

Veropoliittiset tavoitteet 2020-luvulle



Sisällys

Akavan keskeiset näkemykset verotuksesta	3
1. Akavan visio vuoteen 2023 mennessä	4
2. Veropolitiikan tausta	5
3. Julkisen talouden epätasapaino	7
3.1. Tulonjako	9
4. Verotuksen viimeaikainen kehitys ja tulevaisuuden muutostarve	10
4.1. Verotuksen taso ja rakenne	10
4.2. Ansiotuloverotus	13
4.3. Ympäristö-, haitta- ja kulutusverotus	15
4.4. Yritys- ja yrittäjän verotus	17
5. Akavan keskeiset näkemykset verotuksesta	20
LIITE:	
Arvio joidenkin verolajien veroperustemuutosten vaikutuksesta verokertymään	22

Akavan keskeiset näkemykset verotuksesta

1. Työllisyysaste kasvaa 75 prosenttiin niin, että korkean arvonlisäyksen tuottavien, osaamista vaativien ja hyvin palkattujen tehtävien osuus kokonaistyöllisyydestä kasvaa. Suomi on kansainvälisesti kilpailukykyinen sijainti näille tehtäville. Verotuksen tulee osaltaan tukea korkeaan osaamiseen nojaavaa työllisyyden kasvua.
2. Julkinen talous tasapainotetaan **korkealla työllisyydellä**, pitkällä työurilla ja tuloksellisella julkisen sektorin toiminnalla. Julkista velkaa ei siirretä seuraavalle sukupolvelle maksettavaksi.
3. Kasvun ja työllisyyden tukemiseksi Akava vaatii, että **ansiotuloverotusta kevennetään**. Työtulojen verotusta kevennetään kaikissa tuloluokissa niin, että myös rajaveroasteet laskevat. Korkein rajaveroaste lasketaan viiteenkymmeneen prosenttiin.
4. Työllisyyttä ja kasvua tukevan verouudistuksen on oltava staattisesti tarkasteltuna **kustannusneutraali**. Työtuloverotuksen keventäminen voidaan rahoittamuulla verotuksella, ensisijaisesti haitta- ja kulutusveroja kiristämällä, mutta ei velkarahalla.
5. Maakuntien tuottamat palvelut tulee rahoittaa valtion rahoituksella. Akava vastustaa **ansiotuloihin kohdistuvaa** uutta **maakuntaveroa**. Maakuntien mahdollinen vero-oikeus kohdistuisi työtuloihin. Tämä merkitsisi painetta työtuloverojen kiristykseen, jos maakuntien rahoitustarve kasvaa. Valtiolla on tämän sijaan käytössä useita veromuotoja ja muita tulonlähteitä. Veropolitiikan koordinaatio ja siten työtuloverotuksen keventäminen vaikeutuvat, jos työtuloihin kohdistuvaa vero-oikeutta laajennetaan uusille tahoille.
6. Akava haluaa pitää Suomen **yhteisöveron kilpailukykyisenä**. Jotta yhteisövero säilyisi varteenotettavana veromuotona Suomessa jatkossakin, on tarpeen voimakkaasti tiivistää veroyhteistyötä EU-tasolla ja määrittää sekä yhteisöveropohjan että yhteisöverokannan vähimmäistaso. Tarvitaan voimakkaita toimia, jotta haitallinen verokilpailu (race-to-the-bottom) voidaan estää.
7. Yritys- ja yrittäjäverotuksen pitää kohdella **tasapuolisesti sekä pääoma- että osaamisintensivisiä** elinkeinoja. Siksi merkittävä työtuloverotuksen keventäminen on tärkein kehittämiskohde myös elinkeino- ja yrittäjäpolitiikan kannalta. Eroa pääoma- ja ansiotulojen verokohtelussa on kavennettava ensisijaisesti keventämällä ansiotuloverotusta.
8. Lisää verotuloja voidaan saada estämällä tehokkaasti harmaata taloutta. Suomi tarvitsee tehokkaan, laajamittaisen ja koordinoitun ohjelman. Ohjelmaan on sisällytettävä veronkierto- puuttuminen ja sillä on oltava selkeästi määritelty vastuutaho.

Akavan tavoitteet esitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 5 sivulla 20

1. Akavan visio vuoteen 2023 mennessä

Akavan vuonna 2017 hyväksymässä visiossa lähdetään siitä, että laadukkaat julkiset palvelut voidaan taata tulevaisuudessa vain lisäämällä työntekoa. Akavan näkemys on, että julkinen talous tasapainotetaan korkealla työllisyydellä ja pitkillä työurilla, panostamalla osaamiseen ja tuloksellisella julkisen sektorin toiminnalla.

Kuvio 1: Akavan visio jossa tähdätään osatavoitteiden kautta korkeaan työllisyyteen ja pitkiin työuriin.



Globalisaatio johtaa syvenevään työnjakoon, joka ulottuu tehtäväkentteisiin asti: jokainen tehtävä voidaan ulkoistaa sille, joka tekee sen parhaiten. Merkittävä osa pitkälle jalostettujen tuotteiden arvosta jakaantuu usean maan ja toimijan välillä. Suurin arvonlisä tulee kehittyneissä maissa tapahtuvasta suunnittelusta, muotoilusta, markkinoinnista ja liikkeenjohdosta. Näissä toiminnoissa, joita pidetään varsinaisena tuotantona, syntyy arvonlisäystä suhteellisesti vähemmän. Tiedyt maantieteelliset alueet erikoistuvat arvoketjun eri vaiheisiin ja niihin kasaantuu tiettyjä arvoketjujen vaiheita.

Akavan visiossa työllisyysaste kasvaa 75 prosenttiin niin, että korkea arvonlisäystä tuottavien, osaamista vaativien ja hyvin palkattujen tehtävien osuus kokonaistyöllisyydestä kasvaa. Suomen tulee olla kansainvälisesti kilpailukykyinen sijainti näille tehtäville.

Tavoitteemme saavuttaminen edellyttää myös sitä, että vähemmän koulutettujen työllisyydestä huolehditaan paljon paremmin kuin nykyisin koska vähemmän koulutettujen työllisyysaste on hyvin matala. Ikäryhmässä 20–64 vuotta pelkän peruskoulun varassa olevista työssä käyviä on vain noin puolet, kun korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden työllisyysaste on selvästi yli 80 prosenttia.

Pienten työtulojen verotuksen keventäminen ei ole tehokas keino lisätä pienten työtulojen hankkimisen kannustavuutta. Mikäli palkkatulot jäävät alle 14 000 euroon vuodessa, peritään niistä ainoastaan sosiaaliturvamaksut, ei valtio- tai kunnallisveroa. Pienten palkkojen verotus Suomessa vaikuttaa kansainvälisessä vertailussa varsin kohtuulliselta. Tulo- ja kannustinloukut syntyvät siitä, että vähäisen työtulon hankkiminen pienentää yhtäaikaan useamman etuuden määrää. Tämän ongelman ratkaisemiseksi hal-

Akavan näkemys on, että julkinen talous tasapainotetaan korkealla työllisyydellä ja pitkillä työurilla, panostamalla osaamiseen ja tuloksellisella julkisen sektorin toiminnalla.

litus on käynnistänyt ns. perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushankkeen. Hankkeen tehtävänä on valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta.

Matalapalkkatyön edellytysten edistäminen on nähtävä Suomen työllisyysstrategiasa ainoastaan muita keinoja täydentävänä ja tukevana. Varsinaisen tavoitteen tulee olla, että nostetaan yleistä koulutustasoa eli vähennetään matalammin koulutettujen määrää eikä pyrkä muuttamaan toimintaympäristöä matalapalkkaystävälliseksi. Korkeasti koulutettujen parempaa työllisyyttä Suomessa ei saa tulkita niin, että korkeasti koulutettujen työllisyyden edellytyksiä ei tarvitse parantaa. Korkeasti koulutettujen työllisyydessä olemme jäljessä muiden Pohjoismaiden tasosta.

Suomalaisten osaamistasoa pitää nostaa koko koulutusketjussa – varhaiskasvatuksesta eläkkeelle jäämiseen asti. Osaamiseen tarvitaan panostuksia, jotta Suomi voi 2030-luvulla olla osaamisintensiivisiin palveluihin ja tuotteisiin nojaava vauras talous. Suomalaisten yritysten tulosta pitää nostaa panostamalla tutkimukseen ja viennin edistämiseen.

Verotuksen tulee osaltaan tukea korkeaan osaamiseen nojaavaa työllisyyden kasvua. Tavoitteenamme on saavuttaa EU15-maiden taso ansiotuloverotuksessa kaikilla tulotasoilla.

Julkisen talouden rahoituksen kestävyys on perusedellytys Akavan vision toteuttamiselle.

Julkisen talouden kestävyysvaje poistuu, jos työllisyysaste nousee 75 prosenttiin ja sote-uudistuksella rajoitetaan sosiaali- ja terveysmenojen nousuvauhti niin, että vuoteen 2030 mennessä syntyy kolmen miljardin säästöt.

**Verotuksen
tulee osaltaan
tukea korkeaan
osaamiseen
nojaavaa
työllisyyden
kasvua.**

2. Veropolitiikan tausta

Verojärjestelmän tehtävä on kerätä varoja julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Se tulisi tehdä mahdollisimman tehokkaasti heikentämättä talouden toimintaedellytyksiä. Lisäksi verojärjestelmä ottaa huomioon yhteiskunnassa vallitsevat poliittiset käsitykset oikeudenmukaisesta tulonjaosta.

Suomen nykyisen verojärjestelmän tietyt keskeiset piirteet ovat muovautuneet 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Tältä ajalta ovat peräisin eriytetty ansiotulojen ja pääomatulojen verotus ja kiinteistövero. Osinkoverotuksessa tapahtui merkittäviä muutoksia vuoden 2005 uudistuksessa. Tällöin yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä (ns. avoir fiscal) jouduttiin luopumaan, koska katsottiin, että se ei noudattanut Euroopan unionin veroperiaatteita. Avoir fiscalista luopumisen jälkeen suomalaisten listattujen yhtiöiden jakamaa voittoa on verotettu pääosin kahdesti, ensin yhtiön osalta voittona ja sitten osingonsaajan osalta osinkona. Yrittäjäomistajan verotuksessa tuplaverotusta haluttiin lievittää, minkä seurauksena listaamattomien yritysten jakamien osinkojen verotus monimutkaistui.

Verojärjestelmämme tilan analysoi ja kehittämissuuntia esitti valtiovarainministeriön asettama, Martti Hetemäen johtama verotuksen kehittämistyöryhmä, jonka loppuraportti valmistui vuonna 2010. Ryhmän keskeisiä ehdotuksia olivat työtulojen verotuksen merkittävä kevennys ja vastaavasti haitta- ja kulutusverojen kiristys, sekä yhteisöveron keventäminen ja sen vastapainoksi osinkoverotuksen kiristäminen.

