

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Kari S. Tikka

Progressiivisuus, suhteellisuus ja perhe pääomatulojen verotuksessa

Aluksi

Komiteanmietinnöt ovat olennaisella tavalla vaikuttaneet veropoliittisten katsomusten ja verojärjestelmän kehittymiseen Suomessa. Mietinnöt ovat saattaneet olla merkittäviä sen vuoksi, että ne ovat välittömästi luoneet pohjaa keskeisille uudituksille, mutta toisinaan mietinnön merkittävyys johtuu ennen muuta siitä, että mietintö on jäsentänyt ja summannut tietyn ajankohdan vero-oikeudelliset näkemykset vieden näin alan keskustelua ja tutkimusta eteenpäin. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu vuonna 1961 ilmestynyt verolakilakomitean mietintö (KM 1961:4). Mietintö sisältää kokonaisuesityksen tuloverojärjestelmän uudistamiseksi, ja se tuo perusteluissaan ja lakitekstiehdotuksissaan hyvin esille tuon ajankohdan asiantuntijahuipun käsitykset tuloverotuksen keskeisistä kysymyksistä. Vero-oikeuden tutkijat tuntevat mietinnön myös sen taustalla olevista henkilöistä: puheenjohtajana toimi finanssioikeuden professori Aarne *Rekola* ja sihteerinä lakitieteen lisensiaatti Antti *Suvisranta*.

Tuloverotuksen progressiivisuuden osalta verolakilakomitea totesi omaksuneensa käsityksen suuremman tulon suhteellisesti suuremmasta veronmaksukyvyistä ja katsoi, ettei ollut edellytyksiä progressiivisesta tuloverotuksesta luopumiseen (KM 1961:4, s. 80). Lisäksi komitea piti käsitystä vakautetun tulon suuremmasta veronkantokyvystä oikeana eikä sen vuoksi katsonut olevan perusteita luopua sellaisen tulon lisäverosta. Komitea pohti kysymystä, kuinka vakautetun tulon eli lähinnä pääomatulojen ankarampi verotus suhteessa vakauttamattoman tulon eli lähinnä työtulojen verotukseen tulisi toteuttaa. Lopputuloksena oli mietinnön kanta, jonka mukaan lisäve-

rotus oli toteutettava toisaalta tuloverotuksen työtulovähennyksen avulla ja toisaalta varallisuusveron muodossa.

Perheverotuksen osalta komitea päätyi malliin, jossa puolisoihin olisi valtionverotuksessa sovellettu yhteisverotusta tasausmenetelyn mukaisella tavalla. Tällöin yhteisverotettavien puolisoiden ja yksinäisten henkilöiden asteikko olisi ollut sama, mutta puolisoita olisi verotettu niinkuin tulot olisivat jakaantuneet tasan heidän keskenä ja kummankin tulon osaan olisi sovellettu veroasteikkoa erikseen.

Vuoden 1993 alusta tuli Suomessa voimaan tuloverotuksen uudistus, jossa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä. Työtulojen ja muiden ansiotulojen verotus on edelleen progressiivista, mutta luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien verotus on pääomatulojen osalta muuttunut suhteelliseksi. Kun ansiotulojen korkeimmat marginaaliveroprosentit ylittävät – erinäisten liitännäismaksujen huomioon ottamisesta riippuen – 65 prosentin tason, on pääomatulojen veroprosentti 25. Uuden järjestelmän yksi lähtökohta onkin, että hyväksytään merkittävä ero pääomatulojen tasaveroprosentin ja työtulojen korkeimpien veroprosenttien välillä.¹

Verojärjestelmämme muutos on hyvin syvälle käyvä. Uudistus näyttää kääntävän ylösalaisin vero-oikeuden perinteisen oppirakennelman: tuloverotus on muuttunut suhteelliseksi, mutta vain pääomatulojen osalta, joihin aikaisemmin liitettiin työtuloja ankaramman verottamisen vaatimus. Tuloverotuksen kehitys eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtyminen viimeisenä vaiheena on myös olennaisesti vähentänyt perhesuhteiden merkitystä verotuksessa niistä ajoista, jolloin verolakikomitea tarkasteli perheen asemaa verotuksessa. Mitkä ovat muutoksen syyt: onko tuloverojärjestelmää 1990-luvulla arvioitava kokonaan toisista lähtökohdista käsin kuin runsaat 30 vuotta sitten?

1 Yleisesityksinä uudistuksen taustasta ja lähtökohdista ks. Kari S. Tikka, Pääomaverotuksen uudistaminen, Verotus 1992 s. 6–15, Taxation of Capital in Finland and International Tax Competition: Survey of the Situation and Development Trends, teoksessa Nordic Perspectives on European Financial Integration, KATTI 1992, s. 333–347 ja Miksi pääomaverotus ja yritysverotus uudistuvat?, Tilintarkastus 1993 s. 7–13 sekä Lasse Arvela, Uuden yritys- ja pääomaverotuksen tausta ja rakenne, Verotus 1993 s. 7–16.

