

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Tuloverotuksen yksinkertaistaminen ja kokonaisverouudistus: askel eteen- vai taaksepäin?

Aluksi

Korkein hallinto-oikeus järjesti 5. 10. 1984 tilaisuuden Hallitusneuvoston-Senaatin toiminnan aloittamisen 175-vuotismuiston johdosta. Esi-
telmöödessään tilaisuudessa verolainsäädäntömme yksinkertaistami-
sesta hallintoneuvos Lassi *Kilpi* lausui muun muassa seuraavaa: »Ny-
kyisellään tuloverotuksemme ei riittävästi täytä oikeusturvallisuuden,
oikeudenmukaisuuden ja selvyyden vaatimuksia. Ilmeisesti lähes 100-
vuotias tuloverojärjestelmämme on verrattavissa ihmisikään sen ajan
mukana menettäessä elinvoimaa ja vähitellen kuihtuessa pois.»¹

Hallintoneuvos Kilven lausumassa kuvastuu tuona ajankohtana yleis-
emminkin vallinnut käsitys siitä, että tuloverojärjestelmä oli ajautu-
nut umpikujaan. Järjestelmä oli rapautunut: jatkuvasti lisääntyvät, mo-
nimutkaiset verovähennykset ja lukuisat tulojen verovapaussäännök-
set olivat murentaneet veropohjan ja muuttaneet korkeat muodolliset
verokannat monissa tapauksissa vain optisiksi harhoiksi. Pessimismi
tuloverotuksen tulevaisuudesta vallitsi alan asiantuntijoiden piirissä.
Tällainen tilanne oli yleinen teollistuneissa länsimaissa. Tuloverotuk-
sen tilalle tarjoihtiin korvaavia veromuotoja: kotitalouksien tuloveron si-
jaan menoveroa ja yritysten tuloveron sijaan kassavirtaveroa.²

Asiantuntijat tuskin osasivat 1980-luvun puolivälin paikkeilla aavis-
taa, että korjaavat toimenpiteet olivat tulossa. Kansainvälinen kehitys
sai suunnannäyttäjän, kun USA:ssa hyväksyttiin 1986 erittäin syvälle
käyvä tuloverotuksen kokonaisuudistus. Tämä reformi sai nopeasti jat-

¹ Esielmä on julkaistu artikkelina Lassi *Kilpi*, Verolainsäädäntömme yksinkertaistaminen, *Lakimies* 1985, s. 673—.

² Esimerkkinä tästä keskustelusta mainittakoon Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådetin julkaisu *Från nettobeskattning till bruttobeskattning*, Stockholm 1981.

koa eri maissa, ja Suomi liittyi tuloverotuksen uudistajien joukkoon vuonna 1988. Tällöin ensimmäinen ja merkittävin vaihe pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelmaan kuuluvasta tuloverotuksen kokonaisuudistuksesta tuli yksivuotisin verolaein hyväksytyksi eduskunnassa.

Tuloverotuksen kokonaisuudistuksen yksi keskeinen tavoite on ollut verotuksen yksinkertaistaminen. Muina päätavoitteina uutta tulo- ja varallisuusverolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan verotuksen neutraliteetin ja oikeudenmukaisuuden parantaminen, erilaisten tulolajien verotuksen yhdenmukaistaminen, vähennysjärjestelmän selkeyttäminen ja marginaaliverojen alentaminen.³ Syksyllä 1989 kokonaisverouudistus on edennyt jo siihen vaiheeseen, että sen tuottamien verotuksen kehittämistulosten arviointi esimerkiksi yksinkertaistamistavoitteen toteutumisen kannalta alkaa käydä mahdolliseksi.

Yksinkertaisuusvaatimuksen taustasta

Tuloverojärjestelmän yksinkertaisuus- ja selkeystavoite ei ole itseisarvo, vaan se palvelee muiden hyvälle verojärjestelmälle asetettavien tavoitteiden toteutumista. Selkeä säännöstö tekee verojärjestelmästä havainnollisen: verovaikutukset ovat säännöstöstä helposti lainsäätäjän, veroviranomaisten ja verovelvollisten todettavissa. Tämä palvelee myös veroratkaisujen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista. Tärkeä tavoite hyvässä järjestelmässä on verotuksesta verovelvollisille ja verohallinnolle aiheutuvien kustannusten minimointi.⁴ Tässä suhteessa järjestelmän yksinkertaisuudella on keskeinen merkitys. Järjestelmän selkeys lisäksi ehkäisee verokeinottelua synnyttävien aukkojen ja kohtuuttomia veroseuraamuksia aiheuttavien veroansojen esiintymistä.

