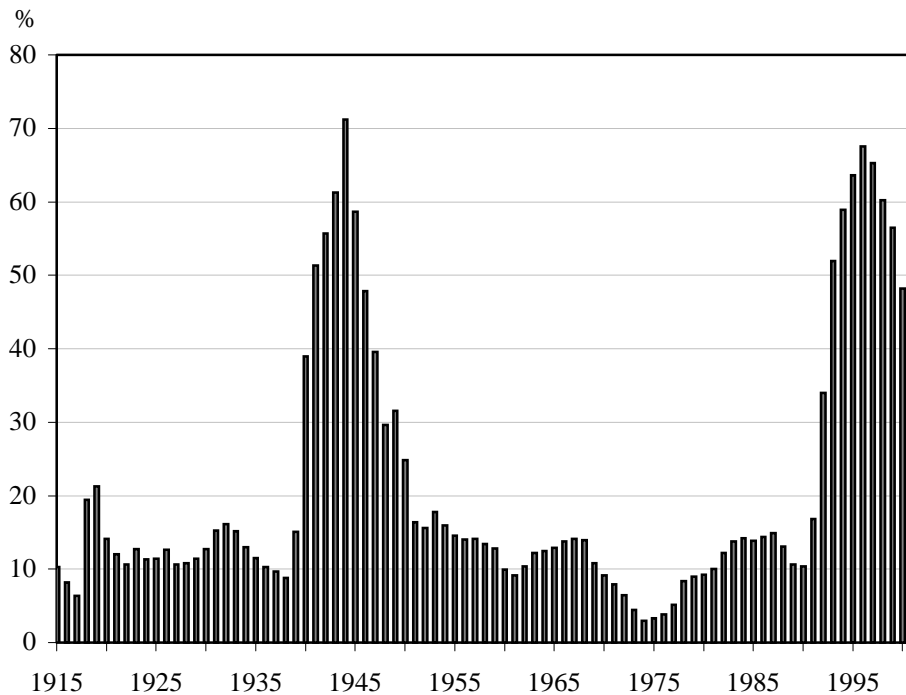
* Vuosi 1998.

Lähde: Verohallinnon Taskutilasto 2001/OECD.

Valtionvelan lisäysten ja lyhennysten mitoittaminen tuo finanssipolitiikkaan liikuma-alaa. Valtionvelan suuret lisäykset ajoittuvat historiallisesti toisen maailmansodan aikaan ja 1990-luvun alkuvuosien lamatilanteen hoitoon. Viime vuosina valtionvelka suhteessa bruttokansantuotteeseen on supistunut, mutta lähtötilanne vastaanottaa esimerkiksi taantuma ei tässä mielessä ole yhtä hyvä kuin 1990-luvulle tultaessa, jolloin valtionvelan määrä oli vähäinen. Vaikka Suomen ongelmana ei ole EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen asettama raja, jonka mukaan julkistalouden bruttovelan arvo ei saa ylittää 60 prosenttia bruttokansantuotteesta,⁴⁵ on luontevaa lähteä siitä, että demografisen kehityksen tulevana vuosina julkiselle taloudelle asettamista paineista johtuen on perusteltua pyrkiä valtionvelan supistumiseen eikä veropolitiikalle juurikaan ole löydettävissä liikuma-alaa valtionvelan lisäyksistä.

⁴⁵ Ks. laajemmin EU:n finanssipolitiikalle asettamista rajoista Kari Alho - Ville Kaitila - Mika Widgrén, Finanssipoliittinen järjestelmä talous- ja rahaliitossa, ETLA B 170, 2000, s. 9-.

Kuvio 3.2. Valtionvelka vuosina 1915 – 2001 suhteessa bruttokansantuotteeseen



Lähde: Tilastokeskus.

3.3 Yritysverotus

Melko yleisenä voidaan pitää käsitystä, että yritysverotus ja erityisesti osakeyhtiöiden verotus Suomessa on kansainvälisesti kilpailukykyistä. Pienyritysten osalta voidaan viitata tällaisten yritysten verorasitusta EU-valtioissa koskevaan selvitykseen.⁴⁶ Siinä tullaan päätelmään, että Suomen pk-yritysverojärjestelmä on rakenteeltaan Euroopan maihin verrattuna suhteellisen kilpailukykyinen ja että pienyritysten kokonaisverorasitus on EU-maiden keskitasoa.

Yritysverotuksen kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta ydinasemassa on osakeyhtiöiden legaalinen *verokanta*, koska nämä verokannat ovat helposti vertailtavissa ja antavat esim. kansainvälisille sijoittajille perustiedon siitä, kuinka suuri verorasitus kohdistuu osakeyhtiön jakamaan voittoon. Tältä näkökulmalta arvioiden veropohjassa olevat erilaiset huojennukset eivät ole omistajasijoittajalle yhtä kiinnostavia kuin verokannan taso. Verokantavertailussa Suomi selviytyy 29 pro-

⁴⁶ Pienyritysten verorasitus EU-valtioissa. Suomen Yrittäjät. KHT-yhteisö Tuokko Deloitte & Touche Oy, 2000.

sentillaan hyvin. EU-maiden osakeyhtiöverokantojen keskiarvo vuonna 2001 on 33,75 %. OECD-maiden osalta vastaava keskiarvo on 32,96 %.⁴⁷

Eräät seikat antavat kuitenkin aihetta valppauteen. Suomessa osakeyhtiöiden verokanta on ollut noususuunnassa (25 %/1993-95 → 28%/1996-99 → 29%/2000-). Kansainvälinen kehitys on ollut päinvastainen. EU-maiden osakeyhtiöverokantojen keskiarvo on vuodesta 1996 vuoteen 2001 laskenut runsaat viisi prosenttiyksikköä. Suhteellinen etu on siten olennaisesti kaventunut. Oma merkityksensä on silläkin, että Ruotsissa verokanta on yhden prosenttiyksikön alempi eli 28. Saksassa osakeyhtiön veroprosentti on ollut jakamattoman voiton osalta 40 ja jaetun voiton osalta 30. Nämä korvautuvat vuodesta 2001 alkaen yhtenäisellä 25 prosentin verokannalla. Kilpailutilanne Suomeen nähden ei kuitenkaan muodostu aivan näin huolestuttavaksi, sillä osakeyhtiöt maksavat Saksassa myös paikallis- yms. veroja (Gewerbesteuer + Solidaritätszuschlag), ja nämä huomioon ottaen osakeyhtiöiden kokonaisverokanta alenee noin 56 prosentista noin 39 prosenttiin.

Efektivistä veroastetta koskevissa vertailuissa tulevat esille myös veropohjaerot. Käytävissä ei vielä ole EU:n komission piirissä valmistumassa olevaa tutkimusta, mutta tässä yhteydessä voidaan viitata vertailuun VATT:n julkaisussa Talouden rakenteet 2000.⁴⁸ Siitä ilmenee, että Suomen legaalinen yhteisöverokanta kuuluu vertailumaiden alimpiin, kun taas efektiivisen veroasteen osalta Suomi on jokseenkin keskitasolla.

Verouudistukset vuosina 1989-91 ja 1993 ovat johtaneet osakeyhtiöiden verotuksessa rakenteeseen, jossa kansainvälisesti vertaillen verokanta on matalahko ja veropohja on laaja. Tämä uudistus on huomattava menestystarina myös fiskaaliselta kannalta tarkastellen. Samalla kun Suomen yhteisöverotus on ilmeisen kilpailukykyinen, se tuottaa verotulot, jotka ovat OECD-maiden korkeimpia, kun mittarina käytetään yhteisöveron tuoton suhdetta bruttokansantuotteeseen (taulukko 3.2). Lisäksi tämä suhdeluku on noussut Suomessa voimakkaasti sinä aikana, jolloin verokanta on pudonnut 60 prosentin tuntumasta alle puoleen. Fiskaalisilla argumenteilla onkin vaikea puoltaa osakeyhtiöiden verokannan korotusta. Sen sijaan kansainvälisiä paineita on alentamisen suuntaan. Tässä suhteessa kilpailutilanne voi tulevaisuudessa kiristyä. Esimerkkinä tästä on se, että Irlannin hallitus on ilmoittanut saattavansa vuonna 2003 voimaan 12,5 prosentin yleisen osakeyhtiöverokannan.

⁴⁷ Tiedot perustuvat selvitykseen KPMG Corporate Tax Rate Survey - January 2001.

⁴⁸ Talouden rakenteet 2000, VATT 2000, s. 111: Kuvio 5.20. Yhteisöjen legaalinen ja efektiivinen veroaste (yritystoiminnan verot/yritystoiminnan toimintaylijäämä) eri maissa vuonna 1997.

Taulukko 3.2. Yhteisöjen tulovero/BKT, %, vuosina 1980 ja 1998

	1980	1998
Luxemburg	6,7	8,2
Alankomaat	2,9	4,3
<i>Suomi</i>	1,4	4,2
Iso-Britannia	3,0	4,1
Portugali		4,0
Belgia	2,5	3,9
Irlanti	1,4	3,5
Ruotsi	1,2	2,9
Tanska	1,4	2,8
Ranska	2,1	2,7
USA	2,9	2,6
Espanja	1,2	2,5
Itävalta	1,4	2,1
Saksa	1,8	1,6
Kreikka	0,9	
OECD	2,5	3,3
EU15	2,1	3,5

Lähde: Revenue Statistics 1965-1999, OECD 2000.

Veropohjan osalta on syytä olettaa, että Saksan verouudistus suuntaa kehittämispaineita erityisesti osakeyhtiöiden saamien luovutusvoittojen verokohteluun. Saksan uudistuksen peruslinjana on verokantojen alentaminen ja veropohjan laajentaminen. Osakeyhtiöiden verotuksessa toteutetaan kuitenkin myös merkittävä lievennys veropohjassa. *Osakeyhtiöiden saamat luovutusvoitot* kotimaisten ja ulkomaisten osakeyhtiöiden osakkeista tulevat verovapaiksi yhden vuoden omistusaajan jälkeen, minkä lisäksi sääntelyyn liittyy erinäisiä keinottelua estäviä rajoituksia. Uudistusta perustellaan sillä, että näin luodaan edellytyksiä joustavasti optimoida omistusrakenteita. Kun uudistus tulee vuonna 2002 voimaan, on todennäköistä, että Saksassa lisääntyvät mittavat omistusjärjestelyt, joiden vaikutukset ulottuvat monessa tapauksessa maan rajojen ulkopuolelle. Saksan uudistus voidaan nähdä myös reaktioksi Alankomaiden suunnasta tulevaan verokilpailuun.⁴⁹

Ei ole yllättävää, jos veropoliittisessa keskustelussa tuodaan esille vaatimus, että vastaava yritysraakenteiden muuttamista helpottava verokohtelu on toteutettava myös Suomessa. Sääntely olisi veropoliittisesti ongelmallinen ja sulkusäännöksi-neen teknisesti hankala, mutta on toisaalta vaikea pitää perusteltuna sitäkin, että suomalainen konserni olisi omistusjärjestelyissä selvästi huonommassa asemassa kuin saksalainen konserni. Ruotsissa on selvitetty saksalaistyypin uudistuksen

⁴⁹ Alankomaissa ovat luovutusvoitot ns. participation holdings -omistuksista olleet kauan verovapaita.

tarvetta ja päädytty ehdottamaan vastaavatyypistä luovutusvoittojen verovapautta.⁵⁰

EU:n veropakettiin kuuluvat *yrittäjäverotuksen käytännönsäädännöt* eivät Suomen kannalta aiheuta juurikaan muutostarpeita. Käytännönsäädännöillä, joissa on kysymys poliittisesta sitoumuksesta, pyritään haitallisen verokilpailun torjumiseen. Veropaketti on kulkenut eteenpäin, mutta ei ole vielä tullut kokonaisuutena hyväksytyksi. Brittiläisen ministerin, Dawn Primarolon johtaman koodityöryhmän raportissa kartoitetaan haitallista verokilpailua merkitsevät toimenpiteet EU-maissa.⁵¹ Suomi selviää vähällä, sillä tällaiseksi toimenpiteeksi luokitellaan *captive*-tyyppisten vakuutusyhtiöiden erityishuojennus Ahvenanmaalla. Maakunta ei ole ainakaan toistaiseksi viestittänyt tahtoa luopua tästä huojennuksesta.

3.4 Yksityishenkilöiden pääomaverotus

Yksityishenkilöiden pääomaverotuksessa siirryttiin *tasaverotukseen* vuonna 1993, ja tällöin tavoiteltiin aikaisempaa neutraalimpaa ja kansainvälisesti kilpailukykyisempää järjestelmää. Kun veroprosentti on noussut 25:stä 29:ään, voidaan kysyä, onko järjestelmää edelleen pidettävä kansainvälisen verokilpailun kannalta toimivana.

Yleisesti voitaneen tilannetta luonnehtia siten, että Suomen järjestelmä on kansainvälisesti varsin lievä osinkotulojen verotuksessa, kun otetaan huomioon sekä osakeyhtiön vero että osingonsaajan vero. Kun Suomessa on käytössä yhtiöveron hyvitysjärjestelmä täydellä hyvityksellä, kokonaisverorasitus on 29 prosenttia. Luovutusvoittojen verotuksessa Suomen järjestelmä on melko ankara johtuen voittojen laajasta veronalaisuudesta, sillä monissa maissa luovutusvoitot ovat pitkälti verovapaita. Korkotulojen verotuksessa 29 prosentin tasoa voitaneen pitää melko korkeana. Toisaalta Suomessa on monista muista maista poiketen käytössä varallisuusvero, jota voidaan pitää eräänlaisena pääomatulojen täydennysverona. Esimerkiksi osakesijoitusten verotus on Suomessa lievää, jos tarkastellaan vain osinkojen verotusta, mutta melko raskasta, jos mukaan otetaan tietyn oletuksen luovutusvoittoverotus ja varallisuusvero.

Yleisesti voitaneen sanoa, etteivät pääomatulot kestä kansainvälisen verokilpailunkaan näkökulmasta kattavaa ja melko korkeisiin veroprosentteihin nousevaa progressiivista tuloverotusta. Valittavana on lähinnä kaksi vaihtoehtoa: tasaverotus tai progressiivinen verotus monin huojennuksin. Todennäköistä on, että eriytetty tuloverojärjestelmä on tullut jäädäkseen eikä siitä luopumiselle näytä

⁵⁰ Utdelningar och kapitalvinster på företagsägda andelar, SOU 2001:11.

⁵¹ Report of the Code of Conduct Group (Business Taxation), Council of the European Union, SN4901/99.

olevan merkittävää painetta. Kansainvälinen verokilpailu on tavallaan opettanut suomalaiset hyväksymään sen oikeudenmukaisuusvajeen, joka on toisaalta ansiotulojen progressiivisen verotuksen ja pääomatulojen tasaverotuksen välillä. Vaikka Sijbren *Cnossen* nostaa kohteliaasti esiin kysymyksen, käykö pohjoismainen eriytetty tuloverotus malliksi EU:lle,⁵² on kaikesti realistista todeta, ettei kyseisestä järjestelmästä ole tullut ja tuskin tuleekaan kansainvälistä menestyvää vientituotetta.⁵³ Todennäköistä on, että luonnollisten henkilöiden pääomaverotus vaihtelee EU-maiden piirissä tulevinakin vuosina rakenteeltaan merkittävästi. Sitä paitsi hajaannus tuntuu vain lisääntyvän, mistä erityisesti kertoo Alankomaissa vuonna 2001 toteutettu verouudistus, jossa pääomatulojen verotuksen perustaksi on otettu tosiasiallisten tulojen sijaan nettovarallisuuden laskennallinen tuotto. Tässä kirjavassa kentässä suomalainen eritetty tuloverotus voi rakennemallina jatkaa eloaan.

Muutospaine näyttää sen sijaan kohdistuvan pääomaverotuksen rakenteen sijasta sen merkittävään osa-alueeseen, nimittäin osinkotulojen verotukseen, ja kysymys on tällöin *yhtiöveron hyvitysjärjestelmän* kohtalosta. Saksan verouudistuksen merkittävin rakenteellinen muutos koskee nimenomaan osinkojen verotusta. Suomen tapaan Saksassa on ollut käytössä yhtiöveron hyvitysjärjestelmä: osakeyhtiön maksama vero on vähennetty osinkotulosta menevästä verosta, jolloin osinkoon kohdistuu yhdenkertainen vero. Verotus muuttuu nyt osittain kahdenkertaiseksi. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luovutaan, ja tilalle tulee menettely, jossa osinkotulo puolitetaan (*Halbeinkünfteverfahren*).

Puolitusmenetelmässä yksityishenkilön veronalaiseksi tuloksi katsotaan puolet hänen saamastaan kotimaisesta ja ulkomaisesta osinkotulosta. Yhtiön veroa ei enää hyvitetä, ja osingon puolikkaaseen kohdistuu progressiivisen asteikon mukainen vero. Puolitusmenettelyä sovelletaan myös yksityishenkilön saamiin luovutusvoittoihin. Niiden osalta veronalaisuus on kuitenkin rajoitettu. Veronalaisia ovat ns. spekulatiovoitot, jotka saadaan alle vuoden omistusaajan kuluessa. Lisäksi luovutusvoitot ns. merkittävistä osakkuuksista ovat veronalaisia. Jo 1 prosentin omistusosuus tekee osakkuudesta merkittävän. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumista perustellaan ennen muuta sillä, ettei järjestelmä ole toiminut hyvin rajat ylittävien osinkojen osalta ja että uusi järjestelmä sopii paremmin eurooppavero-oikeuden vaatimuksiin.

Epäilemättä on niin, että yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on täyttänyt tehtävänsä ennen muuta tilanteissa, joissa osingon maksajayhtiö ja osakkeenomistaja ovat eli kansainvälisvero-oikeudellisesti asuvat samassa maassa. Ongelmat syntyvät,

⁵² Ks. Sijbren Cnossen, *Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union?*, teoksessa Sijbren Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union Issues and Options for Reform*, Oxford University Press 2000, s. 180-.

⁵³ Ks. myös Kari S. Tikka, *En proportionell kapitalbeskattning: En temporär nordisk specialitet eller en ideallösning på inkomstbeskattningens problem*, *Skatterett* (Norja) 1994, s. 289-. Artikkelissa suhtaudutaan varauksella ajatukseen, että eriytettyä tuloverojärjestelmää odottaisi kansainvälinen voittokulku.

kun veronsaajavaltioita on kaksi. Kun aikanaan valmisteltiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmän käyttöön ottamista, oletus oli, että verosopimusverkoston avulla voidaan kansainvälistä toimivuutta kehittää.⁵⁴ Näin ei ole kuitenkaan käynyt, vaikka pari poikkeusta onkin. Ison-Britannian kanssa yritettiin asiaa hoitaa tosisaan verosopimuksella ja sen muutoksilla, mutta ratkaisu ei osoittautunut toimivaksi. Suomen linjaksi tuli se, että ulkomaille maksettavien osinkojen osalta vastaantulo verosopimusvaltioiden suuntaan tapahtuu lähdeverosta luopumisen kautta.

Hyvitysjärjestelmän ongelmana on kerta kaikkiaan se, että hyvityksiä on vaikea siirrellä maasta toiseen sekä teknisesti että verotusoikeuden tasapuolista toteuttamista ajatellen. Kun järjestelmä otettiin käyttöön Suomessa vuonna 1990, veropoliittisessa argumentaatioissa saattoi vielä esiintyä ajatus, että voidaan suosia kotimaisia sijoituksia. Enää tämä näkökohta ei ole sallittu, sillä EU:n perustamisopimuksen syrjäntäkieltoartiklat ja erityisesti pääomien vapaan liikkuvuuden vaatimus edellyttävät järjestelmältä neutraalisuutta. Juuri pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta on hyvitysjärjestelmä ongelmallinen, sillä järjestelmässä on syrjivä piirre, kun kotimaiseen osinkoon liittyy yhtiöveron hyvitys, mutta ulkomailta saatuun osinkoon ei.

Paineita yhtiöveron hyvitysjärjestelmälle luo myös se, että järjestelmän hyväksyttävyyttä EY:n tuomioistuimen nykyisen ratkaisulinjan valossa herättää keskustelua. Erityisesti on syytä mainita EYT:n ratkaisu 6.6.2000 asiassa Verkooijen (C-35/98). Tapauksessa on kysymys osinkoverotuksesta Alankomaissa. Siellä kotimaisista osakeyhtiöistä saadut osingot olivat tiettyyn rajaan asti verovapaita, mutta lievennys ei koskenut ulkomailta saatuja osinkoja. Kysymys oli siitä, rikkoiko sääntely EY:n pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä. Tuomioistuin katsoi näin olevan asianlaita. Päätöksestä voidaan hakea tukea väitteelle yhtiöveron hyvitysjärjestelmän syrjivyydestä.

Näyttää siltä, että yhtiöveron hyvitysjärjestelmälle on koittanut auringonlaskun aika ja että nousussa ovat kvasiklassiset tai miniklassiset järjestelmät. Selvää on, että yhtiöveron hyvitysjärjestelmän tulevaisuuteen liittyy veropoliittisia jännitteitä.⁵⁵ Pörssiyhtiöiden näkökulmaan ei voine olla vaikuttamatta se, että esim. keväällä 2001 pörssiyhtiöiden osakkeista markkina-arvolla mitattuna noin 70 prosenttia oli ulkomaisessa omistuksessa. Toisaalta nykyjärjestelmä on varsin edullinen perhe- ja sukuyhtiöiden osakkeenomistajille ja pörssiyhtiöidenkin suu- rille kotimaisille henkilöomistajille.

⁵⁴ Ks. tästä Yritysverotuksen uudistamistoimikunnan (ainoa jäsen Kari S. Tikka) mietintö, KM 1987:39, s. 52. Mietinnössä viitataan muun muassa siihen, että tuolloinen kansainvälinen kehityssuunta puhui hyvitysmenetelmän omaksumisen puolesta.

⁵⁵ Ks. myös Edward Andersson, Rajat ylittävien osinkojen verokohtelusta ja Suomen osinkoverojärjestelmän mahdollinen muuttamistarve, Verotus 2001, s. 132-.

EU:n veropakettiin kuuluu luonnollisten henkilöiden pääomaverotukseen liittyvä osa, jossa on kysymys kotitalouksien saamien korkotulojen verotusta koskevasta ns. *säästämisdirektiiviehdotuksesta*. Tavoitteena on siirtyä järjestelmään, jossa säästötulojen verotus pohjautuu tietojenvaihdon asteittaiseen toteuttamiseen lähdevaltion ja korkotulon saajan asuinvaltion välillä. Kun kysymys on nimenomaan verovalvonnan olennaisesta tehostumisesta ulkomailta saatujen korkotulojen osalta, on Suomen kannalta - lähinnä haitallisen verokilpailun uhrivaltiona - tärkeää tukea hanketta veropaketin ja säästämisdirektiivin hyväksymiseksi.

Luonnollisten henkilöiden pääomaverotukseen kuuluu Suomessa myös *varallisuusvero*. Kansainvälisesti arvioiden varallisuusverotus on väistynyt veromuoto. Anglosaksisille maille tämä on ollut perinteisesti vieras vero, mutta kehitys-suuntana on nyt luopuminen varallisuusverosta. Itävalta, Saksa ja Tanska luopuivat varallisuusverosta 1990-luvulla, ja Alankomaissa vero poistuu osana vuoden 2001 tuloverouudistusta. OECD-valtioista varallisuusveroa peritään Suomessa, Ruotsissa, Norjassa, Ranskassa, Luxemburgissa, Espanjassa, Sveitsissä ja Islannissa. Varallisuusverolla voi olla vaikutusta todella varakkaiden henkilöiden kotivaltion valintaan, ja kotipaikan siirtyminen varallisuusverosta vapaaseen valtioon voi johtaa esim. siihen, että entinen kotivaltio Suomi menettää myös myöhemmät tulot perintöverosta.

Myös varallisuusveron jakopoliittinen toimivuus on tullut entistäkin ongelmallisemmaksi. Verosuunnittelulla voidaan veroa monin tavoin minimoida, ja tässä ei ole vähäisin rooli yritysvarallisuuden veronhuojennuksella.⁵⁶ Tämä huojennus ulottuu sekä noteeraamattomiin että noteerattuihin osakkeisiin: jos omistusosuus on vähintään 10 prosenttia, varoihin luetaan vain 30 prosenttia osakkeiden käyvästä arvosta. Tämä varallisuusverohuojennus voi johtaa siihen, että vero muuttuu regressiiviseksi. Varallisuusverolla on kuitenkin ehkä tuottoaan suurempi veropoliittinen ja erityisesti jakopoliittinen huomioarvo, eikä varallisuusverosta luopuminen ole poliittisesti ongelmattonta.

Jos varallisuusverosta tultaisiin luopumaan ja edellytykseksi asetettaisiin, ettei pääomaverotuksen kokonaistuotto laske, saattaisi korvaava verotulojen lähde löytyä *perintö- ja lahjaverosta*. Kansainvälisesti vertaillen voidaan Suomen perintöverotusta luonnehtia siten, että toisaalta vero menee jo varsin pienistä perinnöistä ja toisaalta lähiomaisiin sovellettava korkein veroprosentti (16) on matalahko suurien perintöjen osalta. Perintöverotuksen rooli tulevaisuuden maailmassa on kuitenkin epäselvä. Bushin verouudistukseen kuuluu perintöveron asteittainen lieventäminen 10 vuoden kuluessa, mikä johtaa siihen, että vero poistuu kokonaan uudistusohjelman viimeisenä vuotena. Jos ja kun näin käy, syntyy kehittyneessä länsimaisessa valtiossa harvinainen tilanne: realisoimattomaan arvonnousuun ei lainkaan kohdistu verotusta, kun varallisuusveroa eikä

⁵⁶ Ks. tästä Seppo Penttilä, Verosuunnittelusta varallisuusverotuksessa, Verotus 2001, s. 10-.

perintävero ole. Tämä luonnollisesti voimistaa varallisuuden keskittymistä yhteiskunnassa.

3.5 Ansiotulojen verotus

Yksi syvällisimpiä yhteiskunnallisia muutoksia on viime vuosina ollut se, että osaamispääoman merkitys tuotannontekijänä on voimakkaasti kasvanut. Kun katsotaan yritysten pörssi-arvoja, havaitaan, etteivät sijoittajat enää maksa niinkään rakennusten ja koneiden edustamasta tuotantokapasiteetista, vaan älypääomalla kehitettyjen ideoiden oletetusta tulevaisuuden tuottoarvosta. Samalla raja työn ja pääoman välillä on eräiltä osin hämärtynyt, kun älypääomaa ei saada sidotuksi yrityksiin ilman työsuhdeoptioita tai tulossidonnaisia bonusjärjestelmiä. Vaikka pörssikurssien lasku, jota voidaan jossakin määrin luonnehtia it-yhtiöiden arvostuskuplan puhkeamiseksi, onkin vuoden 2001 aikana osoittanut riskien olemassaolon ja nousun rajallisuuden, on silti perusteltua olettaa, että veropolitiikan lähtökohdissa on tapahtunut perustavaa laatua oleva muutos.

Verokilpailussa ei voida huomiota keskittää vain liikkuvan finanssipääoman kohteluun, vaan verojärjestelmän kilpailukykyä on arvioitava tilanteessa, jossa osaamispääoman merkitys kasvaa ja työvoiman kansainvälinen liikkuvuus - ei vähiten kohenevan kielitaidon ja opiskeluun liittyvien ulkomaankokemusten seurauksena - lisääntyy. Suomen tulisi olla kiinnostava työntekovaltio erityisesti niille osaajille, joiden ammattitaitoon kohdistuu kansainvälinen kysyntä. Suomen pitäisi olla myös kilpailukykyinen sijoituspaikka kansainvälisten konsernien johto- ja hallinnointitoiminnoille sekä tutkimus- ja tuotekehitysyksiköille. Tyypillistä tällaisille toimintayksiköille on, että niihin rekrytoidaan konsernin piirissä henkilökuntaa eri maista, sillä vaadittavaa asiantuntemusta ei riittävässä määrin löydy yksikön sijaintipaikalta.

Kansainvälisen vertailun valossa Suomi kuitenkin verottaa työntekoa raskaasti. Tällainen kuva välittyy myös taulukosta 3.3, joka koskee tavanomaisesta näkökulmasta epätyypillistä perhettä, mutta ulkomaantyöskentelyssä tyypillistä asetelmaa: lapsiperheessä vain toinen, hyväpalkkainen puoliso työskentelee. Muun muassa sosiaaliturvan rahoituseroista johtuen on syytä olla varovainen tehtäessä tuloveroasteiden pohjalta päätelmiä kansainvälisestä "kilpailukykyvystä", mutta oikeansuuntaisen kuvan asetelma välittää.

Taulukko 3.3. Tuloveroasteet, %, puoliset, kaksi lasta, työssäkäyvän puolison palkkatulo 440 000 mk, vuonna 2001

	%
Tanska	48,9
Suomi	47,2
Belgia	45,7
Ruotsi	45,0
Alankomaat	39,0
Italia	38,7
Norja	38,5
Itävalta	36,8
Saksa	30,6
Ranska	28,3
Iso-Britannia	29,9
Espanja	25,7
Yhdysvallat	22,2
Japani	20,9
Sveitsi	20,1

Lähde: Kansainvälinen palkkaverotusvertailu 2001. Veronmaksajat.

Monissa kunnissa on oivallettu, että myös kunnan pieni- ja keskituloisten edun mukaista on, että kunnassa asuu suurituloisia, joiden suhteellinen osuus on suurempi kunnantalouden tuloissa kuin menoissa. Hyvinvointivaltion rahoituksellisten edellytysten kannalta on myönteistä, että valtio on kiinnostava työnteko- ja asuinpaikka myös suurituloisille. Tällaisten kotitalouksien ostovoimalla on myönteinen vaikutus myös työllisyyteen, sillä esim. henkilökohtaisten palvelujen kehittyneisyys kansantaloudessa edellyttää ostovoimaista kysyntää. Kilpailukyvyttömän ankaralla korkeiden ansiotulojen verotuksella hyvinvointivaltion ei pitäisi saattaa itseään ansaan: hyvä ja ilmainen koulutusjärjestelmä tuottaa ammatti-ihmisiä, joiden taidoilla on kansainvälistä kysyntää, ja sen jälkeen nämä ihmiset muuttavat ulkomaille houkuttelevamman verotuksen ja ehkä ilmastonkin piiriin.

