

Keskustelualoitteita no. 75

HYVÄ VEROJÄRJESTELMÄ JA KANSANTALOUS

Hannele Kerola

Maaliskuu 2007



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kansantalousosasto

Esipuhe

Verojärjestelmä, verotusta koskeva päätöksenteko ja siinä tehdyt valinnat vaikuttavat koko yhteiskuntaan. Verotuksen keinoin voidaan harjoittaa sekä talouden tarjontatekijöihin vaikuttavaa rakennepolitiikkaa että kokonaiskysyntään vaikuttavaa suhdannepolitiikkaa.

Verotuksesta käyty keskustelu on usein keskittynyt johonkin verotuksen osa-alueeseen. Yleisempiä esityksiä maamme verojärjestelmästä on saatavilla vähän. Valtiovarainministeriön kansantalousosastolla valmistellun keskustelualoitteen tarkoituksena on osallistua keskusteluun verotuksen kokonaisuuden näkökulmasta pohdiskellen käytännönläheisesti kansallisen päätöksenteon rajoja sekä sitä, miten verotus vaikuttaa talouskasvuun ja työllisyyteen. Keskustelualoitteen on kirjoittanut kansantalousosaston neuvotteleva virkamies, varatuomari Hannele Kerola, joka on aikaisemmin toiminut pitkään valtiovarainministeriön vero-osastolla. Valtiovarainministeriö pyrkii tällaisin puheenvuoroin, jotka eivät millään muodoin edusta ministeriön virallista kantaa, edesauttamaan talouspolitiikasta ja sen institutionaalisesta perustasta käyvästä keskustelusta.

Helsingissä maaliskuussa 2007

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto

Jukka Pekkarinen

SISÄLLYS:

1	Johdanto.....	3
2	Veropoliittinen päätöksenteko.....	5
	2.1 Kansallinen päätöksenteko.....	5
	2.2 EU:n vaikutus päätöksentekoon.....	7
	2.3 Kansainvälinen toimintaympäristö.....	10
	2.4 Ylikansallinen verotus.....	13
3	Verot kansantaloudessa.....	17
	3.1 Mitä veroaste kertoo?.....	17
	3.2 Verotus ja työllisyys.....	20
	3.2.1 Tuloverotuksesta.....	21
	3.2.2 Yritys- ja pääomaverotuksesta.....	25
	3.2.3 Arvonlisäverotuksesta.....	27
	3.3 Laaja veropohja vai verovähennyksiä?.....	29
	3.4 Verotus ja tulonjako.....	35
	3.5 Voiko verotuksen painopistettä siirtää?.....	39
4	Johtopäätöksiä.....	43

LIITE

Suomen verojärjestelmä.....	49
1. Tulosten verotus.....	50
2. Sosiaaliturvamaksut.....	52
3. Yritys- ja pääomaverotus.....	53
4. Arvonlisäverotus.....	55
5. Ajoneuvoverotus.....	58
6. Valmisteverotus.....	61
7. Kiinteistöverotus.....	64
8. Perintö- ja lahjaverotus.....	65
Lähdeluettelo.....	67
Sarjassa aikaisemmin ilmestyneet.....	69

1 JOHDANTO

Verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot. Koska julkiset palvelut rahoitetaan Suomessa verovaroilla, verotulokertymän täytyy olla vakaa. Yleisesti myös edellytetään, että verojärjestelmän tulisi olla tehokas, oikeudenmukainen, yksinkertainen ja hallinnollisesti toimiva.

Verotusta on aina käytetty myös yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten kasvu-, työllisyys-, alue- ja ympäristöpolitiikan välineenä. Alkuperäiset tavoitteet voivat kuitenkin ajan myötä muuttua ja hämärtyä. Erilaiset tavoitteet voivat jopa viedä eri suuntiin tai päällekkäisiin tukirakennelmiin.

Julkisten menojen rahoittajana ja taloudellisena ohjauskeinona verotus on keskeinen kansallisen talouspolitiikan väline. Veropolitiikassa täytyy kuitenkin ottaa huomioon myös kansainvälinen verokilpailu, jossa maat houkuttelevat yrityksiä ja pääomia alemmilla verokannoilla tai veronhuojennuksilla. Yritysten sijoittautumisesta käytävä kilpailu luo paineita myös korkeasti koulutettujen avainhenkilöiden verotuksen alentamiseen. Päätösvalta tulee näin entistä rajallisemmaksi ja vaarana on verotulojen liiallinen väheneminen. Kansallinen päätösvalta veroasioissa on kuitenkin itsenäisen valtion perusperiaatteita eikä siitä ole haluttu luopua, vaikka verotuksen harmonisointi voisi turvata valtioiden verotuloja.

Verokilpailun lisäksi kansallista päätösvaltaa on Suomessa rajoittanut 1990-luvun puolivälistä lähtien Euroopan unionin (EU) jäsenyys. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan jäsenmaat päättävät itse verotuksen tasosta ja pääosin myös veropohjasta. EU:n toimivalta rajoittuu verotuksessa ennen kaikkea niihin tilanteisiin, joissa verotus voi vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan. Keskeisin EU-sääntö on syrjintäkielto, jonka kieltää kilpailua vääristävät kotimaisten tavaroiden ja palvelujen verotuet ja –huojennukset.

Yhteisön tuomioistuimen päätökset rajoittavat kuitenkin yhä useammin jäsenmaiden päätöksentekoa, koska tuomioistuimen yksittäistapauksissa antamia päätöksiä on noudatettava kaikissa jäsenmaissa. Esimerkiksi Suomessa yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luovuttiin juuri tuomioistuimen päätöksen vuoksi.

Veropoliittisessa päätöksenteossa on siis sovittava yhteen kansallisia, kansainvälisiä ja EU-tason tavoitteita. Kokonaisvastuu päätöksistä ja niiden vaikutuksista julkiseen talouteen ja sen kestävyyteen on edelleen kansallisilla hallituksilla. Verolainsäädännön ja talouspolitiikan valmistelijana valtiovarainministeriöllä on tässä keskeinen rooli. Koko verojärjestelmän – sen lisäksi että se täyttää hyvän verojärjestelmän vaatimukset – pitäisi myös mahdollisimman vähän haitata talouskasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä. Samalla olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että vero- ja maksutuloja kertyy riittävästi.

Tässä keskustelualoitteessa pohditaan hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia kansantalouden suotuisan kehityksen kannalta. Aluksi on kuvaus päätöksentekojärjestelmästä. Tämän jälkeen esitellään, jossakin määrin valikoitavasti, näkemyksiä hyvästä verojärjestelmästä. Liitteenä on kuvaus nykyisestä verojärjestelmästä.

2 VEROPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Veroista päätetään lailla. Tämän vuoksi on tärkeää ymmärtää päätöksentekojärjestelmä ja sen rajat – mistä päätetään kansallisesti ja mihin päätöksentekoon vaikuttaa Euroopan unioni.

2.1 *Kansallinen päätöksenteko*

Suomen perustuslain mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Vero on vakiintuneesti määritelty rahasuorituksiksi, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista.

Verolle on ominaista, että se kerätään julkisten menojen rahoittamiseen. Maksuja pidetään veronluonteisina, jos ne maksetaan valtiolle tai valtioon rinnastettavalle julkisyhteisölle eikä niitä voida pitää vastikkeena mistään maksuvelvollisen saamista, yksilöidyistä palveluista. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti veronluonteisia maksuja ovat esimerkiksi työnantajan ja vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut. Veronluonteisia maksuja koskevat samat lainsäädännölliset vaatimukset kuin veroja¹.

Valtiovarainministeriö vastaa verolainsäädännön valmistelusta. Työnantajan ja vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen osalta valmistelusta vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, samoin eläkemaksuja koskevin lakien valmistelusta.

Veropolitiikan päälinjat sovitaan nykyään yleensä hallitusohjelman yhteydessä, mutta suuri osa välillisen verotuksen säädöksistä on peräisin EU:sta. Kaikki verotusta koskevat muutokset edellyttävät hallituksen esitystä ja eduskunnan päätöstä vastaavasta laista.

¹ Perustuslain mukainen veron määritelmä ja OECD:n veroasteeseen laskettavien verojen määritelmä eroavat jossain määrin. Esim. vapaaehtoiset eläkemaksut katsotaan Suomessa veroiksi, mutta niitä ei lasketa mukaan veroasteeseen.

Tuloverojen alennukset on vuodesta 1995 lähtien ajoitettu viiden tulopoliittisten kokonaisratkaisun yhteyteen. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen ratkaisu on esitelty työmarkkinajärjestöille, mutta veropakettin sisällöstä ei ole neuvoteltu järjestöjen kanssa. Vaikka verotusta koskevat päätökset on alustavasti tehty tulopoliittisten sopimusten yhteydessä, verolakien muutokset etenevät normaalisti hallituksen esityksinä eduskuntaan.

Tuloveron alennusten kytkeminen tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin on ohjannut veron alennukset nimenomaan valtion tuloverotukseen ja verovähennyksiin, koska kunnat päättävät itsenäisesti kunnallisverotuksen tasosta. Valtion osallistumisella tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin onkin voitu hillitä palkankorotusvaatimuksia. Toisaalta merkittävien veronalennusten edellytyksenä on ollut kokonaisratkaisujen syntyminen.

Eduskunnan päätösvaltaa ei voi rajoittaa, mutta useimmissa OECD-maissa sovelletaan hallituksen vuosittaista budjettiprosessia täydentäviä menettelyjä. Näin pyritään hillitsemään julkisten menojen kasvua ja parantamaan finanssipolitiikan ennustettavuutta. Myös Suomessa hallitus on 1990-luvun alusta lähtien laatinut vuosittain menokehykset hallinnonaloittain². Suomessa eduskunta ei ole sitoutunut kehyksiin eivätkä ne ole oikeudellisesti sitovia myöskään hallituksen osalta.

Valtiontalouden kehys ja menosääntö

Vuonna 2003 valtiovarainministeriön työryhmä Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa ehdotti, että seuraavalle vaalikaudelle vahvistetaan hallitusohjelmassa keskeiset finanssipoliittiset linjaukset. Työryhmän mukaan olennaisinta on määritellä kokonaisrajoitteet menojen kehitykselle ja velkaantumiselle, koska hallitus voi vaikuttaa menojen määrään astetta paremmin kuin tulojen määrään.

Työryhmän ehdotuksen mukaan suurinta osaa valtion menoista tulisi rajoittaa tiukalla vuosittaisella menosäännöllä, joka säätäisi valtion menoille katot, joita tarkistettaisiin vain teknisesti. Menosäännön piiriin kuuluisivat kaikki muut valtion talousarvion menot paitsi korkomenot, siirtomenot Kansaneläkelaitokselle, työttömyysturvamenot ja asumistuki, jotka ovat suhdanteisiin reagoivia ns. automaattisia menoja. Perusteisiin tehtävien muutosten osalta nämäkin menot kuuluisivat kuitenkin menosäännön piiriin.

Työryhmän ehdottaman tasapainotavoitteen mukaisesti valtiontalouden pitäisi olla kehyskauden loppuun mennessä vähintään ylijäämäinen. Menosääntö täytyisi siten asettaa oikein tulokehitykseen nähden eikä menosääntöä saisi ylittää.

Työryhmä ehdotti myös valtioneuvoston kehysjärjestelmän uudistamista siten, että kehys annettaisiin vain menosäännön piirissä oleville menoille. Arvio muista menoista ilmoitettaisiin kehyspäätöksessä hallinnonaloittain.

Työryhmä ei käsitellyt veropolitiikkaan tai muutoinkaan valtion tuloihin liittyviä finanssipoliittisia kysymyksiä.

² Lamavuosina kehykset jäivät sivuasiaksi, koska talousarvionaloudessa jouduttiin toteuttamaan kehysprosessista riippumatta mittavia säästöpäätöksiä. VM:n työryhmäraportti 7.2.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että valtiontalous on tavanomaisen talouskasvun oloissa vaalikauden lopulla kansantalouden tilinpidon käsittein mitattuna tasapainossa. Julkiseen talouteen kokonaisuutena muodostuu tällöin ylijäämää, joka vastaa noin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä tavoite edellyttää suurta pidättyvyyttä menojen lisäämisessä, mutta rajoittaa myös verojen alentamista. Uudistetussa kehysmenettelyssä kolme neljäsosaa valtion budjetin määrärahoista on mitoitettu koko vaalikautta sitovaan menokehykseen. Koko vaalikauden valtiontalouden kehukset on määritelty vuoden 2004 hinta- ja kustannustasossa. Kehystä tarkistetaan tarvittaessa teknisesti vastaamaan hinta- ja kustannustason muutoksia sekä talousarvion rakenteissa tapahtuvia muutoksia.

Hallituksen tekemän päätöksen³ mukaan hallitus antoi valtiontalouden kehukset vaalikaudelle ja sen yhteydessä määritteli hallitusohjelman finanssipoliittista linjasta toteuttavan menosäännön sekä antoi muut vaalikaudella noudatettavat valtion taloutta ja toimintaa koskevat kannanotot. Kunkin hallinnonalan talousarvioehdotus on laadittu annettujen kehysten ja muiden määräysten mukaisesti. Kehyspäätösten yhteydessä on julkaistu myös eritelty arvio valtion tuloista.

Valtiontalouden kehyspäätökset ja niihin sisältyvä menosääntö ovat pitäneet menojen kasvun hyvin kurissa. Ne eivät kuitenkaan samassa määrin rajoita veronalennuksia tai verovähennyksiä. Vuoden 2006 keväällä tehdyssä valtiontalouden kehyspäätöksen perustelumuiustiossa⁴ todettiin, että pidemmällä aikavälillä verotuottoja uhkaa veropohjan rapautuminen, jos tukia kanavoidaan entistä enemmän epäsuorasti verojärjestelmän kautta. Erilaisten veronhuojennusten lisääntyminen monimutkaistaa verojärjestelmää ja heikentää sen tasapuolisuutta sekä lisää mahdollisuuksia veronkiertoon. OECD:n verotukien hallinnointia koskevien ohjeiden⁵ mukaan verotuet olisivat huomioitava menokehysten yhteydessä. Ne tulee joko yhdistää kaikkien menojen kehukseen, verotuille on määriteltävä oma erillinen kehys tai verotuin tapahtuvaa kehysten kiertoa on rajoitettava valtiontalouden ylijäämälle asetetulla tavoitteella.

2.2 EU:n vaikutus päätöksentekoon

Perustamissopimuksella pyritään turvaamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla. EU:n alkuperäisenä perustana on tulliliitto, minkä vuoksi kaikki tulleja vastaavat maksut, tuonnin määrälliset rajoitukset ja niitä vastaavat toimenpiteet jäsenmaiden välillä ovat kiellettyjä.

3 Valtioneuvoston päätös valtiontalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista, 24.4.2003.

4 Valtiontalouden kehys vuosille 2007 – 2011: Perustelumuiustio. Valtiovarainministeriö 24.3.2006.

5 Best Practice Guidelines – off Budget and Tax Expenditures. 2004. OECD.

Verotuksen kannalta keskeinen periaate on perustamissopimuksessa säädetty verosyrjintäkielto. Sen mukaan kotimaisia tuotteita ei saa suosia asettamalla muiden jäsenmaiden tuotteille korkeampia veroja tai maksuja tai antamalla kotimaisille tuotteille verotukia ja -huojennuksia. EY-tuomioistuimen päätösten perusteella verosyrjintäkielto on ehdoton.

Perustamissopimuksen kiellot ja valtioneuvoston päätökset ovat ensisijaisia kansallisiin säännöksiin nähden. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien jäsenmaiden on noudatettava perustamissopimusta. Jäsenmaiden on noudatettava myös EY-tuomioistuimen päätöksiä. Esimerkiksi Suomessa on verosyrjintäkiellon perusteella jouduttu muuttamaan tuontisähkön ja käytettynä maahantuotujen ajoneuvojen verotusta. Tuomioistuimen päätöksen perusteella Suomi on myös luopunut yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä. EU:ssa verotuksen periaatteiden kehittäminen onkin jäänyt paljolti tuomioistuimen yksittäistapauksissa antamien päätösten varaan, jotka vaikuttavat entistä enemmän kansalliseen päätöksentekoon.

Perustamissopimuksessa on rajattu EU:n toimivaltaa verotuksen osalta. Peruslähdekohta on, että EU:lla on toimivaltaa vain silloin, kun verosäädökset ovat sisämarkkinoiden kannalta tarpeellisia. Välillisessä verotuksessa eli arvonlisäverotuksessa, valmisteverotuksessa, ympäristöverotuksessa ja eräiden erityisverojen osalta EU:n tavoitteena on lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Välittömässä verotuksessa EU:n tavoitteena on vain lainsäädännön lähentäminen. Välittömän verotuksen osalta päätösvalta kuuluu siten ensisijaisesti jäsenmaille. Verotuksen koordinaatiosta, jolla yleensä tarkoitetaan pyrkimystä lieventää verokilpailun haittoja, ei ole säädöksiä.

Kaikki verotusta koskevat päätökset edellyttävät aina jäsenmaiden yksimielisyyttä. Ehdotettuja muutoksia käsitellään yleensä ensin työryhmissä, minkä jälkeen niihin otetaan kantaa Ecofin-neuvostossa ja palataan ehkä vielä yksityiskohtien osalta työryhmäkäsittelyyn. Esimerkiksi vuonna 2003 hyväksytyn energiaverodirektiivin käsittely kesti yli 10 vuotta. Vuonna 2001 perustamissopimukseen otetut joustavuussäännökset voivat jatkossa mahdollistaa sen, että osa jäsenmaista etenee nopeammin kuin muut maat esimerkiksi verotuksen osalta.

Suomen liittyessä EU:n jäseneksi oli jo hyväksytty yhteiset arvonlisä- ja valmisteverodirektiivit. Arvonlisäverodirektiivin vuoksi jouduimme muun ohella säätämään palvelut, rakentamisen ja työpaikkaruokat arvonlisäverollisiksi. Välittömässä verotuksessa oli ennen Suomen EU-jäsenyyttä hyväksytty kolme vähäisempää direktiiviä eli emo- ja tytäryhtiödirektiivi, yritysjärjestelydirektiivi ja virka-apudirektiivi. Vuonna 2003 syntyi sopu veropaketista, joka käsitti säästödirektiivin, korko- ja rojaltidirektiivin sekä haitallista verokilpailua rajoittavan yritysverotuksen käytäntösäännöt. Säästödirektiivi on näistä merkittävin ja koskee yksityishenkilöiden toisesta EU-maasta saamien talletusten korkojen verotusta. Samana vuonna hyväksyttiin myös energiaverodirektiivi.

Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioiden yrityksille myöntämät valtiontuet eivät saa vääristää kilpailua eivätkä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuiksi katsotaan kaikki julkisista varoista myönnettävät tuet. Tuen muodolla (avustus, laina, verohuojennus, takaus) ei ole merkitystä. Kiellettyjä ovat valikoivat tuet, jotka kohdistuvat vain tietyille yrityksille. Esimerkiksi jäsenmaan kaikkia yrityksiä koskeva veronalennus katsotaan yleiseksi toimenpiteeksi, joka ei ole kiellettyä. Tällaista tukea ei katsota valtiontueksi, vaikka yksittäiset yritykset hyötyvät toimenpiteestä tai hyöty kohdentuisi suhteellisesti erisuuruisena eri yrityksille.

Valtiontukien rajanvetoa

Sen arvioimiseksi, onko kyseessä kielletty valtiontuki vai sallittu verotuksen muutos, on ensin määriteltävä yleinen verojärjestelmä. Sen jälkeen on tutkittava, voidaanko poikkeusta perustella järjestelmän luonteella tai taloudellisilla rakenteilla eli, perustuvatko poikkeukset verojärjestelmän peruseriaatteisiin. Jos näin ei ole, kysymys on valtiontuesta.

Jos toimenpide käsittää koko valtion alueen, kysymys ei yleensä ole valtiontuesta. Tiettyjä yrityksiä suosivat alueelliset toimenpiteet ovat kiellettyjä. Jos verotuen tarkoituksena on kannustaa yrityksiä osallistumaan tiettyihin hankkeisiin (esimerkiksi investointihankkeisiin), kysymys voi olla sallitusta avustuksesta.

Jos tuki on jatkuvaa, vähentää yrityksen juoksevia kuluja eikä liity yksittäisen hankkeen toteuttamiseen, kysymys on kielletystä toimintatuesta. Komissio hyväksyy ne vain poikkeustapauksissa, esimerkiksi tuen ympäristönsuojeluun tai syrjäisille alueille. Tukien on kuitenkin oltava asteittain alenevia, ajallisesti rajattuja eivätkä ne saa tukea vientiä⁶.

Valtiontukien valvonta kuuluu komissiolle. Pääsääntö on, että komissiolle on ilmoitettava ennakkoon kaikista suunnitelluista tukiohjelmista. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on, että komissio voi tutkia tukien yhteensopivuuden yhteismarkkinoille. Uudet tukiohjelmat tai yksittäiset tuet voidaan saattaa voimaan vasta, kun komissio on ne hyväksynyt. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Suomessa esimerkiksi kehitysalueiden veronhuojennus on edellyttänyt komission hyväksyntää.

Komission mukaan pienet tukimäärät (de minimis -tuki) eivät vääristä kilpailua, minkä vuoksi ne eivät myöskään edellytä komission hyväksyntää. Suomen alueellinen sosiaaliturvamaksukokeilu ja matalapalkkatuki eivät ole kiellettyä valtiontukea juuri tällä perusteella.

⁶ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen 92/1.

EU:n sisämarkkinoiden kehittymistä ja yritysten toimintaedellytyksiä pyritään nyt parantamaan neuvoston Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksymällä palveludirektiivillä. Verotus on kuitenkin rajattu kokonaan direktiivin ulkopuolelle, minkä vuoksi se ei selkeytä yritysten verotusta tai paranna jäsenmaiden verohallintojen mahdollisuuksia turvata verotuloja. Palveludirektiivi saattaa kuitenkin edellyttää Suomessa uudelleen harkintaa sen osalta, voidaanko jatkossa kotitalousvähennyksen ja palvelusetelien ulkopuolelle rajata ne palvelut, jotka ostetaan ulkomaiselta, ei ennakkoperintärekisteriin merkityltä palvelun tarjoajalta.

Direktiivien lisäksi komissio on antanut erilaisia tiedonantoja ja selvityksiä EU:n verotuksesta. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovia vaan ilmaisevat lähinnä komission käsitystä yhteisön oikeuden sisällöstä. EY-tuomioistuin on kuitenkin antanut tiedonannoille ja käytännösäännöille laajempaa sitovuutta.

Verotuksen harmonisointiin EU:ssa kytkeytyy tavallaan myös talous- ja rahaliitto (EMU). Ensisijaisesti kysymys on julkisen talouden kestävyuden turvaamisesta, mutta EMU:lla voi olla vaikutusta myös kansallisiin verotusta koskeviin päätöksiin. Vaikka finanssipolitiikasta päätetään perustamissopimuksen mukaan kansallisesti, jäsenmaiden edellytetään huolehtivan julkisesta taloudestaan niin, että alijäämä ei kasva yli 3 prosentin tai velka yli 60 prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Jos jäsenmaan arvioidaan esimerkiksi huomattavilla veroalennuksilla vaarantavan euroalueen hintavakautta tai lipsuvan siitä vakausrasta, johon maa on vakaus- tai lähentymisohjelmassaan sitoutunut, muut maat voivat luoda paineita kyseistä maata kohtaan. Euromaille voidaan tarvittaessa määrätä sanktioksi jopa pakollinen talletus tai sakkoja.

2.3 Kansainvälinen toimintaympäristö

Kansainvälistymisen seurauksena Suomeen tulee entistä enemmän yrityksiä ja työntekijöitä, mutta myös suomalaisten toiminta-alue on laajentunut. Verotusta koskevan päätöksenteon lisäksi täytyy pystyä varmistamaan myös se, että laissa säädetyt verot saadaan kerättyä verovelvollisilta.

Selkeä kansallinen verolainsäädäntö lisää hallinnon tehokkuutta ja parantaa yritysten toimintaedellytyksiä. Liikkuvuuden lisääntyminen ja erilaisen vuokratyövoiman⁷ käyttö edellyttää kuitenkin myös kansainvälisesti toimivaa lainsäädäntöä ja tehokasta tietojenvaihtoa, jotta kansalliset verotulot saadaan turvattua. Markkinoiden toimivuuden kannalta on merkittävä ongelma, jos kansainväliset yritykset ja työntekijät

⁷ Suomessa tuli voimaan vuoden 2007 alussa laki, jonka mukaan vuokratyöntekijän on hakeuduttava Suomessa ennakkoperinnän piiriin, jos palkanmaksaja ei ole velvollinen perimään palkasta lähdeveroä eikä verosopimus estä veron perimistä.

voivat välttää veronmaksun ja saavat siten kohtuutonta kilpailuetua valvonnan piirissä oleviin yrityksiin verrattuna.

Yritykset maksavat pääsääntöisesti yhteisöveroa siihen maahan, missä niillä on kiinteä toimipaikka. Työntekijöille maksetuista palkoista verot maksetaan pääsääntöisesti työntekovaltiolle. Jos työnantajalla ei ole kiinteää toimipaikkaa, työntekovaltiolla ei useinkaan ole verotusoikeutta – eikä välttämättä edes tietoa työntekijöistä.

Verosopimuksilla pyritään estämään tulon ja varallisuuden kaksinkertainen verotus. Niillä voidaan myös jakaa tulon ja varallisuuden verottamisoikeus sopimuksen tehneiden valtioiden kesken. Suomen solmimat verosopimukset perustuvat pääosin OECD:n malliverosopimukseen. Voimassa olevia sopimuksia on meillä noin 60.