Tuloveron progressiivisuuden perusteet

Verolakikomitea lausui mietinnössään, että tärkeimpänä perusteena verotaakkaa jaettaessa on pidettävä verovelvollisten veronmaksukykyä. Veronmaksukykyisyyden ajatus on epäilemättä keskeinen verorasituksen oikeudenmukaista jakautumista koskeva periaate, mutta se ei vielä perusmuodossaan välttämättä vaadi verotuksen progressiivisuutta. Suhteellisessakin verotuksessa veron määrä kasvaa tulon kasvaessa. Perusteeksi progressiolle komitea viittaakin käsitykseen, jonka mukaan suuremman tulon katsotaan edustavan suhteellisestikin suurempaa veronmaksukykyä kuin pienemmän.²

Konkreettisemmin progressiivisuuden vaatimus voidaan johtaa pienimmän uhrauksen periaatteesta. Tämä taas liittyy rajahyötyoppiin ja yhteiskunnallisiin hyvinvointiteorioihin. Utilitaristisena maksimina pienimmän uhrauksen periaate pitää sisällään ajatuksen, jonka mukaan verorasitus on jaettava siten, että veroista aiheutuu yhteiskunnan jäsenille mahdollisimman pieni uhraus. Oletamus on lisäksi, että tulon rajahyöty on aleneva, ts. mitä suurempi tulo henkilöllä on, sitä pienemmän hyödyn hän saa tulon lisäyksestä. Tämän mukaisesti tietyn rahamäärän ottaminen suuremmasta tulosta merkitsee pienempää uhrausta kuin sen ottaminen pienemmästä tulosta.³

Progressiivisuuden ajatus on yhtä vanha ja vanhempikin kuin tuloverotuksen historia. Poliittiset levottomuudet Euroopassa vuonna 1848 tekivät progressiivisen tuloveron realiteetiksi. Itävallassa otettiin progressiivinen tulovero käyttöön vuonna 1849, ja samoin meneteltiin lukuisissa saksalaisissa ruhtinaskunnissa. Tuloverotuksen historiassa merkkipaalun asemassa oleva Preussin tuloverolaki vuodelta 1891 oli myös progressiivinen verokannan vaihdellessa 2/3 prosentista 4 prosenttiin.

Jo tuloverotusta edeltävässä verotuksen historiassa tunnettiin progressiivisuuden vaatimus. Tätä heijastelivat esimerkiksi lukuisat ylellisyshyödykkeisiin kohdistuvat tavaraverot Euroopassa jo 1500-luvulla. Englannissa otettiin 1500-luvulla käyttöön myös progressiivinen kiinteistövero, jossa vero määräytyi progressiivisesti ikkunoi-

2 KM 1961:4, s. 79–80.

3 Yleisesityksenä progression käsitteestä ja perusteista ks. Kari S. Tikka, Progressivitetstanken i skatteteorin och i beskattningens idéhistoria, teoksessa Progressivitet och proportionalitet i skattesystemet, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie Nr 25, 1991, s. 179–198.

den ja savupiippujen suuruuden mukaan.⁴ Varhainen progressiivisen tuloveron kannattaja oli William Paley, joka 1785 kirjoitti: "... I ... believe that a tax ... ought to rise upon the different classes of the community, in a much higher ratio than simple portion of their incomes. The point ... is not what men have, but what they can spare."

Progressiivisuuden vaatimuksella on vahva pohja verotuksen ideahistoriassa, mutta verotuksen progressiivisuus voidaan nähdä myös keinona toteuttaa verotuksen jakopoliittisia tavoitteita. Verotukselle asetetun jakopoliittisen tavoitteen taustalla on ajatus, että julkisen vallan toimenpitein tulee tasoittaa sitä tulonjakoa, johon markkinavoimat johtavat. Jakopolitiikalla saadaan aikaan tilanne, jossa tulonjako on verojen jälkeen tasaisempi kuin tulonjako ennen veroja.⁵

Myös verolakikomitea viittasi siihen, että progressio tasoittaa tulojen ja varallisuuden jakaantumisen epätasaisuuksia. Toisaalta komitea myös totesi, että jyrkästi progressiivinen verotus on toiselta puolen omiaan heikentämään yritteliäisyyttä ja työnhalua ja siten pienentämään kansantuloa, jonka tasaisempaan jakaantumiseen on pyritty.⁶ Komitean ehdottamassa tuloveroasteikossa oli korkein valtion veron marginaaliprosentti 50, kun vuoden 1961 asteikossa korkein marginaaliveroprosentti oli 44. On kuitenkin huomattava, että komitean ehdotuksen mukaan kunnallivero olisi tullut vähennyskelpoiseksi.

Pääomatulojen suhteelliseen verotukseen siirtymisen syyt

Suomen vuoden 1993 uudistus ei ole kotimaisen omaperäisen veropoliittisen ideoinnin tuote, vaan se on jatkoa sille skandinaviselle veropoliittiselle uudistuslinjalle, jonka Ruotsi aloitti vuonna 1991 ja jota Norja seurasi vuonna 1992. Ruotsissa otettiin käyttöön 30 prosentin tasavero pääomatuloille, kun vielä paria vuotta aikaisemmin korkein pääomatuloihin sovellettava veroprosentti oli 75. Kyseinen tasavero-prosentti edustaa myös kokonaisverorasitusta, sillä samassa yhtey-

4 Ks. tästä Carolyn Webber – Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York 1986, s. 272–.

5 Ks. jakopolitiikasta ja sen keinoista verotuksessa Kari S. Tikka, *Veropolitiikka*, Helsinki 1990, s. 25–.

6 KM 1961:4, s. 80.

dessä vapautettiin pääomatulot kunnallisverosta. Norja valitsi pääomatulojen tasaverokannaksi 28 prosenttia. Ei liene sattuma, että uudistuksen seuraavana toteuttanut Suomi päätyi veroprosentin osalta 25:een. Kansainvälistä verokilpailua kuvaa myös se, että Ruotsissa on tehty valtiopäiväpäätös, jonka mukaan pääomatulojen tasaveroprosentti on 25 vuodesta 1995 alkaen, mutta tätä ajankohtaa edeltävät vaalit saattavat muuttaa myös veropoliittista asetelmaa.

