

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Hyvän veropolitiikan periaatteet

VATT Analyysi

VATT ANALYYSI

Hyvän
veropolitiikan
periaatteet

VATT-työryhmä

VATT Julkaisut 63

ISBN 978-952-274-080-9 (nid.)

ISBN 978-952-274-081-6 (PDF)

ISSN 0788-4990 (nid.)

ISSN 1795-3332 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Edita Prima Oy
Helsinki, kesäkuu 2013

Kansi: Niilas Nordenswan

Tekstin toimittanut Helinä Hirvikorpi

Esipuhe

Käsillä oleva tutkielma, ”Hyvän veropolitiikan periaatteet”, aloittaa VATT:n uuden julkaisusarjan, VATT-Analyysit. Sarjan tarkoitus on tarjota parhaan ja ajankohtaisen tutkimustiedon valossa päättäjille ja kansalaisille yleistajuista tietoa talouspolitiikan ja kansantalouden kysymyksistä. Julkaisut laaditaan VATT:n asiantuntijoiden yhteistyönä.

Ensimmäinen VATT-Analyysi käy läpi viime vuosien taloustieteellisen verotutkimuksen viisaudet ja johtopäätökset, joiden nojaan hyvä veropolitiikka rakentuu. Tarkastelemme sitä, miten verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen, ja pohdimme, miten nämä tutkimustulokset tulisi ottaa huomioon Suomen verotuksen kehittämisessä. Pyrimme myös tarttumaan julkisessa keskustelussa esiintyviin käsityksiin, joissa mielestämme on korjaamisen varaa.

Ehdotamme veropolitiikan palauttamista lähtöruutuun. Veropolitiikan pitää perustua tutkittuun tietoon säännösten vaikutuksista. Sen tavoitteet tulee miettiä uudelleen, sen tulee olla suunnitelmallista ja sitä koskevan päätöksenteon on mahdollistettava uudistusten huolellinen valmistelu. Paremmalla veropolitiikalla voidaan lisätä kaikkien suomalaisten hyvinvointia.

Tutkielma on tarkoitettu kaikille verotuksesta kiinnostuneille lukijoille kuten toimittajille, poliittisille päättäjille sekä järjestöjen ja ministeriöiden asiantuntijoille.

Tutkimus- ja kirjoitustyötä on johtanut tutkimusjohtaja Seppo Kari. Kirjoitusryhmään ovat kuuluneet hänen lisäksi Timo Rauhanen, Essi Eerola, Tuomas Kosonen, Teemu Lyytikäinen ja Tuukka Saarimaa, ja toimitustyötä teki myös Helinä Hirvikorpi. Lisäksi monet muut VATT:n tutkijat ja tukihenkilöt ovat olleet mukana parantamassa tekstiä ja huolehtimassa toimitustyöstä.

Helsingissä, 28.5.2013

Juhana Vartiainen

Ylijohtaja

Sisällys

1 Veropolitiikassa on parantamisen varaa	1
2 Kulutusverotus	7
3 Tuloverotus	13
4 Asumisen verotus	21
5 Kiinteistöverotus	27
6 Yhteisövero kansainvälisessä ympäristössä	31
7 Lopuksi	39

1 Veropolitiikassa on parantamisen varaa

Verojärjestelmän ensisijainen tehtävä on rahoittaa julkisia palveluja ja tulonsiirtoja. Tämä täytyy tehdä oikeudenmukaisesti ja niin, että talouden toimintaan kohdistuvat haittavaikutukset ovat mahdollisimman pienet. Yritykset ja kotitaloudet tekevät jatkuvasti erilaisia pitkävaikutteisia taloudellisia valintoja. Siksi veropolitiikan tulisi olla myös johdonmukaista ja ennustettavaa. Nämä tavoitteet ovat yleispäteviä, mutta Suomen julkisen talouden kestävyysongelma vielä korostaa niiden merkitystä.

Heijastuvatko nämä periaatteet viime vuosina harjoitetussa veropolitiikassa? Harmi kyllä, eivät heijastu. Parantamisen varaa näyttäisi olevan paljonkin. Epäjohdonmukaisuus on leimannut toimintaa tällä politiikkalohkolla. On otettu käyttöön uusia verotukia samalla, kun veroasteita on nostettu. On peruttu lakimuutoksia pian niiden voimaantulon jälkeen ja monia uudistuksia on arvoستeltu hätäisestä ja pinnallisesta valmistelusta. Keskustelussa korostuvat lisäksi lyhyen aikavälin vaikutukset verotuottoihin ja tulonjakoon, vaikka olisi perusteltua odottaa uudistuksen vaikuttavan koko talouden suorituskykyyn.

Mielestämme taloustieteellisellä tutkimustiedolla pitäisi olla vahvempi asema veropolitiikan valmistelussa ja koko julkisessa verokeskustelussa. Tähän on hyvät mahdollisuudet, koska taloustiede on edennyt nopein askelin verokysymyksissä. Lisäksi lukuisat katsaukset tarjoavat ajantasaisia arvioita verotuksen vaikutuksista ja hyvästä veropolitiikasta.

Tämän raportin tavoite on tuoda taloustutkimukseen perustuvaa keskustelua laajemman lukijakunnan ulottuville. Tarkastelemme sitä, miten verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen ja pohdimme, miten nämä tulokset voidaan ottaa huomioon Suomen verotuksen kehittämisessä. Pyrimme myös tarttumaan julkisessa keskustelussa esiintyviin käsityksiin, joissa mielestämme on korjaamisen varaa. Raportti on haluttu kirjoittaa mahdollisimman yleistajuisesti. Samalla siinä on kuitenkin pyritty noudattamaan taloustieteen näkemystä verotuksen vaikutuksista. Lähteinä on hyödynnetty monessa kohdin IFS -tutkimuslaitoksen kokoamia julkaisuja Mirrlees Review (2010) ja Mirrlees Review

(2011). Näistä edellinen koostuu alan johtavien tutkijoiden katsausartikkeleista verotuksen eri alueisiin. Jälkimmäinen taas on tutkijaraadin arvio siitä, miten Ison-Britannian verojärjestelmää olisi perusteltua uudistaa tutkimustieto lähtökohtana. Hyödynnämme tässä raportissa kansainvälisten lähteiden ohella toki myös VATT:n omia ja muita kotimaisia tutkimuksia.

Raportin tavoite on ottaa esiin teemoja ja näkökulmia, jotka ovat mielestämme liian vähän esillä kotimaisessa verokeskustelussa. Ensisijainen tavoite ei ole laatia uudistusesitystä, vaan selostaa käsitteistöä ja vaikutusmekanismeja. Useissa kohdissa tarkastelemme kuitenkin myös kehittämisvaihtoehtoja.

Raportti ei ole kattava siinä mielessä, että siinä käytäisiin läpi kaikki pienetkin veromuodot ja ajateltavissa olevat päätöstilanteet, joihin verotus voi vaikuttaa. Raportti käsittelee kuitenkin tärkeimmät veromuodot, kuten tuloverotuksen ja kulutusverotuksen ja keskeisimmät niihin liittyvät käyttäytymisvaikutukset. Tässä mielessä raportti kattaa suuren joukon verokysymyksiä. Esimerkiksi kuntien rahoitukseen, verotuksen kokonaistasoon tai tulosiirtojärjestelmään liittyviä kysymyksiä ei käsitellä. Raportissa ei kuvata myöskään eri veromuotojen veropereusteita yksityiskohtaisesti.

Raportti on tarkoitettu verotuksesta kiinnostuneille lukijoille kuten toimittajille, poliitikoille sekä järjestöjen ja ministeriöiden asiantuntijoille. Raportin lähestymistapa on taloustieteellinen, mutta ekonomistien ammattislangia on kartettu. Tarpeelliset käsitteet on selostettu esimerkein. Tekstin katkaisevia kirjallisuusviitteitä on pyritty välttämään lukemisen helpottamiseksi. Kuhunkin lukuun liittyvät tärkeimmät kirjallisuusviitteet on koottu luvun loppuun.

Verotus muuttaa käyttäytymistä

Hyvä verojärjestelmä jakaa verorasituksen oikeudenmukaisesti, vaikuttaa taloudenpitäjien käyttäytymiseen mahdollisimman vähän ja on lisäksi yksinkertainen ja helppo panna toimeen. Kaikki nämä näkökulmat ovat tärkeitä.

Julkisessa keskustelussa korostuu usein kuitenkin se miten veromuutos vaikuttaa verotuottoon ja eri kotitalouksien asemaan. Hallitus selvittää tulonjakovaikutukset ja raportoi ne näkyvästi. Arviot perustuvat yleensä laskelmiin, joissa ei ole otettu huomioon sitä, miten muutos vaikuttaa eri veronmaksajien käyttäytymiseen. Veromuutoksilla on kuitenkin lähes aina käyttäytymisvaikutuksia. Erilaisia taloudellisia valintoja, joihin verotus voi vaikuttaa, on lukuisia. Esimerkkeinä työuran valinta, eläkkeelle jääminen, säästäminen, investoinnit sekä asumismuodon valinta. Osa käyttäytymisvaikutuksista toteutuu ehkä hitaasti, osa taas tulee näkyviin nopeammin. Joka tapauksessa nämä muutokset vaikuttavat tulonmuodostukseen ja kulutukseen sekä siihen millaiset veromuutoksen tulonjakovaikutukset lopulta ovat.

Käyttäytymisvaikutukset perustuvat yleisesti siihen, että verotus vaikuttaa yritysten ja kuluttajien maksamiin hintoihin. Esimerkiksi kauppa saa hyödykkeestä arvonlisäveron takia vähemmän kuin asiakas siitä maksaa. Vastaavasti ansiotulo-veron takia työnantajan kustannus tehdystä työtunnista ylittää työntekijän saaman nettotulon.

Ostajan maksaman ja tavaran tai palvelun tuottajan saaman hinnan erotusta kutsutaan verokiilaksi. Se vähentää molempien tuloja. Osa menetyksestä palautuu julkisina palveluina. Osa taas jää palautumatta, sillä verokiilalla on taipumus vähentää kysyntää ja tämän seurauksena vaihdantaa. Tätä osaa, joka menetetään kokonaan, nimitetään verotuksen aiheuttamaksi hyvinvointitappioksi. Sen suuruus riippuu kysynnän ja tarjonnan joustoista ja lisäksi mm. veroasteesta. Hyvän verojärjestelmän yksi tärkeä ominaisuus on, että se ei vaikuta tarpeettomasti taloudenpitäjien käyttäytymiseen. Silloin myös verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on mahdollisimman pieni. Tähän pyritään valitsemalla verorakenne ja eri veromuotojen veropohjat ja verokannat sopivalla tavalla.

Hyvinvointitappion käsitettä käytetään tässä raportissa tuonnempana useinkin, joten on syytä muistaa, että sillä tarkoitetaan verotuksen aiheuttamaa taloudellista menetystä.

Onko olemassa neutraaleja veroja, toisin sanoen veroja, jotka eivät vaikuta käyttäytymiseen? Tällainen olisi kiinteämääräinen vero, joka jokaisen on maksettava tuloista ja muista olosuhteista riippumatta. Yksi esimerkki on maapohjan kiinteistövero. Maapohjan määrä on kutakuinkin vakio, ihmisen toimet eivät juuri muuta sitä. Siksi siihen kohdistuva vero ei vaikuta talousyksiköiden valintoihin, esimerkiksi siihen, kuinka paljon investoidaan tai tehdään työtä. Tämän raportin luvussa 5 tarkastellaan kiinteistöveron ominaisuuksia yksityiskohtaisemmin.

Toinen esimerkki vääristämättömästä verosta on taloudellisen toiminnan ns. puhtaaseen voittoon kohdistuva vero. Puhtaalla voitolla tarkoitetaan tuottoa, joka ylittää työpanoksen tai pääoman tuoton vaihtoehtoisessa käytössä. Oletetaan esimerkiksi, että yrittäjä harkitsee lisäinvestointia ja odottaa sille 20 prosentin tuottoa. Rahoitusmarkkinoilta voi saada vastaavalle sijoitukselle 5 prosentin tuoton. Oletetaan, että tuotto on kummassakin vaihtoehdossa 5 prosentin tasoon asti verovapaa ja sen ylittävään tuottoon eli puhtaaseen voittoon, kohdistuu 50 prosentin vero. Kun yrittäjä tekee valintaa näiden kahden vaihtoehtoisen kohteen välillä, vero ei vaikuta millään tavoin päätökseen. Kaikilla järkevillä veroasteilla (alle 100 prosenttia) hankkeen tuotto ylittää vaihtoehtoistuoton ja siksi investointi kannattaa toteuttaa. Tätä kysymystä tarkastellaan tämän raportin luvuissa 3 ja 6.

Vaikka voi olla vaikea toteuttaa täysin neutraalia veroa, vero voi olla neutraali myös vain jonkun tietyn valinnan suhteen, esimerkkinä eri sijoituskohteiden tuottoon kohdistuva yhtäläinen vero. Se luultavimmin vääristää säästöjen määrää koskevaa päätöstä, mutta voi hyvin olla neutraali sijoitusmuotoa valittaessa.

Joissain tapauksissa verotus voi synnyttää käyttäytymisvaikutuksia, jotka parantavat hyvinvointia. Näin voi käydä, kun kotitalouden tai yrityksen valinnat aiheuttavat ulkoisvaikutuksia muiden taloudenpitäjien hyvinvointiin. Esimerkkejä ovat kulutuksen ja tuotannon synnyttämät ympäristöongelmat (negatiivinen ulkoisvaikutus) ja tutkimuspanostus uuteen teknologiaan, jonka tuottamaa tietoa myös muut voivat hyödyntää (positiivinen ulkoisvaikutus). Jos taloudenpitäjän toiminta aiheuttaa ulkoisvaikutuksia, verotuksella voidaan pyrkiä korjaamaan tilanne. Saastuttavalle toiminnalle voidaan asettaa korjaava vero tai tutkimustoimintaa tekevän yrityksen verotusta voidaan keventää verovähennyksellä. Ulkoisvaikutuksiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan kulutusverotusta käsiteltäessä luvussa 2 ja pohdittaessa omistusasumisen verotukien oikeutusta luvussa 4.

Julkisessa keskustelussa arvioidaan veromuutoksia usein sen perusteella, mikä taho tilittää veron. Joskus vaaditaan esimerkiksi yritysten suurempaa osallistumista julkisten menojen rahoittamiseen. Joskus taas näytetään ajateltavan aivan päinvastoin, että arvonlisäveron muutoksen tulisi vaikuttaa koko määrältään kuluttajahintoihin. Kumpikin ajattelutapa on harhaanjohtava. Yksi taloustieteen perusopetus on, että veron tilittäjä voi olla täysin eri taho kuin se, jonka rasitukseksi vero lopulta lankeaa. Ei ole mielekasta ajatella yrityksiä verorasituksen lopullisiksi kantajiksi. Viime kädessä verot siirtyvät aina yksityishenkilöille. Yhteisöveron rasituksen kantavat todennäköisesti yritysten omistajat tai työntekijät. Se, kenen rasitukseksi vero lopulta siirtyy, riippuu hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan joustoista. Arvonlisäveron muutoksen siirtyminen sataprosenttisesti kuluttajahintaan voi toteutua vain hyvin erityisessä markkinatilanteessa, eikä siten ole järkevää odottaa, että näin tapahtuisi yleisesti.

Verotaakan oikeudenmukainen jakautuminen kansalaisten kesken on toinen tärkeä verojärjestelmän suunnitteluun liittyvä periaate. Tehokkuusperiaatteesta se poikkeaa mm. siinä, että käsitys jonkin asian oikeudenmukaisuudesta on subjektiivinen arvokysymys. Ihmiset ovat usein eri mieltä siitä, mikä on oikein ja kohtuullista. Arvovalintojen tekeminen kuuluu poliittisille päättäjille. Heillä pitää luonnollisesti olla mahdollisimman hyvät tiedot siitä, miten veromuutokset vaikuttavat erilaisten kotitalouksien tuloihin ja hyvinvointiin. Seuraavassa tarkastellaan eräitä tulonjakotutkimuksen käytäntöihin liittyviä kysymyksiä.