Verosopimukset

Verosopimuksia tarvitaan, kun verovelvollisella on tuloa tai varallisuutta sekä asuinvaltiossa että jossain muualla. Valtiot pyrkivät verottamaan asukkaidensa kaikkia tuloja ja varallisuutta (asuinvaltioperiaate). Lisäksi valtiot haluavat verottaa kaiken alueellaan syntyvän tulon ja siellä olevan varallisuuden silloinkin, kun saaja tai omistaja asuu muussa valtiossa (alue- eli lähdevaltioperiaate).

Näiden periaatteiden soveltamisesta samaan tulon tai varallisuuteen aiheutuvan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi valtiot ovat tehneet verosopimuksia siitä, mihin tuloja ja varallisuutta verotetaan.

EU:ssa on viime vuosina keskusteltu erityisesti eurooppalaisten konsernien verotuksesta. Komission mukaan pidemmän aikavälin tavoitteena on siirtyä konsernien yhtenäistettyyn veropohjaan, jolloin verotus toimitettaisiin konsernin emoyhtiön kotimaassa. Verokannoista päätettäisiin kuitenkin edelleen kansallisesti. Verotettava tulo jaettaisiin eri maiden kesken erityisellä jakomekanismilla ja jäsenmaat verotaisivat osuutensa oman verokantansa mukaan. Muutoksen uskotaan parantavan yritysten toimintaedellytyksiä, mutta hallinnollisesti kaikkia EU:n 25 maata koskeva järjestelmä saattaa olla monimutkainen.

EU:n laajentuminen vuonna 2004 lisäsi työvoiman liikkuvuutta, mutta myös EU:n sisäistä verokilpailua. EU:n rakennetuet mahdollistavat osaltaan uusille jäsenmaille alhaisen verotason, mikä yhdessä halvan työvoiman kanssa houkuttelee kansainvälisiä yrityksiä. Verokilpailua on toisaalta pidetty myös hyödyllisenä, julkisen talouden tehokkaaseen hoitoon kannustavana tekijänä eikä sitä ole ainakaan vielä koettu niin haitalliseksi, että se olisi johtanut verotuksen harmonisointiin tai sellaisiin pelisääntöihin, joilla voidaan turvata kansalliset verotulot.

Kansainvälisessä arvonnäkökulmasta pääperiaatteita ovat kohdemaajärjestelmä ja alkuperämaajärjestelmä. Kohdemaaperiaatteessa vero kerätään siinä maassa, missä

tavaroiden voidaan olettaa tulevan lopullisesti kulutetuksi. Palveluista vero maksetaan kuitenkin pääsääntöisesti siihen maahan, jossa myyjällä on kiinteä toimipaikka ja, josta palvelu luovutetaan. Jos kiinteää toimipaikkaa ei ole, palvelun myyjä voidaan vaatia rekisteröitymään kyseisessä maassa tai verovelvollinen asiakas voi joutua vastuuseen veron maksamisesta.

EU:n arvonlisäverojärjestelmä on aina toiminut kohdemaaperiaatteen mukaisesti. Vuoteen 1993 asti jäsenmailla ei ollut todellista tarvetta hallinnolliseen yhteistyöhön tai yhtenäiseen lainsäädäntöön, koska rajakontrollin vuoksi eri maiden järjestelmät eivät juuri olleet tekemisissä toistensa kanssa. Kun sisämarkkina-alue vapautui vuonna 1993, tavaraliikenteen valvonta siirtyi tullilta veroviranomaisille.

Vaikka nykyisessä arvonlisäverojärjestelmässä verotulot kertyvät välittömästi lopulliseen kulutusmaahan, järjestelmä perustuu vain osittain kansalliseen päätöksentekoon. Jäsenmaat eivät voi vapaasti päättää verokannoistaan tai valvoa arvonlisäverotusta siltä osin kuin hankinnat ja toimitukset tapahtuvat oman maan ulkopuolella. Kansallista päätöksentekoa rajoittaa lisäksi se, että EU:n nykyisen arvonlisäverojärjestelmän rakenne ja veropohja ovat pitkälti harmonisoidut ja direktiivien säätelemät.

Kohdemaaperiaatteen mukaisesti vientiin menevän tavaran hintaan sisältyvä arvonlisävero palautetaan viejälle. Jäsenmaiden erilaiset arvonlisäverokannat eivät siten pääse vääristämään markkinoita. Verottomaan vientiin liittyy kuitenkin suuria mahdollisuuksia väärinkäytöksiin. Viranomaiset ovat viejäyritysten antamien tietojen varassa sen suhteen, onko tavara todella peräisin kotimaasta. Saattaa käydä niin, että EU:n läpi kulkevana eränä kolmanteen maahan vietäväksi ilmoitettu tavaraerä päätyykin EU:n sisämarkkinoille ilman, että arvonlisäveroa on maksettu. Vietäväksi ilmoitettu ja sen vuoksi arvonlisäveronpalautukseen oikeutettu tavara voidaan ohjata takaisin kotimaahan. Yhä vakavampi ja jatkuvasti laajeneva veropetosmalli on niin sanottu karusellipetos⁸.

Kohdemaaperiaatteen ja nollaverokannan keskeinen ongelma on se, miten voidaan sovittaa yhteen nopeat palautukset rehellisille yrittäjille ja samalla valvoa tehokkaasti väärinkäytöksiä. Ongelman poistamiseksi komissio ajoi pitkään alkuperämaaperiaatteen siirtymistä. Tällöin vero olisi peritty jo siinä maassa, missä tavara tai palvelu myydään. Myös komission ehdotuksessa verotus olisi toteutunut lopulta kulutusmaan verotason mukaisena. Tämän tavoitteen saavuttaminen olisi edellyttänyt sopimista verokantojen harmonisoinnista ja verotulojen lopullisesta kohdentamisesta tavaran tai palvelun kulutusmaahan. Näistä tavoitteista jäsenmaat ovat olleet vahvasti eri mieltä kuin komissio eikä hanke näytä toteutuvan. Suurimmat ongelmat liittyvät

8 Karusellipetoksessa ostot ja myynnit toteutetaan jatkuvasti vaihtuvan yritysryhmän avulla niin nopeasti, ettei verovalvonta ehdi reagoida väärinkäyttöön. Joku yrityksistä "katoaa" tilittämättä maksettavaksi tulevia arvonlisäveroja. Samalla kuitenkin seuraavan portaalan ostajayritys vähentää tuon veron omassa verotililyksessään. Yleensä kyseessä on pienten arvotavaroiden kauppa.

verokantojen yhtenäistämisen tuomiin budjettiongelmiin ja siihen, ettei haluta panostaa sellaisen veron keräämiseen, joka päättyy toiseen jäsenmaahan.

Erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sisämarkkinoilla hankaloittaa se, että kansalliset arvonnäjäjärjestelmät ovat yhteisestä direktiivistä huolimatta täynnä poikkeamia ja erityisjärjestelyjä. Ne tekevät verotuksesta sekavan ja vaikeasti hallittavan sekä yrityksille että verohallinnolle. Monimutkainen kokonaisuus voi johtaa kaksinkertaiseen verotukseen, verotuksen välttämiseen tai aikaa vievään palautusmenettelyyn. Vuonna 2005 komissio antoi tiedonannon, jolla pyritään yksinkertaistamaan verotusta ja edistämään tasapuolista kilpailua. Tiedonanto sisältää yhden yhteispisteen järjestelmän ja kansainvälisiä palveluja koskevat verotussäännökset, joilla poistettaisiin rekisteröintivelvoite ja yksinkertaistettaisiin veronpalautusmenettelyä.

2.4 Ylikansallinen verotus

Verotus on yksi kansallisen talouspolitiikan kulmakivistä, minkä vuoksi kansallisesta itsemääräämisoikeudesta luopuminen yleisen harmonisoinnin hyväksi kohtaa yleensä vahvaa vastustusta.

EU:ssa sovitut verodirektiivit, veropaketti ja yritysten veropohjaa koskevat keskustelut osoittavat kuitenkin, että yhteisiä päätöksiä voidaan saada aikaan ja niitä voidaan laajentaa myös EU:n ulkopuolelle, jos poliittista halua on riittävästi. Poliittisen näkemyksen syntyminen ei tosin yksin riitä, vaan EU:ssa tarvitaan lisäksi kaikkien jäsenmaiden yksimielisyys direktiivin sisällöstä ja teknisistä yksityiskohdista, mikä kestää yleensä vuosia.

EU:n verodirektiivien toimeenpanemiseksi tarvitaan aina myös kansalliset verolait. Arvonlisäverot ja valmisteverot kerätään kansallisilla verojärjestelmillä kansallisiin tarpeisiin. EU:ssa on ollut esillä myös EU:n omien verotulojen kerääminen, mutta tältä osin ei ole vielä löytynyt yhteisymmärrystä. Tullien perimistä suoraan EU:n budjettiin voitaneen pitää jonkinlaisena yhteisenä verona.

Kansainvälisessä keskustelussa on ollut esillä erilaisia veroja ja solidaarisuusmaksuja, joissa verotulot kerättäisiin ja käytettäisiin globaalisti esimerkiksi kehitysrahoituksen lisäämiseen. Esillä on ollut Tobinin vero, lentopolttoaineidenvero, lentomatokustajaverot ja kansainvälistä asekauppaa koskeva vero.

Tobinin vero

Tobinin veron esitteli 1970-luvulla nobelisti James Tobin. Veron hallinto olisi kansainvälisellä yhteisöllä ja verotulojen käyttötarkoituksesta sovittaisiin yhteisesti. Lyhytaikaista sijoitustoimintaa tulisi rajoittaa, koska se oli toistuvasti aiheuttanut vakautta uhkaavia kriisejä. Kaikista valuuttakaupoista perittävä pieni vero (esim. 0,1 %) nostaisi lyhytaikaisten pääomaliikkeiden kustannuksia, mutta ei vaikuttaisi merkittävästi pitkäaikaisten pääomaliikkeiden kustannuksiin. Tobinin vero on herättänyt sekä voimakasta vastustusta että kannatusta.

Valuutansiirtoveroa ei ole kokeiltu käytännössä. Esimerkiksi Chilessä ja Malesiassa saatiin kuitenkin 1990-luvulla myönteisiä kokemuksia lyhytaikaisten pääomaliikkeiden rajoittamisesta. Sitä ei ole tutkittu, saavutettiinkö säätelyllä jotain sellaista, jota ei olisi saavutettu muilla toimenpiteillä.

Tobinin veron kannattajien mukaan ensisijaisena tavoitteena on hillitä spekulatiivisia, lyhytaikaisia valuuttaliikkeitä. Valuutansiirtoihin kohdistuvan veron arvioidaan tuottavan merkittävästi varoja, jotka voitaisiin käyttää globaalisti tärkeisiin kohteisiin esimerkiksi kehitysapuun, köyhyyden poistoon, rahoitusmarkkinoiden kriisien ennaltaehkäisyyn ja jälkihoitoon tai terrorismin vastaiseen toimintaan.

Veron vastustajat toteavat vapaasti liikkuvilla kansainvälisillä pääomilla olevan positiivisia vaikutuksia taloudellisen toiminnan tehokkuuteen ja taloudelliseen kasvuun. Verotus rajoittaisi myös pitkäaikaisia pääomaliikkeitä ja vähentäisi siten niiden myönteisiä vaikutuksia. Verosta sopiminen globaalisti olisi ilmeisen vaikeaa.

Lentopolttoaineiden verottaminen on nähty yhtenä keinona vähentää lentoliikennettä ja rahoittaa sen aiheuttamia haittoja. Verotuksen käyttöönottoa rajoittaa kuitenkin se, että Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) sopimuksen mukaan kaupalliset, kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineet ovat verottomia ja tämä lähtökohta on kirjattu myös EU:n energiaverodirektiiviin. Lentopolttoaineiden verottaminen on ollut usein esillä EU:n Ecofin-neuvostossa, mutta jäsenmaiden yksimielisyyttä ei ole syntynyt. Lentoliikenne ollaan nyt sisällyttämässä EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin. Tähän ratkaisuun ei sisälly ylikansallisesti päätettäviä polttoaineveroja. Sitä vastoin Suomen ja eräiden muiden maiden hivi-ilmailussa ja – veneilyssä käytettävien polttoaineiden verottomuuden uskotaan päättyvän lähiaikoina Ecofin-neuvoston päätöksellä.

Lentomat kustausveroja ja –maksuja on käsitelty useilla kansainvälisillä foorumeilla, kuten EU:ssa, YK:ssa ja Maailmanpankissa. Näissä on todettu, että lentomat kustausmaksut tarjoavat mahdollisuuksia kehitysrahoituksen lisäämiseen joissakin maissa vapaaehtoisella pohjalla. Esimerkiksi Britanniassa on peritty lentomat kustajaveroa vuodesta 1994 lähtien. Suomi on tukenut lentomat kustajaverojen ja maksujen käyttöä vapaaehtoisella pohjalla. Suomi on kuitenkin suhtautunut omalta osaltaan niihin varauksellisesti, koska maksu kuormittaisi

suomalaisia lentomatkustajia Suomen syrjäisen sijainnin ja pitkien etäisyyksien vuoksi tilanteessa, jossa vaihtoehtoisia liikennemuotoja ei ole käytettävissä. Maksu myös haittaisi kilpailua lentoliikennemarkkinoilla. Lisäksi korvamerkitty maksu olisi ongelmallinen yleisten budjettiperiaatteiden kannalta⁹.

9 Kansanedustaja Susanna Rahkosen kirjalliseen kysymykseen KK162/2006 vp. valtiovarainministeriön antama vastaus.

3 VEROT KANSANTALOUDESSA

Hyvään verojärjestelmään voidaan liittää useita määritelmiä. Yleisesti edellytetään, että verojärjestelmän tulisi olla tehokas, oikeudenmukainen, yksinkertainen ja hallinnollisesti toimiva. Tehokas verojärjestelmä tukee osaltaan talouskasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä, mutta tuottaa myös riittävästi verotuloja. Koska julkiset palvelut rahoitetaan verovaroilla, verotuksen tulisi myös olla vakaata ja ennustettavaa.

Verotuksen tehokkuuden näkökulmasta veropohjan tulisi olla laaja ja verokantojen alhaiset, jolloin verotus vääristää mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaa ja päätöksentekoa. Selkeä, yksinkertainen ja hallinnollisesti toimiva verolainsäädäntö lisää verotuksen tehokkuutta sekä hallinnon että veronmaksajien kannalta.

Oikeudenmukaisuuden käsite on selvästi tulkinnanvaraisempi kuin muut hyvälle verojärjestelmälle asetetut vaatimukset. Siitä vallitsee laaja yhteisymmärrys, että oikeudenmukainen verojärjestelmä ottaa huomioon veronmaksukyvyyn. Koska suurituloisella on enemmän maksukykyä kuin pienituloisella, verotuksen progressiivisuutta voidaan pitää perusteltuna. Oikeudenmukaisuuteen voidaan sisällyttää myös vaatimus, että kaikkein pienituloisimpia ei veroteta lainkaan, koska heillä ei ole veronmaksukykyä.

3.1 Mitä veroaste kertoo?

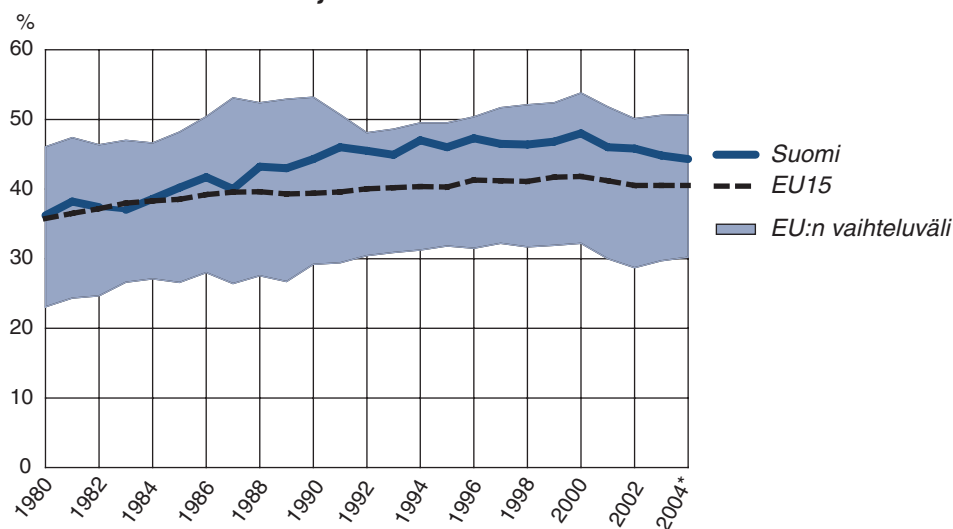
Veroaste on yleisin kansainvälisissä vertailuissa käytettävä hyvinvointivaltion laajuutta ja rahoitustarvetta kuvaava mittari. Veroaste lasketaan suhteuttamalla kokonaisverokertymä bruttokansantuotteeseen.

Kansainvälisesti vertailukelpoisin on OECD:n verotilaston veroaste, joka perustuu kansantalouden tilinpidon lukuihin (OECD Revenue Statistics). OECD:n määritelmän mukaan veroasteeseen lasketaan kaikki julkisyhteisöjen¹⁰ keräämät pakolliset,

10 Julkisyhteisöihin kuuluvat valtionhallinto, osavaltiohallinto, paikallishallinto ja eräät sosiaaliturvarahastot.

vastikkeettomat verot ja maksut. OECD:n tilastoissa maiden veroasteeseen lasketaan myös EU:n keräämät tullit ja EU:lle tilitettävä arvonlisäveropohjaan perustuva maksu. Julkisyhteisön ulkopuolella oleville sosiaaliturvajärjestelmille suoraan maksettuja maksuja ei lasketa mukaan veroasteeseen, vaikka maksut olisivat pakollisia.

Kuvio 1. **Veroaste Suomessa ja EU 15-maissa vuosina 1980-2004**



Lähde: VATT(OECD/Revenue Statistics, Tilastokeskus/Taloudelliset olot)

Eurostat ja komissio käyttävät yleisesti myös EU:n omaa veroastetta, joka lasketaan Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmästä annetun asetuksen pohjalta (EKT-95, European System of Accounts ESA-95). Asetuksessa ei kuitenkaan määrätä, miten veroaste lasketaan. OECD:n ja EU:n veroasteissa onkin eroja erityisesti työeläkelaitoksille maksettujen maksujen osalta, koska EU:ssa veroasteeseen voidaan sisällyttää myös julkisyhteisöjen keräämät vapaaehtoiset sosiaaliturvamaksut. Vuonna 1997 komissio teki Suomen osalta päätöksen, että kaikki julkisen vallan säätämää sosiaaliturvaa hoitavat työeläkelaitokset ja –kassat katsotaan osaksi julkista sektoria, joten kaikki niille maksetut vakuutusmaksut lasketaan mukaan EU:n veroasteeseen. Vuodesta 2000 lähtien työeläkelaitoksiksi ei ole kuitenkaan luettu vapaaehtoisia eläkekassoja ja –säätioitä.

Kansainvälisessä vertailussa korostuu eläkemaksujen merkitys, koska tuloverotusta on yleisesti alennettu, mutta eläkemaksuja on nostettu. Esimerkiksi Suomessa kotitalouksien tuloverojen prosenttiosuus kaikista veroista on alentunut laman jälkeen yli 7 prosenttiyksikköä. Vastaavasti työeläkemaksujen osuus on noussut lähes 4 prosenttiyksikköä. Paineet kunnallisverojen ja sosiaaliturvamaksujen korottamiseen lisääntyvät jatkossakin. Työn verotus voi siten jatkossa kiristyä ja veroaste nousta, vaikka valtionverotusta alennettaisiin ja kunnallisverotus pidettäisiin ennallaan.

Verotulojen rakenne Suomessa 1975 - 2005 (eri verojen prosenttiosuudet)

	1975	1985	1995	2005
Kotitalouksien tuloverot	38,4	37,2	31,1	30,7
Yhteisöjen tuloverot	4,7	3,4	5,0	7,6
Työeläkemaksut	6,9	9,1	17,4	20,1
Muut sosiaalimaksut	15,9	13,3	13,4	7,1
Tavaroista ja palveluista maksettavat verot	31,9	33,9	30,6	31,6
Muut verot	2,2	3,1	2,4	2,8

Lähde: Tilastokeskus

Eläkemenoja rahoitetaan monissa EU-maissa yksityisille vakuutuslaitoksille maksettavilla vakuutusmaksuilla, joista vain osa on pakollisia. OECD:n määritelmän mukaan vain pakolliset maksut lasketaan veroasteeseen. Suomessa on laaja lakisääteinen eläketurva ja kaikki siihen liittyvät pakolliset maksut lasketaan OECD:n veroasteeseen. Vapaaehtoisia, verovähennyksen piirissä olevia eläkemaksuja ei Suomessa lasketa OECD:n veroasteeseen, mutta kylläkin EU:n veroasteeseen.

Suomesta tuli korkean veroasteen maa vasta 1980-luvun lopulla kun työeläkemaksut lisättiin veroasteeseen. Siihen asti veroaste oli pysytellyt noin 40 prosentissa eli samalla tasolla kuin useimmissa Keski-Euroopan maissa. Noustuaan lähelle 45 prosenttia veroaste on pysytellyt tällä tasolla, vaikka tuloveroja on samaan aikaan sekä nostettu että laskettu. Selityksenä tähän on edellä mainittu tuloverojen osuuden pieneneminen koko verorakenteessa sekä eläkemaksujen ja yhteisöjen tuloverojen kasvu. Vaikka veroprosentteja on alennettu, veropohjaa on myös samalla laajennettu eivätkä todelliset eli efektiiviset veroasteet ole muuttuneet. Veroasteen alentamista on kuitenkin pidetty tärkeänä ja Suomen veroaste onkin alentunut viime vuosina. Vuonna 2007 sen arvioidaan alenevan 42,4 prosenttiin.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen veroaste ei enää juuri eroa EU-15 maista. Ruotsissa, Tanskassa, Belgiassa ja Ranskassa on jonkin verran korkeampi veroaste kuin Suomessa. Pohjoismaiden korkeaa veroastetta selittää se, että sosiaaliturva- ja muut hyvinvointimenot rahoitetaan pääosin verotuloilla. Veroasteiden vertailua vaikeuttaa se, että monissa EU-maissa tulonsiirrot ovat verovapaita ja sosiaaliset verovähennykset ovat yleisiä. Verovähennykset alentavat veroastetta ja veronalainen tulonsiirto tai tuki nostaa sitä. Pelkästään verolliset tulonsiirrot nostavat Suomen veroastetta arviolta muutamalla prosenttiyksiköllä. Suomen veroaste on kuitenkin ylijäämäisen julkisen talouden ansiosta kestävä, toisin kuin useimmissa muissa EU-maissa.

Veroasteiden vertailu ei suoraan kuvaa tuloverotuksen kireyttä. Progressiivisen valtion tuloverotuksen vuoksi keski- ja hyväpalkkaisen työntekijän verotus on Suomessa edelleen jonkin verran kireämpää kuin muissa EU-maissa, mutta pienten palkkatulojen verotus on eurooppalaista keskitasoa keveämpää.

3.2 Verotus ja työllisyys

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen talouspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on ollut työllisyyden parantaminen. Tämän vuoksi hallitus on alentanut erityisesti työhön kohdistuvaa verotusta ajoittamalla verotusta koskevat päätökset tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteyteen, kuten Suomessa on tehty jo vuodesta 1995 lähtien. Hallitus on keventänyt ansiotulojen verotusta yhteensä noin 3 miljardilla eurolla.

Keskeisten perustemuutosten verotuottovaikutuksia verolajeittain vuositasolla, milj. euroa					
	2003	2004	2005	2006	2007
Ansiotulot (ml. inf.tark)	-746	-845	-506	-990	-770
Yhteisövero	0	0	-555	0	0
Varallisuusvero	0	0	-49	-130	-
Kela- ja savamaksut	-50	0	0	230	0
Eläke- ja tyött.vak.m.	-20	80	440	-285	130

Lähde: Valtiovarainministeriön Taloudellinen katsaus, syyskuu 2006

Yleisesti arvioidaan, että tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun kytketty tuloverotuksen alentaminen on osaltaan parantanut sekä talouskasvua että työllisyyttä. Käytettävissä olevien tulojen kasvu on lisännyt ostovoimaa, minkä seurauksena talous on kasvanut, työllisyys parantunut ja verotuloja on kertynyt ennakoitua enemmän. Tuloverotuksen keventäminen on vähentänyt myös kannustinloukkoja ja lisännyt siten työn tarjontaa¹¹.

11 Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995 – 2004. Honkanen, Jäntti ja Pirttilä. 24.11.2006.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen veropolitiikka

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa talouspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi asetettiin työllisyyden lisääminen 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä. Hallitusohjelman mukaan verotusta oli tarkoitus keventää vuosina 2003 – 2007 vähintään 1,120 miljardia euroa. Vuoden 2004 marraskuussa saavutetun neuvottelutuloksen ja sittemmin syntyneen tulopoliittisen sopimuksen jälkeen hallitus ilmoitti keventävänsä työtulojen verotusta vielä yhteensä 1,7 miljardilla eurolla vuosina 2005 – 2007. Näiden kolmen vuoden veronkevennysten sovittiin muodostavan kokonaisuuden, jonka yhteydessä poistetaan yksi tuloluokka valtion progressiivisesta tuloveroasteikosta. Lisäksi otettiin vuonna 2006 käyttöön uusi valtionverotuksen ansiotulovähennys.

