

# TULOVEROLAIN TAVOITTEIDEN TILANNEKUVA VAL- TIONHALLINNON RAPORTEISSA

Lukas Kärkkäinen  
Maisterintutkielma  
Yhteiskuntapolitiikka  
Yhteiskuntatieteiden ja filo-  
sofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2024

# JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Lukas Kärkkäinen	
Työn nimi Tuloverolain tavoitteiden tilannekuva valtionhallinnon raporteissa	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn tyyppi Pro gradu -tutkielma
Aika Kevät 2024	Sivumäärä 46
Ohjaaja Timo Anttila	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Veropoliittinen päätöksenteko perustuu väistämättä normatiivisiin valintoihin. Poliittisiksi miellettyjen toimijoiden ohella normatiivisia valintoja tekevät muun muassa politiikkasuosituksia antavat tutkijat ja poliittisia päätöksiä valmistelevat virkamiehet, murra veropoliittisten valintojen normatiiviset perusteet jäävät usein avaamatta valintojen tärkeydestä huolimatta. Tässä tutkielmassa tarkoituksena on arvioida, minkälaisena suomalaisen tuloveropolitiikan tavoitteisto näyttäytyy virkamiesraporttien perusteella.</p> <p>Suomen tuloverolakiin tehtiin edellisen kerran kokonaisuudistus vuonna 1993, kun Suomessa siirryttiin eriytettyyn tuloverotukseen. Hallituksen esityksessä HE 200/1992 vp tuloverolakiesityksen tavoitteiksi nostettiin pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistaminen, verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen, yritysten rahoitusrakenteen parantaminen, verokeinottelun estäminen sekä eri veronsaajien aseman turvaaminen. Sittenmin tuloverolain tavoitteita ei ole sanallistettu laajasti uudelleen, vaikka tuloverojärjestelmä on ollut jatkuvan kehittämisen kohteena. Tutkimuskysymykseni tässä tutkielmassa on, minkälaisina tuloverolain tavoitteiden roolit näyttäytyvät tuloverojärjestelmässä.</p> <p>Tulosten perusteella pääomatuloverotuksen yhdenmukaisuus, kilpailukyvyn turvaaminen ja verokeinottelun estäminen näyttäytyvät yhä tuloverolain olennaisina tavoitteina. Veronsaajien aseman turvaaminen on myös yhä ajankohtainen tavoite, mutta sen toteutumisessa tuloverolailla ei ole ensisijaista merkitystä. Tietyntylaiseen yritysten rahoitusrakenteeseen ei puolestaan pyritä kannustamaan henkilöverotuksella, vaan neutraliteetin arvioidaan johtavan tehokkaimpaan ja oikeudenmukaisimpaan lopputulokseen. Kokonaisuudessaan taloudelliseen tehokkuuteen, neutraliteettiin ja kilpailukykyyn liittyvät tavoitteet ovat päässet vankkaan asemaan tuloveropolitiikan lähtökohtina.</p> <p>Vaikka vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksen tavoitteisto näyttää ajankohtaiselta, tuloverojärjestelmään liittyy samanaikaisesti relevantteja ongelmia muun muassa oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Veropoliittisen tiedontuotannon taloustieteellistyminen ja julkistalouden haasteet ovat ohjanneet verokeskustelua lähinnä talouskeskusteluksi ja järjestelmän yksityiskohtiin, mutta jatkossa monipuolisemmalle verotutkimukselle ja keskustelulle verojärjestelmän tavoitteista olisi tarvetta.</p>	
Asiasanat: tuloverotus, tuloverolaki, tuloverojärjestelmä, veropolitiikka, eriytetty tuloverotus	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	



## TAULUKOT

Taulukko 1: perustiedot aineiston raporteista.....	24
--	----

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	VIITEKEHYS .....	4
	2.1 Verotutkimuksen ja veropolitiikan kentästä.....	4
	2.2 Hyvästä verojärjestelmästä.....	7
3	SUOMEN TULOVEROJÄRJESTELMÄ.....	12
	3.1 Nykyisen tuloverolain tausta ja tavoitteet.....	12
	3.2 Suomen tuloveromallin perustelut.....	15
	3.3 Suomen tuloveromalliin kohdistuva kritiikki .....	16
	3.4 Verojärjestelmän kehityksestä vuoden 1993 jälkeen.....	18
4	TUTKIMUSASETELMA .....	21
	4.1 Tutkimustehtävä ja -menetelmä .....	21
	4.2 Aineisto.....	23
5	TULOKSET .....	27
	5.1 Pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistaminen.....	27
	5.2 Verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen.....	29
	5.3 Yritysten rahoitusrakenteen parantaminen .....	30
	5.4 Verokeinottelun estäminen.....	30
	5.5 Eri veronsaajien aseman turvaaminen.....	31
6	LOPUKSI.....	33
	LÄHTEET .....	38

# 1 JOHDANTO

Suomalaista veropoliittista päätöksentekoa on pyritty 2000-luvulla tekemään entistä vahvemmin tutkittuun tietoon pohjautuen (Ylönen ym., 2020). Parhaimmillaan tietoon ja tutkimukseen perustuva päätöksenteko mahdollistaa erilaisten politiikkavaihtoehtojen kartoittamisen ja kunkin vaihtoehdon vaikutusten arvioinnin parantamisen päätöksenteon laatua (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen, 2015). Toisaalta veropoliittikka edellyttää kuitenkin väistämättä myös arvovalintojen tekemistä, minkä takia veropoliittinen päätöksenteko ei onnistu pelkän tutkimustiedon pohjalta ilman normatiivisia valintoja. Tällöin veropoliittisten päätösten tekeminen näennäisen arvovapaasti tieteellisen teorian pohjalta ei tosiasiaassa poista tarvetta normatiivisille valinnoille, vaan siirtää valitsijan roolin poliitikoilta tutkijoille ja virkamiehille.

Erityisesti valtiovarainministeriöllä ja sen asettamilla työryhmillä on Suomessa paljon valtaa veropolitiikassa. Muun muassa tuloverojärjestelmää laaja-alaisesti muuttaneen vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksen on luonnehdittu perustuneen lakiuudistusta valmistelleen asiantuntijatyöryhmän ehdotuksiin, jotka poliitikot valio-kunnissa ja eduskunnassa hyväksyivät lähes sellaisenaan (Ylönen ym., 2020, s. 49). Valtiovarainministeriö on myös ottanut keskeisen roolin poliittisen agendan asettajana ja kilpailukykyä painottavan politiikan edistäjänä (Kantola & Kananen, 2013). Uusimpana esimerkkinä valtiovarainministeriön politiikkasuositusten vaikuttavuudesta ovat kevään 2024 kehysriihen veropäätökset, joissa veronkiritykset kohdistettiin pitkälti arvonlisäverotukseen valtiovarainministeriön suosituksen mukaisesti.