Ryhmän ehdottama kokonaisuus ei saanut riittävää poliittista tukea eikä sen tilalle ole syntynyt muutenkaan laajaa yhteisymmärrystä Suomen verojärjestelmän kehittämissuunnasta. Viime vuosina tehdyt veroratkaisut heijastavat toisaalta taloudellisia paineita ja toisaalta poliittisia voimasuhteita. On tehty lukuisia muutoksia, joista suurin osa yksitellen tarkasteltuna vaikuttaa pieneltä. Mutta kokonaisuudessa ansiotuloverotus on

kiristynyt, sen progressiivisuus on vahvistunut ja progressio on tuotu myös pääomaverotuksen piiriin. Kulutus- ja haittaverot ovat kiristyneet. Sen sijaan kovan kansavälisen verokilpailun seurauksena yhteisöverotusta on merkittävästi kevennetty.

Kireän kansainvälisen verokilpailun rinnalla viime nykyistä verojärjestelmää haastavat kasvavissa määrin digitalisaatio, jakamistalous ja työnteon uudet muodot. Digitaalisesti siirrettäviä tuotteita ja palveluita tuottavat yritykset tavoittavat asiakkaansa ilman fyysistä läsnäoloa, mikä helpottaa verosuunnittelua. Toiseksi digitaaliset hyödykkeet voivat olla sellaisia, että ne lisäävät kuluttajan saamaa arvoa ja hyvinvointia, mutta rahallista vaihdantaa ei välttämättä synny, jolloin digitaalinen palvelu jää kulutusverotuksen ulkopuolelle.

Jakamistaloudessa on kysymys erilaisista palveluista, joita välitetään digitaalisten markkinapaikkojen kautta (pop-up ravintolat, Airbnb, aikapankit). Jakamistalous liittyy laajemminkin ns. uusiin työmuotoihin ja itsensä työllistäjiin. Jatkossa yhä useammat hankkivat tulonsa useasta tulolähteestä, osin palkansaajana ja osin itsensä työllistäjänä. Tilanne on haastava, koska verotus ei saa olla esteenä tällaiselle työlle, toisaalta ei saa syntyä mahdollisuuksia verovälttelyyn. Oma haasteensa on verotuksen ja sosiaaliturvan kokonaisuuden toimivuus uusien työmuotojen kohdalla.

Näistä syistä on tarpeen ottaa uudestaan Suomen verojärjestelmä kokonaistarkasteluun, kuten maan hallitus on syksyllä 2017 päättänyt. Tavoitteena on tehdä esitys yritys- ja tuloverotuksen kehittämisen pitkän aikavälin suunnitelmaksi. Selvitykset pohjustavat ehdotuksia yritys ja tuloverotuksen kehittämistä siten, että järjestelmä ottaa huomioon toimintaympäristön muutoksesta johtuvat tarpeet sekä luo edellytykset talouskasvulle kannustamalla yritystoiminnan harjoittamiseen ja työn tekoon. Pitkän aikavälin suunnitelmalla annetaan yrityksille ja kansalaisille selkeä signaali siitä, että Suomi on jatkossakin valtio, jossa kannattaa investoida, työllistää, tehdä työtä ja kasvaa. Valmistelu käynnistetään tutkimushankkeella, jolle asetetaan asiantuntijoista koostuva laaja-alainen ohjausryhmä.

Yksi keskeinen toimintaympäristössämme tapahtunut muutos on, että osaamisen merkitys työn tuottavuuden kasvun kannalta on korostunut ja kiinteän pääoman merkitys on aiempaa vähäisempi. Tämä oli jo Hetemäen työryhmän analyysin keskeisin tulos. Siksi pidämme työryhmän analyysiä ja ehdotuksia ansiotuloverotuksen kehittämistä edelleen täysin relevantteina. Suomen julkisen talouden tasapainottaminen edellyttää nykyistä huomattavasti korkeampaa työllisyysastetta. Nämä seikat puoltavat merkittävää työtulojen verotuksen keventämistä kaikilla palkka- ja työtulotasoilla niin, että myös rajaveroasteet laskevat. Julkisen talouden tilan vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista, että verotus kokonaisuudessa kevenee. Työtuloverotuksen kevennyksiä on pakko kompensoida kiristämällä muita, työllisyyden ja kasvun kannalta vähemmän haitallisia veromuotoja. Pääosa korotuspaineista kohdistuu käytännössä ympäristö-, haitta- ja yleiseen kulutusverotukseen.

**Suomen
verojärjestelmän
kokonaistarkastelu
on tarpeellinen
muun muassa
uusien työnteon
muotojen ja niiden
yhdistelmien
vuoksi.**

3. Julkisen talouden epätasapaino

Veroilla rahoitetaan julkista sektoria, johon kuuluvat palvelut ja tulonsiirrot. Julkisen sektorin tehtävät, vastuut sekä toiminnan tulokellisuus ja tuottavuus määrittävät verotason. Julkinen sektori ja verotus ovat tiiviissä yhteydessä. Suomessa julkinen sektori on hyvin laaja – julkiset menot ovat yli puolet bruttokansantuotteesta. Julkiselä rahoituksella hoidetaan keskeisiä tehtäviä ja tuotetaan palveluita, jotka edistävät kasvua, työllisyyttä ja kansalaisten hyvinvointia. Julkisen sektorin varoilla huolehditaan koulutuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, sosiaaliturvasta, kulttuuri-, uskonto- ja vapaa-ajan palveluista, ympäristönsuojelusta, infrastruktuurista, kansalaisten turvallisuudesta sekä oikeusturvasta. Verovaroin kustannettavilla hyvinvointipalveluilla on kansalaisten suuren enemmistön tuki.

Lisäksi erittäin merkittävä osuus julkisista menoista ovat tulonsiirrot, joilla tasataan tuloeroja ja vakuutetaan kansalaisia sairauden, työttömyyden ja vanhuuden varalta.

Julkinen sektori on keskinen työmarkkina akavalaisille. Akavalaisista 41 prosenttia työskentelee julkisella sektorilla.

Taulukko 1: Julkiset nettomenot tehtäväryhmittäin, suhteessa BKT, %

Lähde: Tilastokeskus, Julkiset menot tehtävittäin

Hallintoala	1990	2015	Muutos %-yks.
Yleinen julkishallinto	4,1	5,7	1,6
Puolustus	1,4	1,2	-0,2
Yleinen järjestys ja turvallisuus	1,1	1,1	0,0
Elinkeinoelämän edistäminen	5,8	4,0	-1,8
Ympäristönsuojelu	0,2	0,2	0,0
Asuminen ja yhdyskunnat	0,5	0,2	-0,3
Terveydenhuolto	5,1	6,4	1,3
Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto	1,3	1,3	0,0
Koulutus	5,7	5,8	0,1
Sosiaaliturva	17,9	24,4	6,5
Tehtävät yhteensä	43,1	50,1	7,0

*Nettomenot on saatu vähentämällä bruttomenoista maksutulot

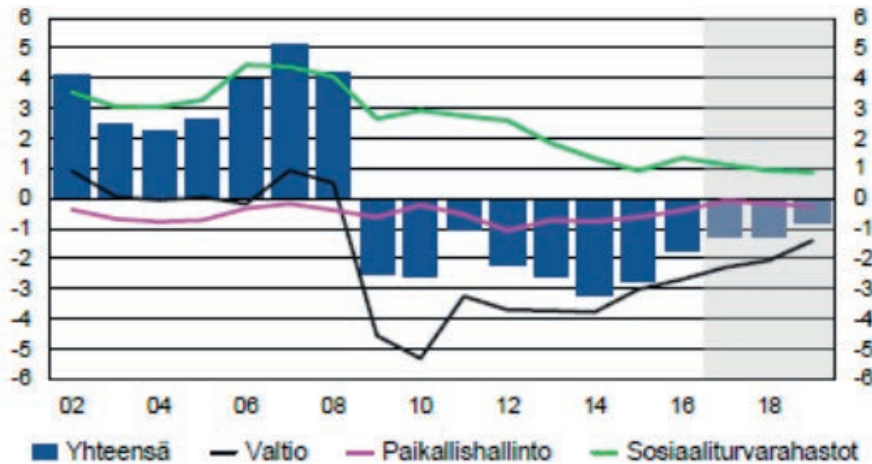
Julkisten nettomenojen osuus suhteessa bruttokansantuotteeseen on noin 50 prosenttia (tavallisemmin raportoitu bruttomenojen osuus noin 57 prosenttia). Suhde on 25 vuodessa kasvanut 7 %-yksikköä. Kasvu johtuu pääosin voimakkaasta sosiaaliturvamenojen kasvusta. Nykyään sosiaaliturva kattaa lähes puolet julkisen sektorin menoista. Puolet sosiaaliturvasta on vanhuuteen liittyviä menoja (pääosin eläkkeet). Sosiaaliturvamenojen suhteelliseen merkitykseen vaikuttavat työllisyys ja demografia. Matala työllisyysaste ja vanhusväestön kasvava osuus kasvattavat sosiaaliturvamenojen BKT-suhdetta. Menojen painottuminen sosiaaliturvaan on huolestuttavaa siksi, että tulojen uudelleenjako ei paranna tulevaisuuden kasvu- ja työllisyysnäkömiä samalla tavalla kuin julkiset investoinnit koulutukseen, innovaatioihin, digitalisaatioon tai infrastruktuuriin.

Julkisen sektorin menot ovat ylittäneet sen tulot 2000-luvun loppupuolen finanssikriisistä lähtien ja julkisen sektorin velan suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut vuoden 2008 jälkeen noin 33 prosentista yli 60 prosenttiin. Julkiseen talouteen on muodostunut rakenteellinen alijäämä, jota ei ole vielä kyetty täysin korjaamaan. Rakenteellisen alijäämän arvioidaan olevaan 1 % BKT:sta vielä vuonna 2021.

Julkisen talouden kestävyysvaje poistuu, jos työllisyysaste nousee 75 prosenttiin ja sote-uudistuksella rajoitetaan sosiaali- ja terveysmenojen nousuvauhti.

