ESITELMIÄ

Hyvä tuloverojärjestelmä: progressio vai tasavero?[1]

Kari S. Tikka
Professori
Helsingin yliopisto

1. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet

Kehitys tuloverotuksessa parin viimeisen vuosikymmenen aikana on kulkenut useimmissa kehittyneissä maissa järjestelmän vähenevän progressiivisuuden suuntaan (Tikka 1999). Tämä on ilmennyt toisaalta siinä, että progressiiviset asteikot ovat lieventyneet, ja toisaalta siinä, että tuloverotuksen kenttään on ilmestynyt suhteellisen verotuksen alueita. Progressiivisuuden vähentyminen ei aina kuitenkaan ole merkinnyt efektiivisen verokannan laskua, sillä kehitykseen on yleensä liittynyt myös veropohjan laajentuminen. On aihetta ottaa esille kysymys, onko tuloverotus kääntynyt ja onko vahvoja veropoliittisia syitä ohjata sitä tielle, joka johtaa tuloverotuksen yleiseen tasaverorakenteeseen. Vastaus varsinkin jälkimmäiseen kysymykseen riippuu siitä, katsotaanko verotuksen progressiivisuuden vai suhteellisuuden paremmin toteuttavan hyvään verojärjestelmään kohdistuvat vaatimukset.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet liittyvät verotuksen kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin, verorasituksen jakautumiseen ja verotuksen kustannuksiin. Verotuksen taloudellisten vaikutusten tulisi vastata verotukselle asetettuja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, verorasituksen tulisi jakaantua oikeudenmukaisesti ja verotuksesta tulisi aiheutua mahdollisimman vähän kustannuksia verohallinnolle ja verovelvollisille itselleen. Tuloverotukselle asetetaan muun muassa työllisyyspoliittisia ja kasvupoliittisia tavoitteita, ja niiden toteutumisen ehtoihin enemmän tai vähemmän liikkuvien veropohjien maailmassa kuuluu se, että järjestelmä on kansainvälisesti kilpailukykyinen.

Hyvään verojärjestelmään kohdistuu myös tuottotavoite, joka puolestaan kytkeytyy hyvinvointivaltion rahoitustarpeisiin. Taloudellinen kasvu turvaa parhaiten hyvinvointivaltion ylläpitämistä. Kun pitemmällä aikavälillä tarkastel-

[1] *Kansantaloudellisen Yhdistyksen ja Talousneuvoston sihteeristön seminaarissa "Työn verotuksen alentaminen: hyödyt ja mahdollisuudet" 17.5.2004 pidetty puheenvuoro eräin täydennyksin.*

laan tuloverotuksen roolia hyvinvointivaltion rahoituspohjassa, on olennaista tällöin se, kuinka järjestelmä vaikuttaa taloudelliseen kasvuun. Hyvinvointivaltion kohtalossa on luonnollisesti kysymys myös yhteiskuntasolidaarisuutta koskevista asenteista, mutta luultavaa on, ettei hyvinvointivaltiota uhkaa niinkään asenteiden koveneminen kuin taloudellisten olojen koveneminen. Globalisaatiokehitys ja siihen kuuluva kansainvälinen verokilpailu rajaavat sitä liikkuma-alaa, jolla taloudellisesta kasvusta huolehtiva lainsäätäjä voi toimia. Esille nousee muun muassa kysymys, paljonko kansainvälisesti kilpailukykyisessä verojärjestelmässä on tilaa oikeudenmukaisuudelle.

2. Oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukainen verojärjestelmä rakentuu maksukykyisyyden periaatteelle. Tämä periaate ei sisällä välttämättä vaatimusta progressiivisesta verotuksesta, sillä suhteellisessakin tuloverotuksessa maksukykyisyys toteutuu siten, että tulon suuretessa vero suurenee. Perinteisesti progressiivisuuden vaatimus johdetaan pienimmän uhrauksen periaatteesta. Tämä liittyy yhteiskunnallisiin hyvinvointiteorioihin ja verotuksen ideahistoriassa maksiimin ehkä tunnetuin edustaja on *A.C. Pigou*, jonka keskeinen teos on vuonna 1920 ilmestynyt The Economics of Welfare.

