



Helsinki 28.10.2013

Tutkimuskoordinaattori Ilpo Suoniemi Palkansaaajien tutkimuslaitos

Lausunto

Hallituksen esitys eduskunnalle elinkeinotulon ja yhteisöjen varojenjaon verotusta koskevien säännösten muuttamisesta

Pääkohdat lausunnon kannalta

Esityksessä ehdotetaan yhteisöverokannan alentamista nykyisestä 24,5 prosentista 20 prosenttiin. Pääomatuloveron progressiota ehdotetaan kiristettäväksi siten, että yli 40 000 (nyt 50 000) euron pääomatuloista vero olisi 32 prosenttia. Lisäksi ehdotetaan, että osakeyhtiölaissa tarkoitettu varojenjaon vapaan oman pääoman rahastosta olisi verotuksessa osinkotuloa. Muun kuin julkisesti noteeratun yhtiön varojenjaon vapaan oman pääoman rahastosta voitaisiin kuitenkin tietyin edellytyksin käsitellä verotuksessa luovutuksena.

Julkisesti noteeratun yhtiön jakamasta osingosta 85 (nyt 70) prosenttia olisi veronalaista pääomatuloa. Muun kuin julkisesti noteeratun yhtiön jakamasta osingosta olisi 25 (0) prosenttia veronalaista pääomatuloa siltä osin kuin osingon määrä vastaisi osakkeen matemaattiselle arvolle laskettua kahdeksan (yhdeksän) prosentin vuotuista tuottoa, kuitenkin enintään 150 000 (60 000) euroa. Tämän euromääräisen rajan ylittävältä osalta osingosta 85 (70) prosenttia olisi veronalaista pääomatuloa. Kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa vastaavan määrän ylittävältä osalta osingosta olisi 75 (70) prosenttia veronalaista ansiotuloa. Luonnollisen henkilön tuloverolain mukaan verotettavan peitellyn osingon veronalaista osaa ehdotetaan nostettavan 75 prosenttiin.

Yhteisö/yritysverotuksen muutoksesta¹

Käsitys, jonka mukaan omistaja, joka tilittää yritysveron, myös kantaa koko verotaakan, ei päde. Verotuksen teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen mukaan verokohtaantoon vaikuttaa tuotannontekijöiden suhteellinen liikkuvuus. Vähemmän liikkuvat tuotannontekijät, kuten työ, luonnonvarat ja maapohja kantavat verotaakkaa suhteellisesti enemmän kuin pääoma. Täysin liikkumattoman tuotannontekijän ääritapauksessa, tuotannontekijä kantaa koko verotaakan, koska se ei pysty pakenemaan veroa esimerkiksi maastamuuton avulla. Tosin verokohtaannon tarkkaa mittaluokkaa ei ole helppo arvioida monipuolisesti ja monialaisesti liikkuvien tuotannontekijöiden olosuhteissa. Kansainvälisesti toimivan yrityksen pääoma ja sen tuotto voi liikkua monella tavalla sijaintipäätösten, ulkomaisten investointien, siirtohinnoittelun, tytäri- ja holdingyhtiöiden sekä säätiöiden ja muiden omistusjärjestelyiden avulla. Siten on mahdollista, että pitkällä aikavälillä esimerkiksi yritysvero voi tulla suurelta osin yrityksen työntekijöiden maksettavaksi. Arulampalam, Devereux ja Maffini (2012) havaitsivat, että noin 50 % yritysverosta siirtyy työvoiman kannettavaksi pienempinä palkkoina. Tosin heidän aineistonsa on ajalta, jolloin EU-18 maiden

¹ Jatkossa yhteisövero = yritysvero, sillä talouden kannalta olennaista on yritysten tai siihen rinnastettavien yhteisöjen toiminta.



nimelliset veroasteet olivat keskimäärin noin neljänneksen nykytasoa korkeammat ja lisäksi nopeassa laskussa.

