

TASAVERO

Yksinkertainen, oikeudenmukainen ja
kasvua tukeva verojärjestelmä

Martti Nyberg



www.eva.fi

EVA:n kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino 2006

ISBN 951-628-438-8

ESIPUHE

Sekä akateeminen tutkimus että Euroopan unionin uusien jäsenmaiden omaksumat ratkaisut ovat viime vuosina kirvoittaneet keskustelua tasaveromallista. Kiinnostuksen taustalla on pyrkimys edistää talouden tehokkuutta nykyistä matalamman veroasteen ja laajemman veropohjan avulla.

Aiheesta käyty kotimainen keskustelu on paljolti käsitellyt ansiotuloverotuksen progressiota. Tämä raportti hahmottaa radikaalin verouudistuksen, joka pyrkii taloudellisen kasvun vahvistamiseen uudistamalla ansiotulojen verotuksen lisäksi myös yritysverotusta sekä säästämisen ja investointien verokohtelua.

Esitettävä malli on luonteeltaan ajatuskoe ja vaatisi useita täsmennyksiä ennen kuin se voisi olla luonteeltaan operatiivinen. Miten sovitetään yhteen valtion ja kuntien verotus? Miten varmistetaan, että verotus on sopusoinnussa avotalouden vaatimusten sekä Suomen ja muiden valtioiden välillä tehtyjen verosopimusten kanssa? Tämänlaiset kysymykset kaipaavat tarkkoja vastauksia.

Lisäpohdintaa vaativat erityisesti siirtymävaiheen ongelmat, jotka koskevat mm. ”vanhan” pääomakannan poisto-oikeuksia ja lainakorkojen vähennyskelpoisuutta verotuksessa. Verouudistusten siirtymävaiheeseen liittyy yleensäkin vaikeita erityiskysymyksiä, jotka käytännössä ovat usein vaikeasti ratkaistavissa yleisiin periaatteisiin nojautuen (”the devil is in the details”).

EVA:n raportit edustavat kirjoittajansa, ei instituution kantaa. EVA:n hallitus ei ole ottanut kantaa raportissa esitettyihin näkemyksiin ja suosituksiin. Raportti ei siten sisällä EVA:n veromallia vaan akateemiseen esikuvaan perustuvan Nybergin mallin.

Keskustelu veroprognessiosta ja veropohjasta omaa periaatteellista mielenkiintoa, joka myös kansainvälisesti näyttää olevan lisääntymässä. Verokeskustelussa on kyse paljon muustakin kuin eri tuloluokkien tai tulolajien verotaakasta. On kannettava huolta kansantalouden toiminnasta kokonaisuutena. Tasaveromallin etuna on, että se muistuttaa yksinkertaisen verojärjestelmän eduista sekä kansantalouden tehokkaan toiminnan ja dynaamisten vaikutusten tärkeydestä.

Toivon mukaan raportti voi osaltaan suunnata verotuksesta käytävää keskustelua verotuksen yksinkertaisuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta koskeviin periaatteellisiin näkökohtiin. Esitettävää mallia ei tule nähdä konkreettisena toimenpidesuosituksena vaan referenssinä, joka voi toimia yhtenä kiinnekohtana yksittäisiä verojärjestelmän muutosehdotuksia arvioitaessa.

Helsingissä 10.4.2006

Sixten Korkman

Toimitusjohtaja

LYHYESTI

Tämän raportin tarkoituksena on hahmottaa Suomen nykyistä verojärjestelmää huomattavasti yksinkertaisempi ja tehokkaampi vaihtoehto. Asettamalla palkka- ja liiketoimintatulolle 29 prosentin tasavero, tavoitellaan monelta osin nykyistä laajempaa veropohjaa ja korkeampia palkansaajien ja eläkeläisten käytettävissä olevia ansiotuloja.

Uudessa verojärjestelmässä lähes puoli miljoona suomalaista ei maksaisi lainkaan ansiotuloveroa, mikä on oikein, sillä pienimmistä tuloista ei sitä yleisen oikeustajun mukaan pidäkään maksaa. Kaikki voisivat ansaita 7 000 euroa vuodessa ilman veroja. Palkansaajien ja eläkeläisten verotus kevenisi 3 miljardin verran, jolloin suomalaisten palkansaajien ostovoimakkuilu muihin Euroopan kehittyneihin maihin nähden kaventuisi.

Bruttopalkkoissakin olemme monella sektorilla Länsi-Euroopan muita maita perässä, ja korkea verotus korostaa eroja nettopalkkoissa. On vaikea houkutellessa Suomeen ulkomaalaisia huippuosaaajia pidempiaikaisiin työsuhteisiin nykyisillä ansiotuloveroprosenteilla. Lisäksi vaarana on, että kotimaiset osaajat lähtevät korkeampien nettotulojen perässä rajojemme ulkopuolelle.

Yritystoimintaa on myös onnistuttava pitämään Suomessa, jolloin sekä yritysverotuksella että omistajien kannustimilla on merkityksensä. Nykyisin yritys maksaa omistajilleen osinkoja tuloista, joista on jo maksettu yhteisövero. Omistajat maksavat edelleen saamastaan osinkotulosta pääomatuloveroa, jolloin samaan tuloon kohdistuu kaksinkertainen verotus. Raportissa esitetyssä mallissa osinkojen ja luovutusvoittojen kaksinkertaisesta verotuksesta luovutaan.

Tuotannon ja ostovoiman lisääminen tukee myös työllisyystavoitteita. Mikäli työttömyyttä halutaan Suomessa alentaa, on luotava työpaikkoja palvelusektorille. Tämä on mahdollista lisäämällä palkansaajien käytettävissä olevia tuloja, jolloin palvelut kyetään ostamaan.

Esitettävässä mallissa vähennyksistä jää jäljelle vain jokaiselle tuleva 7 000 euron perusvähennys. Muista verovähennyksistä, mukaan lukien asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus, luovutaan. Ehdotus on radikaali mutta myös perusteltu, sillä jokainen erityinen verovähennys tarkoittaa yleisen verokannan nostamista.

Pääomatulo koostuu osinkojen lisäksi lähinnä vuokratuloista ja luovutusvoitoista. Myös pääomatuloverosta, joka vääristää sekä palkansaajien että yritysten käytäytymistä, luovutaan henkilökohtaisessa verotuksessa kokonaan.

Esitettävässä mallissa suomalaisilla palkansaajilla on kolme miljardia enemmän käytettävissä olevia tuloja. Raportin ehdotus pyrkii kuitenkin olemaan tulovero-

neutraali, eli esitetyllä uudella veromallilla kerättäisiin samat verotulot kuin nykyiselläkin järjestelmällä. Liiketoimintaveron, joka korvaa entisen yrityksen tuloveron, tavoittelee tätä. Sen avulla kerätään 3 miljardia enemmän kuin nykyisellä yritysverolla. Liiketoimintaveron on kuitenkin paljon muuta kuin nykyinen yritysvero, sillä olemassa olevan pääomakannan poisto-oikeuksista luovuttaisiin samalla kun uudet investoinnit saisi vähentää täysin ja välittömästi. Lisäksi liiketoimintaveron piiriin siirtyy osittain entinen pääomatulovero, sen piirissä ovat muutkin liiketoimintaa harjoittavat yksiköt kuin yritykset, ja sen veropohja laajenee, kun myös yritysten lainakorkojen verovähennysoikeus poistuu. Edelleen liiketoimintaveron ulottuu työnantajan työntekijälleen antamiin luontaisetuihin, joita nykyinen järjestelmä ei verota. Liiketoimintaveron piiriin voi siirtyä myös monenlaista nyt harmaan talouden piirissä olevaa toimintaa.

Ehdotetulla mallilla olisi positiivisia vaikutuksia taloudelliseen aktiviteettiin, työvoiman tarjontaan ja investointeihin. Talouden tarjontapuoleen liittyvillä yksityisten ja yritysten käyttäytymisessä tapahtuvilla muutoksilla, jotka seuraisivat mm. pääomatuloverotuksesta luopumisesta ja alemmista marginaaliveroista, olisi positiivinen vaikutus verokertymiin.

On ilmeistä, että raportissa hahmotettu malli kaipaisi monelta osin lisäselvityksiä ja täsmennyksiä. Lisäksi on vaikea kuvitella radikaalia uudistusta ilman eräiltä osin pitkiä siirtymäaikoja, joilla olisi vuorostaan usein verokertymiä vähentäviä vaikutuksia. Käytännössä verouudistusten toteuttamista vaikeuttavat monet tekniset ja poliittiset ongelmat, jotka seuraavassa jäävät vain joidenkin huomautusten varaan.

Raportin perimmäisenä tarkoituksena onkin lähinnä tuoda julkiseen keskusteluun tausta-aineistoa tasaveron liittyvistä periaatteellisista näkökohdista. Tämä on perusteltua, sillä sen lisäksi, että tasaveron on jo pitkään ollut merkittävän akateemisen mielenkiinnon kohteena, ovat useat maat Suomen lähimailla siirtyneet tasaveron, ja muissakin Euroopan maissa asiasta käydään enenevästi keskustelua.

Haluan kiittää kaikkia aiheesta kanssani keskustelleita arvokkaista kommentteista. Idean aiheeseen sain professori Alvin Rabushkalta, jonka kanssa minulla on ollut mahdollisuus yhteistyöhön projektin aikana. Raportin sisällöstä vastaan luonnollisesti itse.

Helsingissä 10.4.2006

Martti Nyberg

SISÄLLYS

ESIPUHE

LYHYESTI

1	Johdanto	9
1.1	Nykyjärjestelmä	9
1.2	Uusi verojärjestelmä	10
1.3	Muutosten vaikutukset	11
2	Kansainvälinen ja kansallinen näkökulma	13
2.1	Mitä OECD-maissa on verotuksen suhteen tapahtunut?	13
2.2	Verotuksen vaikutuksista työllisyyteen ja julkiseen talouteen	17
3	Miksi verouudistus?	24
3.1	Verotuksen haitat	24
3.2	Kaksi leiriä	25
3.3	Mitä verouudistuksella saavutettaisiin?	25
3.4	Mitä tiedämme nyt?	27
3.5	Poliittiset realiteetit	28
3.6	Tasaveromaat	29
4	Tasaveromalli	32
4.1	Progressiivisuus, tehokkuus ja yksinkertaisuus	32
4.2	Palkasta ja liiketoiminnasta saatavaa tuloa verotetaan samalla prosentilla	33
4.3	Uuden järjestelmän veropohjat	34
4.4	Palkkavero	37
4.5	Liiketoimintavero	38
4.6	Investoinneista ja myyntivoitoista	40
5	Tasaveromallin taloudelliset vaikutukset	43
5.1	Työn teon kannustimet	43
5.2	Säästäminen ja investoinnit	45
5.3	Tulonjako ja oikeudenmukaisuus	47
6	Yhteenveto	49
Liite 1	Tasaveron veropohja	52
Liite 2	Globalisaatio ja verotus	54

1 Johdanto

Tarkasteltaessa Suomen verojärjestelmää päätyy helposti tulokseen, että tuskin mikään asiantuntijaryhmä päätyisi puhtaalta pöydältä näin mutkikkaaseen järjestelmään. Soisi verojärjestelmämme näyttävän siltä, että joku on suunnitellut sen.

1.1 Nykyjärjestelmä

Nykyisen kaltaiseen järjestelmään päätyminen johtuu useastakin syystä. Yhtäältä vuotavaa venettä on sieltä täältä paikattu eri intressiryhmien toiveiden mukaisesti. Toisaalta Suomen on ollut pakko vastata kansainväliseen verokilpailuun. Järjestelmä ei nojaa sen paremmin tulojen kuin kuluttamisen verottamisen filosofiaan vaan on eräänlainen niiden hybridi. Nämä ovat syitä, jotka motivoivat esittämään raportissa ehdotettuja uudistuksia. Erityisesti nykyinen verojärjestelmä:

- Tähtää vahvasti tulontasaukseen pikemmin kuin tehokkaaseen veronkantoon julkisen sektorin rahoittamiseksi.
- Ohjaa sekä yksityisen ihmisen että yrityksen toimintaa suuntiin, jotka johtavat tehottomaan resurssien allokaatioon ja hitaampaan taloudelliseen kasvuun.
- Rankaisee säästämistä suosimalla kuluttamista tänä päivänä verrattuna tulevaisuudessa tapahtuvaan kulutukseen.
- Suosii liikaa joitakin toimintoja muiden kustannuksella. Veroetuksien myöntäminen vain tietyille aktiviteeteille tai veronmaksajaryhmille ei yleensä ole tarkoituksenmukaista. Rationaalisempaa on tähdätä laajaan veropohjaan ja hyväksyä poikkeamia vain silloin, kun verosta vapauttaminen, verovähennys tai verohyvitys oikeuttaa näistä aiheutuvan muiden veronmaksajien korkeamman veroasteen.
- Saa osan ihmisistä siirtymään osin harmaan talouden puolelle, mikä johtuu yhtäältä järjestelmän monimutkaisuudesta ja toisaalta sen korkeasta verorasituksesta tiettyjen toimijoiden kohdalla.
- Ei ole johdonmukainen yli ajan. Jatkuvat muutokset verolakeihin aiheuttavat tilanteen, missä taloudellisten toimijoiden on vaikea suunnitella toimintaansa.

1.2 Uusi verojärjestelmä

Uuden verojärjestelmän tavoitteet ovat yksinkertaisuus, oikeudenmukaisuus ja taloudellisen kasvun tukeminen. Voidaan ajatella, että ne ovat toisiinsa yhteydessä tai jopa toistensa vastakohtia. Tällöin joudutaan tekemään kompromisseja tavoitteiden kesken ja usein päädytään uhraamaan yksinkertaisuuden periaate. Seuraavassa väitetään, että huolimatta tavoitteiden luomista usein ideologisista jännitteistä kaikki kolme tavoitetta on mahdollista saavuttaa yhdessä ja samassa verojärjestelmässä. Tässä raportissa esitettävällä kulutusveron kaltaisella tasaveromallilla¹ palkka- ja yritystulolle tähdätään seuraavaan:

- Yksinkertaistetaan verojärjestelmää voimakkaasti sekä palkansaajien että yritysten osalta.
- Alennetaan palkansaajien verotusta kaikissa tuloluokissa ja sisällytetään progressio järjestelmään 7 000 euron verovapaan tulon kautta. Tämän yli menevästä osasta maksetaan veroa 29 prosenttia rajaveroasteen mukaan. Koska keskimääräinen veroaste tällöin nousee tulojen mukana, on järjestelmä progressiivinen.
- 7 000 euron verovapaan osuuden takia kaikista muista vähennyksistä, mukaan lukien asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus, luovutaan.
- Säilytetään yhteisöveron kaltainen yritysvero (liiketoimintavero) mutta luovutaan pääomatuloverosta. Kaikkia yrityksiä kohdellaan samalla tavalla yritysmuotoon katsomatta. Uudessa järjestelmässä luovutaan nykyisestä investointien poistojärjestelmästä ja lainakorkojen verovähennysoikeudesta, mutta sen sijaan investoinnit voidaan poistaa kertapoistona silloin kun ne tehdään.

Muilta osin verojärjestelmä säilyy ennallaan, eli arvonlisäveron kaltaisiin välillisiin veroihin ja sosiaalivakuutusmaksuihin ei puututa. Eситetty muutos koskee siis vain välittömiä veroja.

¹ Suomessa tasaverosta ovat mielipiteitään aikaisemmin esittäneet mm. Pentti Vartia, Kari S. Tikka, Jorma Sipilä, Osmo Soininvaara ja Jaakko Kiander. Professori Tikka ennakoii lakimiespäivillä lokakuussa 2005 pitämässään esitelmässä, että vuoteen 2020 mennessä Suomen asema kilpailussa osaamispääoman sijoittumisesta johtaa tuloverotuksessa rakennemuutokseen, jonka tuloksena on tulojen tasaverotus (Kari S. Tikka, Palkkaverotuksen tulevaisuus 39. lakimiespäivä, s. 25-30). Tikka on käsitellyt tasaverokysymystä myös artikkelissa Hyvä tuloverojärjestelmä progressio vai tasavero? (Kansataloudellinen aikakauskirja 3/2004, s. 322-328).

1.3 Muutosten vaikutukset

Voiko näiden muutosten olettaa edistävän alussa asetettuja uuden verojärjestelmän tavoitteita?

Yksinkertaisuus lisääntyy, kun:

- Kaikesta (perusvähennyksen ylittävistä) ansiotulosta maksetaan aina veroa saman rajaveroasteen mukaan, mikä yksinkertaistaa verohallintoa.
- Kaikki yritysmuodot kohtaavat saman liiketoimintaveron.
- Yrittäjien ei juurikaan tarvitse miettiä, paljonko he ottavat ansiotuloina ja paljonko pääomatuloina.
- Kenenkään ei enää tarvitse tuhlata aikaansa vähennysten ja tositteiden kanssa.