Kun tasaverouudistus toteutettiin ensimmäiseksi Ruotsissa, oma mielenkiintonsa on sillä, kuinka siellä sosialidemokraattisen hallituksen toimesta perusteltiin uudistusta. Hallituksen esityksessä Ruotsin tuloverouudistukseksi viitataan lähtökohtana verotuksen yhdenmukaisuuden vaatimukseen, ja todetaan, ettei tämä toteudu, jos vero nominaalisesta pääomatulosta on sama kuin työtulosta. Yhdenmukaisuuden vaatimus edellyttää, että vero reaalisesta pääomatulosta on sama kuin vero työtulosta. Kysymys koskee ennen muuta sitä, kuinka inflaation vaikutus on verotuksessa otettava huomioon.

Ruotsin hallituksen esityksessä torjutaan reaaliiverotus, jossa pääomatuloihin tehdään verotuksessa inflaatiokorjaus ja verotus näin kohdistetaan reaaliin tuloihin. Yhtenä perusteluna viitataan siihen, etteivät kansainväliset näkökohdat puolla reaaliiverotuksen käyttöönottoa.⁷ Edelleen viitataan siihen, että reaaliiverotus tekisi verojärjestelmästä varsin monimutkaisen. Samoin tuodaan esille pelko siitä, että reaaliiverotus voisi myötävaikuttaa taloudellisten suhteiden indeksointiin yleisemminkin, mitä olisi pidettävä inflaation torjunnan kannalta epätyytyttävänä. Lisäksi todetaan sekin, että reaali-verotusta sovellettaessa korkojen vähennysoikeus vaihtelisi inflaation mukaan vuosittain, mikä olisi verovelvollisten kannalta vaikeasti ymmärrettävissä.

Reaaliiverotuksen torjunta johtaa perusteluissa päätelmään, että verokannan taso on asetettava ottamalla huomioon se, että verotus kohdistuu myös siihen osaan tuottoa, joka on korvausta inflaatiosta. Perustelujen valossa näyttää siltä, että Ruotsissa oli voimakas tarve ja halu ottaa inflaation vaikutus pääomatulojen verotuksessa huomioon ja että alhaisen tasaveron malli voitti reaaliiverotusmallin.⁸ Lakiehdotusta koskevissa lausunnoissa Ruotsin ammattijärjestöjen keskusliitto LO puolsi tosin pääomatulojen reaaliiverotusta, kun taas

⁷ Regeringens proposition 1989/90:110, s. 295–.

⁸ Ruotsissa on sinänsä reaaliiverotuksen käyttöönottoa tutkittu perusteellisesti. Tästä on esimerkkinä laaja mietintö Realbeskattning, SOU 1982:1. Kysymyksessä on ns. yhden miehen selvitys, jonka laati professori Gustaf Lindencrona.

useissa lausunnoissa katsottiin, että 30 prosenttia oli liian korkea verokanta verotuksen kohdistuessa nominaaliseen tuottoon.

Lisäksi perusteluissa tuodaan esille se, että alhaisella tasaverolla on myönteisiä vaikutuksia vähennyspuolella, kun esimerkiksi korkovähennyksen vaikutus on sama suurituloiselle ja kohtuulliset tulot omaavalle. Eduksi mainitaan sekin, ettei tulojen jakaminen perheenjäsenten kesken vaikuta verokohteluun. Progressiivinen verotus olikin tehnyt Ruotsista köyhien vanhempien ja rikkaiden lasten valtakunnan.⁹ Ruotsin uudistuksen valmistelussa kiinnitettiin kyllä huomiota verotuksen jakopoliittisiin tavoitteisiin ja vaikutuksiin sekä mainittiin myös historiallisesta pienimmän uhrauksen periaatteesta,¹⁰ Yleisvaikutelmaksi kuitenkin jää, että progressiivisuus katosi pääomatulojen verotuksesta ilman veronmaksukykyisyysperiaatteen ja verotuksen jakopoliittiseen tehtävään painottuvaa ideologista keskustelua.

Suomen verouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan, että verotuksessa on pitkät perinteet ajatustavalla, jonka mukaan pääomatuloja tulisi verottaa ansiotuloja ankarammin.¹¹ Käytännössä tämän ajatuksen toteuttaminen on perustelujen mukaan kuitenkin monesta syystä osoittautunut vaikeaksi, ja pääomatulojen verotus on ollut ansiotulojen verotusta tiukempaa lähinnä näennäisesti. Pääomatulojen verotukseen on liitetty monenlaisia huojennuksia, joiden seurauksena keskimääräinen todellinen verorasitus on jäänyt lieväksi. Kun otetaan huomioon korkovähennyksen vaikutus, pääomatuloverotuksen kokonaistuotto on ollut negatiivinen. Keskeinen lähtökohta uudistukselle on siten ollut realiteettien tunnustaminen: pääomatulojen osalta korkea muodollinen veroaste on luonut optisen harhan.

Edelleen perusteluissa mainitaan kansainvälisten pääomaliikkeiden vapautuminen yhtenä syynä siihen, ettei pääomatulojen laaja verottaminen henkilöverotuksen yleisten veroprosenttien mukaan onnistu. Uudistusta valmistellut asiantuntijaryhmä puhui muistiossaan valtioiden välisen verokilpailun kiristymisestä ja verotuskohteiden

9 Tämän toteaa Gustaf *Lindencrona*, *Taxation of Capital in Sweden and International Tax Competition*, teoksessa *Nordic Perspectives on European Financial Integration*, KATTI 1992, s. 365. – Vanhempien ja lasten välisiä monimuotoisia varallisuusjärjestelyjä käsitellään laajasti Gustaf *Lindencronan* teoksessa *Föräldrar och barn ur inkomst- och förmögenhetsskattesynvinkel*, Stockholm 1974, s. 171–280.

