

Jaakko Kiander ja Jukka Pirttilä

## HYVINVOINTIVALTIOTA VAHVISTAVA VEROUUDISTUSEHDOTUS

– Laskelmia verokertymästä ja tulonjaosta

© Jaakko Kiander ja Jukka Pirttilä / Kalevi Sorsa -säätiö rs

Kansi ja ulkoasu: Harri Heikkilä

Taitto ja kuvat: Fredrik Bäck

WS Bookwell Oy Jyväskylä 2010

ISBN 978-952-5689-24-2 (nid)

ISBN 978-952-5689-25-9 (pdf)

*Jaakko Kiander ja Jukka Pirttilä*

# HYVINVOINTIVALTIOTA VAHVISTAVA VEROUUDISTUSEHDOTUS

**– LASKELMIA VEROKERTYMÄSTÄ JA TULONJAOSTA**



# Sisällys

Esipuhe .....	7
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Valtiovarainministeriön verotyöryhmän uudistusesitykset .....</b>	<b>15</b>
Verotuksen painopiste työn veroista kulutukseen .....	16
Painopiste maltillisesti yritysverotuksesta pääomatulojen verotukseen .....	17
<b>3. Verotyöryhmän väliraportin kommentointia .....</b>	<b>21</b>
Työn keskeneräisyys ongelmallista .....	22
Yleistä tulojen rajaveroasteiden keventämistä ei tarvita .....	22
Puutteelliset perusteet siirtymiselle kulutusverotuksen suuntaan .....	23
Täysin eriytetystä tuloverojärjestelmästä voitaisiin luopua .....	24
<b>4. Oikeudenmukainen ja mahdollisimman tehokas verouudistus .....</b>	<b>27</b>
Täsmennetty verouudistusehdotus .....	29
Ansiotuloverotus .....	29
Pääomatuloverotus .....	30
Veropohjan paikkaaminen .....	30
Varallisuusverotus .....	31
Kulutuserotus .....	31
<b>5. Arvio verokertymä- ja tulonjakovaikutuksista .....</b>	<b>33</b>
Mikrosimulointimallin ulkopuoliset veromuutokset .....	37
Kokonaisvaikutukset verotuloihin ja tulonjakoon .....	40
<b>6. Rahoitussektorin verotuksesta .....</b>	<b>45</b>
<b>7. Johtopäätökset .....</b>	<b>49</b>
Lähteet .....	51
Kirjoittajat .....	53



# Esipuhe

Kalevi Sorsa -säätiön ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen Oikeudenmukainen verotus -projekti asetettiin vuoden 2009 alussa selvittämään hyvän ja oikeudenmukaisen verojärjestelmän perusteita. Suomalaiselle veropoliittiselle keskustelulle on tyypillistä, että verotus nähdään keinona, jonka avulla voidaan edistää suurin piirtein kaikkia hyviä asioita vanhempien työntekijöiden työllistämistä ilmastonmuutoksen torjumiseen. Verotuksen käsittäminen ensisijaisesti keinoksi on kuitenkin ongelmallista, koska monet keskenään usein ristiriitaiset tavoitteet johtavat helposti sekavaan verotusjärjestelmään, jonka kohtaanto jää epäselväksi ja vaikutusten arviointi on vaikeaa.

Oikeudenmukainen verotus -projektin taustakeskusteluissa hyvä verojärjestelmä on määritelty sellaiseksi, joka turvaa julkiselle vallalle hyvinvointivaltion tehtävien hoitamiseen tarvittavat tulot siten, että kansalaiset kokevat verotuksen oikeudenmukaiseksi ja kansantalous pysyy kilpailukykyisenä ja tehokkaana. Projektin ensimmäisessä julkaisussa joulukuussa 2009 ansioituneet tutkijat tarkastelivat varsin kriittisesti nykyistä verotustamme, esittivät uudistamistarpeita ja kehittämistyössä huomioon otettavia reunaehtoja.<sup>1</sup>

Tässä selvityksessä uudistamistarpeet on täsmennetty kattavaksi verouudistusohjelmaksi. Työstä ovat vastanneet Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja Jaakko Kiander ja tutkimuskoordinaattori, professori Jukka Pirttilä. Projektin asettama asiantuntijaryhmä on antanut palautetta työn eri vaiheissa. Vaikutuslaskelmista on huolehtinut Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkija Mari Kangasniemi. Arvonlisäverotusta koskevat laskelmat on tehnyt Valtion

---

<sup>1</sup> Alaja 2009.

taloudellisen tutkimuskeskuksen erikoistutkija Marja Riihelä. Kalevi Sorsa-säätiön koordinaattori Antti Alaja on avustanut julkaisun toimitustyössä.

Esitettävä uudistusohjelma tuo merkittävän lisän Suomessa käytävään verouudistuskusteluun. Siinä osoitetaan, että verotuksen kokonaisprogressiota (sosiaalista oikeudenmukaisuutta) voidaan lisätä samanaikaisesti sen kanssa, että verotuloja kasvatetaan valtion velkaantumisen vähentämiseksi, edistetään työllisyysasteen kohoamista ja vahvistetaan huippuosaamisen edellytyksiä Suomessa. Veromallissa on puututtu rohkeasti verotuksen ”pyhiin lemmiin” kuten asuntolainojen korkojen ja asuntojen myyntivoittojen verovapauksiin sekä moniin veropohjaa rapauttaviin poikkeussääntöihin tulo- ja arvonlisäverotuksessa. Malli on ansiokas myös siinä mielessä, että siinä on arvioitu esitysten vaikutukset kotitalouksien tuloihin eri tulotasoilla sekä julkisen sektorin tuloihin.

Rajallisten resurssien vuoksi veromallin joidenkin ehdotusten tarkentamiseen vaikutusarvioineen ei ole ollut mahdollisuuksia. Virkamies- ja tutkijapainostusta tarvittaisiin lisää etenkin kiinteistöverotusehdotusten ja asumiseen liittyvien veroratkaisujen pohjaksi. Selvää on, että näin mittavan verouudistusohjelman toteuttaminen jakaantuisi käytännössä yhden, jopa kahden vaalikauden osalle ja pitkät siirtymäkauden säädökset olisivat välttämättömiä erityisesti asumista koskeviin veroratkaisuihin liittyen.

Valtiovarainministeriön asettama alivaltiosihteeri Martti Hetemäen johdolla toimiva verotuksen kehittämistyöryhmä antoi väliraporttinsa viime kesäkuussa. Siinä ryhmä linjasi verouudistuksen keskeisiksi tavoitteiksi taloudellisen kasvun ja työllisyyden tukemisen, mikä ryhmän mielestä edellyttää verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta hyödyke- ja kulutusveroihin. Tässä julkaisussa Kiander ja Pirttilä kuitenkin katsovat, ettei taloustieteellinen tutkimus suinkaan yksiselitteisesti tue tällaisen riippuvuussuhteen esiintymistä kasvun, työllisyyden ja verotusrakenteen välillä. Myös heidän ehdotuksensa kiristää välillistä verotusta, mutta perusteluna on ennen kaikkea tarve kuroa umpeen valtion suurta budjettialijäämää.

Väliraportista saa vaikutelman, että Hetemäen työryhmä on hylännyt sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen verotuksen kehittämistavoitteena. Ainakaan ryhmän analyysi ei laajalti käsittele verotuksen ja tuloerojen kehityksen suhdetta. Periaatetta ”verot maksukyvyyn mukaan” on tähän päivään



asti yleensä pidetty yhtenä hyvän verotuksen tunnusmerkkinä. Työryhmässä on kenties ajateltu, että taloudellinen kasvu ja työllisyyden paraneminen synnyttävät automaattisesti myös sosiaalista oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa ja tasaisemman tulonjaon väestöryhmien kesken. Tällaista automatiikkaa ei kuitenkaan ole olemassa. Vuoden 1994 jälkeisen nopean kasvun kauden varjopuolena olivat kasvavat tuloerot väestöryhmien välillä.

Kasvu- ja työllisyystavoitteet ovat sinänsä hyviä lähtökohtia 2010-luvun verouudistustyölle, mutta niiden rinnalle on ehdottomasti nostettava sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen, kuten Kiander ja Pirttilä ovat veromallissaan tehneet. Selvityksen laskelmat osoittavat myös, että kaikkein pienituloisimpien kotitalouksien elintason kohentamiseen reaalisesti ja suhteessa muihin väestöryhmiin tarvitaan veropolitiikan ohella tulonsiirtopolitiikkaa.

Kiitos Palkansaajasäätiölle, jonka tuki on mahdollistanut tämän selvityksen laatimisen.

Helsingissä 26.10.2010

*Pertti Sorsa*

Oikeudenmukainen verotus -projektin ohjausryhmän puheenjohtaja

1.



# Johdanto

Aika ajoin Suomessa viriää keskustelu verotuksen uudistamisesta. Muutos-  
tarpeita syntyy toisaalta kansainvälisestä paineesta – verokilpailusta ja ilmas-  
topoliitikasta – ja toisaalta kotimaisista syistä kuten poliittisten voimasuh-  
teiden muutoksista. 2010-luvulla uudistustarpeet pohjaavat useaan tekijään.  
Yksi näistä on tietoisuus nykyisen tuloverojärjestelmän ongelmista, muita  
taas ovat vuoden 2009 taluskriisin aikaansaama julkisen talouden rahoit-  
usvaje ja odotettavissa olevan väestön ikärakenteen muutoksen seuraukset.  
Näistä syistä johtuen verojärjestelmää pitäisi muuttaa suuntaan, joka lisäisi  
sen oikeudenmukaisuutta, kannustaisi työntekoon, lisäisi verotuloja ja olisi  
sopuoinnussa ilmastopoliitikan tavoitteiden kanssa. Tällainen uudistusteh-  
tävä ei ole helppo, koska tavoitteet ovat osin ristiriidassa keskenään. Vanhasen  
II hallitus asetti Martti Hetemäen johtaman asiantuntijatyöryhmän valmiste-  
lemaan verouudistusta. Työryhmän raportti samoin kuin muidenkin tahojen  
laatimat verojärjestelmän muutosesitykset luovat pohjan sille veropoliittiselle  
tulevaisuuskeskustelulle, jota kevään 2011 eduskuntavaalien yhteydessä toi-  
vottavasti käydään. Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa materiaalia  
verokeskustelun pohjaksi. Pyrimme esittämään mahdollisimman tarkkoihin  
laskelmiin perustuvan verouudistusehdotuksen, jolla tähdätään samanaikai-  
sesti kokonaisveroasteen kiristämiseen ja tuloerojen kaventamiseen. Tavoite  
on vaikea, varsinkin kun samalla tiedostetaan kansainvälisen kilpailukyvyyn  
asettamat rajoitteet.