Oikeudenmukaisuus lisääntyy, kun:

- Kaikki ymmärtävät verotuksen yksinkertaiset säännöt, mikä lisää tasavertaisuutta verottajan edessä ja luottamusta tätä instituutiota kohtaan.
- Yritysten voittojen kahdenkertainen verotus poistuu.
- Vain tiettyihin ryhmiin kohdistuvat verovähennysoikeudet poistuvat.
- Verosuunnittelu, joka on mahdollista vain osalle kansasta, vähenee.

Taloudellisen kasvun mahdollisuudet paranevat, kun:

- Palkansaajien marginaaliveroasteet laskevat voimakkaasti.
- Säästämistä ei enää veroteta. Tällöin kuluttaminen tulevaisuudessa on verotuksellisesti yhtä houkuttelevaa kuin tänä päivänä.
- Osinkojen ja luovutusvoittojen kaksinkertainen verotus poistuu.
- Verotus ei vääristä ihmisten ja yritysten käyttäytymistä päätettäessä taloudellisesti parhaiten kannattavista ratkaisuista.
- Yritysten verosuunnitteluun käyttämät voimavarat voidaan kohdentaa taloudellisesti kannattavampiin toimiin.
- Kaikki yritystoiminnan rahoitusmuodot tulevat yhtä kannattaviksi.
- Harmaan talouden piiristä siirtyy yrityksiä laillisen toiminnan piiriin.
- Palkansaajat lisäävät monin eri tavoin työn tarjontaansa veronjälkeisten tulojen noustessa.

Tämän raportin sanoma on, että tasaveroon siirtyminen Suomessa antaisi piristysruiskeen taloudelle. Se kannustaisi työntekoon, säästämiseen ja yrittäjäriskin ottamiseen. Se ohjaisi myös investoinnit taloudellisesti järkevämpään hyödykkeitä ja palveluja tuottavaan toimintaan. Se pitäisi parhaiten koulutetut työntekijämme kotimaassa ja houkuttelisi ulkomaisia osaajia Suomeen. Se vahvistaisi suomalaisten omistajien kannustimia jäädä Suomeen, kun osinkojen kaksinkertainen verotus poistuisi. Se loisi työpaikkoja palvelusektorille, jonka toiminnan laajentaminen näyttää tarjoavan merkittävimmän mahdollisuuden vähentää työttömyyttä.

Esitettävässä tasaveromallissa tähdätään siihen, että kaikkien palkansaajien veronjälkeiset tulot ovat suuremmat kuin nykyjärjestelmässä. Yritysten tulojen kaksinkertainen verokohtelu päättyy, kun osinkoja ja luovutusvoittoja ei enää veroteta. Malli perustuu kulutuksen verottamiseen: ihmisiä verotetaan sen mukaan mitä he ottavat ulos taloudesta (kulutus), ei sen mukaan mitä he laittavat siihen sisään (tuotanto).

Seuraavaksi tarkastellaan, mitä verotukselle on tapahtunut sekä kansainvälisesti että Suomessa viime vuosikymmenien aikana. Eritystä huomiota kiinnitetään verotuksen ja työllisyyden väliseen yhteyteen sekä veronalennusten vaikutuksiin verokertymiin. Lisäksi todetaan, että globalisaatio on muuttamassa talouden toimintaympäristöä tavalla, joka on omiaan vahvistamaan verotuksen vääristäviä vaikutuksia.

2 Kansainvälinen ja kansallinen näkökulma

2.1 Mitä OECD-maissa on verotuksen suhteen tapahtunut?²

1980-luvun puolivälistä lähtien on kaikissa OECD-maissa tehty huomattavia verouudistuksia. Eri maiden hallitukset ovat ottaneet tavoitteekseen kehittää oikeudenmukaisempia, tehokkaampia, kilpailukykyisempiä ja yksinkertaisempia verojärjestelmiä.

Oikeudenmukaisuus on monitahoinen asia. Verotuksessa sillä tarkoitetaan mm. sitä, että samanlaisessa tilanteessa olevia veronmaksajia kohdellaan samalla tavalla ja että mikään ryhmä ei saa siirtää omaa verotaakkaansa muiden maksettavaksi.

Oikeudenmukaisuutta on yritetty lisätä laajentamalla veropohjaa sekä poistamalla erilaisia verovähennysoikeuksia ja verohelpotuksia.

Mutta oikeudenmukaisuus liittyy myös siihen, että kunniallisten veronmaksajien ei pidä joutua maksamaan myös niiden osuutta, jotka veroja kiertävät. Usko kansalaisten tasavertaisuuteen verottajan edessä lisää verottajaan kohdistuvaa arvostusta sekä ihmisten veronmaksuhalukkuutta.

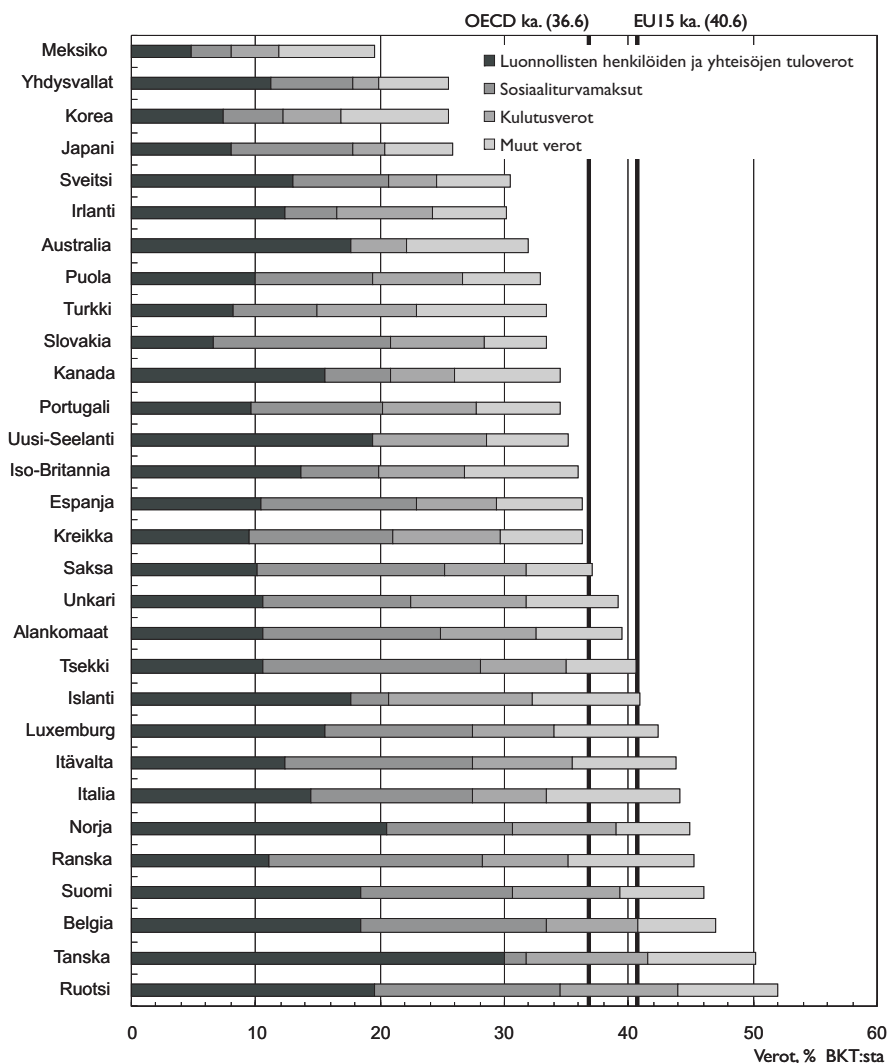
Tehokkaampien ja kilpailukykyisempien verotusjärjestelmien tarve on myös selvästi huomattu. Nykypäivän globaalissa maailmassa pääomat ja huippuosaajat ottavat huomioon eri maiden väliset erot verotuksessa tehdessään sijoittumispäätöstään. Ajatellaan vaikka sitä yritysten erilaisten toimintojen ulkoistamista koskevaa keskustelua, mitä nyt Euroopassa käydään. Tai miten arkkitehti voi toimia yhtä hyvin Helsingistä kuin Tallinnastakin käsin. Eikä tämä koske enää

² OECD-katsaus perustuu Jeffrey Owensin San Franciscossa 31. maaliskuuta 2005 pitämään esitelmään ”Tax Reform: An International Perspective”.

vain yrityksiä tai joitakin osajiamme. Myös kuluttajilla on nykyään mahdollisuus osallistua globaaleille markkinoille. Tästä ovat esimerkkinä vaikkapa maailmanlaajuiset digitaalisen musiikin markkinat.

Enenevään osaan veropohjasta kohdistuu paineita verokilpailuun. Ja lähes kaikissa maissa valtiovarainministerit korostavat puheissaan oman verojärjestelmänsä kilpailukyvyn tärkeyttä.

Kuvio 1 OECD-maiden kokonaisverotaakka sekä sen jakautuminen eri verojen kesken



Lähde: OECD.

Eri maiden hallitukset haluavat vaikuttaa verotuksella siihen, että heidän maidensa rajojen sisäpuolelle voidaan luoda ympäristö, joka edesauttaa riskinottoa, lisää investointeja ja parantaa kannustimia työnteolle.

Kaikkien maiden hallitukset ovat periaatteessa yksinkertaisemmän verojärjestelmän kannalla. Kysymys onkin siitä, miten sellainen voidaan saavuttaa nykyisessä monimutkaisessa taloudellisessa ympäristössä. Tämä yksinkertaisuuden vaatimus voi joidenkin mielestä aiheuttaa ongelmia juuri oikeudenmukaisuudelle.

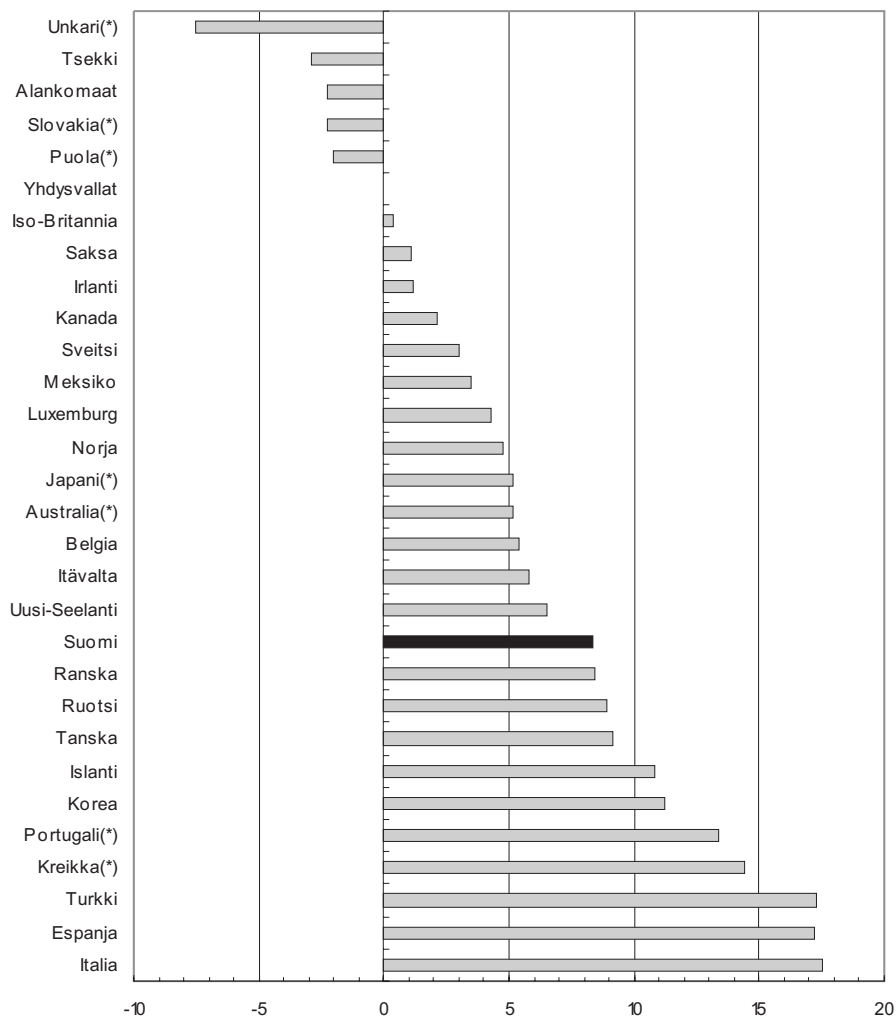
Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi OECD-maissa on alennettu yritys- ja palkkaveroa ja samanaikaisesti laajennettu veropohjaa poistamalla erilaisia verohelpotuksia, verovähennyksiä ja verosuunnittelun mahdollistavia porsaanreikiä. Matala laajapohjainen ansiotulovero ei ole vain yksinkertaisempi. Se voi olla myös oikeudenmukaisempi ja aiheuttaa vähemmän vääristymiä.

Samalla on liikuttu kohti vähemmän progressiivista ansiotuloverotusta. Tämä on saavutettu vähentämällä tuloluokkia ansiotuloverotuksessa. Enemmistössä OECD-maita on nykyisin käytössä alle viisi tuloluokkaa.

Kuviosta 1 nähdään, että kaikkien verojen yhteenlasketut bruttokansantuoteosuudet vaihtelevat suuresti Ruotsin yli 50 prosentin ja Yhdysvaltojen 25 prosentin välillä. Kuvio osoittaa myös, miten kokonaisuus jakautuu eri verojen kesken. Yhdysvalloissa välillisten verojen osuus on selvästi pienempi kuin muissa OECD-maissa.

Onko tämä tilanne ollut pysyvä? Kuviosta 2 nähdään, miten verojen bruttokansantuoteosuus on kehittynyt eri maissa. Huomiota herättävää on se, miten USA:n ja Ison-Britannian on onnistunut välttää useita muita OECD-maita kohdannut nouseva trendi. Viimeisen 30-vuoden aikana Euroopassa verojen BKT-osuus on kasvanut voimakkaasti. Yhdysvaltain erisuuntainen tie voi olla tulosta osavaltioiden välisestä kilpailusta, arvonlisäveron puuttumisesta, erilaisesta asenteesta valtion roolia kohtaan tai vaihtoehdoista koulutuksen ja eläkkeiden kaltaisten asioiden rahoituksessa.

Kuvio 2 Verojen bruttokansantuoteosuuden muutos OECD-maissa vuodesta 1975 vuoteen 2003



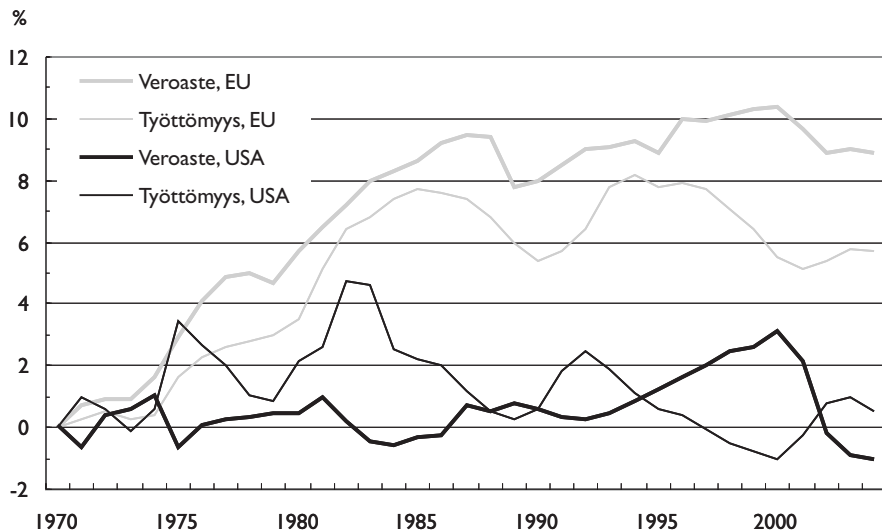
Lähde: OECD.

2.2 Verotuksen vaikutuksista työllisyyteen ja julkiseen talouteen

Selittävätkö erot veroasteissa myös eroja eri maiden välisissä makrotaloudellisissa muuttujissa kuten työttömyydessä?

Tarkastellaan Euroopan ja Yhdysvaltojen verorasituksen kehitystä. Kuviosta 3 huomataan, kuinka toisistaan poikkeavaa kehitys on ollut³. Kuviosta 3 huomataan, kuinka veroaste ja työttömyys kehittyivät Euroopassa yhdensuuntaisesti 1970- ja 1980-luvuilla. Yhdysvalloissa, matalan veroasteen oloissa työllisyys on sen sijaan kehittynyt oleellisesti paremmin. Öljykriisit 1970-luvulla ja reaalikorkojen nousu 1980-luvulla koettiin Atlantin molemmin puolin. Kun näihin häiriöihin yhdistyivät Euroopassa jäykemmät työmarkkinarakenteet, työttömyys nousi. Tämän torjumiseksi nostettiin julkisia menoja, joiden rahoittamiseksi veroja täytyi korottaa. Tämä nosti palkkavaatimuksia, mikä heikensi työllisyyttä edelleen.