Tuloverotuksen *progressiivisuus* on jakopolitiikan keskeisiä välineitä, ja yhteiskuntapoliittisesti merkittävä kysymys on, kuinka pitkälle meneviä jakopoliittisia tavoitteita voidaan asettaa kilpailukykyiselle verojärjestelmälle.⁵⁷ Kansainvälisesti vertaillen voidaan todeta, että Suomessa ansiotulojen verotukseen liittyy

⁵⁷ Erityisesti USA:ssa käytiin 1990-luvulla vilkasta keskustelua progressiosta ja flat tax -ideasta. Ks. tästä esim. kokoomateoksia Joel B. Slemrod (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge University Press 1994, David F. Bradford (ed.), *Distributional Analysis of Tax Policy*, The AEI Press 1995, ja Michael J. Boskin (ed.), *Frontiers of Tax Reform*, Hoover Press Stanford University 1996. Laaja-alaisen katsauksen akateemisen tason veropoliittiseen keskusteluun USA:ssa 1990-luvulla tarjoaa kokoomateos Joel Slemrod (ed.), *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press 1999. Todettakoon, ettei Bushin verouudistus johtanut tasaveron käyttöönottoon. - Suomessa progressiivisuuskysymystä on Matti Myrsky tarkastellut teoksessa *Progressiosta verotuksessa*, 1997.

voimakas progressiivisuus. Jo melko matalalla tulotasolla rajaveroaste ylittää 50 prosenttia (taulukko 3.4). Progression voimakkuus ansiotulojen verotuksessa on siinä mielessä yllättävää, että todella suurten tulojen, ts. käytännössä pääomatulojen, verotus on suhteellista. Asia voidaan ilmaista myös niin, että tulojaon ta-soittaminen verotuksen avulla on muuttunut palkansaajien keskinäiseksi projektiksi, johon pääomatulojen saajat eivät osallistu. Peruste tähän löytyy siitä, että lainsäätaja olettaa - ilmeisen perustellusti - pääomien kansainvälisen liikkuvuuden suuremmaksi kuin työvoiman liikkuvuuden

Taulukko 3.4. Lisätulon rajaveroasteet, %, puoliset, kaksi lasta, työssäkäyvän puolison palkkatulo 221 000 mk, vuonna 2001

	%
Tanska	57,8
Belgia	55,7
<i>Suomi</i>	53,7
Itävalta	50,4
Saksa	52,0
Ruotsi	51,0
Alankomaat	45,0
Italia	40,5
Norja	35,8
Espanja	32,9
Iso-Britannia	32,0
Sveitsi	27,6
USA	27,3
Japani	25,6
Ranska	25,5

Lähde: Kansainvälinen palkkaverotusvertailu 2001. Veronmaksajat.

Lähialueilla, Virossa ja Venäjällä, on siirrytty suhteelliseen tuloverotukseen.⁵⁸ Ei ole todennäköistä, että Suomessa siirryttäisiin lähivuosina myös ansiotulojen kohtelussa tasaverotukseen, mutta vahva kansainvälinen paine alentaa progressiota läpi asteikon on ilmeinen.⁵⁹ Jos ansiotulojen verotuksen kevennykset keskitettäisiin asteikon alapäähän ja keskivälille, ei voitaisi välttää progression jyrkkenemistä ja siihen liittyviä ongelmia.

⁵⁸ Veroprosentti on Virossa 26 ja Venäjällä 13.

⁵⁹ Progression tulevaisuudennäkymistä ks. Kari S. Tikka, *Progressivity: A Waning or Disappearing Feature in Income Taxation?*, teoksessa *International Studies in Taxation: Law and Economics*, Kluwer 1999, s. 341-.

3.6 Verokeitaat

Kansainvälisen verokilpailun kentällä verokeitaat toimivat kiusantekijöinä. Ne eivät ole vain EU-maiden ongelma, vaan yleensä hyvinvointi- ja teollisuusmaiden ongelma. Monissa maissa on olemassa ns. CFC-lainsäädäntöä,⁶⁰ joka tavalla tai toisella ja laajemmin tai suppeammin ulottaa valtion verotusvallan verokeidasoperaatioihin.⁶¹ Omaa *väliyhtiölainsäädäntömme* voidaan pitää melko tehokkaana Suomen verotusvallan turvaajana silloin, kun on kysymys suomalaisten yritysten ja - yleensä varakkaiden - yksityishenkilöiden toimenpiteistä, joilla kannavoidsa tuloja verokeitaaseen sijoitettuun, suomalaisessa määräysvallassa olevaan yhtiöön.⁶² Ongelmana on kuitenkin *verovalvonnan tehokkuus*.⁶³

Onkin luonnollista, että verokeidasproblematiikka on keskeisessä asemassa siinä työssä, jota *OECD:n* piirissä tehdään haitallisen verokilpailun ehkäisemiseksi. Vuonna 1998 ilmestyi raportti Harmful Tax Competition. Jatko-osan muodostaa vuonna 2000 ilmestynyt raportti Towards Global Tax Co-operation. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Competition. OECD pyrkii verokeitaiden kanssa dialogiin, joka poliittista tietä johtaisi haitallista verokilpailua merkitsevistä toimenpiteistä luopumiseen. Tarkoitus on tällöin myös identifoida yhteistyöhaluttomat verokeidasvaltiot ja -alueet. Suomen intressissä on syytä toivottaa menestystä tälle työlle, joka ei liioin aiheuta lainsäädännöllemme muutostarvetta, mutta menestyessään vähentää Suomen verotusvaltaan kohdistuvia eroosiopaineita. Tässäkin muodostaa ainoan poikkeuksen *Ahvenanmaan captive-huojennus*, joka myös OECD:n raportissa on luetteloitu haitallisen verokilpailun piiriin kuuluvaksi sääntelyksi. Lainsäädännön muuttamispaaine kohdistuu Ahvenanmaan maakuntaan itsehallinnollisena oikeuspiirinä.

3.7 Kulutusverotus

Kansainvälisillä vertailuilla voidaan puoltaa sitä, että fiskaalista liikkumatilaa tulisi löytää ansiotulojen verotuksen keventämiselle. Toisaalta korkea kokonaisveroaste antaa viitteen siitä, että merkittäviä veronkevennyksiä voi olla vaikea rahoittaa järjestelmän sisäisillä siirroilla, kun korotusvaraa omaavaa veromuotoa

⁶⁰ Controlled foreign corporation.

⁶¹ Laajan katsauksen näihin kysymyksiin tarjoaa julkaisu Limits on the use of low-tax regimes by multinational businesses: current measures and emerging trends, Cahiers de droit fiscal international Volume LXXXVIb, Kluwer 2001.

⁶² Väliyhtiölainsäädännön yhteensopivuudesta verosopimusten ja EU-lainsäädännön kanssa on kylläkin esitetty erilaisia käsityksiä. Ks. näistä Timo Kanervo, Kansallinen väliyhteisöä lainsäädäntö, verosopimukset ja EY-lainsäädäntö, Verotus 2001 s. 305-; vrt. Edward Andersson, Förhållandet mellan Bassamfundsskattelagen och Finlands dubbelbeskattningsavtal, JFT 2000, s. 203, Anders Carlberg, Bassamfundsbeskattnings förenlighet med EG-rätt, JFT 2000, s. 217- ja Ahti Vapaavuori, Eurooppaveron oikeuden vaikutuksesta ulkomaisten väliyhteisöjen verotukseen, Verotus 1998, s. 47-.

⁶³ Tehokkuusproblematiikkaa kansainvälisessä verotuksessa ei tässä kosketella, vaan viitataan ainoastaan tekseen Janne Juusela, Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus, 1998.

on vaikea löytää. Yleisen kulutusverotuksen osalta tällainen vaikutelma vahvistuu, kun verrataan verokantoja eri maiden arvonlisäverotuksessa (value added tax, VAT) tai liikevaihtoverotuksessa (sales tax/USA). Suomella olisi pientä korotusvaraa, jos vertailu tehdään Ruotsiin, mutta 6 prosenttiyksikön ero Saksaan tuntuu euro-olosuhteissa suurehkolta, vaikka Tanskan ja Saksan välillä on totuttu vielä suurempaan eroon (taulukko 3.5). Myös poliittisesti realistinen kokonaisarvio voisi olla, ettei yleisessä kulutusverotuksessa ole ainakaan korotusvaraa.

Taulukko 3.5. Arvonlisävero/yleinen kulutusvero %, vuonna 2001

	%
Ruotsi	25
Tanska	25
<i>Suomi</i>	22
Belgia	21
Irlanti	21
Italia	20
Itävalta	20
Kreikka	18
Ranska	18
Alankomaat	17,5
Iso-Britannia	17,5
Portugali	17
Espanja	16
Saksa	16
Luxemburg	15
USA (NY)	8,3
Sveitsi	7,5
Japani	5

Lähde: European Tax Handbook 2001, IBFD 2001. Forbes global February. 5, 2001.

Arvonlisäverotuksen piirissä on hyödykeryhmä, jonka verorasituksen alentamiselle löytyy helposti peruste myös kansainvälisestä vertailusta. Suomessa *elintarvikkeiden* veroprosentti on 17, kun se on esim. Ruotsissa 12, Saksassa 7 ja Isossa-Britanniassa 0.

Valmisteverotuksen piirissä verokilpailu asettaa pikemminkin alentamispaineita kuin jättää korotustilaa. Suomi kuuluu valmisteverotasoiltaan EU:n piirissä joko kärkiryhmään tai joka tapauksessa ylittää keskiarvon. Vuoden 2001 tasoja vertailtaessa voidaan todeta, että 15 jäsenvaltion joukossa Suomi on verotasoltaan keskioluen ja väkevien alkoholijuomien osalta sijalla 2, mietojen viinien osalta sijalla 4, savukkeiden osalta sijalla 6, lyijyttömän moottoribensiinin osalta sijalla 5 ja moottoriajoneuvojen osalta sijalla 3.⁶⁴ Tällä hetkellä odotetaan EY-

⁶⁴ Vertailun pohjana on julkaisun Talouden rakenteet taulukko 5.23. Valmisteverotasoja EU-maissa vuonna 2001 (<http://taloudenrakenteet.vatt.fi>).

tuomioistuimen kananottoa käytettyjen autojen autoveron määrää koskevassa asiassa,⁶⁵ ja jos asiassa ilmenee lainsäädännön muuttamistarvetta, kysymys saattaa saada fiskaalista merkitystä. Muutoinkin voidaan yhtyä valtiovarainministeriön arviointiin, että verojärjestelmien yhtenäistämistavoite sekä kuluttajien syrjimyksen poistaminen EU:n sisällä merkitsevät tuontirajoitusten purkamista ja selviä alentamispaineita erityisesti alkoholijuomaveroon ja autoverotukseen.⁶⁶ Jos kansainvälisen hintavertailun pohjalta haluttaisiin löytää hyödyke, jonka hinnassa näyttäisi olevan korotusvaraa, kysymyksessä saattaisi olla kotitalouksien käyttämä sähkö, jonka hinta lienee Suomessa tällä hetkellä kansainvälisesti vertailun matalahko. Kohde on tuskin veropoliittisesti houkutteleva, eikä fiskaalinen merkitys ole suuri.

3.8 Lopuksi

Verokilpailu asettaa Suomen veropolitiikalle tulevina vuosina vaikeasti vastattavia haasteita. Osittain ongelmat johtuvat siitä, että kilpailijat ovat koko ajan liikkeessä, ja osittain siitä, että reaalityössä tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka syövät veropohjaa.⁶⁷ Ansiotulojen verotusta on viime vuosina kevennetty ja suunta jatkuu, mutta ero muihin maihin ei ole merkittävästi kaventunut. Yritysverotuksessa suhteellista kilpailukykyä on selvästi menetetty. Tuleva demografinen kehitys ei ole fiskaalisesti suotuisa, kun työllisten suhde eläkeläisiin heikkenee ja vanhusväestö aiheuttaa paineita myös julkisen talouden menopuolella. Varsin vaikea on arvioida, lisääntykö sähköinen kaupankäynti voimakkaasti ja minkälaisia vaikutuksia veropohjaan sillä tulisi olemaan.⁶⁸

Käytössä olevista veromuodoista ei helposti löydy tilaa kiristäville toimille, joskin kansainvälinen vertailu ja erityisesti vertailu anglosaksisiin maihin sekä verokohteen liikkumattomuus puoltaa kiinteistöveron roolin tehostamista Suomessa. Maaseudun kuntien taloutta voitaisiin vahvistaa ottamalla metsämaa veron piiriin. Uusia veromuotoja ei ole näköpiirissä, ja jokseenkin selvää on, ettei keskustelukohteenä suosittu Tobin-vero kuulu nähtävissä olevana aikana Suomen

⁶⁵ Ks. tästä Esko Linnakangas - Leila Juanto, *Tieliikenneverot*, 2000, s. 191-.

⁶⁶ Näin Talouspolitiikan lähivuosien haasteista, *Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001*, VM, s. 50.

⁶⁷ Veropolitiikan tulevaisuudennäkymistä ks. myös Kari S. Tikka, *Verojärjestelmän ja vero-oikeuden haasteet vuosituhannen vaihtuessa*, *Lakimies* 1998, s. 1152- ja Timo Viherkenttä, *Mistä valtion tulot tulevaisuudessa?*, *Verotus* 2000, s. 490-.

⁶⁸ Sähköiseen kaupankäyntiin liittyvät kysymykset sivuutetaan tässä, mutta mainittakoon, että asiasta on ilmestynyt kotimainen monografia: Lauri Mannio, *Sähköisen kaupankäynnin verotus*, 2001. Sähköinen kaupankäynti on aiheena myös International Fiscal Associationin kongressissa syksyllä 2001. Aihepiiristä antaa monipuolisen kuvan kongressijulkaisu *Taxation of income derived from electronic commerce*, *Cahiers de droit fiscal international Volume LXXXVIa*, Kluwer 2001.

veropohjaan.⁶⁹ Tuskin edes veron kannattajat ajattelevat veroa tähän tarkoitukseen.

Ilmeistä on, että nykyisiä vero- ja tuottotasoja ei voida ylläpitää - poliittisesta tahdosta riippumatta - verokilpailun kannalta herkimmillä alueilla. Globalisaation vaikutuksia verotukseen koskevassa ruotsalaisessa selvityksessä päädyttiin arviointiin, että verotulojen menetys olisi noin 10 prosenttia kymmenen vuoden aikavälillä.⁷⁰ Esille nousee myös kysymys siitä, kuinka voimakkaaksi muodostuu paine alentaa kokonaisveroastetta.

Tanzi ja Schuknecht ovat esittäneet mielenkiintoisen analyysin julkisista menoista 20. vuosisadalla.⁷¹ Vuosien 1913 ja 1960 välillä julkisten menojen kasvu oli melko vaatimatonta, mutta vuosina 1960-1980 menojen suhde BKT:een nousi voimakkaasti useimmissa teollistuneissa maissa, vaikka tuona aikana ei ollut suuria sotia eikä syvää lamaa. He tarkastelevat myös julkisten menojen ja sosiaalisen hyvinvoinnin suhdetta ja päättävät, että monet pienten julkisten menojen valtiot ovat pärjänneet sosioekonomisten indikaattoreiden valossa yhtä hyvin tai jopa paremmin kuin laajan julkisen sektorin maat. He esittävät, että valtiot supistaisivat julkiset menot suhteessa BKT:een 30 prosentin tuntumaan. Tämä ei varmaankaan ole realistinen luku Suomea ajatellen, jossa julkisia hyvinvointipalveluja arvostetaan suuresti. Realistinen oletus voisi olla, että tulevina vuosina Suomi lähestyy 40 prosentin rajaa.

Verokilpailun haasteisiin vastaamisessa parhaan avun antaa taloudellinen kasvu. Juuri kasvu luo sitä fiskaalista liikkuma-alaa, jota puolustustaistelua käyvän hyvinvointivaltion verolainsäätäjä tarvitsee. Myös kansainvälinen yhteistoiminta erityisesti EU:n, mutta myös OECD:n piirissä voi tuoda tukea. Kun kysymys on Suomen kiinnostavuudesta sijoitusten, kansainvälisen yritystoiminnan ja työn tekemisen sijaintivaltiona, olennaisen merkityksen saa myös julkisen sektorin sisäinen tehokkuus. Hyvinvointivaltion kilpailukyvyn kannalta on tärkeää, että verotulot käytetään tehokkaalla tavalla lisäarvon tuottamiseen täällä olevalle väestölle.

⁶⁹ Valuutansiirtoveron käyttöön ottamista tarkastellaan Selvityksessä kansainvälisten pääomaliikkeiden vakautta edistävistä toiminnoista, Tutkimukset ja selvitykset 1/2001, VM. - Tobin-verosta on käyty laajaa keskustelua, josta hyvänä yleiskatsauksena on teos Mahbub ul Haq - Inge Kaul - Isabelle Grunberg (ed.), *The Tobin Tax*, Oxford University Press 1996.

⁷⁰ Vår förvaltning år 2010 - i globaliseringens spår, Rapport från Framtidsprojektet, Riksskatteverket Rapport 2000:9.

⁷¹ Vito Tanzi - Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000.

4 Poimintoja taloustieteellisestä verokilpailututkimuksesta

Seppo Kari, VATT

Henrik Lönnqvist, VATT

4.1 Mitä on verokilpailu ja miksi se on kiinnostava tutkimuskohde talusteorian näkökulmasta?

Osana talouden integraatiota myös verotukseen kohdistuu aiempaa enemmän kansainvälisestä toimintaympäristöstä tulevia rajoitteita. Se, missä määrin yksittäiset maat joutuvat sopeutumaan verokilpailuun, riippuu ratkaisevasti veropohjien liikkuvuudesta. Julkisessa keskustelussa ollaan melko yksimielisiä pääomien varsin vapaasta liikkuvuudesta, mutta näkemykset esimerkiksi työvoiman liikkuvuudesta vaihtelevat. Verokilpailun ohella kansalliseen veropolitiikkaan vaikuttavat myös EU:n ja OECD:n piirissä toteutetut ja suunnitteilla olevat veroharmonisointi ja -koordinoitijärjestelyt.

Nämä aiheet ovat olleet näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa jo vuosia. Verokilpailu ja verotukseen liittyvä kilpailukyvyyn käsite esiintyvät toistuvasti myös poliitikkojen ja eturyhmien retoriikassa. Verokilpailu on toisaalta ollut 1980-luvun lopulta lähtien myös varsin vilkkaan taloustieteellisen tutkimuksen kohteena. Tämä tutkimus on ongelmanasetteluiltaan ja menetelmiltään hajanaista. Kokonaiskuvan muodostaminen sen tuloksista onkin varsin hankalaa. Tässä artikkelissa luomme katsauksen verokilpailua käsittelevään taloustieteen lohkoon. Keskitymme pääomaverokilpailuun ja lähinnä vain sivuamme hyödykeverokilpailua sekä työn verotuksen vaikutuksia työvoiman liikkuvuuteen ja tulojakoon. Lähestymme aihetta teoreettisten mallien kautta, sillä alueen empiirinen tutkimus on vielä vähäistä. Kirjoitustyön pontimena on pitkälti ollut pyrkimys lisätä omaa ymmärrystä aihepiiristä.

Mitä sitten taloustieteessä verokilpailulla tarkoitetaan? Seuraava Wilsonin (1999) määritelmä antaa hyvän lähtökohdan asian tarkastelemiseksi:

”Noncooperative tax settings by independent governments, under which each government’s tax policy affects the level of tax revenue available to other governments”

Määritelmän mukaan verokilpailulle ominaista on ei-yhteistoiminnallisuus maiden välisessä vuorovaikutuksessa (noncooperative tax settings) eli kukin maa itsenäisesti määrää verotuksestaan. Toisaalta määritelmä toteaa, että yhden maan

ratkaisut vaikuttavat muiden maiden verokertymään, eli verokilpailuun liittyy ulkoisvaikutuksia (affects the level of tax revenue available to other governments).⁷²

Yllä esitetty verokilpailun määritelmä on taloustieteilijälle mielenkiintoinen. Ensinnäkin viittaus ei-yhteistoiminnalliseen vuorovaikutukseen johtaa kysymykseen kilpailullisen tasapainon optimaalisuudesta. Yleensä taloustieteessä kilpailua pidetään toivottavana, koska sen katsotaan edistävän resurssien paremman kohdentumisen kautta talouden tehokkuutta ja kansalaisten hyvinvointia. Kilpailullisten markkinoiden tehokkuushypoteesiin liittyy kuitenkin tiettyjä rajoittavia ehtoja, joiden voimassaolo saattaa verokilpailun tapauksessa olla kyseenalaista. Ei-yhteistoiminnalliseen ratkaisuun liittyvät ongelmat tulevat taloustieteessä parhaiten ymmärretyksi peliteorian viitekehyksessä. Peliteorian termin ilmaistuna verokilpailun seurauksena voidaan joutua vangin dilemma –pelin lopputulokseen. Sitovilla sopimuksilla eli veroharmonisoinnilla tai vastaavilla järjestelyillä kaikkien tai ainakin joidenkin osapuolten hyvinvointia voitaisiin parantaa ilman että kenenkään hyvinvointi laskisi.

Peliteorian esiin nostama verokilpailun lopputuloksen ei-optimaalisuus voidaan selittää ulkoisvaikutuksilla. Tyypillinen esimerkki ulkoisvaikutuksista ovat saasteet. Esimerkiksi kun tehdas saa kustannuksitta saastuttaa ilmaa, tuotantoa eli ilmaa pilaavaa toimintaa syntyy liikaa. Oikeus ilman pilaamiseen korvauksetta aiheuttaa negatiivisen ulkoisvaikutuksen. Silloin kun taloudelliseen vuorovaikutukseen liittyy ulkoisvaikutuksia, markkinatasapaino ei välttämättä ole tehokas. Ulkoisvaikutukset voivat olla negatiivisia tai positiivisia. Negatiiviset ulkoisvaikutukset johtavat tyypillisesti kyseisen hyödykkeen tai palvelun liialliseen tuotantoon, kun taas positiiviset ulkoisvaikutukset johtavat optimaalista pienempään tuotantoon. Verokilpailuun liittyvät ulkoisvaikutukset katsotaan yleensä positiivisiksi; yhden maan veroasteen nousu kasvattaa muiden maiden veropohjia. Tämä saattaa johtaa siihen, että julkisten palveluiden tarjonta jää alle optimitason.

Asia ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen. Taloustieteen näkökulmasta verokilpailulla voi olla myös toivottavia vaikutuksia. Verokilpailu voi toimia julkisen sektorin koon hillitsijänä tai se voi muuttaa verotuksen rakennetta vähemmän vääristävään suuntaan.

⁷² Joskus verokilpailu määritellään astetta kapeammin seuraavalla tavalla: "Noncooperative tax settings by independent governments, under which each government "competes" for a mobile tax base" (Wilson 2000). Tämä määritelmä kutsuu verokilpailuksi vain toimintaa, jossa valtio pyrkii veropolitiikallaan houkuttelemaan liikkuvaa veropohjaa muilta valtiolta. Edellä tekstissä mainittu määritelmä on jonkin verran väljempi ja hyväksyy verokilpailuksi myös veroratkaisut, jotka vaikuttavat samasta veropohjasta, esimerkiksi yli rajan virtaavista korkotuloista, kannettavien verojen jakaantumiseen valtioiden välillä, mutta eivät sinänsä vaikuta taloudellisen toiminnan sijaintiin.

4.2 Verokilpailututkimuksen koulukunnista

Tässä kirjoituksessa käsittelemme kahta eri lähestymistapaa verokilpailuun. Fiskaalisen federalismin näkökulma perustuu hajautettuun verotus- ja palvelutuotantorakenteeseen.⁷³ Tutkimusperinne on kotoisin Yhdysvaltojen ja Kanadan federalistisesta kolmiportaisesta hallintojärjestelmästä ja sai alkunsa 1950-luvulla. Fiskaalisen federalismin oppihistorian merkkipaaluja tuolta ajalta ovat esimerkiksi Charles Tiebout'n (1956) ja Richard Musgraven (1959) työt.⁷⁴ Siinäällään malliperinteen horisontaalisen kilpailuasetelman mallit eivät kuitenkaan ole sidottuja liittovaltion ideaan. Näiden mallien avulla voidaan tarkastella maiden välistä kilpailuasetelmaa esimerkiksi pääomaverotuksessa.

Toinen verokilpailututkimuksen suuntaus yhdistelee avotalouden makroteorian ja julkisen talouden teorian lähestymistapoja.⁷⁵ Se hyödyntää yhtäältä edellisen tapaa tarkastella kansainvälisiä pääomamarkkinoita ja toisaalta jälkimmäisen käsitteistöä ja analyysiä kansainvälisestä verotuksesta. Lähestymistavan juuret voidaan jäljittää 1960-luvulla käynnistyneeseen keskusteluun kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen vääristävästä vaikutuksista. Verokilpailunäkökulma tuli mukaan 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun taloustiede kiinnostui pääomamarkkinoiden liberalisoinnin vaikutuksista.

Makrotalousteoriaan ja julkisen talouden teoriaan pohjautuvan tutkimuksen argumentaatiossa keskeisessä asemassa on hyvin tunnettu optimiveroteorian tehokkuustulos, jonka mukaan vääristävien verojen läsnä ollessa optimaalinen verojärjestelmä kunnioittaa tuotannollisen tehokkuuden periaatetta (Diamond ja Mirrlees 1971).⁷⁶ Teoreeman mukaan verotuksen ei pidä antaa vääristää investointien tehokasta kohdentumista. Verotus tulee kohdistaa investointien sijaan kulutukseen ja säästämiseen. Pääomien allokaatiokysymys ei ole aivan samassa roolissa fiskaalisen federalismin tutkimuksessa. Sen piirissä keskeinen hyvinvointiteoreettinen kysymys on verokilpailun vaikutus julkisten palvelujen tarjontaan.

Kummankin koulukunnan tutkimuksissa esiintyy käsitepari lähdevaltioperiaate ja asuinvaltioperiaate. Noudatettaessa edellistä tulon tai varallisuuden verotusoikeus on valtiolla, jossa ansiotoimintaa harjoitetaan. Asuinvaltioperiaatteen vallitessa

⁷³ Laaja katsaus fiskaaliseen federalismiin on esimerkiksi Wellisch (2000).

⁷⁴ Tiebout'sta lähemmin jaksossa 4.3.1. Musgrave esittää näkemyksenä julkisen sektorin toimintojen hajauttamisesta eri julkisen sektorin tasoille ja käsittelee myös kysymystä sopivista rahoitusmuodoista.

⁷⁵ Esittämämme koulukuntajako on peräisin Devereux'lta (1996). Koulukuntarajat olivat ainakin alkuvaiheessa varsin selväpiirteiset, mitä kuvaa hyvin se, että jälkimmäisen suuntauksen klassikkojulkaisun Frenkel et al (1991) laajassa lähdeluettelossa ei näyttäisi olevan ainuttakaan viittausta fiskaalisen federalismin tutkimuksiin.

⁷⁶ Diamondin ja Mirrleesin (1971) tehokkuustulos edellyttää eräiden voimakkaiden ehtojen toteutumista. Puhtaat voitot on voitava verottaa pois kokonaan ja rajoituksia muiden veromuotojen käytön suhteen ei saa esiintyä. Lisäksi taloudessa oletetaan vallitsevan täydellinen kilpailu. Katso näistä esim. Piekkola (1995) tai Keen (1996).

verotusoikeus on taas sillä valtiolla, jossa verovelvollisen kotipaikka sijaitsee. Taloudellisessa analyysissä näillä käsitteillä viitataan yleensä siihen, kumman maan veroperusteiden mukaan tulon efektiivinen verorasitus määräytyy, ei niinkään siihen kummalle maalle verotulot kertyvät.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin vielä toinen käsiteryhmä, kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamismenetelmät. Se esiintyy erityisesti avotalouden makrotalousteoriaan ja julkisen talouden teoriaan nojautuvan koulukunnan töissä. Sovellettaessa vapautusmenetelmää ulkomailla ansaittu tulo on verovapaa verovelvollisen asuinmaassa. Verotus toteuttaa tällöin lähdevaltioperiaatetta. Hyvitysmenetelmää sovellettaessa ulkomaille maksetut verot vähennetään kotimaan veroista. Jos hyvitys on täydellinen, menetelmä johtaa asuinvaltioperiaatteen toteutumiseen.⁷⁷ Vähennysmenetelmässä taas ulkomaille maksettu vero vähennetään tulosta kotimaassa, eli lähdemaan veroja käsitellään asuinmaan verotuksessa liiketoiminnan kulujen tapaan.⁷⁸

Loppuosa tätä kirjoitusta on jäsennelty seuraavasti. Luku 4.3 keskittyy fiskaalista federalismia koskevaan tutkimukseen. Sen ensimmäinen jakso tuo esiin fiskaalisen federalismin kysymyksenasetteluja yleisellä tasolla. Toisessa jaksossa tarkastellaan aluksi pääomaverokilpailututkimuksen perusmallia ja myöhemmin mallin erilaisia laajennuksia. Luvun lopussa käsitellään lyhyesti hyödykeverokilpailua ja työvoimaan kohdistuvaa verokilpailua. Luvun 4.4 aiheena on makroteoriaan ja julkisen talouden teoriaan perustuva verokilpailututkimus. Ensimmäinen jakso käsittelee vanhempaa kansainvälisen verotuksen teoriaa. Toisessa jaksossa siirrytään avotalouden verokilpailumalleihin ja kolmannessa jaksossa käydään läpi monikansallisen yrityksen verotusta koskevaa tutkimusta. Luku 4.5 tarkastelee koulukuntien välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä ja nostaa esiin näkemyksen, joka korostaa verokilpailun hyötyjä.

4.3 Fiskaalinen federalismi

4.3.1 Klassikoita

Tässä luvussa esittelemme joitakin fiskaalisen federalismin horisontaalista verokilpailua kuvaavia malleja. Koko laajuudessaan fiskaalisen federalismin ongelmanasettelut ovat kuitenkin huomattavasti tämän kirjoituksen esittämiä näkökulmia laajempia. Hajautetun vero- ja palvelurakenteen kautta voidaan tarkastella sekä eri hierarkiatasojen (esimerkiksi valtio ja kunnat) että rinnakkaisten

⁷⁷ Käytännössä hyvitystä myönnetään yleensä vain asuinvaltion verojen määrään asti. Jos lähdevaltiossa perityt verot ylittävät asuinvaltion veron, hyvitys johtaa siihen, että tulon efektiivinen verorasitus noudattaa lähdevaltion veroperusteita. Asuinvaltioperiaate ei siis toteudu.

⁷⁸ Vähennysmenetelmä ei johda sen paremmin lähde- kuin asuinvaltioverotukseenkaan.

talousyksiköiden (esimerkiksi kunnat) välistä vuorovaikutusta. Keskeisiä kysymyksiä ovat tällöin esimerkiksi

- Mikä on verotuksen ja palvelutuotannon toteuttamisen oikea taso?
- Liittyykö julkisiin palveluihin sellaisia alueellisia ulkoisvaikutuksia, että niiden tuotanto jää paikallissektorin toimesta alle optimitason?
- Miten hajautettu verorakenne vaikuttaa tulonjakomahdollisuuksiin ja millaisen tulonjaon ja verotuksen rakenteen paikallinen julkinen sektori valitsee?
- Miten valtakunnan tason alueellinen tulontasaus voitaisiin toteuttaa siten, että paikallisen julkisen sektorin kannustinongelmat minimoituisivat?
- Johtaako fiskaalinen federalismi liikkuvien veropohjien verotuksessa yhä alhaisempiin verokantoihin?

Tässä kirjoituksessa tarkastelumme rajoittuu vain horisontaalisen kilpailuasetelman malleihin. Niissä tutkitaan kilpailua samantasoisten toimijoiden, esimerkiksi valtioiden, välillä. Pääasiallinen huomio kiinnittyy pääomaverotuksen ja julkisten palveluiden tuottamismahdollisuuksien väliseen problematiikkaan. Hyödykeverokilpailua ja työvoiman verotuksella tapahtuvan kilpailun tulonjakovaikutuksia käsitellään lyhyesti. Vertikaaliseen kilpailuasetelmaan liittyvät tarkastelut sivuutetaan. Lisäksi emme esittele malleja, joissa paikallisen julkisen sektorin poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko eksplisiittisesti mallinnettaisiin. Kysymystä niin sanotusta Leviathan –tyyppisestä julkisesta sektorista, joka maksimoi verotuloja, sivutaan lyhyesti tämän kirjoituksen viimeisessä luvussa.

