

## Veropolitiikan luominen\*

MIKAEL INGBERG

Pohdittaessa Suomen verojärjestelmän kehittämistä ei kansainvälistä veropoliittista kehitystä voi jättää vaille huomiota. Euroopan integraatiokehitys on otettava huomioon myös verojärjestelmän suunnittelussa. Kun taloudellinen toimeliaisuus liikkuu entistä vapaammin maasta toiseen, on selvää, että syntyy paineita harmonisoida merkittäviä osia verojärjestelmästä. Tästä johtuen Suomellakin on entistä vähemmän poliittista liikkumavaraa. Tämä näkökohta on mielestäni kiitettävästi otettu huomioon uuden hallituksen ohjelman veropoliittisessa osassa, jossa erityistä huomiota on kiinnitetty verojärjestelmän kansainväliseen kilpailukykyyn.

Tarkasteltaessa integraatiokehityksen vaikutuksia veropolitiikkaan on ehkä hyödyllistä asettaa taloudelliset toiminnot seuraavaan liikkuvuusherkkyyden mukaiseen järjestykseen (vrt. *Sørensen* 1990):

Liikkuva	Finanssipääoma
	Tavarat, palvelukset
	Suorat sijoitukset,
	tuotantopääoma
	Työvoima
Liikkumaton	Kiinteistöt, maapohja

Integraatioprosessin edetessä on selvää, että suuria poikkeavuuksia potentiaalisista kilpailijamaista ei ole mahdollista pitää yllä varsinkaan herkimmin liikkuvien toimintojen osalta. Esimerkiksi Suomessa toteutettu finanssi-

pääoman tuoton muita maita ankarampi verotus johtaisi ilmeisesti vain siihen, että pääoma pakenisi maasta. Seuraavana tarkastelen Suomen verojärjestelmän kehittämistarpeita kansainvälisen kehityksen valossa. Samalla pyrin hahmottamaan niitä ongelma-alueita, joihin mielestäni olisi suhteellisen nopeasti puututtava.

### 1. Harmonisointipaineet EY-maissa

EY-alueen sisällä on edellä todettu tilanne jo johtanut siihen, että verotusta on pyritty ja ilmeisesti jatkossakin pyritään harmonisoimaan. Välillisen verotuksen harmonisointipyrkimyksissä on päästy jo suhteellisen pitkälle. Jo vuonna 1977 hyväksytyn ns. kuudennen arvonlisädirektiivin mukaan kaikissa EY-maissa sovelletaan samoihin peruseriaatteisiin nojautuvaa laajapohjaista arvonlisäveroa. Tosin vielä tänään verokannat, sekä niiden taso että lukumäärät, vaihtelevat suhteellisen paljon maasta toiseen (*taulukko 1*). Tuoreen direktiiviluonnoksen mukaan verokantoja ollaan kuitenkin harmonisoimassa. Esityksessä on lähdetty siitä, että sisämarkkinoihin siirtyminen, jonka on määrä tapahtua vuoden 1993 alussa, ei kestä suuria eroja verokannoissa. Tämä on seurausta siitä, että sisämarkkinoilla on tarkoitus minimoida viennin ja tuonnin yhteydessä suoritettavat rajamuodollisuudet. Niissä välillisen verotuksen rooli on tärkeä. Näin ollen suunnitellaan jopa ns. desti-

\* Esitelmä Talouspolitiikan päivänä 13. 5. 1991.

Taulukko 1. Arvonlisäveroasteet EY-maissa ja Pohjoismaissa 1989.

	Alennettu kanta	Normaali-kanta	Korkeampi kanta
Belgia	1/6/17	19	25/33
Tanska	—	22	—
Ranska	2,1/4/5,5/7/13	18,6	33
Kreikka	3/6	18	36
Irlanti	0/2/4/10	25	—
Italia	2/9	18	38
Luxemburg	3/6	12	—
Hollanti	6	20	—
Portugali	0/8	16	30
Espanja	6	12	33
Iso-Britannia	0	15	—
Saksan ltv	7	14	—
Komission ehdotus	4—9	14—20	—
Suomi	—	20,5	—
Norja	—	20	—
Ruotsi	—	23,5	—

Lähde: Palludan (1990).

naatioperiaatteesta luopumista, jolloin arvonlisäverokantojen väliset erot eivät enää voine olla huomattavia.

Myös muun välillisen verotuksen eli lähinnä valmisteverojen osalta sisämarkkinoihin siirtyminen edellyttäne harmonisointia. EY-komissio onkin esittänyt tärkeimpien valmisteverojen eli lähinnä tupakka-, alkoholi- ja polttonesteverotuksen yhtenäistämistä (ks. esim. *OECD 1988*). Muista valmisteveroista pyritään ilmeisesti aika pitkälle luopumaan.

Välittömässä verotuksessa EY:n saavutukset ovat tähän mennessä olleet välillistä verotusta vaatimattomampia. Tosin tälläkin alueella on tehty aloitteita. Jo vuonna 1975 hyväksyttiin suositus ns. hyvitysjärjestelmän käyttöönotosta osinkojen kahdenkertaisen verotuksen lieventämiseksi tai poistamiseksi. Tätä suositusta ei ole kuitenkaan noudatettu. Myös muilta osin yritysverotusjärjestelmät poikkeavat EY-maissa huomattavasti toisistaan (taulukko 2).

Myös muilta osin on EY-komissio epäonnistunut pääomatulojen verotuksen harmoni-

Taulukko 2. Yritysverotuksen veroasteet sekä osinkojen kahdenkertaisen verotuksen poistamisjärjestelmät eri EY-maissa 1989.