Verouudistusten oikeudenmukaisuuden arvioiminen perustuu usein laskelmiin uudistuksen vaikutuksista yhden vuoden nettotuloon. Tällainen vuositaso tarkastelu ei anna kattavaa kuvaa muutoksen vaikutuksista.

Kansalaisten tulotaso on ensinnäkin erilainen elinkaaren eri vaiheissa. Henkilö on ehkä nuorena pienituloinen opiskelija, mutta myöhemmin tutkinnon suorittuaan ja työkokemuksen karttuessa suurituloinen akateemisesti koulutettu asiantuntija. Elinkaarensa loppupuolella hän on taas hyvin toimeentuleva eläkeläinen. Elinkaarelle voi myös ajoittua väliaikaisia matalan tulotason jaksoja muun muassa työttömyyden, sairauden tai lastenhoidon takia.

Vuositasen tarkastelu antaakin varsin erilaisen kuvan veromuutoksen vaikutuksista henkilön taloudelliseen asemaan riippuen siitä, missä elinkaaren vaiheessa asiaa tarkastellaan. Esimerkiksi kulutusveron muutos voi näin tarkasteltuna näyttää vaikuttavan samalla tavoin sekä matalasti koulutetun työttömän kuin osaa-mispääomaansa kerryttävän opiskelijan kulutusmahdollisuuksiin. Opiskelijasta yhteiskunnan tuskin tarvitsee kuitenkaan kantaa samanlaista huolta kuin työttömästä.

Verotuksen tulonjakovaikutuksia tulisikin arvioida elinkaaritulojen näkökulmas-ta. Tämä on kuitenkin teknisesti hankalampaa ja näin voidaan tehdä vain rajatuis-sa tapauksissa. Yksi tapa täydentää kuvaa vaikutuksista on käyttää tulojen sijasta kulutustietoja. Uudistusten tulonjakovaikutuksia tarkasteleviin analyyseihin pi-täisi vihdoin saada mukaan myös käyttäytymisvaikutukset. On ristiriitaista, että päätöksenteko joudutaan perustamaan staattisiin laskelmiin samalla, jos uudistus-ten keskeiset tavoitteet liittyvät kuitenkin käyttäytymisvaikutuksiin.

Hyvä verojärjestelmä

Verotus vaikuttaa väistämättä kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen ja ai-heuttaa sen johdosta yhteiskunnalle kustannuksia enemmän kuin yhteiskunta on-nistuu keräämään verotuloina.

Verojärjestelmän suunnittelun tavoite on luoda kokonaisuus, joka kerää tarvitta-van rahoituksen, mutta tekee sen yhteiskunnan oikeudenmukaisuustavoitteet täyt-täen ja minimoi samalla käyttäytymismuutosten ja verojen keruun aiheuttamat kustannukset. Tavoitteena on siis taloudellisesti tehokas (neutraali) ja verorasi-tuksen jakautumisessa progressiivinen järjestelmä. Mitä tämä tarkoittaa konkreet-tisesti?

Mirrlees Review (2011) korostaa, että verojärjestelmä tulee suunnitella yhtenä kokonaisuutena, jossa kullakin verolla on oma tehtävänsä. Tämä tehtävä täytyy ottaa huomioon kyseistä veroa muotoiltaessa. Verot tulisi kerätä ensisijaisesti neutraaleilla veroilla, siis veroilla, joiden aiheuttama hyvinvointitappio on pieni. Poikkeamat tästä periaatteesta liittyisivät lähinnä tulonjakoon ja ulkoisvaikutuk-siin, kuten yritysten ja kotitalouksien valintojen ohjaamiseen ympäristökysymy-kissä. Neutraalisuusperiaatteen näkökulmasta suunniteltaville veroille näitä tavoitteita ei pidä asettaa. Tulonjakotehtävää toteutetaan parhaiten tuloverotuk-sella ja tulonsiirroilla. Joillakin valikoiduilla veroilla ohjataan puolestaan ympä-ristön ja terveyden kannalta kestäväan käyttäytymiseen. Tämän ajattelun mukaan siis kaikkien verojen ei tarvitse olla tuloja tasaavia tai ”vihreitä”, tietyt hyvin va-litut verot hoitavat näitä tehtäviä. Tulonjako- ja ohjausvaikutusten toteutumista pitää kuitenkin tarkastella koko järjestelmän tasolla.

Tämän raportin tavoitteena on välittää kotimaiseen keskusteluun taloustieteen näkökulmasta johdonmukaista lähestymistapaa verotuksen kehittämiseen. Seu-

raavassa viidessä luvussa tarkastellaan kussakin jotakin veromuotoa tai veropoliitiikan keskeistä kysymystä. Tekstien tavoitteena on avata näkökulma veromuodon peruskysymyksiin ja avoinna oleviin veropoliittisiin vaihtoehtoihin. Luku 2 tarkastelee kulutusverotusta kattaen arvonlisäveron ja ohjaavat hyödykeverot. Luvussa 3 tarkastellaan vastaavia kysymyksiä yksityishenkilöiden tuloverotuksessa ja luvuissa 4 ja 5 kahta erityiskysymystä, asumiseen liittyvien palvelujen verokohtelua ja kiinteistöveroä. Luvussa 6 tarkastellaan yhteisöveroä globaalissa taloudessa. Luku 7 kokoaä yhteen johtopäätöksiä.

Kirjallisuutta:

Mirrlees Review (2010): *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, toimittanut J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

Mirrlees Review (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*, toimittanut J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

2 Kulutusverotus

Kulutusverot ovat välillisiä veroja, joiden veropohjana on tavaroiden ja palvelujen kulutus. Kulutusveron tyypilliset muodot ovat yleinen kulutusvero eli arvonlisävero ja erityiset kulutusverot eli valmisteverot.

Arvonlisävero määräytyy tietyinä prosenttina tavaran tai palvelun eli hyödykkeen myyntihinnasta. Yleisen arvonlisäverokannan lisäksi Suomessa on kaksi alennettua verokantaa. Arvonlisävero tilitetään verottajalle tuotantoketjun eri vaiheissa myydyistä veronalaisista tuotteista. Myyjä saa vähentää omasta verostaan välituotteiden, eli valmistusprosessissa käytettyjen raaka-aineiden ja palvelujen hinnassa maksamansa veron. Vero maksetaan siten nimensä mukaisesti arvonlisästä eikä se siksi kohdistu välituotteiden kauppaan. Arvonlisävero sopii hyvin myös kansainväliseen vaihdantaan, koska vienti on verotonta ja tuonti verollista kohdemaan verokannan mukaisesti.

Valmistevero maksetaan valmistetuista tai maahantuoduista valmisteveron alaisista tuotteista. Valmisteverollisesta hinnasta peritään yleensä vielä arvonlisävero. Siten valmistevero lisää tuotteen verorasitusta enemmän kuin pelkän valmisteveron verran. Tyypillisiä valmisteveroja ovat Suomessa alkoholi-, polttoaine-, tupakka- ja makeisvero.

Seuraavassa esittelemme kulutusverotuksen yleisiä ominaisuuksia, joihin liittyy tärkeitä kysymyksiä. Keihin kulutusverot lopulta kohdistuvat? Mistä tekijöistä hyvin toimiva kulutusverojärjestelmä koostuu? Kerromme, miten kulutusveron yleisyysperiaate johtuu näistä seikoista. Luvun loppupuolella käsittelemme tilanteita, joissa kulutusverotukselle on annettu kulutusta ohjaavia tehtäviä.

Kuka maksaa kulutusveron?

Kulutusveron tilittää verottajalle hyödykkeen myyjä. Kulutusveron aiheuttama taloudellinen rasitus voi kuitenkin kohdistua kuluttajaan tai yritykseen riippumatta siitä kumpi veron tilittää. Ajatellaan tilannetta, jossa hyödykkeeseen ei kohdistu veroa. Asetetaan sille vero ja katsotaan, mitä tapahtuu kuluttajahinnoille. Kuluttajahintojen noustessa lähes veron määrällä veron aiheuttama rasitus kohdistuu suurelta osin kuluttajiin. Kuluttajahintojen noustessa vain vähän taloudellinen rasitus puolestaan kohdistuu yrityksiin. Taloudellinen rasitus kohdistuu siis osittain eri talouden toimijoihin. Tätä osuutta kutsutaan verotuksen kohtaannoksi.

Kulutusverotuksen kohtaannon ymmärtämiseksi on tarpeen tietää, miten hyödykkeiden hinnat ylipäättään muodostuvat. Ajatellaan esimerkiksi kahvikupillisen hintaa kahvilassa. Hintaan vaikuttavat kustannukset sen tuottamisesta, esimerkiksi kahvin maailmanmarkkinahinta, kahvikupillisen valmistuskustannukset ja kahvilan vuokra. Kilpailutilanne on myös tärkeä tekijä. Kylän ainoa kahvila pystyy pitämään korkeampaa hintatasoa verrattuna tilanteeseen, jossa sillä olisi kolme kilpailijaa. Lisäksi kahvikupillisen hintaan vaikuttavat kysyntätekijät eli se, paljonko ihmiset arvostavat kupillista kahvia. Kulutusvero on yksi kustannustekijä muiden joukossa. Kahvilanpitäjä haluaisi viedä veron kahvikupin hintaan sellaisenaan, koska muuten hän joutuisien tinkimään voitostaan. Tämä puolestaan vaikuttaisi hänen mahdollisuuteensa tuottaa tietty määrä kahvia. Toisaalta kuluttajien herkkyyys muuttaa käyttäytymistään hinnan kasvaessa vaikuttaa siihen, kuinka paljon yrittäjän kannattaa nostaa hintaa. Veron kohtaanto riippuu siis sekä tuottajien että kuluttajien reaktiosta. Se osapuoli, jonka käyttäytyminen muuttuu vähemmän, päätyy yleensä maksamaan veron. Esimerkiksi jos hinnannousu ei vähennä kulutusta, myyjän on helpompi viedä korkeampi vero kuluttajahintoihin.

Julkisessa keskustelussa on usein esitetty, että kulutusveron tulisi siirtyä suoraan myyntihintaan. Näitä kannanottoja esiintyy erityisesti arvonlisäveron alennuksien yhteydessä. Kulutusverotuksen siirtyminen hintaan riippuu kuitenkin monesta tekijästä eikä ole etukäteen selvää, mikä on siirtymän suuruusluokka. Esimerkiksi kulutuksen reagoimista herkästi hinnan alenemiseen myyjällä ei ole suurta tarvetta alentaa hintaa, koska myynti lisääntyy ilmeisesti. Tässä tapauksessa veronalennuksen hyöty jää suurelta osin tuottajalle.

Tavoitteena mahdollisimman pieni hyvinvointitappio

Kulutusverolla pyritään keräämään haluttu verotulo mahdollisimman pienillä hyvinvointitappioilla. Tämä tarkoittaa sitä, että veron ei pitäisi vääristää kulutusta. Mitä voimme sanoa tällaisesta kulutusverotuksesta?

Pelkästään verotuksen kohtaannosta ei voi päätellä, aiheuttaako tietty kulutusvero hyvinvointitappioita. Sen sijaan kulutusveron vääristävyys riippuu keskeisesti siitä, miten paljon verot muuttavat kuluttajien hyödykkeiden määrää. Se, montako kahvikuppia vähemmän myydään kulutusveron korotuksen takia, on tärkeämpää kuin se, kuinka paljon kahvikupin hinta nousi. Määrän muuttuminen kuvaa sitä, kuinka paljon veron korotus muutti kahvikupin kysyntää ja tarjontaa. Perussääntö on, että kaikki verotuksen käyttäytymisvaikutukset aiheuttavat hyvinvointitappiota. Tappio on sitä suurempi, mitä enemmän kysyntä ja tarjonta vähenevät veron vuoksi. Jos kahvikupin veronalennus lisää huomattavasti sen kysyntää, on ilmeistä, että aiempi vero oli liian korkea ja vääristi kuluttajan valintapäätöstä. Vero aiheutti yhteiskunnalle hyvinvointitappiota vähentämällä markkinoilla vaihdettua määrää. Jos taas kahvikupin kysynnässä ei tapahdu juuri mitään, vero olisi voinut jäädä entiselle korkeammalle tasolle.

Edellä käsitellyn lisäksi kulutusverotuksen hyvinvointitappioita määrittää se, miten paljon tiettyjen hyödykkeiden kysyntä liittyy työn ja vapaa-ajan tarjontaan. Tämä johtuu siitä, että vapaa-aikakin voidaan talousteoriassa nähdä kulutuksena. Vapaa-ajalla voisi tehdä muutakin, vaikka työtä. Vapaa-aikaa ei kuitenkaan ole helppo verottaa ja siksi sen houkuttavuus kasvaa, kun kulutusverot kiristyvät. Työn verotus vähentää työn tarjontaa. Jos kaikkea kulutusta ja työntekoa verotettaisiin samalla tavalla, ei tällaista suhteellista vääristymää syntyisi.

Ihannetilanteessa tähän ongelmaan olisi kuitenkin olemassa ratkaisu. Verotetaan enemmän niitä hyödykkeitä, joita kulutetaan tyypillisesti vapaa-ajan yhteydessä ja vähemmän niitä hyödykkeitä, joita kulutetaan lähinnä työnteon yhteydessä. Vapaa-aikaa ei edelleenkään päästä verottamaan, mutta kylläkin kulutusta, joka liittyy vapaa-aikaan. Esimerkiksi huvipuistoja, elokuvia ja vapaa-ajan kirjallisuutta pitäisi siis tämän argumentin mukaan verottaa suhteellisesti enemmän kuin työvaatteita, työmatkoja tai työlounaita. Näin työnteon ja vapaa-ajan välillä valitseva verotuksen vääristymä vähenee. Valitettavasti tämä ei käytännössä useinkaan ole mahdollista.

Kohti laajaa veropohjaa

Jotta kulutusverotus voitaisiin suunnitella niin että hyvinvointitappiot ovat mahdollisimman pienet, tarvitaan luotettavaa hyödykekohtaista tietoa kulutusverotuksen aiheuttamista vääristymistä. Verokannat pitäisi asettaa hyödykekohtaisesti. Tätä informaatiota olisi lisäksi päivitettävä jatkuvasti. Pitäisi myös tietää kulutusverotuksen vaikutukset eri hyödykkeiden tasapainomääriin ja erottaa verotuksen vaikutus muista hinnan muodostukseen johtavista tekijöistä. Päättäjillä pitäisi niin ikään olla käsitys kunkin hyödykkeen verotuksen vaikutuksesta muiden hyödykkeiden markkinoihin. Käytännössä tällaisten tietojen tuottaminen ja kerääminen on mahdotonta.

Myös vapaa-ajan määrään voi olla hankala vaikuttaa kulutusverotuksella, koska moni hyödyke liittyy sekä työhön että vapaa-aikaan. Lisäksi pitäisi varmistua siitä, että jonkin vapaa-aikana kulutettavan hyödykkeen korkeampi vero todella vähentää vapaa-ajan houkuttelevuutta kokonaisuudessaan. On esimerkiksi todennäköistä, että huvipuiston pääsylipun kireämpi verottaminen ei lisäisi työntarjontaa, vaan vapaa-aika käytettäisiin johonkin muuhun ajanvietteeseen.

Näistä rajanveto-ongelmista ja empiirisen tutkimuksen haasteista johtuen kulutusverotuksessa täytyisi pyrkiä laajapohjaiseen ja yhtenäiseen verotukseen. Sellaiseen joka sisältää mahdollisimman vähän yksittäisiin hyödykeryhmiin liittyviä poikkeuksia. Tämän perussäännön ulkopuolelle voi jäädä vain selvästi haitallinen kulutus.