Veropolitiikassa virkamiehillä on keskeinen rooli tutkimustiedon keräämisessä ja esittämisessä poliittisen päätöksenteon tueksi. Suuria ja rakenteellisia verojärjestelmän uudistuksia edeltää yleensä vaihe, jossa virkamiehet tai tutkijat tuottavat selvityksen mahdollisista politiikkavaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tyypillisesti raportit sisältävät myös politiikkasuosituksia, joita hallitukset usein noudattavat poliittisia päätöksiä tehdessään. Lakiuudistusten valmistelun lisäksi valtionhallinnon asettamilla asiantuntijatyöryhmillä on merkittävä rooli veropoliittisten ideoiden ja näkökulmien tuottajina ja esille tuojina sekä veropoliittisen keskustelun suunnanäyttäjinä (Ylönen ym., 2020, s. 34).

Virkamiesten ja tutkijoiden roolit ovat lähtökohtaisesti epäpoliittiset, minkä takia valtionhallinnon julkaisemien asiantuntijaraporttien normatiivisiin valintoihin kiinnitetään harvoin huomiota. Käytännössä verotuksen tavoitteet ovat kuitenkin väistämättä arvosidonnaisia, jolloin myöskään tutkimusperusteiset politiikkasuositukset eivät voi olla arvovapaita (Penttilä, 1998, s. 12). Tutkimustiedon auktoriteettiasemasta ja siihen liittyvistä objektiivisuuden mielikuvista johtuen tutkimuspohjaiseen tietoon liittyvien normatiivisten oletusten julkituonti on erityisen tärkeää.

Verotuksen arvosidonnaisuudesta seuraa myös se, että käsitykset hyvästä verojärjestelmästä ovat kytköksissä aikaan ja paikkaan. Tällöin verojärjestelmän tulee tarvittaessa uudistua ajan myötä, jotta se kykenee vastaamaan yhteiskunnallisissa arvoissa ja hyvää verojärjestelmää koskevassa teoreettisessa ymmärryksessä tapahtuneita muutoksia. Suomen tuloverojärjestelmän peruseriaatteet pohjautuvat yhä merkittävilta osin vuonna 1993 voimaantulleeseen tuloverolakiin (1535/1992), mutta sittemmin muun muassa taloustieteellisen tiedontuotannon painoarvon nousun on arvioitu muuttaneen veropolitiikan tavoitteistoa (Ylönen ym., 2020). Veropolitiikan avoimuuden kannalta on tarpeellista tutkia, minkälainen tuloveropolitiikkaa ohjaava tavoitteisto on ja miten se on muuttunut ajan saatossa.

Verojärjestelmää ovat tutkineet enimmäkseen oikeus- ja taloustieteilijät, ja tyypilliset tutkimuskohteet ovat painottuneet tarkoituksenmukaiseen verosäätelyyn ja verotuksen käyttäytymisvaikutuksiin. Yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tehty verotutkimus on puolestaan ollut suppeaa ja keskittynyt lähinnä politiikkaprosesseihin, vaikka verotus vaikuttaa suoraan muun muassa tulojen jakautumiseen kansalaisten välillä ja julkisen sektorin kykyyn tuottaa palveluita ja etuuksia. Verojärjestelmään liittyvä normatiivisuus on jäänyt erityisen niukasti tutkituksi aihepiirin tärkeystä huolimatta. Tämän tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuukin juuri verotutkimuksen veropoliittisen merkityksen ja verotuksen normatiivisuutta tarkastelevan tutkimuksen riittämättömyyden ympärille.

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkin kolmen valtiovarainministeriön ja yhden valtioneuvoston kanslian julkaiseman raportin pohjalta, minkälaisena nykyisen tuloverolain alkuperäisen tavoitteiston rooli näyttää nykyaikaisessa henkilöiden tuloverotuksessa. Tutkimuksen kohteena oleviksi tavoitteiksi olen rajannut pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistamisen, verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukykyyn turvaamisen, yritysten rahoitusrakenteen parantamisen, verokeinottelun estämisen ja eri veronsaajien aseman turvaamisen, jotka listattiin tuloverolakiuudistuksen tavoitteiksi ja keskeisiksi lähtökohdiksi nykyisen tuloverolain taustalla olevassa hallituksen esityksessä HE 200/1992 vp. Tutkimuskysymyksenä on, *minkälaisina tuloverolain tavoitteiden roolit näyttävät tuloverojärjestelmässä.*

Tämän tutkielman tarkoituksena on tunnistaa ja sanallistaa veropolitiikkaa ja sen kehittämistä ohjaavia normatiivisia tavoitteita poliittista sekä akateemista vero-

keskustelua varten. Täten tutkimustehtäväni on rajattu verojärjestelmän normatiivisen tavoitteiston deskriptiiviseen havainnointiin. Käsitykseni mukaan tutkimusaineiston raporttien normatiiviset lähtökohdat selittyvät merkittävilta osin poliitikkojen linjauksilla selvitysten tavoitteista ja sisällöistä, joten tämän tutkielman tulosten ei pidä ymmärtää arvioivan virkamiesvaltaa. Analysoitavana on sen sijaan, minkälaiset poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden vuorovaikutuksessa muodostuneet normatiiviset tavoitteet ohjaavat veropoliittista päätöksentekoa.

Tutkielman viitekehysluvun ensimmäisessä alaluvussa käyn läpi verotutkimukseen ja veropoliittiseen päätöksentekoon liittyvää normatiivisuutta sekä tutkimustiedon yhteyksiä veropolitiikkaan. Viitekehysten toisessa alaluvussa erittelen hyvää verojärjestelmää koskevia käsityksiä suomalaisen kirjallisuuden valossa. Viitekehysten jälkeen käsittelen Suomen tuloverojärjestelmää sen historiallisen taustan, perusteluiden ja kritiikin kautta. Lisäksi taustoitan vuoden 1993 tuloverolakiuudistusta sekä sen tavoitteita, joiden mukaisesti olen myös rajannut ja jäsennellyt tutkimustulokset.

Tutkielman neljännessä luvussa esittelen tutkimusasetelmani. Tutkimusasetelmaluvussa esitän tarkennuksia tutkimuskysymykseen liittyen, pohdin aineistoni ominaisuuksia ja soveltuvuutta tutkimustehtävään sekä käyn läpi tutkimusprosessia. Tutkielman viides luku koostuu tutkimustuloksista ja kuudes luku verojärjestelmän tavoitteisiin ja kehitykseen liittyvästä pohdinnasta sekä muista kirjoitusprosessin aikana tekemistäni huomioista.

