

Osinkoverotuksen kehittäminen - tasapainoilua neutraalisuuden ja yrittäjyyden tukemisen välillä

Yritysjuridiikka

Maisterin tutkinnon tutkielma

Alexi Arpiainen

2011

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU – LASKENTATOIMEN JA RAHOITUKSEN LAITOS**Yritysjuridiikka****Tekijä**

Aleksi Arpiainen

Työn nimi

Osinkoverotuksen kehittäminen – tasapainoilua neutraalisuuden ja yrittäjyyden tukemisen välillä

Työn laji

Pro Gradu –tutkielma

Aika

Syksy 2010

Sivumäärä

106

Tiivistelmä

Tutkimuksen kohteena on Suomen nykyisen osinkoverojärjestelmän kyky toteuttaa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan osinkoverotuksen neutraalisuus-tavoitteita sekä selvittämään, kuinka nämä toteutuvat erityisesti Suomen nykyisessä kuin myös Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän ehdottamassa uudessa osinkoverojärjestelmässä. Kansainvälisen vertailupohjan saamiseksi arvioidaan tutkielmassa myös kolmen muun eurooppalaisen valtion osinkoverojärjestelmien viimeaikaista kehitystä, osinkoverojärjestelmien kykyä toteuttaa eri neutraalisuustavoitteita kuin myös muita osinkoverojärjestelmille yleisesti esitettyjä kriteerejä.

Luvussa kaksi tarkastellaan osinkoverotukseen liittyvää neutraalisuus-käsitettä, verrataan sitä ja sen hyötyjä osinkoverotuksen ohjaavuus-käsitteeseen sekä tutkitaan viittä keskeistä neutraalisuus-tavoitetta ja niiden merkitystä osinkoverotuksessa. Luvussa käsiteltävät neutraalisuus-tavoitteet ovat rahoitusneutraliteetti, investointineutraliteetti, sijoitusmuotoneutraliteetti, säästämisneutraliteetti ja riskineutraliteetti. Luvussa esitetään keskeisiä neutraalisuus-tavoitteita kansallisen vero-oikeuden neutraalisuus-arvioinnin näkökulmasta.

Kolmannessa luvussa nostetaan esiin hyvälle osinkoverojärjestelmälle usein esitettyjä muita kriteerejä ja pohditaan näiden keskinäistä suhdetta hyvässä osinkoverojärjestelmässä. Luvun tarkoituksena ei ole niinkään antaa kaiken kattavaa yhteenvetoa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetetuista tavoitteista, vaan pikemminkin tuoda julki muutamia keskeisimpiä tavoitteita. Luvussa painotetaan hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja oikeudenmukaisuuden ja poliittisen hyväksyttävyyden tavoitteita kuin myös korostetaan tulonmuunto-ongelman ratkaisun tärkeyttä ja arvioidaan yrittäjyyskannustimien olemassaolon oikeutusta.

Luvussa neljä keskitytään kuvailemaan Suomen osinkoverotuksen kehitystaivalta sen alkuaajoista nykypäivään. Luvun painopistealueina ovat voiton kahdenkertaisen verotuksen eri aikoina käytössä olleet lieventämismenetelmät ja toisaalta nykyisen osinkoverojärjestelmämme ongelma-alueiden määrittäminen. Luvun tarkoituksena on luoda ymmärrystä nykyisen osinkoverojärjestelmämme muutospainelle.

Luvussa viisi perehdytään Suomen osinkoverotuksen viimeaikaiseen kehitykseen. Luvun alussa tarkastellaan Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän määrittämiä nykyisen osinkoverojärjestelmämme ongelmakohtia sekä työryhmän osinkoverotukselle asettamia kehitystavoitteita. Tämän jälkeen luvussa siirrytään arvioimaan työryhmän tarkastelemaa osinkoverojärjestelmämme mahdollisia kehityspolkuja. Kappaleen lopuksi analysoidaan työryhmän tekemiä kehitysehdotuksia eri intressiryhmien näkökulmista sekä toisessa ja kolmannessa kappaleessa hyvälle osinkoverojärjestelmälle esiin nostettujen kriteereiden valossa.

Kuudennessa luvussa laajennetaan neljännen ja viidennen luvun kansallista analyysiä selvittämällä eurooppalaisten osinkoverojärjestelmien viimeaikaisia

kehitystrendejä. Kappaleen erityinen huomio keskittyy Norjan, Belgian ja Ranskan osinkoverojärjestelmien viimeaikaiselle kehitykselle ja etenkin kyvyille toteuttaa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Kappaleessa pyritään lisäksi tutkimaan kunkin maan poliittista tahtoa toteuttaa hyviksi määritellyjä osinkoverojärjestelmän tavoitteita. Analyysin kohteeksi valitut EU-maat toteuttavat kaikki toisistaan hyvin poikkeavia osinkoverojärjestelmiä ja tuovat näin syvyyttä kansainvälisten osinkoverojärjestelmien tarkasteluun. Luvun ei ole tarkoitus antaa kattavaa esitystä tarkasteltavien maiden osinkoverojärjestelmistä, vaan siinä pitäydytään enemmänkin veroteoreettisten ja -poliittisten tavoitteiden analysoinnissa.

Avainsanat

Osinkoverotus, neutraalisuus, yrittäjyyskannustin, riski, Hetemäen verotuksen kehittämissyöryhmä

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO.....	I
LÄHDELUETTELO.....	III
LYHENNELUETTELO	XXI
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkielman taustaa	1
1.2. Tutkielman tavoitteet.....	4
1.3. Tutkielman rakenne ja rajaus	5
2. HYVÄN OSINKOVEROJÄRJESTELMÄN NEUTRAALISUUS-TAVOITTEET	9
2.1. Neutraali vai ohjaava verotus?	9
2.2. Rahoitusmuotoneutraliteetti	13
2.3. Investointineutraliteetti.....	16
2.4. Sijoitusmuotoneutraliteetti	19
2.5. Säästämismuotoneutraliteetti	21
2.6. Riskineutraliteetti	23
3. MUUT HYVÄN OSINKOVEROJÄRJESTELMÄN PIIRTEET.....	26
3.1. Tulonmuunto-ongelman ratkaiseminen.....	27
3.2. Oikeudenmukaisuus	29
3.2.1. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus.....	31
3.2.2. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus	32
3.3. Yksinkertaisuus, selkeys ja ennustettavuus.....	33
3.4. Kansainvälinen niveltävyys ja kilpailukyky	35
3.4.1. EU-oikeudellinen hyväksyttävyys.....	36
3.4.2. Kansainvälinen niveltävyys sekä kilpailukyky	39
3.6. Poliittinen hyväksyttävyys	40
3.7. Kannustavuus yrittäjyyteen ja riskinottoon.....	42
4. OSINKOVEROTUKSESSA PUHALTANEET MUUTOSTEN TUULET	46
4.1. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen ensiaalto	46
4.2. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen toinen aalto	48
4.3. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen kolmas aalto	48
4.4. Kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen neljäs aalto	49
4.5. Muutospaineita osinkoverotuksessa	52

5. OSINKOVEROTUKSEN UUDISTAMINEN.....	57
5.1. Nykyisen osinkoverojärjestelmän ongelmakohdat ja uudistusesityksen taustalla olleet tavoitteet.....	57
5.2. Osinkoverotuksen kehittämismuutokset ja näiden arviointia.....	60
5.3. Työryhmän esittämät muutosehdotukset.....	67
5.4. Osinkoverojärjestelmän uudistusehdotusten saama vastaanotto	69
5.4.1. Pääpuolueiden kannanotot.....	70
5.4.2. Asiantuntijaprofessoreiden kannanotot	71
5.4.3. Yrittäjien etujärjestöjen kannanotot	74
5.4.4. Mukailun nykymallin kyky täyttää hyvän osinkoverojärjestelmän tavoitteet.....	75
6. KANSAINVÄLISTEN OSINKOVEROTUSMALLIEN VERTAILUA	80
6.1. Kansainvälinen katsaus osinkoverojärjestelmiin.....	80
6.2. Tuloverotuksen järjestäminen: Yhtenäinen vai eriytetty tuloverojärjestelmä?	81
6.2.1. Yhtenäinen tuloverojärjestelmä.....	81
6.2.2. Eriytetty tuloverojärjestelmä	82
6.2.3. Viimeaikaisia eurooppalaisia kehityslinjoja.....	84
6.3. Norja.....	86
6.3.1. Katsaus maan normaalituoton vapauttavaan osinkoverojärjestelmään	86
6.3.2. Osinkoverojärjestelmän veroteoreettista arviointia	88
6.3.3. T&K-tukeminen verovaroin	91
6.4. Belgia	92
6.4.1. Katsaus maan ACE-pohjaiseen osinkoverojärjestelmään	92
6.4.2. Järjestelmän veroteoreettista arviointia	94
6.4.3. T&K-toiminnan tukeminen verovaroin	96
6.5. Ranska	97
6.5.1. Katsaus maan progressiivisia elementtejä sisältävään osinkoverojärjestelmään	97
6.5.2. Järjestelmän veroteoreettista arviointia ja tulevia kehityslinjoja.....	98
6.5.3. T&K-toiminnan tukeminen verovaroin.....	99
7. LOPUKSI.....	101

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Abel 2007
Abel, Andrew B.: *Optimal Capital Income Taxation*. National Bureau of Economic Research. Pennsylvania. 2007.
- Acs – Audretsch 1988
Acs, Zoltan J. – Audretsch, David B.: *Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis*. The American Economic Review 78 (4). 1988, s. 678 - 690.
- Aghion 2006
Aghion, Philippe: *A Primer on Innovation and Growth*. Bruegel Policy Brief, Issue 2006/6.
- Alm 1996
Alm, James: *What is an "optimal" tax system?*. National Tax Journal. Vol. 49, no. 1. March 1996, s. 117 - 133.
- Alstadsæter – Fjærli – Thoresen 2006
Alstadsæter, Annette – Fjærli, Erik – Thoresen, Thor Olav: *Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen i 2006*. Scandinavian Journal of Business Research, No. 1. 2006, s. 64 - 80.
- Alt – Preston – Sibieta 2010
Alt, James – Preston, Ian – Sibieta, Luke: *The Political Economy of Tax Policy* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Andrews 1984
Andrews, William D.: *Tax Neutrality between Equity Capital and Debt*. Wayne Law Review, vol. 30 no. 3. 1984, s. 1057 - 1071.
- Arvela 2003
Arvela, Lasse: *Tuloverotuksen ja pääomaverotuksen uudistaminen: tuloverotuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset*. Verotus 1/2003. s. 4 - 15.
- Atkinson – Stiglitz 1976
Atkinson, Anthony B. – Stiglitz, Joseph E.: *The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation*. Journal of Public Economics 6. 1976, s. 55 - 75.
- Atkinson – Stiglitz 1980
Atkinson, Anthony B. – Stiglitz, Joseph E.: *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Book Co., London. New York. 1980.
- Auerbach 1979
Auerbach, Alan J.: *The Optimal Taxation of Heterogeneous Capital*. The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 93(3). August 1979, s. 589 - 612.
- Auerbach 2006
Auerbach, Alan J.: *The Future of Capital Income Taxation*. Institute for Fiscal Studies Annual Lecture. Berkeley. 2006, s. 18 - 19.
- Auerbach – Devereux – Simpson 2010
Auerbach, Alan J. – Devereux, Michael – Simpson, Helen: *Taxing Corporate Income* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Banks – Diamond 2010
Banks, James – Diamond, Peter: *The Base for Direct Taxation* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.

- Bannock 2005 Bannock, Graham: *The Economics and Management of Small Business: An International Perspective*. London: Routledge. 2005.
- Birch 1979 Birch, David L.: *The Job Generation Process*. MIT Program on Neighborhood and Regional Change, Cambridge, MA. 1979.
- Black – De Meza 1997 Black, Jane - De Meza, David: *Everyone may benefit from subsidising entry to risky occupations*. Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 66(3), 1997, s. 409 - 424.
- Boadway – Bruce 1984 Boadway, Robin – Bruce, Neil: *A general proposition on the design of a neutral business tax*. Journal of Public Economics. Volume 24, Issue 2, July 1984, s. 231 - 239.
- Boadway 2004 Boadway, Robin: *The Dual Income Tax System - An Overview*. CESifo DICE Report. Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 2(3). 2004, s. 3 - 8.
- Boadway – Tremblay 2006 Boadway, Robin – Tremblay, Jean-Francois: *A Theory of Fiscal Imbalance*. FinanzArchiv-Public Finance Analysis, 62(1), 2006, s. 1 - 27.
- Bond 2000 Bond, Stephen R.: *Levelling Up or Levelling Down? Some Reflections on the ACE and CBIT Proposals and the Future of the Corporate Tax Base* in Cnossen, S. (ed.): *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford: Oxford University Press. 2000.
- Bordignon – Giannini – Panteghini 2001 Bordignon, Massimo – Giannini, Silvia – Panteghini, Paolo: *Reforming Business Taxation: Lessons from Italy?*. International Tax and Public Finance, Springer, vol. 8(2). March 2001, s. 191 - 210.
- Bovenberg – Gordon 1996 Bovenberg, Aryn – Gordon, Roger: *Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation*. American Economic Review, vol. 86(5). 1996, s. 1057 - 1075.
- Brangstrup 2009 Brangstrup, Vilhelm: *Dansk skattereform*. Svensk skatte-tidning 5/2009, s. 498 - 506.
- Bradford 1981 Bradford, David F.: *The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions*. Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 15(1). February 1981, s. 1 - 22.
- Brooke 2010 Brooke, Geoffrey T. F.: *Uncertainty, Profit and Entrepreneurial Action: Frank Knight's Contribution Reconsidered*. Journal of the History of Economic Thought, Volume 2, Issue 2, 2010, s. 221 - 235.
- Bulow – Summers 1984 Bulow, Jeremy I. – Summers, Lawrence: *The Taxation of Risky Assets*. *Journal of Political Economy*, 92, no. 1, 1984, s. 20 - 39.

- Cappelen et al. 2008
Cappelen, Ådne – Fjærli, Erik – Foyn, Frank – Hægeland, Torbjørn – Møen, Jarle – Raknerud, Arvid – Rybalka, Marina: *Evaluering av SkatteFUNN*. Rapporten 2008/2, Statistics Norway, Oslo.
- Christiansen – Tuomala 2008
Christiansen, Vidar – Tuomala, Matti: *On taxing capital income with income shifting*. *International Tax and Public Finance* 15(4), 2008, s. 527 - 545.
- Crawford – Freedman 2010
Crawford, Claire – Freedman, Judith: *Small Business Taxation* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Crawford – Keen – Smith 2010
Crawford, Ian – Keen, Michael – Smith, Stephen: *Value added tax and excises* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Davis – Haltiwanger – Schuh 1996
Davis, Steven J. – Haltiwanger, John – Schuh, Scott: *Small Business and Job Creation: Dissecting the Myth and Reassessing the Facts*. *Small Business Economics*, 8. 1996, s. 297 - 315.
- De Mooij – Nicodème 2006
De Mooij, Ruud – Nicodème, Gaëtan: *Corporate Tax Policy, Entrepreneurship and Incorporation in the EU*. CESifo Working Paper Series 1883, CESifo Group Munich. 2006.
- De Penanros – Serfati 2000
De Penanros, Roland – Serfati, Claude: *Regional Conversion under Conditions of Defense Industry Centralization: The French Case*. *International Regional Science Review* 23:1. 2000, s. 66 - 80.
- De Rugy 2005
De Rugy, Véronique: *Are Small Businesses The Engine of Growth?*. American Enterprise Institute, Working Paper No. 123. 2005.
- Devereux – Griffith – Klemm 2002
Devereux, Michael, P. – Griffith, Rachel – Klemm, Alexander: *Corporate Income Tax Reforms and Alternative Tax Competition*. *Economic Policy*, 17. 2002, s. 451 - 495.
- Diamond – Mirrlees 1971
Diamond, Peter – Mirrlees, James: *Optimal Taxation and Public Production I, Production Efficiency and II Tax Rules*. *American Economic Review*, 61(3), 1971, s. 261 - 278.
- Diamond 2007
Diamond, Peter: *Top-heavy load: Trouble ahead for social security systems, Introduction by Peter Diamond*. CESifo Forum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 8(3), s. 28 -36. 2007.
- Dankov et al. 2003
Djankov, Simeon – La Porta, Rafael – Lopez-de-Silanes, Florencio – Shleifer, Andrei: *Courts*. *Quarterly Journal of Economics*, 118(2), s. 453 - 517.
- Djankov et al. 2010
Djankov, Simeon – Ganser, Tim – McLiesh, Caralee – Ramalho, Rita – Shleifer, Andrei: *The effect of corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship*. *American Economic Journal: Macroeconomics*, July 2010, Volume 2(3), s. 31 - 64.

- Domar – Musgrave 1944 Domar, Evsey D. – Musgrave, Richard Abel: *Proportional Income Taxation and Risk-Taking*. Quarterly Journal of Economics 58, 1944, s. 388 - 422.
- Dupont 2000 Dupont, Gaël – Le Cacheux – Sterdyniak, Henri – Touze, Vincent: *La réforme fiscale en France: bilan et perspectives*. Revue de l'OFCE, n° 75. 2000.
- Dworkin 1986 Dworkin, Ronald: *Law's Empire*. Belknap Press of Harvard University Press. 1986.
- Eerola – Kari 2010 Eerola, Essi – Kari, Seppo: *Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaverotuksen malleissa*. VATT-muistioita, 7.
- Edwards – Mitchell 2008 Edwards, Chris – Mitchell, Daniel J.: *Global Tax Revolution – The Rise of Tax Competition and the Battle to Defend It*. CATO Institute. Washington. 2008.
- Euroopan yhteisöt 2000 Euroopan yhteisöt: *Veropolitiikka Euroopan Unionissa*. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg. 2000.
- Fédération des Entreprises de Belgique 2006 Fédération des Entreprises de Belgique: *Déduction pour capital à risque: Analyse technique et commentaires*. 2006.
- Follestad 2008 Follestad, Birgitta Glad: *Norwegian Legal National Report* in Pahlsson, Robert (ed.) et al.: *Yearbook for Nordic Tax Research 2008 – Taxation of Capital and Wage Income: Towards Separated or More Integrated Personal Tax Systems?*. 2008.
- Friedman 2005 Friedman, Thomas L.: *The World is Flat*. Farrar, Straus & Giroux. 2005.
- Furman 2008 Furman, Jason: *The concept of neutrality in tax policy*. The Brookings Institution. 2008.
- Gammie 1996 Gammie, Malcolm: *The Global Future of Income Tax*. Bulletin for International Fiscal Documentation. 1996.
- Genser – Reutter 2007 Genser, Bernd – Reutter, Andreas: *Moving Towards Dual Income Taxation in Europe*. FinanzArchiv: Public Finance Analysis, Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 63(3). 2007, s. 436 - 456.
- Gerard 2006 Gerard, Marcel: *Belgium moves to dual allowance for corporate equity*. European Taxation, Vol. 46, 4/2006, s. 156 - 162.
- Gordon – Slemrod 1998 Gordon, Roger H. – Slemrod, Joel: *Are "Real" Responses to Taxes Simply Income Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases?*. NBER Working Papers 6576, National Bureau of Economic Research, Inc. 1998.
- Graetz – Warren 2007 Graetz, Michael J. – Warren, Alvin C. Jr.: *Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy*. Common Market Law Review, Vol. 44, 2007, s. 1577 - 1623.

- Griffith – Hines – Sørensen 2010 Griffith, Rachel – Hines, James R. – Sørensen, Peter B.: *International Capital Taxation* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Griliches 1992 Griliches, Zvi: *The Search for R&D Spillovers*. *Scandinavian Journal of Economics*. 94 (Supplement). 1992, s. 29 - 47.
- Gunnarsson 1995 Gunnarsson, Åsa: *Skatterättvisa*. Iustus förlag. Uppsala. 1995.
- Gwynne 1996 Gwynne, Peter: *Brittany Positions Itself to Attract Telecom R&D*. *Research and Development* 38:9. 1996, s. 34 - 35.
- Haelterman – Verstraete 2008 Haelterman, Axel – Verstraete, Henk: *The Belgian notional interest deduction*. *Bulletin for International Taxation*. Volume 62, Number 8/9, 2008.
- Haig 1921 Haig, Robert: *The Concept of Income – Economic and Legal Aspects*. *The Federal Income Tax*. New York: Columbia University Press. 1921.
- Hallberg 1998 Hallberg, Pekka: *Oikeus ja verotus*. *Verotus* 2/1998, s. 120 - 125.
- Harrison 1997 Harrison, Bennett: *Lean & Mean*. New York: Guilford Press. 1997.
- Hausman – Gordon 2010 Hausman, Jerry – Gordon, Roger: *Commentary on International Taxation: Tax Policy when Corporate Profits are a Return to Labor Rather than Capital* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Helminen 1999 Helminen, Marjaana: *The Dividend Concept in International Tax Law: Dividend Payments Between Corporate Entities*. Kluwer Law International. London. 1999.
- Helminen 2004 Helminen, Marjaana: *Rajat ylittävät osingot uudessa osinkoverojärjestelmässä* teoksessa Niskakangas, Heikki – Tikka, Kari S. – Honkavaara, Tero – Helminen, Marjaana – Lundén, Anna – Laitinen, Mirjami – Räsänen, Timo – Leppiniemi, Jarmo – Kiviranta, Esko – Ranta-Lassila, Hannele – Mattila, Pauli K. – Raunio, Merja – Äimä, Kristiina: *Verouudistus 2005*. Werner Söderström. Lakitieto. Juva. 2004.
- Hjerppe et al. 2003 Hjerppe, Reino – Kari, Seppo – Kiander, Jaakko – Poutvaara, Panu (toim.): *Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä*. WSOY. Helsinki. 2003.
- Hjerppe 2007 Hjerppe, Reino: *Kulutusverotukseen siirtymällä suomalaisten varallisuus kasvuun* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.
- Hjerppe 2009 Hjerppe, Reino: *Verotus ja Globaali verokilpailu* teoksessa Alaja, Antti (toim.): *Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin?*. Kalevi Sorsasäätiö. WS Bookwell Oy. Jyväskylä. 2009.

- Hume 1748 Hume, David: *Enquiry Concerning Human Understanding (Philosophical Essays Concerning Human Understanding)*. Londres. A. Millar. 1748.
- Hyytinen et al. 2005 Hyytinen, Ari – Pajarinen, Mika – Rouvinen, Petri: *Millaisia ovat uudet kasvuyrittäjät ja heidän yrityksensä?*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 101(4), 2005.
- Hyytinen – Pajarinen 2005 Hyytinen, Ari – Pajarinen, Mika: *Why Are All New Entrepreneurs Better Than Average? Evidence from Subjective Failure Rate Expectations*. ETLA Discussion Papers no. 987. 2005.
- Ilhi – Malmer – Schonewille – Tuominen 2003 Ilhi, Uwe – Malmer Kerstin – Schonewille, Peter – Tuominen, Ivar: *Dividend Taxation in the European Union* in International Fiscal Association: Trends in company/ shareholder taxation: single or double taxation?. Cahiers de droit fiscal international. Vol. 88b. Kluwer. 2003.
- International Fiscal Studies 1978 International Fiscal Studies: *The Structure and Reform of Direct Taxation – Report of a Committee Chaired by J. E. Meade*. George Allen & Unwin. London. 1978.
- Jacobsen 2008 Jacobsen, Michael R.: *Norwegian Economic National Report* in Pahlsson, Robert (ed.) et al.: Yearbook for Nordic Tax Research 2008 – Taxation of Capital and Wage Income: Towards Separated or More Integrated Personal Tax Systems?. 2008.
- Juusela 1998 Juusela, Janne: *Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus*. Kauppakaari Oyj. Helsinki. 1998.
- Juusela – Wahlroos 2010 Juusela, Janne – Wahlroos, Heikki: *Yrittäjän verosuunnittelu epävarmuustilanteessa*. Tilisanomat 3/2010, s. 29 - 31.
- Järvenoja 1997 Markku Järvenoja: *Osinkoverotus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1997.
- Kaldor 1955 Kaldor, Nicholas: *An Expenditure Tax*. Allen and Unwin. London 1955.
- Kanniainen 2006 Kanniainen, Vesa: *Yrittäjyyden ja yritysten verokannustimet*. No. 1058. ETLA. 2006.
- Kanniainen 2007 Kanniainen, Vesa: *Yritysten synty, kasvu ja verokannustimet* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.
- Kanniainen – Panteghini 2008 Kanniainen, Vesa – Panteghini, Paulo: *Tax Neutrality: Illusion or Reality? The Case of Entrepreneurship*. CE-Sifo Working Paper Series 2306, CESifo Group Munich. 2008.
- Kari – Poutvaara 2003 Kari, Seppo: *Kansainvälinen pääomaverotus, verokilpailu ja verokoordinointi Euroopan unionissa* teoksessa Hjerppe, Reino – Kari, Seppo – Kiander, Jaakko – Poutvaara, Panu: *Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä*. WSOY. Helsinki. 2003.

- Kari – Kosonen – Ulvinen 2006 Kari, Seppo – Kosonen, Tuomas – Ulvinen, Hanna: *Yritys- ja Pääomatulojen Verotuksen Muutokset* teoksessa Hjerppe, Reino – Kari, Seppo – Kiander, Jaakko (toim.): *Kasvumallin Muutos ja Veropolitiikan Haasteet*. VATT Julkaisuja 44, Helsinki. 2006.
- Kari 2007 Kari, Seppo: *Osaketuottovähennys – tie tehokkaampiin pääomamarkkinoihin* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. Taloustieto Oy. Helsinki. 2007.
- Kari – Karikallio 2007 Kari, Seppo – Karikallio, Hanna: *Tax treatment of dividends and capital gains and the dividend decision under dual income tax*. VATT. Helsinki. 2007.
- Kari 2009 Kari, Seppo: *Tuloverojärjestelmän rakenne: Yhtenäinen vs. eriytetty tuloverotus*. Muistio. Syyskuu 2009.
- Kari – Kerkelä 2009 Kari, Seppo – Kerkelä, Leena: *Oman pääoman tuoton vähennyskelpoisuus yritysverotuksessa – Belgian malli*. VATT-selvitys. 2009.
- Kari – Kröger 2009 Kari, Seppo – Kerkelä, Leena: *Osakkeiden Normaali-tuoton verovapaus: Norjan osakeverotuksen malli*. VATT tutkimukset 148. 2009.
- Kari 2010 Kari, Seppo: *Yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistusvaihtoehtojen arviointia – investoinnin verokiila*. Muistio verotuksen kehittämistyöryhmälle, tammikuu 2010.
- Kari – Valjus 2010 Kari, Seppo – Valjus, Ilari: *Verotuksen kehittämistyöryhmän tuloveroesitysten vaikutus yrittäjän veroihin*. VATT-muistio. 9.7.2010.
- Kay – King 1990 Kay, John – King, Mervyn A.: *The British Tax System*. 5th edn. Oxford University Press. 1990.
- Kerola 2007 Kerola, Hannele: *Hyvä verojärjestelmä ja kansantalous*. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto. Helsinki. 2007.
- Keskuskauppakamari 2010^a Keskuskauppakamari: *Yritysverotus – Kilpailukykyä ja kasvua. Selvitys*. Helsinki. 2010.
- Keskuskauppakamari 2010^b Keskuskauppakamari: *Verotuksen painopiste työstä kulutukseen*. Brief – Keskuskauppakamarin sidosryhmälehti, 2/2010, s. 6 - 9.
- Kestens - Van Cauwenberge - Christiaens 2010 Kestens, Katrien – Van Cauwenberge, Philippe – Christiaens, Johan: *An Investigation of the Effect of the Notional Interest Deduction on the Capital Structure of Belgian SMEs*. Universiteit Gent, Working Paper, 2010/640.
- Kiander 2004 Kiander, Jaakko: *Onko Suomessa liian vähän yrittäjiä?*. VATT. 2004.

- Kiander 2006
Kiander, Jaakko: *Suomalaisen kasvumallin muutos: kansallisesta kasvupolitiikasta globaalitalouteen* teoksessa Hjerppe, Reino – Kari, Seppo – Kiander, Jaakko (toim.): *Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet*, VATT- julkaisuja 44. Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus. 2006.
- Kiander 2007
Kiander, Jaakko: *Mihin suuntaan veropolitiikassa pitäisi edetä?*. Teoksessa Kari, Seppo – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. 2007.
- Kiander 2009
Kiander, Jaakko: *Verotulojen tarve tulevaisuudessa* teoksessa Alaja, Antti (toim.): *Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin?*. Helsinki. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 2/2009.
- Kilpi 1962
Kilpi, Lassi: *Yhteisön ja sen jäsenen kahdenkertainen verotus*. Porvoo. 1962.
- King 1977
King, Mervyn A.: *Public policy and the corporation*. London: Chapman and Hall. New York: Wiley. 1977.
- King 1982
King, Mervyn A.: *An Index of Inequality: With Application to Horizontal Equity and Social Mobility*. *Econometrica* 51, 1982, s. 99 - 115.
- Knight 1921
Knight, Frank H.: *Risk, Uncertainty, Profit*. New York: Hart, Schaffer, and Marx. 1921.
- Kohonen 2007
Kohonen, Anssi: *Perintö- ja lahjaverotus - Näkökulmia talousteoriasta, maailmalta ja Suomesta*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). 2007.
- Korkman 2009
Korkman, Siksten: *Globalisaatio ja verotus* teoksessa Korkman, Siksten – Lassila, Jukka – Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo: *Kohti Parempaa Verotusta – Eväitä verokeskusteluun*. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA. Taloustieto Oy. 2009.
- Koskenkylä 1987
Koskenkylä, Heikki: *Tax Reform and the Neutrality Principle: What is it all about?*. Bank of Finland Research Department 15/87, Helsinki. 1987.
- Kovero 1929
Kovero, Ilmari: *Osakeyhtiöverotus ja sen uudelleenjärjestely meillä*. Helsinki. 1929.
- Kröger 2003
Kröger, Outi: *Verouudistusten Uusi Aalto* teoksessa Hjerppe, Reino – Kari, Seppo – Kiander, Jaakko – Poutvaara, Panu (toim.): *Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä*. WSOY. Helsinki. 2003.
- Kukkonen 2004
Kukkonen, Matti: *Pienyrityksen ja omistajayrittäjän tuloverotus verouudistusvirrassa: ajopuu vai koskivene?*. *Verotus* 3/2004, s. 228 -258.
- Kukkonen 2007
Kukkonen, Matti: *Omaisuuksien arvonmuutosten verotamisesta* teoksessa Seppo, Kari (toim.) - Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.

- Lang – Schuch – Staringer 2005 Lang, Joachim – Schuch, Josef – Staringer, Claus: *ECJ – Recent Developments in Direct Taxation*. Kluwer Law International. 2005.
- La Porta et al. 2008 La Porta, Rafael – Lopez-de-Silanes, Florencio – Shleifer, Andrei: *Economic Consequences of Legal Origins*. Journal of Economic Literature, 46(2), s. 285 - 332.
- Lassila – Valkonen 2008 Lassila, Jukka - Valkonen, Tarmo: *Population ageing and fiscal sustainability of Finland: a stochastic analysis*. Bank of Finland Research Discussion Papers, 28. 2008.
- Lerner 2009 Lerner, Josh: *Boulevard of Broken Dreams – Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital have Failed – and What to Do about It*. Princeton University Press. New Jersey. 2009.
- Lindencrona, Gustaf et al.: 1999 Lindencrona, Gustaf – Sven- Olaf, Lodin (toim.) – Bertil, Wiman (toim.): *International studies in taxation: law and economics*. Kluwer Law International. 1999.
- Lyon 1997 Lyon, Andrew B.: *Cracking the Code: Making Sense of the Corporate Alternative Minimum Tax*. Washington D.C.: The Brookings Institution. 1997.
- Marshall 1948 Marshall, Alfred: *Principles of Economics*. 8th edition, New York: Macmillan. 1948.
- McDaniel – Repetti 1993 McDaniel, Paul – Repetti, James R.: *Horizontal and Vertical Equity: The Musgrave/Kaplow Exchange*. Florida Tax Review 1 (1993), s. 607 - 622.
- McLure – Zodrow 2007 McLure, Charles E. Jr. – Zodrow, George R.: *Consumption-based Direct Taxes: A Guided Tour of the Amusement Park*. FinanzArchiv: Public Finance Analysis, Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 63(2), 2007, s. 285 - 307.
- Menoncin – Panteghini 2008 Menoncin, Francesco – Panteghini, Paolo: *The Johansson-Samuelson Theorem in General Equilibrium: A Rebuttal*. CESifo Working Paper Series 2352, CESifo Group Munich. 2008.
- Messere 1993 Messere, Ken: *Recent Tax Revenue Developments in OECD Countries and Some Policy Implications*. Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 47, n°6, 1993, s. 323 - 341.
- Mohnen 1990 Mohnen, Pierre: *New Technologies and inter-industry spillovers*. STI review (7). 1990, s. 131 - 147.
- Musgrave – Musgrave 1972 Musgrave, Peggy B. – Musgrave, Richard A.: *International Equity* in Bird, Richard M. – Head, John G. (eds.): *Modern Fiscal Issues*. Toronto: University of Toronto Press. 1972.
- Mutén 2008 Mutén, Leif: *Treaty override i Regeringsrätten*. Svensk skattetidning. Årg. 75, (2008), 5, s. 353 - 357.

- Myrsky 1988 Myrsky, Matti: *Osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan kahdenkertaisesta verotuksesta: oikeustieteellinen tutkimus jaetun voiton kahdenkertaisesta verotuksesta ja sen lieventämisestä*. Lakimiesliiton kustannus. 1988.
- Myrsky 2003 Myrsky, Matti: Jaetun voiton kahdenkertaista verotusta koskevien säännösten kehityksestä. Verotus 4/2003, s. 378 - 384.
- Myrsky 2007 Myrsky, Matti: *Veronmaksukykyisyysperiaate – mistä on kysymys?*. Tilisanomat 4/2007, s. 73 - 75.
- Myrsky 2008 Myrsky, Matti: *Miten ansiotulosta voi tulla pääomatuloa – ratkaisun KHO 2008:6 arviointia*. LM 2008 s. 486 - 496.
- Määttä 1999 Määttä, Kalle: *Regulaatioteorian perusteita* teoksessa Kanninen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Helsinki. 1996.
- Määttä 2007 Määttä, Kalle: *Veropolitiikka: teoria ja käytäntö*. Edita Prima. Helsinki. 2007.
- Niskakangas 2004 Niskakangas, Heikki: *Verouudistuksen tausta ja tavoitteet* teoksessa Niskakangas, Heikki – Tikka, Kari S. – Honkavaara, Tero – Helminen, Marjaana – Lundén, Anna – Laitinen, Mirjami – Rabinä, Timo – Leppiniemi, Jarmo – Kiviranta, Esko – Ranta-Lassila, Hannele – Mattila, Pauli K. – Raunio, Merja – Äimä, Kristiina: Verouudistus 2005. Werner Söderström. Lakitieto. Juva. 2004.
- NSFS 1995 Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet: *Samspelet mellan beskattningen av aktiebolag och aktieägare*. NSFS nr. 33. 1995, s. 201 - 248.
- Nyberg 2007 Nyberg, Martti: *Tasavero on kuluttamisen verottamista* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): Verotus uusiksi?. Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.
- Nyberg 2008 Nyberg, Martti: *Verokeskustelu hukassa: Mikä verotuksessa on tärkeää?*. EVA-analyysi, No. 6. 10.12.2008.
- OECD 2006 OECD: *Fundamental Reform of Personal Income Tax*. OECD Tax Policy Studies No. 13. 2006.
- OECD 2010 OECD: *Economic Surveys Finland*. Vol. 2010/4.
- Owens 2005 Owens, Jeffrey: *Fundamental Tax Reform: The Experience of OECD Countries*. Background Paper Number 47, Tax Foundation. 2005, s. 1 - 32.
- Panteghini 2001 Panteghini, Paolo: *On Corporate Tax Asymmetries and Neutrality*. German Economic Review, vol. 2(3), 08. Blackwell Publishing, 2001, s. 269 - 286.
- Pirttilä – Tuomala 2009 Pirttilä, Jukka – Tuomala, Matti: *Suomen verojärjestelmän uudistamisesta* teoksessa Alaja, Antti (toim.): Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin?. Helsinki. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisuja 2/2009.

- Public Finances General Directorate 2009 Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate: *The French Tax System*. 2009.
- Pöyhönen, 1988 Pöyhönen, Juha: *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 179. Vammala. 1988.
- Rehbinder 1995 Rehbinder, Maria: *Personbolag i beskattningen: inkomstbeskattningen av öppna bolag och kommanditbolag ispanningsfältet mellan beskattningen av enskilda näringsidkare och aktiebolag*. Juristförbundets förlag. Helsingfors. 1995.
- Riddell 2010 Riddell, Petter : *Commentary on The Political Economy of Tax Policy* in Mirrlees, James et al.: *Dimensions of Tax Design*, OUP, 2010.
- Saint-Étienne – Le Cacheux 2005 Saint-Étienne, Christian – Le Cacheux, Jacques: *Croissance équitable et concurrence fiscale*. Conseil d'analyse économique. France. 2005.
- Schindler 2008 Schindler, Dirk: *Taxing Risky Capital Income - A Commodity Taxation Approach*. FinanzArchiv: Public Finance Analysis, Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 64(3). 2008, s. 311 - 333.
- Schumpeter 1942 Schumpeter, Josef: *Capitalism, Socialism and Democracy*. Allen and Unwin. London 1947.
- Simons 1938 Simons, Henry: *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*. Chicago: University of Chicago Press. 1938.
- Sinn 1987 Sinn, Hans-Werner: *Capital income taxation and resource allocation*, Amsterdam: North-Holland. 1987.
- Sinn 1990 Sinn, Hans-Werner: *U.S. Tax Reform 1981 and 1986: Impact on International Capital Markets and Capital Flows* in Vogel, Klaus (ed.): *Influence of Tax Differentials on International Competitiveness*. 1990.
- Sørensen 1998 Sørensen, Peter B.: *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Innovations in Nordic Countries*. International Tax and Public Finance. Volume 1. 1998, s. 57 - 79.
- Sørensen 2005 Sørensen, Peter B.: *Neutral taxation of shareholder income*. International Tax and Public Finance, November 2005, 12(6), s. 777 - 801.
- Storey 1994 Storey, David J.: *Understanding the Small Business Sector*. London: Routledge. 1994.
- Ståhl 1996 Ståhl, Kristina: *Aktiebeskattningen och fria kapitalrörelser*. Iustus Förlag. Uppsala. 1996.
- Terra – Wattel 2005 Terra, Ben – Wattel, Peter: *European Tax Law*. Kluwer Law International. 4th ed. 2005.
- Tikka 1990^a Tikka, Kari S.: *Veropolitiikka*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1990.

- Tikka 1990^b Tikka, Kari S.: *Tuloverotuksen yksinkertaistaminen ja kokonaisverouudistus: askel eteen- vai taaksepäin?*. Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920. Suomalainen Lakimiesyhdistys.1990.
- Tikka 2003^a Tikka, Kari S.: *Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena*. LM 7 – 8/2003. s. 1184 - 1197.
- Tikka 2003^b Tikka, Kari S.: *Yritysverotuksen uudistaminen tuloverotuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset*. Verotus 1/2003, s. 16 - 25.
- Tikka 2004^a Tikka, Kari S.: *Yritys- ja pääomaverouudistus: Tavoitteet ja pääkohdat*. Verotus. 5/2004. s. 460 - 470.
- Tikka 2004^b Tikka, Kari S.: *Uusi osinkoverotus* teoksessa Niskakangas, Heikki – Tikka, Kari S. – Honkavaara, Tero – Helminen, Marjaana – Lundén, Anna – Laitinen, Mirjami – Räbinä, Timo – Leppiniemi, Jarmo – Kiviranta, Esko – Ranta-Lassila, Hannele – Mattila, Pauli K. – Raunio, Merja – Äimä, Kristiina: *Verouudistus 2005*. Werner Söderström. Lakitieto. Juva. 2004.
- Tipke – Lang 1996 Tipke, Klaus – Lang, Joachim: *Steuerecht, 15. völlig überarbeitete Auflage*. Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln. 1996.
- Tuomala 2010 Tuomala, Matti: *Thatcherilta lainattu vero-oppi*. 1/2010 Impulsseja, Kalevi Sorsa-säätiö. s. 1 - 5.
- European Commission 1992 European Commission: *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation. Official Publications, March 1992*.
- Vapaavuori 1998 Vapaavuori, Ahti: *Kansainvälisen vero-oikeuden perusperiaatteet eurooppavero-oikeuden puristuksessa*. Verotus 3/1998, s. 256 - 267.
- Valkonen 2006 Valkonen, Tarmo: *Tutkimus- ja tuotekehitysinvestointien verotuki*. VATT. 2006.
- Valkonen 2007 Valkonen, Tarmo: *Tutkimuksen ja tuotekehityksen verotuet – kasvua vai tehottomuutta* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedenpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?*. Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.
- Valkonen 2009 Valkonen, Tarmo: *Pääomatulojen verotuksesta* teoksessa Korkman, Siksten – Lassila, Jukka – Määttänen, Niku – Valkonen, Tarmo: *Kohti Parempaa Verotusta – Eväitä verokeskusteluun*. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA. Taloustieto Oy. 2009.
- Valenduc 2009 Valenduc, Christian: *Les intérêt notionnels: une réforme fondamentale et controversée*. n^o 2018, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2009/12.
- Van Pottelsberghe et al. 2003 Van Pottelsberghe, Bruno – Nysten, Steve – Megally, Esmeralda: *Evaluation of current fiscal incentives for business R&D in Belgium*. SSCT and CEB Working Paper, Solvay Business School. 2003.

- Vogel 1988 Vogel, Klaus: *Worldwide versus Source Taxation of Income – A Review and Re-evaluation of Arguments.* (Part I-III), Intertax. 1988.
- Wattel 1996 Wattel, Peter: *The EC Court's Attempts to Reconcile the Treaty Freedoms with International Tax Law.* Common Market Law Review, 33/1996.
- Ylä-Liedonpohja 1987^a Ylä-Liedonpohja, Jouko: *Kohti kulutetun tulonosan verottamista.* Kansantaloudellinen aikakausikirja 2:1987, s. 160 - 174.
- Ylä-Liedonpohja 1987^b Ylä-Liedonpohja, Jouko: *Korot verolle – miksi ja miten?.* Liiketaloudellinen Aikakausikirja, 4/1987, s. 389 - 403.
- Ylä-Liedonpohja 2007 Ylä-Liedonpohja, Jouko: *Tasavero on kuluttamisen verottamista* teoksessa Seppo, Kari (toim.) – Ylä-Liedonpohja, Jouko (toim.): *Verotus uusiksi?.* Helsinki. Taloustieto Oy. 2007.
- Wikström 1994 Wikström, Kauko: *Oikeus ja talous.* Helsinki. 1994.
- Äimä 1999 Äimä, Kristiina: *EY-oikeudellisista periaatteista ja tulkinnasta erityisesti vero-oikeuden alalla.* Verotus 5/1999, s. 494 - 504.
- Äimä 2003 Äimä, Kristiina: *EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen.* Talentum. 2003.
- Äimä 2004 Äimä, Kristiina: *EY-tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ja verosuvereniteetti* teoksessa Niskakangas, Heikki – Tikka, Kari S. – Honkavaara, Tero – Helminen, Marjaana – Lundén, Anna – Laitinen, Mirjami – Räbinä, Timo – Leppiniemi, Jarmo – Kiviranta, Esko – Ranta-Lassila, Hannele – Mattila, Pauli K. – Raunio, Merja – Äimä, Kristiina: *Verouudistus 2005.* Werner Söderström. Lakitieto. Juva. 2004.
- Äimä 2009 Äimä, Kristiina: *Sisäiset korot lähiyhtiöiden kansainvälisessä verotuksessa.* WSOYpro Oy. Helsinki. 2009.

Sanomalehti- ja Internet-artikkelit

- Hufvudstadsbladet 28.7.2010 Berglund, Tom: *Efterlyses: framgångsrika innovationer.* 28.7.2010.
- Le Cri du Contribuable 24.8.2010 Le Cri du Contribuable : *Pourquoi la France s'est endettée.* 24.8.2010. Saatavilla osoitteessa: <http://www.lecri.fr/2010/08/24/pourquoi-la-france-sest-endettee/17788>
- Le Figaro 5.10.2010 Le Figaro (Economique): *Les PME plébiscitent le CIR.* 5.10.2010.

- Le Temps 19.4.2010
Guélaud, Claire: *La réforme fiscale redevient un enjeu politique en France - Le creusement des déficits nécessitera probablement une hausse des impôts*. 19.4.2010. Saatavilla: http://m.letemps.ch/Page/Uuid/ad052ebe-4b2a-11df-9497-62dd8def2d65/La_r%C3%A9forme_fiscale_redevient_un_enjeu_politique_en_France
- Wall Street Journal 15.9.2010
WSJ: *Boehner's Tax Bungle*. 15.9.2010.
- Wall Street Journal 21.9.2010
WSJ: *U.S. Tax Fight: Republicans Won't Back Down*. 21.9.2010.

Esitykset ja luontosarjat

- Eerola – Kari 2009
Eerola, Essi – Kari, Seppo: *Yritys- ja osinkoverotus ja riskinotto*. Esitys Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmälle 13.3.2009.
- Kiviniemi, 2010
Kiviniemi, Mari: *Talous- ja veropoliittinen katsaus*. Esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivätalaisuudessa 29.9.2010.
- Niskakangas 2009^a
Niskakangas, Heikki: *Osinkoverotus ja riskinoton kannustaminen*. Puhe EK:n yrittäjävaltuuskunnan ja Perheyrittysten Liiton yhteiskokouksessa 11.9.2009.
- Niskakangas 2009^b
Niskakangas, Heikki: *Osinkoverotuksen uudistamisesta*. Esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivätalaisuudessa 23.9.2010.
- OECD 2007
OECD: *An evaluation of the Impact of R&D Tax Credit in France*. Presentation to the workshop of TIP Delegates, 10 December 2007.
- Tikka 2005
Tikka, Kari: *Suomen verojärjestelmä vuonna 2010*. Esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivätalaisuudessa 28.9.2005.

Lausunnot

- Aura 2010
Aura, Saku: *Lausunto työryhmän väliraportista*. Syyskuu 2010.
- Immonen 2010
Immonen, Raimo: *Lausunto Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista, VM 35/2010*. 30.9.2010.
- Kanniainen 2010
Kanniainen, Vesa: *Lausunto Valtiovarainministeriön asettaman verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista (VM 35/2010)*. Syyskuu 2010.
- Linnakangas 2010
Linnakangas, Esko: *Verotuksen kehittämisestä – Lausunto Hetemäen työryhmän väliraportista (valtiovarainministeriön julkaisu 35/2010)*. 17.9.2010.
- Ossa 2010
Ossa, Jaakko: *Lausunto Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista (35/2010)*. 4.10.2010.
- Penttilä 2010
Penttilä, Seppo: *Lausunto Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista*. 11.10.2010.