Kulutusverotuksella ei pyritä suoraan vaikuttamaan tulonjakoon. Koska arvonlisäveroprosentti on kuitenkin kaikille sama, vero kohdistuu suhteellisesti haital-

lisemmin pienituloisiin, jotka kuluttavat lähes kaikki tulonsa. Tämän vuoksi usein sovelletaan alennettuja verokantoja, joilla pyritään keventämään esimerkiksi ruoan verotusta. Tällä tavalla tulonjakoon vaikuttaminen tulee kuitenkin kalliiksi, koska suurituloiset kuluttavat euromääräisesti enemmän kuin pienituloiset. Progressiivinen tuloverotus ja tulonsiirtojärjestelmä hoitavat tulojen uudelleenjakoa paljon tehokkaammin ja edullisemmin.

Haitallisen kulutuksen ohjaaminen

Tietyt kulutuksen muodot koetaan haitallisena ja tällaista kulutusta on tarpeen ohjailla. Tätä ohjaustehtävää hoitaa valmistevero, vaikka sen valtiontaloudellista merkitystä usein korostetaan. Kulutuksen ja tuotannon aiheuttamia haitallisia vaikutuksia kutsutaan ulkoisvaikutuksiksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että joidenkin hyödykkeiden kulutus heikentää muiden hyvinvointia, mutta tätä vaikutusta ei oteta huomioon kulutus- ja tuotantopäätöksissä.

Perinteisesti negatiiviset ulkoisvaikutukset on kulutusverotuksen yhteydessä liitetty ympäristöongelmiin. Viime vuosina keskusteluun on noussut myös muun haitallisen kulutuksen ohjaaminen verotuksen keinoin. Mielenkiinnon kohteena ovat olleet erityisesti tupakan, alkoholin ja epäterveellisen ruuan aiheuttamat haittavaikutukset.

Ympäristöverot kohdistettava oikein

Ympäristöverotuksen perusajatus on seuraava: Ilman veroa ympäristölle haitallisen hyödykkeen hinta ei kuvasta kulutuksesta yhteiskunnalle aiheutuvaa kokonaiskustannusta. Jos yhteiskunnalle aiheutuvan haitan suuruus pystytään arvioimaan, hyödykkeelle voidaan asettaa haitan suuruinen vero. Hyödykkeen hinta nousee, minkä seurauksena yritykset ja kotitaloudet ottavat kulutus päätöksissään epäsuorasti huomioon myös kulutuksen aiheuttaman ympäristöhaitan.

Ympäristöhaittoja pyritään korjaamaan monilla erilaisilla ohjauskeinoilla. Järkevä keinovalikoima riippuu ympäristöongelman luonteesta. Jos ohjauskeinona käytetään veroa, varmistetaan, että haitallista kulutusta vähennetään siellä, missä vähentämisen kustannukset ovat alhaisimmat. Tämä tarkoittaa sitä, että päästöjen vähentämisen yhteiskunnalliset kustannukset ovat pienemmät kuin esimerkiksi tilanteessa, jossa päästöjä säädellään määrärajoituksella, joka edellyttää jokaisen vähentävän haitallista kulutusta yhtä paljon. Lisäksi ympäristöverot tuottavat verotuloja, jotka voidaan käyttää esimerkiksi muiden hyvinvointitappioita aiheuttavien verojen keventämiseen.

Päästökauppa toimii pitkälti samalla tavalla kuin ympäristövero, jos päästöluvat huutokaupataan. Päästökaupan ja ympäristöverotuksen tärkein ero on se, että päästökauppajärjestelmässä rajoitetaan päästöjen kokonaismäärää ja annetaan saastuttamisen kustannuksen määräytyä markkinoilla. Veron tapauksessa saastut-

tamisen hinta kuluttajille ja yrityksille on annettu, mutta päästöjen väheneminen riippuu siitä, miten voimakkaasti kuluttajat ja yritykset reagoivat hinnan nousuun.

Ympäristöverotusta varten tarvitaan luotettavaa tietoa siitä, kuinka suuria esimerkiksi pienhiukkasten tai hiilidioksidipäästöjen lisääntymisen ympäristöhaitat ovat. Monesti tätä tutkimustietoa on harmillisen vähän. On kuitenkin tärkeää pyrkiä siihen, että vero kohdistuu oikein. Jos vero ei ole kohdistettu oikein, ympäristöhyötyjä ei saavuteta, mutta vero aiheuttaa hyvinvointitappioita samalla tavalla kuin kaikki muutkin verot.

Käytännössä ympäristölle haitallista kulutusta säädellään valmisteverotuksella. Jos valmisteverotuksella pyritään kulutuskäyttäytymisen ohjaamiseen, on tärkeää pyrkiä siihen, että ensin paikallistetaan ulkoisvaikutus, johon halutaan puuttua, ja sen jälkeen hinnoitellaan vaikutuksen aiheuttaminen johdonmukaisesti. Suomessa valmisteverojen tarkoitus on pääsääntöisesti ollut verotuottojen kerääminen valtiolle. Jos tämä on ensisijainen tavoite, olisi järkevämpää pyrkiä yhtenäiseen kulutusverotukseen erilaisten poikkeusten sijaan. Ellei ole mitään erityistä syytä ohjata kotitalouksien käyttäytymistä, ei ole perusteltua verottaa vaikkapa kodin elektroniikkaa ja dieselöljyä eri tavalla.

Terveysverot holhoavat?

Ympäristöhaittoihin liittyvien valmisteverojen lisäksi monissa maissa on käytössä terveysveroja eli niin sanottuja syntiveroja. Niihin luetaan tupakan, alkoholin ja epäterveellisen, yleensä sokeri- tai suolapitoisen tai rasvaisen ruoan verot. Terveysveron ja ympäristöveron eroa on yritetty yksinkertaistaa seuraavasti: ympäristöverolla pyritään suojaamaan viattomia sivullisia muiden toimilta ja terveysveroilla yritetään suojella ihmisiä heiltä itseltään. Tällainen rajanveto kohtaa kuitenkin ongelmia, jos sivullisten kokemat haitat esimerkiksi tupakasta ja alkoholista ymmärretään laajasti sosiaalisina häiriöinä ja taloudellisina kustannuksina.

Joissakin tapauksissa terveysveroja voi perustella nimenomaan ulkoisvaikutusten torjumisella. Alkoholin liikakulutus saattaa aiheuttaa näitä paljonkin. Toisissa tapauksissa taas verotuksen tarvetta on vaikeampi perustella ulkoisvaikutuksilla. Jos henkilö esimerkiksi nauttii liikaa epäterveellisiä elintarvikkeita ja lihoo tai sairastuu tämän seurauksena, haitallisen kulutuksen negatiiviset vaikutukset kohdistuvat silti vain häneen itseensä. Tällöin terveysvero perustuu paternalistiseen eli holhoavaan näkemykseen kuluttajien itsekontrollin puutteesta, joka johtaa vahingollisiin valintoihin ja terveysongelmiin. Ongelmat puolestaan aiheuttavat huomattavia yhteiskunnallisia kustannuksia. Tällainen näkemys poikkeaa kuitenkin taloustieteen yleisestä käsityksestä, jonka mukaan kuluttajan oma valinta on taloudellisesti kestävä eikä julkisen vallan tällä perusteella tulisi ohjailla hänen päätöksiään.

Terveellisiin elintapoihin kannustaminen taloudellisilla ohjauskeinoilla kuten verotuksella on käytännössä todettu vaikeaksi. Valmistevero ei näytä toimivan odotusten mukaisesti, koska muutokset väestön terveydentilassa syntyvät tyypillisesti pitkällä aikavälillä. Veron vaikutusten toteennäyttäminen on hankalaa. Vaikka epäterveellisiin ravintotottumuksiin voitaisiinkin vaikuttaa, ei voida tietää, mitä kuluttaja valitsee vähentämänsä ravintoaineen tilalle. Kulutus saattaa veron myötä siirtyä ravintosisällöltään samanlaisiin, mutta halvempiin tuotteisiin tai sokeripitoiset tuotteet korvataan muilla epäterveellisinä pidettävillä tuotteilla.

Suomen valmisteveroista makeisvero kohdistuu selvästikin kulutukseen, jolla on vaikea nähdä olevan ulkoisvaikutuksia. Se, halutaanko makeisverolla ohjalla kulutuskäyttäytymistä, nojaa siis pääosin kiistanalaiseen käsitykseen kuluttajien holhoamisesta. On joka tapauksessa selvää, ettei makeisveroa tulisi perustella pelkästään sillä, että halutaan kerätä enemmän verotuloja. Saman argumentin mukaan voisi asettaa myös maidolle valmisteveron. On myös kyseenalaista kohdistaa alennettu arvonlisävero virvoitusjuomille ja samanaikaisesti lisätä näihin kohdistuvaa verotaakkaa makeisverolla.

Kirjallisuutta

Atkison A.B. – Stiglitz Joseph (1976): The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics* 6, 55–75.

Diamond Peter – Mirrlees James (1971): Optimal Taxation and Public Production I and II, *American Economic Review*, 61.

Fullerton Tom – Leicester Andrew – Smith Stephen (2010): Environmental Taxes, teoksessa (toim. Adam, Stuart et al.) *Dimensions Tax Design*. The Mirrlees Review, Oxford University Press.

Haavio Markus – Kotakorpi Kaisa (2011): The Political Economy of Sin Taxes, *European Economic Review* 55, 575–594.

Jensen Jørgen Dejgård – Smed Sinne (2012): The Danish tax on saturated fat: Short run effects on consumption and consumer prices of fats. FOI Working Paper 2012 / 14. Institute of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

Mytton Oliver T. – Clarke Dushy – Rayner Mike (2012): Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *BMJ* May 2012.

3 Tuloverotus

Tuloverotuksen veropohja koostuu karkeasti ottaen työtuloista, sosiaalietuuksista ja pääomatuloista. Ne syntyvät monien erilaisten taloudellisten valintojen tuloksena. Esimerkiksi kouluttautuminen, työhön osallistuminen ja tehdyt työtunnit vaikuttavat työtulojen määrään ja kulutusta ja säästämistä koskevat valinnat puolestaan pääomatuloihin. Tuloverotus kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin tuloihin. Siksi sillä voi olla monenlaisia käyttäytymisvaikutuksia, jotka pitää ottaa huomioon verotuksen rakenteen suunnittelussa.

Tarkastellaan tätä esimerkin avulla. Kun henkilö harkitsee päätöstä työtuntien lisäämisestä, keskeinen vaihtoehto on käyttää tunnit vapaa-ajan viettoon. Koska vapaa-aikaa ei käytännössä voida verottaa, verotus vääristää väistämättä henkilön työntarjontapäätöstä. Siksi neutraali verotus ei juuri voi olla mielekäs tavoite työtulojen verotuksen suunnittelussa. Säästökohteen valinnassa tilanne on toinen. Kaikki säästämisvaihtoehdot ovat ainakin periaatteessa verotettavissa. Verotus ei vääristä säästökohteen valintaa, jos se onnistutaan toteuttamaan yhtenäisin perustein. Neutraalisuus voi olla mielekäs ohjenuora pääomatulojen verotuksessa.

Tuloverotukseen liittyy myös erityistavoite, tulojen uudelleenjakotehtävä. Tämä toteutetaan vähennysjärjestelmällä ja progressiivisella veroasteikolla. Tuloverotus sopii tavoitteeseen siksi, että se on henkilökohtainen, välitön vero. Veroa kerättäessä voidaan käyttää yksityiskohtaista tietoa henkilön taloudellisista ja muista olosuhteista. Esimerkiksi polttoainevero ja arvonalisävero soveltuvat tähän selvästi huonommin, koska veron tilittää hyödykkeen valmistaja tai myyjä. Kuluttaja maksaa veron välillisesti kulutuksensa hinnassa.

Tämän luvun tavoitteena on luoda yleiskuva tuloverotuksen vaikutuksista kotitalouksien erilaisiin taloudellisiin päätöksiin. Lisäksi pohditaan sitä, miten tuloverotuksen veropohja ja veroasteikot tulisi suunnitella, kun otetaan huomioon käyttäytymisvaikutukset.

Aluksi tarkastelemme ansiotuloverotuksen ja tulonsiirtojen vaikutuksia kotitalouksien valintoihin, ja miten tätä voidaan hyödyntää ansiotuloveron rakenteen suunnittelussa. Seuraavaksi käsittelemme pääomatulojen verotusta ja lopuksi yrityksestä saadun tulon verotukseen liittyviä kysymyksiä. Pääomatulojen verotusta sivutaan myös luvussa 4 käsiteltäessä asuntoinvestointien verokohtelua sekä luvussa 6, jonka aiheena on yhteisövero.

Ansiotuloverotuksen vaikutukset käyttäytymiseen

Tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksia voi olla monenlaisia. Otetaan esimerkiksi suunnilleen keskituloinen palkansaaja. Hän ansaitsee 40 000 euroa vuodessa ja maksaa 12 000 euroa ansiotuloveroina. Hänen veroasteensa on näin ollen 30 %.

Jos henkilö tienaisi hiukan enemmän, hänen tuloveroasteensa nykyisten tulojen ylittävältä osalta olisi 40 %. Miettiessään, tekisikö hieman enemmän ylitöitä, pitäisikö lomarahat vapaana tai haluaisiko ylennyksen, hän saattaisi ajatella, kannattaako lisärahan ansaitsemiseksi nähtävä vaiva suhteessa käteen jäävään tuloon.

Jos hän päätyy siihen, että vaivannäkö ei kannata, verotus vaikuttaa hänen verotettavaan tuloonsa. Hän saattaa lisäksi ajatella kannattaako tehdä ylipäättään töitä, vai jäädäkö hetkeksi pois työelämästä. Hän voi hakea parempaa työpaikkaa työttömyyskorvauksen turvin tai hoitaa perheen lasta kotihoidontuella.

Keskeinen ajatus on, että tuloverotuksen kiristyessä verovelvollinen muuttaa käyttäytymistään ja tämän johdosta verotettavan tulo määrä pienenee. Erityisen kiinnostavaa on, kuinka paljon verotettava tulo pienenee veroasteen kasvaessa. Tällöin puhutaan verotettavan tulo joustosta. Olennaista ei tässä tarkastelussa ole minkä mekanismien kautta vaikutus syntyy. Keskeistä on, paljonko henkilön verotettava tulo pienenee. Yleisesti ottaen ajatellaan, että verotettava tulo pienenee veroasteen kasvaessa, koska muut vaihtoehdot tulevat houkuttelevammiksi. Esimerkiksi ylitöiden tekemishalukkuus vähenee sitä enemmän, mitä vähemmän niistä saa tuloa. Tällöin vapaa-aika tulee houkuttelevammaksi kuin ylityö. Jos ylityöt vähenevät paljon samalla kun veroaste kasvaa vain vähän, verotettavan tulo jousto on suuri. Jos taas vain harva kiinnittää huomiota veroasteisiin tehdessään ylityöpäätöksiä, ei veroaste vaikuta paljoakaan verotettavaan tuloon. Tällöin jousto on pieni.

Verotettavan tulo joustoja on arvioitu aiemmissa tutkimuksissa. Yleensä arviot ovat päätyneet varsin pieniin joustoihin. Siten vain pieni osa veronkiristyksen tuomasta verotulon lisäyksestä menetetään käyttäytymisvaikutuksen johdosta. Pieni käyttäytymisvaikutus viittaa myös siihen, ettei verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio ole kovin suuri. Nämä arviot ovat keskimääräisiä, koko väestölle tehtyjä. Tietyissä kohdin tulonjakaumaa ja tietyille erityisryhmille käyttäytymisvaikutus voi olla suurempi kuin toisille.

