

KOHTI PAREMPAA VEROTUSTA – Eväitä verokeskusteluun

Sixten Korkman – Jukka Lassila – Niku Määttänen – Tarmo Valkonen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Virpi Haavisto, Avantage Oy, Helsinki

ETLA B237

ISBN 978-951-628-482-1

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki, 2009

ESIPUHE

Mielestämme on tärkeää, että verotuksen rakennetta pohditaan ja sen ongelmiin otetaan kantaa. Tällä kirjalla haluamme edistää näitä kysymyksiä koskevaa ymmärrystä. Tarkastelemamme vaihtoehdot eivät ole radikaaleja eivätkä muodosta kattavaa vero-ohjelmaa. Esittämämme suositukset ovat käsityksemme mukaan kuitenkin perusteltuja kansantalouden ja kansalaisten kannalta.

Kiitämme TT-säätiötä rahoituksesta, joka on tehnyt tämän kirjan kirjoittamisen mahdolliseksi.

Maaliskuussa 2009

Sixten Korkman Jukka Lassila Niku Määttänen Tarmo Valkonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE

JOHDANTO JA YHTEENVETO

7

GLOBALISAATIO JA VEROTUS

13

- 1 Globalisaatio etenee 13
- 2 Globalisaatio ja verotuksen yleinen taso 14
- 3 Työn verotus 21
- 4 Yhtiöverotus 26
- 5 Muu verotus 29
- 6 Kansainvälinen yhteistyö verokilpailun rajoittamiseksi 32
- 7 Johtopäätöksiä globalisaatiosta ja verotuksesta 34
Liite: Verotuksen kansantaloudelliset kustannukset ja
globalisaatio 37
Kirjallisuusluettelo 42

TYÖN JA KULUTUKSEN VEROTUKSESTA

43

- 1 Kohti pohjoismaista verorakennetta? 44
- 2 Työn ja kulutuksen verojen kohdentamisesta 47
- 3 Nostetaan ALV:a ja alennetaan tuloveroa 50
- 4 Loppupäätelmiä 54
Kirjallisuusluettelo 56

PÄÄOMATULOJEN VEROTUKSESTA

57

- 1 Johdanto 57
- 2 Pääomatulojen verotuksen perustelut ja ongelmat 58
- 3 Pääomatulojen verotuksen pääpiirteitä Suomessa 65
- 4 Miten tästä eteenpäin? 70
- 5 Johtopäätöksiä 75
Kirjallisuusluettelo 77

ASUMISEN VEROTUKSESTA

79

- 1 Johdanto 79
- 2 Vuokra- ja omistusasumisen verokohtelu 80
- 3 Omistusasumisen suosimiseen liittyvät ongelmat 84
- 4 Verotetaanko omistusasumista liian vähän? 87
- 5 Miten asumisen verotusta tulisi muuttaa? 89
- 6 Johtopäätökset 91
Liite: Kotitalouden budjetti ja asumisen verotus 93
Kirjallisuusluettelo 95

Johdanto ja yhteenvedo

Verojärjestelmällä on taipumus rapautua ajan myötä. Suomessa on kulunut jo pitkä aika siitä, kun verojärjestelmän perusratkaisut ovat viimeksi olleet kokonaisvaltaisen uudistuksen kohteena. Edellisenä virstanpylväänä voitaneen pitää 1990-luvun alun suurta verouudistusta, jossa laajennettiin veropohjia ja alennettiin veroasteita. Samassa yhteydessä työtulojen ja pääomatulojen verotus eriytettiin. Sen jälkeen verojärjestelmään on eri syistä tehty runsaasti yksittäisiä muutoksia, jotka ovat lisänneet verotuksen monimutkaisuutta ja olleet omiaan hämärtämään sen peruseriaatteita. Taloudessa on samanaikaisesti tapahtunut ja tapahtumassa merkittäviä muutoksia, jotka saattavat olla peruste muuttaa verojärjestelmää. Näistä syistä on tärkeää, että verotuksen perusteista ja painopisteistä käydään keskustelua ja tehdään päätöksiä. Tällä raportilla pyrimme osaltamme tuomaan aineksia verotuksesta käytävään keskusteluun.

Laajasti hyväksytty lähtökohta on, että verojärjestelmän tulisi olla tehokas ja oikeudenmukainen sekä hallinnollisesti yksinkertainen. Näiden tavoitteiden edellyttämistä linjauksista on kuitenkin erilaisia käsityksiä. Mieliopide-erot ovat sekä arvosidonnaisia että ehdollisia käsitykselle verotuksen vaikutuksista, joita koskeva tietämyksemme on melko rajallista.