Veropoliitikan merkitys talouden ohjauskeinona on korostunut Suomen  
liityttyä Euroopan unionin jäseneksi. Tämä johtuu siitä, että talouden vapau-  
tumisen säätelystä on heikentänyt muita talouden ohjauskeinoja. Pääoma-

liikkeiden, rahamarkkinoiden ja ulkomaisen omistuksen vapauttaminen EU-jäsenyyden myötä ovat heikentäneet talouspoliittisen ohjauksen ja sääntelyn mahdollisuuksia. Suomen liittyminen Euroopan rahaliittoon on puolestaan merkinnyt sitä, että entisestä joustavien ja säädeltyjen valuuttakurssien politiikasta on jouduttu luopumaan. Kansantalouden kilpailukyky on nyt turvattava muilla keinoin. Työnantajapuolen päätös irtautua tulopoliitikasta on poistanut tämänkin keinon talouspolitiikan välinevalikoimasta. Jäljellä on enää kansallinen finanssipolitiikka. Siten verotuksesta on tullut entistä tärkeämpi talouspolitiikan väline.

Suomessa on 1990-luvun puolivälistä lähtien harjoitettu veropolitiikkaa, jota on motivoitu työllisyydellä. Työhön kohdistuvaa verotusta keventämällä on pyritty parantamaan työllisyyttä ja työllisyyden parantuminen on vuorostaan laajentanut veropohjaa ja luonut edellytyksiä verokevennyksille. Paraneva työllisyys ja vahva julkinen talous loivat pitkäaikaisen positiivisen kierteen, missä verotus keventyi, julkisia menoja voitiin hallitusti kasvattaa ja valtion velkaa lyhentää. Nopea talouskasvu ja työllisyysasteen kohentuminen päättyivät kuitenkin vuonna 2009, kun kansainvälinen finanssikriisi käänsi Suomen talouden syvään taantumaan. Sen seurauksena oli julkisen talouden kääntyminen alijäämäiseksi ja työllisyysasteen lasku. Kriisin seurauksena veropolitiikan suuntaa joudutaan muuttamaan; kokonaisveroasteen on lähivuosina noustava, jotta julkisen talouden epätasapaino saadaan korjattua.

Verojärjestelmään kohdistuukin jatkossa ristiriitaisia paineita. Verokilpailu on edelleen kansallista päätöksentekoa rajoittava tekijä; yritysten ja pääomien verotus on pidettävä kilpailukykyisellä tasolla, jotta veropohja ei rapaudu. On myös tärkeää, että Suomi pysyy yritysten kannalta houkuttelevana toimintaympäristönä ja että verojärjestelmä luo kannustimia pääomien ja osaamispuhjan kasvattamiselle. Nämä tekijät puoltavat verotuksen keventämistä ja progressiivisuuden lieventämistä. Toisaalta väestön ikääntymisen odotetaan kasvattavan jatkossa julkisia menoja. Vuonna 2009 julkiseen talouteen syntynyt alijäämä on myös korjattava; 2010-luvun aikana julkisen talouden olisi käännyttävä ylijäämäiseksi, mikä luo puolestaan tarpeen kiristää verotusta ja laajentaa veropohjia. Laajaa kannatusta saa myös osakseen pyrkimys tuloerojen kasvun rajoittamiseen, mikä edellyttäisi progressiivisuuden lisäämistä.

Viimeisen 15 vuoden aikana harjoitetun veronkevennyspolitiikan jatkaminen ei näistä syistä tule kyseeseen 2010-luvulla. Työeläkemaksuihin ja kunnallisveroihin kohdistuu jatkuva nousupaine, ja hieman etäämmällä tulevaisuudessa – nykytietämyksen mukaan 2020-luvulla – häämöttää myös tuntuva julkisten hoiva- ja hoitomenojen nousupaine.

Voidaan arvioida, että veronkevennysten tarve ei ole enää kovin suuri. Tuloverotus on alentunut enimmäkseen jo varsin kohtuulliselle tasolle ja hyödykeverotus on sopeutettu vastaamaan EU-jäsenyyden vaatimuksia. Kansalaisten enemmistö ei toivo veronkevennyksiä vaan julkisten palvelujen riittävää tarjontaa.

Tuloerojen kasvun ja oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmallisin piirre verojärjestelmässämme on vuosien 1993 ja 2005 tuloverouudistusten jälkeen ollut ansio- ja pääomatulojen välinen suuri ero rajaveroasteissa ja varallisuuden vaikutus tuloveroasteeseen. Pääomatulojen edullinen tasaverotus ja listaamattomien yritysten erikoiskohtelu ovat luoneet pysyvän houkutuksen muuntaa ansiotuloja pääomatuloksi. Järjestelmä on myös asettanut pääomatuloja saavat selvästi parempaan asemaan kuin ansiotulojen saajat, mitä on vaikea pitää oikeudenmukaisena. Eräs tapa vähentää tätä epäsuhtaa olisi ansiotuloverotuksen keventäminen ja pääomatuloveron (ennen kaikkea osinkoveron) kiristäminen. Eräs tapa rahoittaa ansiotulojen korkean rajaveroasteen alentamista olisi osinkojen verotuksen nostaminen lähemmäksi muiden länsimaiden tasoa.

Ansio- ja pääomatuloveroasteiden lähentäminen sekä mahdollisesti kiristävä verokilpailu voi kaventaa julkisen vallan mahdollisuuksia vaikuttaa tulonjakoon. Lopputuloksena voi olla tasaisen tulonjaon kannattajien – joita mielipidetutkimusten mukaan on suomalaisten selvä enemmistö – mielestä liian alhainen verotuksen taso ja riittämätön progressio. Liikkuvien veropohjien keventyvä verotus synnyttää paineita kiristää vähemmän liikkuvien veropohjien verotusta. Tällöin on riskinä, että veroja kerätään sosiaalivakuutusmaksujen lisäksi lähinnä kulutuksesta ja asumisesta. Tämä voi johtaa jopa regressiiviseen tulojen uudelleenjakoon, eli tilanteeseen jossa liikkuvat ja hyvin ansaitsevat talouden avainhenkilöt maksavat matalampia veroja kuin vähemmän liikkuvat ja pienituloisemmat veronmaksajat. Tässä selvityksessä näitä sudenkuoppia on pyritty välttämään.

2.



# Valtiovarainministeriön verotyöryhmän uudistusesitykset

Valtionvarainministeriössä on selvitetty Suomen verojärjestelmän kehittämistä alkusyksystä 2008 lähtien, jolloin se asetti asiantuntijoista ja eturyhmien edustajista koostuvan verotuksen kehittämistyöryhmän (verotyöryhmän). Ryhmän johtoon nimettiin alivaltiosihteeri Martti Hetemäki ja ryhmälle annettiin tehtäväksi arvioida nykyistä verojärjestelmän kehittämistarpeita sekä talouden toimintaympäristön muutoksia, mutta verotuksen oikeudenmukaisuuden rajoissa. Keskeisiksi kehityskuluiksi – joihin työryhmän tulisi analysissaan vastata – nimettiin ikääntymisen vaikutus julkisen sektorin kestävyYTEEN, osaamisen kasvava merkitys talouskasvulle sekä talouden avoimuuden ja kestäväN kehityksen asettamat reunaehdot. Tehtävänannossa korostuivat siten selvästi talouden pidemmän aikavälin haasteet. Sen sijaan vuonna 2009 ajankohtaiseksi muuttunutta valtiontalouden alijäämäisyyttä ryhmää ei vielä syksyllä 2008 osattu pyytää ratkaisemaan.

Hetemäen veroryhmän on määrä tuottaa suuntalinjat verojärjestelmän kehittämiseksi vuoden 2010 loppuun mennessä, johon se on tähdännyt asiantuntijaselvitysten ja kuulemistilaisuuksien kautta. Ryhmä julkaisi väliraporttinsa kesäkuussa 2010, jossa tarkastellaan yritys- ja pääomatuloverotuksen, ansiotuloverotuksen ja kulutusverotuksen kehittämistarpeita.<sup>2</sup> Kyseessä on väliraportti, mutta raportin linjaukset kattavat joka tapauksessa suurimman osan julkisen sektorin rahoituspohjasta. Loppuraporttiin tullaan

---

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö 2010.

sisällyttämään vielä tarkempaa analyysiä kiinteistöverotuksesta sekä valmisteverotuksesta.

## **VEROTUKSEN PAINOPISTE TYÖN VEROISTA KULUTUKSEEN**

Verotyöryhmä esittää väliraportissa yleispiirteissään verotuksen rakenteen siirtämistä työn verotuksesta kulutuksen verottamiseen. Siirtymä toteutettaisiin kiristämällä välillistä verotusta nostamalla arvonlisäverotuksen molempia alennettuja verokantoja sekä vakioverokantaa. Siirtymä tuottaisi työryhmän arvioiden mukaan arvioiden 1,4 miljardia euroa verotuloja. Ehdotuksessa ei kiinnitetä huomiota siihen, että myös arvonlisäverotus on suurelta osin työn- teon verotusta, koska arvonlisäveroa joudutaan maksamaan yleensä aina työ- panoksen käytöstä.

Toiseksi väliraportissa esitetään ansiotuloverotuksen kevennysten painot- tamista työtuloille kaikilla tulotasoilla. Ylimpiä työn rajaveroasteita työryhmä keventäisi keskimääräistä enemmän ehkäistäkseen kansainvälisen osaajakil- pailun uhkaa ja kaventaakseen rajaveroasteen jyrkkää kuilua työ- ja pääoma- tulojen välillä. Tällöin yli rajaveroaste asettuisi noin 50 prosenttiin. Koko- naisuudessaan veroryhmä arvioi, että sen esittämät ansiotulojen verotuksen kevennykset maksaisivat noin kaksi miljardia euroa.

Väliraportissa viitataan moniin kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan verotuksen kasvuvaikutukset liittyvät ennen kaikkea verotuksen rakenteeseen. Sen siteeraamien tutkimusten mukaan ansiotulo- ja yritys- verotus olisivat kaikkein haitallisimpia talouskasvulle, kun taas kulutus- ja kiinteistöverot vaikuttaisivat vähemmän haitallisesti. Globalisaatio lisää vero- ryhmän mukaan entisestään painetta verotuksen painopisteen muutokseen.

Verotuksen painopisteen siirtämistä työstä kohti kulutusta suositellaan, koska ansiotulojen korkean rajaveroasteen katsotaan alentavan inhimil- lisen pääoman tuottoa. Näkemyksen mukaan korkeat rajaveroasteet vievät yksilöiltä kannustimia investoida inhimilliseen pääomaan, joka voi johtaa talouden kokonaistuottavuuden kasvun hidastumiseen. Tämä koskee paitsi yleisesti kouluttautumista, mutta myös halua investoida omaan osaamiseen ja työn laatuun.