Pienimmän uhrauksen periaate sisältää ajatuksen, jonka mukaan verorasitus tulisi jakaa siten, että veroista aiheutuisi mahdollisimman pieni uhraus yhteiskunnan jäsenille. Lisäksi oletetaan, että tulon rajahyöty on aleneva: mitä suuremmat tulot henkilöllä on, sitä pienempi on tulonlisäyksestä hänelle koituva hyöty. Tämän mukaisesti saman rahamäärän ottaminen suuremmasta tulosta merkitsee pienempää uhrausta kuin sen ottaminen pienemmästä tulosta. Pienimmän uhrauksen periaate puoltaa siten verotuksen progressiivisuutta. Tähän progression perusteeseen viitataan nykyisin harvoin, ja verotuksen progressio nähdään ehkä enemmänkin tulonjakopolitiikan välineenä.

Oikeudenmukaisuusnäkökohtien ja kokonaistaloudellisten tehokkuusnäkökohtien välillä vallitsee jännite. Progressiivisuuden osalta nämä näyttävät usein johtavan erisuuntaisiin suosituksiin. Edellisillä näkökohdilla perustellaan progressiota tai sen tason säilyttämistä, jälkimmäisillä taas progression lieventämistä tai verotuksen suhteellisuutta.

3. Jakopoliittinen tavoite

Tuloverotuksen progressiivisuutta voidaan perustella verotukselle asetettavalla jakopoliittisella tavoitteella: julkisen vallan toimenpitein tulee tasoittaa sitä tulonjakoa, johon markkinavoimat johtavat. Tuloverotuksen progressiivisuus on epäilemättä merkittävä keino tasata kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Tähän voidaan huomauttaa, että Suomi kuuluu kansainvälisesti vertaillen tasaisen tulonjaon maihin. Asiaan vaikuttavat verotuksen progressiivisuus, suorat tulonsiirrot ja tulonjaon erilaiset taustatekijät. Progressiivisuuden lieventäminen tai tasaveroon siirtyminen ei välttämättä siirtäisi Suomea vertailulistalla ”väärien” valtioiden seuraan.

Jakopolitiikan asetelmia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös se, että kotitalouksien suurimmat tulot ovat pääomatuloja ja juuri niiden osalta jakopolitiikka on ollut eri syistä pidättyväistä. Nimenomaan pääomatulojen kohdalla tulojen keskittyminen ja tulojen jakautumisen epätasaisuus ovat silmiinpistäviä. Hyvän kuvan antavat osinkotulot, sillä ne toistuvat

luovutusvoitoista poiketen vuosittain ja heijastelevat epäilemättä myös varallisuuseroja. Vuoden 2002 verotilaston (Verohallituksen julkaisu 353.03) mukaan osinkotuloja sai kyseisenä vuonna 1 216 198 henkilöä yhteensä 2,5 miljardia euroa. Ylimmän tuloluokan 3 044 henkilöä sai osinkotuloista noin 34 %. Puolet kaikista osingoista menee osapuilleen 10 000 henkilölle.

Tosiasiassa osinkotulojen keskittyminen on vielä voimakkaampaa. On oletettavaa, että suurimpien osinkotulojen saajilla on monessa tapauksessa verotilastoon kirjautuvien osinkotulojen lisäksi välillisiä, esimerkiksi holdingyhtiöihin jätettyjä osinkotuloja. Todennäköisyys on myös suuri, että tähän joukkoon kuuluvan henkilön perheenjäsenet ovat myös mukana samassa ryhmässä tai ainakin merkittävinä osingonsaajina lähellä sitä. Juuri tässä liikutaan alueella, jolla progressiivinen verotus ei tasaa tulojen jakautumista.