Kuvio 3 Veroasteen ja työttömyyden kumulatiiviset muutokset EU-maissa ja Yhdysvalloissa vuodesta 1970 vuoteen 2004



Lähde: Rolf Mayryn laskelmat perustuvat lukuihin seuraavista tilastoista: Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Department of Commerce, Eurostat, OECD ja ETLA.

³ Suvanto, Antti (2002): Euroopan rakenteelliset jäykkyydet, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/4, s. 62.

Verotuksella on negatiivinen vaikutus työpaikkojen syntymiseen. Kun ihmisiä verotetaan ankarasti, kuten nykyään Euroopassa, jää heille vähemmän rahaa ostaa tavaroita ja palveluja sekä perustaa yrityksiä ja palkata niihin työntekijöitä, mikä kaikki vähentää taloudellista kasvua. Verot luovat ”kiilan”, joka nostaa ostajan kannalta hintaa ja vähentää myyjän saamaa korvausta. Tuo verokiila vaikeuttaa siten työllistämistä ja yrittäjyyttä.

Erityisen pulmallinen on verotuksen vaikutus siihen, kuinka paljon teemme töitä ja kuinka hyvin niistä suoriudumme. Verot liittyvät yhtäläillä päätökseen ylipäänsä tehdä työtä kuin myös siihen, kuinka paljon ollaan valmiita sitä tekemään. Taulukosta 1 nähdään G7-maiden tuotanto, työn tarjonta ja tuottavuus suhteessa Yhdysvaltoihin kahtena eri ajanjaksona. Yhtäältä on huomion arvoista, kuinka 1993-1996 työn tarjonta (tehtyjen työtuntien määrä) Yhdysvalloissa on aivan eri tasolla kuin Saksassa ja Ranskassa. Toisaalta näemme, että tuotanto työntekijää kohden on Yhdysvalloissa 40 prosenttia korkeampi kuin Euroopassa. Tämä

Taulukko 1 Tuotanto, työn tarjonta ja tuottavuus

Eräissä maissa 1993-1996 ja 1970-1974, suhteessa Yhdysvaltoihin (USA=100), henkilöt 15-64 vuotta

	Maa	BKT henkilöä kohden	Työtunnit henkilöä kohden	BKT työtuntia kohden
1993-1996	Saksa	74	75	99
	Ranska	74	68	110
	Italia	57	64	90
	Kanada	79	88	89
	Iso-Britannia	67	88	76
	Japani	78	104	74
	USA	100	100	100
1970-1974	Saksa	75	105	72
	Ranska	77	105	74
	Italia	53	82	65
	Kanada	86	94	91
	Iso-Britannia	68	110	62
	Japani	62	127	49
	USA	100	100	100

Lähde: Prescott, Edward C. (2004): Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 28, No. 1, s. 2-13.

ero selittyy lähes kokonaan erolla tehdyissä työtunneissa eikä tuottavuudessa (tuotannossa työtuntia kohden).

Tilanne oli kovin erilainen vuosina 1970-1974. Tuotannossa työntekijää kohden ei ole tapahtunut muutosta. Tuolloin Euroopan tuotanto oli 70 prosenttia Yhdysvaltain tuotannosta, niin kuin vuosina 1993-1996. Mielenkiintoista on, että Euroopan matalampaan tuotantoon ei tällöin ollutkaan syynä alhainen työn tarjonta (tehtyjen työtuntien määrä), kuten 1993-1996, vaan heikompi tuottavuus. Itse asiassa vuosina 1970-1974 eurooppalaiset tekivät enemmän töitä kuin amerikkalaiset⁴.

Prescott lukee tuotannon eron kokonaan Euroopan korkean marginaaliverotuksen syyksi. Euroopassa se on noin 60 prosenttia ja Yhdysvalloissa 40 prosenttia. Prescottin mukaan verotuksen kiristyminen on 1970-luvun jälkeen yksinkertaisesti vähentänyt työn tarjontaa niin, että tällainen ero on syntynyt. Verotuksesta johtuva pienempi työpanoksen käyttö on siten suurin syy havaitulle elintasoerolle. Prescottin laskelmien mukaan esimerkiksi henkeä kohti laskettu bruttokansantuote voisi Ranskassa olla jopa 15-20 prosenttia suurempi, jos verorasitus olisi pysynyt 1970-luvun alkuvuosien tasolla⁵.

Juha Tarkka ja Mikko Spolander ovat tutkineet verotuksen ja työllisyyden yhteyttä kansainvälisellä aineistolla. Estimointitulosten perusteella he toteavat, että työvoiman tarjonnan ja veroasteen välillä on voimakas ja tilastollisesti erittäin merkitsevä negatiivinen riippuvuus. Heidän mallinsa mukaan yhden prosenttiyksikön suuruinen kokonaisveroasteen aleneminen lisäisi keskimäärin 21.5 tuntia viikkotyöaikaan noin 1.2 prosenttia⁶.

On kuitenkin muita tutkimuksia, joissa työn tarjonnan reaktiot verotuksen muutoksiin on arvioitu pienemmiksi. Alberto Alesina kumppaneineen päätyy tuoreessa tutkimuksessaan tulokseen, että vapaa-ajan arvostus Euroopassa on suurempaa kuin Yhdysvalloissa⁷. He kiinnittävät huomiota myös muiden instituutioiden, kuten vahvan ammattiyhdistysliikkeen ja rajoittavan työmarkkina-lainsäädännön, merkitykseen työllisyyskehityksen kannalta. Niin ikään Olivier

⁴ Prescott, Edward C. (2004): Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 28, No. 1, s. 2-13.

⁵ Suvanto, Antti (2002): Verotuksen vaikutus työllisyyteen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 13/2004.

⁶ Spolander, Mikko & Tarkka, Juha (2005): Verotus ja työllisyys – kansainvälistä vertailua, Euro & talous, 2005/1.

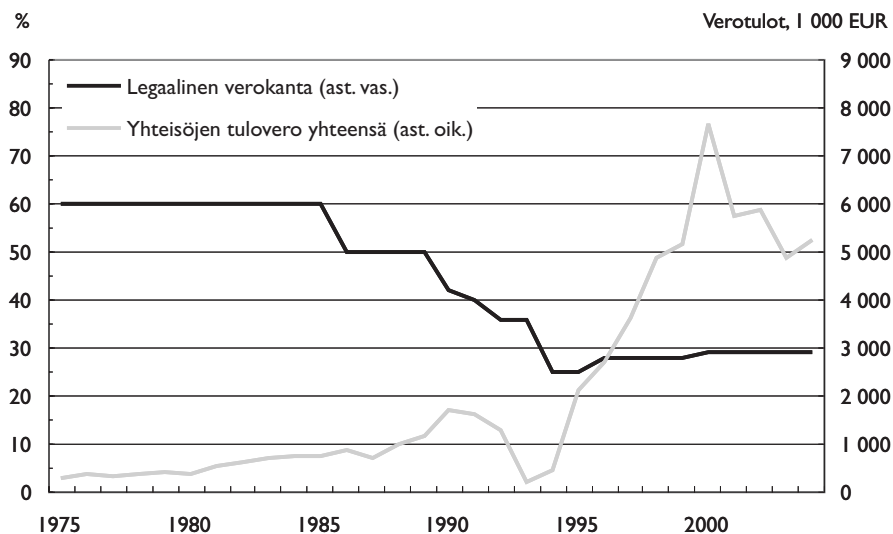
⁷ Alesina, Alberto, Glaeser, Edward & Sacerdote, Bruce (2005): Work and leisure in the U.S. and Europe: Why so different, NBER-työpäpaperi.

Blanchard näkee, että vaikka verotus vaikuttaakin työn tarjontaan, eurooppalaiset myös preferoivat enemmän vapaa-aikaa kuin amerikkalaiset⁸. Ajatukseen amerikkalaisten ja eurooppalaisten eroista asennoitumisessa vapaa-aikaan Prescottt vuorostaan suhtautuu epäilevästi. Miksi erot eivät näkyneet jo 1970-luvulla, jos eurooppalaiset pitävät enemmän vapaa-ajasta kuin amerikkalaiset? Erot työn tarjonnassahan syntyivät vasta 1970-luvun jälkeen verojen Euroopassa kohotua.⁹

Veroperusteiden muutokset vaikuttavat verokertymiin sekä suoraan että välillisesti. Ensimmäinen vaikutus on ilmeinen: veroperusteet vaikuttavat yhdessä veropohjien kanssa verokertymiin. Jälkimmäinen vaikutus syntyy siitä, että muuttuneet kannustimet ja käytettävissä olevat tulot vaikuttavat kokonaistaloudelliseen kehitykseen ja siksi verokertymiin. Verokevennys rahoittaa tämän takia osin itsensä lisäämällä taloudellista toimeliaisuutta.

Kun Suomessa laskettiin yritysten veroasteita ja poistettiin osinkojen kaksinkertainen verotus, yrityksiltä saatiin kerättyä merkittäviä verotuloja, kuten kuviosta

Kuvio 4 Yritysten verokannat ja verotuotot 1975-2004



Lähteet: Tilastokeskus, ETLA.

⁸ Blanchard, Olivier (2004): The Economic Future of Europe, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 4, s. 3-26.

⁹ Katso myös Koskela, Erkki, Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope (2004): Verotuksen vaikutus työllisyyteen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004.

4 nähdään. Kun yhteisöveroastetta alennettiin lähes kymmenellä prosenttiyksiköllä kahteenkymmeneenviiteen vuonna 1993, olivat seuraukset merkittäviä. Verotuotot kymmenkertaistuivat vuodesta 1992 vuoteen 2000. Tämä johtuu siitä, että fiskaalisten vaikutusten lisäksi on olemassa myös käyttäytymisvaikutuksia, jotka vaikuttivat ainakin osan yrityksistä toimintaan.

Ennen vuotta 1993 useissa yrityksissä harrastettiin ydinliiketoiminnan ja rahoituksen lisäksi kiinteistöliiketoimintaa. Tehtiin nollatulot, pantiin rahat kiinteistöihin ja myytiin ne verovapaasti tietyn ajan kuluttua. Pienten ja keski suurtenkin yritysten omistajien kannustimet näyttää tulosta olivat näinä aikoina kaksinkertaisen osinkojen verotuksen takia varsin pienet. Kun tästä luovuttiin, ei edellä kuvattun kaltaiseen toimintaan ollut enää tarvetta ja voittoa oli kannustavaa näyttää.

Uusi järjestelmä, missä omistajien ei enää tarvinnut maksaa toista kertaa veroa osingoista, oli myös paljon entistä yksinkertaisempi, kun enää ei tarvinnut kuluttaa aikaa verosuunnitteluun.

Tässä yhteydessä voi olla hyvä muistaa, että taloudessa ihmiset luovat itselleen ja toisilleen hyödykkeitä ja palveluja. Yritysten tehtävänä onkin sekä tuottaa hyödykkeitä että luoda asiakkaita. Ei talouden toiminta ole pelkästään ns. ”niukkojen voimavarojen kohdentamista” tai ”kysynnän tyydyttämistä”. Se on myös voimavarojen luomista¹⁰, jossa usein poikkeukselliset yksilöt, uutta luovat keksijät ja liikemiehet, ovat oikeassa paikassa ratkaisevia. Riskinottaja Henry Fordin tuotelinjat tekivät rikkaiden huvitteluesineestä jokaisen ihmisen ulottuvilla olevan kulkuvälineen. Steve Jobsin keksintö – iPod – kehitti perässään kokonaisen uuden teollisuusalan. Varallisuus loi varallisuutta. Verotaakka ei saa nousta liian korkeaksi, sillä ”kukat kukkivat” suotuisassa ympäristössä ja niin tekevät myös ihmiset.

Yrityksiltä kerättävien verojen kasvaessa merkittävästi voitiin Suomessa toteuttaa asteittain tuntuva palkkaverojen alennus. Tämä ei näytä johtaneen julkisen talouden tilan merkittävästi huononemiseen. Vaikka työhön kohdistuvan verokiilan keventäminen on ollut suuruudeltaan noin 5 prosenttia BKT:sta, eivät kokonaisveroaste ja julkisen sektorin kokonaistulot juurikaan laskeneet. Lisäksi julkisen talouden rahoitustasapaino on parantunut samanaikaisesti määrällä, joka vastaa noin 10 prosenttia bruttokansantuotteesta¹¹. Kuvioista 5 nähdään, miten

¹⁰ Ajatuksista enemmän mm. Drucker, Peter F. (2003): *The Essential Drucker* tai Forbes, Steve (2005): *The Flat Tax Revolution*.

¹¹ Kiander, Jaakko (2004): Verotuksen vaikutus työllisyyteen: Kokonaiskysynnän merkitys, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 13/2004.

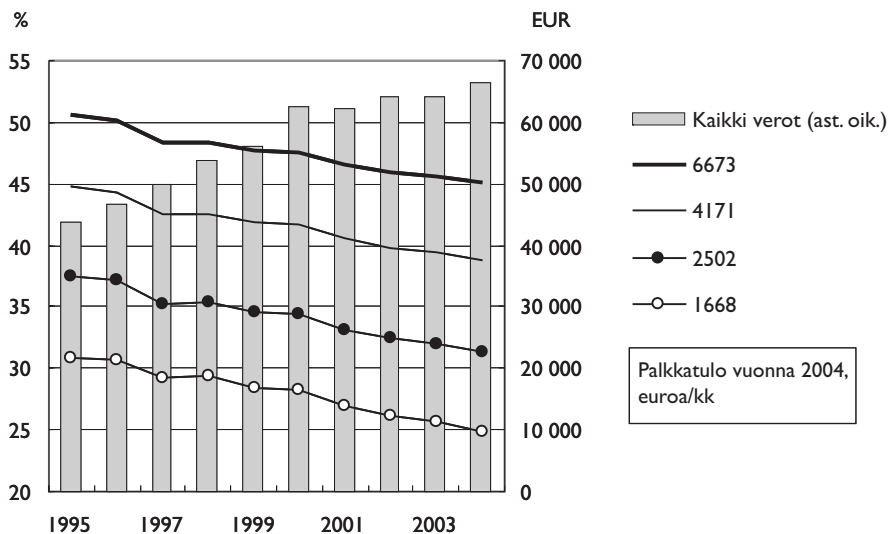
palkansaajien tuloveroprosentteja on voitu laskea keskimäärin yli 5 prosenttia kaikissa tuloluokissa ilman, että kokonaisverokertymä on lainkaan pienentynyt. Myönteinen kehitys on kuitenkin nähtävä sitä taustaa vasten, että talouskehitys on ollut useastakin syystä suotuisaa.

Tämän ovat osaltaan mahdollistaneet ns. veronalennusten dynaamiset vaikutukset. Yhtäältä veron kevennykset tuovat takaisin valtion kassaan tuloja taloudellisen aktiviteetin kasvaessa. Ihmiset kuluttavat enemmän tavaroita ja kysyvät enemmän palveluja. Näitä tarjoamaan tarvitaan lisää työvoimaa. Tällä kaikella on monia vaikutuksia valtiontalouteen, esimerkiksi arvonlisäverokertymän kasvun kautta. Voidaan arvioida, että noin puolet veronalennuksista tulee takaisin valtion kassaan juuri näiden vaikutusten kautta.

Toisaalta on olemassa ihmisten käyttäytymiseen liittyviä dynaamisia vaikutuksia. Kun osinkojen kaksinkertainen verotus poistui, niin yritykset muuttivat käyttäytymistään, mikä mahdollisti yritysverokertymän kasvun. Ja kun työn tekeminen on kannattanut entistä paremmin, on sitä myös tarjottu enemmän.

Periaatteessa kansantalous voi olla tilassa, missä tekemällä veronkevennyksiä saadaan kerättyä enemmän veroja kuin aikaisemmillä korkeammilla veroasteilla. Ja

Kuvio 5 Palkansaajien tuloveroprosentit neljällä eri palkkatasolla ja kokonaisverokertymän muutos 1995-2004



Lähteet: Veronmaksajain Keskusliitto ja Tilastokeskus.

kääntäen on mahdollista, että veronkorotukset kielteisten taloudellisten vaikutusten takia eivät johda verokertymien kasvuun. Joka tapauksessa verotuksen dynaamiset vaikutukset tarkoittavat, että veroasteen vähentäminen yleensä vähentää verokertymää vähemmän kuin ”staattisessa” laskelmassa (jossa vaikutus verokertymään arvioidaan veropohjan ja veroasteen muutoksen tuottaneen tulon avulla).

3 Miksi verouudistus?

Verorakennetta pohdittaessa on luontevaa ottaa lähtökohdaksi se, että verottajan tulisi kerätä riittävä määrä veroja julkisten menojen kattamiseen tavalla, josta aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa ja joka jakaa verorasituksen mahdollisimman oikeudenmukaisesti.