- Perheyritysten Liitto 2010 Perheyritysten Liitto: *Lausunto verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista*. 5.10.2010.
- Pirttilä 2010 Pirttilä, Jukka: *Lausunto Verotyöryhmän väliraportista valtiovarainministeriölle*. Syyskuu 2010.
- Internet-lähteet**
- Elinkeinoelämän Keskusliitto 2010 Elinkeinoelämän Keskusliitto: *EK Hetemäen työryhmän esityksistä: Yhteisöverokannan merkittävä alentaminen tukee talouskasvua*. Saatavilla osoitteessa: http://www.ek.fi/www/fi/verotus/index.php?we_objectID=11686
- Finansdepartementet 2006 Finansdepartementet: *The Norwegian Tax Reform 2004 - 2006*. Saatavilla osoitteessa: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Norsk_okonomi/topics/The-Norwegian-tax-reform-2004-2006.html?id=418079
- IFS 1978 IFS: *Meade Review – The Structure and Reform of Direct Taxation*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.ifs.org.uk/publications/3433>
- IFS 2010 IFS: *Mirrlees Review – Dimensions*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions>
- Kansan Uutiset 2010 Kansan Uutiset: *Verouudistus on poliittista peliä*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/2261975/verouudistus-on-poliittista-pelia>
- Keskuskauppakamari 2010^c Keskuskauppakamari: *Hetemäen työryhmän esitykset 21.6.2010: Keskuskauppakamari tukee Hetemäkeä, mutta ehdollisesti*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.keskuskauppakamari.fi/Media/Tiedotteet/Hetemaen-verotyoryhman-esitykset-21.6.2010-KESKUSKAUPPAKAMARI-TUKEE-HETEMAKEA-MUTTA-EHDOLLISESTI>
- Keskusta 2010 Keskusta: *Pääministeri Mari Kiviniemi Keskuskauppakamarin Veropäivillä 29.9.2010*. Saatavilla osoitteessa: http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Mari/Puheet_ja_kannanotot.iw3?showlocation=1a07f744-ffac-48f1-9901-f05056feedec&newsID=d432ac30-82ac-43f0-abbcb2bfe5b7af957
- Kokoomus 2010 Kokoomus: *Katainen Hetemäen verotyöryhmän väliraportista: Johdonmukaisia esityksiä verojärjestelmän uudistamiseksi*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kokoomus.fi/ajankohtaista/?x17780=2534917>
- OECD 2009 OECD: *Tax Data Base 2009*. Saatavilla osoitteessa: http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_37427,00.html

- OECD 2010
OECD: *Measuring Innovation: a New Perspective*.
Maaliskuu 2010. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/33/45188105.pdf>
- Portail du Gouvernement 2010
Portail du Gouvernement: *La réforme des retraites a été adoptée par le Parlement*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.gouvernement.fr/de/node/74230>
- Pörssisäätiö 2010^a
Pörssisäätiö: *Pienetkin puolueet vastustavat Hetemäen osinkoveroehdotuksia*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.porssisaatio.fi/artikkelit/pienetkin-puolueet-vastustavat-hetemaen-osinkoveroehdotuksia>
- Pörssisäätiö 2010^b
Pörssisäätiö: *Osinkotulojen verotuksen kiristys ei ole läpihuutojuttu*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.porssisaatio.fi/artikkelit/osinkotulojen-verotuksen-kiristys-ei-ole-lapihuutojuttu>
- Sosiaalidemokraatit 2010
Sosiaalidemokraatit: *Backman: Hetemäen työryhmä oikeilla linjoilla – tasaverotus ehkäistävä*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.sdp.fi/node/378>
- Stakes 2002
Rehn, Olli: *2000-luvun aluepolitiikka nojaa teollisuuden ja palveluyrittäjyyteen*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.stakes.fi/yp/2002/4/024rehn.pdf>
- Statistik sentralbyrå 2008
Statistik sentralbyrå: *SSBs evaluering av SkatteFUNN-ordningen*. Saatavilla osoitteessa:
www.ssb.no/skattefunn
- Suomen Yrittäjät 2009
Suomen Yrittäjät: *SY:n kirjalliset huomiot Heikki Niskakankaan ja Seppo Karin osinkoveroesityksiin*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.yrittajat.fi/fi/FI/suomenyrittajat/lausunnot/lausunnot/?groupId=66d2143f-3220-4b10-9c3b-44621a2b523c&announcementId=377e7fa0-6ede-41d1-9f7f-46b7ab549305>
- Suomen Yrittäjät 2010
Suomen Yrittäjät: *Hetemäen työryhmän osinkoveroesitys heikentäisi olennaisesti yrittäjäkannustimia ja vaarantaisi siten työllisyyttä*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.yrittajat.fi/fi-FI/suomenyrittajat/a/tiedotteet/hetemaen-tyoryhman-osinkoveroesitys-heikentaisi-olennaisesti-yrittajakannustimia-ja-vaarantaisi-siten-tyollisyytta-4>
- Tilastokeskus 2010
Tilastokeskus: *Kuluttajahintaindeksi 2010*. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.stat.fi/til/khi/2010/index.html>
- Verkkouutiset 2010
Verkkouutiset: *Hetemäen veroehdotuksille madonlukuja: Ei tule menemään läpi*. Saatavilla osoitteessa:
http://www.verkkouutiset.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=39006:hetemaen-veroehdotuksille-madonlukuja-ei-tule-menemaeen-laepi&catid=3:talous&Itemid=5
- Weil 2004
Chaouat, Stéphane: *French Tax Reform – Treatment of Corporate Distributions*. Heinäkuu 2004. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.weil.com/news/pubdetail.aspx?pub=8193>

**Virallislähteet
Suomi**

KM 1961:4	1961:4. Verolakikomitean mietintö.
KM 1987:37	1987:37: Omaisuustulojen verotustoimikunnan mietintö.
KM 1987:39	1987:39. Yritysverotuksen uudistustoimikunnan mietintö.
HE 172/1967	172/1967 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elinkeinotulon verottamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 200/1992	200/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.
HE 203/1992	203/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta.
HE 121/1996	121/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle varainsiirtoihin kohdistuvan leimaverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 92/2004	92/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yritys- ja pääomaverouudistukseksi.
HE 47/2009	47/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työpanokseen perustuvan osingon verotuksesta.
Valtioneuvoston kanslia 2002	Valtioneuvoston kanslia – talousneuvosto: Verotus kansainvälisessä ympäristössä. Työryhmäraportti. 2002/5.
VaVM 12/2004	Valtiovarainvaliokunta: Valtiovarainvaliokunnan mietintö, 12/2004.
VaVM 4/2006	Valtiovarainvaliokunta: Mietintö valtiontalouden kehystä vuosille 2007 – 2011, 4/2006.
VM 1991	Valtiovarainministeriö: Pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen kehittämislinjat 28/1991.
VM 2002	Valtiovarainministeriö: Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio: Kilpailukykyiseen verotukseen 12/2002.
VM 2008	Valtiovarainministeriö: Asettamis päätös 141:00/2008. Verotuksen kehittämistyöryhmä.
VM 2010 ^a	Valtiovarainministeriö: Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti 35/2010.
VM 2010 ^b	Valtiovarainministeriö: Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 51/2010.

VM 2010^c Valtiovarainministeriö: Kohti johdonmukaisempaa verojärjestelmää tiedote 83/2010.

Innovaatio 29/2009 Työ- ja elinkeinoministeriö: Kasvuyrittäjyyden kannustaminen verotuksen keinoin 29/2009.

Innovaatio 42/2010 Työ- ja elinkeinoministeriö: Ehdotus suomalaisen innovointitoiminnan verokannustimesta 42/2010.

Norja

NOU 1989:14 Norges Offentlige Utredninger: Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform. 10.10.1989. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154712-nou1989-14.pdf>

NOU 2003:9 Norges Offentlige Utredninger: Skatteutvalget. Saatavilla osoitteessa:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/009/PDFS/NOU200320030009000DDDPDFS.pdf>

Tanska

Aftale om forårspakke 2.0 Aftale om forårspakke 2.0: Vækst, klima, lavere skat. Saatavilla osoitteessa:
http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2009/02/~~/media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2009/02/forar_spakke_2_0.ashx

Ruotsi

SOU 1986:40 Statens offentliga utredningar: Utgiftsskatt – teknik och effekter. Saatavilla osoitteessa: <http://www.sou.gov.se/>

Oikeuskäytäntö

KHO 2005:56

KHO 2008:6

C-270/83

C-319/02

LYHENNELUETTELO

ACE	Allowance for corporate equity
CEN	Capital Export Neutrality
CGI	Code Général des Impôts (Ranska)
CIN	Capital Import Neutrality
EATR	Effective average tax rate
EK	Elinkeinoelämän Keskusliitto
EPL	Ennakkoperintälaki 20.12.1996/1118
EU	Euroopan Unioni
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
IFS	Institute of Fiscal Studies (Iso-Britannia)
KHO	Korkein Hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
LM	Lakimies
NOU	Norges Offentlige Utredninger (Norja)
NID	Notional Interest Deduction
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OTV	Osaketuottovähennys
PL	Perheyrittäjien Liitto
T&K	Tutkimus- ja Kehitystoiminta
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin Toiminnasta
SOU	Statens Offentliga Utredningar (Ruotsi)
SY	Suomen Yrittäjät
T&K&I- toiminta	Tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotoiminta
TVL	Tuloverolaki 30.12.1992/1535
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVM	Valtiovarainvaliokunta
VM	Valtiovarainministeriö
YHL	Laki yhtiöveron hyvityksestä 29.12.1988/1232 (kumottu)

1. JOHDANTO

1.1. Tutkielman taustaa

Suomen talouden toimintaympäristö on jatkuvassa muutostilassa.¹ Muutosajureina ovat toimineet erityisesti lisääntynyt kansainvälinen integraatio ja taloutemme avoimuus, julkisen talouden kestävyyttä koetteleva väestömme ennennäkemätön ikääntyminen² sekä taloutemme laajempi rakenteellinen muuttuminen. Tämän seurauksena mm. osinkoverotusta ja laajemmin pääomatuloverotusta koskeva lainsäädäntömme on monilta osin jäänyt kehityksestä jälkeen. On tullut aika arvioida uudelleen verojärjestelmämme kykyä täyttää hyvälle verojärjestelmälle asetetut vaatimukset. Edellisestä kokonaisvaltaisemmasta yritys- ja pääomatuloverojärjestelmän muutostarpeita arvioivasta esityksestä³ onkin jo pian ehtinyt vierähtää kymmenen vuotta.⁴

Kansainvälisen integraation lisääntyessä ja kansallisten rajojen merkityksen vähetessä yritysten investoinnit ja voitot ovat muuttuneet entistä liikkuvammiksi reagoiden veroste-eroihin aiempaa herkemmin. Samalla on ollut nähtävissä, että veropohjien liikkuvuus on johtanut kansainväliseen verokilpailuun verokannoilla ja erityisillä veroeduilla. Tämän seurauksena kansallinen liikkumatila veropoliittisissa päätöksissä on kaventunut etenkin verokilpailulle alttiiden yritys- ja pääomatuloverojen osalta. Hyvänä esimerkkinä tästä on pienten OECD-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta, joka on alentunut vuoden 2000 lähes 31 prosentista 23,4 prosenttiin vuonna 2009.⁵

Lisäksi myös kansainvälinen integraatio ja etenkin Euroopan yhdentymisen ovat tuoneet mukanaan entistä laajempia vaatimuksia kansainvälisen vero-oikeuden, verosopimusten ja eurooppavero-oikeudellisten tekijöiden muodossa. Eurooppavero-oikeudellisten lähtökohtien tärkeys nousi selvästi esiin jo edellisen yritys- ja pääomaveron osauudistuksen aikaan vuonna 2005, kun Manninen-asia (C-319/02) johti yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumiseen Suomessa. Tämän seurauksena alettiin Suomes-

¹ VM 35/2010, s. 11.

² Lassila – Valkonen, 2008, s. 9.

³ Katso aiheesta yleisesitys ns. Arvelan tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio (VM 12/2002): *Kilpailukykyiseen verotukseen*.

⁴ Keskuskauppakamari, 2010^a, s. 3.

⁵ OECD, 2010.

sakin paremmin tiedostaa, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö todella rajoittaa kansallista tuloverosuvereniteettia⁶ edellyttäen yhteisöjen oikeuden noudattamista ja erityisesti pitäytymistä kaikenlaisesta kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.⁷

Edellisen yritys- ja pääomaveron osauudistuksen jälkimainingeissa professori Tikka ounasteli, ettei tuolloin voimaantulleelle uudelle osinkoverojärjestelmälle ollut ennustettavissa pitkää koskemattomuuden aikaa.⁸ Olihan se syntynyt kansainvälisesti vertailun lyhyessä ajassa ja niukoin valmisteluresurssein ollen suomalaisen veropoliittisen kompromissiajattelun tuote: oivaltava, muttei linjakas.⁹ Hän toivoikin, että osinkoverojärjestelmää päästäisiin yksinkertaistamaan jo tulevina vuosina, jotta sekä järjestelmän listaamattomien yhtiöiden ja listayhtiöiden verotuksen epäneutraalista kohtelusta että myös tulonmuunto-ongelmasta päästäisiin eroon.¹⁰ Professori Kukkonen puolestaan näki vuoden 2005 verouudistuksen johtavan erilaisiin kokonaisveroasteisiin erilaisissa yhtiöissä, jolloin osinkoverotus muodostui varsin epäneutraaliksi riippuen yrityksen omistusrakenteesta, varoista ja voitonjakotavasta. Lisäksi hän muistutti verosuunnitelupisteiden lisääntymisestä ja yrittäjäriskin kompensoimisen unohtamisesta sekä ennusti arbitraarisen 90 000 euron osinkoverovapauden kattosäännön herättävän paljon ideologisesti väritynyttä poliittista keskustelua.¹¹

Viime vuosina onkin virinnyt keskustelu kansainvälisen pääomatuloverokentän muutosten myötä Suomen pääomatulo- ja yritysverojärjestelmästä ja sen kyvystä täyttää hyvälle verojärjestelmälle asetetut kriteerit. Suurimpina vauhdittajina keskustelulle on pidetty viime vuosina etenkin Norjassa (*NOU 2003:9*) ja Tanskassa (*Aftale om forårspakke 2.0*) tapahtuneita yritysverouudistuksia. Norjan vuoden 2006 uudistuksella oli tavoitteenaan maksimoida osinkoverojärjestelmän neutraalisuutta ja ratkaista järjestelmää vaivannut tulojen muunto-ongelma. Tanskan vuoden 2009 uudistuksen taustalla oli puolestaan halu yhteisöverokannan laskemiseen, veropohjan tiivistämiseen ja osinkoverotuksen progression lisäämiseen.¹² Kansainvälisen veropoliittisen kehityksen myötä voidaankin arkikeskustelussa Suomen pääomatulo- ja yritysverojärjestelmän

⁶ Kantaaottava yleisesitys tuloverosuvereniteetin kansallisesta kaventumisesta kts. Kari S. Tikka: *Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena*. LM 7 – 8/2003, s. 1184 - 1197.

⁷ Äimä, 2004, s. 341.

⁸ Tikka, 2004^b, s. 63.

⁹ Tikka, 2004^a, s. 469 - 470.

¹⁰ Tikka, 2004^b, s. 61 - 63.

¹¹ Kukkonen, 2004, s. 228 - 258.

¹² Tanskan verouudistuksen yleiskatsaus kts. Vilhelm Brangstrup: *Dansk skattereform*. Svensk skattetidning 5/2009, s. 498 - 506.

ympärillä nähdä syntyneen kaksi pääasiallista ajatussuuntausta. Ne ovat jakaneet keskustelijat joko veroteoreettis-taloustieteelliseen verotuksen neutraalisuutta ja vähäisiä talouden hyvinvointitappioita (*dead weight loss*) tavoittelevaan ryhmittymään tai ryhmittymään, joka kannattaa alhaisemman ja yrittäjiä suosivamman osinkoverotuksen kehittämistä. Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmä (*toimikausi 1.10.2008 – 31.12.2010*) on toiminut veroteoreettis-taloustieteellisen ryhmittymän äänitorvena julkisessa keskustelussa ja vastaavasti yrittäjämielisten äänenkannattajina ovat kunnostautuneet yrittäjien eturyhmät, kuten Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Yrittäjät ja Perheyrittäjien Liitto.

Jo 1990-luvun alkupuolella professori Tikka koki verotusta koskevan arkikeskustelun ja lobbyistisen käyttäytymisen viittaavan toisinaan siihen, että hyvälle verojärjestelmälle asetetaan vain yksi vaatimus: sen tulisi minimoida keskustelijan omat tai hänen edustamansa ryhmän verot. Samalla hän korosti, että hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia voidaan tarkastella myös yleisten kriteerien, kuten verotuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten, verotuksen jakautumisen ja verotuksen kustannusten tasolla.¹³ Viime aikoina etenkin Hetemäen työryhmän varapuheenjohtaja, professori Niskakangas ja emeritusprofessori Anderson ovat olleet Tikan kanssa samoilla linjoilla. Andersson on kritisoinut etenkin nykyjärjestelmän listaamattomien yhtiöiden verovapauksia¹⁴. Niskakangas on puolestaan arvostellut nykyistä osinkojärjestelmää liian suotuisaksi yrittäjille sekä kokenut järjestelmän liian kannustavaksi riskinottoon.¹⁵ Suomen Yrittäjät ovat kommentoineet Niskakankaan selvitystä EU-maiden osinkoverojärjestelmistä ja eurooppalaisista kehityslinjoista ja todenneet niiden olevan liian veroteoreettisia ja tuovan verokeskusteluun merkittäviä muutosesityksiä ilman arvioita niiden todellisista heikkouksista tai todennäköisistä vaikutuksista verokertymiin. Huomiotta jäävät myös yritysten muutosvaiheen kustannukset.¹⁶ Lisäksi yrittäjyyttä puolustavat intressitahot ovat myös olleet varsin kärkkäitä muistuttamaan, että koko kansantalouden hyvinvointi perustuu talouskasvulle ja vakaalle työllisyydelle, joiden rakentamisessa yritykset ja itse yrittäjät ovat ensiarvoisen tärkeässä roolissa ja täten ansaitsevat tiettyjä verohelpotuksia. Tähän liittyen mm. Kohonen on esittänyt verotuksesta käytävän keskustelun voivan tuskin koskaan olla täysin arvovapaata. Näin ollen osinkoverotuksen saama ”ideologi-

¹³ Tikka, 1990^a, s. 47. Samasta aiheesta on myös viime aikoina puhunut muun muassa Niskakangas. Kts. esim. Niskakankaan esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹⁴ Taloussanomat, 28.5.2008.

¹⁵ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹⁶ Suomen yrittäjät, 2009.

nen leima” viitanee useimmissa kannanotoissa siihen, että erilaiset mielipiteet osinkoverotuksesta heijastaisivat eroja poliittisen vasemmiston ja oikeiston välillä. Tällainen näkemys ei kuitenkaan ole välttämättä täysin perusteltu, koska onhan valtion vahva intressi rytmittänyt myös omalta osaltaan keskustelua osinkoverotuksen tulevasta kehityssuunnasta.¹⁷

Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmä julkaisi 21.6.2010 väliraporttinsa (*VM 35/2010*), jonka ytimen muodostivat esitykset yritys- ja pääomaverotuksen modernisoinnista vastaamaan paremmin talouden haasteisiin ja kehittämisestä osaksi johdonmukaisempaa verojärjestelmää. Nämä samat esitykset olivat myös keskiössä työryhmän 21.12.2010 julkaistussa loppuraportissa (*VM 51/2010*). Arvioituaan yritys- ja pääomatuloverotuksen kehittämistarpeita työryhmä päätyi esittämään verorasituksen painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Näyttääkin siltä, että Suomi on seuraamassa kansainvälisen veropoliittisen kehityskulkua ja etenkin Norjassa ja Tanskassa tehtyjä verouudistuksia.¹⁸ Tämä sopii hyvin siihen linjaan, jota professori Tikka Suomelle sovitteli jo Keskuskauppakamarin Suurilla Veropäivillä 28.9.2005. Hän totesi tuolloin pitämässään puheessa Suomen olevan pieni ja sielultaan vakaa maa, jolle ei sovi ryntäily veropolitiikassaan, mutta valpas sopeutujan rooli sille istuu hyvin.¹⁹

1.2. Tutkielman tavoitteet

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana yleismaailmallisena veropoliittisena suuntauksena on ollut pyrkimys mahdollisimman neutraaliin verojärjestelmään.²⁰ Neutraalisuus on ollut myös yhtenä keskeisimmistä tavoitteista osinkoverotuksessa niin Suomessa kuin maailmallakin. Suomessa tästä kehityksestä saatiin ensimmäistä kertaa jo vuoden 1993²¹ pääomaverotulouudistuksen aikaan, kun uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli pääomatulojen neutraali verokohtelu.²² Neutraalisuus-tavoitteen taustalla on ennen kaikkea se, että neutraalia verojärjestelmää pidetään taloudellisen tehokkuuden kannalta parem-

¹⁷ Kohonen, 2007, s. 1.

¹⁸ VM tiedote, 83/2010.

¹⁹ Tikka, 2005, esitelmä Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 28.9.2005.

²⁰ Neutraalin verojärjestelmän käsitteestä kts. Rehinder (1995), s. 361, jonka mukaan ”*om annat inte visas kan man emellertid presumera att neutral beskattning är att föredra framom onneutral beskattning*” ja Ståhl (1996).

²¹ Kts. neutraalisuus-tavoitteesta pääomaverouudistuksessa HE 200/1992, yleisperustelut.

²² Neutraalisuus-tavoite oli keskeisessä asemassa myös EU:n veropolitiikkaa käsitelleessä Rudingin raportissa vuonna 1992.

pana ratkaisuna kuin ohjaavaa verotusta.²³ Osinkoverotuksella, niin kuin verotuksella ylipäänsäkin, on kuitenkin monia muitakin tavoitteita. Nämä muut tavoitteet ovat monella tapaa ristiriitaisia, sillä nykyään eri veromuotojen normistot rakentuvat ja muovautuvat viime kädessä kulloinkin vallitsevien poliittisten päämäärien ja niiden kompromissien tuloksena.

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella ja kuvata hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia keskittyen etenkin neutraalisuus-tavoitteisiin sekä selvittää, kuinka nämä toteutuvat erityisesti Suomen nykyisessä kuin myös Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän ehdottamassa uudessa osinkoverojärjestelmässä. Kansainvälisen vertailupohjan saamiseksi arvioidaan tutkielmassa myös kolmen muun eurooppalaisen valtion osinkoverojärjestelmien viimeaikaista kehitystä, osinkoverojärjestelmien kykyä toteuttaa eri neutraalisuustavoitteita kuin myös muita osinkoverojärjestelmille yleisesti esitettyjä kriteerejä.

Tutkimusaihe on saanut alkunsa eritoten veroasiantuntijoiden ja yritysmaailman edustajien käymästä kiivaasta debatista osinkoverotuksen tulevasta kehityssuunnasta ja sille asetetuista hyvistä ominaisuuksista. Hetemäen työryhmän kannanotot yleisesityksineen yhdessä arvostetun Institute of Fiscal Studies-tutkimuslaitoksen (IFS) (*Mirrlees Review*, 2009²⁴) hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ja Iso-Britannian verojärjestelmän uudistamistarpeita tutkineen raportin kanssa toivat tutkimusaiheen valintaan oman lisänsä. Osinkoverokentän eri järjestelmien tutkiminen neutraalisuustavoitteiden ja muiden yleisten hyvien ominaisuuksien valossa vaikutti hyvin ajankohtaiselta ja relevantilta, koska juuri nyt eletään osinkoverotuksen murroskautta niin Suomessa kuin muuallakin.

1.3. Tutkielman rakenne ja rajaus

Tutkielman johdanto-luvun jälkeen luvussa kaksi tarkastellaan osinkoverotukseen liittyvää neutraalisuus-käsitettä, verrataan sitä ja sen hyötyjä osinkoverotuksen ohjaavuuskäsitteeseen sekä perehdytään viiteen keskeiseen neutraalisuus-tavoitteeseen ja niiden merkitykseen osinkoverotuksessa. Luvussa käsiteltävät neutraalisuus-tavoitteet ovat rahoitusneutraliteetti, investointineutraliteetti, sijoitusmuotoneutraliteetti, säästämis-

²³ Juusela, 1998, s. 53.

²⁴ Mirrlees Review on ladattavissa kokonaisuudessaan IFS:n kotisivuilta osoitteessa: <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/dimensions>. Haettu 20.9.2010.

neutraliteetti ja riskineutraliteetti. Luvussa esitetään keskeisiä neutraalisuus-tavoitteita kansallisen vero-oikeuden neutraalisuus-arvioinnin näkökulmasta, eikä siinä näin ollen tavoitella kansainvälisen vero-oikeuden näkökulmasta keskeisten pääomanvienti- (*capital export neutrality, CEN*) ja tuontineutraliteetin (*capital import neutrality, CIN*)²⁵ selvittämistä.

Kolmannessa luvussa nostetaan esiin hyvälle osinkoverojärjestelmälle usein esitettyjä muita kriteerejä ja pohditaan näiden keskinäistä suhdetta hyvässä osinkoverojärjestelmässä. Luvun tarkoituksena ei ole niinkään antaa kaiken kattavaa yhteenvetoa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetetuista tavoitteista, vaan pikemminkin tuoda julki muutamia keskeisimpiä tavoitteita. Luvussa painotetaan etenkin hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja oikeudenmukaisuuden ja poliittisen hyväksyttävyyden tavoitteita kuin myös korostetaan tulonmuunto-ongelman ratkaisun tärkeyttä ja arvioidaan yrittäjyyskannustimien olemassaolon oikeutusta ja tarpeellisuutta. Aihetta lähestytään lähinnä IFS:n Mirrlees Review ja Meade Review sekä Kari S. Tikan Veropolitiikka-teoksen määrittämien hyvän verojärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta.

Luvussa neljä esitellään Suomen osinkoverotuksen kehitystaivalta sen alkuaajoista nykypäivään. Luvun painopistealueina ovat voiton kahdenkertaisen verotuksen eri aikoina käytössä olleet lieventämismenetelmät ja toisaalta nykyisen osinkoverojärjestelmämme ongelma-alueiden määrittäminen. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämismenetelmien tarkastelussa keskeisenä lähteenä käytetään Matti Myrskyn väitöskirja ”*Osa-keyhtiön ja sen osakkeenomistajan kahdenkertaisesta verotuksesta. Oikeustieteellinen tutkimus jaetun voiton kahdenkertaisesta verotuksesta ja sen lieventämisestä*” sekä hänen aiheeseen liittyvät myöhemmät julkaisunsa. Nykyisen osinkoverojärjestelmän ongelma-alueiden tarkastelussa tukeudutaan puolestaan viime vuosien aikana vero-oikeuden tunnetuimpien suomalaisten asiantuntijoiden julkaisemiin teksteihin. Luvun pääasiallisena tarkoituksena on luoda ymmärrystä nykyisen osinkoverojärjestelmämme muutospainelle.

Luvun viisi tarkastelun keskiössä on Suomen osinkoverotuksen viimeaikainen kehitys. Luvun alussa tarkastellaan Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän määrittämiä

²⁵ Pääomanvienti- ja tuontineutraliteeteista ja niiden analyysistä kts. Musgrave – Musgrave (1972), s. 63 - 85. Kts. myös Vogel (1988): *Worldwide versus Source Taxation of Income – A Review and Re-evaluation of Arguments* (Parts I-III). 8-11 Intertax 1988, s. 216 - 229 (Part I), s. 310 - 320 (Part II) ja s. 393 - 403 (Part III).

nykyisen osinkoverojärjestelmämme ongelmakohtia sekä työryhmän osinkoverotukselle asettamia kehitystavoitteita. Tämän jälkeen luvussa siirrytään arvioimaan työryhmän tarkastelemia osinkoverojärjestelmämme mahdollisia kehityspolkuja. Kappaleen lopuksi analysoidaan työryhmän tekemiä kehitysehdotuksia eri intressiryhmien näkökulmista sekä toisessa ja kolmannessa kappaleessa hyvälle osinkoverojärjestelmälle esiin nostettujen kriteereiden valossa.

Kuudennessa luvussa laajennetaan neljännen ja viidennen luvun kansallista analyysiä selvittämällä eurooppalaisten osinkoverojärjestelmien viimeaikaisia kehitystrendejä. Kappaleen erityinen huomio keskittyy Norjan, Belgian ja Ranskan osinkoverojärjestelmien viimeaikaiselle kehitykselle ja etenkin kyvyille toteuttaa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Kappaleessa pyritään lisäksi tutkimaan kunkin maan poliittista tahtoa toteuttaa hyviksi määritellyjä osinkoverojärjestelmän tavoitteita. Analyysin kohteeksi valitut EU-maat toteuttavat kaikki toisistaan hyvin poikkeavia osinkoverojärjestelmiä ja tuovat näin syvyyttä kansainvälisten osinkoverojärjestelmien tarkasteluun. Luvun ei ole tarkoitus antaa kattavaa esitystä tarkasteltavien maiden osinkoverojärjestelmistä, vaan siinä pitäydytään enemmänkin veroteoreettisten ja -poliittisten tavoitteiden analysoinnissa.

Tutkielman viimeisessä, seitsemännessä luvussa käydään läpi tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset tutkimuksen tuloksista. Samalla esitetään ajatuksia jatkotutkimustarpeista osinkoverotuksen tavoiteltaviksi nähtyjen neutraalisuus- ja muiden tavoitteiden osalta. Tämän lisäksi luku toimii kokoavana osiona, josta on helposti nähtävissä tutkielman keskeinen sanoma.

Tutkielman tutkimusmetodi vaihtelee luvun ja luvussa käsiteltävän aiheen mukaan jonkin verran. Luvuissa kaksi ja kolme hyödynnetään pääosin deskriptiivistä tutkimusmetodia eli kuvataan ja selostetaan hyvän verojärjestelmän piirteitä ja niistä käytyä laajaa niin akateemista kuin arkistakin keskustelua. Luvussa neljä on käytössä puolestaan lähinnä deskriptiivisen ja *de lege lata*-tyyppisen analyysin synteesi. Viidennen luvun analyysi perustuu yhtäällä, *de lege lata*-tyyppiseen analyysiin, jossa keskitytään voimassa olevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden problematisointiin, ja toisaalla *de lege feranda*-tyyppiseen analyysiin, jossa puolestaan pyritään tuottamaan suosituksia lain-

säädännön kehittämiseksi.²⁶ Kuudennessa luvussa siirrytään taas takaisin hyödyntämään pääosin deskriptiivistä tutkimusmetodia.

²⁶ Kts. aiheesta lisää esim. Määttä (1999): *Regulaatioteorian perusteita* teoksessa Kanniainen – Määttä (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. s. 34 - 38, jossa sääntelyteoriaa on luonnehdittu lainsäätäjää palvelevaksi tutkimukseksi, jossa analysoidaan eri sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta, onpa kysymys sitten mille oikeudenalalle tahansa sijoittuvasta sääntelyongelmasta.

2. HYVÄN OSINKOVEROJÄRJESTELMÄN NEUTRAALISUUS-TAVOITTEET

Hyvään pääomaverojärjestelmään kohdistuu neutraalisuuden vaatimus.²⁷ Verotuksen neutraalisuus määrittyy aina suhteessa muihin verotuskohteisiin. Näin ollen verotuksen käsitettä voidaankin vaivatta punnita monesta eri perspektiivistä.²⁸ Verotuksen neutraalisuutta on yleisesti vaadittu etenkin rahoituksen, investoinnin, sijoitusmuodon, säästämisen sekä riskin suhteen.

Rahoitusneutraalilla verotuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa eri tavoin – velalla, osakepääomalla tai pidätetyillä voittovaroilla-rahoitettujen investointien tuottovaatimukset ovat yhtä suuret²⁹. Näin ollen verotus ei ohjaa valintaa vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen välillä. Jos samalla investoinnin tuottovaatimus vastaa käytettyä korkoa, voidaan puhua investointineutraalista verotuksesta. Verotus on puolestaan neutraalia säästöjen kohdentumisen suhteen silloin, kun erilaisten säästökohteiden nettotuotot ovat tuotoiltaan yhtenevät.³⁰ Kehittyneillä pääomamarkkinoilla vähäisetkin eroavuudet eri sijoituskohteiden ja rahoitusmuotojen verokohtelussa voivat vaikuttaa huomattavasti kotitalouksien päätöksentekoon.³¹ Neutraalisuutta odotetaan myös riskin suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei verotuksella ole aina nähty taloustieteellisessä tutkimuksessa tarvetta kannustaa riskinottoon tai yrittäjyyteen.³²

2.1. Neutraali vai ohjaava verotus?

Keskeinen veropoliittinen linjanveto liittyy näkemykseen siitä, missä määrin verotuksen roolin yhteiskunnassa tulisi olla neutraali ja missä määrin interventionistinen, ohjaava.³³ Neutraali verotus määrittellään yleensä siten, että verotus ei muuta verovelvol-

²⁷ Tikka, 1990^a, s. 76.

²⁸ VM 12/2002, s. 18.

²⁹ Rahoitusneutraalisuuden tulee Karin (2007) mukaan lisäksi toteutua riippumatta voitonjakotavasta (osinko tai omien osakkeiden lunastus).

³⁰ Kari, 2007, s. 128.

³¹ Tikka, 1990^a, s. 76.

³² Eerola – Kari, 2009, esitys Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmälle 13.3.2009.

³³ Tikka, 1990^a, s. 46 - 47. Kts. Neutraalisuuden eri osa-alueista myös Koskenkylä (1987): *Tax Reform and the Neutrality Principle: What is it all about?*. s. 2 - 3, Bank of Finland Research Department, Helsinki.

listen valintoja siitä, mitä ne olisivat täysin verottomassa taloudessa.³⁴ Määritelmän näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta neutraalisuuden käsite on kuitenkin varsin ongelmallinen. Lähtökohtana on nimittäin, että verotus ei voi milloinkaan olla täysin neutraalia. Tämä johtuu siitä, että verotus vaikuttaa aina kysynnän ja tarjonnan väliseen tasapainoon.³⁵ Neutraali verojärjestelmä voikin Juuselan mukaan olla vain veropoliittinen tavoite, ei tosiasiallinen olosuhde.³⁶ Taloustieteessä pääomatuloverotuksen neutraalisuuden tavoite ymmärretään usein siten, että vaihtoehtoisen taloudellisten valintojen, kuten erilaisten investointikohteiden tai sijoitusmuotojen, efektiivisten veroasteiden tulee olla yhtä suuret. Neutraalisuutta ei siis pidä tarkastella pelkästään nimellisten verokantojen valossa³⁷, koska tällöin päädytään helposti virheellisiin johtopäätöksiin eri järjestelmien neutraalisuuden tasosta. Järjestelmät poikkeavat toisistaan melkoisesti erilaisine vähennys- ja varausjärjestelmineen ja näin ollen ero nimellisten ja efektiivisten verokantojen välillä muodostuu suureksi ja nimellinen vertailu harhaanjohtavaksi. Ohjaavassa verotuksessa nimenomaisena tavoitteena on, että yksilöiden käyttäytymisvalinnat poikkeavat verotekijöiden vuoksi siitä, mitä ne olisivat täysin verottomassa järjestelmässä. Ohjaava verotus ilmeneekin joko tiettyyn käyttäytymiseen kannustavana verotuksena tai tiettyä käyttäytymistä rajoittavana verosanktiona. Ohjaava verotus onkin usein tietoinen veropoliittinen valinta.

Kanniaisen mukaan vahvimpana teoreettisena perusteluna pääomatuloveron neutraalisuusvaatimukselle voidaan pitää Diamondin ja Mirrleesin vuonna 1971 julkaisemaa ns. *production efficiency*-teoreemaa³⁸, jonka mukaan tuloverotuksen ei tule vääristää yrityksen päätöksiä. Ne käyttäytymisvääristymät, joita ei puolestaan kyetä poistamaan, tulee kohdentaa kuluttajien verotukseen.³⁹ Toisena pääomaverotuksen ja etenkin osinkoverotuksen neutraalisuuden edelläkävijänä toimi noin kolme vuosikymmentä sitten

³⁴ Wikström jakaa ohjaavan verotuksen vielä kahteen erilliseen osaan: tarkoituksellisesti ohjaavaan, jossa veron säätämisen pääasiallisena tarkoituksena on yhteiskunnallinen ohjaaminen (aluepolitiikka), ja ohjaavaan verotukseen, joka on puolestaan poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta, joko ylöspäin (verosanktiot) tai alaspäin (verotuet). Kts. ohjaavaan verotuksen liittyen Wikström (1994), s. 13 - 20.

³⁵ Neutraliteettiperiaatetta on myös mahdollista tulkita siten, että neutraalissa verotuksessa verotus ei vaikuta markkinoiden toimintaan. Kts. aiheesta lisää mm. Tikka (1990^a) s. 47 - 48 tai Ståhl (1996) s. 89 - 93 (erityisesti erottelu likformighet – neutralitet)

³⁶ Juusela, 1998, s. 52 - 53.

³⁷ Hjerpe et al., 2003, s. 403.

³⁸ Kts. lisää *production efficiency*-teoreemasta mm. Diamond - Mirrlees (1971): *Optimal Taxation and Public Production I, Production Efficiency and II Tax Rules*. American Economic Review, 61, s. 8 - 27 ja s. 261 - 278.

³⁹ Kanniainen, 2007, s. 144.

ilmestynyt brittiläisen IFS-tutkimuskeskuksen raportti (*Meade Review, 1978*⁴⁰), jossa professori Meaden vetämä arvovaltainen asiantuntijakomitea pohti hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ja silloisen järjestelmän kehitysmahdollisuuksia. Komitea totesi muun muassa raporttinsa alustuksessa pyrkineensä jatkuvasti etsimään veroratkaisuja, jotka ovat mahdollisimman neutraaleja ja ohjaavat mahdollisimman vähän veronmaksajien päätöksiä ja valintoja.⁴¹

Viime vuosikymmenien kansainvälinen veropoliittinen kehitys osoittaa sen, että painotukset verotuksen neutraalisuuden ja ohjaavuuden välillä voivat ajan mukana vaihdella. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa, kuten myös monissa muissa maissa, korostui verotuksen ohjaava rooli 1960-luvulta 1980-luvun loppupuolelle saakka, kun taas 1990-luvun verouudistukset on toteutettu pääasiassa neutraalisuuden hengessä. Kansainvälisenä suunnannäyttäjänä tässä kehityksessä voidaan nähdä ennen muuta USA:n verouudistus vuodelta 1986.⁴² Yhtenä pääsyynä verouudistusaallolle on yleisesti pidetty kiristynyttä verokilpailua, jonka seurauksena yhä useampi maa alensi yritys- ja pääomaverokantojaan. Pyrkimys houkutella ulkomaista pääomaa muiden maiden kustannuksella on pakottanut maat seuraamaan toisiaan, ja verokantojen lasku on 1980-luvun lopulta lähtien ollut jatkuvaa.⁴³ Verokilpailun perusteorian mukaan tämän on pelätty johtavan lopulta ns. *race to the bottom*⁴⁴ - ilmiöön, jossa pääomatulojen veroaste lähenee ennen pitkää nollaa.⁴⁵ Näin ei kuitenkaan ainakaan vielä ole käynyt.

Professori Tikka onkin todennut veropolitiikan ideologian olleen 1990-luvulla niiden kehityspiirteiden leimaama, jotka olivat olleet versomassa jo 1980-luvun loppupuolella. Hän näki jo tuolloin verotuksen neutraalisuuden olleen aiempaa vahvempi maksiimi, kun samalla aika oli osittain ajanut ohi verotuksen ohjaavien tehtävien osalta. Leimallisena voitiinkin siis pitää myös realismia suhteessa verotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin ja sen mahdollisuuksiin yhteiskunnallisena ohjauskeinona.⁴⁶ Kiander on yhtynyt tähän näkemykseen toteamalla, että 1980- ja 1990-lukujen pääomaliikkeiden vapautta-

⁴⁰ Meade Review on ladattavissa kokonaisuudessaan IFS:n kotisivuilta osoitteessa: <http://www.ifs.org.uk/publications/3433>.

⁴¹ Meade, 1978, s. 4.

⁴² Tikka, 1990^a, s. 46 - 47. Tarkemmin USA:n vuoden 1986 verouudistuksesta kts. Sinn (1990): *U.S. Tax Reform 1981 and 1986: Impact on International Capital Markets and Capital Flows* in Vogel, Klaus (editor): *Influence of Tax Differentials on International Competitiveness*, s. 25 - 58.

⁴³ Kröger, 2003, s. 260. Kts. myös 2000-luvulle ulottuvaa analyysiä Devereux et al. (2002): *Corporate Income Tax Reforms and Alternative Tax Competition. Economic Policy*, 17, s. 451 - 495.

⁴⁴ ”Pohjalle vievä kilpajuoksu veroasteissa.”

⁴⁵ Hjerpe, 2009, s. 75.

⁴⁶ Tikka, 1990^a, s. 115.

minen yhdessä talous- ja rahaliittoon liittymisen kanssa ovat muuttaneet perusteellisesti talouspolitiikan toimintaympäristöä.⁴⁷ Sitten Hjerpe on huomauttanut, että euroalueen sisäiset devalvaatiot eivät ole enää mahdollisia, ja samalla pääomamuodostuksen toimialakohtainen ohjailu on menettänyt tehonsa globalisaation oloissa. Kun samalla usko markkinoiden kykyyn allokoida tehokkaasti pääomia on lisääntynyt, pääomamuodostuksen verotuksellinen neutraliteetti on noussut yhä tärkeämmäksi talouspoliittiseksi teemaksi.⁴⁸

Verotus vaikuttaa yhteiskunnassa voimavarojen kohdentumiseen. Kun verotus vaikuttaa vääristäen suhteellisiin hintoihin, tästä voidaan katsoa aiheutuvan tehokkuusrasitusta yhteiskunnassa. Verotuksesta johtuvan tehokkuusrasituksen minimointi onkin usein nähty kokonaistaloudellisesti tehokkaan verojärjestelmän yhtenä keskeisimmistä tavoitteista.⁴⁹ Tämä johtuu siitä, että verotuksen vääristymiskustannuksilla on vahva yhteys verotuksen neutraliteettiin. Jos olettamana on, että resurssit kohdentuvat tehokkaimmin vapailla markkinoilla, verotuksen epäneutraalisuudesta koituu kustannuksia.⁵⁰ Etenkin tämän näkökannan katsotaan puhuvan verotuksen neutraalisuuden tavoiteltavuuden puolesta. Samalla on kuitenkin muistettava, että osinkoverotukselle, niin kuin verotukselle kokonaisuudessaan, asetetaan usein koko joukko yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, jotka johtavat poikkeamaan verotuksen neutraalisuudesta. Hyvään verojärjestelmään voidaan kohdistaa kuitenkin se vaatimus, että verotus on neutraalia silloin, kun sille ei aseteta nimenomaista ohjaavuuden tavoitetta. Jos verotukselle on asetettu tällainen tehtävä, on mahdollista puhua verotuksen ohjausvaikutuksellisesta tehokkuudesta eli kyvystä toteuttaa asetetut ohjausvaikutukset⁵¹.

Osinkoverokohtelun mahdollisimman suurta neutraalisuutta puoltaa myös sen läheinen kytkentä luvussa kolme tarkemmin käsiteltäviin hyvän osinkoverojärjestelmän muihin tavoitteisiin. Lisäksi neutraliteettihäiriöt ovat omiaan provosoimaan epäasianmukaisiin veronvälttämistoimiin. Samaiset häiriöt johtavat helposti myös hallintokustannusten kasvamiseen rajanveto- ja muiden samankaltaisten tulkintaongelmien vuoksi⁵². Vero-

⁴⁷ Kiander, 2006, s. 7 - 10.

⁴⁸ Hjerpe, 2007, s. 54 - 55.

⁴⁹ Tikka, 1990^a, s. 49.

⁵⁰ Juusela, 1998, s. 84.

⁵¹ Tikka, 1990^a, s. 49.

⁵² Kts. aiheeseen liittyen esim. HE 121/1996 vp, jossa luonnehditaan muun muassa, minkälaisiin ongelmiin neutraliteettihäiriöt aikaisemmassa leimaverolainsäädännössä johtivat.

kohtelun neutraliteetti ei siis ole itseisarvo, vaan se palvelee yleisimmin sitä, että verojärjestelmää voidaan luonnehtia neutraaliksi.⁵³

2.2. Rahoitusmuotoneutraliteetti

Rahoitusmuotoneutraalissa verojärjestelmässä yritystoiminnan rahoituslähteet, kuten oma tulorahoitus, oman pääoman ehtoinen ja vieraan pääoman ehtoinen rahoitus kohtaavat yhtäläisen verorasituksen. Neutraali verojärjestelmä ei sisällä kannustinta yritystoiminnan rahoittamiseen jollain tietyllä rahoitusmuodolla, vaan antaa rahoitusratkaisujen tapahtua aidosti liiketaloudellisin perustein.⁵⁴

Viimeisten vuosikymmenien aikana on havaittu, että globalisoituvassa maailmassa vieraan pääoman (*velkarahoituksen*) ja oman pääoman (*osakeantirahoituksen*) neutraalilla verokohtelulla on entistä tärkeämpi rooli.⁵⁵ Kari ja Eerola ovat tutkimuksissaan kehoittaneet vertailemaan eri vaihtoehtojen verojen jälkeisiä tuottoja verotuksen kohdistuessa yrityksen voittoihin ja omistajien pääomatuloihin. He kuvailevat marginaalisen investointiprojektin olevan sellaisen, jossa tuotto yrityksen ja omistajan verojen jälkeen on yhtä suuri kuin omistajan vaihtoehtoisen sijoituksen nettotuotto. He käyttävät investoinnin bruttotuotosta notaatiota p ja vaihtoehtoisen sijoituskohteen bruttotuotosta (korke) notaatiota r . Ilman verotuksen olemassaoloa investointi omaan yritykseen toteutetaan siis ainoastaan, jos $p \geq r$. Tästä voidaankin johtaa, että juuri ja juuri kannattavan investoinnin tuotto saadaan tilanteessa, jossa $p = r$. Edellä mainittua kutsutaan marginaali-investoinniksi. Jos verotus ei siis ole neutraalia, reaali-investoinnilta vaadittava bruttotuotto eroaa rahoitusmarkkinoilta saatavasta, eli $p \neq r$. Jos puolestaan $p < r$, vaikuttaa verotus investoinnin pääomakustannukseen alentavasti. Tämän seurauksena verotus ohjaa toteuttamaan sellaisiakin reaali-investointeja, jotka olisivat kannattamattomia ilman verotusta. Toisaalta jos $p > r$, verotus nostaa investoinnin pääomakustannusta. Tästä johtuen investointihankkeet, jotka olisivat kannattavia ilman verotusta, muuttuvat kannattamattomiksi verotuksen myötä.⁵⁶

⁵³ Määttä, 2007, s. 89 - 90.

⁵⁴ VM 12/2002, s. 18.

⁵⁵ Hjerpe, 2009, s. 91.

⁵⁶ Eerola – Kari, 2010, s. 2.

Laajennettuna voidaankin sanoa, että rahoitusmuotoneutraalissa verotilanteessa⁵⁷ verotuksella ei ole vaikutusta yhtiön eri rahoitusmuotojen (*pidätetty voitto, osakeantirahoitus tai velan otto*) keskinäiseen edullisuuteen.⁵⁸ Rahoitusmuotoneutraalisuuden tarkastelu on ollut keskeisessä asemassa useissa yhtiöverotuksen uudistusesityksissä. Jo Meaden verokomitean mietinnössä vuonna 1978 pyrittiin ratkaisemaan yritysten rahoitusmuotoneutraalisuusongelma esittämällä yrityksen tulon kassapohjaista verotusta, joka kohtelisi kaikkia pääoman poistojärjestelmiä neutraalisti.⁵⁹ Monista käytännön syistä johtuen kassaperusteista verotusta ei kuitenkaan ole toteutettu sellaisenaan missään maassa. Sen sijaan esillä on ollut lukuisia muunnoksia siitä.⁶⁰

Tikan mukaan pääomaverotuksessa pääomatulojen ja korkotulojen symmetrisyydellä on tärkeä merkitys, sillä epäsymmetrisyys saattaa johtaa veroarbitratiivisiin toimiin, jolloin lainarahalla tehtyyn sijoitukseen saatetaan ryhtyä veroedun tavoittelemiseksi.⁶¹ Velan ja oman pääoman symmetrinen kohtelu yritystasolla antaisi puolestaan hyvät lähtökohdat entistä neutraalimman ja yksinkertaisemman kansainvälisen yritys- ja pääomaverojärjestelmän luomiseksi.⁶² Useimmissa maissa pääomaverotus on kuitenkin varsin heterogeenistä. Yrityksen rahoitusmuodoista velka ja uusi osakepääoma ovat tavallisesti olleet yhdenkertaisen verotuksen piirissä useimmissa maissa, kuten Suomessa.⁶³ Pidätetyillä varoilla rahoitetun investoinnin tuotto taas kohtaa useimmiten kahdenkertaisen verorasituksen. Tällä voi olla investointihalukkuutta vähentävä vaikutus.⁶⁴

Toisena vaihtoehtona rahoitusmuotoneutraalisuusongelman ratkaisuun ovat IFS jo vuonna 1991 ja nyttemmin Griffith, Hines ja Sørensen (2010) tarjonneet lähdeverotukseen perustuvan järjestelmän käyttöönottoa, jossa velkojen korkojen lisäksi yrityksillä

⁵⁷ Kts. myös Andrews (1984): *Tax Neutrality between Equity Capital and Debt*. Wayne Law Review, vol. 30 no. 3, s. 1057 - 1071 sekä Boadway – Bruce (1984): *A general proposition on the design of a neutral business tax*. Journal of Public Economics, Volume 24, Issue 2, July 1984, s. 231 - 239.