Verotettavan tulo joustolla on ensisijainen merkitys veropolitiikan suunnittelussa. Pienet joustot tarkoittavat, että tuloveroasteen maltillinen kiristäminen ei johda suuriin valtiontalouden ongelmiin. Julkisessa keskustelussa liioitellaan usein vaikutusten suuruutta. Näiden väitteiden mukaan tuloveroasteen pieni lisäys vähentää työntekoa voimakkaasti, tai aiheuttaa veronmaksajien joukkomuuton ul-

komaille. Yllä esitetyt tutkimustulokset eivät tue tätä käsitystä. Varsinkaan tutkimustulokset eivät tue sitä, että tuloverotuksen keventäminen lisääisi valtion verotuloja. Tuloverotuksen taso riippuu yhteiskunnan hyvinvointitavoitteesta ja julkisen rahoituksen tarpeesta. Päätöksiä tehtäessä täytyy kuitenkin olla oikea kuva verotuksen aiheuttamien hyvinvointitappioiden suuruusluokasta.

Tuloveroasteikon suunnittelusta

Tuloverojärjestelmä pyritään suunnittelemaan niin, että se aiheuttaisi mahdollisimman pienet hyvinvointitappiot ja täyttäisi asetetut tulojakotavoitteet. Ihanteellisen tuloveroasteikon rakenne riippuu kolmesta tekijästä. Ensimmäinen vaikutus on mekaaninen. Mitä korkeampi veroaste, sitä enemmän verotulot kasvavat. Mitä suurempaa joukkoa korkea veroaste koskee, sitä enemmän syntyy verotuloja. Esimerkiksi erittäin pienille ryhmille asetetut verot, kuten rikkaiden solidaarisuusvero, eivät verotulojen kokonaisuudessa paljon näy. Toisaalta keskituloisia on yleensä paljon. Vaikka heidän tulonsa ovat selvästi alemmat kuin rikkaiden, heille asetettu vero vaikuttaa huomattavasti verotulokertymään.

Toinen tekijä ovat verotuksen aiheuttamat käyttäytymisvaikutukset. Nämä pienentävät verotuloja. Tämän vaikutuksen kokoa mittaa verotettavan tulon jousto. Jos jousto on suuri, myös käyttäytymisvaikutuksen tuoma haitallinen vaikutus on suuri. Siten ryhmille, joiden verotettavan tulon jousto on suuri, kannattaa asettaa pieni vero. Sen sijaan veronmaksajaryhmille, joiden verotettavan tulon jousto on pieni, voi kohdistaa korkeamman veroasteen. Tässä tapauksessa veroasteen korotus ei johda merkittävään verotulon hupenemiseen.

Kolmas tekijä on hyvinvointipaino. Se liittyy hyvinvoinnin jakautumista koskeviin tavoitteisiin. Erituloiset arvostavat samansuuruista rahamäärää eri tavoin. Sadan euron suuruinen vero ei aiheuta yhtä paljon räsitystä rikkaalle kuin köyhälle. Siten tiettyyn rajaan asti yhteiskunnan kokonaishyvinvointi lisääntyy siirrettäessä tuloa rikkailta köyhille. Yhteiskunnan hyvinvointipainot kuvastavat sitä, miten paljon yhteiskunnassa painotetaan eri ryhmien hyvinvointia ja verotuksen aiheuttamaa taakkaa. Hyvinvointipainot kuvaavat poliittisten päättäjien arvovallintoja. Jos esimerkiksi ajatellaan, että rikkaita voi verottaa enemmän kuin köyhiä, rikkaille asetetaan pienempi hyvinvointipaino. Siten tuloverojärjestelmät ovatkin usein progressiivisia, jolloin veroaste kasvaa tulojen mukana.

Tuloverotuksen rakenne suunnitellaan niin, että yllä kuvatut kolme tekijää lasketaan yhteen. Jokaiselle tulonsaajaryhmälle muodostuu siten oma tavoitetaso. Tietyn ryhmän ihanteelliseen veroasteeseen vaikuttaa se, paljonko halutaan kerätä verotuloja eli veroaste ja ryhmän koko, kuinka voimakkaasti ryhmän jäsenet reagoivat verotukseen ja kuinka paljon yhteiskunta välittää heidän hyvinvoinnistaan. Tämä tarkastelu tehdään koko tulojakauman eri osille. Kun tarkastellaan näin laskettuja veroasteita kokonaisuutena, saadaan tavoiteltu tuloveron rakenne.

Mitä tuloverotuksen tavoitteellinen rakenne sitten merkitsee Suomen vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kannalta? Pitäisikö esimerkiksi suurituloisia tai pienituloisia verottaa nykyistä enemmän? Onko jokin tietty ryhmä, jota pitäisi verottaa eri tavalla?

Tiedämme jo, että pienet verot pitäisi kohdistaa niille, joille verotettavan tulon jousto on suuri, ja toisaalta niille, joita on suhteellisen vähän. Suomen vero- ja tulonsiirtojärjestelmä poikkeaa tästä ohjeesta erityisesti työn vastaanottamisen kannusteissa. Tämä johtuu tulosisidonnaisista tuista. Tuet menettää, jos ottaa työtä vastaan. Ongelma koskee erityisesti pienituloisia. Kannusteet ottaa työtä vastaan ovat heikot, jos työnteosta saa vain hieman enemmän tuloa kuin pelkistä tuista. Esimerkiksi asumistuki kohdistuu lähinnä sosiaalietuuksien varassa eläville. Lisäksi lastenhoidon tuet vähentävät työn vastaanottamisen kannusteita.

Kannustimien aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia on arvioitu tutkimuksessa jonkin verran. Suomessa tehtyjen arvioiden mukaan kotihoidontuen määrän vaikutus äitien työllistymiseen on melko suuri. Kotihoidontuki ei kuitenkaan vähennä isien työhön osallistumista merkittävästi. Siten tuen tai veroasteen vaikutus tulisi arvioida ryhmäkohtaisesti. Järjestelmän voi suunnitella siten, että se minimoi mahdollisuuden haitallisiin käyttäytymisvaikutuksiin niillä, joilla vaikutuksia ilmenisi.

Suomessa pitäisi kannustaa pienituloisia ottamaan vastaan työtä. Tämä voidaan tehdä kasvattamalla työtulovähennystä tai kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä. Nykyiset vähennykset ovat pieniä, eivätkä kohdistu tehokkaasti pienituloisiin. Pienituloisten suurempi työtulovähennys johtaisi siihen, että matalapalkkaisesta työstä jäisi enemmän tuloa käteen. Tulonsiirtojen varassa elävä ei voi saada työtulovähennystä, siksi vähennys parantaisi kannusteita työhön. Työtulovähennyksen ulottaminen keskituloisille nykyiseen tapaan johtaa suureen verotulojen menetykseen, koska keskituloisia on runsaasti, ja heidän työllisyysasteensa on jo valmiiksi korkea. Koska keskituloisilla on lisäksi jo nyt hyvät kannusteet ottaa työtä vastaan, työtulovähennys ei korjaa mitään merkittävää epäkohtaa. Siten työtulovähennystä ei ole syytä ulottaa heille.

Säästämisen verotus

Kun kotitalous päättää, kuinka paljon kuluttaa tuloistaan tänään ja kuinka paljon vasta myöhemmin, se päättää säästämisestä. Säästäminen on keino siirtää varoja tulevan kulutuksen rahoittamiseksi. Säästöille maksetaan korkoa, joka on kotitalouden tuloa siinä missä palkka ja muutkin tulot.

Säästöille saadun koron verotus vaikuttaa kahdella tavalla kuluttajan päätöksiin. Se pienentää säästämisen nettotuottoa ja vähentää säästämisen määrää. Vero voi lisäksi vaikuttaa sijoituskohteiden valintaan. Jos esimerkiksi omistusasumisen verotus on kevyempää kuin yritystulon verotus, verojärjestelmä ohjaa veroja

asuntoinvestointeihin. Investointien väheneminen ja sijoitusten ohjautuminen kohteisiin, joissa on heikko tuotto, voi aiheuttaa pitkällä aikavälillä tuntuvia hyvinvointitappioita.

Taloustieteessä esiintyy useita erilaisia käsityksiä siitä, miten säästöjä tulisi verottaa. Suuri yksimielisyys näyttäisi kuitenkin vallitsevan siitä, että vahvoja perusteita työtulojen ja pääomatulojen täysin samanlaiselle verottamiselle ei ole. Useimmiten säästöjä on katsottu perustelluksi verottaa kevyesti tai vapauttaa verosta kokonaan. Seuraavassa asiaa tarkastellaan Mirrlees Review'n (2011) ehdotaman mallin valossa.

Mallissa kotitalouden pääomatulot ovat verovapaita ns. normaalituoton määrään asti. Tämän rajan ylittävä osa pääomatulosta luetaan henkilön veronalaisiin kokonaistuloihin. Normaalituotolla tarkoitetaan vaihtoehtoisen sijoituskohteen, kuten markkinakorkoisen talletuksen tai valtion joukkovelkakirjalainan tuottoa.

Esimerkki: Henkilö on sijoittanut tuottorahastoon 100 000 euroa ja saa tälle 6 prosentin vuosituoton eli 6000 euroa. Oletetaan valtionlainakoron mukaan määräytyväksi normaalituotto-prosentiksi 4. Pääomatulosta 4000 euroa olisi nyt verovapaata tuloa ja loput eli 2000 euroa verotettaisiin henkilön ansiotulojen ja verollisten pääomatulojen yhteydessä progressiivisella asteikolla.

Tällä veromallilla on arvioitu olevan monia hyviä puolia. Se kerryttää verotuottoja normaalituoton ylittävistä tuloista, mutta koska käyvän koron verran voi tienata verovapaasti, verotus ei vaikuta kulutuksen ajoituspäätöksiin eikä säästämiseen. Kun mallia sovelletaan kaikkiin eri sijoituskohteisiin samalla tavoin, verotus ei vääristä sijoituskohteiden valintaa. Inflaatio ei myöskään heikennä siinä säästämiskannusteita.

Tavanomaisessa tuloverojärjestelmässä verotus kohdistuu koko nimelliskorkoon. Korosta osa on kuitenkin korvausta inflaation aiheuttamasta pääoman ostovoiman heikkenemisestä ja vain koron reaalitytö-osuus on taloudellisesti katsoen tuloa. Jos esimerkiksi nimelliskorko on 4 prosenttia, inflaatio 2 prosenttia ja veroaste 30 prosenttia, koron tosiasiallinen veroaste on 60 prosenttia ($0,3 \cdot 4 / 2 = 0,6$). Mitä suurempi on inflaation osuus nimellistuotosta, sitä korkeampi on tosiasiallinen veroaste ja sitä suuremmat ovat verotuksen aiheuttamat vaikutukset käyttäytymiseen. Normaalituoton verovapaus poistaa tämän ongelman kokonaan.

Aiemmin totesimme, että niin sanottuun puhtaaseen voittoon kohdistuva vero ei vääristä käyttäytymistä. Edellä mainitun veromallin yksi etu on juuri tämä. Normaalituoton ylittävä tulo heijastaa ainakin osaksi puhdasta voittoa ja siksi sitä voidaan verottaa pienin hyvinvointitappioiden.

Useimmissa maissa - ja näihin kuuluu myös Suomi - säästöjen koko tuotto luetaan kuitenkin pääomatuloveron veropohjaan. Verotus kohdistuu siis samalla ta-

voin normaalituottoon ja sen ylittävään tuoton osaan. Veroaste on usein selvästi alempi kuin ansiotulojen veroaste. Suomessa pääomatulon veroaste on 30 prosenttia 50 000 euron rajaan asti ja rajan ylittävältä osalta 32 prosenttia. Ylin ansiotulon rajaveroaste on yli 20 prosenttiyksikköä näitä korkeampi. Suhteellisen matalan verokannan soveltaminen voidaan nähdä jonkinlaisena ”puolivälin ratkaisuna” pyrittäessä vähentämään säästöjen vääristymiä, joita kireä verotus aiheuttaa. Samalla normaalituottoa ei ole kuitenkaan haluttu vapauttaa verosta. Tämä haluttomuus kenties selittyy sillä, että toteuttamiseen on kuviteltu liittyvän teknisiä vaikeuksia. Tai se selittyy tulonjakosyillä tai yksinkertaisesti sillä, että ”vanha vero” koetaan ”hyväksi veroksi”.

Pääomatulojen matalahkoa veroastetta on perusteltu lisäksi sijoitusten helpolla siirrettävyydellä maasta toiseen. Yksityishenkilöiden verotus perustuu ns. asuinvaltioperiaatteelle, jonka mukaan henkilö on velvollinen ilmoittamaan globaalit tulonsa asuinmaalleen. Tällä valtiolla on myös ensisijainen oikeus niiden verottamiseen. Valtioiden välinen tietojenvaihto on kuitenkin puutteellista, mikä synnyttää kannusteita ohjata sijoitusvaroja matalan verotuksen maihin. Maiden välisen tietojen vaihdon on arvioitu paranevan vähitellen. Tämän toteutuessa liikkuvuusargumentin painoarvo vähenee. Tällöin säästöjen normaalituoton ja sen ylittävän tuoton verokohtelun eriyttäminen tulee entistä ajankohtaisemmaksi.

Yrittäjän tulot erikoistapauksena

Yrittäjä sijoittaa yritykseensä työnpanoksen lisäksi pääomaa. Osa yrittäjän saamasta tulosta on siis korvausta työlle ja osa korvausta pääomalle. Yrittäjän tulo voi lisäksi sisältää puhdasta voittoa, jonka lähteenä voi olla esimerkiksi erityinen osaaminen, markkinavoima tai ennakoimattomat muutokset yrityksen toimintaympäristössä. Minkälaisen ohjeen taloustiede tarjoaa tällaisen tulon verottamiseen?

Tuloverojärjestelmässä pääomatuloja verotetaan kevyemmin kuin ansiotuloja. Jotta verotus ei heikentäisi kannusteita investoida, yrittäjän pääomapanoksen verokohtelun pitäisi olla samanlainen kuin muiden säästöjen verokohtelun. Sijoitukset rahoitusmarkkinoille ovat yrittäjälle vaihtoehtoinen sijoituskohte, joka määrittää yritykseen tehtävän sijoituksen tuottovaatimuksen. Jos vaihtoehtoista sijoituskohteita verotetaan kevyemmin kuin yritykseen tehtävää sijoitusta, sijoituksen tuottovaatimus muodostuu korkeaksi. Tällöin vain erityisen hyvin tuottavat investointiprojektit toteutetaan ja hieman heikommalla, mutta kansantalouden kannalta kuitenkin toteuttamiskelpoiset sijoitukset, jäävät toteuttamatta. Tästä aiheutuu hyvinvointitappioita.

Yrittäjän pääomapanokselle saamaa tuottoa tulee siis kohdella verotuksessa samalla tavoin kuin muita sijoitusvaihtoehtoja. Tämän ohjeen noudattaminen näyttää ensi alkuun hankalalta, koska pääoman ja työnpanoksen todellisia tuottoja

on vaikea havaita käytännössä. Ongelma on kuitenkin pienempi miltä ensi alkuun näyttää.