Kuvio 2: Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen

Lähde: Tilastokeskus, VM

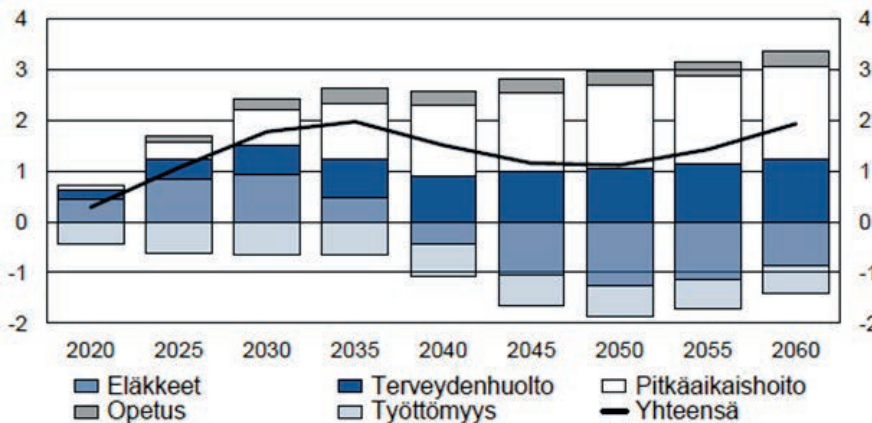


Meneillään olevassa noususuhdanteessa velan suhde bruttokansantuotteeseen kääntyy laskuun, mutta ilman lisätoimia tämä lasku jäänee tilapäiseksi. Väestön ikääntymisestä johtuvien paineiden julkisiin menoihin arvioidaan edelleen kasvavan. Eläkemenojen suhteen bruttokansantuotteeseen odotetaan kasvavan vielä prosenttiyksikön verran, mutta suhde kääntyy laskuun 2030 jälkeen. Sen sijaan vanhuusväestön kasvu näkyy pitkään tulevaisuudessa terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen kasvussa. Finanssikriisi ja heikko talouden kehitys sen jälkeen ovat taas heikentäneet julkisen talouden lähtötilaa. Julkisen velan osuus BKT:seen suhteutettuna kasvoi vajaasta 33 prosentista yli 60 prosenttiin. Kaikkiaan julkisen talouden ns. kestävyysvaje on valtiovarainministeriön mukaan noin 3 prosenttia BKT:sta. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon julkisen sektorin jäämän pitäisi parantua heti, jotta julkinen talous selviytyisi nykyisistä ja tulevista velvoitteistaan.

Julkisen velan osuus suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvoi vajaasta 33 prosentista ennen finanssikriisiä yli 60 prosenttiin vuonna 2017.

Kuvio 3: Ikäsidonnaisten menojen arvioidut muutokset vuoden 2015 jälkeen, suhteessa BKT:seen, %

Lähde: VM



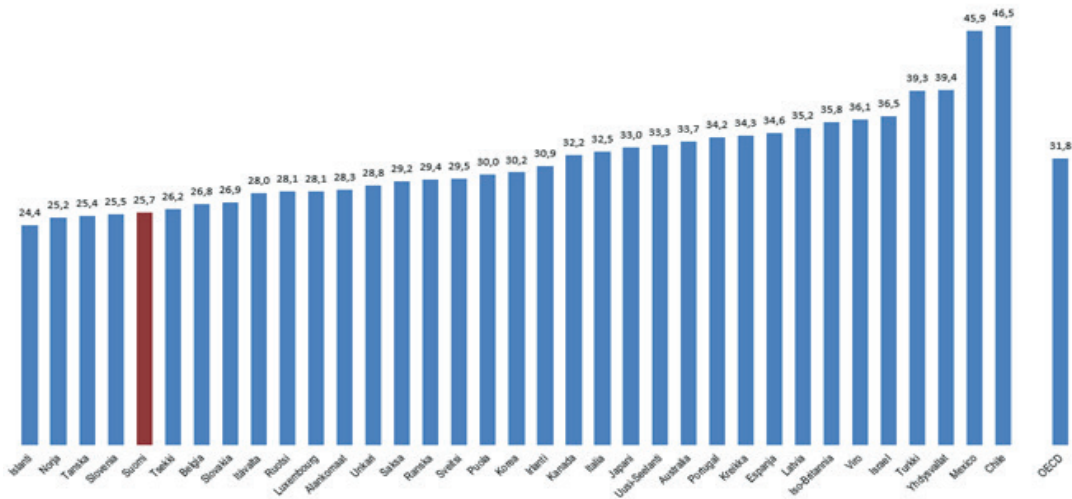
Jotta kasvava työllisyys vahvistaisi julkista taloutta, verotuksen kokonaisuuden merkittävä keventäminen ilman tulonsiirtojen tai julkisen palvelujen supistamista ei ole mahdollista. Siksi työllisyyttä ja kasvua tukevan veropolitiikan on oltava staattisesti tarkasteltuna kustannusneutraali. Tällöin verotulojen kasvu ja julkisten menojen vähentäminen, eli ns. dynaamiset vaikutukset, jotka seuraavat parantuneesta työllisyydestä, pidemmistä työurista ja matalammasta työttömyydestä, johtavat julkisen talouden kestävyysvajeen supistumiseen.

3.1. Tulonjako

Suomen tuloerot verotuksen ja tulonsiirtojen jälkeen ovat säilyneet kansainvälisesti pieninä (kuvio 4).

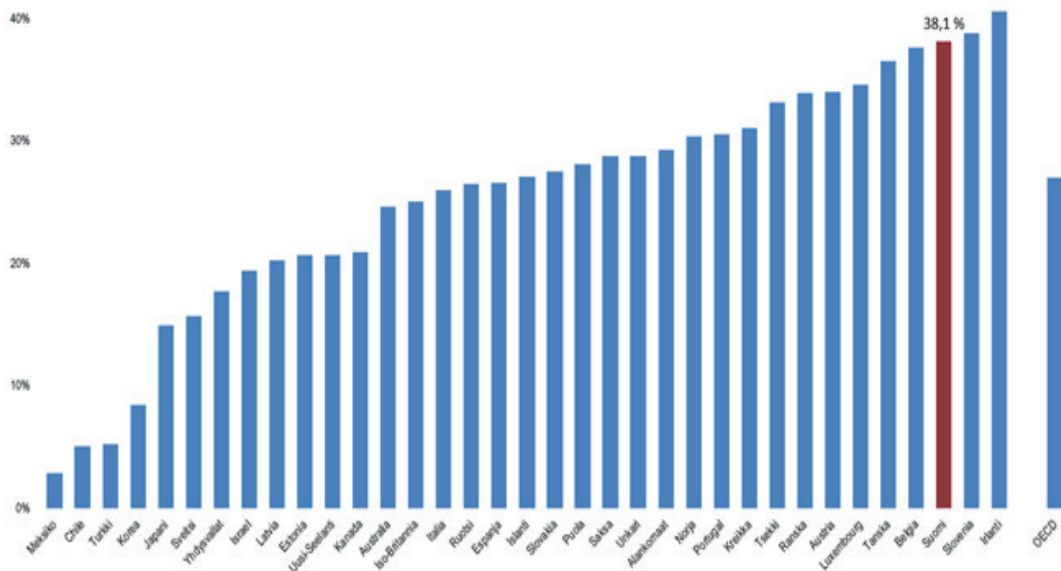
Kuvio 4: Suhteelliset tuloerot OECD-maissa, Gini-kerroin (%), ekvivalentit käytettävissä olevat tulot. Kotitalouksien suhteelliset tuloerot OECD-maissa ekvivalentit käytettävissä olevat rahatulot, Gini-kerroin (%) vuonna 2014 tai tuorein vuosi josta tietoja

Lähde: OECD, Income Inequality Update, November 2016.



Kuvio 5: Verotuksen ja tulonsiirtojen tasaava vaikutus* OECD-maissa vuonna 2014***Tasaava vaikutusta mitataan Gini-kertoimen prosentuaalisena pienentämisenä, kun verrataan tuotannontekijätulojen Gini-kerrointa käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimeen. ** 2014 tai tuorein vuosi josta tietoja

Lähde: OECD, Income Inequality Update, November 2016.



Tulonjaon tasaisuuden tulee perustua enemmän työllisyyteen ja vähemmän tulonsiirtoihin ja verotukseen.

Käytettävissä olevien tulojen jakoon vaikuttavat sekä markkinatulojen (palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot) tasaisuus että vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kautta tapahtuva uudelleenjakoa. Suomessa työikäisen väestön markkinatulot ovat epätasaisemmin jakautuneita kuin muissa Pohjoismaissa ja meillä tuloa tasataan voimakkaasti verotuksen ja tulonsiirtojen kautta. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin on 38 prosenttia pienempi kuin tuotannontekijätulojen Gini-kerroin. Koska palkkaerot Suomessa ovat pieniä, muita Pohjoismaita suuremman markkinatulojen epätasaisuuden syyt liittyvät Suomen heikompaan työllisyyteen. Muissa Pohjoismaissa korkea työllisyys vähentää tulonsiirtojen ja niiden rahoituksen tarvetta. Kuten aiemmin todettiin, tulonsiirtojen osuus Suomen julkisista menoista on kasvanut merkittävästi ja puolet kaikista julkisista menoista on tulonsiirtoja.

Tulonjaon tasaisuuden tulee perustua enemmän työllisyyteen ja vähemmän tulonsiirtoihin ja verotukseen. Suomen on liikuttava muiden Pohjoismaiden suuntaan suhtautumisessaan työhön.

4. Verotuksen viimeaikainen kehitys ja tulevaisuuden muutostarve

4.1. Verotuksen taso ja rakenne

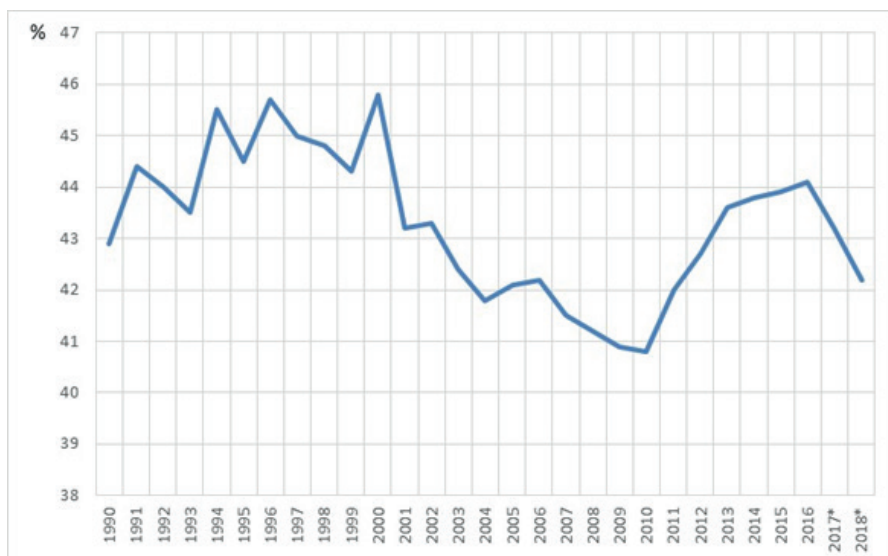
Verotuksen tasoa kuvataan yleensä veroasteella. Veroaste suhteuttaa kaikkien verojen määrän bruttokansantuotteeseen. Yleisesti ottaen korkeampi veroaste viittaa suurempaan verorasitukseen, mutta kuten usein taloudellisten mittareiden kohdalla on, veroasteen ja sen muutosten tulkinta ei ole aina yksiselitteistä. Esimerkiksi erilaisten verovähennysten karsiminen ja niiden korvaaminen suorilla tuilla nostaa veroastetta, vaikka toimenpide ei muuttaisi nettomääräisesti kenenkään käytettävissä olevia tuloja. Toiseksi veroasteen muutoksiin vaikuttavat paitsi verolainsäädännön muutokset, myös erilaiset taloudessa tapahtuvat suhdanneluontoiset tai rakenteelliset muutokset.