⁵⁸ Kukkonen, 2007, s. 118.

⁵⁹ Hjerpe mainitsee kassapohjaisen verojärjestelmän yhdeksi eduksi sen, että verojen määrä ei riipu siitä, missä muodossa poistot investoinneista tehdään. Toisin sanoen on samantekevää verotuoton kannalta, käyttääkö yritys esim. tasapoistoja, jäännösarvopoistoja vai taloudellisen pitoajan mukaisia poistoja.

⁶⁰ Hjerpe, 2009, s. 90 - 91.

⁶¹ Tikka, 1990^a, s. 76.

⁶² Kari – Poutvaara, 2003, s. 86. Kts. myös Eerola – Kari (2010): *Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaveromalleissa*.

⁶³ Suomen nykyjärjestelmän neutraalisuuspoikkeamista lisää kappaleissa neljä ja viisi.

⁶⁴ Kari, 2003, s. 87 - 88.

on mahdollisuus vähentää tuloksestaan myös oman pääoman normaalituotto.⁶⁵ Näin saavutettaisiin yrityksen koko pääoman käytön osalta verotuksellisesti neutraali tilanne. Toisin sanoen yrityksen koko pääoman normaalista tuotosta tulisi vähennyskelpoinen. Tämä kannustaisi kotimaisia investointeja ja johtaisi siten ajan mittaan palkkojen ja kansantulon kasvuun.⁶⁶ Järjestelmä myös hävittäisi kannusteen järjestellä taseita yrityksen sisäisillä lainoilla korkovähennysten saamiseksi korkean verokannan maista. Tämän seurauksena oman ja velkapääoman käyttö yrityksen rahoituksen lähteinä neutraloituisivat.⁶⁷ Yllä esitetystä nk. ACE-mallissa velka- ja osakeantirahoituksen symmetrinen kohtelu poistaisi myös tarpeen *thin capitalization*-säännöille. Tämä johtuu siitä, että yritykset saisivat tehdä yhteisöverotuksessa myös sen koko omalle pääomalle lasketun marginaalisen investoinnin tuottoa vastaavan fiktiivisen korkovähennyksen velkapääoman korkovähennyksen tapaan. Näin monikansallisilla yhtiöillä ei syntyisi insentiiviä alikapitalisoida tytäryrityksiään, jotka operoivat ACE-mallia soveltavissa maissa.⁶⁸ ACE-mallia on kuitenkin arvosteltu mm. Bondin toimesta siitä, että se rapauttaa yhteisöveropohjaa luoden näin tarpeen korkeammille yhteisöverokannoille, jotka saattavat houkuttaa monikansallisia yhtiöitä siirtämään helposti liikuteltavissa olevia tuottojaan toisaalle ja aiheuttaen näin epätervettä verokilpailua.⁶⁹

Auerbach, Devereux ja Simpson tuovat vaihtoehtoisesti esille kohdemaaperiaatteeseen nojaavan yhtiöverojärjestelmän ratkaisuksi rahoitusmuotoneutraalisuusongelmaan.⁷⁰ Kyseessä olisi arvonlisäverojärjestelmän kaltainen vero, jossa veropohjaa määriteltäessä yhtiön myynnistä vähennettäisiin myös työvoimakustannukset. Arvonlisäveropohjahan määräytyy periaatteessa niin, että se on yrityksen liikevaihto vähennettynä raaka-aineiden ja palveluiden ostoilla sekä investoinneilla, jolloin päädytään ns. kulutus pohjaiseen arvonlisäverojärjestelmään.⁷¹ Auerbachin, Devereuxin ja Simpsonin ehdottama kohdemaaperiaatteen soveltaminen on uusi idea. He kuitenkin osoittavat, että tämäkin järjestelmä mahdollistaisi yrityksen rahoitusrakenteen neutraalisuuden samalla, kun järjestelmässä voitaisiin kontrolloida verotuksellisista syistä tapahtuvaa yhtiön voittojen

⁶⁵ Kysymys on ns. ACE (*allowance for corporate equity*)-järjestelmästä. Kts. Boadway – Bruce (1984) liittyen ACE- järjestelmään sekä Bordignon et al. (2001) liittyen Italian ACE-kokemuksiin.

⁶⁶ Griffith – Hines – Sørensen, 2010, s. 914 - 989.

⁶⁷ Hjerpe, 2009, s. 90 - 92.

⁶⁸ Auerbach – Devereux – Simpson, 2010, s. 865 - 867.

⁶⁹ Bond, 2000, s. 161 - 175.

⁷⁰ Auerbach – Devereux – Simpson, 2010, s. 870 - 873.

⁷¹ Kyseinen tapa ei Hjerpen näkemyksen mukaan tietenkään täysin vastaa sitä tapaa, jolla yrityksen arvonlisäveropohja määritellään, mutta kokonaistaloudellisella tasollahan tämänhetkinen arvonlisäveropohja on käytännössä sama kuin koko kansantalouden yksityisten kulutusmenojen summa.

siirtelyä maasta toiseen. Näin ollen verotuksella ei olisi vaikutusta siihen, minne yhtiöiden tytäryritykset sijoittuisivat.⁷² Mallin käyttöönotto aiheuttaisi kuitenkin todennäköisesti merkittäviä siirtymävaiheen kustannuksia, eikä se siitä syystä ole johtanut laajoihin käytännön sovelluksiin⁷³.

Auerbach, Devereux ja Simpson kokevat, että lähdeverotukseen pohjautuva järjestelmä ohjaa liikaa investointien sijoittumista sinne, missä verotus on alhaisinta. He eivät myöskään kannata asuinvaltioperiaatteen mukaiseen yhtiöverotukseen siirtymistä, koska osakkeenomistajat onnistuvat siinä liian helposti siirtämään tulonsa verottajalta piiloon nykyisessä hyvin globalisoituneessa veroympäristössä.⁷⁴

2.3. Investointineutraaliteetti

Viime aikoina käydyssä veropoliittisessa investointineutraalisuus-keskustelussa on nostettu esiin kaksi neutraalisuuden mahdollistavaa veromallia: tulo- ja menoveromalli. Tuloveromallin perusta on ns. Johansson-Samuelson-teoreemassa ja menovero-ajatusta toteuttavat puolestaan Auerbachin, Devereuxin ja Simpsonin esittelemä kassavirtavero, brittiläisen IFS:n suosittama ACE-malli sekä Skauge-komitean suosittama Norjan osakasveromalli⁷⁵ (OTV, *aksjonærmødel*).⁷⁶

Investointineutraalissa⁷⁷ verotuksessa investoinnin tuottovaatimus vastaa käytettyä korkoa. Tämän neutraliteetin toteutumisesta pääomatuloverotuksessa on korostettu ns. Johansson-Samuelson-teoreemassa⁷⁸. Sen mukaan yhtenäinen pääomatuloverotus, jossa poistoasteet vastaavat pääoman todellista kulumista, on investointineutraalia. Näillä ehdoin yrityksen pääomakustannus muodostuu markkinakoron suuruiseksi. Miksi sitten investoinnin verokiila häipyä kuvatuunlaisessa tapauksessa? Tämä johtuu siitä, että jos kaikilla sijoitusvaihtoehdoilla on sama efektiivinen veroaste, niin myös niiden tuottovaatimusten ennen veroja tulee olla yhtä suuret. Toisin sanoen sijoittaja vaatii tällöin

⁷² Auerbach – Devereux – Simpson, 2010, s. 865 - 867.

⁷³ VM 35/2010, s. 48.

⁷⁴ Auerbach – Devereux – Simpson, 2010, s. 860 - 875.

⁷⁵ Kts. myös järjestelmän teoreettinen hahmotelma Sørensen (2005): *Neutral taxation of shareholder income*. International Tax and Public Finance 12, s. 777 - 801.

⁷⁶ Eerola – Kari, 2009, esitys Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmälle 13.3.2009.

⁷⁷ Kts. investointineutraaliteetti-käsitteen kehittymisestä osinkoverotuksessa lisää mm. King (1977), Auerbach (1979) ja Bradford (1981).

⁷⁸ Johansson-Samuelson-teoreema on nähty Johanssonin (1961, 1969) ja Samuelsonin (1964) tutkimuslöydösten yhteistuloksena. Kts. myös teoreemasta käytyä keskustelua mm. Sinn (1987), Lyon (1990) sekä Menoncin – Panteghini (2008).

yrittäjien tehtävältä reaali-investoinnilta saman veroja edeltävän tuoton kuin vaihtoehtoiselta sijoituskohteelta eli finanssimarkkinoille tehdyltä korkoa tuottavalta sijoitukselta. Tästä seuraa, että reaali- että finanssi-investoinnin tuottovaatimus on samansuuruinen.

Millainen on sitten ominaisuuksiltaan verojärjestelmä, jossa teoreeman ehdot täyttyvät? Helpoimmin efektiivisten veroasteiden yhtäläisyys kyetään saavuttamaan silloin, kun kaikkia tuloja pyritään verottamaan yhteen kertaan samalla verokannalla. Tämä tarkoittaisi, että osinkotulojen verotuksessa sovellettaisiin täyttä yhtiöveron hyvitystä ja luovutusvoitot olisivat joko verottomia tai niiden verotuksessa olisi käytössä jonkinlainen hyvitysmenettely. Lisäksi verotuksessa olisi tällöin tarpeen vähentää reaaliset taloudelliset poistot. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä aiheutuneet ongelmat ja etenkin sen toimimattomuus kansainvälisissä tilanteissa puoltavat kuitenkin toisenlaista järjestelmää toteuttamaan Johansson-Samuelsonin-teoreemaa. Tällainen on kahdenkertaisen verotuksen järjestelmä, jossa myös kaikkia sijoitusmuotoja ja yrityksen rahoitusvaihtoehtoja verotetaan ankarasti.⁷⁹

Perinteinen veroanalyysi on keskittynyt löytämään yritysveromalleja, jotka ovat neutraaleja investointien suhteen suljetun talouden oloissa. Tämän päivän globaalissa ympäristössä yhteisövero (*EATR*) vaikuttaa kuitenkin yritysten sijaintipaikan valintaan, eivätkä nämä neutraalitulokset ole enää muuttuneessa ympäristössä täysin vedenpitäviä.⁸⁰ Viime aikoina onkin käyty yhä enemmän keskustelua investointineutraaliuden kansainvälisessä ympäristössä mahdollistavista menoveroista; kassavirtaverosta, ACE-järjestelmästä sekä Norjassa käyttöön otetusta osakasveromallista.⁸¹ Kassavirtaveroa on pidetty melko puhtaasti teoreettisena ideana, koska sen käyttöönottoon liittyy todennäköisesti melkoisia siirtymävaiheen kustannuksia.⁸² ACE-järjestelmä ja Norjan osakasveromalli ovat puolestaan niittäneet kansanvälistä mainetta teoreettisina järjestelmäkehikoina, joita on myös mahdollista soveltaa käytäntöön järkevin kustannuksin.

Muun muassa Broadway – Bruce (1984) sekä Griffith, Hines ja Sørensen (2010) ovat kuvanneet ACE-järjestelmää investointineutraaliksi verojärjestelmäksi. Heidän mukaansa järjestelmä syrjäyttää investointivääristymät, jotka ovat syntyneet todellisten

⁷⁹ Kari, 2003, s. 83 - 85.

⁸⁰ VM 35/2010, s. 48.

⁸¹ Eerola – Kari, 2009, esitys Hetemäen verotuksen kehitystyöryhmälle 13.3.2009.

⁸² VM 35/2010, s. 48.

taloudellisten poistojen ja verotuspoistojen välisistä poikkeamista. Jos yritykset poistavat käyttöomaisuuseränsä nopeutetussa tahdissa, sen hetkinen verosäästö nopeutetusta poistoista kompensoituu vastaavien tulevaisuuden vähennysten nykyarvon alenemisella, koska nopeutetut poistot alentavat käyttöomaisuuserien kirja-arvoa, johon tulevaisuuden tuottovaatimukset on sidottu. Itse asiassa, riippumatta yritysten soveltamasta poistotahdista verotuksessa, pääomahyvityksen ja ACE-hyvityksen nykyarvo tulevat aina vastaamaan alkuperäistä investointikustannusta. Yhteenvetona voidaankin lausua, että ACE-järjestelmä on ekvivalentti suhteessa investoinnin välittömään poistamiseen sovellettaessa kassavirtaveroa. Molempien veromallien neutraalisuus edellyttää kuitenkin lisäksi rajoittamatonta tappioiden verovähennysoikeutta ja sitä, että investoinnit voidaan haluttaessa purkaa ilman kustannuksia.⁸³ Lisäksi on syytä muistaa, että investointien suhteen neutraali verotus ei välttämättä ole neutraalia yrityksen syntymisen suhteen. Onhan yhtäläinen yrittäjän ja työntekijän tulojen verotus edellytyksenä yrittäjäksi ryhtymisen neutraalille päätöksentekotilanteelle.⁸⁴ Jos tappioiden verovähennyksiä ei voi tehdä tulojen puuttumisen vuoksi yritystoiminnan alkuaikoina, voi aloittelevan yrittäjän olla mahdotonta kestää tilannetta kovin pitkään.⁸⁵

Perinteisessä yhteisöverojärjestelmässä nopeutetut poistohyvitykset vääristävät yritysten käyttäytymistä, koska ne subventoivat tehokkaasti investointeja luomalla verosäästöjä. Nopeutetut poistot voivatkin näin ollen vauhdittaa ryhtymistä matalatuottoisiin investointeihin, jotka eivät olisi kannattavia ilman verovaikutuksia. Toisaalta, jos verotuspoisto on taas tietyn omaisuuserän todellista taloudellista poistoa alempi, verojärjestelmä antaa keinotekoisesti kannusteen sijoittaa tällaisiin käyttöomaisuuseriin.⁸⁶

Miten Norjan osaketuottovähennys (*OTV*) sitten puolestaan toimii? Yksinkertaistettuna voidaan sanoa Norjan osaketuottovähennyksen vapauttavan omalla pääomalla rahoitetujen investointien normaalituoton pääomatuloverosta verotuksen kohdistuessa ainoastaan puhtaaseen voittoon. Siten *OTV*-malli kuuluu samaan veroperheeseen kassavirtaveron ja ACE-järjestelmän kanssa.

OTV-malli poikkeaa selvimmin ACE-mallista siinä, että oman pääoman tuotosta tehtävä vähennys toteutetaan osakkaan verotuksessa yrityksen verotuksen sijaan. *OTV*-

⁸³ Panteghini, 2001, s. 269 - 286.

⁸⁴ Kanniainen – Panteghini, 2008, s. 1 - 17.

⁸⁵ Valkonen, 2009, s. 66 - 67.

⁸⁶ Griffith - Hines – Sørensen, 2010, s. 970 - 980. Kts. aiheesta myös Kari, Seppo (2007): *Osaketuottovähennys – tie tehokkaampiin pääomamarkkinoihin*, s. 125 - 130.

vähennys tehdään osinkojen ja osakkeista saatujen luovutusvoittojen yhteenlasketusta määrästä ja se lasketaan kertomalla osakkeen verotusarvo (*OTV-perusta*⁸⁷) verojen jälkeisellä riskittömällä markkinakorolla. Myös OTV-perustan laskeminen on mallin tärkeä erityispiirre. Lähtökohtana tämän laskennassa on osakkeen hankintahinta.⁸⁸

2.4. Sijoitusmuotoneutraliteetti

Sijoitusmuotoneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että eri sijoituskohteiden, kuten osakkeiden, korkoinstrumenttien ja sijoitusrahasto-osuuksien verokohtelu on keskenään yhdenmukaista. Neutraalissa verojärjestelmässä verotus ei vaikuta sijoittajien valintaan eri sijoitusmuotojen välillä eli sijoitukset kohdentuvat markkinaehtoisesti ja siten rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta tehokkaalla tavalla.⁸⁹

Eriytetyn tulojärjestelmän⁹⁰ keskeinen piirre on pääomatulojen yhtenäinen verokohtelu. Järjestelmä toteuttaa sijoitusmuotoneutraliteetin periaatetta, koska verokohtelulla ei tulisi olla vaikutusta sijoituskohteiden valintaan. Sijoitusten juoksevan tuoton ja arvonnousun verottaminen samalla verokannalla merkitsee puolestaan sitä, että erilaisten sijoitusten tuottoon kohdistuu neutraali verotus niiden realisointitavasta huolimatta. Meaden komitea ja Ylä-Liedenpohja ovat kuitenkin pitäneet erilaisten pääomatulolajien homogeenistä kohtelu lähes mahdottomana.⁹¹ Erilaisesta verokohtelusta seuraa puolestaan neutraliteettiongelmia, jotka johtavat pääomien tehottomaan käyttöön: liian paljon varoja allokoituu alhaisesti verotettuihin kohteisiin ja liian vähän investointeja korkeasti verotettuihin kohteisiin.⁹²

Pääomatulojen toisistaan poikkeava verokohtelu johtaisi väistämättä veronmaksajien pyrkimykseen muunnella tuloja erilaisin verosuunnitteluvälinein edullisimpaan mahdolliseen muotoon. Monissa EU-maissa luovutusvoitot on säädetty tietyn omistusajan jälkeen verovapaiksi. Tällainen lainsäädännöllinen järjestely johtaa useimmissa tapauksissa sijoitusmuotoneutraliteetista poikkeamiseen, kun verovelvollisilla on suuri insentiivi

⁸⁷ OTV-perusta on osakkeen hankintahinta lisättyä aiempien vuosien käyttämättömillä OTV-vähennyksillä. Nämä ovat puolestaan osingoista ja luovutusvoitoista tehtävä vähennys, joka vapauttaa osaketuotot omistajan pääomaverosta riskitöntä korkoa vastaavaan määrään asti. Vähennys laskeaan kertomalla osakkeiden OTV-perusta OTV-korolla. Lisää aiheesta Norjan osinkoverojärjestelmän käsittelyn yhteydessä tutkielman kohdassa 6.3.1.

⁸⁸ Kari, 2007, s. 130 - 131.

⁸⁹ VM 12/2002, s. 18.

⁹⁰ Eriytetystä tuloverojärjestelmästä tarkemmin luvussa 6.2.2.

⁹¹ Ylä-Liedenpohja, 1987^{a-b}, s. 160 - 174 ja s. 389 - 403.

⁹² Hjerpe, 2007, s. 56.

tulouttaa sijoitustensa tuotot tällaisina verovapaina luovutusvoitoina. Vastaavasti, jos pääomatulojen verokohtelun taso olisi riippuvainen verovelvollisen kokonaistulojen määrästä (*vrt. yhtenäinen tuloverojärjestelmä*⁹³), olisi verovelvollisella puolestaan kannustin hajauttaa sijoitusvarallisuuden omistus perheenjäsenten kesken tai siirtää omistuksensa hallinnoitaviksi sijoitusyhtiön kautta. Progressiivisessa pääomatuloverotuksessa myös pääomatulojen kohdentumisesta eri verovuosille voi aiheutua huomattavia eroja verokohtelussa. Suhteellista pääomaverotusta sovellettaessa ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti merkitystä sillä, minä vuonna tai miltä ajalta tulo on saatu.

Sijoitusinstrumenttien kehittyessä jatkuvasti hämärtyy myös raja eri tulotyyppien, kuten luovutusvoiton ja koron välillä. Esimerkiksi optioiden, futuureiden, termiineiden ja erilaisten nollakorkolainojen verotusta yksinkertaistaa suuresti se, jos näiden verokanta on aina sama tulotyyppistä riippumatta. Yhtenäisellä verokohtelulla voidaan myös estää korkovähennyksestä aiheutuva veroarbitraasi. Jos esimerkiksi korot ovat ansiotulosta vähennyskelpoisia, mutta niiden kerryttämä pääomatulo kohtaa vain rajallisen verorasitteen, voidaan verorasitusta alentaa velanotolla. Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä, jossa korkovähennys tehdään pääomatulosta, korkovähennyksen verovaikutus onkin siten ainoastaan pääomaverokannan suuruinen.⁹⁴

Sijoitusmuotoneutraliteetin heikentymisellä ei kuitenkaan voida katsoa olevan kovinkaan suurta merkitystä silloin, kun on kyse portfoliosijoituksista. Tällöin sijoittaja yleensä mieltää sijoituskohteensa olevan yhtiöstä aidosti erillinen kohde ja yhtiön voitostaan maksamaa veroa ei varsinaisesti koeta osingonsaajan puolesta maksetuksi veroksi, vaan pikemminkin eri verovelvollisen maksamaksi veroksi.⁹⁵

⁹³ Yhtenäisestä tuloverojärjestelmästä tarkemmin luvussa 6.2.1.

⁹⁴ VM 12/2002, s. 32 - 33.

⁹⁵ VM 12/2002, s. 89.

2.5. Säästämismuotoneutraliteetti

Verotus on säästämisen suhteen neutraalia, kun verokiila ei pienennä kuluttajan säästöilleen saamaa tuottoa, eli kun käteen jäävä tuotto on yhtä suuri kuin rahoitusmarkkinoiden tarjoama bruttotuotto. Pääomatulojen verotuksella on erilainen vaikutus säästämiseen ja investointeihin suljetussa taloudessa ja avotaloudessa.⁹⁶

Suljetussa taloudessa, jossa pääoman liikkeet eivät ole mahdollisia, investoinnit rahoitetaan kotimaisen säästämisen kautta. Näin ollen ei ole tarvetta tehdä eroa säästämisen ja investointeihin kohdistuvan verotuksen välillä. Tällöin investointien määrä riippuu investointien kokonaisverokiilasta, joka koostuu kahdesta erillisestä komponentista, kotitalouksien pääomatulojen verotuksesta (säästöjen verokiila) ja yhteisöverosta (investointien verokiila). Tilanne on kuitenkin toinen avotaloudessa, jossa investointien ja säästämisen tarkastelu on syytä eriyttää (*kts. tarkemmin avotaloudessa muodostuvista verokiiloista kuvaajasta 1.*). Säästöihin kohdistuva verokiila vaikuttaa kuluttajan säästämispäätökseen, mutta ei välttämättä enää kotimaisiin investointeihin, kuten suljetussa taloudessa, koska niiden rahoitus voidaan järjestää ulkomailta pääoman liikkeessä kitkatta yli rajojen.⁹⁷ Pienen avotalouden korkotaso määräytyykin tällöin puhtaasti kansainvälisen koron r perusteella, joka on ”annettu” kaikille kotimaisille tahoille.⁹⁸

Talouksien integroituminen ei kuitenkaan ole toteutunut täydellisesti reaali maailmassa. Tutkimukset ovatkin osoittaneet kotimaisen säästämisen ja investointien korreloivan edelleen keskenään.⁹⁹ Sijoittavat näyttävät suosivan kotimaisia sijoituskohteita (*home bias*¹⁰⁰), ja vain osa yrityssektorista hankkii rahoitusta avoimilta kansainvälisiltä markkinoilta. Kotimaisella henkilötason pääomatuloverotuksella onkin edelleen vaikutus kotimaassa toimivien listaamattomien yhtiöiden päätöksiin, muttei suuriin kansainvälisiin yhtiöihin, joilla on pääsy kansainvälisille rahoitusmarkkinoille.¹⁰¹

⁹⁶ VM 35/2010, s. 47.

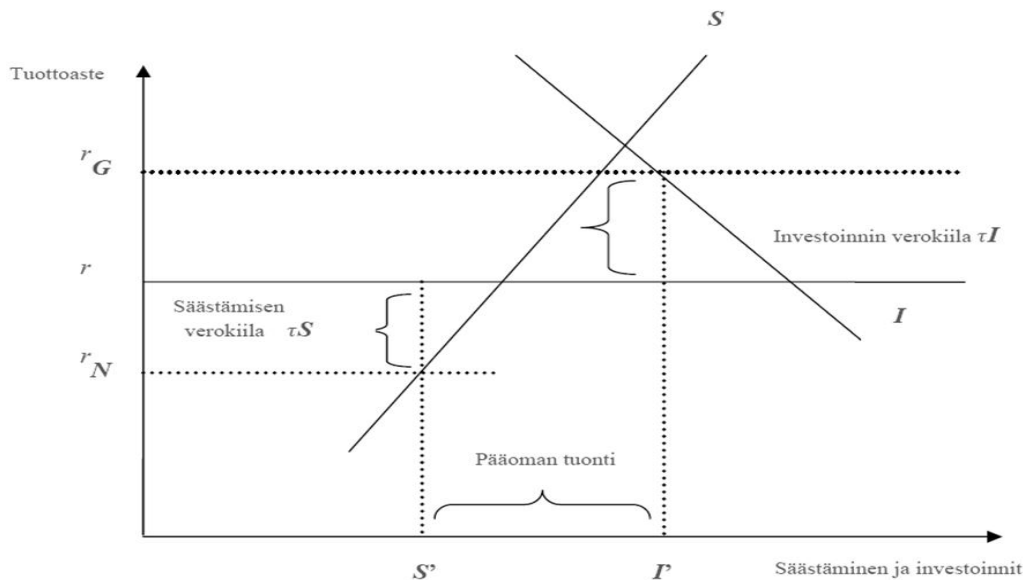
⁹⁷ VM 12/2002, s. 77 - 78.

⁹⁸ VM 35/2010, s. 47.

⁹⁹ VM 35/2010, s. 50.

¹⁰⁰ Kts. aiheesta laajemmin Bovenberg – Gordon (1996): *Why Is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation*. American Economic Review, vol.86, no.5, s. 1057 - 1075.

¹⁰¹ Kari, 2010, s. 5.



Kaavio 1. Säästämisen verokiila ja investoinnin verokiila avotaloudessa. (Lähde: VM 35/2010.)

Jos tarkastelemme todellisuutta hieman yksinkertaistettuna, voimme ajatella yritysten ja kotitalouksien voivan ottaa lainaa ja sijoittaa rahoitusmarkkinoille korolla r ja että sijoitusten tuottoihin ei liity riskejä. Verotus kohtelee siten säästämistä neutraalisti, jos uusien säästöjen nettotuotto vastaa korkoa r . Verotus ei tällöin vääristä kotitalouden kulu-
tus-säästämisvalintaa.

Menovero, joka yritysverotuksessa tunnetaan kassavirtaveron nimellä, on tunnettu esi-
merkki verojärjestelmästä. Se täyttää laajasti säästämisneutraalin verotuksen vaatimuk-
set. Menoverojärjestelmässä henkilöverotuksen veropohja vastaa vuoden aikana kulu-
tukseen käytettyä realisoitunutta tulovirtaa. Se saadaan lisäämällä tulot muuhun kulu-
tukseen käytettävissä olevaan kassavirtaan, kuten nostettuihin säästöihin ja vähentämäl-
lä näistä uudet säästöt.

Säästöjen vähennyskelpoisuus synnyttää ”verovelan”, jonka pääoma-arvo vastaa täs-
mälleen sijoituksen purkuvaiheessa säästön ja sen tuoton perusteella maksuun tulevaa
veroa. Tämä merkitsee sitä, että säästöihin kohdistuvien verojen pääoma-arvo laskettu-
na säästöjen koko elinkaarelta on nolla. Verotus ei tällöin vaikuta säästämisspäätökseen
ja siten menovero kohtelee säästämistä neutraalisti.¹⁰² Voidaankin sanoa, että kassa-

¹⁰² Kari, 2007, s. 128.

virtavero on intertemporaalisesti neutraali, koska se ei vääristä kuluttajan valintaa nykyisen ja tulevan kulutuksen välillä.¹⁰³

2.6. Riskineutraliteetti

Riskineutraliteetti on yksi kiistellyimmistä ja eniten mielipiteitä jakava neutraliteetti-vaade, joka on esitetty hyvälle osinkoverojärjestelmälle. Sitä on pohdittu laajasti kansainvälisissä tutkimuksissa saamatta yksiselitteistä tulosta siitä, tulisiko riskinottoa ja yrittäjyyttä kannustaa verotuksen muodossa vaiko ei. Suomessa julkinen keskustelu aiheesta on etenkin viime aikoina vahvasti popularisoitunut ja saanut osin jopa lobbyistisen muodon, kun teoreettinen ja akateeminen argumentointi on väistynyt yleistyksien ja oman edun tavoittelun tieltä.¹⁰⁴ Mm. Kannianen on painottanut, että vain teoreettinen tutkimus voi ottaa kantaa siihen, tulisiko verotukseen liittyä riskikannustimia vai tulisiko sen olla neutraalia. Toisaalta hän on myös korostanut vain empiirisen verotutkimuksen kykenevän vastaamaan siihen, miten verotus todellisuudessa vaikuttaa ja mitkä kannustimet toimivat, jos verokannustimia halutaan rakentaa.¹⁰⁵ Riskineutraalisuuden ja riskinottoon kannustamisen aiheuttaman laajan debatin johdosta käsitellään hyvän osinkoverojärjestelmän vaateina niin riskineutraalisuutta kuin myös riskinottoon ja yrittäjyyteen kannustavaa veropolitiikkaa.¹⁰⁶

Frank Knightin vuoden 1921 väitöskirjassa¹⁰⁷ tehty jaottelu riskin ja epävarmuuden välillä on toiminut perustana riskin määrittelylle taloustieteellisessä kirjallisuudessa. Knightin mukaan taloustieteellinen riski oli satunnaisuutta, johon liittyi päätöksentekijän tuntema todennäköisyysjakauma. Epävarmuuden hän puolestaan liitti tilanteisiin, joissa satunnaismuuttujan todennäköisyysjakauma ei ollut tiedossa.¹⁰⁸

Klassisena tutkimuksena verotuksen kannustinvaikutuksista riskinottoon on pidetty Domarin ja Musgraven (1944) kirjoituksia. Kirjoituksissaan he ovat osoittaneet, että verojärjestelmä, jossa tappiot saa vähentää täysimääräisesti, lisää riskiä kaihtavan sijoittajan kannustinta sijoittaa riskilliseen kohteeseen. Tästä seuraa, että kohdeltaessa voit-

¹⁰³ VM 12/2002, s. 79.

¹⁰⁴ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹⁰⁵ Kannianen, 2006, s. 2.

¹⁰⁶ Riskineutraalisuutta käsitellään tutkielman luvussa 2.6. ja riskinottoa ja yrittäjyyttä kannustavaa veropolitiikkaa luvussa 3.7.

¹⁰⁷ Kts. Knight (1921): *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Harper. Knightin erottelu riskin ja epävarmuuden välillä on nähty riskikirjallisuudessa olevan peräisin englantilaisen filosofin David Hume'n empirismistä. Kts. aiheesta lisää Hume (1748): *Enquiry Concerning Human Understanding*.

¹⁰⁸ Brooke, 2010, s. 221 - 235.

toja ja tappioita symmetrisesti, odotetun tuoton varianssi kasvaa ja verotus toimii siis eräänlaisena vakuutuksena. Heidän tutkimustensa keskeisenä sanomana on pidetty toteamusta kasvavan riskinoton hyödyllisyydestä: ”*there is no question that increased risk-taking is highly desirable*”. Myöhempi kirjallisuus on kuitenkin ottanut riskinoton suosimiseen huomattavasti maltillisemman kannan.¹⁰⁹

Mm. Bulow ja Summers ovat haastaneet Domarin ja Musgraven havainnon tärkeyden laajentamalla tarkastelua yleisen tasapainon malleihin. Kritiikin keskiössä on etenkin ollut se, miten lisääntynyt riskinotto vaikuttaa markkinahintoihin.¹¹⁰ Black ja De Meza puolestaan kritisoivat kirjallisuudessa esitettyjä väitteitä siitä, että julkinen valta kykenisi kantamaan osan riskistä ilman kustannusta. Heidän mukaansa oletus siitä, että julkinen valta pystyy hajauttamaan riskiä tehokkaammin kuin markkinat yleensä on koettu epärealistiseksi, koska julkisella vallalla ei todennäköisesti ole enempää markkinainformaatiota kuin muillakaan.¹¹¹

Kotimaisessa tutkimuksessa puolestaan Hyytiäinen, Pajarinen ja Rouvinen ovat tutkineet suomalaisia kasvuyrityksiä ja havainneet, että kasvuyrittäjät ovat muita koulutettumpia, riskihaluimpia ja heillä on korkea yrittäjyyttä edeltänyt tulotaso.¹¹² Toisaalta Hyytinen ja Pajarinen ovat todenneet, että uudet yrittäjät ovat ylioptimistisia oman yrityksensä menestymismahdollisuuksiin nähden ja näin ollen lisäävät myös julkisen vallan mahdollisten tappioiden määrää.¹¹³ Schindler on puolestaan korostanut työtulojen ja säästämisen verottamista (*ns. riskivero*) kahdella eri verolla. Riskiveron käyttäminen johtaisi siihen, että verotulot olisivat stokastiset¹¹⁴. Tämä olisi seurausta siitä, että riskivero kasvattaa verotulojen vaihteluita lisäten myös julkishyödykkeen tarjonnan vaihteluita. Jos kotitaloudet ovat riskinkaihtajia sekä yksityisen että julkishyödykkeen kulutuksen suhteen, stokastisen tuoton verottaminen olisi tapa vakuuttaa kotitaloudet kulutuksen vaihteluita vastaan. Hän onkin pitänyt tärkeänä, että julkinen valta kykenisi hajauttamaan riskiään siirtämällä sitä yksityisestä kulutuksesta julkishyödykkeiden kulutukseen.¹¹⁵

¹⁰⁹ Domar – Musgrave, 1944, s. 388 - 422.

¹¹⁰ Bulow – Summers, 1984, s. 20 - 39.

¹¹¹ Black – De Meza, 1997, s. 175 - 203.

¹¹² Hyytinen – Pajarinen – Rouvinen, 2005, s. 432 - 446.

¹¹³ Hyytinen – Pajarinen, 2005, s. 1 - 28.

¹¹⁴ Stokastisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ilmiön satunnaisuutta (stokastisuutta).

¹¹⁵ Schindler, 2008, s. 311 - 333.

Niskakangas on kuitenkin muistuttanut, ettei ulkomaisissa osinkoverouudistuksissa ja niiden taustalla olleissa pohdintoissa ole riskillä ollut sijaa. Hän on pitänyt epätoivottavana tilannetta, jossa riskin noustessa verotus lievenee ja jos riskiä mitataan sijoitetun varallisuuden määrällä, ajaututaan kummalliseen lopputulokseen: mitä varakkaampi henkilö sitä lievempi tuloverotus. Näin päädyttäisiin eräänlaisen negatiivinen varallisuusveron soveltamiseen. Niskakangas on lisäksi esittänyt huolensa siitä, että riskin korostaminen voi normaalitilanteessa johtaa jopa regressiiviseen verotukseen. Loppujen lopuksi on voitu nähdä myös verovetoisten riskien johtavan keskimääräistä useammin riskin toteutumiseen.¹¹⁶ Myös Eerola ja Kari ovat pitäneet varteenotettavana tavoitteena luona mahdollisimman neutraali osinkoverotus riskinoton suhteen.¹¹⁷

Selkeitä ja yksiselitteisiä politiikkaohjeita ei kuitenkaan näytä olevan helppoa löytää. Tilanne vastaakin likimain todistuskäytäntöä oikeussalissa: on tuotava evidenssi ja argumentoitava sen vahvuuden puolesta.¹¹⁸

¹¹⁶ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹¹⁷ Eerola – Kari, 2009, s. 9.

¹¹⁸ Kannianen, 2006, s. 26.

3. MUUT HYVÄN OSINKOVEROJÄRJESTELMÄN PIIRTEET

Hyvän osinkoverojärjestelmän yksittäiset muut tavoitteet voidaan luonteensa perusteella jakaa ideologisiin (*materiaalisiin*) ja praktisiin (*muodollisiin*) tavoitteisiin.¹¹⁹ Ideologisina tavoitteina voidaan luonteensa perusteella pitää mm. verotulojen asianmukaista määrää, verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja ohjaustavoitteiden painottamista. Muut kuin ideologiset tavoitteet luokitellaan puolestaan usein praktisiksi. Verojärjestelmän ideologiset tavoitteet herättävät voimakkaita poliittisia intohimoja, sillä ne pohjaavat yleensä perustavanlaatuisiin arvokysymyksiin. Kenties merkittävin hyvän osinkoverojärjestelmän käsitteeseen liittyvä ongelma on hyvän verojärjestelmän keskeisten tavoitteiden punnintavaikeus. Monet hyvän osinkoverojärjestelmän muista tavoitteista, niin ideologisista kuin praktisistakin, ovat väistämättä enemmän tai vähemmän ristiriidassa toistensa kanssa. Ristiriitaisuuksien vuoksi lainsäätäjän onkin tehtävä valintoja järjestelmän muiden tavoitteiden painotuksessa ja siten tasapainoiltava erilaisten intressien välillä.¹²⁰ Keskeisiä muita osinkoverojärjestelmän tavoitteita, joiden intressien välillä on tasapainoiltava, ovat mm. tulonmuunto-ongelman ratkaiseminen, oikeudenmukaisuus, kolmi-osainen tavoite yksinkertaisuuden, ennustettavuuden ja selkeyden muodossa, kansainvälinen niveltävyys ja kilpailukyky, poliittinen hyväksyttävyys sekä kannustavuus riskinottoon ja yrittäjyyteen.

Tulonmuunto-ongelman ratkaisemisella viitataan siihen, että hyvässä osinkoverojärjestelmässä omistajayrittäjällä ei ole insenttiä muuntaa työstä saatua korvausta alemmin verotetun osingon muotoon.¹²¹ Oikeudenmukaisuuden tavoitteella puolestaan tarkoitetaan osinkoverotuksessa sitä, että verorasituksen on jakauduttava oikeudenmukaisesti eri talousyksiköiden kesken. Oikeudenmukaisuustarkastelussa on tapana erottaa toisistaan horisontaalinen ja vertikaalinen näkökulma. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus korostaa samanlaisessa asemassa olevien yhdenvertaista verotuksellista kohtelua. Vertikaalinen oikeudenmukaisuustavoite alleviivaa puolestaan sitä, että erilaisessa asemassa olevia tulisi kohdella verotuksessa eri tavoin.¹²² Tärkeä tavoite hyvälle osinkoverojärjestelmälle on myös sen yksinkertaisuus, selkeys ja ennustettavuus. Järjestelmän

¹¹⁹ Gunnarsson on päätenyt verotuksen taustaperiaatteiden osalta seuraavaan jaotteluun: 1 Fiskaliska – budgetära skatteprinciper, 2 Etiskt – socialpolitiska principer, 3 Ekonomisk – politiska principer, 4 Skatterättsliga och skattetekniska principer. Kts. Gunnarsson (1995): *Skatterättvisa*, s. 47 - 48.

¹²⁰ Juusela, 1998, s. 49 - 50. Kts. tavoitteiden välisestä punnintavaikeudesta myös Alm (1996) s. 119 - 120 sekä Gammie (1996) s. 477 - 478. Yleisesityksiä ns. sääntö-periaate-keskustelusta ja tavoitteiden punnintaproblematiikasta kts. Dworkin (1986) s. 176 - 275 ja Pöyhönen (1988) s. 13 - 20.

¹²¹ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹²² Tikka, 1990^a, s. 50 - 52.

kompleksisuus johtaa ainoastaan virheisiin, kustannuksiin ja tehottomuuteen.¹²³ Hyvän osinkoverojärjestelmän kansainvälisen niveltävyyden ja kilpailukyvyn tavoite vaatii kansainvälisten näkökohtien huomioonottamista, jottei velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia kohtaan rikota ja toisaalta, että menestyttäisiin valtioiden välisessä kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa.¹²⁴ Poliittisen hyväksyttävyyden tärkeys tulee esillä mm. siinä, että käytännössä kaikki verotusta koskevat ratkaisut syntyvät erilaisten yhteiskunnallisten intressien ja veroperiaatteiden yhteensovittamisen tuloksena. Toisin sanoen poliittisen järjestelmän tavoitteena on löytää kaikkia tyydyttävä su.¹²⁵ Kannustavuus riskinottoon ja yrittäjyyteen yhdistetään usein osinkoverotukseen liittyen yritys- ja kasvuystävälliseen veropolitiikkaan, jossa luodaan kannustimia pääoma- ja osaamis pohjan kasvattamiselle.¹²⁶

3.1. Tulonmuunto-ongelman ratkaiseminen

Tavoite siitä, että tuloja ei pystyisi muuntamaan, voidaan asettaa toimivan osinkoverojärjestelmän lähtökohdaksi. Tällä tarkoitetaan ennen muuta sitä, että olennaisilta piirteiltään työpanoksesta syntyneitä tuloja ei kyetä esittämään verottajalle pääomatuloina.¹²⁷ Niskakangas on esittänyt asian niin, että lähteeltä suoraan otetun tulon verotuksen tulisi olla yhdenmukainen yhtiön kautta kierrätetyn tulon verotuksen kanssa. Hän on myös esittänyt muunto-ongelman ratkaisun löytyvän osinkoverojärjestelmän muodon ohella osinkoverotuksen tasosta.¹²⁸

Gordon ja Slemrod ovat esittäneet, että suurin osa havaittavissa olevasta manipulaatiosta veroilmoituksissa on seurausta tulonmuunnosta yritys sektorin ja yksityisen sektorin välillä. Heidän laajoissa regressioanalyysiseissaan on pitkillä aikasarjoilla kyetty osoittamaan, että tulonmuuntoa on esiintynyt jo ainakin vuodesta 1965 lähtien.¹²⁹ Veromanipulaatiota tulonmuunnon muodossa onkin pidetty yhtenä keskeisimmistä osinkoverotuksen ongelmakohdista sen saaman huomion jälkeen vuoden 1986 Yhdysvaltojen verouudistuksessa. Myöhemmin mm. De Mooij ja Nicodème ovat puolestaan esittäneet, että osa yritys sektorin kasvaneesta kokonaistulo-osuudesta on heijastanut verotuk-

¹²³ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹²⁴ Tikka, 1990^a, s. 60.

¹²⁵ Hjerpe et al., 2003, s. 396.

¹²⁶ Kiander, 2007, s. 47.

¹²⁷ Pirttilä – Tuomala, 2009, s. 44 - 47. Kts. yleisselvitys pääomatulojen ja työtulojen erotteluproblematiikasta SOU 1986:40.

¹²⁸ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹²⁹ Gordon – Slemrod, 1998, s. 4 – 26.

sen ajamaa tulonmuuntoa työtuloista pääomatuloiksi.¹³⁰ Tämä esitys on entisestään vankistanut käsitystä siitä, että tulonmuunto on erittäin todellinen ja erityistä huomiota kaipaava ongelmakysymys.

Banks ja Diamond ovat perustelleet pääomatulojen verottamisen tarvetta ja sen tasoa tulonmuuntokysymyksen pohjalta. Tutkimuksissaan he ovat pyrkineet vastaamaan kysymykseen, pitäisikö pääomatuloveroja verottaa lainkaan, täysin samalla lailla kuin työtuloja vaiko jollain muulla tavalla. Heidän näkemyksensä mukaan mikään taloustieteellinen malli ei tue ansio- ja pääomatulojen verottamista täysin samalla tavalla, jollei sitten tulojen muuntaminen ole niin vakavaa, että ansio- ja pääomatuloja ei kyetä lainkaan erottamaan toisistaan.¹³¹ Pirttilän ja Tuomalan mukaan yhtä selvänä voidaan pitää sitä, että joidenkin taloustieteilijöiden suositus, ettei pääomatuloja tulisi verottaa lainkaan, ole järkevä.¹³² Christiansen ja Tuomala ovat puolestaan nähneet tulojen muuntamismahdollisuuden perustelevan jo itsessään pääomatulojen verottamisen haluttavuuden.¹³³

Griffith, Hines ja Sørensen ovat laskeneet, että jotta tulojen muuntamismahdollisuudet saataisiin estettyä, täytyisi yrityksen maksaman veron ja pääomatuloveron summan olla yhtä suuri kuin ylin ansiotulojen rajaveroaste. Matemaattisessa muodossa tämä voidaan esittää niin, että $(1/t_f) \times (1/t_c) = (1/t_i)$, missä t_f viittaa yritysveroasteeseen, t_c ylimpään pääomatuloveron rajaveroasteeseen ja t_i ylimpään ansiotulojen rajaveroasteeseen.¹³⁴ Pirttilän ja Tuomalan laskelmien perusteella tämä tarkoittaisi suomalaisilla suurituloisilla noin 35 %:n pääomatulojen rajaveroastetta.¹³⁵

Pääomatulo ei useinkaan ole ainoastaan reaalista tuloa vaan koostuu korvauksesta pääoman reaaliarvon alenemisesta. Tällä perusteella voidaankin puoltaa alempien nimellisten veroprosenttien soveltamista pääomatuloon kuin työtuloon. Todellisuudessa tärkein näkökohta on ehkä sittenkin kansainvälisen verokilpailun asettamiin haasteisiin vas-

¹³⁰ De Mooij – Nicodème, 2006, s. 4 - 47.

¹³¹ Banks – Diamond, 2010, s. 560 - 580.

¹³² Pirttilä – Tuomala, s. 43 - 44. Kts. pääomatulojen verottamatta jättämisen suositelusta Atkinson – Stiglitz (1976): *The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation*. Journal of Public Economics 6, s. 55 - 75 sekä EVA:n veropamfletti, Nyberg (2008): *Verokeskustelu hukassa: Mikä verotuksessa on tärkeää?*. EVA-analyysi, No. 6.

¹³³ Christiansen – Tuomala, 2008, s. 527 - 545.

¹³⁴ Griffith – Hines – Sørensen, 2010, s. 914 - 989. Pirttilä – Tuomala (2009) ovat kuitenkin huomauttaneet, että on tärkeää ottaa huomioon, että yritysveron todellinen kohtaanto voi jakaantua muillekin kuin itse osakkeenomistajille ja ehkäpä jopa herkemmin kuin mitä muihin veroihin tulee.

¹³⁵ Pirttilä – Tuomala, 2009, s. 48.

taaminen. Kansainväliset kokemukset ovatkin osoittaneet, että pääomaliikkeiden vapauduttua pääomat pakenevat liukkaasti korkeita nimellisiä verokantoja niihin maihin, joissa verotus on lievää.

Erityisesti matalan inflaation oloissa¹³⁶ on kuitenkin vaarana, että ansiotulojen ja pääomatulojen tosiasiallisen verorasituksen ero muodostuu suhteettoman suureksi. Tästä syystä onkin nähty tarpeelliseksi alentaa useissa maissa työtulojen progressiivista tuloveroasteikkoa. Tällainen veroasteikon alentaminen olisi tarpeen myös siitä syystä, että eivät suuret erot sovellettavissa veroprosenteissa liaksi ohjaisi veronmaksajia muuntaamaan työtulojaan pääomatuloiksi.¹³⁷

3.2. Oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukaisuuskysymykset ovat erityisen keskeisessä asemassa julkisen sektorin tehtäviä ja laajuutta määritettäessä. Oikeudenmukaisuuskysymykset aktualisoituvat lähes kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Veropolitiikassa päätetään siitä, miten verorasitus jaetaan kansalaisten kesken. Oikeudenmukaisuus onkin verorasituksen jakamisessa luonnollisesti kaikkein keskeisin taustaperiaate.¹³⁸ Verorasituksen jakautumista voidaan puolestaan arvioida etuperiaatteen, maksukykyisyysperiaatteen ja pienimmän uhrauksen periaatteen perusteella.¹³⁹ Tämä luku keskittyy lähinnä verovelvollisten väliseen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun jakautuen horisontaalisen ja vertikaalisen näkökulman mukaiseen analyysiin¹⁴⁰. Tutkimusekonomisista syistä toista ja kolmatta oikeudenmukaisuuden tasoa voidaan luvussa ainoastaan sivuta.