10 Ks. *Reformerad inkomstbeskattning*, Del 1, Skattereformens huvudlinjer, SOU 1989:33, s. 49.

11 HE 200/1992 vp., s. 4–.

den kansainvälisestä liikkumisherkkyydestä.¹² Suurin liikkumisherkkyys on nimenomaan finanssipääomalla, kun se taas työvoimalla on selvästi pienempi. Tämä luo erityisiä paineita pääomatulojen verokohtelulle. Asiantuntijaryhmä kuitenkin toteaa, että on miltei mahdotonta arvioida, miten ankarasti erityisesti finanssivaateiden tuotteita voidaan verottaa Suomessa aiheuttamatta suurempia häiriöitä markkinoilla pääomapaon muodossa.

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan myös Ruotsin ja Norjan uudistuksiin, joissa oli omaksuttu eriytetyn tuloverojärjestelmän malli. Perusteluissa tuodaan esille lukuisia eriytetyn tuloverojärjestelmän etuja. Pääomatulojen alhaisen verokannan ansiosta tulotyyppikohtaisten huojennusten tarve supistuu olennaisesti tai poistuu, jolloin järjestelmä voidaan rakentaa neutraalimmaksi. Tämä katsotaan tarjoavan myös paremmat lähtökohdat säästäjien kannalta tärkeälle järjestelmän selkeyden ja vakauden ylläpitämiselle.

Tulojen ja menojen yhtenäinen kohtelu estää puolestaan järjestelmän epäsymmetrioihin perustuvan verokeinottelun. Aikaisempi järjestelmä antoi mahdollisuuksia niin sanottuun veroarbitraasiin. Tämä perustui siihen, että veronsaaja osallistui suurella osuudella korkomenoihin mutta selvästi pienemmällä osuudella sijoitusten tuottoihin. Korkomenoja oli eräissä tapauksissa mahdollista vähentää progressiivisessa verotuksessa huolimatta siitä, että vastaavat tulot realisoituivat lievästi verotettuina tai verovapaina luovutusvoitoina tai korkotuloina.

Hallituksen esityksen perusteluissa myönnetään avoimesti, että luopuminen verotuksen progressiivisuudesta pääomatulojen osalta voi tuntua vaikeasti perusteltavalta, sillä tuloverotuksen progressiivisuutta on pidetty yleensä oikeudenmukaisuuden kannalta perusteltuna. Vasta-argumenttina viitataan siihen, ettei pääomaverotuksen progressiivisuus ole ollut tosiasiallisesti tehokasta, koska järjestelmään on liittynyt lukuisia huojennuksia. Tärkeimmistä pääomatu-loista korkotulojen pääosa on jo aikaisemminkin ollut suhteellisen lähdeveron kohteena, luovutusvoitot ovat laajasti jääneet verotuksen ulkopuolelle ja asuntotulon verotus on poistettu kiinteistöverouudistuksen yhteydessä.

Suomen uudistuksessa ei inflaationäkökohta näytä olleen yhtä keskeinen peruste kuin Ruotsin uudistuksessa. Vaikka Suomen

12 Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjaukset. Asiantuntijaryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1991:28, s. 6-.

uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä viitataan inflaation puoltavan alempien nimellisten veroprosenttien soveltamista pääomatuloon kuin työtuloon, käytännössä tärkeimmäksi näkökohdaksi mainitaan kuitenkin kansainvälisen verokilpailun asettamiin haasteisiin vastaaminen.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että lainvalmistelijoilla ja lainsäätäjällä on ollut verorasituksen oikeudenmukaiseen jakautumiseen ja siihen liittyvään veronmaksukykyisyysperiaatteeseen palautuvia epäilyjä pääomatulojen tasaverotusta kohtaan, mutta että vastakkaiset argumentit ovat vieneet voiton. Ennen muuta on kysymys siitä, että lainsäätäjän liikkuma-ala on koettu kansainvälisen verokilpailun paineessa rajoitetuksi ja että tosiasiat myös aikaisemman järjestelmän osalta on tahdottu tunnustaa: ero pääomatulojen muodollisen ja tosiasiallisen progressiivisuuden välillä on ollut niin suuri, että vanha järjestelmä on välittänyt vääristyneen kuvan tuloverotuksen jakopoliittisesta tehokkuudesta.

Niinpä muutos progressiivisesta suhteelliseen pääomaverotukseen on radikaali ennen muuta veroteoreettiselta kannalta, mutta ei veron tuottokehityksen kannalta. Uudistuksen tuottoarvioissa on päädytty siihen, että verokertymä verojärjestelmän pysyvän tason toteutuessa ja edullisten siirtymäsäännösten vaikutusten poistuessa asteittain kasvaa uudistusta edeltäneen tason yläpuolelle. Jos huomioon otetaan myös korkotulojen lähdeverokannan nouseminen pääomatulojen yhtenäisen verokannan tasolle, valtion verotulojen tuoton arvioidaan staattisessakin tarkastelussa pitemmällä aikavälillä asettuvan 1–2 miljardia markkaa aikaisemman tason yläpuolelle.¹³

Ilmeistä kuitenkin on, että uudistuksella on tulonjakovaikutuksia, jotka ainakin jossakin määrin suosivat suurituloisia henkilöitä. Kun suurituloisten marginaaliveroaste aikaisemmassa järjestelmässä saattoi olla yli 60 prosenttia, pääomatulojen suhteelliseen verotukseen siirtymisen arvotaan merkittävästi keventävän suuria pääomatuloja saavien tulonsaajien verotusta. Toisaalta näitä henkilöitä on varsin vähän. Esimerkiksi pääomatulojen verouudistuksen taloudellisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän aineiston mukaan vain noin 30 000 henkilöllä oli yli 50 000 markkaa pääomatuloja.¹⁴

Selvää joka tapauksessa on, että pääomatulojen tasaverotus 25 prosentin verokannalla synnyttää vakavan oikeudenmukaisuuson-

13 Pääomatulojen verouudistuksen taloudellisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän muistio, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:21, s. 22.