Työn verotusta on hallituskaudella kevennetty noin 3 miljardilla eurolla. Veron alennukset on toteutettu valtion tuloverotuksen asteikkoja muuttamalla ja kasvattamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä, työmatkakuluvähennystä ja kotitalousvähennystä.

Työllisyyttä on pyritty parantamaan alueellisilla sosiaaliturvamaksukokeiluilla, joita on sovellettu vuodesta 2003 lähtien Lapissa, Kainuussa ja eräissä saaristokunnissa. Kokeilua on rahoitettu nostamalla työnantajien maksuja niissä kunnissa, jotka eivät ole kokeilun piirissä. Kokeilua jatketaan vuoden 2009 loppuun.

Työllisyyttä on pyritty parantamaan myös vuoden 2006 alusta voimaan tulleella erityisellä matalapalkkatuella. Tuella pyritään lisäämään työvoiman kysyntää sellaisen työvoiman osalta, jolla on riski ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen. Tuella pyritään myös parantaneen ikääntyvien todennäköisyyttä jatkaa työntekoa. Tuki on määräaikainen ja sitä saa vuoden 2010 loppuun asti.

Vuonna 2004 pienyritysten kasvumahdollisuuksien tukemiseksi otettiin käyttöön arvonlisäverotuksen alarajaan liittyvä huojennus. Hallitus on lisäksi päättänyt, että Suomi osallistuu työvoimavaltaisten palvelujen arvonlisäverokokeiluun vuosina 2007 – 2010.

Yritystoiminnan edellytysten parantamiseksi toteutettiin vuonna 2005 yritys- ja pääomaverouudistus, jossa yhteisöverokanta alennettiin 26 prosenttiin ja pääomatulojen verokanta 28 prosenttiin. Lisäksi osinkotulojen verotusta uudistettiin ja varallisuusverotuksesta luovuttiin. Ulkomailta tulevien palkansaajien 35 prosentin lähdevero jatketaan vuosina 2008 – 2010.

3.2.1 Tuloverotuksesta

1990-luvun laman alkuvaiheessa työttömyysaste nousi Suomessa nopeasti alle 3 prosentin tasosta lähelle 17 prosenttia. Koska lama ja työttömyyden kasvu lisäsivät julkisia menoja, verotusta kiristettiin. Vuosina 1992 – 1995 palkkatulojen veroaste nousi yli 5 prosenttiyksikköä eli 33 prosentista 38 prosenttiin ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksut 25 prosentista 27 prosenttiin. Vuoteen 1995 asti työtulojen verotus oli Suomessa kaikilla perhetyypeillä ja eri tulotasolla ankarampaa kuin EU:ssa keskimäärin. Veronkorotukset saattoivat osaltaan pahentaa työttömyyttä¹².

¹² Kianderin arvion mukaan työn verotuksen jyrkkä ja äkillinen kiristyminen johti arviolta 100 000 työpaikan menetykseen. Ilman veronkorotuksia työttömyysasteen nousu olisi jäänyt noin 13 prosenttiin (Kiander 2006).

Vuonna 1996 veropolitiikassa tapahtui käänne ja tuloverotusta lähdettiin voimakkaasti alentamaan. Kaikki tuloverotuksen alentamista koskevat ratkaisut ajoitettiin tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteyteen. Toisaalta haluttiin alentaa ankaraa tuloverotusta, toisaalta uskottiin, että ansiotulojen keveämmällä verotuksella onnistuttaisiin parantamaan sekä työvoiman tarjontaa että kysyntää (Kiander 2006). Siinä vaiheessa, kun verotusta ryhdyttiin alentamaan, työllisyys oli tosin jo alkanut parantua ja kehitys jatkui sen jälkeen myönteisenä.

Verotuksen muutosten vaikutuksia ja varsinkin dynaamisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Verotuksen vaikutuksia on myös vaikea erottaa muista talouskasvua parantaneista talouden tekijöistä, kuten aikoinaan tehdyistä devalvaatiopäätöksistä, maltillisiin palkankorotuksiin tyytymisestä, euroalueeseen liittymisestä, korkotason alenemisesta, tiukasta menokurista tai kaikille kansalaisille tasa-arvoisesti tarjottujen hyvinvointipalvelujen myönteisistä vaikutuksista. Epävarmaa myös on, voidaanko tuloverotuksen alentamisella jatkossa saavuttaa yhtä hyviä tuloksia kuin laman jälkeen, koska käytettävissä olevan työvoiman määrä ja työttömyyden rakenne ovat muuttuneet merkittävästi.

Taloustieteellinen tutkimus antaa jonkin verran tukea näkemykselle veronkevenysten suotuisista vaikutuksista työn tarjontaan. Empiiristen tutkimusten mukaan verotuksen keventäminen parantaa työllisyyttä, mutta vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä. Kaikille palkkatasoille samalla tavalla kohdistuva alennus on kuitenkin suhteellisen tehoton keino Suomen oloissa. Tämä johtuu siitä, että keskitettyjen palkkaneuvotteluiden järjestelmässä neuvotteluosapuolet havaitsevat ja ottavat huomioon verotulokertymän ja julkiselta sektorilta saatavien palveluiden yhteyden. Tutkimuksessa suositellaankin veronkevennysten painottamista matalapalkkapäähän. Matalapalkkaisen työn työnantajamaksujen alentamista pidetään tehokkaampana kuin tuloverotuksen alentamista (Koskela ym 2004).

Toisaalta, kun työnantajan sosiaaliturvamaksujen alennuksen vaikutuksia on tutkittu Lapissa ja saaristokunnissa, 3 – 6 prosenttiyksikön sosiaaliturvamuksualennuksen ei todettu kasvattavan työllisyyttä tilastollisesti merkittäväällä tavalla. Sen sijaan palkat nousivat kokeilualueella noin 2 prosenttia vertailualueella nopeammin. Palkkojen nopeamman kasvun johdosta työnantajamaksujen alennuksesta vain noin puolet alensi työvoimakustannuksia (Uusitalo 2004).

Ranskassa sen sijaan työnantajamaksujen alentamisella saatiin myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Suomeen verrattuna alennus oli tosin huomattavasti suurempi eli 26 prosenttia ja tuki kohdistettiin minimipalkkoihin (Crepon ja Desplatz 2001).

Verotuksen alentamisen vaihtoehtoja on syytä pohtia. Onko työllisyyden kannalta tehokkaampaa alentaa palkkaverotusta vai sosiaaliturvamaksuja, keventää yritysverotusta vai arvonlisäverotusta tai, pitäisikö ostovoimaa lisätä verovähennyksiä tai tulonsiirtoja kasvattamalla? Eri vaihtoehtoissa tuki ohjautuu tuotannon eri vaihei-

siin ja kohdistuu eri tavalla. Se, kenen hyväksi veronalennus tai tuki lopulta koituu tai miten se vaikuttaa, on usein epävarmaa. Ansiotulojenkin veronalennus, jonka periaatteessa pitäisi ohjautua kokonaan palkansaajalle, voi osana tulopoliittista kokonaisratkaisua vähentää palkankorotuspaineita. Toisaalta sosiaaliturvamaksujen alentaminen voi vaikuttaa etuuksien tasoon. Kulutusverotuksen alentaminen taas ei välttämättä alenna kuluttajahintoja.

Kotitalousvähennyksen käyttöön oton yhtenä perusteluna oli työllisyyden parantaminen. Koska yli 60 prosenttia remonteista ja yli 30 prosenttia siivouksista olisi kyselytutkimuksen perusteella tehty ilman verovähennystä, laskennallinen työllisyysvaikutus on arvioitu 3 500 henkilötyövuodeksi. Tästä on remonttien osuus 84 prosenttia ja siivouspalveluiden 14 prosenttia (Niilola ja Valtakari 2006). Kotitalousvähennyksen verotuen arvioidaan nousevan vuonna 2007 lähes 200 miljoonaan euroon, joten uusi kokopäiväinen työpaikka tulee valtiolle verrattain kalliiksi.

Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksia on myös epäilty. Kun suurin osa euro-määräisistä hankinnoista kohdistuu remonttipalveluihin ja alalla vallitsee työvoimapula, vähennys vain nostaa remonttipalvelujen hintaa ja työllisyysvaikutus on nolla – tai ainakin sitä on tosiasiaa vaikea arvioida (Uusitalo 2005).

Kotitalousvähennys

Vuonna 1998 käyttöön otettu kotitalousvähennys kattaa 60 prosenttia työn osuudesta. Sen saa nykyisin tehdä verovelvollisen tai hänen vanhempiensa asunnossa tai verovelvollisen vapaa-ajan asunnossa teetetystä kotitalous-, hoiva- ja hoitotyöstä sekä asunnon kunnossapito- ja perusparannustöistä maksetuista korvauksista¹³. Vuoden 2007 alusta lähtien vähennyksen on saanut tehdä myös remonteista, joihin saa energia-avustusta. Vähennyksen enimmäismäärä on hoivapalvelujen osalta 2 300 euroa vuodessa ja remonttityössä puolet siitä.

Vuonna 2005 kotitalousvähennystä käytti yhteensä 218 967 kotitaloutta, mikä on noin 8 prosenttia kaikista kotitalouksista. Verovähennystä hyödyntäen kotipalveluita ostettiin yhteensä 457 miljoonalla eurolla, josta remonttien osuus oli yli 90 prosenttia.

Kotitalousvähennystä käyttävät pääosin keski- ja hyvätuloiset. Yli 40 prosenttia vähennyksestä suuntautuu kotitalouksien suurituloisimmalle kymmenykselle.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen arvion¹⁴ mukaan kotitalousvähennys ei ole remonttien osalta erityisen tehokas tapa hoitaa työllisyyttä. Kysymys on pikemminkin valtion tarjoamasta hintatuesta. Siivoamisen osalta vaikutukset ovat merkittävämpiä, koska kotisiivoukset ovat toimialana syntyneet osittain vähennyksen varassa ja

13 Kotitalousvähennys on käytössä myös Ranskassa, Tanskassa, Saksassa ja Belgiassa, mutta kotiremontit eivät muissa maissa oikeuta verovähennykseen (Niilola 2006). Ruotsissa suunnitellaan kotitalousvähennyksen käyttöön ottoa.

14 VATT:n muistio Työmarkkinat ja verotus. Korkeamäki, Rauhanen, Räisänen ja Viitamäki. 12.12.2006.

vähennys on osaltaan muokannut asenteita myönteisemmiksi kotitalouksien palvelujen ostoille. Empiiristä näyttöä ei löydy sille, että kotitalousvähennys olisi vähentänyt pimeästi tehtyä kotitaloustyötä. Myönteisiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia syntyy kuitenkin siitä, että vähennystä käyttävät keskimäärin parempituloiset, jotka voivat ostopalvelujen turvin tehdä enemmän omaa työtään.

Veronalennusten lisäksi myös verotuksen progressiivisuutta on vaadittu lievennettäväksi, koska korkeasti koulutettujen osajien pelätään lähtevän Suomesta liian korkean verotuksen vuoksi. Korkeasti koulutetut ovatkin muita halukkaampia maasta muuttajia, mutta muuton ei ole todettu suuntautuvan alhaisen verotason maihin. Verotus on vain yksi tekijä muiden joukossa, joka vaikuttaa korkeasti koulutettujen valintoihin. Näyttää pikemminkin siltä, että suomalaiset muuttavat mieluummin maihin, joissa on laaja julkinen sektori ja sen edellyttämä verotaso (Pirttilä 2004).

Tuloverotuksen alentamisen työllisyysvaikutuksista on siten epävarmaa ja ristiriitais-takin tutkimustietoa. Vaikutukset riippuvat ennen kaikkea yleisestä taloustilanteesta ja työllisyyden rakenteesta.

Laman jälkeen toteutetut veronalennukset eivät ole johtaneet julkisen talouden heikkenemiseen, koska työttömyyden aiheuttamat menot ovat pienentyneet, julkisten menojen kasvua on rajoitettu, parantunut velkasuhde ja korkotason lasku ovat pienentäneet valtion korkomenoja, työllisyyden kasvu on laajentanut veropohjaa, yhtiö- ja pääomatuloverotuksen tuotto on moninkertaistunut ja ostovoiman kasvu on lisännyt välillisten verojen tuottoa (Kiander 2006).

Jatkossa tuloverotuksen alentamisella ei ole samanlaisia vaikutuksia, koska työttömyyden rakenne on muuttunut verrattuna laman jälkeiseen tilanteeseen. Taloustilanteen heiketessä verotulot voivat myös kääntyä nopeaan laskuun. Verotuksen alentamisen vaikutuksia pitäisikin pyrkiä arvioimaan mahdollisimman perusteellisesti sekä ennen muutoksia että jälkikäteen. Vaikutuksia olisi arvioitava pitkällä aikavälillä sekä työllisyyden että verotulojen kannalta.

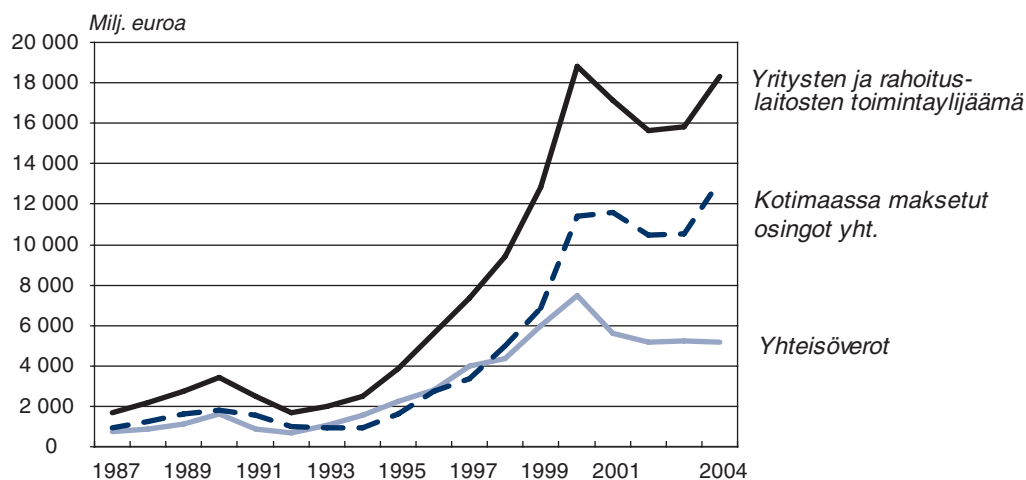
Paineita tuloverotuksen alentamiseen on varmasti jatkossakin. Kansalaiset kokevat verojen alentamisen yleensä myönteisenä ja siksi myös poliitikot suosivat alennuksia. Kannatuksen lisääminen voi jopa olla veronkevennyksen nimenomainen tavoite, vaikka sitä perusteltaisiin hyväksyttävämällä syillä, kuten talouskasvun ja työllisyyden parantumisella. Tuloverotuksen yleistä alentamista voi jatkossa perustella ainakin sillä, että verotuksen ei haluta kiristävän työeläkemaksujen nousun vuoksi.

3.2.2 Yritys- ja pääomaverotuksesta

Kansainvälinen verokilpailu säätelee mahdollisuuksia yritys- ja pääomatulojen verottamiseen. Valtiot kilpailevat alemmilla verokannoilla, koska yrityksiä ja pääomia voidaan siirtää sinne, missä veron jälkeinen tuotto on paras. Verosuunnittelulla yritykset pystyvät myös vaikuttamaan siihen, mihin maahan ne maksavat veroja. Yritysten kannalta kansalliset veroedut voivat olla houkuttelevia, mutta erilaiset verosäännökset voivat myös johtaa vähemmän tarkoituksenmukaisiin järjestelyihin.

Vuonna 1993 Suomessa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä. Uudistuksessa yhteisö- ja pääomaverokanta alennettiin 25 prosenttiin ja verotulot lähtivät tämän jälkeen voimakkaaseen kasvuun. Samalla veropohjaa laajennettiin poistamalla lähes kaikki tuloksentasausmahdollisuudet, minkä vuoksi yritysten todellinen verorasitus ei keventynyt. Jälkikäteen tehdyn arvion mukaan (Mykkänen 2005) alhainen verokanta selittää osaltaan verotulojen kasvua, koska se kannusti kansainvälisiä yrityksiä näyttämään voittoa Suomessa. Verotuloja kasvatti kuitenkin ennen kaikkea laman jälkeinen voimakas talouskasvu ja yritysten kannattavuuden paraneminen.

Kuvio 2. *Yritysten tuloksen, osinkojen ja yhteisöverojen kehitys vuosina 1987- 2004*



Lähde: Tilastokeskus

Lähes kaikki maat huojentavat osinkojen kaksinkertaista verotusta. Suomessa huojennus annettiin vielä 1980-luvulla yhtiön verotuksessa. Vuonna 1990 käyttöön otetulla yhtiöveron hyvitysjärjestelmällä siirryttiin osingonsaajan verotuksen huojentamiseen. Osingon saajalle hyvitetiin osinkoa jakaneen yhtiön maksama vero, minkä vuoksi osakkeenomistaja ei yleensä maksanut veroa saamistaan osinkotuloista. Osinkoa jakavan yhtiön oli maksettava veroa vähintään osingonsaajalle myönnettävää yhtiöveron hyvitystä vastaava määrä. Järjestelmä kannusti jakamaan osinkoja ja yritysten maksamat verot lähtivät kasvuun.

Vuoden 2005 verouudistuksen on arvioitu vahvistaneen yritysten kilpailukykyä. Tähän suuntaan vaikuttivat yhteisöverokannan alentaminen 29 prosentista 26 prosenttiin ja yhteisöjen saamien osakkeiden luovutusvoittojen vapauttaminen verosta. Pääomatulojen verotuksessa tapahtuneiden muutosten vaikutuksia pidetään epäselvempinä, koska uudistus monimutkaisti järjestelmää huomattavasti, kiristi verotusta eräissä tapauksissa ja keveni toisissa sekä synnytti erilaisia kannustinvaikutuksia (Kari 2006).

Vuonna 2005 pörssiyhtiöiden osinkojen verotus kiristyi, koska yhtiöveron hyvitysjärjestelmän vuoksi osingoista ei aiemmin maksettu veroa. Voitonjaon kokonaisveroaste nousi 29 prosentista 40,5 prosenttiin. Muiden kuin pörssiyhtiöiden osalta verotuksen vaikutukset riippuvat siitä, maksetaanko osinkoja yli 90 000 euroa osakasta kohti. Jos osinkojen määrä jää alle 90 000 euron, verotus keveni, koska yhteisöverokanta aleni. Jos osinkoja maksetaan yli 90 000 euroa, verotus kiristyi samalla tavalla kuin pörssiyhtiöiden osingoissa eli voitonjaon kokonaisveroaste nousi 40,5 prosenttiin. Ansiotulona verotettavan osingon verotus kiristyi pienituloisilla, mutta pysyi muilla suurin piirtein entisellä tasolla (Kari, Kosonen ja Ulvinen 2006).

Yritysten veropohjan ja verotason osalta joudutaan jatkossakin myötäilemään kansainvälistä kehitystä. Alhaisen verotason vastapainona tulisi olla laaja veropohja, jolloin verotus vääristää mahdollisimman vähän päätöksentekoa. Pääomaverouudistuksen vaikutuksia on myös seurattava. Mahdollisimman selkeä ja vakaa lainsäädäntö voi myös osaltaan tukea sitä, että yritykset ja pääomat kokevat Suomen houkuttelevana maana.

Pääasiassa kotimaan markkinoiden toimivuuden kannalta olisi myös tärkeää, että rajanveto verollisen, kilpailuolosuhteissa harjoitetun liiketoiminnan ja verottoman yleishyödyllisen toiminnan välillä olisi selvä. Laman seurauksena kunnat muuttivat toimintatapojaan ja EU-jäsenyys toi palvelujen kilpailuttamisen. Suurimmat yleishyödylliset yhteisöt ovat sopeuttaneet toimintansa muuttuneeseen tilanteeseen ja osallistuvat kilpailuihin tuotteistetuilla palveluilla. Verovapaus saattaa mahdollistaa halvemmat hinnat ja aiheuttaa kilpailuetua suhteessa alalla toimiviin yrityksiin. Erityisen merkittävä on 22 prosentin arvonlisävero, jos toinen palveluntuottaja on vapautettu sen maksamisesta, mutta toinen joutuu maksamaan sen.

Verohallitus on vuonna 2005 antamillaan ohjeilla pyrkinyt selkeyttämään 60 vuotta vanhan tuloverolain tulkintaa ja siitä johtuvaa verotuksen rajanvetoa. Ohjeiden mukaan yhteisö on verovelvollinen, jos se toimii kilpailuolosuhteissa ja harjoittaa samanlaista toimintaa kuin elinkeinonharjoittajat. Osallistuminen kunnan järjestämään kilpailutukseen tekee toiminnasta verollisen. Verollisuuteen viittaa myös toiminnan suuntautuminen ulospäin, toiminnan jatkuvuus ja palkattu henkilökunta. Verohallituksen ohjeiden vuoksi on kuitenkin syntynyt epätietoisuutta siitä, mitkä yhdistykset ja säätiöt ovat jatkossa verovapaita.

Myös EU:ssa pohditaan rajanvetoa taloudellisten ja yleishyödyllisten palvelujen välillä. Kaikissa EU-maissa on yleishyödyllisiä yhteisöjä, joihin sovelletaan erilaisia poikkeussäännöksiä. Suomen ja EU:n näkökulma yleishyödyllisyyteen on kuitenkin erilainen, koska EU:ssa keskustellaan yleishyödyllisistä palveluista eikä sillä ole merkitystä, kuka palvelut järjestää tai tuottaa. Suomessa tuloverotuksen kautta annetaan tukea yleishyödyllisille yhteisöille riippumatta siitä, mitä palveluja ne tuottavat. Arvonlisäverotuksessa taas tukea annetaan tietyille palveluille.

Perustamissopimus kieltää kotimaista tuotantoa suosivan verotuksen. Yleishyödyllisten yhteisöjen laaja verovapaus, palvelusetelien verottomuus ja kotipalvelujen verovähennys voivat osoittautua kotimaista tuotantoa suosiviksi, koska ne edellyttävät Suomen ennakkoperintärekisteriin merkintää. Lisäksi arvonlisäverotuksessa verovapauden edellytyksenä on sosiaali- ja terveystalouden osalta kuntien valvonta sekä koulutuspalveluissa lakisääteisyys.

Rajanveto verovapaiden yleishyödyllisten yhteisöjen ja markkinoilla toimivien yritysten välillä voisi määräytyä myös siten, että verovapaita olisivat rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt, joiden säännöt kieltävät voiton tavoittelun. Lisäksi edellytettäisiin, että pitkällä aikavälillä kaikki tulot käytetään varsinaiseen toimintaan, jonka järjestämiseen osallistuu merkittävässä määrin myös vapaaehtoisia.

3.2.3 Arvonlisäverotuksesta

Arvonlisävero on yleinen kulutusvero, joka nostaa tavaroiden ja palvelujen hintoja. Alemmat verokannat, nollaverokanta¹⁵ ja verotuksen ulkopuolelle rajaaminen alentavat ainakin periaatteessa tavaroiden ja palvelujen hintaa. Kuluttajahintojen eroja ei tosin voida selittää kuin osittain verotuksella, sillä hinnat riippuvat monista tekijöistä; kilpailutilanteesta, maantieteellisestä asemasta ja ennen kaikkea kysynnästä, tarjonnasta ja hintajoustosta. Ääripäinä ovat tilanteet, joissa hinta nousee veron määrällä ja kuluttaja maksaa koko veron tai, hinta ei nouse lainkaan ja tuottaja maksaa veron (Tuomala 1997).

Pääosan arvonlisäveron korotuksesta on todettu menevän hintoihin. Koska arvonlisäveron muutokset ovat pääsääntöisesti olleet korotuksia, on epävarmaa, miten arvonlisäveron alentaminen siirtyisi hintoihin (Viren 2005)¹⁶. Hintavaikutusten on myös todettu riippuvan tavarain tai palvelun pääomavaltaisuudesta. Pääomavaltaisilla aloilla on usein hinnoitteluvoimaa ja tuotantoa voidaan lisätä edullisesti heti, kun kysyntä kasvaa. Siksi veron alentaminen menee suuremmalla todennäköisyydellä

15 Nollaverokanta tarkoittaa sitä, että yritys ei maksa myynnistään veroa, mutta saa palautuksena ostoihinsa sisältyneen veron.

16 Korkeilla työvoimakustannuksilla on todettu olevan suurempi vaikutus elintarvikkeiden hintatasoon kuin arvonlisäverotuksen tasolla (Aalto-Setälä 2005).

hintoihin ja etu siirtyy näin kuluttajille. Työvaltaisilla aloilla veronalennuksen hyöty jää herkemmin yrittäjälle, koska kilpailutilanteen vuoksi hintataso on usein jo matala ja hinnanalennusvara on vähäinen. Kysyntää ei välttämättä haluta edes kasvattaa, koska sitä vastaavaa tuotantoa ei voida nopeasti lisätä ilman mittavia palkkakustannuksia (Carbonnier 2005).

Suurimmassa osassa arvonlisäverotusta soveltavia OECD - maita on edelleen käytössä vain yksi verokanta. Kahta verokantaa käyttää noin neljännes maista ja noin neljännes soveltaa useampia verokantoja.

EU:ssa arvonlisäverotuksen alempia verokantoja on alun perin perusteltu sosiaalisilla ja kulttuurillisilla syillä. Työllisyysperuste on tuotu esille vasta vuonna 2000, kun työvaltaisia palveluja koskeva kokeilu aloitettiin. Yhtenä lisäperusteena kokeilulle tosin oli harmaan talouden vähentäminen.