3.1 Verotuksen haitat

Verotuksesta voi syntyä monenlaista haittaa. Yleisesti voidaan sanoa, että verojen määrääminen jollekin aktiviteetille tai hyödykkeelle vähentää tähän aktiviteettiin kohdistuvaa kiinnostusta ja tämän hyödykkeen kysyntää.

Tämä on helppo havaita tuotteista, jotka ovat ominaisuuksiltaan lähellä toisiaan. Jos keskiolutta verotetaan enemmän kuin nelosolutta, kuluttajat vähentävät keskioluen kysyntää. Helppoa on myös ymmärtää, että jos yrityksiä verotetaan Suomessa raskaammin kuin vaikkapa Virossa, niin yrityksiä siirtyy sinne ja uusia yrityksiä on vaikeampi houkutellessa tänne. Sama pätee tietenkin myös huippuosajiin, jotka vertaavat nettopalkkojaan eri maiden välillä. Jos taas säästämisestä ansaittuja pääomatuloja verotetaan, ihmiset kuluttavat suuremman osan tuloistaan nyt kuin tulevaisuudessa, mikä osaltaan vähentää investointeja ja taloudellista kasvua pitkällä aikavälillä. Edelleen, jos osinkoja verotetaan kahteen kertaan, käyttäytyy yritys eri tavalla kuin jos niitä verotetaan vain kertaalleen, millä on vaikutusta myös valtion verotuloihin. Jos palkkatuloja verotetaan ankarasti, vähentää se puolestaan työn tarjontaa.

Edellisen kaltaisia haittoja voidaan parhaiten torjua mahdollisimman laajalla veropohjalla ja matalilla veroasteilla. Matalat veroasteet tarkoittavat samalla progression vähenemistä.

Tästä päästään taloudellisen tehokkuuden ja tulontasauksen dilemmaan, joka vaikeuttaa optimaalisen verojärjestelmän suunnittelua. Kaikkein tehokkaimmassa järjestelmässä verot kerättäisiin könttäsuumana jokaiselta veronmaksajalta. Näin ei kuitenkaan tehdä missään maassa, koska se koettaisiin kovin epäoikeu-

denmukaiseksi. Maksukykyyn sidotut verot eivät vuorostaan kannusta työntekoon ja varallisuuden kertymiseen. Kykyä voidaan mitata henkilön kokonaistuloilla, varallisuudella tai kulutuksella. Veropolitiikan haasteena onkin löytää sopiva kompromissi, jonka avulla verot kerätään mahdollisimman tehokkaasti unohtamatta kuitenkaan tulontasauksen merkitystä.

Veromalleja koskevat mielipide-erot johtuvat taloudellisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisen tulontasauksen erilaisista painotuksista.

3.2 Kaksi leiriä

Vaikka erilaisten veromallien kehittäjät ovat toki eri mieltä useista asioista, on hyödyllistä yksinkertaistaen sanoa, että he ovat jakautuneet leireihin, joita ensisijaisesti erottaa kaksi kysymystä.

Toiset kannattavat vahvasti progressiivisia veroasteita (ml. nousevia rajaveroasteita), toiset pitävät tulonjaon tasauksesta koituvia tehokkuustappioita liian suurina ja kannattavat siksi suhteellisen tasaisia veroasteita.

Lisäksi toiset ajattelevat tulojen olevan paras verotuksen kohde, toiset taas näkevät sellaiseksi kulutuksen. Nämä kaksi asiaa ovat kaikkein perustavinta laatua olevia eroja verojärjestelmien välillä. Tässä raportissa esitetty malli on tasavero-malli, joka perustuu kulutuksen verottamiseen.

3.3 Mitä verouudistuksella saavutettaisiin?

Thomas Hobbes ehdotti jo vuonna 1651¹², että valtion pitäisi verottaa kulutusta eikä palkkoja sillä

”Miksi sen, joka tekee kovaa työtä, kuluttaa vähän ja säästää enemmän pitäisi maksaa veroja enemmän kun sen, joka elelee leveästi, ansaitsee vähän ja kuluttaa kaiken?”

On syytä huomata, että tulon tai kuluttamisen verottamisen käsite on varsin häilyvä. Tärkein ero on se, että tulovero ainakin jossakin mielessä koskettaa säästämistä ja investointeja esimerkiksi pääomatuloverona kun taas kulutusvero ei näihin kohdistu.

¹² Hobbes, Thomas (1651): Leviathan.

Kulutusveroon siirtymisen tuottamien taloudellisten seurausten tutkimus on ollut vilkasta jo neljännesvuosisadan ja se näyttää aina vain kiihtyvän.

Toisistaan riippumatta Kenneth Judd¹³ (1985) ja Christophe Chamley¹⁴ (1986) näyttivät, että pitkällä aikavälillä tehokas verojärjestelmä ei saa verottaa pääomatuloja.

Intuitio tämän tuloksen takana on seuraava. Muistettakoon, että tehokas verojärjestelmä aiheuttaa mahdollisimman vähän muutoksia ihmisten käyttäytymisessä. Iso vero omenoille ja pieni appelsiineille vähentäisi voimakkaasti omenoiden kysyntää. Kummallekin asetettu matala vero taas ei aiheuttaisi siirtymää niiden välillä.

Kuvataan tämän päivän kulutusta omenoilla ja kulutusta kymmenen vuoden kuluttua appelsiineilla. Jos luovut omenasta tänään, saat kymmenen vuoden kuluttua tilalle tietyn määrän appelsiineja. Määrä riippuu korosta, jonka saat säästämällesi rahalle, kun jätit syömättä omenan. 10 prosentin korkotasolla nyt säästetty euro on 2.60 euroa kymmenessä vuodessa. Jos korkotuloa verotetaan 50 prosenttia, päädytään 1.63 euroon. Pääomatuloverolla on suuri vaikutus siihen, kuinka paljon sinulla on rahaa kymmenen vuoden kuluttua ja siihen miten halukas olet vaihtamaan tämän päivän omenoita tulevaisuuden appelsiineihin. Ajan mittaan tämä ero kasvaa vielä selvästi koronkoron takia. Yhdestä eurosta tulee 10 prosenttia korkotasolla 17.45 euroa kolmessakymmenessä vuodessa. Jos pääomatulovero on 50 prosenttia, päädytään samassa ajassa 4.32 euroon¹⁵.

Koska verojärjestelmän ei ole järkevää antaa vaikuttaa suhteellisiin hintoihin, ei voi olla järkevää tukeutua välineeseen, joka aiheuttaa ajan myötä alati kasvavia vääristymiä. Tämän takia kulutusveroa pidetään parempana kuin tulojen verotusta.

Nykyisestä järjestelmästä saadaan kulutusveron kaltainen tietyillä muutoksilla, käytännössä lähinnä pääomatulojen verotuksesta luopumalla. Siirtymisellä tuloverotuksesta kulutusverotukseen voisi eräiden taloudellisista simulaatiomalleista saatujen arvioiden mukaan olla pitkällä aikavälillä varsin mittavia vaikutuksia¹⁶.

¹³ Judd, Kenneth L. (1985): Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model, *Journal of Public Economics* 28 (1), s. 59-83.

¹⁴ Chamley, Christophe P. (1986): Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives, *Econometrica* 54 (3), s. 607-622.

¹⁵ Auerbach, Alan J. & Hassett, Kevin A. (2005): *Toward Fundamental Tax reform*, AEI Press, Washington, D.C.

¹⁶ Ks. esim. Aaron, Henry J. & Gale, William G. (Eds.) (1996): *Economic Effects of Fundamental Tax reform*, The Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Nämä johtuvat siitä, että tulojen verottaminen ei kannusta pääomien muodostamiseen, joka taas pitkällä aikavälillä johtaisi talouden nopeampaan kasvuun.

3.4 Mitä tiedämme nyt?

Mitä tiedämme ja mitä meidän tulisi tietää, jotta kulutuksen verottamiseen tähtäävä verouudistus olisi vahvasti perusteltu? Jos joku Suomen kaltaisista kehittyneistä teollisuusmaista olisi jo siirtynyt tasaveroon, olisi meillä olemassa empiiristä dataa, jonka pohjalta politiikkavaihtoehtoja voitaisiin verrata. Kun näin ei ole, joudutaan tietoja keräämään taloudellisten mallien pohjalta tehdyistä ennusteista, kyselytutkimusten tuloksista sekä kokemuksista, joita on saatu uusista tasaveromaista ja useissa länsimaissa toteutetuista pienemmistä verouudistuksista.

Laaja kansantaloudellinen kirjallisuus tukee arviota kulutusveroon siirtymisen positiivisista vaikutuksista. Monet kansantaloustieteen parissa tehdyt mallisimulaatiot ennustavat tasaveroon siirtymisen prosentuaaliset vaikutukset bruttokansantuotteen tasoon jopa kaksinkertaisiksi.

Yhdysvalloissa tehdyssä kyselytutkimuksessa vuonna 1998, jossa haastateltiin 69 julkisen talouden spesialistia, päädyttiin samaa suuruusluokkaa oleviin arvioihin¹⁷.

Tasaveroon jo siirtyneistä maista saatavat tiedot tukevat myös ajatusta järjestelmän myönteisistä taloudellisista vaikutuksista, joskin maiden talouksien erilaisuuden vuoksi on syytä olla vetämättä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Yhtäältä niiden nopea taloudellinen kasvu voi johtua monesta muustakin seikasta, ja toisaalta tasavero näyttää olleen hyvä ratkaisu entisille Itä-Euroopan maille jo verohallinnollisista syistä. Yhtä kaikki on todennäköistä, että tasavero on osaltaan vaikuttanut näiden talouksien varsin korkeiden kasvulukujen saavuttamiseen.

Myös eri maissa tehtyjä pienempiä verouudistuksia tarkastelemalla voidaan saada tukea uudistusten myönteisille vaikutuksille. Meillä esimerkiksi vuoden 1993 yritysverouudistus osoittaa, että alemmat veroprosentit tietyissä olosuhteissa, voivat johtaa suurempiin valtion verotuloihin.

¹⁷ Fuchs, Victor R., Krueger, Alan B. & Poterba, James M. (1998): Economists' Views about Parameters, Values, and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics, *Journal of Economic Literature*, 1387-1425.

3.5 Poliittiset realiteetit

Ovatko muutokset poliittisesti mahdollisia? Ne voivat tulla mahdollisiksi, jos talouskasvu kulutusverotukseen siirtyneissä maissa muodostuisi pitkäksi aikaa muita maita selvästi nopeammaksi. Pitkällä aikavälillä taloudelliset voimat voivat muuttaa poliittisten päätöksentekijöiden mielipiteitä, sillä ne vaikuttavat kansalaisten mielipiteisiin ja puolueiden vaalimenestykseen.

Suuria verouudistuksia on kuitenkin erittäin vaikea toteuttaa. Toiset veronmaksajaryhmät voittavat, toiset häviävät tai voittavat vähemmän kuin toiset. Järjestelmästä toiseen siirtyminen aiheuttaa monenlaisia ja vaikeita ongelmia. Kansainvälinen toimintaympäristö asettaa omat rajoituksensa, kun eri maissa on käytössä erilaiset verojärjestelmät. Kun yritykset operoivat globaalisti ja niillä on tytäryhtiöitä useissa maissa, on oltava selkeät pelisäännöt, jotta eri maiden verojärjestelmiä ei käytetä hyväksi verojen minimoimiseksi.

Niistä OECD-maista, joissa on viety läpi suuri verouudistus, on toki opittu jotakin. Maista saatujen kokemusten perusteella ainakin seuraavat kahdeksan asiantilaa vaaditaan, jotta perustavaa laatua oleva verouudistus voitaisiin viedä läpi¹⁸:

1. Tarvitaan vahvoja poliitikkoja, jotka kykenevät vaikuttamaan veronmaksajien ajatusmaailmaan rohkeilla visioilla uudesta veromallista.
2. Tarvitaan pakettiratkaisu, missä uudistuksen edut ja haitat ovat osa samaa kokonaisuutta. Jotkut häviävät tai voittavat vähemmän kuin toiset, ja heille pitää kyetä osoittamaan, että tietyllä aikavälillä hekin hyötyvät uudistuksesta.
3. Uudistus perustuu selkeille ja helposti ymmärrettäville periaatteille.
4. Uudistamisprosessin on oltava läpinäkyvä ja kaiken kattava. Sen on saatava tukea koko poliittiselta kentältä, jotta se voisi olla kestävä pitkällä tähtämellä.
5. Uudistuksen alkuperäisen ilmoittamisajankohdan ja sen toteuttamisen välillä ei saa kulua liian monta vuotta.
6. Hallinnon kaikkien tasojen on otettava uudistus myötämielisesti vastaan.
7. Verohallinnon on pystyttävä joustamaan uudistuksen aikana.
8. Ensimmäisestä päivästä lähtien on oltava olemassa verouudistusta koskeva selkeä tietopaketti.

¹⁸ Perustuu Jeffrey Owensin San Fransiscossa 31. maaliskuuta 2005 pitämään esitelmään ”Tax Reform: An International Perspective”.

Nämä ennakkovaatimukset auttavat ymmärtämään, että merkittävien verouudistusten toteuttamiseen saattaa olla painavat perusteet ja silti vain vähäiset mahdollisuudet.

3.6 Tasaveromaat

Toistaiseksi vasta entiset Itä-Euroopan suunnitelmataloudet ovat siirtyneet tasaveroon. Tämä johtuu osittain hallinnollisista syistä; hallinnollisesti yksinkertaisen tasaveron avulla kehittyvissä talouksissa saatiin lähes olemattomien varokertymien sijasta kerättyä edes jotain. Vielä enemmän tasaveron suosio etenkin EU:n uusissa jäsenmaissa kuitenkin johtuu siitä, että ne ovat voineet aloittaa ”puhtaalta pöydältä”.

Viro siirtyi ensimmäisenä tasaveroon vuonna 1994 ja otti käyttöön 26 prosentin veroasteen, kun oli kulunut vain muutama vuosi Neuvostoliiton romahtamisesta. Kaksi muuta Baltian maata seurasi perässä Latvian valitessa prosentiksi 25 ja Liettuan 33.

Venäjä otti naapureistaan oppia ja siirtyi tasaveroon vuonna 2001 varsin matalalla 13 tasaveroprosentilla. Venäjän siirtymistä on pidetty erityisen merkittävänä sen talouden ison koon johdosta. Tulokset ovat olleet toistaiseksi lupaavia. Talous on kehittynyt hyvin, ja verotulot ovat kasvaneet merkittävästi, kun veronkierrosta saatu hyöty on selvästi laskenut.

Serbia seurasi perässä vuonna 2003 ja valitsi prosentiksi 14, Slovakia seurasi seuraavana vuonna 19 prosentin tasaverolla, jolloin myös Ukraina siirtyi 13 prosentin tasaveroon. Vuonna 2005 Romania ja Georgia liittyivät tasaveromaihin 16 ja 12 prosentin veroasteilla. Georgian prosentti on toistaiseksi matalin käytössä olevista.

Viron kokemukset tasaverosta ovat olleet siinä määrin positiivisia, että säilyttääkseen kilpailukykynsä se on laskenut oman veroasteensa 24 prosenttiin ja alentaa sitä edelleen vuoteen 2007 mennessä 20 prosenttiin. Niin ikään Liettuan veroaste alenee 33 prosentista 24 prosenttiin¹⁹.

Puolan hallitus on ilmoittanut ottavansa käyttöön 18 prosentin tasaveron. Poliittiset päätöksentekijät Kroatiassa, Bulgariassa ja Unkarissa ovat myös siirtymässä tasaveron kannalle.

¹⁹ Rabushka, Alvin (2005): ”A Competitive Flat Tax May Spread to Lithuania”, Hoover Institution, March 24, 2005.

Hong Kongissa on tasavero ollut käytössä vuosikymmeniä. Näyttää myös siltä, että Kiina ottaisi käyttöön tasaveron.

Vuosina 2004 ja 2005 Saksassa käytiin voimakasta keskustelua tasaverosta. Myös Itävallassa, Tanskassa, Kreikassa, Italiassa, Espanjassa ja meillä Suomessa on asiaa pohdittu.

Kuvio 6 Tasaveroon siirtyneet ja siirtymässä olevat maat Euroopassa



Isossa-Britanniassa on niin ikään keskustelu ollut aivan viime aikoina kiivasta, ja sinne on perustettu tasaveroa ajava kansanliike.

Euroopan kartasta (kuvio 6) huomaa, että juuri Suomen läheisyydessä tasaveroon on siirrytty varsin voimakkaasti. Tummemmalla harmaalla merkityt maat ovat jo siirtyneet tasaveroon, ja vaaleammalla harmaalla merkityissä harkitaan vakavasti siirtymistä. Tuotannontekijöiden liikkuvuus huomioon ottaen, käynnissä oleva muutosprosessi ei ole vailla merkitystä.

