

SUOMI TARVITSEE OIKEUDENMUKAISIA VEROUUDISTUKSIA

MATTI TUOMALA

POSITIO

AMMATTILIITTO JHL:N
YHTEISKUNNALLINEN
JULKAISUSARJA

ESIPUHE

Samuli Sinisalo, JHL

Verotuloilla rahoitetaan julkisia palveluita ja tulonsiirtoja, jotka tuottavat hyvinvointia. Verotuksen kehittäminen on yksi tärkeimmistä yhteiskunnallisen keskustelun aiheista. Tämän keskustelun edistämiseksi JHL julkaisee Tampereen yliopiston verotutkimuksen huippuyksikön kansantaloustieteen emeritusprofessori Matti Tuomalan katsauksen ”Suomi tarvitsee oikeudenmukaisia verouudistuksia”. Tämä julkaisu on samalla JHL:n yhteiskunnallisen Positio-julkaisusarjan ensimmäinen julkaisu. Jatkossa Positio-julkaisut kokoavat JHL:n analyysiä ja taustoja yhteiskunnallisista ilmiöistä ja kehityksestä ja kokoavat JHL:n kantoja ja toimenpide-ehdotuksia yhteiskunnallisiin ilmiöihin vastaamiseen.

Vaikka JHL:n ensimmäinen Positio-julkaisu käsittelee verotusta, se ei suinkaan ole JHL:n ensimmäinen verojulkaisu. Vuonna 2021 JHL julkaisi laajat verokannat ”Oikeudenmukainen verotus”.¹ Nämä kannat luovat sen laajan näkökulman, miten JHL verotusta lähestyy. JHL:n keskeiset näkemykset verotuksesta ja julkisesta taloudesta voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Julkisessa keskustelussa tulisi huomioida veropolitiikka ja sen tavoitteet nykyistä paremmin
- Julkisen talouden tasapaino on saavutettava ilman suuria leikkauksia hyvinvointipalveluista
- Suomen kokonaisveroastetta voidaan tarvittaessa nostaa maltillisesti
- Työn verotuksen kiristymistä on pyrittävä välttämään, mutta samasta tulosta maksettava sama vero
- Veroilla ehkäistävä ympäristölle ja terveydelle haitallista toimintaa
- Verotuksen tulee olla oikeudenmukaista
- Laajat ja tiiviit veropohjat sekä matalat verokannat
- Suomen on tuettava kansainvälisiä verosopimuksia, jotta verolainsäädäntöä voidaan harmonisoida maiden rajojen yli
- Suomen tulee tukea aktiivisesti EU:n ja OECD:n toimia yritysverotuksen uudistamiseksi sekä haitallisen verokilpailun, aggressiivisen verosuunnittelun ja veronkierron kitkemiseksi

Näistä lähtökohdista on keskusteltu professori Tuomalan kanssa ja häntä on pyydetty tekemään analyysi verotuksen kehityksestä Suomessa, ja toivottu perusteltuja toimenpide-ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Näihin teemoihin Tuomala on tarttunut tässä kirjoituksessa. Teksti jakautuu kahteen osaan.

¹ JHL:n Oikeudenmukainen verotus -aineisto on luettavissa:

<https://www.jhl.fi/ajankohtaista/tallaista-yhteiskuntaa-jhl-tavoittelee/oikeudenmukainen-verotus/>



Ensimmäisessä osassa Tuomala käy läpi Suomen verojärjestelmän kehitystä 1990-luvun puolivälistä 2020-luvun taitteeseen. Kantava teema tässä katsauksessa on oikeudenmukaisuus. Katsauksessa käy ilmi, että tällä aikavälillä suurituloisimpien verotus on erityisesti pääomatulon eriyttämisen takia keventynyt, progressiivisten verojen osuus verokertymästä on pienentynyt ja kokonaisveroaste on laskenut. Mitä suurempi osuus tuloista on pääomatuloa (tai pääomatuloksi kirjattua), sitä pienempi on verotaakka verrattuna saman verran tienaavaan palkansaajaan. Onko tällainen hyväksyttävä verojärjestelmä?

”Hyväksymmekö yhteiskuntana sen, että verojärjestelmämme on kehittynyt epäoikeudenmukaiseen suuntaan?”

Tekstin toisessa osassa Tuomala esittelee kuusi toimenpide-ehdotusta verotuksen korjaamiseksi ja kehittämiseksi. Ehdotukset voi jakaa karkeasti kahteen kategoriaan: osa on päivänpolttavia ja jo nykyisessä poliittisessa keskustelussa laajasti käsiteltyjä ehdotuksia, kuten ympäristöverot tai listaamattomien yritysten verokohtelun uudistaminen, joka löysi tiensä jo Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroon vuonna 2022.²

Toisaalta osa esitetyistä toimenpiteistä on pidemmän aikavälin tavoitteita ja uusia avauksia yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tässä kategoriassa ovat esimerkiksi yhtenäiseen progressiiviseen tuloveroon siirtyminen, eli ansio- ja pääomatuloverojen verottaminen, jos ei samalla niin toisiaan lähellä olevalla veroprosentilla. Toinen esimerkki ja vaihtoehtoinen lähestymistapa olisi sosiaaliturvamaksujen maksaminen myös pääomatuloista ansiotulon lisäksi. Myös perintö- ja lahjaveron muuttaminen elinkaarimalliseksi, eli vastaanottaja maksaisi veroa suhteessa elämänsä aikana saamiinsa lahjoihin ja perintöihin, olisi uusi keino yhteiskunnallisen tasa-arvon lisäämiseen ja veropohjan vahvistamiseen. Varallisuusveron, tai ainakin ilmoitusvelvollisuuden palauttaminen taas on uusvanha avaus.

Tässä julkaisussa ehdotetuille toimenpiteille ei ole esitetty tarkkaa toteuttamismallia eikä siten ole laskettu tarkkoja vaikutusarvioita. Kunkin ehdotus toteutuessaan muovautuisi tutkimukseen tukeutuvan demokraattisen prosessin kautta. Mutta oheiseen taulukkoon on tehty arvioita niistä mittaluokista, missä ehdotettujen uudistusten verokertymät liikkuvat.

² VM:n virkamiespuheenvuoro 2022: <https://vm.fi/virkamiespuheenvuoro>

Arvioita verouudistusten verokertymän mittaluokista:

	Lisäkertymä, miljoonaa €	Perusteluita
1. Yhtenäinen progressiivinen tulovero	300-600	Jos verovuonna 2021 yli 100 000 vuodessa tienanneet olisivat maksaneet pääomatuloistaan tuloryhmänsä keskimääräisen ansiotuloveroprosentin mukaisesti veroa, olisi valtion tuloverokertymä ollut noin 625 miljoonaa euroa toteutunutta suurempi (JHL:n laskelma).
2. Palautetaan varallisuusvero	0-160	Ilmoitusvelvollisuus olisi hyvä lähtökohta. Varallisuusveron tuotto oli poiston aikaan (käyvin hinnoin) noin 117 miljoonaa euroa, eli noin 160 miljoonaa euroa vuoden 2022 tasossa ³ .
3. Muutetaan perintö- ja lahjavero siten, että se kohdistuu kaikkeen elinaikana vastaanotettuun varallisuuteen.	80-160	Samalla noin 800 miljoonan euron vuotuista verokertymää olisi mahdollista oikeudenmukaisesti korottaa 10-20%.
4. Laajennetaan sosiaaliturvamaksuja koskemaan työn ohella myös pääomaa	90-305	Arvion alarajan mittaluokka, jos vuoden 2022 pääomatuoloista maksettaisiin vakuutetun sairaanhoitomaksu 0,6%. Arvion yläraja, jos maksettaisiin ns. vakuutetun minimipidätys, eli sairaanhoito- ja päivärahamaksu, yhteensä 1,96%.
5. Ympäristöverot	100	Päätavoite ei ole fiskaalinen, vaan kannustimien luomisen oikeudenmukaiseen siirtymään.
6. Listaamattomien yritysten verotuen leikkaaminen	200-400	Valtiovarainministeriön ⁴ arvion mukaan listaamattomien yritysten verotuki on vuonna 2023 noin 830 miljoonaa euroa, sitä voisi leikata noin 25-50%.
Yhteensä	770-1725	

Kuten oheisesta taulukosta näkee, julkaisun ehdotusten kumulatiivinen mittaluokka liikkuu jopa 0,8 – 1,7 miljardin euron haarukassa. Tällaisilla verouudistuksilla olisi merkittävä potentiaali julkisen talouden tasapainottamisessa ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden lisäämisessä. Vaikutusarviot liikkuvat samoissa mittaluokissa kuin vuoden 2016 kilpailukykysojimuksen yhteydessä toteutettu noin miljardin euron tuloveron kevennys, joka heikensi julkisen sektorin rahoituspo-

³ Eduskunnan tietopalvelun laskelmien mukaan varallisuusveron verokertymä voisi olla paljon tätä arviota suurempikin, jopa 500-1400 miljoonaa euroa vuosittain. <https://vasemmisto.fi/wp-content/uploads/2022/03/Miljonaarivieron-laskelmat.pdf>

⁴ VM:n arvio listaamattomien yritysten verotuesta: <https://vm.fi/documents/10623/15806635/Vero-tuet%202021%E2%80%932023.pdf/84cd7663-0014-d485-f7f5-86b255d8e8a0/Verotuet%202021%E2%80%932023>

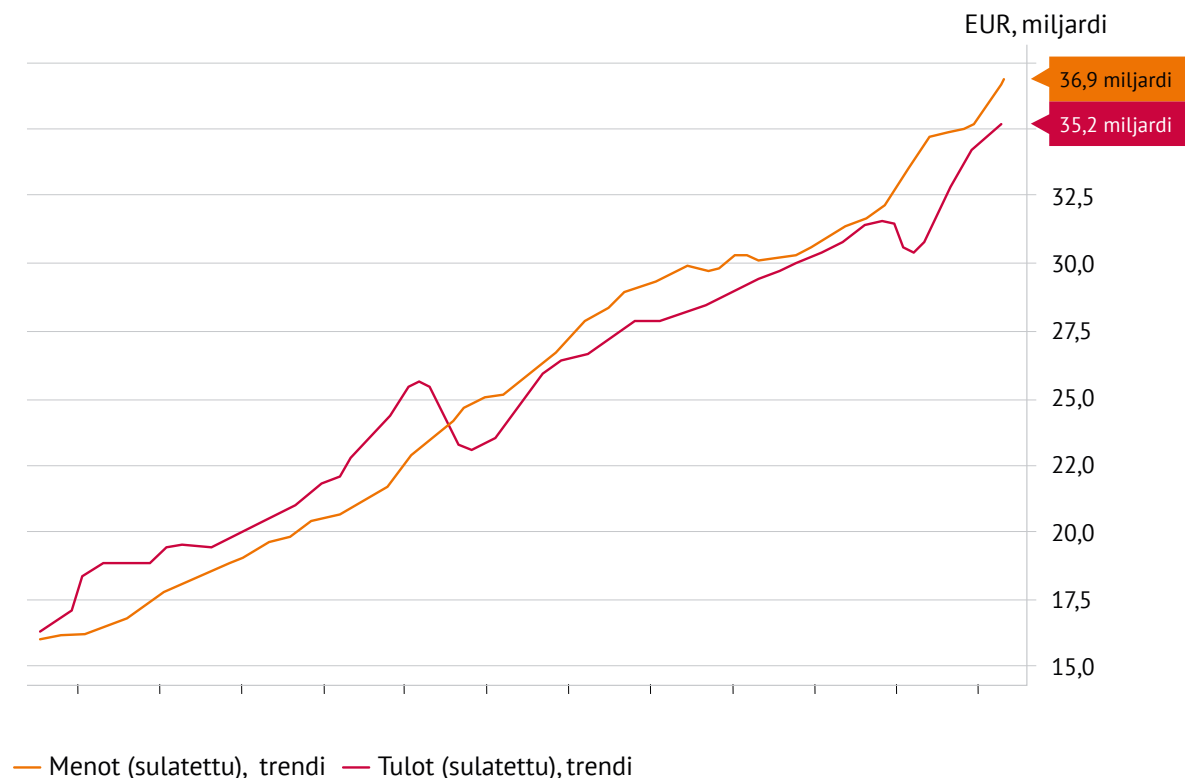
jaa. VM:n esittämästä 9 miljardin euron sopeutuksestakin päästäisiin näillä verotoimilla hyvään alkuun.⁵

Verotuksella onkin suuri rooli julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydelle. Lisäksi julkisen talouden sopeutuksen rakenteella on merkitystä myös oikeudenmukaisuuden kannalta. Jos julkista taloutta sopeutetaan leikkausten kautta, se kohdistuu korostetusti pienituloisiin – ja palveluita tuottaviin työntekijöihin. Siksi sopeutusta täytyy tehdä myös tulopuolella, eli veroja korottamalla. Vuoden 2008 finanssikriisistä lähtien julkinen sektori on ollut pääsääntöisesti alijäämäinen. Julkisen talouden kehityssuunta on huolestuttava, sillä mm. väestön ikääntyminen luo nousupainetta kustannuksiin tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Julkisen sektorin tulot ovat finanssikriisistä lähtien olleet rakenteellisesti menoja pienemmät.