Erityisen vaikeaa on muodostaa kantaa taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti katsoen oikeaan kokonaisveroasteeseen. On luontevaa ajatella, että julkisten menojen lisäämisestä saatava hyöty on aleneva ainakin jonkin menotason jälkeen. On myös todennäköistä, että verotuksen aiheuttamat haitat kansantaloudelle kasvavat verostetta nopeammin. Jossakin vaiheessa verotuksen aiheuttamat haitat muodostuvat julkisilla menoilla aikaansaataviin etuihin nähden liian suuriksi. Täsmällistä arviota siitä, milloin näin tapahtuu, on kuitenkin mahdotonta antaa.

Tässä kirjassa pohdimme pääosin verotuksen rakennetta. Miten verotuksessa tulisi painottaa eri veropohjia kuten työtuloja, yritysten voittoja ja pääomatuloja, yksityistä kulutusta ja kiinteistöjä? Mitkä näkökohdat ovat tärkeitä arvioitaessa eri veromuotojen vaikutuksia

ja edullisuutta? Voidaanko verotuksen painopisteitä muuttamalla parantaa kansalaisten hyvinvointia?

Suomen tulonjako on sen verran tasainen, että suuri keski-luokka vääjäämättä maksaa verojen valtaosan. Mitkään realistisina pidettävät uudistukset eivät tätä muuta. Silti verotuksen rakenteella ja sen muutoksilla on aina tulonjakovaikutuksia. Mielestämme Suomen verojärjestelmässä on piirteitä, joiden poistaminen sekä lisäisi tehokkuutta että tasaisi tulonjakoa.

Sixten Korkman tarkastelee omassa artikkelissaan globalisaation merkitystä verotuksen kannalta. Globalisaatio muuttaa syventyessään kansantalouksien toimintaa ja samalla sitä, miten verotus vaikuttaa kansantaloudessa. Globalisaatio edistää talouden tehokkuutta, mutta valtioiden keskinäisten riippuvuuksien voimistuminen aiheuttaa myös ongelmia. Usein esitetty huoli on, että verokilpailu koventuessaan pakottaa hyvinvointivaltion romuttamiseen ("race to the bottom"). Onko tämä huoli aiheellinen? Mitä kokemus ja tutkimus kertovat globalisaation vaikutuksista verotukseen?

Korkman toteaa, että tiivistyvä kansainvälinen kilpailu ulottuu enenevästi koskemaan myös julkisia tukia ja verotusta. Tästä näkökulmasta hahmottuu talouden avoimuuden ja hyvinvointivaltion välinen ristiriita: globalisaatio parantaa mahdollisuuksia talouden tehokkuuden edistämiseen, mutta samalla se lisää paineita hyvinvointivaltiota rahoittavan verotuksen keventämiseen. Verotuksen keventämistä puoltavat voivat hyvinkin nähdä tämän etuna, hyvinvointivaltion rahoituksesta huolestuneet näkevät sen pulmana. Kansainvälinen vertailu ei kuitenkaan tue oletusta siitä, että integraation myötä tiivistävä kilpailu pakottaisi laajasti veroasteiden madaltamiseen. Kokonaisveroasteet ovat Pohjoismaissa ja monissa muissa kansainvälisesti hyvin integroituneissa maissa erityisen korkeita. Eri maiden väliset erot viittaavat siihen, että tähänastinen globalisaatiokehitys ei ainakaan kovin vakavasti rajoita kansallisvaltion mahdollisuuksia päättää verotuksen yleisestä tasosta sosioekonomista mallia koskevien poliittisten valintojen kautta.

Myös työtulojen veroasteet ovat monessa hyvin avoimessa taloudessa varsin korkeat, minkä voi olettaa aiheuttavan kasvavia kansantaloudellisia kustannuksia. Työtulojen korkeimpia rajaveroasteita onkin alennettu selvästi tällä vuosikymmenellä useimmissa OECD-maissa ml. Suomessa. Vielä selvempää on, että kansainvälinen verokilpailu on viemässä yhtiöverotuksen veroasteita alaspäin. Sen sijaan globalisaatio ei suoraan vaikuta kovinkaan vahvasti kulutusverotuksen liikkumatilaan tai kiinteistöveroihin. Johtopäätös on, että globalisaatio puoltaa painopisteen siirtämistä taloudellista toimeliaisuutta rasittavista yhtiö- ja ansiotuloveroista kulutus- ja kiinteistöverojen suuntaan.