4. Progression perusteista kehittyvässä kansantaloudessa

Progressiivisuutta voidaan tänäänkin perustella oikeudenmukaisuudella ja tarpeella tasoittaa tulonjakoa. Progressiivisuuden perusteet eivät ole kadonneet, mutta maailma on muuttunut. Kansallisen kilpailukyvyn perustassa ja teollisessa kehityksessä on siirrytty investointikeskeisestä vaiheesta innovaatiokeskeiseen vaiheeseen (Vartia – Ylä-Anttila 2003, 118). Kun osaamisesta tulee taloudellisen kasvun ja muutoksen ydin, on syytä arvioida uudesta näkökulmasta tuloverojärjestelmän kannustavuutta ja kasvupoliittista tehokkuutta.

Kansainvälinen kilpailu kohdistuu enenevässä määrin osaamispääomaan, ja tällöin on veropoliittisessa päätöksenteossa otettava huomioon myös uudet asetelmat verotuskohteiden liikkuvuudessa. Nykyisen järjestelmän taustalla on oletus siitä, että finanssipääoma on liikkuvaa, kun taas inhimillisen pääoman liikkuvuus on olennaisesti vähäisempää. Erityinen ongelma tällaisessa tilanteessa on kuitenkin muuttajien valikoituminen, joka voi aiheuttaa aivovuotoa ja verotulojen menetystä (Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä 2002, 110). Tutkimustulokset 1990-luvulta eivät sinänsä ole hälyttäviä. Vaikka on olemassa jonkin verran näyttöä siitä, että Suomi hyvinvointivaltiona on kärsinyt muuttamisen kohdistumisesta korkeasti koulutettuun työvoimaan, ulkomaille muutto näyttää määräytyneen muista tekijöistä kuin mahdollisesta liikkuvaan työvoimaan kohdistuvasta verokilpailusta (Pirttilä 2004). Tilanne voi tulevina vuosina kuitenkin muuttua. Tähän vaikuttaa EU:n laajeneminen, ja erityisesti Viron ja Tallinnan tarjoamat mahdollisuudet vaihtaa työntekovaltiota samalla säilyttäen läheiset siteet Suomeen. Oma merkityksensä on silläkin, että kasvava osa koulutetuista työntekijöistä työskentelee organisaatioissa, joissa on mahdollista työskennellä ulkomailla työnantajaa vaihtamatta.

Kun näkökulma progressioon ja tasaveroon kohdistetaan osaamispääoman säilyttämiseen ja kartuttamiseen, asettuu veropoliittinen kysymys muotoon, kuinka verotus vaikuttaa Suomen kilpailukykyyn korkean tuottavuuden työn tekemispaikkana. Kysymys on toinen kuin se, kuinka veropolitiikalla voidaan edistää matalan tuottavuuden työn tarjontaa ja kysyntää. Edellisessä kysymyksessä painotus on kasvupoliittinen ja aikaväli pitkä, kun taas jälkimmäisessä painotus on työllisyyspoliittinen ja aikaväli lyhyempi. On luontevaa, että vastauksetkin eroavat, ja ymmärtääkseni julkaisu Verotuksen vaikutus työllisyyteen (2004) antaa

enemmän aineksia vastaukselle jälkimmäiseen kuin edelliseen kysymykseen.

5. Pääomatulojen tasavero

Ratkaiseva ideologinen muutos suhteutumisessa tuloverotuksen progressiivisuuteen tapahtui vuonna 1993, jolloin käyttöön tuli pääomatulojen tasavero. Tällöin jakopoliittisesta tavoitteesta luovuttiin kaikkein suurimpien tulojen osalta. Samalla luotiin oikeudenmukaisuusvaje pääomatulojen ja ansiotulojen verokohtelun välille. Siirtyminen eriytettyyn tuloverojärjestelmään heijasteli käsitystä, että sijoituspääomalla on olennaisesti suurempi kansainvälinen liikkuvuus kuin työvoimalla.

Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta eroavuutta perusteltiin sillä, että pääomatulojen tasavero ottaa epäsuorasti huomioon inflaation vaikutuksen. Ajatus siis oli, että eroavuus on pienempi, jos pääomatulojen osalta vertailussa käytetään reaalisesta tulosta laskettua efektiivistä veroastetta. Tämän argumentin painoarvo on tosin rajallinen, sillä se soveltuu lähinnä luovutusvoittoihin ja korkotuloihin, joskin viimeksi mainittujen osalta inflaatio voi heijastua korkotasoon ja kompensaatio tulla siinä muodossa. Merkittävää on kuitenkin se, että keskimääräinen inflaatio oli 1990-luvun alussa keskimäärin korkeampi kuin tällä hetkellä ja todennäköisesti myös lähivuosina, vaikka suoranaiselta deflaatiolta vältytään.