Yksinkertaistamisen alueet

Verotuksen yksinkertaistamisessa on aineellinen lainsäädäntö vain yksi kohdealue, sillä yksinkertaistamistavoite koskee myös verotusmenettelyä ja verotusorganisaatiota.⁵ Ilahduttavaa onkin, että verohallin-

³ HE 109/1988 vp. s. 6—7.

⁴ Verotuksen kustannukset olivat toinen pääteema International Fiscal Associationin kongressissa Rio de Janeirossa syyskuussa 1989. Pääraportti ja kansalliset raportit sisältyvät teokseen Administrative and compliance costs of taxation, Cahiers de droit fiscal international, Volume LXXIVb, 1989.

⁵ Verotuksen yksinkertaistamista ja sen osa-alueita analysoidaan monitahoisesti teoksessa Tax Simplification, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 1988.

to on tässä suhteessa aktiivinen, mitä osoittaa verotoimistojen toiminnan kehittämissuunnitelma »Tulostavoitteiseen palveluhallintoon».⁶ Hallinnon toimivuudella ei kuitenkaan tulisi kompensoida aineellisen lainsäädännön monimutkaisuutta, vaikka verohallinnon atk-järjestelmän avulla voidaan panna täytäntöön monimutkaisia ja lainsäädäntötekniisesti epäonnistuneitakin verosäännöksiä.⁷

Aineellisen verolainsäädännön normirakenteiden selkeys ja johdonmukaisuus on joka tapauksessa keskeinen edellytys oikeusvarmuuden ylläpitämiselle ja kustannusten minimoinnille verotusmenettelyssä. Eriytyisen painavia nämä näkökohdat ovat tuloverotuksessa, jolla on tärkeä merkitys verovelvollisten taloudellisen toiminnan suunnittelussa ja joka on luonteeltaan vuosittain toistuvaa massamenettelyä.

Monimutkaisuuden syistä

Ehkä tärkein syy tuloverojärjestelmän monimutkaisuuteen on siinä, että verotusta käytetään fiskaalisen tarkoituksen — verotulojen keräyttämisen — lisäksi varsin monien eri tavoitteiden toteuttamiseen.⁸ Juuri verotuksen monitavoitteisuus johtaa verokohtelua eriyttävien ja nopeasti muuttuvien säännösten runsauteen.

Jakopoliittinen tavoite ja valtion tuloverotuksen progressiivisuus sen ilmentymänä ovat klassisia piirteitä verojärjestelmässämme. Myös muun muassa sosiaalipoliittiset, asuntopoliittiset, terveystaloudelliset, suhdannepoliittiset, kasvupoliittiset, aluepoliittiset, elinkeinopoliittiset ja kulttuuripoliittiset tavoitteet tulevat esille tuloverojärjestelmässä.

Viime vuosina verojärjestelmien kehittämisessä on ollut hallitsevana suuntauksena verotuksen neutraalisuuden lisääminen. Osaksi tässä on kysymys siitä, että ohjaavalle yhteiskuntapolitiikalle annetaan aikaisempaa pienempi rooli, osaksi siitä, että suora tuki — tulonsiirto — saateetaan nähdä verotukea tarkoituksenmukaisemmaksi keinoksi kanavoida yhteiskunnan tuki.⁹ Tämä kysymyksenasettelu oli taustalla esimer-

⁶ Verohallituksen työryhmän 588 muistio 31. 3. 1989. — Ruotsissa on Skatteförenklingskommittén selvittänyt 1980-luvulla perusteellisesti verotusmenettelyn yksinkertaistamista (mietintöjä SOU 1984: 21, 1985: 42, 1988: 21 ja 22).

⁷ Ks. tästä problematiikasta Jorma Kuopus, Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto, Helsinki 1988, s. 248—.

⁸ Yleisesityksen tästä problematiikasta tarjoaa Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådetin julkaisu Konflikten mellan beskattningens fiskala och icke-fiskala ändamål, Stockholm 1984.

⁹ Suomessakin verotukitarkastelu on viime vuosina yleistynyt. Erityisesti on mainittava valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön julkaisu Verotuet Suomessa, Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2, 1988.

kiksi niissä kokonaisverouudistuksen ratkaisuihin, joilla henkilöverotuksen vähennysjärjestelmää selkeytettiin.¹⁰

Verotus ja varsinkin tuloverotus, jonka vaikutukset talousyksiköiden taloudelliseen asemaan ovat kaikkein välittömimpiä, on ja tulee olemaan poliittisesti varsin herkkä yhteiskuntapolitiikan alue. Veroetujen jakaminen monimutkaisinkin säännöksiin on poliittisesti houkuttelevaa, sillä veroedut voidaan usein kohdistaa selvästi rajautuvaan ryhmään, jolta voidaan odottaa poliittista kiitollisuutta, kun taas haitat — ennen muuta siirtyvän verorasituksen — kantaa kovin epämääräinen taho: verovelvollisten hahmoton enemmistö.