EU:n työvaltaisia palveluja koskevassa kokeilussa ei voitu osittaa, että arvonlisäveron alennukset olisivat alentaneet työvaltaisten palvelujen hintoja, parantaneet työllisyyttä tai lisänneet tehokkuutta. Suomessa valtiovarainministeriö ja valtion taloudellinen tutkimuskeskus ovat arvioineet, että vuonna 2007 käyttöön otetun parturi- ja kampaamopalvelujen sekä eräiden pienten korjaamopalvelujen arvonlisäveron alentaminen 22 prosentista 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä enintään 1 000 henkilötyövuodella. Arvonlisäveron tuottoa kokeilun arvioidaan vähentävän 43 miljoonalla eurolla.

Elintarvikkeiden osalta on arvioitu, että arvonlisäverokannan alentaminen 17 prosentista 12 prosenttiin alentaisi kuluttajahintoja 3,5 prosenttia ja lisäisi työllisyyttä koko kansantaloudessa noin 6 200 henkilötyövuodella. Valtion verotulot vähenisivät 450 miljoonaa euroa vuodessa. Kun otetaan huomioon yksityisen kulutuksen kasvu ja työllisyyden parantuminen, nettokustannus olisi noin 300 miljoonaa euroa. Elintarvikkeiden arvonlisäveron alentamisesta hyötyisivät kuitenkin myös ne pienituloiset, jotka eivät maksa tuloveroa. Tämän vuoksi arvonlisäverokannan alentamisella on arvioitu olevan myönteisempiä tulonjakovaikutuksia kuin tasaisella tuloveroalennuksella. (VATT, PT, Turun yliopisto 2006). Arvonlisäveron alennuksen euromäärästä menisi tosin kaksi kolmasosaa keski- ja hyvätuloisille. Eri verojen alennusten vertailua vaikeuttaa se, että myös tuloverotuksessa voidaan tehdä pienituloisia suosivia veronalennuksia tai, vastaava tuki voidaan antaa suorina tulonsiirtoina.

Taloustieteessä arvonlisäverotusta on arvioitu myös verotuksen tehokkuuden näkökulmasta. Niitä hyödykkeitä, joiden kulutusta on vaikea välttää eli joiden hintajousto on pieni, olisi tehokkainta verottaa muita ankarammin. Mitä suurempi taas on hyödykkeen hintajousto, sitä pienempi pitäisi veron olla (Tuomala 1997). Esimerkiksi elintarvikkeet ovat välttämättömyyshyödykkeitä eikä niiden hintojen alentaminen lisää merkittävästi kysyntää eikä siten myöskään työllisyyttä (Soppi 2006). Verotuksen tehokkuuden näkökulmasta elintarvikkeita pitäisi siten verottaa yleisellä

arvonlisäverokannalla. Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamista on tosin perusteltu myös sillä, että Suomessa elintarvikkeiden 17 prosentin verokanta on muihin EU-maihin verrattuna korkea, koska muissa maissa vero on keskimäärin 7,5 prosenttia (0 – 25 %).

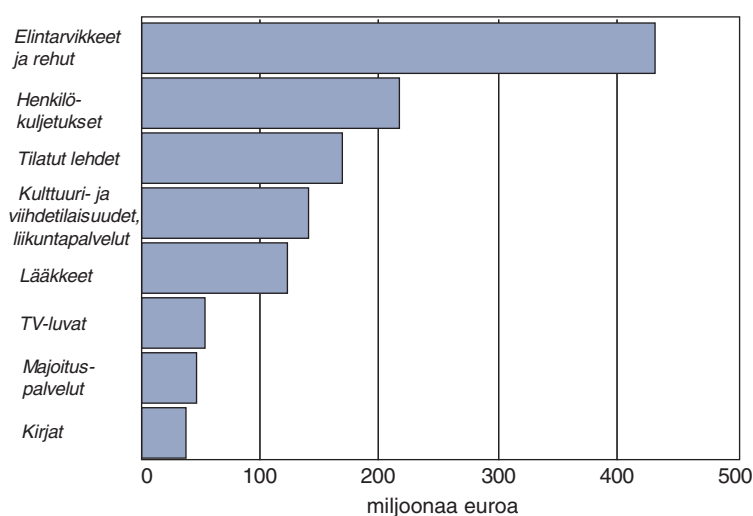
Elintarvikkeiden arvonlisäveron alentaminen lisäisi entisestään eroa ruokatarjoiluun, johon direktiivin mukaan on sovellettava yleistä verokantaa. Ravintoloiden myynnin hintajousto on selvästi korkeampi kuin elintarvikkeiden ja hintojen alentaminen lisäisi selvästi niiden kysyntää. Arvonlisäveron alentamisen 22 prosentista 17 prosenttiin on arvioitu lisäävän ravintola-alan työllisyyttä vajaalla 1 000 henkilötyövuodella. Verokannan alentaminen 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä runsaan 2 000 henkilötyövuoden verran. Ensin mainittu alennus vähentäisi verotuloja arviolta 100 miljoonaa euroa ja jälkimmäinen alennus noin 300 miljoonaa euroa (Rauhanen 2005).

3.3 Laaja veropohja vai verovähennyksiä?

Suomessa on jo pitkään pidetty tavoitteena laajaa veropohjaa. Verovähennyksiä on karsittu voimakkaasti 1980-luvulta lähtien, mutta verotuksessa saa edelleen tehdä vähennyksiä sekä ansio- että pääomatuloista ja veroista. Arvonlisäverotuksen alemmat verokannat kaventavat myös veropohjaa.

Nykyiset vähennykset tukevat työssä käyntiä, omistusasumista, vapaaehtoista eläkesäästämistä ja kotona teetettävää työtä. Arvonlisäverotuksen kautta tuetaan elintarvikkeita ja lääkkeitä, joukkoliikennettä, lehtien tilaamista ja kirjoja, kulttuuripalveluja, hotellissa asumista ja TV-lupia sekä vuoden 2007 alusta myös parturissa ja kampaajalla käyntiä sekä eräiden tavaroiden korjaamista.

Kuvio 3. *Alennettujen alv-kantojen verotuki vuonna 2005*



Lähde: VATT

Tuloverotuksen vähennysjärjestelmän läpinäkyvyyttä hämärtää se, että vähennyksiä saa tehdä sekä ansio- että pääomatuloista. Esimerkiksi eläketulo on ansiotuloa, mutta vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut vähennetään pääomatulosta ja lisäeläkkeestä maksetaan pääomaveroa. Asuntomenot taas ovat periaatteessa vähennyskelvottomia elantokustannuksia, mutta asuntovelan korot vähennetään ensisijaisesti pääomatuloista. Jos pääomatuloja ei ole tai niiden määrä ei riitä vähennyksen tekemiseen, ansiotulojen verosta saa alijäämähyvityksen tiettyyn ylärajaan saakka.

Nykyinen vähennysjärjestelmä on kehittynyt pitkän ajan kuluessa. Esimerkiksi vapaaehtoisen eläkevakuutuksen vähennysoikeus on peräisin vuodelta 1986. Sen suosio on kuitenkin kasvanut voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuonna 1994 vapaaehtoisia eläkemaksuja maksoi reilut 50 000 henkilöä, kun vuonna 2004 maksajia oli jo noin 320 000¹⁷. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys on peräisin vuodelta 1991 ja se oli alun perin suunnattu pieni- ja keskituloisille. Vähennyksen saa kuitenkin nykyisin 2,5 miljoonaa veronmaksajaa ja sen, tosin vähenevänä, saa vielä 110 000 euron vuosituloilla. Uusimpia vähennyksiä ovat kotitalousvähennys vuodelta 2001 ja valtion verotuksen ansiotulovähennys sekä opintolainavähennys vuodelta 2006.

Jatkossakin on paineita uusiin vähennyksiin tai poikkeamiin. Viime aikoina on vaadittu vähennysoikeutta lahjoituksille ja muille sijoitusmuodoille kuin vapaaehtoisille eläkkeille. Ravintoloiden myynnille ja luomutuotteille on vaadittu alempia arvonlisäverokantoja ja biopolttoaineita on vaadittu vapautettavaksi valmisteverosta.

17 Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 141/2007: Verotuet - tilivelvollisuuden toteutuminen.

Vero-oikeudellisia näkemyksiä verotuksesta ja verovähennyksistä

Tuloveron keskeinen peruste on verovelvollisen veronmaksukyky. Veronmaksukykyä ei pidä mitoitaa niin, että se vastaa maksajansa henkilökohtaista veronmaksukykyä. Veronmaksukykyyn periaatteeseen kuuluu yleensä myös se, ettei veroa edellytetä maksettavaksi, jos tulojen määrä on kovin pieni. Veronmaksukykyä ei ole, koska tietty määrä tuloista tarvitaan elämiseen.

Tuloverotus kohdistuu yleensä sellaiseen tuloon, josta on vähennetty tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot eli niin sanotut luonnolliset vähennykset. Tuloverotuksen periaatteiden mukaan tulonhankkimismenoina ei saa vähentää verovelvollisen tai hänen perheensä elantokustannuksia.

Veronmaksukykyä mitataan sekä horisontaalista että vertikaalista oikeudenmukaisuutta:

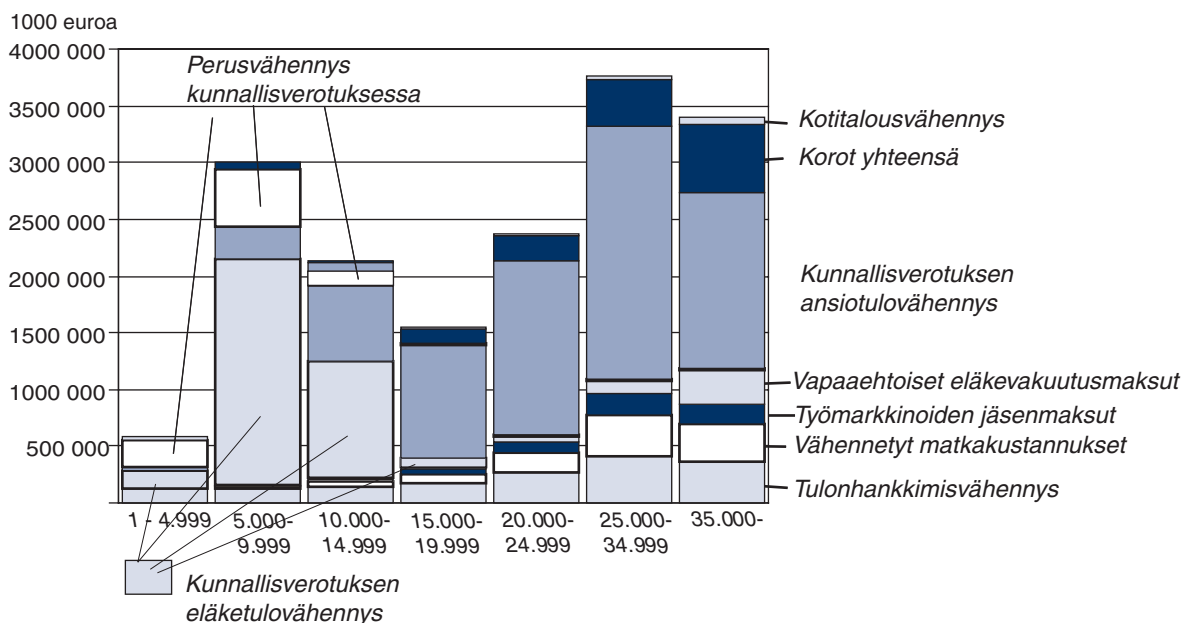
Horisontaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että samalla tulotasolla olevien verovelvollisten pitäisi maksaa veroa yhtä paljon. Horisontaalista oikeudenmukaisuutta pyritään käytännössä toteuttamaan verovähennyksillä. Verovähennysten avulla voidaan oikaista muuten kaavamaisesta verotusta niin, että kukin joutuu maksamaan veroja veronmaksukykynsä mukaisesti. Yksilön veronmaksukyky on tällöin jostakin syystä pienempi kuin samalla tulotasolla olevan yksilön, jolla tätä vähennysperustetta ei ole. Veronmaksukykyssä olevat erot johtuvat tulojen suuruuden sijasta menojen suuruudesta.

Vertikaalinen oikeudenmukaisuus rakentuu sen ajatuksen varaan, että suurituloisella on enemmän veronmaksukykyä kuin häntä pienituloisemmalla, joten hänen pitää maksaa verojakin enemmän. Vertikaalista oikeudenmukaisuutta pyritään käytännössä toteuttamaan verotuksen progressiolla (Myrsky 2006).

Valtion verotuksessa tehtävät vähennykset lieventävät verotuksen progressiota. Kaikki verovähennykset alentavat vähennyksiä saaneiden verovelvollisten verotusta, mutta lisäksi ne pienentävät veron tuottoa. Kun vähennyksistä on säädetty eri aikoina, kokonaisuuden toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta tai sen tulonjakovaiikutuksia on harvoin arvioitu. Osittain progressiivinen tuloverotus, erilaiset verovähennykset ja lisäksi alhainen pääomatulojen verotus muodostavat kokonaisuuden, joka kohdistuu eri tavalla eri tulonsaajaryhmiin ja verovelvollisiin, mikä vähentää tukijärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Hyvässä verojärjestelmässä kaikki tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuvat menot pitäisi saada vähentää ilman omavastuuosuutta. Muita vähennyksiä tulisi hyväksyä vain, jos niillä voidaan oikaista verotusta niin, että kukin joutuu maksamaan veroja veronmaksukykynsä mukaisesti. Tästä näkökulmasta on vaikeaa perustella vapaaehtoisten eläkemaksujen ja asuntovelan korkojen vähennysoikeutta sekä kotitalousvähennystä.

Kuvio 4. *Luonnollisten henkilöiden vähennykset yhteensä tuloluokittain vuonna 2005*



Lähde: Verohallitus

Suomessa omistusasunnot on asetettu verotuksessa erityiseen asemaan. Asuntovelan korkovähennyksen vuoksi verotuloja jäi vuonna 2006 kertymättä 460 miljoonaa euroa. Oman asunnon myyntivoiton verovapaudesta syntyy verotukea yli 800 miljoonaa euroa vuodessa¹⁸. Myös kotitalousvähennys suosii jossain määrin omistusasunnoissa asuvia, koska suurin osa vähennyksestä on kohdistunut asunnon remonttitöihin.

Vuokralla asuva ei saa vähentää maksamaansa vuokraa miltyään osin. Pienituloiset¹⁹ voivat tosin saada asumistukea, joka on verovapaata. Vuonna 2006 yleistä asumistukea maksettiin 437 miljoonaa euroa, eläkeläisten asumistukea 298 miljoonaa euroa ja opiskelijoiden asumislisää 232 miljoonaa euroa. Asumistuen verovapaudesta syntyy verotukea lähes 300 miljoonaa euroa vuodessa.

Asuntovelan korkojen vähennysoikeutta voi pohtia eri tavoilla. Verotuksessa korkotulot ovat periaatteessa veronalaisia ja korkomenot vähennyskelpoisia. Korkojen maksaminen rasittaa aina verovelvollisen veronmaksukykyä ja verovelvollisella on käytettävissään vain se nettotulo, josta korkomenot on vähennetty. Jos korkomenot liittyvät verovelvollisen elinkeinotoimintaan, niiden vähennyskelpoisuutta ei aseteta kyseenalaiseksi. Verovapaan tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja elantokustannukset eivät kuitenkaan ole periaatteessa vähennyskelpoisia menoja.

¹⁸ Vuoden 2004 tieto.

¹⁹ Vuonna 2005 asumistukea sai 154 500 henkilöä ja tuki oli keskimäärin 223 euroa kuukaudessa. Tukea saavien tulotaso oli noin 739 euroa ja asumismenot noin 436 euroa kuukaudessa.

Korkovähennyksen historiaa

Asuntolainan korot ovat olleet verotuksessa vähennyskelpoisia jo vuosikymmeniä. Vähennys oli alun perin perusteltavissa myös vero-oikeuden näkökulmasta, koska omistusasunnon laskennallinen vuokra oli veronalaista tuloa ja asuntolainan korot olivat tulon hankkimisesta johtuneita menoja.

Asuntoedun yleisestä verottamisesta luovuttiin vuonna 1973. Verotus kohdistui tämän jälkeen hyvin lievänä vain verotusarvoltaan suurimpiin asuntoihin. Korkojen vähennysoikeus kuitenkin säilytettiin, joskin enimmäismäärältään rajoitettuna.

Vuoden 1993 verouudistuksessa korkovähennystä pienennettiin merkittävästi, kun verotuksessa siirryttiin eriytettyyn tuloverojärjestelmään ja vähennys siirrettiin tehtäväksi ensisijaisesti pääomatuloista. Samalla asuntotulon verottamisesta luovuttiin lopullisesti.

Valtion asuntopoliittisilla toimilla, myös verotuilla, pitäisi olla myönteisiä vaikutuksia asuntomarkkinoiden vakauteen tai hintojen kehitykseen. Omistusasuntojen yleiset tuet, kuten kaikki yleiset tuet, menevät kuitenkin lähtökohtaisesti hintoihin ja asuntojen hinnat mukailevat yleistä kansantalouden kehitystä. Vuoden 1998 jälkeen asuntojen hinnat ovat nousseet keskimäärin noin 40 prosenttia, rakennuskustannukset noin 15 prosenttia ja tonttimaan hinta noin 90 prosenttia. Vastaavanlaista hintakehitystä on tapahtunut kaikissa EU-maissa ja useissa maissa hinnannousu on ollut vielä voimakkaampaa. Hintojen noususta huolimatta kotitalouksien asuntoneliön ostamiseen liittyvä rahoitusrasitus on tosin olennaisesti pienentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana. Selityksenä tähän ovat samat asiat kuin kysynnän lisääntymiseen; tulotason nousu, korkojen lasku ja laina-aikojen pidentyminen.

Varallisuusveron poistamisen jälkeen paineita on syntynyt myös perintöveron poistamiseen. Perusteluina on esitetty kansainvälisiä vertailuja, joiden mukaan useat maat eivät peri veroa lainkaan tai, vero on selvästi alempi kuin Suomessa. Eri maiden verotuksen vertailu on kuitenkin vaikeaa eikä pelkän veroprosentin vertaaminen anna oikeaa kuvaa verotuksen tasosta. Vertailua vaikeuttaa esimerkiksi Suomessa puolison avio-oikeus ja asumisoikeus, veron progressiivisuus ja veroluokat. Kansainvälinen verokilpailu pikemminkin tukee omaisuuden ja sen siirtojen verottamista olipa kysymys sitten kiinteistöistä, perinnöistä, lahjoista tai muusta varainsiirrosta.

Veronmaksukyvyyn kannalta perintöverotus on eri asemassa kuin yleinen ansiotulojen verotus. Esimerkiksi tilanne, jossa leski joutuu maksamaan alaikäisten lasten puolesta perintöveroa eikä pesässä ole muuta omaisuutta kuin yhteinen asunto, voi veronmaksukyvyyn näkökulmasta olla kohtuuton. Useissa maissa leski ja alaikäiset lapset onkin vapautettu perintöveron maksamisesta. Veronmaksusta vapauttaminen tai ainakin veronmaksun lykkääminen siihen vaiheeseen, kun omaisuutta myydään, voisi olla ainakin edellä mainitussa tapauksessa olla perusteltavissa.

Viime vuosina on usein ollut esillä myös lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentaminen²⁰. Suomessa vain yhteisöillä on oikeus vähentää antamansa lahjoitukset verotuksessa edellyttäen, että lahjoitus tehdään kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen (vähintään 850 euroa) tai tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen (vähintään 850 euroa, enintään 25 000 euroa). Vähentää saa vain rahalahjoitukset, jotka on tehty Suomen valtiolle, suomalaisille yliopistoille tai korkeakouluille tai yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle, jonka varsinaisena tarkoituksena on joko kulttuuriperinteen säilyttäminen tai tieteen tai taiteen tukeminen. Se, että lahjoituksia saa tehdä vain suomalaisille, saattaa olla EU-säädösten vastaista ja edellyttää lain muuttamista.

Lahjoitusten verovähennysoikeuden laajentamistarvetta vastaan puhuu se, että Suomessa julkinen sektori vastaa tasa-arvoisista hyvinvointipalveluista. Lahjoituksilla rahoitettu toiminta voi helposti muotoutua rahoittajien toiveiden mukaisesti. Vaarana voi myös olla, että palvelut keskittyisivät erityisesti pääkaupunkiseudulle ja kasvukeskuksiin.

Suomessa yleishyödyllistä toimintaa tuetaan nyt verotuksessa niin, että yleishyödylliset järjestöt on vapautettu veronmaksusta. Verotuloja jää tämän vuoksi kertymättä noin 100 miljoonaa euroa vuodessa²¹. Jopa liiketoiminta on verovapaata, jos kysymys on valtakunnallisesta, yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavasta yhteisöstä. Tällaisia yhteisöjä on noin 700. Rajanveto-ongelmia on kuitenkin runsaasti ja palvelumarkkinoilla toimii sekä verottomia että verollisia järjestöjä ja puhtaasti liiketoimintaa harjoittavia, veroja maksavia yhtiöitä. Tilanne ei ole ongelmallinen vain palvelumarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Myös veropohjan laajuuden kannalta verotuksen ulkopuolelle rajaaminen pitäisi olla perusteltavissa.

Verovähennyksistä aiheutuu hallinnolle runsaasti työtä, jota ei voida automatisoida. Esimerkiksi matkakuluvähennyksen saajia on vuodessa 740 000 ja halvimman kulkuneuvon käsite on tulkinnanvarainen. Hallinnollisen työn vähentämiseksi esillä on ollut vähennyksen muuttaminen kaavamaiseksi kilometrikohtaiseksi vähennykseksi riippumatta siitä, millä kulkuneuvolla matka tehdään. Muutos ei ole kuitenkaan edennyt, koska myös nykyjärjestelmällä on puolustajansa. Koska kaikkien työmatkakulujen vähentäminen verotuksessa on perusteltua tulonhankkimisvähennyksenä, vähennyksen omavastuuosuus voitaisiin myös poistaa ja vähennys muuttaa kaavamaiseksi.

Kaikki verotuksen kautta annetut tuet monimutkaistavat verotusta ja muuttavat verotuksen kohtaantoa. Verotukien tarpeellisuutta tulisikin arvioida säännöllisesti. Jos

20 Lahjoitusten verovähennysoikeuden laajuus on vaihdellut. Esimerkiksi 1980-luvun loppupuolella verotuksessa sai vähentää myös kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen avustustoimintaan tehdyt lahjoitukset. Järjestelmä aiheutti runsaasti rajanveto-ongelmia ja johti myös erilaisiin väärinkäytöksiin.

21 Vuoden 2002 tieto.

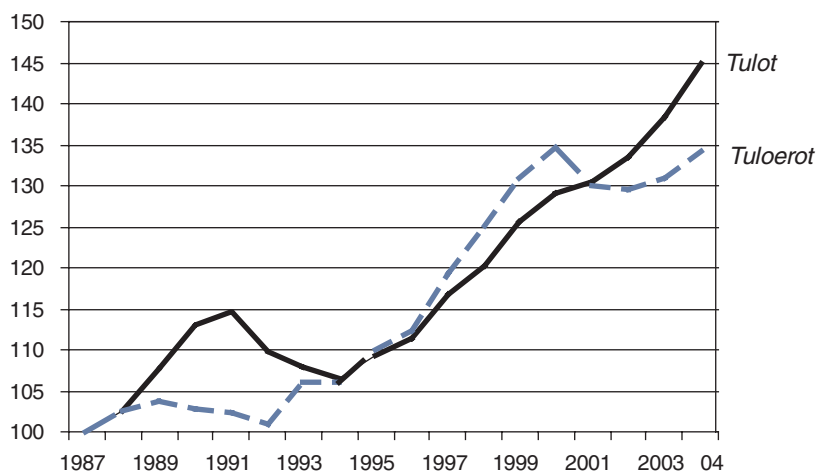
tukea pidetään perusteltuna, tulisi myös arvioida, voidaanko tuki hoitaa paremmin jollakin muulla tavalla kuin verovähennyksellä, esimerkiksi suorilla tuilla. Verovähennyksen myöntäminen tarkoittaa aina, että kaikki, jotka täyttävät lain asettamat vaatimukset, saavat tehdä vähennyksen.

3.4 Verotus ja tulonjako

Perinteinen taloustieteellinen lähestymistapa julkisen vallan intervention tehtävistä lähtee niin sanotusta Musgraven luokittelusta, jossa julkisen talouden tavoitteeksi luokitellaan talouden vakaudesta huolehtiminen, talouden kasvuedellytysten turvaaminen ja tulonjaon tasaaminen²².

Suomessa kotitalouksien tuloerot ovat laman jälkeen kasvaneet voimakkaasti, joskin ne pienenevät tilapäisesti vuosina 2001 - 2002. Tuloerojen kasvua selittää yhtäältä se, että erityisesti suurituloisimman kymmenyksen pääomatulot ovat lisääntyneet merkittävästi. Toisaalta kasvua selittää se, että pienituloisimman kymmenyksen bruttotuloista noin kaksi kolmasosaa on erilaisia tulonsiirtoja, joiden taso on jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä.