Yleinen käsitys on, että siirtyminen yritysverotuksesta pääomatulon saajan verotukseen on järkevää kansainvälisen verokilpailun takia. Yhteisöveroehdotus heijastaakin uskoa verokilpailun suosiollisiin vaikutuksiin. Baldwin ja Krugman (2004) toivat keskusteluun vaihtoehtoisen näkemyksen. He antavat selityksen, miksi Euroopan suuret taloudet eivät ole aktiivisia yritysverokilpailussa. Suurten maiden taloudet ovat itseriittoisia ja niiden markkinat niin laajat, ettei niillä ole tarvetta verokilpailuun. Toisaalta pienet ja syrjäiset maat eivät ole verokilpailun keinoin pystyneet kääntämään investointien suuntaa edukseen paitsi korkeintaan tilapäisesti.

Yritysverokilpailua voidaan tarkastella maiden välisenä strategisena pelinä. Nyt Suomi aikoo tehdä tässä pelissä aggressiivisen, aiempaa merkittävämmän siirron alentamalla nimellistä yritysveroa jopa 18 % tilanteessa, jossa yritysveroasteiden alenemistrendi on vuoden 2008 jälkeen käytännössä pysähtynyt EU-18 maissa. Muiden lähialueen pienten avotalouksien mahdolliset vastasiirrot voivat helposti johtaa kauttaaltaan alempiin yritysveroasteisiin. Näin kaikki maat menettävät verotulojaan eikä menetystä saada välttämättä takaisin osinkoverotuksellakaan. Suomen, jonka hyvinvointi perustuu korkean kokonaisveroasteen varaan rakennettuun pohjoismaiseen malliin, ei ehkä kannata omilla toimillaan kiihdyttää verokilpailua.

Yritysverotuksen osalta ehdotuksessa pyritään rajoittamaan yritysten korkovähennyksiä, mikä toivottavasti vaikeuttaa kansainvälisesti omistettujen yritysten verosuunnittelua, ja muita verovähennyksiä. Näin tapahtuva veropohjan vuotojen tilkitseminen on kannatettava pyrkimys. Samoin kuin vapaan oman pääoman rahastosta tapahtuvan varojenjaon käsitteleminen verotuksessa osinkotulona, jolla rajoitetaan holdingyhtiöiden kautta tapahtuvaa verosuunnittelua.

Osinkotuloverotuksesta julkisesti noteeraamattomissa yhtiöissä

Osinkoverotusehdotus perustuu olennaisilta osilta pohjoismaiseen (ansiotuloista) eriyettyyn veromalliin. Banks ja Diamond (2010) tarkastelivat Mirrlees Review:ssä kysymystä, millä perusteella pääomaa olisi verotettava. Heidän mukaansa kysymyksenasettelu ja vastaukset riippuvat olennaisesti siitä, miten ansiotuloja verotetaan. Banks ja Diamond (2010) suosittivat pohjoismaisen eriytetyn mallin asemesta mallia, jossa ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteet seuraavat toisiaan. Tällöin suurituloisen pääomatulojen veroaste olisi pienituloisen pääomatulojen veroastetta korkeampi, mutta ansio- ja pääomatuloja ei myöskään käsiteltäisi yhtenäisesti niiden summana. Nykyinen kahden prosenttiyksikön progressioero on tässä suhteessa riittämätön. Eriytetyssä mallissa suurin ongelma on tulojen jakaminen ansio- ja osinkotulojen välillä, mikä johtaa ongelmiin verotukselle asetettujen tulojen uudelleenjakotavoitteiden (tuloerojen kaventamisen) kannalta.