Pyrkimys horisontaalista ja vertikaalista oikeudenmukaisuutta toteuttavaan verojärjestelmään on perinteisesti ollut verouudistusryhmien lähtökohtana. Näin oli jo mm. Meaden verotuksen kehittämiskomitealla vuonna 1978.¹⁴¹ Vuonna 2008 julkaistussa Mirrleesin verotuksen kehittämiskomitean raportissa horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu ei ole enää lähtökohtana. Oikeudenmukaisuuden tavoittelu

¹³⁶ Tilastokeskuksen mukaan Suomen inflaatio oli vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla – 0,2 ja + 1,0 %:n välillä. Kts. tarkemmin Suomen kuluttajahintaindeksin kehityksestä vuonna 2010: <http://www.stat.fi/til/khi/2010/index.html>. Haettu 15.1.2010.

¹³⁷ HE 200/1992, yleisperustelut.

¹³⁸ Juusela, 1998, s. 63.

¹³⁹ Kts. verorasituksen jakautumisen periaatteista tarkemmin Tikka: (1990^a): *Veropolitiikka*, s. 50 - 52.

¹⁴⁰ Horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden välisestä suhteesta kts. McDaniel – Repetti (1993): *Horizontal and Vertical Equity: The Musgrave/Kaplow Exchange*, s. 607- 622.

¹⁴¹ Meade, 1978, s. 12 - 16.

mainitaan siinäkin tärkeäksi tavoitteeksi, vaikka raportti korostaakin enemmän verojen vaikutusta ihmisten hyvinvointiin kansantaloudessa laajemmin.¹⁴²

Kansainvälisessä verotuksessa oikeudenmukaisuuskysymykset ovat puolestaan kansallisen verojärjestelmän sisäisiä oikeudenmukaisuuskysymyksiä monivivahteisempia. Monivivahteisuus johtuu lähinnä siitä, että oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella monien eri valtioiden perspektiivistä. Lisäksi kansainvälisessä verotuksessa aktualisoituu myös kysymys verotulojen oikeudenmukaisesta jakamisesta veronsaajien eli eri liittymävaltioiden kesken.¹⁴³

Verovelvollisten välisen oikeudenmukaisuuden ja valtioiden välisen oikeudenmukaisuustarkastelun lisäksi voidaan erottaa vielä kolmas oikeudenmukaisuuden taso, joka määritellään verovelvollisten ja veronsaajien väliseksi oikeudenmukaisuudeksi. Tässä kolmannessa oikeudenmukaisuuden tasossa yhdistyvät kysymykset mm. oikeusvarmuudesta, verovelvollisten oikeussuojakeinoista ja yksityisyyden suojasta.

Verotuksen oikeudenmukaisuus nähdään usein neutraliteettiäkin problemaattisempänä käsitteenä. Oikeudenmukaisuuden määrittelemisessä kun on aina kyse yksilöllisistä arvovalinnoista.¹⁴⁴ Niinpä oikeudenmukaisuuskysymysten tarkastelu on väistämättä subjektiivista ja poliittisesti usein hyvin latautunutta.¹⁴⁵ Täydellistä verotuksen oikeudenmukaisuutta voidaankin pitää lähinnä yhteiskuntajärjestelmän dynaamisena tavoitteena¹⁴⁶, ei niinkään absoluuttisena normina.

¹⁴² Banks – Diamond, 2010, s. 609 - 610.

¹⁴³ Kansainvälisessä kirjallisuudessa käytetään tästä oikeudenmukaisuuden muodosta usein termejä ”*inter-individual equity*” ja ”*inter-nation equity*”.

¹⁴⁴ Juusela, 1998, s. 63 - 64. Kts. myös Hallberg (1998): *Oikeus ja verotus*. s. 125.

¹⁴⁵ Hjerpe et al., 2003, s. 23.

¹⁴⁶ Päämäärän tiedostaminen on tärkeää, mutta samalla tulee muistaa, että päämäärän sisältö muuttuu jatkuvasti arvostusten muuttuessa.

3.2.1. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus

Verorasituksen jakaminen verovelvollisten suhteen voidaan klassisten veroteorioiden mukaan suorittaa joko hyötyperiaatteen tai maksukykyisyysperiaatteen mukaan.¹⁴⁷ Hyötyperiaatteen mukaan veroja tulisi maksaa niiden etujen perusteella, joita verovelvollinen saa julkiselta sektorilta. Maksukykyisyysperiaatteen mukaan verojen maksu tulisi puolestaan suhteuttaa verovelvollisen maksukykyyn.¹⁴⁸

Horisontaalisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan samassa taloudellisessa asemassa olevien samanlaista verokohtelua.¹⁴⁹ Tämä periaate koskee siis oikeudenmukaisuutta sellaisten veronmaksajien kesken, joilla on yhtä suuret tulot ja varallisuus. Tällöin esimerkiksi sillä seikalla, mistä lähteistä tulot kertyvät, ei ole vaikutusta verojen määrän suuruuteen. Toisaalta tämä periaate ei kuitenkaan merkitse sitä, että veroa tulisi ehdottomasti aina maksaa yhtä paljon kaikissa tapauksissa.¹⁵⁰ King on modernisoinut tämän ajatuksen samassa taloudellisessa asemassa (*equal treatment of equals*) olevien kohtelusta, esittämällä yhtäläisten kohtelua yhtäläisesti ja erilaisten kohtelua erilaisuuksiensa mukaisesti (*equal treatment of equals, unequals accordingly*).¹⁵¹ Sama taloudellinen asema (*same taxable capacity*) on kuitenkin hyvin tulkinnanvarainen käsite¹⁵² ja nostaa esiin useita kysymyksiä. Miten veronmaksukykyä voidaan mitata? Mikä on se talousyksikkö, jonka veronmaksukykyä on kyse; onko kyseessä henkilö vai esimerkiksi talousyksikkö? Vertaillaanko veronmaksajan asemaa yhden kalenterivuoden vai tämän koko elinkaaren ajalta? Näissä kysymyksissä heijastuu merkittävästi se, millaisia arvoja pidetään yhteiskunnassa tärkeinä.

Tuloverotuksessa on perinteisesti käytetty henkilön vuosituloja keskeisenä veronmaksukykyyn mittana. Verokirjallisuudessa sen päävaihtoehtona on pidetty yleensä kulutukseen käytettyjen tulojen määrää. Tulojen ideaalisena määritelmänä on puolestaan nähtyns. Haig-Simons-tulokäsite¹⁵³ (*nk. laaja tulokäsite, comprehensive income*), joka määrittelee henkilön tuloksi tämän kulutuksen ja reaalisen varallisuuden muutoksen yhden

¹⁴⁷ Klassisiin veroteoreetikoihin voidaan laskea mm.: Rousseau, Mill, Locke, Hobbes, Betham ja Smith.

¹⁴⁸ Juusela, 1998, s. 65.

¹⁴⁹ Hjerpe et al., 2003, s. 29 - 31.

¹⁵⁰ Myrsky, 2007, s. 73 - 75.

¹⁵¹ King, 1982, s. 99 - 115.

¹⁵² Kts. määrittelyn vaikeudesta Meade, 1978, s. 14.

¹⁵³ Haig - Simonsin tulokäsite koostuu työtuloista ja kertyneistä pääomatuloista. Kts. aiheesta tarkemmin Haig (1921) sekä Simons (1938).

periodin aikana.¹⁵⁴ Haig-Simons- tulokäsitteen kilpailevana mallina on puolestaan ollut Kaldorin argumentoima vuosittaisen kulutuksen malli (*kulutusero*), jossa uskotaan kulutukseen perustuvan verokannan parhaiten johtavan horisontaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen.¹⁵⁵ Tätä kulutukseen perustuvaa mallia on tavallisesti argumentoitu sillä, että henkilöitä on parempi verottaa siitä, mitä he saavat/ ottavat kansantaloudesta (*kulutus*) kuin siitä, mitä he tuottavat/ tuovat kansantalouteen (*tulot*).¹⁵⁶ Käytännössä tuloverojärjestelmät ovat aina kuitenkin poikenneet näistä taloustieteen ideaalisista määritelmistä monin paikoin. Ne kun mittaavat pääosin nimellistä tuloa reaalisen tulon sijaan.¹⁵⁷

Atkinson ja Stiglitz¹⁵⁸ ovat esittäneet, että optimaalisen veroteorian näkökulmasta osa horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmista voidaan nähdä asettavan rajoitteita käytettävissä oleville veropoliitikoille. Heidän näkemyksensä mukaan käytettävissä olevien veropoliittisten työkalujen pitäisi olla käytettävissä horisontaalisen oikeudenmukaisuuden määrittämässä rajoissa. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä veropoliittiset työkalut ovat yhdenmukaisia soveltamansa veropohjan suhteen, tarkoittaen, että samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa olevat verovelvolliset saavat samanlaisen verokohtelun.¹⁵⁹

3.2.2. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus

Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta pohdittaessa, kysytään kuinka kokonaisverorasitus tulisi jakaa veronmaksukyvyltään erilaisten kansalaisten kesken. Yleensä on koettu, että verojärjestelmien tietynasteinen progressiivisuus on tavoiteltavaa. Tälle löytyy myös talusteoreettista tukea, onhan rahan rajahyödyn ajateltu olevan tavallisesti laskeva. Toisin sanoen, mitä rikkaampi henkilö on kyseessä, sitä vähemmän kulutuksen lisäys yhdellä eurolla kasvattaa tämän henkilön hyvinvointia. Henkilöitä, joilla on erilainen maksukyky, tulisi siten verottaa heidän maksukykynsä noustessa enemmän ja päinvastoin.¹⁶⁰ Vertikaalinen oikeudenmukaisuus merkitsee siis veropoliitikassa sitä, että paremmassa taloudellisessa asemassa olevien tulee kantaa proportio-

¹⁵⁴ Hjerpe et al., 2003, s. 29 - 31.

¹⁵⁵ McLure – Zodrow, 2007, s. 285 – 307. Kts. myös Kaldor, N. (1955): *An Expenditure tax*.

¹⁵⁶ Banks – Diamond, 2010, s. 554 - 555.

¹⁵⁷ Hjerpe et al., 2003, s. 29 - 31.

¹⁵⁸ Kts. Atkinson – Stiglitz, J. E., (1980): *Lectures on Public Economics*.

¹⁵⁹ Banks – Diamond, 2010, s. 556.

¹⁶⁰ Kohonen, 2007, s. 5 - 6.

naalisesti suurempi vastuu julkisen talouden rahoituksesta verrattuna heikommassa asemassa oleviin. Tällä tavoin voidaan pyrkiä tasoittamaan synnynnäisten erojen vaikutuksia tai yksinkertaisesti tavoittelemaan taloudellisten resurssien uudelleenjakoa rikkailta köyhille.¹⁶¹

Vertikaalista oikeudenmukaisuutta on pyritty käytännössä toteuttamaan käyttämällä luonnollisten henkilöiden verotuksessa progressiivista veroasteikkoa ja tällä tavoin tasoittamaan eri tulotasoilla olevien henkilöiden välisiä suhteita. Periaate koskee oikeudenmukaisuutta niiden kesken, joilla on erisuuruiset tulot ja varallisuus.¹⁶²

Mm. Tipke ja Lang ovat pitäneet tärkeänä ratkaista myös, veropohjasta riippumatta, miten eri tavalla erilaisessa taloudellisessa asemassa olevia verovelvollisia tulisi kohdella, jotta vertikaalinen oikeudenmukaisuus voitaisiin saavuttaa. Vertikaalisessa oikeudenmukaisuudessa on taustalla kysymys jakopolitiikasta: tulisiko julkisen vallan toimenpitein tasoittaa sitä tulojen ja varallisuuden jakoa, johon markkinavoimat yhteiskunnassa johtavat, ja jos, niin kuinka paljon. Jakopoliittiset mielipiteet rakentuvat usein käsityksille yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta.¹⁶³

3.3. Yksinkertaisuus, selkeys ja ennustettavuus

Hyvälle verojärjestelmälle asetetaan usein yksinkertaisuuden, selkeyden ja ennustettavuuden vaatimukset. Tässä yhteydessä yksinkertaisuudella tarkoitetaan sitä, että järjestelmää ei leimaa säädösten ja yksittäisten säännösten runsaus tai kompleksisuus. Tämän lisäksi yksinkertaisuustavoitteen mukaista on myös välttää sellaista sääntelyä, josta aiheutuu veronmaksajille kuin –saajillekin monimutkaisia laskelmia tai, joka edellyttää vaikeasti saatavissa olevien selvitysten hankkimista.¹⁶⁴ Verojärjestelmän yksinkertaisuus onkin korostunut viime vuosien kansainvälisissä verouudistuksissa. Tavoitteena on useimmiten ollut rakentaa verojärjestelmä, jossa verojen maksaminen tapahtuu mahdollisimman kivuttomasti, ja verotuksen hallintokustannusten (*administrative costs*) ja lain noudattamiskustannusten (*compliance costs*) olisi oltava niin alhaiset kuin mahdollista. Vaikka yksinkertaisuustavoite onkin asetettu hyvän osinkoverojärjestel-

¹⁶¹ Hjerpe et al., 2003, s. 29 - 31.

¹⁶² Myrsky, 2007, s. 73 - 75.

¹⁶³ Tipke – Lang, 1996, s. 73.

¹⁶⁴ Kts. yleisesitys yksinkertaisuustavoitteesta kokonaisverouudistuksen osalta vuodelta 1989 ja Tikka (1990^b): *Tuloverotuksen yksinkertaistaminen ja kokonaisverouudistus: askel eteen- vai taaksepäin?*.

män tavoitteeksi jo pidemmän aikaa, hallinnollisten kustannusten leikkaamiseen on toden teolla tartuttu vasta aivan viime vuosina.¹⁶⁵

Yksinkertaisuusongelma tulee esille eri veromuodoissa hyvin eri tavoin. Korostettuna se kohdistuu niihin veromuotoihin, joissa verovelvollisten lukumäärä on suuri, joista veronmaksajilla ei voida olettaa olevan erityistä asiantuntemusta ja joissa verotus vaikuttaa verovelvollisten päätöksentekoon. Yksinkertaisuusproblematiikka tulee esille tuloverotuksessa ja etenkin luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa. Yksinkertaisuustavoitteen tiedostamisesta huolimatta tuloverojärjestelmät muodostuvat usein monimutkaisiksi, koska järjestelmiä käytetään fiskaalisen tarkoituksensa lisäksi varsin monien tavoitteiden samanaikaiseen saavuttamiseen. Juuri tästä monitavoitteisuudesta usein johtuukin verokohtelun eriyttävien ja nopeasti muuttuvien säännösten runsas määrä. On myös muistettava, että tuloverotus kytkeytyy läheisesti taloudellisiin ilmiöihin, ja näiden monimutkaistuminen monimutkaistaa väistämättä myös tuloverotusta. Toisaalta on varsin aikaa vievää laatia lyhyitä ja selkeitä lakeja, jotka onnistuvat peittämään kohdealueensa halutulla tavalla. Tästä seuraa, että veropolitiikassa onkin usein hyväksyttävä tilanne, jossa verolait eivät voi säätäjien pyrkimyksistä huolimatta toimia lainsäädäntöteknisen hionnan mallikappaleina. Voidaankin sanoa, että hyvään verojärjestelmään pyrkiminen ei ole niinkään sääntelytarpeen sivuuttavaa lakitekstin minimoinnin tavoittelua, vaan pikemminkin tärkeää on eliminoida järjestelmän epärationaalisuuksista johtuva kompleksisuus.

Verojärjestelmän tulisi yksinkertaisuuden vaatimuksen lisäksi täyttää selkeyden vaade; verovaikutusten tulisi olla voimassa olevasta säännöstöstä helposti havaittavissa lainsäätäjän, veroviranomaisten ja verovelvollisten toimesta. Selkeyden tavoitteen kannalta on problemaattista, jos yhtä veromuotoa koskevat säännökset jakautuvat moniin eri säädöksiin, ja lainsäädäntötekninen pääsääntö on vain enemmän tai vähemmän optinen harha, kun poikkeukset ja poikkeuksien poikkeukset hallitsevat lain tosiasiallisia vaikutuksia.¹⁶⁶

Oikeusvarmuudella ja siihen läheisesti liittyvällä ennustettavuudella tarkoitetaan sitä, että veroratkaisu on lainmukainen, ja että verovelvollinen on kyennyt ennustamaan

¹⁶⁵ Määttä, 2007, s. 81 - 84. Kts. verojärjestelmän yksinkertaisuustavoitteesta yleisesti esim. Messere (1993): *Recent Tax Revenue Developments in OECD Countries and Some Policy Implications*. s. 23 ja Owens (2005): *Fundamental Tax Reform: The Experience of OECD Countries*. s. 1.

¹⁶⁶ Tikka, 1990^a, s. 56 - 59.

ratkaisun sisällön. Veropäätösten ennustettavuus onkin keskeinen osa oikeusvarmuutta. Oikeusvarmuus on veropoliittinen kysymys etenkin siinä suhteessa, että lainsäädäntötekniikka vaikuttaa keskeisesti verokohtelun ennustettavuuteen. Yksityiskohtaisten säännösten nähdään usein parantavan verotuksen ennustettavuutta, kun taas yleisluontoisilla käsitteillä ja muuten väljillä säännöksillä operoiva säädäntötekniikka aiheuttaa tulkintaongelmia ja vähentää näin ollen ennustettavuutta. Toisaalta myös yksityiskohdalliset säännökset voivat johtaa tietyissä tilanteissa ei-toivottuihin lopputuloksiin. Joka tapauksessa verolainsäädännön tulisi oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden näkökulmasta kattaa ainakin merkittävimmät käyttäytymisen muodot.¹⁶⁷

Laajassa mielessä ennustettavuuteen voidaan ajatella luettavan myös tulevien verosäännösten ennustettavuus. Tällä on eritoten merkitystä arvioitavissa pitkävaikutteisten toimien verotuksellisia seuraamuksia, kuten esim. lainarahoituksella tehdyn sijoituksen korkojen vähennyskelpoisuutta tulevaisuudessa. Lainsäädännön ennustettavuus edellyttääkin verolainsäädännöltä jatkuvuutta. Muutoksia ei tulisikaan tehdä vähäisin perustein. Toisaalta tietyt verolainsäädännön muutokset on toteutettava yllätyksellisesti, jottei muutoksista aiheutuisi käyttäytymisvaikutuksia verovelvollisissa, jotka tekisivät valmisteltavan lain tarkoituksen jo ennalta tyhjäksi.¹⁶⁸

3.4. Kansainvälinen niveltävyys ja kilpailukyky

Veropolitiikka on usein nähty kansallisen riippumattomuuden vertauskuvaksi ja samalla keskeiseksi osaksi kunkin itsenäisen valtion kansallista talouspolitiikkaa.¹⁶⁹ Itsenäiset valtiot, joiden veropolitiikkaa näiden valtioiden hallitukset säätelevät, ovat useimmiten avotalouksia, joilla on laajat ja tärkeät kansantaloudelliset sekä rahoitustaloudelliset suhteet toistensa kanssa. Mitä läheisemmät ja vapaammat nämä kasainväliset suhteet ovat, sitä tärkeämpää on, etteivät kansalliset hallitukset rakenna valtioidensa verojärjestelmiä liiaksi toisistaan poikkeaviksi.¹⁷⁰ Alati kansainvälistyvässä maailmassa, jossa pääomien ja yksityisten henkilöiden liikkuminen on helpottunut entisestään, on verojärjestelmän kansainvälinen niveltävyys tullut erityisen tärkeäksi tekijäksi varmistettaessa mm. valtion kilpailukykyä. Voidaankin sanoa, että globalisaatio on muuttanut huomattavasti hallitusten ja veronmaksajien välistä suhdetta mahdollistaen mm. työntekijöi-

¹⁶⁷ Tikka, 1990^a, s. 52 - 59.

¹⁶⁸ VaVM 4/2006, s. 19 - 20.

¹⁶⁹ Euroopan yhteisöt, 2000, s. 5 - 8.

¹⁷⁰ Meade, 1978, s. 16 - 18.

den, sijoittajien ja yritysten vapaamman siirtymisen toimimaan toiseen maantieteelliseen ympäristöön, mikäli oman valtion veroympäristö ei satu miellyttämään.¹⁷¹

3.4.1. EU-oikeudellinen hyväksyttävyyden

Myös eurooppavero-oikeus asettaa omat reunaehdonsa kansalliselle veropolitiikalle.¹⁷² Tässä suhteessa verot ovat jaettavissa kahteen eri ryhmään. Yhtäällä harmonisoimattomiin veroihin, jotka ovat pääosin kansallisessa päätösvallassa, mutta joista päätettäessä on toki kunnioitettava Lissabonin sopimuksen määräyksiä, kuten esim. verosyrjintäkieltoa. Toisaalla kansallinen päätösvalta on huomattavasti kapeampi harmonisoitujen verojen kohdalla, koska näiden osalta ei riitä, että kansallinen verolainsäädäntö on sopusoinnussa Lissabonin sopimuksen kanssa, vaan verolainsäädännön tulee olla sopusoinnussa myös direktiivien määräysten kanssa.¹⁷³

Välittömät verot, kuten erilaiset tuloverot, kuuluvat EU-tasolla harmonisoimattomiin veroihin, joita voidaan luonnehtia paremminkin koordinoituiksi veroiksi. Niiden yhdenmukaistamista ei ole välillisten verojen tapaan nähty yhtä välttämättömänä, eikä niiden lähentämistä myöskään mainita eksplisiittisesti Lissabonin sopimuksessa. On kuitenkin huomattava, että myös kansallisen osinkoverotuksen säännösten on oltava harmoniassa Lissabonin sopimuksessa mainittujen neljän perusvapauden¹⁷⁴ eli tavaroiden (*SEUT:n*¹⁷⁵ 34 – 36 artiklat), henkilöiden (*SEUT:n* 45 artikla), palveluiden (*SEUT:n* 56 artikla) ja pääomien vapaan liikkuvuuden (*SEUT:n* 63 artikla) kanssa.¹⁷⁶ Lisäksi kansallisella tasolla tärkeää eurooppavero-oikeudellista säännöstöä ovat SEUT:n 107 – 108 artiklat valtiontuista. Näiden artiklojen pääasiallisena tehtävänä on estää sellaisten valtiontukien käyttö, jotka vääristäisivät tai uhkaisivat vääristää kilpai-

¹⁷¹ Edwards – Mitchell, 2008, s. 133 - 134.

¹⁷² Kts. eurooppavero-oikeuden-käsitteestä mm. Lang – Schuch – Staringer (2005), s. 143 tai Äimä (2009), s. 59 - 60, jossa eurooppavero-oikeuden on luonnehdittu muodostavan osan Euroopan yhteisön oikeusjärjestelmää ”*acquis communautaire*”. Eurooppavero-oikeus on Euroopan unionin jäsenvaltioita velvoittavaa ylikansallista oikeutta, jonka ensisijaisia oikeuslähteitä ovat Lissabonin sopimus kaikkine liitteineen ja muutoksineen sekä yleiset Euroopan unionin oikeusperiaatteet. Toissijaisina oikeuslähteinä eurooppavero-oikeudessa ovat oikeudellisesti sitovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Tämän lisäksi myös *soft law* – oikeuslähteet, kuten EU:n toimielinten ja EU-valtioiden hallitusten väliset sopimukset ovat eurooppavero-oikeuden lähteitä. Tuloverotusta kehitetäänkin pitkälti erilaisilla suosituksilla, lausunnoilla, tiedonannoilla, julkilausumilla ja käytäntösäännöillä, joiden tosiasialliset vaikutukset rinnastuvat velvoittavan oikeuden oikeusvaikutuksiin.

¹⁷³ Määttä, 2007, s. 11 - 12.

¹⁷⁴ Kts. aiheesta lisää Wattel (1996): *The EC Court's Attempts to Reconcile the Treaty Freedoms with International Tax Law*. s. 223 - 254.

¹⁷⁵ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

¹⁷⁶ Euroopan yhteisöt, 2000, s. 5 - 8.

lua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa yhteismarkkinoilla.¹⁷⁷ Keskeinen artikla välittömän verotuksen osalta on myös SEUT:n 110 artikla, jossa täsmennetään kaikenlaisen verosyrjinnän kieltämisen edellytykset sekä tietyt verodirektiiveistä johtuvat käsitteet.¹⁷⁸ Todellisenä välittömän verotuksen lähentämisen oikeusperusteena käytetään SEUT:n 115 artiklaa, joka mahdollistaa Euroopan neuvoston yksimielisenä antamaan jäsenvaltioidensa yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan vaikuttavia direktiivejä sekä SEUT:n nk. joustavuusartiklassa 352.¹⁷⁹

Viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen¹⁸⁰ oikeuskäytäntö asettaa rajat kansalliselle tuloverosuvereniteetille ja valvoo yhteismarkkinavapauksien toteutumista. Näin on ollut vuodesta 1986 lähtien, jolloin Euroopan unionin tuomioistuimen (*tuolloin EY-tuomioistuin*) antoi nk. *avoir fiscal*-asiassa¹⁸¹ päätöksensä.¹⁸² EU-valtioiden on Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti käytettävä verosuvereniteettiaan noudattaen yhteisön oikeutta sekä pitäydyttävä kaikenlaisesta kansallisuuteen perustuvasta syrjinnästä.¹⁸³ Euroopan unionin tuomioistuimen voidaankin katsoa toimivan välittömän verotuksen alalla kuten valtiosääntötuomioistuin esimerkiksi Saksassa. Koska harmonisoitua lainsäädäntöä ei juuri ole säädetty, sovelletaan perustamissopimusta suoraan vero-oikeudellisiin ongelmiin. Perustamissopimus onkin saanut valtiosääntöoikeudellisen dokumentin aseman, koska useat sen määräyksistä ovat yleisluontoisia ja laajoja, kuten kansallisissa valtiosäännöissäänkin. Euroopan unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole vakiintunutta tulkintaperinnettä, vaan perustamissopimustulkinnat saattavat olla arvaamattomia ja tapauskohtaisia. Yhteisen tulkintaperinteen muodostuminen vienee aikaa, tulevathan Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarit useasta eri oikeuskulttuurista.¹⁸⁴

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen kautta syntyvää verokohtelun yhtenäistämistä voidaan kutsua negatiiviseksi integraatioksi. Jäsenvaltioiden tuloverolainsäädäntöjen harmonisoinnin muodossa tapahtuva positiivinen integraatio on puolestaan

¹⁷⁷ Määttä, 2007, s. 11 - 12.

¹⁷⁸ Euroopan yhteisöt, 2000, s. 5 - 8.

¹⁷⁹ Äimä, 2003, s. 82 - 83.

¹⁸⁰ Tuomioistuimesta käytettiin vuoteen 2009 asti nimitystä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Nykyisen nimensä se sai Lissabonin sopimuksessa (tarkemmin Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, aikaisemmin myös Uudistussopimus).

¹⁸¹ Kts. asia C-270/83, *Commission v. France*.

¹⁸² Ilhi – Malmer – Schonewille – Tuominen, 2003, 83 - 88.

¹⁸³ Äimä, 2004, s. 341 - 342.

¹⁸⁴ Äimä, 1999, s. 502 - 504.

ollut negatiiviseen yhtenäistämiseen verrattuna kovin vähäistä.¹⁸⁵ Keskeiseksi esteeksi positiiviselle integraatiolle on muodostunut päätöksenteossa vaadittava yksimielisyys. Vasta enemmistö päätös menettelyn hyväksyminen toisi EU:lle todellisia mahdollisuuksia harmonisoida ja koordinoita veropolitiikkojaan sekä rakentaa yhteinen eurooppalainen veroalue. Tällä hetkellä on kuitenkin vielä epäselvää, mihin suuntaan kehitys yhtiöverolainsäädännön suhteen tulee viemään. Todennäköisenä on pidetty, että Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset ovat jatkossakin merkittävässä roolissa yhdenmukaistamassa jäsenvaltioiden välittömän verotuksen käytäntöjä.¹⁸⁶

Tuloverotusta koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan systematisoida käsiteparin syrjintä (*discrimination*) ja eroavaisuus (*disparity*) avulla. Kansallisen tuloverolain syrjiviä säännöksiä ei voida oikeuttaa, vaan ne on sopeutettava sisämarkkinavapauksia kunnioittaviksi. Verojärjestelmien välisen eroavaisuuden ja syrjivän verojärjestelmän käsitteiden välinen ero on kovin hienovarainen. Syrjivyyden nähdään kohdistuvan vain yhteen verojärjestelmään, kun taas eroavaisuus sivuaa aina vähintään kahta verojärjestelmää. Verojärjestelmien väliset eroavaisuudet ovat kiellettyjä ainoastaan, jos verojärjestelmien välille on luotu lainsäädäntöön tai verosopimukseen perustuva yhteys.¹⁸⁷

Muuttuneet eurooppavero-oikeuden vaatimukset ja etenkin Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset ovat olleet keskeisesti vaikuttamassa moniin viimeaikaisiin osinkoverouudistuksiin EU-maissa (*vrt. esim. Suomi 2005, Belgia 2006, Tanska 2009*). Eurooppavero-oikeudellisen hyväksyttävyyden merkitys jäsenmaiden osinkoverojärjestelmien ehdottomana edellytyksenä onkin lisääntynyt entisestään viime vuosina. Samalla myös kaikkein innovatiivisimmista osinkoveromalleista on käytännössä ollut luovuttava, koska niitä ei olisi helppo mukauttaa eurooppavero-oikeudellisiin raameihin.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Vapaavuori, 1998, s. 257 - 258. Kts. negatiivisesta ja positiivisesta integraatiosta välittömän verotuksen alalla lisää Terra – Wattel (2005): *European Tax Law*.

¹⁸⁶ Hjerpe, 2009, s. 87 - 88. Kts. lisää Euroopan unionin tuomioistuimen merkittävästä roolista jäsenvaltioiden välittömän verotuksen käytäntöjen harmonisoinnissa mm. Graetz – Warren (2007): *Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy*. Common Market Law Review 44, s. 1577 - 1623.

¹⁸⁷ Äimä 2009, s. 79 - 80.

¹⁸⁸ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskaupakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009. Kts. myös aikaisempaa pohdintaa tuloverosuvereniteetin vähentymisestä Tikka (2003): *Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena*. LM 7 - 8/2003, s. 1184 - 1197.

3.4.2. Kansainvälinen niveltvyvyys sekä kilpailukyky

Hyvän osinkoverojärjestelmän ominaisuuksia pohdittaessa tulee ottaa huomioon myös erinäiset kansainväliset näkökohdat.¹⁸⁹ Osinkovirtojen nopea kansainvälistyminen kuluineella vuosikymmenellä on nostanut osinkoverotuksen kansainvälisen niveltvyvyyden entistä keskeisempään asemaan. Osinkoverotuksen tulisikin olla rakennettu neutraaliksi myös kansainvälisten osinkojen suhteen.

Kunkin maan kansalliseen verolainsäädäntöön vaikuttavat sen solmimat kansainväliset sitoumukset, jotka asettavat rajoitteita maan veropolitiikalle.¹⁹⁰ Teknisellä tasolla kansainvälisten näkökohtien huomioonottaminen merkitsee eritoten sitä, että kunkin maan kansallinen verojärjestelmä on nivellettävä muiden maiden verojärjestelmiin.¹⁹¹ Tällä tavoin pyritään välttämään veropoliittisesti perusteeton osinkojen verorasituksen tason eriytyminen ulkomaisten ja kotimaisten osinkojen välillä. Ulkomaille maksettavia osinkoja olisikin kyettävä verottamaan sen hetkisten verosopimusten ja mahdollisen lähdeverolain mukaisesti. Kansainvälistä kahdenkertaista verotusta lievennetään niin valtion-sisäisin yksipuolisin toimenpitein kuin myös kansainvälisten verosopimusten avulla, jotka muodostavat kansallisen verojärjestelmän kansainvälisimmän osan.¹⁹² Verosopimukset ovat luonteeltaan verosta vapauttavia, eikä verosopimuksin voida yleensä lisätä verovelvollisen verorasitusta. Ristiriitatilanteessa verosopimusten tulisi syrjäyttää kansallisen oikeuden säännös. Näin ei kuitenkaan aina tapahdu¹⁹³, koska verosopimusten määräyksillä ei ole kaikkien verosopimusvaltioiden oikeuskäytännössä etusijaa, ja koska valtiot voivat olla myös kansallisen lainsäädäntönsä nojalla oikeutettuja poikkeamaan verosopimuksista. Tällaiset tilanteet heikentävät olennaisesti kansainvälisen verotuksen oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta sekä muodostavat kansallisen oikeuden ja verosopimusten suhteen osin ongelmalliseksi.¹⁹⁴

Kansainvälisessä verotuksessa eli verotuksen koordinoinnissa liittymävaltioiden taloudellisen toiminnan kesken on keskeisenä ongelmana kansallisten näkökulmien kollisio. Kansallisten näkökulmien kollisio voi ilmetä monellakin tapaa, vaikkakin yleisimmin

¹⁸⁹ Tikka, 1990^a, s. 60 - 61.

¹⁹⁰ Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että kansainvälisellä vero-oikeudella ei tarkoiteta kansainvälistä, ylikansallista vero-oikeutta, vaan itsenäisten valtioiden kansallista oikeutta, joka sääntelee rajat ylittävien tilanteiden verotusta. Kts. aiheesta lisää Äimä (2009).

¹⁹¹ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

¹⁹² Tikka, 1990^a, s. 60 - 61.

¹⁹³ Kts. näistä nk. *treaty override*-tilanteista lisää mm. Mutén (2008).

¹⁹⁴ Äimä, 2009, s. 49 - 50.

niin, että hyvän osinkoverojärjestelmän käsite ymmärretään liittymävaltioissa eri tavoin. Liittymävaltioissa on voitu esimerkiksi omaksua erilaiset käsitykset verojärjestelmän ideologisten ominaisuuksien sisällöstä, praktisten ominaisuuksien toteuttamiskeinoista sekä eri ominaisuuksien keskinäisestä painotuksesta. Toiseksi, kollisio voi ilmetä valtioiden välittömien intressien eroavaisuuksina. Hyvän osinkoverojärjestelmän käsitteeseen kuuluu usein sisäänrakennettuna valtion ja sen kansalaisten oma intressi. Vaikka osinkoverojärjestelmän ideologisista rakenteista onkin liittymävaltioissa voitu omaksua sinänsä samansisältöinen käsitys, niin niiden näkökulmaerojen vuoksi nämä ideologiset ominaisuudet voivat olla keskenään ristiriidassa.¹⁹⁵

Hieman yleistäen voidaan todeta, että menestyminen valtioiden välisessä taloudellisessa kilpailussa näyttäisi kiteytyvän kahteen tavoitteeseen. Ensinnäkin valtio tulisi voida nähdä kansainvälisesti houkuttelevana sijoituskohteena ja toiseksi valtion tulisi olla aktiiviselle väestölle kilpailukykyinen asumiskohde. Verotekijöillä on keskeinen vaikutus molempiin edellä mainittuihin tavoitteisiin.¹⁹⁶ Käytännössä kansainvälisiin haasteisiin vastaaminen on tullut esiin etenkin pohjoismaissa (*Suomi 2005, Norja 2006 ja Tanska 2009*) viimeaikaisissa osinkoverojärjestelmien verouudistuksissa.

3.6. Poliittinen hyväksyttävyys

Veropolitiikka on politiikan ydinaluetta, joka nousee esiin yhtenä keskeisimmistä vaaliteemoista jokaisissa parlamenttivaaleissa kaikissa maailman demokratioissa¹⁹⁷ (*vrt. Amerikan vallankumoukseen johtaneen verokapinan iskulause ”no taxation without representation”*¹⁹⁸). Näin ollen verotus, ja etenkin osinkoverotus, on eittämättä niitä oikeudellisen sääntelyn ympäristöjä, joissa poliittisilla realiteeteilla on olennainen merkitys niin lainsäätäjän päätöksentekoa aktivoivana tai passivoivana sekä myös itse ratkaisumahdollisuuksia rajaavana tekijänä. Tästä seuraa Tikan mukaan se, että periaatteelliselta kannalta tavoiteltava veropolitiikka ja poliittisessa mielessä toteutettava veropolitiikka ovat ongelmallisessa suhteessa keskenään, sillä teoreettisesti optimaalinen ratkaisumalli ja poliittisesti realistinen ratkaisumalli etäännyvät usein melkoisesti toisistaan. Verojärjestelmän kehittäminen muodostuu haastavaksi myös siksi, että kulloinen-

¹⁹⁵ Juusela, 1998, s. 50 - 51. Kansainvälisen veroyhteistyön pääasiallisena tavoitteena on eri valtioiden näkökulmien yhteensovittaminen. Yhteistyön voimin pyritään resiprookkisesti sopimaan sekä näkemys- että näkökulmaeroista.

¹⁹⁶ Tikka, 1990^a, s. 60 - 61.

¹⁹⁷ Niskakangas, 2004, s. 29.

¹⁹⁸ Korkman, 2009, s. 23 - 26.

kin edunsaajataho muodostuu järjestelmää yleisellä tasolla parantavissa reformeissa usein epämääräiseksi ja äänettömäksi, kun taas perusteettomien veroetujen menettäjät, niin todellisten kuin kuvitteellistenkin, ovat aktiivisia ja äänekkäitä. Useimmiten veropoliittinen päätöksenteko onkin altista eri eturyhmien lobbaukselle, ja näin ollen veropoliitikkaa tehdäänkin usein jatkuvassa ristipaineessa ryhmäintressien ja sen välillä, mitä voidaan luonnehtia verovelvollisten enemmistön eduksi ja mitä puolestaan koko yhteiskunnan eduksi.¹⁹⁹

Edellä mainitusta seuraa, että verotuksen kehittäminen on yleensä organisoitava pienin askelin eteneväksi ”*vanha vero on hyvä vero*”-mantraan tukeutuen ja suurempia rakenteellisia muutoksia välttäen. Verokysymykset ovat usein teknisesti hyvin haastavia ja poliittisesti herkkiä, joka tekee uusien, laajalle menevien veroratkaisujen selittämisen selkeästi ja vakuuttavasti suurelle yleisölle hankalaksi.²⁰⁰ Veropoliitikkaa tehtäessä on korostettu poliittisen hyväksyttävyyden keskeisyyttä ja haasteellisuutta niin Meaden verotuksen kehittämiskomitean raportissa vuodelta 1978 kuin myös tuoreemmassa Mirrleesin verotuksen kehittämiskomitean raportissa vuodelta 2008. Meaden verotuksen kehittämiskomitea muistutti myös loppuraportissaan, että se, mikä on poliittisesti hyväksyttävää ja mahdollista, elää koko ajan ja voi muuttua radikaalisti jopa lyhyessäkin ajassa. Toisin sanoen mikään ei voi olla poliittisesti mahdollista ellei joku instanssi ensin käynnistä siihen liittyviä keskusteluja ja tee alustavia muutosehdotuksia.²⁰¹ Mirrleesin verotuksen uudistamiskomitean raportissa on, vielä Meaden verotuksen kehittämiskomitean raporttiakin huomattavasti laajemmin, painotettu poliittisen hyväksyttävyyden tärkeyttä verouudistusten onnistumiselle. Komitea onkin pyhittänyt kokonaisen kappaleen²⁰² poliittisen ympäristön ja poliittisen hyväksyttävyyden analysoinnille.

Alt, Preston ja Sibieta konseptualisoivat poliittista ympäristöä ja hyväksyttävyyttä tutkivassa Mirrleesin verotuksen uudistamiskomitean raportissa, millaisia erityyppisiä konflikteja saatetaan kohdata luotaessa veropoliitikkaa käytännön tasolla. Heidän analyysinsä perusteella eri konfliktityypit voidaan jakaa kolmeen: (1) luokkaintressiristiriita (*conflict between class-interest views of politics*), (2) konflikti organisoitujen & organisoimattomien intressien välillä (*conflict between organized & unorganized inter-*

¹⁹⁹ Tikka, 1990^a, s. 19 - 20.

²⁰⁰ Korkman, 2009, s. 25.

²⁰¹ Meade, 1978, s. 5.

²⁰² Kts. tarkemmin Mirrlees et al. (2010): Dimensions of Tax Design-teoksen kappale 13: *The Political Economy of Tax Policy*, s. 1204 - 1279.

ests) ja (3) kansalaisten ja valtion välinen konflikti (*conflict between citizens and government*). Ensimmäisen konfliktityypin tilanteissa kansalaisten erilaiset näkemykset verotukseen liittyen johtuvat heidän erilaisesta sijoittumisestaan tulojakaumalla. Toinen konfliktityyppi ilmenee puolestaan, kun organisoitujen ryhmien intresseillä on paremmat mahdollisuudet kuin organisoimattomien ryhmien intresseillä vaikuttaa poliittisiin päätöksiin kiitoksena organisoitujen ryhmien antamasta vaalituesta. Kolmannen tyyppin konflikti syntyy valtion ja kansalaisten välille eduskunnan säätäessä taloudellisen toiminnan verolliseksi ja mahdollistamalla näin varojen siirtämisen päättäjille itselleen tärkeiden ryhmien hyväksi.

Alt, Preston ja Sibieta neuvovat myös panostamaan avoimuuteen ja julkiseen keskusteluun sekä yhteistoimintaan eturyhmien ja erityisten asiantuntijaorganisaatioiden kanssa pyrittäessä parantuneeseen poliittiseen hyväksyttävyyteen ja konfliktien välttämiseen. Heidän mukaansa oleellista on saada ihmiset ymmärtämään, mistä tulevissa uudistuksissa on todella kyse ja mikä niiden vaikutus on tavallisen kansalaisen kohdalla.²⁰³ Tällä tavoin voidaan taistella ihmisissä syvällä asuvaa muutospelkoa vastaan ja saada heidät konkreettisesti ymmärtämään uudistuksen mukanaan tuomat vaikutukset.

3.7. Kannustavuus yrittäjyyteen ja riskinottoon

Yritykset luovat sen arvonlisän, jolle yhteiskunnan hyvinvointi perustuu. Lisäksi niiden T&K&I-toiminta tuottaa kansantalouteen ne innovaatiot, joita elintason nostaminen edellyttää. Kannianen onkin todennut, että kun julkisessa keskustelussa tarkastellaan pääomatuloja tulonjakokysymyksenä, tarjoaa voittojen merkitys kilpailevan näkökulman innovaatiotoimintaa ohjaavina tekijöinä. Voidaankin kysyä, onko tarkoituksenmukaista tavoitella voittojen poisverottamista vai tuhoaako tämä investointikannustimet, yritysten kasvupotentiaalin ja lopulta koko yhteiskunnan hyvinvoinnin?²⁰⁴

Varsinkin pienten ja keskisuurten yritysten kannustimia yrittäjyyteen ja riskinottoon kannatetaan laajasti etenkin yrittäjien piirissä. Asialle löytyy jonkin verran akateemista perustelua, vaikkakaan ei kovin usein akateemisissa piireissä laajasti hyväksyttyä. Usein esitettyjä argumentteja yrittäjyyden ja riskinoton kannustamiseen ovat mm. tarve ehkäistä markkinahäiriöiden vaikutuksia, käynnistyvien yritysten suhteellisesti suu-

²⁰³ Alt – Preston – Sibieta, 2010, s. 1204 - 1245.

²⁰⁴ Kannianen, 2006, s. 1 - 2.

remmat hallinnolliset kustannukset²⁰⁵ ja suuria yrityksiä heikompi lobbauskyky²⁰⁶ sekä tappioiden puutteellinen vähennysoikeus. Kaikkein painavimpana argumenttina riskinoton ja yrittäjyyden verotuksellisesta kannustamistarpeesta pk-yrityksissä on ollut Birchin (1979) tutkimustulos, jonka mukaan pienet ja keskisuuret yritykset toimivat yhteiskunnan talouskehityksen moottorina luoden suuria yrityksiä enemmän työpaikkoja, stimuloiden yritysten välistä kilpailua ja luoden kansantalouteen lisää hyvinvointia.²⁰⁷

Tuoreemmassa tutkimuksessa myös Gordon ja Hausman (2010) ovat nähneet riskinottoon ja yrittäjyyteen kannustamisen olevan perusteltua, jos yrittäjän työpanos tuottaa positiivista tulosta myös muille kuin tälle itselleen. Lisäksi he suosittelevat veroetujen sitomista yrittäjäriskiin.²⁰⁸ Riskinottoon ja yrittäjyyteen kannustamista on myös suositeltu Työ- ja Elinkeinoministeriön Innovaatio-selvityksessä (Innovaatio 29/2009), jossa yritystoiminnan tukien ja kannustimien voidaan nähdä parantavan ja turvaavan yrityssektorin tuotantokykyä, joka on keskeinen tekijä kansantalouden menestymisen ja elintason ylläpitämisen kannalta. Toiseksi tukien ja kannustimien tarpeellisuutta puoltaa se, että tuotantokyky voidaan nykyisin nähdä rakentuvan juuri läheisesti tieteestä ja innovaatioista, joilla yritysten tuotteita kyetään jalostamaan kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi ja niiden kaupallistamiseksi. Kolmanneksi T&K&I-toiminnan tuotot yksittäiselle yritykselle sekä tästä toiminnasta koko kansantalouden eduksi syntyvät ulkoisvaikutukset (*”spill over-hyödyt”*) ovat usein huomattavia. Myös OECD:n tuore tutkimusmateriaali²⁰⁹ on osoittanut, että tutkimus- ja tuotekehitystyöhön suunnatut verotuet voivat jopa tehostaa innovaatioita ja T&K&I-toimintaa suoria tukia tehokkaammin. Vartenotettava vaihtoehtona on pidetty myös suorien tukien ja verotukien kombinaatiota, jolla uskotaan saavutettavan toinen toistaan vahvistava vaikutus.²¹⁰

Kuten aiemmin on todettu, akateeminen maailma ei ole kuitenkaan laajemmin hyväksynyt yrittäjyyden ja riskinoton tukemista julkisin varoin. Etenkin pk-yrittäjyyden tukemiselle vankimman perustelun antaneen Birchin tutkimustuloksia ja –tapoja, kuin myös koko pk-sektorin ylivertaisuutta hyvinvoinnin tuottajana suhteessa muuhun yri-

²⁰⁵ Kts. aiheesta tarkemmin Meade (1978).

²⁰⁶ Kts. aiheesta tarkemmin Boadway – Tremblay (2006): *A Theory of Vertical Fiscal Imbalance*.

²⁰⁷ Birch, 1979, s. 27 - 30.

²⁰⁸ Hausman – Gordon, Roger, 2010, s. 1009 - 1026.

²⁰⁹ OECD, 2007, seminaarimateriaali. Saatavilla osoitteessa <http://www.iea.org/work/2007/priority/pilat.pdf>. Haettu 30.8.2010.