Jukka Lassila kysyy artikkelissaan, kannattaako kulutusveroja korottamalla rahoittaa ansiotulojen verojen alentamista. Kulutusve-

rojen haittana pidetään usein sitä, että pienituloiset kärsivät niistä suurituloisia enemmän, koska heidän tuloistaan menee suurempi osa kulutukseen. Kulutusverojen korotus kuitenkin rokottaa erityisesti niitä, joilla on tulevaa kulutusta varten kerättyjä säästöjä. Näihin säästöihin kulutusverojen korotus vaikuttaa kuten kertaluonteinen varallisuusvero. Pienituloisten kannalta sen sijaan on tärkeää, että kulutusveroja korotettaessa julkisten tulonsiirtojen ostovoima ei kärsi. Lassila tarkasteleekin sellaista verorakenteen muutosta, jossa kulutusveroja korotetaan, julkisia tulonsiirtoja nostetaan kuluttajaintojen nousun verran, ja ansiotulojen verotusta kevennetään vain niin paljon, ettei julkisen sektorin rahoituksellinen kestävyys heikkene. Artikkelin hyödyntää Suomen taloutta kuvaavalla yleisen tasapainon mallilla tehtyä laskelmaa.

Tällainen hyvin tiukasti rajoitettu verouudistus osoittautuu seurauksiltaan myönteiseksi. Kulutusverojen kolmen prosenttiyksikön korotuksella voidaan alentaa ansiotulojen verotusta parilla prosenttiyksiköllä kaikilla ja korottaa tulonsiirtoja, ilman että julkisen talouden rahoitusasema siitä kärsii. Työn tekemisen kannusteet paranevat ja työllisyys kasvaa hieman. Tärkein vaikutus on, että ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteiden ongelmalliseksi koettu ero pienenee.

Tarmo Valkosen artikkelissa kuvataan pääomatulojen nykyistä verottamista ja pohditaan verotuksen tulevia suuntaviivoja. Verotuksen tutkimuksen yksi keskeisistä tuloksista on, ettei ole perusteltua asettaa pääomatulojen ja ansiotulojen veroasteita samoiksi, ja on olemassa vahvoja syitä sille, että pääomatulojen veroasteiden pitäisi olla matalammat. Tässä suhteessa Suomen eriytetty tuloverotus on linjassa tutkimustulosten kanssa. Se on myös perusteltua käytännön poliittisista syistä, koska sen avulla voidaan vähentää paineita keventää yksittäisten pääomatulolajien korkeaa marginaaliveroastetta ja siten kaventaa veropohjaa ja heikentää verojärjestelmän neutraalisuutta. Suppea veropohja, pienet verotulot ja suuret neutraalisuusongelmat olivat keskeisiä ominaisuuksia ennen vuotta 1993 vallinneessa tulojen yhtenäiseen verotukseen perustuneessa järjestelmässä.

Pääomatulojen verotuksessa on edelleen ongelmallisen suuria eroja esimerkiksi sen mukaan saadaanko pääomatulo korkotuloina, pörssilistatun tai listaamattoman yrityksen jaetuista tai jakamattomista voitoista, omistusasunnosta tai eläkesäästämisestä. Viimeaikainen julkinen keskustelu on kiinnittänyt paljon huomiota ansiotulojen muuntamiseen pääomatuloiksi, mikä on kuitenkin ollut koko verojärjestelmän neutraalisuuden ja verotulojen näkökulmasta marginaalista. Lisäksi työpanokseen perustuvat osingot ollaan siirtämässä ansiotuloverotuksen piiriin, mikä vähentää muuntamismahdollisuuksia.

Neutraalin verotuksen ominaisuuksista käydään vilkasta kansainvälistä keskustelua. Erityistä huomiota ovat herättäneet mallit,

jotka jättävät verottamatta pääomatuloista riskittömän koron osuuden verran. Samaa säästämisen ja investointien kannalta neutraalia lopputulosta voidaan tavoitella siirtymällä tulojen verotuksesta kulutuksen verottamiseen.

Niku Määttänen tarkastelee asumisen verotusta. Artikkelissa kuvataan millä tavalla verojärjestelmämme suosii omistusasumista vuokra-asumiseen nähden. Vuokratulosta maksetaan pääomatuloveroa mutta omistusasunnon niin sanottu laskennallinen tulo on verotonta. Tästä seuraa, että valtio perii samasta asunnosta selvästi enemmän veroja jos se on yksityisenä vuokra-asuntona kuin jos se on omistusasuntona. Vuokratulosta maksettavan veron maksaa viime kädessä vuokralainen korkeampien vuokrien muodossa.

Omistusasumisen suosiminen vuokra-asumisen kustannuksella on monin tavoin ongelmallista. Se kannustaa ihmisiä hankkimaan oman asunnon suurellakin velalla, mikä on taloudellisten riskien hallinnan kannalta huono asia. Lisäksi se tekee työn perässä muuttamisen vaikeammaksi ja kasvattaa tarvetta erilaisiin julkisiin asumistukijärjestelmiin, joihin liittyy omat ongelmansa. Omistusasumisen suosiminen on myös tulonsiirto keskimääräistä pienituloisemmilta kotitalouksilta suurempituloisille. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että yhteiskuntamme monilla muilla tavoilla pyrkii tasaamaan tuloja.