Veroasteen kannalta ei ole yhdentekevää, kasvavatko kotimaiset työvoimavaltaiset palvelut vai pääomaintensiivinen vientiteollisuus. Näin talouden suhdanteet ja niiden vaihtelu voivat vaikuttaa veroasteeseen. Samaten veroasteeseen vaikuttaa kansantalouden tulonmuodostus. Jos esimerkiksi ansiotulojen osuus bruttokansantuotteesta pienenee, on odotettavissa, että veroaste laskee, koska ansiotuloja verotetaan Suomessa ankarammin kuin pääomatuloja.

Näillä reunahuomautuksilla voidaan todeta, että Suomen veroaste on kansainvälisesti korkea. Se on vaihdellut 1990–2016 aikana 41 ja 46 prosentin välillä. Veroaste oli trendimaisessa laskussa vuoden 2000 huipustaan vuoteen 2010 saakka, minkä jälkeen se kiristyi vuoteen 2016 asti. Ennusteiden mukaan veroaste on kääntynyt selkeään laskuun vuonna 2017 ja lasku jatkuu vuonna 2018. Valtiovarainministeriön mukaan etenkin tämän vuoden veroasteen laskuun vaikuttaa merkittävästi ns. kilpailukyky sopimuksen ratkaisut, eli erittäin maltillinen palkkakehitys, ja myös verokevennykset. Jatkossa veroaste laskee edelleen, koska keskeisimpien veropohjien, kuten palkkasumma ja yksityinen kulutus, odotetaan kasvavan hitaammin kuin BKT, koska talouskasvu nojaa enemmän vientiin ja investointeihin.

Kuvio 6: Suomen veroaste 1990-2018

Lähde: Tilastokeskus 1990-2016, ennusteet 2017-2018 VM



Suomen veroaste on kansainvälisesti vertaillen korkea. Se on vaihdellut 41 ja 46 prosentin välillä vuosina 1990–2016.

Veroja maksetaan useilla perusteilla. Verotuksen rakennetta tarkastellaan yleisesti luokittelemalla kerätyt verot tuloveroihin, pakollisiin sosiaalivakuutusmaksuihin, omaisuusveroihin ja kulutusveroihin. Suomessa kotitalouksilta kerättäviä tuloveroja ovat muun muassa valtion ansio- ja pääomatuloverot sekä kunnallisvero. Veroluonteisia sosiaaliturvamaksuja ovat esimerkiksi työtuloihin perustuvat eläkevakuutusmaksut ja työttömyysvakuutusmaksut sekä verohallinnon keräämät sairausvakuutusmaksut. Omaisuusveroja ovat kiinteistövero, perintö- ja lahjavero sekä varainsiirtovero. Kulutusverot ovat välillisiä tavaroista ja palveluista maksettavia veroja. Merkittävimpiä niistä ovat arvonlisävero sekä valmisteverot. Veroluokitus perustuu OECD:n verotilastoihin.

Taulukko 2: Verotyypin kertymä suhteessa BKT, %

Lähde: Tilastokeskus. Verot ja veroluonteiset maksut, kotitalouksien tuloverojen jako ansio- ja pääomatuloveroihin on oma laskelma.

	2010	2016	Muutos %-yks. 2010–2016
Kotitalouksien tuloverot	12,0	13,0	1,0
josta pääomatuloista*	0,9	1,3	0,4
josta ansiotuloista*	11,1	11,7	0,6
Yhteisöjen tulovero	2,4	2,2	-0,2
Pakolliset sosiaalivakuutusmaksut	12,1	12,8	0,7
josta vakuutettu	3,5	4,1	0,6
josta työnantaja	8,6	8,7	0,1
Omaisuusverot	1,1	1,4	0,3
Kulutusverot	13,0	14,5	1,5
josta yleiset verot (ALV)	8,3	9,1	0,8
Muut verot	0,1	0,1	0,0
Verot yht.	40,8	44,1	3,3

Taulukossa kaksi esitetään näistä verolajeista saadut verotulot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen vuosina 2010 ja 2016. Jos veroperusteet eivät muuttuu eikä talouden rakenteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia, voidaan olettaa, että eri veromuotojen kertymä "keskimäärin" seuraa bruttokansantuotteen kehitystä, jolloin verolajien kertymän suhde bruttokansantuotteeseen pysyy kutakuinkin vakiona. Kuten edellä todettiin, veroaste nousi 40,8 prosentista 44,1 prosenttiin vuodesta 2010 vuoteen 2016, eli verotus kokonaisuudessa kiristyi.

Tästä 3,3 %-yksikön muutoksesta 1,5 %-yksikköä liittyy kulutusverojen kasvuun, noin 0,6 %-yksikköä valtion ja kuntien ansiotuloverotuksen kasvuun ja 0,6 % vakuutettu-

jen (eli pääosin palkansaajien) maksamien eläke- ja muiden sosiaaliturvamaksujen nousuun. Koska vakuutettujen maksamat pakolliset vakuutusmaksut ovat osa ansiotuloverotusta, ansiotuloista perittyjen verojen suhde bruttokansantuotteeseen on kasvanut yhteensä noin 1,2 %-yksikköä 2010 ja 2016 välillä. Tästä noin 0,2 %-yksikköä selittyy Yle-verolla, joka otettiin käyttöön vuonna 2013 televisiolupamaksun tilalle. Yhteisöveron ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen BKT-suhde on pysynyt kutakuinkin muuttumattomana.

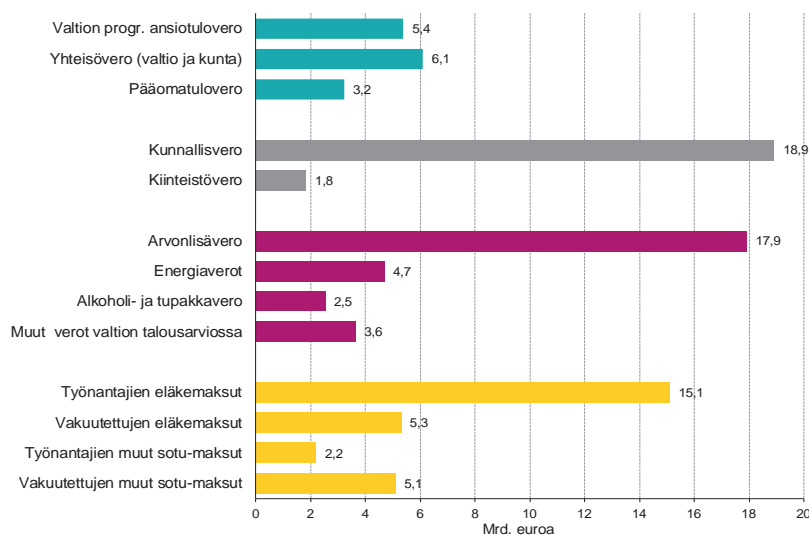
Tarkastelun valossa vaikuttaa siltä, että vuoden 2010 ja 2016 välillä sekä ansiotulo- että kulutusverotus ovat kiristyneet, vieläpä suunnilleen yhtä paljon. Verotuksen painopiste ei ole siirtynyt ansiotuloverotuksesta kulutusverotuksen suuntaan. Johtopäätös voi olla toinen, jos tarkastellaan pelkästään valtiontalouden verotulojen rakennetta.

Verotuksessa on tapahtunut muutoksia vuoden 2016 jälkeen. Niistä keskeisin on se, että palkansaajien tuloverotus keveni vuonna 2017 merkittävästi, palkkatulojen veroaste (verojen osuus bruttopalkasta) aleni noin 0,6 %-yksikköä kaikilla palkkatasoilla. Vuonna 2018 palkkaverotus pysyy kutakuinkin ennallaan. Alkoholit, tupakka ja energiaverot kiristetään vuosina 2017 ja 2018.

Vuonna 2018 erilaisia veroja ja veroluonteisia maksuja kerättiin yhteensä noin 98 miljardia euroa (Kansantalouden tilinpidon mukaan). Keskeisten verolajien budjetoidut tuotot on arvioitu kuviossa 7. Budjetoinnissa ei noudateta samoja periaatteita kuin Tilastokeskuksen tilastoissa. Erona on muun muassa se, että budjetissa verotuotto kirjataan sille vuodelle, jona vero on maksettu, Tilastokeskus noudattaa ns. suoriteperustetta, eli vero on sen vuoden tulo, jolloin veronmaksuvelvollisuus on syntynyt. Joitakin muitakin eroja on erityisesti arvonlisäveron käsittelyssä, Tilastokeskuksen tilastoissa arvonlisäveron kertymä on säännönmukaisesti korkeampi kuin Valtion budjeteissa ja tilinpäätöksissä.

Kuvio 7: Arviot keskeisten verojen ja veroluonteisten maksujen tuotoista.

Lähde: Oma laskelma Valtion talousarvion, VM:n ja Eläketurvakeskuksen ennusteiden perusteella.



Verotuksen kokonaisrasituksen tasoon vaikuttavat julkisen sektorin tehtävien laajuus, julkisen sektorin toiminnan tehokkuus sekä tulonjakotavoitteet. Ottaen huomioon julkisen talouden rahoitustasapainoon liittyvät haasteet, joita edellä tarkasteltiin, verorasituksen kokonaistason alentamiseen pyrkiminen ei ole realistista ilman merkittäviä muutoksia julkisen sektorin tehtävien määrässä ja laajuudessa ja/tai tulonsiirtojen vähentämistä. Kasvun kannalta kokonaisverorasituksen kasvu sisältää merkittäviä riskejä, koska Suomen verotus on jo kokonaisuudessaan kireä.

Akava on linjannut, että julkinen talous tasapainotetaan korkealla työllisyydellä, pitkällä työurilla ja tuloksellisella julkisen sektorin toiminnalla. Edellä todettiin, että vastuullisen

Vuoden 2010 ja 2016 välillä sekä ansiotulo- että kulutusverotus ovat kiristyneet suunnilleen yhtä paljon. Verotuksen painopiste ei ole siirtynyt ansiotulo-erotuksesta kulutusverotuksen suuntaan.

veropolitiikan lähtökohta tällöin on, että verolainsäädännöllä tehtävät veroperuste-
muutokset ovat julkisen talouden kannalta ns. staattisesti neutraaleja. Nopeamman
kasvun ja paremman työllisyyden kautta syntyvät dynaamiset vaikutukset kuitenkin
vahvistavat julkista taloutta. Verojen absoluuttinen määrä kasvaa, mutta verojen
osuus BKT:sta saattaa myös laskea, jolloin veroaste alenisi. Suoraan veroasteeseen ei
kuitenkaan ole mielekästä asettaa tavoitteita, sillä kuten yllä todettiin, veroasteeseen
vaikuttavat myös muutokset tuotannon rakenteessa ja tulonjaossa.