	Yhteisö-verokanta, % <sup>1</sup>	Yhteys osingon-saajan verotukseen
Belgia	43	Klassinen
Tanska	50	Osittainen hyvitys
Ranska	39/42 <sup>2</sup>	Osittainen hyvitys
Kreikka	40/0	Osinkovähennys
Irlanti	10/43 <sup>3</sup>	Osittainen hyvitys
Italia	46	Täysi hyvitys
Luxemburg	41	Klassinen
Hollanti	40/35 <sup>4</sup>	Klassinen
Portugali	39	Klassinen
Espanja	35	Klassinen
Iso-Britannia	25/35 <sup>5</sup>	Osittainen hyvitys
Saksan ltv	58/47 <sup>2</sup>	Täysi hyvitys

<sup>1</sup> Jos tärkeämpiä paikallisia veroja kannetaan, ne on sisällytetty verokantaan.

<sup>2</sup> Jakamaton voitto/Jaettu voitto.

<sup>3</sup> Teollisuuden veroaste/muiden alojen veroaste.

<sup>4</sup> Degressiivinen veroaste.

<sup>5</sup> Progressiivinen veroaste.

Lähde: Sørensen (1990).

sointipyrkimyksissään. Tuorein esimerkki epäonnistumisesta on korkotulojen yhtenäisen lähdeverotuksen hylkääminen, mikä aiheutui lähinnä Ison-Britannian ja Luxemburgin vastustuksesta.

Edellä selostetut vaikeudet pääomatulojen verotuksen harmonisoinnissa ovat antaneet aiheita epäillä, onko yleensä mahdollista saada aikaan yhtenäistämistä hallitusti. Eräät taloustieteilijät ovatkin viime aikoina esittäneet skenaarion, jonka mukaan pääomatulojen verotuksesta on syntymässä ns. verokilpailua, mikä tarkoittaa sitä, että yksittäiset maat pyrkivät houkuttelemaan finanssipääomaa omaan maahan alentamalla pääomatuloverotustaan naapurimaiden tason alapuolelle. Tu-loksena tällaisesta skenaariorista ilmeisesti on, että pääomatulojen verotusta »harmonisoidaan» keveimmän verotuksen maan mukaan, eli että veroasteet pyrkivät ainakin keskipitkällä tähtäimellä erittäin lähelle nolaa (ks. esim. *Sinn 1989*).

## 2. Suomen verotuksen kehittämistarpeet kansainvälisen kehityksen valossa

Edellä hahmoteltu kansainvälinen, lähinnä EY:n puitteissa tapahtuva kehitys asettaa tiettyjä rajoituksia myös Suomen verojärjestelmän kehittämiseksi. Muun Euroopan kehitystä joudutaan seuraamaan entistä tarkemmin erityisesti siitä syystä, että ainakin keskipitkällä aikavälillä Suomen talous tavalla tai toisella integroituu yhä enemmän Länsi-Euroopan talouteen.

On luonnollisesti olemassa myös muita reunaehtoja verojärjestelmämme kehittämiseksi. Ruotsissa ja Norjassa ollaan toteuttamassa tai suunnittelemassa erittäin merkittäviä verouudistuksia, jotka eivät voi olla vaikuttamatta Suomen päätöksiin. Samalla on todettava, että oma suuri verouudistuksemme on jättänyt monia ongelmia ratkaisematta. Voidaan esimerkiksi sanoa, että pääomatulojen verotus ei ole nyt sen yhtenäisempää kuin ennen verouudistustakaan, elleivät sitten epäneutraalisuudet ole jopa lisääntyneet. Näin ollen tuntuu siltä, että verouudistustyötä olisi jatkettava myös tulevina vuosina.

### *Liikevaihtoverouudistus tarvitsee jatkoa*

Vuoden 1989 syksyllä hyväksyttyä liikevaihtoverolain muutosta voidaan hyvällä syyllä kutsua historialliseksi. Aina 1960-luvulta asti on aika ajoin esitetty, että Suomeen olisi saatava arvonlisäveroperiaatteisiin nojautuva laajapohjainen kulutusvero (ks. esim. Komiteamietintö 1968: 12). Edellä mainittu uusi liikevaihtoverolaki on ensimmäinen todellinen askel tähän suuntaan ja siinä mielessä historiallinen. Uuden liikevaihtoverolain peruseriaatteisiin kuuluu näin ollen arvonlisäveron periaatteiden mukainen verollisten panoksien laaja vähennyskelpoisuus ja vähennyskelpoisuuden rajaaminen ns. myyntitarkoitukseen tarkoitettuihin ostopanoksiin on näin ollen siirtynyt historiaan. Uusi liikevaihtoverolaki oli ilmeisesti myös teknisessä mielessä terve tullut. Vanha laki, joka perusrakenteeltaan oli

korjattu ja parannettu tukku- ja vähittäiskaupan kohdistuva liikevaihtoverolaki, oli lakiteknisesti niin epäjohdonmukainen, että jopa verovelvollisten oikeusturva kärsi.