Fiskaalisen federalismin klassikotutkimuksista nostamme tässä yhteydessä esiin Tiebout'n (1956) ja Oatesin (1972). Charles Tiebout'n artikkelin pohjalta on syntynyt laaja keskustelu jaloillaan äänestämisestä mahdollisena julkisten palveluiden tuotannon ja optimaalisen veroasteen takaavana mekanismina. Myöhemmin Tiebout'n esittämää näkökulmaa on laajennettu myös yritysten sijoittumista ja yritysten haalimiseksi tarjottuja vero- ja muita etuja koskevaksi tarkasteluksi. Tiebout esitti, että jaloillaan äänestäminen on mekanismi, joka ratkaisee Paul Samuelsonin esiin nostaman julkishyödykkeisiin liittyvän niin sanotun vapaa- matkustajaongelman. Julkishyödykkeiden ominaisuuksien vuoksi kuluttajilla ei Samuelsonin mukaan ole kannustimia paljastaa preferenssejään, ja tämän vuoksi julkishyödykkeiden tarjonta jää alle optimitason. Tiebout'n mallia on myöhemmin kritisoitu voimakkaasti. Kriitikoiden mukaan mallin tasapaino, jos sellaista edes on olemassa, on optimaalinen vain hyvin voimakkaiden rajoittavien oletusten ollessa voimassa.⁷⁹

⁷⁹ Katso esimerkiksi Bewley (1981).

Toisena fiskaalisen federalismin klassikkona voidaan pitää William Oatesin teosta *Fiscal Federalism* vuodelta 1972. Teoksessaan Oates esittää niin sanotun desentralisaatioteoreeman. Sen mukaan julkisten hyödykkeiden tuottamiseen liittyvien skaalaetujen ja julkisiin hyödykkeisiin liittyvien alueiden välisten ulkoisvaikutusten puuttuessa hajautettu julkisten palveluiden tuotanto tuottaa korkeamman hyvinvoinnin, kuin jos tuotetaan keskitetysti kaikille alueille yhtenäiset julkiset palvelut. Oates tuo myös esiin verokilpailun mahdolliset haittavaikutukset julkisten palveluiden optimaaliselle tuotannolle. Oates toteaa, että

”The result of tax competition may well be a tendency toward less than efficient levels of output of local services. In an attempt to keep taxes low to attract business investment, local officials may hold spending below those levels for which marginal benefit equal marginal costs, particularly for those programs that do not offer direct benefits to local business”.

Tämä näkemys ei ole kiistaton. Esimerkiksi Sinn katsoo, ettei Oatesin ajatuksia formuloivan Zodrow’n ja Mieszkowskin mallikehikosta voida johtaa julkisten palveluiden alioptimaalisuustulosta.⁸⁰ Zodrow’n ja Mieszkowskin mallia käsitellään laajemmin seuraavassa luvussa.

4.3.2 Pääomaverotus ja julkisten palveluiden rahoitus

4.3.2.1 Perusmalli: Zodrow & Mieszkowski (1986)

Oatesin ajatukset saivat formaalin esityksen vasta 1980-luvun jälkipuoliskolla Zodrow’n ja Mieszkowskin (1986) ja Wilsonin (1986, 1987) artikkeleiden julkaisemisen myötä. Näistä malleista ensimmäistä, Zodrow ja Mieszkowskin mallia, pidetään usein fiskaalisen federalismin puitteissa pääomaverokilpailun perusmallina. Monet myöhemmät pääomaverokilpailumallit ovat sen modifikaatioita. Tämä seikka helpottaa osaltaan kokonaiskuvan saamista tämän kirjallisuuden lähestymistavoista ja tuloksista.

Zodrow’n ja Mieszkowskin malli on yhden periodin yleisen tasapainon malli ja tarkastelee maiden kilpailua pääomasta. Kunkin alueen taloudessa on kolme sektoria: kuluttajat, yritykset ja julkinen sektori. Tuotantopanosten, eli työvoiman ja pääoman, oletetaan olevan täyskäytössä. Näiden tarjonnat ovat kiinteät maiden muodostamassa kokonaisuudessa. Pääoma on liikkuvaa alueiden välillä ja työvoima liikkumatonta. Tuotannossa vallitsevat vakioskaalatuotot: tuotantopanoksien kaksinkertaistaminen johtaa siis kaksi kertaa aiempaa suurempaan

⁸⁰ Katso tarkemmin Sinn (1999), luku 2 liitteineen.

tuotokseen.⁸¹ Työvoima omistaa pääoman ja voi sijoittaa sen haluamalleen alueelle.

Julkinen sektori rahoittaa palvelutuotantonsa lähdevaltioperusteisella pääomaverolla, eli verolla joka kohdistuu maahan investoidun pääoman tuottoon. Pääoman ollessa täysin liikkuvaa sijoittajat vaativat eri maihin tehtäviltä investoinneilta saman verojen jälkeisen nettotuoton. Verokannan nostaminen muita maita korkeammalle tasolle johtaa siihen, että investointien bruttotuottovaatimus nousee kyseisessä maassa korkeammaksi kuin muualla. Tästä seuraa pääoman ulosvirtaus, joka jatkuu kunnes jäljelle jääneen pääoman rajatuotto on noussut sijoittajien vaatimalle tasolle. Pääoman rajatuoton nousu johtuu siitä, että pääomakannan pienentymisen seurauksena tuotannossa on entistä enemmän työvoimaa pääomayksikköä kohden. Pääoman ulosvirtaus kuitenkin laskee työvoiman tuottavuutta ja siten työvoimalle tuotantopanoksena maksettavaa korvausta. Tältä osin työvoima joutuu kantamaan alentuneina palkkoina osan kiristyneen verotuksen seurauksista.⁸²

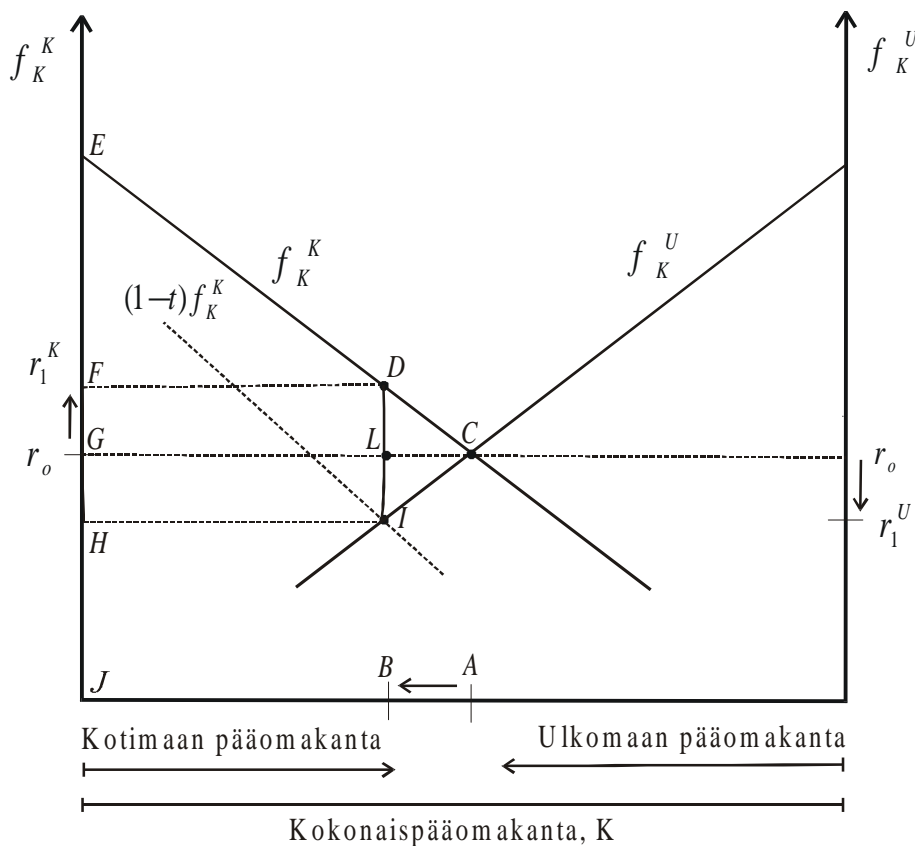
Tarkastellaan pääomaverotuksen kiristämisen vaikutuksia kuvion 4.1 avulla.⁸³ Tarkastellaan asetelmaa, jossa on kaksi identtistä aluetta, kotimaa ja ulkomaat. Pääoman kokonaismäärä on kiinteä ja se jakautuu kotimaiseen, K^K , ja ulkomaiseen pääomaan, K^U , tällöin $K = K^K + K^U$. Pääoman rajatuottoja merkitään f_K^K ja f_K^U .

⁸¹ Lisättäessä vain toisen tuotantopanoksen määrää, tämän panoksen lisätuotot ovat alenevat, eli esim. kaksinkertaistettaessa pääoman määrä tuotanto kasvaa vähemmän kuin kaksinkertaiseksi.

⁸² Jos kotimaa on häviävän pieni ulkomaihin verrattuna, veron korottaminen ei vaikuta korkotasoon ulkomailla ja koko vero lankeaa työvoiman kannettavaksi. Kyseessä on pienen avotalouden tapaus, jota tarkastellaan jaksossa 4.4.2.

⁸³ Kuvion esitti ensimmäisenä Kemp (1961) ja sitä hyödyntävät mm. Sinn (1987) ja Weichenrieder (1995). Se ei siis ole peräisin fiskaalisen federalismin kirjallisuudesta, mutta se soveltuu hyvin Zodrow'n ja Mieszkowskin tulosten havainnollistamiseen.

Kuvio 4.1. Verotus ja pääomakannan jakautuminen maiden välillä



Jos pääomaan ei kohdistu veroa, pääoma allokoituu maiden kesken siten, että tasapainossa pääoman rajatuotot ovat yhtä suuret, eli $f_K^K = f_K^U$. Tämä toteutuu kuviossa pisteessä C. Vaaka-akselilla tasapaino toteutuu pisteessä A. Pääoman rajatuotto eli korko, r_o , on sama kotimaassa ja ulkomailla.

Pinta-ala rajatuottokäyrän f_K^K alapuolella kuvaa kotimaassa syntyneiden tuotannon tekijätulojen määrää (alue ECAJ). Siitä korkotasoa kuvaavan suoran alapuolelle jäävä alue (GCAJ) on pääoman saamat korvaukset ja rajatuottokäyrän f_K^K ja korkosuoran välinen alue (ECG) työvoiman saamat korvaukset.

Kotimaan alkaessa verottaa pääomatuloja pääomaa virtaa ulkomaille. Uusi pääomakannan jakautuma maiden välillä määräytyy ehdosta $(1-t)f_K^K = f_K^U$, eli pääomaa siirtyy kunnes pääoman nettorajatuotto on sama kummassakin maassa. Ehto toteutuu kuviossa pisteessä I. Vaaka-akselilla uutta tasapainoa kuvaa piste B. Veron seurauksena kotimaan korkotasoa (pääoman tuottovaatimus) nousee (eli $r_o \rightarrow r_1^K$) ja ulkomaan korkotasoa alenee (eli $r_o \rightarrow r_1^U$).

Kotimaan saamaa verotuottoa kuvaa pinta-ala FDIH. Siitä työvoiman kannettavaksi tulee suorakaiteen FDLG pinta-alan kuvaama määrä. Alue GLIH on pääoman kannettavaksi jäävää osuus. Kolmio DCI kuvaa hyvinvointitappiota joka kotimaalle koituu. Se pienentää osaltaan pääoman ja kotimaisen työvoiman saamaa korvausta.

Mallissa siis kotimaan pääomaverot synnyttää pääoman ulosvirtauksen, nostaa kotimaista ja alentaa ulkomaista korkotasoa ja pienentää sekä kotimaisen työvoiman että kotimaahan tehtyjen investointien ansaitsemia tuloja.

Julkisten palveluiden tuottamis päätöksellä ratkaistaan samalla pääomaverotuksen taso. Julkisten palveluiden optimaalista määrää kuvaa niin sanottu Samuelsonin sääntö. Sen mukaan julkisten palveluiden optimimäärä on sellainen, että kuluttajien julkisista palveluista saamien rajahyötyjen (MB) summa on yhtä suuri kuin julkisen palveluiden tuottamisesta aiheutuvat rajakustannukset (MC), eli

$$(1) \quad \Sigma MB = MC .$$

Paikallisen verokannan ylittäessä muiden maiden verokannat pääomaa virtaa ulos maasta. Pääoman ulosvirtaus merkitsee sitä, että ulkomailla pääoman määrä lisääntyy, ja palkkataso nousee. Paikallinen julkinen sektori ei ota päätöksenteossaan huomioon näitä muille maille koituvia hyödyllisiä ulkoisvaikutuksia, mutta laskee julkisten palveluiden tuotantokustannuksiksi myös pääoman ulosvirtauksen aiheuttamat palkanmenetykset kotimaassa. Tämä johtaa modifioituun Samuelsonin sääntöön:

$$(2) \quad \Sigma MB = MC - t\Delta K ,$$

joka sisältää tavanomaisten julkisten palveluiden rajahyötyjä ja rajahaittoja kuvaavien termien lisäksi termin $-t\Delta K$ (>0), joka kuvaa pääomakannan ulosvirtauksen synnyttämää kustannusta. Verokilpailun seurauksena rajahyötyjen ja rajakustannusten tasapaino toteutuu aiempaa alemmalla julkishyödykkeiden tarjonnan tasolla.⁸⁴ Yhtälön (1) kuvaama optimitaso jää siis saavuttamatta.

4.3.2.2 Perusmallin laajennus: Bucovetsky & Wilson (1991)

Toisena keskeisenä pääomaverotukseen liittyvänä mallina voidaan pitää Bucovetsky ja Wilsonin vuonna 1991 esittelemää dynaamista mallia, joka laajentaa tarkastelua kahdessa suhteessa: se tuo lähdemaaperusteisen pääomaveron rinnalle toisen veroinstrumentin, tötuloon kohdistuvan veron tai asuinvaltioaperusteisen pääomaveron. Lisäksi, toisin kuin perusmallissa, säästäminen ja työn tarjonta ovat joustavia. Bucovetsky ja Wilsonin mallissa verotus voi siten vä-

⁸⁴ Yleensä rajahyötyjen oletetaan laskevan julkisten palveluiden määrän (ja niihin liittyvän verotuksen) kasvaessa ja rajahaittojen puolestaan lisääntyvän verotuksen kiristyessä.

ristää useampia taloudellisia päätöksiä kuin perusmallissa. Pääoman alueellisen allokaation ja julkishyödykkeiden tarjonnan ohella työn tarjonta ja säästäminen voivat vääristyä.

Uusien veroinstrumenttien ja dynamiikan tuominen malliin liittyvät toisiinsa. Perusmallin staattisessa asetelmassa työvoimaan ja säästämiseen kohdistuvat verot olisivat vääristämättömiä könttäsummaveroja, joilla julkinen valta voisi rahoittaa haluamansa tasoisen julkishyödykkeiden tarjonnan ilman vääristymien aiheuttamia lisäkustannuksia. Lähdemaaperusteista pääomaveroa ei tällöin kannettaisi. Asetelma ei tarjoaisi erityisen kiinnostavia näkökulmia sen paremmin julkishyödykkeiden tarjonnan ongelmaan kuin optimaaliseen verorakenteeseenkaan. Tuotantopanosten tarjontapäätösten sisällyttäminen malliin on siis välttämätöntä, kun halutaan tarkastella laajempaa veroarsenaalia.

Bucovetsky ja Wilson analysoivat ensin tilannetta, jossa julkisten palveluiden rahoittamiseksi on käytettävissä lähdevaltioperusteinen pääomavero ja työtulojen vero. He osoittavat, että kun toistensa kanssa identtisiä maita on vain pieni joukko, julkinen valta rahoittaa palvelutarjontaansa sekä työtuloverolla että pääomaverolla. Rahoituksen rakenne on kuitenkin vääristynyt; pääomaveron osuus jää alle optimitason. Lisäksi kirjoittajat osoittavat, että maiden määrän kasvaessa pääomaverokanta konvergoituu nolnaan. Viimeksi mainittua tulosta voidaan selittää sillä, että maajoukon kasvaessa pääoman tarjonnan jousto kasvaa ja pääomaveron hyvinvointitappio lisääntyy. Ramseyen joustosäännön nojalla veron painopistettä kannattaa siirtää työvoiman suuntaan ja ääritapauksessa, pääoman ollessa äärettömän joustavaa, julkiset menot rahoitetaan pelkällä työtuloverolla.⁸⁵

Julkisen sektorin koon suhteen tilanne on sama kuin perusmallissa: palvelujen tarjonta jää alle optimitason. Tämä seuraa siitä, että pääomavero ja työvoimavero ovat molemmat vääristäviä. Julkinen valta ottaa huomioon tästä aiheutuvan yhteiskunnallisen kustannuksen julkisten palvelujen tuotantokustannuksissa (vrt. kaava (2)).⁸⁶

Bucovetsky ja Wilson jatkavat tarkastelua olettamalla, että mailla on käytettävissä lähdevaltioperusteisen pääomaveron lisäksi asuinvaltioperusteinen pääomavero, eli vero joka kohdistetaan kotimaisten sijoittajien ulkomaisiin ja kotimaisiin pääomatuloihin. Työtulon verotus ei kuulu maan veroarsenaaliin. Mallin ratkaisussa julkinen valta kantaa kumpaakin veroa ja julkishyödykkeiden tarjonta on

⁸⁵ Jaksossa 4.4.2 tarkastellaan täysin joustavan pääomatarjonnan tapausta hieman laajemmin.

⁸⁶ Työvoimaveron vaikutus on itse asiassa varsin monisyinen ja toteutuu pääoman ulosvirtauksen välityksellä kuten pääomaveron vaikutuskin. Oletetaan, että maa pyrkii lisäämään julkishyödykkeiden tarjontaa nostamalla työtulojen veroastetta. Tämän seurauksena työn tarjonta maassa vähenee ja investointikysyntä pienenee. Pääomaa virtaa kotimaasta ulkomaille, mikä näkyy työn tuottavuuden, palkkojen ja työn tarjonnan nousuna siellä. Työvoimaverolla on siis positiivinen ulkoisvaikutus, jota kotimaan julkinen valta ei kuitenkaan ota päätöksissään huomioon. Julkinen valta asettaa siten julkisten menojen tason koko talouden kannalta liian alhaiseksi.

optimitasollaan. Verokilpailu (hajautettu päätöksenteko veroratkaisuissa) ei siis vaikuta julkisten palvelujen määrään eikä verorakenteeseen. Tulos on mielenkiintoinen, mutta se on jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle kirjallisuudessa.⁸⁷ Kirjoittajat selittävät tulosta siten, että julkinen valta voi käytössä olevilla veroinstrumenteilla vaikuttaa pääoman netto- ja bruttotuottoihin riippumatta maailman markkinoilla vallitsevasta tuottotasosta siten, että muiden maiden veroratkaisut eivät vaikuta pääomavirtaan yli kotimaan rajojen. Ulkoisvaikutukset eliminoituvat ja optimaalinen julkishyödykkeiden tarjonta voidaan saavuttaa.

4.3.2.3 Muita pääomaverokilpailua koskevien mallien laajennuksia

Zodrow ja Mieszkowski käsittelevät kahta eri malliversiota. Toisessa he oletivat julkisten hyödykkeiden menevän kuluttajille, ja toisessa tuotantopanoksina yrityksille. Molemmissa tapauksissa he päätyivät siihen, että julkisten hyödykkeiden tuotanto jää alle optimitason. Keen ja Marchand (1997) esittivät Zodrow'n ja Mieszkowskiin perustuvan mallin, jonka pohjalta he tutkivat verokilpailun vaikutuksia julkisten menojen rakenteeseen. He päätyvät melko heikoilla oletuksilla siihen, että verokilpailun seurauksena julkisten menojen kokonaistaso jää alle optimin, ja että julkiset menot painottuvat kotitalouksille tarjottavien palveluiden kustannuksella liiaksi yrityksille tarjottavan infrastruktuurin tuottamiseen.

Useimmissa fiskaalisen federalismin malleissa pääoman tarjonta oletetaan eksogeeniseksi. Mikäli tästä oletuksesta luovutaan, pääomaverojen korotus voi vähentää säästämistä ja ulosvirtaavan pääoman määrää. Hoyt (1991) taas osoittaa, että jos kilpailevat maat ovat tarpeeksi suuria omatakseen markkinavoimaa (eli maan tekemät päätökset vaikuttavat pääoman tuottotasoon), veronkorotuksen vaikutus pääoman ulosvirtaukseen on vähäisempi kuin perusmallissa, vaikkakin vaikutus on edelleen olemassa. Ääritapauksessa maita on vain yksi, ja tällöin verokilpailun haitalliset vaikutukset eliminoituvat tietysti kokonaan. Maiden poikkeudessa kokonsa puolesta toisistaan, tulokset poikkeavat edellisestä. Sekä Bucovetsky (1991) että Wilson (1991) osoittavat, että pienessä maassa pääoma reagoi herkemmin veronkorotuksiin, ja näin pääomaverot jää pienessä maassa suurta maata alemmalle tasolle. Tämän vuoksi pienessä maassa on enemmän pääomaa työntekijää kohden ja myös korkeampi palkkataso.⁸⁸ Verokilpailu voi siis hyödyttää joitakin maita. Asymmetrisen verokilpailun oloissa itse asiassa myös julkisten palveluiden ylitarjonta on mahdollista.

⁸⁷ Wilson (1999) ja Devereux (1996) noteeraavat sen, mutta eivät analysoi tarkemmin mm. sitä, miksi tulos poikkeaa Razinin ja Sadkan (1991) tuloksista, joita käsitellään tämän kirjoituksen jaksossa 4.4.2. Ks. kuitenkin Wilson (1999), joka viittaa eroihin ulkomaisen korkotason määräytymisessä mallien oletuksissa.

⁸⁸ Sekä Wilsonin (1991) ja Bucovetsky (1991) saamat tulokset ovat kuitenkin herkkiä mallin rakenteelle. Molemmat mallit ovat yhden periodin malleja. Aikaulottuvuuden sisältävässä mallissa tulokset ilmeisesti muuttuvat. Katso tarkemmin Bucovetsky ja Wilson (1991).

Wilson (1987) osoittaa, että lisäämällä tarkasteluun alueiden välisen kaupan Zodrow-Mieszowski –mallin tulokset muuttuvat. Wilson olettaa, että taloudessa on kaksi tuotettavaa hyödykettä; toinen työvoimaintensiivinen ja toinen pääomaintensiivinen. Mikäli alueiden asukkaiden preferenssit julkisten palveluiden suhteen eroavat toisten alueiden asukkaiden preferensseistä, seuraa tästä erilaisen pääomaverokantojen kautta alueiden erikoistuminen. Korkean pääomaveron alueet tuottavat työvoimaintensiivistä tuotetta ja matalan pääomaveron alueet tuottavat pääomaintensiivistä tuotetta. Julkisen sektorin palvelutuotannon tason suhde optimitasoon ei mallissa tule selkeästi esille.

Edellä kuvatut mallit olettavat työmarkkinoiden olevan kilpailullisia eli työn hinnan (palkan) oletetaan sopeutuvan siten, että taloudessa vallitsee aina täystyöllisyys. Tämä oletus vie mallit kauas reaali maailmasta. Talousteoriassa työttömyydelle on useita vaihtoehtoisia selitystapoja. Koskela ja Schöb (1998) olettavat, että ammattiliiton neuvotteluvoima johtaa työttömyyteen ja osoittavat, että vaikka pääoma reagoisikin sille asetettuun veroon, työttömyyden oloissa on perusteltua verottaa pääomaa lähdevaltioperiaatteella. Lähdevaltioperiaatteella toteutettu pääomavero aiheuttaa pääoman ulosvirtausta ja tuotannossa pääomaa korvataan työvoimalla. Tämän seurauksena palkkataso laskee mutta samalla myös työttömyys laskee. Julkinen sektori saa jonkin verran tuloja jäljelle jäänyttä pääomaa verottamalla ja lisäksi säästää työttömyysturvamenojen laskun kautta menoissaan.

Edellä jaksossa 4.3.2.2 viitattiin asuinvaltioperiaatteen soveltamisen poistavan pääomien kansainväliseen liikkuvuuteen perustuvan ongelman. Lisäksi edellä kuvatuissa malleissa työvoiman oletettiin olevan kansainvälisesti liikkumatonta. Tosiasiassa työvoima on nykyisin aiempaa liikkuvampaa myös kansainvälisesti. Täten palkkaverotuksella voi olla työ- ja vapaa-ajan välisen valinnan lisäksi vaikutusta asuinpaikan valintaan. Muista maista olennaisesti poikkeava työn verotuksen taso voi johtaa muuttoliikkeeseen. Työvoima, varsinkin työmarkkinoilla niukat avainryhmät, voivat muuttaa alhaisempien verojen perässä ulkomaille. Toisaalta ammattityövoiman paikallinen saatavuus voi vaikuttaa yritysten sijoittumiseen alueelle. Näin voi syntyä alueellinen positiivinen kierre, jossa veroratkaisut sekä työvoiman ja yritysten muuttoliike tukevat toisiaan.

Työvoiman vapaa liikkuvuuskaan ei kuitenkaan poista julkishyödykkeiden liian vähäiseen tarjontaan liittyvää ongelmaa mikäli pääomavero on ainoa julkisten palveluiden rahoitusmuoto. Mikäli työntekijöiden preferenssit julkishyödykkeisiin poikkeavat toisistaan, saattaa syntyä tilanne, jossa muuttoliikkeen ansiosta muodostuu erilaisia alueita. Sellaisten kotitalouksien asema, joiden preferenssit puoltavat niukkoja julkisia palveluita, saattaa muodostua lähtötilannetta paremmaksi. Kuten Brueckner (1999) osoittaa, verokilpailu voi laskea julkisten palveluiden määrää ja niiden rahoittamiseksi kerättäviä veroja siten, että pientä julkista sektoria puoltavat hyötyvät. Sopivin täydentävin varallisuus- ja ”nuppiveroin”

sekä tietyin lisäehdoin voidaan Wilsonin (1995) mukaan kuitenkin saavuttaa julkisten palveluiden optimaalinen taso työvoiman liikkuvuuden oloissa.

4.3.3 Verokilpailun vaikutus tulonjakomahdollisuuksiin työvoiman ollessa liikkuvaa

Tässä alaluvussa tarkastelemme muuttoliikkeen vaikutusta julkisen sektorin mahdollisuuksiin suorittaa tulojen uudelleenjakoa. Optimistisen näkemyksen muuttoliikkeen vaikutuksista julkishyödykkeiden tarjontaan esitti Tiebout (1956). Tiebout kuitenkin sivuutti kokonaan tulonjakokysymykset sekä muuttoliikkeen liittyvät ulkoisvaikutukset ja työmarkkinavaikutukset.

Tulonjaon harjoittaminen paikallistasolla saattaa olla ongelmallista. Vähävaraisille suunnattujen tulonsiirtojen kasvun myötä tapahtuva verorasituksen kasvu kannustaa hyvätuloisia kotitalouksia muuttamaan alhaisemman verotuksen alueelle. Toisaalta muita alueita runsaammat tulonsiirrot vähävaraisille houkuttelevat paikallisen julkisen sektorin kannalta nettosaajiksi luokiteltavia kotitalouksia muuttamaan alueelle. Veropohja josta tulonsiirrot rahoitetaan kapenee ja samalla tulonsiirtomenot kasvavat. Yksittäisen paikallisen julkisen sektorin harjoittama tulonjako aiheuttaa fiskaalisen ulkoisvaikutuksen.

Eri tulotasoilla elävien kotitalouksien alttius muuttaa vaihtelee. Empiirisesti on osoitettu, että koulutuksen myötä muuttoalttius lisääntyy. Koulutuksella on yleensä positiivinen yhteys myös tulotasoon. Muuttohalukkuuteen vaikuttavat tietysti muutkin tekijät kuin tulotaso ja verotus. Tyypillisesti muuttopäätöksen takana on tekijöitä sekä lähtömaassa että kohdemaassa. Verotuksen ohella työttömyyden uhka, kulttuurierot, perheen mahdollisuudet saada työtä ja koulutusta ovat esimerkkejä näistä muista muuttopäätökseen vaikuttavasti tekijöistä.

Tulonjakoon liittyvissä malleissa oletukset työntekijäryhmien liikkuvuudesta vaihtelevat.⁸⁹ Wildasin (1991) olettaa vain varakkaiden voivan muuttaa, Hindricks (1998) puolestaan olettaa molempien ryhmien, varakkaat ja köyhät, voivan muuttaa.⁹⁰ Wildasin katsoo, että tulonjakoon liittyvät ulkoisvaikutukset puoltavat tulonjakotehtävien siirtoa ylemmälle julkisen sektorin tasolle, pois paikallisen julkisen sektorin toiminnasta.⁹¹

⁸⁹ Katsaus muuttoliikkeen ja tulonjaon väliseen problematiikkaan on esimerkiksi Cremer & al. (1996).

⁹⁰ Lisäksi Wildasin (1997) tarkastelee koulutetun ja kouluttamattoman työvoiman tuloeroja hajautetun verotuksen oloissa ja havaitsee, että koulutetun työvoiman liikkuvuus (olettaen että kouluttamaton työvoima ei ole liikkuvaa) vähentää tuloeroja ryhmien sisällä mutta ryhmien välisten tuloerojen suhteen tulokset eivät ole yksiselitteisiä.

⁹¹ Tämä näkemys ei ole uusi sillä sen on aiemmin esittänyt esimerkiksi Musgrave (1969).

4.3.4 Hyödykeverokilpailu

Kolmantena verokilpailuun liittyvänä fiskaalisen federalismin tutkimustraditiona tarkastelemme seuraavaksi hyödykeverokilpailua. Sen perusmallina voidaan pitää Minzin ja Tulkensin vuonna 1986 esittelemää mallia jossa tarkastellaan naapurivaltioiden välistä rajakauppaa. Julkisen sektorin oletetaan rahoittavan toimintansa verottamalla yksityistä kulutusta. Verotus toteutetaan alkuperämaaperiaatteella jolloin ulkomailta ostetuista hyödykkeistä ei enää kotimaassa peritä veroa. Mikäli kuljetuskustannukset ovat tarpeeksi alhaiset, maa ei voi ylläpitää naapurimaita korkeampaa hyödykeverotusta eikä muista maista poikkeavaa julkisen palvelutuotannon tasoa.

Kanbur ja Keen (1993) laajensivat Mintzin ja Tulkensin mallia. He tarkastelevat erikokoisten maiden välistä rajakauppaa ja käyttävät oletusta verotuloja maksimoivasta julkisesta sektorista. Pieni maa voi hyötyä verokilpailusta ja harmonisointi saattaa merkitä sille menetyksiä vapaan verokilpailun luomaan tasapainoon nähden. Minimiverokannan määrittäminen ilmeisesti kuitenkin parantaa molempien maiden asemaa.