Hetemäen työryhmän loppuraportissa todetaan, että teknologisen kehityksen ja kansainvälisen työnjaon syvenemisen seurauksena on ilmeistä, että Suomen kaltaisessa maassa inhimillisen pääoman merkitys työn tuottavuuden kasvun kannalta on korostunut kiinteän pääoman kustannuksella. Inhimillistä pääomaa kartuttaa muodollisen koulutuksen lisäksi työuran aikana kartutettu osaaminen. Tämä tarkoittaa, että kireän työtuloveroverotuksen haitalliset vaikutukset kasvun ja työllisyyden kannalta kasvavat. Verotuksen rakenne pitää siirtää palkkatulojen verotuksesta muihin veromuotoihin, ennen kaikkea haitta- ympäristö- ja kulutusveroihin.

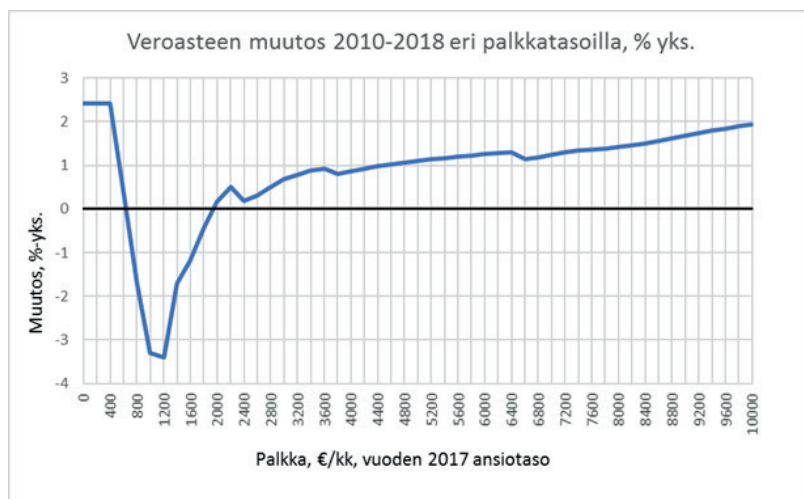
Tuottavuuden kasvun kannalta on olennaista, että inhimillisen pääoman investointien tuotto koettaisiin riittävän hyväksi kaikissa työntekijäryhmissä. Progressiivinen verotus kuitenkin heikentää palkannoususta saatavaa hyötyä ja vähentää näin kannustinta hankkia lisäpätevyttä tai pyrkiä uralla eteenpäin.

Tuottavuuden kasvun kannalta suurta merkitystä on yritysten kannustinjärjestelmillä. Mahdollisuudet rakentaa toimivia taloudellisia kannustimia kytkeytyvät tiiviisti ansiotulojen verotukseen, sillä korkeat työhön kohdistuvat rajaveroasteet mitätöivät vaikutuksen, joka kannustavalla palkkauksella halutaan saada aikaan.

4.2. Ansiotuloverotus

Valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämistyöryhmä piti Suomen palkkaverotuksen keskeisimpänä ongelmana sitä, että rajaveroasteet (verojen osuus tulonlisäyksestä) ovat korkeita jo varsin matalilla palkkatasoilla ja nousevat nopeasti tulon noustessa (kireä progressio). Vuosina 2010–2018 tämä piirre on vahvistunut entisestään, sillä veroaste on noussut sitä enemmän mitä korkeampi palkkataso on. Käytännössä verotus on keventynyt alle 2000 euroa kuukaudessa tulotasolla. Tällä palkkatasolla työskentely on osa-aikaista tai erittäin pienipalkkaista työtä. Esimerkiksi 2016 kunta-alalla lähetinkin kokonaisansio (palkka lisineen) on kokoaikatyössä keskimäärin 1950 euroa kuukaudessa ja laitossiivoojan 1981 euroa kuukaudessa. Alle 600 euroa kuukaudessa palkkatasolla verotus on kiristynyt eläke- ja muiden sosiaaliturvamaksujen kiristysten takia. Vuonna 2018 noin 1100 euron alittavalla palkkatasolla maksetaan ainoastaan eläke- ja muita sosiaaliturvamaksuja, joten tavanomaiset keinot verotuksen keventämiseen näillä tulotasolla on käytetty loppuun.

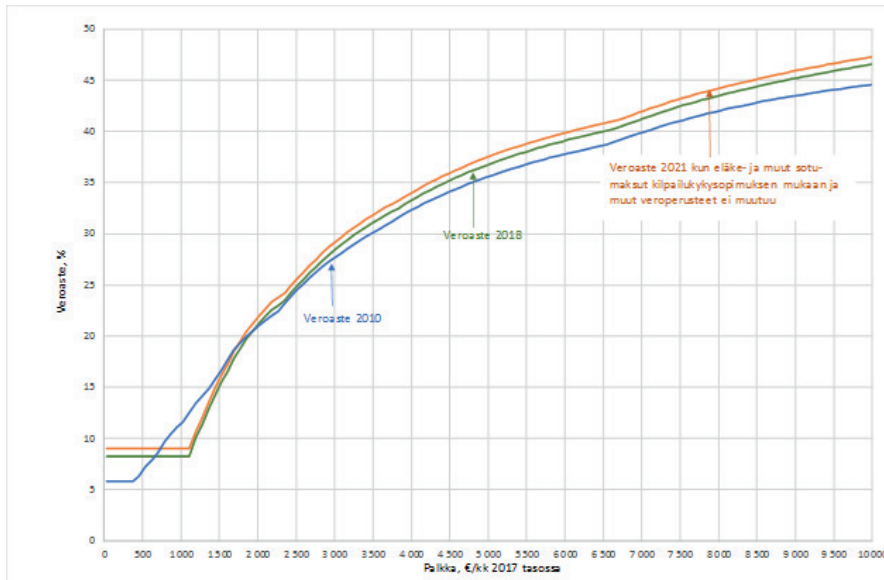
Kuvio 8: Palkkatulon veroasteen muutos 2010-2018 eri palkkatasoilla
Lähde: Omat laskelmat



Progressiivinen verotus heikentää palkannoususta saatavaa hyötyä ja vähentää näin kannustinta hankkia lisäpätevyttä tai pyrkiä uralla eteenpäin.

Pienten työtulojen hankkimisen kannustavuus on nykyään selkeästi kiinni sosiaaliturvan rakenteesta, eikä suoraan palkkaverotuksesta. Tulo- ja kannustinloukkuja syntyy, kun vähäisen työtulon hankinta pienentää yhtäaikaa useamman etuuden määrän. Tähän ongelman ratkaisemiseksi hallitus on käynnistänyt ns. perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushankkeen. Hankkeen tehtävänä on valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta.

Kuvio 9: Veroaste eri palkkatasoilla 2010 ja 2018 sekä arvio 2021 tasosta kun eläke- ja sosiaaliturvamaksut muuttuvat kilpailukykyopin mukaan ja muissa veroperusteissa ei tule muutoksia
Lähde: VM, omat laskelmat



Palkkaverotus on kiristynyt myös suhteessa kilpailijamaihin. Veronmaksajain keskusliiton selvitysten perusteella on pääteltävissä, että vuoden 2010 jälkeen Suomen palkkaverotus on kiristynyt suhteessa Länsi-Euroopan maiden verotukseen kaikissa esimerkitapauksissa, joita järjestö on selvittänyt. Positiivista on, että kilpailukykyopin yhteydessä toteutettujen verokevennyksien ansiosta ero kääntyi vuonna 2017 laskuun. Parannus saattaa jäädä tilapaiseksi, koska näillä näkymin palkkaverotus kiristyy vuosina 2019 ja 2020 sovittujen eläke- ja muiden sosiaaliturvamaksujen korotusten takia.

Taulukko 3: Suomen palkkaverotuksen ero suhteessa muihin Länsi-Euroopan maihin, %-yks.
Lähde: Veronmaksajain keskusliitto

	2010	2016	2017
Pieni palkka	-2,6	-0,4	-1,1
Keskipalkka	0,2	2,1	1,5
Vaativan asiantuntijatyön palkka*	1,7	3,5	2,9
Korkea palkka	3,6	6,1	5,3

* Veronmaksajien vertailussa toiseksi korkein palkkataso kunakin vuonna

Pienen palkan verotus Suomessa on edelleen alle Länsi-Euroopan keskitasoa, mutta keskipalkan (vuonna 2017 noin 3400 euroa/kk) verotus Suomessa on jo 1,5 %-yksikköä kireämpi. Tätä korkeammilla palkkatasoilla ero kasvaa edelleen. Korkeapalkkaisen, noin 11 000 euroa/kk ansaitsevan henkilön verotus on Suomessa jo yli 5 %-yksikköä korkeampi kuin vertailumaissa keskimäärin. Länsi-Euroopan maita ovat tässä vertailussa Alankomaat, Belgia, Britannia, Espanja, Italia, Itävalta, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Tanska.

Tulo- ja kannustinloukut syntyvät, kun vähäisen työtulon hankinta pienentää yhtäaikaa useamman etuuden määrää.

Verojärjestelmän pitää tukea osaamispääoman kartuttamista.

Palkkaverotus on kehittynyt vääriin suuntaan. Teknologisen kehityksen ja kansainvälisen työnjaon syvenemisen seurauksena on ilmeistä, että Suomen kaltaisessa maassa inhimillisen pääoman merkitys työn tuottavuuden kasvulle on korostunut kiinteän pääoman kustannuksella. Inhimillistä pääomaa kartuttaa muodollisen koulutuksen lisäksi työuran aikana kartutettu osaaminen. Verojärjestelmän pitää omalta osaltaan tukea osaamispääoman kartuttamista. Tuottavuuden kasvun kannalta on olennaista, että inhimillisen pääoman (osaamispääoman) tuotto koettaisiin riittävän hyväksi kaikissa työntekijäryhmissä. Kireä progressiivinen palkkaverotus kuitenkin alentaa palkannoususta saatavaa hyötyä ja vähentää näin kannustinta hankkia lisäpätevyyttä tai pyrkiä uralla eteenpäin.

Edellä esitetyt päätelmät perustuvat valtiovarainministeriön vuonna 2008 asettaman työryhmän analyysiin. Työryhmän tehtävä oli arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita.

Työryhmän havaintoja voidaan täydentää kiinnittämällä huomiota siihen, että henkilöstön koulutus ja perusosaaminen eivät ole sama asia kuin yrityksen osaamispääoma. Yrityksen osaamispääoma syntyy ja kasvaa varsinaisessa toiminnassa, jossa erilaiset, erityyppiset ja eritasoiset osaamiset kytkeytyvät toisiinsa. Siksi yrityksen osaamisen pääoman kartuttaminen edellyttää, että yritysjohto ja henkilöstö sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin. Sitoutumisen kannalta hyvin toimivat, kannustavat palkkausjärjestelmät ovat avainasemassa. Mahdollisuudet rakentaa toimivia kannustinjärjestelmiä kytkeytyy tiiviisti ansiotulojen verotukseen, sillä korkeat työhön kohdistuvat rajaveroasteet mitätöivät vaikutuksen, joka kannustavalla palkkauksella halutaan rakentaa.