Veroryhmä perustelee työtulojen rajaveroasteiden laskua myös työntarjonta- ja kysyntävaikutusten kautta. Progressiivinen ansiotuloverotus luo kannustimia tehdä vähemmän töitä ja viettää enemmän vapaa-aikaa. Työn rajaveroasteiden lasku tuottaa keskimääräisen veroasteen laskua suuremmat vaikutukset intensiiviseen marginaaliin eli muutoksen katsottaisiin lisäävän työtunteja.

Arvonlisäverotuksen uudistuksen suhteen veroryhmä analysoi kahta vaihtoehtoa. Verotuksen painopistettä voidaan siirtää arvonlisäverotukseen joko säilyttämällä nykyinen rakenne ja nostamalla yleistä verokantaa tai yhtenäistämällä arvonlisäverotuksen rakennetta ja poistamalla osa tai kaikki alennetuista arvonlisäverokannoista. Periaatteessa veroryhmä tuntuu kannattavan jälkimmäistä uudistusta, jossa alennettuja kantoja yhdennettäisiin. Tätä suosittelee myös empiirinen tutkimus, joka näkee eriytettyjen alv-kantojen edut rajallisina ympäristö- ja terveysverot pois lukien. Käytännössä työryhmä kuitenkin päätyy suosittelemaan uudistusta, jossa sekä alennettuja kantoja että yleistä arvonlisäverokantaa nostettaisiin kahdella prosentilla.

## **PAINOPISTE MALTILLISESTI YRITYSVEROTUKSESTA PÄÄOMATULOJEN VEROTUKSEEN**

Verotyöryhmän mukaan kansainväliseen verokilpailuun reagoivat herkimmin yritykset ja niiden voitot. Yritysten ja pääoman mahdollisuus liikkua vapaasti maasta toiseen on johtanut verokilpailuun. Maat kilpailevat sijaintipaikoista, sijoituksista ja voitoista efektiivisillä keskimääräisillä yhteisöveroasteilla, investointien efektiivisillä rajaveroasteilla ja legaalilla yhteisöverokannoilla. Verokilpailun vaikutus on nähtävissä selvimmin teollisuusmaiden yritysveroasteiden kehityksessä. Yritysten voitoistaan maksamien verojen keskimääräinen aste on alentunut OECD-maissa jo yli 20 vuoden ajan. Lisäksi yritysverotus on keventynyt enemmän pienissä maissa kuin suurissa.

Pienten OECD-maiden keskimääräinen yhtiöveroaste on laskenut vuoden 2000 lähes 31 prosentista 23,4 prosenttiin, joka on alle Suomen nykyisen verokannan. Veroryhmä korostaa Suomen kilpailuasemaa erityisesti suhteessa pieniin OECD-maihin. Hetemäen ryhmän esityksen mukaan yhteisöverotus

laskettaisiin nykyisestä 26 prosentista 22 prosenttiin, jotta Suomen yritysverotus saataisiin kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyiselle tasolle.

Pääomatulojen verotuksessa veroryhmä ehdottaa pääomatulojen verokannan nostoa kahdella prosentilla. Se ei kuitenkaan näe perusteita sille, että Suomessa vuodesta 1993 lähtien käytössä ollut eriytetty tuloverojärjestelmä korvattaisiin yhtenäisellä ansio- ja pääomatulojen verotuksella. Listattujen yhtiöiden veropohjaa ryhmä olisi valmis laajentamaan siten, että julkisesti listatuista yhtiöistä saadut osingot luettaisiin aiemmasta poiketen kokonaan pääomatuloiksi. Listaamattomien eli pörssin ulkopuolisten yhtiöiden osinkoverotusta ryhmä uudistaisi niin, että niin sanottua normaalituottoa<sup>3</sup> vastaavasta osasta 35 prosenttia laskettaisiin pääomatuloon ja normaalituoton ylittävä osuus osingoista laskettaisiin kokonaan veronalaiseen pääomatuloon. Toisin sanoen normaalituottoa vastaavat osingot säilyisivät edelleen kevyesti verotettuina.

Nykyisellään listaamattomien yhtiöiden osingoilla on verovapaus aina 90 000 euroon asti, jos yrityksellä on nettovarallisuutta riittävästi ja jos osinkoa ei makseta enempää kuin 9 % nettovarallisuudesta. Tällöin suurin verovapaa osinko on voitu maksaa silloin, kun yhtiön nettovarallisuus on ollut miljoona euroa. Järjestelmä on kohdellut eri sijoituskohteita epäneutraalisti, sillä se on suosinut aineellista varallisuutta aineettomien riskisijoitusten sijaan. Se on myös kannustanut yrittäjiä kasvattamaan yritysten nettovarallisuutta verovapauden ylärajaan asti, kun taas tätä suurempia osinkoja on verotettu ankarammin. Verovapaus ei ole myöskään hyödyttänyt pienyrittäjiä, joilla ei yleensä ole merkittävää nettovarallisuutta yrityksessään.

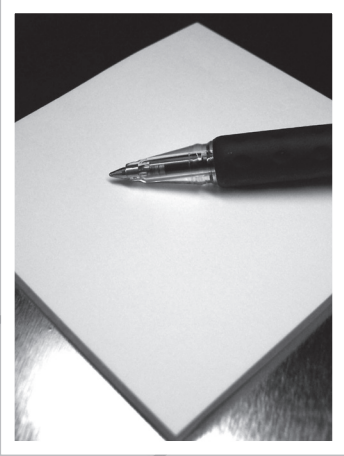
Osinkoverotuksen veropohjaan ehdotetut muutokset, pääomatulokannan nosto sekä ylimpien rajaveroasteiden lasku vievät kokonaispakettina kannusteita pois tulojen muuntamisesta, joka on tulojen erillisverotuksen merkittävimpiä ongelmia.

---

<sup>3</sup> Ryhmän mukaan normaalituottokorko vahvistettaisiin vuosittain ja se määräytyisi keskipitkinä valtionlainakokona yhteisöveron jälkeen.



3.



# Verotyöryhmän väliraportin kommentointia<sup>4</sup>

Hetemäen verotyöryhmä on hyödyntänyt järjestelmällisellä tavalla taloustieteen parissa tehtyä teoreettista ja empiiristä tutkimusta. Väliraportin sisältämät laskelmat yritys- ja pääomatuloverotuksen aiheuttamista muutoksista erilaisille yrityksille sekä eriytettyjen arvonlisäveroasteiden vaikutuksista hyvinvoinnin jakaumaan ovat hyödyllistä materiaalia.

Suomalaisessa verokeskustelussa kesti poikkeuksellisen pitkään, ennen kuin eriytetyn tuloverojärjestelmän aiheuttamaan tulojen muuntamisen ongelmaan suhtauduttiin vakavasti. Väliraportin ansioksi voidaan laskea, että tähän problematiikkaan pyritään nyt vastaamaan. Ehdotetuissa malleissa ansiotulojen pääomatuloksi muuntamisen kannustimet olennaisesti pienenevät, vaikkakaan ne eivät poistu kokonaan. Ylimpien osinkotulojen verotus liikkuu kuitenkin oikeaan suuntaan.

Väliraportti on myös ansiokas siinä mielessä, että verotuksen tulonjakovaikeuksiin kiinnitetään huomiota. Sen sijaan yleisemmin hyvinvointivaltioon liittyviä teemoja tulisi loppuraportissa avata enemmän. Raportti kyllä esittelee monia verotuksen vääristymiä, mutta se ei painota sitä seikkaa, että menopuolen ratkaisuja ei voi irrottaa tulopuolen tarkasteluista. Jos julkisen vallan toimin esimerkiksi tuetaan työssä käyntiä osallistavan sosiaalipolitiikan, koulutuksen ja lasten ja vanhusten laadukkaan hoivan kautta, verotuksen aiheuttamat tehokkuustappiot pienenevät. Siten maassa, jossa veroasteet ovat

---

*4 Tämä osio perustuu Pirttilän lausuntoon, jonka hän antoi syyskuussa valtiovarainministeriölle verotyöryhmän väliraportista.*

korkeammat mutta menopuoli toimii tehokkaasti, saattaa olla vähemmän talouskasvua haittaava julkinen sektori ja verorakenne kokonaisuutena kuin alemman veroasteen maassa.<sup>5</sup> Tällaisen ajattelutavan tulisi näkyä loppuraportissa selkeämmin.

## **TYÖN KESKENERÄISYYS ONGELMALLISTA**

Väliraportin julkaisu antaa ulkopuolisille mahdollisuuden kommentoida työtä ja ehkä vaikuttaakin veroryhmän päätöksiin, mikä on luonnollisesti myönteistä.

Pulmallista keskeneräisen työn julkaisussa on kuitenkin se, että ehdotettujen veronalennusten rahoitus jää vielä auki. Raportissa kyllä mainitaan (s. 14), että alennukset rahoitetaan myöhemmin ilmoitettavalla tavalla, mutta nykyisessä tilanteessa tämä ei riitä. Oikeastaan pitäisi ehdottaa keinoja, joilla verotuloja voidaan kerätä enemmän kuin ennen, jotta laman aikana syntyneet alijäämät voidaan paikata. Siksi realistisen veromallin pitäisi pystyä keräämään tuntuvasti lisää verotuloja. Jos verotulot eivät kasva, olisi taas huomautettava, että tällöin menoja pitää leikata enemmän. Täsmällinen kiristystarve ratkeaa, kun selviää millaisella aikataululla finanssipoliittikkaa ryhdytään kiristämään.

## **YLEISTÄ TYÖTULOJEN RAJAVEROASTEIDEN KEVENTÄMISTÄ EI TARVITA**

Ansiotuloverotuksen tarkastelu on verotyöryhmällä vielä kesken eikä täsmällistä veromallia ole tähän mennessä esitetty. Ryhmä esittää kuitenkin kannan, että rajaveroasteiden tulisi alentua kaikilla tulotasooilla. On epäselvää, miksi tällainen muotoilu on pitänyt tehdä, kun uudistusmalli on muilta osin auki.

Verotutkimuksen mukaan työtuloverotuksen suurimmat käyttäytymisvaikutukset ovat todennäköisimmin tulonjakauman ääripäissä. Suurimpia tuloja nauttivat voivat reagoida kireään verotukseen verosuunnittelulla. Tähän ilmiöön voidaan puuttua tekemällä verojen välttäminen vaikeammaksi veropohjaa laajentamalla, mutta Suomen tapauksessa vaaditaan todennäköisesti

---

<sup>5</sup> *Blomquist et al 2010.*

myös ylimpien rajaveroasteiden leikkausta. Ylimmät rajaveroasteet saattavat myös vaikeuttaa suurituloisten asiantuntijoiden työpaikkojen pysymistä Suomessa. Työryhmän suositus ylimpien rajaveroasteiden laskemisesta on siksi paikallaan.