## 2 VIITEKEHYS

### 2.1 Verotutkimuksen ja veropolitiikan kentästä

Suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa on 2000-luvulla yleistynyt pyrkimys näyttöperusteiseen päätöksentekoon, joka on ollut ihanteena myös veropolitiikassa (Lähtenmäki-Smith & Kuitunen, 2015; Ylönen ym., 2020). Näyttöperusteisessa päätöksenteossa poliittiset päätöksentekijät hyödyntävät saatavilla olevaa tietoa politiikkavaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista osana poliittista kokonaisuarkkia (Lähtenmäki-Smith & Kuitunen, 2015). Veropolitiikassa tutkimustiedon rooli päätöksenteossa lienee korostuneen tärkeässä asemassa poliitikkojen vero-oikeudellisen osaamisen puutteiden ja poliittisten puolueiden epäselvien veropolitiittisten linjausten vuoksi (vrt. Raitasuo ym., 2024, s. 21). Tutkittuun tietoon vetoaminen on myös tärkeä veropolitiittisen argumentoinnin keino niin politiikkavaihtoehtoja esittäville virkamiehille ja tutkijoille kuin poliittisia päätöksiä tekeville poliitikoillekin. Lainvalmistelussa tiedon hyödyntäminen on vakiintunut vaikutusarvioiden kautta kiinteäksi osaksi lainvalmisteluprosessia (ks. valtioneuvosto, 2022).

Verotus linkittyy monentyyppisiin yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin, minkä takia verojärjestelmä on monen tutkimusalan kannalta relevantti tutkimuskohde (esim. Myrsky, 2013, luku 1). Käytännössä verotutkimuksessa ovat kuitenkin painottuneet pitkälti oikeus- ja taloustieteelliset tutkimusotteet, minkä seurauksena myös veropolitiikan tukena oleva näyttö on rakentunut lähinnä oikeus- ja taloustieteellisestä tiedosta. Näistä 1900-luvun loppupuolella suuressa painoarvossa veropolitiikan valmistelussa oli erityisesti oikeustieteellinen tieto, kun taas 2000-luvulla suomalaisessa veropolitiikassa on tukeuduttu vahvasti taloustieteelliseen tietoon. (Ylönen ym., 2020.) Koska verotutkimuksen tieteenalapainotukset ja teoreettiset taustaoletukset ohjaavat välillisesti myös veropolitiittista päätöksente-

koa, edellyttää päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys sovellettavaan tietoon kytkeytyvien tietojen lähtökohtien ja rajoitteiden tunnistamista.

Voimassa olevaa lainsäädäntöä on perinteisesti tulkittu ja systematisoitu ennen kaikkea oikeustieteellisesti oikeusdogmaattisen eli lainopillisen menetelmän kautta (Lyly, 2022, s. 1373). Lainopilla on vastattu kysymykseen, miten lainsäädäntöä ja muita oikeuslähteitä tulee tulkita (Raitasuo, 2022, s. 19). Verojärjestelmän kannalta oikeusdogmatiikka soveltuu apuvälineeksi sääntelyn ongelmakohtien tunnistamiseen ja ratkaisuvaihtoehtojen arviointiin lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Huomionarvoista on myös se, että verolainsäädännön muutoksilla ei ole aina oikeustieteellisestä näkökulmasta perusteltua syytä, vaan verolainsäädännön muutoksen voi aiheuttaa vaikkapa tarve lisäverotuottojen keräämiselle tai poliittinen halu verotuksen tulonjakovaikutusten muuttamiselle.

Taloustieteellinen tutkimus on saavuttanut veropolitiikan taustalla vahvan aseman, koska taloustieteellisin menetelmin voidaan arvioida ennakoivasti erilaisten politiikkavaihtoehtojen vaikutuksia verotuloihin sekä verovelvollisten käyttäytymiseen (Ylönen ym., 2020). Taloustieteellisen tutkimuksen käyttökelpoisuutta veropolitiikassa lisää myös se, että taloustiede tarjoaa konkreettisia vastauksia siihen, minkälaisia veropoliittisten päätösten pitäisi olla johtaakseen haluttuun lopputulokseen (Ylönen ym., 2020, s. 36). Koska valtavirtaisessa taloustieteellisessä teoriassa lähtökohtana on talouskasvun maksimoivien politiikkavaihtoehtojen löytäminen, voi politiikkavaihtoehtoja lisäksi asettaa paremmuusjärjestykseen niiden arvioitujen kasvupoliittisten vaikutusten perusteella (ks. Eskelinen, 2012, s. 82). Veropoliittinen päätöksenteko ei voi kuitenkaan perustua yksinomaan taloustieteelliseen teoriaan, koska yksinkertaisimmat taloustieteelliset mallit optimoivat vain yksittäistä mitattavaa kohdetta, kuten bruttokansantuotetta. Realistisemmat ja verotuksen moninaiset tavoitteet huomioivat taloustieteelliset mallit edellyttävät puolestaan normatiivisia valintoja verotuksen tavoitteista ja niiden painoarvoista. (Eskelinen, 2012.)

Taloustieteellisen tutkimuksen pohjalta annetut politiikkasuositukset ovat luonteeltaan normatiivisia, koska taloustieteelliseen teoriaan sisältyy oletus talouskasvun tavoiteltavuudesta talouspolitiikan päämääränä (Eskelinen, 2012). Veropolitiikan kannalta taloustieteellisen tiedon painoarvon korostumisen myötä ongelmaksi on muodostunut se, että taloustieteelliset normatiiviset ja kausaaliset oletukset ovat päässeet vakiintumaan osin tiedostamattomaksikin osaksi poliittista päätöksentekoprosessia (Ylönen ym., 2020, s. 48). Myös muiden tieteenalojen teoria on normatiivista sikäli, kun siihen sisältyy käsityksiä esimerkiksi verotuksen tavoitteista tai oikeasta lähestymistavasta lainsäädäntöön (vrt. Eskelinen, 2012, s. 82). Veropoliittisiin valintoihin ovat 2000-luvulla kuitenkin vaikuttanut keskeisesti nimenomaan uusklassisen talousteorian normatiiviset oletukset (Ylönen ym., 2020).

Tarve hallinnollisen päätöksenteon avoimuudelle on tunnustettu julkishallinnon sisällä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön virkamieseettisessä toimintaohjeessa avoimuuden on todettu antavan kansalaisille mahdollisuuden kontrolloida hallinnon toimintaa (valtiovarainministeriö, 2021, s. 5). Virkamieseettinen toimintaohje edellyttää kuitenkin avoimuuden lisäksi päätösten perustamista tosiasioihin ja tosiasioiden arviointia puolueettomasti (valtiovarainministeriö, s. 7). Nähdäkseni päätöksenteon normatiivisia perusteita tuodaan hallinnossa esille muita päätöksenteon perusteita varovaisemmin, koska normatiivisten valintojen julkituonti edellyttäisi päätöksenteon subjektiivisuuden myöntämistä, mikä puolestaan voisi heikentää kansalaisten mielikuvia hallinnon puolueettomuudesta.

Verotutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat tyypillisimmin olleet verojärjestelmän ja politiikkatoimien vaikutukset yksilöiden ja yritysten käyttäytymiseen (ks. esim. Tampereen yliopisto, 2022). Edellisinä vuosina verotutkimuksen on esitetty laajentuneen kohti verojärjestelmätutkimusta, jossa verojärjestelmän vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan esimerkiksi verotuksen ympäristövaikutusten kautta on otettu entistä laajemmin huomioon (Kotakorpi, 2023). Verotuksen normatiivista tavoitteistoa ja verojärjestelmän kehittämistä ohjaavia periaatteita on kuitenkin tutkittu vähäisesti verotutkimuksen näkökulman laajentumisesta huolimatta, ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus on jäänyt puuttumaan lähes kokonaan.

Verotutkimuksen normatiivisuutta on laintulkinnan osalta tutkinut Santtu Raitasuo. Väitöskirjassaan Raitasuo (2022) esitti, että vero-oikeudellinen sääntely jättää merkittävästi tilaa erilaisille lainmukaisille laintulkintoille, joista vero-oikeuden asiantuntijat päätyvät usein suosimaan ja edistämään edustamiensa instituutioiden tavoitteiden mukaisia tulkintatapoja. Lisäksi Raitasuo, Matti Ylönen ja Heikki Hiilamo (2024) sekä Lauri Finér (2022) ovat tutkineet lobbausta osinkoverotuksen ja veronkiertosääntelyn konteksteissa päätyen samansuuntaiseen johtopäätökseen, että eturyhmiä edustavat lobbarit ovat onnistuneet muovaamaan veropolitiikan sisältöä haluamaansa suuntaan. Molemmissa edellä mainituissa tutkimuksissa keinoksi verolobbauksen haitallisten vaikutusten lievittämiseen esitettiin riippumattoman verotutkimuksen lisäämistä (Finér, 2022, s. 23; Raitasuo ym., 2024, s. 22–24). Jos veropoliittiseen keskusteluun on tarjolla lähinnä intressiryhmien rahoittamaa ja tuottamaa tutkimusta, myös veropoliittinen keskustelu ohjautuu helposti eturyhmien kannalta mielekkäiden politiikkakysymysten ja näkökulmien ympärille.

Veropoliittinen päätöksenteko perustuu väistämättä jonkinlaisiin normatiivisiin valintoihin, eivätkä tieteelliseen teoriaan sisältyvät normatiiviset oletukset ole itsessään vahingollisia. Myös sääntelyn kohteena olevien sidosryhmien kuuleminen ja niiden intressien huomioiminen lainvalmistelussa nähdään perusteltuna (ks. valtioneuvosto, 2022). Riskinä on kuitenkin, että veropoliittisessa päätöksenteossa hyödynnettävän lainvalmisteluaineiston normatiiviset valinnat hyväksytään niitä tun-

nistamatta ja tiedostamatta, jolloin verotuksen arvosidonnaisuus sivuutetaan veropolitiikassa ja debatti verotuksen tavoitteistosta jää käymättä. Tällöin myös poliittisen harkinnan tila veropolitiikassa kaventuu ja veropoliittisen päätöksenteon läpinäkyvyys heikkenee. Vastaavasti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen avulla näitä arvovalintoja voidaan havaita ja nostaa keskustelun kohteeksi, mikä on pyrkimyksenäni myös tässä tutkielmassa.

## 2.2 Hyvästä verojärjestelmästä

Verojärjestelmän tarkoituksena on yksinkertaistetusti tarvittavan rahoituksen kerääminen julkisen sektorin menoihin täyttämällä yhteiskunnan asettamat oikeudenmukaisuustavoitteet ja minimoiden verotuksesta aiheutuvat hyvinvointitappiot (esim. Kari ym., 2013, s. 5). Verotulojen tarve määrittyy pitkälti julkisen sektorin rahankäyttötarpeen pohjalta, minkä takia en käsittele verotuksen optimaalista kokonaistasoa tässä tutkielmassa. Sen sijaan lähestyn tässä alaluvussa kirjallisuuden kautta käsityksiä siitä, minkälainen hyvä verojärjestelmä on. Hyvää verojärjestelmää koskevien käsitysten aika- ja paikkasidonnaisuuden takia olen rajannut tässä alaluvussa käytetyn lähteistön 1990-luvun jälkipuoliskon ja kevään 2024 välisessä aikaikkunassa julkaistuihin suomalaisiin kirjallisuuteen.

Hyvää verojärjestelmää on verotusta koskevassa akateemisessa kirjallisuudessa lähestytty yleensä yhtäältä verotuksen tavoitteiden ja toisaalta verojärjestelmän ominaisuuksien kautta. Verotuksen tavoitteilla tarkoitetaan esimerkiksi kerättävien varojen määrään, talouskasvuun ja kansanterveyden parantumiseen liittyviä lopputulemia, joihin verotuksen kautta pyritään. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ovat puolestaan verotuksen neutraliteetin ja oikeusvarmuuden kaltaisia periaateluontoisia lähtökohtia koskien sitä, minkälainen verojärjestelmän pitäisi olla saavuttaakseen verotuksen tavoitteet. Hyvälle verojärjestelmälle ei yleensä ole asetettu kirjallisuudessa konkreettisia kriteereitä tai painoarvoja, vaan ne esitellään yksitellen listamaisesti (Nissinen, 2019, s. 45). Alla mainitut hyvää verojärjestelmää koskevat käsitykset ovat kirjallisuuden pohjalta arvioiden verotutkijoiden enemmistön hyväksymiä, joskin ominaisuuksien priorisointiin voi liittyä tutkimusala- ja tutkijakohtaisia eroja.

Verotus heikentää lähtökohtaisesti aina kannustimia taloudelliseen aktiivisuuteen, koska ostajan vaikkapa työvoimasta tai palvelusta maksama hinta ylittää myyjälle jäävän nettotulon verokiilan takia (ks. Kari ym., 2013, s. 3). Hyvän verojärjestelmän tunnuspiirteenä on, että verotus on taloudellisesta näkökulmasta tehokasta eli aiheuttaa mahdollisimman vähän vaihdannan vähenemisestä johtuvaa hyvinvointitappiota (Niskakangas, 2011, s. 68). Tuloverotuksessa verotuksen ohjaava vaikutus nähdään markkinoita vääristävänä ja yleensä muutenkin perusteettomana,

joten tehokkaana pidetään järjestelmää, joka ei houkuttele verovelvollisia tekemään erilaisia valintoja kuin verottomassa skenaariossa (Penttilä, 1998, s. 12). Yleensä tehokas järjestelmä maksimoi taloustieteellisestä näkökulmasta hyvinvoinnin kiinteillä resursseilla, mutta verotuksella pyritään siis käänteisesti keräämään kiinteä määrä resursseja hyvinvointitappiot minimoiden.