On kuitenkin selvää, että uusi liikevaihtoverolaki oli vasta ensimmäinen askel laajapohjaisen arvonlisäverojärjestelmän luomiseksi. Mielestäni voidaan erottaa ainakin seuraavat ongelmat, jotka vielä jätettiin ratkaisematta ja joihin ratkaisut on löydettävä suhteellisen nopeasti:

1. Jos pyrkimyksenä on kehittää ainoastaan kulutukseen kohdistuva vero, olisi investointien vähennyskelpoisuus laajennettava koskemaan kaikkia investointeja eikä ainoastaan ns. tuotannollisia investointeja kuten nykyään. Nykyisessä muodossaan investointeihin kohdistuva vero kertaantuu ja tuottaa piilevää veroa myös viennissä.
2. Vientiin sisältyvän piilevän liikevaihtoveron vähentämiseksi olisi liikevaihtoveron pohjaa laajennettava ottamalla ensivaiheessa teollisuutta palveleva liiketoiminta verovelvollisuuden piiriin. Tällaisia toimialoja olisivat esimerkiksi kuljetussektori sekä liike-elämää palvelevat sektorit kuten ATK-ala, mainostoiminta, tilintarkastus ja kirjanpitoiminta.
3. Olisi mietittävä myös elintarvikkeiden ja muiden ns. välttämättömyshyödykkeiden verotuskohtelun mahdollista uudistamista. Melkein kaikissa EY-maissa sovelletaan ns. välttämättömyshyödykkeisiin alempaa verokantaa (ks. taulukko 1). Suomessa elintarvikkeiden verotuksen lieventämiseksi sovellettu ns. alkutuotevähennysjärjestelmä poikkeaa Euroopan yleisjärjestelmästä, mutta on ilmeisesti hallinnollisesti suhteellisen yksinkertainen verrattuna eurooppalaiseen ns. kaksikantajärjestelmään.
4. Rakennustoiminnan sisällyttäminen liikevaihtoverotuksen piiriin on myös erittäin suuri kysymys. Nykyinen käytäntö, jonka mukaan teollinen rakentaminen — elementtien valmistus yms. — on liikevaihtoverollista toimintaa, kun taas paikan päällä

rakentaminen ei ole, tuottaa epäneutraalisuutta ja vaatii erikoisia ratkaisuja vähennysjärjestelmässä, jotta kertaantuvuudelta rakennusinvestointien kautta vältyttäisiin. Koko rakennustoiminnan sisällyttäminen liikevaihtoverotuksen piiriin on kuitenkin poliittisesti suhteellisen vaikea asia ja synnyttäisi varmasti kompensatiotarpeita esim. asuntotuen muodossa. Johdonmukaisen järjestelmän kehittämisen kannalta veropohjan laajennus tältä osin olisi ilmeisesti kuitenkin välttämätöntä.

5. Liikevaihtoveron pohjaa olisi yleisestikin laajennettava myös kotitalouksien käyttämien palvelujen suuntaan. Historiallisista syistä liikevaihtoverotuksen piiriin kuuluu nykyään periaatteessa ainoastaan tavara-tuotanto. Jotta koko yksityinen kulutus saataisiin verotuksen piiriin, parturit, hotellit, kuljetusyrietykset yms. olisi säädettävä verovelvollisiksi. Pohjan laajennus tältä osin tulisi kuitenkin ilmeisesti toteuttaa harkitusti ottamalla hallinnolliset tekijät huomioon. Suuri osa niistä yrityksistä, jotka tuottavat näitä kotitalouspalveluita, ovat pieniä. Näin ollen verovelvollisten määrä helposti paisuu ja hallintokustannukset — sekä verovelvollisten että viranomaisten — voivat nousta erittäinkin korkeaksi. Pienyrityksille olisi ilmeisesti annettava helpotuksia verontilitys- ja veroilmoitusmenettelyssä.

Liikevaihtoverouudistuksen jatkamiseen liittyy myös ns. tuonnin tasausveron kohtalo sekä vakuutusmaksuveron uudistamistarpeet.

Tuonnin tasausveron olemassaoloa on voitu puolustaa nykyisen liikevaihtoveron kertaantuvuudella. Kun kotimaassa tuotettujen tavaroiden hintoihin sisältyy laskennallista piilevää liikevaihtoveroa, eli tuotteiden verosisältö on lakisääteistä verokantaa korkeampi, on perusteltavissa, että myös tuonnista kannetaan vastaavaa »korotettua» liikevaihtoveroa tasausveron muodossa. Sitä mukaa, kun piilevästä liikevaihtoverosta päästään eroon laajentamalla vähennysoikeutta ja sisällyttämällä yhä enemmän toimialoja liikevaihtoverotuk-

sen piiriin, tasausveron olemassaolon perusteet häviävät.

Vakuutusmaksuvero eli lähinnä vahinkovakuutusmaksujen perusteella liikevaihtoverokantaan tosiasiaassa sidottu vero on tällä hetkellä suhteellisen suurituottoinen vero (tuototarvio vuodelle 1991 noin 1,6 mrd. mk). Vero on periaatteessa täysin kertaantuva ja rasiittaa näin ollen myös teollisuutemme kansainvälistä kilpailukykyä. Vakuutusmaksuveroa on periaatteessa suoritettava sekä kotimaisilta että ulkomaisilta vakuutusyhtiöiltä otettujen vakuutuksien perusteella, mutta käytännössä verovalvonta lienee vaikeata silloin, kun vakuutukset otetaan ulkomaisilta vakuutusyhtiöiltä. Näin ollen verolla on vaikutusta suomalaisten vakuutusyhtiöiden kilpailuasemaan. Kun kertaantuvuutta pyritään vähentämään liikevaihtoverotuksen puolella, olisi ilmeisesti kiinnitettävä entistä enemmän huomiota myös vakuutusmaksuveron kertaantuvuuteen ja muihin ongelmiin, jotka liittyvät tähän veromuotoon.