Julkisen sektorin tulojen lisäämiseksi katse on käännettävä jälleen verotukseen. Mikäli verotoimia ei tehdä, veroaste myös automaattisesti laskee mm. päästöihin sidottujen verojen tuottojen laskiessa päästöjen vähenemisen myötä. Oikeudenmukainen ja riittävä verotus on tärkeä tekijä laadukkaiden julkisten palveluiden rahoittamisessa ja hyvinvointivaltion ylläpitämisessä.

JULKISEN SEKTORIN TULOT JA MENOT

Kansantaloudet neljännesvuositilinpito, Tilastokeskus



⁵ VM:n näkemys sopeutuksesta virkamiespuheenvuorossa 2022. Jaksotus 6 miljardia euroa vaalikaudella 2023-27 ja 3 miljardia euroa 2027-31. Virkamiespuheenvuoro: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164480/VM_2022_77.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Näyttäisi siltä, että verotuksen tärkeys myös ymmärretään kansan syvissä riveissä. SAK:n⁶ tilaamassa työväestön mielipiteitä kartoittaneessa kyselytutkimuksessa käy ilmi, että jos julkinen sektori ja verotuksen keventäminen asetetaan vastakkain, enemmistö⁷ valitsee julkisen sektorin ja julkiset palvelut. Tämä on myös äänestäjiä mobilisoiva teema, sillä 54% oli myös halukkaita lähtemään vaaliurnille ”verojen nostaminen hyvinvointipalveluiden rahoittamiseksi.”⁸

Nämä ovat tärkeitä huomioita vuoden 2023 eduskuntavaaleja ajatellen. Vaikka verotuksen kehittäminen vaatii pitkäjänteistä työtä yhteiskunnassa, on varsinkin vaalikeväänä hyvä tietää mitä puolueet veroista ja eriarvoisuudesta ajattelevat. Kalevi Sorsa -säätiön tuoreesta selvityksestä käy ilmi, että puolueista SDP, Vasemmisto ja Vihreät pitävät varallisuusverojen kehitystä Suomessa ongelmana, kannattavat pääomatuloverotuksen progression ja varallisuusverojen korottamista.⁹ Eli ovat pääpiirteissään tämän julkaisun analyysin ja johtopäätösten kannalla.

Julkisella sektorilla on vastuu yhteiskunnan, talouden vakauden ja yhteiskunnan jatkuvuuden turvaajana. Verojen keräämisen lisäksi on tärkeää verovarojen järkevä ja vastuullinen käyttö. Myös tässä meidän on uudistettava ajatteluamme, sillä julkinen sektori on ensisijainen taho monien pitkän aikavälin talouskasvun osatekijöiden, kuten esimerkiksi inhimillisen pääoman kerryttämisen kannalta. Tässä suhteessa olisikin tärkeää alkaa katsoa julkisen sektorin talouden kasvupotentiaalia parantavia tehtäviä, kuten koulutusta, terveydenhuoltoa, tutkimus- ja kehitystoimintaa, sekä infrastruktuurin ylläpitoa ja kehittämistä investointeina. Panostukset ihmisiin ja osaamiseen, eli inhimillisen pääoman kasvuun, ovat investointeja siinä missä investoinnit julkiseen infrastruktuuriin.

Veroja siis tarvitaan sekä julkisen talouden kestävyuden, yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden että taloudellisen kilpailukyvyn vuoksi. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat neutraalius eri investointikohteiden välillä, laajat veropohjat ja matalat verokannat. Tähän verouudistusten tulisi kannustaa ja siinä tärkeitä toimia on mm. perusteettomien ja tehottomien veroetujen leikkaaminen (esim. eriytetyn pääomatulon alhaisempi veroprosentti tai listaamattomien yritysten verotuki). Niistä leikkaaminen olisi tärkeä askel sekä yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden että julkisen sektorin tulojen kannalta.

Näillä eväillä toivotamme lukijan tutustumaan JHL:n ensimmäiseen Positio-julkaisuun ja professori Matti Tuomalan katsaukseen ”Suomi tarvitsee oikeudenmukaisia verouudistuksia”!

Helsingissä 2023

Samuli Sinisalo, erityisasiantuntija, JHL

⁶ JHL on saanut käyttöönsä mm. oheisessa uutisessa mainitun SAK:n kyselyaineiston – jota ei sellaisenaan ole julkaistu. Aineisto on kerätty useissa otoksissa syys-marraskuussa 2022 TNS Kantarin vastaajaneelissa. Vastaajia oli noin 1000 per otos. Kerätty aineisto edustaa Suomen 18-65 -vuotiaita työntekijöitä pl. Ahvenanmaa. Tilastollinen virhemarginaali noin 3,1% suuntaansa. <https://www.sak.fi/ajankohtaista/uutiset/kilpailukykykysymys-maksanut-palkansaajille-jo-yli-11-miljardia-sakn-ja-liittojen-yhteinen-aaenestysaktiivisuuskampanja-kaynnistyy>

⁷ Mielipide väitteeseen ”Mielestäni julkista sektoria ja julkisia palveluita voitaisiin leikata veroasteen alentamiseksi” 33% täysin tai jokseenkin samaa mieltä, 14% ei osaa sanoa, 53% täysin tai jokseenkin eri mieltä.

⁸ Eräät teemat eduskuntavaalien äänestysaktiivisuutta lisäävänä tekijänä ”Verojen nostaminen hyvinvointipalveluiden rahoittamiseksi” 54% oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä, 27% täysin tai jokseenkin eri mieltä, 19% ei kantaa tai ei vaikutusta.

⁹ Tulokset käy ilmi Kalevi Sorsa -säätiön puolueille lähettämästä kyselystä Mitä eriarvoisuudelle tehdään tulevilla vaalikaudella? <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/kss-mita-eriarvoisuudelle-tehdään-tulevilla-vaalikaudella.pdf>



SISÄLLYS

Esipuhe	2
Verotuksen kehitys vuodesta 1995 alkaen	8
Ansio- ja pääomatulojen kehitys suurituloisimmassa prosentissa eriytetyn tuloverojärjestelmän aikana	10
Keskimääräiset kokonaisveroasteet Suomessa 1995–2018	13
Veroreformien tarve	17
Esityksiä verotuksen parantamiseksi	19
Eriytetystä tuloverotuksesta yhtenäiseen tuloverotukseen	19
Edistyksellisiä verouudistuksia ja niiden arviointia	20
Sosiaaliturvamaksut, arvonlisävero ja kansantulovero	22
Ilmastonmuutoksen torjunta: Vero vai määräsääntely.....	24
Varallisuuden verotus	26
Velka vai vero	27
Yhteenvetoa	29
Korjausehdotuksia	30
Viitteet	31

VEROTUKSEN KEHITYS SUOMESSA VUODESTA 1995 ALKAEN

Matti Tuomala

Verotus on julkisen vallan tärkein talouspolitiikan väline. Verotus on ennen kaikkea poliittinen ja filosofinen kysymys, ehkä poliittisista kysymyksistä se kaikkein tärkein. Verotusoikeus erottaa julkisen sektorin yksityisestä sektorista. Miten julkinen valta tätä voimaa on käyttänyt, ja miten sen tulisi sitä käyttää? Näitä kysymyksiä pohditaan tässä raportissa.

Progressiivisen tuloverotuksen käyttöönotto oli viime vuosisadan merkittävin veroinnovaatio. Se on ollut merkittävä keino tuloerojen kaventamisessa. Nyt sen rooli on kuitenkin monessa maassa ja myös Suomessa heikentynyt. Tähän on vaikuttanut sekä maiden välinen verokilpailu että valtaan nousseet poliittiset suuntaukset, joiden taustalla on vankka markkinoihin uskova ideologia. Verotuksen tarkoitus on silti säilynyt ennallaan. Ilman verotusta ei voi olla kollektiivista toimintaa. Edustuksellisen demokratian kautta varataan resurssit koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, työttömyysturvaan, sosiaalitukiin, eläkkeisiin, ilmastonmuutoksen torjuntaan jne. Näin ollen ei ole yllättävää, että verotus on keskeinen kiistakysymys politiikan areenalla. Verotukseen suhtautuminen on myös hyvin ristiriitaista. Esimerkiksi veroilla on pelastettu talouskriiseissä tahoja, jotka ovat olleet niitä itse aiheuttamassa ja jotka muuten kannattavat vankasti leikkauksia verotukseen ja julkisiin menoihin. Veroista sopimista ja ihanteellisen verojärjestelmän rakentamista vaikeuttaa erityisesti se, että ihmiset eroavat tulojen ja varallisuuden suhteen. Lisäksi veropolitiikan taustalla vaikuttaa voimakas lobbaus. Erityisen hyvin viime vuosikymmeninä lobbaus on onnistunut varakailta tahoilta.

Verot usein luokitellaan tuloveroiksi, pääomaveroiksi ja kulutusveroiksi. Tuloveroa peritään sekä työtuloista että pääomatuloista. Kuten myöhemmin nähdään teoriassa tämä erottelu on helppoa, mutta ei käytännössä. Pääomaveroiksi luetaan yritysten voitoista saadut osingot, myyntivoitot ja pääomavarannosta perittävät kiinteistöverot, perintövero ja varallisuusvero. Kulutusveroista arvonlisävero on nykyisin merkittävin. Se on varsin uusi vero. Lisäksi kulutusveroja ovat erilaiset valmisteverot. Sosiaalivakuutusmaksut ovat myös tulleet käyttöön viime vuosisadalla. Ne kerätään palkoista ja muista työkorvauksista. Erillisiä sosiaalivakuutusmaksuja on perusteltu sillä, että näin maksut saataisiin näkyvämmiin yhdistettyä etuihin, joita näillä maksuilla rahoitetaan. Hallinnollinen verojen erottelu ei sittenkään ole niin tärkeä. Tämän osoittaa Tanska, jossa sosiaaliturvajärjestelmä rahoitetaan tuloverotuksella. Siksi voi olla luontevampaa erotella eri veromuodot sillä perusteella, ovatko ne progressiivisia, suhteellisia vai regressiivisiä.

Progressiivinen verotus vaikutti 1970- ja 1980-luvuilla alenevaan kehitykseen sekä ylimmissä tulo-osuuksissa että ylipäänsä tuloeroissa. Se oli pitkään myös esteenä erityisesti ylimpien tuloosaajaryhmien pääomatulo-osuuksien kasvulle. Samaan aikaan myös ylimmät varallisuusosuudet laskivat Suomessa. Oikeistohallitusten radikaalit verouudistukset USA:ssa ja Iso-Britanniassa 1970- ja 1980-luvuilla vähensivät verotuksen progressiivisuutta. Näiden reformien seurauksena tuloerot ja erityisesti ylimmät tulo-osuudet lähtivät voimakkaaseen kasvuun. Monissa muissakin maissa progressiivisen verotuksen roolia alettiin vähentää viime vuosikymmeninä. Suomessa on kevennetty voimakkaasti niiden suurituloisten verotusta, jotka saavat tulonsa pääomatuloina tai niiksi muunnettuina.



Ahon hallitus otti käyttöön vuonna 1993 valtion verotuksessa eriytetyn tuloverojärjestelmän. Listaamattomien osakeyhtiöiden lukumäärä kasvoi voimakkaasti vuoden 1993 molemmin puolin. Neutraaliksi kehitetty verouudistus ei ollutkaan neutraali yritysvalinnan suhteen. Ansio- tuloja verotettiin edelleen progressiivisella asteikolla ja pääomatuloissa siirryttiin suhteelliseen veroasteeseen, joka oli samansuuruinen kuin yhtiövero. Osinkotulojen verotuksessa oli samaan aikaan voimassa yhtiöveron hyvitys, joka oli voimassa vuodesta 1990 vuoteen 2004. Siinä osingon saaja sai vähentää osinkoihin kohdistuvasta verosta yhtiön jo maksaman veron. Vuonna 2006 yhtiöveron hyvitysjärjestelmä poistettiin ja tilalle tuli listaamattomien eli pörssin ulkopuolisten osakeyhtiöiden osinkoverotukseen uusia huojennuksia. Samalla yhtiöveroa laskettiin 29 prosentista ensin 26 prosenttiin ja 24,5 prosenttiin vuonna 2012. Edelleen vuonna 2014 yhtiövero laskettiin nykytasolleen 20 prosenttiin. Samalla listaamattomien yhtiöiden osinkoverotusta muutettiin entistä monimutkaisemmaksi. Varallisuusvero poistettiin vuonna 2005. Ansiotulojen verotusta valtionverotuksessa on kevennetty erityisesti 2000-luvulla. Ansiotulovero valtionverotuksessa on henkilöverotuksessa ainoa aidosti progressiivinen vero. Sen osuus koko verokertymästä on enää alle 6 prosenttia vuonna 2019.