Artikkelissa haetaan poliittisesti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, joilla omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua voitaisiin tasoittaa. Laskennallisen asuntotulon verottaminen olisi kaikkein tyylipuhtain ratkaisu, mutta tuskin realistinen. Artikkelissa ei myöskään suositella asuntolainan korkovähennyksestä luopumista, koska se kiristäisi omistusasumisen verotusta vain niiden osalta, jotka tarvitsevat asuntolainaa asuntonsa rahoittamiseksi.

Artikkelissa päädytään siihen, että omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua kannattaisi lähteä tasoittamaan molemmista päistä, eli keventämällä vuokra-asumisen verotusta ja kiristämällä omistusasumisen verotusta. Yksinkertaisin tapa saattaa vuokra-asumisen verotus samalle tasolle omistusasumisen verotuksen kanssa olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Se lisäisi vuokra-asuntojen tarjontaa ja laskisi sitä kautta yleistä vuokratasoa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin suunnitella uusi verovähennys vuokra-asujille. Menetetyt verotulot voitaisiin kummassakin ratkaisussa korvata korottamalla kiinteistöveroja, jotka kohdistuvat samalla tavalla sekä omistus- että vuokra-asumiseen. Lopputuloksena omistusasumisen verotus kiristyisi hieman ja vuokra-asumisen verotus kevenisi huomattavasti.

Kirjamme tavoitteena ei ole esittää kattavaa vero-ohjelmaa. Esimerkiksi ympäristöveroja emme tarkastele. Voi myös todeta, että johtopäätöksemme eivät tarkoittaisi mitään radikaalia verotuksen uudistamista. Silti artikkelimme sisältävät melko selkeitä suosituksia etenkin verotuksen painopisteiden siirtämisen suhteen:

- *Pääomatulojen* verotuksessa olisi perusteltua siirtyä kohti veromallia, missä jätetään säästämisen tuotosta riskittömän koron verran verovapaaksi. Se vähentäisi eri pääomatulolajien erilaisesta verotuksesta aiheutuvia neutraalisuusongelmia, yhtenäistäisi listattujen ja listaamattomien yritysten osinkojen verotuksen ja pienentäisi verotuksen haitallista vaikutusta säästämiseen. Tällä muutoksella Pohjoismaissa laajasti käytetty ns. duaalinen veromalli olisi entistä käyttökelpoisempi. Perintöjen verotus on tulonjakosyistä perusteltua säilyttää.
- *Yhtiöverokantojen* alentaminen käy ajan mittaan ajankohtaiseksi, sillä Suomen on tältä osin syytä kantaa huolta yritysten toimintaympäristön kilpailukyvyystä. On myös pidettävä mielessä, että yhtiövero viime kädessä kohdistuu pääosin työvoiman rasitteeksi alempien palkkojen tai heikomman työllisyyden muodossa.
- *Työn verotuksen* keventämiseen edelleen on syytä pyrkiä. Pienipalkkaisten kohdalla on kyse ns. työllisyysloukkujen lieventämisestä, korkeasti koulutettujen osalta on kannettava huolta sekä palkkauksen kannustavuudesta että Suomen houkuttelevuudesta korkeaan osaamiseen perustuvan yritystoiminnan sijaintimaana. Myös väestön ikääntyminen ja tarve työn osallistumisasteen kohottamiseen puoltaa alempaa työn verotusta.
- *Kulutuksen verotuksessa* on mahdollisuuksia verokertymän lisäämiseen sekä arvonlisäverokantaa nostamalla että tekemällä sen veropohja tiiviimmäksi luopumalla pääosin alennetuista verokannoista. Vaikka myös kulutukseen kohdistuva rasitus lisää työn verokiilaa, on etuna kuitenkin sen kohdistuminen myös muiden kuin palkansaajien kulutukseen sekä edullisempi säästämisen verokohtelu.
- *Kiinteistöverot* ovat Suomessa kansainvälisesti matalat. Verosteita voisi tältä osin nostaa, etenkin jos samalla luodaan järjestelmä veron mahdollisesti aiheuttamien likviditeettivaikeuksien lieventämiseksi.
- *Vuokra-asumisen verotusta* tulisi keventää suhteessa omistus-asumisen verotukseen. Yksinkertaisin tapa toteuttaa se olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Veromenetykset voitaisiin korvata asuinrakennusten kiinteistöveroja korottamalla.