#### *Pääomatulojen verotusta olisi yhtenäistettävä*

Ns. suuri verouudistus epäonnistui suhteellisen perusteellisesti pyrkimyksissään yhtenäistää pääomatulojen verotusta. Monet asiantuntijat ovat jopa sitä mieltä, että pääomatulojen verotus nykyisin, sen jälkeen kun korkotulojen lähdeverotusta tämän vuoden alusta ryhdyttiin soveltamaan, on jopa epäyhtenäisempi kuin ennen suuren verouudistuksen alkua. Voidaan sanoa, että uudistuksen aikana on toteutettu kaksi järjestelmämuutosta, jotka molemmat ovat suhteellisen rohkeita ja linjakkaita. On otettu käyttöön ns. hyvitysjärjestelmä osinkojen kahdenkertaisen verotuksen poistamiseksi ja on alettu kantaa lopullista lähdeveroa joittenkin korkotulojen osalta. Ongelmana on vain se, että nämä järjestelmät eivät näytä sopivan yhteen. Toinen eli hyvitysjärjestelmä nojautuu traditionaaliseen progressiivisuusperiaatteeseen ja toinen eli korkojen lähdevero on proportionaalinen. Ymmärtääkseni olisi nyt tärkeä valita ne pe-

riaatteet, joiden mukaan pääomatulojen verotusta halutaan kehittää ja sen jälkeen verrattain johdonmukaisesti noudattaa näitä periaatteita.

Periaatevalinnan ongelma on kuitenkin siinä, ettei tällä hetkellä ole aivan selvää, mihin suuntaan pääomatulojen verotus kehittyy kansainvälisesti. EY-maissa pääomatulojen verotusta toteutetaan ilmeisesti vielä pääosin progressiivisen tuloverotuksen yhteydessä vaikka muutospaineitakin esiintyy (vrt. EY-komission ehdotus korkojen lähdeverotuksesta). Suomen naapurimaissa ollaan puolestaan pääosin siirtymässä proportionaaliseen verotukseen. Tanska toteutti pääomatulojen proportionaalisen verotuksen jo vuonna 1987, tosin suhteellisen korkealla tasolla (50 %). Ruotsissa proportionaalinen verokanta on kuluvan vuoden alusta 30 %, ja Norjassa harkitaan parasta aikaa proportionaaliseen verotukseen siirtymistä verokannalla, joka ilmeisesti tulee olemaan jonkin verran Ruotsin verokantaa alempi.

Pääomatulojen verotukseen liittyy epäneutraalisuuden lisäksi toinenkin ongelma. Vaikka luonnollisten henkilöiden saamat pääomatulot Suomessa ovat periaatteessa veronalaisia progressiivisessa tuloverotuksessa ja näin ollen ainakin teoriassa suhteellisen ankarasti verotettuja, tilastollinen tosiasia on, että pääomatuloverotuksen vaikutus tuloveron tuottoon on jopa negatiivinen. Tämä taas johtuu osaksi siitä, että pääomatulojen veronalaisuutta määriteltäessä on liian korkean progression välttämiseksi jouduttu keksimään huojennussäännöksiä, jotka supistavat veropohjaa, ja osaksi siitä, että vähennyksiä myönnetään runsaskäytisesti. *Taulukossa 3* on vuoden 1988 verotilastojen perusteella pyritty arvioimaan luonnollisten henkilöiden verotettavien pääomatulojen kokonaismäärää. Tilanne on tietenkin muuttunut jonkin verran vuoden 1988 jälkeen mutta ilmeisesti ei ratkaisevalla tavalla.

Pohdittaessa pääomatuloverotuksen kehittämisvaihtoehtoja on erityistä painoa annettava inflaatioproblematiikalle. Kansantaloustieteilijälle on luonnollista lähteä siitä, että

Taulukko 3. *Arvio luonnollisten henkilöiden verotettavista pääomatuloista Suomessa vuonna 1988, milj. mk.*

Asuntotulo	128,3
Vuokra- ja kiinteistötulo	1.313,8
Korkotulo	958,0
Osinkotulo	1.111,9
Myyntivoitot	1.888,1
Pääomatulo maatalaloudesta	1.478,2
Pääomatulo liikkeen ja ammatin harjoittamisesta	828,5
Pääomatulo yhtiymästä	479,3
<i>Pääomatulo, brutto</i>	<i>8.186,1</i>
Korkovähennys	9.584,0
Omaisuuustulovähennys	2.238,6
Varallisuusverovähennys	18,5
Vähennettyjä tappioita	625,4
Huoltokonttoritalletusten korkovähennys	14,3
<i>Vähennykset yhteensä</i>	<i>12.480,8</i>
<i>Verotettava pääomatulo</i>	<i>—4.294,7</i>

Lähde: Tilastokeskus, Tulo- ja varallisuustilasto 1988.

pääomasijoitusten tuotto eroaa työtuloista: tietty osa tuotosta on korvausta inflaation aiheuttamasta pääoma-arvon alentumisesta. Tämä osa tuotosta ei tietenkään ole (reaali)tuloa eikä sitä periaatteessa pidä verottaa. Näin ollen voidaankin sanoa, että taloustieteilijälle ei ole itsestään selvää, että pääomatuloja ja työtuloja tulee verottaa (nimellisesti) samalla tavalla. En kuitenkaan usko, että pääomatulojen järjestelmälliseen reaali-verotukseen olisi syytä siirtyä. Inflaatiokorjaukset ja indeksointi tuottaisivat ilmeisesti liian paljon hallinnollista työtä ja muutakin harmia. Näin ollen pääomaverotuksen eriyttäminen omaksi kokonaisuudeksi muitten Pohjoismaiden tapaan ei tunnu huonolta ratkaisulta ainakaan periaatetasolla.