Suomessa siirryttiin pohjoismaiseen eriyettyyn pääomaveromalliin vuonna 1993, jota vielä täydennettiin avoir fiscal -järjestelmällä. Tämä mahdollisti varakkaiden listaamattomien (julkisesti noteeraamattomien) yhtiöiden omistajien muuntaa tulojaan pääomatuloiksi, joita verotettiin huomattavasti matalammalla veroasteella, kuin mitä heidän tulojensa mukainen ansioverojen veroaste olisi ollut (Pirttilä & Selin 2006). Tämä johti huipputulojen (ylin tulonsaajaprosentti) ja tuloerojen nopeaan kasvuun (Jäntti ym. 2009 ja Suoniemi 2000). Ajanjaksolla 1994–2004 Suomen Gini-kertoimella mitattu tuloerojen kasvu oli nopeinta OECD-maissa. Samalla huipputulojen koostumus muuttui voimakkaasti osinkotulovaltaiseksi (Kuviot 1 ja 2). Tämän seurauksena



ylimpien tuloluokkien veroasteet alenivat, erityisesti huipputulosten osalta, ja koko välittömän verotuksen progressivisuus heikkeni johtaen käytettävissä olevissa tuloissa mitattuun tuloerojen kasvuun (Riihelä ym. 2005 & 2008, Suoniemi 2002). Veroja edeltävissä bruttotuloissa vastaavaa tuloerojen kasvua ei tuolloin havaittu.

Sittemmin Suomen pääomaverotusta on korjailtu useasti, avoimien -järjestelmä on poistettu, mutta järjestelmään on lisätty osinkojen veropohjan huojennuksia ja varallisuusverosta on luovuttu. Kaikesta huolimatta tulolajin muunto-ongelman mahdollistavat ominaisuudet ja tuloerot ovat säilyneet eikä Suomen tulonjaossa eikä huipputulossa ole näkynyt sellaista muutosta, joka voitaisiin liittää pääomaverotuksen korjailuun.

Nykyisellään tulojen muuntomahdollisuudet on kytketty yrityksen nettovarallisuuteen. Verotuksen epäneutraalisuus tältä osin on alentanut listaamattomien yhtiöiden oman pääoman tuottovaatimusta markkinatuottoon verrattuna ja on johtanut oman pääoman osuuden kasvattamiseen. Tutkimuksesta on saatu tukea siihen, että tähän tähtäävä oman pääoman kasvattaminen liikainvestoinneilla ei välttämättä kohdistu riskipitoisempaan tuotantopääomaan vaan sitä on suunnattu sijoitusvarallisuuteen. Tämä johtaa pääoman väärään allokaatioon ja tehottomuuteen (Harju ym. 2010). Tämä on tuotu esiin myös ehdotuksen perusteluissa.

Oman pääoman osuuden kasvattamista pidetään joskus myönteisenä, esimerkiksi liikavelkaantumista ehkäisevänä, asiana, joka pienentää äkillisiin rahoitusmarkkinashokkeihin liittyviä konkurssiriskejä. Tässä kuitenkin unohtuu Modiglianin ja Millerin neutraalisuustulos. Vaikka tulos on johdettu, kuten muut rahoitusteorian perustulokset, häiriöttömien ja kitkattomien markkinoiden olosuhteissa, se vähintäänkin kertoo, ettei yrityksen rahoitusrakenteelle pidä antaa liiallista merkitystä ilman lisäperusteluja.

Veroehdotuksessa (jatkossa uusi järjestelmä) ja sen valmistelutyössä tulojen muunto-ongelma saa ansaitsemaansa huomiota (ks. myös Grönberg ym. 2013). Nykyisessä ja uudessa järjestelmässä listaamattoman yhtiön omistaja/yrittäjä voi vapaasti päättää, miten jakaa tulonsa ansiotulon (maksaa tästä ansiotuloveroa, mutta ansiotulo vähentää yhtiön voittoja ja siis yritysveroa) ja osinkotulon välillä (maksaa tästä ensin yritysveron ja lopusta säädösten mukaan osan huojennettuna ja ei-huojennettuna osinkotulona, mahdollisesti vielä ansiotulona). Suomen aineisto osoittaa, että iso osa yrittäjistä jakaa kokonaistulonsa verotuksellisesti optimaalisesti, koska miltei 50 prosenttia kaikista YEL-yrityksistä maksaa täsmälleen vero-optimaalisen osuuden bruttotulostaan palkkatulona (Harju ja Matikka 2013).