14 Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:21, s. 32–.

gelman tilanteessa, jossa verotuksen jakopoliittinen tavoite voimakkaana kohdistuu ansiotuloihin. On hyvin vaikea perustella sitä, miksi tulonjakoa pitää tasata työtulojen osalta mutta ei pääomatulojen osalta, vaikka aivan ilmeisesti pääomatulojen jakautuma on työtulojen jakautumaa epätasaisempi.

Vuoden 1993 uudistuksella on kansainvälinen tausta Ruotsin ja Norjan uudistuksissa, mutta suhteellisen pääomaverotuksen malli ei suinkaan edusta kansainvälisesti yleistä tuloverojärjestelmän rakenneratkaisua. Päinvastoin eriytettyä tuloverojärjestelmää voidaan luonnehtia pohjoismaiseksi erikoisuudeksi, jonka tietynlaista yllättävyyttä lisää se, että järjestelmä on otettu käyttöön maissa, joiden politiikassa tasa-arvoajattelulla yleensä ja jakopoliitiikalla verotuksessa on historiallisesti ollut huomattava sija. Uudistus ei merkitse sopeutumista EY:n piiristä tuleviin verotuksen harmonisointipaineisiin, vaan kysymyksessä on pikemminkin kokeilu, joka käynnistyi Ruotsissa ja johon Norja sekä Suomi liittyivät. Toisaalta ei ole todennäköistä, että mahdollinen EY-jäsenyys pakottaisi kyseiset maat luopumaan eriytetystä tuloverojärjestelmästä.

Perhekeskeisyydestä yksilökeskeisyyteen

Progressiivisessa verojärjestelmässä verotusyksikön määrittely on keskeinen kysymys, ja tällöin erityisesti valinta puolisoiden yhteisverotuksen ja erillisverotuksen välillä on merkittävä, sillä verotusyksikön laajuus vaikuttaa yleensä sen piiriin kuuluvien henkilöiden verasteisiin. Verolakikomitean mietintö heijastelee tuon ajankohdan perhekeskeistä ajattelua. Perheverotusjärjestelmän valintaa käsiteltiin mietinnössä laajasti ja tarkastelu kohdistui ennen muuta erilaisiin tapoihin toteuttaa puolisoiden yhteisverotus. Selvittelyn piirissä olivat muun muassa tasausmenettely, veroluokkajärjestelmä ja kulusyksikköjärjestelmä.

Komitea piti puolisoiden verotuksen osalta oikeana tasausmenettelyn pohjana olevia käsityksiä tulojen yhtäläisestä käyttämisestä kummankin puolison hyväksi samoin kuin siitä, etteivät puoliset saa yhteisen taloudenpidon tai kotona olevan puolison kotitaloustyön kautta sellaisia etuja, jotka olisi heidän veromaksukykyään lisäävinä otettava huomioon. Tämän mukaisesti komitea ehdotti, että puolisoita verotettaisiin valtion tuloverotuksessa tasausmenettelyn eli splitting-menetelmän mukaan.

Verolakikomitean ehdotus tasausmenettelyn käyttöön ottamisesta ei johtanut lainsäädäntötoimiin, vaan puolisoloiden yhteisverotus veroluokkajakoiheen jatkoi elämäänsä.¹⁵ Puolisoiden yhteisverotus edellytyksineen ja eri tyyppisine vaikutuksineen oli merkittävä tuloverotuksen instituutio, joka myös oli perusteellisen tutkimuksen kohteena.¹⁶ Ennen muuta on mainittava Antti *Suvirannan* laaja monografia Puolisoiden yhteisverotus vuodelta 1962. Puolisoiden kohtelu verotuksessa antoi aiheita myös vilkkaalle veropoliittiselle pohdinnalle, ja *Suvirannalla* olikin syytä todeta artikkelissaan vuodelta 1964, että perheverotus on keskustelunaihe, joka ei koskaan näytä menettävän ajankohtaisuuttaan.¹⁷

Hankkeet perheverotuksen uudistamiseksi voimistuivat 1960-luvun loppupuolella, ja professori *Suvirannan* tehtäväksi tuli johtaa verotuksen yksinkertaistamistoimikuntaa, jonka mietintö Tuloverotuksen yksinkertaistaminen ja perheverotuksen uudistaminen valmistui vuonna 1969.¹⁸ Toimikunta laati luonnoksen hallituksen esitykseksi, ja se rakentui tasausmenettelyn pohjalta, jolloin valtion tuloveroasteikko oli kaikille luonnollisille henkilöille yhteinen.

Tuloverouudistus toteutui vasta vuoden 1975 alusta lukien, ja tällöin puolisoloiden verotus jatkui yhteisverotuksena, mutta asteikko laadittiin tasausmenettelyn periaatetta heijastelevaksi. Tosin eduskunnassa syntyneen kompromissin tuloksena asteikko ei ollut puhtaasti kyseisen periaatteen mukainen, sillä puolisoloiden vero oli alhaisissakin tuloluokissa aina vähän korkeampi kuin kahden yksinäisen yhtä suurta tuloa saaneen henkilön yhteensä maksettava vero.