Rajakauppaa kuvaavien mallien yhteydessä on verrattu myös alkuperävaltio- ja kohdevaltioperiaatteita. Näiden veromuotojen vertailua on suorittanut Lockwood (1998). Kohdevaltioperiaatteella verotettaessa kulutusverot kerätään kuluttajilta asuinvaltioissa eikä ulkomaille menevää hyödykemyyntiä lähtömaassa veroteta lainkaan. Lockwoodin mallin rakenne on kuitenkin niin moniulotteinen, että sen esittely jää tämän esityksen tavoitteiden ulkopuolelle.

4.4 Kansainväliseen makroteoriaan ja julkisen talouden teoriaan nojaava tutkimus

Pääomaverokilpailua tarkastelee myös kansainväliseen makroteoriaan ja julkisen talouden teoriaan nojaava tutkimus, jonka pioneereitä ovat Gordon (1986), Razin ja Sadka (1991) ja Frenkel, Razin ja Sadka (1991). Tutkimuksissa pohditaan kansainvälisen makrotalousteorian välineistöllä pienen avotalouden optimaalista veropolitiikkaa täydellisten pääomaliikkeiden vallitessa. Tutkimukset esittävät paljon huomiota saaneen 'race to the bottom' -hypoteesin, jonka mukaan pääomaliikkeiden vapautumisen seurauksena pienet avotaloudet luopuvat pääomaverotuksesta. Tutkimussuuntaus kytkeytyy 1960-luvulla alkaneeseen kansainvälisen verotuksen veroperiaatteita ja näiden optimaalisuutta tarkastelemaan tutkimukseen. Tarkastelu aloitetaan tästä vanhemmasta tutkimussuuntauksesta. Toisessa jaksossa siirrytään avotalouden veromalleihin. Kolmas jakso tarkastelee monikansallisen yrityksen verotusta.

4.4.1 Kansainvälisen tuloverotuksen veroperiaatteet ja taloudellinen tehokkuus

Kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen ja verokoordinoinnin hyvinvointivai-
kutusten taloudellisen tutkimuksen alkuvaiheet liitetään yleensä Richard Mus-
graven julkaisuun (Musgrave, R., 1960), jossa tämä analysoi asuin- ja
lähdevaltioverotusta kahden neutraalisuuskäsitteen, pääoman vientineutraalisuu-
den (CEN) ja pääoman tuontineutraalisuuden (CIN), valossa.⁹² CEN -periaate
vaatii, että kunkin sijoittajan eri maihin tekemiä sijoituksia verotetaan samalla
efektiivisellä veroasteella. Tämä johtaa pääoman bruttotuottovaatimuksen yhtä-
läistymiseen maiden välillä ja investointien tehokkaaseen allokaatioon. Asuin-
valtioperiaate kohdistaa verotuksen yhtäläisin perustein sijoittajan kaikkiin
tuloihin ja johtaa siten CEN -periaatteen toteutumiseen. Vastaavasti CIN -peri-
aate toteutuu, jos investointeja tietyssä maassa verotetaan samalla efektiivisellä
veroasteella. Säästämisen nettotuotto on tällöin sama kaikille sijoittajille riippu-
matta näiden asuinmaista. Verotus ei vääristä säästämisen ja investointien rahoi-
tuksen allokointumista maiden välillä, mutta johtaa verokantojen erotessa maittain
investointien tehottomaan kohdentumiseen. Lähdevaltioperiaatteen noudattami-
nen kansainvälisessä verotuksessa johtaa CIN periaatteen toteutumiseen. Usein
lähdemaaperiaatteen yhteydessä viitataan myös kilpailuneutraalisuuteen. Kun
tulojen verotus perustuu sen valtion verosäännöksiin, jossa tulo ansaitaan, eri
yritysten kilpailuasema on tässä maassa yhtäläinen, riippumatta yrityksen tai sen
omistajien kotimaasta.

Myöhemmin keskustelussa havaittiin että CEN -periaate on välttämätön ehto
Diamondin ja Mirrleesin (1971) esittelemän verotuksen tehokkuusvaatimuksen
toteutumiseksi kansainvälisessä ympäristössä. Diamondin ja Mirrleesin teoree-
man mukaan verojärjestelmän ei tule vääristää tuotantopäätöksiä. Vääristävän
verotuksen tuleekin kohdistua investointien sijaan kulutukseen ja säästämiseen.

Pääoman vientineutraalisuudelle annettiin keskustelussa usein etusija, eli tuotan-
non tehokkuutta pidettiin keskeisenä tavoitteena. Diamondin ja Mirrleesin opti-
maalisuustulos edellyttää kuitenkin useiden vahvojen oletusten voimassaoloa,
kuten puhtaiden voittojen täydellistä verottamista (tai sitä että niitä ei esiinny), ja
sitä, että mailla ei ole rajoituksia käytössä olevien veroinstrumenttien suhteen.
Mm. Horst (1980) ja Piekkola (1995) pohtivat optimaalista kansainvälisen vero-
tuksen periaatetta kun puhtaita voittoja ei saada verotetuksi kokonaan. Optimaal-
inen verosääntö on tässä tapauksessa riippuvainen veroasteesta ja säästämisen
sekä investointikysynnän joustoista. Jos säästäminen on täysin jäykkää ja inves-
tointikysyntä joustavaa, asuinvaltioperiaate johtaa edelleen hyvinvoinnin maksii-
moitumiseen.

⁹² Keskustelua tuloveron kertaantumisesta kansainvälisessä ympäristössä käytiin Weichenriederin (1995)
mukaan jo 1800-luvun lopulla ja kansainvälinen verokoordinoitintyökin alkoi Kansainliiton piirissä jo
1920-luvulla.

Pääoman vienti- ja tuontineutraalisuutta koskeva keskustelu liittyi kysymykseen siitä, mikä veroperiaate on optimaalinen koko kansainvälisen yhteisön näkökulmasta. Tämän ohella Richman (1963) ja myöhemmin mm. Feldstein ja Hartman (1979) sekä Bond ja Samuelson (1989) pohtivat yksittäisen maan optimipolitiikkaa. Heidän mukaansa pääomaa vievän maan on edullisinta valita vähennysmenetelmä, eli lähdemaan veroja tulisi käsitellä asuinmaassa liiketoiminnan menojen tapaan. Periaatteen vallitessa yritys investoi ulkomaille kunnes investoinnin tuotto lähdemaan verojen jälkeen on yhtä suuri kuin kotimaan investointien tuotto ennen veroja. Marginaali-investoinnin tuotto kertyy tässä tapauksessa kokonaisuudessaan kotimaahan ja antaa asuinmaalle korkeamman tulokertymän kuin hyvitysmenetelmä.

Yksittäisen pääomaa tuovan maan kannalta tarkastelu keskittyi tapaukseen, jossa pääoman viejät soveltavat hyvitysmenetelmää. Tällöin pääoman tuojamaan, eli lähdevaltion, kannattaa asettaa ulkomaille virtaavien tulojen verorasitus viejään, asuinvaltio, verokannan tasolle. Koska viejää myöntää hyvityksen, se ei nettomääräisesti saa tulosta verotuloja lainkaan, vaan koko vero kertyy tuojamaalle. Tässä asetelmassa hyvitysmenetelmä, vaikka johtaakin asuinvaltioperiaatteen toteutumiseen, ei maksimoi globaalia hyvinvointia. Maiden välinen vuorovaikutus merkitsee kilpailuasetelmaa, jossa kumpikin maa maksimoi verokertymänsä korottamalla veroasteitaan, kunnes lopulta maiden välisiä pääomaliikkeitä ei esiinny lainkaan (Bond ja Samuelson 1989).

Vähennysmenetelmän osalta tutkimustulokset ja käytäntö eivät näyttäneet kuitenkaan olevan sopusoinnussa, sillä toisin kuin teoria ennusti silloiset suuret pääoman viejät, USA ja Iso-Britannia, sovelsivat vähennyksen sijasta hyvitysmenetelmää. Gordon (1992) selittää ristiriitaa sillä, että myöntämällä hyvityksen pääoman viejää voi tukea omien lähdemaaperusteisten verojen kantamista ulkomaille virtaavista tuloista.

4.4.2 Pienten avotalouksien välinen verokilpailu

Gordon (1986) ja Razin ja Sadka (1991) toivat kansainvälistä verotusta ja kansainvälisiä pääomamarkkinoita koskevaan tutkimukseen maiden välisen kilpailuasetelman. He tarkastelivat kilpailullisten pääoma ja hyödykemarkkinoiden ympäristössä toimivaa pientä avotaloutta, jonka päätökset eivät vaikuta korkoihin tai muihin hintoihin maailmanmarkkinoilla. Kukin maa tekee kansalaistensa hyvinvointia maksimoivia ratkaisuja lähdemaaperusteisesta ulkomaisten sijoittajien verokohtelusta ottaen muiden maiden veropolitiikan annettuna.

Mallit ovat kahden periodin yleisen tasapainon malleja ja niissä on kolme kotimaista sektoria kotitaloudet, yritykset ja valtio. Yritykset ovat kotimaisessa omistuksessa ja niillä on tuotantoa vain kotimaassa. Rahoitusmarkkinat ovat täysin integroituneet, eli finanssipääoma liikkuu rajojen yli esteettä. Työvoima on täysin liikkumatonta. Yritykset voivat hankkia lainarahoitusta kotimaasta ja ul-

komailta, mutta suoria sijoituksia ja yritysten omistusta yli rajojen ei esiinny. Valtio rahoittaa julkiset palveluita pääomaveron ohella työtulojen verolla.⁹³

Lähestymistavassa keskeisessä asemassa on kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden tasapainoehto, jonka mukaan täydellisen pääoman liikkuvuuden seurauksena sijoittajien veronjälkeisten nettokorkotuottojen täytyy olla yhtä suuret kotimaiselle ja ulkomaiselle sijoitukselle. Muussa tapauksessa sijoittajat lainaavat matalan nettokoron maista ja sijoittavat korkean tuoton maihin. Veroarbitraasin seurauksena joko korot tai veroasteet sopeutuvat siten, että nettotuottojen yhtäläisyys toteutuu. Pieni avotalous joutuu ottamaan päätöksenteossaan tämän tasapainoehdon annettuna.⁹⁴

Razin ja Sadkan (1991) johtamien tulosten mukaan verokilpailun seurauksena pienet avotaloudet lopettavat lähdevaltioperusteisten pääomaverojen kantamisen ulkomaisilta sijoituksilta. Jäljelle jää asuinvaltioperiaatteeseen nojaava verotus, eli pääomaverotus kohdistetaan alkuperäiseen sijoittajaan tämän kotimaassa. Edellytyksenä on kuitenkin, että maiden välillä harjoitetaan minimitason verokoordinaatiota tietojen vaihdon muodossa.

Pääomaverokilpailu johtaa siis asuinvaltioverotukseen, jossa verotus ei vääristä investointien kohdentumista maiden välillä. Razin ja Sadka päättelevät tästä edelleen, että vapaiden pääomaliikkeiden oloissa verokantoihin ja kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen kohdistuvalle kansainväliselle veroharmonisoinnille ei ole tarvetta, koska globaali optimiratkaisu toteutuu jo hajautetussa päätöksenteossa.

Razin ja Sadka johtavat myös toisen tärkeän tuloksen. Tämä tulos perustuu sellaisen tilanteen tarkasteluun, jossa maiden välinen verotukseen liittyvä tietojen vaihto ei ole mahdollista. Verokoordinaation puuttuessa pääomaverotus häviää kokonaan pienistä avotalouksista. Jos ulkomailla ansaittuja tuloja ei voida kontrolloida, kotimaisten tulojen verottaminen johtaa finanssipääoman ulosvirtaukseen kevyemmän verotuksen maihin.

Edellä mainittuja tuloksia selitetään yleensä viittaamalla pääomaveron kohtaan avotaloudessa sekä verotuksen tehokkuuteen. Ensimmäinen argumentti toteaa, että pienen avotalouden pääomaverotus ei jää rasittamaan pääomaa vaan siirtyy kokonaan kiinteiden tuotannontekijöiden kuten työvoiman kannettavaksi. Pienelle avotaloudelle ulkomainen korkotaso on riippumaton maan veroratkaisuista. Pääomaveron nosto korottaa tästä syystä täydellä määrällään investoin-

⁹³ Mallit ovat rakenteeltaan varsin saman tyyppisiä kuin Bucovetskyyn ja Wilsonin (1991) malli, jota käsiteltiin jaksossa 4.3.2.2. Wilson (1999, s. 282) viittaa kuitenkin, tosin hiukan epäselvästi, että malleissa kansainvälinen korkotaso määräytyisi eri tavoin.

⁹⁴ Kuvioon 4.1 luvussa 4.3.2.1 liittyvä tarkastelu muuttuu sovellettaessa pienen avotalouden oletuksia siten, että ulkomaan pääoman rajatuoton kuvaaja muuttuu vaakasuoraksi. Ulkomainen korkotaso on siis riippumaton kotimaan politiikasta.

neille maassa asetettavaa tuottovaatimusta. Pääomakanta vähenee ja palkat tai työllisyys heikkenevät. Sijoittajat saavat kuitenkin edelleen kansainvälisillä pääomamarkkinoilla vallitsevan koron investoinneilleen, eli vero jää kokonaan työvoiman ja muiden kiinteiden tuotantoteijöiden kannettavaksi. Jakson 4.3.2.1 kahden symmetrisen maan analyysissä ulkomainen korkotasö jousti alaspäin. Tämän seurauksena osa veron todellisesta kohtaannosta lankesi sijoittajille. Avotaloudessa ulkomainen korko on kiinteä ja vero siirtyy kokonaan rasittamaan kiinteitä faktoreita. Pääoman tarjonnan äärettömän suuresta joustosta seuraa, että pääomaveron korottamisen synnyttämä hyvinvointitappio on suurempi kuin jakson 4.3.2.1 tapauksessa, jossa pääoman tarjonta oli vähemmän joustavaa.

Toisen argumentin mukaan on tehotonta verottaa työvoimaa epäsuorasti lähdeperusteisella pääomaverolla. Sekä suoraan työvoimaan kohdistuva verotus, siis työtulojen verotus ja kulutusverotus, että pääomaverotus ovat vääristäviä veroja. Ne vaikuttavat mm. työn tarjontaan. Avotaloudessa pääomaverotus kuitenkin vääristää pääoman ja työvoiman suhdetta sekä tuotannon kohdentumista erilaista teknologiaa soveltaville sektoreille. Tästä syystä työvoiman kannettavaksi tuleva verotus on hyödyllistä kohdistaa suoraan työvoimalle pääoman sijaan.

Razinin ja Sadkan ja Gordonin mallit ennustavat siis pääomaveröjen häviämistä lisääntyvän integraation myötä. Empiria ei kuitenkaan tue tätä ennustetta kovin vahvasti. Yhtiöverokannat ovat kyllä olleet yleisesti laskevalla uralla 1980-luvun puolivälistä alkaen, mutta samalla verokertymät ovat kasvaneet ja efektiiviset veroasteet muuttuneet vain vähän (ks. esim. Devereux ja Pearson 1995 ja Bond et. al. 2000). 1990-luvulla keskustelu onkin kääntynyt etsimään syitä tälle ristiriidalle. Esillä on ollut useita tekijöitä, yhtenä hyvitysmenetelmän yleinen soveltaminen pääoman viejämaissa. Viejämään soveltaessa hyvitysmenetelmää lähdemaan verotus ei välttämättä nosta investoinnin verorasitusta. Hyvitysjärjestelmän yleisyys voikin hyvin selittää suhteellisen matalien lähdeveröjen perimisen osingoista, koroista ja rojalteista, mutta yhtiöveron osalta argumentti on kyseenalainen. Vain harvat maat hyvittäväät tytäryhtiön maksamaa lähdemaan yhtiöveroa ja lisäksi hyvitys saadaan viiveellä vasta kun voitto kotiutetaan osinkona asuinvaltioon. Toinen selitys liittyy sijaintietuihin. Jos jokin alue tai maa on esim. luonnonvaröiden läheisyyden takia edullinen investointikohde, julkinen valta voi siellä kohdistaa investoinneille veron. Lisäksi on viitattu siihen, että kansainväliset pääomamarkkinat ovat vain puutteellisesti integroituneet. Edelleen pääomaverotus ja yhtiöverotus saattavat toimia ansiotuloverotuksen täydentäjinä. Pääomaverotuksen poistaminen johtaisi verosuunnitteluun, jossa ansiotuloverotus pyritään välttämään raportoimalla tulot pääomatuloina.⁹⁵

⁹⁵ Keskustelusta katso esimerkiksi Gordon (2000) ja Gordon ja MacKie-Mason (1995).

4.4.3 Monikansallisten yritysten verotus

Kansainvälisen verotuksen teoriaan ja avotalouden makroteoriaan nojaava tutkimus mallintaa verojärjestelmän sekä pääoman välittämismekanismit varsin pelkistetysti. Mallien liikkuva pääoma on yleensä finanssipääomaa yritystoiminnan ollessa kansallista. Veromuodot ovat yksinkertaisia ja niitä on kussakin mallissa enintään muutama. Kritiikkiä liian yksinkertaisista asetelmista ovat esittäneet mm. Sinn (1987), Alworth (1988), Wagener (1996) sekä Devereux ja Griffith (1998). Yksi tästä kritiikistä noussut tutkimussuuntaus tarkastelee verotuksen vaikutuksia monikansallisen yrityksen (MNE) investointi-, rahoitus- ja verosuunnittelupäätöksiin. Tutkimus tekee eron investointien rahoitusvirtojen, siis portfoliosijoitusten, ja suorien sijoitusten välillä. Lisäksi rahoitusmuotojen eriävä verokohtelu, otetaan huomioon varsin yksityiskohtaisesti. Tutkimussuuntaus kytkeytyy läheisesti vanhempaan veroperiaatteita tarkastelemaan keskusteluun, ja kuten sekään, MNE -tutkimus ei sisällä varsinaista verokilpailuasetelmaa. Suuntauksen pioneereita ovat Alworth (1988), Keen (1991), Sinn (1993). Mallikehikko perustuu suljetun talouden yritysverotutkimuksen dynaamiseen investointimalliin (esim. King 1974), johon lisätään investointi ulkomailla sijaitsevaan tytäryhtiöön.

Sinn (1987) tarkastelee verotuksen vaikutusta tytäryhtiön voiton kotiuttamiseen ja näyttää että, toisin kuin aiempi kirjallisuus, esimerkiksi Richman (1963), väittää, lähdeverosta tai muusta verotuksen kaksinkertaisuudesta johtuva voiton kotiutuksen 'lisäverotus' ei vaikuta 'kypsän' tytäryhtiön voitonjakopäätökseen.⁹⁶ Sinn (1993) osoittaa toisaalta, että jos tytäryhtiöön kohdistuu kaksinkertaista verotusta, tytäryhtiön kasvuvaihe on optimaalista rahoittaa pidätetyillä voitoilla. Weichenrieder (1994) puolestaan tarkastelee samalla mallilla Saksan yhtiöveron hyvitysjärjestelmän vaikutuksia saksalaisen MNE:n voitonkäyttöpäätöksiin ja osoittaa, että omistajien varallisuutta maksimoiva emoyhtiö ei jaa ko. järjestelmässä kotiutettuja osinkoja edelleen yhtiön omistajille. Voitot sijoitetaan 'ikuisiksi ajoiksi' finanssimarkkinoille. Weichenrieder (1995) tarkastelee samalla mallikehikolla MNE:n siirtohinnoittelupolitiikan verotusehtoja. Devereux ja Griffith (1998a) johtavat mallin pohjalta uuden verorasitusmittarin kuvaamaan verotuksen ohjausvaikutuksia MNE:n investointien sijoittumiseen. Kirjoittajat esittävät, että olosuhteissa, joissa kilpailu ei ole täydellistä, efektiivinen keskimääräinen veroaste on parempi mittari kuvaamaan investointien sijoittumisen veroinsenttiivejä kuin ekonomistien perinteisesti suosima efektiivinen rajaveroaste.

Tutkimus on viime vuosina kiinnittänyt huomiota myös siihen, että maiden välinen pääomaverokilpailu ei välttämättä kohdistu vain pääomaliikkeisiin. Maat

⁹⁶ Kotiutettavan voiton 'lisäverotuksella' tarkoitetaan lähdeveron tai emoyhtiön kotimaan tuloverona tytäryhtiöön kohdistuvaa verotusta. 'Kypsällä' tytäryhtiöllä tarkoitetaan kasvupotentiaalina käytäntä yhtiötä, joka kasvaa enintään kansantalouden yleisellä kasvuvauhdilla.

saattavat kilpailla myös monikansallisten yritysten voitoista. Tämän taustalla on kansainvälisten yritysten mahdollisuus minimoida konsernitason globaalia verotaakkaa ohjaamalla voittojaan kevyen verotuksen maihin. Voittoja voidaan siirrellä manipuloimalla konsernin sisäisten tavara ja palveluvirtojen hintoja ja myös ottamalla huomioon verotuksen erot konsernin eri yksiköiden rahoituspäätösten suunnittelussa. Yritysten mahdollisuus siirrellä voittoja implikoi myös sitä, että verotuksen vaikutus investointien kohdentumiseen ei ehkä olekaan kovin suuri. Ääritapauksessa, jossa monikansallinen yritys voi näyttää koko voittonsa matalimman verokannan maassa, verotuksella ei ole lainkaan vaikutusta suorien investointien sijoittumiseen. Toisaalta siirtohinnoittelu ja investoinnit ovat toisistaan riippuvaisia, sillä siirtohinnoittelun hyödyntäminen edellyttää käytännössä investointeja siihen yksikköön, jossa voitot halutaan näyttää. Siirtohinnoittelua hyödyntävää verosuunnittelua on tutkittu runsaasti sekä teorian välinein että empiirisesti. Katsauksia tähän tutkimukseen esittävät muun muassa Newlon (2000) ja Hines (1999). Empiirisessä tutkimuksessa toiminnalle on löydetty selkeää evidenssiä (ks. Bartelsman ja Beetsma 2000).

4.5 Lopuksi

Edellä on käyty läpi verokilpailututkimuksen teoreettisia malleja. Pääomaverotuksen alueella on tarkasteltu kahta malliperinnettä, joista toinen liittyy fiskaalisen federalismin tutkimukseen ja toinen avotalouden makroteoriaan ja julkisen talouden teoriaan. Suuntaukset eroavat toisistaan sekä kysymyksenasetteluiltaan että mallikehikoidensa puolesta. Fiskaalisen federalismin varhaiset mallit ovat staattisia kun taas avotalouden veromallit ovat usein kahden periodin dynaamisia yleisen tasapainon malleja.⁹⁷ Kummankin malliperinteen veromuodot ovat varsin kaukana kansainvälisen yritys- ja pääomatuloverotuksen todellisuudesta. Fiskaalisen federalismin malleissa veromuotojen taustalla näkyy USA:n alueelliset omaisuusverot. Avotalouden veromalleissa on käsitteellistä kytkeä portfolio-sijoitusten tuloverotukseen, mutta mallinnus on yleensä äärimmäisen pelkistetty. Avotalouden verotutkimuksen myöhempi keskustelu on ottanut tarkasteltavaksi entistä realistisempia verorakenteita.

Fiskaalisen federalismin mallit painottavat kysymystä verokilpailun vaikutuksesta julkisen talouden kokoon ja erityisesti sitä päädytäänkö optimaalista pienempään julkisten palveluiden tarjontaan. Toinen suuntaus on kiinnostunut pääomien allokaatiosta ja kokonaistuotannon maksimoitumisesta. Näitä kahta näkökulmaa yhdistävää keskustelua ei laajemmin esiinny. Avotalouden malleissa ei juuri kiinnitetä huomiota muun kuin pääomaverotuksen synnyttämiin talouden tehottomuuksiin. Tässä ne nojaavat Diamondin ja Mirrleesin esittämään vaati-

⁹⁷ Edellä käsitellyistä fiskaalisen federalismin malleista Bucovetsky & Wilson (1991) on kuitenkin kahden periodin (dynaaminen) malli, jossa säästäminen ja työvoiman tarjonta ovat endogeenisia.

mukseen, jonka mukaan pääomien tehokkaalle kohdentumiselle täytyy antaa etusija, kun vääristävien verojen kantamista ei voida välttää.

Avotalouden veromallit väittävät, että pienen avotalouden ei kannata ylläpitää lähdemaaperusteista pääomaverotusta. Monissa fiskaalisen federalismin pääomaveromalleissa pääomaverotus sen sijaan säilyy. Näin käy Zodrowin ja Mieszkowskin yhden veroinstrumentin mallissa ja tietyin ehdoin myös Bucovetskyn ja Wilsonin kahden veromuodon malleissa. Viimeksi mainituilla pääomavero kuitenkin häviää, kun verotus sisältää sekä työvoima- että pääomaveron ja kun oletetaan tarkasteltavien maiden olevan atomistisen pieniä.

Taloustieteilijöillä on verokilpailun hyödyllisyyden suhteen keskenään vastakkaisia näkemyksiä. Kuten edellä luvussa 4.3 kuvattiin, verokilpailu saattaa veropohjan rapautumisen uhalla vaikeuttaa julkisten palveluiden tuottamiseen tarvittavien varojen keräämistä. Samoin verokilpailu vaikuttaa julkisen sektorin mahdollisuuksiin harjoittaa tulojen uudelleenjakoa. Toisaalta luopumalla oletuksesta, että julkinen sektori toimii puhtaasti asukkaidensa hyvinvointia edistäen, voidaan verokilpailu nähdä myös toivottavana ilmiönä. Verokilpailun on nähty voivan hillitä ja rajoittaa julkisten sektorin kasvua. Esimerkiksi Edwards ja Keen (1996) ovat laajentaneet Zodrow'n ja Mieszkowskin mallia ottamalla huomioon julkisen sektorin toimijoiden oman edun tavoittelun, joka ilmenee julkisen sektorin tarpeettomana paisuttamisena. Heidän mallissaan julkisella sektorilla on tavoitefunktio, jonka maksimointi määrää julkisen sektorin toimintaa. Mikäli julkinen sektori ei ole puhtaasti hyväntahtoinen, vaan sen toimintaan sisältyy oman edun tavoittelua, saattaa verokilpailu edistää edustavan kuluttajan hyvinvointia. Näkökulmaa voitaisiin edelleen laajentaa endogenisoimalla verotusta ja julkisten palveluiden tuotantoa koskeva päätöksenteko. Tällaiset kysymyksenasettelut liittyvät läheisesti niin sanottuun poliittiseen taloustieteeseen ja julkisen valinnan teoriaan. Joitakin askeleita tähän suuntaan onkin tutkimuksessa otettu.

Verokilpailun vaikutukset ovat tietysti pelkistettyjen analyttisten mallien kuvaamia vaikutuksia laajempia. Pelkistettyjen mallien käyttö on kuitenkin myös perusteltavissa; mallien rakenteen monipuolistaminen johtaa helposti mallin käsiteltävyyden vaikeutumiseen ja samalla tulosten selkeyden katoamiseen. Pelkistetty malli antaa siis suuntaa antavan tuloksen, liian kompleksinen malli ei anna lainkaan selkeää ymmärrettävää tulosta.

Verokilpailumallit eivät sisällä kaikkien verokilpailun vaikutusten analyysia. Yleensä analyttiset mallit eivät salli julkisen sektorin velkaantumista vaan oletavat tiukan budjettirajoitteen. Mallit eivät myöskään ota kantaa kysymykseen julkisen sektorin toiminnan tehostamiseen. Kaksi pääkysymystä joihin mallit pyrkivät vastaamaan, ovat kysymykset julkisten palveluiden tuotannon ja verorakenteen optimaalisuudesta. Lisäksi joissakin malleissa käsitellään tulonjakomahdollisuuksia verokilpailun oloissa; onko tulojen uudelleenjakoa mahdollista, ja millaiseksi tulonjako tietyillä voimakkailla oletuksilla muodostuu? Varsin mer-

kittävä osa verokilpailua koskevaa tutkimusta käsittelee pääomaverotukseen liittyviä kysymyksiä. Tämä on tietysti ymmärrettävää, koska pääoma lienee veropohjista liikkuvien.

Sekä fiskaalisen federalismin että kansainvälisen talouden makrotalousteorian tutkimussuunnat ovat aktiivisen harrastuksen alaisina. Suurin osa alueen merkittävistä töistä on peräisin viimeisen 10-15 vuoden ajalta. Tämä on varsin ymmärrettävää sillä mallien kehitys on tapahtunut samalla, kun taloudet ovat kansainvälistyneet ja integraatioprosessit edenneet. Näiden prosessien jatkuminen taannee myös sen, että verokilpailututkimus pysyy jatkossakin tutkijoiden mielenkiinnon kohteena.

Lähteet

- Alworth, J.S. (1988): The finance, investment and taxation decisions of multinationals. Basil, Oxford.
- Bartelsmann, Eric J. & Beetsma, Roel (2000): Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries. CEPR Discussion Paper No. 2543.
- Bewley, T. F.(1981): A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica* 49, no 3.
- Bond, Eric W. & Samuelson, Larry (1989): Strategic behaviour and the rules for international taxation of capital. *Economic Journal* 99, 1099 - 1111.
- Bond S.R. & Chennells, L. & Devereux, M.P. & Gammie, Malcolm & Troup, Edward (2000): Corporate tax harmonisation in Europe: A guide to the debate. Institute for Fiscal Studies, London.
- Brueckner, Jan K. (1999): Tiebout/Tax-Competition Models. The Institute of Government and Public Affairs Working Paper 69. University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Bucovetski, Sam (1991): Asymmetric Tax Competition. *Journal of Urban Economics* 30, s. 67 – 81.
- Bucovetski, Sam & Wilson, John Douglas (1991): Tax Competition with Two Tax Instruments. *Regional Science and Urban Economics* 21, s. 333 – 350.
- Cnossen S. (toim.)(2000): Taxing capital income in the European Union. Oxford University Press, Oxford.
- Cremer, Helmuth & Fourgeaud, Virginie & Leite-Monteiro, Manuel & Marchand, Maurice & Pestieau, Pierre (1996): Mobility and redistribution: A survey. *Public Finance* 51, s. 325 – 352.

- Devereux, Michael P. & Griffith, Rachel (1998): The taxation of discrete investment choices. Working paper W98/16, Institute for Fiscal Studies, Lontoo.
- Devereux, Michael P. & Pearson, Mark (1995): European tax harmonisation and production efficiency. *European Economic Review* 39, s. 1657 - 1681.
- Diamond Peter A. & Mirrlees, James A. (1971): Optimal taxation and public production I: Production efficiency. *American Economic Review* 61, 8 - 27.
- Edwards, J.S & Keen, Michael J. (1996): Tax Competition and Leviathan. *European Economic Review* 40, s. 113 – 134
- Feldstein, Martin & Hartman, David (1979): The optimal taxation of foreign source investment income. *Quarterly Journal of Economics* 93, s. 613 - 629.
- Frenkel, J.A. & Razin, A. & Sadka, E. (1991): International taxation in an integrated World. MIT Press, Cambridge.
- Gordon, Roger H. (1986): Taxation of investment and savings in a World economy. *American Economic Review* 76, 1086 - 1102.
- Gordon Roger H. (1992): Can capital income taxes survive in open economies. *Journal of Finance* 47 , 1159 - 1180.
- Gordon, Roger H. & MacKie-Mason, Jeffrey K. (1994): Why is there corporate taxation in a small open economy? The role of transfer pricing and income shifting. Teoksessa Feldstein, Martin, Hines, James R.. ja Hubbard, R. Glenn (1995): The effects of taxation on multinational corporations. University of Chicago Press, Chicago.
- Gordon, Roger H. (2000): Taxation of capital income vs. labour income: an overview. Teoksessa Cnossen, S. (toim.) *Taxing capital income in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Hamada, K. (1966): Strategic aspects of taxation on foreign investement income. *Quarterly Journal of economics* 80, 361 - 375.
- Hindricks, Jean (1998): *Redistribution, Mobility and Political Failure*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Hines, James R. (1999): Lessons from behavioural responses to international taxation. *National Tax Journal*, 305 - 322.
- Horst, Thomas (1980): A note on the optimal taxation of international investment income. *Quarterly Journal of Economics* 93, s. 793 - 798.
- Hoyt, William H. (1991): Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power. *Journal of Urban Economics* 34, s. 123 – 131.