Tulojakauman huipun lisäksi verotus vaikuttaa mahdollisesti merkittävästi käyttäytymiseen pienituloisessa päässä. Pienituloisilla ja joillakin erityisryhmillä, kuten pienten lasten vanhemmilla, verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutus voi suuresti vaikuttaa työhön osallistumispäätökseen. Tällöin kannattaa työllisyysyistä alentaa nimenomaan pienten palkkatulojen verotusta. Tästä seuraa kuitenkin se, että keskituloilla rajaveroasteet itse asiassa kasvaisivat, eivät pieneneisi, niin kuin väliraportissa tavoitellaan.

Työryhmän työssä todetaan useaan otteeseen, kuinka talouskasvun ja tuottavuuden kannalta on tärkeää, etteivät rajaveroasteet nouse liian korkeaksi. Tällainen yleinen toteamus on aivan eri asia kuin se, että nykyiset rajaveroasteet estäisivät tuottavuuden kehittymisen Suomessa. Empiiristä tukea sille, että veroprogressio olennaisesti heikentäisi tuottavuutta tai kouluttautumista on vaikea löytää.

## **PUUTTEELLISET PERUSTEET SIIRTYMISELLE KULUTUSVEROTUKSEN SUUNTAAN**

Verotyöryhmän yksi olennainen päätelmä on, että siirtyminen kulutuksen verotuksen suuntaan ja pois päin tuloverotuksesta olisi toivottavaa.

Tässä kysymyksessä työryhmän kanta poikkeaa Mirrlees Review:n asiaa tarkastelevasta kappaleesta. Kulutusverotusta tutkivat Crawford, Keen ja Smith toteavat, ettei kulutusverotuksen osuutta tarvitse nostaa, sen sijaan he puuttuvat huolella sen rakenteeseen.<sup>6</sup>

Yksi Hetemäen työryhmän perusteista kulutusverotuksen noston puolesta on, että kulutusverotus näyttäisi olevan vähiten haitallista talouskasvun kannalta. Tämä havainto perustuu empiiriseen tutkimukseen, joissa maiden välisiä kasvueroja on selitetty verorakenteella. Tällaisesta aineistosta on kuitenkin hyvin vaikea löytää aitoa syy-seuraussuhdetta; tämän toteaa ryhmän

---

<sup>6</sup> Crawford, Keen & Smith 2010.

sitereaaman tutkimuksen tekijäkin.<sup>7</sup> Saattaa esimerkiksi olla niin, että talouskasvun ja tuloverotuksen tason välinen negatiivinen yhteys syntyy siitä, että tuloveroa nostetaan herkemmin tilanteissa joissa talouskasvu hidastuu. Tällöin käy niin, että tulovero kiristyy taantumassa, jolloin se tilastollisessa tarkastelussa yhdistyy helposti heikkoon talouskasvuun, vaikka syynä veron nousuun olisikin kasvun hiipuminen.

Työryhmä viittaa myös Sørensenin tutkimukseen, jossa kulutusverotus aiheuttaa pienemmän hyvinvointitappion kuin tuloverotus.<sup>8</sup> Tekijä kuitenkin toteaa itsekin (s. 125) että näin tapahtuu siksi, että silloin veronkorotuksen maksumiehiksi joutuvat myös sosiaaliturvan varassa elävät (ja työn verorasite pienenee). Jos kulutusveron korotus kompensoitaisiin heille, ero tuloveroon pienenesi. Valtiovarainministeriön verotyöryhmän työ korostaa liikaa kulutusverotuksen suuntaan siirtymisen etuja: mitään yleistä tarvetta tähän ei Suomessa ole. Kulutusverojen taso on Suomessa jo lähtökohtaisesti korkea, selvästi teollisuusmaiden keskiarvon yläpuolella. Kulutusverojen nostaminen johtaisi myös hintojen nousuun, jota jouduttaisiin kompensoimaan tulonsiirtoja saaville indeksikorotusten kautta, ja joka loisi samalla palkankorotuspaineita ja heikentäisi kilpailukykyä. Kulutusverojen nosto heikentäisi myös pienituloisten palkansaajien asemaa tulonjaossa, koska he eivät saisi automaattisia indeksikorotuksia ja koska heidän neuvotteluasemansa työmarkkinoilla on heikko.

## **TÄYSIN ERIYTETYSTÄ TULOVEROJÄRJESTELMÄSTÄ VOITAISII LUOPUA**

Yritys- ja pääomatulojen verotuksessa työryhmä suosittaa painopisteen siirtoa yritysten tuloverotuksesta pääomatulojen saajan verotukseen. Tämä on järkevä linjaus, koska kansainvälisten yritysten kannalta suomalaisten omistajien osinkoverotuksen tasolla ei ole merkitystä. Sen sijaan on vahvaa evidenssiä siitä, että kansainvälisten yritysten sijaintipäätökset riippuvat yritysveroasteesta, ja kenties erityisesti nimellisestä yritysveroasteesta.

Koska Suomen yritysveropohja on kohtuullisen laaja (tästä tosin lisää alla), on Suomen tästäkin syystä pienenä maana pidettävä yritysveroaste kilpailu-

---

<sup>7</sup> Ks. Myles 2009, 52.

<sup>8</sup> Sørensen 2010.



kykyisenä. Muiden maiden yritysveroasteet ovat alentuneet, ja Suomenkin on ilmeisesti alennettava yritysverotuksensa tasoa. Työryhmän ehdottama 4 prosenttiyksikön lasku edustaa kuitenkin turhan aggressiivista verokilpailua.

Pääomatuloverotuksessa kaikki verotyöryhmän esitykset perustuvat siihen, että pääomatuloverotus säilyisi suhteellisena eli pohjoismaisesta eriytetystä veromallista pidettäisiin tiukasti kiinni. Mirrlees Review:ssä asiaa tarkastelleet Banks ja Diamond suosittavat kuitenkin pohjoismaisen eriytetyn mallin sijasta ratkaisua, jossa ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteet seuralisivat toisiaan.<sup>9</sup> Tällöin suurituloisen pääomatulojen veroaste olisi pienituloisen pääomatulojen veroastetta korkeampi, mutta ansio- ja pääomatuloja ei käsiteltäisi kokonaan samalla tavoin (niin kuin täysin yhtenäisessä verojärjestelmässä). Tällainen malli voi olla itse asiassa tehokkaampi tapa järjestää pääomatuloverotus kuin pohjoismainen dualimalli.<sup>10</sup>

Ei ole myöskään selvää, millaista empiiristä merkitystä esimerkiksi talouskasvulle pienillä osinkoverotuksen epäneutraalisuuksilla on maailmassa, jossa verojärjestelmä joka tapauksessa aiheuttaa vääristymiä ansiotuloverotuksen kautta. Kuinka vakavia ovat esimerkiksi clientele-vaikutuksen aiheuttamat vääristymät? Normaalituoton verovapauteen pohjautuva malli vaikuttaa neutraalilta, kun tarkastellaan vain pääomatuloverotusta, mutta tilanne voi muuttua, kun verojärjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena. Tällaisessa maailmassa normaalituoton vapauttaminen ei välttämättä lisää hyvinvointia verrattuna klassiseen osinkoveromalliin, johon olisi yhdistetty maltillinen pääomatuloverojen progressio ja pieniä yrityksiä suosiva osinkojen euomääräinen verovapaa osa.

---

<sup>9</sup> Banks & Diamond 2010.

<sup>10</sup> Diamond & Spinnewijn 2009.

4.



# Oikeudenmukainen ja mahdollisimman tehokas verouudistus

Nyt käsillä olevan projektin taustakeskusteluissa yleisiksi arvolähtökohdiksi asetettiin hyvinvointivaltion kannalta riittävien verotulojen kerääminen pitäen mielessä taloudellinen tehokkuus ja tulonjaon oikeudenmukaisuus. Tehtävänä oli siis suunnitella verouudistus, joka samanaikaisesti kaventaisi tuloeroja ja parantaisi julkisen talouden tasapainoa haittaamatta kohtuuttomasti talouden dynamiikkaa.

Pirttilä<sup>11</sup> käsitteli Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuosikirjassa sekä Pirttilä ja Tuomala<sup>12</sup> Kalevi Sorsa -säätiön artikkelikirjassa yleisiä periaatteita siitä, miten Suomen verojärjestelmää tulisi uudistaa määritellyistä arvolähtökohdista käsin ja myös kattavasti tutkimustietoon perustuvan brittiläisen veroselvityksen eli ns. Mirrlees Review:n<sup>13</sup> tietämyksen perusteella. Pirttilä asetti artikkelissaan tavoitteeksi sosiaalisesti oikeudenmukaisen veromallin, jossa kaikkein pienituloisimpien absoluuttista asemaa kohennetaan, ja jossa kansalaisten välisten tuloerojen ymmärretään vaikuttavan monella tapaa myös muiden kuin köyhyysrajan alapuolella olevien elämään. Samalla veromallissa kannetaan huolta siitä, ettei verojärjestelmä aiheuta kohtuutonta taakkaa talouden dynamiikalle; verotus ei saisi olennaisesti heikentää työntöön tai yrittämisen kannustimia. Näiden yleisten periaatteiden perusteella Pirttilä päätyi artikkelissaan kannattamaan seuraavaa kokonaisuutta:

---

<sup>11</sup> Pirttilä 2009.

<sup>12</sup> Pirttilä & Tuomala 2009.

<sup>13</sup> Mirrlees Review on laaja Iso-Britanniassa tehty akateeminen selvitys hyvän verojärjestelmän piirteistä. Ks. <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>.