²¹⁰ Innovaatio 29/2009, s. 26 - 28.

tystoimintaan nähden, on kritisoitu ankarasti tutkimustulosten julkaisusta lähtien.²¹¹ Crawford ja Freedman (2010) ovat tulleet siihen johtopäätökseen, että pk-yrityssektori on hyvin tärkeä koko kansantalouden kannalta, mutta se ei riitä oikeuttamaan kaikkia pk-yrityksiä ja niiden omistajia saamaan veroetuja ja kannustimia ottamistaan riskeistä. Heidän mukaansa vain hyvin pienelle osalle pk-yrityksistä ja heidän omistajistaan voisi mahdollisesti tarjota veroetuja. Ongelmana etujen kohdistamisessa on heidän mukaansa kuitenkin se, ettei niitä pystytä vielä kohdentamaan niin tarkasti, että niistä hyötyisivät vain ne toimijat, joita tuilla halutaan tukea. Tukien tai verohelpotusten myöntämisestä voisikin seurata helposti joko ali-investointeja kannattaviin ja talouskasvua luoviin yrityksiin tai yli-investointeja kannattamattomiin ja talouskasvua tuhoaviin yrityksiin.²¹²

Lerner (2009) on yhtynyt näkemyksiin pk-sektorin vahvasta innovointikyvystä ja näin ollen kritisoinut vahvasti Schumpeterin²¹³ esittämää hypoteesia suuryritysten ylivoimaisuudesta innovoijina ja kansantalouden moottoreina. Lerner uskoo pk-yritysten paremman innovointikyvyn johtuvan niiden paremmista kannustimista, liittyivätpä ne sitten taloudellisiin tai ei-taloudellisiin kannustimiin, kokeiluhalukkuudesta uusista asiakkaita tavoiteltaessa ja taipuvaisuudesta valita korkeariskisempiä kasvustrategioita kuin suuryritykset. Vaikka Lerner näkeekin pk-yritykset elintärkeiksi yhteiskunnan kehityksen kannalta, hän ei silti kehota tukemaan näitä yksinomaan nopeasti rakennetuilla suorilla verotuksilla, koska näiden epäonnistumisesta on paljon esimerkkejä eri puolilta maailmaa. Parempana vaihtoehtona hän pitää sitä, että riskirahoitusympäristö rakennetaan pitkäjänteisesti sellaiseksi, että se kiinnostaa riskirahoittajia ja toisaalta mahdollistaa pk-yritysten elintärkeän rahoituksensaannin.²¹⁴ Myös Berglund (2010) on pitänyt tätä mallia parhaana tapana parantaa avustusten ja tukien kohdentumista juuri niille yrityksille, jotka ovat elinvoimaisia ja kykeneviä luomaan yhteiskuntaan hyvinvointia sekä saamaan riskirahoitusmarkkinat toimivimmiksi.²¹⁵

Yhteenvedon voidaan sanoa, ettei yksiselitteisiä politiikkaohjeita ole löydettävissä liittyen yrittäjyyden ja riskinoton tukemiseen tai tukemattomuuteen verotuksen avulla.

²¹¹ Kts. kritiikkiä esittäneistä lähemmin mm. Storey (1994), Davis – Haltiwanger – Schuh (1995), Harrison (1997) tai De Rugy (2005).

²¹² Crawford – Freedman, 2010, s. 1073 - 1076. Vrt. aiheeseen liittyen myös Bannock (2005).

²¹³ Kts. Schumpeterin hypoteesista lisää mm. Schumpeter (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*.

²¹⁴ Lerner, 2009, s. 43 - 50. Kts. myös aiheeseen liittyen Acs – Audretsch (1988): *Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis*, s. 678 - 690.

²¹⁵ Hufvudstadsbladet, 28.7.2010.

Kanniainen onkin luonnehtinut tilannetta osuvasti vertaamalla sitä todistuskäytäntöön oikeussalissa: on tuotava esiin evidenssi ja argumentoitava sen vahvuuden puolesta.²¹⁶

²¹⁶ Kanniainen, 2006, s. 20 - 21.

4. OSINKOVEROTUKSESSA PUHALTANEET MUUTOSTEN TUULET

Osinkoverotus on viime vuosien aikana ollut aktiivisen keskustelun ja sitä seuranneiden muutosten kohteena ympäri Eurooppaa. Taloustieteellisen tutkimuksen tuloksena on syntynyt uusia yritys- ja pääomaverotuksen malleja ja niiden sovelluksia on otettu vähitellen käyttöön muutamissa maissa. Näistä saatuja kokemuksia on seurattu Suomessa mielenkiinnolla.²¹⁷

Tietyissä maissa on lähdetty uudistusten tielle säilyttäen vanha verolaki ja modernisoimalla tätä paremmin ajan haasteisiin sopivaksi. Toisissa maissa on päädytty luomaan kokonaan uusi osinkoverojärjestelmä. On myös maita, joissa keskustelua osinkoverotuksen tulevaisuudesta on käyty, mutta joissa muutoksia vallitseviin verolakeihin ei vielä ole tehty.

Suomen viimeaikainen verokeskustelu kytkeytyy vahvasti näihin kansainvälisiin osinkoverotusjärjestelmien muutostrendeihin, maamme finanssivarallisuuden kasvuun, väestömme ikääntymiseen ja globaalin sijoitustoiminnan parantuneisiin mahdollisuuksiin. Ennen kun tutkitaan tarkemmin osinkoverojärjestelmämme aivan viimeaikaisinta kehitystä, on kuitenkin hyvä tutustua osinkoverojärjestelmämme kehityskaareen, aina sen alkutaipaleelta 1800-luvulta lähtien. Tämä auttaa ymmärtämään paremmin osinkoverojärjestelmämme nykytilaa ja etenkin tarvetta huojentaa voiton kahdenkertaista verotusta.

4.1. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen ensiaalto

Kysymys siitä, miten osakeyhtiön ja osingonsaajan verotus tulisi organisoida, kuuluu tuloverotuksen ikuisuusongelmiin niin Suomessa kuin muuallakin.²¹⁸ Vastausta tähän kysymykseen on Suomessa etsitty aina Venäjän vallan ajoista 1800-luvun loppupuolelta lähtien, jolloin Suomessa otettiin käyttöön kaupunkien kunnallisverotuksessa kahdenkertainen verotus, jonka mukaisesti osakeyhtiöiden jakamat osingot luettiin saajansa tuloksi jo ennen ensimmäistä pysyvää tuloverolakia vuonna 1920²¹⁹. Tämän seurauksena voittoon kohdistui kahdenkertainen verotus, joka nähtiin ongelmalliseksi jo tuol-

²¹⁷ Valkonen., 2009, s. 57 - 58.

²¹⁸ Tikka, 2004^b, s. 37.

²¹⁹ Kts. aiheesta lisää Kovero (1929): *Osakeyhtiöverotus ja sen uudelleenjärjestely meillä*.

loin.²²⁰ Tällaisessa ns. klassisessa järjestelmässä pyritään lieventämistoimilla lähentämään osingon verokohtelua koron verokohtelun kanssa. Tätä pyrkimystä puoltaa tavoite edistää eri sijoitusmuotojen ja rahoitusmuotojen verokohtelun neutraalisuutta, kun osakepääomarahoituksen ja lainarahoituksen välinen ero pienenee. Samalla tavoitellaan yritysmuotoneutraliteetin toteutumista, kun osakeyhtiön ja yhdenkertaisen verotuksen piirissä olevan henkilöyhtiön verokohtelun välinen ero kapenee. Lukuisista lievennysyrityksistä huolimatta pysyväksi osoittautuvaa ratkaisua ei kuitenkaan ole löydetty tähän klassiseen ongelmaan.²²¹

Yritysten toimintaympäristön ja vallassa olevien poliittisten suuntausten muutos yhdessä kansainvälisen kehityksen kanssa ovat vaikuttaneet siten, että Suomessa on toteutettu eri lieventämismenetelmiä jo 1950-luvulta lähtien.²²² Näitä kahdenkertaista verotusta lieventäviä tai poistavia järjestelmiä on olemassa kolmea perustyyppiä. Ensimmäinen niistä on malli, jossa lievennys kohdistetaan osakeyhtiön verotukseen. Tällainen malli oli käytössä osinkovähennysjärjestelmän eri muodoissa Suomessa vuosina 1969 – 1989.²²³ Samaan aikaan Suomessa sovellettiin luonnollisten henkilöiden verotuksessa myös pieniin osinkotuloihin kohdistuvaa erityishuojennusta, joka tuli ensin tutuksi osinkotulovähennyksen ja myöhemmin omaisuustulovähennyksen nimellä. Osinkotulovähennys juurrutettiin TVL 34 §:ssä ja vähitellen siitä kehittyi TVL 32a §:n mukainen omaisuustulovähennys.²²⁴

²²⁰ Myrsky, 2003, s. 378.

²²¹ Myrsky, 1988, s. 14.

²²² Jaetun voiton kahdenkertainen verotus määriteltiin mm. verolakikomitean toimesta (KM 1961:4) seuraavasti: ”Milloin yhteisöä verotetaan tulojensa koko määrästä kiinnittämättä huomiota siihen, jاکاako se osan voitostaan osakkailleen tai jäsenilleen ja näitä puolestaan verotetaan yhteisön jakamasta voitosta samalla tavoin kuin muistakin tuloistaan, on yhteisön toiminnasta syntyneen tulon verotus kaksinkertaista.” Verokomitea mielsi jo tuolloin kahdenkertaisen verotuksen merkittäväksi ongelmaksi. Myrsky on kuitenkin huomauttanut osuvasti, että tässä on usein kyse vain lähtötilanteesta, sillä verojärjestelmä sisältää useita sellaisia osia, jotka tosiasiaassa poistavat kahdenkertaisen verotuksen tai ainakin lieventävät sen vaikutusta. Varhaisemmasta osakeyhtiöverotuksesta koskevista esityksistä katso tarkemmin esim. Kilpi (1962): *Yhteisön ja sen jäsenen kahdenkertainen verotus*.

²²³ Tikka, 2004^b, s. 38 - 39. Kts. myös Elinkeinoverolakiin perustuva HE 172/1967, johon osinkovähennyssäännöstö perustui.

²²⁴ Myrsky, 2003, s. 381.

4.2. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen toinen aalto

Toisentyypistä kahdenkertaisen verotuksen lieventämismenetelmää alettiin soveltaa Suomessa vuonna 1990, kun yhtiöveron hyvityksestä annettu laki (*YHL, 1232/1988*) hyväksyttiin osana Suomen vuosien 1989 – 1991 toteutettua kokonaisverouudistusta, jolla tähdättiin henkilöverotuksen ja yritysverotuksen vähennysjärjestelmien karsimiseen ja rajaveroasteiden alentamiseen.²²⁵ Uudistus voidaan lukea osaksi Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista alkunsa saaneeseen, lähes kaikkien teollisuusmaiden verojärjestelmiä ravistelleeseen muutosaaltoon. Sen pääasiallisena tavoitteena oli parantaa verojärjestelmien tehokkuutta ja kasvuvaikutuksia sekä laajentaa veropohjia alentamalla rajaveroasteita.²²⁶ Hyvitysjärjestelmän juuret juontuivat Suomessa niin omaisuustulojen verotustoimikuntaan (*KM 1987:37*) kuin myös yritysverotuksen uudistamistoimikuntaan (*KM 1987:39*) sekä järjestelmän pääarkkitehtiin Kari S. Tikkaan, joka toimi uudistamistoimikunnan ainoana jäsenenä. Hyvitysjärjestelmässä verotuksen kahdenkertaisuutta pyrittiin lieventämään siten, että osakeyhtiön ja osakkeenomistajan verotus kytkettiin toisiinsa ja osakeyhtiön voitosta peritty vero vähennettiin vastaavasti osingonsaajalle tulevasta verosta. Järjestelmän käyttöön oton kotimaisena perusteena oli, että järjestelmän avulla pyrittiin turvaamaan yhdenkertaisen verotuksen toteutuminen täydennysveron muodossa, kun taas aiemmin käytössä ollut osinkovähennysjärjestelmä oli monessa suhteessa johtanut vajaaverotukseen. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmää sovellettiin Suomessa vuosina 1990 - 2004.²²⁷

4.3. Voiton kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen kolmas aalto

Seuraavaa muutosta osinkoverojärjestelmäämme ei kuitenkaan tarvinnut odottaa pitkään, sillä osinkoverojärjestelmäämme modernisoitiin jo vuoden 1993 alusta voimaan tulleella uudistuksella. Tämä uudistus ulottui syvälle tuloverolainsäädäntöön saaden uuden pohjoismaalaisen eriytetyn tuloverojärjestelmän muodon (*TVL, 1535/1992*).²²⁸ Tämä tarkoitti sitä, että pääomatulojen verotus erotettiin ansiotulojen verotuksesta, kuten ylijohtaja Arvelan asiantuntijaryhmä oli ehdottanutkin (*VM 1991:28*). Luonnollisille henkilöille laskettiin ensi kertaa erikseen verotettava pääomatulo ja verotettava ansiotulo. Omistajayrittäjän pääomatuloiksi katsottiin puolestaan pääoman laskennallista

²²⁵ Kröger, 2003, s. 260 - 263.

²²⁶ VM 35/2010, s. 54 - 56.

²²⁷ Tikka, 2004^b, s. 37 - 39.

²²⁸ Niskakangas, 2004, s. 19 - 21.

tuottoa vastaava määrä loppuosan jäädessä ansiotuloksi. Muutoksen keskeisenä tavoitteena oli sorvata pääomatulojen ja yritysten verotusta entistä yhtenäisemmäksi ja neutraalimmaksi. Lisääntyvän neutraalisuuden avulla toivottiin kyettävän pienentämään tehokkuustappioita, joita silloisen sijoituspäätöksiä voimakkaasti ohjailleen järjestelmän arvioitiin aiheuttavan. Lisäksi verotuksen neutraalisuuden lisäämisen uskottiin olevan sopusoinnussa verotuksen tasapuolisuuden kanssa. Tämä tarkoitti sitä, että erityyppisten pääomatulojen yhdenmukaisella verotuksella päästiin lähemmäksi horisontaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimusta, jonka mukaan samansuuruisiin tuloihin tuli kohdistua samanlainen verorasitus. Samalla perusteltiin kansainvälisellä verokilpailulla ratkaisua alempien nimellisten veroprosenttien soveltamisesta niin pääomatuloon kuin ansiotuloon. Muiden maiden kokemukset olivat osoittaneet, että pääomaliikkeiden vapauduttua pääomat pakenevat helposti korkeita nimellisiä verokantoja niihin maihin, joissa verotus on lievää. Toisaalta tiedostettiin myös mahdollisen tulonmuunto-ongelman syntyminen, kun arvioitiin ansiotulojen ja pääomatulojen tosiasiallisen verorasituksen muodostuvan perusteettoman suureksi matalan inflaation oloissa. Tämän seurauksena huomautettiin tulevaisuuden tarpeesta alentaa ansiotulojen veroasteikkoa, etteivät suuret erot sovellettavissa veroprosenteissa houkuttelisi veronmaksajia liiaksi muuntamaan ansiotulojaan keinotekoisesti pääomatuloiksi.²²⁹ Myös mahdollista EU-jäsenyyttä ja tarvetta sopeuttaa maamme verolainsäädäntöä eurooppavero-oikeudellisiin raameihin ounasteltiin jo tuolloin. Tästä johtuen pidettiin tärkeänä ottaa tarpeellisessa määrin huomioon Euroopan yhteisössä (EY) hyväksytyt ja suunnitteilla olleet säännökset, vaikka tiedostettiinkin, ettei välitön verotus kuulunutkaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen piiriin.²³⁰

4.4. Kahdenkertaisen verotuksen lieventämisen neljäs aalto

Ensimmäiset muutokset osinkoverojärjestelmäämme 2000-luvulla näkivät päivänvalon kesällä 2004 osana yritys- ja pääomaverouudistusta. Tällöin siirryttiin kahdenkertaisen verotuksen poistavasta yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä monia lievennyksiä sisältävään osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Uudistuksen taustalla oli kansainvälinen kehitys, joka oli osoittanut, että yhtiöveron hyvitysjärjestelmä oli alkanut väistyä yleisenä osinkoverotusmallina. Tämä johtui hyvitysjärjestelmän hyväksyttävyyteen liittyvästä

²²⁹ HE 200/1992, ”3.4. Verokeinottelun estäminen”.

²³⁰ HE 203/1992, ”1.1.2. Yritysverotuksen yhdenmukaistaminen Euroopan yhteisöissä”.

oikeudellisesta epävarmuudesta ja ongelmallisuudesta liittyen rajat ylittäviin osinkoihin.²³¹ Tämä epävarmuus konkretisoitui Suomen osalta, kun KHO päätti 10.9.2002 pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisun liittyen perustamissopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien 56 ja 58 artiklojen tulkinnasta koskien yhtiöveron hyvitysjärjestelmäämme. Suomen lainsäätäjät ei kuitenkaan jäänyt odottamaan toimeentona EYT:n ratkaisua²³², vaan uudistuksen taustalla ollut selvitystyö tehtiin rivakkaan tahtiin tuloverotuksen kehittämistyöryhmässä ylijohtaja Arvelan²³³ johdolla (*VM 2002:12*). Uudistuksen toisena suunnannäyttäjänä toimi pääministeri Vanhasen hallitusohjelmaan vilkkaan julkisen keskustelun myötä otettu yritys- ja pääomaverotusta koskeva osa ja etenkin lause: ”*Pk-yritysten ja niiden maksamien osinkojen verotusta ei kuitenkaan kiristetä.*”²³⁴

Uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena voidaankin sanoa olleen muodostaa osinkoverojärjestelmästä hyväksyttävä eurooppavero-oikeuden ja kansainvälisten verosopimusten näkökulmasta.²³⁵ Samalla pyrittiin vastaamaan kansainväliseen verokantakilpailuun, joka oli voimistumassa, etenkin yhteisöverokannan osalta, EU:n laajentuessa uusiin jäsenvaltioihin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa. Yhteisöverokannan laskemisen nähtiin myös alentavan osakeyhtiöiden efektiivistä verorasitusta ja samalla keventävän tulorahoituksen verokohtelua. Näin ollen veroetu kohdistui laaja-alaisesti yrityskenttään ja sillä voitiin nähdä etenkin kasvuyrityksiä hyödyttäviä vaikutuksia. Verouudistuksen päätavoitteisiin kuuluikin juuri kasvuyritysten verotuksen keventäminen.²³⁶ Yrittäjyyden edistämistavoite näkyi uudistuksessa myös siinä, että uudessa osinkoverojärjestelmässä merkittävä ellei merkittävin osa listaamattomien yhtiöiden osingoista päätyi osakkeenomistajille 26 %:n kokonaisverorasituksella. Tämä heijasti

²³¹ Tikka, 2004^b, s. 38 - 42.

²³² EYT julkisti syyskuussa 2004 tuomionsa tässä asiassa (C-319/02, Manninen), jossa se totesi Suomen yhtiöveron hyvitysjärjestelmän olevan yhteismarkkinoita haittaavalla tavalla diskriminoiva. Kts. myös KHO 2005:56.

²³³ Kts. tuloverotuksen kehittämistyöryhmän ehdotuksista laajemmin Arvela (2003): *Tuloverotuksen ja pääomaverotuksen uudistaminen: tuloverotuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset*, Verotus 1/2003, s. 4 - 15 ja Tikka (2003^b): *Yritysverotuksen uudistaminen tuloverotuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset*, s. 16-, Verotus 1/2003.

²³⁴ Tikka, 2004^a, s. 460 - 462.

²³⁵ Helminen, 2004, s. 22 - 36.

²³⁶ HE 92/2004. Kts. myös VaVM 12/2004, joka koski hallituksen pääesitystä HE 92/2004. Valtiovarainvaliokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksiin tehtyjä tarkistuksia koskevien perustelujen lisäksi lukuisia kannanottoja, joilla on tulkintaa ohjaavaa merkitystä.

entisestään verotuksen mataloitumista ja palveli hallituksen tietoista poliittista valintaa yrittäjien eduksi.²³⁷

Verouudistuksen myötä pääomatulojen verokanta ja yhteisöverokanta eriytettiin toisistaan, kun yhteisöverokantaamme laskettiin kahdella prosenttiyksiköllä 28 %:sta 26 %:iin. Samalla uudistukset muokkasivat osinkoverojärjestelmämme nykymuotoonsa, kun tuloverolain lukuun 2 ”Pääomatulojen veronalaisuus” sijoitettiin uusi alaluku ”Osinkotulot”, joka käsittää 33 a - d pykälät. Tämä merkitsi myös sitä, että uudessa sääntelyssä oli merkityksellistä myös rajanveto yrittäjiin ja sijoittajiin, jonka seurauksena verokohtelu vaihtelee olennaisesti sen perusteella, onko osinko saatu listatusta vai listaamattomasta yhtiöstä. Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatu osinko luettiin uudistuksen myötä luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle 70 prosenttisesti pääomatuloksi ja 30 prosenttisesti verovapaaksi tuloksi (*TVL 33 a.1 §*). Osinkoa pidetään pääomatulona riippumatta yhtiön nettovarallisuudesta. Laskennallisesti tämä nosti osakkeenomistajan kokonaisverotuksen 29 %:sta 40,50 %:ksi ($26/100 \times 100 + 28/100 \times 70/100 \times 74$). Listaamattomien osakeyhtiöiden jakamat osingot olivat puolestaan saajalleen verovapaita siltä osin, kun ne alittivat osakkeiden matemaattiselle arvolle laskettavan (nettovarallisuuden) 9 %:n tuoton. Tämän 9 %:n tuoton ylittävältä osalta listaamattomien osakeyhtiöiden osingosta 70 % muodostui saajalleen ansiotulona verotettavaksi. Uudessa järjestelmässä pääomatulo-osingon verovapauden rajaksi määritettiin verovelvolliskoh- taisesti 90 000 euroa, ja tämän rajan ylittävältä osalta 70 % osingosta luettiin saajalleen pääomatulona verotettavaksi (*TVL 33 b §*).²³⁸

Vuoden 2005 verouudistuksen päätuotteena kehitetty nykyinen osinkoverojärjestelmämme syntyi nopeassa aikataulussa ja sen valmisteluun käytettiin suhteellisen vähän resursseja. Tämä kertoo hyvää tuolloisen hallituksen ja eduskunnan päätöksentekotahdosta ja toisaalta lainvalmistelukoneiston toimivuudesta. Tikka kuvaili juuri ennen verouudistusta uutta osinkoverojärjestelmäämme suomalaisen veropoliittisen kompromissiajattelun tuotteeksi, joka oli oivaltava, muttei linjakas. Hän ei myöskään ennustanut uudelle järjestelmälle pitkää ikää, vaan toivoi pikemminkin, että osinkoverojärjestelmämme yksinkertaistamiseen avautuisi tilaisuus lähivuosina jonkin suuremman veropoliittisen uudistuksen yhteydessä. Tämä toivo perustui erityisesti osinkoverojärjestelmän luonnollisten henkilöiden listaamattomista yhtiöistä saamien osinkojen määrittelyn

²³⁷ Niskakangas, 2004, s. 19 - 24.

²³⁸ Tikka, 2004^a, s. 460 - 465.

hämmentävään monimutkaisuuteen, joka oli seurausta siitä, että järjestelmän sisään oli rakennettu useita lieventäviä elementtejä.²³⁹ Myös oikeudenmukaisuusvaje osinkotulon ja ansiotulon verotasojen välillä huoletti Tikkaa, joka ounasteli tämän johtavan kasva-vaan tulonmuunto-ongelmaan. Lisäksi listayhtiöiden ja listaamattomien yhtiöiden osakkeenomistajien kohtelun erilinjaisuus oli Tikan mukaan kovin arveluttavaa ja hän uskoi horisontaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen vaativan yhdenmukaisempaa verokohtelua osingonsaajien piirissä.²⁴⁰ Tikan kanssa samoilla linjoilla olivat myös Niskakangas ja Kukkonen, jotka eivät myöskään nähneet uudistusta kovinkaan linjak-kaana.²⁴¹ Kukkonen näki todennäköisenä, että toteutettu verouudistus oli vain välietap-pi, joka saisi jatkoa tulevina vuosina. Hän perusti näkemyksensä järjestelmän sisältä-miin moniin helposti muutettaviin irtoelementteihin, jotka ohjaisivat lähivuosien vero-politiikan tekoa hyvin dynaamiseksi ja nopeatempoiseksi. Kukkonen piti uudistuksen pahimpina epäkohtina ja huoltotoimenpiteitä tarvitsevinä osina etenkin osinkoverojär-jestelmän monimutkaisuutta ja osinkoverotuksen epäneutraaliutta riippuen yrityksen omistusrakenteesta, varoista ja voitonjakotavasta. Hän ei myöskään uskonut, että melko arbitraarisesti valittu 90 000 euron osinkoraja tulisi kestäväksi kovin hyvin ajan ham-masta. Yleisellä tasolla hän kuitenkin näki, että verouudistuksen myötä pienyrityksen keventyvä verotus sisälsi selviä taloudellisia perusteita. Päälimmäisinä näistä hän nosti esiin yritystoimintaan liittyvän riskin ja yrittämisen aloittamisen kynnyksen nostavat jul-kisen vallan aiheuttamat hallinnolliset velvoitteet. Lisäksi hän arvioi pienyritysten ole-van myös tärkeä innovaatioiden lähde ja työllistäjä sekä kykenevän lisäämään talouden sopeutumiskykyä yhä nopeammin muuttuvassa talouden toimintaympäristössä.²⁴²

4.5. Muutospaineita osinkoverotuksessa

Vuosien mittaan kritiikki nykyistä osinkoverojärjestelmäämme ja miksei koko yritysve-rojärjestelmäämme kohtaan on yltynyt entisestään, kun sen epäkohdat ovat tulleet yhä selkeämmin esille järjestelmää sovellettaessa. Samalla viime vuosina voimakkaasti muuttunut yritysten toimintaympäristö on luonut osinkoverojärjestelmällemme vaateita, joihin sen nyky muodossaan ei ole nähty kykeneväksi vastaamaan. Eniten kritiikkiä ovat herättäneet nykyisen osinkoverojärjestelmäämme neutraalisuuspoikkeamat, kompleksi-

²³⁹ Tikka, 2004^b, s. 62 - 63.

²⁴⁰ Tikka, 2004^a, s. 465 - 470.

²⁴¹ Niskakangas, 2004, s. 32 ja Kukkonen, 2004, s. 230.

²⁴² Kukkonen, 2004, s. s. 230 - 257.

suus, oikeudenmukaisuuspuutteet, tulonmuunto-ongelma, kansainvälisen nivelyvyyden heikkeneminen sekä ristiriitaisempi, yrittäjyyden ja innovaatioiden puutteellinen tukeminen. Toisin sanoen näiden epäkohtien on nähty etäännyttävän järjestelmäämme monista hyvälle osinkoverojärjestelmälle esitetyistä tavoitteista.

Neutraalin verotuksen tavoitteen taustalla on ennen kaikkea se, että talouden katsotaan toimivan parhaiten silloin, kun julkinen valta puuttuu siihen mahdollisimman vähän. Neutraali verotus ei vääristä taloudellista päätöksentekoa, eikä siten aiheuta kokonaistaloudellisia tehokkuustappioita.²⁴³ Tämän hetken pääomatuloverojärjestelmäämme on kritisoitu monista neutraalisuuspoikkeamista²⁴⁴. Yhtenä kritiikin kohteista on ollut järjestelmämme epäneutraalisuus suhteessa sijoitusten rahoitusmuotoon, joka ilmenee siinä, että tuloverotuksemme suosii velkarahoitusta velan korkojen ollessa vähennyskelpoisia ja oman pääoman normaalituoton (*vaihtoehtoistuoton*) ollessa verotuksessa vähennyskelpoton.²⁴⁵ Tämä on vääristänyt yritysten taserakenteita, kun verotus on suosinut velkarahoitteisia investointeja suhteessa omista vapaista pääomista rahoitettuun nähden²⁴⁶. Kasvavan kritiikin kohteena ovat olleet myös pääomatuloverojärjestelmämme poikkeamat sijoitusmuotoneutraalisuudesta. Epäneutraalisuuden on nähty johtuvan pääomatulojen erilaisesta verotuksesta, joka johtaa pääomien käytön tehottomuuteen. Tämä on puolestaan ilmennyt liiallisena sijoittamisena alhaisesti verotettuihin kohteisiin ja investointien liian vähäisenä kohdentumisena korkeasti verotettuihin kohteisiin. Nykyjärjestelmämme siis vääristää investointien kohdentumista.²⁴⁷ Kolmantena epäneutraalisuutena järjestelmässämme on pidetty poikkeamia säästämismuotoneutraliteetista. Tämä on koettu seurauksena nimellisen pääomatulon progressiivisesta verottamisesta, josta aiheutuu säästämisen reaalityoton yliverottamista lieväkin inflaation oloissa. Tästä seurauksena on ollut merkittävän verokiilan muodostuminen mm. verottoman asuntotulon ja muiden säästämismuotojen välille.²⁴⁸

Hyvältä verojärjestelmältä edellytetään myös oikeudenmukaisuutta ja mahdollisimman yksinkertaista ja selkeää muotoa.²⁴⁹ Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan ole toteutuneet nykyjärjestelmässämme kovinkaan hyvin. Monimutkaisen osinkoverojärjestelmämme

²⁴³ VM 12/2002, s. 17 - 18.

²⁴⁴ Kts. neutraalisuuspuutteiden mittaamisesta efektiivisillä veroasteilla mm. Kari – Kosonen – Ulvinen (2006).

²⁴⁵ Hjerpe, 2009, s. 90 - 91.

²⁴⁶ Nyberg, 2007, s. 87.

²⁴⁷ Hjerpe, 2007, s. 55 - 56.

²⁴⁸ Valkonen, 2009, s. 58 - 59.

²⁴⁹ Korkman, 2009, s. 21.

on nähty vähentävän kansalaisten luottamusta sitä kohtaan aiheuttaen joidenkin ajautumista laillisen järjestelmän ulkopuolelle. Toiseksi järjestelmämme monimutkaisuus heijastuu myös ylimääräisinä kustannuksina niin veronmaksajille kuin veronsaajallekin, kun molemmat joutuvat käyttämään kalliiden veroasiantuntijoiden neuvoja.²⁵⁰ Kolmanneksi järjestelmän monimutkaisuus on saattanut vähentää kansalaistemme halukkuutta ryhtyä yrittäjiksi, kun järjestelmän kompleksisuus on aiheuttanut epävarmuutta. Etenkin osinkoverojärjestelmämme jako pääoma- ja ansiotuloina verotettuihin osinkoihin yhdessä listaamattoman ja listatun yhtiön jakaman osingon erilaisen verokohtelun kanssa on aiheuttanut päänvaivaa yrittäjien ja sijoittajien keskuudessa. Kukkonen onkin pitänyt osinkoverojärjestelmämme sekamelskaisuutta varsin nurinkurisena, koska Suomessahan on perinteisesti haluttu valita mahdollisimman käytännönläheinen ja ”helppo” veroratkaisu ilman ihmeellisempiä taloustieteellisiä monimutkaistuksia.²⁵¹ Kritiikki osinkoverojärjestelmämme oikeudenmukaisuuspuutteisiin on puolestaan kohdistunut tuloverolain (1535/1992) 33 b §:n 90 000 euron verovapaussäätöön, joka asettaa listaamattomien ja listattujen yhtiöiden osingonsaajat hyvin erilaiseen verotukselliseen asemaan. Voimakasta kritiikkiä on myös saanut osakseen ylimpien ansiotulojen rajaveroasteen 56,36 prosentin²⁵² ja pääomatulojen 28 prosentin veroasteen välinen suuri ero.²⁵³ Tästä johtuen osinkotuloja nostava kohtaa usein olennaisesti kevyemmän verorasitteen kuin yhtä suurista bruttotuloista nauttiva ansiotuloilla elävä. Näin ollen järjestelmässämme ei täysin toteudu vaatimus horisontaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Myös vertikaalinen oikeudenmukaisuus jää Suomessa usein toteutumatta, koska järjestelmässämme on nähty olevan degressiivisiä piirteitä. Tämä näyttäytyy suurituloisten saamien osinkotulojen ja luovutusvoittojen lievempänä verorasitteena kuin huomattavasti matalampien ansiotulojen verorasite.²⁵⁴

Edellä mainittuja verotuksemme epäkohtia on pidetty myös epätoivottuina, voimakkaina kannustimina muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi etenkin listaamattomien osakeyhtiöiden varakkaiden omistajien kohdalla.²⁵⁵ Tähän tulonmuunto-ongelman²⁵⁶ lievittämi-

²⁵⁰ Nyberg, 2007, s. 81 - 82.

²⁵¹ Kukkonen, 2007, s. 119 - 120.

²⁵² Kyseessä vuoden 2009 tilanne. Rajaveroaste sisältää palkan perusteella maksettavat sosiaalivakuutusmaksut/ (vakuutetun) maksut.

²⁵³ Kiander, 2009, s. 24. Kts. aiheesta myös Kiander, 2007, s. 47 - 50.

²⁵⁴ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

²⁵⁵ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

seen otettiin ensiaskeleita jo vuonna 2009, kun tuloverolakia (1535/1992), ennakkope-
rintälakia (1118/1996) ja elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968) pää-
tettiin muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemän ns. lääkäriyhtiö-asian
(KHO 2008:6)²⁵⁷ pohjalta. Lakimuutoksen myötä muusta kuin julkisesti noteeratusta
yhtiöstä saatu osinko katsottaisiin koko määrältään ansiotulona verotettavaksi palkaksi
tai työkorvaukseksi, jos osingon jakoperusteena on yhtiöjärjestyksen määräyksen, yh-
tiökokouksen päätöksen, osakassopimuksen tai muun sopimuksen mukaan osingonsaa-
jan tai tämän intressipiiriin kuuluvan henkilön työpanos. Tämä merkitsi muutoksia
TVL 33 b §:ään, EVL 8 a §:ään sekä 13 a §:n lisäämistä EPL:iin.²⁵⁸

Vaikka Suomen etäisyys eurooppalaisista päämarkkinoista antaakin meille jonkinlaista
lisäliikkumatilaa kansallisille veropoliittisille ratkaisuille, on Viron tuleminen EU:n
jäseneksi vuonna 2004, Venäjän markkinoiden vähittäinen avautuminen ja kansainväli-
sen verokilpailun tiivistyminen asettanut pääomatuloverotuksemme tasolle monia ul-
koisia paineita. Yhtäällä on lähinnä kritisoitu nykyjärjestelmän rakennetta ja esitetty
pääomatulon normaalituoton eli riskittömän koron vapauttamista pääomatuloverosta,
kuten mm. Mirrleesin verotuksen kehittämistyöryhmän raportissa ehdotetaan. Toisaalla
itse pääomatuloverotuksen tasoa on pidetty ongelmallisena ja kansainvälisessä kilpai-
lussa kestävämmänä. On nähty, että Suomen osinkoverotuksen korkea taso voisi hou-
kutella yrittäjiämme siirtämään omistuksensa ja kotipaikkansa entistä herkemmin naa-
purimaihimme Viroon ja Venäjälle maiden integroitua eurooppalaiseen markkina-
alueeseen.²⁵⁹ Ristiriitaisempaa keskustelua on syntynyt puolestaan siitä, tulisiko yrittä-
jyyttä ja yritysten innovaatiotoimintaa tukea verotuksen keinoin. Yrittäjien etujärjestöt
ovat vaatineet voimakkaasti yrittäjien riskinoton ja kasvuun kannustamisen parempaa
huomioimista verotuksen keinoin. Samalla mahdolliset tuotekehitys- ja innovointivero-
tuet on nähty tärkeiksi yrittäjyyttä ja innovointia edesauttaviksi toimiksi, joita yritys-
sektorimme kipeästi tarvitsisi. Viimeaikaiset taloustieteelliset tutkimukset ovat antaneet
yrittäjien toiveille jonkinasteista pontta, vaikkakaan yksiselitteisiä teoreettista tukea ei
olekaan pystytty esittämään riskinoton ja innovointitoiminnan tukemiselle verovaroin.

²⁵⁶ Kaikki eivät kuitenkaan ole pitäneet tulonmuunto-ongelmaa yhtä suurena verojärjestelmämme epä-
kohtana. Kts. aiheesta esim. Ylä-Liedenpohja (2007): *Tasavero on kuluttamisen verottamista*, s. 98 -
99, jossa hän on luonnehtinut tulonmuunto-ongelmaa ”retoristen loppuheittojen ja numeeris-
naivististen tilastojen pallotteluksi”, eikä ole mielestään ”nähty yhtään loogisesti pitävää laskelmaa
tai todistusta siitä, miten yrittäjä saa muunnettua ansiotulon kevyemmin verotetuksi pääomatuloksi.”

²⁵⁷ Kts. oikeustapauksen tulkinnasta lisää mm. Myrsky (2008): *Miten ansiotulosta voi tulla pääomatuloksi* -
ratkaisun KHO 2008:6 arviointia, LM 2008 s. 486 - 496.

²⁵⁸ HE 47/2009, ”1. Nykytila” ja ”2. Ehdotetut muutokset”.

²⁵⁹ Hjerpe, 2009, s. 96 - 98.

Kanniainen ei ole nähnyt yrittäjyyden riskien olemassaoloa sinällään riittävänä perusteena verokannusteiden luomiselle, mutta kylläkin niiden epäsymmetrisen kohtelun olevan sitä. Hänen mukaansa yrittäjän tuloverosta johtuen verotus ei voi olla neutraalia yritykselle, joka ei kykene vähentämään tappioitaan, vaan järjestelmä näin ollen rankaisee investointia.²⁶⁰ Hän ei ole myöskään pitänyt verotukia teoreettisesti poissuljettuina etenkin pienille aloitteleville yrityksille niiden kohtaamien ensimmäisten toimintavuosien haasteiden vuoksi. Toisaalta hän on kuitenkin todennut, ettei innovaatioiden ennustamisen vaikeus voi sinällään olla hyväksyttävä syy innovaatiokannustimien luomiseksi.²⁶¹ Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijatyöryhmä totesi puolestaan selvityksessään vuonna 2009, ettei verojärjestelmämme sisällä kasvuun kannustavia tekijöitä ja että verojärjestelmämme tuki yritysten kilpailukykyä kehitysalueiden verotuesta huolimatta vähemmän kuin Euroopan unionin veropolitiikka sallisi.²⁶² Niskakangas on kuitenkin korostanut, ettei omistajien riskinotolla ole ollut merkittävää roolia viimeaikaisissa ulkomaisissa verouudistuksissa. Lisäksi hän on todennut, että jos riskin noustessa verotus lievenee, ajaututaan kummalliseen tilanteeseen, jossa varakkuuden noustessa verotus kevenee. Tästä aiheutuisi vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta ja riskineutraalisuutta vasten toimimista.²⁶³ Kysymys riskinoton ja innovointitoiminnan tukemisesta onkin kovin monisäikeinen, eikä todennäköisesti yhtä optimaalista tukimuotoa voidakaan välttämättä määrittää. Huomattavasti tehokkaampana tapana tukea yrittäjyyttä on viimeaikaisten tutkimusten perusteella pidetty yritysten ja yrittäjien toimintaympäristön kehittämistä samanaikaisesti niin verotus-, rahoitus-, koulutus-, tutkimus- kuin muidenkin tukitoimien osalta sellaiseksi, että siinä kykenee ja kannattaa innovoida. Näin kyettäisiin välttämään mahdolliset vaikeudet yksittäisten verotukien kohdentamisessa²⁶⁴ ja valvonnassa sekä rakennettaisiin vakaampaa pohjaa tulevaisuuden talouskasvulle.²⁶⁵

²⁶⁰ Kanniainen, 2006, s. 11 - 13.

²⁶¹ Kanniainen, 2007, s. 155 - 156.

²⁶² Innovaatio 29/2009, s. 24 - 26.

²⁶³ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

²⁶⁴ Kts. verotukien kohdentamisen vaikeudesta T&K-toiminnalle mm. Valkonen, Tarmo teoksessa Kari - Ylä-Liedenpohja (2007): *Tutkimuksen ja tuotekehityksen verotuet – kasvua vai tehottomuutta*, s. 163 - 182.

²⁶⁵ Kts. yritysten ja etenkin aloittavien yritysten toimintaympäristön suotuisaksi rakentamisesta Lerner (2009): *Boulevard of Broken Dreams – Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do about It* sekä Aghion (2006): *A Primer on Innovation and Growth*, jossa hän esittää patenttisuojan ja T&K- tuen lisäksi EU:ssa tarvittavan epäsuoria toimia, kuten kilpailun ja koulutuksen lisäämistä sekä työ- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuden parantamista, jotta yritysten toimintaympäristö olisi innovaatioille ja kehitykselle hedelmällinen.

5. OSINKOVEROTUKSEN UUDISTAMINEN

Valtiovalta ei jäänyt tuleen makaamaan jyrkkää teoreettista arvostelua osakseen saaneen osinkoverojärjestelmämme kanssa, vaan valtiovarainministeri Jyrki Katainen asetti 18.9.2008 verotuksen kehittämistyöryhmän pohtimaan koko verojärjestelmämme uudistustarpeita. Yhdeksi työryhmän painopistealueista määriteltiin yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistustarveanalyysi, jonka pohjalta voitaisiin järjestelmää kehittää sekä resursseja entistä tehokkaammin kohdentavaksi että talouskasvua tukevaksi. Samalla nousi nykyisen kahdenkertaisen verotuksen lieventämismenetelmän mahdollinen modernisointi ajankohtaiseksi keskusteluaiheeksi osana laajempaa osinkoverojärjestelmän uudistamista. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 1.10.2008 – 31.12.2010 ja sen puheenjohtajaksi nimitettiin alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä.²⁶⁶

Osinkoverojärjestelmän lopulliseen kehitykseen tulisivat kuitenkin vaikuttamaan ne vero- ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, joita vuonna 2011 aloittava uusi hallitus painottaisi. Näin ollen tulevien muutosten voitiin odottaa tulevan todennäköisesti osaksi huhtikuussa 2011 laadittavaa hallitusohjelmaa, ja niiden voimaantuloajaksi arvioitiin vuoden 2012 alkua.²⁶⁷ Mahdolliset osinkoverotuksen lieventämismenetelmät eivät taaskaan tulisi olemaan itsetarkoituksena, vaan ainoastaan eräänä keinona saavuttaa halutut vero- ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet.²⁶⁸

5.1. Nykyisen osinkoverojärjestelmän ongelmakohdat ja uudistusesityksen taustalla olleet tavoitteet

Hetemäen verotyöryhmä julkisti ensin 21.6.2010 väliraporttinsa²⁶⁹ ja 21.12.2010 loppuraporttinsa²⁷⁰, joissa se esitti verojärjestelmämme johdonmukaistamista siirtämällä verotuksen painopistettä työn verotuksesta kulutusverotukseen. Yhteisö- ja pääomatuloverotuksen osalta työryhmä esitti puolestaan painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä muutosta listaamatto-

²⁶⁶ VM asettamispäätös 141:00/2008.

²⁶⁷ Juusela – Wahlroos, 2010, s. 29 - 30.

²⁶⁸ Myrsky, 2003, s. 384. Kts. kahdenkertaisen verotuksen kysymyksien käsittelystä mm. Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet (1995): *Samspelet mellan beskattningen av aktiebolag och aktieägare*. NSFS nr. 33.

²⁶⁹ VM 35/2010.

²⁷⁰ VM 51/2010.

masta yhtiöstä saadun osingon verovapaudet esitettiin poistettavaksi ja korvattavaksi osingon normaalituoton kevennetyllä verotuksella. Tämä on tarkoitus toteuttaa siten, että yhtiön jakaman voiton normaalituoton veroaste (*yhtiö ja osakas*) vastaa yleistä pääomaverokantaa²⁷¹. Tämä merkitsi sitä, että työryhmä suositteli osinkoverotuksemme kehittämistä järjestyksessään viidennen osinkoverotuksen kahdenkertaisen verotuksen lievennysmuodon, normaalituottovapautuksen, pohjalta.

Työryhmä totesi lisäksi raportissaan, että Suomen nykyiseen osinkoverojärjestelmään liittyy lukuisia eri ongelmia, jotka tarvitsevat pikaista oikaisua. Keskeisimpinä kehitystarpeina työryhmä listasi raportissaan verotuksen epäneutraalisuuden poistamista investointikohteiden, sijoitusmuotojen ja rahoitusvaihtoehtojen suhteen. Myös listaamattomille osakeyhtiöille myönnettyä 90 000 euron verovapaussääntöä pidettiin liian anteliaana erillisoikeutena, jonka ohjausvaikutuksista ja epäoikeudenmukaisuudesta tulisi päästä eroon. Näistä ohjausvaikutuksista epätoivottavimmaksi työryhmä koki säännön, joka aiheutti yritysten tulorahoituksen keskittymisen nettovarallisuutta vahvistavaan aineelliseen ja kulumattomaan omaisuuteen. Tämä vähentää tuottavia ja yrityksen kehittämisen kannalta hyödyllisiä investointeja. Samalla työryhmä piti tärkeänä vähentää kannustimia muuntaa ansiotuloja pääomatuloiksi sekä olla aiheuttamatta yrityksille ja kotitalouksille kohtuuttomia sopeutustarpeita. Tämänhetkistä 26 %:n yhteisöverokantaa työryhmä piti myös ongelmallisena Suomen kansainväliselle kilpailukyvyllä, koska keskimääräinen yhteisövero on pienissä OECD-maissa keskimäärin 23,4 %.²⁷² Työryhmän keskeisimmiksi ongelmakohtiksi nostamat nykyverojärjestelmän piirteet ovat pitkälti samat, joiden pikaista muuttamista monet veroteoreetikot ovat toivoneet jo pitkän aikaa, aina vuoden 2005 suuren pääomaverouudistuksen ajoista lähtien.

Hetemäen työryhmän tavoite kehittää Suomen yritys- ja pääomaverotusta noudattaa myös aiemmin luvussa kolme esiteltyjen hyvän osinkoverojärjestelmän muiden piirteiden henkeä. Työryhmän esitys rakentuu kuuden päätavoitteen varaan, jotka ovat (1) resurssien tehokas kohdentuminen ja verotuksen neutraalisuus, (2) oikeudenmukaisuus, (3) toimivuus kansainvälisessä ympäristössä, (4) budjettineutraali vaikutus verokertymään, (5) yksinkertaisuus, ymmärrettävyys ja perustuminen selkeille periaatteille sekä (6) sopeutumisongelmien välttäminen.²⁷³

²⁷¹ VM 51/2010, s. 24 - 25.

²⁷² VM 35/2010, s. 58 - 60.

²⁷³ VM 35/2010, s. 65 - 67.

Resurssien tehokkaalla kohdentumisella ja verotuksen neutraalisuudella työryhmä pyrkii kehittämään yritys- ja pääomaverojärjestelmää, joka ohjaisi mahdollisimman vähän resurssien kohdentumista taloudessa. Työryhmä uskoo, että tällaisella verojärjestelmällä kyetään parhaiten saavuttamaan taloudellista kasvua ja hyvinvointia tukeva kokonaisuus. Nykyjärjestelmän keskeiseksi ongelmakohtaksi nimetään myös listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen epäneutraalisuus, josta johtuen kannustin investoida yritysvarallisuuteen vaihtelee voimakkaasti johtuen pitkälti omistajan tulotasosta ja varallisuusasemasta. Oikeudenmukaisuus-tavoite heijastelee työryhmän pyrkimystä vahvistaa uudistusehdotuksellaan yhdenmukaista kohtelua verotuksessa. Konkreettisesti tähän pyritään pääomatuloverotuksen maltillisella kiristämällä ja osinkoverotuksen rakenteellisella kehittämisellä. Uudistusehdotuksilla tavoitellaan verotuksen uudelleenjakavuuteen vaikuttamista kaventamalla ansio- ja pääomatuloverojen rajaveroaste-eroa sekä tästä syntyvää kannustinta verosuunnitteluun.²⁷⁴

Työryhmä pyrkii uudistamaan verolainsäädäntöämme Euroopan Unionin verolainsäädännön sekä Suomen solmimien kansainvälisten sopimusten hengessä. Samalla verojärjestelmästämmä pyritään luomaan kansainvälisesti kilpailukykyinen ottaen huomioon veropohjan liikkuvuus. Tavoitteeseen uudistusten staattisesti budjettineutraalista vaikutuksesta verokertymään työryhmä pyrkii puolestaan siirtämällä verotuksen painopistettä maltillisesti tuloverotuksesta kulutuksen verotukseen. Käytännössä tätä tullaan tavoittelemaan yhteisöveroastetta laskemalla ja henkilötason pääomatuloverotusta kiristämällä.²⁷⁵

Yksinkertaisuus, ymmärrettävyys ja perustuminen selkeille, johdonmukaisille periaatteille nousevat myös työryhmän yritys- ja pääomaverotuksen uudistusehdotusten keskeisiksi ohjenuoriksi. Työryhmä uskoo, että niiden avulla vältetään tarve verojärjestelmän perusrakenteen puutteita paikkaavien poikkeussäännösten luomiselle. Samalla verojärjestelmän rakentuminen johdonmukaisille periaatteille mahdollistaa järjestelmän sopeuttamisen toimintaympäristön muutoksiin sekä auttaa parantamaan sen poliittista kestävyyttä. Työryhmä pitää myös tärkeänä, että verotusta uudistettaessa voidaan tarkastella vaihtoehtoja, joissa verotusta kehitetään täysin uusien verotusperiaatteiden pohjalta tiedostaen samalla, että suuret muutokset aiheuttavat laajoja sopeutumison-

²⁷⁴ VM 35/2010, s. 66.