- Kanbur, Ravi & Keen, Michael E. (1993): *Jeux Sans Frontieres: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size*. *American Economic Review* 83, s. 877 – 892.
- Keen, Michael E. (1991): *Corporation tax, foreign direct investment and the single market*. Teoksessa Winters, Alan L. ja Venables, Anthony (toim.): *European integration: Trade and industry*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Keen, Michael E. (1996): *The welfare economics of tax coordination in the European Community*. Teoksessa Devereux, M.P. (toim.) *The economics of tax policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Keen, Michael E. & Marchand, Maurice (1997): *Fiscal competition and the pattern of public spending*. *Journal of Public Economics* 66, s. 33 – 53.
- King, Mervyn A. (1974): *Taxation and the cost of capital*. *Review of Economic Studies* 41, 21 - 35.
- Koskela, Erkki & Schöb, Ronnie (1998): *Why Governments Should Tax Mobile Capital in the Presence of Unemployment*. Working Paper 1998/8. Economic Policy Research Unit, Copenhagen.
- Lockwood, Ben (1999): *Tax Competition and Tax Co-Ordination Under Destination and Origin Principles: A Synthesis*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Mintz, Jack & Tulkens, Henry (1986): *Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency*. *Journal of Public Economics* 29, s. 133 – 172.
- Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance. A Study in Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, Richard A. (1960): *Criteria for foreign tax credit, in Taxation and operations abroad, symposium*.
- Musgrave, Richard A. (1969): *Fiscal Systems*. Yale University Press.
- Newlon, T. Scott (2000): *Transfer pricing and income shifting in integrating economies*. Teoksessa Cnossen (2000).
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Piekkola, Hannu (1995): *Capital income taxation and tax criteria in international capital markets*. VATT-tutkimuksia 30, Helsinki.
- Razin, A. & Sadka, E. (1991): *International tax competition and gains from tax harmonisation*. *Economics Letters* 37, 69 - 76.

- Richman, Peggy B. (1963): *Taxation of foreign investment income: An economic analysis*. The John Hopkins Press, Baltimore.
- Sinn, Hans-Werner (1987): *Capital income taxation and resource allocation*. North-Holland, Amsterdam.
- Sinn, Hans-Werner (1993): *Taxation and the birth of foreign subsidiaries*. Teoksessa Herberg, H. ja Long, N.V. (toim.) *Trade, welfare, and economic policies. Essays in honour of Murray C. Kemp*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Sinn, Hans-Werner (1999): *Systems Competition*. Yrjö Jahansson Lecture 1999 (alustava versio), Helsinki.
- Tiebout, Charles (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 64, s. 416 - 424.
- Wagener, Andreas (1996): *Corporate Finance. Capital Market Equilibrium and International Tax Competition with Capital income taxes*. *FinanzArchiv* 53, 480 - 514.
- Weichenrieder, Alfons J. (1994): *Freistellungsverfahren und Nachholeffect: Eine Studie zum Siemenseffekt*. *Finanzarchiv* 51, s. 172 - 195.
- Weichenrieder, Alfons J. (1995): *Besteuerung und Direktinvestition*. Mohr, Tübingen.
- Wellisch, Dietmar (2000): *Theory of Public Finance in a Federal State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wildasin, David E. (1991): *Income Distribution in a Common Labor Market*. *The American Economic Review* 81, s. 757 – 774.
- Wildasin, David E. (1997): *Income Distribution and Redistribution within Federations*. *Annales d’Economie et de Statistique* 45, s. 291 – 313.
- Wilson, John Douglas (1987): *Trade, Capital Mobility, and Tax Competition*. *Journal of Political Economy* 95, s. 835 – 856.
- Wilson, John Douglas (1991): *Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments*. *Regional Science and Urban Economics* 21, s. 423 – 452.
- Wilson, John Douglas (1995): *Mobile Labor, Multiple Tax Instruments, and Tax Competition*. *Journal of Urban Economics* 38, s. 333 - 356.
- Wilson, John Douglas (1999): *Theories of Tax Competition*. *National Tax Journal* 52, s. 269 – 304.
- Wilson, John Douglas (2000): *Theories of Tax Competition*. CES Lectures. CESifo, München.

Zodrow, George R. & Mieszkowski, Peter (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics* 19, s. 356 – 370.

5 Klassillinen osinkovero globalisoituvassa maailmassa

Jouko Ylä-Liedenpohja, Tampereen Yliopisto

Tarkastelen esitykseni alussa osakeyhtiön tulon kahdesti verottamisen eli klassillisen osakeyhtiöveron keskeisimpiä ominaisuuksia suhteellisen yksinkertaisella tasolla. Tarkoitus on valaista sitä, miksi klassillinen osakeyhtiövero velan korkojen vähennyskelpoisuus poistaen olisi varsin käyttökelpoinen järjestelmä kansainvälisessä ympäristössä. Painotan erityisesti verojärjestelmän neutraalisuutta yrityksen rahoituksen lähteiden ja omistajaryhmien suhteen. Esitys perustuu paljolti yhdessä Seppo Karin kanssa tekeillä olevaan yksityiskohtaisempaan ja analyttisempaan työpaperiin "Klassillinen osakeyhtiövero kansainvälisen veroharmonisoinnin muotona".

Klassisen osakeyhtiöveron vaihtoehdot ovat erilaiset tavat integroida osakeyhtiön ja omistajien verotus, joissa on keskeistä myöntää omistajille huojennus osakeyhtiön jo maksamista veroista. Huojennus voidaan myöntää joko osakeyhtiöverossa jaetun voiton osalta, kuten se on Suomessa toteutettu aikaisemmin, tai omistajien verotuksessa osinkojen yhtiöveron hyvityksen kautta. Norja on soveltanut vastaavaa menettelyä myös pidätettyjen voittovarojen verojen osalta osakkeita tai yritystä myytäessä. Tarkastelen lopuksi yhtiöveron hyvitysjärjestelmän sopivuutta kansainvälisesti toimivan ja omistetun yrityksen verotuksessa sekä kysymystä pääomatuloverojen tosiasiallisesta maksajasta eli niiden kohtaannosta.

5.1 Klassillisen osakeyhtiöveron ominaisuuksia

Vero-opissa on vakiintunut kutsua klassiseksi osakeyhtiöveroksi järjestelmää, joka verottaa tuloa kahteen kertaan, ensin osakeyhtiötä ja sen lisäksi omistajia. Yleensä puhutaan vain osingoista, ei niinkään jakamattomista voitoista tai velan koroista. Arnold Harberger analysoi 1960-luvun alussa ensinnä sen haittoja olettaen nimenomaan osakeyhtiön pääoman koko tuoton tulevan verotetuksi kahdesti, kun muussa taloudessa pääoman tuotto verotetaan vain kerran. Veron tehokkuustappio johtuu allokaatiovääristymästä. Sen johdosta osakeyhtiösektorin pääomakanta on pienempi ja vastaavasti kotitaloussektorin ja sen kanssa samoin verotetun yritystoiminnan pääomakanta on suurempi. Erillinen osakeyhtiövero siis diskriminoi liikeideoiden saattamista osakeyhtiöiden muotoon, ehkäisee osakeyhtiöiden perustantaa ja tätä kautta tapahtuvaa riskien vapaaehtoista uudelleen jakoa tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Harbergerin analyysi oli staattista kiinnittäen huomiota pääomakannan uudelleen jakautumiseen osakeyhtiösektorin ja muun talouden välillä. Myöskään veropohja ei käytännössä ollut missään sellainen kuin hän oletti, vaan sisälsi velan korkojen vähennyskelpoisuuden ja erilaisia veroihin vaikuttavia investointikannustimia. Osinkojen kaksinkertaisen verotuksen katsotaan ehkäisevän kaiken liiketoiminnan riskienkannossa välttämättömän oman pääoman ehtoisen rahoituksen hankintaa. Teoreettista ja empiiristä kiistaa on käyty siitä, haittaako se myös voittorahoituksen kautta muodostuvaa omaa pääomaa vai pelkästään ulkoisen osakeantirahan hankintaa. Huomio kiinnittyi hyvin nopeasti investointien rahoituskustannuksiin ja siihen, miten ne riippuvat koko verojärjestelmästä, sekä osakeyhtiöiden että niiden omistajien ja sijoittajien verokohtelusta. Tarkastelukulma muuttui nopeasti dynaamiseksi, investointiteoreettiseksi. Samanaikaisesti oli välttämätöntä tarkastella arbitraasiehtoja eri rahoitusmuotojen välillä, jos niiden verorasitukset poikkesivat toisistaan. Syntyi kirjallisuus rahoituksen lähteiden veroneutraalisuudesta.

5.2 Eri rahoitusmuotojen verokiilat

Intertemporaalisessa tasapainoanalyysissä ollaan kiinnostuneita siitä, vääristääkö verojärjestelmä kulutuksen ja investointien jakautumista minkä tahansa kahden eri periodin välillä. Kulutuksen jakautuminen riippuu kuluttajien kohtaamasta veronjälkeisestä korosta, investointien allokoituminen puolestaan niiden tuottovaatimuksesta (jatkossa lyhyesti korosta) ennen kaikkia veroja. Verojärjestelmä on intertemporaalisten päätösten suhteen neutraali, jos verokiilaa ei ole kuluttajan saaman veronjälkeisen ja investoijan maksaman verollisen koron välissä.

Verokiila on suurin osakeantirahoitteisten projektien osalta klassisessa osakeyhtiöverossa. Säästäjän korko tuloveron jälkeen on alle markkinakoron, ja investoijan korko osakeyhtiöveron verran sitä korkeampi. Näin kulutuksen uhrauksen eli rahoitusvarojen kansantaloudellinen rajakustannus on pienempi kuin niillä aikaansaatavien investointien kansantaloudellinen rajatuotto eli kulutuksen tuleva lisäys. Resurssien jako uudelleen kulutuksesta investointeihin pienentäisi intertemporaalista vääristymää ja kohottaisi hyvinvointia.

Velkarahoitteisten projektien rahoituskustannuksessa on myös verokiila, koska veronjälkeinen korko eli kulutuksen lisäys on pienempi kuin rahoituksen hinta, markkinakorko, ja investointien bruttotuotto. Verojärjestelmä suosii rahoituksen välitystä velan muodossa osakeantirahaan nähden. Velkarahoitteisten projektien osalta ei kuitenkaan ole intertemporaalista vääristymää, jos velan korot verotetaan samalla verokannalla kuin ne voi vähentää osakeyhtiöverotuksessa ja jos investoinnin, kuten tuotekehityksen menot, saa ja pystyy kirjaamaan heti kuluksi. Tällaisessa järjestelmässä osakeyhtiövero toimii tukiaisena pääomalle, jonka kumoa korkotulon vero. Voidaan kuitenkin kysyä, havaitaanko tätä käytännössä.

Niitä pankkeja ei ole enää olemassa, jotka rahoittivat velalla tuotekehitysprojekteja runsas vuosikymmen sitten.

Voittorahoituksella toteutettujen projektien verotuksessa on kaksi perusjärjestelmää. Mannermainen tapa on pitää pitkäaikaiset pääomavoitot verovapaina. Pidätetyt voitot ovat vain osakeyhtiöveron kohteena. Perustelu on se, että koska juokseva tuotto on jo tullut verotetuksi laajan tulokäsitteen mukaisesti, realisointivoitto kuvastaa jo kertaalleen verotettua, mutta säästettyä tuloa. Siksi laajan tulokäsitteen mukaan sitä ei pidä verottaa uudelleen. Näin toteutettuna voittorahoituksen ja velan keskinäinen verokohtelu on kertymäperusteisesti sama, jos korkotulon verokanta on yhtä kuin osakeyhtiöverokanta, jolla korkomeno on vähennyskelpoinen, ja jos voiton käytössä ei ole investointikannusteita eli jos veropohja vastaa "oikeata tuloa".

Anglo-saksisessa järjestelmässä yhtiön pidättämät voitot ovat kaksinkertaisen verotuksen kohteena, koska osakkeiden realisointivoitot verotetaan ainakin osaksi pääomavoittoina, meillä luovutusvoittoina. Tämä johtaa verodiskriminointiin velan eduksi voittorahoitusta vastaan.

Kun käytännössä pääomavoittoja ei veroteta kertymäperusteella vaan vasta niitä realisoitaessa, tästä syntyvä veronmaksun lykkäysetu on taloudellisessa kirjallisuudessa laajalti huomioitu seikka laskettaessa pääomavoittojen tosiasiallista veroastetta. Edun syö kuitenkin helposti matalakin inflaatio ja varallisuusvero, joka on erityisesti Suomen ja Ruotsin ongelma.⁹⁸ Veronmaksun lykkäytymisen etu on puolestaan sitä suurempi, mitä korkeampi on sijoituksen omistusaikainen keskimääräinen reaalityttö suhteessa valtiolta saadun luoton korkoetuun, kuten laskelmistani Ylä-Liedenpohja (1999) ilmenee. Ei pidä todellakaan unohtaa päinvastaista tilannetta. Jos sijoitusajan keskimääräinen reaalityttö on alhainen tai negatiivinen - esimerkiksi kilpailijan tulo alalle tai uusi teknologia syö suvun omistuksen arvon tai vaikkapa kauppa näivettyvässä kylässä - nykyinen järjestelmä voi muodostua omistajan kannalta erityisen katastrofaaliseksi, koska verotettava luovutusvoitto kuvastaa puhtaasti inflaation vaikutusta.⁹⁹ Mistään nykyjärjestelmän tasapuolisuudesta ei voi puhuaakaan.

⁹⁸ Kun pörssiosakkeiden verotusarvo on 70 prosenttia vuoden lopun markkina-arvosta ja kun niiden pitkän aikavälin reaalityttö on 10 prosenttia ennen osakeyhtiöveroa, 0,9 prosentin varallisuusvero on 6,3 prosenttia reaalitytosta!

⁹⁹ Esimerkiksi jatkettaessa Ylä-Liedenpohja (1999) taulua 3. reaalitytolla $g = 0,01$ saadaan nykyisen 29 prosentin pääomatuloverokannalla efektiiviseksi pääomavoittoveroasteeksi 67,7 prosenttia vuodessa. Laskelmissa pitoaika on 20 vuotta, keskimääräinen inflaatio 2 prosenttia ja veronjälkeinen nimelliskorko 2,5 prosenttia vuodessa. Lisäksi tulee tietenkin säästettyyn voittoon kohdistunut juoksevan tuoton vero, osakeyhtiövero tai tavanomainen tulovero yksityisliikkeessä, ja mahdollinen varallisuusvero.

5.3 Rahoituslähteiden neutraalisuus

Edellä käsitellystä voidaan päätellä, että rahoituspolitiikan täysi neutraalisuus toteutuu kahdella eri tavalla. Verotetaan osakeyhtiön tulo vain kerran: pelkkä osakeyhtiövero, ei veroa omistajien osingoille eikä realisointivoitoille. Lisäksi korkotulon verokannan tulee olla saman kuin yhtiöveron, jolla korko on vähennyskelpoinen. Näin suora henkilöomistus olisi samassa asemassa verottoman (eläkeraha, säätiöt, yhdistykset) kanssa. Mutta tämä suosii velkarahoitusta verottomien kanavien kautta, jonka poistamiseksi tarvitaan velan korkojen vähennyskelvottomuus osakeyhtiöverossa. Tällä järjestelyllä verotus ei vaikuta yrityksen rahoituslähteiden valintaan eikä siihen, minkä kanavan kautta veroa edeltävä liikevoitto jaetaan sijoittajille. Maailmalla paljon debatoidut CBIT (Comprehensive Business Income Tax) -ehdotukset perustuvat tällaiseen argumentointiin. Täydellisen yhteen kertaan verottamisen takaamiseksi CBIT -ehdotuksiin liitetään yleensä Norjan käytäntö verottaa yhtiöiden ja osakkeiden realisointivoittoja siltä osin, kuin ne ylittävät ostohetken jälkeen kertyneet ja verotetut yhtiöön jätetyt voitot.

Rahoituslähteiden neutraalisuus saadaan myös aikaan toteuttamalla kaksinkertainen verotus koko osakeyhtiön tulolle. Korot eivät ole vähennyskelpoisia osakeyhtiöverossa. Omistajien ja sijoittajien saamat osingot, korot ja realisointivoitot verotetaan sama-asteisesti kuten Suomen nykyjärjestelmässä. Järjestelmä kuitenkin diskriminoi henkilöomistajia verottomiin (eläkeraha, säätiö, yhdistys) nähden. Omistuksen neutraalisuutta edistäisivät järjestelyt, joilla kaikelle säästämislle suotaisiin eläkerahan verokohtelu: säästetyn tulonosan verovapaus, mutta täysi veronalaisuus nostettaessa säästöt elämiseen. Useissa maissa rohkaistaan esimerkiksi osakesäästämistä siten, että tiettyyn vuosirajaan saakka osakkeiden netto-ostot ovat vähennyskelpoisia. Samoin tiettyyn rajaan asti osakkeiden luovutusvoitot ovat verovapaat. Esimerkiksi Iso-Britannian vuosirajat GBP 6500-7000 ovat suomalaisittain varsin korkeita. Tällaiset järjestelmät lähentyvät siten käytännössä CBIT-järjestelmää.

5.4 Kansainväliset toiminnot ja klassinen osakeyhtiövero

Lähdemaaperiaatteen mukaan koko tulo verotetaan efektiivisesti vain tulon synnyttävän toiminnan sijaintimaassa. Se toteutuu, jos vain osakeyhtiövero on olemassa, mutta ilman korkojen vähennyskelpoisuutta, ja jos saadut osingot, korot ja realisointivoitot ovat sijoittajille verovapaat (nk. vapautusmenetelmä). Järjestelmä toteuttaa myös nk. pääoman tuonnin neutraalisuuden. Se tarkoittaa sitä, että kaikkea omistusta kohdellaan samoin kuten kaikkia rahoituskanavia siitä riippumatta, mistä päin maailmaa rahoitusvarat tulevat. Lähdemaaperiaatteen puhdas toteutus johtaa verokilpailuun reaali-investoinneista.

Puhtaan asuinmaaperiaatteen mukaan taas koko tulo verotetaan efektiivisesti vain omistajien ja sijoittajien asuinmaissa. Se takaa puolestaan nk. pääoman viennin neutraalisuuden eli investoinnin tuotto verotetaan samoin siitä riippumatta, minne investoi. Verotulot keräävät yksinomaan sijoittajien asuinmaat. Siksi se johtaa verokilpailuun sijoittajista.

Yhdistämällä rahoituksen lähteiden ja omistuksen neutraalisuusehdot lähde- ja asuinmaaperiaatteiden kanssa havaitsemme, että eräänlainen ”kultainen keskitie” kansainvälisten toimintojen verotuksessa on osakeyhtiövero ilman korkojen vähennyskelpoisuutta yhdistettynä omistajilla sama-asteiseen osinkojen, korkojen ja realisointivoittojen verotukseen sekä vapauttamalla tytäryhtiöiden asema- maasta kotiutettu tulo emoyhtiön tuloverosta. Näin vältetään osakeyhtiöveron kansainvälinen kertaantuminen.

Hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi järjestelmän hyvät puolet olisivat seuraavat. Verokilpailu pitäisi kurissa investointeja tekevien eli osakeyhtiöiden veroasteet. Esimerkiksi Irlanti alentaa osakeyhtiöverokantansa 12.5 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä ja poistaa samalla tähän asti olleen alhaisemman verokannan ulkomaisilta yhtiöiltä, jotka sijoittuvat Irlantiin. Verokilpailu pitäisi kurissa myös sijoittajien ja säästäjien pääomatuloveroasteet. Verotulot jakaantuisivat toiminnan sijaintimaan ja omistajien asuinmaiden kesken. Jos lisäksi vähin erin laajennettaisiin kautta maailman periaatetta, että kaikelle vapaaehtoisellekin säästämislle suodaan eläkerahan verokohtelu, se edistäisi omistuksen neutraalisuutta. Lisäksi varallisuusverosta voitaisiin luopua Suomessa. Nythän verotetaan kaiken varallisuuden juoksevaa tuottoa laajakäsitteisen tuloveroperustan mukaan, jolloin erillisen varallisuusveron perimiselle löytyy huonosti perusteita. Se on vain veroa verolle, jonka tosiasiallista suuruutta politiikkojen ja heidän taustajoukkojensa on vaikea ymmärtää.¹⁰⁰ Lisäksi se johtaa puhtaasti veron välttämisen vuoksi organisoimaan taloudellinen toiminta muotoihin, joihin ei muutoin ryhdyttäisi, eli se johtaa kansantaloudelliseen tuhlaukseen.

5.5 Yhtiöveron hyvitys kansainvälisestä perspektiivistä

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä soveltuu klassillista osakeyhtiöveroa huomomin kansainvälisten toimintojen ja kansainvälisesti omistettujen osakeyhtiöiden verotukseen jo puhtaasti hallinnollisten tekijöiden vuoksi. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmää on melkein aina ja kaikkialla sovellettu siten, että yhtiöveron hyvitys myönnetään vain kotimaisille omistajille. Jos samanaikaisesti on voimassa pää-

¹⁰⁰ Veroa verolle tuntuu tosin olevan Suomen virallinen linja. Tulojen kasvaessa menetettävät verovähennykset, tulonsiirrot ja kasvavat julkiset palvelumaksut normaalin tuloveroasteikon progression lisäksi ovat synnyttäneet meillä jopa pitkälle yli keskituloisen tulonansaitsijan ulottuvan köyhyysloukun. Asumistukea saavalle lasketaan yli 75000 markkaa ylittävästä varallisuudesta 15 prosenttia laskennalliseksi tuloksi ansio- ja pääomatulojen päälle. Kiinteistövero ajetaan metsille, vaikka ne jo ovat puun myyntituloveron, arvonlisäveron, luovutusvoittoveron, perintöveron, varallisuusveron ja metsänhoitomaksun kohteena.

omavoittovero, vapauttamalla kotimainen omistus osinkotuloverosta järjestelmä tosiasiallisesti diskriminoi kasvuyritysten kotimaista omistusta, joiden osingonjakosuhte on alhainen, mutta suosii korkean osingonjakosuhteen politiikkaa noudattavien, yleensä kypsien toimialojen yritysten kotimaista omistusta.

Hyvistä hallinnollisista syistä johtuen osinkoja jakavilta emoyhtiöiltä edellytetään kotimaassa maksettua osakeyhtiöveroa joko jakovuonna tai aikaisempien vuosien veroylijääminä osingoista myönnettävän yhtiöveron hyvityksen verran. Mikäli näin ei ole esimerkiksi sen vuoksi, että konsernin jaettava voitto syntyy pääasiassa ulkomaisissa tytäryhtiöissä, emoyhtiö joutuu maksamaan täydennysveroa, kunnes maksettu osakeyhtiövero vastaa osingoista myönnettävää yhtiöveron hyvitystä. Siksi suuryritystemme omistuksen kansainvälistyessä meillä on jouduttu laatimaan monimutkaisia huojennussäädöksiä nk. kauttakulkuosingoille, jotka on jaettu ulkomailla ansaituista voitoista ja jaettu edelleen ulkomaisille omistajille. Ilman näitä kansainväliset osakeyhtiöverot kertaantuisivat. Ongelman lähde on siinä, että Suomi soveltaa laajalti vapautusmenetelmää emoyhtiön ulkomailta saamien osinkojen osalta. Mitään kauttakulkuosinkojen erityissäädöksiä ei tarvittaisi, jos emoyhtiön kotimaa pitäisi konsernin ulkomailla maksamia osakeyhtiöveroja kotimaan veroisina eli jos kotimaa noudattaisi ulkomaisten verojen hyvitysmenetelmää. Täydennysvero menisi tässä tapauksessa vain, jos ulkomaisten verohyvitysten jälkeenkään verot eivät vastaisi osingoista Suomessa myönnettävää yhtiöveron hyvitystä. Tässä tapauksessa läpivirtaavat osingot Suomesta lähtiessään olisivat siis tulleet maksetuksi tulosta, joka on efektiivisesti verotettu Suomen osakeyhtiöverokannalla.

5.6 Pääomatuloveron kohtaanto ja verokilpailu

Klassillinen kaksinkertainen osakeyhtiövero edellä kuvatussa muodossa jättäisi jäljelle osakeyhtiöveron aiheuttaman intertemporaalisen investointien vääristymän, vaikkakin se olisi neutraali rahoituspäätösten suhteen. Jos kaikki säästäminen ei-osakeyhtiösektorissa nauttisi eläkerahan verokohtelusta, sen tuotto vastaisi kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden osakeyhtiöveron jälkeistä tuottoa, jolloin pääomatulojen verotus ei vääristäisi kotimaista säästämissä päätöstä eikä omistajuutta, säästämisen kanavoitumista.

Taloustieteestä löytyy huonosti perusteluja sille, miksi kansakunta haluaisi ylipäättänsä verottaa investointeja. Ikivanhan perustelu on verottaa pois pääoman tuottamat puhtaat voitot eli taloudellinen lisäarvo yli pääoman tuottovaatimukseen. Suosituksen huono puoli on se, että sen mukaan puhtaat voitot olisivat eksogeeniset, riippumattomat yritysjohton ponnisteluista ja yrityksen kilpailuasemasta. Tilannehan on näin vain taloustieteen alkeisoppikirjoissa. Ericssonin, Motorolan ja Nokian taistelu matkapuhelinmarkkinoista osoittaa, että yritysten taloudelliset lisäarvot ovat kaikkea muuta kuin eksogeeniset. Ericssonin tuottama lisäarvo muuttui kahdessa vuodessa Ruotsin taloushistorian suurimmaksi vuosi-

tappioksi.¹⁰¹ Motorolan voitto matkapuhelimissa ei vastaa pääoman tuottovaatimusta, eli senkin lisäarvo muuttui negatiiviseksi parissa vuodessa. Nokialla oli matkapuhelimissa oma negatiivisen lisäarvon kautensa viisi vuotta sitten.

Toinen klassillinen perustelu pääoman verottamiseksi on verottaa vanhaa, siis olemassa olevaa pääomaa, mutta ei uutta. Tällöin veron tulee vielä olla yllätyksellinen kertavero tai kertaveronkorotus, jolloin se vastaa kiinteäsummaista (lump-sum) veroa ilman tehokkuusmenetystä. Yllätyksellisiin kertaveroihin liittyy aikaepä johdonmukaisuutena tunnettu ongelma. Kansakunta ei usko, että pääomaveron koottiin vain kerran, ja alkaa sopeuttaa säästämis- ja investointipäätöstään välttääkseen tulevaisuudessa toistuvan pääomaveron. Julkinen valta (poliitikot) ja kansa hyötyisivät, jos ne kykenisivät solmimaan sitovan sopimuksen olla verottamatta pääomaa.

Pääomaveron aiheuttama pääomakannan muutos ja tehokkuustappio riippuu siitä, kuinka paljon ennen veronkorotus ennakoidaan. Jos se on ennalta odotettu, kansakunnalla on houkutin kuluttaa osa olemassa olevista varoista esimerkiksi olemalla investoimatta poistojen osuutta. Seurauksena oleva pääomakannan alentuminen siirtää pääomatuloveron kokonaan työvoiman kannettavaksi. Se vähentää pääomatuloverojen kiinnostavuutta sekä tehokkuus- että oikeudenmukaisuussyistä. Siksi työtulon verotus dominoi pääomatulon verotusta tämän säästämis- ja investointipäätösvaikutusten vuoksi.

Pienessä avotaloudessa verokilpailu johtaa samaan lopputulokseen: työvoima maksaa lopulta pääomatuloveron. Kun työvoima on kansainvälisesti suhteellisesti liikkumatonta, mutta pääoma ja työpaikat liikkuvat suhteellisen vapaasti yli rajojen, työvoiman on työpaikkojen syntymiseksi houkuteltava pääoma luokseen tinkimällä omasta bruttokorvauksestaan. Tämä selittää lamasta nousun ja teknologiamurroksen ohella pääomatulojen BKT-osuuden voimakkaan kasvun vuoden 1993 jälkeen, jolloin tehty veroreformi lisäsi selvästi pääomatulojen efektiivistä verorasitusta. Kaiken lisäksi työvoiman verottaminen epäsuorasti tuottaa aina laajemman kansantaloudellisen tehokkuushukan kuin suoraan. Siksi suora työtulovero dominoi epäsuoraa veroa työvoimalle pääomatuloveron kautta.

Taloustiede on siitä mainio tiede - pohjimmiltaan siis edelleenkin poliittinen taloustiede, että useimmille argumenteille löytyy aina vaihtoehtoisella olettamuskokoelmalla, mallilla, työstetty vastakkainen argumentti. Silloin täytyy pohtia vaihtoehtoisten mallien olettamusten realistisuutta. Edellä viitattu tulos, että pienen avotalouden ei ole optimaalista asettaa intertemporaalista vääristymää tuottavaa pääomatuloveroa perustuu sille, että maa ottaa kansainvälisillä markkinoilla hinnat annettuina ja että mahdolliset puhtaat voitot on verotettu pois

¹⁰¹ Tämä koskee matkapuhelindivisioonaa vuodelta 2000. Samaan aikaan koko Ericsson –konserni teki Ruotsin taloushistorian suurimman vuosivoiton, tosin suurten myyntivoittojen avittamana.

(nk. Diamond-Mirrlees – julkisen sektorin tuotantotehokkuuden optimaalisuudesta avotaloudessa).

Rahoitusta opettavana parhaat perustelut positiiviselle pääomatuloverolle löytynevätkin siitä havainnosta, että lisääntyneestä pääoman liikkuvuudesta huolimatta sijoitusten kansainvälisen hajautuksen edut ovat edelleenkin positiiviset. Toisin sanoen kotimaan osakehintojen kysyntäkäyrällä negatiivinen kulmakeroin. Avotalous ei ole enää ”pieni” vaan omaa markkinavoimaa. Tämä johtuu siitä, että maat eivät koskaan ole tuotantorakenteeltaan homogeenisia. Tällöin kotimaa voi asettaa pääomatuloveron, joka ei siirry enää kokonaan työvoiman kannettavaksi.

Lähde

Ylä-Liedenpohja, J. (1999): Eräiden pääomatulojen verotuksen ankaruudesta. Verotus 49, 24-29.