Tuloverotuksen neutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolista verokohtelua erilaisen taloudellisen toiminnan muotojen välillä (valtiovarainministeriö, 2022, s. 1). Neutraliteetin nähdään olevan tiukasti kytköksissä verotuksen tehokkuuteen, koska neutraali verotus minimoi verotuksen ohjausvaikutuksen aiheuttamaa vääristymistä markkinoilla (Penttilä, 1998, s. 12). Toisaalta tuloverotuksen neutraliteetti on keskeistä myös verotuksen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, sillä epäneutraali verotus johtaisi verorasituksen epätasaiseen jakautumiseen verovelvollisten välillä.

Verojärjestelmän keskeisimpiin ominaisuuksiin kuuluu myös oikeudenmukaisuus, jota on määritelty kirjallisuudessa monilla erilaisilla ja osin jopa keskenään vaihtoehtoisilla tavoilla. Ensinnäkin oikeudenmukaisuutta on lähestytty tuloverotuksen kontekstissa horisontaalisen ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteiden kautta, joista horisontaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää verottamaan samanlaisessa taloudellisessa asemassa olevia verovelvollisia saman verran ja vertikaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää tuloveron määrän kasvua vähintään samassa suhteessa tulojen kasvun kanssa (Niskakangas, 2011, s. 62). Yleisessä oikeustieteessä verotuksen oikeudenmukaisuutta on puolestaan lähestytty ansionmukaisuuden, yhdenmukaisuuden ja perustellun odotuksen periaatteiden kautta (Niskakangas, 2011, s. 62). Ansionmukaisuuden periaatteen mukaan hyvän tekemisestä, eli esimerkiksi ahkerasta työskentelystä, tulisi palkita. Yhdenvertaisuuden periaatteen mukaan samanlaisia tapauksia tulee käsitellä samalla tavalla, jolloin verotuksen neutraliteetin tulisi toteutua erilaisten tulojen ohella myös suoraan eri verovelvollisten välillä. Perustellun odotuksen periaatteen mukaan sopimukset ja lupaukset tulisi pitää, joten perustellun odotuksen periaate kytkeytyy verotuksessa ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen. (ks. Niskakangas, 2011, s. 62.)

Tuloverotuksen progressiivisuuden perustelut pohjautuvat vaatimukseen verotuksen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Verotuksen progression avulla voidaan tasata nettotuloeroja ja vähentää eriarvoisuutta, mutta sopiva progressiotaso ja progression tarkoituksenmukaisuus ylipäänsä ovat kiistanalaisia kysymyksiä, koska progressio heikentää verotuksen tehokkuutta ja se nähdään toisinaan ristiriitaisena verotuksen ansionmukaisuuden kanssa. (ks. Niskakangas, 2011, s. 64.) Veropolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointia mutkistaa myös, että oikeudenmukaisuuden toteutumista koskevaa arviointia voidaan tehdä yhden vuoden tulojen osalta tai vaihtoehtoisesti pidemmän aikavälin tulokertymän osalta (Kari ym., 2013, s. 4). Tuloveropolitiikassa yleinen kysymys on ollut, miten järjestelmän kasvu- ja tulonjako-

poliittisia tavoitteita halutaan tasapainotella niiden ollessa keskenään ristiriidassa (ks. Niskakangas, 2011, s. 64; Tikka, 2004).

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina pidetään myös oikeusvarmuutta ja pysyvyyttä. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan sitä, että verovelvollinen voi odottaa verotuksensa tulevan suoritetuksi lainmukaisesti ja verotuksen lopputulema on ennalta verovelvollisen pääteltävissä, minkä lisäksi oikeusvarmuus edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta verotuspäätöksiin (Niskakangas, 2011, s. 59–61). Veropolitiikan kannalta oikeusvarmuus puoltaa sääntelyn pysyvyyttä, koska verotuskäytännön vakiintuminen ja oikeuskäytännössä ajan myötä tapahtuvat linjanvedot tulkinnanvaraisiin laintulkintakysymyksiin parantavat verotuksen ennakoitavuutta. Pitkävaikutteisten valintojen suhteen ennakoitavuus on tärkeää, koska arviot verotuksen muutoksista vaikuttavat muun muassa verovelvollisten investointipäätöksiin. Hyvän verojärjestelmän lähtökohta onkin, että sitä muutetaan vain, jos perusteet sääntelyn muuttamiselle ovat selvästi painavammat kuin perusteet muuttamatta jättämiselle (Niskakangas, 2011, s. 61).

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina pidetään myös selkeyttä ja yksinkertaisuutta, koska selkeä ja yksinkertainen järjestelmä mahdollistaa veroasioiden hoitamisen ja ymmärtämisen verovelvollisille ilman suhteetonta vaivannäköä, mikä vastaavasti vahvistaa verotuksen hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa (valtiovarainministeriö, 2022, s. 2). Verojärjestelmän selkeys parantaa oikeusvarmuutta ja ehkäisee mahdollisuuksia tulkinnanvaraiseen lainsäädäntöön perustuvaan verosuunnitteluun (Niskakangas, 2011, s. 69). Verojärjestelmän yksinkertaisuus vähentää verotuksen kustannuksia sekä verovelvollisilta että veroviranomaiselta ja siten parantaa hallinnollista tehokkuutta (Niskakangas, 2011, s. 66–67). Toisaalta järjestelmän selkeys ja hallinnollinen tehokkuus voivat paikoin olla ristiriidassa verotuksen oikeudenmukaisuuden kanssa, sillä verovelvollisten yksilöllisten olosuhteiden huomioonottaminen monimutkaistaa sääntelyä ja kasvattaa hallinnon resurssitarpeita.

Lisäksi hyvässä kansallisessa verojärjestelmässä on otettu huomioon kansainvälisen oikeuden vaatimukset. Hyvän verosääntelyn ja sen tulkinnan tulisi olla ristiriidatonta muun muassa EU-oikeuden ja muiden kansainvälisten sopimusten kanssa (Niskakangas, 2011, s. 70–71). Koska konfliktitilanteessa sovelletaan ensisijaisesti EU-oikeutta, on EU-oikeuden vastainen kansallinen sääntely tehotonta ja verotuksen selkeyttä heikentävää. Tuloveropolitiikan kannalta olennaista on ollut ennen kaikkea EU-oikeudesta pohjautuva vaatimus, että toisessa jäsenvaltiossa asuvia verovelvollisia syrjivä kohtelu ei ole sallittua (vrt. Niskakangas, 2011, s. 70; Nissinen, 2019, s. 118).