Tuloverotus onkin ehkä se oikeudellisen sääntelyn alue, jolla houkutus poliittiseen peukalointiin on suurin. Hyvän verolainsäätäjän tärkeä ellei tärkein ominaisuus onkin kyky sanoa ei. Tiettyyn rajaan asti on joka tapauksessa alistuttava siihen, että lainsäädännön stabiliteetti ei ole verotuksessa yhtä suuri kuin useimmilla muilla oikeudenaloilla.

Poliittisen herkkyyden lisäksi tuloverotukseen liittyy muitakin tekijöitä, joissa on järjestelmän monimutkaisuuden siemen. Tuloverotus on nettoverotusta, ja tästä syystä se on luonteeltaan monimutkaisempaa kuin liikevaihtoverotus, joka on bruttoverotusta.

Tuloverotus myös läheisesti kytkeytyy taloudellisiin ilmiöihin, ja näiden monimutkaistuminen johtaa väistämättä myös tuloverotuksen monimutkaistumiseen. Kymmenkunta vuotta sitten ei paljonkaan puhuttu diffuusioista eivätkä näyttämölle liioin olleet astuneet uudet finanssi-instrumentit: vaihtovelkakirjalainat, optiolainat, nollakorkolainat, korja- ja osakeoptiot, futuurit ja termiinit. Näiden kaikkien synnyttämiin ongelmiin tuloverotuksessa on vastattava joko lainsäädännöllä tai oikeuskäytännön luomilla säännöillä.

On varsin aikaavievää ja vaativaa laatia lyhyitä ja selkeitä lakeja, jotka peittävät kohdealueensa. Tässä suhteessa verolakien valmistelijat ovat poikkeuksellisen huonossa asemassa: uudistukselle otollinen poliittinen tilanne on usein lyhytaikainen ja poliittinen kompromissi syntyy monta kertaa viime hetkillä. Keskeistenkään verolakien laadinta ei voi tapahtua suurella asiantuntijajoukolla ja vuodesta toiseen jatkuvalla pohdiskelulla, kuten pääsäädökset usealla muulla oikeudenalalla ovat syntyneet. Onkin pakko mukautua tilanteeseen, jossa verolait eivät voi toimia lainsäädäntöteknisen hionnan mallikappaleina.

Tuloverotuksen monimutkaisuus johtuu osaksi rationaalisista ja osaksi irrationaalisista tekijöistä. Järjestelmän yksinkertaisuuden edistäminen on taistelua viimeksi mainittuja tekijöitä vastaan. Verotusta

¹⁰ Ks. HE 109/1988 vp. s. 7.

tulisi käyttää ei-fiskaalisiin tavoitteisiin vain, jos verotuki on arvioitavissa suoraa tukea tarkoituksenmukaisemmaksi yhteiskuntapolitiikan keinoksi. Järjestelmän poliittisten kehittämiskäytösten tulisi olla linjakkaita ja riittävän pitkäjänteisiä, jotta nykyiltä ja sahaavilta lainsäädäntötoimilta vältytään. Sisällöllisesti huonoina pidettyihin järjestelmän piirteisiin voidaan talousyksiköiden suunnittelussa sopeutua, ja monesti epävarmuus tärkeiden taloudellisten ratkaisujen tulevasta verokohdelusta on suurempi haitta.

Järjestelmän monimutkaisuus voi johtua tietyissä tilanteissa myös lainsäätäjän toimimattomuudesta, jos havaittuihin ja soveltamisepävarmuutta aiheuttaviin ongelmiin ei puututa korjaavalla tai selventävällä lainsäädännöllä. Yksinkertaisuus ei ole säännöslukumäärän minimointia: jos lainsäädäntönormi puuttuu, joudutaan epävarmuuden tilassa odottamaan prejudikaattisäännön muodostumista¹¹ tai käytännön vaikiutumista. Suomessa lainsäätäjä on ollut liiankin varovainen reagoimaan lainsäädännössä havaittuihin teknisiin puutteisiin, mikä on lisännyt korkeimman hallinto-oikeuden roolia verotuksen sääntelijänä.