4 Tasaveromalli²⁰

Tässä luvussa esitetään uusi verojärjestelmä, joka soveltaa varsin matalaa veroastetta hyvin kattavaan tulon käsitteeseen. Koska veropohja on laaja, voidaan 29 prosentin veroasteella periaatteessa kerätä jokseenkin samat eurot kuin nykyjärjestelmässä. Palkansaajien tulovero on progressiivinen, matalapalkkaiset eivät maksa veroja lainkaan, ja tulojen kasvaessa myös veroihin menevät eurot lisääntyvät, myös suhteessa tuloihin. Tässä mielessä vero on oikeudenmukainen. Järjestelmä on yksinkertainen ja helppo ymmärtää. Uusi järjestelmä perustuu kulutuksen verotukseen: ihmisiä verotetaan sen mukaan, mitä he ottavat ulos taloudesta (kulutus) eikä sen mukaan, mitä he laittavat siihen sisään (tuotanto tai tulot).

Koko järjestelmä nojaa seuraavaan periaatteeseen: tuloja pitää verottaa kerran ja ainoastaan kerran mahdollisimman lähellä niiden lähdettä. Nykyinen verojärjestelmä rikkoo tätä peruseriaatetta monin tavoin. Joitakin tuloja, kuten päivärahoja ja joitakin luontaisetuja ei veroteta ollenkaan. Toisia taas, kuten osinkoja, verotetaan kahteen kertaan.

Järjestelmässä verotetaan kaikkea tuloa samalla prosentilla. Tasaveron yksi perusajatuksista on juuri siinä, että veroprosentit eri tuloille ovat samoja. Kun eri tulomuotoja verotetaan eri prosenteilla tai erilaiset veronmaksajaryhmät kohtaavat toisistaan poikkeavia veroprosentteja, niin ihmiset löytävät keinot hyötyä näistä eroista. Tällöin peruslähtökohtana on maksimoida verovähennysten määrä ja näyttää tuloa siellä, missä veroasteet ovat matalimmat. Tässä luvussa esitettävä verojärjestelmä tekee tarpeettomaksi edellä kuvatun kaltaisen toiminnan.

4.1 Progressiivisuus, tehokkuus ja yksinkertaisuus

Verotaakan poistuminen kaikkein matalapalkkaisimmilta on yksi uuden mallin ominaisuuksista. Se, että matalapalkkaiset eivät maksa ollenkaan veroja, ei tarkoita sitä, että tarvittaisiin porrastettuja korkeita veroasteita hyvätuloisille. Run-

²⁰ Luvussa esitettävä tasaveroajatus perustuu Robert E. Hallin ja Alvin Rabushkan alun perin 1985 esittämään malliin.

sas verovapaa osuus yhdistettynä ylimenevästä tulosta kerättävään tasaveroon luo malliin automaattisesti progressiivisuutta ilman että tarvitaan useita eri marginaaliveroprosentteja.

Huolimatta siitä, että tässä esitettävä malli verottaa tuloja laajassa mielessä, nojautuu se yksinomaan kulutuksen verottamiseen, ks. liite 1. Säästöjä ei veroteta lainkaan. Nykyjärjestelmä verottaa periaatteessa säästöjä, joskus kahdestikin, mutta toisaalta on luotu hankala ja sekava järjestelmä pakollisten ja vapaaehtoisten eläkemaksujen verohelpotuksista, verotuksellisesti kannustetaan säästämään omaan asuntoon ja niin edelleen. Eri säästämistapoihin liittyy eri kannustimia ja niiden kokonaisvaikutus on epäselvä. Tässä esitettävässä mallissa kaikkea tuloa sen sijaan verotetaan kertaalleen, ja säästöistä saatavia tuottoja ei enää veroteta (toistamiseen).

Yksinkertaisuus on yksi tärkeä verojärjestelmän ominaisuus. Monimutkainen verojärjestelmä vähentää kansalaisten luottamusta verotukseen sekä johtaa siihen, että jotkut voivat ajautua laillisen järjestelmän ulkopuolelle. Edelleen monimutkainen verojärjestelmä vaatii (kalliiden) veroasiantuntijoiden käyttöä sekä veronmaksajien että verottajan taholta.

4.2 Palkasta ja liiketoiminnasta saatavaa tuloa verotetaan samalla prosentilla

Oleellista uudessa järjestelmässä on, että palkkatuloihin ja liiketoimintatuloihin kohdistuu sama tasavero. Itse asiassa malli muodostuu juuri näistä molemmista osista ja toimii ainoastaan, kun kumpikin osa on integroitu siihen. Kun mallin ominaisuuksista puhutaan, vaikkapa siitä, että kaikkea tuloa verotetaan samalla prosentilla, tarkoitetaan koko järjestelmää eikä vain toista sen kahdesta osasta.

Tässä vaiheessa on syytä korostaa, että liiketoimintavero ei korvaa pelkästään yritysveroa. Se koskee kaikkea liiketoimintaa, eikä vain osakeyhtiöitä. Kaikki elinkeinoyhtymät eli avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja vastaavat ovat sen piirissä. Myös elinkeinonharjoittajat ja maataloudenharjoittajat kuuluvat niihin, jotka maksavat liiketoimintaveroa.

Uudessa järjestelmässä kaikki tulo on joko liiketoimintatuloa tai palkkatuloa (sisältäen palkat ja eläkkeet). Kummankin veroprosentti on sama. Verovapaa osuus tekee järjestelmästä progressiivisen. Alhaisella 29 prosentin verolla saadaan kerättyä samat veroerot kuin nykyjärjestelmälläkin.

Uusi järjestelmä tähtää siihen, että tuloja verotetaan silloin kun niitä kulutetaan. Tämä toteutuu sen kautta, että yritykset voivat veropohjaa laskiessaan vähentää bruttotuloistaan ostamansa panokset (välituotteet), maksamansa palkat sekä tekemänsä investoinnit. Toisaalta palkansaajat maksavat veroa saamistaan palkka- ja eläketuloista. Edellä sanottu tarkoittaa, että veropohja kansantalouden tasolla on bruttokansantuote investoinneilla vähennettynä (ks. liite 2).

4.3 Uuden järjestelmän veropohjat²¹

Ensimmäinen osa on liiketoimintaveropohja. Siihen päästään, kun yrityksen kokonaistuloista 1) vähennetään materiaalit ja muut panokset, joita tarvitaan yrityksen pyörittämiseen ja hyödykkeiden ja palvelujen tuotantoon, 2) näin muodostuneesta arvonlisästä vähennetään työntekijöille maksetut palkat sekä 3) näin muodostuneesta toimintaylijäämästä vähennetään koneisiin ja tuotantolaitoksiin tehdyt investoinnit. Jäännös on 29 prosentin veron kohteena.

Toinen osa uutta järjestelmää on palkkavero. Jokainen verovelvollinen maksaa palkastaan ja eläkkeestään 29 prosenttia verovapaan vähennyksen ylittävältä osalta. Verovapaa osa, joka on 7 000 euroa, tekee mallista progressiivisen. Se korvaa kaikki muut nykyiset vähennykset mukaan lukien asuntolainojen korkojen verovähennysoikeuden. Palkkatuloverokanta on tällöin kaikkien palkkojen ja eläkkeiden yhteissumma vähennettynä verovapaalla osalla. Veroaste ja vähennyksen suuruus on valittu siten, että esitettävä uusi järjestelmä vuoden 2004 kansantulo-

Taulukko 2 Verokertymät nykyjärjestelmässä vuonna 2003, mrd. euroa

1	Ansiotuloverokertymä	18.22
2	Yritystuloverokertymä	5.81
		24.03
3	Kirkollisvero ja sairausvakuutusmaksu	1.77
4	Pääomatulovero	1.01
5	Yhteensä	26.81

Lähde: Verotilasto 2004, Verohallituksen julkaisu 353.04.

²¹ Ks. liite 1.

tietojen pohjalta tuottaisi jokseenkin saman verokertymän kuin nykyinen verojärjestelmä vuonna 2003. Tätä konkretisoidaan seuraavassa. Nykyjärjestelmän verokertymät esitetään taulukossa 2.

Taulukon 3 laskelmat perustuvat kansantulolaskelmiin. Ensimmäisellä rivillä on bruttokansantuote, jota voidaan pitää kaikkein kattavimpana kansantalouden tulomittarina. Toisella rivillä ovat kaikki välilliset verot. Kolmannella rivillä on laskennallinen asuntotulo, jota ei oleteta verotettavan, kun asuntolainojen korotkaan eivät ole enää verovähennyskelpoisia, eikä tämä ns. tulo kulje markkinoiden kautta. Neljännellä rivillä on palkat ja sosiaaliturvamaksut, mitkä yritys vähentää kuluina. Viidennellä rivillä ovat kaikki investoinnit paitsi omistusasunnot²². Kuudennella rivillä on liiketoimintaveropohja, johon päästään kun investoinnitkin on vähennetty. Rivillä seitsemän on liiketoimintaverokertymä, joka on 29 prosenttia liiketoimintaveropohjasta. Verotuksen perusvähennykset kokonaisuudessaan (tulonsaajaa kohti 7 000 euroa), ovat rivillä 8. Rivin yhdeksän palkkaveropohja saadaan vähentämällä rivistä 4 rivi 8. Tästä 29 prosenttia on rivin 10 palkkaverokertymä.

Taulukko 3 Verokertymät tasaverosta vuonna 2004, mrd. euroa

1	BKT	149.7
2	Välilliset verot	20.9
3	Laskennallinen asuntotulo	3.9
4	Palkat ja sosiaaliturvamaksut	73.7
5	Investoinnit (pl. omistusasunnot)	20.2
6	Liiketoimintaveropohja	31.0
7	Liiketoimintaverokertymä (29%)	9.0
8	Perusvähennys kaikille 7000 euroa	21.0
9	Palkkaveropohja	52.7
10	Palkkaverokertymä (29%)	15.3
11	Tasaverokertymä yhteensä	24.3
12	Kirkollisvero ja sairausvakuutusmaksu	1.8
13	Yhteensä	26.1

Lähde: Kirjoittajan omat laskelmat kansantulotilastojen pohjalta.

²² Yksityiset investoinnit 2004 ilman omistusasuntoja olivat 16 mrd. euroa, joten tässä on kansantuotteesta vähennetty myös julkiset investoinnit.

Taulukon 2 riveillä 1 ja 2 ovat nykyiset ansiotuloverokertymä sekä yritystuloverokertymä, jotka yhteensä tekevät 24 miljardia, kun taas taulukon 3 rivin 11 tasaverokertymä on vajaa 25 miljardia. Eli tasaveromallilla kerätään saman veron tai enemmän kuin nykyisillä palkansaajien ja yritysten tuloihin kohdistuvilla veroilla. Korostettakoon, että näin tapahtuu valituilla parametreilla ilman, että olisi oletettu verokertymän lisääntyvän erilaisten dynaamisten vaikutusten kautta (jotka kuitenkin ovat ehdotetun mallin varsinainen peruste).

Liiketoimintaverokertymä 9 miljardia on siis selvästi suurempi kuin nykyinen yritysverokertymä vajaa 6 miljardia. Tämä johtuu siitä, että liiketoimintaverokertymä kattaa paljon muutakin kuin mitä nykyinen yritysiltä kerättävä tulovero tekee. Se koskee yritysten lisäksi toiminimiä, kommandiittiyhtiöitä, elinkeinon harjoittajia, maatalousyrittäjiä jne. Liiketoimintaveron pohja on laajempi, koska yritykset eivät enää voi vähentää lainakorkoja. Pohja laajenee myös siksi, että sitä tuloa, joka nyt kuuluu luontaisetuihin ja välttyy veroilta, verotetaan uudessa mallissa. Tällaisia etuja ovat esimerkiksi työnantajien palkan sijaan antamat ilmaiset terveydenhoitopalvelut, liikuntaselvit, parkkipaikkamahdollisuus jne. Liiketoimintaverokertymän kasvu heijastaa kuitenkin merkittävästi sitä, että laskelma ei salli olemassa olevan pääomakannan poistoja. Sen sijaan uudet investoinnit vähennetään veropohjasta täysimääräisesti jo investointien tekovuonna. Kun ”vanhaan” pääomakantaan liittyvät vuotuiset poistot ovat kuitenkin suurempia kuin vuotuiset uusininvestoinnit, on ensin mainittu vaikutus jälkimmäistä merkittävämpi.

Tähän laskennalliseen tulokseen on syytä suhtautua varauksella, sillä ”vanhan” pääomakannan poistojen äkillinen lopettaminen voisi joissakin tapauksissa aiheuttaa kohtuuttomia vaikeuksia ja herättää jyrkkää vastustusta. Todellisuudessa uudistukseen liitettäisiin todennäköisesti siirtymäsäännöksiä, jotka lieventäisivät ”vanhan” pääomakannan verotuksen kiristymistä, jolloin verokertymän kasvu jäisi vastaavasti pienemmäksi. Toisaalta voi ajatella, että verokertymät pitkällä aikavälillä voivat joka tapauksessa kehittyä suotuisasti, jos uudistuksen dynaamiset vaikutukset ajan mittaan muodostuvat riittävän voimakkaiksi. Edelleen voi todeta, että käyvän markkinakoron ylittävä osa pääoman tuotosta jäisi verotuksen piiriin myös pitkällä aikavälillä uudistuksen jälkeenkin (ks. liite 1).

Kolikon toinen puoli on tietenkin se, että palkkaverokertymä on nykyistä pienempi. Nykyisen 18 miljardin sijaan saadaan kerättyä 15 miljardia euroa. Uusi palkkaveropohja sisältää siis palkat ja eläkkeet. Nykyinen tuloveron alainen tulo taas sisältää maatalouden tuloa, elinkeinotoimintatuloa ja yhtymistä saatuja tuloja yli 4 miljardia, puoli miljardia metsätalouden tuloa sekä 6.5 miljardia pääomatu-

loa, josta puolet on osinkotuloa ja toinen puoli luovutusvoittoja ja vuokratuloa. Nämä siirtyvät suurelta osin liiketoimintaveropohjaan.

4.4 Palkkavero

Palkkaverolla on vain yksi tehtävä: verottaa 29 prosentilla sitä tuloa 7 000 euron ylimenevältä osalta, jonka työnantaja työntekijälleen maksaa. Se ei ole verojärjestelmä itsessään vaan muodostaa integroidun tasaverojärjestelmän toisen puolen. Sen piiriin kuuluvat ainoastaan palkat ja eläkkeet.

Taulukossa 4 esitettävä palkansaajien veroilmoitus on varsin yksinkertainen. Jotta järjestelmästä on saatu progressiivinen, verotetaan ainoastaan perusvähennyksen yli menevää osaa. Ainoa mitä palkansaajan pitää tietää ovat omat palkat tai eläkkeet. Niistä hän vähentää perusvähennyksen ja kertoo jäännöksen luvulla 0.29 sekä vertaa tätä lukua työnantajan ennakkoon pidättämään summaan. Suurin osa suomalaisista, siis ne jotka eivät harrasta liiketoimintaa, täyttäisi vain tämän lomakkeen. Kaikki nykyiset verovähennykset korvataan yhdellä suurella 7 000 euron perusvähennyksellä. Kahden työssä käyvän aikuisen taloudessa perheen verottomat palkkatulot ovat 14 000 euroa.

Ne suomalaiset, jotka työllistävät itsensä tai joille kertyy tulonhankintaan liittyviä kuluja, joutuvat täyttämään myös liiketoimintaveroilmoituksen saadakseen ku-

Taulukko 4 Palkkaveroilmoituslomake

Palkkaveroilmoitus 2006

Nimi	Toivo Suomi	sotu	061255-155H
Osoite	Laulujoutsenenkuja 3, 00170 Helsinki		
Ammatti	Lukkoseppä		
1	Palkka		30 000
2	Eläke		-
3	Yhteensä (1+2)		30 000
4	Perusvähennys		7 000
5	Verotettava tulo* (3-4)		23 000
6	Vero (29 %)		6 670
7	Ennakkopidätys		6 670
8	Palautus (7-6)		-

* Nolla mikäli ei ole positiivinen.

lunsa vähennetyksi. Koska palkkavero siis kattaa vain palkat ja eläkkeet, liiketoimintaveron piirissä on paljon myös yksityisten henkilöiden toimintaa.

4.5 Liiketoimintaverot

Aluksi on syytä korostaa, että liiketoimintaveron tarkoitus ei sinänsä ole verottaa liiketoimintaa. Peruslähdekohtana on se, että ihmiset maksavat veroja, eivät yritykset. Yritykset tuottavat voittoa ja maksavat siitä veroa omistajiansa puolesta. Kun yritys maksaa veronjälkeisistä tuloistaan omistajille osinkoja, ei tätä tuloa ole enää syytä verottaa omistajan kohdalla.