6 Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja

Seppo Kari, VATT

6.1 Johdanto

Taloudellinen integraatio ja liiketoiminnan kansainvälistyminen ovat nostaneet uusia haasteita yritys- ja pääomaverotuksen uudistamiseksi. Kansallisella tasolla joudutaan entistä enemmän miettimään verojärjestelmän kilpailukykyä. Tuloverotuksen eriyttäminen tulolajeittain ei ole itsestään selvä ratkaisu ongelmiin, sillä se herättää kysymyksen verotuksen oikeudenmukaisuudesta sekä saattaa asettaa järjestelmän alttiiksi veroarbitraasille ja uusille ohjausvaikutuksille. Kansainvälisellä tasolla erilaisista kansallisista järjestelmistä muodostuva pääomaverotuksen kokonaisuus vääristää monella tavoin taloudellista päätöksentekoa. Lisäksi se on toivottoman monimutkainen. On olemassa tarve uusille veromalleille, jotka toimisivat hyvin niin avotalouden oloissa kuin kotimarkkinoillakin.

Tämä artikkeli tarkastelee tuloverotuksen rakennekysymystä kansallisesta ja kansainvälisestä näkökulmasta. Luvussa 6.2 käydään läpi peruskäsitteistöä liittyen verotuksen vaikutuksiin investointeihin ja rahoitukseen. Luvussa 6.3 tuodaan esiin taloustieteellisessä keskustelussa esillä olleita reformimalleja. Luku 6.4 käy läpi eräitä viimeaikojen uudistuksia.

6.2 Verotus, investoinnit ja rahoitus

Taloustieteessä on ollut tapana ajatella, että verotus vaikuttaa kotimaisten investointien määrään pääomakustannuksen kautta. Pääomakustannus määrittää tuotostason, joka investoinnin on ansaittava ollakseen kannattava. Siihen vaikuttavat korkokanta, yhtiöverokanta ja yhtiötason veropohjasäännökset sekä mahdollisesti vielä sijoittajan veroasteet. Verotus on neutraali investointien suhteen, jos se ei muuta pääomakustannusta eli ei synnytä verokiilaa pääomakustannuksen ja markkinakoron väliin. Verotus kohdistuu tällöin enintään ns. puhtaisiin voittoihin, eli voittoihin, jotka ylittävät pääomamarkkinoilta saatavan ”normaalituoton”.

Verotus on neutraali säästämisen suhteen, kun verokiila ei pienennä kuluttajan säästöilleen saamaa tuottoa, eli kun kuluttajan käteen jäävä tuotto on yhtä suuri kuin rahoitusmarkkinoiden tarjoama bruttotuotto. Suljetussa taloudessa, jossa investoinnit rahoitetaan kotimaisella säästämällä, ei ole tarvetta tehdä eroa säästämiseen ja toisaalta investointeihin kohdistuvan verotuksen välillä. Verotuk-

sen eri komponentit yhdessä muodostavat verokiilan investoinnin pääomakustannuksen ja sijoittajan nettotuoton väliin, minkä seurauksena sekä investoinnit että säästäminen vääristyvät. Avotaloudessa investointien ja säästämisen tarkastelu on syytä eriyttää. Säästöihin kohdistuva verokiila vaikuttaa kuluttajan säästämis päätökseen, mutta ei välttämättä kotimaisiin investointeihin, koska nämä voidaan rahoittaa ulkomaisella rahoituksella. Vastaavasti yritystason verotus määrittää pääomakustannuksen, mutta ei vaikuta kotimaiseen säästämiseen, jonka tuottoa määrää kansainvälinen korkotaso ja kotimainen pääomaverotus.

Usein puhutaan myös verotuksen neutraalisuudesta yrityksen rahoituspäätösten ja investointiprojektien valinnan suhteen. Nämä toteutuvat kun investoinnin pääomakustannus on riippumaton sen rahoittamisen muodosta ja investointikohteesta.

Viime vuosina pääomakustannuksen rinnalle on nostettu myös muita investointeihin vaikuttavia verotekijöitä. Yhtiöverokanta voi suoraan vaikuttaa investointeihin siksi, että monikansallisilla yrityksillä on tietyissä rajoissa mahdollisuus siirrellä voittoja eri maissa sijaitsevien yksiköidensä välillä. Yhtiöverokannan eroaminen maittain synnyttääkin suurille konserneille kannustimia siirtää eräitä toimintoja, kuten konsernin rahoituspalvelujen hankinta ja varainhallinta, matkailan verokannan maihin.

Myös investoinnin keskimääräinen veroaste voi vaikuttaa monikansallisen yrityksen investointien sijoittumiseen. Oletetaan, että markkinavoimaa omaava, hyvin kannattava kansainvälinen konserni on valitsemassa sijaintipaikkaa uudelle tuotantolaitokselle, jonka kapasiteetti on ennalta määrätty. Yritys ansaitsee pääomakustannuksen ylittäviä puhtaita voittoja, mikä voi seurata teknologisesta etumatkasta sen kilpailijoihin verrattuna tai onnistuneesta tuotedifferoinnista. On luontevaa ajatella, että emoyhtiö valitsee sen sijaintipaikan laitokselle, jossa verojen jälkeinen nettovoitto on korkein. Jos sijaintivaihtoehtojen muut piirteet eivät eroa, verotekijät, erityisesti puhtaisiin voittoihin kohdistuva yhteisövero, muodostuvat ratkaiseviksi. Investoinnin keskimääräinen efektiivinen veroaste (EATR) heijastaa näitä tekijöitä. Esimerkiksi pääomakustannus antaa varsin toisenlaista informaatiota verotuksesta.¹⁰² Se heijastaa verojen osuutta tuotoista kannattavuusrajalla, eikä ota huomioon, toisin kuin EATR, puhtaiden voittojen verotusta.

6.3 Taloustieteilijöiden esiin nostamia uudistusmalleja

Seuraavassa tuodaan esiin viime aikoina taloustieteessä käytyä keskustelua erilaisista yritys- ja pääomaverotuksen uudistusvaihtoehdoista. Tarkasteltavana on

¹⁰² Investoinnin marginaalinen efektiivinen veroaste EMTR on toinen tunnettu veroaste ja kuvaa verojen suhteellista osuutta pääomakustannuksesta.

neljä tuloveromallia: Kassavirtavero, Yhdysvalloissa esillä ollut CBIT-malli, englantilaisten ekonomistien ehdottama ACE-malli sekä pohjoismainen eriytetty tuloverotus.¹⁰³ Kolme ensiksi mainittua ovat lähinnä teoreettisia rakennelmia, kun taas neljännessä, eriytetystä tuloverosta, on käytännön kokemusta kymmenen vuoden ajalta.

Kassavirtavero on ollut veroekonomistien kestopuosikki 1970-luvulta asti,¹⁰⁴ mutta ei ole kuitenkaan tehnyt läpimurtoa varteenotettavaksi käytännön veromalliksi. Tässä tarkastelussa kassavirtavero on mukana lähinnä vertailukohtana suosittuisien neutraalisuusominaisuuksiensa johdosta. Muut kolme mallia ovat olleet esillä mm. keskustelussa EU:n veroharmonisoinnin suuntaamisesta. Cnossen (1999) ehdottaa pohjoismaista eriytettyä tuloveroa EU:n tuloverojärjestelmien pohjaratkaisuksi. Bond (1999) puolestaan tarkastelee ACE ja CBIT -malleja vastaavassa roolissa.

Kassavirtavero

Kassavirtaverolla tarkoitetaan tässä välitöntä veroa, jonka veropohja on laajan tulokäsitteen mukaisen tulon sijasta kulutukseen käytetty osa periodin aikana saaduista tuloista. Verotettava kulutus lasketaan siinä vähentämällä henkilön saamien tulojen ja muiden erien, kuten perintöjen, nostettujen lainojen ja realisoitujen sijoitusten, summasta tulonhankkimismenot ja uudet sijoitukset. Verotus kohdistuisi tällöin henkilön kulutukseen uhraamiin resursseihin. Säästöihin ohjattu tulovirta olisi verovapaa.

Kassavirtaveroa voidaan soveltaa myös yritysverotuksessa. Erilaisista yritysverotukseen kehitellyistä malleista R-veropohjainen kassavirtavero sallii käyttöomaisuusinvestointien täysimääräisen vähentämisen tuloista jo hankintavuonna. Toisaalta käyttöomaisuuden myyntituotot olisivat kokonaisuudessaan veronalaiset ja velan korot puolestaan vähennyskelvottomat. R-veropohja kohdistaa kassavirtaverotuksen yrityksen reaalipuolen toimintoihin, mutta verottaa rahoituksen nettotuottoja tuloverotuksen tavoin. Toinen vaihtoehto, ns. R+F-veropohja, kohdistaa kassavirtaverotuksen kaikkiin yrityksen toimintoihin.

Kassavirtaveron puoltajat näkevät sillä olevan huomattavia etuja liittyen niin taloudelliseen tehokkuuteen, oikeudenmukaisuuteen kuin hallinnolliseen yksinkertaisuuteenkin. Malli on intertemporaalisesti neutraali, se ei siis vääristä kuluttajan valintaa nykyisen ja tulevan kulutuksen välillä. Tämä seuraa siitä, että säästöjen vähennyskelvottomuuden takia niille ansaittu tuotto on efektiivisesti (ny-

¹⁰³ ACE tulee nimestä Allowance for Corporate Equity ja CBIT nimestä Comprehensive Business Income Tax.

¹⁰⁴ Kassavirtaveroa tarkastelivat 1970-luvulla ns. Meadin komitea (Mead 1978) Englannissa ja U.S. Treasury (1977) Yhdysvalloissa. 1990-luvulla lukuisat tahot ovat tarjonneet sen erilaisia versioita veroreformien pohjaksi erityisesti Yhdysvalloissa. Tuoreimmasta keskustelusta ks. Toder (1997) ja Aaron ja Gale (1996).

kyarvomielessä) verovapaa. Vastaavasti yritysverotuksessa investointien tuotto on verovapaa markkinoilta saatavaa ”normaalituottoa” vastaavalta osalta ja verotus kohdistuu vain tämän ylittäviin puhtaisiin voittoihin. Kassavirtavero ei siis lyö verokiilaa pääomakustannuksen ja markkinakoron väliin ja on siten investointineutraali. Tämä piirre on lisäksi riippumaton inflaatiosta. Hallinnolliset edut liittyvät veropohjan määräytymiseen objektiivisesti todettavissa olevien realisointuneiden erien perusteella. Kassavirtavero ei vaadi, toisin kuin tuloverotus, pääoman kulumisen ja toteutuneiden myyntivoittojen arvionvaraista määrittämistä.

CBIT –malli

Yhdysvalloissa 1990-luvun alussa esitelty CBIT-malli pyrkii ratkomaan korkojen ja oman pääoman tuottojen erilaisesta yhtiötason verokohtelusta syntyviä ongelmia (ks. US Department of Treasury 1992). Korkomenothan ovat kaikissa OECD-maissa vähennyskelpoisia verotuksessa, kun taas osinkoja ja yhtiöön jätettyjä voittoja yleensä rasittaa yhtiövero. Lisäksi korkotulojen verotus on nykyisin keskimäärin kevyttä.¹⁰⁵ Näillä seikoilla on useita ongelmallisia seurauksia, kuten rahoitusmuotojen epäneutraali verotus, sijoittajaryhmien eriävä kohtelu, kotimaisen ja ulkomaisen rahoituksen verokohtelun erot sekä verotuksen monimutkaistuminen.

CBIT –mallissa korkomenot eivät ole vähennyskelpoiset yhtiöverotuksessa. Kahdenkertainen verotus voidaan estää säättämällä pääomatulot rahoittajatasolla verovapaiksi tai, vaihtoehtoisesti, myöntämällä rahoittajalle hyvitys yhtiön maksamasta verosta. Korkovähennyksen poistaminen johtaa joka tapauksessa siihen, että eri tyyppisten pääomalle maksettavien korvausten verotus on yhtiötasolla yhdenmukaista. Tämä helpottaa rahoitusmuotoneutraalisuuden saavuttamista, yhdenmukaistaa erilaisten rahoittajatahojen verokohtelua ja selkeyttää verojärjestelmää. CBIT-mallin edut tulisivat hyvin esiin kansainvälisessä ympäristössä, jossa nykyinen korkojen ja osinkojen eriävä verotus johtaa kohtuuttoman monimutkaiseen kokonaisuuteen.

Toisaalta, CBIT-mallissa investoinnin pääomakustannus sisältää verokiilan. Verotus siis vääristää siinä yritysten investointipäätöksiä. Lisäksi CBIT-mallin ottaminen veroharmonisoinnin pohjaksi merkitsisi lähdemaaperusteisen verotuksen merkityksen kasvua. Monet taloustieteilijät pitävät asuinvaltioperiaatetta pääomien allokaation kannalta lähdemaaperiaatetta parempana. Kuitenkin, jos yhtiöverokannat saataisiin joko harmonisoimalla tai verokilpailun kautta riittävän mataliksi ja yhdenmukaisiksi, pääomien tehokas kohdentuminen ei vaarantuisi.

¹⁰⁵ Useissa maissa on voimassa korkosijoituksia suosivia säästämiskannustimia. Lisäksi verovapaiden institutionaalisten sijoittajien merkitys on kasvanut.

ACE-malli

Institute for Fiscal Studies -tutkimuslaitos (IFS) laati 1990-luvun alussa ehdotuksen Englannin yritys- ja pääomaverotuksen uudistamiseksi, jonka yksi keskeinen elementti oli ACE-malli. Malli oli ollut taloustieteessä esillä jo aiemminkin, mutta vasta IFS puki sen konkreettisen sovelluksen muotoon.¹⁰⁶ ACE-malli pyrkii korjaamaan samoja nykyisen pääomaverotuksen ongelmia kuin amerikkalainen CBIT-mallikin. Järjestelmien ehdottamat ratkaisut ovat kuitenkin varsin erilaiset, jopa vastakkaiset toisilleen. Kun CBIT-malli yhdenmukaistaa velan ja oman pääoman verotuksen poistamalla korkomenojen vähennyskelpoisuuden, ACE-malli ehdottaa rahoituskulujen vähennyskelpoisuuden ulottamista myös oman pääoman kustannuksiin. Vähennyksen perusteena ei olisi osakkaille maksettu voitonjako, vaan laskennallinen oman pääoman vaihtoehtoiskustannus, joka määräytyisi yrityksen oman pääoman tasearvon ja riskittömän markkinakorona tulona.

ACE-mallin myönteiset piirteet eivät liity yksinomaan eri rahoitusmuotojen yhtäläiseen kohteluun. Sillä on neutraalisuusominaisuuksia, joiden osalta se on rinnastettavissa pikemminkin kassavirtaveroon kuin CBIT-malliin. Kassavirtaveron tavoin ACE-mallissa investoinnin pääomakustannus on riippumaton verotuksesta, eli verotus on investointineutraalia. Tämä ominaisuus on lisäksi riippumaton inflaatiosta ja veropohjan määrittelystä – erityisesti siitä, vastaavatko verotuksen poistoasteet todellista pääoman kulumista. Viimeksi mainittu piirre selittyy sillä, että verotuksen poistojen poikkeamisesta todellisesta pääoman kulumisesta seuraa vastakkaissuuntainen poikkeama oman pääoman vaihtoehtoiskustannuksessa. Jos esimerkiksi veropoistot ovat taloudellista kulumista vastaavaa poistoa pienemmät, oma pääoma ja sen vaihtoehtoiskustannus ovat oikeita arvojaan suuremmat. Poikkeamat ovat vastakkaissuuntaiset ja suuruudeltaan sellaiset, että niiden verovaikutukset kompensoivat tarkalleen toisensa (Devereux ja Freeman 1991). Siten verotuksen poistoasteilla on vaikutusta lähinnä vain veronmaksun ajoitukseen, mutta ei verojen nykyarvoon.

Toisin kuin CBIT –malli, ACE-malli ei siis sisällytä investoinnin pääomakustannukseen verokiilaa. Se johtaa suurempaan investointitasoon, ei vääristä investointikohteen valintaa ja sen neutraalisuus on riippumatonta inflaatiosta ja poistoprosenteista.¹⁰⁷ Suljetun talouden oloissa ACE-malli näyttää siten tehokkuusnäkökulmasta CBIT-mallia paremmilta. Bond (2000) huomauttaa kuitenkin, että avoimessa taloudessa vertailu voi kääntyä CBIT-mallin eduksi. Jos kum-

¹⁰⁶ ACE-mallin tyyppistä verotusta oli käsitellyt aiemmin ainakin Boadway ja Bruce (1984). IFS (1991) jalosti mallin pohjalta uudistusehdotuksen. Kroatia otti käyttöön vuoden 1994 alusta saksalaisten verosiantuntijoiden valmistelun pohjalta ACE-mallia noudattavan järjestelyn, ks. Cnossen (1996) ja Rose ja Wiswesser (1996).

¹⁰⁷ Fehr ja Wiegard (2001) esittävät Saksan talouteen kalibroidulla dynaamisella yleisen tasapainon mallilla tehtyjä simulointilaskelmia ACE-malliin pohjautuvan reformin hyvinvointivaikutuksista. Kirjoittajat raportoivat merkittävistä tehokkuushyödyistä ilman selvää tulojaon heikkenemistä.

maltakin järjestelmältä vaaditaan samaa verotuottoa, ACE-malli edellyttää kaupan veropohjan takia korkeampaa yhtiöverokantaa kuin CBIT-malli. Tämä merkitsee yhtiötason verotuksen painopisteen siirtymistä paremmin kannattavien yritysten suuntaan, ts. keskimääräisen veroasteen nousua näissä yrityksissä. Tämä voi vähentää hyvin kannattavien yritysten halukkuutta investoida ACE-mallin valinneeseen maahan. Lisäksi ACE-mallin korkea yhtiöverokanta vahvistaa kannustinta näyttää puhtaat voitot matalan verokannan maassa.

CBIT-malli välttää nämä ongelmat. Sen veropohja on hyvin laaja, joten verotuottotavoitteet voidaan saavuttaa matalalla yhtiöverokannalla. Kumpikin järjestelmä kuitenkin tarjoaa perustan eri rahoitusmuotojen johdonmukaisen ja neutraalin verotuksen toteuttamiseksi kansainvälisessä ympäristössä.

Eriytetty tuloverotus, DIT

Neljäs tässä käsiteltävä ei-perinteinen tuloveromalli on eriytetty tuloverotus, jonka yhden version Suomi otti käyttöön 1990-luvun alussa Ruotsia ja Norjaa seuraten. Eriytetyssä tuloverotuksessa tulot jaetaan ansiotuloihin ja pääomatuloihin, joista ansiotulo verotetaan perinteisellä progressiivisella veroasteikolla ja pääomatulot ja yhteisöjen voitot suhteellisella verokannalla. Sen peruspiirteitä ovat lisäksi pääoma- ja yhteisöverokannan asettuminen osapuilleen ansiotulojen alimman rajaveroasteen tasolle 25-30 prosenttiin sekä yritystulon laskennallinen jako ansio ja pääomatulo-osuuksiin. Yritystulon kaavamaisella jaolla pyritään ylläpitämään palkansaajien ja yrittäjien yhtäläistä kohtelua ja estämään arbitraasia, jossa ansiotuloja muunnetaan pääomatuloiksi.

Eriytetyn tuloverotuksen vertailu ACE- ja CBIT-malleihin ei ehkä ole luontevaa, koska se on näitä kahta selvästi kattavampi järjestelmä. DIT määrittelee koko tuloverotuksen perusrakenteen, kun taas mainitut kaksi mallia liittyvät lähinnä yhtiöverotukseen. Eriytetty tuloverotus sopiikin paremmin kassavirtaveron vertailupariksi. Kumpikin tarjoaa kattavan ratkaisun tuloverotuksen järjestämiseksi ja lisäksi kumpikin pyrkii tekemään eron työtulojen ja pääomatulojen välillä. Tulojen eriyttämisen tapa ja ajankohta kuitenkin poikkeavat. Kassavirtaveron kohdalla eriyttäminen tapahtuu kulutus-/säästämisspätöksen yhteydessä myöntämällä uusiin säästöihin perustuva vähennys, kun taas pohjoismaisessa mallissa realisoituneisiin tuloihin kohdistetaan eri verokannat tulolajista riippuen. Lisäksi kassavirtaveron johtaa vain uusien säästöjen tuoton verovapauteen, kun taas eriytettyssä tuloverotuksessa sekä vanhojen että uusien säästöjen tuottoa kohdellaan ansiotuloista poikkeavalla tavalla.

Eriytetyn tuloverotuksen laaja veropohja yhdistettynä matalaan yritys- ja pääomaverokantaan saattaa yleisesti ottaen olla hyvä toimiva tapa vähentää verotuksen vaikutusta investointien ja säästämisen ohjautumiseen. Pienten ja keskisuurten yritysten verotuksessa siihen liittyy kuitenkin ongelmia. Yksityisliikkeen ja henkilöyhtiön voiton ja noteeraamattoman osakeyhtiön osingon jaka-

minen kaavamaisin perustein ansio- ja pääomatulo-osuuksiin saattaa ohjata näiden yritysten investointi- ja rahoituspäätöksiä. Kannustimien luonne ja suuruus riippuvat useista tekijöistä, kuten verokantaerosta ansiotulojen ja pääomatulojen välillä, varallisuusverosta, myyntivoittoverosta ja laskennallisen pääoman tuottoasteen suuruudesta.

Seuraavassa on lyhyt yhteenveto taloustutkimuksen havainnoista koskien pohjoismaisen mallin ohjausvaikutuksia:¹⁰⁸

- Yrittäjällä, jonka ansiotulon rajaveroaste ylittää pääomatuloverokannan, on pohjoismaisessa järjestelmässä usein verotuksen rakenteesta johtuva kannustin kasvattaa yrityksen pääomakantaa. Suomessa järjestelmä myös suosii omaa pääomaa investointien rahoituksessa Tämä merkitsee sitä että eriytetty tulovero ei ole neutraali vaan vääristää yritysten investointi- ja rahoituspäätöksiä.
- Pääoman laskennallisen tuottoasteen suuruus vaikuttaa ratkaisevasti kannustimiin. Henkilöyhtiöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta pätee seuraava tulos: Jos laskennallinen tuottoaste ylittää (alittaa) markkinakoron, järjestelmä kannustaa investoimaan (vähentää investointeja). Järjestelmä on puolestaan investointineutraali, jos tuottoaste on asetettu tarkalleen markkinakoron tasolle. Koska Suomessa henkilöyhtiön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan kohdalla sovellettava tuottoaste on moninkertainen keskimääräiseen lainakorkoon verrattuna, järjestelmä kannustaa Suomessa investointeihin. Osakeyhtiöissä järjestelmä voi olla kannustava vaikka tuottoaste olisi asetettu markkinakorkoa pienemmäksi.
- Suomessa yrittäjän ansiotulon rajaveroaste voi alittaa pääomaverokannan. Tässä tapauksessa verotuksella on ainakin marginaalilla tarkasteltuna investointeja vähentävä ja velkaantumista lisäävä vaikutus.
- Norjassa yrittäjän tuloverotus on toteutettu monessa suhteessa eri tavoin kuin Suomessa. Norjan verotus on neutraalia eri rahoitusmuotojen suhteen. Suomen järjestelmä suosii omaa pääomaa ja syrjii velkaa. Lisäksi Norjassa pääoman tuottoaste on alempi kuin Suomessa, minkä johdosta eriytetyn tuloveron investointikannustimet ovat Norjassa suhteellisesti ottaen pienempiä kuin Suomessa.

Ekonomistit puhuvat usein ekvivalenteista verojärjestelmistä. Tällöin on kyse ”eri näköisistä” järjestelmistä, jotka kuitenkin taloudellisessa analyysissä osoittautuvat vaikutuksiltaan yhtäläisiksi. Panteghini (2000) viittaa tietyn asteiseen yhtäläisyyteen ACE-mallin ja pohjoismaisen pienyritysten verotuksen välillä.

¹⁰⁸ Ks. esim. Cnossen (2000), Hagen ja Sörensen (1998), Fjaerli ja Lund (2001), Kari et al. (1998) ja Kari (2001).

Kuten edellä todettiin ACE-mallissa yrityksen verotuksessa myönnetään vähennys oman pääoman perusteella. Yhtiöveron laskentaa ACE-mallissa voidaan kuvata seuraavasti

$$T = t(P - iD - bN)$$

T on yhtiöveron määrä, t on yhtiöverokanta, P on yrityksen verotettava voitto ennen rahoituskustannuksia (mutta pääoman kulumisen jälkeen), i on lainakorko, D on yrityksen velkojen määrä, b on oman pääoman vaihtoehtoiskustannus ja N on yrityksen oma pääoma.

Vastaavasti eriytettyssä tuloverotuksessa erotetaan pääomatulo-osuus, jota verotetaan pääomatuloverokannalla t_p . Loppuosa tulosta on ansiotuloa, johon kohdistuu ansiotulon veroaste t_a . Kun pääomatulo-osuutta merkitään bN saadaan yrittäjän veroiksi yritystulon osalta

$$T = t_p bN + t_a(P - iD - bN)$$

Ansiotuloveron ja ACE-mallin yhtiöveron veropohjat ovat täsmälleen samat. Kummassakin yrityksen voitosta vähennetään realisoituneet velan korkomenot iD ja laskennallinen oman pääoman normaalituotto bN . Vero kohdistuu normaalin pääomatulon ylittävään voittoon, jota ACE-mallin yhteydessä kutsutaan ”puhtaaksi voitoksi” ja pohjoismaisessa mallissa yritystulon ansiotulo-osuudeksi. Pohjoismaisessa mallissa pääoman normaalituotosta maksetaan toki lisäksi pääomatulovero. ACE-malli voidaan nähdä eriytetyn tuloveron erikoistapauksena, jossa pääomaverokanta on asetettu nollassa. Erona järjestelmien välillä on lähinnä se, että ACE-malli on suunniteltu toimivaksi yhteisöverotuksessa ja eriytetyn tuloverotuksen ansio-/pääomatulojaon sisältävä verotus yrittäjän henkilökohtaisessa verotuksessa.

ACE-mallin ja eriytetyn tuloveron ilmeisestä lähisukulaisuudesta seuraa kuitenkin se, että osa ACE-mallia koskevasta veroteoreettisesta tutkimuksesta on relevanttia myös eriytetyn tuloverotuksen kannalta. Erityisen kiinnostava on keskustelu laskennallisen tuottoasteen asettamisesta. Pohjoismaissa 90-luvun alussa vallinneen käsityksen mukaan tuottoaste tulee asettaa siten, että se vastaa markkinakorkoa lisättynä oman pääoman riskipreemiolla. ACE-mallin osalta Bond ja Devereux (1995) ovat kuitenkin osoittaneet, että täydellisten pääomamarkkinoiden ja täydellisen tappiontasauksen oloissa neutraalin verotuksen takaava tuottoaste on riskitön markkinakorko. Tulos selittyy sillä, että verotuksella on kaksi vastakkaissuuntaista vaikutusta omalla pääomalla rahoitetun investoinnin houkuttelevuuteen. Verotuksen ansiosta yrityksen verojen jälkeisen voiton vaihtelu pienenee. Tämä pienentää sijoittajan vaatimaa korvausta riskin kantami-

sesta, riskipreemiota. Toisaalta verotus vähentää myös käteen jäävää nettokorvausta. Tarkastelun olettamissa ideaalioloissa vaikutukset kumoavat toisensa, eikä ACE-mallin oman pääoman laskennalliseen tuottoasteeseen tarvita riskilisää. Hagen ja Sörensen (1998) toisaalta huomauttavat, että käytännössä tappiontasaus on vajavaista, mistä syystä pieni riskipremio voi olla tarpeen. On kuitenkin ilmeistä, että Pohjoismaissa käyty verokeskustelu ei tuntenut Bondin ja Devereux'n argumenttia.

6.4 Tuoreita verouudistuksia

Pohjoismaiden 1990-luvun alun merkittävien tuloveroreformien jälkeen Euroopassa on toteutettu useita uudistuksia. Osassa näistä on otettu askelia pohjoismaiden viitoittamaan suuntaan, osassa taas on pysytty vanhoilla linjoilla. Seuraavassa käydään läpi lyhyesti kolmen veroreformin pääpiirteitä ja verrataan näitä pohjoismaiden uudistuksiin.

Italiassa uudistettiin vuoden 1998 alusta yritysverotus. Myös yksityishenkilöiden pääomatulojen verotuksessa tapahtui muutoksia.¹⁰⁹ Tuloverojärjestelmän rakenne on Italiassa noudattanut jo perinteisesti sedulaarisen, eriytetyn tuloveron periaatetta. Pääomatulot verotetaan erillään ansiotuloista ja näihin sovelletaan varsin matalia verokantoja. Toisin kuin pohjoismaissa, joissa pääomatulot verotetaan yhtenäisellä veroasteella, Italiassa sovelletaan useita eri verokantoja.¹¹⁰ Joukko-velkakirjakorot verotetaan pääosin 12,5 prosentin ja pankkitalletukset 27 prosentin lopullisella lähdeverolla. Osingot ja myyntivoitot verotetaan pääsääntöisesti 12,5 prosentin lähdeverolla. Kun osingonsaajalla on ns. merkittävä omistusosuus, osinkotulot verotetaan ansiotulojen yhteydessä ja osakas saa täyden hyvityksen yhtiöverosta.¹¹¹ Osingonsaaja, jolla merkittävän omistusosuuden kriteerit eivät täyty, voi valita tämän verotusmuodon 12,5 prosentin lopullisen lähdeveron sijasta.

Yritysverotukseen Italia toi ACE-mallia muistuttavan järjestelmän, jossa voiton ”normaalituotto-osaan” kohdistetaan verotus 19 prosentin verokannalla ja sen ylittävään voittoon 37 prosentin verokannalla. Normaalituotto lasketaan kuten ACE-mallissa kertomalla yrityksen oma pääoma laskennallisella tuottoasteella. Tämän lisäksi uudistuksessa synnyttiin uudentyypinen laajaan veropohjaan ja matalaan verokantaan perustuva kunnallisvero. Sen veropohja vastaa karkeasti jalostusarvoa.

¹⁰⁹ Lähteenä on käytetty tässä pääosin artikkelia Bordignon et. al. (2000).

¹¹⁰ Pohjoismaissa sovellettu ”duaalijärjestelmä” voidaan nähdä sedulaarisen järjestelmän erikoistapauksena.

¹¹¹ Listatussa yhtiössä vähintään 2 prosenttia äänivallasta ja 20 prosenttia muissa yhtiöissä. Kriteerin täytyessä myös myyntivoittojen verotus on poikkeava: verokanta on 12,5 prosentin sijasta 27 prosenttia.

Hollannissa tuli kuluvaan vuoden alusta voimaan tuloverotuksen kokonaisuudistus, ansiotulon rajaveroasteet alenevat, varallisuusverotus poistuu ja pääomaverotus eriytetään ansiotuloverotuksesta.¹¹² Tulot jaetaan uudessa järjestelmässä ansiotuloihin ja kolmeen pääomatulolajiin. Ansiotulot ovat edelleen progressiivisen verotuksen piirissä, ylimmän rajaveroasteen ollessa 52 prosenttia. Vähennyjärjestelmää muutettiin siten, että vähennykset tehdään nyt verosta. Tällä tavalla vältetään vähennysten synnyttämän veroedun kasvu tulojen noustessa. Pääomatuloverotuksessa portfoliosijoitukset verotetaan niiden laskennallisen tuoton perusteella. Veropohja on henkilön sijoituksista koostuva varallisuus vähennettynä asunto- ja muilla veloilla. Varallisuuden laskennallinen tuottoaste on 4 prosenttia ja verokanta 30 prosenttia. Järjestelmä vastaa siten 1,2 prosentin verokannalla kerättävää varallisuusveroa. Se johtaa regressiiviseen verotukseen ja näyttää myös taloudellisen tehokkuuden kannalta ongelmalliselta. Kun ACE-malli ja kassavirtaverotus pyrkivät vapauttamaan pääoman normaalituoton ja kohdistamaan verotuksen vain puhtaisiin voittoihin, Hollannin malli verottaa vain portfoliosijoitusten normaalituottoa.