Kuvio 5. *Kotitalouksien reaalityulojen ja tuloerojen kehitys vuosina 1987-2004*
1987=100



Lähde: Tilastokeskus

22 Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 8/2006

Kasvaneiden hyvinvointierojen taustalla on laman myötä syntynyt pitkäaikaistyöttömyys. Työmarkkinatuki, toimeentulotuki ja asumistuki ovat yhä useammin yhdessä maksettavia etuuksia. Köyhyys on muuttunut pysyväksi ongelmaksi, kun se aiemmin oli tyypillisesti tilapäistä ja liittyi ohimeneviin vaikeuksiin.

Suomessa ansioita korvaavat tulonsiirrot, kuten eläkkeet, erilaiset päivärahat, työmarkkinatuki, kotihoidontuki, omaishoidon tuki ja opintoraha ovat veronalaisia. Koska valtionveron alaraja on 12 400 euroa, tulonsiirroista maksetaan yleensä vain kunnallisveroa. Kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen vuoksi myös pelkkä kansaneläke on tosiasiaa verovapaa. Lapsiperheille ei myönnetä verovähennyksiä, mutta lapsilisä, lapsen elatusapu ja elatustuki sekä toimeentulo- ja asumistuki on säädetty kokonaan verovapaiksi.

Lapsivähennykset verotuksessa

Vuonna 1994 Suomessa poistettiin kaikki muut lapsivähennykset paitsi elatusvelvollisuusvähennys. Tavoitteena oli perhepoliittisten etuuksien kehittäminen siirtämällä painopistettä suoriin tulonsiirtoihin kuten lasten kotihoidon tukeen ja lapsilisiin. Pienituloisimmat perheet eivät hyödy verovähennyksistä tai saavat niistä vain vajaan hyödyn, mutta suorista tulonsiirroista pääsevät osallisiksi kaikki perheet tuloista riippumatta. Muutoksen tavoitteena oli kuitenkin myös valtion menojen säästäminen eikä verovähennysten poistamisesta syntyvää verotulojen lisäystä siirretty täysimääräisesti suoriin tukiin.

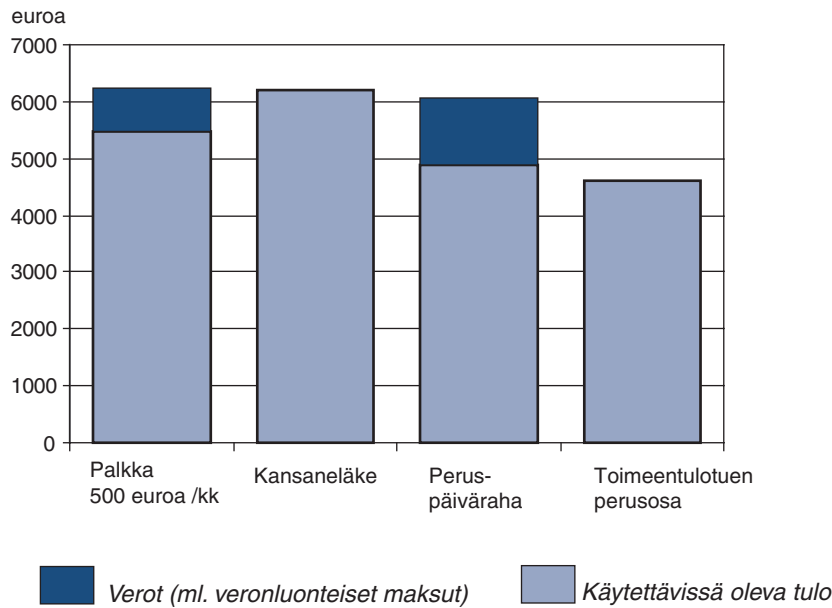
Verovähennyksiä sai tehdä sekä valtion- että kunnallisverotuksessa. Valtionverotuksessa sai tehdä 8 400 markan vähennyksen, jos perheessä oli 3 – 7 -vuotias lapsi. Elatusvelvollinen sai vähentää valtionverotuksessa enimmillään 450 markkaa vuodessa. Kunnallisverotuksessa sai tehdä jokaisesta alaikäisestä lapsesta 10 500 markan vähennyksen. Yksinhuoltajan vähennys oli 12 500 markkaa. Lapsilisä oli ensimmäisestä lapsesta 355 markkaa kuukaudessa ja alle 3-vuotiaasta lapsesta maksettiin lisäksi korotettua lapsilisää 107 markkaa.

Suomessa tuetaan nyt lapsiperheitä halvoilla päivähoitopalveluilla, maksuttomalla koulutuksella ja lapsiluvun mukaan porrastetulla lapsilisällä. Yksinhuoltajan lapsilisää on korotettu 36,60 eurolla. Lapsiperheiden tulonsiirrot ovat myös korkeampia kuin perheettömillä. Asuntolainan korkovähennyksen alijäämähyvitystä korotetaan lisäksi 400 eurolla, jos perheessä on alaikäinen lapsi.

Kaikissa EU-maissa maksetaan lapsilisä. Muissa kuin pohjoismaissa lapsiperheitä tuetaan myös verovähennyksillä. Verotuksessa saa yleisesti tehdä perhevähennyksiä tai vähentää esimerkiksi lastenhoito- ja koulutuskustannuksia. Eri maiden lapsiperheiden tuen vertailu on kuitenkin vaikeaa, koska osa tuesta annetaan palveluina, osa tulonsiirtoina ja osa verovähennyksinä. Tuen ja verovähennysten määrät vaihtelevat maittain suuresti.

Kunnallisverotuksen ansiotulo- ja eläketulovähennyksen vuoksi pienituloisten käytettävissä olevien tulojen määrässä eli vähimmäisturvan tasossa on eroa. Päivärahoilla elävän käytettävissä olevat tulot ovat pienemmät kuin vastaavan suuruista palkkaa tai eläkettä saavan tulot.

Kuvio 6. *Yksin asuvan vähimmäisturva vuonna 2006*



Lähde: VATT

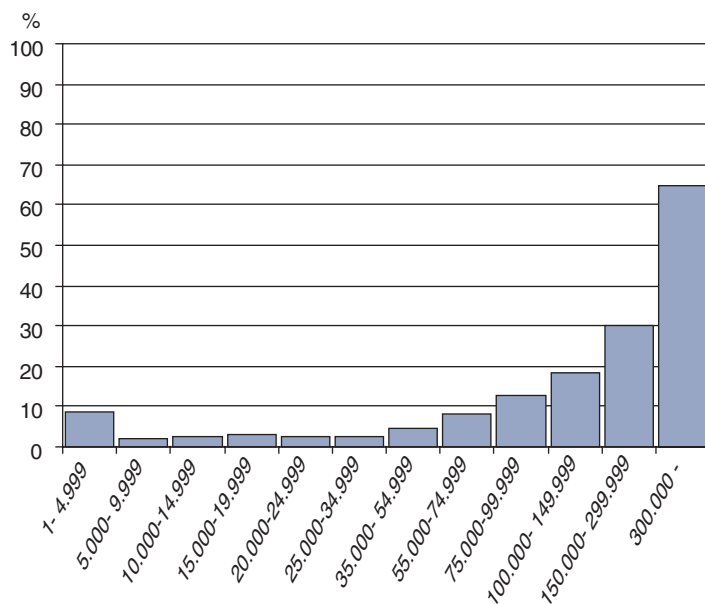
Kaikkein pienituloisimmilla ei ole veronmaksukykyä, minkä vuoksi verotuksen alaraja voisi olla kaikilla yhtäläinen myös kunnallisverotuksessa. Tulonsiirrot säilyisivät edelleen veronalaisina, mutta kunnallisverotuksessa alaraja olisi eri tulonsaajaryhmillä yhtenäinen kuten valtion verotuksessa. Palkansaajia ja eläkeläisiä voitaisiin myös verottaa samalla tavalla. Tosin palkansaajilla pitäisi olla oikeus vähentää kaikki tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuvat menot ilman omavastuuosuutta. Tällöin voitaisiin poistaa kunnallisverotuksen eläketulovähennys, kuten tehtiin Tanskassa vuonna 1992 ja Ruotsissa 2001. Jotta eläkeläisten verotus ei olisi samalla kiristynyt, eläkkeitä nostettiin vastaavasti.

Pienille osinkotuloille on myös vaadittu verovapaata osuutta, koska sen arvioidaan tukevan osakesäästämistä ja kansan kapitalismia. Verovapaa osuus saattaisi olla perusteltu myös hallinnon näkökulmasta.

Kunnallisverotuksen ansiotulo- ja eläketulovähennyksen vuoksi palkansaajien ja eläkkeensaajien käytettävissä olevien tulojen määrässä on eroja myös muilla tulotasoilla. Alle 13 000 ja yli 30 000 euron vuosituloista eläkkeensaaja maksaa vähemmän veroa kuin palkansaaja, mutta 13 000 – 30 000 euron vuosituloista palkansaaja taas maksaa vähemmän veroa. Näihin eroihin on tänä päivänä vaikeaa löytää hyviä perusteluja.

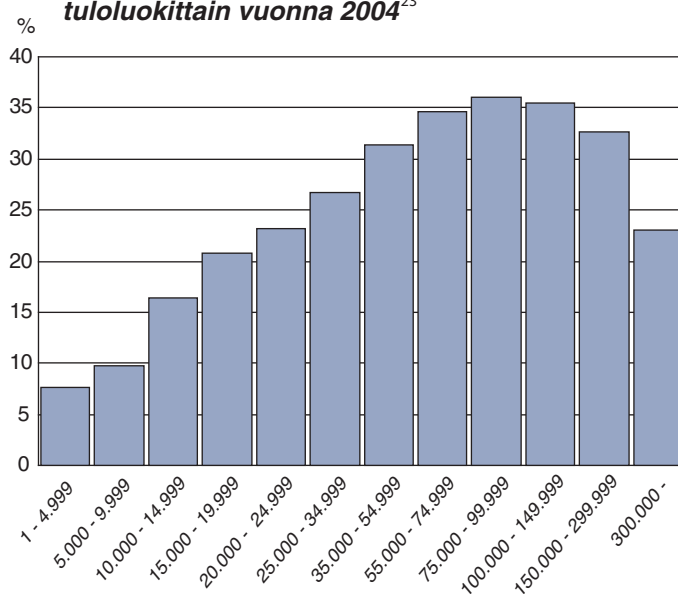
Pääomatulojen lisääntyminen ja keskittyminen erityisesti suurituloisille on lisännyt tuloeroja, mutta tätä kehitystä tukevat myös ansio- ja pääomatulojen erilainen verotus sekä verovapaat osinkotulot. Kokonaisverorasitus ei valtionverotuksen progressiivisuudesta huolimatta kasva tasaisesti tulojen lisääntyessä.

Kuvio 7. **Pääomatulojen osuus kaikista tuloista tuloluokittain vuonna 2005**



Lähde: Verotilasto 2005

Kuvio 8. **Kaikki verot ja maksut prosentteina veronalaisista tuloista tuloluokittain vuonna 2004²³**



Lähde: Verotilasto 2005

23 Vuoden 2004 loppuun asti kaikki pääomatulot olivat veronalaisia. Vuoden 2005 verouudistuksessa osa osingoista säädettiin kokonaan verovapaiksi eikä niitä lasketa mukaan veronalaisiin tuloihin. Tämän vuoksi tässä on käytetty vuoden 2004 tietoja.

Verotuksen ja tulojaon välistä yhteyttä on tutkittu myös vertailemalla tuloverotusta ja arvonlisäverotusta. Virossa tuloverotuksen perusvähennys on todettu elintarvikkeiden arvonlisäverotusta tehokkaammaksi tavaksi keventää pienituloisten verotusta, koska se hyödyttää samalla veromenon tasolla suurempaa joukkoa kuin arvonlisäveron alennus. Tutkimuksessa epäiltiin elintarvikkeiden arvonlisäveron alentamisen hintavaikutuksia, koska Virossa kirjojen arvonlisäveron alentaminen vakiokannasta viiteen prosenttiin ei juuri alentanut hintoja (Zeifer ym 2005).

Ruotsissa vuonna 2005 valmistuneessa komiteanmietinnössä vertailtiin arvonlisäverotuksen nykyjärjestelmän (vakiokanta ja alennettuja verokantoja) ja yhden verokannan eroja. Jos alemmat verokannat poistettaisiin kokonaan, vakioverokanta voitaisiin alentaa 25 prosentista 21,7 prosenttiin. Muutoksella olisi lieviä tulojakovaikutuksia. Pienituloisten asema heikkenisi, koska elintarvikkeiden ja joukkoliikenteen hinnat nousisivat (SOU, 2005).

Julkisessa keskustelussa on viime aikoina puhuttu paljon myös tasaverosta. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehtyjen laskelmien mukaan²⁴ nykyjärjestelmään verrattuna kaikkein pienituloisimmat palkansaajat hyötyisivät tasaveromallista siihen sisältyvän merkittävän perusvähennyksen vuoksi. Myös useat sosiaalietuuden varassa elävät hyötyisivät, mikäli etuuskien taso pidettäisiin ennallaan. Suurituloiset olisivat kuitenkin suurimmat hyötyjät, koska heidän tuloverotuksensa kevenisi merkittävästi. Useimmilla pieni- ja keskituloisilla palkansaajilla tuloverotus sen sijaan kiristyisi. Kokonaisuudessaan tuloerot lisääntyisivät. Mallin kannustinvaikutukset työmarkkinoilla jäivät myös epäselviksi. Arviot, että niillä voitaisiin kompensoida pieni- ja keskituloisten veronkorotukset, vaikuttivat epätodennäköisiltä (Viitamäki 2006). Tasaveron kannattajat ovat tosin arvioineet, että tasavero kannustaisi lisätulojen hankkimiseen ja olisi lisäksi selkeä, taloudellisesti tehokas, reilu ja oikeudenmukainen. Järjestelmä on nyt käytössä yhdeksässä Itä-Euroopan maassa, mutta sen hyödyistä ei ole käytettävissä tutkimustietoa.

3.5 Voiko verotuksen painopistettä siirtää?

Suomalaisessa yhteiskunnassa, missä hyvinvointimenot rahoitetaan verovaroin, verotuloja täytyy vuosittain kertyä niin paljon, että julkiset menot pystytään rahoittamaan. Julkisen talouden vakauden turvaaminen edellyttää, että verotulojen kokonaismäärä ei voi suuresti vaihdella vuosittain.

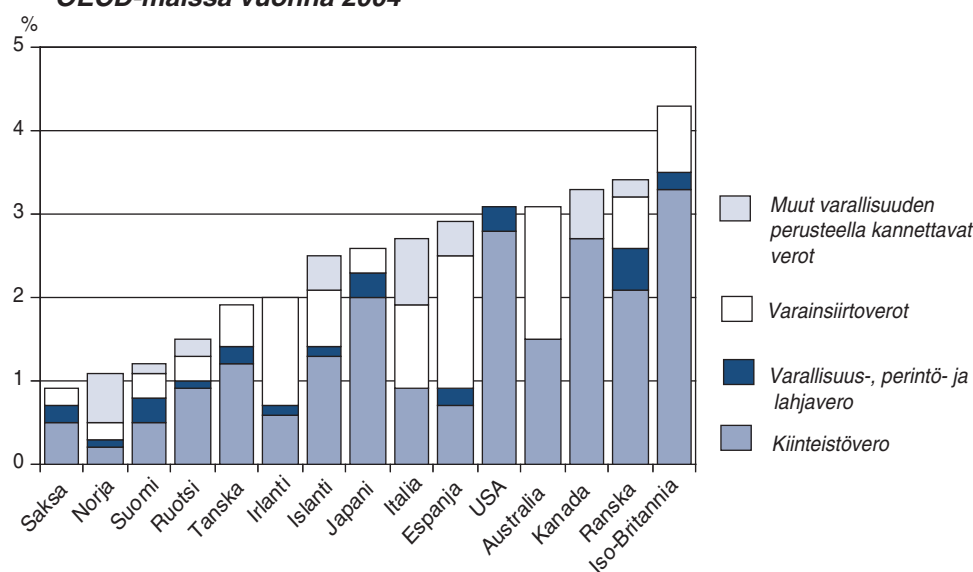
Useimmat verot aiheuttavat tehokkuustappiota ja vääristymiä. Erityisen vääristävänä pidetään tuloverotusta, joka nostaa työpanoksen hintaa. Tuloverotuksen alentami-

24 Laskelmissa on käytetty 6 000 euron perusvähennystä ja 32 prosentin tuloverokantaa.

seksi, mutta myös kansainvälisen verokilpailun vuoksi on usein esitetty, että verotuksen painopistettä pitäisi siirtää työn ja yritysten verottamisesta liikkumattomiin veropohjiin.

Suomessa kerätään muihin maihin verrattuna vähän veroja varallisuudesta ja sen siirroista. Varallisuusveron poistaminen vuoden 2006 alussa lisäsi eroa entisestään. Jos tuloverotuksessa tavoitteena on alentaa verotusta EU-maiden keskitasolle, vastaavasti voitaisiin harkita kiinteistöveron ja yleensä varallisuuden verotuksen korottamista.

Kuvio 9. **Varallisuusverot prosenttia bruttokansantuotteesta eräissä OECD-maissa vuonna 2004**



Lähde: OECD, Revenue Statistics

Ekologiseen verouudistukseen eli verotuksen painopisteen siirtämiseen työn, palvelujen ja saasteettomien hyödykkeiden verottamisesta ympäristön kannalta haitallisten tuotteiden verotukseen kohdistuu myönteisiä odotuksia. Ympäristöveroilla aiheutetaisiin lisäkustannuksia sellaisille toiminnoille, joita halutaan hillitä. Näin kertyvät verotulot mahdollistaisivat tuloverotuksen alentamisen, minkä arvioidaan vähentävän työttömyyttä ja osaltaan edistävän kestävästä kehitystä. Taloudelliseen toimeliaisuuteen ympäristöveroilla on kuitenkin yhtä haitallinen vaikutus kuin muillakin veroilla ellei verotus selkeästi ohjaa haitallisen toiminnan vähentämiseen.

Verotuksen painopistettä on myös esitetty siirrettäväksi yleisen kulutusveron eli arvonlisäveron suuntaan. Arvonlisäverotuksessa voidaan kuitenkin vain vähäisessä määrin ottaa huomioon kuluttajan maksukyky. Arvonlisävero ei myöskään kohdistu säästämiseen. Verotuksen painopisteen siirtämisellä olisi siten suuria tulonjakovaikutuksia. Jatkossa olisi kuitenkin syytä selvittää, mitä erillaisia vaikutuksia olisi sillä, että kaikki alemmat verokannat poistettaisiin ja yleistä verokantaa alennettaisiin.

Suomessa alempien arvonlisäverokantojen ja nollaverokannan vuoksi jää kertymättä verotuloja 1 200 miljoonaa euroa vuodessa. Niiden poistaminen mahdollistaisi arvonlisäverotuksen vakiokannan alentamisen 22 prosentista 18 prosenttiin.

Erityiset kulutusverot eli valmisteverot kohdistuvat vain muutamiin tavaroihin ja niiden verotasoissa on suuria eroja. Verot on ensisijaisesti säädetty fiskaalisin perustein, mutta niillä pyritään myös ohjaamaan kuluttajien ja yritysten valintoja. Ympäristö- ja terveystavoitteiden lisäksi valmisteveroilla voi olla myös muita tavoitteita. Esimerkiksi Suomessa bensiinin korkeampaa valmisteveroa dieseliin verrattuna on perusteltu sillä, että näin voidaan alentaa metsäteollisuuden korkeita kuljetuskustannuksia ja tukea dieseliä käyttävää joukkoliikennettä. Tehokas ohjaus edellyttää kuitenkin aina, että vero tai tuki on riittävän suuri ja selkeästi havaittava.

Viime aikoina myös Suomessa on vaadittu biopolttoaineiden vapauttamista valmisteveroista. Koska liikenteen biopoltonesteiden tuotantokustannukset ovat korkeampia kuin perinteisten liikennepolttoaineiden, verovapaudella pyritään alentamaan niiden hintaa ja lisäämään käyttöä. Näin uskotaan voitavan vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä ja turvata energiansaantia. Lisäksi peltoenergian hyödyntämisen toisi maataloudelle uusia tuotantovaihtoehtoja. Tutkimuksissa ei ole kuitenkaan voitu osoittaa, että liikenteen biopoltonesteet olisivat ilmastoystävällisempiä kuin fossiiliset polttoaineet, kun otetaan huomioon koko tuotanto ja käyttöketju. Sitä vastoin hakkuutähteitä ja muuta jätettä voitaisiin käyttää suoraan bioenergiana teollisuuden lämpö- ja sähkölaitoksissa (VTT ja MTT 2006). On myös arvioitu, että taloudellisinta ja tehokkainta olisi panostaa kokonaan toisen sukupolven biodieseliin, joka perustuu eniten kotimaisiin raaka-aineisiin.

Oikein kohdistetun valmisteveron alentamisella uskotaan yleisemminkin olevan myönteisiä käyttäytymisvaikutuksia. Jos autovero ja ajoneuvoveron perusvero porrastettaisiin polttoainekulutuksen ja päästöjen mukaan, ympäristön kannalta parempien autojen hinta alenisi, autokanta uudistuisi ja autokohtainen polttoaineen kulutus vähenisi, jolloin myös liikenteen päästöt vähenisivät. EU:n komissio esittää koko hankintavaiheen verotuksesta luopumista ja sen korvaamista vuosittaisella, auton hiilidioksiinipäästöihin perustavalla käyttöverolla. Tällaiset muutokset vaatisivat kuitenkin riittävän siirtymäajan, sillä nykyinen autoverotus pyrkii huomioimaan myös veronmaksukykyä. Autovero on nyt sitä suurempi, mitä kalliimman auton hankkii. Jos autojen osalta luovuttaisiin hankintavaiheen verotuksesta, autoveron tuoton eli 1,3 miljardin euron kerääminen vuosittaisella verolla nostaisi tätä veroa huomattavasti.

Alkoholin valmisteverojen alentamisella, tosin yhdistettynä matkustajatuonnin vapauttamiseen, on käytännössä todettu olevan hintavaikutuksia. Vuonna 2004, kun alkoholin tuonti EU-alueelta Suomeen vapautui lähes täysin, alkoholiveroa alennettiin keskimäärin 33 prosenttia. Alkoholin vähittäishinta aleni tällöin keskimäärin 18 prosenttia. Tilastoitu kulutus kasvoi 6,5 prosenttia ja seuraavana vuonna

vielä 1,2 prosenttia. Tilastoimaton kulutus²⁵ kasvoi peräti 23,5 prosenttia²⁶. Veron alentaminen alensi veron tuottoa vuonna 2004 noin 300 miljoonalla eurolla eli 21,5 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2005 tuotto aleni edelleen noin 100 miljoonaa euroa. Kulutuksen lisääntyminen lisäsi vastaavasti alkoholin haittoja ja sitä kautta yhteiskunnan kustannuksia.

Verotuksen painopisteen siirtämisellä tuloverotuksesta kiinteistöihin tai kulutukseen, mutta ennen kaikkea ympäristö- ja valmisteveroihin olisi ennalta arvaamattomia vaikutuksia julkisen talouden kestävyYTEEN, verotuksen kohtaantoon ja tulonjakoon. Verotuksen painopisteen siirtäminen voisi vaikuttaa myös yritysten kilpailukykyyn, alueelliseen kehitykseen ja kansalaisten tasa-arvoon. Monet asiat vaatisivat jatkoselvittelyä. Miten esimerkiksi painopisteen siirtäminen ympäristöveroihin vaikuttaisi kokonaisverokertymään? Voidaanko ympäristöveroilla edes turvata valtion verotuloja, kun oikealla tavalla ohjaavan ympäristöveron tavoitteena on, että veroa kertyy mahdollisimman vähän? Ovatko ympäristöverot alttiimpia muutoksille kuin tulo- ja yritysverot esimerkiksi tilanteessa, jossa öljyn hinta nousee? Voidaanko tällöin samanaikaisesti periä korkeita ympäristöveroja? Miten yleensä painopisteen siirtäminen vaikuttaisi tulonjakoon ja alueellisesti eri väestöryhmien välillä? Paraneeko edes ympäristön edes tila, jos/kun tuloverojen alentaminen johtaa kulutuksen lisääntymiseen? Miten verotuksen painopisteen siirtäminen vaikuttaisi yrityksiin ja niiden kansainväliseen kilpailukykyyn?

Ympäristön tai terveyden kannalta yhtä hyvään lopputulokseen voidaan usein päästä muilla keinoilla, esimerkiksi hallinnollisilla määräyksillä, uutta teknologiaa kehittämällä tai päästökaupalla. Painopisteen siirtäminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että veropolitiikassa jouduttaisiin tekemään entistä pienempiin yksityiskohtiin meneviä valintoja. Pitkän aikavälin suuntana muutos olisi tosin oikea ja ohjaisi yhteiskuntaa kohti kestävää kehitystä.

25 Matkailijoiden tuoma alkoholi, laillinen ja laitton kotivalmistus, salakuljetus, korvikealkoholit ja suomalaisten Suomen rajojen ulkopuolella kuluttama alkoholi.

26 Stakesin tilaston mukaan alkoholin kokonaiskulutus asukasta kohden 100 %:n alkoholina oli vuonna 2003 9,4 litraa, vuonna 2004 10,3 litraa ja vuonna 2005 10,6 litraa.

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kansainvälinen markkinatilanne on viimeisen kymmenen vuoden aikana muuttunut melkoisesti, mikä luo paineita myös verojärjestelmän kehittämiseen. Esillä on ollut aivan uusia lähestymistapoja, kuten tasavero ja erilaiset pääomaveromallit (CBIT, ACE ja RRA-järjestelmät²⁷. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on asetettu kansainvälinen, professori Sir James A. Mirrleesin johtama komitea pohtimaan tulevaisuuden verojärjestelmää.