Pohjoismaissa oivallettiin jo 1990-luvun alussa se, että eriytyneessä tuloverotuksessa yrittäjän neutraali verokohtelu voidaan saavuttaa siten, että erotetaan yrittäjän tulosta sijoitetun pääoman vaihtoehtoistuottoa vastaava osa ja verotetaan se muiden pääomatulojen kanssa samoilla veroperusteilla. Yrittäjän tulon loppuosa verotetaan ansiotulona progressiivisen asteikon mukaisesti tai vaihtoehtoisesti ylimpiä ansiotulon rajaveroasteita vastaavalla suhteellisella verokannalla. Sillä, onko normaalituoton ylittävä tulo oikeasti korvausta työpanoksesta vai esimerkiksi yritystoiminnan puhdasta voittoa, ei ole ratkaisevaa merkitystä. Jos se on palkkaa, se tulee verotetuksi kuten muu palkkatulo ja jos se on puhtaan voiton luonteista tuloa, sen kireähkö verotus ei vääristä taloudellisia päätöksiä. Investointien ja muiden keskeisten taloudellisten päätösten kannalta olennaista on, että pääoman normaalituotolle tarjotaan samat verotukselliset ehdot kuin sijoitustoiminnan tuotoille muualla taloudessa.

Mirrlees Review (2011) suositteli siis normaalituottomallin soveltamista kattavasti yksityishenkilöiden eri pääomatulojen verotukseen. Pohjoismaissa normaalituottomallia on puolestaan sovellettu yrittäjän yrityksestään saaman tulon verotukseen. Pohjoismaissa normaalituotto ei ole ollut täysin verovapaa. Sitä on verotettu karkeasti ottaen samalla veroasteella kuin muita pääomatuloja.

Normaalituottomallin yksityiskohtien valinnassa on aihetta kiinnittää huomiota kolmeen kysymykseen:

Ensiksikin normaalituoton ylittävän tuoton veroaste on perusteltua asettaa samaksi tai ainakin lähelle ansiotulon ylimpiä rajaveroasteita. Jos yritystoimintaa harjoitetaan osakeyhtiömuodossa, tämän säännön täytyy koskea yhteisöveron ja osinkoveron yhdessä muodostamaa jaetun voiton kokonaisveroastetta. Jos veroaste on matalampi kuin ansiotulon veroaste, tästä syntyy kannuste palkkatulon muuntamiseksi voitoiksi ja osingoiksi. Tällä voi olla huomattavia verotuotto- ja hyvinvointivaikutuksia. Varsinkin jos se johtaa laajamittaiseen työpanokseen perustuvan toiminnan yhtiöittämiseen ja tulojen nostamiseen palkkaa kevyemmin verotettuina pääomatuloina.

Toiseksi, normaalituotto prosentti tulisi sitoa markkinakorkoon ja sen pitäisi kuvastaa vähäriskisen vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuottotasoa. Näin toimimalla järjestelmä toteuttaa varsin hyvin tavoitteita olla neutraali. Korkeampi tuotto prosentti kannustaa tehottomiin investointeihin. Toisin kuin usein julkisessa keskustelussa väitetään, korkea prosentti ei kohdenna kannusteita riskipitoisiin investointeihin, vaan tukee myös vähäriskisiä investointeja, ja voi hämärtää riskinottokannusteita pahasti. Suomessa tuottoaste on 9 prosenttia eli selvästi korkeampi kuin markkinakorko.

Kolmanneksi, kevennetty verotus synnyttää veroasteportaan normaalituoton ylärajalle. Osakeyhtiön tapauksessa tämä kynnyks kannustaa jakamaan vuosittain vähintään normaalituottoa vastaavan määrän osinkoina riippumatta siitä, onko yrityksellä rahoitustarpeita uusille investoinneille. Vaikutus aiheuttaa hyvinvointitappioita. Ne voidaan välttää sallimalla käyttämättä jääneen veronkevennyksen siirtäminen hyödynnettäväksi myöhemminä vuosina. Normaalituottomallia soveltavista maista Norjassa ja Ruotsissa siirrettävyys on toteutettu. Suomessa siirtomahdollisuutta ei ole.

Kirjallisuutta

- Eerola E. – Kari S. (2009): Pääomaverotus osana tuloverotusta. Teoksessa Eerola E. – Kari S. – Pehkonen J. (Toim.): *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan?* VATT Julkaisut 54.
- Griffith R. – Hines J. – Sørensen P. B. (2010): International capital taxation. Teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.
- Kosonen T. (2013): To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents. CESifo Working Paper: Labour Markets, No. 4065
- Piketty T. – Saez E. (2012): Optimal Labor Income Taxation. NBER Working Paper 18521.
- Saez E. – Slemrod J. – Giertz S. (2012): The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 50, 3–50.

4 Asumisen verotus

Kotitaloudet tekevät asuntomarkkinoilla hyvin suuria valintoja, joilla voi olla pitkäaikaisia vaikutuksia kotitalouden elämänlaatuun. Kannattaako ostaa oma asunto vai asua vuokralla? Onko järkevämpää lyhentää asuntolainaa vai säästää muulla tavalla? Kannattaisiko muuttaa toiselle paikkakunnalle vaikkapa uuden työn perässä?

Se, minkälaiset valinnat ovat järkeviä, riippuu tietysti kotitalouden elämäntilanteesta ja tavoitteista sekä taloudellisesta asemasta. Myös verotus vaikuttaa siihen, minkälaisia valintoja kotitalouksien kannattaa asuntomarkkinoilla tehdä.

Tärkeä päätös on se, asutaanko vuokralla vai omistusasunnossa. Omistusasunto on kotitaloudelle samalla myös sijoituskohde, johon liittyy tuotto-odotuksia ja riskejä vastaavalla tavalla kuin muihinkin sijoituskohteisiin. Omistusasujille asunto on siis pääomahyödyke, joka tuottaa kulutushyödykettä eli asumispalveluita. Näin ollen asumisen verotuksen arvioinnissa tärkeitä näkökohtia ovat omistusasumisen verokohtelu verrattuna vuokra-asumisen verokohteluun, asuntopääoman tuoton verotus ja asumisen verotus kestokulutushyödykkeenä.

Tässä luvussa tarkastelemme sitä, miten Suomen verojärjestelmä ohjaa kotitalouksien asumiseen liittyvää päätöksentekoa ja pohdimme, onko tällainen ohjaaminen perusteltua. Keskitymme kahteen seikkaan: omistus- ja vuokra-asumisen väliseen verokohteluun sekä muuttamisen ja asunnon arvonnousun verokohteluun. Emme tarkastele asumista kulutusverotuksen näkökulmasta. Suomessa uusia asuntoja verotetaan arvonnousuverotuksessa lähes samalla tavalla kuin muutakin kulutusta, mikä on luvussa 2 esitettyjen yleisperiaatteiden mukaista.

Julkisessa keskustelussa kiinteistöverotusta pidetään keskeisenä asumiseen kohdistuvana verona. Kiinteistöverotusta tarkastellaan tarkemmin luvussa 5, koska kiinteistövero ja sen kehittämistarpeet liittyvät pääosin muihin seikkoihin kuin asumisen verotukseen. On kuitenkin hyvä todeta, että kiinteistöverotus ei vaikuta siihen, onko omistus- vai vuokra-asuminen verotuksellisesti edullisempaa, koska kiinteistövero kohdistuu samalla tavalla omistus- ja vuokra-asumiseen.

Asumisen verotus Suomessa

Suomessa vuokra-asuntosijoitusten tuottoa verotetaan samalla tavalla kuin monien muiden sijoituskohteiden tuottoa. Sekä vuokratulo että asunnon arvonnousu ovat veronalaista tuloa. Sen sijaan omistusasuntoon sidotun pääoman tuottoa ei veroteta. Asunnosta peritään enemmän veroa, jos se on vuokrakäytössä, kuin jos asunnon omistaja asuu siinä itse. Ero on sitä suurempi, mitä kireämpää pääomatulo- ja luovutusvoittoverotus on. Omistusasumisen tuottoa verotetaan siis kevyemmin kuin vuokra-asuntosijoitusten tai muiden sijoituskohteiden tuottoa.

Jos omistusasuntoon sidotun pääoman tuottoa verotettaisiin, asuntolainan korot pitäisi luonnollisesti saada vähentää pääomatulosta normaalina tulonhankkimiskuluna. Vaikka Suomen verojärjestelmässä tämä tuotto ei nykyisin olekaan veronalaista, asuntolainan korot on saanut vähentää kokonaisuudessaan pääomatuloverotuksessa. Vuodesta 2012 alkaen verovähennysoikeutta on asteittain rajoitettu.

Miten verotus ohjaa asumisen valintoja?

Omistus- ja vuokra-asuminen

Vuokratulosta maksettavan verorasituksen kantaa lopulta vuokralainen korkeampana vuokrana. Tästä syystä useimmille kotitalouksille omistusasuminen on halvempaa kuin vuokra-asuminen. Näin ollen verotus kannustaa kotitalouksia valitsemaan omistusasumisen ja ostamaan ensiasunnon mahdollisimman nuorena. Myös monissa muissa maissa omistusasumista suositetaan edellä kuvatulla tavalla.

Tutkimusten mukaan omistusasumisen suosimisen keskeiset ongelmat liittyvät siihen, että se ohjaa kotitalouksien säästämisen ajoitusta ja säästämismuodon valintaa. Verotus ohjaa investoimaan omaan asuntoon, ja usein investointi tehdään pääosin lainarahalla. Asuntojen hintavaihteluiden vuoksi velkaantuneen omistusasujan varallisuusasema voi olla sangen riskipitoinen. Jos asuntolaina on kovin suuri verrattuna asunnon arvoon, pienikin asuntojen hinnan lasku voi heikentää voimakkaasti kotitalouden varallisuusasemaa. Lisäksi korkea omistusasumisaste vaikuttaa kotitalouksien liikkuvuuteen. Tämä johtuu siitä, että omistusasujan muuttokustannukset ovat esimerkiksi asunnon myyntiin liittyvien kustannusten vuoksi korkeammat kuin vuokra-asujan.

Omistusasumisen suosimiselle verotuksessa on varmaankin monenlaisia historiallisia syitä. Omistusasumisen verokohtelua on julkisessa keskustelussa perusteltu esimerkiksi sillä, että kotitalouksia on hyvä ohjata säästämään. Omistusasumisen tuoton verottaminen voi myös olla teknisesti vaikeaa, koska tuotolle täytyisi määritellä laskennallinen arvo.

Kuten raportin aiemmissa luvuissa on tuotu esiin, yksi hyvän verojärjestelmän tärkeä ominaisuus on, ettei verotus ohjaa tarpeettomasti veronmaksajien päätöksentekoa. Asumisen verotuksessa tästä periaatteesta voi olla perusteltua poiketa kahdesta syystä: tulojen uudelleenjakaminen tai ulkoisvaikutusten korjaaminen.

Omistusasumisen kevyempi verokohtelu voisi siis olla perusteltua sen takia, että se on tehokas tapa tasoittaa tuloeroja. Jotta omistusasumisen tukea voitaisiin käyttää tehokkaasti tulonjakotavoitteeseen, tuen tulisi kohdistua pääosin pienituloisille. Näin ei kuitenkaan ole. Valtaosa suomalaisista kotitalouksista asuu omistusasunnossa jossakin elinkaaren vaiheessa, mutta kaikkein pienituloisimmat eivät yleensä asu omassa asunnossa missään vaiheessa.

Entä mitä ulkoisvaikutuksia omistusasuminen voisi tuottaa? Tärkein omistusasumisen tuottamista positiivisista ulkoisvaikutuksista liittyyneen asuinalueen viihtyisyyteen ja paikallisten palveluiden laatuun. Jos kotitalous esimerkiksi pitää hyvää huolta pihastaan tai toimii paikallisten palvelujen, kuten puistojen puolesta, kotitalouden toiminta lisää alueen muiden asukkaiden hyvinvointia. Näin se aiheuttaa positiivisen ulkoisvaikutuksen, koska asuinalueesta tulee viihtyisämpi. Jos tällaiset investoinnit nostavat asuinalueen laatua ja jos omistusasujat investoivat enemmän kuin vuokralaiset, omistusasumiseen kannustaminen voi olla järkevää politiikkaa.

Miksi omistusasujat investoivat enemmän asuinalueen kehittämiseen kuin vuokralaiset? Ensinnäkin omistus- ja vuokra-asujat ovat siinä mielessä erilaisia, että merkittävä osa omistusasujan varallisuudesta on sitoutunut asuntoon, jonka arvo riippuu asuinalueen viihtyisyydestä ja paikallisten palveluiden laadusta. Omistusasuja hyötyy asuinalueen laadun paranemisesta kahdella tavalla: alueella on aikaisempaa mukavampaa asua ja hintataso nousee eli omistusasujan varallisuus kasvaa, koska asuntojen kysyntä alueella lisääntyy. Myös vuokralainen hyötyy asuinalueen viihtyisyydestä, mutta asuntojen hintojen nousun hyöty menee asunnon omistajalle, eli vuokranantajalle. Toiseksi omistusasujien muuttokustannukset kaikkine osto- ja myyntikuluineen ovat korkeammat kuin vuokralaisten, joten omistusasujat asuvat keskimäärin pidempään tietystä asunnossa. Molemmat tekijät nostavat omistusasujan investointikannustinta verrattuna vuokra-asujaan.

Omistusasujien toimet asuinalueellaan saattavat tuottaa myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia muiden asuinalueiden asukkaille. Yksi esimerkki negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta on niin sanottu NIMBY-ilmiö (*Not In My Back Yard*). Edellä mainituista syistä omistusasujilla on suurempi kannustin estää esimerkiksi kaupungin vuokra-asuntojen tai melua aiheuttavien liiketonttien kaavoitus omalle asuinalueelleen tai sen läheisyyteen. Jos kaupungin vuokra-asuntoja joka tapauksessa rakennetaan, omistusasujien toiminta ei vaikuta lopputulokseen kokonaisuuden kannalta ollenkaan. Se vain siirtää haittoja naapurustosta toiseen.

Saako omistusasuminen kotitaloudet käyttäytymään edellä kuvatulla tavalla ja ovatko positiiviset ulkoisvaikutukset suurempia kuin negatiiviset? Asian empiirinen tutkimus on vaikeaa, koska omistusasujat ja vuokralaiset ovat monin tavoin erilaisia ja tutkija voi havaita ja kontrolloida vain osan näistä ominaisuuksista (esim. koulutus tai tulot). Tämä tarkoittaa sitä, että jos omistus- ja vuokra-asujat käyttäytyvät eri tavoin, on vaikea arvioida, johtuvatko erot todella omistusasumisesta vai siitä, että omistusasujiksi valikoituu erilaisia ihmisiä kuin vuokralaisiksi. Viimeaikaiset tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että omistusasuminen ei aiheuta edellä kuvattuja positiivisia ulkoisvaikutuksia. Niinpä omistusasumisen verotuksellista suosimista ei voi perustella tulonjakosyillä eikä omistusasujien tuottamilla positiivisilla ulkoisvaikutuksilla.

Arvonnousun ja muuttamisen verottaminen

Tyypillisesti varallisuuden arvonnousua verotetaan, kun se realisoidaan eikä silloin, kun arvonnousu syntyy. Tämän takia varallisuuden pitäminen myymisen sijaan suojaa arvonnousuun liittyvältä verolta, jos varallisuuden arvo on noussut. Tällainen lukitusvaikutus aiheuttaa hyvinvointitappion, koska pääoma ei välttämättä suuntaudu sinne, missä se olisi tuottavinta. Samankaltainen lukitusvaikutus liittyy myös oman asunnon myyntivoiton verottamiseen. Tutkimustulosten perusteella myyntivoiton verolla onkin merkittävä vaikutus kaupankäyntiin.

Myös varainsiirtoverotus aiheuttaa lukitusvaikutuksen. Tärkeä seikka varainsiirtoveron vaikutusten arvioinnissa on se, että sekä asunnot että kotitaloudet ovat erilaisia. Hyvinvointi on suurimmillaan, kun kussakin asunnossa asuu sitä eniten arvostava kotitalous. Ilman varainsiirtoveroa asuntokaupat voivat syntyä, jos ostaja arvostaa asuntoa vähintään yhtä paljon kuin myyjä. Ajatellaan esimerkkinä tilannetta, jossa myyjä olisi valmis myymään kiinteistönsä 200 000 eurolla ja kiinnostunut ostaja on valmis maksamaan korkeintaan 201 000 euroa. Ilman varainsiirtoverotusta molempia osapuolia hyödyttävä kauppa syntyy. Jos varainsiirtovero on 4 %, kauppaa ei voi syntyä: jotta myyjä saisi 200 000 euroa, ostajan pitäisi olla valmis maksamaan 208 000 euroa.