Omistajayrittäjän yrityksestään saamiin pääomatuloihin sovelletaan Hollannissa 25 prosentin pääomaverokantaa. Omistajayrittäjäksi katsotaan henkilö, joka omistaa vähintään 5 prosenttia yhtiön osakepääomasta. Yhtiöverojärjestelmä on klassinen. Yhteisöverokanta on uudistuksen jälkeen 35 prosenttia.

Saksan uudistus, jonka voidaan nähdä alkaneen jo 1998 ja jonka yritysverotusta käsittelevä osa tulee voimaan asteittain vuoden 2001 alusta lukien, nojaa toisin kuin edellä käsitellyt uudistukset laajapohjaiseen tuloverotukseen. Yksityishenkilön ansio- ja pääomatulot lasketaan yhteen ja verotetaan progressiivisella asteikolla. Uudistuksessa muutetaan veroasteita, osinko- ja myyntivoittoverotusta sekä yritysverotuksen veropohjaa ja verokantoja. Henkilöverotuksen veroasteet alenevat asteittain aina 42 prosenttiin vuonna 2005. Rajaveroasteiden leikkaukset eivät rajoitu ylimpiin tuloluokkiin vaan ovat 6-8 prosenttiyksikköä läpi tuloveroasteikon. Osinkoverotuksessa luovutaan yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja siirytään ns. puolitusmalliin, jossa osakkaan veronalaiseen tuloon lisätään vain puolet saaduista osingosta. Yksityishenkilöiden pääomatulot ovat edelleen verovapaita 3000 DEM:ään saakka. Puolisoilla verovapaa määrää on 6000 DEM. Yritysverotuksessa laajennetaan veropohjaa leikkaamalla poistoja. Toisaalta osakkeista saadut myyntivoitot vapautetaan tietyissä tapauksissa verosta. Yhteisöjen voittojen veroastetta lasketaan siten, että liikeverosta, solidaarisuusverosta ja liittovaltion yhteisöverosta koostuva kokonaisverokanta putoaa 56 prosentista noin 39 prosenttiin. Liittovaltion yhteisöverokanta alenee tässä 40 prosentista 25 prosenttiin.

¹¹² Lähteet: Meussen (2000) ja Bovenberg (2001).

Taulukko 6.1. Tuloverouudistuksia eräissä maissa

Maa Voimaantulovuosi	Pohjoismaat 1991-93	Hollanti 2001	Italia 1998	Saksa 1998-2005
Tuloverotuksen tyyppi	Eriytetty Dual income tax	Eriytetty	Eriytetty	Laajapohjainen
Ansiotulojen verotus: - Järjestelmän tyyppi - Ylin rajaveroaste	Progressiivinen 55-60 %	Progressiivinen 52 %	Progressiivinen Palkansaaajat 50,6 %, yrittäjät 46 %	Progressiivinen 42 % (v. 2005)
Pääomatulojen verotus: - Veropohja - Verokanta	Yhtenäinen, suhteellinen verokanta, Norja ja Suomi 28% Ruotsi 30 %	Portfoliosijoitukset: Veropohja: 4 %:n tuotto netto-pääomalle Verokanta: 30 %. Omistajayrittäjän osinko ja my.voitto: verokanta 25 %	Useita verokantoja. Yleisin: 12,5 %. Yritystulo ja omistajayrittäjän osingot: ansiotuloverotuksen yhteydessä, ylin veroaste 46%	Muiden tulojen yhteydessä Progressiivinen as-teikko, ylin 42 %
Osinkoverojärjestelmä	Norja ja Suomi: yhtiöveron hyvitys Ruotsi: klassinen	Klassinen	Yhtiöveron hyvitys	Huojennus osakkaan verotuksessa. Puolitusmalli. Verovapaa: DEM 3000
Yhteisöjen verotus - Veropohja - Verokanta	Laaja veropohja. Suhteellinen verokanta 29 %	Laaja veropohja. Suhteellinen verokanta 35 %	Laaja veropohja. Kaksi verokantaa. Normaali-tuotto: 19 %. Puhtaat voitot: 37 %.	Laaja veropohja. Veroaste keskimäärin 38,6 %.

6.5 Lopuksi

Kansainvälistymiskehitys näyttäisi käynnistäneen uuden tuloverouudistusten aallon. Tiennäyttäjänä olivat osaltaan pohjoismaat 1990-luvun alun uudistuksillaan. Viime vuosien uudistuksissa on kuitenkin päädytty varsin erilaisiin ratkaisuihin. Joukko Euroopan maita on valinnut eriytetyn tuloverotuksen tien. Saksa taas pysyy laajapohjaisessa tuloverotuksessa. Myös edellisen ryhmän sisällä ratkaisut ovat varsin erilaisia. Hollanti on siirtynyt laskennallisen tulon verotukseen portfoliosijoituksissa, kun taas muut maat verottavat realisoituneita tuloja. Pohjoismaat luottavat yhtenäiseen pääomaverokantaan. Hollanti ja Italia soveltavat eri pääomatuloihin erilaisia veroasteita. Näyttää siis siltä, että vaikka puhutaan automaattisesta verotuksen harmonisoinnista, eri maiden tuloverojärjestelmät ovat ainakin rakenneratkaisujen tasolla pikemminkin erkanemassa toisistaan kuin konvergoitumassa. Verokantojen ja ehkä myös efektiivisten veroasteiden suhteen kehitys on ollut kohti yhdenmukaisempaa verotusta. Järjestelmien lisääntyvät erot rakenneratkaisujen osalta saattavat kuitenkin heikentää eurooppalaisen yrittäjä- ja pääomaverotuksen läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa verokoordinaointia.

Lähteet

- Aaron H.J. ja Gale W.G. (1996): Economic effects of fundamental tax reform. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- Boadway R. ja Bruce N. (1984): A general proposition of on the design of a neutral business tax. *Journal of Public economics* 24, 231-239.
- Bond (2000): Levelling up or levelling down? Some reflections on the ACE and CBIT proposals, and the future of the corporate tax base. Teoksessa Cnossen (2000a).
- Bond, S.R. ja Devereux M. P. (1995): On the design of a neutral business tax under uncertainty. *Journal of Public Economics* 58, 57-71.
- Bordignon, M., Giannini, S. and Panteghini, P. (2000): Reforming business taxation: Lessons from Italy. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Cnossen S. (1996): Company taxes in the European Union: criteria and options for reform. *Fiscal Studies* 17, 67-97.
- Cnossen, S. (toim.) (2000a): Taxing capital income in the European Union: Issues and Options. Oxford University Press, Oxford.
- Cnossen, S. (2000b): Taxing capital income in the Nordic Countries: A model for the European Union? Teoksessa Cnossen (2000a).
- Cnossen, S. and Bovenberg, L. (2001): Fundamental tax reform in the Netherlands. *International tax and public finance* 8, 471-484.
- Devereux, M ja Freeman, H. (1991): A general neutral profits tax. *Fiscal Studies*, August 1991.
- Fehr, H. ja Wiegard W. (2001): The incidence of an extended ACE-corporation tax. CESifo Working paper 484, München.
- IFS (1991): Equity for companies: A corporation tax for the 1990s. Institute for Fiscal Studies, Commentary 26, London.
- Kari S., Kröger O. ja Rauhanen T. (1998): Henkilöyhtiöiden verotuksen investointi- ja työllisyyskannustimet. VATT Tutkimuksia 48, Helsinki.
- Kari, S. (2001): Pienyritysten verotuksen kannustimet Norjassa ja Suomessa. Julkaisematon muistio, VATT.
- Mead J.E.(1978): The structure and reform of direct taxation. Allen & Unwin, Lontoo.
- Meussen, G. (2000): Netherlands income tax act 2001. *European Taxation*, November 2000.

- Panteghini P. (2000): Dual income taxation: The choice of the imputed rate of return. Tutkimusraportti, esitetty IIPF:n 56. kokouksessa Sevillassa 28-31.8.2000.
- Rose M. ja Wiswesser M. (1997): Tax reform in transition economies: experiences from participating in the Croatian tax reform process in the 1990s'. In Sörensen P. B. (toim.) Public Finance in a Changing World. Macmillan, New York.
- Toder E. (1997) Consumption tax proposals in the United States. Teoksessa Krever R. toim. Tax conversations: A guide to the key issues in the tax reform debate. Essays in honour of John G. Head. Kluwer Law International.
- U.S. Department of Treasury (1977): Blueprints for Basic Tax Reform. Government Printing Office. Washington D.C.
- U.S Department of Treasury (1992): Integration of the individual and corporate tax systems: Taxing business income once. Government Printing Office. Washington D.C.
- Ylä-Liedenpohja J. (1987): Kohti kulutetun tulonosan verotusta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1987:2, 160-174.

7 Johtopäätöksiä verokilpailusta ja tutkimuksen nykytilasta

Reino Hjerppe, VATT

7.1 Miksi verokilpailu on noussut ongelmaksi ?

Verokilpailu on itse asiassa hyvinkin vanha asia. Se on aina ollut osa kansainvälistä kauppapolitiikkaa. EU:ssa Rooman sopimuksen säännökset kieltävät verotuksen käyttämisen kilpailukeinona sisämarkkinoilla; verotuksella ei voida suosia kotimaista tuotantoa. EU:n sisämarkkinoiden luomisessa on lähtökohtana verotuksen neutraalisuus kansainvälisen vaihdon näkökulmasta .

Tämän julkaisun kirjoitukset osoittavat kuitenkin mielestäni selvästi, että kansainvälisestä verokilpailusta on tullut nyt myös kansallisessa veropolitiikassa yhä merkittävämpi elementti.

Keskeinen ongelma liittyy siihen, että verokilpailun seurauksena Suomi saattaa menettää huomattavia verotuloja tulevaisuudessa. Jos näin käy sillä on merkitystä myös suomalaisen hyvinvointivaltion rahoittamisjärjestelmään tulevaisuudessa. Paineet kohdistuvat myös koko verojärjestelmään ja eri veromuotojen keskinäiseen rooliin. Verokilpailu ei välttämättä johda verotuksen rakenteen kehitystä muiden yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden kannalta optimaaliseen suuntaan.

Verokilpailun verojärjestelmän kehitykseen aiheuttamien paineiden selvittelyssä sekä taloudellisella että juridiikkaan liittyvällä tutkimustyöllä on merkittävä rooli. Näkökulman tulisi siten korostua tulevaisuudessa, kun tehdään veropolitiikkaa koskevaa soveltavaa tutkimusta.

Tämän julkaisun sisältämien kirjoitusten keskeiset johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

Janne Juusela korostaa, että vuosi 1990 oli EU:n välittömän verotuksen harmonisointipyrkimyksissä käännekohta. Siihen asti EU:n komissio oli esitellyt useita direktiiviehdotuksia, joilla pyrittiin luomaan tuloverotuksen alueelle yhtenäisiä verotuskäytäntöjä. Vuodesta 1990 alkaen johtavaksi periaatteeksi tuli yhteismarkkinoiden suurimpien veroesteiden poistaminen ja subsidiariteettiperiaatteen noudattaminen. Tämän linjan mukaan harmonisointi on hyväksyttävää vain, jos voimassa olevat kansalliset säädökset johtavat merkittäviin vääristymiin ja muodostavat esteen markkinoiden tehokkaalle toiminnalle. Nykyisin komission vero-

koordinaatiotyö keskittyy ns. haitallisen verokilpailun torjuntaa koskevan veropaketin eteenpäin viemiseen.

Veroharmonisoinnin ambitiotaso EU:ssa on siis vuosikymmenien kuluessa selvästi alentunut. Tämä on seurausta siitä, että verotuksen harmonisoinnin edellyttämä yksimielinen päätöksenteko EU:n neuvostossa on ollut hyvin vaikeasti saavutettavissa.

Kari S. Tikka toteaa artikkelissaan että kansainvälisen verokilpailun roolijaossa Suomelle sopii valppaan sopeutujan osa. Hän näkee kuitenkin, että veropoliittinen pelivara on Suomessa kuitenkin vähäinen valtion velkataakan ja epäedullisen demografisen kehityksen takia. Tikka arvioi Suomen yritys- ja pääomaverotuksen kansainvälisen kilpailukyvyn kohtuulliseksi, mutta toteaa, että 1990-luvun alun verouudistuksissa saavutettu selkeä kilpailuetu on menetetty. Arvioidessaan Suomen ansiotuloverotusta Tikka korostaa, että Suomen tulisi olla kiinnostava työntekevaltio myös niille osajille, joiden ammattitaitoon kohdistuu kansainvälistä kysyntää. Hän nostaakin esiin kysymyksen ansiotuloverotukselle asetettujen tulonjakotavoitteiden uudelleenarvioimisesta.

Tikka arvioi, että Suomessa käyttöön otettu yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on tulossa tiensä päähän kotimaisten ja ulkomaisten veronmaksajien erilaisen kohtelun vuoksi. Saksan verouudistus viitoittaa tässä yhtä uutta tietä. Se on paluuta erillisen yhtiöveron käyttöön ottoon. Toisaalta pääomaverotus ei näytä olevan yhtenäistymässä, sillä Hollanti on kuluvan vuoden aikana lopettanut henkilökohtaisen pääomatulojen verotuksen ja korvannut sen maailmassa ainutlaatuisella kaavamaisella varallisuusverotuksen järjestelmällä. Veroa maksetaan 4 prosenttia verovelvollisen nettovarallisuudesta varallisuuden todellisesta tuotosta riippumatta.

Henrik Lönnqvistin ja Seppo Karin mukaan taloustieteen pääomaverokilpailua koskeva tutkimus jakautuu kahteen päähaaraan. Toinen perustuu fiskaalisen federalismin traditioon ja toinen julkisen talouden teoriaan ja avotalouden makroteoriaan. Kummankin suuntauksen piirissä nähdään, että verokilpailu johtaa pääomaverokantojen alenemiseen. Edellinen korostaa verokantojen alenemisesta aiheutuvaa julkisten palvelujen vähenemistä ja tämän synnyttämiä hyvinvointitappioita. Jälkimmäisen tutkimussuuntauksen piirissä pääomaverokantojen enustetaan painuvan jopa nolnaan. Tämä tutkimushaara ei juurikaan kiinnitä huomiota julkisiin palveluihin ja kuluttajan niistä saamaan hyötyyn, vaan painottaa tulosta, jonka mukaan maiden itsenäinen, koordinoimaton, päätöksenteko saattaa oikaista verorakenteen vääristymiä.

Jouko Ylä-Liedenpohja arvioi artikkelissaan, että klassillisella osinkoverolla yhdistettynä korkomenojen vähennyskelvottomuuteen olisi kansainvälisessä ympäristössä huomattavia etuja verrattuna yhtiöveron hyvitysjärjestelmään ja muihin nykyisin sovellettaviin verotuskäytäntöihin. Hyvitysjärjestelmää sovellettaessa verotus kertaantuu yli rajan maksettujen osinkojen osalta ja johtaa siten yritysten

rahoitusvalintojen vääristymiseen. Klassillista järjestelmää soveltaen olisi mahdollista minimoida verotuksen aiheuttamat rahoitusvääristymät, mutta jäljelle jäisi kuitenkin säästämispäätösten ja investointien vinoutuminen. Säästämispäätösten vääristyminen olisi mahdollista eliminoida Ylä-Liedenpohjan mukaan myöntämälle kaikelle säästämislle vähennyskelpoisuus eläkesäästämisen tapaan.

Seppo Kari kiinnittää artikkelissaan huomiota Euroopassa tapahtuvaan kehitykseen, jossa yritys- ja pääomaverokannat ovat alenemassa ja yhdenmukaistumassa, mutta tuloverotuksen rakenteen osalta verojärjestelmät ovat pikemminkin erkanemassa toisistaan. Kehityksen taustalla on useiden maiden irtaantuminen laajapohjaisesta tuloverosta, joka ideatasolla vaikutti keskeisesti kaikkien teollisuusmaiden tuloverojärjestelmien kehitykseen aina 1990-luvun alkuun asti. Eriytetyn tuloveron osalta taas ei ole kehittynyt yhteistä referenssijärjestelmää, vaan eri maat ovat muokanneet siitä omat sovelluksensa. Tämä monimutkaistaa eurooppalaisen pääomaverotuksen kokonaisuutta ja voi vaikeuttaa jatkossa EU:n verokoordinoitua.

7.2 Tarvitaan laaja-alaista tutkimusta

Päähuomio on toistaiseksi kiinnitetty pääoman ja pääomatulojen verotuksen problematiikkaan. Teoriassa verokilpailun seurauksena ennen pitkää pääomaveron tuotto laskee. Tämä luonnollisesti kaventaa julkisen sektorin rahoituspohjaa. Jos vaikutus kohdistuu tulonsiirtoihin niin, että niitä supistetaan on seurauksena tuloerojen kasvu. Jos pääomaverotus menee nolnaan ja verot kohdistuvat vain työvoimaan, seurauksena on pääomatuloa saavia suosiva tulonjaon muutos.

Tämän vastapainoksi voidaan esittää dynaamisia, kansantalouden kasvuun liittyviä argumentteja. Pääomaverotuksen alentaminen suosii investointeja ja siten taloudellista kasvua. Lyhyellä aikavälillä tapahtuva tulonjaon epätasaistuminen kompensoituu koska talous voi kasvaa nopeammin ja siitä hyötyvät ajan mittaan myös työtuloja saavat. Käykö näin on viime kädessä empiirinen kysymys, mutta asian todistaminen ei ole ihan helppoa.

Huomion arvoista on se, että Tikan artikkelissa viitataan siihen ettei kilpailu ehkä nykyisin kohdistu pelkästään pääomasijoituksiin. Inhimillisen pääoman roolin kasvu mm. uuden teknologian tuotannonaloilla merkitsee sitä, että ns. älypääomastakin voidaan jatkossa käydä yhä kovenevaa kilpailua. Tällöin on otettava tarkasteluun myös työhön ja inhimillisen pääoman muodostuksen kohdistuva verotus.

Lisäksi on mahdollista, että kilpailu yritysten sijoittumisesta lisää infrastruktuuriin kohdistuvia julkisia menoja. Näillä pyrittäisiin houkuttelemaan investointeja kotimaahan. Yritystoiminnan sijoittuminen tulisi näin kokonaisvaikutukseltaan

julkisen tuen piiriin. On siis mahdollista, että verokilpailu laajenee entistä enemmän myös yhteiskunnan muita infrastruktuureja koskevaksi.

Välillisen verotuksen kysymykset ovat kansainvälisen kaupan johdosta olleet perinteisesti kiinnostuksen kohteena puhuttaessa verokilpailusta. Ne pysyvät edelleen ajankohtaisina. Kansainvälisen ympäristöpolitiikan seurauksena erityisesti ympäristöverotuksen merkitys näyttää jatkossa korostuvan. Tällä on myös potentiaalisesti vaikutusta kilpailuun.

7.3 Empiirisiä kysymyksiä

Jotta asioissa ei jäätäisi pelkästään spekulatiiviselle tasolle, tarvitaan jatkossa myös vankkaa ja monipuolista empiiristä selvittelyä ja tutkimusta.

Empiirisen tutkimuksen tehtävänä on selvittää, missä määrin verokilpailuteorian ennustamat tulokset näkyvät käytännön veropolitiikassa sekä verotuksen tason ja verorakenteiden kehityksessä.

Verorakenteiden kehitystä voidaan tarkastella mm. seuraavista näkökulmista:

- Missä määrin verorakenteet ovat lähentyneet toisiaan? Millaisia ovat esimerkiksi maittaiset poikkeamat keskimääräisestä verorakenteesta?
- Vertailuanalyysi voidaan tehdä eri veromuodoittain. Kysymys on siitä vaikuttaako verokilpailu ennustetulla tavalla eri verotuloihin.
- Onko pääoman verotus keventynyt työn verotukseen nähden?
- Miten kokonaisveroaste on kehittynyt?

Yleisesti ottaen empiiristä tutkimusta ei vielä ole kovin paljon tehty. Yhtenä keskeisenä ongelmana on se, että luotettavaa kansainvälistä vertailutietoa on hankalasti ja niukasti saatavissa. Jotakin voitaneen kuitenkin jo päätellä. Empiiristen tarkastelujen tulokset ovat osin verokilpailuhypoteesien mukaisia osin eivät. VATT:ssa toistaiseksi ehkä merkittävin tutkimus on eri maiden pääoman tuottovaatimusta koskeva selvitys, jonka tulokset on nähtävissä rakenneraportissa (Talousden rakenteet, kuvio 5.21). Tämän selvityksen mukaan investointien tuottovaatimukset olisivat voimakkaasti yhtenäistyneet ja tässä olisi siten nähtävissä varsin selvä verokilpailuvaikutus.

Verorakenteissa on havaittavissa verokilpailuteorian mukaista kehitystä (taulukot 7.1-7.2. ja kuviot 7.1.- 7.6.). Lainsäädännön mukaiset pääomaverokannat ovat olleet laskusuunnassa vuosina 1985 - 1998. Verokantoja on myös alennettu enemmän pienissä kuin suurissa maissa. Tämä on yhtä pitävää sen kanssa, että pienissä maissa verojousto on kilpailupaineille suurempi kuin suurissa maissa.

Myös efektiiviset pääomaverokannat (todella maksetut verot/pääomatulot) ovat olleet laskusuunnassa mutta kehitys ei ole yhtenäistä. Joissakin maissa efektiivinen verokanta on jopa noussut (Suomi, Ruotsi, Itävalta, Italia, Hollanti, Espanja, Kanada, Yhdysvallat).

Myös työtuloissa on havaittavissa verokantojen laskua, ei kuitenkaan siinä määrin kuin pääomatuloissa. Verotuksen painopiste on näin ollen ilmeisesti jossain määrin siirtynyt työn verotuksen suuntaan.

Toisaalta näyttää siltä, että ainakaan toistaiseksi kokonaisveroaste ei ole olennaisesti laskenut EU-maissa (Talouden rakenteet, kuvio 5.1.). Jonkin verran kokonaisveroasteet ovat lähentyneet toisiaan 1990-luvulla ja EU:n keskimääräinen verotaso on pysynyt kutakuinkin vakaana. Pääoman verotus on kuitenkin vielä kaukana nollassa. Kari Tikan artikkelissa osoitetaan että pääomaverotus itse asiassa tuottaa nykyisin enemmän kuin kaksikymmentä vuotta sitten, jos vertailupohjana käytetään verotuksesta saatuja tuottoja suhteessa kansantuotteeseen. Kiinnostava kysymys onkin miten paljon verokannat joustavat sisämarkkinoiden syntyessä ja mm. EMU:n tullessa voimaan.

7.4 Verokilpailun merkitystä vähentäviä tekijöitä

Pääomatulojen kansainvälisessä verottamisessa on periaatteessa kaksi perusmallia. Verottaminen tulolähteellä merkitsee sitä, että pääomatulojen saaja maksaa veronsa sen maan lainsäädännön mukaan missä tulo syntyy. Tällöin verokannat vaikuttavat oletettavasti voimakkaasti sijoituksiin ja verokilpailu voimistuu.

Toisena vaihtoehtona on verottaa pääomatuloja saajan kotimaan verolainsäädännön mukaisesti (ns. asuinmaaperiaate). Tällöin ulkomailta saadut verotulot yhdistetään kotimaassa saatuihin tuloihin ja verotus tapahtuu kotimaan sääntöjen mukaisesti. Tämä minimoi verokilpailun vaikutuksen, mutta edellyttää että tulojen saajat ilmoittavat rehellisesti ulkomailta saamansa tulot tai että ulkomaat iloittavat kotimaahan siellä maksetut tulot. Molemmat näistä ehdoista on käytännössä hankala toteuttaa. Siksi verokilpailun hillitsemiseksi on etsitty muita keinoja.

Sisämarkkinoiden luomisessa on lähtökohtana verotuksen neutraalisuus kansainvälisen vaihdon näkökulmasta. Verokilpailua voidaan hillitä mm. luomalla yhtenäiset minimiverokannat. Tämä edellyttää veropolitiikan koordinaatiota. EU:n tuore Code of Conduct luo suuntaviivat käytännön koordinoitavuudelle tällä hetkellä.

Verokilpailun merkitystä ei pidä tietenkään liioitella. Voidaan ajatella useita tekijöitä, jotka vähentävät verokilpailun merkitystä tai ne voivat vaikuttaa vastakkaiseen suuntaan kuin kilpailu. Näitä ovat mm.

- Julkisen talouden tehokkuus. Tässä on tärkeitä se, millaisen vastineen yritykset ja kotitaloudet kokevat saavansa maksamilleen verorahoille.
- On sanottu, että pohjoismaissa nähdään verojen ja palvelujen välinen yhteys verraten selkeänä. Korkealla verotuksella on luotu stabiili ja luotettava hyvinvointiyhteiskunta.
- Veromoraalin säilyminen korkeana saattaa myös hillitä verokilpailun haitallisia vaikutuksia (liittyy edelliseen).
- Kansantalouden ja yritysten kilpailukyky riippuu ennen kaikkea niiden tuotavuuden eikä niinkään verotuksen tasosta.
- Verotus voi olla korkea, mutta työvoimakustannukset silti kilpailukykyiset.
- Korkea verotus pienentää lähinnä yksityiseen kulutukseen menevä osaa. Näin käy esimerkiksi terveys- ja koulutusmenoissa. Jos verotus on alempi kasvaa yksityisesti rahoitettu osuus näistä menoista. Vaikutus kokonaistasoon ei välttämättä ole suuri.
- Pääoma ei ole homogeeninen hyödyke. Se sisältää nopeasti liikkuvaa finanssipääomaa ja hitaasti liikkuvaa tuotantopääomaa (rakennuksia, koneita) ja lisäksi täysin liikkumatonta pääomaa kuten luonnonvaroja ja maata. Näin ollen pääomaverotus kohdistuu myös hyvin eri lailla näihin eri tyyppisiin pääoman muotoihin.
- Paikalliset olosuhteet ovatkin tärkeitä. Paikallista kilpailukykyä voidaan luoda hyvin erilaisilla pääomarakenteilla. Verotus voi olla myös mahdollista paikallisesti pääomaan kohdistuvana.
- Verotuksen merkitystä pääoman sijoituspäätöksiin voidaan ylipäättänsä liioitella.

Kuten huomataan asiaan liittyy hyvin monia näkökohtia, joiden kokonaisvaikutusta ei ole ihan helppo hahmottaa. Lisääkin näkökohtia on varmasti kehitettävissä.

7.5 Institutionaaliset kysymykset

Veropolitiikan institutionaalisen rakenteen pohtiminen on tärkeä ulottuvuus EU:n veropolitiikkaa tarkasteltaessa. Veropoliittisen päätöksenteon kannalta on tärkeää, mikä on komission, neuvoston ja parlamentin tuleva rooli.

Koska EU:n päätöksenteko veropolitiikassa edellyttää yksimielisyyttä on harmonisointi/koordinointi vaikeata. Joulukuussa 2000 tehty Code of Conduct-päätös

viitoittaa sitä tietä, joka nyt on nähty mahdolliseksi kulkea eurooppalaisessa verokilpailupolitiikassa. Verojärjestelmät pysynevät hyvinkin erilaisina, päähuomio kiinnittyy siihen, että sisämarkkinoiden toiminta ei häiriintyisi.

Viime aikoina on tuotu esille ehdotuksia siitä, että ainakin osa veropoliittisista päätöksistä siirrettäisiin enemmistöpäätösmenettelyn piiriin. Enemmistöpäätös-
menettelyn hyväksyminen veropolitiikassa lisäisi mahdollisuuksia harmonisoida ja koordinoita verotusta. Mennäänkö joiltakin osin enemmistöpäätösmenette-
lyyn? Olisiko se Suomen kannalta edullista?

EU:n laajeneminen tuo mukanaan uuden ulottuvuuden veropoliittiseen keskus-
teluun. Odottaa sopii, että partnereiden lisääntyminen ei ainakaan tee asioista
päättämistä yksinkertaisemmaksi.

Sisämarkkinoiden syventyminen, Euroopan rahaliiton syntyminen ja globalisaa-
tio ylipäätänsä muuttavat nyt selvästi sitä toimintaympäristöä, joka vaikuttaa ve-
rokilpailun nykyisiin ilmenemismuotoihin. Globaalinen ulottuvuus on
vahvistumassa. Esimerkiksi maapallon ilmaston lämpeneminen voi olla sellainen
kysymys, joka heijastuu tulevaisuudessa kansainväliseen veropolitiikkaan ny-
kyistä voimakkaammin. Onko vähitellen syntymässä aineksia uusille ylikansalli-
sille intressiryhmille veropolitiikassa?

Kansainvälisten verokysymysten saamaa lisäpainoarvoa heijastaa sekin, että ar-
vovaltaiselta taholta on nostettu esiin myös uuden instituution WTO:n (World
Tax Organisation) perustaminen.

Verotus on mitä suurimmassa määrin politiikkaa ja erityisesti tulonjakopolitiik-
kaa. Siihen vaikuttavat eri puolueet ja kansalaisryhmät. Verotuksen koordinaatio
ja harmonisointi vaikuttaa myös siihen miten asioita jatkossa tullaan käsittele-
mään Euroopassa. Onko uusia instituutioita tai eturyhmiä on muodostumassa
poliittiselle foorumille?

OECD:n piirissä on viime vuosina panostettu paljon kansainvälisten verokilpai-
lukysymysten selvittelyyn. Tähän liittyy hyvin läheisesti pyrkimys kansainvälis-
ten verokeitaiden tukkimiseksi. Tällä hetkellä on kuitenkin vielä auki millaisiin
kansainvälisiin sopimuksiin tai sitoumuksiin tässä poliittisella tasolla päästään.