Tarkastelemme seuraavassa Riihelä-Tuomala (2022) tutkimuksen tulosten perusteella seuraavia kysymyksiä: Miten eriytetyn tuloverojärjestelmän aikana ansio- ja pääomatulot ovat kehittyneet, ja mitä on tapahtunut tulojen koostumukselle erityisesti ylimmissä tuloissa. Miten Suomen kokonaisveroaste muuttunut ja miten muutokset näkyvät eri tulotasoilla? Aineistolähteinä käytämme Tilastokeskuksen tulonjaon kokonaisaineistoa ja palveluaineistoa. Kokonaisveroasteiden laskemiseen on käytetty tulonjakoaineistojen lisäksi Kulutustutkimuksen kulutustietoja ja panos-tuotos-tutkimuksen kulutuksen verosisältöjä.

ANSIO- JA PÄÄOMATULOJEN KEHITYS SUURITULOISIMMASSA PROSENTISSA ERIYTETYN TULOVEROJÄRJESTELMÄN AIKANA

Eriytetty tuloverotus on mahdollistanut erityisesti listaamattomien osakeyhtiöiden varakkaille omistajille kannusteen kirjata korkeamman veroasteen ansiotulot alhaisemman veroasteen pääomatuloksi. Hyvin varakkaat ovat voineet tehdä tämän heti 1993 reformin jälkeen. Vähemmän varakkaat ovat voineet vähitellen kasvattaa nettovarallisuuttaan, johon listaamattomien yritysten osinkojen verotus perustuu ja joka taas luo lisää tuloa. Kasvaneista tuloista voidaan matalien pääomatuloverojen vallitessa ja varallisuusverojen puuttuessa säästää suurempi osa. Säästäminen taas lisää olemassa olevaa pääomavarantoa, joka puolestaan luo lisää tuloa ja näin prosessi vyöryy lumipalloilmiön tavoin.

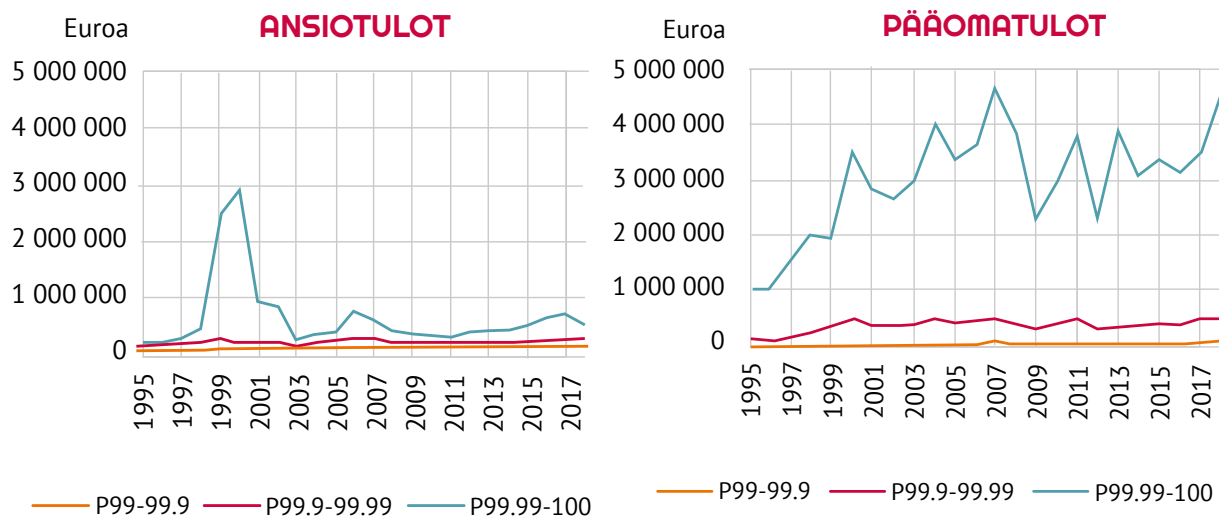
”Eriytetyn tuloverojärjestelmän seuraukset näkyvät ylimpien tulo-osuuksien kasvuna ja varallisuuden keskittymisenä jo ennestään hyvin varakkaille.”

On tärkeää huomata, että tällaisella eriytetyllä tuloverotuksella on vaikutusta sekä veroa edeltäviin että veron jälkeisiin tuloihin. Vuoden 1993 reformien seurauksena verotuksen progressiivisuus väheni voimakkaasti 1990-luvulla, minkä seurauksena vuoteen 2004 mennessä ylimmän yhden prosentin (netto)tulo-osuus kaksinkertaistui lyhyessä ajassa ja ylimmän promillen jopa viisinkertaistui.

Eriytetty tuloverotuksemme vääristää pääoman kohdentumista, sillä listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus ohjaa resursseja yrityksen varsinaiseen liiketoimintaan kuuluvista investoinneista sijoitusvarallisuuteen. Reaali-investointien sijasta sijoitetaan siis arvopapereihin ja kiinteistöihin, eli kasvatetaan nettovarallisuutta verojen minimoimiseksi. Arvopaperisijoitukset ja myyntivoittojen pyynti ovatkin olleet monelle varakkaalle omistajalle varsinaista liiketoimintaa tuottoisampaa puuhaa. Tämä näkyy myös Tilastokeskuksen varallisuusaineistosta, jonka mukaan varakkaiden listaamattomien yhtiöiden omistajien varallisuutta on kasvattanut nimenomaan rahoitusvarallisuus. Kuvioissa 1a ja 1b suurituloisin (ylin) prosentti on pilkottu kolmeen toisensa poissulkevaan tuloryhmään sekä ansio- että pääomatuloissa. Näiden ryhmien reaalista ansio- ja pääomatulojen kehitystä kuvataan ajanjaksolla 1995–2018. Tätä samaa ryhmittelyä käytetään myös seuraavissa kuvioissa. Sekä kuvioissa 1a että 1b sininen käyrä kuvaa tulokehitystä tuloryhmässä, josta on poistettu tulonsaajien ylin promille. Punainen käyrä taas kuvaa ylimmän promillen tulokehitystä lukuun ottamatta sen ylintä kymmenystä (P99.99–100) eli noin 450 yli 19-vuotiasta henkilöä, joita taas kuvaa vihreä käyrä. Suomessa suuret ansio- ja pääomatulot eivät näytä kasautuvan samoille henkilöille. Ansiotulojen ja pääomatulojen välinen korrelaatio oli 0,07 vuonna 2019¹⁰ ylimmässä 5 prosentin nettovarallisuuden luokassa. Eriytetty tuloverotuksemme on ilmiön merkittävin selittäjä.

¹⁰ Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksen aineiston perusteella

Kuvio 1a ja b Reaalisten ansio- ja pääomatulojen kehitys ylimmän prosentin eri osissa (euroa 2018 hinnoin)

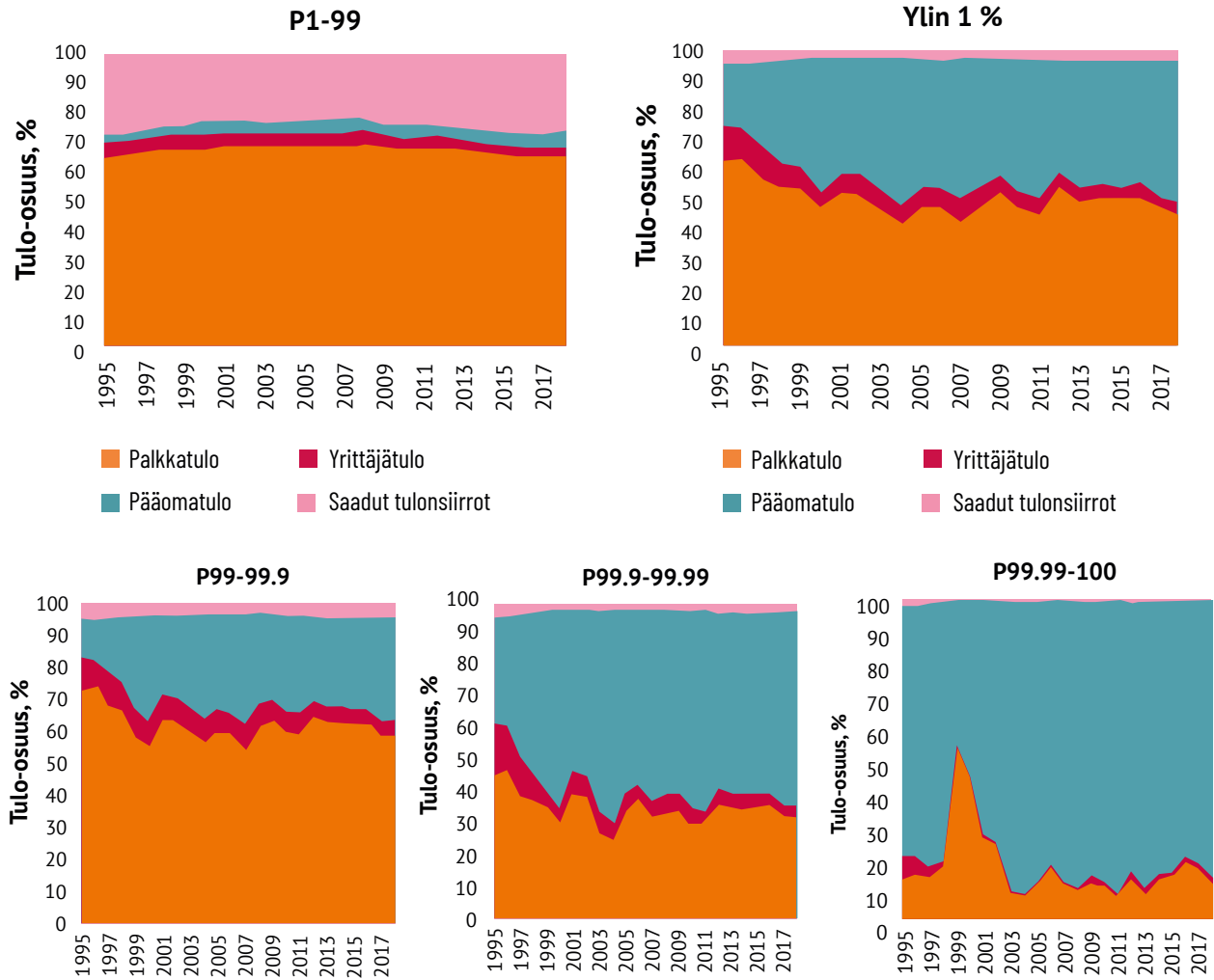


Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Tilastokeskus.

Kuviosta 1b nähdään, miten pääomatuloissa kaikkein suurituloisin ryhmä erkaantui muista ylimpään prosenttiin kuuluvista 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tätä kehitystä ovat avittaneet monet tekijät, mutta silti tärkein syy on edellä kuvattu mekanismi, jossa eriytetyllä tuloverotuksella on ollut keskeinen rooli. Promillen ylimmän kymmenyksen piikki ansiotuloissa vuosina 1999 ja 2000 (kuvio 1a ja kuvio 2) selittyi pitkälti IT-kuplan aikaisilla Nokian optioilla.

Kuviossa 2 nähdään, miten merkittävästi tulokoostumus on muuttunut. Esimerkiksi ylimmän promillen (p.l. ylimmän promillen kymmenys) pääomatulojen osuus bruttotuloista on liki kaksinkertaistunut tarkasteluajanjaksolla (kuvio 2 keskimäinen alakuva). Vuonna 1995 tässä ryhmässä palkka- ja yrittäjätulo kattoi noin 60 prosenttia bruttotuloista. Vuonna 2018 se oli enää 33 prosenttia. Pääomatulojen tulo-osuus bruttotuloista on kehittynyt päinvastaisesti. Kaikkein ylimmän ryhmän (P99.99–100) pääomatulojen osuus asettui 1993 veroreformin jälkeen tasolle, jolla se on säilynyt koko tarkastelujakson. Tätä selittää se, että hyvin varakkailla omistajilla oli suurten nettovarojen ansiosta mahdollisuus kirjata heti vuoden 1993 reformin jälkeen tulojaan pääomatuloiksi. Tämän ryhmän pääomatulo-osuus on vaihdellut 80–90 prosentin välillä. Poikkeuksena olivat vuodet 1999 ja 2000, jolloin suurituloisimpien tulot muodostuivat ansiotuloiksi laskettavista optiotuloista.

Kuvio 2 Bruttotulokoostumus eri tulotasoilla



Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Tilastokeskus.



KESKIMÄÄRÄISET KOKONAISVEROASTEET SUOMESSA 1995-2018

Verojärjestelmää kutsutaan regressiiviseksi, kun keskimääräinen vero, eli maksettujen verojen suhde tuloihin, pienenee tulojen kasvaessa. Vero on progressiivinen silloin, kun keskimääräinen vero kasvaa tulojen kasvaessa. Valtion ansiotulovero on tällainen. Kaikki eivät tyydy määrittelemään progressiivisuutta pelkästään keskimääräisten verojen avulla, vaan kutsuvat progressiiviseksi verotusta, jossa rajavero eli tulon lisäyksestä menevä vero nousee tulojen noustessa. Keskimääräinen vero heijastaa kuitenkin rajaveroa selvemmin verotuksen kautta tapahtuvaa tuloeroihin vaikuttamista.