Kun tuloverotus jaettiin tasaveron ja progressiivisen verotuksen alueisiin, luotiin samalla järjestelmään huomattavaa monimutkaisuutta aiheuttava sääntelytarve. Jako ansiotuloon ja pääomatuloon ei ole onnistunut selkeällä ja virtaviivaisella tavalla missään eriytettyä tuloverojärjestelmää soveltavassa maassa. Vielä haitallisempaa hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ajatellen on kuitenkin se, että tuloverotuksen kaksijakoisuus loi muunto-ongelman: kuinka muuttaa työn arvo lievemmin verotetuksi pääomatuloksi. Onnistunut verosuunnittelu voi tuoda melkoisia verohyötyjä, mutta keinot eivät ole kaikkien, kuten julkisen sektorin työntekijöiden käytössä. Toisaalta esimerkiksi tunnettu asianajotoimisto saattaa olla rakenteeltaan osakeyhtiö, joka ei ole partnereiden omistuksessa, vaan partnereiden omistamien osakeyhtiöiden omistuksessa.

Pääomatulojen ansiotuloja lievempää verotusta saatetaan puoltaa argumentilla, että kysymys on jo kertaalleen verotetuilla tuloilla muodostetun pääoman tuotosta. Asuntovarallisuuden osalta tämä näkökohta saattaa jossakin mielessä olla merkityksellinen, mutta merkittävät sijoitusvarallisuudet on harvoin luotu verotetuista tuloista, vaan ne ovat syntyneet osakkeiden ja joskus kiinteistöjen arvonnoususta. Realisoimatonta arvonnousua ei veroteta, ja realisoituneenkin arvonnousun verotus on yleisesti ottaen ansiotulojen progressiivista verotusta olennaisesti lievempää.

6. Tasavero myös ansiotuloihin

Ansiotulojen verotuksen taso Suomessa on kansainvälisesti vertaillen korkea, ja erityisen kireä on ansiotuloihin kohdistuva progressio. Tätä voidaan kuvata seuraavalla asetelmalla, jossa palkansaaja on hyvätuloinen ja edustaa siten merkittävää osaamispääomaa.

Korkeat rajaveroasteet kertovat sen, että ansiotulojen verotus ei toimi lisätulojen hankintaa kannustavasti ja myös sen, että bruttolisätulosta jää merkittävästi pienempi osa kuin monessa muussa maassa lisäämään palkansaajan ostovoimaa. Todettakoon, että Suomi maailmantaloudessa -selvityksen (2004) väliraport-

Lisätulon rajaveroasteet 2004. Työssäkäyvän puolison palkkatulo 96 500 euroa. Puolisot, kaksi lasta.

Tanska	63,0 %
Belgia	59,6 %
Suomi	58,0 %
Ruotsi	57,0 %
Italia	53,3 %
Alankomaat	52,0 %
Norja	49,3 %
Espanja	45,0 %
Itävalta	43,7 %
Saksa	43,7 %
Sveitsi	33,6 %
Yhdysvallat	29,6 %
Viro	27,0 %

Lähde: Kansainvälinen palkkaverovertailu 2004. Veronmaksajat. Liite 4.1.

tissa suositellaan osaamisen kannustavuutta heikentäviä korkeita rajaveroasteita alennettavaksi siten, että ylin rajaveroaste on korkeintaan 50 prosenttia.

Tulevina vuosina on yksi veropolitiikan suuria kysymyksiä, minkälaisella tuloverojärjestelmällä huolehditaan Suomen kilpailukyvystä maailmassa, jossa osaamispääoman merkitys korostuu ja finanssipääoman merkitys pienenee. Voi olla, että rajaveroasteiden alentaminen ja työn verotuksen yleinen, mutta varovainen keventäminen ovat oikeasuuntaisia puolustuksellisia toimenpiteitä. Ne ehkä eivät kuitenkaan ole riittäviä toimia kilpailukyvyn turvaamisessa eivätkä myöskään poista tuloverojärjestelmän kaksijakoisuudesta johtuvia ongelmia. Tämän vuoksi tasaveroon siirtyminen myös ansiotulojen osalta on huomiota ansaitseva veropolitiikan vaihtoehto.