Toisaalta on myönnettävä, että pääomatulojen ja työtulojen verotuksen eriyttäminen ilmeisesti johtaisi paineisiin muuntaa työtuloja pääomatuloiksi tai päinvastoin. Pääomatulojen yhtenäinen verotus suhteellisen matalan proportionaalisen verokannan mukaan — verokannan täytyisi olla suhteellisen matala, jotta inflaationäkökohta tulisi riittävästi huomioon otetuksi — olisi myös tulonjakopoliittisesti kyseenalainen. Toisaalta voidaan ehkä

todeta, että pääomatulojen efektiivinen progressio ei myöskään nykyjärjestelmässä ole kovinkaan suuri veropohjan eroosion vuoksi, joten suhteellisen matala proportionaalinen verokanta voisi jopa lisätä pääomatuloihin kohdistuvaa efektiivistä progressiota.

Proportionaalisen järjestelmän etuna olisi ilmeisesti se, että pääomatuloihin kohdistuvat vähennykset eli pääasiallisesti korkovähennykset voitaisiin rajata ellei kokonaan niin ainakin ensisijaisesti pääomatuloihin kohdistettaviksi siten, että symmetrisyys veronalaisuuden ja vähennyskelpoisuuden välillä taataisiin. Tällainen järjestelmä vähentäisi ilmeisesti ratkaisevasti mahdollisuuksia ns. veroarbitraasiin, mikä on nykyisen epäsymmetrisen järjestelmän suurimpia heikkouksia.

Edellä hahmoteltu pääomatulojen proportionaalinen vero toimisi hyvin ainoastaan siinä tapauksessa, että se olisi riittävän kattava. Näin ollen myös vuokrat, korot, vakuutustuotot (sekä vapaaehtoisista eläkevakuutuksista että ns. henki/säästövakuutuksista) yms. pitäisi sisällyttää siihen pääomatulokäsitteeseen, josta vero laskettaisiin. Ilmeisesti olisi syytä sisällyttää tähän pääomatulokäsitteeseen myös realisoituneet myyntivoitot ainakin uuden säännösten voimaantulon jälkeen hankitun omaisuuden osalta. Tämä tarkoittaisi, että omaisuuden luovutusvoiton eli ns. pitkäaikaisen myyntivoitton huojennussäännöstä — omaisuuden luovutusvoitto on nykyään verosta vapautettu, jos se on alle 230.000 markkaa — olisi syytä merkittävästi tiukentaa.

#### *Yritysverotuksessa pieniä muutospaineita*

Yritysverotuksen puolella suuri verouudistus toi mukanaan osaksi jopa mullistavia muutoksia. Hyvitysjärjestelmä täydennysveroineen ja verokannan suurehko alentaminen olivat tällaisia tärkeämpiä muutoksia. Nyt olisi ilmeisesti järkevää antaa yritysten sopeutua tähän uuteen veroympäristöön vähän aikaa ja välttää houkutukselta aloittaa uusia uudistuksia.

Samalla on kuitenkin todettava, että myös yhteisöverotuksen puolella on joitakin muutospaineita.

1. Hyvitysjärjestelmä on ilmeisen hyvä osinkojen yhdenkertaisen verotuksen takaamiseksi ja kahdenkertaisen verotuksen estämiseksi kotimaisissa yrityksissä, jotka ovat täysin Suomen verotusoikeuden ulottuvilla. Heti yrityksen kansainvälistymisasteen noustessa järjestelmä kuitenkin tuottaa vaikeasti hoidettavia ongelmia. Suomalaisen yrityksen kotiuttaessa ulkomailla ansaittuja tuloja joudutaan usein osinkojen kahden- tai eräissä tapauksissa jopa kolmenkertaiseen verotukseen. Tällä hetkellä tämä epäkohta ilmeisesti käytännössä estää suomalaisia emoyhtiöitä kotiuttamasta ulkomaisia osinkoja, mikä ei voi olla järkevää. On kuitenkin vaikea nähdä, miten hyvitysjärjestelmää tältä osin olisi muutettava johdonmukaisella tavalla, kun ongelma liittyy järjestelmän rakenteeseen. Jonkinlaista korjausta luvataan kuitenkin hallitusohjelmassa.
2. Lähinnä Ruotsin verouudistuksen aikaansaamana on myös meillä alettu pohtia, olisiko yritysverotuksen pohjaa järkevää laajentaa ja samalla pudottaa sen verokantaa entisestään. Suomen yritysverotuksessa veropohja on suhteellisen suppea. Varausmahdollisuuksia on runsaasti, EVL:n maksimipoistot ovat korkeita, omaisuuden luovutusvoitot ovat lievästi verotettuja jne. Tämä tarkoittaa, että muodollisen ja efektiivisen veroasteen välinen ero on suuri yritysverotuksessa. Mielestäni olisikin syytä harkita ehkä nimenomaan investointivaraustajärjestelmästä luopumista. Järjestelmä suosii ainakin nykyisen lievän omaisuuden luovutusvoittoverotuksen vallitessa tarpeettoman paljon rakennusinvestointeja, ja järjestelmän suhdanteita tasaava vaikutus on ilmeisesti pääomamarkkinoiden vapautumisen myötä ratkaisevasti vähentynyt. Hyvä tapa päästä investointivaraustajärjestelmästä eroon olisi ilmeisesti päättää, ettei varauksia enää määräajan jälkeen saa tehdä sekä vapauttaa nykyisten varausten käyttö ja asettaa selvä päivämäärä, johon mennessä varaukset olisi käytettävä.
3. Yritysverotukseen liittyen muutospaineita

ilmeisesti esiintyy myös henkilöyhtiöiden puolella. Valtiovarainministeri Liikasen »historiallinen kompromissi» eli päätös jakaa erillisenä verovelvollisena verotetun henkilöyhtiön tulos tasan omistajan ja henkilöyhtiön välillä ei voine olla pysyvä ratkaisu. Myös muutoin henkilöyhtiöiden verotusta olisi ilmeisesti uudistettava osana yleisen pääomatuloverotuksen kehittämistä.