Varainsiirtoveron käyttäytymisvaikutuksia voi havainnollistaa tarkastelemalla esimerkkiperheen valintoja elinkaaren eri vaiheissa. Kuvitellaan aluksi, että varainsiirtoveroa ei ole. Alkutilanteessa perheessä ei ole lapsia ja se asuu vuokralla. Pariskunta ostaa kaksion heti, kun on varaa. Pian perheeseen tulee lapsi ja tilan tarve kasvaa. Kaksio myydään ja muutetaan kolmioon. Myöhemmin perheeseen syntyy toinenkin lapsi ja tulot kasvavat työkokemuksen karttuessa, joten kolmio vaihdetaan neliöön. Lapsien muuttaessa kotoa tai eläkkeelle jäämisen yhteydessä pariskunta muuttaa taas kolmioon.

Jos verottaja vie siivun välistä jokaisen asuntokaupan yhteydessä, perhe saattaa sinitellä pienessä omistuskaksiossaan pidempään ja muuttaa suoraan neliöön, jossa pysytään elämän loppuun asti. Pääkaupunkiseudun asunto hinnoilla kaksi

muuttoa vähemmän merkitsisi perheelle helposti 10 000 euron säästöä. Tämä kuitenkin tarkoittaa, että perhe asuu ensin liian pienessä ja sen jälkeen liian suuressa asunnossa.

Kun muuttamisen kustannukset nousevat, asutaan aiempaa useammin asunnoissa, jotka ovat perhekokoon, tulotasoon tai elämäntilanteeseen nähden liian suuria tai pieniä tai sijainniltaan sopimattomia. Tutkimusten mukaan varainsiirtoveron vaikutus muuttamiseen on merkittävä. Yhden prosenttiyksikön varainsiirtoveron noston on arvioitu vähentävän asuntokauppoja 10–20 prosentilla. Mitä enemmän vero vähentää muuttamista, sitä vähemmän veron nostaminen lisää verotuloja ja sitä suurempi on hyvinvointitappio. Varainsiirtoveron aiheuttama hyvinvointitappio voi olla kymmeniä prosentteja kerätystä verotulosta. Varainsiirtovero on siis erittäin haitallinen tapa kerätä verotuloja.

Asumisen verotusta uudistettava

Suomen verojärjestelmä ohjaa kotitalouksia hankkimaan omistusasunnon ja sen jälkeen pysymään siellä, mistä ensimmäinen omistusasunto on hankittu. Tutkimuskirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että tällaiselle ohjaamiselle ei ole hyviä perusteita. Asumiseen kohdistuvaa verotusta pitäisikin uudistaa. Suurimmat ongelmat nykyjärjestelmässä liittyvät muuttamisen verottamiseen ja vuokra- ja omistusasumisen verokohtelun erilaisuuteen.

Asuntokauppojen varainsiirtoveroa voidaan edellä esitetyn perusteella pitää huonona tapana kerätä verotuloja. Se aiheuttaa suurta haittaa kotitalouksille verrattuna vaihtoehtoihin veroihin. Asuntokauppojen varainsiirtoveron korvaamiselle muilla veroilla olisi siis vahvat perusteet.

Omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua voidaan yhtenäistää joko kiristämällä omistusasumisen verokohtelua tai keventämällä vuokra-asumisen verokohtelua. Omistusasumisen verokohtelua voidaan kiristää useilla eri tavoilla.

Ensinnäkin omaan asuntoon sidotun oman pääoman tuotto voidaan tehdä veronalaiseksi. Tämä muutos laittaisi käytännössä vuokra- ja omistusasumisen sekä asumisen ja muut sijoituskohteet verotuksellisesti samalle viivalle ja olisi ainakin teknisesti mahdollista toteuttaa.

Toiseksi omistusasumisen verotusta voidaan kiristää rajoittamalla asuntolainan korkovähennysoikeutta. Suomessa on noudatettu tätä linjaa vuoden 2012 alusta alkaen. Jos tavoitteena on yhtenäistää vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua, tämä veromuutos osuu kuitenkin huonosti maaliin, koska se koskee vain kotitalouksia, joilla on asuntolainaa. Lisäksi muutos kannustaa kotitalouksia lyhentämään asuntolainaa nykyistä nopeammin esimerkiksi siirtämällä varallisuutta rahoitusmarkkinoilta omistusasuntoon. Jos korkovähennysoikeuden poistaminen toteutetaan samaan aikaan kuin pääomatuloverotusta kiristetään, omistusasumi-

sen veroetu suhteessa vuokra-asumiseen voi itse asiassa kasvaa. Tämä johtuu siitä, että omistusasumisen pääasiallinen verotuki verrattuna vuokra-asumiseen on oman pääoman tuoton verottomuus ja tämän tuen arvo kasvaa, kun vuokra-asumisen verotus kiristyy pääomatuloverokannan noustessa.

Omistusasumisen verotusta voitaisiin kiristää myös tekemällä omistusasunnon luovutusvoitot veronalaisiksi myös kahden vuoden asumisajan jälkeen. Tällaisella verolla olisi kuitenkin negatiivisia vaikutuksia liikkuvuuteen samalla tavalla kuin varainsiirtoverollakin. Tästä syystä sitä ei voi pitää suositeltavana tapana kiristää omistusasumisen verotusta.

Vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua voidaan yhtenäistää myös keventämällä vuokra-asumisen verotusta. Luonteva tapa toteuttaa tällainen muutos olisi uudistaa pääomatuloverotusta tämän raportin luvussa 3 esitetyllä tavalla. Tällöin kaikkien sijoitusten ns. normaalituotto olisi kokonaan verovapaata mukaan lukien vuokra-asuntojen normaalituotto. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että vuokratuloa verotettaisiin hyvin kevyesti tai ei ollenkaan.

Kirjallisuutta

Boadway R. – Chamberlain E. – Emerson C. (2010): Taxation of wealth and wealth transfers, teoksessa *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

Eerola E. – Määttä N. (2006): On the political economy of housing's tax status, *The B.E. Journal of Macroeconomics* 6(2).

Engelhardt G.V. – Eriksen M.D. – Gale W.G. – Mills G.B. (2010): What are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households. *Journal of Urban Economics* 67(3), 249–258.

Hilber C. (2010): New Housing Supply and the Dilution of Social Capital. *Journal of Urban Economics* 67(3), 419–437.

Hilber C. – Lyytikäinen T. (2012): The Effect of the UK Stamp Duty Land Tax on Household Mobility. SERC Discussion Paper 115.

Kortelainen M. – Saarimaa T. (2012): Do homeowners benefit urban neighborhoods? Evidence from housing prices, VATT Working Papers 36.

Saarimaa T. (2011): Imputed Rental Income, Taxation and Income Distribution in Finland. *Urban Studies* 48(8), s. 1695–1714.

5 Kiinteistövero

Käytännössä lähes kaikki verot vaikuttavat jollakin tavalla käyttäytymiseen eli ovat vääristäviä. Kiinteistövero voi kuitenkin pitää jonkinlaisena poikkeuksena tästä perussäännöstä. Kiinteistöveron määräytyminen voidaan suunnitella siten, ettei verovelvollinen voi käyttäytymisellään vaikuttaa maksettavan veron suuruuteen. Toisin sanoen kiinteistövero voi olla täysin vääristämätön vero.

Kiinteistöverotuksen vääristävyys riippuu kuitenkin kiinteistöverojärjestelmän yksityiskohdista. Olennaista on se, kohdistuuko vero maapohjaan vai rakennuksiin. Maapohja ja rakennukset täytyy ajatella erillisinä veropohjina, joita tulee myös verottaa eri tavalla. Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miksi näin on ja pohditaan, mitä siitä seuraa. Tämä on tärkeä kysymys myös Suomen verojärjestelmän kannalta, koska Suomessa kiinteistövero koskee sekä maapohjaa että rakennuksia.

Maan arvoon perustuva verotus

Maahan kohdistuva vero ei vääristä maanomistajan käyttäytymistä olipa veron määräytymisperuste lähestulkoon millainen tahansa. Vero voisi olla vaikkapa 100 euroa vuodessa riippumatta tontin koosta tai sen arvosta. Vastaavasti vero voisi olla 10 euroa per hehtaari, jolloin veron määrä riippuu tontin suuruudesta, mutta ei maanomistajan toimista maankäytön suhteen. Vero voi myös perustua tontin markkina-arvoon, jolloin vero määräytyy kiinteistöveroprosentin ja tontin arvon tulona. Mikään näistä eri tavoista verottaa maapohjaa ei aiheuta hyvinvointitappiota ja ne ovat siinä mielessä yhtä hyviä. Tämä johtuu siitä, että maan tarjonta on täysin joustamatonta, eli maata ei häviä käytöstä tai sitä ei ilmaannu lisää käyttöön. Maapohjaa voidaan siis verottaa ilman, että maanomistaja pystyy vaikuttamaan veron määrään.

On kuitenkin hyviä syitä, miksi tontin arvoon perustuva vero on parempi kuin muut tavat verottaa maanomistajia. Yksi syy on se, että tontin arvoon perustuva vero on todennäköisesti progressiivisempi kuin esimerkiksi tontin pinta-alaan liittyvä vero. Tärkeämpi perustelu on kuitenkin se, että maan arvoon perustuva vero johtaa niin sanotun ”hyötyjä maksaa” -periaatteen toteutumiseen paikallisten julkisten palvelujen tuotannossa. Tämä johtuu siitä, että monien paikallisten palveluiden arvo kapitalisoituu maan hintaan. Toisin sanoen tontit ovat kalliimpia siellä, missä on paremmat julkiset palvelut tai liikenneyhteydet. Tästä syystä maahan kohdistuva kiinteistövero on nimenomaan paikallis- tai kuntatasolle hy-

vin soveltuva veromuoto. Lisäksi kiinteistövero voidaan pitää myös oikeudenmukaisena veromuotona, koska parempaa palvelua saava maksaa enemmän veroja. Näin ei ole esimerkiksi paikallisen tuloveron tapauksessa: kaikkien kuntalaisten veroprosentti on sama riippumatta vaikkapa siitä, miten lähellä kunnan tarjoamat palvelut ovat.

Vaikka maahan kohdistuva kiinteistövero ei vääristä omistajan käyttäytymistä eli sitä, miten tonttia kannattaa käyttää, se luonnollisesti vaikuttaa siihen, kuinka paljon tonteista ollaan valmiita maksamaan. Ajatellaan esimerkiksi myynnissä olevaa rakentamatonta tonttia, jolle tontista kiinnostunut ostaja aikoo rakentaa kerrostalon, joka tuottaa vuokratuloa. Kerrostalosta saatava vuokratuotto riippuu vuokralaisten maksuhalukkuudesta, joka määräytyy tontin sijainnin ja asuntojen ominaisuuksien perusteella. Tontin arvo ostajalle määräytyy taas tulevien vuokratuottojen nettonykyarvona.

Miten maaveron korottaminen vaikuttaa tässä tilanteessa? Veron nosto ei vaikuta siihen, kuinka paljon vuokralaiset ovat valmiit maksamaan tontilla olevista asunnoista. Veron nosto ei siis vaikuta tulevaisuudessa saatavaan vuokratuottoon. Tontin ostaja kuitenkin ymmärtää, että hänen maksettavakseen lankeaa maaveron korotus, joten veronjälkeinen vuokratuotto laskee. Koska tontin tuotto pienenee, ostaja ei ole veron korotuksen jälkeen valmis maksamaan tontista yhtä paljon kuin ennen veron nostoa. Maaveron nosto laskee tontin hintaa täsmälleen maaveron nettonykyarvon verran eli vero kapitalisoituu täysimääräisesti tontin hintaan. Tämä esimerkki selventää maaveron kohtaannon eli sen kuka veron todellisuudessa maksaa: maaveron kantaa täysimääräisesti se, joka omistaa tontin silloin, kun veroa nostetaan. Vaikka tontin ostaja tulevaisuudessa tilittääkin maaveron verottajalle, veron kustannus ei koidu hänelle lainkaan, vaan sen kantaa tontin aiempi omistaja alentuneena tontin hintana.

Maaveroa nostettaessa tontin hinta laskee, mutta veronnousu ei vaikuta tontin optimaaliseen käyttötarkoitukseen. Jos tontin paras mahdollinen käyttötarkoitus on asuinrakennusten rakentaminen ja asuntojen vuokraaminen, tämä käyttötarkoitus tai rakentamisen määrä ei muutu millään tavalla maaveron korotuksen vuoksi.

Suomen kiinteistöverojärjestelmästä

Suomen kiinteistöverojärjestelmässä erityyppisiä kiinteistöjä verotetaan eri veroprosenteilla, jotka kunnat voivat valita valtion määräämistä vaihteluväleistä. Tärkeimmät veromuodot ovat yleinen kiinteistövero ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistövero, joista koostuu yhteensä noin 90 prosenttia kiinteistöverotuotoista.

Vakituisen asuinrakennuksen kiinteistövero kohdistuu rakennuksen jälleenhankinta-arvoon, joka perustuu rakennuksen kokoon ja keskimääräisiin rakennuskustannuksiin. Tällainen vero on selvästi vääristävä. Kiinteistön omistaja maksaa

vähemmän vakituisen asuinrakennuksen kiinteistövero, jos hän rakentaa vuokrattavaksi tarkoitettuun kiinteistöön vähemmän kerroksia tai välttyy verolta täysin, jos jättää rakennuksen rakentamatta.

Yleinen kiinteistövero kohdistuu asuin- ja liiketontteihin sekä liikerakennuksiin. Liikerakennusten yleinen kiinteistövero on vääristävä vero sen takia, että se kohdistuu yhteen tuotantotekijään ja vaikuttaa siihen, miten yrityksen kannattaa valita tuotantopanosten käyttö. Sen sijaan asuin- ja liiketonttien yleinen kiinteistövero on käytännössä edellä kuvatun kaltainen vääristämätön maavero. Tämä johtuu siitä, että Suomessa tontin verotusarvo ei riipu kyseisellä tontilla olevista rakennuksista, vaan perustuu lähialueilla tehtyjen maakauppojen avulla arvioituun tontin markkinahintaan.

Suomen kiinteistöverojärjestelmässä on siis sekä hyviä että huonoja puolia. Verojärjestelmän kehittämisen kannalta olisi hyödyllistä erottaa liikerakennusten ja tonttien veroprosentti toisistaan. Näin tulevat kiinteistöveron korotukset olisi mahdollista kohdistaa nimenomaan maapohjaan.

Kirjallisuutta:

Arnott R. (2005): Neutral Property Taxation, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 7(1), s. 27–50.

Loikkanen H. A. – T. Lyytikäinen (2009): Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa Eerola E. – Kari S. – Pehkonen J. (Toim.): *Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan?* VATT Julkaisut 54.

Mirrlees Review (2011): Tax by design: the Mirrlees Review, Ch. 16, (toim.) J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

6 Yhteisövero kansainvälisessä ympäristössä

Osakeyhtiöt, osuuskunnat ja muut yhteisöt maksavat voitoistaan yhteisöveroa. Niiden jakamiin osinkoihin ja osakkeiden myynnistä saatuihin arvonnousuvoittoiin kohdistuu lisäksi henkilötason tuloverotus. Yhteisöjen voittoa verotetaan siis kahteen kertaan, ensin yrityksen ja sitten omistajan tulona. Yritystoimintaa harjoitetaan myös yritysmuodoissa, joilta yhteisöveroa ei peritä. Esimerkiksi avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden voitot verotetaan suoraan omistajien tulona. Yhteisöveron kehittämisen yksi haaste onkin siinä, miten luoda järjestelmä, joka kohtelee neutraalisti yritysmuodon valintaa eikä vääristä myöskään yhteisöjen kannusteita investoida ja rahoittaa toimintaansa.