Liiketoimintaverokanta sisältää kaiken muun tyyppisen tulon kuin palkat ja eläkkeet. Sen ajatuksena on verottaa kaikkea tuloa palkkojen ja eläkkeiden lisäksi kerran mutta vain kerran. Liiketoimintaverossa ei voida vähentää lainojen korkomenoja eikä mitään yritysten omistajille suoritettavia maksuja. Näin ollen

Taulukko 5 Liiketoimintaveroilmoituslomake

Liiketoimintaveroilmoitus 2006

Nimi	Vilku ja Valo Oy	Ly-tunnus	2214741-4
Osoite	Transistoritie 12, 00960 Helsinki		
Ala	Sähköliike		
1	Myyntitulot		80 000
2	Vähennyskelpoiset kulut yhteensä		50 000
2a	Hyödykkeiden, palvelujen ja materiaalien hankinta		10 000
2b	Palkat ja sosiaalivakuutusmaksut		25 000
2c	Investoinnit laitteisiin ja kiinteistöihin		15 000
3	Verotettava tulo (1-2)		30 000
4	Liiketoimintaverot (29 %)		8 700
5	Siirto eteenpäin vuodelta 2005		-
6	Korko siirrosta (4,5 %²³ rivistä 5)		-
7	Siirto eteenpäin vuodelle 2006 (rivi 5 + rivi 6)		-
8	Maksettava vero (rivi 4 - rivi 8, mikäli positiivinen)		8 700
9	Siirto eteenpäin vuodelle 2007 (rivi 8 - rivi 4, mikäli positiivinen)		-

²³ Esimerkiksi yhteisö korko on peruskorko 2,5 1.1-30.6.2006 + 2 % = 4,5 %.

kaikki tulo on jo kertaalleen verotettua, eikä enää ole tarvetta jäljittää verotusta varten näin syntyvän tulon (osingot, korkotulot, myyntivoitot) siirtymistä omistajilleen. Tämä yksinkertaistaa nykyistä järjestelmää merkittävästi.

Sellaisten juristien, lääkäreiden ja muiden, jotka harjoittavat ammattiaan liiketoimintana saamat tulot siirtyvät liiketoimintaverokantaan. Siihen sisältyvät myös asuntojen vuokrauksesta sekä kiinteistöliiketoiminnasta saadut tulot. Luontaisedut työntekijöille tulisivat sen piiriin.

Yritys tai muu liiketoimintayksikkö täyttää taulukossa 5 esitetyn kaltaisen veroilmoituksen. Rivillä 1 on yrityksen tuotteista ja palveluista saamat myyntitulot. Jotta näihin tuloihin on päästy, niin on tietenkin käytetty useita eri panoksia, joista ne toimittanut yritys on jo aikanaan maksanut verot. Joten yritys voi vähentää kaikista niistä hyödykkeistä, materiaaleista ja palveluista tulevat kustannukset, joita se tarvitsee tuotteittensa valmistukseen. Lisäksi se vähentää palkat ja sosiaalivakuutusmaksut²⁴, koska ne kuuluvat tasaveron toisen osan eli palkkaveron piiriin. Lopuksi yritys voi vähentää kaikki investointinsa laitteisiin ja kiinteistöihin.

Kaikkea, mitä jäljelle jää, verotetaan 29 prosentin liiketoimintaverokannalla. Monet nykyverotuksen mahdollistamat vähennykset, kuten lainojen korkomenot ja työnantajan työntekijälleen maksamat luontaisedut, ovat tasaverossa poistuneet. Näitä muutoksia ei kuitenkaan ole tehty pelkästään veropohjan laajentamiseksi, vaan muutokset tähtäävät siihen, että kaikkea tuloa verotetaan kerran, mutta ainoastaan kerran (tuloja kulutettaessa).

Lainakorkojen vähennysoikeudesta luopuminen on perusteltua, kun halutaan kerätä liiketoimintaveron mahdollisimman lähellä lähdettä. Se on järkevää, sillä tasaverossa ei veroteta myöskään yksityisten saamia korkotuloja. Niin ikään on perusteita luopua nykyisen kaltaisista monimutkaisista poistojärjestelmistä ja korvata ne kertaluonteisella poistolla investoinnin tekohetkellä²⁵. Tällä on myönteinen vaikutus investointeihin eli pääomien muodostukseen. Kuten edellä jo on todettu, johtaisi ”vanhan” pääomakannan poisto-oikeuksien äkillinen lopettaminen kuitenkin pulmiin, jotka vaatisivat lisäpohdintaa ja todennäköisesti verotuksen kiristymistä lieventäviä siirtymäsäännöksiä.

Monet luontaisedut ovat nykyisin vähennyskelpoisia verotuksessa. Yritys voi vähentää luontaisedut, mutta työntekijöitä ei veroteta niistä saadusta tulosta. Täl-

²⁴ Palkkaverokannassa tiettyinä vuotena tietysti sen vuoden eläkkeet eivätkä sosiaalivakuutusmaksut.

²⁵ Englannin kielisessä kirjallisuudessa tätä lähestymistapaa kutsutaan nimellä ”expensing of investment”. Kyseessä on siis ”100 percent first-year tax write-off”.

löin voi korkeilla marginaaliveroprosenteilla olla houkuttelevampaa ottaa osa palkasta luontaisetuina. Neutraalin verojärjestelmän pitäisi kuitenkin kohdella palkkaa ja luontaisetuja samalla tavalla. Jos näin olisi, työntekijät ottaisivat mieluummin saman summan rahana kuin liikuntasetelinä, terveyspalveluina, parkki-paikkana tai jonakin muuna etuna, minkä työnantaja heille tarjoaa ilman suurempaa valinnanmahdollisuutta. Tässäkin yhteydessä pätee, että kun luontaisetuja ei veroteta, niin vastaavasti muuta tuloa pitää verottaa enemmän. Jotta päästäisiin mataliin laajoihin veropohjiin, on kaikki tulo tuotava saman verokohtelun piiriin.

Koska liiketoimintaverot kohtelee kaikkia investointeja kuluina, tulee aloittavien yritysten tapauksissa usein negatiivisia liiketoimintaveroja. Verottaja ei kirjoita niille miinusmerkkistä verolippua miinusmerkkisistä tuloista. Niitä ei tietenkään voida kerätä, vaan ne siirretään eteenpäin tulevaisuuteen, kunnes ne voidaan maksaa yrityksen positiivisesta tulovirrasta. Taulukon 5 rivit 5-9 kuvaavat näitä toimenpiteitä. Siirrettäessä vuosien määrää ei ole rajoitettu.

4.6 Investoinneista ja myyntivoitoista

Lainakorkojen verovähennysoikeus tekee nykyjärjestelmässä velalla investoimisen omalla pääomalla investoimista kannattavammaksi. Monimutkaiset poistohjelmat taas vaativat vaikeasti arvioitavia laskelmia, ja ne pitää hyväksyttää verottajalla. Tasaveromallissa lähdetään tyhjältä pöydältä tältäkin osin. Malli poistaa kaikki nykyiset erityiset investointikannustimet ja korvaa ne yksinkertaisella periaatteella: kaikkia investointeja kohdellaan kuluina sinä vuonna, kun ne on tehty. Tällöin kaikki pääoman muodostumiseen liittyvät kannustimet ovat investointien puolella, eivätkä osittain säästämisen puolella, kuten nykyjärjestelmässä. Yksinkertaisuuden ansiosta yritysten ja verottajan ei tarvitse miettiä, mikä on investointi ja mikä on kulu. Sillä ei ole enää mitään merkitystä tasaverossa.

Vero, joka asetetaan tulolle mistä säästäminen voidaan vähentää, on itse asiassa kulutusvero, sillä kulutus on tulojen ja säästämisen erotus. Kulutus liittyy siihen, mitä ihmiset ottavat taloudesta ulos. Tulot liittyvät siihen, mitä ihmiset tuovat talouteen. Kulutusveron peruseriaate on juuri verottaa sitä, mitä ihmiset ottavat taloudesta ulos, ei sitä mitä he säästävät (ks. liite 1).

Nykyjärjestelmässä ihmiset maksavat veroa, kun he ansaitsevat palkkatyöstään. Osan tästä he säästävät ja maksavat sitten pääomatuloveroa säästöilleen kertyvästä tulosta, jolloin säästämiseen kohdistuu kaksinkertainen verotus. Tasaverotus

poistaa tämän ongelman. Säästämisestä tai investoinneista saadut tuotot ovat tosin osin veronalaisia liiketoimintaverotuksessa.

Tämä on helppo ymmärtää esimerkin kautta. Ajatellaan, että joku investoi suoraan omaan yritykseensä. Oletetaan, että hän ansaitsee 1 000 euroa ja ostaa sillä koneen yritykseensä. Tasaverossa maksetaan veroa 290 euroa ansaitusta tulosta, mutta on myös olemassa 290 euron suuruinen verovähennys koneen hankinnasta. Eli veroja ei ole maksettu lainkaan, koska veronmaksaja ei ole kuluttanut mitään alkuperäisestä 1 000 eurosta. Myöhemmin kone tuottaa hänelle tuloja, joista maksetaan 29 prosenttia liiketoimintaveroa. Jos henkilö taas mieluummin olisi kuluttanut kuin investoinut rahat olisi hän maksanut 29 prosenttia tästä kulutuksesta, joten kokonaisvaikutus olisi 29 prosentin kulutusvero.

Kaikilla suomalaisilla ei tietenkään ole omia yrityksiä eikä näin ollen myöskään tarvetta hankkia koneita. Sen sijaan meillä on toimivat rahoitusmarkkinat, joiden kautta yksityisten ihmisten säästöt kanavoituvat yritysten investoinneiksi. Ajatellaan, että henkilö ansaitsee taas 1 000 euroa, maksaa siitä 290 euroa palkkaveroa ja ostaa lopuilla 710 eurolla jonkin yrityksen osakkeita pörssistä. Yksinkertaisuuden vuoksi ajatellaan, että yritys maksaa omistajalleen kaiken veronjälkeisen tulon, jonka 1 000 euron laite on tuottanut. Tämä oletus on realistinen, sillä yrityshän on voinut hankkia 1 000 euron laitteen 710 eurolla, jonka se sai juuri veronmaksajaltamme lisättyä sillä 290 euron verovähennyksellä, jonka se saattoi tehdä hankkiessaan laitteen. Esimerkkihenkilömme saa hyödyn investointien kertaluonteisesta poistosta, vaikka ei olekaan olemassa vähennystä osakkeiden hankkimisesta. Markkinat siirtävät kannustimen yritykseltä yksittäiselle sijoittajalle.

Myyntivoitot vuokra-asunnoista, teollisuuskiinteistöistä ja laitteista verotetaan liiketoimintaverossa. Hankintahinta vähennetään hankinnan aikana, ja myyntihintaa verotetaan myynnin ajankohtana. Jokainen kiinteistötoimintaa pyörittävä täyttää liiketoimintaveroilmoituksen.

Myyntivoitot verotetaan vain liiketoimintaveron puolella, jolloin kahdenkertaisista myyntivoittojen verotusta (nykyjärjestelmästä poiketen) ei voi esiintyä. Tätä voi selkeyttää esimerkin avulla. Ajatellaan jonkin yrityksen osaketta. Osakkeen markkina-arvo perustuu odotuksiin yhtiön tulevaisuudessa tekemistä tuloksista. Koska osakkeen omistajat saavat osinkonsa sen jälkeen kun yritys on maksanut liiketoimintaveron, markkinat arvioivat veronjälkeistä tulosta. Osakkeen hinta nousee, kun markkinat uskovat veronjälkeisen tuloksen tulevaisuudessa nousevan. Kun yrityksen tulos sitten tulevaisuudessa paranee, sitä verotetaan. Nykyjärjestelmässä, missä on sekä yrityksen tulovero että myyntivoittovero (pääomatulovero), arvonnousu voi joutua kahdenkertaisen verotuksen kohteeksi.

Toinen tapa ajatella asiaa on huomata, että myyntivoitot eivät ole osa bruttokansantuotetta. Veropohja tasaverossa taas on BKT vähennettynä investoinneilla, mikä on kulutus. Myyntivoittojen lisääminen tasaveron piiriin johtaisi poikkeukseen tästä periaatteesta. Yksinkertaisuuden vuoksi tässä tarkastelussa jätetään vienti ja tuonti sekä rajat ylittävät investoinnit huomioimatta.

5 Tasaveromallin taloudelliset vaikutukset

Tässä raportissa esitetty veromalli olisi omiaan edistämään taloudellista aktiiviteettia. Kannustamalla työntekoon, yrittäjäriskinottamiseen ja säästämiseen, se kasvattaisi kokonaistuotantoa ja suomalaisten elintasoja.

5.1 Työn teon kannustimet

Kun ihmisten veronjälkeiset ansiot kasvavat, he oletettavasti lisäävät työntekoa (katso edellä s. 18-19). Tässä raportissa esitetyssä tasaveromallissa kaikkien palkansaajaryhmien käytettävissä olevat tulot kasvavat, joten kaikki saattaisivat lisätä työntarjontaansa. Kun kaikesta työstä maksetaan veroa saman prosentin mukaan, tehdään kenties monia töitä, jotka nykyisen korkean sivutuloveroprosentin takia jäävät tekemättä.

Yritysveroilla on tunnetusti merkitystä sille, missä maassa yritys toimintaansa harjoittaa. Mutta verot eivät kohdistu ainoastaan yrityksen tekemään tulokseen. Yritysten pitää ottaa huomioon myös tilanne, missä ne kilpailevat osajista ja joutuvat kompensoimaan näiden maksamia veroja eri maissa. Kansainvälisessä vertailussa Suomen nykytilanne on hankala: efektiivinen yritysveron rasitus on kansainvälistä keskitasoa, mutta huippuosajien efektiivinen veroaste maailman korkein. Kuviosta 7 nähdään, että Suomi kohdistaa yli 100 000 euroa vuodessa ansaitsevaan työntekijäänsä maailman ankarimman verotuksen²⁶.

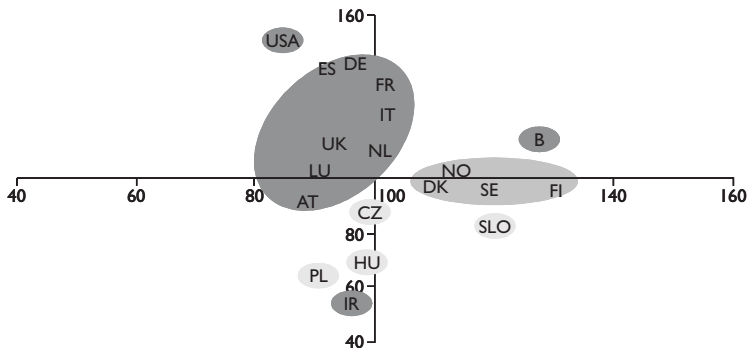
Vaikka kansainvälisen näkökulman sivuuttaisi, verotus vaikuttaa työntekoon, ja sitä kautta kokonaistuotantoon ja talouskasvuun. Joistakin voi kuitenkin ensiksi tuntua siltä, että ihmisille olisi vaikeaa muuttaa työntekoon käyttämiensä viikkotuntien määrää. Eikö jokainen meistä käy töissä 37.5 tuntia viikossa läpi vuo-

²⁶ ZEWnews, 1/2006, Centre for European Economic Research.

den? Vastaus on kielteinen. Työikäisen väestön keskimääräinen viikkotyöaika Suomessa vuonna 2003 oli alle 23 tuntia. Monilla meistä on aidosti mahdollisuus tehdä päätöksiä tekemämme työn määrän suhteen.

Ajatellaan vaikka suomalaista nuorisoa. Ennen naimisiinmenoa ja perheen perustamista monet heistä käyvät töissä vain osan vuodesta. Parantamalla heidän kannustimiaan he saattaisivat työskennellä suuremman osan vuodesta. Tasavero saa aikaan juuri tämän. Samoin saattaisivat tehdä äidit, jotka jäävät kotiin. Heidät on myös mahdollista saada ainakin osittain työvoimaan, mikäli kannustimet ovat oikeat. Puhumattakaan eläkeläisistä, jotka väestön ikääntyessä tulevat olemaan erittäin tärkeä voimavara. Heidänkin kohdallaan on kyse kannustimista. Suomessa jäädytään turhan aikaisin eläkkeelle, keskimäärin alle 60-vuotiaana. Tämä johtuu osittain juuri korkeista marginaaliveroprosenteista. Koska 60-vuotiaat miehet kuuluvat hyvin palkattuihin työntekijöihimme, tämä koskee heitä kaikkein eniten. Tässäkin on vain kyse kannustimista. Ei liene perusteetonta olettaa, että useat tästä ryhmästä jatkaisivat töitä tasaveroprosentilla vielä joitakin vuosia. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa väestöpyramidin muodosta ja huoltosuhteemme muutoksesta tulevaisuudessa.

Kuvio 7 Yritysten ja huippuosaaajien verorasitus eri maissa vuonna 2005



AT = Itävalta, B = Belgia, CZ = Tšekki, DE = Saksa, DK = Tanska, ES = Espanja, FI = Suomi, FR = Ranska, HU = Unkari, IR = Irlanti, IT = Italia, LU = Luxemburg, NL = Alankomaat, NO = Norja, PL = Puola, SE = Ruotsi, SLO = Slovakia, UK = Iso-Britannia, USA = Yhdysvallat.