#### *Ansiotulojen verotuksen progressiota vähennettävä*

Suomi kuuluu vielä viime vuosien tuloveroasteikkokevennyksen jälkeen teollisuusmaiden kärkeen tuloverotuksen ankaruudessa. Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä, että OECD:n tilastojen mukaan »keskimääräisen teollisuustyöntekijän» tuloverotus oli vielä vuonna 1989 Suomessa OECD-maiden ankarin Tanskan ja Ruotsin jälkeen. Tilanne tosin muuttuu, mikäli vertailuun otetaan myös vakuutettujen maksamat sosiaaliturvamaksut, mutta tällöinkin Suomen verotus on OECD-maiden huipputasoa (taulukko 4).

Koska tuloveroasteikko Suomessa on myös kansainvälisesti verrattuna erittäin progressiivinen, on selvää, että on olemassa paineita keventää valtion tuloveroasteikkoa vielä entisestään. Ovathan jyrkän progression kielteiset vaikutukset jo suhteellisen yleisesti tunnustettuja. Progressio vähentää työntekoa, ja se tuottaa turhia inflaatiopaineita, joita meillä on aivan tarpeeksi muutenkin. Se kannustaa verosuunnitteluun ja kaikenlaiseen verovilppiin. Työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyessä on myös selvää, että Suomen työmarkkinat eivät kestä korkeampia marginaaliveroasteita kuin muualla. Tämä pätee nimenomaan sellaisissa palkansaajaryhmissä, joiden kansainvälinen liikkuvuus on suuri.

On kuitenkin tosiasia, että tuloverotuksen progression alentamiseen ei lähiaikoina ole löydettävissä rahoitusta muita veroja korottamalla. Tuloverotuksen — lähinnä palkkaja tulonsiirtoverotuksen — progression alentamiseen olisi ryhdyttävä veromuodon sisä-

Taulukko 4. *Yksinäisen keskimääräisen teollisuustyöntekijän (laskennallinen) tuloveroaste eräissä OECD-maissa vuonna 1989, % ansiotuloista*

	Tulo- veroaste	Sosiaali- turvamaksut	Yhteensä
Suomi	30,8	3,2	34,0
Ruotsi	37,0	—	37,0
Norja	25,9	7,9	33,8
Tanska	44,0	2,5	46,5
Iso-Britannia	19,0	8,4	27,4
Saksan LTV	18,6	17,4	36,0
Ranska	6,6	18,2	24,8
Itävalta	7,0	16,8	23,8

Lähde: The Tax/Benefit Position of Productions Workers, OECD 1990.

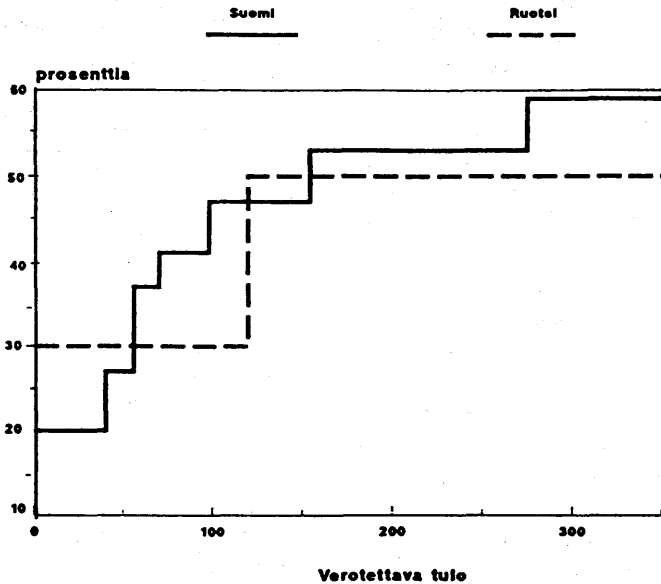
sen rakenteen muutoksella. Tällöin tulonjakopoliittiset näkökohdat usein asettavat tiukoja rajoituksia muutoksille. Rohkenen kuitenkin esittää joitakin ajatuksia, vaikka tiedän että tulojen uusjakajat tulevat protestoimaan.

Totean ensin, että tärkein tuloveron suhteellisen alhaiseen tuottoon vaikuttava tekijä Suomessa on valtion tuloveroasteikon korkea alaraja, jota vielä suuren verouudistuksen yhteydessä reilusti nostettiin. Toinen tai vaihtoehtoinen suhteellisen vähäiseen tuottoon vaikuttava asia on, että jakoverojen osuus tuloveroista on pieni. Esimerkiksi Ruotsissa tämän vuoden alusta voimaan tulleeseen asteikkoon verrattuna tilanne on *kuvion 1* mukainen.