Yhteisöveron maksajissa on hyvin erilaisia yrityksiä, konsulttitoimintaan perustusta yhdenmiehenyhtiöstä kansainväliseen konserniin, jolla on globaalia liiketoimintaa. Pääoman liikkuvuuden nopea kasvu ja kansainvälisten yritysten merkityksen lisääntyminen ovatkin nostaneet uudenlaisia kysymyksiä yhteisöveron soveltamiseen. Näitä ovat muun muassa, miten määrittää kunkin maan osuus globaalin yrityksen voitoista ja miten estää verosuunnittelu, jossa voittoja siirretään kevyen verotuksen maihin.

Tässä luvussa tarkastelemme sitä, millaisia vaikutuksia yhteisöverolla on kotimaisen pienyrityksen ja kansainvälisen suuryrityksen toimintaan ja myös sitä, millaisia keinoja nykyisten ongelmien ratkaisemiseksi on löydettävissä. Painopiste on globaaliin toimintaympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Julkisessa keskustelussa yhteisöverosta puhutaan usein ikään kuin vero jäisi yritysten rasitukseksi. Joskus yhteisöveron kiristystä on jopa perusteltu sanomalla, että myös yritysten täytyy kantaa kohtuullinen osuutensa julkisen sektorin rahoituksesta. Tämän luvun yksi tärkeä sanoma on se, että yhteisöveron rasitus siirtyy aina kotitalouksille. Yhteisöveron kohtaanto riippuu toisaalta taloudellisista olosuhteista ja on vaikeasti havaittavissa. Globaalitaloudessa se on mitä ilmeisimmin varsin erilainen kuin suljetussa taloudessa.

Yhteisövero suljetussa taloudessa

Kun omistaja sijoittaa osakeyhtiöön osakepääomaa ja saa sille tuoton osinkona, tuottoon kohdistuu kahdenkertainen verotus, ensin yritys maksaa yhteisöveron ja sitten omistaja saamastaan osingosta pääomatuloveron. Velalla rahoitetun investoinnin tuotosta yhteisöveroa ei makseta, koska korko on yhtiölle vähennyskelppoinen meno. Rahoittaja maksaa toki siitä pääomatuloveron. Osakerahoitteen hankkeen (oman pääoman) tuotto verotetaan siis kahteen kertaan, mistä syystä sen veroaste on velalla rahoitetun investoinnin tuoton veroastetta korkeampi.

Yhteisöveron synnyttämä kahdenkertainen verotus vähentää oman pääoman houkuttelevuutta rahoitusmuotona ja kannustaa velkaantumaa. Koska investoinnit voidaan rahoittaa käytännössä vain osaksi velalla, oman pääoman kahdenkertaisesta verotuksesta seuraa, että yhteisöjen voittoja verotetaan kireämmin kuin muuta toimintaa taloudessa. Esimerkiksi kiinteistösijoituksia ja henkilöyhtiön muodossa harjoitettua toimintaa verotetaan vain kertaalleen. Sijoitukset omaan vakituiseen asuntoon ovat lähes verovapaita. Kahdenkertaisuuden seurauksena rahoituksen ohjautuminen pääomavaltaiseen yritystoimintaan häiriintyy. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia työn tuottavuuteen ja edelleen palkkatasoon ja työllisyyteen.

Yhtiö voi käyttää osan voitoistaan investointiensa rahoittamiseen. Tällöin yhtiön pääomakanta kasvaa ja sen osakkeiden markkina-arvo nousee. Jos omistaja myy osakkeensa joskus myöhemmin, hän saa tuoton sijoitukselleen osaksi arvonnousuvoittona. Myös tämän tulon verotus on kahdenkertaista. Ensin voitosta maksetaan yhteisövero ja tämän jälkeen myyntivoittovero. Yhteisöveron vaikutukset pysyvät pääosin samoina: vero suosii velkarahoitusta ja vähentää investointeja pääomavaltaisille toimialoille, joilla osakeyhtiö on tarpeellinen yhtiömuoto.

Maan hallitukset ovat toki nähneet nämä ongelmat. Suomessa oli esimerkiksi vuosina 1990–2004 yhtiöveron hyvitysjärjestelmä, joka poisti jaetun voiton kahdenkertaisen verotuksen. Yhteisövero voitiin vähentää ennakonpidätyksen luontoisena eränä laskettaessa omistajan osinkoveroa.

Hyvitysjärjestelmään liittyi kuitenkin ainakin kaksi selvää puutetta. Hyvitys kevensi vain osinkojen, mutta ei lainkaan myyntivoittojen verotusta. Taloustieteen mukaan osinkovero vaikuttaa kannusteeseen hankkia uutta osakepääomaa ja myyntivoittovero puolestaan kannusteeseen rahoittaa investointeja yhtiöön jätettyillä voitoilla. Siten hyvitys vääristi yrityksen valintaa oman pääoman muodon suhteen. Yritykseen jätettyjen voittojen kahdenkertainen verotus on itse asiassa tärkeämpi kysymys kuin jaetun voiton kahdenkertainen verotus. Tämä perustuu yksinkertaisesti siihen, että pääosa investoinneista rahoitetaan pidätetyillä voittovaroilla.

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä ei ota myöskään huomioon taloustieteen vanhaa opetusta, jonka mukaan pääoman ns. normaalituoton verottaminen on haitallisempaa kuin sen ylittävien, ns. puhtaiden voittojen verottaminen. Tätä kysymystä käsiteltiin jo ensimmäisessä luvussa, mutta avataan sitä vielä seuraavalla esimerkillä:

Yrittäjällä on liikeidea, josta hän arvioi saavansa 20 prosentin tuoton sijoitetulle pääomalle. Hän voi laittaa rahat myös vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen, joka tuottaa 5 prosenttia ennen veroja. Liikeidean tuotosta 15 prosenttia on puhdasta voittoa. Vaihtoehtoinen kohde määrittää yritykselle nyt kynnystuoton. Uusi investointivaihtoehto toteutetaan, jos sen tuotto ylittää tämän rajan. Jos oletetaan että normaalituottoa verotetaan aina neutraalisti, puhtaan voiton veroasteella ei ole mitään vaikutusta yrittäjän valintaan. Kunhan veroaste on alle 100 prosenttia, liikeidea on aina kannattavampi kuin vaihtoehtoinen kohde. Tavoiteltaessa verojärjestelmää, joka kerää veroja mahdollisimman pienin hyvinvointitappioiden, tehokkaampaa on siis kohdentaa kevennykset normaalituottoon eikä koko tuottoon. Jotta myyntivoittoja ja osinkoja ei kohdeltaisi eri tavoin, kevennys pitäisi lisäksi kohdentaa molempiin.

On monia keinoja poistaa oman pääoman tuoton kahdenkertaisen verotuksen ongelma. Se voidaan toteuttaa esimerkiksi yrityksen verotuksessa tai omistajan verotuksessa. Suljetussa taloudessa tällä ei periaatteessa ole väliä, sillä investoinnit riippuvat kotitalouksien säästöjen määrästä ja säästöt puolestaan reagoivat kokonaisveroasteeseen. Sillä, kumman tahon tilittämästä verosta on kyse, ei suljetussa taloudessa ole juuri merkitystä.

Seuraavassa kuvataan yritysverotuksessa toteutettavaa ratkaisutapaa. Ongelma on peräisin velan ja oman pääoman epäsymmetrisestä kohtelusta yritysverotuksessa; katsotaanpa sen ratkaisuakin siinä ympäristössä.

Nykyisen yhteisöveron puutteet voidaan ratkaista vapauttamalla oman pääoman vaihtoehtoistuotto yhteisöverosta. Velan korko saadaan nykyisinkin vähentää verotuksessa. Jos käypää korkoa vastaava tuotto omalle pääomalle olisi verovapaa, verotus kohtelisi omaa ja vierasta pääomaa samalla tavoin. Muutos vapauttaisi samalla investointien normaalituoton yhteisöverosta ja kohdentaisi yhteisöveron yrityksen puhtaille voitoille. Yhteisövero kohtelisi tällöin yritysten investointi- ja rahoitusvalintoja neutraalisti. Tätä mallia on nimitetty verokeskustelussa ACE-malliksi (Allowance for Corporate Equity) ja sitä suositteli mm. Mirrlees Review (2011) Iso-Britannian yritysverotuksen uudeksi perusjärjestelmäksi.

Miksi erillistä yhteisöveroa kerätään?

Jos voittojen kahdenkertaisella verotuksella on kielteisiä hyvinvointivaikutuksia, ja jos näiden puutteiden paikkaaminen on koettu työlääksi, kannattaa miettiä

miksi yhteisöjen voittoja ylipäättään verotetaan erillisellä verolla. Yksityishenkilöthän viime kädessä kuitenkin kantavat verorasituksen, joko pienentyneinä tuloina tai nousseina hintoina.

Erillistä yhteisöveroa perustellaan nykyisin usein tekijöillä, jotka viittaavat yhteisöveron rooliin henkilöverotuksen täydentäjänä. Teoriassa yhteisöjen voitot voitaisiin hyvin kohdistaa omistajille ja verottaa näiden tulona. Voi olla kuitenkin hallinnollisesti ja taloudellisen tehokkuuden kannalta järkevämpää verottaa syntynyt tulo heti tulon lähteellä, kuin siirtää voitto laskennallisesti omistajien tuloksi tai odottaa voiton kanavoitumista omistajien tuloksi osinkoina ja arvonnousuvoitoina. Yhteisövero toimii myös tuloverotuksen ”perälautana”. Ilman yhteisöveroa palkansaajilla olisi kannuste perustaa yhtiöitä ja kerätä tuloja sinne kasvamaan korkoa. Tulovirrasta pyrittäisiin mahdollisesti hyötymään luontoisetujen muodossa ja viiveellä myyntivoitoina. Tämä lykkäisi verotulojen kertymistä ja yllyttäisi verosuunnitteluun.

Yhteisövero on siis luontevaa nähdä tuloverojärjestelmän osana. Se täydentää erityisesti yksityishenkilöiden tuloverotusta, on ennakonpidätyksen kaltainen ja varmistaa verojen kertymisen. Jos tämä näkemys hyväksytään, on loogista ajatella, että voiton verotuksen kahdenkertaisuus poistetaan esimerkiksi edellä kuvatun ACE-mallin tai vastaavan järjestelyn muodossa.

Yhteisövero ja globaali ympäristö

Suomi ja useimmat muut Euroopan maat ovat pieniä avotalouksia, jossa pääoman ja yritystoiminnan liikkeille yli rajojen ei ole lainsäädännöllisiä esteitä. Tästä syystä suljetun talouden viitekehys ei ole riittävä niiden yhteisöverojärjestelmien vaikutusten ymmärtämiseksi.

Kun siirrymme avotalouteen, moni päätelmä yhteisöveron vaikutuksista ja tehokkaista järjestämistavoista muuttuu. Oletetaan aluksi, että ulkomaiset sijoitukset ja rahoituksen hankinta ulkomailta tulevat mahdolliseksi. Sijoittaja voi nyt sijoittaa esimerkiksi ulkomaisen yhtiön osakkeisiin. Ulkomailta saatu tulo verotetaan samalla tavoin kuin kotimaiset osingot ja myyntivoitot. Tämä perustuu niin sanottuun asuinvaltioperiaatteeseen, joka on kansainvälisesti sovittu periaate yksityishenkilön ulkomaisten tulojen verotuksessa. Henkilön kaikki tulot riippumatta niiden maantieteellisestä alkuperästä ilmoitetaan kotimaan veroviranomaisille ja verotetaan siellä. Ulkomaille maksetut verot esimerkiksi lähdevero, jos sellaisia joudutaan maksamaan, saadaan vähentää kotimaan veroista.

Tässä tilanteessa sijoittajat vaativat eri maihin tehdyiltä investointikohteilta saman vähimmäistuoton ennen omia tuloverojaan. Kuvitellaan, että tämä sijoittajien bruttotuottovaatimus on 10 prosenttia. Avotaloudessa, jossa sijoitukset ja rahoitusvarat liikkuvat, kaikkien yritysten on pystyttävä tarjoamaan rahoittajilleen tämä tuotto. Yhteisöverokantojen erot johtavat tässä tilanteessa siihen, että

yhteisöveroa edeltävä bruttotuotto, jonka yritykset toteutettavilta investoinneiltaan vaativat, vaihtelee maittain.

Oletetaan esimerkiksi, että valtio A nostaa yhteisöverokannan 10 prosentista 50 prosenttiin. Sen investointien bruttotuottovaatimus nousee 11 prosentista 20 prosenttiin. Maassa B, jossa yhteisövero pysyy 10 prosentissa, tuottovaatimus on edelleen 11 prosenttia.

Kansainväliset sijoitukset ohjautuvat nyt maan B yrityksiin ja maan pääomakanta kasvaa. Vastaavasti maan A investoinnit vähenevät ja tämän seurauksena pääomakanta vanhenee ja pienenee. Koska pääomakanta alenee, työn tuottavuus heikkenee, minkä seurauksena palkkataso laskee tai työttömyys kasvaa. Sijoittajat saavat edelleen maahan A ja muualle tehdyille sijoituksille kansainvälisten markkinoiden tarjoaman 10 prosentin koron. Korkea yhteisövero ei siis rasita heitä. Korkean yhteisöveron kustannuksen kantavatkin suurelta osin maan A työntekijät ja yrittäjät alentuneina palkkoina ja yrittäjätuloina. Avotaloudessa yhteisöveron kohtaanto lankeaa siis pitkälti kotimaiselle työlle. Tälle tulokselle on myös empiiristä tukea tutkimuksessa. Erään kansainväliseen yritystason aineistoon perustuvan tutkimuksen mukaan yhteisöveron nousu yhdellä eurolla vähentää yrityksen palkkasummaa keskimäärin 49 sentillä. Useissa muissa tutkimuksissa vaikutus on ollut 40–80 senttiä.

Edellä tarkasteltiin rajojen avautumista sijoitus- ja rahoitusvirroille. Avotaloudessa kuitenkin myös yritykset voivat liikkua. Mitä tapahtuu kun otamme huomioon tämän tekijän? Rajojen avautumisella on nyt vielä dramaattisempia seurauksia. Niiden ymmärtämiseksi on hyvä palauttaa mieleen, että toisin kuin henkilöverotus, kansainvälinen yritysverotus ei perustu asuinvaltioperiaatteelle. Voittojen ensisijainen verotusoikeus ei siis ole konsernin kotivaltioilla. Konsernin kunkin yksikön, kiinteän toimipaikan tai tytäryhtiön, voitot verotetaan ensisijaisesti kyseisen yksikön sijaintimaassa. Tätä kutsutaan lähedemaaperiaatteeksi. Konsernin kullekin yksikölle lasketaan sen ansaitsema voitto ja tämä voitto verotetaan tuossa maassa. Järjestelmä antaa kansainvälisille konserneille useita täysin laillisia mahdollisuuksia vaikuttaa maksamiensa verojen määrään. Se voi sijoittaa toimintojaan matalan verotuksen maihin, se voi suunnitella konsernirakenteensa, mm. rahoitustoimintojen järjestämisen ja aineettomien oikeuksiensa kotipaikan verotuksellisesti edullisimmalla tavalla. Sillä on myös huomattavaa pelivaraa konsernin sisäisen kaupan siirtohintojen määrittämisessä. Niillä se voi ohjata voittojaan matalan veroasteen maihin. Joskus siirtohintoihin vaikuttaminen saattaa olla laillisen ja laittoman verokikkailun rajamailla. Monille hyödykkeille ei ole kuitenkaan yksiselitteistä markkinahintaa, mikä vahvistaa yritysten asemaa tässä toiminnassa.