Henkilöverotus

Henkilöverotuksen piirissä muodostavat vähennykset järjestelmän selkeyden kannalta keskeisen ongelma-alueen. Uuden tulo- ja varallisuusverolain säätäminen merkitsi tältä osin pitkää askelta parempaan, sillä vähennysten karsimisessa lainsäätäjä onnistui näyttävästi. Vanhan lainsäädännön 25 vähennyksestä karsittiin 16. Luettelo poistuneista vähennyksistä on vaikuttava:

- toistuvaisavustuksen perusteella tehtävä vähennys
- henki- ja henkilövakuutusmaksuvähennys
- kuolleen henkilön tulosta tehtävä erillisvähennys
- työtulovähennys
- palkkavähennys
- valtionverotuksen yksinhuoltajavähennys
- puoliso-vähennys
- koulutusvähennys
- lahjoitusvähennys (lukuun ottamatta eräitä yhteisöjen tekemiä lahjoituksia)

¹¹ Prejudikaattisäännöllä sääntelyyn liittyvistä ongelmista ks. Kari S. Tikka, Onko lainsäätäjän ja korkeimman hallinto-oikeuden välinen tehtävänjako verotuksen sääntelyssä muotoutunut tarkoituksenmukaiseksi? Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912. 18/4. 1982, s. 272—.

- opiskelijavähennys
- elatusvelvollisuusvähennys
- huoltajavähennys
- valtionverotuksen elatusvelvollisuusvähennys
- lastenhoitajan palkan sosiaaliturvamaksuvähennys
- varallisuusverovähennys
- huoltokonttorin korkotulosta tehtävä vähennys.

Verotuksen yksinkertaistamisen kannalta on tosin syytä todeta, että useimmat poistuneet vähennykset olivat verotuksessa vain vähän työtä aiheuttavia ns. konevähennyksiä ja että niistä monien korvaaminen asteikon lievennyksellä oli jokseenkin itsestään selvää ja poliittisesti vaivatonta.

Joukossa on kuitenkin monia sellaisia vähennyksiä, joilla oli siinä määrin poliittisia kannatinsiteitä, että niiden lopettaminen oli ilmeisesti mahdollista vain suuren verouudistuksen osana. Erillisratkaisuin olisi tuskin päästy eroon esimerkiksi henkilövakuutusmaksuvähennyksestä, luonnollisten henkilöiden lahjoitusvähennyksestä ja varallisuusverovähennyksestä. Osa näistä poliittisesti ladatuista vähennyksistä, kuten lastenhoitajan palkan sotu-maksuvähennys tai laaja lahjoitusvähennys, oli lainsäädännölliseltä iältään nuoria, ja ne olivat tulleet mukaan rönstyilevään vähennysjärjestelmään sen viimeisiksi versoiksi. Yksittäisiin harvennustoimiin ei varmaankaan olisi ollut lähivuosina poliittisia edellytyksiä.

Selväksi takaiskuksi joudutaan kirjaamaan se, että jäljelle jääneisiin vähennyksiin kuuluu sairauskuluvähennys. Kyseinen vähennys edellyttää verovelvollisilta kuittien keräilyä ja verotuksen toimittajalta niiden tarkistamista eikä vähennystä ole helppo muutenkaan veropoliittisesti puoltaa. Sairauskustannuksiin liittyvä julkisen vallan tuki voitaisiin toki verotuen asemesta kohdistaa suoran tuen muodossa, joten vähennyksen poistamisvaatimus ei sellaisenaan sisällä kannanottoa julkisen tuen määrälliseen mitoittamiseen. Asia on myös riittävän selvitettyssä tilassa varsinkin sairauskuluvähennyksen korvaamista selvittäneen toimikunnan mietinnön (KM 1989: 29) jälkeen, ja vain poliittinen ratkaisu puuttuu.

Poliittinen päätöksentekijä on tässä asiassa helposti yleisen mielipiteen vanki. Mielipidekyselyissä sairauskuluvähennys saa vahvan tuen, ja sen poistamisen markkinointi sosiaalipoliittisesti oikeansuuntaisena toimenpiteenä on vaikeaa. Kysymykseen, pitäisikö sairauskuluvähennys poistaa, tulee varmaankin suurella todennäköisyydellä kielteinen vastaus, mutta kannanotto voisi olla toinen kysymykseen, pitäisi-

kö julkisen vallan maksaa 1 000 markan sairauskuluista hyvätuloiselle 600 markkaa ja pienituloiselle ehkä 0:sta 200 markkaan. Ilmeistä on, että sairauskuluvähennyksen poistaminen jää seuraavan hallituksen asiailistalle.