Suomessa julkiset palvelut rahoitetaan verovaroilla, mikä korostaa riittävien, vakaiden ja ennustettavissa olevien verotulojen merkitystä. Veropoliittista keskustelua hallitsee kuitenkin verotuksen alentaminen. Viime vuosina erityisesti valtion tuloveroja on haluttu alentaa ja lieventää verotuksen progressiota. Kansainvälisen verokilpailun vuoksi myös yritys- ja pääomaverojen taso on haluttu pitää matalana. Samanlaisesti ikääntyminen ja kuntien järjestämien palvelujen rahoituksen turvaaminen luo paineita kunnallisverojen korottamiseen. Painopisteen siirtäminen kiinteistöjen, ympäristön kannalta haitallisten tuotteiden tai kulutuksen verottamiseen ei muuttaisi veronmaksajien joukkoa, vaan verot kerättäisiin edelleen ihmisiltä ja yrityksiltä. Verotuksen kohtaanto muuttuisi kuitenkin merkittävästi.

Laman jälkeen toteutettuja valtion tuloverotuksen kevennyksiä on perusteltu työllisyyden parantamisella. Tutkimustulokset verotuksen alentamisen ja työllisyyden välisestä yhteydestä ovat kuitenkin epävarmoja ja ristiriitaisia. Kokonaisverorasitus ei valtion tuloveron alennuksista huolimatta ole edes alentunut vastaavalla määrällä, koska työeläkemaksut ja kunnallisverot ovat samaan aikaan nousseet. Kun työttömyyden rakenne poikkeaa nyt merkittävästi laman jälkeisestä tilanteesta, veronalennusten työllisyysvaikutukset ovat entistä epävarmempia. Tuloverotuksen alentamista onkin jatkossa yhä vaikeampaa perustella työllisyysvaikutuksilla. Myöskään veroasteiden kansainvälinen vertailu ei tosiasiassa luo paineita verotuksen alentamiseen, koska veroasteiden eroja selittävät ennen kaikkea työeläkemaksujen taso, verovähennykset ja tulonsiirtojen verokohtelu. Tuloverotuksen alentamista voi jatkossa perustella sillä, että verotuksen ei haluta kiristyvän työeläkemaksujen nousun vuoksi.

27 CBIT eli Comprehensive Business Income Tax, ACE eli Allowance for Corporate Equity, RRA eli Rate of Return Allowance.

Verotuksen tehokkuuden näkökulmasta tavoitteena tulisi olla alhainen verotaso ja laaja veropohja sekä selkeä ja yksinkertainen verolainsäädäntö. Laaja veropohja edellyttää jatkossakin tulonsiirtojen verottamista.

Suomen verojärjestelmässä on edelleen erilaisia verovapautuksia ja – vähennyksiä, joiden hyötyjä ja keskinäisiä vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. Pitkän aikavälin tavoitteena pitäisi olla, että alhaisen verotason vastineeksi verotuksessa saa vähentää vain tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot. Elantokustannuksia ei pitäisi saada vähentää verotuksessa.

Veronmaksukyky pitäisi kuitenkin huomioida verotuksessa. Tuloerojen vähentäminen ja veronmaksukyvyn huomioiminen puoltavat progressiivisen tuloverotuksen säilyttämistä. Kunnallisverotuksessa pitäisi lisäksi säätää yhtenäinen verotuksen alaraja. Vapaaehtoisten eläkemaksujen ja asuntovelan korkojen vähennysoikutta tai kotitalousvähennystä, jotka ovat myös poikkeuksia laajasta veropohjasta, on vaikea perustella veronmaksukyvyn näkökulmasta.

Jos tuloerojen kasvua halutaan hillitä, ansio- ja pääomatulojen erilaiseen verokohteluun tulisi löytää ratkaisu. Nykyinen eriytetty tuloverojärjestelmä ja verovähennykset muuttavat verovelvollisten kokonaisverorasitusta tavalla, joka ei vastaa progressiivisen verotuksen tavoitteita. Jos verotuksen keventäminen kohdistuu jatkossakin valtion tuloverotukseen ja kunnat nostavat tasaveron luonteisia veroprosenttejaan, liutaan tosiasiansa kohti tuloeroja lisäävää tasaveroa.

Yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi yritys- ja pääomaverotuksen tasossa sekä veropohjassa joudutaan myönteilemään kansainvälistä kehitystä. Kansallisten verotulojen turvaamiseksi EU:ssa pitäisi entistä voimakkaammin pyrkiä harmonisoimaan yritysverotusta, jotta EU:n sisäinen verokilpailu ei muodostu kestäväksi. Kansainvälisen kilpailun kiristyessä alhainen verotaso ei tosin yksin riitä. Yrityksille pitäisi myös pystyä luomaan selkeä toimintaympäristö, joka turvaa markkinoiden häiriintymättömän toiminnan. Epävarmuus lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta tai lainsäädännön jatkuvat ja yllättävät muutokset aiheuttavat yrityksille tiedollista ja toiminnallista epävarmuutta.

Markkinoiden toimivuus edellyttää myös selvää rajanvetoa verollisen ja verottoman toiminnan välillä. Verotuksen ulkopuolelle voitaisiin rajata yleishyödylliset, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ja säätiöt, jotka pitkällä aikavälillä käyttävät kaikki tulonsa varsinaiseen yleishyödylliseen toimintaan. Lisäksi voitaisiin edellyttää, että toiminnassa on mukana merkittävässä määrin myös vapaaehtoisia.

Arvonlisäverotus kohdistuu vain kulutuksen verottamiseen. Painopisteen siirtäminen tulojen ja säästämisen verottamisesta kulutuksen verottamiseen muuttaisi väestön ikääntyessä verotuksen kohtaantoa tavalla, joka ei vastaa veronmaksukykyä; lapsiperheiden kulutus on huomattavasti suurempaa kuin eläkkeensaajien. Kulutuksen

verottamisessa ei voida muutoinkaan ottaa huomioon veronmaksukykyä. Arvonlisävero ei ole myöskään tehokas keino vaikuttaa tulonjakoon, koska alemmat verokannat eivät välttämättä alenna tavaroiden ja palvelujen hintoja. Euromääräisesti suurin osa ainakin elintarvikkeiden alemman verokannan muodossa annetusta tuesta menee suurituloisille. Koska arvonlisäverotuksen alempien verokantojen hyötyjä on vaikea todentaa, pitkällä aikavälillä alemmat verokannat pitäisi poistaa kokonaan, jolloin yleistä verokantaa voitaisiin alentaa.

Työn, yritysten ja pääomien verotuksen alentaminen luo kuitenkin väistämättä paineita kulutuksen lisäksi myös kiinteistöjen, ympäristön ja terveyden kannalta haitallisten tuotteiden verotuksen lisäämiseen. Kiinteistövero on Suomessa vielä kansainvälisesti vertaillen alhaista, mutta verotuksen kiristäminen edellyttäisi riittävästi tietoa siitä, miten painopisteen siirtäminen vaikuttaisi verokertymään ja verotuksen kohtaantoon. Veronmaksukykyyn huomioiminen olisi myös kiinteistöverotuksessa ongelmallista.

Ekologisen verouudistuksen myönteisiä puolia korostettaessa täytyy ottaa huomioon, että haittaverojen ensisijaisena tavoitteena ei ole verotulojen kerääminen. Tehokas haittaverotus voi ohjata kuluttajien valintoja niin, että verotuloja ei kerry riittävästi. Autoverotuksen osalta taas paineet päästöjen vähentämiseen ja verotuksen rakenteen muuttamiseen voivat pikemminkin johtaa verotulojen alenemiseen. Vastaavanlaisia seuraamuksia olisi myös biopoltonesteiden valmisteverotuksen alentamisella.

Verotuksen painopisteen siirtäminen edellyttää siten päätöksenteon tueksi monipuolista ja korkeatasoista verotutkimusta. Samanlaista tutkimukseen perustuvaa tietoa tarvittaisiin myös siitä, miten verotus tosiasiallisesti vaikuttaa kuluttajien ja yritysten valintoihin ja, minkälaisia dynaamisia vaikutuksia verotuksella voi olla joko yksin, tai yhdistettynä muihin lainsäädännön muutoksiin.

Verotuksen yleiseen alentamiseen tulisi kuitenkin suhtautua suurella varovaisuudella, koska julkisten menojen rahoittaminen verovaroilla edellyttää vakaita ja ennustettavia verotuloja. Vaihtoehtona voisi olla nykyjärjestelmän yksinkertaistaminen poistamalla verovähennykset ja arvonlisäverotuksen alemmat verokannat. Näin saataisiin laskennallisesti useita miljardeja veronkevennysvaraa tai uudelleen kohdennettavia varoja.

Valtiontalouden kehysmenettely on nyt epäsymmetrinen menojen ja tulojen osalta, koska päätöksenteossa on enemmän liikkumatilaa tulojen kuin menojen osalta. Veronalennukset ja -tuet vähentävät kuitenkin pitkällä aikavälillä valtion tuloja lähes samalla määrällä kuin menolisäykset. Taloudellisen tilanteen mukaan vaihtuva verotus ei tue talouden vakautta ja ennustettavuutta.

Jos veropolitiikan tavoitteeksi asetetaan alhainen verotaso ja laaja veropohja sekä selkeä ja yksinkertainen verolainsäädäntö herää kysymys, pitäisikö Suomessakin miettiä verojärjestelmän kehittämistä laajapohjaisessa, kansainvälisessä toimikunnassa?

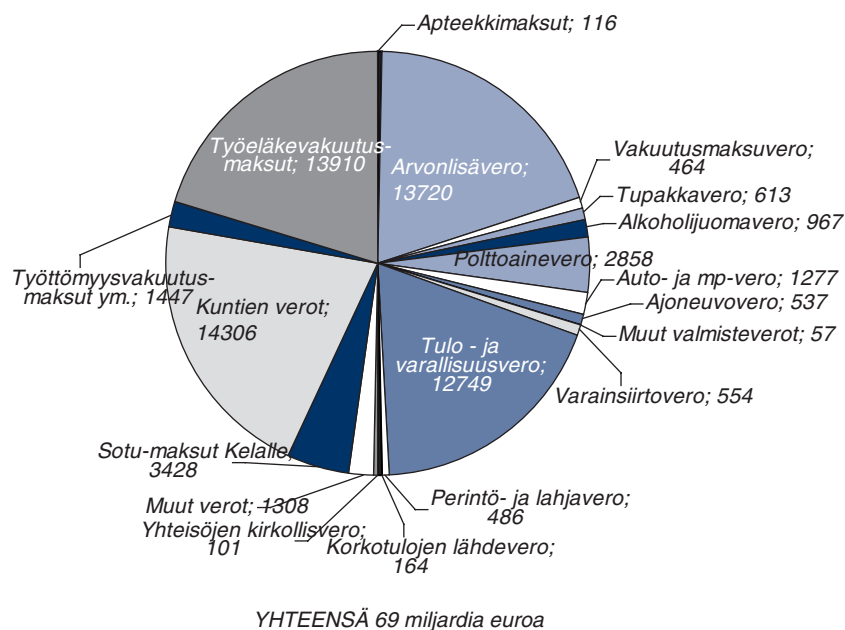
Yhteenveto johtopäätöksistä

- Julkiset palvelut rahoitetaan verotuloilla, joiden määrän on oltava vakaa ja ennustettava.
- Verotuksen tehokkuuden näkökulmasta tavoitteena tulisi olla alhainen verotaso ja laaja veropohja sekä selkeä ja yksinkertainen verolainsäädäntö.
- Veroasteiden kansainvälinen vertailu ei luo paineita tuloverotuksen alentamiseen. Alentamista on jatkossa vaikea perustella myöskään työllisyysvaikutuksilla, koska verotuksen ja työllisyyden välisestä yhteydestä ei ole riittävien vakuuttavien tutkimustuloksia. Työttömyyden rakenne on lisäksi nyt erilainen kuin laman jälkeen.
- Laaja veropohja edellyttäisi tiukkaa linjaa verovähennyksissä. Myös nykyisiä vähennyksiä tulisi arvioida kriittisesti. Tulonhankkimismenot pitäisi voida vähentää ilman omavastuusoutta, mutta elantomenoja ei pitäisi saada vähentää.
- Progressiivinen tuloverotus pitäisi säilyttää, koska se vähentää tuloeroja ja mahdollistaa veronmaksukyyn huomioimisen. Eriytetty tuloverojärjestelmä ja verovähennykset lieventävät kuitenkin progression vaikutuksia. Jos progressiivisen verotuksen rooli pienenee ja kuntien veroprosentit nousevat, liutaan tosiasiallisesti kohti tasaveroa.
- Kaikkein pienituloisimmilla ei ole veronmaksukykyä, minkä vuoksi verotuksen alarajan pitäisi olla kaikilla yhtäläinen myös kunnallisverotuksessa. Laajan veropohjan tavoite edellyttää, että tulonsiirrot ovat jatkossakin verollisia. Eläkeläisiä ja palkansaaajia pitäisi verottaa samalla tavalla, mutta palkansaaajilla pitäisi olla oikeus vähentää kaikki tulonhankkimismenot.
- Yritysverotuksessa joudutaan sopeutumaan kansainväliseen kehitykseen, koska työllisyyden kannalta on välttämätöntä, että yritykset haluavat pysyä Suomessa tai sijoittautua tänne. EU:ssa pitäisi edistää verotuksen harmonisointia, jotta EU-maiden keskinäinen kilpailu ei vaaranna kansallisia verotuloja.
- Markkinoiden toiminnan kannalta on tärkeää, että rajanveto verollisen ja verottoman toiminnan välillä on selvä. Laajan veropohjan tavoite sallii sen, että yleishyödyllinen toiminta on verovapaata.
- Pääomaverotuksessa joudutaan myös sopeutumaan kansainväliseen kehitykseen. Suomessa pääomatulojen alhainen verokanta on ongelmallinen suhteessa tuloverotukseen. Vuoden 2005 pääomaverouudistuksen vaikutuksia tulee seurata.
- Arvonlisäverotuksen alempien verokantojen hyötyjä on vaikea todentaa, minkä vuoksi tavoitteena tulisi olla alempi yleinen taso. Arvonlisäverotus ei ole tehokas keino vaikuttaa tulonjakoon, koska euromääräisesti suurin osa tuesta menee suurituloisille.
- Jatkossakin keskeisiä verotuksen kohteita ovat ansiotulot, kulutus ja omaisuus. Jos tuloverotusta alennetaan edelleen eikä verovähennyksiä ja alempia arvonlisäverokantoja poisteta, syntyy paineita lisätä kiinteistöjen, kulutuksen ja ympäristön verotusta. Samaan aikaan on paineita esimerkiksi autoverotuksen alentamiseen. Verotuksen painopisteen laa-

SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄ

Verorakenne ei ole viimeisen 20 vuoden aikana juurikaan muuttunut EU15-maissa. Tuloverot ja sosiaaliturvamaksut muodostavat keskimäärin puolet veroista. Välillisten verojen osuus on noin kolmasosa ja yhteisöverojen osuus vajaa 10 prosenttia. Suomessa tuloverojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus verotuotosta on korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin, koska työeläkevakuutusmaksujen osuus on suuri. Varallisuusverojen osuus sitä vastoin on Suomessa alempi kuin muissa EU-maissa.

Kuvio 1. *Verot ja maksut Suomessa vuonna 2005*



Lähde: Tilastokeskus

1. Tulojen verotus

Suomen tuloverotuksessa on periaatteessa laaja veropohja. Tämä tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti kaikista rahana tai rahanarvoisena etuutena saaduista tuloista on maksettava veroa ja tuloista saa vähentää vain niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot.

Ansiotulojen valtionverotus on progressiivista. Progressiota lievennettiin vuonna 2007, kun viisiportainen tuloluokitus muutettiin neliportaiseksi. Valtionverotuksen alarajaa on nostettu vuosittain ja vuonna 2007 veroja maksetaan vasta 12 400 euron vuosituloista lähtien.

Kunnille maksetaan veroa kunnan määräämän veroprosentin mukaan, joka on samansuuruinen kaikista tuloista. Vuonna 2006 kuntien tuloveroprosentti on keskimäärin 18,46 prosenttia²⁸. Ansio- ja eläketulovähennyksen vuoksi myös kunnallisverotus on lievästi progressiivinen sillä tulojen alueella, johon vähennykset kohdistuvat. Kaikki verovelvolliset saavat tehdä kunnallisverotuksessa 1 480 euron suuruisen perusvähennyksen.

Työllisyyden parantamiseksi valtion tuloverotusta on kevennetty vuodesta 1995 lähtien ajoittamalla veronalennukset tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteyteen. Keskkipalkkaisen teollisuustyöntekijän kokonaisverokiila eli tuloverot, kulutusverot sekä vakuutetun ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut ovat tänä aikana alentuneet yhteensä noin 5 prosenttiyksiköllä. Keskituloinen palkansaaja maksaa nyt työloistaan veroa noin 30 prosenttia. Pienten palkkatulojen verotus on alle euroopalaisen keskitason, mutta progressiivisen valtion tuloverotuksen vuoksi keski- ja hyvätuloisten verotus on kireämpää. Suomessa ei myönnetä lapsiperheille erityisiä verovähennyksiä, minkä vuoksi lapsiperheiden verotus on muihin EU-maihin verrattuna kireää.

Suomessa työllisyyttä on pyritty parantamaan myös erityisellä matalapalkkatuella, jonka työnantaja saa pienipalkkaisesta, yli 54 -vuotta täyttäneestä, kokopäiväisestä työntekijästä. Tuki on määräaikainen ja sitä saa vuosina 2006 - 2010.

Valtio päättää sekä valtion- että kunnallisverotuksen vähennyksistä. Verovähennyksiä on karsittu voimakkaasti 1980-luvulta lähtien, mutta osa vähennyksistä on säilynyt ja uusia on otettu käyttöön. Vähennyksiä voi tehdä ansio- ja pääomatulosta sekä verosta. Verotuksessa myönnetään vähennyksiä vuosittain yhteensä yli 24 miljardin euron arvosta. Tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuvien niin sanottujen luonnollisten vähennysten osuus on tästä runsaat kolme miljardia euroa²⁹.

28 Ääripäitä ovat Kauniainen ja Maarianhamina 16 prosentilla sekä Karjaa ja Pelkosenniemi 21 prosentilla.

29 Verotilasto 2005.

Vähennysten kokonaismääriä vuonna 2005

Luonnolliset vähennykset:

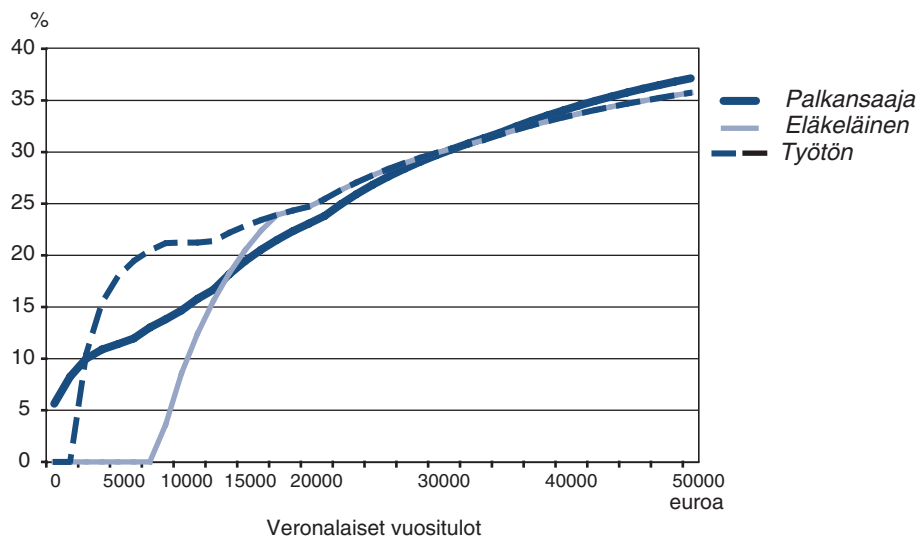
kaikille palkansaajille myönnettävä tulonhankkimisvähennys 1,6 miljardia euroa
matkakuluvähennys 965 miljoonaa euroa
työmarkkinoiden jäsenmaksut 493 miljoonaa euroa

Eräitä muita vähennyksiä:

kunnallisverotuksen ansiotulovähennys 6,6 miljardia euroa
kunnallisverotuksen eläketulovähennys 3,2 miljardia euroa
pakollinen eläkevakuutusmaksuvähennys 2,8 miljardia euroa
vähennettävät korot 1,1 miljardia euroa
kaikille myönnettävä kunnallisverotuksen perusvähennys 904 miljoonaa euroa
vapaaehtoisen eläkevakuutusmaksun vähennys 555 miljoonaa euroa
kotitalousvähennys 111 miljoonaa euroa
invalidivähennykset 94 miljoonaa euroa
opintolainavähennys 140 000 euroa.

Kunnallisverotuksen ansiotulo- ja eläketulovähennykset kohdistuvat eri tavalla. Eläketulovähennyksen vuoksi pelkkää kansaneläkettä saavat eivät maksa lainkaan kunnallisveroa. Ansiotulovähennyksessä ei ole vastaavanlaista alarajaa. Ansiotulovähennys on suurimmillaan noin 13 000 euron vuosituloilla, kun eläketulovähennys loppuu tällä tulotasolla. Eläkkeensaajat maksavatkin palkansaajia vähemmän veroja alle 13 000 euron vuosituloihin asti, 13 000 - 30 000 euron vuosieläkkeestä maksetaan vähän enemmän veroja kuin palkkatuloista ja tämän jälkeen eläkkeensaajien verotus on taas kevyempää.

Kuvio 2. *Tuloveroasteet (ml. veronluonteiset maksut) tulonsaajittain vuonna 2007*



Lähde: VATT

Perus- ja sairauspäivärahoista sekä muista veronalaisista tulonsiirroista saa tehdä kunnallisverotuksessa vain 1 480 euron suuruisen perusvähennyksen. Työnteon kannustavuuden parantamiseksi näiden tulojen verotus on kireämpää kuin vastaavansuuruisten palkkatulojen verotus. Tulonsiirtojen verotus ja kunnallisverotuksen eläketulovähennys ovat peräisin 1980-luvulta ja ansiotulovähennys vuodelta 1991.

Pääomatuloista eli korko-, osinko- ja vuokratuloista sekä luovutusvoitoista maksetaan veroa 28 prosenttia. Muut kuin pörssiyhtiöt voivat kuitenkin tietyin edellytyksin maksaa osinkotuloja verovapaasti. Oman asunnon myyntivoitto ja vuoden 2006 alusta lähtien alle 1 000 euron myyntivoitot ovat myös verovapaita. Pääomatuloista vero maksetaan kokonaan valtiolle.

Suomessa kumottiin vuoden 2006 alussa varallisuusverolaki. Varallisuusveroa kertyi vuodessa noin 85 miljardia euroa ja vuonna 2005 sitä maksoi 28 400 henkilöä. Varallisuutta verotetaan edelleen kiinteistö-, perintö- ja pääomaverojen muodossa. Omaisuuden siirroista on maksettava myös varainsiirtoveroa³⁰. Veroa maksetaan 4 prosenttia kiinteistön ja määrääalan kauppahinnasta. Arvopapereiden omistusoikeuden luovutuksesta maksetaan veroa 1,6 prosenttia. Vakituisen ensi-asunnon hankinnasta ja arvopaperipörssissä tehdyistä kaupoista ei ole suoritettava varainsiirtoveroa, vaikka niistä oli maksettava leimaveroa.

Tuloverotuksen tasosta ja veropohjasta päätetään kansallisesti. EU:n valtiontukisäännökset kieltävät kuitenkin sisämarkkinoiden kilpailua vääristävät valtiontuet. Pienimuotoiset valtiontuet (de minimis-sääntö) ovat kuitenkin sallittuja, minkä vuoksi Suomessa on voitu ottaa käyttöön matalapakkatuki ja alueelliset sosiaaliturvamaksukokeilut.

2. Sosiaaliturvamaksut

Kaikki Suomessa asuvat henkilöt on vakuutettu sairauden varalta. Vakuutusturvaa hoitaa Kansaneläkelaitos. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat maksetaan verovaroista, mutta ansioon sidottujen päivärahojen rahoituksesta vastaavat työnantajat ja palkansaajat. Sairausvakuutusmaksujen rahoitus uudistettiin vuoden 2006 alusta jakamalla vakuutus työtulo- ja sairaanhoitovakuutukseen.

Suomessa asuvat 16 vuotta täyttäneet henkilöt on vakuutettu myös vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden varalta. Tätäkin vakuutusturvaa hoitaa Kansaneläkelaitos. Rahoituksesta vastaavat valtio ja työnantajat³¹. Työnantajan kansaneläkemaksun suuruus määräytyy maksettujen palkkojen ja poistojen suhteen mukaan.

³⁰ Vuonna 1997 maakaaren kokonaisuudistuksen yhteydessä kumottiin vuodelta 1943 oleva leimaverolaki ja se korvattiin uudella varainsiirtoverolla.

³¹ Vakuutetun kansaneläkemaksu poistettiin vuonna 1996.

Porrastus on peräisin 1970-luvulta ja sen tavoitteena on suosia työvoimavaltaisia aloja suhteessa pääomavaltaisiin.

Työnantajan sairausvakuutus- ja kansaneläkemaksu muodostavat yhdessä työnantajan sosiaaliturvamaksun.