Jotta Suomessa olisi mahdollista alentaa keski- ja suurituloisten marginaaliveroja fiskaalisesti neutraalilla tavalla ts. ilman, että tuloverojen tuotto alenisi, olisi joko valtion tuloveroasteikon alarajaa alennettava (mieluiten nolnaan) tai suhteellisten verojen osuutta kaikista tuloveroista nostettava. Jälkimmäinen toimenpide voitaisiin toteuttaa kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Ensinnäkin kuntien ja kuntainliittojen saamia valtionosuuksia voitaisiin kovalla kädellä karsia, jolloin kuntasektori entistä enemmän joutuisi rahoittamaan itse aiheuttamia menojensa omilla verotuloillaan. Tämä olisi var-

Kuvio 1. Suomen ja Ruotsin tuloveroasteikot vuonna 1991 (ilman vähennyksiä yms.).



maan kuntien taloudenpidon ja tehokkuuden kannalta aivan hyvä ratkaisu. Se tietenkin tarkoittaisi myös sitä, että kunnallisveroäyrin keskihinta nousisi roimasti (lähelle Ruotsin tasoa). Samalla valtio pystyisi alentamaan keski- ja suurituloisten marginaaliveroja. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että valtio maksoi valtionosuuksia kunnille jopa n. 32 mrd markkaa vuonna 1989, kun valtion tulo- ja varallisuusveron tuotto samana vuonna oli n. 35 mrd markkaa.

Toinen ja välittömämpi tapa olisi nostaa vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksuja 5—10 prosenttiyksiköllä.

Edellä hahmotellut uudistukset eivät tietenkään olisi tulonjakopoliittisesti kovin suosittuja. Ne kuitenkin lähentäisivät Suomen tuloverojärjestelmän profiilia Ruotsin vastaavaan malliin. Jos Ruotsissa, tulonjaon oikeudenmukaisuuden luvatussa maassa, tämä on mahdollista, niin miksi ei meillä. Voidaan myös väittää, että palkkatulojen jakauma on aina pääomatulojen jakaumaa tasaisempi ja että tulonjakonäkökulmasta pääomatuloihin ja mahdollisesti omaisuuteen — sen hallintaan, käyttöön ja siirtoihin — kohdistuva

verotus on palkkaverotusta ratkaisevampi tekijä.

### 3. Pääverojemme tuotto alenee — mistä julkiselle sektorille rahoituspohjaa?

Edellä olen todennut, että molempien pääverotusmuotojen eli liikevaihtoveron ja tuloveron osalta on selviä kansainvälisiä ja kotoisia paineita siihen suuntaan, että verojen tuotto julkiselle sektorille vähenee tulevina vuosina.

Investointien vähennyskelpoisuuden laajentaminen sekä teollisuutta palvelevan yritystoiminnan saattaminen verotuksen piiriin ovat molemmat omiaan alentamaan liikevaihtoveron tuottoa. Jo tällä hetkellä liikevaihtoverokanta on Suomessa kansainvälistä huipputasoa, joten tuoton vähennykset tuskin voitaisiin rahoittaa verokantaa nostamalla. Korvaavia verotuottoja on etsittävä muualta.

Luonnollisiin henkilöihin kohdistuvan tuloverotuksen tuotto on myös vähenemässä, koska marginaaliveroasteikkoa on lähinnä kansainvälisistä syistä alennettava. Kun tähän



Taulukko 5. Eri verojen osuus kaikista veroista eräissä OECD-maissa vuonna 1988, %.

Tulovero	50,4	39,4	43,9	33,5	58,6	37,5	34,2	17,4	25,7
henkilöverot	46,2	35,8	38,8	27,9	51,0	26,6	28,9	12,1	22,5
yhteisöjen verot	4,2	3,6	5,2	5,6	7,6	10,8	5,3	5,3	3,3
Sosiaaliturvamaksut	8,2	25,2	25,1	25,5	2,2	18,5	37,4	43,3	32,6
työntekijöiden maksamat	—	4,8	—	7,3	2,0	8,5	16,2	12,5	13,7
työnantajien maksamat	8,2	20,4	24,3	17,3	0,2	9,5	19,1	27,2	16,1
yrittäjien maksamat	—	—	0,8	0,9	—	0,5	2,2	3,6	2,8
Palkkaverot	—	—	3,4	—	0,3	—	—	1,8	5,8
Omaisuusverot	3,6	3,1	3,1	2,8	4,6	12,7	3,1	4,8	2,6
kiinteistöverot	0,2	0,2	1,0	0,6	2,4	10,7	1,0	2,3	0,7
netto-omaisuusverot	0,1	0,1	0,5	1,5	0,5	—	1,2	0,4	1,1
lahja- ja perintöverot	0,4	0,3	0,2	0,2	0,6	0,6	0,3	0,9	0,2
transaktioverot	2,9	2,4	1,3	0,5	1,2	1,4	0,6	1,3	0,6
muut omaisuusverot	—	—	0,0	—	—	0,0	—	—	—
Välilliset verot	37,6	32,2	24,2	37,4	34,1	31,2	25,2	29,4	32,0
yleinen kulutusvero	22,6	19,3	13,3	20,2	18,2	16,5	15,6	19,4	20,6
valmisteverot	11,7	10,0	8,0	11,6	11,4	11,4	6,3	6,2	6,3
muut välilliset verot	3,3	2,8	3,0	5,6	4,5	3,3	3,3	3,8	4,1
Muut verot	0,2	0,1	0,3	0,8	0,2	0,0	0,0	3,2	1,3
<b>KAIKKI VEROT</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Bruttoveroaste	37,9	44,3	55,3	46,9	52,1	37,3	37,4	44,4	41,9