Samanaikaisesti voimistuivat kuitenkin vaatimukset puolisoloiden erillisverotukseen siirtymisestä, ja jo säättäessään vuodelle 1975 voimaan tulleen tulo- ja varallisuusverolain eduskunta hyväksyi pöytäkirjassa, jossa edellytettiin siirtymistä puolisoloiden erillisverotukseen. Erillisverotusjärjestelmä tulikin voimaan vuoden 1976 alusta, mutta vain ansiotuloja koskevana. Hallituksen esityksessä viitataan perusteluna erillisverotukselle muun muassa siihen, että erillisverotuksen

15 Suomessa oli kylläkin vuosina 1935–1942 kokeiltu puolisoloiden ansiotulojen erillisverotusta.

16 Yleisesityksen perheverotuksen kehitysvaiheista Pohjoismaissa tarjoaa teos Gustaf *Lindencrona* – Frederik Zimmer, Nordisk familiebeskatning – en komparativ studie, Otta, Norge, 1988. – Yleiskuvan pohjoismaisesta perheverotuskeskustelusta, jota käytiin ennen eriytetyn tuloverojärjestelmän idean läpimurtoa, antaa teos Familjebeskatningen i Norden, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets skriftserie Nr 15, 1985.

17 Antti *Suviranta*, Avioliittovero vai vanhanpojanvero?, Verotus 1964 s. 145.

18 KM 1969: B 12.

puitteissa päästään puolisoiden suurempaan tasa-arvoon ja riippumattomuuteen. Perusteena oli myös se, että erillisverotuksella helpotettiin toisen puolison ansiotyöhön osallistumista vähemmän ansaitsevan puolison verorasituksen alenemisen johdosta.¹⁹ Aikaisemmin olikin jo tulopoliittista kokonaisratkaisua koskevissa tarkistusneuvotteluissa sovittu siitä, että aviopuolisoiden erillisverotus toteutetaan pikaisesti.

Ilmeistä on, että uudistuksen taustalla ollut oletus verotuksen vaikutuksesta työn tarjontaan oli oikea, sillä veroekonomiset tutkimukset näyttävät viittaavan siihen, että verotukselliset keinot vaikuttavat tehokkaammin toissijaisen elättäjän (secondary earner) asemassa olevan puolison kuin ensisijaisen elättäjän (prime earner) asemassa olevan puolison työn tarjontaan.²⁰

Puolisoiden pääomatulojen yhteisverotuksesta luovuttiin vasta myöhemmin. Tämä tapahtui vuonna 1990, joten puolisoiden pääomatulojen erillisverotukseen siirryttiin jo ennen suhteellisen pääomaverotuksen toteutumista. Tämä muutos sisältyi jo hallituksen esitykseen 109/1988 vp. uudeksi tulo- ja varallisuusverolaiksi kuitenkin niin, että tarkoitus oli siirtyä puolisoiden pääomatulojenkin erillisverotukseen vasta vuoden siirtymäajan jälkeen.

Perustelut tälle periaattellisesti merkittävälle muutokselle ovat hallituksen esityksessä hyvin niukat. Laki säädettiin kuitenkin yksivuotiseksi, jolloin muutos ei toteutunut kyseisen hallituksen esityksen pohjalta. Hallituksen esityksessä 110/1989 vp. tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta, joka johti pysyvän lain säätämiseen, oli jälleen mukana siirtyminen puolisoiden pääomatulojen erillisverotukseen, mutta perusteluna viitattiin vain tulo- ja varallisuusverolakia koskevaan edelliseen hallituksen esitykseen.

Vaikka siirtymistä puolisoiden pääomatulojen erillisverotukseen on hallituksen esityksissä perusteltu vain lakonisesti, perheverotusjärjestelmään liittyvät kysymykset olivat lainvalmistelussa kuitenkin selvitystyön kohteena.²¹ Ilmeistä on, että pääomatulojen erillisverotus nähtiin johdonmukaiseksi jatkoksi ansiotulojen erillisverotukselle. Uudistuksen katsottiin olevan sopusoinnussa myös sen kokonaisverouudistukselle asetetun tavoitteen kanssa, jonka mukaan uudis-

19 HE 63/1975 vp., s. 1.

20 Tämän suuntaisiin tutkimustuloksiin viitataan muun muassa teoksessa Ken Messere, *Tax Policy in OECD Countries*, Amsterdam 1993, s. 250–.

21 Aihetta tarkastellaan muistiossa Perheverotuksen periaatteet kokonaisverouudistuksessa. Valtiovarainministeriö, Vero-osasto, Lainvalmisteluyksikkö 30.9.1987.

tuksen lähtökohtana on kaikkien tulolajien yhtäläinen verottaminen. Lisäksi katsottiin, että muutoksen suurituloisia suosivaa vaikutusta kompensoi omaisuustulojen aikaisempaa kattavampi verotus.²²

Lasten pääomatulojen osalta vuoden 1993 uudistus merkitsi viime vaihetta perheen katoamisessa verotusyksikkönä.²³ Tätä ennen yhteisverotus kohdistui lasten pääomatuloihin,²⁴ mutta suhteelliseen pääomaverotukseen siirtymisen jälkeen yhteisverotukselle ei enää ole edellytyksiä tässäkään kohdin. Lasten pääomatuloihin kohdistuvan yhteisverotuksen taustalla on ennen muuta ollut pyrkimys estää perheen sisäisillä omistusjärjestelyillä saavutettavia, progression pilkkomiseen perustuvia veroetuja.

Eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtyminen johti myös vähennysjärjestelmän jakaantumiseen: vähennykset kohdistetaan erikseen ansiotuloihin ja pääomatuloihin. Muun muassa lasten elättämiseen perustuvia ja muita sosiaalisia vähennyksiä uudessakin tuloverojärjestelmässä on, joten niihin liittyvät veropoliittiset probleemat, kuten kysymys siitä, missä määrin tällaiset vähennykset on nähtävä veronmaksukyvyyn huomioon ottamisena ja missä määrin yhteiskunnan tuen kanavointikeinona,²⁵ ovat säilyneet. Nämä vähennykset ovat siirtyneet ansiotulosta valtionverotuksessa tai kunnallisverotuksessa tehtäviksi, eikä perhesuhteiden vaikutus siten niiden kautta ulotu pääomatulojen verotukseen.