Se, miten verotuksen progressiivisuus näyttäytyy keskimääräisen veroasteen näkökulmasta, riippuu siitä, mihin tulokäsitteeseen maksettuja veroja verrataan. Valtion ansiotuloverotus on progressiivista, kun ansiotulovero suhteutetaan ansiotuloihin. Laajemmin verotuksen progressiivisuus on kuitenkin riippuvainen siitä, minkälaisia tuloja kukin henkilö saa. Kun eri tulolähteitä verotetaan eri tavalla, luonteva tapa on verrata maksettuja veroja bruttotuloihin. Bruttotulot sisältävät kaikki työ- ja pääomatulot, eläkkeet ja muut sosiaalietuudet riippumatta siitä, ovatko ne veronalaisia, verotettavia vai verottomia.

Seuraavaksi tarkastelemme keskimääräisiä veroasteita, kun kohteena ovat kaikki tulonjakoaineistosta saatavat verot ja tulot. Kaikki verot sisältävät valtion ansiotuloveron, pääomatuloveron, kunnallisveron, sosiaaliturvamaksut ja muut veroluonteiset maksut. Lisäksi tarkasteluun lisätään hyödykeverot¹¹, työnantajan maksamat pakolliset vakuutusmaksut¹² ja yritysvero liitettynä osinkotuloihin. Yhtiövero tulkitaan näin osinkotulon ennakkoverona. Kuvio 3 osoittaa, miten keskimääräiset kokonaisveroasteet – kaikkien verojen ja veronluontoisten maksujen suhde kokonaisbruttotuloon – ovat muuttuneet vuodesta 1995 vuoteen 2018.

”Tilastoaineistot eivät tue väitettä alati kiristyvistä verotuksesta. Keskimääräiset kokonaisveroasteet ovat laskeneet vuodesta 1995 vuoteen 2018.”

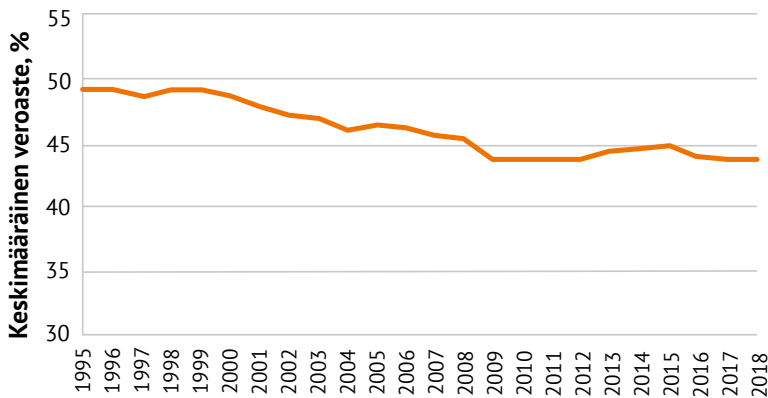
Kokonaisveroasteen suuri pudotus ei näy juurikaan keskustelussa julkisen talouden sopeutuksesta ja ns. kestävyysvajeesta. Sopeutusta haetaan hyvin yksipuolisesti vain budjetin menopuolella.

Kuviossa 3 nähdään, miten keskimääräiset kokonaisveroasteet (kaikkien verojen ja veronluontoisten maksujen suhde kokonaisbruttotuloon) ovat muuttuneet vuodesta 1995 vuoteen 2018. Toisin, kuin lähes aina, emme suhteuta verokertymää bruttokansantuotteeseen (BKT). BKT on tavaroiden ja palvelujen arvo plus pääoman (koneiden, laitteiden jne) kuluminen. Verothan maksetaan tuloilla. Eihän pääoman kuluminen ole kenenkään tuloa. Keskimääräiset kokonaisveroasteet ovat laskeneet vuodesta 1995 vuoteen 2018 yhteensä 5,5 prosenttiyksikköä. Lasku on tapahtunut pääasiassa 2000-luvulla.

¹¹ Kulutusverot on laskettu Kulutustutkimuksen aineistoista, joita ei tehdä vuosittain. Puuttuvat kulutuksen vuosihavainnot korvataan lähimpänä olevan aineiston tiedoilla. Esimerkiksi vuoden 2000 tietoina käytetään vuoden 2001 Kulutustutkimuksen tietoja. Koska Kulutustutkimus on otosaineisto ja havainnot on verraten vähän ylimmistä tulo-ryhmistä, käytämme veroasteiden laskemisessa kaikille ylimpään yhteen prosenttiin kuuluville samaa ylimmän yhden prosentin kulutusveroastetta. Koska tiedämme, että rajakulutusalttius (lisätulon kulutus) laskee tulojen kasvaessa, arviot kulutusveroasteista ylimmissä tuloluokissa ovat yliarvioita.

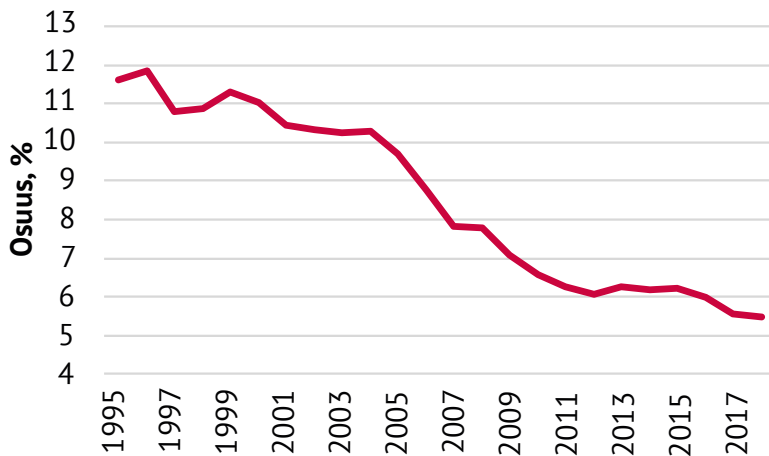
¹² Työnantajan maksamat sairausvakuutusmaksu, työeläkemaksu, työttömyysvakuutusmaksu, ryhmähenkivakuutusmaksu ja tapaturmavakuutusmaksu.

Kuvio 3 Keskimääräiset kokonaisveroasteet (maksettujen verojen suhde kokonaisbruttotuloon) 1995–2018



Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018; Kulutustutkimus, Tilastokeskus.

Kuvio 4. Valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä 1995–2018



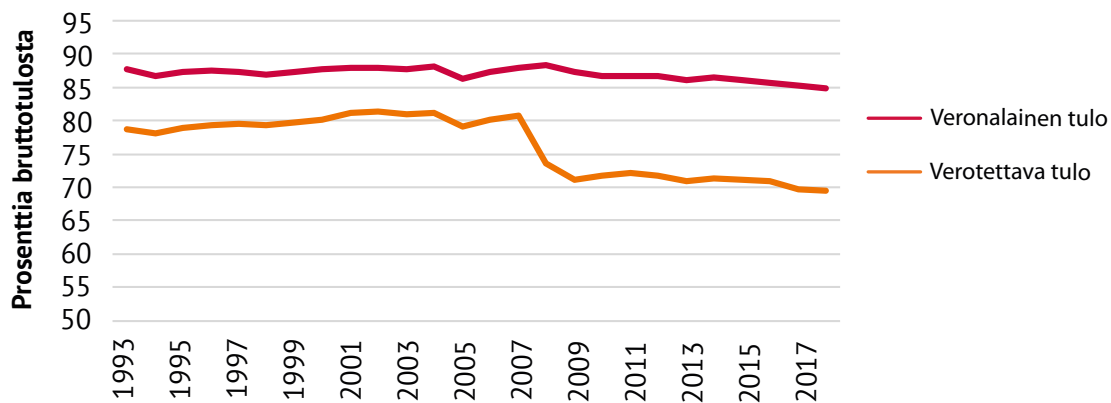
Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus; Tulonjaon kokonaisaineisto, Tilastokeskus. Laskelmista tarkemmin ks. Riihelä & Tuomala 2022.

Kuviosta 4 nähdään, että valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä on likimain puolittunut 12 prosentista alle 6 prosenttiin vuodesta 1995 vuoteen 2018. Osa valtion ansiotuloverotuksen vähenemisestä johtuu suurituloisten ansiotulojen suhteellisesta vähenemisestä. Korkean marginaaliveron alainen ansiotulo on korvautunut matalamman verotuksen pääomatuloilla. Lisäksi solidaarisuusveroksi kutsuttu ylimpien ansiotulojen kireämpi verotus antoi varakkaille omistajille vain lisäkannustimen muuntaa tulojaan pääomatuloksi. Solidaarisuusveron kiristys koski vain niitä, joiden tulot olivat pääosin ansiotuloja.

Vuosina 2008 ja 2009 valtion ansiotuloverotukseen tehtyjen suurten muutosten seurauksena verotettava tulo eli veropohja kutistui huomattavasti suhteessa bruttotuloon. Vuoden 1993 79 prosentista tultiin 69 prosenttiin vuonna 2018. Kuviossa 5 on kuvattu veronalaisen ja verotettavan tulon suhde bruttotuloon aikavälillä 1993–2018 yli 20-vuotiaiden veronmaksajien joukossa. Vuonna 1995 verotettava tulo suhteutettuna kansantuloon oli 70 prosenttia. Vuonna 2018 se oli pudonnut 60 prosenttiin.

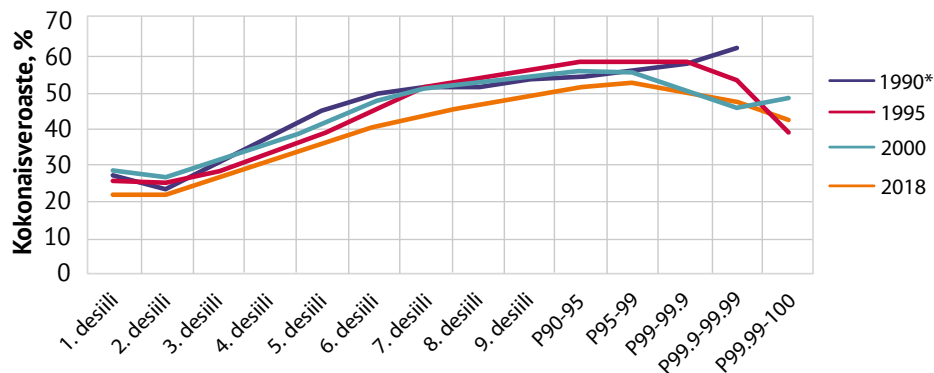
Vuosina 2008 ja 2009 valtion ansiotuloverotuksen asteikon veroprosentteja alennettiin kaikilla tuloväleillä ja vähennyksiä lisättiin. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että valtion ansiotuloverotus on ainoa aidosti progressiivinen veromme. Toisin sanoen sekä keskimääräinen vero (maksettujen verojen suhde tuloon) että rajavero (lisätulosta menevä vero) nousevat ansiotulojen kasvaessa.