Asuntopoliittiset tekijät ovat omiaan aiheuttamaan monimutkaisuutta henkilöverotuksessa,¹² eikä kokonaisverouudistuksen yhteydessä ole rakentunut selkeää ratkaisumallia siitä, kuinka asuntopoliittisiin näkökohtiin tulisi tuloverotuksessa suhtautua. Oman asunnon hankintaan liittyvä korkovähennys on omavastuineen, prosenttiosuuksineen ja kattoineen mutkikas, varsinkin kun määrät ja rakennekin näyttävät vuosittain vaihtelevan.

Vuoden 1989 korkovähennyksestä todetaan hallituksen esityksessä, että kysymyksessä on siirtymäkauden alkuvaiheen sääntely.¹³ Korkovähennyksellä on verovelvollisten taloudellisen aseman kannalta tärkeä merkitys, ja tämän vuoksi on ymmärrettävää, ettei jyrkkien muutosten säätäminen ole tarkoituksenmukaista.

Hallituksen ratkaisut asiassa näyttävät kuitenkin järjestelmän selkeyden kannalta ongelmallisilta ja jopa yllätyksellisiltä. Hallituksen esityksessä 110/1989 vp. tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta esitetään uuden asuntovähennyksen käyttöön ottamista. Uusi vähennys olisi vaihtoehto korkovähennyksen asuntolainaosuudelle, ja se tehtäisiin verosta. Vähennys sitoisi verovelvollisen kymmeneksi vuodeksi ja tavallaan edellyttäisi valintaa tekevältä verovelvolliselta olettamusta omista tulevista tuloista ja tulevista lainsäätäjän ratkaisuista, sillä vähennyksen määrästä päätettäisiin vuosittain.

Vaikka vähennys on mitoitettu siten, että se ainakin alkuvaiheessa olisi useimmille ensiasunnon hankkijoille edullisempi kuin korkovähennys, on tätä verosuunnittelutarpeen synnyttävää vähennystä pidettävä valitettavana taka-askeleena vähennysjärjestelmän selkeyttämisen tiellä.

Muutoinkin vähennys vaikuttaa veropoliittisesti ongelmalliselta, sillä se näyttää tuovan yllätysetuja sellaisille verovelvollisryhmille, jotka tuskin ovat osanneet odottaa verotukea asunnonhankinnalleen. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa ne etuoikeutetussa asemassa olevat nuoret, joiden asunnon hankinnan rahoittaa isä, äiti tai isovanhempi antamallaan korottamalla lainalla. Ehdotetussa muodossaan vähennys ei nimittäin ole sidottu korkomenoihin.

¹² Perusteellinen yleisesitys asuntolainan korkojen käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä on teoksessa Esa Aalto, Koron vähennysoikeus henkilöverotuksessa, Helsinki 1988, s. 278—.

¹³ HE 109/1988 vp. s. 22.

Vähennysjärjestelmän tuleva kehitys osoittaa, kuinka asuntovähennyksen käyttöön ottamista on arvioitava. Siihen saattaa liittyä myönteisiäkin näkökohtia, jos tämä vähennys tekisi mahdolliseksi aikaa myöten poistaa korkovähennyksestä asuntopoliittiset piirteet ja nostaa esille kysymyksen, eikö verotukea tarkoituksenmukaisempi keino asuntopoliittisen tuen kanavointiin olisi suora tuki esimerkiksi korkotuen muodossa.

Kokonaan toinen asia on, että poliittisesti saattaa julkisen tuen kanavointi verotuen muodossa tuntua houkuttelevalta, sillä tämä tuki vaikuttaa bruttoveroastetta alentavasti verrattuna suoraan tukimuotoon. Bruttoveroasteen tasoa koskevat odotukset ja lupaukset saattavat nimittäin toimia myös veropoliittisena kahleena.

Pääomaverotus

Luovutusvoittojen verotusjärjestelmä on keskeinen osa pääomaverotusta. Vuoden 1986 alusta tuli voimaan myyntivoittoverouudistus, jossa käyttöön otettiin kaksi rinnakkaista luovutusvoittojen verotusjärjestelmää: satunnaisen myyntivoiton verotus ja omaisuuden luovutusvoiton verotus.¹⁴ Uudessa tulo- ja varallisuusverolaissa on tämä kaksijakoinen sääntely säilytetty, ja eräiltä osin järjestelmä edelleen monimutkaistui. Tärkeintä asiassa on kuitenkin se, että samalla veropohjaa on voitu merkittävästi laajentaa.