Kirjallisuudessa verojärjestelmän kansainvälinen kilpailukyky on nähty EU-oikeudellisen yhteensopivuuden tapaan välttämättömänä reunaehtona verojärjestelmän kehitykselle (esim. Tikka, 2004). Koska pääomalla ja työvoimalla on mahdol-

lisuus muuttaa toiseen valtioon eikä näiden vapauksien rajoittaminen EU:n sisämarkkinoilla olisi edes mahdollista, on verotuksen oltava riittävän kilpailukykyistä houkutellakseen sijoituksia ja työvoimaa ulkomailta sekä estääkseen kotimaisen pääoman ja työvoiman lähtemistä maasta (Tikka, 2004). Kilpailukykyiselle verotukselle ei ole spesifiä määritelmää, mutta yleisesti ottaen matalat verokannat ja efektiivisiä veroasteita madaltavat verotuet parantavat yksittäisen valtion asemaa kansainvälisessä kilpailussa pääomasta ja työvoimasta.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ovat siis arvomaisia ja jokseenkin abstrakteja lähtökohtia, joiden pohjalta verojärjestelmää kehitetään (vrt. Lehtonen, 2009). Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien luonteesta seuraa, että niiden täsmällinen määrittely ja mittaaminen on hankalaa. Esimerkiksi verotuksen sosiaalista oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida gini-kertoimen kaltaisten numeeristen menetelmien tai erilaisten kvalitatiivisten kriteerien kautta, mutta oikean menetelmän valintaan ja hyväksyttävien tuloerojen arviointiin ei ole yhtä oikeaa tieteellistä tapaa. Tällöin politiikkojen tehtäväksi jää suomalaisessa veropoliittisessa päätöksenteossa arvioida muun muassa, minkä verran tuloerojen tasaamista verotuksen sosiaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää ja miten paljon taloudellisesta tehokkuudesta ollaan valmiita tinkimään sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi näiden tavoitteiden ollessa ristiriidassa.

Verojärjestelmän tavoitteiden ristiriitatilanteessa priorisoitavien periaatteiden ja valittavien veropolitiikan keinojen pitäisi valikoitua yhteiskunnan arvovalintojen perusteella (valtiovarainministeriö, 2022, s. 2). Tyypillinen poliittinen valintatilanne muodostuu esimerkiksi silloin, kun verotuksen tehokkuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tähtäävät pyrkimykset puoltavat erityyppisiä politiikkatoimia (Niskakangas, 2011, s. 64; Tikka, 2004). Verojärjestelmän ominaisuuksien välisen suhteita on eritelty kattavammin muun muassa Mika Nissinen väitöskirjassaan (ks. Nissinen, 2019, s. 113–130).

Ideaalitalanteessa verojärjestelmän tavoitteet perustuvat siis yhteiskunnan arvoihin ja veropolitiikan valinnat tietoon siitä, miten tavoitteet ovat parhaiten saavutettavissa käytännössä. Vastaavasti käsitykset hyvästä verojärjestelmästä voivat muuttua poliittisten preferenssien ja tarkoituksenmukaisia veropolitiikan keinoja koskevien tieteellisten käsitysten kehittymisen myötä. Poliittisia syitä verojärjestelmän muuttamiselle voivat olla esimerkiksi verojärjestelmän tehokkuusvaatimusten tai tulonjakopreferenssien muutokset (Kärkkäinen, 2013a, s. 34). Tarkoituksenmukaisen veropolitiikan suhteen tieteellis-teoreettisesta näkökulmasta epäselvää on puolestaan ollut muun muassa se, missä tilanteissa verovelvollisten valintoja ohjaava verotus on perusteltua (Niskakangas, 2011, s. 53–56). Tieteellisten käsitysten ja poliittisten preferenssien muutosten lisäksi kehittämispaineita verolainsäädännölle

aiheuttavat muun muassa huonosti toimivien säännösten päivittämistarpeet, muun lainsäädännön muuttuminen sekä yleinen taloudellinen ja teknologinen kehitys.

## 3 SUOMEN TULOVEROJÄRJESTELMÄ

### 3.1 Nykyisen tuloverolain tausta ja tavoitteet

Suomessa henkilöiden tuloverotus perustuu pääomatulojen ja ansiotulojen eriytettyyn verotukseen, joka on ollut käytössä verovuodesta 1993 lähtien (Kari ym., 2006, s. 111). Muun muassa veronalaisista tuloista, tulojen jakamisesta pääomatuloihin ja ansiotuloihin sekä tuloista tehtävistä vähennyksistä on säädetty tuloverolaissa (1535/1992), joka korvasi sitä edeltäneen tulo- ja varallisuusverolain (1240/1988) vuoden 1993 alussa samalla, kun eriytetty tuloveromalli astui voimaan. Vaikka tuloverolakiin on tehty useita pienempiä uudistuksia vuoden 1993 jälkeen, pohjautuu tuloverojärjestelmä vielä 2020-luvulla pitkälti samoihin perusperiaatteisiin kuin heti nykyisen tuloverolain voimaantulon jälkeen.

Lähtökohtana vuoden 1993 tuloverolakiuudistukselle oli, että uudistusta edeltävän verosääntelyn ei katsottu ”enää kaikin osin vastaavan ajan vaatimuksia” (HE 200/1992 vp, s. 4). Rahamarkkinoiden vapautumisen sekä Tanskassa vuonna 1987, Ruotsissa vuonna 1991 ja Norjassa vuonna 1992 tehtyjen tuloverouudistusten arvioitiin hallituksen esityksessä haastaneen Suomen verojärjestelmän toimivuutta ja kilpailukykyä aiheuttaen painetta reagoida muuttuneisiin olosuhteisiin verojärjestelmää muuttamalla. Ratkaisuna Suomi päätyi Ruotsin, Norjan ja Tanskan tavoin siirtymään eriytettyyn tuloveromalliin. Eri Pohjoismaiden veromallien yksityiskohdissa oli eroavaisuuksia, mutta Pohjoismaiden veromalleja yhdistäviä tekijöitä olivat ansiotulojen progressiivinen verotus, pääomatulojen suhteellinen verotus, korkomenovähennyksen kohdistaminen pääomatuloon ja pääomatulojen verokantojen sijoittuminen olennaisesti ansiotuloverotuksen ylimpien veroprosenttien yläpuolelle (HE 200/1992 vp, s. 4).