²⁷⁵ VM 35/2010, s. 67 - 68.

gelmia.²⁷⁶ Tärkeää onkin kyetä löytämään tasapaino uudistuksen tuomien etujen ja toisaalta sen aiheuttamien sopeutumiskustannusten välillä, jotka aiheutuvat verotuksen muodostamien taloudellisten kannusteiden muuttuessa.

5.2. Osinkoverotuksen kehittämismallit ja niiden arviointia

Työryhmä tarkasteli useita eri kehitysvaihtoehtoja, jotka edistäisivät yritys- ja pääoma-verotuksemme kansainvälistä kilpailukykyä, tehokkuutta ja muita edellä mainittuja keskeisiä tavoitteita. Työryhmän julkaisemassa väliraportissa nämä kehitysvaihtoehdot on rajattu neljään eri mallivaihtoehtoon, joissa kaikissa yhdistyy pääomatuloverotuksen painopisteen maltillinen siirtäminen yhteisöverotuksesta henkilöverotukseen. Toisin sanoen kaikissa neljässä mallissa yhteisöveron tosiallista tasoa esitetään kevennettäväksi ja vastaavasti yksityishenkilöiden pääomatuloverotuksen yleistä verokantaa esitetään nostettavaksi. Yleisen pääomatuloverokannan noston lisäksi pääomatulo- ja osinkoverotuksen rakennetta muutettaisiin vähentämällä tai poistamalla kokonaan osinkovero-
huojennuksia. Yhteisöverotuksen tasoa näissä malleissa kevennettäisiin puolestaan joko alentamalla yhteisöverokantaa tai myöntämällä yhteisöverotuksessa oman pääomanvaihtoehtoiskustannuksen suuruinen vähennys. Työryhmän väliraportissaan esittämät neljä osinkoverotuksen kehitysvaihtoehtoa ovat seuraavat:

1) Klassinen yhtiöveromalli
2) Mukailtu klassinen malli
3) Mukailtu nykymalli
4) ACE-vähennys yhteisöverotuksessa

²⁷⁶ VM 35/2010, s. 66 - 67.

1) Klassinen yhtiöveromalli

Klassisessa yhtiöveromallissa osinkoverotuksen huojennuksista luovuttaisiin kokonaan ja näin ollen yhtiön jakamaan voittoon kohdistuisi täysimääräinen kahdenkertainen verotus. Mallissa yhteisöverokantaa alennettaisiin 26 %:sta 22 %:iin ja pääomatuloverokantaa nostettaisiin vastaavasti 28 %:sta 30 %:iin. Muuttuvien veroasteiden seurauksena osinkotulon rajaveroasteeksi muodostuisi 45,4 %.

$$22 \% + (1-0,22) \times 30 \% = 45,4 \%$$

Mallin keskeisenä etuna voidaan pitää sen selkeyttävää vaikutusta osinkoverojärjestelmämme. Se poistaisi useita nykyjärjestelmää monimutkaistavia seikkoja, kuten esimerkiksi listaamattomien ja listattujen yhtiöiden asettamisen eri asemaan verotuksessa sekä listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verokynnykset ja ansiotulo-osingon käsitteen. Pääomatulot luettaisiin pääosin yhtenäisin perustein veronalaiseen pääomatuloon ja niitä kohtaisi samansuuruinen verorasitus. Mallin käyttöönotto kasvattaisi huomattavasti henkilöverotuksen verotuottoa samalla, kun osinkoverotuksen kevennyksistä luopuminen vähentäisi tulonmuuntoinsentiivejä. Näistä johtuen malli parantaisi verojärjestelmämme oikeudenmukaisuutta ja tietyn osin myös sen tehokkuutta. Puhtaan klassisen mallin soveltaminen Suomen osinkoverotuksessa olisi kuitenkin melko ongelmallinen yhä monin muun paikoin. Järjestelmän perustuessa täyteen kahdenkertaiseen verotukseen, se asettaisi oman pääoman verotuksellisesti epäedullisempaan asemaan kuin velan. Tällöin omalla pääomalla rahoitetun investoinnin pääomakustannus nousisi selkeästi listaamattomissa yhtiöissä verrattuna nykyjärjestelmään. Klassinen malli muokkaisikin osinkoverojärjestelmämme entistä epäneutraalimmaksi, joka sotisi täysin työryhmän tavoitetta vastaan luoda neutraalimpi osinkoverotus. Mallilla ei myöskään kyettäisi modernisoimaan nykyjärjestelmää vastaamaan kansainvälistä kehitystä, jossa enenevässä määrin ollaan kääntymässä joko normaalituoton kevennettyyn verotukseen tai ACE-vähennyksen soveltamiseen.²⁷⁷ Siirtyminen puhtaan klassisen mallin soveltamiseen olisikin pikemmin askel taaksepäin kohti menneitä aikoja. Lisäksi järjestelmän täysi kahdenkertainen yhtiön jakaman voiton verotus ei todennäköisesti kykenisi saavuttamaan laajaa poliittista hyväksyttävyyttä yrittäjien etujärjestöjen pitäessä sitä jopa konfiskatorisena lobaten voimakkaasti sen soveltamista vastaan.

²⁷⁷ VM 35/2010, s. 67 - 69.

2) Mukailtu klassinen malli

Mukaillussa klassisessa mallissa yhtiön jakama voitto verotetaan myös pääsäännön mukaisesti täysimääräisesti kahteen kertaan, kuten klassisessa yhtiöveromallissakin. Keskeisen eron klassisen yhtiöveromallin ja mukaillun klassisen mallin välillä muodostaa harvainyhtiön omistaja-yrittäjän²⁷⁸ osinkotulon kahdenkertaisen verotuksen osittainen lievennys. Yhtenä malliesimerkkinä työryhmä on tarkastellut tilannetta, jossa harvainyhtiön omistajayrittäjän osinko verotettaisiin 30 000 euroon asti pääsääntöä kevyemmin. Tästä osingosta 35 % verotettaisiin pääomatulona. Tämän seurauksena osingon kokonaisverotus muodostuisi yhdessä alennetun yhtiöveron kanssa osapuulle samalle tasolle kuin kiristetty pääomaverokanta. Yhteisöverokanta alenisi siis samalla tavalla 28 %:sta 22 %:iin ja pääomaverokanta kiristyisi 28 %:sta 30:iin kuin edellä esitettyssä klassisessa mallissa.

$$\boxed{22\% + (1-0,22) \times 0,35 \times 30\% = 30,2\%}$$

Mukaillun klassisen mallin päätavoitteena onkin poistaa puhtaan klassisen mallin aiheuttamat kannustinongelmat kohdentamalla kevennetty osinkoverotus juuri harvainyhtiön omistajayrittäjille. Työryhmä näkee kevennyksen rajaamisen perusteltuna tulonmuunnon ja verotuottomenetyksen vähentämiseksi. Malli toteuttaisi neutraalin verotuksen periaatetta myös paremmin kuin klassinen yhtiöveromalli, jolloin aktiivisen omistajan osinko kohtaisi samansuuruisen verorasitteen kuin muutkin pääomatulot. Kevennyksestä huolimatta suuressa osassa taloutta sijoitus yritysvarallisuuteen olisi kuitenkin epäedullisemmässä asemassa kuin sijoitus rahoitusmarkkinoille, eikä osinkoverotuksen neutraalisuusvaatimus täten toteutuisikaan järjestelmässä johdonmukaisesti. Kevennyksen avulla ei myöskään kyettäisi vahvistamaan insentiivejä rahoittaa investointeja yhtiöön jätetyillä voittovaroilla. Näiden seurauksena huojennuksen todellinen vaikutus kasvukannustimien osalta voisi jäädä toivottua huomattavasti vähäisemmäksi. Lisäksi huojennuksen vaikutus tulisi esiin ainoastaan siltä osin, kun omistaja-yrittäjän osinkotulo ei ylittäisi 30 000 euron kynnyksrajaa. Kynnyksestä voisi muodostua pikemminkin kasvua haittaava kuin sitä tukeva tekijä. Vaikka mukailtu malli myös vähentäisi verosuunnittelukannusteita suhteessa nykytilaan, se samalla vähentäisi osinkoverojärjestelmässä toteutuvaa oikeudenmukaisuutta, kun aktiivisten omistajien verotus muodostuisi muita

²⁷⁸ Työryhmä ei ole esityksessään eksaktisti määritellyt harvainyhtiön omistaja-yrittäjää, mutta on selvästi tavoitellut tarkasteluissaan kevennyksen kohdentamista sellaisille yrityksissä työskenteleville omistajille, jotka yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistavat enemmistön yhtiön osakkeista.

tulonsaajia kevyemmäksi. Mukailtu klassinen malli myös monimutkaistaisi jo ennestään komplisoitunutta osinkoverojärjestelmää mallin edellyttäessä jossain määrin mielivaltaista aktiivisen omistajanyrittäjä-käsitteen määrittelyä verolainsäädännössämme.²⁷⁹ Malli nauttisi todennäköisesti ainoastaan lievästi korkeammasta poliittisesta hyväksyttävyydestä kuin puhdas klassinen malli ja jäisi kovin kauaksi mukaillun nykymallin ja ACE-sovelluksen poliittisen hyväksyttävyyden tasosta. Pääsyynä tähän olisi mallin kykenemättömyys täyttää laaja-alaisesti neutraalisuustavoitteita ja toisaalta mallin aiheuttama osinkoverojärjestelmämme monimutkaistuminen.

3) Mukailtu nykymalli

Mukaillussa nykymallissa pidättäydyttäisiin pitkälti nykyisen kaltaisessa osinkoveromallissa, jossa listaamattomien yhtiöiden osingon verovapaus poistettaisiin ja korvattaisiin Norjan osinkoveromallia mukaillen normaalituoton kevennetyllä verokohtelulla. Vastaavasti yhteisöverokanta alenisi klassisen yhtiöveromallin tapaan 28 %:sta 22 %:iin ja pääomatuloverokantaa korotettaisiin vastaavasti 28 %:sta 30 %:iin. Järjestelmä säilyttäisi erottelun listattujen ja listaamattomien yhtiöiden välillä. Yksityishenkilön listatusta yhtiöstä saatu osinko luettaisiin kokonaisuudessaan omistajan pääomatuloon ja verotettaisiin yleisellä pääomatuloverokannalla aivan kuten klassisessa yhtiöveromallissakin. Vastaavasti yksityishenkilön listaamattomasta yhtiöstä nostama osinko jaettaisiin edelleen kahteen erilliseen osaan. Osingosta yhtiön nettovarallisuudelle laskettua normaalituottoa vastaavaan osaan kohdistettaisiin yleistä pääomaverokantaa vastaava verorasite. Jos siis yhtiöverorasitetta alennettaisiin työryhmän suunnitelmien mukaisesti 22 %:iin ja pääomaverokanta nostettaisiin 30 %:iin, voitaisiin tämä veroastetaivoite saavuttaa siten, että normaalituotosta olisi verollista 35 %. Tämän seurauksena normaalituottoon kohdistuisi omistajan verotuksessa 10,5 % verotus. Normaalituoton ylittävä osa verotettaisiin puolestaan kokonaisuudessaan pääomatulona klassisen yhtiöveromallin tapaan.²⁸⁰

Vero normaalituottoa vastaavasta osinkotulosta:

$$22 \% + (1 - 0,22) \times 0,35 \times 30 \% = 30,2 \%$$

Vero normaalituoton ylittävästä osasta:

$$[22 \% + (1 - 0,22) \times 30 \%) \times 100 = 45,4 \%$$

²⁷⁹ VM 35/2010, s. 68 - 69.

²⁸⁰ VM 35/2010, s. 68 - 69.

Mukaiiltu nykymalli yksinkertaistaisi nykyistä osinkoverojärjestelmäämme poistamalla ansiotulovero-käsitteen kokonaan verolainsäädännöstämme. Listaamattomien yhtiöiden osingon normaalituotto-osuus määriteltäisiin puolestaan laskemalla tuotto osakkeen matemaattiselle arvolle. Erona nykyjärjestelmään olisi kuitenkin se, että nykyinen 9 % korvattaisiin yhtiöverolla vähennetyllä valtion keskipitkällä lainakorolla, joka vahvistettaisiin vuosittain. Työryhmän esityksen mukaan viimeaikaisen korkotason mukaan normaalituotto muodostuisi noin 3,9 %:n suuriseksi ($1 - 0,22 \times 5 \% = 3,9 \%$) Tutkimukset ovat osoittaneet, että kyseinen tapa määrittää normaalituottokorko on perusteltu investointien neutraalin kohtelun näkökulmasta. Mukailun nykymallin suurimpina etuina on esitetty sen osinkoverojärjestelmämme neutraalisuutta monialaisesti parantava vaikutus sekä mallin kyky ratkaista klassisen mallin tapaan nykyjärjestelmää vaivaava tulonmuunto-ongelma. Malli toisi osinkoverojärjestelmäämme lisää neutraalisuutta sen kohdellessa listaamattomasta yhtiöstä saatua normaalituottoa yhtäläisesti muiden verollisten sijoituskohteiden kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että se kohtelisi neutraalisti mm. oman pääoman sijoittamista niin listaamattomaan yhtiöön kuin esimerkiksi rahoitusmarkkinasijoituksiin tai vuokra-asuntoihin. Lisäksi mukailtu malli täyttäisi rahoitusmuotoneutraalisuuden vaatimuksen kohtelemalla yhtäläisesti velkaa ja omaa pääomaa. Tulonmuunto-ongelma puolestaan tulisi mallissa ratkaistuksi normaalituoton ylittävän rajaveroasteen noustessa edellä mainituilla veroasteilla 45,4 %:iin eli samalle tasolle kuin klassisessa mallissa. Mallin käsitteistön perustuessa nykyjärjestelmän käsitteistölle vältyttäisiin mallin soveltamisen mukanaan tuomilta voimakkailta kannustemuutoksilta, jotka voisivat aiheuttaa suuria sopeutumisongelmia mm. klassisen yhtiöveromallin soveltamisessa. Myös järjestelmään sisäänrakennettu lievä yrittäjäyyskannuste normaalituottovähennyksen muodossa auttaisi todennäköisesti mallia saamaan enemmän poliittisesta hyväksyttävyyttä kuin edellä mainitut klassiset osinkoveromallit. Mallin haittapuoleksi voidaan nähdä se, että mallin avulla ei päästäisi eroon kaikesta siitä monimutkaisuudesta, joka vaivaa nykyistä järjestelmäämme. Mukailun nykymallin on kuitenkin arveltu olevan jonkin verran nykyjärjestelmäämme yksinkertaisempi ja johdonmukaisempi, koska sen rakenne on taloudellisesti hyvin perusteltavissa.²⁸¹

²⁸¹ VM 35/2010, s. 68 - 70.

4) ACE-vähennys yhteisöverotuksessa

ACE-vähennys yhteisöverotus-mallissa poistettaisiin kaikki nykyisen osinkoverotuksen huojennukset klassisen mallin tapaan ja ne korvattaisiin belgialaistyypillisellä ns. ACE-vähennyksellä, jossa (*Allowance for Corporate Equity*) yhtiön voiton normaalituotto-osuus vapautetaan verosta. ACE-vähennyksen suuruus määritettäisiin yhtiön oman pääoman suuruuden perusteella ja se tehtäisiin yhtiön verotuksessa ja korkona sovellettaisiin keskipitkää valtionlainakorkoa. Mallissa normaalituotto vapautettaisiin verosta kokonaan mukailusta nykyisestä poiketen. Näin ollen normaalituotto-osuuteen kohdistuisi ainoastaan henkilötason pääomatuloverotus (*osingon ja luovutusvoiton*) yleisellä pääomatuloverokannalla. Esitetyssä mallissa pääomatuloverokanta nousisi muiden edellä esitettyjen mallien mukaisesti 28 %:sta 30 %:iin yhteisöverokannan säilyessä nykyisellään 26 %:ssa.²⁸²

ACE-mallin vahvuutena on mainittu sen neutraalisuus yrityksen investointien ja rahoituksen suhteen. Malli kohtelisikin yrityksen omalla pääomalla rahoitettavia investointeja ja rahoitusmarkkinoille suuntautuvia sijoituksia yhdenmukaisesti. Lisäksi ACE-mallin avulla kyettäisiin klassisen yhtiövero- ja mukailun nykyisen veromallin mukaisesti poistamaan tulonmuuntomahdollisuudet sekä yksinkertaistamaan ja johdonmukaistamaan nykyistä verojärjestelmäämme. Toisaalta mallin toimivuuteen kansainvälisessä ympäristössä liittyy paljon avoimia kysymyksiä, koska mallin käytöstä rajat ylittävissä tilanteissa ei vielä ole kertynyt paljoakaan tietoa. Normaalituoton vapauttamisen yhteisöverosta on arveltu alentavan ulkomailta Suomeen suuntautuvien investointien efektiivistä veroastetta ja täten vahvistavan Suomen verotuksellista kilpailukykyä. Tästä ei kuitenkaan ole voitu osoittaa olevan täyttä varmuutta, koska normaalituoton ylittävä tuotto verotettaisiin yleisellä yhteisöverokannalla. Tämän ollessa korkea suhteessa vertailumaihin, ero saattaisi ohjata kansainvälisiä yrityksiä laajaan verosuunnitteluun, jonka seurauksena ainoastaan normaalituottoa vastaava verovapaatuotto tulisi raportoiduksi Suomeen ja sen ylittävä osa Suomen ulkopuolelle. ACE-vähennys ei myöskään auttaisi poistamaan yhteisöverokannan vaikutusta keskimääräiseen veroasteeseen (*EATR*). Korkeasta verokannasta voisi lisäksi seurata kansainvälisten yritysten alentunut sijoittautumishalukkuus Suomeen.²⁸³ Näin ollen ACE-malli sisältäisi useita riskejä niin sen käyttäytymisvaikutuksiin kuin myös verotuottoihin liittyen. Mallin poliittinen

²⁸² VM 35/2010, s. 69.

²⁸³ VM 35/2010, s. 69 - 70. Kts. tarkemmin tästä keskustelusta mm. Auerbach – Devereux – Simpson (2010) ja Kari – Kerkelä (2009).

hyväksyttävyyys jäisi todennäköisesti mukailun nykymallin tasosta johtuen mallin vähäisistä kansainvälisistä sovelluskokemuksista sekä monista muutoksista nykyiseen verojärjestelmään, kun kahdenkertaisen osinkoverotuksen huojentaminen siirrettäisiin vuosien tauon jälkeen tehtäväksi yhtiötasolla. ACE-vähennyksen muodossa myönnetyn vähennyksen muodostama pieni yrittäjyyskannuste saattaisi puolestaan parantaa mallin hyväksyttävyyttä jonkin verran omistaja-yrittäjien piirissä suhteessa klassisiin veromalleihin, mutta se tuskin riittäisi kompensoimaan mallin kansainväliseen toimivuuteen liittyviä avoimia kysymyksiä. On myös todennäköisestä, että mallin käyttöönotto johtaisi jonkinasteiseen uudistusvastarintaan yrittäjien tasolla, jotka ovat tottuneet siihen, että Suomen osinkoverotusta ja miksei laajemmin koko verojärjestelmäämme kehitetään pienin askelin kansainvälisiä verouudistussuuntauksia asteittain mukailen. Ajatus siitä, että meillä tehtäisiin verojärjestelmän modernisointeja täysin uusiin suuntiin ensimmäisten soveltajien joukoissa, on useimmille vieras.

	Klassinen	Mukailtu Klassinen	Mukailtu Nykymalli	ACE-malli
Voitto	100	100	100	100
ACE-Vähennys	-	-	-	50
Verotettava voitto	100	100	100	50
Yhteisövero, 22 %	22	22	22	11
Voitto veron jälkeen	78	78	78	89
Osinko	78	78	78	89
Osingon kevennetysti verotettava osa	-	30	39	-
Verotettava osinko	78	58,5	52,7	89
Osinkovero, 30 %	23,4	17,6	15,8	26,7
Osinkonetto	54,6	60,4	62,2	62,3
Verot yhteensä	45,4	39,6	37,8	37,7
Veroaste, %	45,4	39,6	37,8	37,7
* Laskuesimerkissä yhtiön nettovarallisuudeksi on oletettu 1000 euroa ja valtionlainakoroksi 5 %.				

Taulukko 1. Osinkoverotuksen kehittämismuutosten veroastevertailua. (Lähde: VM 35/2010.)

Tavoite	Klassinen	Mukailtu Klassinen	Mukailtu Nyky malli	ACE-malli
Neutraalisuus	-	-	+	+
Tulonmuunto-ongelma ratkaistu	+	0	+	+
Oikeudenmukaisuus	+	0	+	+
Yksinkertaisuus	+	-	0	0
Johdonmukaisuus	0	-	+	+
Kansainvälinen niveltävyys	0	0	0	-
Poliittinen hyväksyttävyys	-	-	+	+
Yrittäjyyskannustimen olemassaolo	-	(+)	(+)	(+)
Verotuotto	+	0	0	0
Sopeutustarve	-	0	+	-

Taulukko 2. Yhteenveto osinkoverotuksen kehittämisvaihtoehtojen eduista ja haitoista. (Lähde: VM 35/2010.)

5.3. Työryhmän esittämät muutosehdotukset

Arvioituaan eri kehittämisvaihtoehtojen etuja ja haittoja Hetemäen työryhmä näki edellä esitettyjen valintakriteeriensä valossa, että mukailun nyky mallin tai ACE-mallin soveltaminen auttaisi parhaiten modernisoimaan halutulla tavalla Suomen pitkään kritisoitua osinkoverojärjestelmän. Näiden kahden mallin avulla kyettäisiin etenkin nykyjärjestelmää kehittämään entistä neutraalimmaksi, oikeudenmukaiseksi ja johdonmukaisemmaksi. Mallien laajempi tarkastelu osoitti, että vaikka ACE-malliin liittyy huomattavia etuja, niin samalla malli sisältää myös huomattavia riskitekijöitä liittyen sen kansainväliseen toimivuuteen, verotuottoon ja nykyjärjestelmän sopeuttamistarpeeseen. Mukailtu nyky malli ei puolestaan vaadi laajoja sopeuttamistarpeita, koska se perustuu nykyjärjestelmän rakenteille. Lisäksi malliin ei liity ACE- mallin kaltaisia epävarmuustekijöitä verotuottoon tai kansainväliseen toimivuuteen. Näin ollen työryhmä esittikin väliraportissaan, että yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistaminen pohjautuisi nykyjärjestelmän lähtökohtien kehittämiseksi.²⁸⁴

Työryhmän mukaan tehdyllä pääoma- ja yritysverotuksen uudistusehdotuksella yhdessä muiden uudistusehdotusten kanssa pyritään kehittämään verotusta siten, että se edistäisi talouden resurssien tehokasta käyttöä, vähentäisi nykyjärjestelmän oikeudenmukaisuuspoikkeamia poistamalla tulonmuuntoinsenttiivit, vahvistaisi asemaamme kansainvälisessä verokilpailussa ja vankistaisi kasvu- ja verotuottovaikutusten kautta julkisen talouden rahoitusasemaa. Käytännössä näihin tavoitteisiin on työryhmän ehdotuksen

²⁸⁴ VM 35/2010, s. 69 - 70.

mukaan tarkoitus yltää siirtämällä verotuksen painopistettä yhteisöverotuksesta henkilötason pääomatuloverotukseen. Osana tätä uudistusesitystä luovuttaisiin listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verovapauksista ja niiden tilalle otettaisiin osingon normaalituottovähennys. Tämän seurauksena normaalituoton veroaste saataisiin vastamaan yleistä pääomatuloverokantaa. Lisäksi työryhmä ehdotti mm. seuraavia muutoksia pääoma- ja yritysverotukseen, jotta uudistusehdotus olisi mahdollisimman hallittu kokonaisuus, jolla kyettäisiin yltämään uudistetulle verojärjestelmälle asetettuihin tavoitteisiin:

<ul style="list-style-type: none"> • Verokannat: yhteisöverokannan alentaminen 22 prosenttiin ja yleisen pääomatuloverokannan nostaminen 30 prosenttiin
<ul style="list-style-type: none"> • Osingot julkisesti noteeratusta yhtiöstä luetaan aiemmasta poiketen saajansa veronalaiseen pääomatuloon täysimääräisenä
<ul style="list-style-type: none"> • Osingot julkisesti noteeraamattomista yhtiöistä verotetaan ns. normaalituotto-osaltaan 35 % veronalaisena pääomatulona. Normaalituotto-osan ylittävä osa luetaan puolestaan kokonaan saajansa veronalaiseen pääomatuloon
<ul style="list-style-type: none"> • Ansiotulo-osinko- käsite poistuu verolainsäädännöstä
<ul style="list-style-type: none"> • Normaalituottokorko vahvistetaan vuosittain ja sen suuruus määräytyy keskipitkänä valtionlainakorkona yhteisöveron jälkeen. Normaalituoton laskeminen perustuu yhtiön osakekohtaiselle nettovarallisuudelle
<ul style="list-style-type: none"> • T&K- vähennyksestä ei esitystä

Työryhmä on arvioinut yllä mainittujen muutosehdotustensa vähentävän kokonaisuudessaan verotuottoja ilman käyttäytymisvaikutuksia noin 300 - 400 miljoonaa euroa.²⁸⁵

²⁸⁵ VM 35/2010, s. 13 - 14.

5.4. Osinkoverojärjestelmän uudistusehdotusten saama vastaanotto

Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän osinkoverouudistusehdotus on saanut julkisuudessa niin ruusuja kuin risujakin. Pääosa suurista puolueista on ilmaissut vastustavansa etenkin työryhmän linjausta korottaa osinkoverotuksen tasoa. Ainoastaan Sosiaalidemokraatit ja Vihreät ovat ilmoittaneet olevansa uudistusehdotuksen kannalla.²⁸⁶ Toisaalta osinkoveroehdotuksen johdonmukaistavalle ja yksinkertaistavalle uudistusehdotukselle on löytynyt kiittelijöitäkin. Mm. valtiovarainministeri Katainen on pitänyt esitystä johdonmukaisena esityksenä verojärjestelmän oikomiseksi. Lisäksi hän kehunut työryhmän toiminnan analyyttisyyttä, jonka ansiosta työryhmä ei ole lähtenyt ehdottamaan liian nopeaa aikataulua tehtäville muutoksille, vaan suositellut niiden toteuttamista osana suurempaa koko verojärjestelmän uudistamista.²⁸⁷ Yrittäjien etujärjestöt veroasiantuntijoinen ovat olleet aktiivisia kommentoimaan osinkoverotuksen muutosehdotuksia. Näiden keskeisenä viestinä on ollut se, etteivät he halua tukea osinkoverotuksen kiristämistä työryhmän ehdottamassa laajuudessa, eivätkä pidä tulevan talouskasvun kannalta toivottavana, että osinkoverotuksen tämänhetkiset vähennykset ja yrittäjyyskannusteet 90 000 euron verovapaussääntöineen poistettaisiin.²⁸⁸ Tämä kaikki oli kuitenkin hyvin ennalta arvattavissa työryhmän lähtiessä ehdottamaan melko radikaaleja muutoksia osinkoverotukseen. Tästä johtuen mielenkiintoisempaa onkin tarkastella, kuinka työryhmän toiminta ja sen esittämät muutosehdotukset ovat linjassa hyvälle verojärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa. Seuraavassa keskitytäänkin työryhmän osinkoverotuksen kehitysehdotusten tarkasteluun niin käytännön tasolla puolueiden ja yrittäjien etujärjestöjen näkökulmasta kuin myös teoreettisemmalla tasolla, jossa tuodaan esiin asiantuntijaprofessoreiden ajatuksia esitetyistä osinkoverotuksen muutosehdotuksista. Lopuksi vertaillaan yleisesti hyvän verojärjestelmän ja sen uudistamisen kannalta tärkeinä pidettyjä kriteerejä työryhmän toimintaan ja sen julkaisemiin raportteihin.

²⁸⁶ Pörssisäätiö, 2010^a, <http://www.porssisaatio.fi/artikkelit/pienetkin-puolueet-vastustavat-hetemaen-osinkoveroehdotuksia>. Haettu 7.10.2010.

²⁸⁷ Kokoomus, 2010, <http://www.kokoomus.fi/ajankohtaista/?x17780=2534917>. Haettu 25.8.2010.

²⁸⁸ Kts. esim. Perheyritysten liitto (2010): *Lausunto verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista*, s. 1 - 4.

5.4.1. Pääpuolueiden kannanotot

Pääpuolueista etenkin Kokoomus ja Keskusta suhtautuivat Hetemäen työryhmän tekemiin osinkoverotuksen muutosehdotuksiin varovaisen kielteisesti, vaikkakin ainoastaan epävirallisesti, koska molemmat hallituspuolueet ovat päättäneet, ettei puolueen yleistä, virallista kantaa työryhmän kehitysehdotuksiin muodostetakaan aivan heti.²⁸⁹ Pääministeri Kiviniemi noudatti tätä linjaa myös 29.9.2010 pitämässään puheessa Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa, jolloin hän ei ottanut suoraan kantaa verouudistuksen tarvittavaan laajuuteen kysyessään retorisesti yleisöltään: ”*Tarvitaanko suurta verouudistusta? Vai onko parempi jatkaa täsmäkorjauksien linjaa kuin tehdä suurempi remontti?*” Tästä huolimatta hän myönsi kansantaloutemme kasvun perustuvan jatkossa uuden luomiselle ja siksi vaatikin luotavaksi kannustimia pienille ja keskisuurille yrityksille. Hän toivoi tämän toteutettavan siten, että pk-yrityksille myönnettäisiin hyvityksenä tietty osa innovaatiotoiminnan kuluista.²⁹⁰ Tällaista uudistusehdotusta työryhmä ei vielä tehnyt, mutta aika näyttää tuleeko sen olemassaolon oikeutus esiin vuoden 2011 vaalien alla käytävässä verokeskustelussa.

Molemmissa puolueissa kiitellään kuitenkin työryhmän tekemän esityksen perusteellisuutta, mutta samalla se koetaan liian teoreettiseksi ja osittain käytännölle vieraaksi. Kokoomuksen kansanedustaja Sasi miettisi tarkkaan mm. uudistuksen vaikutuksia yrittäjyyteen ja sijoittamiseen. Sasin mielestä työryhmän esittämässä osinkoveromallissa ei huomioida riittävästi yritystoimintaan kohdistuvaa kohtuullista riskiä, sillä hänen mielestään se rinnastuisi muutoksen myötä valtion joukkovelkakirjalainan riskiin. Keskustan veroasiantuntija Kiviranta pitää puolestaan työryhmän esityksiä kokonaisuudessaan lahjakkaasti ajateltuina. Toisaalta hän kokee pörssiyrityöiden ja listaamattomien yritysten verotuksen jo nykyiselläänkin riittävän kireäksi ja pelkää pääomatuloverojen kiristämisen antavan väärän signaalin yrittäjille tai niiksi mieliville. Samalla hän muistuttaa, että on turha puhua listaamattomien yritysten osinkojen verottomuudesta, onhan niiden nykyjärjestelmässä kohtaama 26 prosentin yhteisövero lähellä tavallisen palkansaajan 28 – 29 prosentin verotaso. Oppositiopuolue SDP julistautuu Hetemäen työryhmän osinkoveroehdotuksen kannattajaksi. Puolueen verotyöryhmän vetäjä Backman pitää työryhmän linjausta suhteellisen linjakkaana – pyrkiihän se tuomaan kaikki tulot vero-

²⁸⁹ Pörssisäätiö, 2010^b,

<http://www.porssisaatio.fi/artikkelit/osinkotulojen-verotuksen-kiristys-ei-ole-lapihuutojuttu>.

Haettu 20.8.2010.

²⁹⁰ Kiviniemi, 2010, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 29.9.2010.

tuksessa lähemmäksi toisiaan. Backman toivoisi jopa pienen progression lisäämistä pääomatuloverotukseen niin, että verotuksen taso nousisi muutaman prosenttiyksikön korkeimmilla tulotasoilla. Lisäksi Backman torjuu kotimaisen omistuksen tukemiseen pääomatuloverotuksen kautta ja tähdentää, ettei kansainvälistä verokilpailua käydyä pääomatuloverokannoilla, vaan pikemminkin yhteisöverokannoilla.²⁹¹ Samaa mieltä kaikki kolme pääpuoluetta tuntuvat olevan kuitenkin siitä, että työryhmän väliraportti ja loppuraportti tuovat tarvittuja eväitä julkisuudessa käytävään verokeskusteluun, jonka odotetaan kiihtyvän entisestään ennen vuoden 2011 huhtikuusia eduskuntavaaleja.

5.4.2. Asiantuntijaprofessoreiden kannanotot

Hetemäen verotuksen työryhmän julkaistua väliraporttinsa työryhmä pyysi saada antamiinsa verouudistusehdotuksiinsa kommentteja Suomen eturivin verotutkijoilta niin kotimaasta kuin ulkomailtakin. Asiantuntijaprofessorit kiittelivät valtiovarainministeriölle osoittamissaan lausunnoissa työryhmän taustatutkimuksen perusteellisuutta ja laaja-alaisuutta. Samalla he kuitenkin kokivat, että myös parantamisen varaa löytyisi. Yleisimpinä parannusehdotuksina nostettiin esiin tarve keskittyä kapeamman verokennän osan analysointiin ja toisaalta poliittisen hyväksyttävyyden varmistamiseen, jotta kehitysehdotukset voisivat toimia pidempiaikaisena ohjenuorana osinkoverotuksen kehittämiseksi.

Yksi kärkevin Hetemäen työryhmän uudistusesitysten kritisoija on ollut professori Tuomala, jonka mukaan Hetemäen työryhmä ainoastaan esittää puolueetonta ja riippumattomista virkamiehistä koostuvaa työryhmää, kun todellisuudessa on kyse Kokoomuksen toimeksiannosta toteutettavasta selvityksestä.²⁹² Hänen mukaansa esityksen keskiössä olevassa ajatuksessa verotuksen painopisteen muutoksesta kulutusverotuksen suuntaan on kyse ”*thatcherilaisen*” väärinkäsityksen kierrättämisestä. Väärinkäsityksellä hän viittaa siihen, että tuijotetaan vain verojen aiheuttamien vääristymien lukumäärin

²⁹¹ Pörssisäätiö, 2010. <http://www.porssisaatio.fi/artikkelit/osinkotulojen-verotuksen-kiristys-ei-ole-lapihuutojuttu>. Haettu 20.8.2010.

Kts. lisää puolueiden verolinjauksista –

Kokoomus:

<http://www.kokoomus.fi/ajankohtaista/?x17780=2534917>,

Keskusta:

http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Mari/Puheet_ja_kannanotot.iw3?showlocation=1a07f744-ffac-48f1-9901-f05056feedec&newsID=d432ac30-82ac-43f0-abb-2bfe5b7af957 ja

Sosiaalidemokraatit:

<http://www.sdp.fi/node/378>.

²⁹² Kansan Uutiset, 2010. <http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/2261975/verouudistus-on-poliittista-pelia>. Haettu 26.6.2010.

ja tähän perustuen kuvitellaan, että muutama vääristävä vero on parempi asia kuin suurempi määrä vääristäviä veroja. Hän ihmetteleeikin yhdessä kollegansa, professori Pirttilän²⁹³ kanssa, miten työryhmä on voinut valita politiikkasuositukseen verotuksen painopisteen muuttamisen, vaikka sille ei löydy todellisia perusteita kansainvälisestä veropoliittisesta tutkimuksesta. Hän mainitsee mm. Crawford, Keen ja Smithin (2010)²⁹⁴, jotka päätyivät siihen, ettei painopisteen muuttamiselle löydy mitään selviä työllisyysvaikutuksia.²⁹⁵ Tuomalan mielestä olisikin ollut parempi, jos Hetemäen työryhmä olisi keskittynyt yksinomaan yritys- ja pääomaverotuksen ongelmien korjaamiseen. Näin olisi kyetty tekemään yksityiskohtaisempi analyysi siitä, mitä räikeitä epäkohtia nykyjärjestelmässä on ja sitten esitelty selkeämmin, minkälaisia erilaisia mahdollisia kehitysvaihtoehtoja on olemassa.²⁹⁶

Kaikki akateemikot eivät kuitenkaan ole täysin tyrmänneet Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän väliraporttia, vaan sitä on pidetty kokonaisuudessaan laadukkaana. Immosen, Auran ja Ossan antamissa lausunnoissa työryhmän väliraportista on keuhuttu etenkin työryhmän poikkeuksellisen avointa toimintatapaa, verojärjestelmän ongelmakohtiin tarttumista sekä yritys- ja pääomaverojärjestelmän laajamittaista analyysiä.²⁹⁷ Myös Tuomalan ja Pirttilän kritisoima ehdotus verotuksen painopisteen vaiheittaisesta siirtämisestä tuloverotuksesta kulutusverotuksen suuntaan on saanut kannatusta. Professori Kanniainen on todennut tämäntyyppiseen menoverotukseen siirtymisen aiheuttavan vähemmän vääristymiä kansalaisten säästämis- ja yritysten investointipäätöksissä.²⁹⁸

Väliraportin antamasta positiivisesta yleiskuvasta huolimatta, siitä on löydetty myös huomattavasti niin taloustieteellistä kuin perustuslaillistakin jatkotutkimusta kaipaavia osioita sekä suoranaisia ongelmakohtia. Aura olisi toivonutkin väliraportin käsittelevän laajemmin erilaisten vaihtoehtojen hyöty- ja haittanäkökulmia, jotta työryhmän loppuraportti olisi säilynyt paremmin suomalaista veropoliitikkaa ja -keskustelua laajemmin ohjaavana työnä myös pidemmällä aikahorisontilla.²⁹⁹ Linnakangas olisi puolestaan

²⁹³ Pirttilä, 2010, s. 1 - 7.

²⁹⁴ Kts. tähän liittyen Crawford – Keen – Smith (2010): *Value Added Tax and Excises*.

²⁹⁵ Tuomala, 2010, s. 1 - 5.

²⁹⁶ Kansan Uutiset, 2010. <http://www.kansanuutiset.fi/uutiset/kotimaa/2261975/verouudistus-on-poliittista-pelia>. Haettu 26.6.2010.

²⁹⁷ Immonen, 2010, s. 2 – 7. Kts. myös Aura (2010): *Lausunto työryhmän raportista* ja Ossa (2010): *Lausunto Verotuksen kehittämistyöryhmän raportista (VM 35/2010)*.

²⁹⁸ Kanniainen, 2010, s. 3 - 4.

²⁹⁹ Aura, 2010, s. 3 - 6.

kaivannut työryhmältä verotuksen oikeudenmukaisuuskysymyksen kytkemistä perustuslain vaatimuksiin. Hän näkisi tämän kytköksen mahdollistavan myös lievän progressiivisen elementin sisällyttämisen pääomatuloverotukseen, jotta verovelvollisten maksukyky kyettäisiin ottamaan paremmin huomioon samalla kun yhdenvertaisuusperiaatetta saataisiin vahvistettua.³⁰⁰ Ehkä kaikkein merkittävimpänä ongelmakohtana verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportissa nähtiin sen kykenemättömyys lisätä taloudellista kasvua tai kasvuyritysten määrää. Pääsyynä tähän pidettiin mm. normaalituottotason alhaisuutta ja sen tason liittämistä riskittömään valtionkorkoon sekä T&K-tukiehdotusten puuttumista. Ossa olisikin toivonut normaalituottotason seuraavan riskisijoitukselta vaadittavaa tuottotasoa, ei riskittömän sijoituksen tuottotasoa. Hänen mukaansa sijoittaminen osakeyhtiöön vakuudettomasti tulisi kohdella aina riskisijoituksena.³⁰¹ Myös Kannianen on korostanut yrittäjyydelle suotuisten toimintaedellytysten tärkeyttä uuden tuotantopääoman ja hyvinvoinnin muodostumiselle. Hän on muistuttanut New Yorkin yliopiston taloustieteen professori William Baumolin tapaan perusinnovaatiotoiminnan ja innovaatioiden jatkojalostuksen luonteen tärkeydestä talouden suorituskyvylle. Tähän liittyen hän onkin pitänyt työryhmän raporteissa ongelmallisena sitä, että siinä ei arvioida, miten työryhmän kaavailema verotuksellinen linjaus vaikuttaisi yritys kynnykseen Suomessa.³⁰²

Tärkeän huomautuksen verotuksen kehittämistyöryhmän esityksistä tekee myös professori Penttilä, joka epäilee niiden poliittista hyväksyttävyyttä. Hänen mukaansa Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän ehdotuksille on uhkana käydä niin kuin monille muillekin viime vuosina käynnistetyille valmisteluhankkeille³⁰³, joiden uudistusesitykset ovat jääneet valtaosin toteutumatta. Väliraportin esityksille on julkisuudessa esitettyjen kannanottojen perusteella ennakoitu käyvän samalla lailla. Lääkkeeksi poliittisen hyväksyttävyyden varmistamiselle ja tulevien kehitystyöryhmien ehdotusten läpimenoon Penttilä ehdottaa Keskuskauppakamarin tapaan³⁰⁴ keskeisten etutahojen ja mahdollisesti myös poliittisten tahojen kiinteämpää mukana oloa työryhmämuistioiden valmistelussa.

³⁰⁰ Linnakangas, 2010, s. 3 - 8. Kts. aiheesta lisää myös Helsingin Sanomat, 11.2.2010, s. B 3.

³⁰¹ Ossa, 2010, s. 6 - 10.

³⁰² Kannianen, 2010, s. 8 - 10.

³⁰³ Tällaisia valmisteluhankkeita ovat olleet mm. ”*Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio*” (VM, työryhmämuistioita 12/2002), ”*Yritysverotuksen kehittämistyöryhmän muistio*” (VM, työryhmämuistioita 4/2006) ja ”*Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä*” (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5).

³⁰⁴ Kts. tästä lisää Keskuskauppakamari (2010^a): *Yritysverotus – Kilpailukykyä ja kasvua*, s. 58 - 59.

Tällä saatetaan tietysti vaarantaa linjakkaiden uudistusesitysten valmistelu. Toisaalta tästä linjakkuudesta ei ole verojärjestelmälle ja kansantaloudelle hyötyä, jos ne eivät realisoidu lainsäädännössä.³⁰⁵

5.4.3. Yrittäjien etujärjestöjen kannanotot

Yrittäjien etujärjestöjen piirissä Hetemäen työryhmän väliraportissa on nähty paljon korjattavaa, vaikkakin sen tietyt osat ovatkin saaneet myös paljon kiitosta. Etenkin työryhmän ehdotusta yhteisöveron laskemisesta 26 %:sta 22 %:iin on kiitelty. Keskuskauppakamarin varatoimitusjohtaja Mattilan mukaan tämä uudistus auttaisi turvaamaan yritysten toimintojen säilymistä Suomessa ja tukisi yritysten kasvua.³⁰⁶ Hän uskoo myös työryhmän esityksen pääomatuloverokannan nostamisesta toteutuvan. Muutoin hän näkee esityksen sisältävän kovin monta kipupistettä, eikä usko esityksen laajempiin läpimenomahdollisuuksiin.³⁰⁷ EK:n johtava veroasiantuntija Honkavaara olisi taas toivonut työryhmältä rohkeampaa linjausta. Vasta yhteisöveron laskeminen 20 %:iin toisi yritysverotuksen kilpailukykyiseksi kansainvälisen mittapuun mukaan.³⁰⁸ Toisena myönteisenä seikkana työryhmän väliraportissa pidetään ehdotusta kehittää osinkoverojärjestelmäämme nykyisen järjestelmän pohjalta. Tämä lisää etujärjestöjen veroasiantuntijoiden mielestä verojärjestelmän ennustettavuutta ja vähentää uudistuksista seuraavia siirtymiskustannuksia. Ongelmakohtana etujärjestöissä on kuitenkin koettu ehdotus poistaa nykyosinkoverojärjestelmän kattavat vähennykset ja alkaa verottaa osinkoja laajasti kahdenkertaisesti. Keskuskauppakamarin puheenjohtaja Penttilä näkee tällaisen kehityksen todellisena uhkana suomalaiselle omistukselle, osinkojen kireän verotuksen rasittaessa lähinnä Suomeen jääviä osinkoja suosien ulkomaista omistusta.³⁰⁹ Suomen Yrittäjien johtaja Lundén pitää puolestaan työryhmän osinkoveroesitystä paluuna pk-yritysten osinkojen kahdenkertaiseen verotukseen, joka heikentää yrittäjyyskannustimia

³⁰⁵ Penttilä, 2010, s. 2 - 4.

³⁰⁶ Keskuskauppakamari, 2010^c. <http://www.keskuskauppakamari.fi/Media/Tiedotteet/Hetemaen-verotyoryhman-esitykset-21.6.2010-KESKUSKAUPPAKAMARI-TUKEE-HETEMAKEA-MUTTA-EHDOLLISESTI>. Haettu 24.6.2010.

³⁰⁷ Verkko uutiset, 2010. http://www.verkkouutiset.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=39006:hetemaen-veroehdotuksille-madonlukuja-ei-tule-menemaeen-laepi&catid=3:talous&Itemid=5. Haettu 30.9.2010.

³⁰⁸ Elinkeinoelämän Keskusliitto, 2010. http://www.ek.fi/www/fi/verotus/index.php?we_objectID=11686. Haettu 24.6.2010.

³⁰⁹ Keskuskauppakamari, 2010^c. <http://www.keskuskauppakamari.fi/Media/Tiedotteet/Hetemaen-verotyoryhman-esitykset-21.6.2010-KESKUSKAUPPAKAMARI-TUKEE-HETEMAKEA-MUTTA-EHDOLLISESTI>. Haettu 24.6.2010.

olennaisesti ja vaarantaa siten myös maamme työllisyyttä.³¹⁰ Myös työryhmän esittämää ns. normaalituotto-mallia on kritisoitu runsaasti etenkin sen kannustamattomuudesta riskinottoon. Perheyritysten liiton johtava veroasiantuntija Valtti on vaatinut normaalituoton merkittävää korottamista niin, että se sisältäisi riittävän korvauksen yritystoimintaan liittyvästä riskistä, kuten nykyinen 9 %:n sääntö. Ilman normaalituoton korottamista osinkoverotus ei Valtin mukaan kannusta työllistävän yritystoiminnan harjoittamiseen ja omistamiseen, vaan se ohjaa pääomia pikemminkin passiiviseen toimintaan, kannustaa yrityksiä velkaantumaan ja johtaa lopulta heikentyviin taseisiin³¹¹, jotka ovat Lundénin mukaan suuri uhka tulevien taloustaantumien koetellessa yritystemme taloudellista kestävyyttä.³¹² Valtti näkee lisäksi työryhmän esittämän tavoitteen pääomatulojen neutraalista verokohtelusta kannatettavana, muttei näe, että työryhmän esittämät muutosehdotukset mahdollistaisivat tämän. Perimmäisenä syynä tähän on hänen mukaansa se, että ainoastaan riskitöntä tuottoa vastaava osa eli normaalituotto-osa yhtiön jakamasta osingosta olisi neutraalin pääomatuloverotuksen piirissä. Riskittömän tuoton ylittävä osa olisi näin ollen 45,4 %:n verorasituksen kohteena, kun esimerkiksi suorasta kiinteistösiijoituksesta saatava tuotto olisi yhdenkertaisen pääomatuloverotuksen piirissä koko määrältään.³¹³

5.4.4. Mukailun nykymallin kyky täyttää hyvän osinkoverojärjestelmän tavoitteet

Tarkasteltaessa Hetemäen työryhmän toiminnan ja sen esittämien muutosehdotusten suhdetta hyvälle verojärjestelmälle asetettuihin tavoitteisiin sekä alan teoreettisen tutkimukseen, voidaan todeta työryhmän onnistuneen monin paikoin noudattamaan sille asetettuja teoreettisia tavoitteita, vaikkakin poikkeamia alan kirjallisuuden teoreettisista käytännöistä ja suosituksista löytyykin jonkin verran.