Yksinkertaistamistavoitteen kannalta epätydyttävää asiassa on se, ettei kokonaisverouudistuksen yhteydessä toteutettu luovutusvoittojen verotussysteemin selkeyttämistä. Kovinkaan tavoiteltavana ei voida pitää tilannetta, jossa esim. osakkeiden luovutusvoiton verokohtelu muuttuu 2, 4 ja 5 vuoden omistusaajan jälkeen. Epätydyttävä on myös tilanne, jossa luovutusvoittoverotuksen säännöt ovat ratkaisevasti erilaiset TVL:n ja EVL:n mukaan toimitettavissa verotuksissa. Tätä epäkohtaa korostaa se, että toisinaan näiden säädösten soveltamisalojen raja ratkeaa vasta KHO:n äänestettyä asiasta.

Hankintameno-olettaman käyttöön ottaminen yksinkertaisti verotusta, mutta tähänkin liittyy oma ongelmansa. Hankintameno-olettamaa sovellettaessa verotuksen taso riippuu olennaisesti voiton suuruudesta ja omistusaajan asemesta siitä suhteesta, mikä luovutushinnalla ja hankintamenolla on. Hankintameno-olettama suosii niitä tilanteita, joissa

¹⁴ Tätä uudistusta on veropoliittisesti arvioitu artikkelissa Kari S. Tikka, Tavoiteltavan veropolitiikan ja mahdollisen veropolitiikan suhde — myyntivoittoverouudistuksen ajankohtaistama kysymys, Oikeus 1986, s. 179—.

arvonnousu on erityisen nopeaa. Tämä tuskin vastaa verovelvollisten tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Ongelmaa lievennettiin kokonaisverouudistuksen yhteydessä alentamalla alle kaksi vuotta omistetun omaisuuden osalta hankintameno-olettamaa 25 prosenttiin aikaisemman 50 prosentin asemesta. Tässä tulee esille lainsäätäjän ongelma: yksinkertaisuusvaatimus ja tasapuolisuusvaatimus näyttävät olevan konfliktissa keskenään.

Luovutusvoittoverojärjestelmän soveltaminen on hankalaa niissä tilanteissa, joissa verotuksen kohteena on yksityishenkilön osakeantien kohteena oleva ja muutenkin koostumukseltaan muuttuva portfolio. Laskennan helpottumista merkitsee hallituksen esitykseen 110/1989 vp. sisältyvä ehdotus arvopapereiden hankintamenon laskemisen yksinkertaistamisesta siten, ettei verovelvollisen aikaisemmin omistamien osakkeiden hankintamenoa otettaisi huomioon, kun näiden perusteella saadun osakkeen, osakkeen merkintäoikeuden, optiolainan tai vaihtovelkakirjalainan hankintahintaa lasketaan. Tämäkin saattaa olla tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallinen yksinkertaistus niissä tilanteissa, joissa alkuperäisen osakkeen hankintahinnasta laskettu osuus olisi hankintameno-olettamaa korkeampi ja se pienentäisi verotettavaksi tulevaa voittoa merkittävästi.

Luovutusvoittoverotuksen tulevaa kehittämistä ja yksinkertaistamista ajatellen on syytä pohtia, tulisiko meillä ottaa käyttöön noteerattujen osakkeiden osalta sellainen salkkumenetelmä, jota ehdotetaan Ruotsin verouudistukseen liittyvässä RINK-mietinnössä.¹⁵ Menetelmää sovellettaessa myyntien verovaikutukset määrättäisiin koko osakesalkun hankintahinnan ja markkina-arvon välisen suhteen perusteella, jolloin tämän suhteen osoittamaa osuutta myyntituloista verotettaisiin.

Muutoinkin Ruotsissa kaavailtu uudistus merkitsee pääomaverotuksessa syvälle käyvää muutosta, sillä ehdotuksen mukaan siirryttäisiin pääomaverotuksessa 30 prosentin tasaverokantaan. Tämä loisi ratkaisevasti uudet mahdollisuudet yksinkertaistaa järjestelmää. Muun muassa myyntivoitoista verotettaisiin samalla tavoin kuin juoksevasta pääomatulosta.

Suomessa ei pääomaverotuksen kehityksessä ole näköpiirissä aivan näin radikaalia askelta. Ilmeistä kuitenkin on, että meillä eräät pääomaverotuksen keskeiset alueet ovat joutumassa uudelleenarvioinnin kohteeksi. Syksyllä 1989 asetettiin toimikunta selvittämään mahdollisuuksia siirtyä korkotulojen lähdeverotukseen. Kysymys olisi tällöin järjestelmästä, jossa pankkitalletusten ja joukkovelkakirjalainojen koroista

¹⁵ Utredningen om reformerad inkomstbeskattning SOU 1989: 33, Del II s. 114—.

perittäisiin suhteellinen, enintään 25 prosentin suuruinen lopullinen vero koron maksamisen yhteydessä.