Tulevaisuudessa Suomi on tuskin kilpailukykyinen matalien kustannusten valmistusmaana. Siinä Suomi auttamattomasti häviää eräille lähialueen valtioille, Kiinasta ja tulossa olevasta Intiasta puhumattakaan. Suomen tulee olla kilpailukykyinen sijaintipaikka hyvin korvatulle osaamiselle. Työllisyydenkin kannalta ovat tärkeitä ne työntekijät, joiden panoksesta maksetaan markkinoiden, oikeastaan maailmanmarkkinoiden ehdoilla hyvä korvaus. Juuri he edustavat sitä luonnollista ostovoimaa, joka synnyttää esimerkiksi henkilökohtaisiin palveluihin kohdistuvaa kysyntää. Työllisyyden edistämiseksi ehkä tarvitaan kotitalousvähennyksen tyyppisiä keinoja, mutta verotuki ei korvaa osaamiskeskusten ympärilleen levittämää ostovoimaa. Tällöin on tärkeää muun muassa se, mihin kansainväliset yhtiöt sijoittavat johto-, tutkimus- ja tuotekehitystoimintoja.

Sijaintipaikkahoukuttelevuuteen kuuluu sekä työntekijän että työnantajan näkökulma. Työntekijöiden ostovoiman ja työnantajien bruttopalkkakustannusten tulee olla kilpailukykyisiä. Molemmissa suhteissa ansiotulojen tasavero voi näyttäytyä harkinnanarvoiselta keinolta vastata kansainväliseen verokilpailuun.

Ilmeistä on, että tasavero asettuisi joka tapauksessa sellaiselle prosenttitasolle, joka voi olla matalimmilla palkkatasoilla liian korkea. Tässä yhteydessä ei ole aihetta tuoda esille jotakin prosenttimäärää, mutta todettakoon, että USA:ssa on rakenneltu tasaveromallia 19 prosentin tasolla (Hall – Rabushka 1995, 84). Teoksessa Kansantalous 2028 (s. 259) lausutaan, että vuonna 2028 saattaa Suomessa hyvinkin olla voimassa 30 prosentin lähdeverotyyppinen työtulojen verotus. Tämä herättää déjà-vu-elämyksen, sillä kirjoittihan Pekka Korpinen jo vuonna 1989, että passivoiva köyhyysloukku purkautuu automaattisesti kansalaistulojärjestelmän myötä, kun verovapaan kansalaistulon päälle hankittavista palkka- ym. tuloista verotetaan 30 prosenttia lopullisena lähdeverona (Korpinen 1989, 100). Vertailu-

kohdan tarjoaa vielä se, että vuodesta 2005 alkaen pääomatulojen tasaveroprosentti on 28. Näyttää siltä, että matalapalkkaisen työn osalta tarvittaisiin tasaveroon liittyvää huojennusta, jotta työhön hakeutumisen kynnys ei nousisi.

Kaikki tulot kattava tasavero poistaisi sen oikeudenmukaisuusvajeen, joka nyt on olemassa ansiotulojen ja pääomatulojen verokohtelun välillä. Nykyisin on pääomatuloja saavan paljon helpompi lisätä tuloillaan varallisuuttaan verrattuna palkansaajaan, jonka on nykyisillä rajaveroasteilla varsin raskasta luoda säästöpääomaa. Tasavero ainakin hidastaisi palkansaaja-Suomen ja omistaja-Suomen välisen sosiaalisen kuilun levenemistä. Kun tasaveron käyttöönotossa ei sinänsä olisi tavoitteena muuttaa tulonjakoa suurituloisten eduksi, tulonjaon tasaamisen tehtävä siirtyisi nykyistä suuremmassa määrin suorilla tulonsiirroilla toteutettavaksi. Voidaan myös olettaa, että tasavero pienentäisi bruttopalkkoja yläpäässä ja siten edistäisi Suomen kilpailukykyä korkeapalkkaisen työn tekemispaikkana.