Työryhmän raportin valmistumisen jälkeen suomalainen verojärjestelmä on ansiotuloverotuksen osalta kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Suomessa ansiotuloverotus on kireää jopa muihin Pohjoismaihin verrattuna, erityisesti johto- ja asiantuntijoiden verotus on kansainvälisesti hyvin raskasta. Verotuksellisesti Suomi ei ole kilpailukykyinen ympäristö vaativalle asiantuntijatyölle. Tilanne on syvässä ristiriidassa pyrkimyksemme erikoistua kansainvälisessä työnjaossa tehtäviin, jotka edellyttävät korkeaa osaamista, tuottavat korkeaa arvonlisäystä ja joissa vastaavasti palkkataso on korkea.

Akava katsoo, että Hetemäen työryhmän analyysi ansiotuloverotuksen kehittämistarpeista ja työryhmän esitys ansiotuloverotuksen kehittämiseksi ovat edelleen kaikilta osin ajankohtaisia. Työryhmän ehdottaman verotason saavuttaminen edellyttää nykyään arviomme mukaan yli 3 miljardia euroa. Summa on noussut työryhmän ehdottamasta 2 miljardista eurosta yleisen hintatason nousun lisäksi myös siksi, että vuoden 2010 jälkeen palkka- ja työtulojen verotus on kiristynyt ja näillä näkymin se on edelleen jonkin verran kiristymässä palkansaajien sosiaaliturvamaksuihin tiedossa olevien muutosten seurauksena. Näin mittava verotuksen rakenteen painopisteen muutos työverotuksesta muihin veromuotoihin on toteutettava asteittain ja edellyttää laajaa ja pitkäaikaista poliittista sitoutumista.

Työtuloista maksetaan veroja ja veroluonteisia maksuja valtiolle, kunnalle ja sosiaaliturvarahastoille. Sen sijaan muita veromuotoja, erityisesti kulutusveroja, kertyy vain valtiolle. Työtuloverotuksen keventäminen ja sen painopisteen siirtäminen kulutus- ja haittaverotukseen edellyttää veropolitiikan koordinaatiota ja tulomenetysten kompensatioita erityisesti valtiolta kunnille. Veropolitiikan koordinaatio ja siten työtuloverotuksen keventäminen vaikeutuvat, jos työtuloihin kohdistuvaa vero-oikeutta laajennetaan uusille tahoille kuten tuleville maakunnille. Siksi työtuloihin kohdistuva uusi maakunta-vero ei ole toivottava.

4.3. Ympäristö-, haitta- ja kulutusverotus

Yleinen kulutusvero Suomessa on arvonlisävero (ALV). Lisäksi kulutusveroja ovat erilaiset valmisteverot (tupakka-, alkoholi-, polttoaine- ja juomapakkausvero) sekä autoiluun liittyvä verotus (autovero ja ajoneuvovero). Valmisteveroja ja autoilun

Mittava verotuksen rakenteen painopisteen muutos työverotuksesta muihin veromuotoihin on toteutettava asteittain.

verotusta voidaan luonnehtia myös ympäristö- ja haittaverotukseksi, koska se kohdistuu ympäristölle ja terveydelle haitalliseen kulutukseen. Ympäristö- ja haittaveroilla tavoitellaan toisaalta kulutustottumisten muuttamista, toisaalta niistä saatuja tuottoja voidaan käyttää muiden verojen sijaan tai muiden verojen keventämiseen. Tässä ”kaksoishyöty”-ajattelutavassa on tietty jännite, sillä käyttäytymisen muuttuessa toivottuun suuntaan ympäristö- ja haittaverojen tuotot pienenevät ja niiden merkitys julkisten menojen rahoituksessa vähenee.

Kulutusverotuksella katsotaan olevan suhteessa pienempiä talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia kuin tuloverotuksella. Suhteelliseen verokantaan perustuva kulutusvero, kuten arvonlisävero, ei vähennä kouluttautumisen ja työuralla oppimisen tuottoa eikä heikennä kannusteita yrittäjyyteen tai työelämässä eteenpäin pyrkimiseen. Verotuksen painopisteen siirtämistä tuloverotuksesta yleiseen kulutusverotukseen arvonlisäveroa voidaan myös perustella sillä, että tuloverotus rasittaa kotimaista tuotantoa ja vientiä, mutta ei tuontia. Kulutusverotus sen sijaan rasittaa myös tuontia. Viennin osalta vero palautetaan, eikä se siten heikennä kotimaisen tuotannon kilpailukykyä kansainvälisessä ympäristössä.

Merkittävä työtuloverotuksen keventäminen vähentämättä julkisen talouden tuloja on mahdollista vain kiristämällä muita veromuotoja, ensisijaisesti kulutus- ja haittaveroja, koska veropohjana ainoastaan kulutus on yhtä laaja ja jopa laajempi kuin ansiotulot. Kulutusverojen korotukset pitää kohdistaa mahdollisuuksien mukaan ympäristö- ja haittaveroihin, mutta merkittävää verotulojen lisäystä ei saada puuttumatta arvonlisäverotukseen, erityisesti alennettuihin 10 ja 14 prosentin arvonlisäverokantoihin. Sosiaalipoliittisista syistä lääkkeiden alennettuun verokantaan ei puututa. Ympäristöpoliittisistä näkökulmista myös kukaan julkisen liikenteen arvonlisäverotusta ei saa kiristää.

Kulutusverojen kiristys nostaa hintatasoa (eli aiheuttaa inflaatiota). Suomessa vähimmäisetuudet (kansan- ja takuueläkkeet, sairaus- ja vanhempainpäivärahojen minimimäärät, työttömän perusturva, vähimmäispäivärahat, vammaisetuudet sekä perustoi-meentulon perusosa) on sidottu kansaneläkeindeksiin, joka taas seuraa kuluttajahintojen nousua. Näin ollen kulutusverotuksen kiristys kompensoidaan automaattisesti kaikista pienituloisimmille. Työeläkkeet on sidottu indeksiin, joka kuluttajahintojen muutoksella on 80 prosenttia.

Ympäristö- ja haittaveroilla voidaan vaikuttaa kuluttajien ja yritysten käyttäytymiseen. Ympäristön kuormittamiseen liittyvät ohjaustarpeet kasvavat tulevaisuudessa erityisesti ilmastomuutoksen seurauksena. Ympäristöveroilla on tässä suhteessa tärkeä tehtävä.

Välillisten verojen nostaminen ei ole helppoa, sillä ympäristö- ja haittaverojen taso Suomessa on jo varsin kireä. Verojen osuus yleisimpien väkevien alkoholijuomien ja tupakan hinnasta nousee yli 80 prosenttiin, bensiinin ja dieselin hinnasta veroa on yli puolet, kotitaloussähkönkin hinnasta veroa on kolmannes (Lähde: Veronmaksajien Keskusliitto, Kulutusverotuksen trendit meillä ja muualla, 1.7.2017). Tämän hallituskauden aikana toteutettavien veronkorotusten jälkeen tupakka-askin hinta nousee Suomessa 8 euroon vuoteen 2019 mennessä. Tupakan hinta on kuitenkin tätäkin korkeampi Britanniassa ja Irlannissa. Alkoholin ja tupakan lisäverottamisen este on pääasiassa verovapaa tuonti.

Suuresta verosisällöstään huolimatta energian hinta (bensiini, diesel, kotitaloussähkö) on muissa Pohjoismaissa korkeampi kuin Suomessa (lähde: GlobalPetrolPrices.com, sähkön osalta Eurostat). Itse asiassa kotitaloussähkön hinta Suomessa on alle EU:n keskiarvon. Teollisuussähkö on eurooppalaisittain edullista kaikissa Pohjoismaissa. Suomessa teollisuus on hyvin energiantensiivinen ja siksi energiaverotukseen liittyy lukuisia verotukia, joiden kokonaismäärä on suuruusluokaltaan 2 miljardia euroa.

Myös yleinen kulutusverotus on kiristynyt Suomessa 2010 jälkeen. Arvonlisäveroprosenttia korotettiin yhteensä kaksi prosenttiyksikköä, ensin vuonna 2010 (1 %-yks.) ja sitten vuonna 2013 (1 %-yks.). Samalla kahdella prosenttiyksiköllä nousivat myös

alennetut verokannat. Suomen yleinen arvonlisäverokanta, 24 %, on EU:n korkeimpia. Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Kroatiassa yleinen arvonlisäverokanta on 25 %, Unkarissa peräti 27 %.

Suomessa arvonlisäverokantoja ei ole pyritty yhtenäistämään, poikkeuksena tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien siirto nolloverokannasta toiseen alennettuun verokantaan (nykyään 10 %) vuonna 2012. Alennettu 15 % arvonlisäverokanta sovelletaan elintarvikkeisiin, rehuihin sekä ravintola- ja ateriapalveluihin. 10 prosentin arvonlisävero sovelletaan mm. henkilökuljetuksiin, majoituspalveluihin, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalveluihin, kirjoihin, tilattuihin sanoma- ja aikakauslehtiin sekä lääkkeisiin. Yhteensä arvonlisäverotuksen huojuennukset alentavat verotuloja noin 3 miljardia euroa.

Taulukko 4: Arvonlisäverotuksen luokat ja alennetut verokannat.

Lähde: Veronmaksajain keskusliitto

24 %	Yleinen verokanta
14 %	Elintarvikkeet, ravintola- ja ateriapalvelut ja eläinten rehut (ei eläimet, juomavesi, alkoholijuomat ja tupakka)
10 %	Henkilökuljetukset Kirjat Liikuntapalvelut Lääkkeet Majoituspalvelut Pääsyliput kulttuuri-, sirkus- ja urheilutapahtumiin, elokuvaan ja huvipuistoihin Yleisradion valtion televisio- ja radiorahastosta saama määräraha Vähintään kuukaudeksi tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien myynnit
0 %	Vienti Suomen ulkopuolelle suuntautuvat tavarakuljetukset Yleishyödyllisten yhteisäjien jäsenlehtien myynti Kansainvälisessä liikenteessä käytettävien vesialusten ja kansainvälistä liikennettä harjoittavan yhtiön ilma-alusten myynti
Vapautus	Sairaanhoido, lääkärihoito, hammashoido Sosiaalihuoltoon ja sosiaaliturvaan liittyvät palvelut Koulu- ja yliopisto-opetus, ammattikoulutus Rahoitus- ja vakuutuspalvelut (ei kuitenkaan tallekokeroiden vuokraus ja neuvontapalvelut) Arpajaiset ja rahapelit Esiintyvien taitelijoiden palkkiot Kiinteistöjen sekä rakennusmaan myynti Julkiset hautauspalvelut

Merkittävä työtuloerotuksen keventäminen vähentämättä julkisen talouden tuloja on mahdollista vain kiristämällä muita veromuotoja, ensisijaisesti kulutus- ja haittaveroja.