Lähde: Revenue Statistics, OECD 1990 ja Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

lisätään se tosiasia, että useiden verojen tuotto todennäköisesti lähivuosina yleistaloudellisen taantuman vuoksi kasvaa erittäin hitaasti, uskon, että olisi vakavasti harkittava uusien tulolähteiden käyttöönottoa julkisen sektorin rahoittamiseksi. Verorakenteesta olisi tässä yhteydessä käytävä laaja keskustelu, missä olisi otettava huomioon sekä veropolitiikan viimeaikainen kansainvälinen kehitys että edellä mainittu »verokilpailun» mahdollisuus. Taustaksi tällaiselle keskustelulle esitän *taulukossa 5* tietoja verorakenteesta muuttamisesta OECD-maissa vuonna 1988.

Ensimmäinen sarake taulukossa (Suomi I) perustuu OECD:n tilastoon. Toisessa sarakkeessa (Suomi II) tilastoa on Suomen osalta muokattu jonkin verran. Vakuutettujen kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut on siirretty työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen nimikkeen alle (OECD:n tilastojen mukaan nämä maksut ovat tuloveroja, koska niitä kannetaan kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella). Toiseksi kansantalouden tilinpidon mukaiset työntekijöiden ja työnan-

tajien pakolliset sosiaaliturvamaksut rahoituslaitoksille eli lähinnä työeläke-, työttömyys-, ryhmähenki- ja muut vakuutusmaksut on kirjattu sosiaaliturvamaksujen nimikkeen alle, vaikka nämä maksut suoritetaankin yksityiselle sektorille ja näin ollen niitä ei OECD:n tilastojen mukaan lueta veroihin.

Näinkin karkealla tasolla tarkasteltuna havaitaan, että verorakenne poikkeaa suhteellisen paljon maasta toiseen. Yleishuomiona voidaan ehkä väittää, että Suomen verorakenne poikkeaa kahdessa kohdassa muista tärkeimmistä OECD-maista.

Ensinnäkin sosiaaliturvamaksut ja nimenomaan työntekijöiden maksamat sosiaaliturvamaksut muodostavat kansainvälisesti verrattuna pienen osuuden kaikista veroista maassamme. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa Tanska, jossa sosiaaliturvamaksut ovat melkein olemattomat. Näin ollen on ehkä perusteltua ajatella, että vakuutetut osallistuisivat tulevaisuudessa työeläkkeiden rahoitukseen. Tällainen uudistus voisi myös olla omiaan vahvistamaan työeläkejärjestelmän

peruseriaatteisiin kuuluvaa ajatusta siitä, että työeläkemaksut ovat osa palkasta ja että työnantajien maksamina ne syövät palkankorotusvaraa. Onhan monissa tilastollisissa tutkimuksissa todettu, että työnantajien maksamat vakuutusmaksut eivät ainakaan lyhyellä aikavälillä täysin siirry palkkoihin, mitä edellä mainittu periaate ilmeisesti edellyttäisi (Ingberg (1984), Honkapohja ja Koskela (1988)).

Toiseksi, Suomessa kannetaan kiinteistöveroja suhteellisen vähän. Omaisuuden perusteella kannetut verot ovat Suomessa kylläkin OECD:n keskitasoa — poikkeuksellisen korkeita omaisuusveroja kannetaan USA:ssa ja Isossa-Britanniassa, joissa paikallishallinnon toimintaa rahoitetaan pääasiallisesti kiinteistöveroilla — mutta Suomessa kannetaan enemmän veroja omaisuussirtojen yhteydessä (leimaveroja) kuin omaisuuden hallinnan perusteella. Verorakennetarkastelun perusteella voitaisiin näin ollen ehkä puoltaa ennenkin esillä olleen kiinteistöveron käyttöönottoa. Myös kansainvälisen integraatiokehityksen kannalta kiinteistövero tuntuu mielekkäältä verolta. Kiinteistöt eivät pääse karkaamaan maan rajojen ulkopuolelle, vaikka niitä verotetaan. Jos kiinteistövero otettaisiin käyttöön — ja

ehkä muutenkin — olisi kuitenkin luovuttava omaisuuden siirtojen perusteella maksettua leimaverosta, jotta omaisuusverojen osuus Suomessa pysyisi kilpailukykyisellä tasolla.

### Kirjallisuus

- Honkapohja, S. ja E. Koskela (1990): *Tutkimus työnantajan sosiaaliturvamaksuudistusehdotusten kohtaantovaikutuksista Suomen teollisuudessa*. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 68. Helsinki 1990.
- Ingberg, M. (1984): »Payroll and Income Taxes and Wage Inflation in Finland 1960—80», *PTT:n raportteja ja artikkeleita N:o 36*. Espoo 1984.
- Komiteanmietintö 1968: 12.
- OECD (1988): »Taxing Consumption».
- Palludan U. (1990): »The Danish Value Added Tax and the European Integration» teoksessa Ingberg, M. ja P. Ilmakunnas. (toim) *Liikevaihtoverotuksen uudistamistarpeet*. ETLA B 66. Helsinki 1990.
- Sinn, H. W. (1989): »Tax Harmonization and Tax Competition in Europe». Paper presented at the fourth annual congress of the European Economic Assciaty, Augsburg, September 1989.
- Sørensen, P. B. (1990): »Tax Harmonisation in the European Community: Problems and Prospects». Bank of Finland Discussion Papers 3/1990.