Jos Suomessa lähdetään veropolitiikassa etenemään suhteellisen pääomaverotuksen suuntaan, myös verotuksen yksinkertaistamisproblematiikka tulee tältä osin uuteen valoon. Nykytilanne, jossa korkojen verotusta lievennetään toisaalta pankkitalletusten ja obligaatioiden veronhuojennuksilla ja toisaalta melko mutkikkaalla omaisuustulovähennyksellä, ei ole järjestelmän selkeyttä ajatellen kovinkaan onnistunut.

Yritysverotus

Yritysverotuksen yksinkertaistamisessa koettiin vastoinikäyminen, kun henkilöyhtiöiden verotusaseman osalta päädyttiin kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuihin kompromissiin: aikaisemmin erikseen verotettavat avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt muuttuivat puolitettaviksi. Tässä synnytettiin sekava ja ilmeisen tilapäiseltä vaikuttava järjestelmä. Muutos lisäksi toi yllätysetuja niissä tilanteissa, joissa henkilöyhtiön osakkailla on vain vähän muita tuloja.

Säätelyn hankaluutta lisää vielä se, ettei puolittamisen kuitenkaan katsota soveltuvan yhtiöveron hyvitysjärjestelmän mukaisiin osinkoihin, vaan osingot ja niihin liittyvät hyvitykset jaetaan muista tuloista poiketen suoraan yhtiömiehille.¹⁶

Toivottavasti lähivuosina saadaan myös liiketoimintaa harjoittavien, kaupparekisteriin merkittyjen henkilöyhtiöiden verotus säännellyksi samalla tavoin kuin muidenkin yhtymien verotus. Eri asia on, että Ruotsissa esitetään siirryttäväksi henkilöyhtiöiden verotuksessa järjestelmään, jossa nämä yhtiöt ovat itsenäisiä verovelvollisia ja jossa niitä verotetaan pitkälti samojen sääntöjen mukaan kuin osakeyhtiöitä.¹⁷ Ehdotus on nähtävä osana sitä ympäristöä, jossa tuloverotuksen progressiivisuus olisi olennaisilta osin poistettu.

Varausjärjestelmän osalta on kokonaisverouudistuksessa veropohjaa laajennettu selvästi, kun varastovarausta ja investointivarausta on supistettu. Yksikertaistamisessakin saavutetaan osittaisvoittoja: investointivarauksen katon määrittäminen veroja edeltävästä voitosta verojen jälkeisen voiton asemesta on selkeyttänyt laskentaa ja samanlainen vaikutus on varastovarauksen ja toimintavarauksen sidonnan päättymisellä verovuonna 1991.¹⁸

¹⁶ HE TVL:n muutoksiksi 110/1989 vp; TVL 35 §.

¹⁷ Reformerad företagsbeskattning SOU 1989: 34, s. 326—.

¹⁸ HE EVL:n muutoksiksi 111/1989 vp.

Tappiona yksinkertaistamisen alueella on kuitenkin pidettävä sitä, ettei tässä yhteydessä päästy kokonaan eroon mutkikkaasta ja paljon tulkintaongelmia herättävästä investointivarausjärjestelmästä. Huomionarvoista on, ettei systeemillä nykyisin liioin edes väitetä olevan sille alunperin ajateltua suhdannepoliittista tehtävää, vaan se on degeneroitunut yleiseksi yritysverotuksen huojennuskeinoksi.

Ruotsin uudistusmallissa ehdotetaan investointivarausjärjestelmän ja varastovarauksen poistamista, mutta tileille tulisi kuitenkin uusi varaus: SURV. Se olisi enintään 30 % yrityksen omasta pääomasta tai 10 % palkkasummasta.¹⁹ Linjakasta olisi, jos Suomessakin joskus vastaisuudessa tultaisiin toimeen yhdellä ainoalla varauksella, jos varausmahdollisuuksia ylipäänsä — veroprosenttia mahdollisesti edelleen alennettaessa — pidettäisiin tarpeellisena.