4.4. Yritys- ja yrittäjän verotus

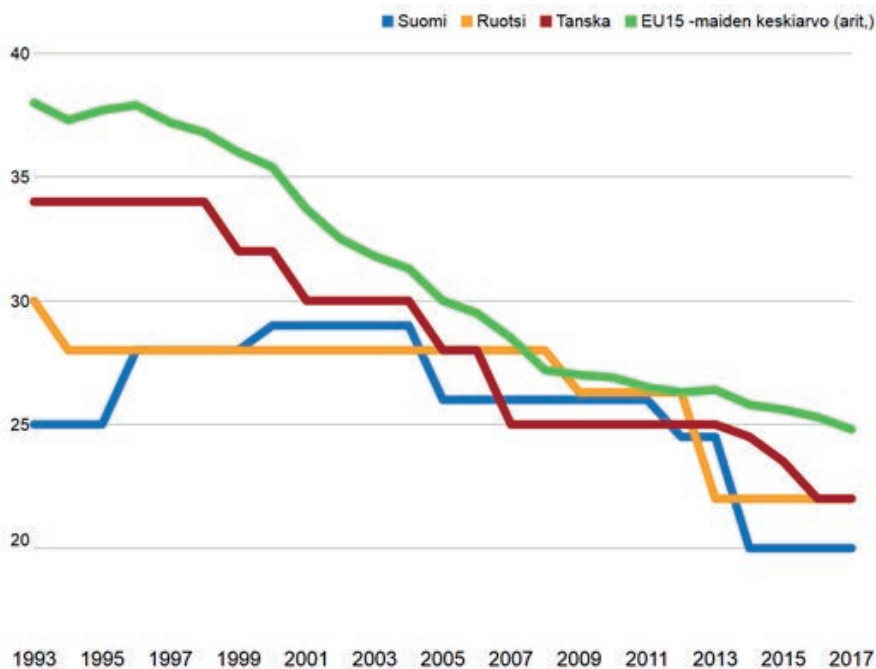
Yhteisöverokanta on tärkein instrumentti, jolla vaikutetaan yleisesti yritysten toimintaympäristöön. Yhteisövero on erittäin kireän kansainvälisen kilpailun kohde. Suomessa yhteisöverokannan kilpailukyvyistä on pidetty erityistä huolta ja vuoden 2010 jälkeen sitä on laskettu yhteensä 6 prosenttiyksikköä 26 prosentista 20 prosenttiin. Tällä hetkellä yhteisöverokanta on edelleen kilpailukykyinen, mutta kansainvälisen verokilpailun jatkuessaan kiivaana, tasoa voidaan joutua laskemaan edelleen jossain vaiheessa.

Euroopan unionin maat kilpailevat keskenään yritysten maksamasta yhteisöverosta sekä alentamalla avoimesti yhteisöverokantaa että tarjoamalla erilaisia verovähennyksiä, verohelpotuksia ja jopa yrityskohtaisia veroratkaisuja. Yhteistoiminnan puute yhteisöverokysymyksissä on luonut yrityksille otolliset olosuhteet lailliselle verosuunnittelulle ja verovälttelylle Euroopan unionin sisällä.

Verokilpailu rajoittaa erityisesti Suomen kaltaisten pienten avotalouksien tosiallisia mahdollisuuksia itsenäisesti päättää yhteisöverotuksesta. Jotta yhteisövero säilyisi Suomessa varteen-otettavana veromuotona jatkossakin, **veroyhteistyötä EU-tasolla tulee voimakkaasti tiivistää.**

Kuvio 10: Yhteisöverokannan kehitys

Lähteet: KPMG, IBFD, Veronmaksajain Keskusliitto



Veroyhteistyötä EU-tasolla tulee voimakkaasti tiivistää.

Viime vuosina kansainvälinen yhteistyö verotuksessa on edistynyt erityisesti verovälttelyn torjumisessa. G20-maiden pyynnöstä OECD käynnisti ns. BEPS-ohjelman, jolla pyritään puuttumaan etenkin näitä kansainvälisissä tilanteissa syntyviä verottomuus-tilanteita käyttävään ns. aggressiiviseen verosuunnitteluun. BEPS-selvitystä seuranneessa BEPS-toimintasuunnitelmassa on esitetty 15 toimenpidettä BEPS-vaikutusten ehkäisemiseksi.

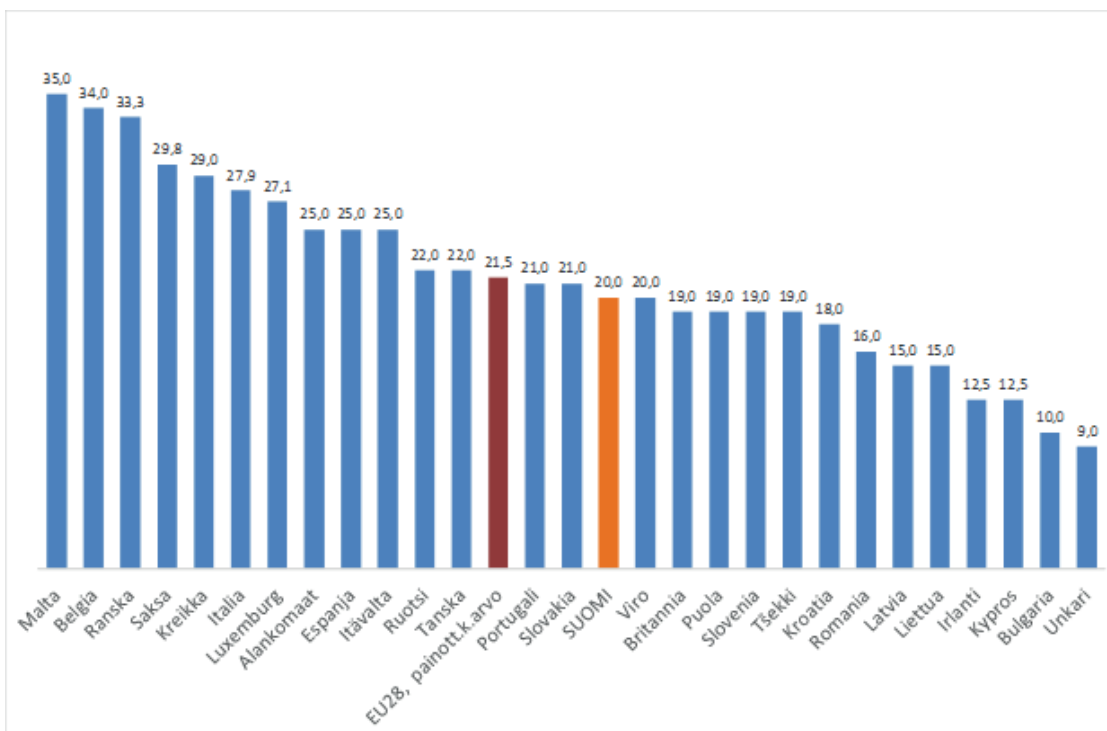
Euroopan unionissa sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan on katsottu edellyttävän, että jäsenvaltiot toimeenpanevat BEPS:n edellyttämät toimenpiteet ja varmistavat oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen. Samalla on pidetty tärkeänä monikertaisen verotuksen välttämistä. EU:ssa on parannettu viranomaisyhteistyötä verotietojen tiedonvaihdoissa. Monikansallisilta yrityksiltä edellytetään tästä vuodesta lähtien ns. maakohதைistä raportointia, eli niiden tulee vuosittain antaa Verohallinnolle maakohதைisesti koottuna tiedot muun muassa konserniyhtiöiden tuloista ja veroista. Lisäksi veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi on hyväksytty ns. veronkiertodirektiivi, jonka seurauksena mm. korkovähennysoikeutta tullaan rajoittamaan.

Verovälttelyä ja harmaata taloutta tulee torjua määrätietoisesti myös kansallisilla toimilla. Tehokkaalla harmaan talouden torjunnalla varmistetaan yhtäältä se, että ei synny epäreilua kilpailua ja toisaalta voidaan tehokkaasti lisätä verotuloja puuttumatta veroperusteisiin. Suomi tarvitsee tehokkaan, laajamittaisen ja koordinoitun ohjelman. Ohjelmaan on sisällytettävä veronkiertoon puuttuminen ja sillä on oltava selkeä vastuutaho.

Epätervettä verokilpailua pitää edelleen rajoittaa Euroopan unionin lainsäädännöllä. On tarpeen sekä yhtenäistää EU-laajuisesti yhteisöveropohja että asettaa yhteisöverokannalle vähimmäistaso. Tällä hetkellä olemassa olevat direktiiviesitykset yhteisöverotuksen harmoni-soimiseksi kieltämättä eivät ole Suomelle ongelmattomia. EU:n veroyhteistyössä Suomen on valvottava omaa etuaan ottaen kuitenkin selkeästi huomioon, että nykytilan jatkuessa on suuri riski, että yhteisöverotuotot Suomelle laskevat joka tapauksessa.

Kuvio 11: Yhteisöverokannat (%) EU-maissa 2017.

Lähde: Veronmaksajat, KPMG, IBFD



Yritysverotuksen pitää kannustaa sekä suomalaisia yrittäjiä että kansainvälisiä sijoittajia yritystoiminnan kehittämiseen ja investointeihin Suomessa. Investoinnit kohdentuvat parhaiten, jos yritysverotus kohtelee yrityksiä ja toimialoja mahdollisimman yhtenäisesti. Suomessa yhteisöverokanta on varsin tiivis, mutta tehtyjen selvitysten perusteella poistosäännökset suosivat aineellisia investointeja (Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin, VATT Muistiot 53, 2016).

Yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttavat myös erilaiset toimintaympäristöä säätelevät verot, kuten erilaiset energiaan liittyvät verot. Yritysverotusta kehitettäessä on otettava huomioon myös nämä toimintaedellytyksiin vaikuttavat verot ja verotuet.

Yritystoimintaa on perusteltua tukea julkisin varoin silloin, kuin toiminnan hyödyt yhteiskunnalle ovat laajemmat kuin yrityksen saamat tai odotettavissa olevat tulot ja niistä maksetut palkat ja verot (syntyy ns. ulkoisvaikutus). Tällaiseksi katsotaan erityisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta. Julkinen tuki yritysten T&K-toiminnalle voi olla suoraa tai verotuksen kautta tapahtuvaa. Suomessa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa tuetaan suoraan, verojärjestelmässämme ei ole erillistä verokannustinta. Kansainvälisesti katsoen T&K-verokannustimen puuttuminen on nykyään pikemminkin poikkeus. Oleellista kuitenkin on, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotuet ovat kokonaisuudessaan riittävän suuria ja tarkoituksenmukaisesti kohdentuivia, jotta Suomi pysyy houkuttelevana toimintaympäristönä osaamisintensiivisille korkean arvonlisäyksen toimintoille. Näin ei täällä hetkellä ole.