Vuoden 1993 tuloverolakiuudistus oli jatkumoa vuosina 1989–1991 asteittain voimaan tulleelle kokonaisverouudistukselle, jossa henkilöverotuksen marginaaliveroasteita oli laskettu ja vähennyksiä oli karsittu (Kari ym., 2006, s. 110–111). Vuosina 1989–1991 myös yritysverotuksessa veropohjaa oli laajennettu ja verokantaa laskettu 50 prosentista 41 prosenttiin. Osinkoverotuksessa oli siirrytty kevennetystä kahdenkertaisesta verotuksesta yhtiöveron hyvitysjärjestelmään. (Kari ym., 2006, s. 110–111.) Vuosien 1989–1991 ja 1993 verouudistuksia yhdisti siirtyminen kohti laajempaa veropohjaa ja matalampia marginaaliveroasteita niin henkilö- kuin yritysverotuksessa. Vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksen sisältö määrittyi merkittävältä osin valtiovarainministeriön johtaman juristeista ja ekonomisteista koostuneen asiantuntijatyöryhmän työn pohjalta (Ylönen ym., 2020, s. 37–38).

Vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksen tärkeimpinä tavoitteina on pidetty verotuksen yhtenäisyyden parantamista ja verojärjestelmän sopeuttamista kansainvälisiin pääomaliikkeisiin (Ylönen ym., 2020, s. 37). Hallituksen esityksessä HE 200/1992 vp tuloverolaille määriteltiin kuitenkin yhteensä viisi tavoitetta ja keskeistä lähtökohtaa, jotka olivat pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistaminen, verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen, yritysten rahoitusrakenteen parantaminen, verokeinottelun estäminen ja eri veronsaajien aseman turvaaminen (*HE 200/1992 vp*). Viittaan selkeyden vuoksi näihin viiteen hallituksen esityksessä mainittuun tavoitteeseen tässä tutkielmassa tuloverolain tavoitteina ja muihin (tulo)verotuksen tavoitteisiin (tulo)verotuksen tavoitteina.

Pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistamistavoitteen taustalla oli pyrkimys parantaa pääomatuloverotuksen neutraliteettia. Uudella tuloverolailla tavoiteltiin hallituksen esityksen mukaan parempaa yhdenmukaisuutta erityyppisten pääomatulojen ja tasapuolisuutta veronmaksajien välillä verrattuna aikaan ennen uutta tuloverolakia. Tuloverotuksen neutraliteetin paranemisen uskottiin johtavan talouden tehokkuushyötyihin, koska aiemmin verojärjestelmän nähtiin ohjailleen sijoituspäätöksiä voimakkaasti. (*HE 200/1992 vp*.)

Verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamisen tarve perustui huoleen pääoman kansainvälisen liikkuvuuden vapautumisen vaikutuksesta Suomen houkuttelevuuteen pääomasijoitusten kohdemaana. Vaikka Suomessa asuvan sijoittajan tulon huomautettiin hallituksen esityksessä olevan ”tavallisesti täysimääräisesti” veronalaista tuloa Suomessa, tuloverolakiuudistusta edeltävien korkeiden pääomatuloveroasteiden arvioitiin olleen ongelmallisia kilpailussa kansainvälisistä sijoituksista. (*HE 200/1992 vp*.)

Yritysten rahoitusrakenteen parantamisella viitattiin hallituksen esityksessä korko- ja osinkotulojen verotuksen muutoksiin, joilla heikennettiin ”huomattavan verosuosinnan” kohteena olleiden korkosijoitusten houkuttelevuutta osakesijoitukseen verrattuna (ks. *HE 200/1992 vp*, s. 7). Muutosten oletettiin houkuttelevan sijoitta-

ja osakesijoituksiin aiempaa vahvemmin ja siten lisäävän ”suomalaisyrittysten mahdollisuuksia riskipääoman hankintaan kokonaistaloudellista kehitystä edistävällä tavalla” (HE 200/1992 vp, s. 7). Osinkoverotuksen pääomatulo-osuuden suuruus si-dottiin uudistuksen yhteydessä osingonmaksajayhtiön nettovarallisuuden arvoon, jolloin yrittäjille ja sijoittajille muodostui kannustin maksimoida omistamiensa yri-tysten varallisuutta ja välttää yritysten velkaantumista (HE 200/1992 vp).

Verokeinottelun estämisen tavoite liittyi ”perusteettomien veroetujen” saavut-tamiseen johtavan verosuunnittelun hankaloittamiseen (ks. HE 200/1992 vp, s. 7). Erityisenä ongelmana hallituksen esityksessä mainittiin korkovähennys, jota kohdis-tettiin progressiivisen verotuksen piirissä oleviin tuloihin, vaikka korkomenot olisi- vat käytännössä kohdistuneet matalammin verotettuihin luovutusvoittoihin tai kor-kotuloihin. Pääomatulojen ja pääomatuloista tehtävien vähennysten yhdistäminen saman suhteellisen veron alle neutralisoi hallituksen esityksen mukaan pääomatulo- jen verotusta ja poisti siten mahdollisuuksia verosuunnitteluun. (HE 200/1992 vp.)

Eri veronsaajien aseman turvaamisen tarve aiheutui puolestaan tulolakiuudis- tuksen odotetuista vaikutuksista, koska verojärjestelmän muutoksen oletettiin vai- kuttavan verokertymän jakautumiseen veronsaajien välillä. Vaikka uudistuksen vai- kutukset tuloverotuksen kokonaistuottoon arvioitiin vähäisiksi, odotettiin korkovä- hennysten kohdistumisen pääomatuloihin kasvattavan kuntien ja seurakuntien ve- rotuloja valtion kustannuksella. Veronsaajakohtaisten vero-osuuksien muutosta va- rauduttiin kompensoimaan tarvittaessa yhteisöveron jako-osuuksia muuttamalla. (HE 200/1992 vp.)

Lisäksi veromallin hyötynä nähtiin hallituksen esityksessä pääomatuloverotuk- sen ja yritysverotuksen välinen kytkös, joka toteutettiin hyvittämällä osingonsaajalle henkilöverotuksessa osingonmaksajayhtiön maksama tulovero. Yhtiöveron hyvitys- järjestelmän hyöty perustui siihen, että se poisti kannustimia tulojen tai menojen siir- telyyn yritysten ja henkilökohtaisten varojen välillä. (HE 200/1992 vp, s. 4–5.) Uuden veromallin haasteena tunnistettiin hallituksen esityksessä puolestaan sen tulonjaolli- set vaikutukset. Pääomatulojen ansiotuloja kevyemmän verotuksen ja progression puuttumisen tiedostettiin olevan yleisen ajatustavan vastaista ja oikeudenmukai- suuden kannalta vaikeasti perusteltavissa, mutta näistä intresseistä tinkiminen näh- tiin kilpailukyvyn ja verovähennysjärjestelmän yksinkertaistamisen kannalta perus- teltuna (ks. HE 200/1992 vp, s. 4–5). Ansiotuloverotuksen veroasteita ei uudistuksen yhteydessä muutettu, joten tulonjaon näkökulmasta olennaista oli juuri pääomatu- loverotuksen uudistuminen. Uuden veromallin vaikutusten tuloverotuksen koko- naisverotuottoon arvioitiin olevan vähäiset (HE 200/1992 vp, s. 8).