Huomionarvoista saavutusta yritysverotuksen selkeyttämisessä merkitsee se, että kokonaisverouudistuksessa on pystytty ratkaisevasti karsimaan veronhuojennusverkostoa. Tutkimusvähennysjärjestelmästä päästiin eroon. Raskaan metalliteollisuuden veronhuojennukset (lex Långhjelm) ja merenkulun veronhuojennukset poistuvat vähitellen, kun kyseisten huojennuslakien voimassaoloa ei jatkettu. Poliittisesti ymmärrettävää poikkeamaa yleisestä linjasta merkitsee se, että kehitysalueiden veronhuojennukset jatkuvat aikaisempaa suppeampina.²⁰

Varsin merkittävänä edistysaskeleena voidaan pitää myös sitä, että harkintaverotuksesta päästäneen toteutuvan kokonaisverouudistuksen yhteydessä eroon. Tällä instituutilla on vahvat historialliset juuret,²¹ mutta se on soveltumaton nykyaikaiseen tuloverotukseen. Jos uudeksi osaksi verojärjestelmäämme saadaan kiinteistövero,²² tämä on kokonaisuutena arvioiden systeemiä yksinkertaistava muutos, sillä korvattaviin veroihin kuuluvat suunnitelman mukaan kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus, katumaksu ja manttaalimaksu.

Yksi olennainen yritysverotuksen uudistamistoimenpide jää vielä odottamaan toteutumistaan. Yritysverotuksen uudistamistoimikunta esitti, että osakeyhtiöiltä ja muilta yhteisöiltä poistettaisiin kunnallisverotus turvaten kuntien tulot kokonaisverouudistuksen yhteydessä.²³ Varsinkin suurten osakeyhtiöiden kohdalla melkoinen määrä verotus-työstä aiheutuu kiinteiden toimipaikkojen määrittelystä ja tulon jaosta eri saajakuntien kesken. Tällainen uudistus on toteutettu Ruotsissa vuodesta 1985 alkaen.

¹⁹ SOU 1989: 34, s. 216—.

²⁰ HE 114/1989 vp.

²¹ Ks. niistä Lassi *Kilpi*, Harkintataksitus, Vammala 1955, s. 29—.

²² Ks. tästä kiinteistöverotoimikunnan mietintöä, KM 1989: 2.

²³ KM 1987: 39, s. 29—.

Lopuksi

Kokonaisverouudistus on merkinnyt selvää etenemistä verotuksen yksinkertaistamisen tiellä, mutta myös jonkin taka-askeleen lainsäätäjä on ottanut. Vuosina 1989—1991 näyttää uudistus sitä paitsi mutkikkaat puolensa, kun tähän ajankohtaan liittyy paljon siirtymävaiheen sääntelyä. Esimerkiksi varastovaraussäännöstö on erilainen kaikkina näinä vuosina. Seuraavallekin hallitukselle ja vaalikaudelle jää vielä paljon tietä kuljettavaksi, ja tahdin kiristäminen saattaa olla edessäpäin, jos aiomme verojärjestelmän linjakkuudessa kilpailla menestyksellä Ruotsin kanssa.

Historiallisesti merkittävää kokonaisverouudistuksessa on se, että hallintoneuvos *Kilven* alussa mainitussa esitelmässä viittaama tuloverotuksen kuihtumis- ja kurjistumiskehitys on saatu katkaistuksi ja tuloverojärjestelmä on virvoitettu uuden elämän alkuun.

Hallintoneuvos Kilpi totesi esitelmässään myös seuraavaa: »Ennakonpidätyksen korvaaminen lopullisella palkkaverolla tulisi ilmeisesti johtamaan luopumiseen nykyaikaisesta kaikkeen tuloon kohdistuvas- ta kokonaistuloverotuksesta ja palautumista erilaisen kustakin tulolähteestä saatavan tulon enemmän tai vähemmän erilliseen tuottoverotuksen luonteiseen käsittelyyn, mikä ennen tuloverotusta oli vallitseva. Paluun vanhaan ei kuitenkaan aina tarvitse merkitä taaksepäin menoa.»²⁴

Veropoliittiset ennusmerkit osoittavat Kilven viittaamaan suuntaan. Vuonna 1989 Suomessa selvittää yksi toimikunta siirtymistä korkotulojen lähdeverotukseen ja toinen toimikunta selvittää lähdeveromallia puukaupan osalta. Saattaa olla, että tulevaisuudessa tuloverotus pirstoutuu, joskin tämä näyttää tapahtuvan hiukan yllättäviltä lohkoilta: ei niinkään palkkaverotuksen kuin pääomaverotuksen alueelta lähtien. Tällaiseen kehityslinjaan viittaavat myös Ruotsin uudistussuunnitelmat, joissa keskeisenä ainesosana on siirtyminen suhteelliseen pääomaverotukseen. Jos tuloverotuksen kehitys kääntyy tälle tielle, saa myös järjestelmän selkeys- ja yksinkertaistamistavoite uudet edellytykset ja uudet toteuttamismahdollisuudet.

²⁴ *Kilpi*, LM 1985, s. 678—.