Yrittäjälle verotus muodostaa kokonaisuuden, jossa tuloihin vaikuttavat yhteisövero, pääomatulovero ja ansiotulovero. Pääomatulona verotettavan osingon määrä riippuu listaamattomien yritysten nettovarallisuudesta. Se kannustaa voimakkaasti aineellisen omaisuuden kartuttamiseen yhtiössä. Näin on haluttu edistää investointeja ja työllisyyttä, mutta yhteys yrityksen varallisuuteen, kasvuun ja työllisyyteen ei ole suinkaan suoraviivainen. Nopeasti kasvava, kannattava yritys on usein velkainen. Toisaalta yrityksen suuri nettovarallisuus saattaa kieliä kasvumahdollisuuksien puutteesta. Näin ollen nykyinen listaamattomien yhtiöiden osinkojärjestelmä ei ole kaikilta osin kasvua tukeva, etenkin kun kasvun lähde on enenevässä määrin riippuvainen osaamisesta ja

**Tehokkaalla
harmaan talouden
torjunnalla
varmistetaan
yhtäältä se, että ei
synny epäreilua
kilpailua ja toisaalta
voidaan tehokkaasti
lisätä verotuloja
puuttumatta
veroperusteisiin.**

muusta aineettomasta yrityspääomasta. Nykyinen järjestelmä ei luo kasvun kannustimia osaamisintensiiviselle yritykselle, jossa mittaavat aineelliset investoinnit ja varallisuuden kartuttaminen eivät ole toiminnan kannalta välttämättömiä. Palkan ylimmän rajaveroasteen ja listaamattoman yhtiön ja yrittäjähuojennetun osingon yhteenlasketun rajaveroasteen välinen ero nykyjärjestelmässä on yli 30 prosenttia (Yritysverotuksen asiantuntijatryöryhmän raportti, VM-julkaisuja 12/2017).

Yritys- ja yrittäjäverotuksen pitää kohdella tasapuolisesti pääoma- ja osaamisintensiivisiä elinkeinoja. Siksi työtuloerotuksen merkittävä keventäminen on myös elinkeino- ja yrittäjäpolitiikan kannalta tärkein verojärjestelmämme kehittämiskohde. Ansiotulovero on muutenkin useimmille yrittäjille tärkein veromuoto.

Eroa pääoma- ja ansiotulojen verokohtelussa on kavennettava ensisijaisesti keventämällä ansiotuloverotusta.

5. Akavan keskeiset näkemykset verotuksesta

Periaatteet:

- Julkinen talous tasapainotetaan korkealla työllisyydellä, pitkillä työurilla ja tulokselisella julkisen sektorin toiminnalla. Julkisen talouden kestävyysvaje poistuu, jos työllisyysaste nousee 75 prosenttiin ja sote-uudistuksella rajoitetaan sosiaali- ja terveysmenojen nousuvauhtia niin, että vuoteen 2030 mennessä syntyy kolmen miljardin säästöt.
- Työllisyysasteen nostaminen edellyttää monia toimia, muun muassa selkeä työverotuksen kehittämistä työllisyyden ja kasvun näkökulmasta.
- Työllisyyttä ja kasvua tukevan veropolitiikan on oltava staattisesti tarkasteltuna kustannusneutraalia. Verotulojen kasvu ja julkisten menojen vähentäminen, eli ns. dynaamiset vaikutukset, jotka seuraavat parantuneesta työllisyydestä, pidemmistä työurista ja matalammasta työttömyydestä, johtavat julkisen talouden kestävyysvajeen supistumiseen.
- Suomen on liikuttava muiden Pohjoismaiden suuntaan suhtautumisessaan työn arvostukseen. Tulonjaon tasaisuuden tulee perustua enemmän työllisyyteen ja vähemmän tulonsiirtoihin ja verotukseen.

Oleellisinta on, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-toiminnan tuet ovat kokonaisuudessaan riittävän suuria ja kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti.

Ansiotuloverotus:

- Osaamisen merkitys työn tuottavuuden kasvun kannalta on korostunut ja kiinteän pääoman merkitys on aiempaa vähäisempi. Inhimillistä pääomaa kartuttaa muodollisen koulutuksen lisäksi työuran aikana kartutettu osaaminen. Jyrkästi progressiivinen työtulojen verotus heikentää palkannoususta saatavaa hyötyä ja vähentää kannustimia hankkia lisäpätevyyttä tai pyrkiä uralla eteenpäin.
- Yritysten kannustinjärjestelmillä on suuri merkitys tuottavuuden kasvulle. Mahdollisuudet rakentaa toimivia taloudellisia kannustimia kytkeytyvät tiiviisti ansiotulojen verotukseen. Korkeat työhön kohdistuvat rajaveroasteet mitätöivät vaikutuksen, joka kannustavalla palkkauksella halutaan saada aikaan.
- Suomen verojärjestelmän keskeisin ongelma on kireä progressio. Rajaveroaste (verojen osuus tulonlisäyksestä) on korkea jo varsin matalilla palkkatasoilla ja nousee nopeasti tulojen noustessa. Vuosina 2010–2018 tämä piirre on vahvistunut entisestään. Solidaarisuus- ja lisäveroista on luovuttava.

- Kasvun ja työllisyyden tukemiseksi Akava vaatii, että ansiotuloverotusta kevennetään Martti Hetemäen johtaman verotuksen kehittämistyöryhmän esityksen pohjalta, jonka se luovutti vuonna 2010. Sen mukaan työtulojen verotus kevenee kaikissa tuloluokissa niin, että myös rajaveroasteet laskevat. Korkein rajaveroaste alenee viiteenkymmeneen prosenttiin.
- Merkittävä työtuloverotuksen keventäminen vähentämättä julkisen talouden tuloja on mahdollista vain kiristämällä muita veromuotoja, ensisijaisesti kulutus- ja haitta-veroja, koska veropohjana ainoastaan kulutus on riittävän laaja. Kulutusverojen korotukset pitää kohdistaa mahdollisuuksien mukaan ympäristö- ja haittaveroihin, mutta merkittävää verotulojen lisäystä ei saada puuttumatta arvonlisäverotukseen, erityisesti alennettuihin arvonlisäverokantoihin.
- Mittava verotuksen rakenteen painopisteen muutos työverotuksesta muihin veromuotoihin on toteutettava asteittain. Tämä edellyttää laajaa ja pitkäaikaista poliittista sitoutumista.
- Työtuloverotuksen keventäminen ja sen painopisteen siirtäminen kulutus- ja haitta- verotukseen edellyttää veropoliittikan koordinaatiota ja tulonmenetyksen kompen- saatiota erityisesti valtiolta kunnille. Maakuntien mahdollinen vero-oikeus kohdistuisi työtuloihin, jolloin jos maakuntien rahoitustarve kasvaa, syntyy välitön paine työtu- loverotuksen kiristykseen. Valtiolla sen sijaan on käytössä useita veromuotoja ja muita tulonlähteitä. Veropoliittikan koordinaatio ja siten työtuloverotuksen keventäminen vaikeutuvat, jos työtuloihin kohdistuvaa vero-oikeutta laajennetaan uusille tahoille. Siksi Akava vastustaa **ansiotuloihin kohdistuvaa** uutta maakuntaveroa. Maakuntien palvelut tulee rahoittaa valtion rahoituksella.

Yritys- ja yrittäjäverotuksen pitää kohdella tasapuolisesti pääoma- ja osaamisintensiivisiä elinkeinoja.

Yritysverotus:

- Yhteisöverokanta on tärkein instrumentti, jolla vaikutetaan yleisesti yritysten toimintaympäristöön. Yhteisövero on erittäin kireän kansainvälisen kilpailun kohde. Tällä hetkellä yhteisöverokanta on edelleen kilpailukykyinen, mutta kansainvälisen verokilpailun jatkuessa kiivaana, tasoa voidaan joutua laskemaan edelleen jossain vaiheessa.
- Jotta yhteisövero säilyisi varteenotettavana veromuotona Suomessa jatkossakin, on tarpeen voimakkaasti tiivistää veroyhteistyötä EU-tasolla. Tarvitaan voimakkaita toimia sen eteen, että haitallinen verokilpailu (race-to-the-bottom) voidaan estää. Unionin laajuista lainsäädäntöä tarvitaan määrittelemään sekä yhteisöveropohja että yhteisöverokannan minimitaso. Olemassa olevat direktiiviesitykset yhteisöveropohjan harmonisoinnista eivät ole Suomelle ongelmattomia, mutta ongelmia on suhteutettava nykytilanteeseen, jossa yhteisövero väistämättä jatkaa alenemistaan.
- Yritys- ja yrittäjäverotuksen pitää kohdella tasapuolisesti pääoma- ja osaamisintensiivisiä elinkeinoja. Siksi työtuloverotuksen merkittävä keventäminen on myös elinkeino- ja yrittäjäpolitiikan kannalta tärkein verojärjestelmämme kehittämiskohde. Ansiotulovero on muutenkin useimmille yrittäjille tärkein veromuoto.
- Eroa pääoma- ja ansiotulojen verokohtelussa on kavennettava ensisijaisesti keventämällä ansiotuloverotusta.
- Lisää verotuloja voidaan saada tehokkaasti estämällä harmaata taloutta. Suomi tarvitsee tehokkaan, laajamittaisen ja koordinoitun ohjelman. Ohjelmaan on sisällytettävä veronkiertoon puuttuminen ja sillä on oltava selkeästi vastuullinen taho.

Liite:
Arvio joidenkin verolajien veroperustemuutosten vaikutuksesta verokertymään

Ansiotulovero		
	Muutos	Tuottovaikutus
Valtion ansiotuloveroasteikko 2018		milj. €
1. porras (17 200—25 700)	1 %-yks	179
2.porras (25 700—42 400)	1 %-yks	177
3.porras (42 400— 74 200)	1 %-yks	94
4.porras (74 200—)	1 %-yks	44
Kaikki tuloveroportaat	1 %-yks	494
Työtulojen verotus, 1 %-yksikkö kaikissa tuloluokissa	1 %-yks	n. 1 100
(vaikuttaa myös kunnallis- ja kirkollisveroon sekä sairaanhoitomaksuun)		
Arvonlisävero		
ALV, normaali verokanta, 24 %	1 %-yks	610
Elintarvikkeet ja rehut (14 %)	1 %-yks	124
Ravintola- ja ateriapalvelut (14 %)	1 %-yks	56
Alennettu 14 % verokanta yhteensä	1 %-yks	180
Lääkkeet (10 %)	1 %-yks	25
Henkilökuljetukset (10 %)	1 %-yks	19
Tilatut sanoma- ja aikakauslehdet (10 %)	1 %-yks	8
Majoituspalvelut (10 %)	1 %-yks	7
Kulttuuri- ja virkistyspalvelut (10 %)	1 %-yks	6
Yleisradion radorahastosta saama korvaus (10 %)	1 %-yks	5
Urheilupalvelut (10 %)	1 %-yks	5
Kirjat (10 %)	1 %-yks	4
Alennettu 10 % verokanta yhteensä	1 %-yks	80
Kaikki ALV-kannat	1 %-yks	870
Polttoaineverot		
Bensiini	1 snt/litra	20
Dieselöljy	1 snt/litra	28
Kotitaloussähkö	0,1 snt/kWh	40
Tupakkaverot		
- nostetaan niin, että tupakkatuotteiden hinta nousee 1 %		7
Alkoholiverot:		
- nostetaan niin, että alkoholijuomien hinta nousee 1 %		25
Lähde: VM, Akavan arviot		

www.akava.fi



Akava