Tasavero myös olennaisesti yksinkertaistaisi verojärjestelmää ja poistaisi verosuunnittelun suuren haasteen: kuinka taikoa työstä pääomatuloja. Voidaan itse asiassa sanoa, että tuloverotuksen monimutkaisuudessa Akilleen kantapää löytyy eriytetyn tuloverojärjestelmän vaatimasta tulojen jakamisesta ansiotuloihin ja pääomatuloihin (Tikka 2004, 435). Jos tästä jaosta ei päästä, ei tuloverotuksen yksinkertaistamisessa ole riemuvoittoa odotettavissa.

7. Aikaväli. Tutkimuksen tarve

Tasaveroon ei liity yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta edistäviä tulonjakovaikutuksia, mutta sosiaalisen oikeutuksen se voi saada siitä, että tasavero saattaa olla työvoiman lisääntyvän liikkuvuuden maailmassa progressiivista verotusta tehokkaampi keino turvata hyvinvointivaltion rahoituspohjaa. Tasavero ei ole poliittisesti innostava vaihtoehto tämän vaalikauden eikä ehkä seuraavankaan vaalikauden veropolitiikassa. Mutta luultavaa on, että nykyisin elävät ihmiset kokevat ajan, jolloin vain työtuloihin kohdistuvaa progressiota pidetään verotuksen historian kummajaisena. On syytä muistaa, että esimerkiksi tunnetulla verokomitealla vuonna 1961 oli keskeisenä selvityskohteena se, kuinka toteuttaa pääomatulojen työtuloja ankarampi verotus (komiteanmietintö 1961:4).

Tasaverokeskustelussa taloustieteellisen tutkimuksen vahva ja monipuolinen panos on tärkeä. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että tuoreessa norjalaisessa tutkimuksessa tullaan päätelmään, jonka mukaan nykyisen progressiivisen järjestelmän korvaaminen tasaverolla vähentäisi huomattavasti julkisen sektorin rahoitukseen kohdistuvia paineita olosuhteissa, joita leimaa väestön vanheneminen (Aaberge et al 2004). □

Kirjallisuus

Aaberge, R., U. Colombino, E. Holmøy, B. Strøm ja T. Wennemo (2004): *Population ageing and fiscal sustainability: An integrated micro-macro analysis of required tax changes*. Statistics Norway, Research Departement. Discussion Papers No. 367.

Hall, R. ja A. Rabushka (1995): *The Flat Tax*. Second edition. Hoover Institution Press.

Korpinen, P. (1989): *Valtio ja vapauden kasvu. Hanki ja Jää.*

Pirttilä, J. (2004): "Is International Labour Mobility a Threat to the Welfare State? Evidence from

Finland in the 1990s". *Finnish Economic Papers*, vol. 17, nro. 1, s. 18–34.

Suomi maailmantaloudessa -selvityksen väliraportti (2004): *Osaava ja avautuva Suomi maailmantalouden murroksessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2004.

Tikka, K. S. (1999): "Progressivity: A Waning or Disappearing Feature in Income Taxation?", Kirjassa Lindencrona G., Lodin S-O ja B. Wiman (toim.) *International Studies in Taxation: Law and Economics.* Kluwer, s. 341–352.

Tikka, K. (2004): "Tuloverotuksen yksinkertaistaminen ja Tantaloksen hedelmät". Kirjassa Nuolimaa R., Vihervuori P. ja H. Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, *Suomalainen Lakimiesyhdistys,* s. 434–441.

Vartia, P. ja P. Ylä-Anttila (2003): *Kansantalous 2028*. ETLA B204.

Verohallituksen julkaisu 353.03 (2004):Verotilasto vuodelta 2002.

Veronmaksajat (2004): Kansainvälinen palkkaverovertailu 2004: Suomen asema palkkaverottajana.

Verotuksen vaikutus työllisyyteen (2004):Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004.

Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä (2002): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5.