Työryhmän valmistelutyön avoimuus ja esitysten selkokieliisyys ovat saaneet laajaa kiitosta niin tavallisten kansalaisten kuin veroasiantuntijoidenkin piirissä. Valtiovarainministeriön päätös tehdä kaikki työryhmän valmisteluasiakirjat julkisiksi Valtiova-

³¹⁰ Suomen Yrittäjät. <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/suomenyrittajat/a/tiedotteet/hetemaen-tyoryhman-osinkoveroesitys-heikentaisi-olennaisesti-yrittajakannustimia-ja-vaarantaisi-siten-tyollisyytta-4>. Haettu 26.6.2010.

³¹¹ Perheyrittäjien Liitto, 2010, s. 1 - 4.

³¹² Suomen Yrittäjät, 2010. <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/suomenyrittajat/a/tiedotteet/hetemaen-tyoryhman-osinkoveroesitys-heikentaisi-olennaisesti-yrittajakannustimia-ja-vaarantaisi-siten-tyollisyytta-4>. Haettu 26.6.2010.

³¹³ Perheyrittäjien Liitto, 2010, s. 1 - 4.

rainministeriön Internet-sivuilla³¹⁴ on antanut kaikille kansalaisille mahdollisuuden seurata työryhmän työn etenemistä sekä avannut pääsyn suureen osaan siitä taustamateriaalista, jolle työryhmä on raporttinsa perustanut. Tämän lisäksi verotyöryhmän selväsanainen julkinen viestintä meneillä olleen tutkimustyön etenemisestä ja eri osinkoverotuksen etenemisehdotuksista on lisännyt kaikkien asiasta kiinnostuneiden ymmärrystä veromuutosehdotuksista. Työryhmän puheenjohtaja Hetemäki onkin myöntänyt, että hänellä on ollut kaksi kristallinkirkasta kriteeriä verotyöryhmän onnistumisen arvioimiselle: muutostarpeiden tärkeyden kansankielinen argumentointi ja asioiden keskustelu verotuksen kehittämistyöryhmässä yksimielisyyteen saakka.³¹⁵ Verokeskustelun tuominen kaikkien ulottuville on myös ollut omiaan lisäämään työryhmän ehdotusten poliittista hyväksyttävyyttä, kun niiden tarkoitusperä on ainakin pyritty ilmaisemaan selkeästi ilman salamyhkäisyyden tuntua. Lisäksi työryhmän päätyminen ehdottamaan osinkoverojärjestelmän kehittämistä nykyjärjestelmästä käsin lisää edelleen työryhmän esityksen poliittista hyväksyttävyyttä, kun se ei aiheuta verovelvollisille suuria siirtymiskustannuksia tai tarvetta uuden, laajan terminologian oppimiseen. Poliittisen hyväksyttävyyden ja avoimuuden puolesta ovat puhuneet myös Alt, Preston ja Sibieta, jotka korostavat niiden tärkeyttä koko veropolitiikan luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta.³¹⁶ Toisaalta verouudistusehdotusten avoin julkisuus käsittely luo paineita verovelvollisille ja saattaa houkuttaa nopeisiin ratkaisuihin, jolloin heidän kokonaisuuskäsitelmänsä saattaa pettää ratkaisujen muodostuessa tekijöilleen kovin epäedulliseksi.³¹⁷ Riddell kokeekin lisääntyneen poliittisen avoimuuden veropoliittisessa työssä hyväksi tiettyyn pisteeseen asti muistuttaen, ettei veropoliittisia päätöksiä voida irrottaa täysin politiikan teosta ja siitä johtuen niihin liittyy aina tietynasteinen avoimuusvaje.³¹⁸ Työryhmän väliraportissaan ja loppuraportissaan esiin tuoma laaja teoreettinen taustanalyysi on ollut myös omiaan virittämään julkista verokeskustelua osinkoverotuksen uudistusehdotusten ympärille, joka mitä todennäköisimmin vain kiihtyy vuoden 2011 eduskuntavaalien lähestyessä.

Työryhmän tavoite edistää taloudellista kasvua ja yrittäjyyttä verotuksen keinoin ei vaikuta kovinkaan hyvin toteutuvan työryhmän esittämän osinkoverotuksen kehitysmallin perusteella. Tämä johtuu osittain siitä, että työryhmä ei näe tarvetta yrittäjyys-

³¹⁴ Kts. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/012_veroryhma/index.jsp. Haettu 22.12.2010.

³¹⁵ Keskuskauppakamari, 2010^b, s. 8 - 9.

³¹⁶ Alt – Preston – Sibieta, 2010, s. 1269 - 1271.

³¹⁷ Juusela – Wahlroos, 2010, s. 29 - 30.

³¹⁸ Riddell, 2010, s. 1292 - 1293.

kannustimiin, vaan ehdottaa nykyisen osinkoverotuksen vähennysten poistamista ja niiden korvaamista ns. normaalituottoajattelulla. Normaalituottomalli ei sinällään vaikuta toteuttamiskelvottomalta ajatukselta, mutta työryhmän ajatus normaalituottokoron suuruudesta ei anna sijaa huomioida yritystoiminnan riskiä. Lisäksi työryhmän ehdotuksessa normaalituottokin olisi verollista 35 prosenttisesti, mikä vaikuttaa oudolta verrattuna muualla käyttöön otettuihin vastaaviin järjestelmiin ja alan tutkijoiden teoreettiseen todisteluun siitä, että normaalituotto tulisi olla verosta täysin vapaa.

Entä olisiko Suomen nk. yrittäjyysvajeen³¹⁹ pitänyt sitten oikeuttaa yrittäjyyskannustimien mukaanoton neutraalisuuden kustannuksella? EU:n talous- ja rahakomissaari Rehn on pitänyt tärkeänä yrittäjyyskannustimien luomista, jotta ”*Suomessa hälyttävän alhaisella tasolla oleva halukkuus ryhtyä yrittäjäksi*” saataisiin nousuun juuri, kun pitäisi valmistautua lähivuosina massiiviseen pienten ja keskisuurten yritysten sukupolvivaihdoksiin. Erityisen tärkeäksi hän nostaa kannustimien luomisen palvelusektorin yrityksille, koska tämän sektorin vahvistamisella voitaisiin hyvinkin kyetä synnyttämään useita kymmeniä tuhansia työpaikkoja Suomeen.³²⁰ Myös Sitra on nähnyt kannustimien luomisen yrittäjyydelle erinomaisen tärkeäksi, jotta yrittäjyyteen suhtautuminen muodostuisi positiivisemmaksi ja yrittäjyys pysyisi maamme kasvun moottorina tulevina vuosikymmeninä.³²¹ Kiander on puolestaan ilmaissut kannustintarpeen niin, että talous- ja yrittäjyyspolitiikan olisi ensiarvoisen tärkeää tukea yrityssektorin kasvu- ja työllistymisedellytyksiä, eikä niinkään tavoiteltava yritysten lukumäärän maksimointia, koska ne eivät taloustieteellisen tutkimuksen mukaan näytä olevan tehokkain työn organisointitapa. Näin ollen vero- ja tukipolitiikalla yhdessä julkisen vallan regulaation kanssa olisi luotava kannustimia yrityskoon kasvattamiselle ja samalla vältettävä sellaisia hallinnollisia kannustinloukkuja ja maksuporrastuksia, jotka lisäävät yritysten suhteellista maksurasitusta työntekijämäärän kasvaessa.³²² Toinen merkittävä puute liittyy yrittäjyyden ja kasvun tukemiseen on T&K-tukien jättäminen kokonaan pois työryhmän raporttien ehdotuslistalta, vaikka työ- ja elinkeinoministeriön innovaatioasiantuntijaselvitys sitä eritoten sen koko kansantaloutta laajasti hyödyttävien ”*spillo-*

³¹⁹ Kts. yrittäjyysvaje tutkimuksesta mm. Tilastokeskus (2003): *Puuttuuko Suomesta yritystä?*.

³²⁰ Stakes. 2010. <http://www.stakes.fi/yp/2002/4/024rehn.pdf>. Haettu 20.12.2010.

³²¹ Sitra, 2010.

<http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/FFCE552B-506B-4A03-B07C-E0D564776C12/4496/SELesittely.pdf>.

Haettu 20.10.2010.

³²² Kiander, 2004, s. 17 - 18.

ver-hyötyjen”³²³ vuoksi suosittelikin.³²⁴ Työryhmän halutessa todella tukea yrittäjyyttä ja talouden kasvua nykyisessä kireässä taloustilanteessa, se olisi voinut pyrkiä avustamaan yrittäjyyttä kannustavan ”*ekosysteemin*” luomisessa käymällä laajaa dialogia riskirahoitusympäristön rakentamisesta pitkäjänteisesti sellaiseksi, että se kiinnostaisi mm. verotuksellisista syistä riskirahoittajia ja toisaalta mahdollistaisi pk-yritysten elintärkeän rahoituksensaannin.³²⁵

Työryhmän esityksessä on otettu oivallisesti huomioon suomalaisen duaalijärjestelmän perinteinen akilleenkantapää eli toisin sanoen tulonmuunto-ongelma. Ehdotus osinkoverotuksen vähennyksien poistosta yhdessä pääomaverokannan noston sekä ylimpien ansiotulojen rajaveroasteiden laskun kanssa poistaa tarvetta muuntaa ansiotuloja pääomatuloina verotetuiksi. Työryhmä on myös ottanut hyvin huomioon osinkoverojärjestelmämme historiallisen kehityksen sekä jo Tikan mainitseman valppaan sopeutujan roolin³²⁶ ehdottaessaan siirtymistä Norjassa hyväksi havaittuun ns. normaalituottojärjestelmään nykyistä järjestelmää mukaillen, eikä ole esittänyt ryntäilyä ACE-vähennykseen perustuvaan osinkoveromalliin sen ensimmäisten soveltajien joukossa. Vaikka työryhmä onkin päätenyt ehdottomaan osinkoverojärjestelmän kehittämistä nykyjärjestelmään perustuen, ei se kuitenkaan ole kyennyt yksinkertaistamaan järjestelmää halutulla tavalla. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii taulukko 3., josta käy ilmi kaikki ne vaiheet, jotka listaamattoman yhtiön pääosakas joutuisi käymään lävitse suunnitellessaan verotustaan verotuksen kehittämistyöryhmän esittämässä osinkoverojärjestelmässä.

³²³ ”*Spillover- hyödyissä*” on tässä yhteydessä kyse niistä ulkoisvaikutuksista, jotka valuvat T&K&I-investoinneista automaattisesti vapaamatkustajille ja koko kansantalouden eduksi. Kts. lisää ”*spillover-hyödyistä*” mm. Mohnen (1990): *New Technologies and inter-industry spillovers*, s. 131 - 147. Griliches (1992): *The Search for R&D Spillovers*, s. 29 - 47.

³²⁴ Innovaatio, 29/2009. Kts. myös Innovaatio 42/2010.

³²⁵ Lerner, 2009, s. 43 - 50.

³²⁶ Tikka, 2005, esitelmä Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 28.9.2005.

Pääosakas	A	B	C	D
Bruttotulo	15 000	60 000	100 000	115 000
Normaalituottoraja	2 000	45 000	60 000	50 000
Cut-off-tasot				
1. taso	18 250	18 250	18 250	18 250
2. taso	61 500	61 500	61 500	61 500
Tasojen erotus	43 250	43 250	43 250	43 250
Pääosakkaan päätös				
Palkka (0 - 18 250 euroa)	15 000	18 250	18 250	18 250
Normaalituotto-osinko	0	41 750	60 000	50 000
Palkka 2 (18 250 - 61 500 euroa)	0	0	21 750	43 250
Osinko, täysi verotus	0	0	0	3 500
Valitut tulot				
Palkka yhteensä	15 000	18 250	40 000	61 500
Osinko yhteensä	0	41 750	60 000	53 500
Koko tulo	15 000	60 000	100 000	115 000
* Taulukon 3. tarkastelu perustuu 2006 ansiotuloveroperusteisiin.				

Taulukko 3. Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän osinkoveroehdotuksen luomat pääosakkaan päätöstilanteet.
(Lähde: Kari – Valjus, 2010.)

6. KANSAINVÄLISTEN OSINKOVEROTUSMALLIEN VERTAILUA

6.1. Kansainvälinen katsaus osinkoverojärjestelmiin

Pääomatulojen verotuksessa on parin viime vuosikymmenen aikana eletty suurta murroskautta niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissakin. Tänä aikana yhteisöverokannat ovat lähes puolittuneet ja henkilöverotuksessa on siirretty asteittain kohti eriytettyä tuloverotusta, jossa pääomatuloihin kohdistuu suhteellinen verokanta. Tässä kehityksessä Pohjoismaat ovat olleet pioneeriasemassa 1990-luvun alkupuoliskon uudistuksillaan. Kehityksen myötä osinkoverotusta ja muuta osaketuottoihin perustuvaa verotusta on uudistettu perusteellisesti. Samalla pitkään vallitsevana tapana ollut yhteisöveron hyvitysjärjestelmä, jossa yhtiön ja omistajan verotus integroitiin voitonjaon verotuksessa, on saanut väistyä osittain klassisten verojärjestelmien tieltä. Näissä sovelletaan lähtökohtaisesti kahdenkertaista osinkoverotusta, mutta sitä lievennetään yleensä omistajalle suunnatuilla huojennuksilla. Samalla yhteisö- ja pääomaverokantojen tasoa on alennettu merkittävästi. Käytössä olevat verojärjestelmät poikkeavat toisistaan kuitenkin merkittävästi johtuen maakohtaisten poliittisten tavoitteiden heijastumisesta verojärjestelmiin sekä järjestelmien historiallisista eroista.³²⁷

Osinkoverotus on viime vuosina ollut aktiivisen keskustelun ja sitä seuranneiden muutosehdotusten sekä muutosten kohteena laajasti Euroopassa kuin Yhdysvalloissakin, jossa se nousi yhdeksi keskeisimmistä vaaliteemoista marraskuussa 2010 järjestetyissä kongressivaaleissa³²⁸. Muutoshalukkuuden alullepaneovina voimina ovat olleet eurooppavero-oikeuden muutokset, verokilpailun kiristyminen, järjestelmien modernisointi neutraalisuus-tavoitteet täyttäväksi ja aivan viime aikoina taloustaantumana myötä muuttunut talouden toimintaympäristö. Tietyissä maissa on lähdetty uudistusten tielle säilyttämällä vanhan osinkoverojärjestelmän pöytäkirjat ja modernisoimalla niitä paremmin ajan vaatimukseen sopiviksi. Toisissa maissa on taas päädytty luomaan lähes kokonaan uusi osinkoverojärjestelmä osana laajempia pääoma- ja yritysverojärjestelmien muutoksia. On myös maita, joissa keskustelua osinkoverotuksen tulevaisuudesta on

³²⁷ Kari - Kröger, 2009, s. 1 – 3.

³²⁸ Kongressivaaleissa oppositiopuolue republikaanit nostivat edustajamääräänsä kuudella maan kongressissa ja näin ollen Washington siirtyi tammikuussa 2011 demokraattien ylivallasta jaettuun hallintoon. Seuraavien kahden vuoden aikana tuskin nähdään suuria lainsäädännöllisiä uudistushankkeita. Kts. aiheesta lisää mm. Wall Street Journal 15.9.2010: *Boehner's Tax Bungle*, s. 13 ja Wall Street Journal, 21.9.2010: *U.S. Tax Fight: Republicans Won't Back Down*, s. 12.

käyty, mutta joissa muutoksia vallitseviin lakeihin ei vielä ole tehty. Hyvinä esimerkkeinä aktiivisesta osinkoverokeskustelusta ja tämän pohjalta esitetyistä muutoksista on nähty etenkin Norjassa, Ranskassa, Belgiassa. Näiden maiden osinkoverojärjestelmiä, niihin esitettyjä muutoksia ja järjestelmien kykyä toteuttaa hyvälle (*osinko*)verojärjestelmälle asetettuja ominaisuuksia tarkastellaan lähemmin luvuissa 6.3 - 6.5.

6.2. Tuloverotuksen järjestäminen: Yhtenäinen vai eriytetty tuloverojärjestelmä?

Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana länsimaisten tuloverojärjestelmien progressiivisuus on vähentynyt huomattavasti. Tämän seurauksena ylimmät rajaveroasteet ovat yleisesti alentuneet, eriytetty tuloverojärjestelmä on kasvattanut suosiotaan verrattuna yhtenäiseen tuloverojärjestelmään sekä tasaverokantaan perustuva tuloverotus on yleistynyt eritoten useissa EU:n uusissa jäsenmaissa. Kyseiseen kehitykseen on nähty kolmenlaisia syitä. Yhtäällä yhtiöveron hyvitysjärjestelmän tulo tiensä päähän pakotti vanhoja EU-maita rakentamaan osinkoverojärjestelmänsä uudelle pohjalle. Toisaalta EU-maiden yleinen pyrkimys minimoida verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita on saanut ne etsimään uusia kehityspolkuja tuloverotuksensa järjestämiseksi. Lisäksi globalisaatio on vielä entisestään vauhdittanut tätä kehitystä, kun pääomien liikuttelu on käynyt pääomamarkkinoiden avautumisen ja tietotekniikan kehittymisen myötä entistä vaivattommaksi.³²⁹ Seuraavaksi tutkitaan yhtenäisen ja eriytetyn tuloverotuksen teoreettista taustaa ja nostetaan esiin viimeaikaista kansainvälistä kehitystä maiesimerkkien avulla.

6.2.1. Yhtenäinen tuloverojärjestelmä

Yhtenäinen tuloverotus (*global income tax*) perustuu ajatukselle, että verotaakan oikeudenmukainen jako perustuu veronmaksukykyyn (*ability-to-pay principle*). Veronmaksukykyä on puolestaan 1800-luvulla voimistuneen käsitykseen mukaan kyetty mitata tarkimmin veronmaksajan vuosituloilla. Näin ollen samansuuruisista tuloista nauttivat henkilöt kohtaavat yhtä suuren määrän veroja ja toisaalta niiltä, joiden tulot ovat suuremmat kohtaavat myös suuremman verorasitteen. Yhtäläisen tuloverotuksen tavoitteena onkin toteuttaa niin horisontaalisen kuin vertikaalisen oikeudenmukaisu-

³²⁹ OECD, 2006, s. 31 - 50.

den vaatimukset. Kritiikkiä yhtäläinen tuloverojärjestelmä on saanut etenkin siitä, ettei siinä paneuduta verotuksen aiheuttamiin käyttäytymisvaikutuksiin ja näistä edelleen syntyviin tehokkuustappioihin. Yhtenäisen verotuksen on lisäksi nähty olevan ristiriidassa optimiveroteorian kanssa, joka tukee sellaisten taloudellisten toimintojen verotusta eri tavoin, joissa verotuksen käyttäytymisvaikutukset eroavat toisistaan.³³⁰

Kansainvälisessä kehityksessä kuljettiin 1980-luvun lopulle asti kohti yhtenäistä tuloveroa ja pois hajanaisista tuloveroista (*schedular income tax*). Tällaisia hajanaisia tuloveroja, joissa verotus kohdistui eri tavoin yksittäisiin tulolajeihin, oli käytössä etenkin maissa, joissa alhainen kehitystaso ja heikko hallinto estivät yhtenäisen tuloveron toimeenpanon.³³¹ Keskeistä 1980-luvun lopulla käydylle tuloverokeskustelulle oli myös se, mihin verotuksen tulisi perustua; tuloihin vai kulutukseen. Vaikka useat selvitykset³³² tukivatkin kulutusta tuloja parempana veronmaksukyvyyn mittarina, päädyttiin 1980-luvun tärkeissä tuloverouudistuksissa yleisesti laajapohjaisen yhtenäisen tuloveron kannalle (*Englanti, Yhdysvallat*). Varsinaisissa uudistusten lopputuloksissa on kuitenkin nähty yhdistyvän niin tulo- kuin menoverotuksenkin piirteitä ja näin muotonsa saaneita tuloverojärjestelmiä onkin kutsuttu hybridijärjestelmiksi.³³³

6.2.2. Eriytetty tuloverojärjestelmä

Yleisimmin eriytetyllä tuloverojärjestelmällä tarkoitetaan puolestaan verojärjestelmää, jossa eri tuloverolajeja verotetaan eri veroasteilla (*schedular income tax*). Lisäksi pohjoismaisesta eriytetyn tuloveron mallista (*dual income tax*) puhuttaessa on kyseessä myös eriytetty tuloverojärjestelmä. Tämä pohjoismainen malli ideoitiin 1980-luvun puolivälissä Tanskassa³³⁴, josta se omaksuttiin Ruotsiin, Norjaan ja Suomeen 1990-luvun alussa. Pohjoismaisille uudistuksille oli tunnusomaista ansiotulojen ja pääomatulojen eriyttäminen toisistaan. Ansiotulot (*työtulot ja sosiaalietuudet*) on jätetty mallissa

³³⁰ Kari, 2009, s. 1 - 2.

³³¹ Messere, 1993, s. 323 - 341.

³³² Kts. näistä lisää mm. Meade 1978 ja Kay - King 1990.

³³³ Kari, 2009, s. 2 - 3.

³³⁴ Tanskan vuoden 1987 verouudistus toteutti eriytetyn tuloveron periaatteita, mutta muissa pohjoismaissa sovellettiin myöhemmin vielä tästä olennaisesti pidemmälle eriytettyyn tuloverotukseen meneviä malleja. Tanska palasi 1990-luvulla hieman yllättäenkin takaisin kohti yhtenäistä tuloveroa. Kts. aiheesta lisää Sørensen (1998).

perinteisen progressiivisen verotuksen kohteeksi, kun pääomatuloja verotetaan puolestaan laajoin veropohjin yhtenäisellä suhteellisella verokannalla.³³⁵

Kun yhtenäisen tuloverotuksen ensisijaisena tavoitteena oli saada aikaan verotaakan oikeudenmukainen jako verotettavan henkilön veronmaksukyvyyn mukaan, on eriytetyn tuloveron taustalla huomattavasti laajempia periaatteellisia ja käytännön perusteita. Yhtenä pääperusteena eriytetylle tuloverolle on nähty edellä mainittu optimiteorian periaatteellinen näkökohta, jonka mukaan erityyppisiä toimintoja on optimaalista verottaa erilailla silloin, kun niiden verotuksen vaikutukset eroavat. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa ansiotulojen onkin koettu esimerkiksi vääristävän vähemmän kotitalouksien dynaamisia päätöksiä kuin vastaava säästöjen verottaminen. Globalisaatio on entistään lisännyt pääomien rajatylittävää liikkumista vaikeuttaen samalla pääomatulojen verotuksen toimeenpanoa. Nämä tekijät voidaan nähdä antavan selkeää tukea työ- ja pääomatulojen eriytetylle verotukselle.

Monet arvostetut public finance-tutkijat ovat lisäksi arvioineet, ettei taloustieteestä kyettä esittämään sen paremmin tehokkuuteen kuin tulonjakoonkaan liittyviä perusteita työ- ja pääomapanoksen tuottamien tulojen yhtenäiselle verotukselle.³³⁶ Samalla on kuitenkin muistettava, ettei optimiveroteorialla ole ollut vielä toistaiseksi vastausta kysymyksen siitä, minkä tasoilla veroasteilla eri tuloja tulisi verottaa. Toinen pääomatulojen matalahkoa erillisverotusta tukeva seikka liittyy tulon mittaamiseen. Tämä liittyy tulo-teorioihin, joiden mukaan pääomalle saaduksi tuloksi tulisi huomioida vain ja ainoastaan se osa nimellistulosta, joka ylittää inflaation vaikutuksen pääoman reaaliarvoon. Pohjoismaissa käytössä olevaa pääomatulojen matalaa, suhteellista verokantaa onkin perusteltu etenkin sen yksinkertaisella, epäsuoralla tavalla ottaa huomioon inflaation vaikutus nimellistuloon kohdistuvassa verotuksessa.

Muut pääomatulojen matalahkoa, erillistä verottamista puoltavat tekijät liittyvät hallinnolliseen ja poliittiseen toteutettavuuteen ja neutraalisuuteen. Yleisesti on pidetty helpompana toteuttaa ja ylläpitää laajaa veropohjaa silloin, kun verokanta on yhtenäinen ja suhteellisen matala. Lisäksi on myös helpompaa täyttää neutraalin verokohtelun vaati-

³³⁵ HE 200/1992, ”4.1. Järjestelmän perusrakenne”.

³³⁶ Kts. aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta tarkemmin esim. Boadway 2004 ja Diamond 2007.

mus, kun veropohja on laaja ja verokanta yhtenäinen. Tällaisella järjestelmällä voidaan saavuttaa myös läpinäkyvyyteen ja hallinnolliseen yksinkertaisuuteen liittyviä etuja.³³⁷

Eriytetty tuloveromalli ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton ja yhtenäisellä tuloverorakenteella voidaankin nähdä tiettyjä etuja siihen verrattuna. Yksi keskeisimmistä yhtenäisen veromallin eduista liittyy tämän kykyyn ottaa verovelvollisen koko veronmaksukyky huomioon. Eriytetyssä tuloveromallissa tähän ei kyetä vastaavalla tavalla, koska siinä pääomatulojen verotus tapahtuu ansiotulojen määrästä riippumattomasti ja ansiotulojen veroprosenttiin ei vastaavasti vaikuta pääomatulojen suuruus. Yhtenäismalli täyttääkin näin ollen paremmin horisontaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimukseen. Tämä merkitsee sitä, että samalla tulotasolla olevia verotetaan samantasoisesti tulolajista riippumatta. Lisäksi yhtenäismallilla kyetään tasaamaan tuloeroja tehokkaammin kuin erillisellä tuloveromallilla ja vastaamaan paremmin vertikaalisen oikeudenmukaisuuden vaateeseen. Yhtenäismallissa ei myöskään synny erillisen tuloveromallin tapaan tulojen ja menojen kohdistamisongelmaa eri tulolajeille.³³⁸

6.2.3. Viimeaikaisia eurooppalaisia kehityslinjoja

Varsinainen eriytettyjen tuloverojärjestelmien kukoistuskauti alkoi yhtiöveron hyvitysverojärjestelmän osoittautuessa eurooppavero-oikeuden vastaiseksi 2000-luvun alkupuolella. Tämä kehitys sysäsi monet eurooppalaiset valtiot rakentamaan osinkoverotuksensa aivan uudelle pohjalle. Pohjoismaiden duaalituloveromallien rinnalle kehittyikin hieman toisistaan eroavia schedulaarisia tuloveromalleja, joissa pääomatulojen verokohtelu eroaa ansiotulojen verokohtelusta.³³⁹ Hyviä esimerkkejä tällaisista schedulaarisia tuloverojärjestelmiä soveltavista maista ovat mm. Belgia, Hollanti, Itävalta ja Saksa. Belgiassa osinkotuloihin kohdistuu suhteellinen eriytetty 25 prosentin verokanta samalla, kun korkotuloja verotetaan 15 prosentin suhteellisella eriytettyllä verokannalla. Molempien tulojen verot ovat lopullisia lähdeveroja. Hollannissa suhteellisella verokannalla verotetaan portfoliosijoitusten tuottoja (*osake-, korko ja rahastosijoitukset*). Näiden suhteellinen verokanta on 30 prosenttia. Ansiotulojen ylin rajaveroaste on puolestaan 52 prosenttia. Erikoistapauksena Hollannissa on enemmistöomistuksen tapaus, jossa nk. yrittäjäosinkoja verotetaan 25 prosentin verokannan mukaan. Itävallassa osinkoja, korkoja ja luovutusvoittoja verotetaan kaikkia 25 prosentin suhteellisella verokannalla.

³³⁷ Kari, 2009, s. 3 - 4.

³³⁸ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

³³⁹ Kts. aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta tarkemmin Genser – Reutter 2007 ja Kari - Kröger 2009.

Osinkojen ja korkojen osalta kyseessä on lopullinen lähdevero. Ansiotuloistaan verovelvollinen joutuu Itävallassa maksamaan, korkeimman rajaveroasteen tullessa kyseeseen, 50 prosenttia. Saksassa sovelletaan myös osinkoihin ja luovutusvoittoihin alemmaa, suhteellista 26,4 prosentin verokantaa. Ansiotulojen ylin rajaveroaste on Saksassa puolestaan 45 prosenttia.³⁴⁰ Tasaveromaissa ei puolestaan tulolajien erottelulle ole tarvetta. Tästä johtuen mm. Slovakiaa ja Viroa ei voida pitää eriytettyä tuloverotusta soveltavina maina.³⁴¹

Ranskassa osinkoja on kohdannut pitkään lähes poikkeuksetta progressiivinen verotus, jossa 60 prosenttia osingosta käsitellään veronalaisena. Vuoden 2008 alusta lähtien Ranskan osinkoverotus on kuitenkin saanut entistä enemmän suhteellisen verotuksen piirteitä, kun progressiivisen verotuksen rinnalla on alettu soveltaa vaihtoehtoista, suhteellista yksityishenkilöiden osinkoverotulojen verotusmallia.³⁴² Etelä-Euroopan maissa, kuten Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa, on myös alettu soveltaa eriytettyjä tuloverojärjestelmiä. Italiassa sovellettavan lopullisen lähdeveron määrä osingoille, koroille ja luovutusvoitoille on 12,5 prosenttia. Espanjassa verotetaan osinkoja, korkoja ja sijoitusrahastotuottoja 18 prosentin verokannalla. Kyseessä on lopullinen lähdeverotus. Portugalissa on puolestaan käytössä 20 prosentin suuruinen, suhteellinen osinkoverokanta.³⁴³

Edellä esiteltyjen maaesimerkkien perusteella on selvää, ettei pääomatuloille ole olemassa yhtenäistä veropohjaa Euroopassa, vaan eri maissa sovelletaan erillisiä verokantoja erityyppisille pääomatuloille. Monissa esitellyistä maista on käytössä korvauksen maksajan perimä lopullinen lähdevero. Muutamissa näistä maista, kuten esimerkiksi Itävallassa ja Belgiassa, veronmaksajalla on mahdollisuus esittää nämä tulot veroilmoituksella päästen näin osalliseksi vähennyksistä. Valtaosassa esimerkkimaista ei sovelleta muita järjestelyjä yhtiön ja omistajan verotuksen integroimiseksi kuin matalaa verokantaa. Tästä on kuitenkin olemassa muutamia poikkeuksia, kuten esimerkiksi Viro, Slovakia ja Kreikka, joissa sovelletaan nollaverokantaan sekä Belgia, jossa on käytössä nk. ACE-malli.³⁴⁴

³⁴⁰ Kari, 2009, s. 8 - 9.

³⁴¹ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

³⁴² Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, 2009, s. 22 - 24.

³⁴³ Niskakangas, 2009^a, esitys Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa 23.9.2009.

³⁴⁴ Kari, 2009, s. 7 - 8.

6.3. Norja

6.3.1. Katsaus maan normaalituoton vapauttavaan osinkoverojärjestelmään

Norjassa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä ensimmäisten pohjoismaiden joukossa vuoden 1992 verouudistuksessa nk. Aarbakke-ryhmän ehdottamana. Samalla eri yritysmuotojen verotus muodostui entistä yhdenmukaisemmaksi, kun yritystulo alettiin kaavamaisesti jakaa yleistuloon ja henkilötuloon (*delingsmodellen*). Tavoitteena oli estää tulonmuunto-ongelman syntyminen varmistamalla yrittäjän ja palkansaajan yhdenmukainen verokohtelu sekä verojärjestelmän oikeudenmukaisuus. Samalla otettiin käyttöön myös yhtiöveron hyvitysjärjestelmä. Uudistusten myötä Norjassa tavoiteltiin etenkin verojärjestelmän neutraalisuuden ja yksinkertaisuuden kohentamista.³⁴⁵

Käytössä ollut verojärjestelmä kohtasi pitkälti samanlaista kritiikkiä kuin Suomessa käytössä ollut yhteisöverojärjestelmä. Kasvava kritiikki johti kesäkuussa 2000 osinkoverotuksen muuttamiseen, kun *Stortinget*³⁴⁶ hyväksyi väliaikaisen lain osakkeiden myyntivoittojen ja osinkojen verottamisesta verovuonna 2001. Väliaikainen laki kumottiin jo vuonna 2002, mutta täysin uuden verojärjestelmän käyttöön ottoa saatiin odottaa aina vuoden 2006 alkuun saakka. Tuolloin astui voimaan ripeässä tahdissa *Skauge*-komitean³⁴⁷ mietinnön (*NOU 2003:9*) pohjalta valmisteltu osinkoverouudistus, jonka keskeisimpinä tavoitteina oli estää ansiotulojen muuntaminen kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi ja samalla nostaa osaketulojen veroprosenttia säilyttämällä aiemman järjestelmän neutraliteetti-ominaisuudet.³⁴⁸ Tarkasteltuaan lukuisia eri ratkaisumalleja komitea rajasi uudistusvaihtoehtonsa lopulta kahteen: ACE- ja normaalituoton verovapaus-malliin (*aksjonærmodellen*)³⁴⁹, joka perustui ajatukseen verottaa yrityksestä saatavan riskivapaan normaalituoton ylittävää tuottoa normaalituottoa kireämmin (*skjermingsmetod*). Näitä malleja toisiinsa verratessaan komitea päätyi suosittelemaan normaalituoton verovapausmallia, koska koki ACE-mallin Norjassa soveltamiseen liittyvän kolmenlaisia ongelmia: (1) kaikkein kannattavimpien yritysten verorasituksen nouseminen ja tästä mahdollisesti seuraava voittojen näyttäminen muualla, (2) yhtiötason vähennys ei lisäisi kannustimia investoida Norjaan, vaan toimisi lähinnä

³⁴⁵ NOU 1989:14, s. 1 - 15.

³⁴⁶ Norjan parlamentti eli Suurkäräjät.

³⁴⁷ Komitean puheenjohtajana toimi Norjan entinen valtiovarainministeri Arne Skauge.

³⁴⁸ Alstadsæter – Fjærli – Thoresen, 2006, s. 55 - 70.

³⁴⁹ Mallin pääasiallisena ideoijana toimi Kööpenhaminan yliopiston kansantaloustieteen professori Peter Sørensen.

tulonsiirrosmaisesti sekä (3) vähennyksen antaminen yritystasolla pienentäisi verotuloja lopulta enemmän kuin sen myöntäminen osakastasolla.³⁵⁰

Vuoden 2006 alussa Norjasta tuli ensimmäisiä kehittyneitä teollisuusmaita, joissa normaalituoton verovapauden ideaa alettiin soveltaa osakastasolla. Tämä sopi hyvin yhteen maan perinteisiin aiemminkin kuuluneeseen itsenäiseen veropoliittiseen innovointiin ja syvän asiantuntijaosaamisen hyödyntämiseen uudistusten valmistelussa. Tässä nk. osakasmallissa osakkeille saatava normaalituotto siis vapautetaan pääomatuloverosta myöntämällä vähennys, joka lasketaan kertomalla osakkeen korjattu hankintahinta (*normaalituottopohja*) verojen jälkeisellä riskittömällä markkinakorolla (*normaalituottokorko*):

$$\text{Normaalituottovähennys} = [\text{Normaalituottokorko}] \times [\text{Normaalituottopohja}]$$

Vähennystä sovelletaan niin osinkoihin kuin osakkeiden luovutusvoittoihin. Kyseinen veromalli koskee yhtäläisesti kaikkia osakeyhtiöiden henkilöosakkaita riippumatta yhtiön koosta tai mahdollisesta pörssilistauksesta. Malli vapauttaa osakeyhtiöstä saadut luovutusvoitot ja osingot riskittömän koron eli niin sanotun normaalituoton osalta ja kohdistaa 28 prosentin suhteellisen verokannan riskittömän koron ylittävään tuottoon. Normaalituottovähennyksen laskemisessa käytettävä korko määräytyy Norjassa kolmen kuukauden markkinakoron pohjalta vähennettynä pääomatuloverolla. Vuonna 2007 sovellettuna korkona oli 3,3 prosenttia, kun taas vuonna 2008 tämä oli vastaavasti 3,8 prosenttia (*kts. osaketuottovähennyksen yksinkertaistus ja vertaus Suomen nykyiseen osinkoverojärjestelmään taulukosta 4.*). Toinen järjestelmän huomion arvoista piirteistä on, että käyttämättä jäänyt osuus vähennyksestä siirtyy automaattisesti vähennettäväksi seuraavien vuosien osingoista tai myyntivoitoista. Lisäksi käyttämätön vähennys lisätään vuosittain normaalituottopohjaan, jonka seurauksena vähennys siirtyy myöhemmille vuosille normaalituottokorolla korotettuna ollen osakkeenomistajalle samanarvoinen riippumatta sen käyttöajankohdasta. Monista muutoksista huolimatta Norjassa säilytettiin kuitenkin eriytetyn tuloverotuksen perusrakenteet. Samalla yhteisö- ja pääomaverokanta säilyivät muuttumattomina 28 prosentissa. Ansiotulojen rajave-

³⁵⁰ Finansdepartementet, 2006. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Norsk_okonomi/topics/The-Norwegian-tax-reform-2004-2006.html?id=418079.

roastetta puolestaan laskettiin 7,5 prosenttiyksikköä ansio- ja pääomatulojen välisten verokantaerojen kaventamiseksi ja tulonmuunto-ongelman lieventämiseksi.³⁵¹

	Suomen nykyinen osinkoverotus	Norjan osakasmalli
Osinkotuo	2000	2000
Normaalituottovähennys (3,5 % x 30 000*)	-	1 050
Verotettava osinko	1400	950
Vero (28 %)	392	266
Nettotulo	1608	1734
*(Osakkeen hankintameno 30 000 ja normaalituottovähennyskorko 3,5 %)		

Taulukko 4. Norjan OTV-pohjaisen osinkoverojärjestelmän vertailua Suomen nykyiseen osinkoverojärjestelmään. (Lähde: Kari, 2007.)

6.3.2. Osinkoverojärjestelmän veroteoreettista arviointia

Ajan myötä Norjassa yrityksen ja omistajan verojärjestelmä muodostui ongelmalliseksi ja kaipasi uudistamista. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmän ja ainoastaan kotimaisten osakkeiden myyntivoiton verotusta lieventävästä RISK-menetelmästä (*risk-metoden*)³⁵² seurasi, että ulkomaisten osinkotulojen ja myyntivoittojen verotus oli muodostunut kiireämmäksi kuin vastaava kotimaisten verotus. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmän arveltiin lisäksi oleva eurooppavero-oikeuden vastainen.³⁵³ Tätäkin suurempana verojärjestelmän epäkohtana nähtiin kuitenkin tulonmuunto-ongelma. Henkilötulojen ja pääomatulojen verokantaero oli päässyt paisumaan huomattavan suureksi ja kannusti muuntaamaan ansiotuloja pääomatuloiksi. Eriytetyn tulojärjestelmän käyttöönottovuodesta 1992 verokantaero syveni 28,1 prosenttiyksiköstä aina 36,7 prosenttiyksikköön vuonna

³⁵¹ Kari – Kröger, 2009, s. 22 - 27.

³⁵² Norjan aikaisemman verojärjestelmän erikoispiirre, jolla jakamattoman voiton kahdenkertaisesta verotusta lievennettiin. Myyntivoiton verotusta määritettäessä osakkeiden veronalaisesta myyntivoitosta vähennettiin omistusaikana jo kertaalleen verotetut pidätetyt voittovarot.

³⁵³ Kari – Kröger, 2009, s. 16 - 18.

2004.³⁵⁴ Verokantaeron supistamista oli suositeltu jo ennen vuoden 1992 verouudistusta, kun Aarbakke- komitea oli kehottanut sen pitämistä kohtuullisena, korkeintaan 20 prosenttiyksikössä. Järjestelmän toinen muunto-ongelma liittyi osakeyhtiöiden muita yritysmuotoja alempaan verokantaan luoden näin kannustimen muuntaa elinkeinotoimintaa osakeyhtiömuotoon.³⁵⁵

Tulonmuunto-ongelmien ratkaisemisen lisäksi Norjan vuoden 2006 verouudistuksessa tavoiteltiin entistä oikeudenmukaisemman, neutraalimman ja verotuotoiltaan vakaamman verojärjestelmän luomista. Oikeudenmukaisuuden lisääminen koettiin tärkeäksi tulojen uudelleenjaon muodossa. Tavoitteena oli luoda järjestelmä, joka kaventaisi veronjälkeisiä tuloeroja. Neutraalisuus-tavoitteen takana oli puolestaan ajatus resurssien mahdollisimman tehokkaasta käytöstä. Verotuksen tulisi kohdella neutraalisti niin eri toimialoja, investointi- ja yritysmuotoja riippumatta siitä, miten ne on rahoitettu. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi verojärjestelmän verolajit pyrittiin kirjoittamaan yksinkertaisiksi ja niiden soveltaminen ennustettavaksi samalla, kun järjestelmän operointi olisi hallinnollisilta kustannuksiltaan mahdollisimman edullinen. Verouudistus osoitti myös laajaa poliittista hyväksyttävyyttä, kun siitä päästiin monipuoluesopimukseen jo maaliskuussa 2004, vain kuukausia sen jälkeen, kun sen perustana ollut Skaugekomitean muutosehdotus oli valmistunut.³⁵⁶

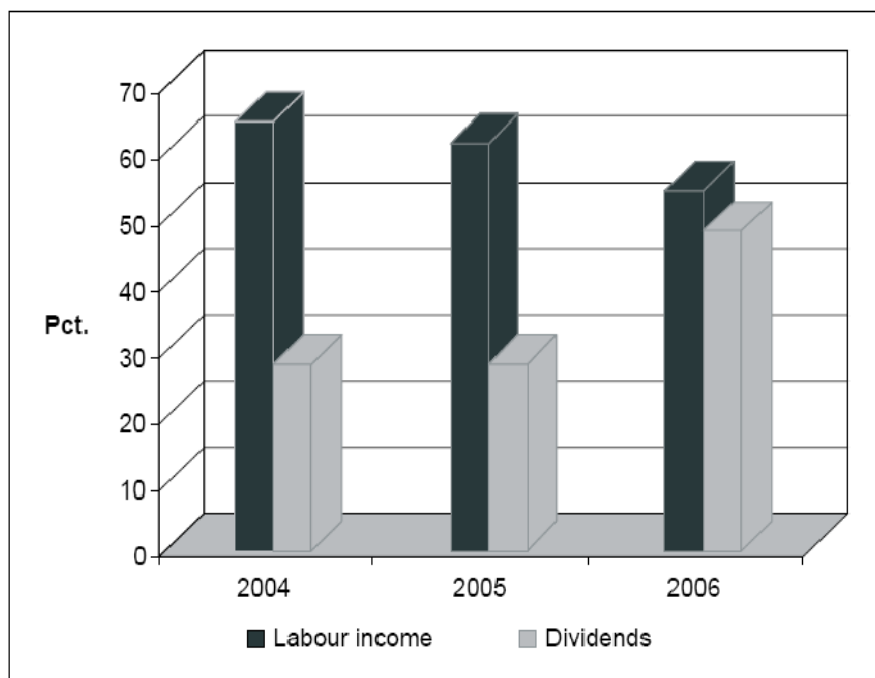
Norjan uudessa verojärjestelmässä ansiotulojen muuntaminen osinkotuloiksi ei ole enää kannattavaa. Tähän päästiin ansiotulojen ylimmän rajaveroasteen alentamisella vuosien 2005 ja 2006 verouudistusten yhteydessä. Nykyään ansiotulojen ylin rajaveroaste on 47,8 prosenttia, kun taas normaalituoton ylittävän tuoton kokonaisveroaste on 48,2 prosenttia otettaessa yhteisövero huomioon (*kts. ansio- ja osinkotulojen ylimpien rajaveroasteiden lähentymisestä tarkemmin kuvio 5.*)³⁵⁷ Samalla uusi verojärjestelmä toteuttaa paremmin ainakin horisontaalisen oikeudenmukaisuuden periaatetta, kun veronmaksajat ovat yhtäläisemmässä verotuksellisessa asemassa riippumatta siitä, saavatko he ansio- vai pääomatuloja.

³⁵⁴ Finansdepartementet, 2006. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Norsk_ekonomi/topics/The-Norwegian-tax-reform-2004-2006.html?id=418079. Haettu 19.10.2010.

³⁵⁵ Jacobsen, 2008, s 143 - 164.

³⁵⁶ Follestad, 2008, s. 129 - 134.

³⁵⁷ Jacobsen, 2008, s. 155 - 157.



Taulukko 5. Ylimpien rajaveroasteiden kehitys Norjassa ansio- ja osinkotulojen osalta vuosina 2004 – 2006. (Lähde: *The Ministry of Finance, Norway, 2008.*)

Käyttöön otettu uusi osinkoverojärjestelmä toteuttaa myös varsin hyvin eri neutraalisuus-tavoitteita ja sen odotetaan tuottavan hyvin verotuloja. Osinkoverojärjestelmä kohtelee mm. varsin neutraalisti niin säästäjäkotitalouden kuin yrityksenkin erilaisia taloudellisia päätöksiä. Se ei myöskään aiheuta vääristymiä resurssien käyttöön tai allokointiin tukien siten hyvin talouskasvua ja kansalaisten hyvinvointia. Osakkeen normaalituoton verovapaus tarkoittaa myös sitä, että osaan tuotosta kohdistuu vain 28 prosentin yhteisövero, mikä vastaa pääomatulojen yleistä veroastetta. Tämän seurauksena yksityishenkilön sijoitukselleen saama normaalituotto tulee Norjan järjestelmässä verotetuksi yhtäläisesti riippumatta sijoituskohteesta. Myös velalle ja omalle pääomalle maksetun korvauksen verotus on yhtäläistä. Näin ollen verotus kohtelee Norjan järjestelmässä neutraalisti kotitalouden eri sijoitusvaihtoehtoja, yrityksen voitonjakopäätöksiä ja yrityksen päätöstä siitä, rahoittaako se investointejaan velalla, pidätetyillä voitoilla vai ulkoisella omalla pääomalla.³⁵⁸ Malliin sisältyy kuitenkin vielä jonkin verran epäneutraalisuutta, koska riskinjako valtiovallan kanssa ei välttämättä täysin toteudu. Uusi järjestelmä nimittäin diskriminoi riskipitoisia projekteja, eikä takaa sitä, että investoijalle palautuisi osakkeen hankintahinnan nykyarvo.³⁵⁹ Näin tapahtuu osakkaan myydessä osakkeensa ja menettäessä siihen liittyvät käyttämättömät normaalituottovä-

³⁵⁸ Kari – Kröger, s. 8 - 14.

³⁵⁹ Jakobsen, 2008, 156 - 160.

hennykset. Kyseinen poikkeama neutraliteetista oli kuitenkin tehtävä, jotta välttyttäisiin vuoden vaihteen keinottelulta ja tästä seuraavalta verosuunnittelulta ja verojärjestelmän oikeudenmukaisuuden heikkenemiseltä.