Kuvio 5 Veronalainen ja verotettava tulo suhteessa kokonaisbruttotuloon 1993-2018



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto, Tilastokeskus; Marja Riihelän laskelmia

Kuvio 6 Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmittäin vuosina 1990*, 1995, 2000 ja 2018

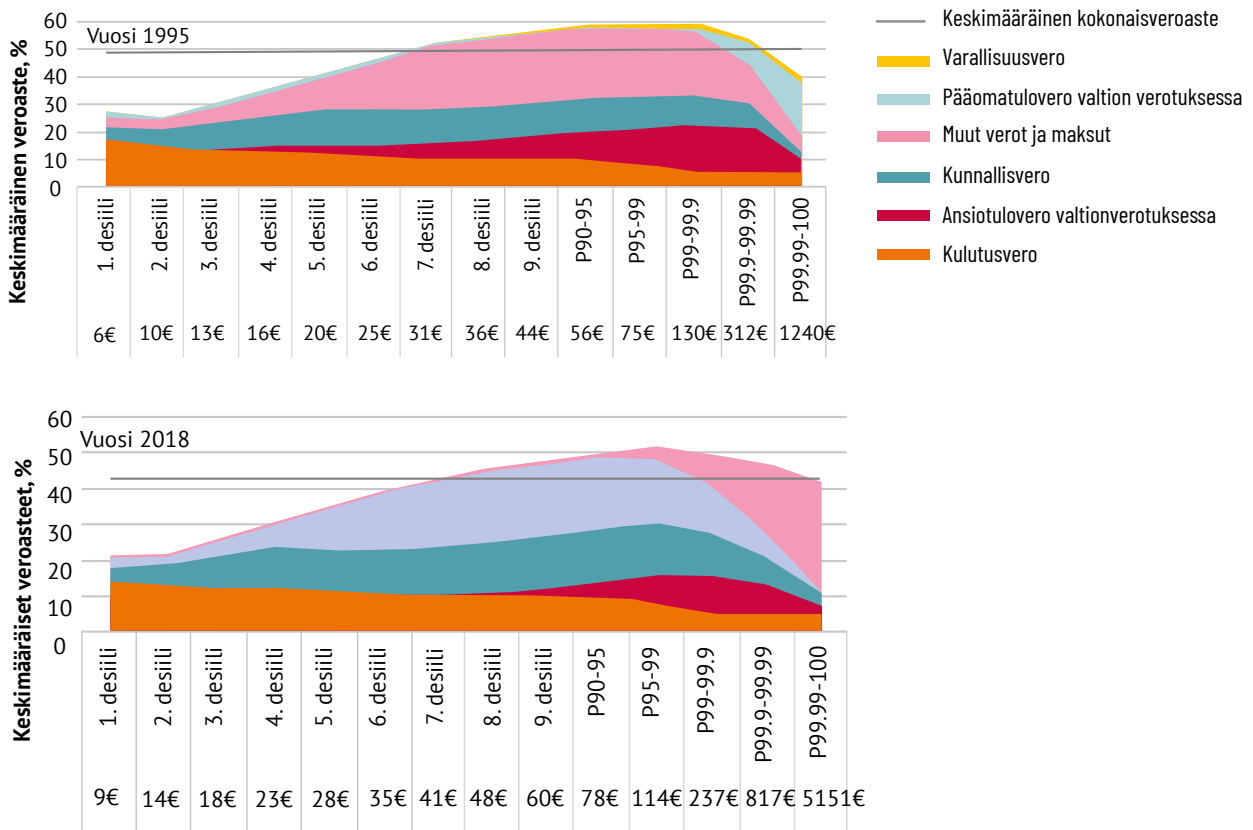


Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Tulonjaon palveluaineisto 1990; Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Kulutustutkimus, Tilastokeskus. *) Vuoden 1990 viimeinen havaintopiste on P99.9–100 (eli yhdistetty P99.9–99.99 ja P99.99–100).

Kuvio 6 esittää keskimääräisiä kokonaisveroasteita eri tuloluokissa vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2018. Kaikki verot on suhteutettu bruttotuloon eri tulokymmenyksissä ja erikseen ylimmissä tuloryhmissä. Kuviossa 6 nähdään melkoinen pudotus ylimpien tuloryhmien keskimääräisissä kokonaisveroasteissa siirryttäessä vuodesta 1990 vuoteen 1995. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että eriytettyyn tuloverotukseen siirryttiin vuonna 1993. Alimmissä yhdeksässä tulokymmenyksessä (1.–9. desiileissä) keskimääräisten veroasteiden lasku johtuu valtion ansiotuloverotuksen keventymisestä 2000-luvulla. Ylimmissä tuloluokissa – ylimmässä prosentissa, promilissa ja promillen ylimmässä kymmenyksessä – kokonaisveroasteet laskevat tulojen kasvaessa. Näissä ryh-

missä veroaste määräytyy tulojen koostumuksen perusteella eli mitä suurempi pääomatulojen osuus tuloista sitä pienempi veroaste. Lisäksi vain varakkailla on mahdollisuus vaikuttaa tulojen koostumukseen. Miten tällainen verotus voidaan eettisesti perustella?

Kuvio7 Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmissä verolajeittain vuosina 1995, 2000 ja 2018, sekä keskimääräiset bruttotulot tuloryhmissä (tuhansia euroja)



Lähde: Riihelä ja Tuomala 2022. Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Kulutustutkimus, Tilastokeskus

Kuviossa 7 kuvataan kokonaisveroasteet eri tuloryhmissä verolajeittain keskimäärin (suora musta viiva kuviossa 7). Kuvion 7 alareunassa on esitetty keskimääräiset reaaliset bruttotulot kussakin tuloryhmässä. Esimerkiksi vuonna 1995 ylimmän tuloryhmän P99.99–100 (noin 450 henkilöä) keskimääräinen bruttotulo oli 62-kertainen mediaanidesiiliin (5. desiili) keskimääräiseen bruttotuloon verrattuna. Vuonna 2018 se oli 184-kertainen. Mediaanidesiiliin (5. desiili) keskimääräinen bruttotulo kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2018 1,4-kertaiseksi. Vastaavasti ylimmän tuloryhmän keskimääräinen bruttotulo kasvoi 4,2-kertaisesti. Poliitiikan, jossa valtion ansiotuloverotuksen asteikon marginaaliveroprosentteja on alennettu kaikilla tuloväleillä, lopputulemana valtion ansiotuloverotus on euromääräisesti keventynyt sitä enemmän mitä suuremmat ovat ansiotulot.¹⁵

Kuviosta 7 näkyy hyvin, miten valtion ansiotuloa kuvaava alue (punainen väri) on siirtynyt ylimpiin tulokymenyksiin (desiileihin). Kaiken tämän seurauksena valtion ansiotuloveron fiskaalinen merkitys on romahtanut (vrt. kuvio 4).

¹⁵ Ks. esim. Tuomala 2016; 2019.



OIKEUDENMUKAISILLE VEROREFORMEILLE ON TARVE

Pohjoismainen hyvinvointimalli on heikentynyt niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa. Tämä koskee etenkin verotusta. Verotuksen epäkohtien korjaamisella voitaisiin monia asioita kohentaa. Eriytetty tuloverotus kaipaisi eniten korjausta. Kuten edellä on painotettu, ylimmät tulot perustuvat merkittävässä määrin sekä matalaan pääomatulojen verotukseen että tulonmuuntoon eli toimintaan, joka vertautuu ansiottomien arvonnousujen hankintaan. Tämän korjaaminen lisäisi verojärjestelmän reiluutta. Samalla voitaisiin hankkia lisää verotuloja. Näiden tulojen ja ylipäänsä suurten tulojen verotuksella ei ole juurikaan vaikutusta talouskasvuun kuten Piketty ym. (2014) osoittivat. Sen sijaan niistä saadut verotulot esimerkiksi innovaatioihin sijoitettuna voivat edistää kaikkien hyvinvointia.

Taloudellista eriarvoisuutta voidaan vähentää, jos niin halutaan, puuttamalla tulonjakoon ennen markkinoita, markkinoilla ja markkinoiden jälkeen. Tuloerojen kaventaminen saavutettiin aiemmin paitsi verotuksen avulla, myös vähentämällä markkinatuloeroja. Käytettävissä on laaja kirjo poliittikkavälineitä, joilla voidaan vaikuttaa tuloeroihin kaikissa kolmessa vaiheessa. Miten voitaisiin kaventaa käytettävissä olevien tulojen erot vaikkapa 1990-luvun alun tasolle? Pelkästään verotuksen keinot eivät riitä, vaan tarvitaan keinoja, kuten investoinneilla koulutukseen ja ammattitaitoon sekä julkiseen tuotantoon, joilla voidaan puuttua markkinatuloeroihin. Jos ”matalat palkat ja vähemmän työntekijöitä”-strategia tuottaa huomattavia voittoja, vastavoimaksi tälle kehitykselle tarvitaan ammattiliittojen neuvotteluvoiman säilyttämistä ja monilla aloilla sen kasvattamista. Tämä kaikki edellyttää valtion paluuta johtavaan rooliin innovaatiopolitiikassa ja aktiivisempaan mukanaoloon myös tuotekehityksessä.

”Varallisuusveron poistaminen ja pääomatuloverotuksen keventyminen ovat olleet merkittävä tekijä tulo- ja varallisuuserojen kasvussa.”

Kuten edellä nähtiin pääomatulot ovat keskittyneet tulonjakauman aivan yläpäähän. Kuviosta 2 nähtiin, että alimman 99 prosentin tuloista pääomatulojen osuus on varsin pieni eli tulot ovat lähes yksinomaan työtuloja. Nettovarallisuuteen perustuva osinkoverotuksemme on osaltaan vaikuttanut siihen, että EKP:n rahapoliittisen elvytyksen (QE politiikka) kautta Suomen talouteen virrannut raha on mennyt pikemminkin kiinteistöihin, arvopapereihin ja osakkeisiin kuin tuotannollisiin investointeihin, mikä on kasvattanut kaupunkimaan, kiinteistöjen ja osakkeiden arvoa, joita omistaa pääasiallisesti varakkaampi väki. Pääomatulojen verotuksen ja varallisuusverotuksen epäkohtien korjaaminen lisäisi yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja parantaisi samalla tuotavuutta sekä tuotannolliseen toimintaan investoimisen taloudellisia kannustimia. Eri verotusta pohtineet työryhmät ovat kiinnittäneet myös huomiota siihen, että listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotus suosissaan vanhoja nettovarakkaita on heikentänyt taloutemme uudistumista. Näin se on myös osaltaan heikentänyt talouden kasvupotentiaalia. Järjestelmä on myös erittäin epäreilu monille pienille palveluyrityksille, joiden nettovarallisuus koostuu lähinnä kannettavasta tietokoneesta ja puhelimesta. Näin ollen listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien osinkoverotuksen korjaaminen olisi tärkeä rakenneuudistus. Kaikki tämä on ollut tiedossa jo 1990-luvun puolivälistä lähtien.

Monet VM:n verotyöryhmät ovat suositelleet listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotuksen uudistamista siten, että ns. huojenettujen (verovapaiden) osinkojen osuutta vähennetään. Eduskunnasta ei ole löytynyt enemmistöä edes näiden suositusten mukaisille uudistuksille.

Kuten edellä nähtiin jo 1990-luvun puolivälistä lähtien keskimääräinen veroaste (kaikki verot huomioiden) on laskenut ylimmissä tuloissa tulojen kasvaessa. (2000 poikkeus, optiot) Verojärjestelmämme on muuttanut sekä tulo- että varallisuusjakauman hyvin varakkaiden eduksi. Vuonna 2013 Suomessa pudotettiin yhtiövero 20 prosenttiin. Tämä lisäsi kannustinta jättämään voittoa yrityksen sisään ja sitä kautta investointien kasvattamiseen. Osinkoverojen osalta menttiin kuitenkin toiseen suuntaan, mikä vei pohjaa pois investointeihin kannustavalta vaikutukselta.

Varakkaiden verojen alentaminen on vaikuttanut merkittävästi ylimpien tulojen kasvuun Suomessa ja monissa muissa maissa. Piketty, Saez ja Stantcheva (2014) osoittavat kehittyneiden maiden aineistolla, että korrelaatio ylimpien tulo-osuuksien kasvun ja ylimpien rajaverojen laskun välillä on vahva. Sen sijaan ylimpien tulojen rajaveron ja talouskasvun välille he eivät löydä korrelaatiota eli tästäkään aineistosta ei löydy tukea valumateorialle.¹⁴ Hiljattain David Hope ja Julian Limberg (2022) osoittivat 18 OECD-maan (Suomi mukana) aineistolla ylimpien tulojen marginaali(raja) verojen alentaminen on johtanut ylimmän 1 prosentin tulo-osuuden kasvuun.

¹⁴ 1980-luvulla USA:ssa Ronald Reaganin presidenttikaudella ajateltiin, että suurituloisten verotusta keventämällä rikkaiden rikastuminen kasvattaisi taloutta ja ennen pitkää nostaisi myös muiden elintasoja, kun rikkailta valuu tuloa alaspäin muille ryhmille. Tätä kutsuttiin vaurauden valumateoriaksi (trickle-down theory).



ESITYKSIÄ VEROTUKSEN PARANTAMISEKSI

Eriytetystä tuloverotuksesta yhtenäiseen tuloverotukseen

Entä pitäisikö pääomatuloa verottaa erillään muista tuloista? Tämä kysymys on tullut entistä tärkeämmäksi, kun tiedämme että pääomatulojen osuuden nousu kokonaistuloista on tapahtunut monissa kehittyneissä maissa 1980- ja 1990- luvuilta lähtien. Kevennetty pääomatulojen ja pääoman verotus on merkittävä selittäjä tähän kehitykseen. Tämä kehitys puolestaan on suoraan lisännyt taloudellista eriarvoisuutta, koska pääoman omistaminen on tullut entistä epätasaisemmin jakautuneeksi kuin ansiotulojen. Jos haluamme kääntää tämän kehityksen suunnan, pitäisikö meidän lisätä pääomatulojen verotusta? Tarkoittaisiko tämä paluuta siihen järjestelmään, jossa pääomatuloon kohdistuu korkeampi vero kuin työtuloon? Esimerkiksi vuoteen 1984 asti Britanniassa oli erillinen pääomatulojen lisävero, kunnes Thatcherin hallitus poisti sen.