Pienen listaamattoman yhtiön, jonka nettovarallisuus on 300 000 € (josta ehdotus sallisi 8 % tuoton huojennettuna verotettavana osinkona, nyt 9 %), verotus kiristyisi nykytilanteeseen verrattuna noin 1,5–2 prosenttiyksikköä, jos osinkotulo jää välille 30 000–80 000 €. Pienemmillä tuloilla yrittäjän kannattaa välttää yritysvero ja nostaa kaikki tulot ansiotuloina sekä nyky- että uudessa järjestelmässä. Yli 100 000 € osinkotuloilla tilanne muuttuu ja uuden järjestelmän veroaste on parhaimmillaan pari prosenttiyksikköä nykyistä alempi. Tällä, tyyppillisellä nettovarallisuuden tasollakin muutos siis suosii suurempituloisia yrittäjiä.

Vastaavasti voidaan tarkastella varakkaan yhtiön, jossa osinkoverotukseen (osakastasolla) vaikuttava nettovarallisuus on 3 000 000 € (ylin prosentti yritysvero yltää tälle tasolle ja niiden painoarvo koko yritysvero- ja osinkoverotuksessa on luonnollisesti huomattavasti lukumääräosuutta suurempi) osingonsaajan verotusta olettaen, että yritysveron todellinen maksaja on osingonsaaja (yritysvero



voi osittain siirtyä myös hintoihin tai palkkoihin, varsinkin jos yhtiö toimii kansainvälisesti ja tuotantoa on useassa maassa). Tässä tapauksessa suurta, noin yli 150 000 € osinkoa saavien verotus kevenee tuntuvasti. Parhaimmillaan kevennys on noin 5 prosenttiyksikköä (noin 250 000 osingolla), siis noin kuudennes nykytilanteeseen verrattuna.

Nykyjärjestelmän suurin ongelma on tulonmuuntaminen, ei niinkään verotuksen keskimääräinen taso. Veroprosentteja sovelletaan (usein huojennettuihin) tuloihin, jotka eivät ole pääomatuloja vaan ansiotuloja ja tämä koskee kaikkein varakkaimpia listaamattomien yhtiöiden omistajia. Samalla on ansiotulovero syrjäytynyt. Nykyjärjestelmässä veronmaksu määräytyy tulojen koostumuksen perusteella ja hyvin varakkailla pörssin ulkopuolisten osakeyhtiöiden omistajilla on mahdollisuus vaikuttaa tulojensa koostumukseen.

Koska suurimpia tuloja nauttivat voivat reagoida verotukseen verosuunnittelulla, niin ansiotuloveroasteikon suunnittelun kannalta keskeinen tunnusluku, ns. verotettavan tulo jousto (joka kertoo, miten verotettava tulo reagoi veroasteen muutoksiin) muuttuu ongelmalliseksi. Se riippuu olemassa olevasta verorakenteesta ja veropohjan valinta osaltaan määrää kyseisen jouston arvon.