Taulukko 7.1. Lainsäädännön mukaiset verokannat pääomatulossa

	Verokanta yhtiöiden jakamattomasta voitosta, %			Korkein henkilökohtainen verokanta korkotuloista, %		
	1985	1999	Muutos	1985	1998	Muutos
Pienet maat (<20 milj. as)						
Tanska	50	32	-18	73,2	60	-13,2
Suomi	57	28	-29	71	28	-43
Norja	51	28	-23	40,5	28	-12,5
Ruotsi	52	28	-24	50	30	-20
Belgia	45	40,2	-4,8	25	15	-10
Hollanti	42	35	-7	72	60	-12
Luxemburg	45,5	37,5	-8	57	50	-7
Irlanti	50	28	-22	60	27	-33
Portugali	50	34	-16	15	20	5
Itävalta	61,5	34	-27,5	62	25	-37
Sveitsi	35,0	25,1	-9,9	45,8	45	-0,8
Australia	50	33	-17	60	47	-13
Pienten maiden keskiarvo	49,1	31,9	-17,2	52,6	36,3	-16,4
Suuret maat (>40 milj. as)						
Espanja	33	35	2	66	31	-35
Italia	47,8	37	-10,8	12,5	12,5	0
Ranska	50	40	-10	26	20,9	-5,1
Saksa	61,7	52,3	-9,4	54,5	53	-1,5
Englanti	40	30	-10	60	40	-20
Yhdysvallat	49,5	38	-11,5	54	39,8	-14,2
Japani	55,4	48	-7,4	20	20	0
Suurten maiden keskiarvo	48,2	40,0	-8,2	41,9	31	-10,9

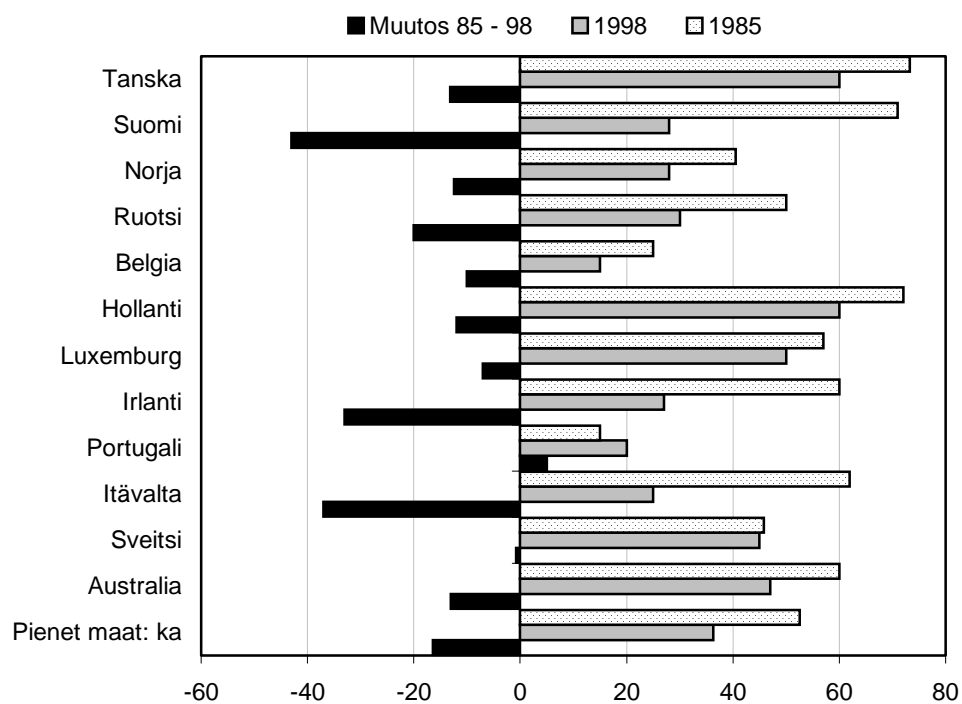
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Taulukko 7.2. Keskimääräiset efektiiviset verokannat työ- ja pääomatuloista

	Efektiivinen kokonaisverokanta työtuloista, %		Efektiivinen verokanta pääomatuloista, %	
	1981-85	1991-95	1981-85	1991-95
Pohjoismaat				
Tanska	55,64	59,74	47,82	40,04
Suomi	45,23	49,51	35,20	45,20
Norja	53,83	54,06	42,60	30,30
Ruotsi	57,44	59,80	47,40	53,10
Keskiarvo	53,03	55,78	43,26	42,16
Manner-Eurooppa				
Itävalta	54,62	55,74	21,48	22,74
Belgia	52,90	54,71	39,50	36,00
Ranska	52,53	56,98	28,40	24,80
Saksa	47,07	50,23	31,00	26,50
Italia	43,75	52,76	25,30	34,50
Hollanti	57,25	59,84	29,70	31,90
Espanja	37,71	40,92	13,90	20,30
Keskiarvo	49,41	53,02	27,04	28,11
Anglosaksiset maat				
Australia	24,90	25,51	44,50	44,40
Kanada	33,02	38,89	37,90	49,50
Englanti	37,51	35,55	66,50	45,30
Yhdysvallat	32,14	31,12	40,90	41,10
Keskiarvo	31,89	32,77	47,45	45,08
Japani	27,86	31,74	39,70	43,90
Kaikkien maiden keskiarvo	44,59	47,32	36,99	36,85

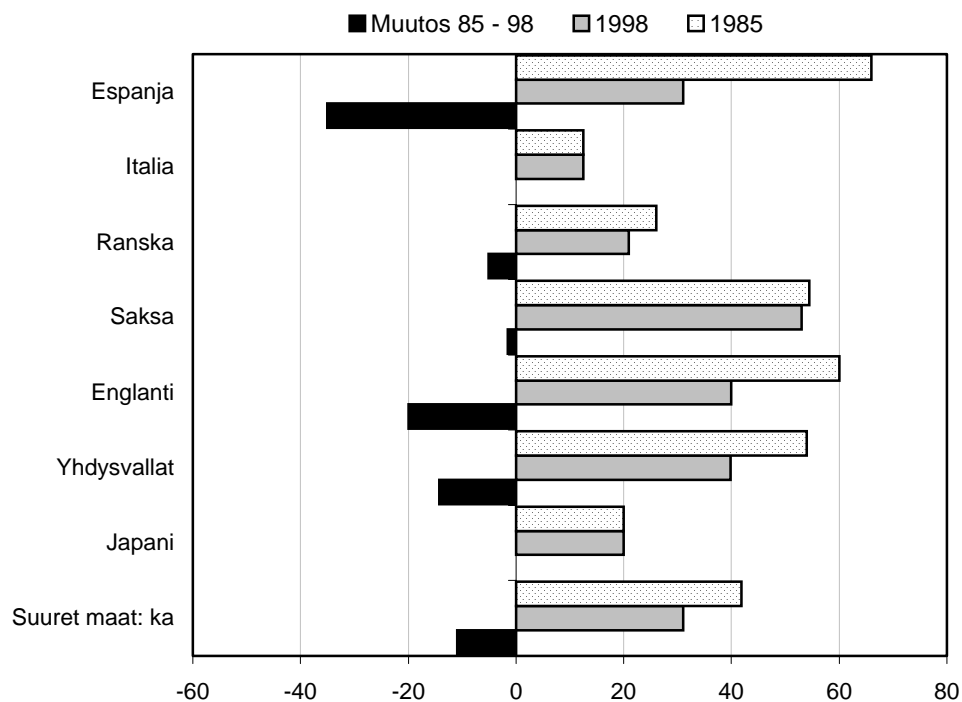
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.1. *Lainsäädännön mukaiset verokannat pääomatulossa, korkein henkilökohtainen verokanta korkotuloista, pienet maat, %*



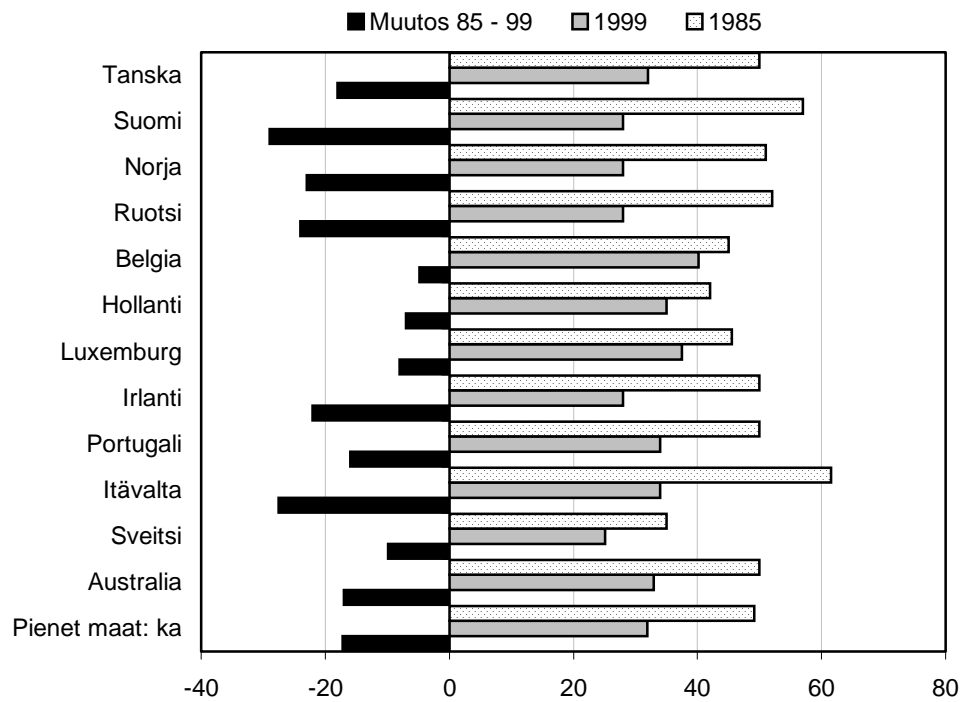
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.2. *Lainsäädännön mukaiset verokannat pääomatulossa, korkein henkilökohtainen verokanta korkotuloista, suuret maat, %*



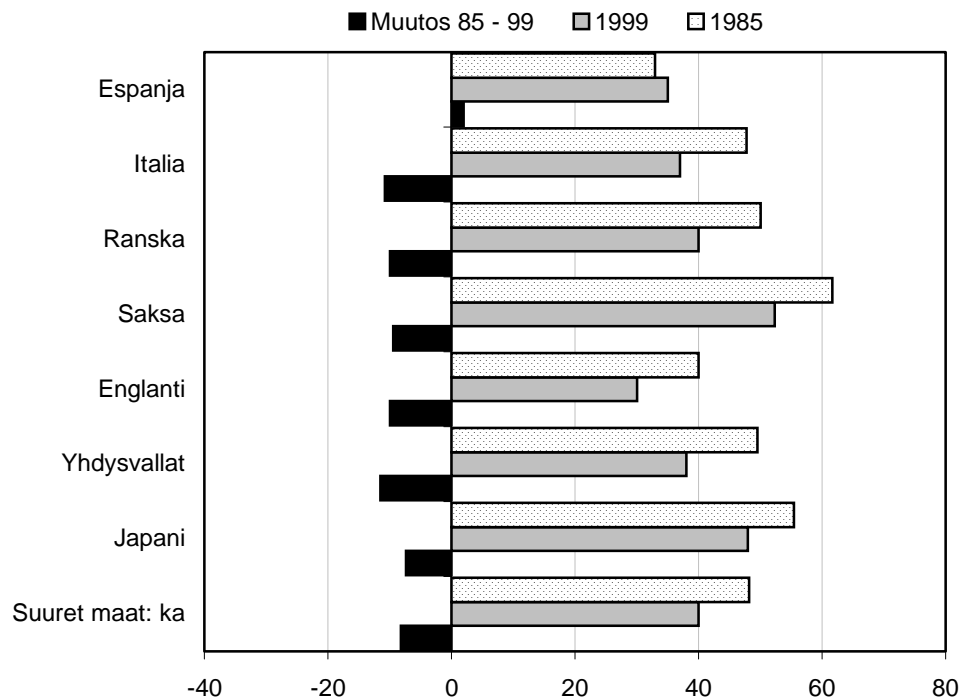
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.3. *Lainsäädännön mukaiset verokannat pääomatulossa, verokanta yhtiöiden jakamattomasta voitosta, pienet maat, %*



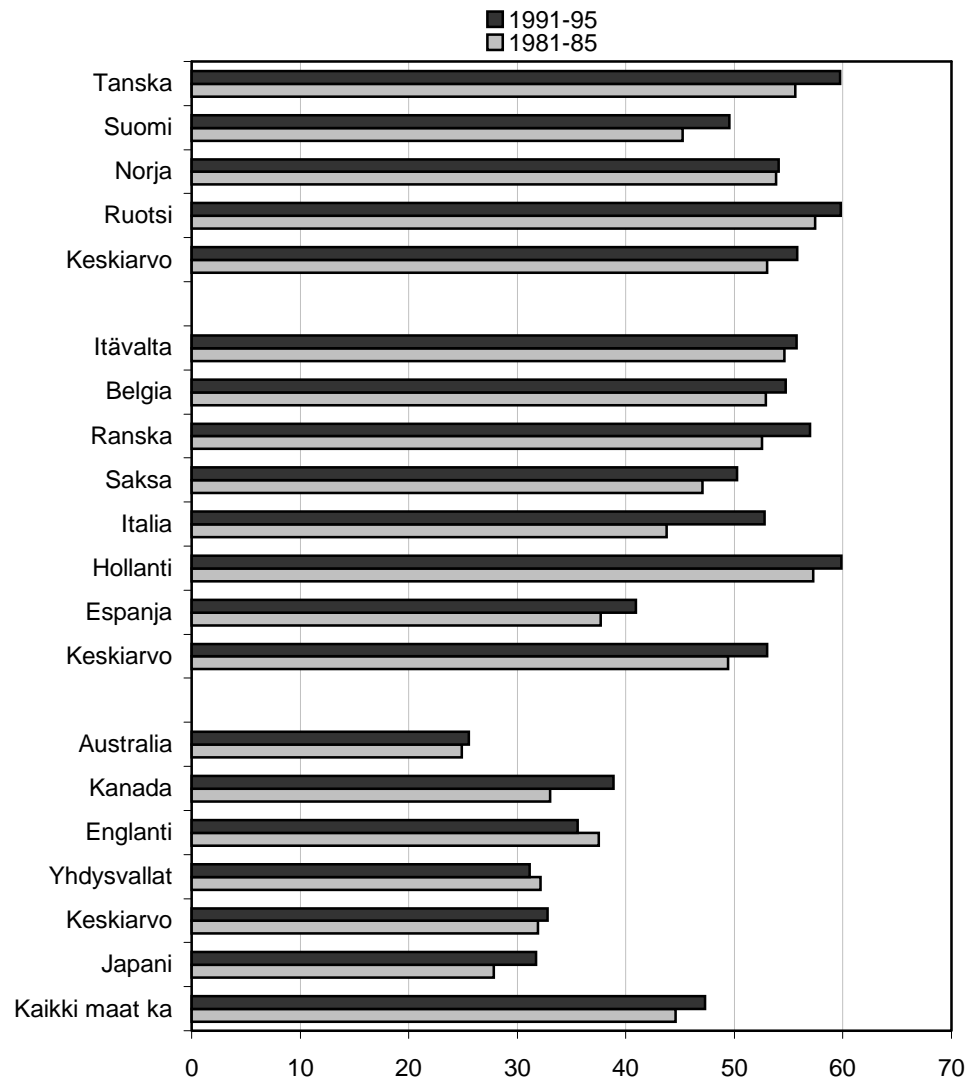
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.4. *Lainsäädännön mukaiset verokannat pääomatulossa, verokanta yhtiöiden jakamattomasta voitosta, suuret maat, %*



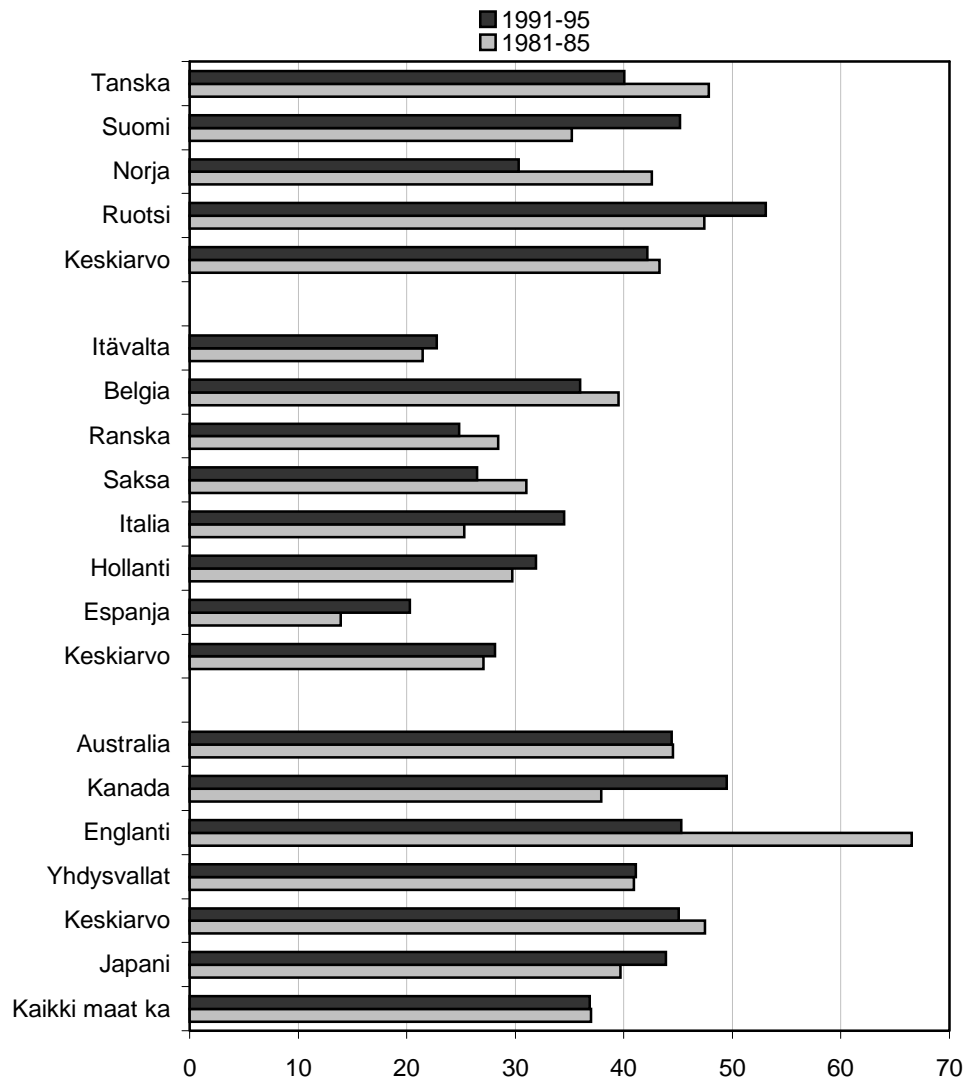
Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.5. Keskimääräinen efektiivinen kokonaisverokanta työtuloista, %



Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Kuvio 7.6. Keskimääräinen efektiivinen verokanta pääomatuloista, %



Lähde: Peter Birch Sørensen (2000).

Lähteet:

Sørensen, Peter Birch (2000): The case for international tax co-ordination reconsidered. *Economic Policy* 31.

Talouden rakenteet 2000. Toim. Jaakko Kiander, Outi Kröger ja Antti Romppanen. Myös internetissä <http://taloudenrakenteet.vatt.fi>

Liite 1

Seminaarin ohjelma

- Klo 12.30 Seminaarin avaus
Tutkimusprofessori Jaakko Kiander, VATT
- Suomen verotuksen uudistamistarpeet ja verokilpailu
Professori Kari S. Tikka, Helsingin yliopisto
- Klassinen osinkovero globalisoituvassa maailmassa
Professori Jouko Ylä-Liedenpohja, Tampereen yliopisto
- EU:n veroharmonisointi
Ylitarkastaja Janne Juusela, valtiovarainministeriö
- Keskustelua
- Klo 15.00 Poinintoja taloustieteellisestä verokilpailututkimuksesta
Tutkija Henrik Lönnqvist, VATT
- Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja
Ekonomisti Seppo Kari, VATT
- Keskustelua
- Klo 16.15 Seminaarin päätös
Tutkimusprofessori Jaakko Kiander, VATT

Liite 2

Osallistujalista

Arvela Lasse	Valtiovarainministeriö
Autio Sirkka	Veronmaksajain keskusliitto
Berghäll Elina	VATT
Colliander Anders	Valtiovarainministeriö
Helminen Marjaana	Helsingin Kauppakorkeakoulu
Hietala Harri	Helsingin yliopisto
Honkavaara Tero	Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto
Hämäläinen Sinikka	Tampereen yliopisto
Ilmakunnas Seija	VATT
Juusela Janne	Valtiovarainministeriö
Jääskeläinen Tarja	Valtiovarainministeriö
Kari Seppo	VATT
Kiander Jaakko	VATT
Kohi Pertti	Valtiovarainministeriö
Kotilainen Markku	ETLA
Kröger Outi	VATT
Kukkonen Matti	Helsingin Kauppakorkeakoulu
Kurjenoja Jaana	Veronmaksajain keskusliitto
Lundén Anna	Suomen Yrittäjät
Lönnqvist Henrik	VATT
Mannio Lauri	Helsingin Kauppakorkeakoulu
Mustonen Esko	VATT
Pentti Helena	SAK ry
Punakallio Minna	Palvelutyöntäjät ry
Puurula Markku	Valtiovarainministeriö
Rauhanen Timo	VATT
Sontag Sari	Valtiovarainministeriö
Tikka Kari S.	Helsingin yliopisto
Toivainen Antero	Valtiovarainministeriö
Valkonen Tarmo	ETLA
Vartiainen Henri	VATT
Venetoklis Takis	VATT
Viitamäki Heikki	VATT
Wikström Kauko	Turun yliopisto
Voipio Iikko	VATT
Ylä-Liedenpohja Jouko	Tampereen yliopisto
Östring Timo	VATT

**VATT-KESKUSTELUALOITTEITA / DISCUSSION PAPERS ISSN 0788-5016
- SARJASSA ILMESTYNEITÄ**

189. Ikonen Pasi: Further Testing of the Human-Capital Augmented Solow Model. Helsinki 1999.
190. Heikkilä Tuomo: Finnish Agricultural Support in Changes. Helsinki 1999.
191. Kuismanen Mika – Laakso Seppo – Loikkanen Heikki A.: Demographic Factors and the Demand for Housing in the Helsinki Metropolitan Area. Helsinki 1999.
192. Rahikainen Marjatta: Aikuiskoulutus Suomessa ja muualla Euroopassa. Helsinki 1999.
193. Mäki Tuomo – Romppanen Antti – Virén Matti: Julkisen velan hallinta eräissä EU-maissa. Helsinki 1999.
194. Koskela Erkki – Virén Matti: Is There a Laffer Curve Between Output and Public Sector Employment. Helsinki 1999.
195. Loikkanen Heikki A. – Parkkinen Pekka: Omavaraisen väestön Suomi. Helsinki 1999.
196. Viitamäki Heikki: Asumisen tuet vuosina 1990–1999. Helsinki 1999.
197. Mäkelä Pekka – Virtanen Sari (toim.): EU:n laajenemisen näköalat. Helsinki 1999.
198. Holm Pasi – Kiander Jaakko – Tossavainen Pekka: Social Security Funds, Payroll Tax Adjustment and Real Exchange Rate: The Finnish Model. Helsinki 1999.
199. Järviö Maija-Liisa – Luoma Kalevi: Kuntien terveydenhuoltomenot 1990–96 ja menokehitystä selittävät tekijät. Helsinki 1999.
200. Pirttilä Jukka – Tuomala Matti: On Optimal Non-Linear Taxation and Public Good Provision in Overlapping Generations Economy. Helsinki 1999.
201. Junka Teuvo: EU:n talousarvio. Helsinki 1999.
202. Holm Pasi – Romppanen Antti: Vuosien 1995 ja 1997 tulopoliittisten sopimusten työllisyysvaikutuksista. Helsinki 1999.
203. Koskela Erkki – Schöb Ronnie: Does the Composition of Wage and Payroll Taxes Matter Under Nash Bargaining? Helsinki 1999.
204. Virén Matti: Fiscal Policy, Automatic Stabilisers and Policy Coordination in EMU. Helsinki 1999.
205. Uusitalo Roope: Homo Entreprenaurus? Helsinki 1999.
206. Uusitalo Roope: Miten kävi hallitun rakennemuutoksen? Helsinki 1999.
207. Östring Timo: Statens budgetstyrning i de Nordiska länderna. Helsinki 2000.
208. Kari Seppo: Laskelmia vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotuksen tasosta. Helsinki 1999.
209. Holm Pasi – Tossavainen Pekka – Tuomala Juha – Valppu Pirkko: Työmarkkinoiden toimintaympäristön muutokset julkisen sektorin palkanmuodostuksen kannalta. Helsinki 1999.

210. Holm Pasi – Sinko Pekka – Tossavainen Pekka: Labour Market Policy and Unemployment – A Job Flow Model of Finland. Helsinki 1999.
211. Kajanoja Jouko: Syrjäytyminen, työvoiman tarjonta ja työllisyys. Helsinki 1999.
212. Rauhanen Timo: Kotitalouksille suunnattujen palvelujen arvonlisäverokannan alentaminen. Helsinki 1999.
213. Loikkanen Heikki A. – Riihelä Marja – Sullström Risto: Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset tulo- ja kulutuserot. Helsinki 1999.
214. Ilmakunnas Seija: Yet Another Fiscal Indicator. Helsinki 2000.
215. Kauppila Jari: Hanhiauran seuraajasta johtajaksi – Japanin teollisuuspolitiikka 1860-1940 sekä jatkumo nykypäivään. Helsinki 2000.
216. Glazer Amihai – Niskanen Esko: Which Consumers Benefit from Congestion Tolls? Helsinki 2000.
217. Aronen Kauko: Kaupunkipoliittinen näkökulma alueiden väliseen tasaukseen. Helsinki 2000.
218. Luoma Kalevi – Järviö Maija-Liisa: Productivity Changes in Finnish Health Centres in 1988-1995: A Malmquist Index Approach. Helsinki 2000.
219. Kilponen Juha: On the Efficiency of Job and Income Protection in the Dynamic Labour Markets. Helsinki 2000.
220. Venetoklis Takis: Impact of Business Subsidies on Growth of Firms - Preliminary Evidence from Finnish Panel Data. Helsinki 2000.
221. Laakso Seppo: Asuntomarkkinoiden alueellinen kehitys Suomessa 1980- ja 1990-luvulla. Helsinki 2000.
222. Perrels Adriaan (ed.): Greenhouse Gas Policy Questions and Socio-Economic Research Implications for Finland in a National and International Context. Helsinki 2000.
223. Moilanen Paavo: Assessing the Effectiveness of Marginal Cost Pricing in Transport - the Helsinki Case. Helsinki 2000.
224. Hakola Tuulia: Navigating Through the Finnish Pension System. Helsinki 2000.
225. Tuomala Juha: Työttömien työmarkkinasiirtymät vuonna 1998. Helsinki 2000.
226. Korkeamäki Ossi – Kyyrä Tomi: Integrated Panel of Finnish Companies and Workers. Helsinki 2000.
227. Häkkinen Iida – Kirjavainen Tanja – Uusitalo Roope: School Resources and Student Achievement Revisited: New Evidence Using Panel Data. Helsinki 2000.
228. Perrels Adriaan – Weber Christoph: Modelling Impacts of Lifestyle on Energy Demand and Related Emissions. Helsinki 2000.
229. Hietala Harri: Suorien sijoitusten verorasituksen mittaamisesta. Helsinki 2000.
230. Virén Matti: How Sensitive is the Public Budget Balance to Cyclical Fluctuations in the EU? Helsinki 2000.
231. Ilmakunnas Seija – Kiander Jaakko – Parkkinen Pekka – Romppanen Antti: Globalisaatio ja työn loppu? Talous ja työllisyys vuoteen 2030. Helsinki 2000.

232. Mustonen Esko – Sinko Pekka: Hiilidioksidiveron vaikutus kotitalouksien tulonjakoon. Helsinki 2000.
233. Holm Pasi – Pankka Kari – Toivonen Seppo – Tykkyläinen Yrjö – Virén Matti: PK-yritysten turvallisuuskysely. Helsinki 2000.
234. Kiander Jaakko – Virén Matti: Do Automatic Stabilisers Take Care of Asymmetric Shocks in the Euro Area? Helsinki 2000.
235. Kiander Jaakko – Kilponen Juha – Vilmunen Jouko: Taxes, Growth and Unemployment in the OECD Countries - does Collective Bargaining Matter? Helsinki 2000.
236. Venetoklis Takis: Methods Applied in Evaluating Business Subsidy Programs: A Survey. Helsinki 2000.
237. Siivonen Erkki: Pohjoinen ulottuvuus: Investointien rahoitukseen liittyviä näkökohtia. Helsinki 2000.
238. Kemppi Heikki – Pohjola Johanna: Hiilidioksidipäästöjen rajoittamisen kustannusten arvioinnissa käytetyt käsitteet ja mittarit. Helsinki 2000.
239. Virén Matti: Cross-Country Evidence on a Nonlinear Okun Curve. Helsinki 2000.
240. Pollari Johanna: Yhteistoteutuksen merkitys Suomen ilmastopolitiikassa. Helsinki 2000
241. Coenen Heide: Network Effects in Telecommunications: when Entrants are Welcome. Helsinki 2000.
242. Moisio Antti: Spend and Tax or Tax and Spend? Panel Data Evidence from Finnish Municipalities during 1985 - 1999. Helsinki 2000.
243. Coenen Heide – Holler Manfred J.– Niskanen Esko (eds.): 5th Helsinki Workshop in Standardization and Networks 13-14 August, 2000. Helsinki 2000.
244. Virén Matti: Modelling Crime and Punishment. Helsinki 2000.
245. Nash Chris – Niskanen Esko (eds.): Helsinki Workshop on Infrastructure Charging on Railways 31 July - 1 August, 2000. Helsinki 2000.
246. Parkkinen Pekka: Terveystieteiden ja sosiaalipalvelujen tuotevuoteen 2030. Helsinki 2001.
247. Riihelä Marja – Sullström Risto – Tuomala Matti: What Lies Behind the Unprecedented Increase in Income Inequality in Finland During the 1990's. Helsinki 2001.
248. Kangasharju Aki – Pekkala Sari: Regional Economic Repercussions of an Economic Crisis: A Sectoral Analysis. Helsinki 2001.
249. Kiander Jaakko – Luoma Kalevi – Lönnqvist Henrik: Julkisten menojen rakenne ja kehitys: Suomi kansainvälisessä vertailussa. Helsinki 2001.
250. Kilponen Juha – Sinko Pekka: Taxation and the Degree of Centralisation in a Trade Union Model with Endogenous Labour Supply. Helsinki 2001.
251. Vaitinen Risto: WTO:n kauppaneuvottelujen merkitys EU:n maataloudelle. Helsinki 2001.

252. Bjerstedt Katja: Työssä jaksamisesta ja työmarkkinoiden muutoksesta. Helsinki 2001.
253. Sinko Pekka: Unemployment Insurance with Limited Duration and Variable Replacement Ratio – Effects on Optimal Search. Helsinki 2001.
254. Rauhanen Timo: Arvonlisäverotus EU:n jäsenmaissa – voiko vientiä verottaa? Helsinki 2001.
255. Korkeamäki Ossi: Työttömyysriskiin vaikuttavat yksilö- ja yrityskohtaiset tekijät Suomessa 1990-1996. Helsinki 2001.
256. Kyyrä Tomi: Estimating Equilibrium Search Models from Finnish Data. Helsinki 2001.
257. Moisio Antti: On Local Government Spending and Taxation Behaviour – effect of population size and economic condition. Helsinki 2001.
258. Kari Seppo – Ylä-Liedenpohja Jouko: Klassillinen osakeyhtiövero kansainvälisen veroharmonisoinnin muotona. Helsinki 2001.
259. Kiander Jaakko – Vaittinen Risto: EU:n itälaajenemisen vaikutuksista: laskelmia tasapainomallilla. Helsinki 2001.
260. Hakola Tuulia – Uusitalo Roope: Let's Make a Deal – the Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement. Helsinki 2001.