Norjan valtiovarainministeriö on aloittanut verouudistuksen evaluoinnin, jossa se pyrkii arvioimaan, miten hyvin aiemman verojärjestelmän epäkohtia on onnistuttu poistamaan verouudistuksella ja onko muutosten myötä syntynyt uudenlaisia epäkohtia. Ministeriö on arvioinut, ettei verouudistus ole vaikuttanut yritysten vakavaraisuuteen, toimintaan tai investointeihin, mutta koska laajempia tilastotietoja verouudistuksen jälkeisiltä vuosilta ei vielä ole juurikaan saatavilla, on uudistuksen laajempien vaikutusten arvioiminen vielä vaikeaa. Verouudistuksen evaluoinnin valmistuttua voidaan tutkia tarkemmin, tuleeko nykyistä, hiljattain uusittua järjestelmää vielä muokata jollain tapaa vai onko nykyjärjestelmä toimiva sellaisenaan.³⁶⁰ Todennäköistä on kuitenkin se, että Norja jatkaa tulevaisuudessakin innovatiivisen veropolitiikkansa parissa, jolle on ominaista oikeudenmukaisten ja mahdollisimman tasa-arvoisten veroratkaisujen löytäminen sekä neutraliteetti-tavoitteiden laajamittainen kunnioittaminen.³⁶¹

6.3.3. T&K-tukeminen verovaroin

Norjassa on sovellettu vuodesta 2002 lähtien laaja-alaisesti kaikille yrityksille suunnattua verovähennyksiin perustuvaa (*tax allowances*) verokannustinjärjestelmää (*skatteFUNN*) tavoitteenaan tukea T&K-toimintaa. Tutkimukset ovat osoittaneet järjestelmän tehokkaaksi tavaksi lisätä innovaatioita ja arvonlisää Norjan talouteen. Tämän on nähty toteutuvan niin uusien tuotteiden kuin prosessienkin muodossa, vaikka järjestelmän avulla ei olekaan pystytty kasvattamaan varsinaisesti suojattujen patenttien määrää. Norjassa järjestelmässä on myös onnistuttu tehokkuuden osalta, kun jokaista yhden norjan kruunun verotukea vastaan on saatu lisättyä T&K-toimintaa kahdella norjan kruunulla. Lukua voidaan pitää kansainvälisesti korkeana ja hyvänä mittarina järjestelmän tehokkuudesta. Lisäksi verokannustinjärjestelmän avulla on saatu lisättyä tuotekehitystä harjoittavien yritysten yhteistyötä yliopistojen ja muiden tutkimuskeskusten kanssa, joskin vähemmän kuin mitä ennen järjestelmän lanseerausta toivottiin.³⁶²

³⁶⁰ Finansdepartementet, 2008. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Norsk_ekonomi/topics/The-Norwegian-tax-reform-2004-2006.html?id=418079. Haettu 1.12.2010.

³⁶¹ Follestad, 2008, s. 141.

³⁶² Innovaatio 29/2010, s. 65 - 67.

Yleisti ottaen norjalaiset yritykset tietävät hyvin olemassa olevasta kannustinjärjestelmästä, mutta sen yksityiskohdat ovat jääneet jossain määrin yrityksille epäselviksi. Yrityksillä on ollut vaikeuksia mm. tulkita tuen edellytyksiä, todellista määrää ja laatua. Samalla myös järjestelmän operointi kolmen julkisen tahon toimesta on koettu haasteellisena.³⁶³

6.4. Belgia

6.4.1. Katsaus maan ACE-pohjaiseen osinkoverojärjestelmään

Belgia on Pohjoismaiden tapaan kuulunut perinteisesti korkean veroasteen maihin, vaikkakin maassa vuodesta 1982 toimineet ns. koordinaatiokeskukset³⁶⁴ (*Coordination Centers, CC*) ovatkin saaneet nauttia huomattavista verohuojennuksista. Vaikka koordinaatiokeskusten prosenttiosuutena liiketoiminnan kuluista ilman henkilöstö- ja rahoituskuluja määräytynyt verotettava tulo on normaalin yhtiöverotuksen alainen, on koordinaatiokeskusten efektiivinen veroaste ollut hyvin matala, eräiden arvioiden mukaan ainoastaan 1,7 prosenttia.³⁶⁵ Maassa sovelletaan klassista osinkoverojärjestelmää, jota ei huojenneta vähennyksin osakkaan vaan yhtiön verotuksessa. Osinkotulon suhteellinen verokanta Belgiassa on 25 prosenttia ja korkotulon puolestaan 15 prosenttia. Maan yritysverotusta on kevennetty asteittain vuodesta 2002 alkaen, jolloin yhteisöverokanta laskettiin 40,17 prosentista nykyiselle tasolleen 33,99 prosenttiin. Samalla alennettiin myös pienyritysten verokantaa ja yritysverotusta huojennettiin entisestään, kun maassa otettiin käyttöön pidätetyistä voittovaroista tehtävä investointivähennys ja tutkimus- ja kehitystoiminnan investoinneista tehtävä hyvitys.³⁶⁶ Tehtyjä kevennyksiä on pyritty kompensoimaan laajentamalla veropohjaa muilta osin.

Belgiassa hyväksyttiin vuonna 2005 ACE-mallin mukainen sovellus, jossa oman pääoman laskennallinen tuotto vähennetään yritysverotuksessa. Lakimuutos (*Articles 205 b – h "Déduction pour capital à risque", du Code des impôts sur les revenus*) oli laajin, mitä Belgian yhtiöverotukseen oli tehty sitten sen käyttöön oton vuoden 1962 jälkeen ja

³⁶³ Statistik sentraltbyrå, 2008. www.ssb.no/skattefunn. Haettu 20.10.2010. Kts. myös Cappelen et al. (2008): *Evaluering av SkatteFUNN*.

³⁶⁴ Koordinaatiokeskukset ovat monikansallisten yritysten perustamia palvelukeskuksia, jotka ovat keskittäneet samaan yksikköön toimintojaan, kuten mainontaa, vakuutus- ja rahoitustoimintoja tai muuta vastaavaa.

³⁶⁵ Haelterman - Verstaete, 2008, s. 362 - 383.

³⁶⁶ Kari - Kerkelä, 2009, s. 11 - 13.

se astui voimaan tammikuussa 2006.³⁶⁷ Lakia täydennettiin myöhemmin vielä väärinkäytösten estämiseen perustuvilla säännöksillä (*Article 205ter, § 6, du Code des impôts sur les revenus*). Niiden keskeisenä tehtävänä on estää yrityksiä oman pääoman vaihtoehtoiskestannustaan määrittäessään lukemasta pääomapohjaansa sellaisia komponentteja, joita ei ole sijoitettu yritykseen tuloa tuottavissa tarkoituksissa. Tällaisia eriä voi sisältyä etenkin pysyvään rahoitusomaisuuteen tai aineettomaan pääomaan.³⁶⁸

Belgian ACE-sovelluksessa kaikki yleisesti verovelvolliset (kotimaiset) yhteisöt saavat vähentää veronalaisesta tulostaan määrän, joka vastaa yrityksen omalle pääomalle laskettua normaalituottoa (*NID-vähennys*). Samainen vähennys on myönnetty rajoitetusti myös vastaavalla tavalla verovelvollisille eli käytännössä sellaisille ulkomaisille yrityksille, jotka maksavat tuloveroa Belgiaan. Rajoitetusti verovelvollisten osalta vähennys on mahdollista tehdä Belgiassa sijaitsevan kiinteän toimipaikan, kiinteän omaisuuden tai omaisuuteen liittyvän omistusoikeuden osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että verotettavasta tuloksesta voidaan nykyään vähentää oman pääoman vaihtoehtoiskestannus. Tämä tuotto (*notional interest*) määräytyy kertomalla yrityksen koko oma pääoma tiettyjen vähennysten jälkeen valtion kymmenen vuoden obligatioiden korolla. Tämä korko tarkistetaan vuosittain ja sen suuruus määräytyy edellisten kuukausien korkojen keskiarvona. Koron suuruus ja vaihteluväli on säädetty niin, ettei koron ole mahdollista ylittää 6,5 prosentin kattotasoa, eikä peräkkäisten vuosien korkoero voi puolestaan olla yhtä prosenttiyksikköä suurempi. Vuonna 2008 koron suuruus oli 4,307 prosenttia ja vuonna 2007 puolestaan 3,781 prosenttia. Lisäksi pk-yrityksiin³⁶⁹ sovelletaan 0,5 prosenttia korkeampaa korkoa näiden suuremman riskipreemion vuoksi.³⁷⁰

Käyttämätön NID-vähennys on käytettävissä seitsemän vuoden kuluessa. Tästä säännöstä poikkeuksena ovat tietyt omistuksenmuutostilanteet, joissa oikeus vähennykseen menetetään sekä investointivaraustilanteet, joiden kanssa ei voi tehdä samana vuonna NID-vähennystä. Investointivarausten yhteydessä käyttöoikeus varauksiin säilyy kuitenkin normaaliin tapaan seitsemän vuoden ajan.³⁷¹ NID-vähennyksellä voi myös olla

³⁶⁷ Fédération des Entreprises de Belgique, 2006, s. 21 - 22.

³⁶⁸ Haelterman – Verstraete, 2008, s. 366.

³⁶⁹ PK- yrityksille suunnattuun NID-vähennykseen ovat tässä yhteydessä oikeutettuja ne yritykset, joiden kohdalla ei seuraavista kriteereistä ylity verovuonna enempää kuin yksi: (1) työntekijöiden keskimääräinen lukumäärä alle 50, (2) Arvolisäveroton liikevaihto alle 7,3 miljoonaa euroa ja (3) Taseen loppusumma on alle 3,65 miljoonaa euroa. Yli sadan työntekijän yritys ei kuitenkaan voi kuulua pk-yrityksille suunnatun NID-vähennyksen piiriin.

³⁷⁰ Kestens – Van Cauwenberge – Christiaens, 2010, s. 2 - 4.

³⁷¹ Valenduc, 2009, s. 5 - 52.

huomattava vaikutus efektiiviseen yritysveroasteeseen, kuten alla olevasta laskuesimerkistä käy ilmi. Laskuesimerkissä heijastuu voiton ja oman pääoman vaikutus NID-vähennykseen. NID-koron ollessa 3,8 prosenttia ja yritysveroasteen 33,99 prosenttia, putoaa efektiivinen veroaste vähennyksen vaikutuksesta 33,99 prosentista 2,5 prosenttiin (*kts. aiheesta tarkemmin taulukosta 6.*)³⁷²

Oma pääoma	100 Ei-NID	100 NID	Pääoman tuottoaste
Voitto	4	4	4 %
NID-Vähennys	0	3,8	
Veropohja	4	0,2	
33,99 % veroaste	1,4	0,1	
Efektiivinen vero	33,99	2,5	
Efektiivinen veroaste	33,99	2,5	

Taulukko 6. Efektiivisen veroasteen muodostuminen ACE-mallia soveltavassa Belgiassa. (Lähde: Kari – Kerkelä, 2009.)

6.4.2. Järjestelmän veroteoreettista arviointia

Oman pääoman laskennallisen tuoton vähennykseen oikeuttavaan ACE-sovellukseen siirtymistä perusteltiin Belgiassa kolmella virallisella syyllä. Ensinnä verouudistuksella tavoiteltiin yritysten eri rahoitusmuotojen, kuten velan ja oman pääoman, eriarvoisen kohtelun poistamista. Toisena pääsyynä mainittiin halu tukea pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa globaalissa toimintaympäristössä edesauttamalla positiivisen yritystoiminnan ilmapiirin luomisessa. Kolmanneksi verouudistuksella pyrittiin luomaan vaihtoehto koordinaatiokeskusten väistyville verohelpotuksille.³⁷³

Rahoitusmuotojen (*oma pääoma vs. velka*) neutraalin verokohtelun osalta on voitu osoittaa, että ACE-järjestelmän soveltaminen ei ole tuonut edelleenkään täyttä neutraalisuutta niiden välille.³⁷⁴ Matalimmaksi efektiiviseksi veroasteeksi (0) on verouudistuksen jälkeenkin osoittautunut rahoituslähteenä pidätetyt voitot. Tämä on ollut seurausta osakkeiden luovutusvoittojen verovapaudesta omistajien verotuksessa. Lisäksi verojärjestelmä ei ole myöskään osoittautunut neutraaliksi sijoittajien saamien korkojen ja osinkojen verokohtelun osalta. ACE-järjestelmän käyttöönotto on kuitenkin onnistunut

³⁷² Kari – Kerkelä, 2009, s. 12 - 14.

³⁷³ Kari – Kerkelä, 2009, s. 12.

³⁷⁴ Gerard, 2006, s. 156 - 162.

poistamaan alikapitalisointikannusteet eli insenttiivit liiallisen velkarahoituksen käytölle yritysten pääoman lähteenä.³⁷⁵

Vähennyksen ulottaminen pienille ja keskisuurille yrityksille on otettu yrittäjäpiireissä vastaan tervetulleena parannuksena. Vieläkin selkeämpänä esimerkkinä halusta parantaa pienten ja keskisuurten yritysten toimintaympäristöä on ollut pienille yrityksille oman pääoman vaihtoehtokustannuksen määrittämiseen käytettyyn korkoon 0,5 prosentin riskipreemion lisääminen. Tätä korkolisää on perusteltu pienten yritysten muita suuremmilla rahoituskustannuksilla ja vaikeutena saada tarvitsemaansa rahoitusta. Käytännön näyttöä veroasteen alentumisesta on saatu mm. Kestens, Van Cauwenberg ja Christiaensin (2010) tutkimuksista, joissa on osoitettu NID-vähennyksen alentaneen pk-yritysten keskimääräistä marginaaliveroastetta 29 %:sta 2,9 prosenttiin NID-vähennyksen kolmena ensimmäisenä soveltamisvuotena.³⁷⁶

Kenties todellisena pääsyynä ACE-mallin ripeään käyttöönottoon Belgiassa oli EU-komission ja jäsenmaiden muodostaman Code of Conduct-työryhmän antama arvio, jonka mukaan koordinaatiokeskukset nähtiin jäsenmaiden välisen sopimuksen vastaiseksi haitalliseksi verokilpailuksi. Vaikka Belgia sai siirtymäajan säännöksistä luopumiselle vuoteen 2010, haluttiin ACE-mallin käyttöönotolla nopeuttaa koordinaatiokeskusten poikkeavasta verokohtelusta luopumista. Koordinaatiokeskusten vapaaehtoisen siirtymisen mahdollistaminen normaalin yritysverotuksen piiriin on luonut myös näille mahdollisuuden ottaa ACE-vähennys käyttöönsä. Tästä johtuen verovähennys on yleisesti tulkittu kädenojennuksena belgialaista yritystoimintaa kohtaan, jonka tarkoitus on ylläpitää käsitystä Belgiasta houkuttelevana sijaintipaikkana niin kansainvälisille holding- kuin rahoitusyhtiöillekin ilman, että niille tarvitsisi kohdentaa erityisiä verohelpoituksia.³⁷⁷

Veroreformin todellisista vaikutuksista belgialaisten yritysten toimintaan on vielä vaikeaa esittää kovin pitkälle meneviä arvioita. *Banque Nationale del Belgique* (2008) tekemän selvityksen perusteella on kuitenkin saatu jo viitteitä siitä, että uudistus paransi ainakin belgialaisten yritysten vakavaraisuutta. Samalla se lisäsi Belgian houkuttelevuutta kansainvälisten sijoitusten kohdemaana, kun pääomaa tuotiin ulkomailta 41 miljardia euroa ACE-järjestelmän käyttöönottovuonna 2006. Valtaosa näistä sijoituksista

³⁷⁵ Kari – Kerkelä, 2009, s. 15 - 17.

³⁷⁶ Kestens – Van Cauwenberge – Christiaens, 2010, s. 18 - 19.

³⁷⁷ Griffith – Hines – Sørensen, 2010, s. 985 - 989.

kohdistui rahoitusalan yrityksiin. Lisäksi Belgiaan perustettiin runsaasti uusia rahoitusmarkkinoilla toimivia yrityksiä vuosina 2005 ja 2006.³⁷⁸

Monista parannuksistaan huolimatta verouudistus on myös kohdannut kasvavaa kritiikkiä liittyen verouudistuksen aiheuttamiin huomattaviin verotulojen menetyksiin. Reformi on koettu toteutetuksi liian kireällä aikataululla lievittämään pääosin koordinaatiokeskusten ongelmia. Valenducin näkemyksen mukaan verouudistus olisi voitu kohdentaa ainoastaan uusinvestoinneille. Moni onkin nähnyt uudistuksen tulleen toteutetuksi lähes pelkästään koordinaatiokeskusten pysymisen turvaamiseksi Belgiassa. Tämän keskustelun yhteydessä on kuitenkin myös nostettu esille ne haittavaikutukset, joita pelkästään uusinvestointien hyväksyminen olisi tuonut uusien nimellisten yritysten perustamiseen liittyvään verosuunnitteluun. Toinen kovasti kritisoitu reformiin liittyvä seikka on ollut NID-vähennysten aiheuttama valtion verotulojen vaihtelu. Nämä vaihtelut verotuloissa kertautuvat entisestään vaihteluina yritysverojen kertymässä NID-vähennys huomioitaessa.³⁷⁹

6.4.3. T&K-toiminnan tukeminen verovaroin

Belgiassa on jo vuosia pyritty kannustamaan yritystoiminnan kehittämiseen T&K-toimintaan suunnatuin monin eri verokannustein. Verokannusteita on mm. myönnetty verovähennysten muodossa T&K-toiminnassa olevien henkilöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksuista. Lisäksi Belgiassa verovähennyksiä on myös myönnetty 113,5 prosenttiin asti T&K-toimintaan liittyvistä pääomakuluista ja patenteihin perustuvista tuloista.³⁸⁰

Laajasta T&K-tukitoiminnastaan huolimatta Belgiassa ei ole verokannustein onnistuttu tukemaan yksityistä T&K-toimintaa halutulla tavalla. Tätä on heijastellut vahvasti se, että verovähennyksiin perustava verotukijärjestelmä on belgialaisten yritysten mielestä hallinnollisesti liian työläs siitä saatavaan hyötyyn nähden. Tästä johtuen hyvin harvat belgialaiset yritykset hyödyntävät valtion tarjoamia verokannusteita. Valkonen onkin tässä yhteydessä muistuttanut, että mikäli Suomessa päätetään ottaa käyttöön verokan-

³⁷⁸ Valenduc, 2009, s. 43.

³⁷⁹ Valenduc, 2009, s. 43 - 45.

³⁸⁰ OECD, 2010, s. 76 - 77.

nustinjärjestelmä suorien tukien rinnalle tai ne korvaamaan, tulisi järjestelmä rakentaa huolella niin, ettei siitä tulisi Belgian tapaan liian raskasta yrityksille.³⁸¹

6.5. Ranska

6.5.1. Katsaus maan progressiivisia elementtejä sisältävään osinkoverojärjestelmään

Ranskan nykyinen osinkoverojärjestelmä sain pitkälti muotonsa vuoden 2004 verouudistuksessa. Tuolloin Ranskassa päätettiin luopua osin eurooppavero-oikeuden vastaisesta nk. *avoir fiscal*-järjestelmästä, kuten myös sen mahdollistaneesta tasausverosta (*précompte*) kansainväliseen verokilpailuun vedoten.³⁸² Tämän seurauksena maassa otettiin käyttöön puhdas progressiivinen osinkoverojärjestelmä vuonna 2005, joka sai kuitenkin entistä enemmän suhteellisen verotuksen piirteitä vuoden 2007 verouudistuksen yhteydessä. Yksityishenkilöiden osinkoverotuksessa alettiin vaihtoehtoisena järjestelmänä soveltaa suhteellista osinkoverotusta (*lähdeverotusta*) niiden veronmaksajien osalta, jotka tilanteestaan riippuen joko ilmoittautuvat tämän piiriin tai alkoivat soveltaa suhteellista osinkoverotusta itseensä maksamalla lähdeveron 15 päivän kuluessa osingon maksusta. Näin ollen osinkotuloja saavilla yksityishenkilöillä on ollut 1.1.2008 lähtien mahdollisuus valita haluavatko he tulla progressiivisesti vaiko suhteellisesti verotetuksi.³⁸³

Yleisemmässä progressiivisessa verotusvaihtoehdossa yksityishenkilön osinkotulo verotetaan progressiivisen ansiotuloveroasteikon mukaan sen jälkeen, kun siitä on ensin vähennetty 40 prosentin osinkoverovähennys (*tax allowance*) ja vuosittainen kiinteävähennys³⁸⁴. Näin lasketusta tulosta tehdään vielä erillinen osinkotulohuojennus (*tax credit*)³⁸⁵, joka on suuruudeltaan maksimissaan 50 prosenttia saaduista osingoista huomioiden kuitenkin veronmaksajan perhetilanteen. Uudemmassa suhteellisessa verotusvaihtoehdossa osingonsaaja hakeutuu 18 prosentin³⁸⁶ suhteellisen lähdeverokannan piiriin ja voi näin välttää progressiivisen verotuksen. Suhteellisen osinkoverotusvai-

³⁸¹ Valkonen, 2006, s. 22 - 23. Kts. Belgian järjestelmän hallinnollisesta raskaudesta lisää Van Pottelsberghe et al. (2003): *Evaluation of current fiscal incentives for business R&D in Belgium*.

³⁸² Chaouat, 2004. <http://www.weil.com/news/pubdetail.aspx?pub=8193>. Haettu 25.10.2010. Kts. vuoden 2005 verouudistusta edeltäneestä uudistuksesta vuodelta 2001 lisää Dupont et al. (2000): *La réforme fiscale en France: bilan et perspectives*.

³⁸³ Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, 2009, s. 22 - 24.

³⁸⁴ Vuosittaisen kiinteävähennyksen suuruus on yhden henkilön erillisverotuksessa 1 525 euroa ja avioparin yhteisverotuksessa 3 050 euroa.

³⁸⁵ Erillinen osinkotulohyvyitys on rajattu yhden henkilön erillisverotuksessa 115 euroon ja avioparin yhteisverotuksessa 230 euroon.

³⁸⁶ Verokanta ei sisällä sosiaaliturvamaksuja.

toehdon valinneet osingonsaajat eivät voi soveltaa ylläkuvatun progressiivisen osinkoverotuksen hyvityksiä (*Article 158 CGI*). Lisäksi Ranskassa on käytössä yleinen 33,3 prosentin suuruinen yhteisövero (*droit commun*), jonka lisäksi maassa sovelletaan useita alennettuja verokantoja riippuen yhtiön liikevaihdosta ja liikevaihdon muodostavista eristä. Yhteisöveron arvioitu tuotto vuodelle 2009 oli 52,01 miljardia euroa³⁸⁷.

Verotettava tulo, €	Vero alarajan ylittävästä verosta (%)
0 - 5 852	0,0 %
5 852 - 11 673	5,5 %
11 673 - 25 926	14,0 %
25 926 - 69 505	30,0 %
69 505 -	40,0 %

Taulukko 7. Ranskan valtion ansiotuloveroasteikko vuonna 2009. (Lähde: *Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, 2008.*)

6.5.2. Järjestelmän veroteoreettista arviointia ja tulevia kehityslinjoja

Ranskan verojärjestelmän ongelmia on usein analysoitu johtuviksi järjestelmän korkeista nimellisistä veroasteista ja kapeasta veropohjasta, joka on nähty seurauksena monista järjestelmän porsaanreistä. Syynä alhaisiin verotuloihin asiantuntijat ovat pitäneet verotuksen keskittymistä kovin kapealle, kansantalouden dynaamisimmalle osalle veropohjaa. Samalla järjestelmässä on nähty valtava muutospotentialiaali uudelle, laajalle veroreformille. Keskeisimpinä muutosajureina yhteisöverotuksen ja osinkoverotuksen osalta on nimetty kansainvälisen verokilpailun kiristyminen ja osinkoverotuksen laajemmat rakenteelliset ongelmat Ranskassa. Ranskan osinkoverojärjestelmää on kuvailtu monin paikoin kovin komplisoiduksi monine eri vähennyksineen.³⁸⁸ Tästä on saatu viime aikoina akateemistakin näyttöä, kun Djankov et al. ovat kyenneet osoittamaan, että maissa, joissa ranskalaisen oikeusjärjestelmän vaikutus on suuri, käytetään muita maita huomattavasti enemmän aikaa veroasioiden hoitoon, joka johtuu todennäköisesti runsaasta säädösten määrästä ja järjestelmän korkeasta formaalisuudesta.³⁸⁹ Ranskan osinkoverojärjestelmän tehottomuus selittyneekin suuren vähennysten määrän lisäksi järjestelmän kovin yksityiskohtaisesta säätelystä. Lisäksi järjestelmän ennustettavuutta on pidetty heikkona järjestelmän alati muuttuvan lainsäädännön vuoksi. Ongelmallisek-

³⁸⁷ Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, 2009, s. 11 - 12.

³⁸⁸ Saint-Étienne – Le Cacheux, 2005, s. 327 - 333.

³⁸⁹ Djankov et al., 2010, s. 46 – 48. Kts. aiheesta myös Djankov – La Porta – Lopez-de-Silanes – Shleifer (2003) ja La Porta – Shleifer (2008).

si on myös koettu verojärjestelmän vaihteleva kohtelu eri säästömuotojen osalta, jonka johdosta näiden verokohtelu on hyvin epäneutraalia. Järjestelmä ei kykene toteuttamaan hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettua tavoitetta investointineutraaliudesta, vaan verotuksen on nähty vääristävän sijoituspäätöksiä ja näin myös resurssien allokoitua. Asiantuntijat ovat pitäneet keskeisenä, että kyseisiin ongelmakohtiin tartutaan ripeästi tulevilla yritys- ja pääomaverotusuudistuksissa.³⁹⁰ Tästä saatiinkin ensimmäistä kertaa, kun Ranskassa alettiin vuoden 2008 alusta soveltaa progressiivisen osinkoveron rinnalla suhteellista osinkoveroa.³⁹¹ Veroasiantuntijat ovat lisäksi toivoneet, että verouudistuksissa pyrittäisiin kunnioittamaan horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteita sekä ymmärrettäisiin hioa nykyistä järjestelmää entistä ymmärrettäväksi veronmaksajien kannalta sekä helpommaksi hallita ja operoida verottajan osalta.³⁹²

Vuosi 2010 oli Ranskassa eläkejärjestelmän suurremontin aikaa, eikä laajempaa yritys- ja osinkoverouudistusta nähty.³⁹³ Presidentti Nicolas Sarkozy on kuitenkin moneen otteeseen nostanut esiin tavoitteensa laajalle perintö-, yritys-, ja osinkoverouudistukselle vuosina 2011 – 2012.³⁹⁴ Ranskan valtiontalouden runsas velkaantuminen³⁹⁵, talous- taantumien lamauttama kasvu ja halu johdonmukaistaa verojärjestelmää ohjaavat Ranskaa kohti verouudistusta ja asettavat paineita veronkorotuksille valtion talouden tasa- painottamiseksi. Nähtäväksi kuitenkin jää, tullaanko Ranskassa näkemään verouudistusta vielä vuonna 2011 vai muodostuuko verouudistusajatuksista pikemminkin keskeinen teema Sarkozylle vuoden 2012 presidentinvaaleihin.

6.5.3. T&K-toiminnan tukeminen verovaroin

Ranska on pitkään luottanut T&K-kannustimien voimaan uusien investointien ja innovaatioita synnyttävänä tukimuotona. Maan laajaa verotusjärjestelmää on vuosien varrella uusittu useaan otteeseen ja sen on tulkittu nostaneen T&K-toiminnan määrän Ranskassa kaksinkertaiseksi vuosien 1987 – 2003 aikana. Ranskan nykyinen pääasiallinen T&K-ohjelma (*Crédit d'impôt recherche*) mahdollistaa T&K-toiminnan kulujen täysi-

³⁹⁰ Saint-Étienne – Le Cacheux, 2005. s. 327 - 333.

³⁹¹ Public Finances General Directorate, Tax Policy Directorate, 2009 s. 23 – 24.

³⁹² Saint-Étienne – Le Cacheux, 2005. s. 327 - 333.

³⁹³ Portail du Gouvernement, 2010. <http://www.gouvernement.fr/de/node/74230>:

³⁹⁴ Le Temps, http://m.letemps.ch/Page/Uuid/ad052ebe-4b2a-11df-9497-62dd8def2d65/La_r%C3%A9forme_fiscale_redevient_un_enjeu_politique_en_France. Haettu 8.11.2010.

³⁹⁵ Ranskan valtionvelka paisuu vuosittain noin 140 miljardilla eurolla. Kts. aiheesta lisää Le Cri du Contribuable (2010) : *Pourquoi la France s'est endettée*. <http://www.lecri.fr/2010/08/24/pourquoi-la-france-sest-endetee/17788>. Haettu 1.12.2010.

mittaisen vähentämisen tietyt kriteerit täytettyään. Lisäksi yritykset voivat saada 30 prosentin verohyvityksen T&K-toiminnan vuotuisista kuluista. Näille on kuitenkin asetettu vuotuinen 100 miljoonan euron enimmäismäärä. Tämän kynnyksen ylittävistä kuluista viisi prosenttia oikeuttaa hyvitykseen. Pääasiallisen T&K-ohjelman lisäksi Ranskassa tuetaan mm. kehitysalueiden T&K-toimintaa, nuorten innovatiivisten yritysten toimintaa (*Jeune entreprises innovantes*) sekä uusia vastaperustettuja yrityksiä.³⁹⁶

Verotukijärjestelmän keskeisenä menestystekijä on pidetty järjestelmän sisäänrakennettua edellytystä, joka kohdistaa tuen ainoastaan niihin yrityksiin, joiden T&K-kustannukset ja/tai innovaatioiden allokoitavat investoinnit kasvavat vuosittain (*järjestelmän sisältämä nk. incremental- ominaisuus*).³⁹⁷ Verotukijärjestelmän positiiviset vaikutukset ovat jatkuneet etenkin ranskalaisissa pk-yrityksissä vahvoina. Niiden on nähty olevan tärkeä keino pk-yritysten tukemisessa takaisin kasvu-uralle maailmanlaajuisen taantumien jälkimainingeissa sekä piristäessä kysyntää työmarkkinoilla. Alma Consulting Groupin tekemän tutkimuksen mukaan T&K-toiminnan määrä on kasvanut edelleen vuonna 2010, suurin osa tutkimuksen osallistuneista pk-yrityksistä koki olevansa optimistisia tulevaisuuden suhteen ja 58 prosenttia uskoi palkkaavansa lisää henkilöstöä tutkimuskehityksensä pariin seuraavan kuuden kuukauden aikana.³⁹⁸

³⁹⁶ Innovaatio 29/2009, s. 83 - 85. Kts. aiheesta lisää OECD: *An evaluation of the Impact of R&D Tax Credit in France*.

³⁹⁷ Innovaatio 29/2009, s. 28 - 29.

³⁹⁸ Le Figaro, 5.10.2010. Kaikki yrittäjyyden lisäämiseen tähtäävät tukiprojektit eivät kuitenkaan Ranskassakaan ole onnistuneet. Kts. esimerkki epäonnistuneesta yrittäjyyttä tukevan infrastruktuurin rakentamisesta Bretagnen alueelle Luoteis-Ranskassa 1990-luvulla mm. De Penanros – Serfati (2000): *Regional Conversion under Conditions of Defense Industry Centralization: The French Case*, s. 66 - 80 ja Gwynne (1996): *Brittany Positions Itself to Attract Telecom R&D*, s. 34 - 35.

7. LOPUKSI

Tässä tutkielmassa on ensin pyritty selvittämään, kuinka Suomen nykyinen osinkoverojärjestelmä toteuttaa hyvälle osinkoverojärjestelmälle asetettuja neutraalisuustavoitteita ja muita hyvän osinkoverojärjestelmän vaateita. Toiseksi tutkielmassa on haluttu valottaa, kuinka tilanne muuttuisi Hetemäen verotuksen kehitystyöryhmän muutosehdotusten saadessa lain voiman ja kehittämällä nykyosinkoverojärjestelmää norjalaisin normaalituottovähennys-opein. Lopuksi kansallista tarkastelua on vielä täydennetty kansainvälisellä osiolla, jossa hyvän osinkoverojärjestelmän tavoitteiden toteutumista on tutkittu kolmen eri eurooppalaisen maan toisistaan hyvin erilaisissa osinkoverojärjestelmissä. Tarkastelun kohteina ovat olleet Norja, Belgia ja Ranska.

Vuoden 2005 verouudistuksen yhteydessä nopeassa aikataulussa rakennettu nykyinen osinkoverojärjestelmämme on kohdannut vuosien mittaan kasvavaa kritiikkiä, kun sen epäkohdat ovat tulleet entistä selkeämmin esille järjestelmää sovellettaessa. Viime vuosina globalisaation myötä voimakkaasti muuttunut yritysten toimintaympäristö on asettanut osinkoverojärjestelmällemme lisävaateita, joihin se nykymuodossaan ei ole nähty kykeneväksi vastaamaan. Eniten kritiikkiä ovat herättäneet nykyisen osinkoverojärjestelmämme neutraalisuuspoikkeamat, kompleksisuus, oikeudenmukaisuuspuutteet, tulonmuunto-ongelma, kansainvälisen niveltävyyden heikkeneminen sekä ristiriitaisempi, yrittäjyyden ja innovaatioiden puutteellinen tukeminen. Tikka kuvailikin osuvasti jo vuoden 2005 verouudistuksen alla nykyistä osinkoverojärjestelmäämme suomalaisen veropoliittisen kompromissiajattelun tuotteeksi, joka oli oivaltava, muttei linjakas.³⁹⁹ Nyttämmin on käynyt selväksi, että osinkoverojärjestelmämme myös etäännyttää osinkoverojärjestelmäämme monista hyvälle osinkoverojärjestelmälle esitetyistä tavoitteista.

Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmä on tarttunut rohkeasti moniin nykyisen osinkoverojärjestelmämme ongelmakohtiin ja esittänyt niihin raporteissaan⁴⁰⁰ laajoja muutosehdotuksia. Kehittämistyöryhmä päätyi lopulta ehdottamaan osinkoverojärjestelmämme kehittämistä nk. mukaillun nykymallin suuntaan. Mukaillun nykymallin suurimpina etuina on esitetty sen osinkoverojärjestelmämme neutraalisuutta monialaisesti parantava vaikutus sekä mallin kyky ratkaista nykyjärjestelmää vaivaava tulonmuunto-

³⁹⁹ Tikka, 2004^b, s. 62 - 63.

⁴⁰⁰ Kts. VM 35/2010 ja VM 51/2010.

ongelma. Lisäksi työryhmän esittämän mallin etuina on pidetty sen kykyä poistaa nykyosinkoverojärjestelmäämme vaivaava niin horisontaalisen kuin vertikaalisenkin oikeudenmukaisuuden puutteellinen toteutuminen. Mukailun mallin etuna on lisäksi pidetty sen parempaa niveltymistä kansainväliseen veroympäristöön. Täysin ongelmaton ehdotettu mukailtu nykyosinkoverojärjestelmäkään ei kuitenkaan olisi. Se ei esimerkiksi täysin kykenisi yksinkertaistamaan ja johdonmukaistamaan nykyjärjestelmäämme, vaan jättäisi normaalituottovähennyksineen ja muuttuvine valtionkorikoineen osinkoverojärjestelmämme vielä toivottua komplisoidummaksi. Ehkä suurempana, joskin kiistellympänä, uudistusehdotuksen akilleenkantapäänä on pidetty järjestelmän yrittäjyyden ja innovaatioiden tukemattomuutta.

Ehdotusten poliittisesta hyväksyttävyydestä on puolestaan saatu suuntaa-antavia merkkejä, kun Suomen pääpuolueet ovat yksi toisensa jälkeen ainakin jossain muodossa ilmaisseet kantansa niihin. Yleisesti kannanotot ovat uudistusehdotuksia kohtaan olleet varovaisen positiivisia, vaikkakin osinkoverotuksen kiristämisen tasosta ollaankin oltu työryhmän ehdotusten kanssa kovin eri mieltä. Penttilä on jopa pelännyt, että Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset vaipuvat unholaan muiden viime vuosien verotuksen uudistustoimikuntien ehdotusten tapaan, eikä työryhmän ehdotuksilla tule olemaan todellista vaikutusta tulevaan osinkoverokehitykseen.⁴⁰¹ Se millä Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän uudistusehdotusten menestystä mitataan, riippuu kuitenkin suoraan niistä kriteereistä, joita vasten sen menestystä peilataan. Jos menestyksen mittarina on ehdotusten aikaansaama verokeskustelu, voitaneen jo tässä vaiheessa todeta, että ehdotukset ovat onnistuneet tehtävässään enemmän kuin hyvin, vaikka todellinen vaalikampanjointi vuoden 2011 eduskuntavaaleihin ei olekaan vielä toden teolla alkanut. Jos taas menestyksen mittapuuna käytetään Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän osinkoverouudistusehdotusten roolia Suomen tulevassa osinkoverouudistuksessa, niin todellinen ensinäyttö tämän poliittisesta hyväksyttävyydestä saadaan vasta todennäköisesti keväällä 2011, kun tuleva hallitus käy tuolloin hallitusneuvotte-luita.

Kansainvälisessä ja etenkin eurooppalaisessa verokentässä on viimeisen vuosikymmenen aikana kuljettu yhä enenevässä määrin yhtenäisistä tuloverojärjestelmistä (*global income tax & dual income tax*) kohti eriytettyjä tuloverojärjestelmiä (*schedular income tax*). Näissä järjestelmissä pääomatuloja verotetaan useimmiten matalahkolla, suhteelli-

⁴⁰¹ Penttilä, 2010, s. 2 - 4.

sella verokannalla ja ansiotuloja puolestaan progressiivisella verokannalla. Yhtenä pääsyyinä osinkoverotuksen perustan uudelleenluonnille on ollut pyrkimys mahdollisimman lähelle optimiveroteorian suosittellemaa verotuksen järjestämismuotoa, joka lupaa aiheuttaa mahdollisimman pienen tehokkuustappion (*deadweight loss*). Useissa Euroopan maissa on osinkoverojärjestelmien uudistamisella pyritty parantamaan etenkin maakohtaisten järjestelmien neutraalisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä lisäämään järjestelmien eurooppavero-oikeudellista nivelyvyyttä. Tavoitteet lisätä järjestelmien EU-vero-oikeudellista nivelyvyyttä olivat keskeisten tavoitteiden joukossa mm. Belgian ja Ranskan osinkoverouudistuksissa. Pohjoismaisissa uudistuksissa keskeiseksi on puolestaan useimmiten noussut tulonmuunto-ongelman ratkaiseminen. Näin esimerkiksi Norjan vuoden 2006 verouudistuksessa. Ehkäpä kaikkein mielenkiintoisin ja samalla ristiriitaisin tilanne verouudistusten osalta on ollut valtioiden pyrkiessä löytämään tasapainon yrittäjyyden ja innovaatioiden tukemisen sekä osinkoverojärjestelmän neutraalisuuden välillä. Vaikka yrittäjyyttä tuetaankin eri maissa eri tavoin ja eriasteisesti alemman verotuksen sekä T&K-tukien avulla, on Suomen tilanne yrittäjäjärjestöjen eturyhmien ja teoreettisten verotutkijoiden vastakkainasettelun osalta tuttua myös muualta.

Mielestäni toimivimmat ratkaisuvaihtoehdot talouskasvun lisäämiseksi yrittäjyyttä tukemalla, siten ettei pääomatuloverojärjestelmän neutraalisuus-tavoitteisiin liiemmin kajottaisi, on kuultu Harvardin professori Josh Lerneriltä. Hänen näkemyksensä mukaan pk-yritykset ovat yhteiskunnan kehityksen moottoreita, mutta siitäkään huolimatta niitä ei pitäisi lähteä tukemaan nopeasti rakennetuin suurin verotuin, koska näiden epäonnistumisesta on paljon esimerkkejä eri puolilta maailmaa. Parempana vaihtoehtona hän pitää riskirahoitusympäristön rakentamista pitkäjänteisesti sellaiseksi, että se kiinnostaa riskirahoittaja ja toisaalta mahdollistaisi pk-yritysten elintärkeän rahoituksen saannin.⁴⁰² Myös Berglund (2010) on pitänyt tätä mallia parhaana tapana parantaa avustusten ja tukien kohdentumista juuri niille yrityksille, jotka ovat elinvoimaisia ja kykeneviä luomaan yhteiskuntaan hyvinvointia sekä saamaan riskirahoitusmarkkinat toimivimmiksi.⁴⁰³ Kyseisenlaisen riskirahoitusympäristön luominen vaatisi kuitenkin huomattavan määrän eri alojen toimijoita aina nykyisistä teollisuuden riskirahoittajista Teollisuussijoituksesta, Sitrasta ja Finnverasta sekä valtiovarainministeriöstä että kes-

⁴⁰² Lerner, 2009, s. 43 - 50. Kts. myös aiheeseen liittyen Acs – Audretsch (1988): *Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis*. s. 678 - 690.

⁴⁰³ Hufvudstadsbladet, 28.7.2010.

keisten yrittäjien etutahojen Elinkeinoelämän Keskusliiton ja Teknologiateollisuuden sekä poliittisten tahojen edustajat istumaan saman neuvottelupöydän ääreen.

Helpommaksi tieksi poliittisen hyväksyttävyyden varmistamiselle ja tulevien kehittämistyöryhmien ehdotusten läpimenoon on Penttilä tarjonnut Keskuskauppakamarin tapaan⁴⁰⁴ keskeisten etutahojen ja mahdollisesti myös poliittisten tahojen kiinteämpää mukana oloa työryhmämuistioiden valmistelussa. Tällä saatetaan tosin tietysti vaarantaa linjakkaiden uudistusesitysten valmistelu, mutta toisaalta tästä linjakuudesta ei ole verojärjestelmälle ja kansantaloudelle mitään hyötyä, jos ne eivät realisoitu lainsäädännössä.⁴⁰⁵

Valittiinpa osinkoverotuksemme kehittämiseen tai yritysrahoituskenttämme mullistamiseen sitten mikä tahansa vaihtoehto, yksi asia on kuitenkin varma; uudistustyöstä ei ole odotettavissa helppoa. Tämä ei sinällään ole yllättävää, onhan Albert Einsteinkin kutsunut tuloverotusta maailman vaikeimmin ymmärrettäväksi asiaksi. Myös Ranskan Aurinkokuninkaan, Louis XIV:sta valtiovarainministeri Jean-Baptiste Colbertin kerrotaan olleen tuskissaan yrittäessään luoda 1600-luvun loppupuolella Ranskan tuloverojärjestelmästä oikeudenmukaisemman. Hänen kerrotaan verranneen verottamisen taitoa hanhen kynimiseen niin, että saataisiin mahdollisimman runsaasti sulkia hanhen äännessä mahdollisimman vähän. Lausahdus oli sangen osuva myös nykypäivän veropolitiikan teon kuvaajana niin taloudelliselta kannalta kuin poliittisestikin katsottuna. Onhan nykypäivän veropolitiikankin tavoitteena rakentaa verojärjestelmä, joka minimoi taloudelliset kustannukset, kuten hyvinvointitappiot ollen samalla myös poliittisesti kestävä niin hallituskoneiston kuin myös laajemman yhteiskunnankin käsissä.⁴⁰⁶

Osinkoverotuksen poliittisesti herkän aseman johdosta sen uudistusselvityksissä ja itse uudistuksissa tulisi aina, etenkin Suomessa, edetä askel kerrallaan, jokaista relevanttia kysymystä riittävästi analysoiden. Tällaista analyttisen tarkkaavaista tuloverotuksen kehittämisuositusta ehdotti jo 1948 Alfred Marshall, kun hän kehotti pirstaloimaan vaikean tuloverokysymyksen pienempiin paloihin ja tutkimaan sitten näitä pienempiä kokonaisuuksia yksi kerrallaan yhdistäen lopulta eri osien ratkaisut toisiinsa. Näistä osaratkaisuisista muodostuu hänen mukaansa lopulta enemmän tai vähemmän kulloinkin

⁴⁰⁴ Kts. tästä lisää Keskuskauppakamari (2010^a): *Yritysverotus – Kilpailukykyä ja kasvua*, s. 58 - 59.

⁴⁰⁵ Penttilä, 2010, s. 2 - 4.

⁴⁰⁶ Alt – Preston – Sibietta, 2010, s. 1272.

kyseessä olevan arvoituksen kokonaisratkaisu.⁴⁰⁷ Marshallin oppeja sovellettiin myös arvovaltaisen professori Meaden verotuksen kehittämistyöryhmässä, jonka vuonna 1978 ilmestyneen raportin hyvän verojärjestelmän rakenteen ominaisuuksia käsitelleessä kappaleessa selvitettiin, kuinka kehittämistyöryhmä oli jakanut hyvän verojärjestelmän keskeiset osat kuuteen, analysoinut näitä tarkemmin yksitellen ja lopulta koonnut havainnot yhteen antaen politiikkasuosituksensa.⁴⁰⁸ Vähän samaan tapaan toimi myös 21.12.2010 loppuraporttinsa jättänyt Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmä Suomessa, kun se selvityksissään nosti ensin esiin hyvän verojärjestelmän tavoitteet, tutki vaihtoehtoisten osinkoveromallien vaikutuksia näihin ja antoi lopulta politiikkasuosituksensa siten, että se auttaisi saavuttamaan mahdollisimman monet niistä hyvän verojärjestelmän tavoitteista, joita nykyjärjestelmä ei kykene täyttämään.

Tässä tutkielmassa esitettyjen Norjan, Ranskan ja Belgian osinkoverojärjestelmien suppeahkojen kuvausten lisäksi voitaisiin tutkia kattavammin näissä maissa tapahtuneiden osinkoverotuksellisten muutosten taustoja kuin myös hyvän verojärjestelmän tavoitteiden toteutumista käytännössä. Tämä lisäisi ymmärrystä Norjan ja Belgian soveltamien uusien osinkoveromallien todellisesta kyvystä täyttää hyvälle verojärjestelmälle asetettuja tavoitteita, kun järjestelmien soveltamisesta on hieman laajempaa kokemusta. Ranskan osinkoverokentän laajempi tarkastelu olisi puolestaan tarpeen maassa lähiaikoina todennäköisesti tapahtuvan laajan verouudistuksen vuoksi. Myös Suomen osinkoverojärjestelmän uudistaminen sekä uudistetun järjestelmän kyky toteuttaa hyvän verojärjestelmän niin neutraalisuus- kuin myös muitakin tavoitteita tulevat olemaan mielenkiintoisia seurattavia lähivuosina.

Nyt ehdotettu kehityslinja modernisoinnin kautta paremmin ajan henkeä vastaavaksi osinkoverojärjestelmäksi edustaa hyvin sitä valppaan sopeutujan roolia, mitä Kari S. Tikka Suomelle jo vuoden 2005 Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa sovitteli ja mihin pääministeri Kiviniemi myöhemmin yhtyi vuoden 2010 Keskuskauppakamarin Suuri Veropäivä-tilaisuudessa. Muiden maiden kokemuksista oppineena ja oman taustansa tarkkaan selvitelleenä on Suomen mahdollista välttää nopeita muutoksia usein seuraavat sudenkuopat. Samalla on kuitenkin hyvä muistaa, että kansainvälinen verokilpailu liikuttelee finanssipääomaa, yrityksiä ja työntekijöitä entistä herkemmin maasta toiseen globalisoituneessa maailmassa. Liian hitaat ja varovaiset ratkaisut

⁴⁰⁷ Marshall, 1948, s. 366.

⁴⁰⁸ Banks – Diamond, 2010, s. 633.

voivatkin pahimmassa tapauksessa kääntyä arkailijaa vastaan entistä nopeammin. Ke-
vällä 2011 aloittava uusi hallitus ja edessä olevat vuodet tulevat kuitenkin osoitta-
maan, kuinka Suomen osinkoverojärjestelmää tullaan kehittämään, miten siinä toteutuu
yrittämiseen ja innovaatioihin kannustaminen sekä toisaalta laaja-alainen neutraalisuus
ja millaisen painoarvon Hetemäen verotuksen kehittämistyöryhmän uudistusehdotukset
tulevat saamaan lopullisia lakimuutoksia sorvattaessa.