Kuvio yhdistää sekä yritysten että huippuosaaajien verorasituksen. Yritysten verorasitusta kuvataan pystyakselilla ja yli 100 000 euroa vuodessa ansaitsevan työntekijän verorasitusta vaakakselilla. Kunkin maan rasisitusta verrataan keskiarvoon.

Lähde: Centre for European Economic Research, ZEW.

Ja tietenkin samat perustelut pätevät osaltaan myös kaikkiin ympäri vuoden työssä käyviin suomalaisiin. Hekin saattavat lisätä työntarjontaansa tekemällä enemmän ylitöitä tai sivutöitä (kun sivutuloille ei enää ole erillistä verokorttia, eikä niistä peritä korkeampaa veroa).

On myös oletettavaa, että osa nyt harmaan talouden piirissä olevasta työvoimasta tulee laillisen työnteon piiriin. Nyt aivan pienimmiltä yhden henkilön käsitteiltä yrityksiltä vaaditaan verottajan taholta lähes samaa paperisotaa kuin suurilta pörssiyrityksiltä. Monet ovat taipuvaisia näiden paineiden alla luovuttamaan ja siirtymään harmaan talouden pariin. Lisäksi esimerkiksi ravintolat, kampaamot ja rakennusyritykset²⁷ näyttäisivät suuremman osan tuloistaan verottajalle, mikäli veroprosentit olisivat riittävän alhaisia.

Arvioita tasaveroon siirtymisen vaikutuksista on vaikea esittää, kun empiirinen tutkimus työn tarjonnan palkka- ja verojoustoista on usein ristiriitaista (ks. edellä s. 18-19.). Voi kuitenkin todeta, että jos jokainen tekisi keskimäärin yhden tunnin viikossa enemmän töitä kuin nyt, olisi tällä yli prosentin vaikutus bruttokansantuotteeseen. Tehdyt työtunnit lisääntyvät, kun jotkut ottavat toisen työn, tekevät enemmän työviikkoja vuodessa, kun osa-aikaiset tekevät enemmän tunteja viikossa tai kun osallistumisaste nousee. Keskeinen sanoma on, että tasaveroon siirtymisellä voidaan vaikuttaa positiivisesti työn tarjontaan²⁸. Erikseen on syytä korostaa, että globalisaatio ja kiristynyt kilpailu ovat omiaan voimistamaan työvoiman kysynnän herkkyyttä palkan ja verojen suhteen. Tällöin myös verotuksen vääristävät vaikutukset voimistuvat, ja marginaaliverojen alentuminen käy entistä tärkeämmäksi ks. liite 2.

5.2 Säästäminen ja investoinnit

Yksi nykyjärjestelmän ongelmista on, että se verottaa osinkoja kahteen kertaan. Tämä vähentää kannustimia ja mahdollisuuksia perustaa uusia yrityksiä tilanteessa, missä velkarahoitusta ei ole saatavilla tai missä siihen ei voi suurten riskien takia nojautua. Voi olla helppo saada rahoitusta johonkin talonrakennusprojek-

²⁷ Davis, Steven J. & Henrekson, Magnus (2004): Tax effects on work activity, industry mix and shadow economy size: Evidence from rich-country comparisons, Working paper 10509, NBER.

²⁸ Suomessa oli vuonna 2003 veroaste 44.6 prosenttia ja viikkotyöaika 22 tuntia ja 34 minuuttia. Spolanderin ja Tarkan estimointitulosten mukaan kokonaisveroasteen aleneminen yhdellä prosenttiyksiköllä kasvattaisi viikkotyöaika 1.13 prosentilla. Verotus ja työllisyys – kansainvälistä vertailua, Euro & talous, 2005/1.

tiin, mutta näin ei enää olekaan uusien riskialttiiden yritysideoiden kohdalla. Mutta juuri innovatiivisia ja riskialttiitakin yrityksiä Suomi tarvitsee. Tällöin yrittäjä turvautuu riskirahoittajiin, joita onneksi nykyään on olemassa. Hän maksaa yrityksen riskirahoittajalle merkittävän korvauksen sekä lisäksi tekemästään tuloksesta 26 prosenttia veroja yrityksen tuloverona ja sitten siirtäessään työnsä hedelmiä itselleen uudelleen 28 prosenttia pääomatuloverona. Eli ensiksi hän luovuttaa merkittävän osan yrityksestään riskisijoittajalle ja sitten tuloista ison osan valtiolle. Yrittäjärisikin ottamisen kannalta olisi kannustavampaa luopua osinkojen kaksinkertaisesta verotuksesta.

Kaksinkertainen osinkojen verotus myös kannustaa joissakin tapauksissa yrityksiä jättämään voittoja yrityksen sisään sen sijaan, että se jakaisi ne omistajilleen. Yksi tärkeä kulutusveropohjaisten mallien ominaisuus onkin, että verotus yhtenäistyy yritys- ja henkilöverotuksen välillä.

Kun nykyjärjestelmä siis verottaa pääomatuloja henkilötasolla, se verottaa osinkojen lisäksi myös korkotuloja, vuokria ja myyntivoittoja. Yritysverossa taas yritys saa vähentää korkomenot. Tämän takia velkarahoitus on kannattavampaa kuin muunlainen rahoitus. Lisäksi pääomatulojen verottaminen, kuten jo aikaisemmin on todettu, lisää kulutusta tänä päivänä suhteessa kulutukseen tulevaisuudessa, mikä vähentää säästämistä.

Tasaverossa säästämisestä ja investoinneista saatuja tuloja ei veroteta. Tämä on yleinen piirre kaikissa kulutuksen verottamiseen pohjautuvissa veromalleissa. Tällöin odotetut veronjälkeiset tuotot säästäjälle ovat yhtä suuret kuin odotetut tuotot investoinnista ennen veroja. Tämä perustavaa laatua oleva ominaisuus juuri erottaa kuluttamisen ja tulojen verotuksen toisistaan.

Nykyisessä järjestelmässä investoinnit vähennetään verotettavasta tulosta pääoman kulumisen myötä. Jos nämä poistot ovat yhtä suuria kuin investoinnin oikea arvon vähennys, niin joka vuosi investoinnin tuottamia bruttotuloja verrattaisiin niihin kuluihin, mitä tämän tulon tuottamiseen menee ja tätä nettotuloa verotettaisiin. Jos taas nämä poistot ovat suurempia kuin investoinnin oikea kuluminen, niin nettotuloa verotetaan vähemmän. Tasaverossa ei tämänkaltaista tilannetta ole, sillä kulutuksen verottamiseen perustuvassa mallissa koko investointi poistetaan kerralla silloin, kun se hankitaan.

Erikseen on vielä syytä korostaa, että investointien tuottoon kohdistuva vero joutuu erityisen pulmalliseen valoon pienessä avotaloudessa, jossa veron jälkeinen tuottovaatimus määräytyy kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Globalisaation myötä investointien tuoton verottamisen kielteiset vaikutukset mitä ilmeisimmin voimistuvat ks. liite 2.

5.3 Tulonjako ja oikeudenmukaisuus

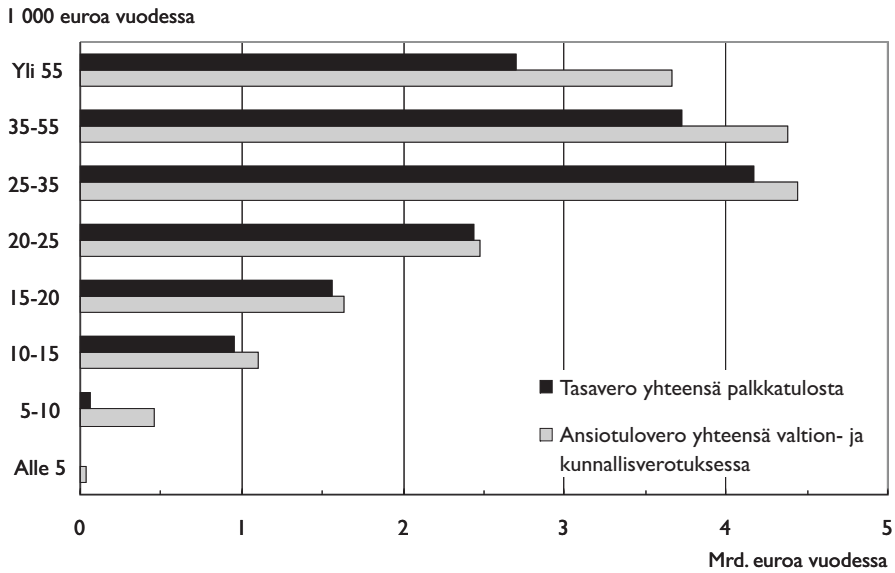
Nykyjärjestelmässä osajat ja uudet innovatiiviset yrittäjät joutuvat ankaran verotuksen kohteeksi. Monenlaiset verokannustimet johtavat myös siihen, että toisten matalat veroasteet jäävät toisten korkeimpina maksettavaksi.

Tasaveron tarkoituksena on parantaa kaikkien suomalaisten tilannetta. Tämä voi toteutua, jos uudistuksen dynaamiset vaikutukset ovat riittävän merkittäviä. Mutta vaikka kaikki voittaisivatkin tasaverossa, toiset voittavat enemmän, etenkin staattisessa tarkastelussa, jossa myönteisiä vaikutuksia talouden toimintaan ei oteta huomioon (koska niitä ei voida riidattomasti arvioida). Kysymys onkin pitkälti siitä, miten kukin oikeudenmukaisuuden kokee. Niiden suomalaisten, joiden palkkatulot ovat alle 7 000 euroa vuodessa, vapauttamista kokonaan verotuksesta voi perustella sillä, että kaikkein pienituloisimpien ei pidä maksaa veroja lainkaan. On tärkeää, että mallissa on progressiivinen elementti. Toisaalta rajaveroasteen alentaminen tietenkin alentaa tuntuvasti suurituloisimpien verorasitusta (koska juuri heidän veroasteensa ovat nykyjärjestelmässä varsin korkeat).

Kuviosta 8 nähdään miten tässä mallissa esitetty tasavero kohtelee eri tuloluokkia. Taulukossa on harmaalla palkilla esitetty nykyisten valtion ja kuntien keräämien ansiotuloverojen jakautuminen tuloluokittain. Mustalla palkilla on merkitty 29 prosentin tasaverolla 7 000 euron perusvähennyksen yli menevältä osalta kerätty verotulo. Kuten huomataan kaikki tuloluokat maksavat vähemmän ansiotuloveroja kuin nykyjärjestelmässä, mutta pieni- ja suuritulosten verotaakka vähenee enemmän kuin keskituloisten.

Ylimmissä tuloluokissa rajaveroasteet ovat niin korkeat, että jokaisesta työllä hankitusta lisäeurosta jää käteen alle puolet. Tätä ei voi pitää työntekoon kannustavana. Lisäksi on muistettava, että esitetty laskelma ei sisällä tavoiteltuja dynaamisia vaikutuksia, jotka toteutuessaan voivat parantaa kansantalouden ja kaikkien suomalaisten näkymiä.

Kuvio 8 Nykyinen ansiotuloverokertymä ja tasaverokertymä eri tuloluokissa vuonna 2003



Lähteet: Verotilasto 2004 ja tekijän omat laskelmat.

6 Yhteenveto

Nykyinen verojärjestelmä on monimutkainen ja se vääristää kotitalouksien ja yritysten taloudellisia valintoja. Se johtaa tilanteisiin, missä erilaiset tulot ja henkilöt kohtaavat erilaisia veroasteita. Ne, jotka suunnittelevat paremmin toimintansa, hyötyvät. Esimerkkinä voidaan mainita kaikki henkisen pääoman tarjoajat. Ovat he sitten taiteilijoita, muusikoita, arkkitehtejä, lääkäreitä, lakimiehiä, tiedeihmisiä tai konsultteja, niin he kaikki ovat toisiinsa nähden eri asemassa riippuen siitä, onko heillä yritys vai ei. Miksi näin pitäisi olla? Ei ole järkevää käyttää aikaansa miettien, miten paljon nostaa ansiotuloja ja miten paljon pääomatuloja, jotta voi minimoida veronsa.

Tulovero vähentää säästämistä koska se kohdistuu myös säästämisen tuottoon. Lisäksi nykyinen verojärjestelmä ohjaa investointien kohdentumista sekä tapaa rahoittaa niitä. Tämän johdosta lähes kaikki viimeaikoina esitetyt perustavaa laatua olevaan verouudistukseen tähtäävät ehdotukset ovat luonteeltaan kulutusveroja eli veroja, jotka eivät kohdistu uusien investointien tuottoon ja jotka kohtelevat erilaisia investointeja neutraalisti.

Niin ikään taloustieteilijät ovat kiinnittäneet huomiotaan siihen, miten verotus vaikuttaa työn tarjontaan. Korkeat veroasteet ja ankara veroprogressio johtavat helposti tilanteeseen, missä työnteon lisäämiselle ei ole riittäviä kannustimia (tai tötuloja yritetään siirtää pääomatulojen muotoon). Tilanne olisi parempi, jos veroasteet olisivat matalat ja veropohja mahdollisimman laaja.

Tasaverojärjestelmään, joka on luonteeltaan kulutusvero, on paljon helpompi siirtyä teoriassa kuin käytännössä. Vaikka kaikki olisivatkin yhtä mieltä siitä, että voimassa ollessaan tasavero olisi yksinkertaisempi hallinnoida ja se vaikuttaisi vähemmän ihmisten ja yritysten taloudellisiin valintoihin kuin nykyinen tuloverojärjestelmä, olisi järjestelmästä toiseen siirtyminen silti erinomaisen vaikea haaste.

Siirtyminen tuloveropohjaisesta järjestelmästä kulutusveropohjaiseen lisäisi kotitalouksien säästämistä ja yritysten investointeja, mikä edistäisi tuottavuuden ja kansantalouden kasvua pidemmällä aikavälillä. Myöskään erilaisten investointien välillä ei olisi enää nykyjärjestelmässä esiintyviä verotuksellisia eroja. Tasaverojärjestelmässä ei esimerkiksi talonrakennusinvestoinneilla olisi parempaa verokohdelua kuin muilla liiketoimintainvestoinneilla, jolloin resurssit kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin.

Laajentamalla veropohjaa ja korvaamalla kaikki nykyiset vähennykset kaikille kuuluvalla perusvähennyksellä voidaan kaikkia kansalaisia kohdella yhdenmukaisesti. Laajennettu veropohja myös mahdollistaa palkansaajien veroprosenttien laskun. Matalammat veroprosentit tarkoittavat suurempia veronjälkeisiä ansioita, mikä kannustaa työntekoon. Työn tarjonta kasvaa yhtäältä uusien työntekijöiden liittyessä työvoimaan sekä kotoa että harmaan talouden puolelta mutta myös sen takia, että monet ammattilaiset tarjoavat enemmän työpanostaan. Tämän lisäksi tasavero laskee tulevaisuudessa tapahtuvan kulutuksen suhteellista hintaa, jolloin ihmisillä on kannustin tehdä enemmän töitä nyt ja kuluttaa enemmän myöhemmin.

Kulutuksen verottamiseen siirtymisellä olisi siis monia positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Useimmat taloustieteilijöiden tekemät simulaatiot ennustavat, että tuotannon taso olisi pitkällä aikavälillä yhdestä kymmeneen prosenttia suurempi uuteen verojärjestelmään siirtymisen johdosta²⁹. Kuinka positiivisia vaikutukset tarkalleen olisivat, riippuu tietenkin siitä, miten voimakkaasti ihmiset ja yritykset reagoivat pääomatulojen verotuksen poistumiseen.

Tasavero poistaisi eriprosenttisten ansio- ja pääomatuloverojen aiheuttaman toiminnan osittain palkansaajana ja osittain omistajana. Se asettaisi erilaiset investoinnit samalle viivalle. Nykyjärjestelmässä yrityksille on kannattavampaa investoida lainarahalla kuin omista vapaista pääomista. Nykyjärjestelmä suosii pääomien jättämistä yritykseen ainakin jossakin määrin sen sijaan, että ne jaettaisiin ulos omistajille osinkoina. Se kohtelee kommandiittiyhtiöitä eri tavalla kuin muita yrityksiä. Se kohtelee pieniä yrityksiä (verovapaiden osinkojen raja 90 000 euroa) eri tavalla kuin isompia. Se asettaa ne eriarvoiseen asemaan omien vapaiden pääomien suhteen (verovapaat osingot 90 000 voidaan jakaa nettovarallisuudesta joka vastaa noin 1 000 000 euroa). Se kohtelee listaamattomia yrityksiä eri tavalla kuin listattuja. Tasaverotuksessa kaikki olisivat samassa asemassa. Tulokseksi olisi resurssien kohdentuminen taloudellisesti tehokkaammalla tavalla.