1. Korotetaan perusturvan tasoa, johon päästään esimerkiksi nostamalla reilusti kunnallisverotuksen perusvähennystä. Samalla huolehditaan, että pahimmissa kannustinloukuissa olevien asema helpottuu siten, että ansiotulovähennystä kasvatetaan ja tehdään siitä suurempi perheellisille. Tämä kiristää verotuksen progressiota keskituloisilla rajaveroasteen nousun kautta, mutta koska työn tarjontavaikutukset heillä ovat pieniä, siitä ei koidu suurta tehokkuushaittaa.
2. Alennetaan ylimpiä rajaveroja tulojen muuntamisen kannustimen pienentämiseksi ja osaajien mahdollisen maastamuuton uhan vähentämiseksi.
3. Laajennetaan ansiotuloveron veropohjaa supistamalla vähennysoikeuksia. Asuntolainojen korkovähennyoikeus tulisi muutamien vuosien suunnitelmallisella vähentämisellä poistaa kokonaan. Yksilöllisten eläkemaksujen verovähennyoikeutta tulisi olennaisesti supistaa. Kotitalousvähennystä tulisi myös pienentää ja rajata se mahdollisesti vain siivous- ja hoivapalveluihin.
4. Luovutaan tiukasta eriytetystä tuloverosta ja tehdään myös pääomatuloverosta enemmän progressiivinen. Suurituloisten listaamattomien yritysten omistajien osinkoverotuksen tulisi kiristyä.
5. Luovutaan suuresta osasta alennettuja arvonlisäveroasteita. Elintarvikkeiden arvonlisäveron alennus tulisi perua ja pienituloisten kärsimät tappiot tulisi mahdollisesti kompensoida. Elintarvikeverotusta voidaan muuttaa terveelliseen ruokavalioon ohjaavaan suuntaan.
6. Vähennetään kuntien riippuvuutta omista verotuloistaan ja asetetaan kuntien ansiotuloverolle todella pureva katto. Korotetaan kiinteistöverotusta.

Pirttilä ja Tuomala<sup>14</sup> eivät kannata artikkelissaan näkemystä, jonka mukaan verotuksen painopistettä tulisi laajemmin siirtää työn verotuksesta kohti kulutusta.<sup>15</sup> Kanta perustuu Crawfordin, Keenin ja Smithin kulutusverotusta käsittelevään Mirrlees Review -artikkeliin.<sup>16</sup> Heidän mukaansa kulutusvero-

---

<sup>14</sup> Pirttilä & Tuomala 2009.

<sup>15</sup> Vrt. edellisessä luvussa esitelty Hetemäen työryhmän analyysi.

<sup>16</sup> Crawford, Keen & Smith 2010.

tuksen osuutta ei tarvitse nostaa, sen sijaan he puuttuisivat yksityiskohtaisesti sen rakenteeseen.

## **TÄSMENNETTY VEROUUDISTUSEHDOTUS**

Tässä luvussa tuodaan esille ehdotuksia aiemmin hahmotellun tulonjakoa tasaavan ja kannustavan verouudistuksen täsmällisemmälle toteuttamiselle. Ehdotusten joukossa on myös joukko veronkiristyksiä, joilla julkisen sektorin kasvanutta vajetta pyritään paikkaamaan. Kyseessä ei ole siis tuloneutraali verouudistus, vaan julkisen sektorin tuloja lisäävä uudistus, joka samalla muuttaa verotuksen rakennetta.

Ehdotamme harkittavaksi seuraavia veromuutoksia.

## **ANSIOTULOVEROTUS**

1. Pienituloisten asemaa parannetaan siten, että kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärä korotetaan nykytasoltaan 5000 euroon.
2. Ansiotulovähennystä kasvatetaan ja tehdään siitä suurempi perheellisille. Tämän julkaisun laskelmissa esitellään yksi esimerkki siitä, miten tämä voitaisiin toteuttaa: enimmäismäärä nostetaan yksinäisillä henkilöillä 5570 euroon, kahden aikuisen lapsiperheillä kummallakin vanhemmalla 7570 euroon ja yksinhuoltajilla 9570 euroon vuoden 2010 rahanarvolla. Lisäksi tulorajaa, josta vähennys alkaa pienetä, nostetaan 34 000 euroon, mutta pienenemisprosentti nostetaan 34:ään, jolloin vähennys häviää yksinäisellä aikuisella noin 50 000 euroon mennessä. Näin siksi, että tällaisella tulotasolla ei ole enää erityistarvetta kannustaa työhön osallistumiseen.
3. Ylin ansiotuloverojen rajaveroaste lasketaan 50 prosenttiin.
4. Lopetetaan yli 54-vuotiaiden matalapalkkatuki, koska sillä ei ole ollut juurikaan myönteisiä työllisyysvaikutuksia.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Huttunen et al 2009.

## PÄÄOMATULOVEROTUS

5. Pääomatuloverossa luovutaan tasaverosta muuttamalla pääomatulojen vero progressiiviseksi siten, että pienet pääomatulot (alle 5000 euroa) ovat verovapaita ja 5000 euron rajan ylittävistä pääomatuloista maksetaan 33 prosenttia veroa. Osinkotulojen jako verovapaisiin tuloihin, ansiotuloihin ja verotettaviin pääomatuloihin poistetaan, ja kaikki nämä erät lasketaan verotettavaan pääomatuloon. Tämä pitää sisällään ajatuksen, että osinkoverotuksessa siirryttäisiin niin sanottuun klassiseen malliin.<sup>18</sup> Mallissa on tosin mukana euromääräinen pienten osinkotulojen helpotus.
6. Kansainvälisen verokilpailun vuoksi yhtiöveroastetta alennetaan 26:sta 24 prosenttiin. Tämä riittää arviomme mukaan vastaamaan välittömään verokilpailu-uhkaan. Aggressiivisempaan verokilpailuun Suomen laajaan julkiseen sektoriin perustuvana mallina ei ole soveliasta ryhtyä eikä siihen ole erityistä tarveakaan.

## VEROPOHJAN PAIKKAAMINEN

7. Veropohjaa paikataan poistamalla vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus.
8. Asumisen verotukia pienennetään poistamalla asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus riittävän pitkän siirtymäajan kuluessa. Lapsiperheiden kohdalla korkovähennyksen poistuminen kompensoituu osittain ansiotulovähennyksen lapsikorotusten avulla.
9. Viime eduskuntavaalien jälkeen tehdyt korotukset valtionverotuksen eläketulovähennykseen poistetaan. Muutoksella painotetaan yleistä työhön osallistumiseen kannustavaa linjaa.
10. Kotitalousvähennys vähennettiin puoleen nykyisestä tasostaan samoin kuin sen yläraja. Kotitalousvähennys kompensoinee nykyisellään tarpeettoman paljon palveluiden käyttöä ja voi erityisesti remonteissa valua palveluiden hintoihin.

---

<sup>18</sup> Klassinen malli viittaa siihen, että yhtiön jakama voitto verotetaan täysimääräisesti kahteen kertaan ja verohuojennuksista luovutaan.

## VARALLISUUSVEROTUS

11. Kiinteistöverotusta on korotettava, sillä verokertymää on kartutettava lisää. Kiinteistöveron korotus on myös johdonmukainen toimi, kun kansainvälinen verokilpailu nakertaa yritysverotusta ja jossain määrin myös ansiotuloveroa. Kiinteistöveron korotus on kuitenkin osin regressiivinen toimi, mikä entisestään korostaa tarvetta kasvattaa muun verojärjestelmän progressiota. Kiinteistöveron veropohjaa voitaisiin laajentaa niin, että se käsittäisi myös maa- ja metsätalousmaan.
12. Viime vaalien jälkeen tulleet sukupolvenvaihdostilanteen perintöverohuojennukset on peruttava. Aiemmat huojennukset riittivät jo tukemaan sukupolvenvaihdoksia ja kompensoimaan esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden puutteellisuuksista johtuvia näissä tilanteissa koituvia ongelmia.

## KULUTUSVEROTUS

13. Kuten edellä on todettu, Suomessa ei ole tarvetta laajamuotoiseen siirtymiseen kulutusverotuksen suuntaan. Verorakennetta tulisi kuitenkin yhtenäistää siten, että nykyiset alennetut arvonlisäveroasteet poistetaan (pois lukien julkisen liikenteen ja ehkä lääkkeiden huojennukset). Samalla suoraan verotukseen ja tulonsiirtoihin tehdyillä muutoksilla pyritään kompensoimaan yhtenäistämisestä koituneet menolisäykset köyhyysrajan alle jääville, sillä yhtenäistäminen on tulojaollisesti regressiivinen toimenpide.
14. Lopetetaan työvaltaisten palveluiden alennettujen arvonlisäveroasteiden kokeilu. Se ei näytä alentaneen täysimääräisesti palveluiden hintoja eikä työllisyysvaikutuksia ole tiedossa.<sup>19</sup>
15. Ympäristöveroja kannattaa kiristää jos katsotaan, että esimerkiksi energiankäytön ulkoisvaikutukset niin edellyttävät. Päästökaupan voidaan kuitenkin katsoa olevan ensisijainen keino ilmastonmuutoksen hillintään.

---

<sup>19</sup> Kosonen 2010.

5.





# Arvio verokertymä- ja tulonjakovaikutuksista

Tämän luvun taulukoissa 1.–5. on arvioitu edellä ehdotettujen toimien vaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ja julkisen sektorin verokertymään. Muutosten vaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin arvioidaan desiilien eli kymmenysten kautta. Jokaisessa desiilissä on 10 prosenttia väestöstä: ensimmäiseen desiiliryhmään kuuluu pienituloisin kymmenes ja viimeiseen vastaavasti suurituloisin. Tämä mahdollistaa veromuutosten tulonjakovaikutusten arvioinnin.

Taulukon 1. laskelmat on tehty JUTTA-mikrosimulointimallilla Palkansaajien tutkimuslaitoksessa Mari Kangasniemen toimesta. Tulonjakovaikutusten kohdalta laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen vuoden 2007 tulonjakotilaston aineistoon. Lähtökohtatilanteena on kuitenkin vuoden 2010 vero- ja sosiaaliturvalainsäädäntö. On olennaista muistaa, että nämä ovat suoria vaikutuksia, joissa ei ole huomioitu käyttäytymismuutoksia.

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen nostaminen on kallis toimenpide, joka kohentaa eniten melko pienituloisten asemaa. Aivan pienituloisimmassa tulokymmenyksessä on kuitenkin paljon ihmisiä, jotka eivät maksa veroja, eikä perusvähennyksen nosto edesauta heidän asemaansa. Siksi perusvähennyksen noston lisäksi tulisi harkita sosiaaliturvan keinoja. Tällaisia toimenpiteitä olisivat pitkään reaalisesti paikallaan pysyneen toimeentulotuen tason sekä työttömien perusturvan (ei välttämättä ollenkaan ansiosidonnaisen) nostaminen.