Pohjoismaissa omaksuttiin verokilpailun pelossa 1990-luvun alussa eriytetty tuloverotus, missä pääomatuloja verotettiin kevyemmin kuin ansiotuloja. Suuri kuilu syntyi ylimpien ansiotulojen ja pääomatulojen verojen välillä. Kuilu avaa portin veron välttelylle. Toisin sanoen tuloja muunnetaan työstä pääomaan. Kuten edellä on tullut ilmi Suomessa tarjotaan varakkaille omistajille mahdollisuus kirjata korkeasti verotetut ansiotulot kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi. Mitä suurempi kuilu veroasteissa on näiden kahden tulomuodon välillä, sitä suurempi kannustin syntyy tulonmuuntoon. Tulonmuunto nakertaa ja on Suomessa nakertanut pohjaa pois progressiiviselta tuloverotukselta, joka oli ollut keskeisin osa modernia verojärjestelmää. On tässäkin yhteydessä syytä korostaa, että tulonmuunto ei ole mahdollista veronmaksajien valtaenemmistölle kuten esimerkiksi veturinkuljettajille, vahtimestareille, lasten- ja vanhustenhoitajille jne. He eivät voi teeskennellä, että heidän palkkansa onkin osinkoja, kuten monet juristit, lääkärit ja konsultit.

”Verojärjestelmämme epäkohta on se, että samansuuruisesta tulosta ei aina makseta euromääräisesti yhtä paljon veroa.”

Veron määrä on riippuvainen siitä, mistä lähteestä tuloja saadaan. Mitä suurempi osuus tuloista on pääomatuloa tai niiksi kirjattuja tuloja, sitä pienempi on verotaakka verrattuna saman verran tienavaan palkansaajaan. Progressiivisen tuloverotuksen palauttamiseksi selkein keino on omaksumia periaate ”samasta tulosta sama vero” eli yhtenäinen tuloverotus. Veron kohteena olisivat kaikki tulot (kokonaistulo = ansiotulo + pääomatulo).

Yhtenäinen tuloverotus olisi konkreettinen keino tukkia verotuksen porsaanreikiä ja näin estää verojen laillista välttämistä. Kaikki tulot tulisivat progressiivisen verotuksen piiriin. Palkkojen, osinkojen, korkojen, vuokrien ja voittojen lisäksi myyntivoitot tulisivat tuloveroon mukaan. Monissa maissa, myös Suomessa, myyntivoittoa, joita verolaissa hassusti kutsutaan luovutusvoitoksi, verotetaan lievemmin kuin muita tuloja. Tähän on vaikea keksiä perustelua. Nykyisin myyntivoittoiin sovelletaan realisointiperiaatetta. Siirtyminen myyntivoittojen verotuksessa nykyisestä realisointiperiaatteesta (sillä hetkellä, kun varallisuutta myydään) kertymisperiaatteeseen ei pitäisi olla nykyteknologialla vaikeaa. Tähänastinen käytäntö on perustunut sille, ettei verottajalla ole tiedossa varallisuuden ostohintaa ja ostohetkeä. Näiden kahden seikan perusteella voidaan myös inflaatio ottaa huomioon.

Lisäksi yhtenäisessä tuloverossa yhtiövero ja tulovero pitäisi integroida, jolloin esimerkiksi 500 000 euron voitosta maksettaisiin saman verran veroa (esim. 20 % yhtiövero plus osakkaan

tulosta 35 %) kuin samansuuruisesta ansiotulosta. Näin estettäisiin tulonmuuntoa ja haitallista verosuunnittelua. Kaikki ongelmat eivät poistu tälläkään tavalla. Yritysten jakamattomat voitot olisivat tässäkin järjestelmässä ongelma. Tähän ratkaisukeino olisi se, että listaamattomat yhtiöt pitäisi pakottaa siirtymään menettelyyn, jossa ei olisi yhtiöveroa, vaan kaikkia voittoja verotettaisiin kuten ansiotuloja. Monissa maissa, kuten USA:ssa, tällainen käytäntö onkin. Tulonmuuntomahdollisuuksien heikentyminen jo itsessään vähentäisi listaamattomien osakeyhtiöiden viehätystä. Tällöin järjestelmä olisi neutraali yritysmuodon valinnan suhteen. Suomessa 1993 reformi synnytti melkoisen lisäyksen listaamattomien osakeyhtiöiden perustamisessa. Ilmiselvä houkutin varakaille omistajille ja niille omistajille, jotka aikoivat kasvattaa yrityksensä nettovarallisuutta, oli avokätinen osinkoverotus. Lisäksi tällainen järjestelmä kohtelisi neutraalisti eri rahoitustapoja; velka tai omapääoma.

Tulonjaon kokonaisuineen (saatavilla vuodesta 1995 lähtien) perusteella ansiotulojen rajavero on ollut ylimmässä tulopromillessa ja ylimmässä tuloprosentissa selvästi kokonaisrajaveroastetta korkeampi. Ylimmän promillen rajavero kokonaistuloista (ansiotulo + pääomatulo) on myös ollut koko ajanjakson vuodesta 1995 eteenpäin matalampi kuin ylimmän ansiotuloprosentin vastaava rajavero (Tuomala 2019). 1990-luvun puolivälistä lähtien tuloverotuksemme ei ole kokonaistulon osalta enää ollut progressiivinen sen paremmin keskimääräisen veron (ks. kuviot 6 ja 7 edellä) kuin rajaveronkaan mielessä (Tuomala 2019). Ylimmissä tuloissa sekä keskimääräiset verot että rajaverot ovat laskeneet tulojen kasvaessa. Jos rajaverot ja keskimääräiset verot laskettaisiin todellisten tulojen suhteen, eli jos mukana olisivat myös tulonjakoaineistosta puuttuvat tulot, veroasteet olisivat ylimmissä tuloissa vieläkin pienempiä, erityisesti viime vuosina.

Ylimmissä kokonaistuloissa keskimääräinen vero laskee pääomatulo-osuuden kasvaessa. Kuviosta 6 ja 7 havaittiin, että suurituloisimman promillen keskimääräinen veroaste on ollut matalampi kuin muilla ylimpään prosenttiin kuuluvilla vuotta 2000 lukuun ottamatta.¹⁵ Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että pääomatulojen osuus ylimmässä promillessa on huomattavasti suurempi kuin ylimmän prosentin alimmassa 0,9 prosentissa eli 99–99,9 prosenttipistevälillä (ks. kuvio 2). Myös ylimmän tulokymmenyksen alimman yhdeksän prosentin, eli 99–90 prosenttipistevälin, keskimääräinen veroaste on ollut selvästi korkeampi kuin suurituloisimman promillen keskimääräinen veroaste – jälleen vuotta 2000 lukuun ottamatta.

Muita edistysellisiä verouudistuksia

VM arvioi, että listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien huojennettujen osinkoverojen (verohallinnon sivuilla niitä kutsutaan verovapaiksi) määrä on ensi vuonna jopa 830 milj. euroa. Tarkoittaisiko tämä sitä, että yhtenäisellä tuloverotuksella voisimme kerätä tuon verran lisää verotuloja? Vaikka pääomatuloja alettaisiin verottaa nykyisen ansiotuloveroasteikon mukaan, näin ei tapahtuisi. Yhtenäisessä tuloverotuksessa pääomatulojen kireämmästä verotuksesta seuraisi muita vaikutuksia. Jos listaamattomien yhtiöiden omistajien nettovarallisuuteen perustuva järjestelmä lakkautettaisiin, silloin ei olisi tarvetta kerätä nettovarallisuutta ei-tuotannollisista sijoituksista osinkoverojen minimoimiseksi kuten nykyisin. Hyvin todennäköisesti tällä olisi positiivinen vaikutus reaaliin investointeihin. Jopa nykyisessä järjestelmässä osinkoverojen nostamisella voisi olla positiivinen vaikutus investointeihin. Vuonna 2013 Ranskassa osinkoveroastetta kolminkertaistettiin 15,5 prosentista 46 prosenttiin. Tätä perusteltiin investointien kannustamisena. Osakeyhtiön

¹⁵ Tällöin ansiotulojen osuus oli poikkeuksellisen suuri ylimmässä promillessa. Tähän vaikutti merkittävästi Nokian optiotulot, joita verotetaan ansiotuloina.



voitonjakopolitiikassa päätetään, kuinka paljon voitosta jätetään yrityksen kassaan ja sieltä sillä voidaan rahoittaa investointeja, ja kuinka paljon voitosta otetaan ulos osinkoina omistajille. Toisin sanoen korkeampi osinkovero kannustaisi jättämään voittoa yrityksen sisään ja sieltä niitä edelleen investoitaisiin. Ranskan reformia koskeva tutkimus¹⁶ osoitti, että veropolitiikan muutoksen synnyttämä kasvanut kassa yrityksissä johti suurempiin investointeihin, liikevaihdon kasvuun ja vähensi pääoman väärinallokointia. Vuonna 2003 USA:ssa alennettiin reilusti osinkoveroa. Tämän seurauksena Microsoft alkoi vasta osinkoveron alennuksen jälkeen maksaa osinkoa.¹⁷ Suomessa tehtiin myös samoihin aikoihin kuin Ranskassa vuonna 2014 yritysverotuksessa ja osinkoveroissa reformi. Toimittiin hyvin eri tavalla kuin Ranskassa. Suomessa pudotettiin yhtiövero 20 prosenttiin, joka lisäsi kannustinta jättää voittoa yrityksen sisään ja sitä kautta investointien kasvattamiseen. Osinkoverojen osalta menttiin toiseen suuntaan, joka vei pohjaa pois investointeja kannustavalta vaikutukselta. Lisäksi, kuten edellä todettiin, Suomessa nettovarallisuuteen perustuva listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus suosii sijoittamista arvopapereihin ja kiinteistöihin tuotannollisten investointien sijasta.

Yhtenäinen tuloverotus johtaisi todennäköisesti siihen, että varallisuutta siirtyisi verovapaisiin sopimuksiin, kuten vakuutuskuoriin. Siellä osingot ja myyntivoitot kasvaisivat verovapaasti. Vero kohdistuisi vasta kun tuloja otetaan ulos näistä sopimuksista. Näistä syistä yhtenäiseen tuloverotukseen siirtyminen vaatisi myös muita muutoksia verotukseen. Tällaisia olisi vakuutuskuorien verokohtelun muuttaminen. Jos tässä ei onnistuta, varallisuusvero olisi hyvä varmistava keino, ettei verojen välttely olisi varakkaille niin helppoa kuin se nyt on. Varallisuusveroon palataan myöhemmin tässä kirjoituksessa. Kaiken kaikkiaan on aika mahdotonta arvioida verotulovaikutuksia yhtenäiseen tuloverotukseen siirtymisestä. Voimme kuitenkin sanoa varmuudella, että sillä voidaan lisätä verotuloja ja saada aikaan positiivinen vaikutus tuotannollisiin investointeihin. Kuinka suuria nämä vaikutukset ovat, riippuu siitä mitä muita veromuutoksia tehdään yhtenäisen tuloverotuksen seuraksi. Opetusta tästä on se, että verotusta pitää aina katsoa kokonaisuutena.

Edellä esitetyt seikat alleviivaavat tarvetta arvioida yksittäisten veromuutosten vaikutusta verojärjestelmän kokonaisuudessa. Samoin on tärkeä arvioida verotusta yhdessä julkisten menojen kanssa. Viimeaikaisen verotutkimuksen keskeinen perustelu julkisten palveluiden tarjonnalle on se, että julkisilla palveluilla voidaan vähentää progressiivisen verotuksen aiheuttamia vääristymiä työn tarjonnassa. Tällainen on esimerkiksi lasten päivähoito, joka paitsi mahdollistaa vanhempien työssäkäynnin lisää myös työssäkäynnin houkuttelevuutta. Monia muita hoivapalveluja voidaan perustella vastaavalla tavalla.

”Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää työn tarjontaa vapauttamalla siihen aikaa.”

Lisäksi niissä maissa, joissa on korkea tulonlisäyksestä menevä vero eli rajavero sekä laaja julkinen palvelutarjonta, verotus vääristää työn tarjontapäätöksiä vähemmän kuin matalamman rajaveroasteen tilanteessa. Havainto kumoaa varsin yleisen uskomuksen, että hintojen kautta tapahtuva politiikkaohjaus olisi aina tehokkaampaa kuin ohjailu määrien kautta – eli tässä tapauksessa palvelujen kautta. Näin Pohjoismaille tyypillinen hyvän taloudellisen suorituskyvyn ja korkeiden nimellisten ansiotulojen rajaveroasteiden yhdistelmä on osaltaan selitettävissä julkisen palvelutarjonnan laajuudella.