Kokonaan vapaa perhesuhteiden vaikutuksesta ei kuitenkaan pääomatulojen vähennysjärjestelmäkään ole. Pääomatulojen tulolajissa syntynyt alijäämä on tietyissä rajoissa siirrettävissä alijäämähyvityksen muodossa vähennettäväksi ansiotuloista menevästä verosta, ja tämän alijäämähyvityksen enimmäismääriin vaikuttaa verovelvollisen tai puolisoiden lasten lukumäärä (TVL 131 §). Lisäksi alijäämähyvitys on erityissäännöksen nojalla siirrettävissä puolisolle (TVL 134 §). Selvää kuitenkin on, että eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtyminen merkitsi yksilökeskeisyyden vahvistumista entisestäänkin verojärjestelmässämme.

22 Em. muistio, erit. s. 42.

23 Mainittakoon, että vuosina 1935–1942 oli Suomessa käytössä lasten kaikkiin tuloihin kohdistuva erillisverotus.

24 Vuosina 1990–1992 lapsen pääomatulo lisättiin sen vanhemman tuloihin, jonka kokonaistulon määrä oli suurempi (ETVL 29 §).

25 Ks. tästä problematiikasta Antti *Suviranta*, *Ceteris paribus*, Verotus 1990 s. 356–.

Varallisuusvero pääomatulojen lisäverona

Ainakin yhdessä tärkeässä suhteessa näyttää nykyinen verojärjestelmämme vastaavan verolakikomitean ehdotusta. Komitean käsityksen mukaan omaisuusvero tuli varallisuusveron nimisenä säilyttää vakautetun tulon lisäverona, ja vuoden 1993 uudistuksessa säädettiin uusi varallisuusverolaki. Vahvoja argumentteja onkin esitettävissä varallisuusveron säilyttämisen puolesta.

Varallisuusverotusta jakopolitiikan keinona puoltaa se näkökohta, että Suomessa, kuten yleensä markkinatalousmaissa, varallisuuserot ovat aivan ilmeisesti tuloeroja suurempia. Saman verokertymän ottaminen varallisuuden perusteella tulojen asemesta on myös siinä suhteessa oikeudenmukaisempaa ja tiettyssä mielessä demokraattisempaa, että tällöin verotus kohdistuu omaisuuden hallitsemiseen eikä sen muodostamiseen tulojen avulla.

Myös veronmaksukykyisyyšnäkökohdat puoltavat varallisuusverotuksen säilyttämistä tietynlaisena pääomatulojen täydennysverona. Työtulojen hankkimiseen liittyy olennaisesti suurempi inhimillinen uhraus kuin pääomatulojen kertymiseen, sillä työtulojen hankkiminen sitoo verovelvollisen aikaa ja energiaa, mitä taas pääomatulot eivät normaalisti tee. Varallisuus luo lisäksi riippumattomuutta, edustaa yleensä vakuusarvoa ja edistää luottomahdollisuuksia sekä antaa joissakin tapauksissa valtaa. Varallisuusverotuksessa voidaan nähdä myös se kokonaistaloudellisesti myönteinen piirre, että veron voidaan katsoa edistävän sijoittamista tuloa tuottavaan omaisuuteen ja siten tuotannolliseen toimintaan.

Myöskään hallinnolliset näkökohdat eivät liioin puolla varallisuusveron poistamista. Varojen arvostaminen on ehkä varallisuusverotuksen hankalin ja eniten voimia sitova osa, mutta varojen arvostaminen ja varallisuuden määrittäminen palvelee myös myös monia muita verotustarpeita ja muunkin lainsäädännön kuin veronormiston tarpeita. Nettovarallisuuden määrittäminen on saanut eriytetyssä tulo-verojärjestelmässä uuden roolin jaettaessa tuloja pääomatuloihin ja ansiotuloihin, ja kiinteistöjen arvostus on tarpeen myös kiinteistövero varten. Varallisuusverotus sitä paitsi helpottaa verovalvontaa esimerkiksi tuloverotuksessa sekä perintö- ja lahjaverotuksessa.

Silti voi olla niin, että varallisuusvero on teoriassa toimivampi vero kuin käytännössä.²⁶ Varallisuusvero on hyvin haavoittuva ve-

26 Jo yritysverotuksen kehittämislinjakomitean mietinnössä vuodelta 1984 esitettiin varallisuusverosta luopumista, KM 1984:54, s. 146.

ronminimointijärjestelyille, joille luo edellytyksiä jo sekin, että velat arvostetaan nimellisarvoonsa ja varat usein hankintamenoa tai käypää arvoa selvästi alempaan arvoon. Suuretkin varallisuudet voivat verotuksellisesti minimoitua sisäkkäisillä ja perättäisillä yhtiörakennelmilla.²⁷ Varallisuusveron fiskaalinen merkitys on myös muodostunut hyvin vähäiseksi.²⁸ Olennaista kavennusta varallisuusveron alaan merkitsee myös se, etteivät lähdeverotetut talletukset ja joukkovelkakirjat kuulu varallisuusverotuksen piiriin. Myös kiinteistöveron voidaan ainakin osittain nähdä korvaavan kiinteistöihin kohdistuvaa varallisuusverotusta.

Oma merkityksensä on ehkä silläkin, että Ruotsissa on tehty valtiopäiväpäättös, jonka mukaan varallisuusverosta luovutaan vuonna 1995. Vaikka väliin tulevat vaalit voivat muuttaa tilanteen, tietty esimerkkiarvo tälläkin lainsäädäntötoimenpiteellä on. Kaiken kaikkiaan voi olla niin, että varallisuusveronkin tulevaisuus vakautettujen tulojen lisäverona käy epävarmaksi.