Taulukko 1

	Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verovähennyksen poisto	Marginaaliveron muutos	Perusvähennyksen muutos	Eläkkeensaajan vähennyksen muutos	Asuntolainan korkojen vähennyksen poisto	Pääomaverotuksen muutos	Kotitalousvähennyksen puoltaminen	Ansiotulovähennyksen muutos	Koko malli
Verotulojen muutos veromallista, miljoonaa euroa	136	-193	-1347	141	720	373	93	-1045	-1445

Tulokset koko mallista, jossa kaikki tulonsiirrot otettu huomioon										
Vaikutukset kunkin desiilin käytettävissä oleviin tuloihin, prosenttia	1	-0,03	0,00	1,60	-0,01	-0,15	0,15	-0,00	0,39	1,94
	2	-0,04	0,00	2,89	-0,05	-0,40	0,24	-0,02	0,90	3,61
	3	-0,06	-0,00	2,84	-0,12	-0,68	0,25	-0,05	1,45	3,85
	4	-0,11	-0,03	2,32	-0,25	-0,81	0,25	-0,08	1,57	3,41
	5	-0,10	0,00	1,82	-0,26	-0,91	0,28	-0,10	1,74	2,86
	6	-0,11	0,00	1,54	-0,26	-0,93	0,27	-0,08	1,71	2,57
	7	-0,15	0,01	1,20	-0,26	-1,04	0,33	-0,12	1,51	1,94
	8	-0,15	0,03	0,92	-0,18	-0,98	0,28	-0,11	1,20	1,42
	9	-0,19	0,11	0,62	-0,15	-0,90	0,18	-0,12	0,79	0,75
	10	-0,25	0,75	0,24	-0,08	-0,53	-2,60	-0,18	0,20	-1,90

Ansiotulovähennyksen kasvattaminen parantaa tehokkaasti pienituloisten asemaa, mutta samalla se on kallis toimenpide. Kalleus johtuu siitä, että pienituloisia on paljon, ja myös siitä, että vähennyksen nostaminen hyödyttää myös keskituloisia. Ansiotulovähennyksen nostaminen eroaa perusvähennyksestä siinä, että ansio- ja työtulovähennystä saa vain palkkatuloista, eikä lainkaan päivärahatuloista. Tällä toimenpiteellä on tarkoitus parantaa pieniä- ja keski-suuria työtuloja saavien asemaa, mikä kannustaa osallistumaan työmarkkinoille ja vastaanottamaan töitä. Ansiotulovähennystä kasvatetaan siihen liitettävien lapsikorotusten avulla. Tällöin ansiotulovähennys kohdistuu nykyistä selvemmin yksinhuoltajille ja muille lapsiperheille. Tämä on perusteltua sekä tulonjaon että työnteon kannustimien kannalta. Nykyisin kokopäivätyön vastaanottamisen kannustinongelmat ovat suurimmat nimenomaan näissä ryhmissä. Vähennyksen kasvattamisen vuoksi kokopäivätyöhön työllistyvän pienipalkkaisen yksinhuoltajan tuloveroaste painuu lähelle nolaa.

Pienten palkkatulojen suosiminen on tässä esimerkkilaskelmassa toteutettu ansiotulovähennyksen kautta. Käytännössä kannattaa ottaa käyttöön yhtenäinen työtulovähennys, josta koituvat veronmenetykset menevät kokonaan valtion, ei kuntien maksettaviksi. Ansiotulovähennyksen noston pitäisi pitemmällä aikavälillä maksaa itsensä osittain takaisin, sillä työn tarjonnan muutokset ovat todennäköisimmin suurimpia siinä ryhmässä, jolle vähennys on kohdennettu.

Eläketuloverotuksen työn tarjonnan näkökulmasta haitallisen keventämisen peruminen tuottaa lisää verotuloja noin 140 miljoonaa euroa. Verotuksen kiristyminen kohdistuisi tulojakauman keskelle sijoittuviin eläkeläisiin. Muutos ei siten kohdistuisi pienituloisiin eläkeläisiin.

Ylimmän ansiotuloverojen rajaveron alentaminen maksaa huomattavasti vähemmän kuin perusvähennyksen ja ansiotulovähennyksen kasvattaminen. Hyödyt siitä menevät luonnollisesti ylimpien ansiotulojen saajille eli ylimpään tulokymmenyksen. On kuitenkin syytä huomata, että suurituloisimpien tulonsaajien joukossa vain vähemmistö saa ankarasti verotettuja palkkatuloja. Monet suurituloiset ovat omistajayrittäjiä ja he pystyvät ottamaan tulonsa kevyesti verotettuina osinkotuloina. Korkeimpien ansiotulojen verotuksen keventäminen vähentäisi kannustimia tulojen muuntamiseen.

Sen sijaan pääomatuloverotuksen kiristäminen ja sen muuttaminen progressiiviseksi on jyrkästi tulonjakoa tasoittava toimenpide. Tämä johtuu siitä, että suurimmat tulot ovat suurelta osin juuri pääomatuloja. Mahdollinen huoli tässä muutoksessa on se, millaiseen lisäykseen 5 prosenttiyksikön kiristys pääomatuloverotuksessa johtaa laittomassa veronkierrossa, kun varoja voi mahdollisesti sijoittaa veroparatiiseihin. Verohallinnon asiantuntijoita kannattaa ehdottomasti konsultoida ennen päätöksen toimeenpanoa. Toteuttamista kuitenkin helpottaa se, että pääomatuloverotus voidaan edelleen toteuttaa lähdeveron avulla ja maksamalla veronpalautuksia yli peritystä veronosasta.

Ehdottamamme pääomatuloverotuksen uudistus, jossa veroaste nousisi ja samalla pienet pääomatulot vapautettaisiin verosta kokonaan, tasoittaisi tulonjakoa ja lisääisi verotuloja. Huolimatta siitä, että pääomatuloverotukseen sisältyy 5000 euron verovapaa osuus – minkä ansiosta yli 90 prosenttia kansasta ei tarvitsisi maksaa pääomatuloistaan veroa ollenkaan<sup>20</sup> – verokertymä

---

*20 Omat laskelmat vuoden 2008 tulonjakotilaston perusteella.*

kasvaa silti tuntuvasti. Vaihtoehto lineaarisesti progressiiviselle pääomatulo-verotukselle voisi olla malli, jossa pääomatuloista 70 % laskettaisiin mukaan verotettavaan tuloon, ja tuloja verotettaisiin samalla progressiivisella asteikolla kuin nyt. Myös tällöin ylimpien osinkotulojen rajaveroaste olisi suunnilleen sama 50 prosenttia kuin ylimmillä palkkatuloilla. Mielestämme olisi kuitenkin parempi, jos pienet pääomatulot voitaisiin vapauttaa kokonaan verosta. Muutos parantaisi pieni- ja keskituloisten kotitalouksien säästämismahdollisuuksia ja -kannustimia.

Kotitalousvähennyksen kaventaminen ja erityisesti vapaaehtoisten eläkevakuutusten vähennysoikeuksien poistaminen tuovat yhteensä yli 200 miljoonaa euroa verotuloja ja lisäävät verotuksen progressiota. Vapaaehtoisten eläkevakuutusten verovähennysoikeuden kavennus kohdistuisi lähinnä parempituloisiin eikä siten heikentäisi varautumista vanhuusajan toimeentuloon. Suurin osa vähennysoikeuden hyödyistä koituu tällä hetkellä tulojakauman huipulle.

Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden poisto tuntuu eniten keskituloisissa ja siellä todennäköisesti lapsiperheissä, mikä selittää puolueiden nihkeää suhtautumista vähennyksen poistamiseen. Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus vääristää kuitenkin valintaa vuokra- ja omistusasumisen välillä ja saattaa osaltaan nostaa asuntojen hintoja. Jos vastakkain ovat korkojen vähennysoikeuksien poistaminen ja yleisen ansiotuloveroprosentin nosto, päätös korkojen verovähennysoikeuden poistamiseen helpottunee. Vähennysoikeus tulisi luonnollisesti poistaa usean vuoden etukäteen tiedotetulla suunnitelmalla, jotta asuntovelkaiset saavat sopeutumisaikaa. Ansio-  
tulovähennyksen lapsikorotukset myös kompensoivat korkojen vähennysoikeuden menetyksen lapsiperheille.

Kaiken kaikkiaan esitetyt suoran henkilöverotuksen muutokset vähentävät verotuloja 1,45 miljardia euroa vuoden 2007 tilanteessa, johon laskelmat perustuvat. Muutokset ovat selvästi progressiivisia: ainoastaan ylimmän tulokymmenyksen tulot alenevat ja muut hyötyvät muutoksista. Suurimman suhteellisen hyödyn saavat pienituloiset eli 2., 3. ja 4. tulonsaajadesiilin kotitaloudet. Ensimmäisen pienituloisimman desiilin aseman parantamiseen tarvittaisiin kuitenkin sosiaaliturvan muutoksia veromuutosten lisäksi. Tämä johtuu siitä, että kaikkein pienituloisimmat eivät juurikaan maksa veroja.

## MIKROSIMULOINTIMALLIN ULKOPUOLISET VEROMUUTOKSET

Simulointimallin ulkopuolisten veromuutosten verotulovaikutukset on koottu taulukkoon 2. Lisää veromenetyksiä aiheuttaa yhtiöveron alentaminen kahdella prosenttiyksiköllä. Tämän muutoksen hinta verotulomenetyksinä on noin 400 miljoonaa euroa. Kiinteistöveron nostamista ei todennäköisesti pystytä välttämään. Kiinteistöveron kaksinkertaistaminen toisi noin 900 miljoonaa lisää verotuloja. Ongelmana tässä muutoksessa on se, että suoran verotuksen tuloja tasaava vaikutus heikkenee silloin. Kiinteistöveron korotus nostaa kaiken asumisen hintaa ja siksi se vaikuttaisi lähes kaikkiin kotitalouksiin. Vuoden 2006 kulutustutkimuksen mukaan asumismenorasite – eli asumis- ja lainanhoitomenojen osuus tuloista kun asumisen tuet on huomioitu – oli keskimäärin 18 prosenttia. Alimmassa tulonsaajaviidenneksessä rasite oli suurin eli 25 prosenttia. Pienimmillään se oli ylimmässä tulosajaviidenneksessä ollen 15 prosenttia. Täsmällinen arvio kiinteistöveron nostamisesta vaatisi suoraa tietoa kiinteistöveron suorasta ja välillisestä osuudesta eri kotitalouksien menoista, jota ei tiettävästi ole olemassa.

Verotuloja on saatavissa lisää myös poistamalla tehottomiksi osoittautuneet uudistukset: matalapalkkatuki sekä työvaltaisten alojen alennetut arvonlisäveroasteet. Tätä kautta on kerättävissä vajaa 200 miljoonaa euroa.

Varainsiirtoveron eli leimaveron poistaminen ja oman asunnon myyntivoittojen verovapauden poistaminen tuovat pakettina valtion kassaan noin 400 miljoonaa euroa. Leimavero rasittaa jokaista asunnonvaihtoa, mutta myyntivoittovero vain niitä, jotka saavat arvonnousua asunnolleen, mistä syystä paketti ei kohtuuttomasti heikennä asuntomarkkinoiden toimintaa.