Vuodesta 2003 lähtien Lapin, Kainuun ja eräiden saaristokuntien työttömyyttä on pyritty parantamaan alueellisilla sosiaaliturvamaksukokeiluilla. Kokeilukuntiin sijoittuneet työnantajat voivat saada sosiaaliturvamaksusta vuodessa enimmillään 30 000 euroa maksualennusta, mikä vähentää yritysten menoja keskimäärin neljä prosenttia. Kokeiluja jatketaan vuoden 2009 loppuun. Kokeilun rahoittamiseksi on nostettu työnantajien maksuja niissä kunnissa, jotka eivät ole kokeilun piirissä.

Työnantajalla on lisäksi lakisääteinen velvollisuus vakuuttaa kaikki työntekijänsä ottamalla heille eläkevakuutus eläkelaitokselta. Työeläkemaksut ovat keskimäärin 21,6 prosenttia palkoista. Työnantajan maksuosuus on keskimäärin 16,8 prosenttia ja lopusta vastaavat palkansaajat niin, että yli 53-vuotiaiden maksu on hieman suurempi³². Työeläkemaksujen on arvioitu nousevan vuoteen 2030 mennessä noin 27 prosenttiin, mikä vastaa 1½ prosenttia bruttokansantuotteesta. Työnantaja maksaa lisäksi lakisääteistä työttömyysvakuutusmaksua, tapaturmavakuutusmaksua ja ryhmähenkivakuutusmaksua.

Kaikki edellä mainitut maksut ovat lakisääteisiä ja pakollisia, minkä vuoksi ne lasketaan Suomessa veroasteeseen. Verovähennyksellä tuettuja vapaaehtoisia eläkemaksuja ei sitä vastoin lasketa veroasteeseen. Useimmissa muissa EU-maissa julkiset eläkejärjestelmät tarjoavat vain vähimmäiseläkkeen. Lisäksi voidaan ottaa yksityisiä ja vapaaehtoisia lisäeläkkeitä, joita ei lasketa veroasteeseen.

3. Yritys- ja pääomaverotus

Osakeyhtiön on aina maksettava veroa syntyneestä voitosta, jota verotetaan yhteisöverokannalla. Osakkeenomistajalle jaettava osuus voitosta eli osinko on veronalaista pääomatuloa. Muissa kuin osakeyhtiöissä liiketoiminnan tulo verotetaan omistajayrittäjän verotuksessa. Aikaisemmin tämä yrittäjätulo verotettiin ansiotulona, mutta vuodesta 1993 lähtien yrittäjätulo on jaettu pääoma- ja ansiotuloon siten, että yrityksen varallisuuden perusteella lasketaan laskennallinen pääomatulo ja loppu tulosta verotetaan ansiotulona.

Suomessa myös yritysverotuksessa on laaja veropohja ja verotuksen kilpailukykyisyyttä säännellään verokannalla. Laman jälkeen yhteisöverokanta on vaihdellut.

³² Palkansaajan maksu on vuonna 2006 4,3 prosenttia ja yli 53-vuotiaiden maksu 5,4 prosenttia. Vuonna 2005 maksut olivat 4,6 ja 5,8.

Vuonna 1993 verokanta alennettiin 25 prosenttiin³³, mikä oli kansainvälisesti ver-
taillen erittäin matala verotaso. Verokanta nostettiin kuitenkin jo kolmen vuoden
kuluttua 28 prosenttiin ja vuonna 2000 edelleen 29 prosenttiin. Vielä tällöinkin se
oli yksi EU-maiden keveimpiä.

Vuonna 2005 Suomen yhteisöverokantaa alennettiin kansainvälisen verokilpailun
vuoksi 26 prosenttiin. Verokanta alittaa edelleen EU-15 maiden keskiarvon, mutta
uusien jäsenmaiden verotasot ovat selvästi matalampia. Puhtaasti legaalisten vero-
kantojen perusteella tehdyt vertailut eivät tosin kuvaa todellista verotuksen kireyttä,
sillä eri maissa on erilaisia huojennuksia, jotka kaventavat veropohjaa ja alentavat
todellista eli efektiivistä veroastetta. Suomen efektiivinen veroaste ylittääkin EU-
maiden keskimääräisen tason. Yhteisöverokantoja on helppo vertailla, minkä vuoksi
niillä voi olla yritysten sijoittautumispäätösten kannalta suurempi merkitys kuin vai-
keasti arvioitavalla veropohjalla.

Pääomatulojen verotus uudistui merkittävästi vuonna 1993, jolloin siirryttiin eriy-
tettyyn tuloverojärjestelmään. Tässä tulot jaetaan pääoma- ja ansiotuloihin. Vuoteen
1993 asti pääomatulojen veropohja oli kapea ja kokonaisuutena niitä verotettiin anka-
rammin kuin ansiotuloja. Vuoden 1993 verouudistuksessa pääomatulojen verokanta
säädettiin samalle alhaiselle 25 prosentin tasolle kuin yhteisöverokanta. Ansiotulot
jäivät progressiivisen verotuksen piiriin, jossa ylimmät rajaveroasteet voivat olla
huomattavasti korkeampia. Pääomatulojen progressiivisesta verotuksesta luopumista
perusteltiin kansainvälisen verokilpailun paineilla. Rahoitusmarkkinoiden vapau-
duttua pääomien arvioitiin helposti pakenevan korkeita verokantoja maihin, joissa
verotus on lievää.

Yhteisö- ja pääomatulojen verokanta oli samansuuruinen vuoden 2004 loppuun asti.
Vuonna 2005 niidenkin verotus eriytettiin, kun yhteisöverokanta alennettiin 26 pro-
senttiin ja pääomatulojen verotus 28 prosenttiin. Samalla luovuttiin vuonna 1990
säädetystä yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä, koska EY-tuomioistuin oli todennut
sen EU-syrjintäsäädösten vastaiseksi.

Vuonna 2005 merkittävin rakenteellinen muutos kohdistui osinkotulojen verotuk-
seen. Yksityishenkilön pörssiyhtiöltä saamasta osingosta 70 prosenttia verotetaan
nyt pääomatulona, jolloin jaetun voiton kokonaisveroaste on 40,5 prosenttia. Yksi-
tyishenkilön muulta kuin pörssiyhtiöltä saamat osingot ovat saajalleen verovapaita
enintään yhtiön nettovarallisuudelle lasketun 9 prosentin tuoton määrään asti. Muulta
kuin pörssiyhtiöltä saadun osinkotulon verovelvolliskohtainen raja on kuitenkin
90 000 euroa. Tämän ylittävältä osuudelta 70 prosenttia verotetaan pääomatulona
ja 30 prosenttia on verovapaata tuloa. Siltä osin kuin osinkotulo ylittää 9 prosentin
rajan, 70 prosenttia verotetaan ansiotulona ja 30 prosenttia on verovapaata tuloa.

³³ Esimerkiksi vuonna 1985 yhteisöjen tuloveroprosentti oli 33. Kunnallis- ja kirkollisvero mukaan laskien
yhteisöjen verorasitus oli lähes 60 prosenttia.

Yhdeksän prosenttia yhtiön varoista saa siten jakaa joka vuosi verottomana osinkona, kuitenkin enintään 90 000 euroa osakasta kohti. Verovapauden tarkoituksena on estää sijoitettujen pääomien tuoton kaksinkertainen verotus.

Yritys- ja pääomatulojen verotuksesta ja verollisen toiminnan rajoista päätetään edelleen pääosin kansallisesti. Verokilpailun haittojen vähentämiseksi EU:ssa ryhdyttiin kuitenkin 1990-luvun puolivälissä valmistelemaan yritys- ja pääomatuloihin liittyvää veropakettia, joka hyväksyttiin vuonna 2003. Veropaketti käsittää säästödirektiivin, korko- ja rojaltdirektiivin sekä yritysverotuksen käytännösääntöjä koskevan poliittisen sopimuksen. Uusien säännösten mukaisesti jäsenmaasta toiseen maksettavat yksityishenkilöiden korot verotetaan pääsääntöisesti koronsaajan asuinvaltiossa. Lähiyhtiöiden rajat ylittävät korko- ja rojaltimaksut on vapautettu lähdeverosta. Suomessa direktiivien säännökset sisällytettiin kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 2005.

Yritysten veropohjan yhtenäistäminen on noussut yhä enemmän keskustelun kohteeksi EU:ssa. Komissio on käynnistänyt hankkeita, joiden tavoitteena on pitemmällä aikavälillä siirtyä eurooppalaisten konsernien verotuksessa yhtenäistettyyn veropohjaan, jolloin verotus toimitettaisiin konsernin emoyhtiön kotimaassa. Verotettavan tulon jakaminen hoidettaisiin erityisellä jakomekanismilla ja jäsenmaat verottaisivat osuuttaan oman verokantansa mukaisesti. Yritysten toimintaedellytysten arvioidaan parantuvan, mutta hallinnollisesti kaikkia EU:n 25 maata koskeva järjestelmä olisi monimutkainen.

EU:ssa verotuksen periaatteiden kehittäminen on jäänyt paljolti EY-tuomioistuimen yksittäistapauksissa antamien päätösten varaan, jotka vaikuttavat entistä enemmän kansalliseen päätöksentekoon.

4. Arvonlisäverotus

Arvonlisävero on yleinen kulutusvero, jota peritään lähtökohtaisesti kaikista tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Veron kertaantuminen estetään sillä, että myyntien verosta saa vähentää ostojen veron ja erotus tilitetään valtiolle.

EU-maiden arvonlisäverotus perustuu yhteiseen arvonlisäverodirektiiviin, joka on peräisin 1970-luvulta. Vuonna 1993 sisämarkkinoiden toimintaa tehostettiin siirtämällä arvonlisäveron kerääminen jäsenmaiden rajoilta yrityksiin, jotka tilittävät veron maahantuontia seuraavan myynnin yhteydessä. Rajakontrollista luopumisen katsottiin edellyttävän jossain määrin verokantojen harmonisointia, minkä vuoksi vakioverokannaksi säädettiin vähintään 15 prosenttia. Alempia verokantoja saa olla enintään kaksi ja niiden vähimmäistasoksi on säädetty 5 prosenttia.

Vuonna 1993 hyväksyttiin myös arvonlisäverodirektiivin H-liite, jossa on lueteltu ne tavarat ja palvelut, joihin saa soveltaa alemmaa verokantaa³⁴. Vanhat jäsenmaat saivat kuitenkin pitää voimassa sen hetkiset verokannat. Esimerkiksi kahdeksan EU15-maata soveltaa alennettua verokantaa ravintolapalveluihin, vaikka se ei sisälly H-liitteeseen. Kansallisesti päätetään vähimmäisverotason ylittävistä verokannoista ja siitä, mihin H-listalla olevista hyödykkeistä sovelletaan alennettuja arvonlisäverokantoja.

EU:n kuudennen arvonlisäverodirektiivin H-liite:

elintarvikkeet, veden jakelu
lääkkeet
vammaisten apuvälineet
henkilökuljetus
kirjat ja lehdet
teatteri-, messu-, elokuva-, ja konserttiesitykset yms.
radio- ja tv-lähetykset
kirjailijoiden ja muiden taiteilijoiden esitykset ja palkkiot
sosiaalinen asuntorakentaminen
maataloustuotanto (pl. investointitavarat)
majoituspalvelut
urheilutilaisuudet ja -laitosten käyttö
verollinen sosiaaliapu ja –turva
hautausoimistot
verolliset lääkäri- ja hoitopalvelut
yleisten teiden puhtaanapito
kotitalousjätteiden keruu ja käsittely

Kaikki arvonlisäverodirektiivin ja H-liitteen muutokset vaativat jäsenmaiden yksimielisen päätöksen. Säädösten muuttaminen on siten hidasta ja hankalaa. Suomi on pyrkinyt saamaan ruokatarjoilun H-liitteeseen. EU:ssa on vaadittu alemmaa verokantaa myös esimerkiksi sähköisille kirjoille. Muutokset eivät ole kuitenkaan saaneet jäsenmaiden yksimielistä tukea.

Suomessa yleinen arvonlisäverokanta on 22 prosenttia, mikä on EU-maiden kolmanneksi korkein. Korkeampi verokanta on vain Ruotsissa ja Tanskassa, joissa verokanta on 25 prosenttia.

³⁴ Arvonlisäverodirektiivissä on lisäksi säädetty, että maakaasuun ja sähköön saa soveltaa alemmaa verokantaa, jos siitä ei aiheudu kilpailun vääristymistä.

Suomessa sovelletaan 8 prosentin verokantaa henkilökuljetuksiin, majoitus- ja liikuntapalveluihin, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksuihin, Yleisradio Oyn valtion televisio- ja radorahastosta saatuihin korvauksiin sekä lääkkeisiin ja kirjoihin³⁵. Elintarvikkeisiin ja rehuihin sovelletaan 17 prosentin verokantaa. Nollaverokantaa sovelletaan sanoma- ja aikakauslehtien tilausmaksuihin, jolloin myynnistä ei makseta veroa, mutta ostojen veron saa vähentää täysimääräisesti³⁶. Direktiivin mukaisesti terveys-, sosiaali- ja koulutuspalvelut on rajattu pääosin arvonlisäverotuksen ulkopuolelle. Pienimuotoisesta liiketoiminnasta eli alle 8 500 euron vuotuisesta liikevaihdosta ei myöskään tarvitse maksaa arvonlisäveroa.

Arvonlisäverokannat EU-maissa vuonna 2006				
	Vakio- verokanta	Alennettu verokanta	Nolla- verokanta	Elintarvikkeet/ ravintolapalvelut
Tanska	25	-	X	25
Ruotsi	25	6 ja 12	X	12 ja 25 /25
Suomi	22	8 ja 17	X	17
Puola	22	3 ja 7	X	3 ja 7 /7
Belgia	21	6 ja 12	X	6, 12 ja 21 /21
Irlanti	21	4,4 ja 13,5	X	0, 4,4 ja 13,5 /13,5
Italia	20	4 ja 10		4 ja 10 /10
Itävalta	20	10	X	10
Unkari	20	5		15 /20
Slovenia	20	8,5		8,5
Ranska	19,6	5,5		5,5 ja 19,6 /19,6
Alankomaat	19	6		6
Portugali	21	5 ja 12		5,12 ja 21 /12
Slovakia	19		X	19
Tsekki	19	5		5 /19
Kreikka	19	9		9
Latvia	18	5		18
Liettua	18	5 ja 9		5 ja 18 /18
Malta	18	5	X	0 ja 5 /18
Viro	18	5 ja 15	X	18
Iso-Britannia	17,5	5	X	0 ja 17,5 /17,5
Saksa	16 ^{a)}	7		7 ja 16 /16
Espanja	16	4 ja 7		4 ja 7 /7
Luxemburg	15	3		3
Kypros	15	5 ja 8	X	0, 5 ja 15 /8

^{a)} Vuoden 2007 alusta 19 %.

35 Vuonna 1998 aikaisemmat 6 ja 12 prosentin verokannat korvattiin 8 prosentilla. Lääkkeiden, kirjojen, elokuvanäytösten ja liikuntapalvelujen vero aleni 4 prosenttiyksiköllä. Majoituspalvelujen, televisiolupien, henkilökuljetusten sekä kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien vero nousi 2 prosenttiyksiköllä.

36 Nollaverokannasta sovittiin Suomen liittymissopimuksessa.

Pienyritysten kasvumahdollisuuksien tukemiseksi Suomessa otettiin vuonna 2004 käyttöön verovelvollisuuden alarajaan liittyvä huojenus. Siihen oikeuttavan liikevaihdon yläraja oli aluksi 20 000 euroa, mutta se nostettiin jo seuraavana vuonna 22 500 euroon. Verovelvolliselle, jonka liikevaihto on vuodessa yli 8 500 euroa, mutta alle 22 500 euroa, palautetaan hakemuksesta asteittain pienenevä osa maksettusta arvonlisäverosta. Jos yritys on hakeutunut vapaaehtoisesti verovelvolliseksi ja sen liikevaihto jää alle 8 500 euron, koko maksettu vero palautetaan.

EU:ssa käynnistyi vuonna 2000 viisivuotinen kokeilu, jossa oli tarkoitus selvittää, mitä vaikutuksia arvonlisäverokannan alentamisella on työvaltaisten palvelujen hintoihin ja palvelujen kysyntään. Samalla oli tarkoitus tutkia verotuksen vaikutusta harmaaseen talouteen. Kokeilun piiriin tulivat pienet korjauspalvelut eli polkupyörien, kenkien, nahkatavaroiden, vaatteiden ja kotitalouden liinavaatteiden korjauspalvelut, yksityisten asuntojen entisöinti ja korjaaminen, yksityisten asuntojen siivous ja ikkunanpuhdistus, kotitalouksien hoivapalvelut sekä parturi- ja kampaa-mopalvelut. Kokeiluun osallistui aluksi yhdeksän maata. Suomi ei osallistunut tähän kokeiluun.

Komission mukaan työvaltaisia palveluja koskeva kokeilu ei osoittanut, että alemmalla verokannalla olisi myönteisiä vaikutuksia työpaikkojen syntymiseen. Kustannukset työpaikkaa kohti olivat korkeammat, kuin sellaisten toimenpiteiden, jotka vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin. Arvonlisäverokantojen alentamisen ei juurikaan voitu osoittaa alentaneen hintoja. Komission arviointi pohjautui kokeiluun osallistuneiden maiden raportteihin, jotka puolestaan oli laadittu eri tavoin kyselytutkimuksin ja -tarkasteluin. Lyhyen kokeilun vaikutusta ei aina kyetty erottaa talouden muusta kehityksestä. Komission arvioinnista huolimatta kokeilua on päätetty jatkaa vielä viidellä vuodella.

Myös Suomi osallistuu nyt kokeiluun. Vuosina 2007 – 2010 kokeilun piiriin tulevat parturit, kampaamot ja eräät pienet korjauspalvelut, joiden verokanta alennetaan 22 prosentista 8 prosenttiin. Pieniä korjauspalveluja ovat polkupyörien, kenkien ja nahkatavaroiden sekä vaatteiden ja liinavaatteiden korjauspalvelut. Alennuksen on arvioitu vähentävän verotuottoa noin 43 miljoonaa euroa vuodessa ja lisäävän työpaikkoja enintään 1 000:lla.

5. Ajoneuvoverotus

Ajoneuvojen verotuksessa kansallinen liikkumavara on ollut varsin suuri, sillä EU-säädöksiä on hyväksytty vain kuorma-autojen vuotuisen veron vähimmäistasosta. EU-maiden verojärjestelmät eroavatkin toisistaan sekä rakenteen että verotuksen tason osalta. Monissa EU-maissa auton hankintaan kohdistuu vain arvonlisävero. EY-tuomioistuimen päätökset ohjaavat kuitenkin myös autoverotusta. Esimerkiksi

Suomessa tuomioistuimen syrjintäsäännöksen nojalla annetut päätökset ovat johtaneet käytettyjen autojen verotuksen muuttamiseen.

Suomessa auton hankintaa on verotettu 1950-luvulta lähtien³⁷. Koko EU-jäsenyyden ajan Suomen autoverotus on ollut jäsenmaiden korkeimpia, joskin se on viime vuosina lähestynyt muiden maiden tasoa. Vuonna 2003, kun uusi autoverolaki tuli voimaan, käytettyjen tuontiautojen verotus aleni ja maahantuonti lähinnä Saksasta lisääntyi voimakkaasti³⁸. Saksassa vuotuinen vero on porrastettu päästöjen mukaan, minkä vuoksi Suomeen on tuotu paljon käytettyjä autoja, joiden päästöt ovat olennaisesti suuremmat kuin uusien autojen. Autoverolain muutoksen seurauksena myös uusien autojen hinnat alenivat, koska veronalennus vietiin lähes täysimääräisesti hintoihin. Sittemmin kehitys on tasaantunut. Suomen autokanta on edelleen EU-15 maiden vanhin. Henkilöautojen keski-ikä on yli 10,5 vuotta ja rekisteristä poistettujen autojen 18,3 vuotta.

Autovero on Suomessa kertaluonteinen vero, jota maksetaan uusista ja käytettyinä maahantuotavista henkilö- ja pakettiautoista sekä moottoripyöristä. Henkilöautosta maksetaan arvonlisäveron lisäksi autoveroa 28 prosenttia kuluttajahinnasta vähennettynä 650 eurolla (bensiniautot) tai 450 eurolla (dieselautot). Uudesta henkilöautosta maksetaan autoveroa keskimäärin 7 000 euroa. Pienimmillään vero on noin 2 500 euroa, kalliimpien autojen vero voi olla kymmenkertainen.

Komission vuonna 2005 tekemän direktiiviehdotuksen mukaan auton hankintavaiheen verotusta tulisi asteittain vähentää tai siitä tulisi luopua kokonaan 5 – 10 vuoden siirtymäajalla niissä maissa, missä se vielä on käytössä. Verotuksen painopistettä pitäisi vähitellen siirtää budjettineutraalisti vuotuisen veron ja polttoaineveron suuntaan. Bensiini- ja dieselkäyttöisten autojen vuotuisen veron ja polttoaineverotuksen tulisi olla nykyistä lähempänä toisiaan. Käytettyjen autojen hankinnan verotukselle olisi tehtävä yhteinen laskentamenetelmä. Verotasojen ja uusien autojen hiilidioksidipäästöjen välillä pitäisi olla selvempi kytkentä ja yritysautojen kasvavaan rooliin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Euroopan parlamentin mukaan veron tulisi pohjautua muihinkin saastepäästöihin ja polttoaineen kulutukseen. Koska kysymys on verotuksesta, direktiivin hyväksyminen vaatii kaikkien jäsenmaiden yksimielisen päätöksen.

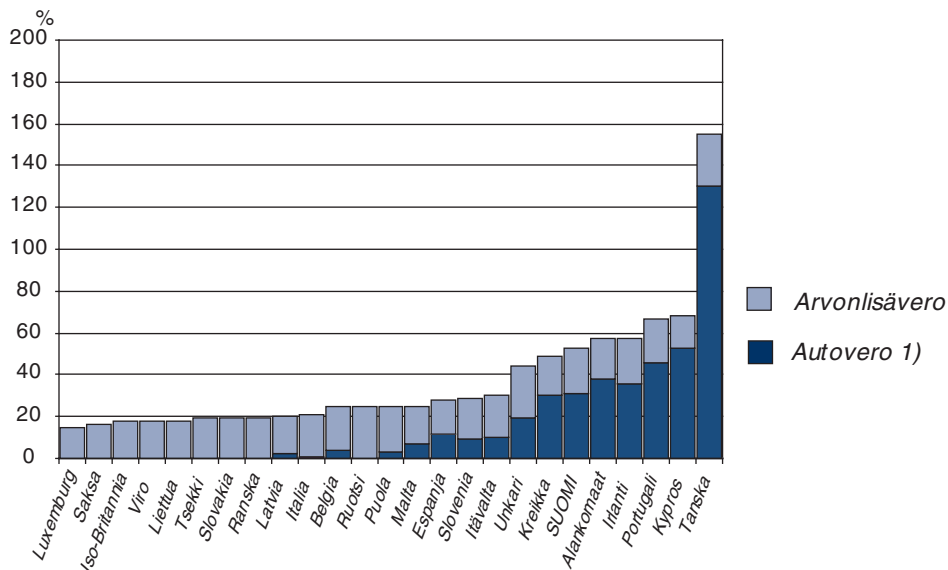
Ajoneuvoveron perusveroa maksetaan Suomessa henkilö- ja pakettiautoista 12 kuukauden pituisilta verokausilta. Vero on porrastettu kahteen veroluokkaan auton iän perusteella siten, että ennen vuotta 1994³⁹ käyttöönotettujen autojen vuosivero

37 Hyväksyessään vuonna 1957 autoverolain eduskunta edellytti, että vero olisi vain tilapäinen ja valtion sen hetkisestä poikkeuksellisen kireästä rahatilanteesta johtuva ja että verosta pyrittäisiin luopumaan etenkin halvemman hintaluokan ajoneuvojen osalta heti, kun valtiontalous antaisi mahdollisuuden.

38 Ajoneuvohallintokeskuksen mukaan vuonna 2005 Suomeen tuotiin 29 728 käytettyä henkilöautoa, joista 22 209 tuotiin Saksasta.

39 Ajankohta johtuu tuolloin tapahtuneesta merkittävästä hankintavaiheen autoveron alennuksesta.

Kuvio 3. **Moottoriajoneuvojen verotasot EU:ssa vuonna 2006, verot prosenttia auton nettohinnasta**



1) Uuden 2 litran auton hankinnan yhteydessä suoritettava vero, % verottomasta hinnasta (ei sis. käyttömaksua)

Lähde: ACEA (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles)

on 94,9 euroa ja sitä uudempien autojen 127,75 euroa. Muissa EU15-maissa auton iällä ei ole merkitystä, vaan vero määräytyy ajoneuvon teknisten ominaisuuksien perusteella.

Ajoneuvoveron käyttövoimaveroa eli dieselveroa maksetaan Suomessa ajoneuvosta, jossa käytetään muuta polttoainetta kuin moottoribensiiniä. Käyttövoimavero on keskimäärin 450 euroa vuodessa. Fiskaalisen tarkoituksen lisäksi verolla tasoitetaan eri tavoin verotettuja polttoaineita käyttävien ajoneuvojen erisuuruisia käyttökustannuksia autoilijoille. Käyttövoimaveroa kompensoi dieselautojen pienempi polttoaineen kulutus ja lievemmin verotetun dieselpolttoaineen edullisempi hinta. Automerkillä ja mallilla riippuen käyttövoimaveron kompensoimiseen tarvittava ajosuorite on noin 15 000 kilometriä vuodessa, kun keskimääräinen ajosuorite henkilöautoilla on noin 18 000 kilometriä vuodessa.