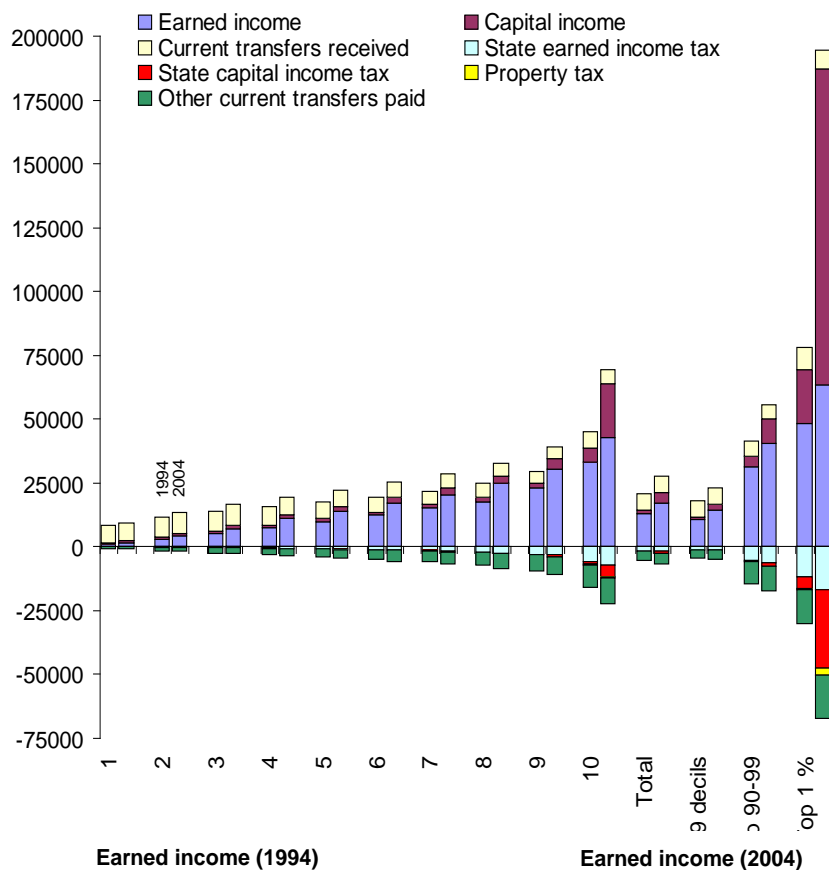
Listaaamattoman yrityksen osinkoveroehdotus ei sisällä olennaisia innovaatioita tänä vuonna voimassaolevaan järjestelmään verrattuna. Sen periaatteet säilyvät, huojennus- ja tulolajien määräytymisrajoja siirrellään ja veroasteita vaihdellaan. Lisäksi varakkaan yhtiön ja suurosinkojen saajien verotus kevenee olennaisesti, jopa noin 5 prosenttiyksiköllä nykytilanteeseen verrattuna. Näiltä osin ehdotus vie väärään suuntaan.

Nykytilannetta parempi tapa kuroa umpeen suurituloisten ansio- ja pääomatuloveroasteiden välistä kuilua ja hillitä tulonmuuntoa julkisesti noteerattomissa yhtiöissä olisi rakentaa kokonaan uusi osinkoverojärjestelmä esimerkiksi ns. Hetemäen työryhmän ehdotusten (2010) pohjalta (ks. myös professoreiden, Matti Tuomala ja Jukka Pirttilä, antamat lausunnot). Tässä luovutaan huojennetusta (esimerkiksi verovapaasta) osingosta ja siirrytään ns. normaalituottomalliin. Näin pyritään samanaikaisesti sekä investointipäätöksiin liittyvään neutraalisuuteen että lieventämään omistajien osinkotuloihin liittyvää tulonmuunto-ongelmaa. Normaalituotto sidottaisiin riskittömään tuottoon, jonka saa sijoituksesta korkean luottoluokituksen valtion velkapapereihin. Tällöin normaalituotto olisi muutaman prosentin tasolla, ei 8–9:n kuten Suomen nyky- ja ehdotetussa osinkoveromallissa. Ehdotettu yhden prosenttiyksikön alennus 9:stä 8:aan on aivan riittämätön nykyjärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi.

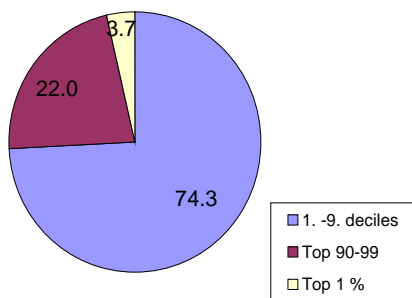
Veroehdotuksesta pyydettiin arviota myös useilta professoreilta. Ihmettelen, miksi tässä ei kuulu taloustieteen professoreita, kuten Matti Tuomalaa ja Jukka Pirttilää, jotka ovat kansainvälisesti meritoituneita veroteorian ekspertejä.