Eniten lisää verotuloja saadaan poistamalla suuri osa alennetuista arvonlisäveroasteista, noin 1,6 miljardia euroa, kun yleinen ALV-aste palautettaisiin (tässä esimerkissä) 22 prosenttiin. Jos verotuloja ei tarvittaisi yhtään lisää, voitaisiin ALV-astetta laskea, mutta nykytilanteessa tähän ei ole varaa. Tämä merkitsee siten kuitenkin siirtymistä jonkin verran kulutusverotuksen suuntaan, mikä on tavoitteidemme vastaista. Mutta suoran verotuksen veromenetykset aiheutuvat tuloja tasaavista toimista. Progressiota ei voi kasvattaa kuin suoran verotuksen tai tulonsiirtojen kasvun (mikä on tämän veromallin ulkopuolinen seikka) avulla.

## Taulukko 2

### Muut verot

Laji	Kertymä	Lähde	KSS malli	Verokertymä-vaikutus
Kiinteistövero	914	Kertymä 2008, milj. euroa, verohallinto	tuplaaminen	914
Varainsiirtovero	483	Kertymä 2008, milj. euroa, verohallinto	poistaminen	-483
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	-900	VATT verotukiselvitys, 2008 taso	poistaminen	900
Työvalt palv ALV-kokeilu	-80	VATT verotukiselvitys, 2008 taso	poistaminen	80
Matalapalkkatuki	-100	Oma arvio nykymäärästä	poistaminen	100
Yhtiöveron lasku	5459	Kertymä 2008, milj. euroa, verohallinto	26:sta 24:ään %	-420
YHT.				1091

### Alennetut ALV-kannat

Laji	Verotuki	Lisäkertymä jos veroaste olisi 22	Lähde
Ruoka	980	980	VATT verotukiselvitys
Kulttuuri	170	170	
Lehdet	190	190	
TV-luvat	71	71	
Kirjat	41	41	
Majoitus	55	55	
Ravintoloiden ruokamyynni		140	
YHT.		1647	

Kokonaisuudessaan tässä raportissa ehdottamamme veromuutokset muodostavat kuitenkin hyvin erilaisen kokonaisuuden kuin Hetemäen työryhmän toistaiseksi ehdottama siirtymä kulutusverotuksen suuntaan.

Taulukko 4 kuvaa täsmälleen, kuinka tylysti alennettujen ALV-asteiden poisto kohtelee pienituloisia.<sup>21</sup> Laskelmassa on kaksi vaihtoehtoa, toisessa yleinen arvonlisäverokanta on 23 (reformi 1) ja toisessa 21 (reformi 2). Jos yleinen veroaste olisi 22, muutokset jäisivät luonnollisesti näiden kahden arvion puolivälin tienoille. Molemmissa vaihtoehdoissa säilyy yksi alennettu 9 prosentin verokanta lääkkeille sekä julkiselle liikenteelle. Molemmat kulu-erät ovat sellaisia, joiden osuus pienituloisen budjetista on suurempi kuin suurituloisella (Taulukko 3). Näiden alennettujen verokantojen suosiminen perustellaan kuitenkin lähinnä liikenne- tai terveystaloudellista syistä. Ilmas-  
tonmuutoksen torjumisen vuoksi julkista liikennettä pitää edelleen suosia, ja lääkkeiden mahdollinen ALV-korotus olisi joka tapauksessa kompensoitava KELA-korvausta kasvattamalla, jotta sairaiden asemaa ei tarpeettomasti han-  
kaloitettaisi.

Taulukko 3

*Kotitalouksien lääkkeiden ja julkisen liikenteen kulutusosuudet koko kulutuksesta*

Desiili	Lääkkeet	Julkinen liikenne
1	1,72	1,49
2	2,28	1,12
3	1,54	0,91
4	1,52	0,78
5	1,34	0,98
6	1,52	1,07
7	1,13	1,00
8	1,18	1,00
9	1,06	0,97
10	1,15	1,08
Kaikki	1,37	1,03

Taulukon 4 ALV-muutoslaskelma on tehty vuoden 2006 kulutustutkimuksen mukaan. Laskelma osoittaa, kuinka epäsuoran verotuksen kiristys

<sup>21</sup> Taulukon 3. ja 4. laskelmat on tehnyt Marja Riihelä (VATT).

tuntuu suhteessa enemmän pienituloisessa päässä. Esimerkiksi sarakkeen 1 vaihtoehdossa alimman desiilin käytettävissä olevista tuloista välillisen verotuksen kiristys vie noin 2,5 prosenttia, kun kiristys on keskimäärin 1,5 prosenttia ja vain prosentin ylimmässä desiilissä.

Taulukko 4

*ALV-muutosten veroetu /  
käytettävissä olevat tulot, %*

Desiili	Reformi 1	Reformi 2
1	-2,50	-1,60
2	-2,03	-1,29
3	-1,80	-1,09
4	-1,77	-1,05
5	-1,71	-1,01
6	-1,60	-0,92
7	-1,58	-0,90
8	-1,52	-0,87
9	-1,46	-0,81
10	-1,06	-0,58
Kaikki	-1,54	-0,90

## KOKONAISVAIKUTUKSET VEROTULOIHIN JA TULONJAKOON

Taulukossa 5. vertaillaan taulukon 1. tulonjakoa koskevia lukuja verrataan taulukon 4. lukuihin. Tällöin havaitaan, että esiteltyjen suoran verotuksen muutosten ja ALV-muutosten yhteisvaikutus on edelleen lievästi progressiivinen, lukuun ottamatta ensimmäisen desiilin tilannetta. Esimerkiksi kolmannessa desiilissä käytettävissä olevat tulot kasvavat suoran verotuksen muutosten ansiosta enemmän kuin välilliset verot kasvavat (kokonaisvaikutus noin +2 % käytettävissä olevista tuloista). Ylimmän desiilin tilanne toki heikkenee edelleen, mutta heikkennys jää hieman pienemmäksi verrattuna muiden tilanteeseen, kun välillisten verojen nosto puree suurituloisiin vähiten. Alimman desiilin tilanteen korjaaminen vaatisi parannusta myös sosiaaliturvaan, erityi-



sesti työttömän perusturvan sekä toimeentulotuen tasoon. Kansaneläkeläisten asema sen sijaan jo onneksi parani takuueläkkeen käyttöönoton vuoksi. Näisäkään kokonaisvaikutusluvuissa ei ole vielä mukana kiinteistöverotuksen korotuksen progressiota heikentävää vaikutusta.

Taulukko 5

	Desiili	Etuvälittömästä verotuksesta	Etuvälillisestä	Kokonaisvaikutus
Hyöty prosenttia käytettävissä olevasta tulosta	1	1,9	-2,5	-0,6
	2	3,6	-2	1,6
	3	3,9	-1,8	2,1
	4	3,4	-1,8	1,6
	5	2,9	-1,7	1,2
	6	2,6	-1,6	1
	7	1,9	-1,6	0,3
	8	1,4	-1,5	-0,1
	9	0,7	-1,5	-0,8
	10	-1,9	-1	-2,9

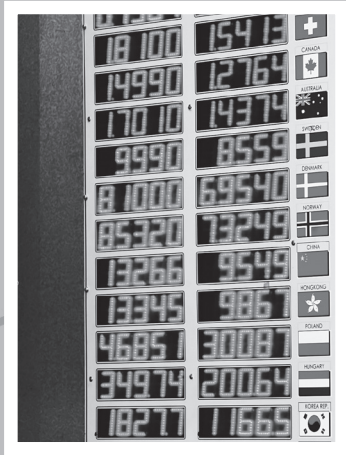
Kun taulukon 1. muutokset maksoivat julkiselle taloudelle 1,45 miljardia euroa ja taulukon 2. muutoksilla kerättiin 2,74 miljardia euroa lisää, vahvistuu julkisen talouden asema (kun kaikki veromuutokset on toteutettu) noin 1,3 miljardia euroa. Koska kyseessä on yksi mahdollinen ehdotus veromuutoksiksi, ei pidä ajatella että tämä on juuri se veronkiristystarve mikä tulevaisuudessa vallitsee. Ennenkin kyse on muutoksen suunnasta: 2010-luvulla veromuutosten on kerättävä tuntuvasti lisää verotuloja, mutta veronkiristystarpeen täsmällinen suuruus tarkentuu myöhemmin.

Pitää lisäksi muistaa, että verotuksen kiristäminen periaatteessa heikentää talouden toimintaa, mistä syystä verokertymän lisäys saattaa jäädä jonkin verran pienemmäksi kuin edellä olevissa laskelmissa, missä käyttäytymisvaikutuksia ei ole otettu huomioon. Samaan suuntaan vaikuttanee myös

tavoittemme kiristää koko verojärjestelmän progressiota. Veromuutosehdotuksemme on kuitenkin tehty myös edesauttamaan talouden toimivuutta: kiristykset kohdistuvat liikkumattomaan omaisuuteen, ne korjaavat asunto-markkinoiden toimintaa, ja niillä korjataan kulutusverotuksen rakennetta. Samaan aikaan verotuksen kansainvälistä kilpailukykyä parannetaan yhtiöveron ja huippuosajien tuloverojen alennuksilla. Myös työhön osallistumisen kannustimiin tehdään täsmäparannus niille, jotka ovat pahimmassa kannustinloukussa. Näistä syystä edellä kuvattu veronkiristyspaketti haittaa talouden toimintaa mielestämme mahdollisimman vähän.



6.



# Rahoitussektorin verotuksesta

Rahoitussektorin verotus on yksi verotuksen muoto, joka on noussut veropoliittiseen keskusteluun globaalin finanssikriisin jälkeen, mutta jonka laajempaan käsittelyyn ei ole ollut mahdollisuuksia tässä selvityksessä. Aihepiiri on tärkeä, sillä valtiot olivat finanssikriisin keskellä pakotettuja suuriin elvytystoimiin raha- ja finanssipolitiikassa, joka ajoi monien OECD-maiden julkiset taloudet alijäämäisiksi ja julkisen velan BKT-suhteen kasvuun. Olisi oikeudenmukaisuusnäkökulmasta perusteltua, että rahoitussektorin ja pankkien verotukseen tuodaan uusia – fiskaalisesti merkittäviä veromuotoja – finanssikriisin jälkeen.