¹⁶ Ks. Matray- Boissel (2021)

¹⁷ Ks. Chetty- Saez (2004)

SOSIAALITURVAMAKSUT, ARVONLISÄVERO JA KANSANTULOVERO

Viime vuosisadan veroinnovaatioita ovat myös arvonlisävero (alv) ja sosiaalivakuutusmaksu. Jälkimmäiset kytketään työhön ja tilitetään sosiaaliturvarahastoille, jotka rahoittavat työtuloja korvaavia tulonsiirtoja, kuten eläkkeitä ja työttömyyskorvauksia. Ne muodostavat veroista ja veronluontaisista maksuista melkoisen osan, vuonna 2021 jopa 28 prosenttia koko verokertymästä. Sosiaalivakuutusmaksuja on usein perusteltu sillä, että ne selkeyttävät edun ja maksun keskinäistä suhdetta. Näillä maksuilla rahoitetaan myös muita etuja. Kuten edellä todettiin, Tanskassa esimerkiksi koko sosiaaliturvajärjestelmä rahoitetaan tuloverotuksella. Tanskan poikkeava esimerkki osoittaa, että juridinen verolajien erottelu ei ole kovin tärkeää. Tärkeämpää on erotella verolajit sen mukaan ovatko ne progressiivisia, regressiivisiä vai suhteellisia? Progressiivisessa verotuksessa keskimääräinen veroaste (maksettujen verojen suhde tuloon) on köyhille ja keskituloisille pienempi kuin eniten tienaaville. Verotus on regressiivistä, kun esimerkiksi suurituloisten (kokonaistulo = ansiotulo plus pääomatulo) keskimääräinen veroaste on pienempi kuin keskituloisilla (ks. kuviot 6 ja 7) Sosiaaliturvamaksut ovat suhteellisia maksuja palkasta tiettyyn pisteeseen asti. Niiden merkittävä rajoittava tekijä on se, että ne eivät kohdistu pääomatuloon. Jos meillä kaikilla on pääsy terveydenhoitoon riippumatta siitä, ansaitsemeko ansio- vai pääomatuloja, niin miksi ainoastaan työn pitäisi rahoittaa terveydenhoitoa.

USA:ta lukuun ottamatta kaikki kehittyneet maat verottavat kulutusta arvonlisäverolla. Ranska oli ensimmäinen maa, joka vuonna 1948 otti käyttöön alv:n. Euroopassa se yleistyi 1960-luvulta lähtien. Suomessa liikevaihtoverosta siirryttiin arvonlisäveroon vasta vuonna 1995. Toisin kuin liikevaihtoverossa alv:ssa ei veroteta välituotteita. Yritysten ostamien välituotteiden kustannukset voidaan vähentää tavaroiden ja palvelusten arvosta niitä myydessä. Arvonlisäveron etuihin kuuluu se, että sen välttäminen on vaikeampaa kuin liikevaihtoveron. Syy on siinä, että alv:ssa vero kerätään kussakin tuotannon vaiheessa eikä vain myynnin vaiheessa.

Alv on kuitenkin regressiivinen, koska se verottaa kulutusta, ei tuloa. Tästä syystä välttämättömyshyödykkeitä verotetaan alhaisemmalla veroasteella (ei verokannalla!). Totesimme edellä kuvion 7 yhteydessä regressiivisyyden johtuvan siitä, että pieni- ja keskituloiset kuluttavat lähes kaikki tulonsa. Liikuttaessa suurempiin tuloihin kulutus tulee pienemmäksi suhteessa tuloihin. Aivan huipputuloisilla alv:n osuus suhteessa heidän tuloihinsa on hyvin pieni. Toki jossain vaiheessa rikkaat kuluttavat säästönsä, mutta se voi tapahtua kaukana tulevaisuudessa. Esimerkiksi jos säästöjä käytetään eläkkeiden rahoittamiseen tai vielä kauemmas tulevaisuuteen, siirretään perintöjen kautta jälkeläisille. Verrattuna tuloveroihin hyödykeverojen epäoikeudenmukaisuus on siinä, että suurempituloiset voivat säästämisen avulla lykätä niitä tulevaisuuteen, kun taas köyhät maksavat ne ostohetkellä.

Toisin kuin usein kuvitellaan alv:ssa ei ole laajaa veropohjaa. Itse asiassa verosta on vapautettu merkittäviä talouden sektoreita. Merkittävintä arvonlisäverotonta toimintaa ovat rahoitus- ja vakuutuspalvelut. Tuskin perustelu on näiden tavaroiden ja palveluiden välttämättömyysluonne. Sen sijaan tähän on saattanut vaikuttaa se, ettei ole selvää mikä on arvonlisäystä rahoituksessa. Lisäksi



monet arvonlisäverosta vapautetut alat olivat varsin pieniä, kun Euroopassa siirryttiin alv:iin. Nyt nuo alat ovat kasvaneet suuriksi myös Suomessa. Yleinen alv-veroprosentti on 24 prosenttia ja alv:n avulla kerätty verotulo on 11 prosenttia suhteessa kansantuloon. Näiden lukujen avulla laskettu veropohja on 46 prosenttia kansantulosta, ei siis kovin suuri kuten usein kuvitellaan.

Alv:n ja sotumaksujen rajoitukset tekevät entistä hankalammaksi rahoittaa hyvinvointivaltiota kasvavien tuloerojen aikana. Asiantilan korjaamisesta on puhuttu pitkään monissa maissa mutta kovin vähän Suomessa. Meaden raportti (1978) teki ehdotuksen, jossa sosiaaliturvamaksuja maksettaisiin myös säästämisen tuotosta eli pääomatulosta. Muutama vuosi sitten Saez ja Zucman (2019) ehdottivat veroa, jota he kutsuivat kansantuloveroksi. Kuten nimi kertoo veron kohteena olisi kansantulo eli ansio- ja pääomatulojen summa. Tärkeä ero arvonlisäveroon olisi se, että kansantulovero ei kohdistuisi tulonsiirtojen varassa eläviin, jotka ovat tyypillisesti pienituloisia. Näin ollen tämä vero olisi progressiivisempi kuin alv. On myös hyvä huomata ero kansantuloverolla ja myöhemmin käsiteltävän hiiliveron välillä: hiiliveron tavoite on ainoastaan torjua ilmastonmuutosta. Saez ja Zucman korostavat, että kansantuloveron veroaste voi olla pieni koska sen pohja on laaja. Lisäksi he korostavat sitä, ettei vero korvaa progressiivista tuloverotusta vaan regressiivisiä sosiaaliturvamaksuja ja alv:ia. Ellei poliittista tukea löydy tulee tässäkin toteutuksen esteeksi kansainvälinen verokilpailu, koska vero lisää yritysten voittojen verotusta.

ILMASTONMUUTOKSEN TORJUNTA: VERO VAI MÄÄRÄSÄÄNTELY

Vuonna 2017 ilmestyi Nick Sternin ja Joseph Stiglitzin johtaman komission raportti Carbon Pricing, jossa vaadittiin hiilidioksidipäästöjen voimakasta verottamista (Stern & Stiglitz 2017). Raportin mukaan ilmaston lämpenemisen pitäminen kahden asteen puitteissa edellyttäisi 50–100 dollarin verohintaa hiilidioksidin päästötonnia kohden vuoteen 2030 mennessä. Stern ja Stiglitz esittivät, että hiilidioksidipäästöjen vähentäminen jopa vahvistaisi talouksia. Perustelu on suoraviivainen. Globaalitalous kärsii kysynnän puutteesta, ja monen maan julkistaloudet ovat vaikeuksissa riittämättömien verotulojen vuoksi. Maailmanlaajuinen hiilivero, jonka ei tarvitsisi olla yhtä suuri kaikissa maissa, helpottaisi kumpaakin ongelmaa. Hiilidioksidipäästöjen verottaminen tarjoaisi myös kannustimen energian käyttöä ja päästöjä vähentävälle kekseliäisyydelle.

Suomi oli etujoukossa asettaessaan maailman ensimmäisen hiiliveron jo vuonna 1990. Hiilivero ei kuitenkaan ole ainoa eikä välttämättä edes paras keino ilmastonmuutoksen torjunnassa. Päästöjen määrä sääntelyn kautta vaikuttavat keinot ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Suomalaisessa keskustelussa verokeinoja on paljolti puolusteltu niin kutsutulla Hetemäen verotyöryhmän raportilla.¹⁸ Hetemäen ryhmä näkee ympäristöverot keinona vähentää tuloveroja. Raportissa väitetään, että: *”...ympäristöveroilla kerätyt verotulot voidaan käyttää muiden vääristävien verojen keventämiseen. Tästä syystä verotus voi olla parempi sääntelykeino kuin esimerkiksi määrä- tai teknologiarajoitukset”*.

Verotyöryhmän väite on lähinnä väärinkäsitys. Nimittäin tilanteessa, jossa muut verot on jo asetettu optimaalisella tavalla, mutta ilman ympäristövaikutusten huomioon ottamista, ympäristöverot voivat parantaa ainoastaan ympäristön tilaa eivätkä mitään muuta. Toisin sanoen ei voida saavuttaa kaksoishyötyä (double dividend), jossa ympäristöverotus toimisi sekä päästöjä vähentäen että vääristäviä veroja, kuten ansiotuloveroa, kompensoiden (Christiansen 1996). Mirrlees Review puolestaan pitää väitettä kaksoishyödyistä samanlaisena väärinkäsityksenä kuin väitettä, että verotuksen painopisteen siirtämisellä kulutuksen verotuksen suuntaan olisi positiivisia vaikutuksia työn tarjontaan (Mirrlees ym. 2011, s.239).

Sekä Stern (2006) että Stern & Johnson edustavat kommentissaan (Mirrlees ym. 2011) kantaa, jonka mukaan hintamekanismin kautta vaikuttava verotus on yksin riittämätön keino ilmastonmuutoksen estämiseksi. Stern ja Johnson perustelevat epäilystään verotuksen vaikuttavuudesta hiilenpolton suhteellisen alhaisella hintajoustolla ja vetoavat siihen, että esimerkiksi bensiinin hinnan verokorotuksilla ei saada autoilua merkittävästi vähenemään.

Hiiliveron hyväksyttävyyys edellyttää myös, että kaikki siitä saatavat verotulot käytetään uusiutuviin energialähteisiin siirtymisen rahoittamiseen ja etenkin verosta kärsivien pieni- ja keskituloisten kotitalouksien tukemiseen. Ellei pieni- ja keskituloisia hyvitetä, hiilivero on käytännössä regressiivinen, mikä tarkoittaa sitä pienempää kannustinta päästöjen leikkaamiseen mitä korkeamat ovat tulot. Toisin sanoen regressiivinen hiilivero pahentaa edellä mainittua eriarvoisuuden ja

¹⁸ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010



ilmastonmuutoksen kohtalonyhteyttä. Hämmäntävää onkin ollut huomata, että monet ympäristöaktivistit ovat valmiita hyväksymään regressiivisen hiiliveron ilman kompensatiota pienituloisille. Syksyllä 2018 Ranskassa alkaneet ”keltaliivien” mielenosoitukset olivat jo merkkejä siitä, mitä tapahtuu, kun näitä näkökohtia ei ole otettu huomioon.

”Ympäristöjalanjäljen pienentämiseksi tarvitaan sekä määrä sääntelyä että ympäristöveroja.”

Määräsääntely tarkoittaa perinteistä lainsäädännöllistä normistoa, jolla kielletään haitallinen toiminta, asetetaan päästökiintiöitä, standardoidaan päästöjen pitoisuutta ja niin edelleen. Esimerkiksi Sternin ja Stiglitzin komitea piti hiilen käytön rajoittamista sähköntuotannossa, joka on ehdottomasti suurin globaalien hiilidioksidipäästöjen aiheuttaja, vähintään yhtä tärkeänä keinona kuin hiiliveron korottamista.¹⁹

Määräsääntelyn puolesta puhuu sekin, että fossiilisten polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen heilahtelu suuntaan tai toiseen vaikuttaa hiiliveron kannustinvaikutukseen, muttei sääntelyrajoitteen vaikutukseen. Lisäksi tiukka säännös on epäilemättä hintakannustinta vahvempi vaikutin teknologian kehittämisen suuntaan. Määräsääntelystä ei myöskään aiheudu samanlaisia välittömästi eriarvoistavia seuraamuksia kuin regressiivisesti toimivasta hiiliverotuksesta.

Ilmastonmuutos ei ole suinkaan marginaalinen muutos, jota voitaisiin hallita marginaalisin menetelmin, vaan kyse on koko planeetan elinkelpoisuuden säilymisestä. Fossiilisten polttoaineiden käytön voimakas rajoittaminen on epäilemättä ihmiskunnan kohtalonkysymys. Siksi tarvitaan myös käyttörajoitusten kaltaisia järeitä keinoja. Sääntelyjärjestelmää kehittämällä verotuksen ja päästökaupan kaltaisen eriarvoistavan hintamanipulaation roolia voitaisiin merkittävästi pienentää.

¹⁹ Tällöin ansiotulojen osuus oli poikkeuksellisen suuri ylimmässä promillessa. Tähän vaikutti merkittävästi Nokian optiotulot, joita verotetaan ansiotuloina.