Lopuksi

Verotus on niitä oikeudellisen sääntelyn alueita, joiden reagoitiherkkyys yhteiskunnan muutoksiin on suurin. Tuloverojärjestelmämme on vuoden 1993 uudistuksen jälkeen rakenteeltaan ja periaatteiltaan ratkaisevassa määrin toisenlainen kuin verolakikomitea kaavaili runsaat 30 vuotta aikaisemmin. Tuloverojärjestelmän rakenteessa on perhekeskeisyys väistynyt yksilökeskeisyyden tieltä, ja tämä muutos on ilmeisen peruuttamaton. Puolisoiden progressiiviseen ansiotulojen verotukseen ei varmaankaan ole paluuta, pääomaverotus on suhteellista ja vähennysten puolella kehittämislinjana on ollut ja on perhe- ja sosiaalipoliittisten vähennysten korvaaminen suorilla tulonsiirroilla. Perhekäsitteen merkityksen hiipuminen tuloverotuksessa vähentää myös sitä tasapuolisen kohtelun ongelmaa, joka liittyy yhteiselämän eri muotojen monipuolistumiseen ja yleis-

27 Professori Edward *Andersson* lausuu yhden miehen mietinnössään: "Aivan arvauksena oletan, että Suomen 100 varakkaimmasta yksityishenkilöstä vain 50 esiintyy 100 eniten varallisuusveroa maksavan joukossa ja saattaa olla, että muutama näistä 100 henkilöstä ei maksa varallisuusveroa lainkaan." Omaisustulojen verotustoimikunnan mietintö, KM 1987:37, s. 84.

28 Vuodelta 1991 toimitetussa verotuksessa pantiin 21 821 luonnolliselle henkilölle varallisuusveroa maksuun 109 milj. markkaa. Tulojen ja varallisuuden perusteella maksumpannut verot verovuodelta 1991. Verohallituksen julkaisu 587, s. 20.

tymiseen. Avioliiton tai verotuksellisen avoperheen (TVL 7.3 §) käsitteillä on vaikea kattaa kaikkia veronmaksukyvyyn kannalta rinnasteisia talousyksiköitä.²⁹

Siirtymisessä suhteelliseen pääomaverotukseen voidaan nähdä heijastumaa siitä, että veronmaksukyky ja oikeudenmukaisuus ovat arviointiperusteena menettäneet painoaan ja verojärjestelmän kansainvälinen kilpailukyky on tullut hallitsevaksi maksimiksi. Valuutansäännöstelyn poistuminen ja taloudellinen yhdentymiskehitys muutenkin ovat epäilemättä kaventaneet lainsäätäjän liikkuma-alaa.

Ehkä kuitenkin on myös niin, että veropolitiikkaa ohjaavat arvot ovat muuttuneet 1980-luvun kuluessa. Verotuksen historiassa ei voida sivuuttaa Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin nimiä. Edellisen presidenttikautena aleni liittovaltion korkein tuloveroprosentti maailman suurimmassa kansantaloudessa 70:stä 28:aan ja jälkimmäisen pääministerikautena aleni korkein tuloveroprosentti 83:sta 40:een. Kysymys on osaksi tuloverojärjestelmän rakennevinoutuman oikaisusta, kun veropohjaa laajentamalla tehtiin tilaa verokantojen alentamiselle, mutta taustalla on myös yhteiskunnallisten näkemysten muutos, joka on yleisesti heijastunut muihinkin teollisuusmaihin. Vaikka kehitys muun muassa Yhdysvalloissa on jo kääntänyt suuntaa, on selvää, ettei paluuta muodollisen progression historiallisille huipuille enää ole.³⁰

Eri asia on, että verolakikomitean mietinnön edustamia näkemyksiä ajatellen saattaa tuntua oudolta tilanne, jossa osakeyhtiön voitto on 25 prosentin yhdenkertaisella verolla siirrettävissä omistajien kuluksi tai uusiin sijoituksiin, kun vero työtuloista voi runsaastikin ylittää 60 prosenttia. Pääoman muodostaminen pääomatuloista on verotuksellisesti edullista, kun taas pääoman luomista työtuloista verotus tehokkaasti ehkäisee. Pääomatulojen ja ansiotulojen välisessä verokohtelussa olevan jyrkän eroavuuden supistaminen on veropolitiikkamme lähivuosien suurin haaste sekä järjestelmän sisäisen toimivuuden että oikeudenmukaisuusodotusten kannalta. Voimme

29 Perhekäsitteen määrittelyn ongelmia sekä yleensä että verotuksessa käsitellään valaisvasti mietinnössä Perheet ja laki, KM 1992:12, ks. erit. s. 66–.

30 Progressiivisuus näyttää olevan varsin ajankohtainen aihe USA:n veropolitiisessa keskustelussa. Tilannetta kuvaa hyvin Barbara Kirchheimerin lausuma: "Progressivity has become politically more important over the last 20 years because what many perceive as a decreasing progressivity of the tax system, increasing inequality of the income distribution, declining resources to poverty programs, and declining income mobility." Artikkelissa Whither Federal Tax Progressivity: A 20-Year Review, Tax Notes, November 12, 1992, s. 850.

suhtautua lempeän nostalgisesti verolakikomitean käsityksiin siitä, kuinka vakautetun tulon lisäverotus on toteutettava, mutta emme ehkä saa mielestämme pois kysymystä, miksi progressiolla on tasattava työtuloja, jos tulonjakoa ei tahdota tasoittaa pääomatulojen osalta.