Yritykset saada aikaan globaali konsensus rahoitussektorin verottamisesta kariutuivat viimeistään kesäkuun 2010 G20-kokouksessa Torontossa. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin todennäköiseltä, että monet keskeiset OECD-maat olisivat toteuttamassa vakausmaksun/pankkiveron, joka verottaa eri tekijöitä painottaen pankkien taseita. Iso-Britannian valtiovarainministeriö on kirjannut vakausmaksun vuoden 2011 budjettiesitykseensä; sen arvioidaan tuottavan vuosittain yli 2 miljardia puntaa 0,07 prosentin verokannalla.<sup>22</sup> Iso-Britannian valtiovarainministeriön mukaan pankkiveroa ollaan toteuttamassa koordinoitusti Saksan ja Ranskan kanssa. Tällä hetkellä monissa maissa keskustellaan kysymyksestä, tuloutettaisiinko vakausmaksun tuotot erillisiin rahastoihin vai valtioiden budjetteihin.

Toinen mahdollinen tapa verottaa rahoitussektoria on ottaa käyttöön transaktiovero, joka verottaa kaikkia rahoitusmarkkinoiden transaktioita eli liiketoimia. Transaktioverolla pyritään paitsi verotulojen keräämiseen, mutta

---

<sup>22</sup> *HM Treasury 2010.*

myös spekulatiivisten pääomaliikkeiden vähentämiseen. Erityisesti rahoitusmarkkinoiden johdannaiskaupan volyyymi suhteessa globaaliin BKT:hen on kasvanut viime vuosikymmeninä räjähdysmäisesti.<sup>23</sup> Transaktiovero mahdollistaisi merkittävien verotulojen keräämisen jo alhaisella 0,05 prosentin verokannalla. Schulmeisterin tutkimus arvioi, että 0,05 prosentin transaktiovero toisi EU:n laajuisesti toteutettuna jopa yli 200 miljardin euron verotulot.<sup>24</sup> Euroopan parlamentti on tähän mennessä suhtautunut EU-maiden hallituksia myönteisemmin EU:n laajuisen transaktioveron toteuttamiseen.

EU:ssa keskustellaan myös aktiviteettipohjaisesta rahoitussektorin verotuksesta, joka verottaisi pankkien voittoja sekä mahdollisesti johdon palkkioita. Kokonaisuudessaan rahoitussektorin verotus vaatisi niin Suomessa kuin kansainvälisestikin merkittävästi lisää selvitys- ja tutkimustyötä. Suomen tulisi olla tässä työssä aktiivisesti mukana.

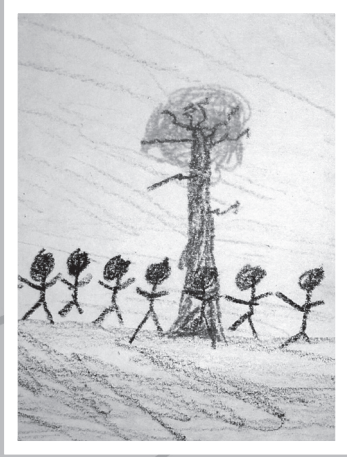
---

<sup>23</sup> Ks. esim. Schulmeister 2010.

<sup>24</sup> *Ibid.*



7.





# Johtopäätökset

Valinnassa verotuksen tason ja sen rakenteen suhteen ei ole pelkästään kysymys talouden toiminnasta, vaan pohjimmiltaan myös arvoista. Meidän näkemyksemme mukaan Pohjoismainen hyvinvointimalli on hyvä kompromissi taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen yhteiskunnan välillä. Suomen nykyiseen verojärjestelmään liittyy kuitenkin ongelmia, joiden vuoksi sitä on uudistettava. Tällä hetkellä suurten pääomatulojen verotus on keveää, minkä vuoksi verojärjestelmän tuloeroja tasaava vaikutus on heikentynyt. Verotus on epäoikeudenmukaista myös siten, että samansuuruisia tuloja verotetaan eri tavoin; osingonsaajat saavat verovapauden, jos heillä on riittävästi omaisuutta, ja suuria palkkatuloja verotetaan ankarammin kuin pääomatuloja. 2010-luvun haasteisiin kuuluu myös hyvinvointivaltion rahoituspohjan vahvistaminen. Vuonna 2008 puhjennut kansainvälisen finanssikriisin seurauksena myös Suomen julkinen talous on muuttunut alijäämäiseksi. Ennen pitkään tämä alijäämä on korjattava, mikä edellyttää verotuksen kiristymistä, jos hyvinvointivaltion tarjoamista palveluista ja sosiaaliturvasta halutaan pitää kiinni.

Tässä raportissa ehdottamallamme verouudistuksella pyritään vahvistamaan hyvinvointivaltion rahoituspohjaa verotusta kiristämällä. Samalla tavoitteena on parantaa työnteon kannustimia ja kaventaa tuloeroja. Verouudistus paikkaa veropohjaa karsimalla osan vähennyksistä, verojärjestelmän uudelleenjakavuus kasvaa, ja pahimpiin jäljellä oleviin työn tarjontaongelmia aiheuttaviin pulmiin puututaan. Samalla verojärjestelmän kansainvälisestä kilpailukyvyistä pidetään kuitenkin samanaikaisesti huolta. Tämä näkyy siinä, että ehdotamme ansiotulojen ylimmän rajaveroasteen ja yhteisöveron alentamista. Nämä ovat muutoksia, jotka ovat kansainvälisessä kilpailussa toimi-

vien yritysten kannalta tärkeitä. Ehdottamamme pääomatulojen verotuksen kiristykset eivät sen sijaan vaikuta mitenkään yritysten kilpailuedellytyksiin. Ne eivät myöskään ole niin rajuja, että ne loisivat merkittävän kannustimen varakkaiden veronmaksajien poismuuttoon.

Esittelemämme 15 verouudistusehdotusta toteuttavat mielestämme kotuullisen hyvin asettamamme tavoitteet. Yhtälö on kieltämättä hankala, kun verotuloja pitää yhteensä kerätä enemmän kuin nyt. Tarve verotulojen lisäämiseen pakottaa veronkiristykseen, jotka lähes väistämättä koskevat joko suoraan tai välillisesti myös pienituloisia. Aivan pienempituloisten asemaan välittömät verot eivät vaikuta, vaan sen korjaaminen edellyttää samanaikaisia muutoksia sosiaaliturvajärjestelmässä, mikä puolestaan korostaa tarvetta tarkastella verotusta ja sosiaaliturvaa yhteisenä kokonaisuutena. Näin ei kuitenkaan Suomessa ole menetelty, vaan verotus ja sosiaaliturva on pidetty politiikkavalmistelussa erillään. Sosiaaliturva kuului SATA-komitean mandaattiin, joka ei taas voinut käsitellä yleistä veropolitiikkaa. Hetemäen verotyöryhmän työn ulkopuolelle rajautuu taas sosiaaliturva. Ministeri Tanskasen talouskasvuryhmä ei taas saanut käsitellä verotusta. Työryhmät olisi alun perin pitänyt suunnitella toisin. Tämän raportin taustalla olevan selvitystyön etuna voi pitää sitä, että siinä on ollut mahdollista arvioida samanaikaisesti kaikkia näkökohtia, niin työllistymistä, pienituloisten asemaa kuin verokilpailuakin.

Verouudistusehdotuksemme perustuvat omaan tulkintaamme uusimman verotutkimuksen suosituksista ja niiden sopivasta sovellutuksesta Suomen olosuhteisiin. Tässä raportissa olemme pyrkineet tarkentamaan konkreettisia suuntaviivoja verotuksen yleisten hyvien tavoitteiden esittelyn lisäksi. Esittelemiamme veromuutoksia ei pidä eikä voi välttämättä toteuttaa sellaisenaan, vaan ne on ennemminkin nähtävä lopullisen mallin suuntaviivoina. Varsinaiset täsmälliset vaikutusarviot tulee toteuttaa tarvittavalla virkamiesvalmistelulla. Verotuksen kiristämistarpeesta ei myöskään ole lopullista selvyyttä, vaan se riippuu monesta tekijästä; näitä ovat lähivuosien taloudellinen kehitys ja julkisia menoja koskevat päätökset. Yksi osa lisäverotuloista kannattanee kerätä uusilla rahoitussektorin veroilla.

# Lähteet

- Alaja, Antti* (toim.). 2009. Oikeudenmukainen verotus – Mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 2/2009.
- Banks, James & Diamond, Peter*. 2010. The base for direct taxation. In Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Oxford: University Press.
- Blomquist, Sören, Christiansen, Vidar & Micheletto, Luca*. 2010. Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates” American Economic Journal: Economic Policy 2, 1–27.
- Crawford, Ian, Keen, Michael & Smith, Stephen*. 2010. Value Added Tax and Excises. Teoksessa Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Edited by Institute for Fiscal Studies. Oxford: University Press.
- Diamond, Peter & Spinnewijn, Johannes*. 2009. Capital income taxes with heterogeneous discount rates. NBER Working Paper No. 15115.
- HM Treasury*. Bank Levy. 2010. [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/junebudget\\_bank\\_levy.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/junebudget_bank_levy.pdf). (luettu 4.10.2010).
- Huttunen, Kristiina, Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope*. 2009. The employment effects of low-wage subsidies. CESifo Working Paper Nr. 3043.
- Kosonen, Tuomas*. 2010. What was cut in barbers’ VAT cut? Muistio. VATT.
- Myles, Gareth D*. 2009. Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data. OECD Economics Department Working Papers No. 714. Paris: OECD.
- Pirttilä, Jukka*. 2009. Mirrlees Review ja Suomen verojärjestelmä. Teoksessa Essi Eerola, Seppo Kari ja Jaakko Pehkonen (toim.) Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT julkaisuja 54.

- Pirttilä, Jukka & Tuomala, Matti.** 2009. Suomen verojärjestelmän uudistamisesta. Teoksessa Antti Alaja (toim.) Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 2/2009.
- Schulmeister, Stephan.** 2010. Boom-Bust Cycles and Trading Practices in Asset Markets, the Real Economy and the Effects of a Financial Transactions Tax. WIFO Working Papers, 364/2010.
- Sørensen, Peter Birch.** 2010. Swedish tax policy: Recent trends and future challenges. Report to the Expert Group on Public Economics, 2010: 4. Swedish Ministry of Finance.
- Valtiovarainministeriö.** 2010. Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

# Kirjoittajat

**Jaakko Kiander** on valtiotieteen tohtori ja eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen talousjohtaja. Hän toimi Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajana 2006–2010. Hän on tunnettu ekonomisti, joka on kirjoittanut laajasti talouden kasvuun, työmarkkinoihin ja julkiseen talouteen liittyvistä teemoista.

**Jukka Pirttilä** on kansantaloustieteen professori Tampereen yliopistossa sekä osa-aikainen tutkimuskoordinaattori Palkansaajien tutkimuslaitoksella. Hän on tehnyt soveltavaa teoreettista tutkimusta hyvän verojärjestelmän perusteista sekä suomalaista verojärjestelmää koskevaa empiiristä työtä.