Mitä nämä laajennukset tarkoittavat yhteisöverokannan vaikutusten suhteen? Yhteisöveron vaikutukset saavat uusia muotoja verosuunnittelussa, mutta myös investointivaikutukset saavat lisää painoa. Tutkimuksissa on yleisesti havaittu

näiden vaikutusten olevan merkittäviä. Empiirisiin tutkimuksiin liittyy toki aina se kysymys, onko havaitun yhteyden taustalla kausaalinen vaikutus (tekijä x synnyttää ilmiön y) vai pelkkä korrelaatio. Tältä osin aihepiirin tutkimustuloksiin liittyy epävarmuutta. Esimerkiksi aineistoihin ja tutkimusasetelmiin voi liittyä puutteita, joiden takia täysin vakuuttavia arvioita vaikutuksista on vaikea tuottaa.

Verokilpailusta

Yritysten reagoiminen yhteisöverokannan eroihin kannustaa valtioita alentamaan yhteisöveron tasoa pudottamalla verokantaa tai kaventamalla veropohjaa erilaisilla huojennuksilla tai investointikannusteilla. Erityisesti Euroopassa onkin havaittu lähes jatkuva keskimääräisen yhteisöverokannan aleneminen. Tämä kehitys käynnistyi 1980-luvun lopulla ja kiihtyi 2000-luvulla joksikin aikaa itäisen Euroopan maiden tultua EU:n jäseniksi. Alenemistahti on ollut keskimäärin runsaat ½ prosenttiyksikköä vuodessa. Verokantojen aleneminen selittyy tosin osaksi myös pyrkimyksellä vähentää yhteisöveron muita haitallisia vaikutuksia.

Verokilpailua koskeva tutkimus on osoittanut, että pienten ja syrjäisten maiden kannusteet alentaa verokantaa ovat suuremmat kuin suurten ja keskeisesti sijoittuneiden maiden. Pienet maat voivat saada verokannan alentamisella alueelleen suhteellisesti ottaen paljon toimintaa. Taloudellisen toiminnan lisääntyminen kompensoi verokannan alentamisesta johtuvan verotulon menetyksen. Suuren maan tapauksessa verokannan alentamisen kustannus voi taas olla suuri suhteessa verokannan alentamisen tuomaan hyötyyn. Tutkimusten mukaan keskeisesti sijoittuvat maat voivat ylläpitää korkeampia veroja, koska niissä taloudellinen toiminta saa etuja markkinoiden läheisyydestä ja taloudellisen toiminnan kasautumisesta (agglomeraatio). Vaikka yhteisövero olisi korkea, yritykset eivät pyri pois alueelta, koska toiminnan tuotot ovat korkeammat siellä kuin ydinalueen ulkopuolella. Teorian valossa aggressiivisempia verokilpailussa ovat siis talousalueiden ulkoreunalla olevat pienet maat. Tämä vastaa myös käytännön havaintoja: Saksa, USA, Ranska ja Italia ovat ylläpitäneet korkeampia yhteisöverokantoja kuin esimerkiksi Hollanti, Irlanti, Itä-Euroopan maat ja Pohjoismaat. Myös aihetta koskeva ekonometrinen tutkimus tukee tätä käsitystä.

Avotaloudessa yhteisövero vaikuttaa siis varsin eri tavalla kuin suljetussa taloudessa. Kotimaiset yritykset eivät ole enää riippuvaisia kotimaisten säästäjien tarjoamasta rahoituksesta. Tämän seurauksena kotimaisen pääomatuloverotuksen ja yhteisöveron yhteys vähenee. Henkilötason pääomatuloverotus vaikuttaa lähinnä kotitalouksien säästämiseen ja varallisuussalkun sisältöön, kun taas yhteisöverolla on edelleen selvä yhteys yritysten investointeihin. Korkea yhteisövero vähentää investointeja, yritysten sijoittumista kotimaahan ja voittojen raportointia kotimaassa. Tästä seuraa se, että yhteisöveron tasolla voi olla tuntuva vaikutus paitsi investointeihin myös kotimaiseen yhteisöverokertymään. Nämä vaikutukset liittyvät pitkälti siihen, että kansainvälisessä ympäristössä yhteisövero perustuu lähedäperiaatteelle. Investointivaikutusten takia verorasitus ei lankea

sijoittajille vaan työntekijöille. Yhteisövero on avotaloudessa pitkälti työn verotusta, mutta toisaalta tehoton tapa verottaa työtuloja, koska se alentaa maan pääomakantaa ja siten työn tuottaman ostovoiman lisäksi tuottavuutta ja palkkatasoa.

Voiko syntyä globaali veromalli?

Yritystoiminnan tulon verotuksen kansainvälisissä säännöissä on pahoja puutteita. Tämä ei johdu niinkään yksittäisen maan lainsäätäjistä. Järjestelmän tarjoamisen kannusteiden noudattamisesta ei ehkä tule syyttää myöskään yrityksiä. Perimmäinen syy on säännöissä, jotka teollisuusmaat ottivat käyttöön 1900-luvun alkupuolella maiden verotusoikeuksien säätelämiseksi.

Suljetussa taloudessa normaalituoton verovapaus ACE-mallin mukaisesti toteutettuna poistaisi monia tavanomaisen yhteisöveron puutteita. Avotaloudessa malliin liittyy kuitenkin ongelmia. Vaikka normaalituoton verovapaus korjaisi joitain vääristymävaikutuksia, yhteisöverokantaan liittyy siinä edelleen samoja ongelmallisia piirteitä kuin perinteisessä yhteisöveromallissa: kilpailijamaita korkeampi verokanta kannustaa voittojen siirtelyyn ja vaikuttaa kansainvälisten yritysten sijoittumispäätöksiin. Näistä syistä myös maiden kannusteet osallistua verokilpailuun yhteisöverokannalla säilyvät. ACE-mallista ei siis taida olla pitkän aikavälin ratkaisuksi.

Yksi paljon keskusteltu vaihtoehto on koordinoitu siirtyminen konsernitason verotukseen, jossa veropohjasäännökset olisivat kansainvälisesti yhtenäiset. EU:n komissio antoi vuonna 2011 tätä koskevan direktiiviesityksen. Tämä malli ratkaisee joitain nykytilaan sisältyviä ongelmia, mutta jättää osan ratkaisematta. Sen ehkä suurin puute on siinä, että se koskee vain Euroopan Unionin jäsenmaita tai jopa vain osaa niistä, jolloin globaalisti toimivien yritysten päätökset olisivat edelleen alttiita yhteisöveron ohjaaville vaikutuksille. Direktiivi jättäisi lisäksi verokannat kansalliseen päätöksentekoon, minkä on arvioitu jopa voimistavan verokannoilla käytävää kilpailua.

Yksi tapa edetä saattaisi olla se, että kansainvälinen yhteisö pyrkisi luomaan globalisaation ympäristöön sopivan korvaavan veromallin. Sen olennaisena piirteenä pitäisi olla neutraalisuus yritysten ja näiden voittojen sijainnin suhteen. Mirrlees Review'n (2011) esittämän arvion mukaan vaadittuja ominaisuuksia olisi puhtaiden voittojen verolla, joka muistuttaa arvonlisäveroa ja jota hyödykkeen kuluksmaa perii. Siinä ollaan kuitenkin jo varsin kaukana perinteisestä yhteisöverosta.

Ennen kestävien ratkaisumallien löytymistä yksittäisen pienen maan optimaalista politiikkaa on todennäköisesti sopeuttaa yhteisöveronsa taso ja rakenne ympäröivien maiden ratkaisuihin. Verokannan alentamista voidaan rahoittaa johonkin mittaan asti laajentamalla veropohjaa mm. poistamalla verotukia ja rajoittamalla korkojen ja rojaltien vähennyskelpoisuutta sekä mahdollisesti myös kohdistamal-

la verotusta sellaisille puhtaille voitoille, jotka eivät ole kansainvälisesti liikkuvia. Tämä kaikki viittaa siihen, että häly yhteisöveron ympärillä ei ole hiljennässä lähivuosina.

Kirjallisuutta

- Adam S. – Johnson P. – Miller, H. (2013): Response to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs' Call for Evidence: 'Taxing corporations in a global economy: is a new approach needed?' Lausunto, Institute for Fiscal Studies, 14 May 2013.
- Arulampalam W. – Devereux M. P. – Maffini G. (2012): The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review* 56, 1038–1054.
- Devereux M. P. (2007): The impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 07/02.
- Devereux M.P. – Loretz S. (2012): What do we know about corporate tax competition, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 12/29.
- de Mooij R. – Ederveen S. (2008): Corporate tax elasticities: A reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24, ss. 680–697.

7 Lopuksi

Viime vuosien veropolitiikka on poikennut aiemmasta. Verotukselle on asetettu kovia tavoitteita mm. kasvukannusteiden lisääjänä ja tulojen uudelleenjakajana. Monen mielestä näiden tehtävien hoitamiseksi on myös muita, kenties parempia keinoja. Pieniä ja isoja veromuutoksia on tehtailtu tiiviiseen tahtiin. Päätöksiä on lyöty lukkoon ennen kunnollisia vaikutusarvioita ja uudistuksia on peruttu pian niiden voimaantulon jälkeen. Päätäjien tullessa julkisuuteen pohjatiedoissa on näkynyt isoja aukkoja.

Ehdotamme tässä julkaisussa veropolitiikan palauttamista lähtöruutuun. Veropolitiikan pitää perustua tutkittuun tietoon säännösten vaikutuksista. Sen tavoitteet tulee miettiä uudelleen, sen tulee olla suunnitelmallista ja sitä koskevan päätöksentekoprosessin on sallittava uudistusten huolellinen valmistelu. Miksi tämä on tärkeää? Siksi, että paremmalla veropolitiikalla kansalaisten hyvinvointi lisääntyy.

Johdannossa korostimme, että verotuksen päätehtävä on julkisten menojen rahoittaminen. Verojärjestelmä täytyy suunnitella kokonaisuutena ja kullekin verolle pitää kirkastaa sen tehtävä tässä järjestelmässä.

Verotus vaikuttaa lähes vääjäämättä kansalaisten käyttäytymiseen. Nämä muutokset vähentävät vaihdantaa ja tuotantoa taloudessa ja synnyttävät näin hyvinvointitappioita. Verotulot tulisikin kerätä veroilla, jotka vaikuttavat mahdollisimman vähän kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa pyrkimistä neutraalisuuteen. Neutraalisuus on tärkeä myös siksi, että se tarkoittaa usein säännösten yksinkertaisuutta, kansalaisten yhtäläistä kohtelua ja vähäisiä mahdollisuuksia verojen välttämiseen. Kynnyksen poiketa neutraalisuudesta tulisikin olla korkea.

Joissain tilanteissa on kuitenkin aiheellista käyttää verotusta ohjaamiseen. Nämä liittyvät yhteiskunnan tulonjakotavoitteisiin ja tilanteisiin, joissa kotitalouksien ja yritysten kulutus ja tuotantopäätökset heikentävät muiden hyvinvointia. Esimerkkejä tästä ovat ympäristön kannalta haitallinen tuotanto tai kulutus. Puuttuminen verotuksen keinoin veronmaksajien toimintaan täytyy kuitenkin rajata hyvin perusteltuihin tilanteisiin ja tiettyihin veroihin. Tulonjakotehtävä sopii tuloverotukselle ja ympäristöohjaus joillekin valmisteveroille. Kaikkien verojen ei siis tarvitse olla uudelleenjakavia tai ”vihreitä”, riittää että jotkin hyvin valitut verot ovat.

Kulutusverotuksen ja erityisesti sen tärkeimmän komponentin, arvonlisäveron tehtäväksi on luontevaa asettaa verotulojen tehokas kerääminen neutraalilla tavalla. Arvonlisävero on hyvä veromuoto. Se ei ole sitä niinkään siksi, että se ei vaikuttaisi työn tekemiseen, vaan siksi, että se toimii neutraalisti kotitalouden kulutusvalinnoissa ja yrityksen investointi- ja tuotantopäätöksissä. Lisäksi se on teknisesti erittäin toimiva ja helppo kerätä. Arvonlisäverolle ei pidä asettaa tulonjako- tai ohjaustavoitteita. Niinpä arvonlisäverotuksessa täytyy pyrkiä yhtenäiseen verokantaan.

Tuloverotuksessa on helppo ottaa huomioon kotitalouksien taloudellinen asema. Siksi juuri siinä veroasteet voidaan porrastaa verovelvollisen maksukyvyyn mukaan. Ansiotulovero vääristää vääjäämättä työn tarjontaa ja monia muita päätöksiä. Veroasteet tulee suunnitella hyödyntäen tutkimustietoa verotuksen vaikutuksista eri tulonsaajaryhmissä niin, että verotuksen haitalliset vaikutukset minimoituvat. Tämä lähestymistapa tarjoaa suositukseksi, että työn vastaanottamisen kannusteita vahvistetaan esimerkiksi suurentamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä tai tuloverotuksen työtulovähennystä.

Säästöille ansaitun tuoton verotus vähentää säästöjä ja vääristää niiden kohdentumista yhteiskunnan kannalta hyödyllisimpiin kohteisiin. Inflaatio kärjistää ongelmaa vielä entisestään. Jotkut asiantuntijat puoltavat näistä syistä säästöjen niin sanotun normaalituoton verovapautta. Käytännön verojärjestelmissä tämä malli on valittu kuitenkin vain harvoin. Jonkinlainen kompromissi on verottaa säästöjen tuottoa matalalla veroasteella. Suomen nykyiset verokannat johtavat kuitenkin jo maltillisen inflaation oloissa varsin korkeisiin tosiasiallisiin veroasteisiin.

Suomen nykyinen asumiseen kohdistuva verotus ohjaa valitsemaan asumismuodoksi omistusasunnon. Lisäksi se vähentää halukkuutta asunnon vaihtamiseen. Nämä kannusteet aiheuttavat hyvinvointitappioita ja niiden poistamista tulisi harkita. Asuntolainojen korkovähennyksen leikkaaminen ei ole tehokas keino näiden ongelmien vähentämiseksi. Asunnon vaihtoon ja muuttamiseen kohdistuvan vääristymän poistaminen olisi helppo toteuttaa luopumalla asuntojen varainsiirtoverotuksesta ja korvaamalla verotulon menetykset muilla veroilla.

Julkisuudessa on käyty vilkasta keskustelua yritysten veroista. On pidetty tärkeänä että myös yritykset ”kantavat osuutensa julkisten palvelujen rahoittamisesta”. Taloustieteen valossa verot siirtyvät kuitenkin aina kotitalouksien maksettavaksi riippumatta siitä kuka veron on tilittänyt. Tutkimusten mukaan esimerkiksi yhteisöveron kantavat nykyoloissa pitkälti työntekijät.

Kansainvälisten konsernien verotus perustuu ns. lähdemaaperiaatteelle, jonka mukaan yhteisövero maksetaan lähtökohtaisesti siihen maahan, jossa voitto on syntynyt. Konsernin voittojen jakamiseen eri sijaintimaiden kesken ei ole kuitenkaan objektiivisia mittapuita, mistä syystä yritykset voivat vaikuttaa siihen mille maalle verot voitoistaan maksavat. Tämän on arvioitu vähitellen johtavan yhtei-

söverojen korvautumiseen muilla veroilla. Siirtymävaiheessa pienen maan tehokasta politiikkaa saattaa olla yhteisöveron veropohjan laajentaminen ja verokannan asteittainen alentaminen. Näiden tavoitteena on estää investointien ja voittojen lähteminen maasta.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

www.vatt.fi

ISBN 978-952-274-081-6 (PDF)
ISSN 1795-3332