VARALLISUUDEN OIKEUDENMUKAINEN VEROTUS

Ylimpien varallisuusosuuksien kasvun myötä maailmalla käydään vilkasta keskustelua progressiivisen varallisuusveron tarpeellisuudesta. Määräaikainen EU-laajuinen varallisuusvero suuriin varallisuuksiin koronavaurioiden ja ilmastonmuutoksen torjunnan rahoittamiseen olisi reilu keino. Varallisuusveron puuttuminen helpottaa nykyisessä verojärjestelmässämme verosuunnittelua. Varallisuusvero toimisi varmistavana verona. Vähintäänkin pitäisi toteuttaa varallisuuden ilmoitusvelvollisuus, joka luvattiin jo vuonna 2005 varallisuusveron poiston yhteydessä. Lupaus odottaa edelleen täyttämistään. Ilmoitusvelvollisuus pitäisi laajentaa myös vakuutuskuorissa ja holding-yhtiöissä veroilta suojassa oleviin varoihin ja tuloihin. Ilmoitusvelvollisuus olisi myös keino kontrolloida veronkiertoa, joka muita Pohjoismaita koskevan tutkimuksen mukaan on aiempia arvioita selvästi laajempaa kaikkein varakkaimpien keskuudessa.

Perintövero kaipaa myös uudistamista. James Meaden johtama ryhmä (1978) kiinnitti erityistä huomiota perhedynastioiden varallisuuskasaumien estämiseen. Meaden mukaan perintövero on tehokas ja oikeudenmukainen vero. Perintövero voi olla hyvin progressiivinen ja sillä on vähäiset kannustinvaikutukset, koska vero maksetaan kuoleman jälkeen ja se kohdistuu ei-ansaittuun varallisuuteen. Perintö- ja lahjaveroa voitaisiin uudistaa taloustieteilijä Tony Atkinsonin (1972; 2015) ehdottamalla ja Mirrlees Review'n (2011) kannattamalla tavalla siten, että se kohdistuu kaikkeen elinaikana vastaanotettuun varallisuuteen. Näin estettäisiin varakkaiden osakevarallisuuden siirtoja seuraavalle sukupolvelle verovapaasti.



VELKA VAI VERO JULKISEN SEKTORIN RAHOITUKSESSA

Julkisen sektorin rahoitus koostuu verojen lisäksi velasta. Viime vuosikymmeninä velan osuus on kasvanut Suomessa ja monessa muussa maassa erittäin merkittävästi. Näin ollen velkarahoitusta koskevat kiistat ovat hallinneet talouspoliittista keskustelua. Velkaantumiseen liittyy hyviä ja huonoja syitä. Velkarahoitus suosii niitä, joilla on varaa antaa lainaa valtiolle. Toisaalta näillä henkilöillä on enemmän veronmaksukykyä kuin muilla. Missä olosuhteissa velkarahoitus on sopiva julkisten menojen rahoituskeino?

Julkinen velka voi kasvaa useista eri syistä. Hallitus voi hyvin perustein nähdä sopivan tilaisuuden sellaisiin fyysisiin investointeihin, kuten infrastruktuuriin ja ilmastonmuutoksen torjuntaan, tai aineettomiin investointeihin, kuten koulutukseen, terveydenhoitoon tai tutkimukseen, jotka lupaavat suurempaa tuottoa (hyötyjä yhteiskunnalle) kuin yksityiset investoinnit tai kuin korko, jolla valtio ottaa lainaa. Kasvava velka voi olla myös harkittu valinta, jonka taustalla on tavoite pienentää julkisen sektorin kokoa. Ronald Reaganin hallinnon budjettistrategia Yhdysvalloissa 1980-luvulla on kuvaava esimerkki tästä: ylimpien tulojen verotusta alennettiin reippaasti, mikä puolestaan kasvatti budjettialijäämää, mikä taas johti julkisten menojen leikkauksiin. Erityisesti Britanniassa rikkaiden veronalennukset rahoitettiin julkisen omaisuuden yksityistämällä, mikä lopulta merkitsi ilmaista omistuksen siirtoa varakkaille.

Tilanne, jossa suurituloisimmat ja varakkaimmat eivät maksa reilua osuuttaan veroista, tuskin lisää keski- ja alempien tuloluokkien halukkuutta suostua tällaiseen verojärjestelmään. Tämän kanssa osin vaihtoehtoinen selitys on, että julkisen velan kasvaessa poliittiset puolueet eivät kannatuksen menettämisen pelossa ota riskiä verojen korottamisesta tai edes pitämisestä ennallaan. Mutta mihin tällainen kehitys johtaa? Suomessa, kuten edellä todettiin, kokonaisveroaste laski 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana merkittävästi. Lisäksi kuvioista 4 ja 5 huomataan, miten vuosina 2007 ja 2008 valtion ansiotuloverojen osuus verokertymästä laski ja samalla veropohja kutistui. Vuodesta 2008 julkisen sektorin velka (velan suhde BKT:n) lähti voimakkaaseen kasvuun.

Entä miten kustannusten taakanjako saadaan oikeudenmukaiseksi sukupolvien välillä? Julkinen velka on erityinen keino tämän ongelman ratkaisemiseksi ilmastonmuutoksen torjunnassa. Kun ilmastonmuutoksen torjuntaan tarvittavat toimenpiteet rahoitetaan julkisella velalla, rikotaan saastuttaja maksaa-periaatetta. Jos vihreän infrastruktuurin ja puhtaamman teknologian kehittämiseen käytettäisiin paremman sääntelyn lisäksi julkista velkaa sen sijaan, että korotetaan nykyisen sukupolven veroja merkittävästi, saataisiin tulevat sukupolvet jakamaan taakkaa. Tulevien sukupolvien maksutaakka toki nousee, mutta vastaavasti he hyötyvät nyt tehtävistä toimista. Suhteessa BKT:hen tulevien sukupolvien verotuksen ei välttämättä tarvitse nousta.

Julkisen sektorin toimintojen rahoittamista voidaan katsoa myös julkisen nettovarallisuuden näkökulmasta. Yksityinen nettovarallisuus (varallisuudesta vähennetään yksityinen velka) koostuu tuotantopääomasta, kiinteistö- ja rahoitusvarallisuudesta. Jos julkinen varallisuus olisi samaa luokkaa kuin julkinen velka, nettovarallisuus olisi nolla. Positiivinen julkinen nettovarallisuus tarkoittaa,

että julkinen kokonaisvelka on pienempi kuin julkisen omaisuuden (esim. koulut, tiet, sairaalat jne.) kokonaisarvo. Negatiivinen julkinen nettovarallisuus taas vastaavasti tarkoittaa, että julkinen kokonaisvelka on suurempi kuin julkisen omaisuuden kokonaisarvo. Julkisen sektorin nettovarallisuus on saanut suomalaisessa julkisesta velasta ja kestävyysvajeesta käydyssä keskustelussa hyvin vähän huomiota. Rahoitusvarallisuuden perusteella Suomi on julkisen nettovarallisuuden osalta erittäin hyvässä tilanteessa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Britanniassa julkisen sektorin nettovarallisuus on negatiivinen ja Ranskassa, Saksassa ja Japanissa niukasti positiivinen.

”On hyvä muistaa, että Suomen nettovarallisuus on reilusti positiivinen erityisesti eläkerahastojen ansiosta.”

Muun varallisuuden osalta tilanne on muuttunut viime vuosikymmeninä, kun valtio on myynyt omistuksiaan kokonaan tai osin omistamissaan yhtiöissä. Mutta miksi valtion pitäisi luopua vahvasta tulovirrasta? Pienenevä ja erityisesti negatiivinen julkinen nettovarallisuus voi antaa yksityisille julkisen velan omistajille enemmän poliittista vaikutusvaltaa finanssi- ja budjettipolitiikkaan. Matala ja negatiivinen julkinen nettovarallisuusasema voi myös sekä poliittisesti että taloudellisesti rajoittaa hallitusten mahdollisuuksia vähentää taloudellista eriarvoisuutta.

Suosittu väite sekä poliitikkojen, yritysjohtajien että suuren yleisön keskuudessa on, että nyt tapahtuva velkaantumisen siirtää velanmaksusta koituvaa taakkaa tuleville sukupolville. ”Käymme lapsiemme taskuilla” -iskulause on harhaanjohtava. Moni nyt elävistä on maksamassa nyt otettuja velkoja esimerkiksi vuonna 2050. Neljän sukupolven perheessä on hyvin todennäköisesti kaksi sukupolvea maksamassa velkaa nyt ja vuonna 2050.

YHTEENVETOA

Verojärjestelmämme tärkeimpiä epäkohtia:

- Eriytetty tuloverotuksemme suosii varakkaita ja erityisesti listaamattomien yhtiöiden omistajia.
- Samaan aikaan kun kokonaisveroaste (verokertymän suhde kokonaisbruttotuloihin) on 2000-luvulla pudonnut noin 5 prosenttiyksikköä, veropohja eli kokonaisverotettava tulo on kaventunut merkittävästi ja valtion ansiotuloveron (ainoa progressiivinen vero) osuus verokertymästä on laskenut vuoden 1995 12 prosentista alle 6 prosenttiin vuonna 2018.
- Samaan aikaan kun kokonaisveroaste on laskenut, on valtion velka kasvanut.

OIKEUDENMUKAISIA VEROUDISTUKSIA

- Siirrytään nykyisestä eriytetystä tuloverotuksesta yhtenäiseen progressiiviseen tuloverotukseen, jossa verotetaan kokonaistuloa eli ansiotulo plus pääomatulo. Tämä tekee verotuksen oikeudenmukaisemmaksi, kaventaa tuloeroja etenkin yrittäjien keskuudessa ja estää haitallista verosuunnittelua estämällä tulonmuuntoa.



- Palautetaan varallisuusvero suuriin nettovarallisuuksiin hillitsemään varallisuuserojen kasvua. Tämän rinnalla täytyy myös uudistaa verovapaiden sijoitussopimusten sisällä kasvavien tulojen verotusta.
- Muutetaan perintö- ja lahjavero siten, että se kohdistuu kaikkeen elinaikana vastaanotettuun varallisuuteen. Näin estettäisiin varakkaiden verovapaita osakevarallisuuden siirtoja seuraavalle sukupolvelle.
- Laajennetaan sosiaaliturvamaksuja koskemaan työn ohella myös pääomaa.
- Ympäristöveroissa ei pidä mennä siihen harhaan, että niiden tuotoilla kevennetään muita veroja. Nimittäin tilanteessa, jossa muut verot on jo asetettu optimaalisella tavalla, mutta ilman ympäristövaikutusten huomioon ottamista, ympäristöverot voivat parantaa ainoastaan ympäristön tilaa eivätkä mitään muuta.
- Listaamattomien yritysten verotuen leikkaaminen. Tai verotuksen kehittäminen siten, että listaamattomat yhtiöt siirretään menettelyyn, jossa ei olisi yhtiöveroa, vaan kaikkia voittoja verotettaisiin kuten ansiotuloja. Tällainen käytäntö on monissa maissa. Tällöin järjestelmä olisi neutraali yritysmuodon valinnan suhteen.

KIRJOITTAJAESITTELY

Matti Tuomala on taloustieteen emeritusprofessori, toimii tutkijana Tampereen yliopiston Verotutkimuksen huippuyksikössä (FIT).

VIITTEET

- Atkinson, T., (1972). *Unequal Shares*. Allen Lane the Penguin Press: London.
- Atkinson, T., (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.
- Chetty, R. & Saez, E. (2004), *Dividend Taxes and Corporate Behaviour: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 96(2), 2006, 124-129, NBER Working Paper No. 10841.
- Christiansen V. (1996), *Green tax. A note on the Double Dividend and the Optimal Tax Rate*. CES working paper 107.
- David Hope, Julian Limberg (2020) *The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich* Working Paper 55 December, LSE International Inequalities Institute.
- Matray, A & C. Boissel (2021), *Dividend Taxes and the Allocation of Capital*, ilmestyy *American Economic Review*-
- Meade, J. E., et al. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*. London: Allen and Unwin.
- Mirrlees, J, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles & Poterba J. toim. (2011). *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.
- Riihelä, M. & M. Tuomala (2022). *Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla*, ilmestyy teoksessa Rajavuori, A. (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022*. Helsinki: Into Kustannus.
- Saez, E. & G. Zucman (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make them Pay*. New York: W.W. Norton.
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press.
- Stern, N. & Stiglitz, J. (2017). *Report of the high-level commission on carbon prices*. World Bank, Washington D.C.
- Tuomala, M. (2016). *Optimal Redistributive Taxation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tuomala, M. (2019). *Markkinat, valtio & eriarvoisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti (2010). Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010.





Miten verotus on kehittynyt 1990-luvulta 2020-luvun taitteeseen?
Miten verotusta voisi uudistaa ja julkista taloutta tasapainottaa oikeudenmukaisesti? Näihin kysymyksiin vastauksia tarjoaa taloustieteen emeritusprofessori Matti Tuomala. JHL kannattaa oikeudenmukaisia verouudistuksia hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden riittävän rahoituksen turvaamiseksi.

POSITIO ON JHL:N YHTEISKUNNALLINEN JULKAISUSARJA, JOSSA JULKAISTAAN JHL:N TUTKIMUSTOIMINNAN TULOKSIA JA PERUSTELTUJA TOIMENPIDE-EHDOTUKSIA.

JULKISTEN JA HYVINVOINTIALOJEN AMMATTILIITTO • JHL.FI