Dieselöljyä lievemmin verotettua tai verotonta polttoainetta käyttäviltä autoista kannetaan lisäksi polttoainemaksua. Kaasun käytön edistämiseksi uusinta tekniikkaa käyttävät kaasukäyttöiset kuorma- ja linja-autot on vuodesta 1998 lähtien vapautettu polttoainemaksusta. Vuoden 2004 alusta myös kaasukäyttöiset henkilö- ja paketti-autot on vapautettu sekä vuotuisesta käyttövoimaverosta että polttoainemaksusta. Vapautuksen edellytyksenä ovat samankaltaiset päästövaatimukset kuin kuorma- ja linja-autoilla.

6. Valmisteverotus

Valmisteverot ovat erityisiä kulutusveroja, joita kohdistetaan haitallisiin tuotteisiin. Fiskaalisen tarkoituksen lisäksi veroilla pyritään myös kattamaan haitallisen toiminnan aiheuttamia kustannuksia. Valmisteveroja on perinteisesti kerätty alkoholista, tupakasta ja polttoaineista⁴⁰. Suomessa kannetaan kansallisia valmisteveroja myös virvoitusjuomista, juomapakkauksista ja jätteistä⁴¹.

Vuonna 1993 EU:n sisämarkkinoiden toimintaa tehostettiin ja valmisteverojen tilitys myöhennettiin siihen hetkeen, kun tavarat luovutetaan verovapaista varastoista kulutukseen. Samalla vahvistettiin alkoholille, tupakalle ja mineraaliöljyille vähimmäisverotasot.

Alkoholin verotus on Suomessa edelleen korkea, vaikka maaliskuussa 2004 toteutettu verojen alennus lähensi verotusta muiden EU-maiden tasoon. Väkevien alkoholijuomien valmistevero laski silloin 44 prosenttia, viinien 10 prosenttia ja oluen 32 prosenttia.

Alkoholin aiheuttamien terveyshaittojen vuoksi Suomen tavoitteena on alkoholin vähimmäisverotasojen nostaminen EU:ssa, mikä helpottaisi korkean verotuksen säilyttämistä Suomessa. Useimmat maat vastustavat kuitenkin vähimmäisverotasojen korottamista.

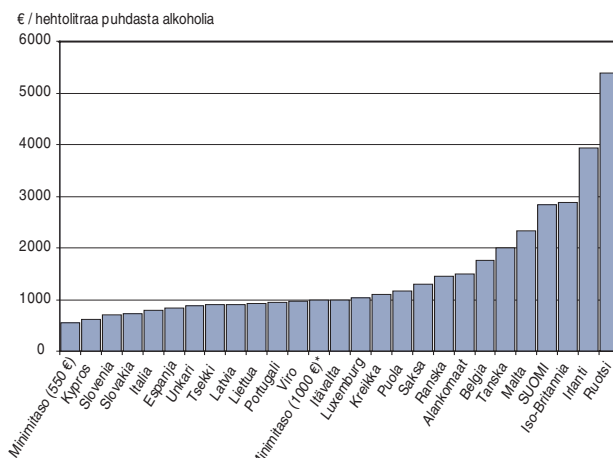
Komissio esitti vuonna 2006 alkoholin ja alkoholijuomien vähimmäisverotasojen reaaliarvojen palauttamista inflaatiokehityksen mukaisesti sille tasolle, mikä niillä oli silloin, kun ne otettiin käyttöön. Komission ehdotuksen mukaan valmisteveroihin tehtäisiin suhteellinen 31 prosentin korotus. Koska viinin vähimmäisverotaso on nolla, inflaatiotarkistuksella ei olisi siihen vaikutusta. Komission ehdotus ei saanut kannatusta. Ecofin-neuvosto pyysi kuitenkin vuoden 2006 lopulla komissiota tekemään vuoden 2007 puoliväliin mennessä alkoholijuomien verotuksesta selvityksen, johon sisältyy myös juomien keskinäistä kilpailuasetelmaa sekä hinta- ja verotasoja koskeva selvitys. Komissio tekee lisäksi vuoden 2007 loppuun mennessä selvityksen alkoholiveron rakenteiden muuttamisesta.

Vuonna 2003 EU:ssa hyväksyttiin energiaverodirektiivi, jossa säädetään verotuksen rakenteesta, verotettavista tuotteista ja vähimmäisverotasoista. Yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä ovat moottoribensiini, dieselöljy, kevyt ja raskas poltto-

40 Esimerkiksi vuosina 1939 – 1964 veroa perittiin myös autojen kumirenkaista. EU-jäsenyyden myötä kumottiin maatalouspoliittiset valmisteverot eli ravintorasavero, sokerivero, lannoitevero, valkuaisvero, elokuvavero ja vähän myöhemmin myös makeisvero.

41 Erityisiä kulutusveroja ovat myös vakuutusmaksuvero, apteekkimaksu, arpajaisvero, koiravero ja jätevero. Jätevero on näistä uusin ja se otettiin käyttöön vuonna 1996. Yleisen kaatopaikan pitäjän on maksettava valtiolle veroa 30 euroa jätetonnilta. Yksityisille kaatopaikoille toimitettavista jätteistä ei peritä veroa. Jätevero tuottaa vuodessa noin 58 miljoonaa euroa.

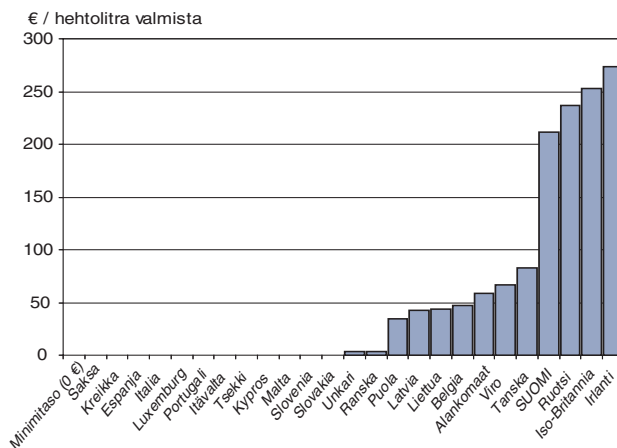
Kuvio 4a. Väkevien alkoholijuomien valmisteverot EU-maissa vuonna 2006



* = minimitaso maille, joiden verotaso ylitti 1000 € v.1992. Myöskään ne maat, jotka tuolloin alittivat 1000 € eivät voi alentaa verotasoaan.

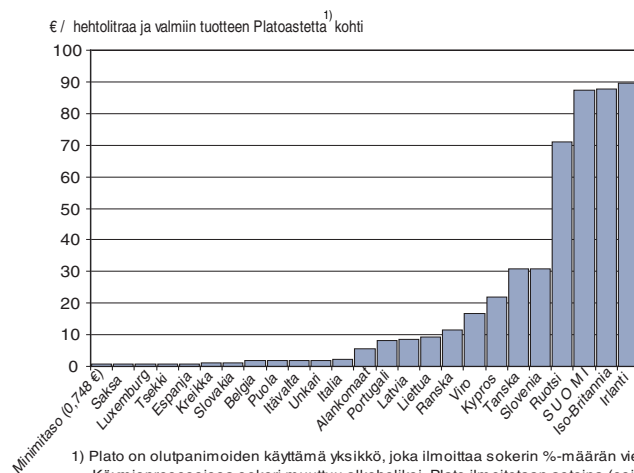
Lähde: Euroopan komissio

Kuvio 4b. Mietojen viinien valmisteverot EU-maissa vuonna 2006



Lähde: Euroopan komissio

Kuvio 4c. Keskioluen valmisteverot EU-maissa vuonna 2006



¹⁾ Plato on olutpanimoiden käyttämä yksikkö, joka ilmoittaa sokerin %-määrän vienteessä. Käymisprosessissa sokeri muuttuu alkoholiksi. Plato ilmoitetaan asteina (esim. 2° Plato).

Lähde: Euroopan komissio

öljy, maakaasu sekä sähkö ja kivihiili. Vähimmäisverotasot on vahvistettu moottoribensiinille, dieselöljylle sekä kevyelle ja raskaalle polttoöljylle. Puu, puuperäiset polttoaineet ja turve ovat yhdenmukaistetun valmisteverotuksen ulkopuolella.

Energiaverodirektiivin lisäksi EU:ssa on säädetty useita muita energian käyttöä ja tukemista sääteleviä direktiivejä. Komissio on lisäksi tuottanut tältä alueelta erilaisia selvityksiä. Kansallista päätösvaltaa rajoittavat siten sekä kansainvälisesti että EU-tasolla tehdyt päätökset ja yhteisesti asetetut tavoitteet.

Suomessa kannetaan valmisteveron perusveroa moottoribensiinistä, dieselöljystä ja polttoöljystä. Perusvero on luonteeltaan fiskaalinen. Perusveron lisäksi kannetaan lisäveroa, joka määräytyy polttoaineen hiilisisällön perusteella. Arvonlisäveron lisäksi bensiinistä kannetaan valmisteveroa 58,79 senttiä litralta ja dieselistä 31,94 senttiä litralta. Myös polttoaineiden verotuksessa on EU-maiden välillä eroja.

Nestemäisten polttoaineiden lisäksi valmisteveroa kannetaan sähköstä, kivihiilestä, maakaasusta ja mäntyöljystä. Sähköveroa kannetaan kaikesta sähköstä, mutta sähköntuotannon polttoaineet ovat verottomia. Polttoaineista on kuitenkin suoritettava valmisteveroa, jos niitä käytetään lämmöntuotantoon. Yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa verotetaan vain hyötylämmön tuottamiseen käytettyjä veronalaisia polttoaineita.

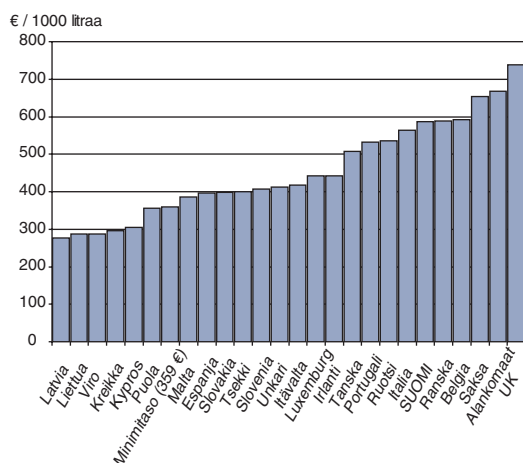
Sähkövero on porrastettu kahteen veroluokkaan siten, että teollisuudessa ja ammattimaisessa kasvihuoneviljelyssä maksetaan alempaa veroa. Yksityistaloudessa, maa- ja metsätaloudessa, rakentamisessa, tukku- ja vähittäiskaupassa sekä yleensä palvelutoiminnassa maksetaan korkeampaa sähköveroa. Energiaintensiivinen teollisuus on oikeutettu osittaiseen veronpalautukseen. Tuulivoimalla, pienvesivoimalla, metsähakkeella, kierrätyspolttoaineella ja biokaasulla tuotetulle sähkölle maksetaan tukea.

Suomessa luovuttiin vuoden 2005 heinäkuun alusta lähtien turpeen valmisteverotuksesta ja poistettiin turpeella tuotetun sähkön verotuki. Vuoden 2007 alussa puolitettiin teollisuuden sähkövero ja poistettiin puulla tai puupohjaisilla polttoaineilla, jätkekaasulla ja reaktiolämmöllä tuotetun sähkön verotuki.

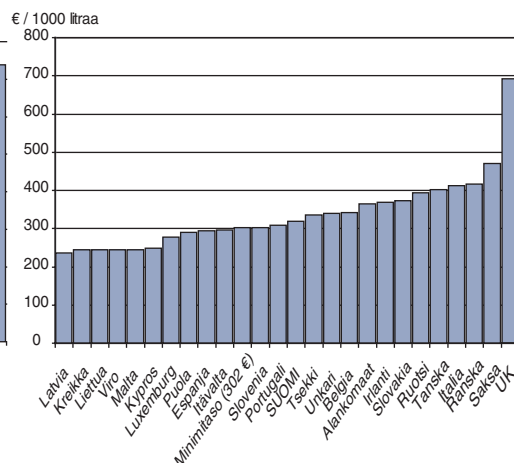
EU:n eräs keskeinen energia- ja ympäristöpoliittinen tavoite on uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen. Tavoitteena on hiilidioksidipäästöjen vähentäminen ja polttoaineomavaraisuuden parantaminen. Tärkeä uusiutuva energiavara on biomass, jota voidaan käyttää sähkön ja lämmön tuotannossa sekä liikenteen polttoaineena. Biopolttoaineiden käytön edistäminen kytkeytyy olennaisesti myös EU:n maatalouspolitiikkaan, koska biopolttoaineiden tuotannon edistämisen arvioidaan luovan uusia tulolähteitä maataloille.

Biopolttoaineet ovat EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piirissä. Veroa on kannettava korvaavasta tuotteesta samalla tavalla kuin sellaisesta tuotteesta, jolle on

Kuvio 5a.
**Lyijyttömän bensiinin valmisteverotus
EU-maissa vuonna 2006**



Kuvio 5b.
**Dieselöljyn valmisteverotus EU-maissa
vuonna 2006**



Lähde: Euroopan komissio

säädetty vähimmäisverotaso. Siten esimerkiksi bensiiniin lisätystä alkoholista on suoritettava bensiinin valmistevero ja dieselöljyyn lisätystä kasviöljystä dieselöljyn valmistevero. Direktiivi sallii kuitenkin määräaikaisen verottomuuden tai veronalennukset. Ylisuuri tuki ja kotimaisen tuotannon suosiminen ovat kiellettyjä. Useissa EU-maissa, esimerkiksi Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Itävallassa ja Ruotsissa, biopolttoaineista ei peritä valmisteveroa.

Biopolttoaineiden tuotannon ja käytön edistämiseksi on pohdittu erilaisia keinoja myös Suomessa. Biopolttoaineiden käytön edistämiseksi Suomessa on lainsäädännössä asetettu liikennepolttoaineiden jakelijoille velvoite toimittaa vuoden 2008 alusta lähtien kulutukseen vähimmäisosuus biopolttoaineita. Vähimmäisosuus kasvaa vuosittain siten, että vuonna 2010 se nousee 5,75 prosenttiin käytettävien polttoaineiden energiasisällöstä.

7. Kiinteistöverotus

Kiinteistönomistajat ovat vuodesta 1993 maksaneet kunnalle veroa kiinteistöstä ja sillä olevasta rakennuksesta⁴². Veroa ei makseta maa- ja metsätalousmaasta. Maatilojen rakennukset ovat kuitenkin veron piirissä.

42 Kiinteistövero korvasi aikaisemmin käytössä olleet asuntotulon verotuksen, kiinteistöjen harkintaverotuksen, katumaksun ja manttaalimaksun.

Valtio päättää kiinteistöveron vaihteluvälin ja kunta päättää veron suuruudesta vaihteluvälin puitteissa. Yleinen kiinteistöveroprosentti on vähintään 0,50 ja enintään 1 prosentti kiinteistön arvosta. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on 1 - 3.

Vuoden 2006 alusta lähtien pääkaupunkiseudun kunnat ja kehyskunnat ovat voineet edistää kaavoitetun maan saamista asuntotuotannon käyttöön määräämällä rakentamattomalle rakennuspaikalle kiinteistöveron, joka on vähintään 1 ja enintään 3 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroa korkeampi, kuitenkin enintään 3 prosenttia. Korotettu vero voidaan määrätä rakentamattomaan rakennuspaikkaan, jos sillä on ollut asemakaava vähintään vuoden, rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntorakentamiseen ja paikalle on mahdollista saada sekä pääsytie että kunnallistekniikka. Kunnanvaltuuston päätöksellä korotettu kiinteistövero voidaan määrätä myös rakennuspaikkaan, joka rajoittuu saman omistajan vakituiseen asuntoon.

Metsäverotuksen siirtymäkausi päättyi vuoden 2005 lopussa, jolloin noin 30 prosenttia maatilojen metsämaasta oli vielä pinta-alaperusteisen metsäverotuksen piirissä. Vuoden 2006 alusta kaikki metsät siirtyivät puun myyntitulon verotukseen, jolloin todellinen myyntitulo verotetaan pääomatulona. Veronsaajana on valtio.

Kiinteistöjen ja maapohjan verottamisesta päätetään kansallisesti. Koska vero kohdistuu liikkumattomaan maapohjaan, kansainvälinen verokilpailu ei luo paineita verotuksen alentamiseen. Useat EU-maat verottavat kiinteistöjä huomattavasti ankaremmin kuin Suomi.

8. Perintö- lahjaverotus

Perintö- ja lahjaverolaki, joka on peräisin vuodelta 1940, on vanhin verosäännöksemme. Pääperuste perintöverolle on veronmaksukyky. Perintö merkitsee varallisuuden lisäystä perinnönsaajalle ja lisäys parantaa hänen veronmaksukykyään. Perintöverotus ei merkitse kaksinkertaista verotusta, koska suuret varallisuudet perustuvat merkittävässä määrin sellaiseen arvonnousuun, jota perinnönjättäjä ei ole realisoinut ja, josta hän ei ole maksanut tuloveroa (Tikka 2005).

Perintö- ja lahjaverot ovat samansuuruisia, jolloin omaisuuden siirron ajankohdalla ei voida vaikuttaa veron määrään muutoin kuin arvonnousun osalta. Veron yleinen alaraja on 3 400 euroa, mutta henkilövakuutuksen perusteella saadun vakuutuskorvauksen verovapaaosuus on 35 000 euroa. Muiden vakuutuskorvausten verovapaaosuus on 8 500 euroa.

Perintöverotus perustuu perintökaaren säädöksille. Jos perittävä oli naimisissa eikä puolisoilla ollut avioehto, puoliso saa puolet omaisuudesta avio-oikeuden nojalla eikä tältä osin makseta perintöveroa. Puoliso saa lisäksi aina jäädä asumaan yhteiseen

kotiin, jolloin lapset maksavat perimästään osuudesta perintöveron. Lasten perintöveroa alennetaan kuitenkin lesken asumisoikeuden vuoksi.

Vero määräytyy omaisuuden käyvän arvon mukaan. Jos omaisuuden arvo on 3 400 - 17 000 euroa, veroa menee 10 prosenttia, 17 000 - 50 000 euron omaisuudesta veroa menee 13 prosenttia ja sitä suuremmasta omaisuudesta 16 prosenttia. Vero maksetaan kolmessa luokassa⁴³. Aviopuoliso, lapset ja vanhemmat ovat I luokassa. Sisaret ja heidän lapsensa ovat II luokassa, jossa vero maksetaan kaksinkertaisena. Muut maksavat veron kolminkertaisena, jolloin veroa voi mennä lähes 50 prosenttia omaisuuden arvosta. Puolisolla on oikeus 6 800 euron puoliso vähennykseen ja alaikäisillä lapsilla 3 400 euron alaikäisyysvähennykseen. Kohtuuton vero voidaan poistaa tai sitä voidaan alentaa veronhuojennuksella.

Perintö- ja lahjaveron tuotto on noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Veron tuoton arvioidaan kuitenkin kasvavan tulevina vuosina.

Perintövero on kansainvälisesti varsin yleinen veromuoto, mutta maakohtaiset erot ovat suuria. Kansainvälisessä vertailussa Suomen perintöverotus sijoittuu lähelle keskitasoa. Veron alaraja on kuitenkin varsin matala, joten vero kohdistuu myös hyvin pieniin perintöihin. Italiassa, Ruotsissa⁴⁴, Virossa, Latviassa, Australiassa, Kanadassa ja Israelissa ei peritä lainkaan perintöveroa. Perintöveroa perivissä maissa verotuksen taso vaihtelee 2 prosentista jopa 80 prosenttiin. Monissa maissa korkeimmat veroprosentit ovat 30 – 50 prosentin tasolla. Tosiassiallinen verotaso riippuu verottomien osuuksien suuruudesta, vähennyksistä ja omaisuuden arvostamisesta. Useissa EU-maissa suurten omaisuuksien perintöverotus on lähiomaisille pääsääntöisesti alhaista, noin 6 - 9 prosentin tasolla (Tikka 2005).

43 Vuonna 1996 luokkien määrä vähennettiin yhdeksästä kolmeen. Alin veroprosentti korotettiin 6 prosentista 10 prosenttiin ja ylin 14 prosentista 16 prosenttiin. Lisäksi veropohjaa laajennettiin.

44 Ruotsi luopui perintöverosta vuonna 2004.

Lähdeluettelo:

Aalto, Esa (1988): Koron vähennysoikeus henkilöverotuksessa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1988.

Aalto-Setälä, Ville, Nikkilä Marita, Pagoulatos Emilio (2004): Elintarvikkeiden hintaerojen syyt Euroopan maiden välillä. Kuluttajatutkimuskeskus 5/2004.

Carbonnier, Clement (2005): Is Tax Shifting Asymmetric. Evidence from French VAT reforms, 1995-2000. Paris-Jourdan Sciences Economiques. WP 2005-34.

Crepon, B. – Desplatz, R. (2001): Une nouvelle evaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires. Economique et Statistique 348.

Hjerppe, Reino, Kari Seppo, Kiander Jaakko ja Poutvaara Panu, toim. (2003): Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. Helsinki 2003.

Hjerppe, Reino, Kari Seppo ja Kiander Jaakko, toim. (2006): Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet. VATT-julkaisuja 44/ 2006.

Kiander, Jaakko, Romppanen Antti toim. (2005): Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa - Taloudelliset vaikutukset. VATT-julkaisuja 42/2005.

Kiander, Jaakko: Verotus ja työllisyys – taloustieteen opetuksia. Muistio 11.12.2006.

Kilpailukykyiseen verotukseen. Valtiovarainministeriön työryhmäraportti 12/2002.

Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi. Suomen kansallisen toimintajohdon 2005 - 2008 väliarviointi.

Mykkänen, Kai (2005): Miksi yhteisöveron tuotto moninkertaistui 1990-luvulla? VATT-muistioita 67/2005.

Myrsky, Matti (2006): Vähennysjärjestelmä henkilöverotuksessa. Verotus 4/2006.

Mäkinen, Tuula, Soimakallio Sampo, Paappanen Teuvo, Pahkala Katri ja Mikkola Hannu (2006): Liikenteen biopolttoaineiden ja peltoenergian kasvihuone kaasutaseet ja uudet liiketoimintakonseptit. MTT ja VTT/2006.

Pirttilä, Jukka (2004): Is international labour mobility a threat to the welfare state? Evidence from Finland in the 1990s. Suomen Pankki 1/2004.

Rauhanen Timo (2005): Muutokset verotuksessa kirjassa Kiander Jaakko, Romppanen Antti (toim.): Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. VATT-julkaisu 42/2005.

Soppi, Petri (2006): Elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kysyntä Suomessa. PTT työpapereita 84/2006.

Statens offentliga utredningar: Enhetlig eller differentierad mervärdeskatt? SOU 2005:57.

Tuomala, Matti (1997): Julkistalous. Tampere 1997.

Tikka, Kari (2005): Perintövero: Luopuminen vai uudistaminen edessä? Verotus 4/2005.

Työpoliittinen tutkimus 310/2006: Kotitalousvähennys. Koitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä.

Uusitalo, Roope (2005): Kasvattiko kotitalousvähennys todellakin työllisyyttä. Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2005.

Zeifer, P. J. Lehtsaar and U. Kerner (2005): Expedien of differentiation of the value added tax rate imposed on food in Estonia. Agronomy Research 3/2005.

Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, syyskuu 2006.

Valtiovarainministeriön työryhmä 1/2005: Alkoholiveron alentamisen ja matkustajatuontimääräysten muuttamisen vaikutuksia..

Valtiovarainministeriön työryhmäraportti 7.2.2003: Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa.

Valtiontalouden kehys vuosille 2007 – 2011: Perustelumuistio. Valtiovarainministeriö 24.3.2006.

SARJASSA AIKAISEMMIN ILMESTYNEET:

63/Elokuu 2000 Perttu Tuomi:

Korkojen aikarakenteen yhteys tulevaan inflaatioon

64/November 2000 Marketta Järvinen:

Central and Eastern Europe: Prospects for EMU Membership

65/Helmikuu 2001 Seppo Tiihonen:

Hallinta – kohti uutta mallia

66/Huhtikuu 2001 Pertti Kohi:

Yrittäjyys ja kansantalouden kasvu

67/Huhtikuu 2001 Pertti Kohi:

Miten parantaa yksityisen palvelusektorin kykyä työllistää?

68/Toukokuu 2002 Hannele Kerola, Raili Mäkitalo, Carita Putkonen:

Parempaa halvemmalla

69/Kesäkuu 2002 Pentti Vesterinen:

Maahanmuutto – ikääntymisongelmiemme ratkaisu?

70/Kesäkuu 2002 Valtiovarainministeriön työryhmä:

Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta

71/August 2002:

Toward a more efficient and high standard public economy

72/March 2004:

Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries

73/Joulukuu 2005:

Indikaattori ohjauksen ja seurannan välineinä

74/Syyskuu 2006:

Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuottavuus

Tätä keskustelualoitetta voi tilata
valtiovarainministeriön kansantalousosastolta,
puh. (09) 160 34886 tai
s-postitse osoitteesta anitta.heiskanen@vm.fi

Julkaisu on saatavissa myös Internetistä,
osoitteesta www.vm.fi/julkaisut

ISSN 0782-7628

ISBN 978-951-804-694-6 (nid.)

ISBN 978-951-804-695-3 (pdf)