Tasavero poistaa kaikki tietyille ryhmille tai toiminnoille kohdennetut verovähennykset ja verohelpotukset. Vaikka niiden takana voi ollakin järkevääntuntuja politiikkatavoitteita, on parempi luopua niistä kaikista, koska ne kuitenkin kan-

²⁹ Ks. esim. Auerbach, Alan J. & Hassett, Kevin A. (2005): *Toward Fundamental Tax reform*, AEI Press, Washington, D.C. tai Summers, Lawrence H. (1981): *Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model*, *American Economic Review*, 71, 4, s. 533-544.

nustavat ihmisiä ottamaan osaa juuri vähennyksiin liittyviin aktiviteetteihin, mikä ei välttämättä johda taloudellisessa mielessä parhaaseen tapaan kohdentaa resursseja. Niin ikään aina kun joku saa verohelpotuksen, toiset joutuvat maksamaan sen korkeampina veroina. Parempi on antaa kaikille merkittävä perusvähennys.

Miksi on esimerkiksi julkisen vallan tehtävä luoda tilanne, missä on suotavampaa asua omassa kuin vuokra-asunnossa? Jos omistusasuntojen lainojen verovähennysoikeus poistuu, niiden kysyntä vähenee ja resursseja kohdentuu enemmän vuokra-asuntoihin sekä muihin investointeihin. Tai miksi jotkut työnantajan työntekijälleen antamat luontaisedut ovat verovähennyskelpoisia?

Muutokset säästämisessä ja investoinneissa sekä bruttokansantuotteessa ja resurssien kohdentumisessa voivat johtaa parempaan ja tasa-arvoisempaan yhteiskuntaan. Minimoimalla verotuksen vaikutuksia ihmisten ja yritysten tekemiin taloudellisiin päätöksiin, tasavero lisäisi taloudellista hyvinvointia ja kohdentaisi resurssit paremmin tuottaviin kohteisiin.

Liite 1 Tasaveron veropohja

On olennaista ymmärtää, että veropohja tarkasteltavassa mallissa on viime kädessä yksityinen kulutus, eivät investoinnit (tai se osa tuloista joka säästetään). Tämä nähdään ehkä selvimmin palauttamalla mieliin, että liiketoiminnan veropohja TF on yhtä kuin koko kansantalouden arvonlisä tai bruttokansantuote Q, josta on vähennetty palkat W ja eläkkeet P sekä investoinnit I, kun toisaalta kotitalouksien veropohja TH on palkkojen ja eläkkeiden summa:

$$TF = Q - W - P - I$$

$$TH = W + P$$

$$T = TF + TH = Q - I = C$$

Laskemalla yhteen veropohjat saadaan tulos, että koko kansantalouden veropohja T on BKT:n ja kulutuksen erotus, joka kansantalouden tilinpidon mukaan on juuri kulutus. (Investoinnit ovat määritelmällisesti yhtä kuin se tuotanto, jota ei kuluteta.)

Mutta tarkoittaako investointien välitön ja täysi poisto-oikeus todella, että investointien tuotto ei lainkaan tule verotuksen piiriin. Entä se pääomakanta, joka periytyy menneiltä vuosilta, onko myös sen tuotto verovapaata? Verotetaanko tässä mallissa lainkaan pääomatuloja?

Olemassa olevan tai ”vanhan” pääomakannan osalta on ensinnäkin todettava, että se tulee verotuksen, voisi sanoa jopa suhteellisen ankaran verotuksen kohteeksi, jos jo tehtyjen investointien poisto-oikeudet ja niihin liittyvät lainakorkojen verovähennysoikeudet loppuisivat äkillisesti. Tähän voi suhtautua kahdella tavalla. Voi joko sanoa, että vanhan pääoman tuoton verotuksen kiristyminen ei ole iso ongelma, koska tämä verotus ei vääristä nyt tai tulevaisuudessa tehtäviä päätöksiä. Toisaalta voi katsoa, että vanhan pääoman verotuksen kiristäminen täytyy välttää pitkien siirtymäsäännösten avulla. Tässä tapauksessa verokertymä jää kuitenkin vastaavasti pienemmäksi.

Kysymys uusien investointien verotuksesta on mutkikkaampi. Sitä voi parhaiten valaista mahdollisimman yksinkertaisen esimerkin avulla. Oletetaan, että yritys on suorittamassa investointihanketta, jonka kustannus sitä tehtäessä on I ja joka vuoden kuluttua tuottaa tuloksen $(1+rm)I$, mutta ei mitään sen jälkeen. Tällöin investoinnin veroseuraamuksia tarkasteltavan tasaveromallin tapauksessa voidaan havainnollistaa seuraavan asetelman avulla (kun veroaste merkitään symbolilla t):

Investointivuonna	Seuraavana vuonna	Nykyarvo
$- tI$	$t(1 + rm)I$	$- tI + \frac{t(1 + rm)I}{1 + rd} = \frac{tI(rm - rd)}{1 + rd}$

Kun projektin verovaikutukset (välittömät ja seuraavaan vuoteen kohdistuvat) diskontataan eli lasketaan niiden nykyarvo (käyttäen diskonttokorkoa rd), saadaan tulokseksi, että investointihankkeeseen kohdistuu verorasitusta, jos sen tuotto rm on korkeampi kuin diskonttokorko rd , jonka voidaan olettaa vastaavan taloudessa vallitsevaa riskitöntä markkinakorkoa.

Tämä tarkoittaa sitä, että useimpien investointien tuotto on vain osin veropaata. Monet tulot (monopolivoitot, ”windfall gains”) tulevat verotuksen piiriin. On myös syytä huomata, että verohelpotus joka tapauksessa koskee vain uusia investointeja. Olemassa oleva pääomakanta on verotuksen piirissä, ja sen verotus kiristyy, jos verokantaa nostetaan (mitä taasen ei tapahdu sellaisen marginaalisen investointihankkeen kohdalla, jonka tuotto juuri vastaa riskitöntä korkoa).

Edellä esitetty tarkoittaa käytännössä sitä, että esitetty malli tarjoaa tietyn investointikannustimen, mutta että se samalla kuitenkin pitää merkittävän osan uusien investointien tuottamasta pääomatuloista verotuksen piirissä.

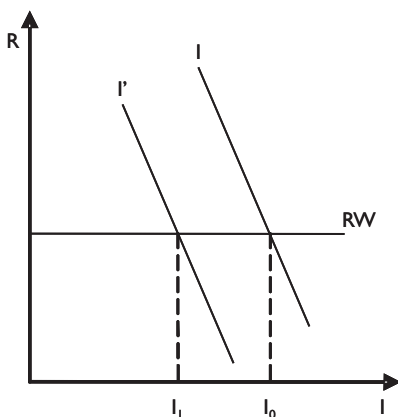
Liite 2 Globalisaatio ja verotus

Verojärjestelmän pitäisi olla kestävä talouden ympäristössä tapahtuvien muutosten ja näköpiirissä olevien haasteiden suhteen. Globalisaatio on näistä keskeinen. Se tarkoittaa, että kansallisrajat ylittävän liikkuvuuden esteet vähenevät koskien mm. tavaroita ja palveluja, rahoitusta, yritystoimintaa, työvoimaa ja informaatiota. Kehitys heijastaa sekä kansallisen sääntelyn purkamista että uuden teknologian vaikutuksia. On perusteita ajatella, että globalisaatio tulee enenevästi asettamaan haasteita kansalliselle veropolitiikalle, etenkin korkeat veroasteet omaavissa maissa.

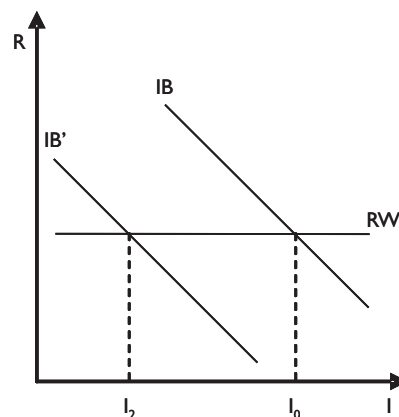
Tarkastellaan ensin investointitoimintaa sellaisessa avotaloudessa (kuvio 1), joka pienuudestaan johtuen ei voi juurikaan vaikuttaa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla vallitsevaan tuottovaatimukseen (jota merkitään symbolilla RW). Tarkasteltavan maan investointihankkeiden tuottoa kuvaa käyrä I , joka ilmaisee sen investointien määrän, joka toteutuu investointihankkeiden (odotetun) tuoton R funktiona.

Olettakaamme, että investointien tuottoa ei veroteta, jolloin taloudessa investoidaan I_0 :n verran. Jos kuitenkin yrityksen investoinnin tuottoa verotetaan, johtaa tämä siihen, että investointien kysyntä alenee käyrän I' mukaiseksi. Tällöin investointien määrä muodostuu pienemmäksi, marginaalisen investoinnin tuotto vastaa nyt tuottovaatimusta tasolla I_1 . Verotus vähentää investointeja mutta ei niiden nettotuottoa, joka määräytyy kansainvälisten pääomamarkkinoiden tuottovaati-

Kuvio 1



Kuvio 2



muksen mukaan. Vaihtoehtoisesti muiden kustannusten (palkat) täytyy alentua siinä määrin, että tuottovaatimus $R\mathcal{W}$ toteutuu verojen jälkeen aiemmalla investointien tasolla. Verorasitus ei siis kohdistu sijoittajiin vaan yritystoimintaan ja muihin kotimaisiin tuotannon tekijöihin.

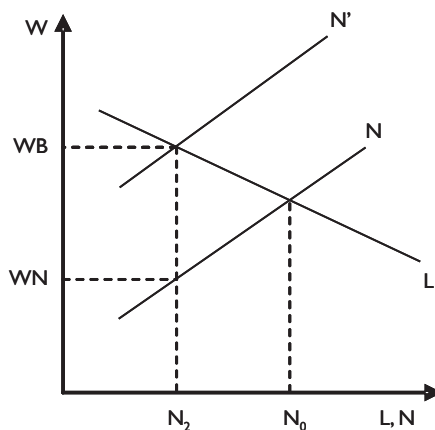
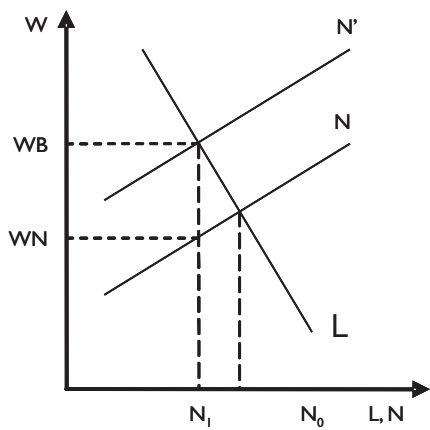
Olettakaamme seuraavaksi (kuvio 2), että jälleen ollaan alun perin tilanteessa I_0 . Sen jälkeen globalisaatio kuitenkin etenee sillä seurauksella, että yritykset aiempaa herkemmin siirtyvät ulkomaille tai ulkoistavat toimintoja ulkomaille. Tällöin kotimaista investointihalukkuutta kuvaavan I -käyrän kaltevuus muuttuu siten, että investointien herkkyys tuoton suhteen voimistuu (käyrä IB). Tämä muutos voisi johtua siitäkin, että hyödykemarkkinoilla kilpailu kovenee, jolloin myös tuotantonäkymistä riippuvat investoinnit reagoivat kannattavuustekijöihin entistä voimakkaammin.

Investointien tuoton verolle pano tarkoittaa jälleen sitä, että investointihalukkuutta kuvaava käyrä siirtyy alaspäin. Mutta tässä tapauksessa vaikutus investointien määrään (tasolle I_2) on paljon voimakkaampi kuin edellisessä tapauksessa. Globalisaatio vaikeuttaa yritysten investointien verottamista, koska muutokset veron jälkeisessä tuotossa johtavat aiempaa suurempiin investointien määrän muutoksiin.

Investointien verottaminen pienessä avotalousudessa ei näytä järkevältä: se johtaa joko investointien vähenemiseen taloudellista kasvua heikentävästi, tai siihen, että kannattavuus täytyy saada palautetuksi palkkoja alentamalla (jolloin palkansaajat välillisesti maksavat investointien tuottoon kohdistuvan veron). Tämän näkökohdan paino kasvaa globalisaation etenemisen myötä. Tässä raportissa esitetävän mallin etuja on, että se ei verota uusien investointien tuottoa.

Tarkastellaan seuraavaksi työmarkkinoita (kuvio 3). Olettakaamme, että työntekijöiden saama nettopalkka on sitä korkeampi, mitä suurempaa on työllisyys (käyrä N). Tämä voi johtua ammattiliittojen käyttäytymisestä ja/tai markkina-voimista. Yritysten työvoiman kysyntä on vuorostaan aleneva funktio bruttopalkasta (L -käyrä). Jos työhön ei kohdistu lainkaan verotusta, on tasapainon mukainen työllisyys N_0 . Palkkatuloja verotettaessa voidaan työvoiman tarjontaa vastaavasti kuvata käyrällä N' . Työllisyyden tasoksi määräytyy nyt N_p , jolloin bruttopalkka on $\mathcal{W}B$ ja nettopalkka $\mathcal{W}N$. Verotus lyö kiilan brutto- ja nettopalkan välille sekä heikentää työllisyyttä.

Kuvio 3



Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on suomalaisen elinkeinoelämän vuonna 1974 perustama think tank -tyyppinen instituutti. Useimmista muista elinkeinoelämän yhteenliittymistä EVA eroaa siinä, että se ei ole varsinainen etujärjestö. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen elinkeinoelämää ja koko yhteiskuntaa koskevista ilmiöistä. Raporttien, analyysien ja seminaarien avulla EVA pyrkii tuomaan tuoreita näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun.

EVAn valtuuskuntaan kuuluu 25 ja hallitukseen 8 yritysjohatajaa, jotka edustavat suomalaista elinkeinoelämää. EVAn jäsenjärjestöjä on kolme: Elinkeinoelämän keskusliitto r.y., Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliiton (TT) Säätiö sekä Palvelutyöntäjien Yleinen Työntajaliitto r.y.

EVAN VALTUUSKUNTA VUONNA 2006

Puheenjohtaja

pääjohtaja Jorma Ollila (Nokia)

Varapuheenjohtajat

hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin (KONE)

toimitusjohtaja Markku Pohjola (Nordea)

Valtuuskunnan jäsenet

toimitusjohtaja Leif Fagernäs (EK)

toimitusjohtaja Matti Halmesmäki (Kesko)

varatoimitusjohtaja Petri Hatakka (Handelsbanken)

toimitusjohtaja Pauli Heikkilä (Finnvera)

toimitusjohtaja Mika Ihamuotila (Sampo)

toimitusjohtaja Kari Jordan (Metsäliitto-Yhtymä)

pääjohtaja Asmo Kalpala (Tapiola-ryhmä)

asiamies Johannes Koroma (TT-säätiö)

toimitusjohtaja Eero Kotkasaari (Joutsen Finland)

konsernijohtaja Matti Lehti (TietoEnator)

toimitusjohtaja Heikki Lehtonen (Componenta)

toimitusjohtaja Mikael Lilius (Fortum)

pääjohtaja Kari Neilimo (SOK)

johtaja Arto Ojala (EK)

hallituksen puheenjohtaja Jalo Paananen (Peikko Finland)

hallituksen puheenjohtaja Bertel Paulig (Paulig)

toimitusjohtaja Jussi Pesonen (UPM-Kymmene)

hallituksen puheenjohtaja Marjo Raitavuo (Ensto)

toimitusjohtaja Juha Rantanen (Outokumpu)

vuorineuvos Jaakko Rauramo (Sanoma-WSOY)

toimitusjohtaja Gretel Ramsay (Tammet)

toimitusjohtaja Matti Vuoria (Varma)

EVAN HALLITUS VUONNA 2006

Puheenjohtaja

pääjohtaja Jorma Ollila (Nokia)

Varapuheenjohtaja

vuorineuvos Georg Ehrnrooth

Hallituksen jäsenet

professori Bengt Holmström (MIT)

vuorineuvos Matti Honkala

vuorineuvos Jukka Härmälä (Stora Enso)

ministeri Antti Tanskanen (Osuuspankkiryhmä)

ministeri Christoffer Taxell (EK)

konsernijohtaja Björn Wahlroos (Sampo)

EVAN TOIMISTO

Yrjönkatu 13 A

00120 Helsinki

Puhelin: (09) 6869 200

Telefax: (09) 608 713

Sähköposti: etunimi.sukunimi@eva.fi

Internet: www.eva.fi

toimitusjohtaja Sixten Korkman

johtaja Risto E.J. Penttilä

projektipäällikkö Ilkka Haavisto

konferenssipäällikkö Eeva Hautamäki

vt. viestintäpäällikkö Kati Heikinheimo

assistentti Heidi Heikkinen

konferenssipäällikkö Pia Heikkurinen

viestintäpäällikkö Tiina Kivisaari

ekonomisti Martti Nyberg

projektipäällikkö Terhi Suominen