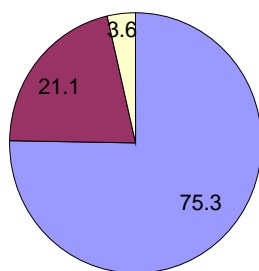
Kuvio 1. Reaalitulojen kasvu ja rakenteen muutos bruttotulodesiileittäin aikavälillä 1994–2004



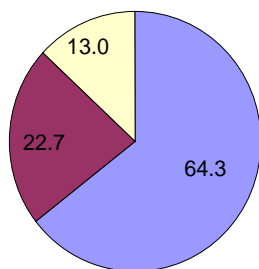
Earned income (1994)



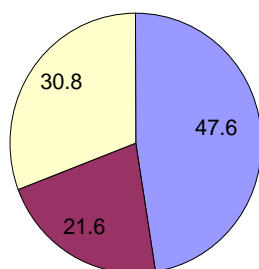
Earned income (2004)



Capital income (1994)



Capital income (2004)





Kuvio 2. Ansio- ja pääomatulojen jakauma bruttotulodesiileittäin vuosina 1994 ja 2008.

Lähteet:

- Arulampalam, W., Devereux, M. ja Maffini, G. (2012) The direct incidence of corporate income tax on wages, *European Economic Review*, 56, 1038–1054.
- Baldwin, R. ja Krugman, P. (2004) Agglomeration, integration and tax harmonisation, *European Economic Review*, 48, 1 – 23.
- Banks J. ja P. Diamond (2010) The basis for direct taxation, teoksessa “Mirrlees Review” *Dimensions of Tax Design* Ch. 6. The Institute for Fiscal Studies.
<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions>
- Grönberg S. Kari, S. ja O. Ropponen (2013) Kehysriihessä ehdotettujen osinkoveromuutosten arviointia. VATT Valmisteluraportit 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Harju, J., Karikallio, H. ja Matikka, T. (2010). Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. VATT Muistiot 18, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Harju, J. & Matikka, T. (2013) Entrepreneurs and Income-shifting: Empirical Evidence from a Finnish Tax Reform, VATT Working Papers 43.
- Harju, J., Matikka, T., Pirttilä, J. ja O. Ropponen (2013) Miten yrityksiä pitäisi verottaa? *Talous ja Yhteiskunta* 3/2013.
- Jäntti, M., M. Riihelä, R. Sullström and M. Tuomala (2009), Trends in top income shares in Finland, teoksessa A. B. Atkinson and T. Piketty (eds.), *Top Incomes over the Twentieth Century: Volume II - A Global Perspective*, Oxford University Press.
- Lindhe, T., Södersten, J. and A. Öberg (2004), Economic effects of taxing different organizational forms under the Nordic Dual Income Tax. *International Tax and Public Finance*, 52, 477–505.
- Pirttilä, J. and H. Selin (2006), How successful is the dual income tax? Evidence from the Finnish tax reform of 1993. Labour Institute for Economic Research, Working Papers, 223.
- Riihelä, M., Sullström ja I. Suoniemi (2008) Tax progressivity and recent evolution of the Finnish income inequality. Labour Institute for Economic Research, Working Papers, 169.
- Riihelä, M., Sullström, R. ja Tuomala, M. (2005), Kuponginleikkaajien paluu; Ylimmät tulot ja niiden verotus, *Talous ja Yhteiskunta*, 33:1, 14–21.
- Suoniemi, I. (2002) Verotus, tulonjako ja talouden vakauttaminen: eräitä havaintoja Suomen kehityksestä, *Talous ja Yhteiskunta*, 30:3, 26–32.
- Suoniemi, I. (2000), Decomposing the Gini and the Variation Coefficients by Income Sources and Income Recipients. Labour Institute for Economic Research, Working Papers, 169.
- Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Ilpo Suoniemi
tutkimuskoordinaattori