## 3.2 Suomen tuloveromallin perustelut

Pääomatulojen ja ansiotulojen eriytetyn verotuksen on esitetty olevan suotavaa sillä perusteella, että pääomatulot ja ansiotulot ovat luonteeltaan erilaisia (ks. esim. Knuutinen, 2018, s. 68–71). Käytännössä eriytetyn tuloveromallin kannattajat näkevät siis pääomatulot ja ansiotulot kahtena toisistaan erillisenä ja ominaisuuksiltaan erityyppisenä veropohjana, joita ei ole tarpeen verottaa samalla tavalla. Tällöin myös hyvää pääomatuloverojärjestelmää ja hyvää ansiotuloverojärjestelmää on lähestytty eriytettyä tuloverotusta puoltavassa kirjallisuudessa toisistaan lähtökohtaisesti irrallisina kysymyksinä. Optimaalisen pääomatuloverotuksen ja ansiotuloverotuksen erilaisuutta on puolestaan perusteltu ennen kaikkea taloudellisella tehokkuudella (Nielsen & Sørensen, 1997).

Pääomatuloverotuksessa perusteltuna on pidetty suhteellista veroa, koska pääomatuloverotuksen progressioon liittyy monia ongelmia. Ensinnäkin useantyyppiset pääomatulot, kuten luovutusvoitot ja puun myyntitulot, kertyvät usein monen vuoden ajalta, mutta realisoituvat verotettavaksi tuloksi kokonaisuudessaan vasta luovutusvuonna (Knuutinen, 2018, s. 70–71). Suhteellisen pääomatuloverotuksen olosuhteissa myyntien ajoitus ei vaikuta veron määrään, mutta progressiivinen verotus loisi kannustimen verosuunnitteluun, koska veron määrää voisi minimoida muun muassa ajoittamalla myynnit useammalle verovuodelle tai hajauttamalla omistusta lähipiiriin sisällä (Genser & Reutter, 2007; Pirttilä & Tuomala, 2009, s. 44–45).

Toisena perusteluna pääomatulojen suhteelliselle ja verrattain matalalle verokannalle on pidetty inflaatiota, joka heikentää pitkältä ajalta kertyvän tulon reaalista arvoa. Koska verotuksen kohteena oleva nimellistuotto on positiivisen inflaation olosuhteissa aina reaalityttöä korkeampi, on matalalla verokannalla hyvitetty epäsuorasti inflaatiosta johtuvaa reaalityttöä heikkenemistä pääomatulonsaajille (Knuutinen, 2018; Sørensen, 2005). Lisäksi matala pääomaverokanta vähentää niiden tilanteiden määrää, joissa sijoituksen veronjälkeinen reaalityttö jää tuloverotuksen myötävaikutuksella negatiiviseksi (Sørensen, 2005).

Pääomatulojen verottamista ansiotuloja kevyemmin on pidetty rationaalisenä, koska pääoman kansainvälisen liikkuvuuden on arvioitu olevan aktiivisempaa kuin työvoiman (Sørensen, 1993, s. 17). Myös empiirinen tutkimusnäyttö on tukenut käsitystä, että ansiotuloverotuksen vaikutus työvoiman maastamuuttoon on vähäinen (Kalin ym., 2022). Lisäksi ansiotulojen korkea verottaminen erityisesti korkeilla tulotasoilla voi lisätä talouskasvua, jos matalampi verotus mahdollistaisi työtuntien vähentämisen tai vaikkapa aikaisemman eläköitymisen osalle työvoimasta (Lehmus, 2014). Näin ollen ansiotuloverotuksen on katsottu soveltuvan pääomatuloverotusta paremmin tulonjakopolitiikan välineeksi.

Kirjallisuudessa on jälkikäteen arvioitu vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksen vaikuttaneen myönteisesti verotuksen neutraliteettiin, yksinkertaisuuteen ja talouskasvuun, mikä vastaa hallituksen esityksessä tehtyjä ennakko-arvioita (esim. Kari ym., 2006, s. 112). Myös verotuotot kasvoivat uudistuksen jälkeen nopeasti ja jopa odotettua nopeammin, joskin verotuottojen nousu selittyy todennäköisesti ainakin suurilta osin verotukseen liittymättömillä tekijöillä (Kari ym., 2006, s. 120–125). Lisäksi verotuksen horisontaalisen oikeudenmukaisuuden on odotetusti arvioitu parantuneen 1990-luvulla verotuksen neutraliteetin mukana (Suoniemi, 2003; Ylönen ym., 2020, s. 37).

Teoreettiset perustelut eriytettylle tuloverotukselle eivät kirjallisuuden perusteella näytä kadonneen 1990-luvun jälkeen, vaan niiden on arvioitu jopa vankistuneen valtioiden välisen verokilpailun voimistumisen myötä (Knuutinen, 2018, s. 78–79). Empiirisesti vanhaan tutkimusnäyttöön perustuvia käsityksiä on puolestaan hankala testata ja kumota, koska monet empiiriset tutkimusasetelmat edellyttäisivät mahdollisuutta vertailla verovelvollisten käyttäytymistä erilaisissa olosuhteissa esimerkiksi uudistusta edeltävien ja uudistuksen jälkeisten vuosien välillä. Uudemmassa tutkimuksessa eriytetty tuloverotus on joka tapauksessa kerännyt kannatusta ja sitä on esitetty potentiaalisesti kehityssunnauksi muun muassa Euroopan unionille ja kehittyville maille (Bird & Zolt, 2011; Genser & Reutter, 2007; Stenkula & Wykman, 2022).

### 3.3 Suomen tuloveromalliin kohdistuva kritiikki

Pääomatulojen määrä lähti 1990-luvun puolivälissä voimakkaaseen kasvuun, joka johtui pitkälti osinkotulojen määrän kasvusta (Riihelä ym., 2005). Pääomatulojen kasvu keskittyi suurituloisimmalle prosentille väestöstä johtaen taloudellisen eriarvoisuuden nopeaan voimistumiseen (Kari ym., 2006, s. 124; Riihelä ym., 2005). Vaikka pääomatulojen määrän kasvun voi sinänsä tulkita viestivän pääomatuloverotuksen kilpailukykyisyydestä, on suurten ja suhteellisen matalasti verotettujen pääomatulojen keskittyminen harvoille muodostunut ongelmaksi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Eriytettyyn tuloverotukseen siirtymisen ja verotuksen progression lieventymisen on arvioitu voimistaneen nettotuloerojen kasvua (Riihelä ym., 2005; Suoniemi, 2003). Lisäksi eriytetyn tuloverotuksen vaikutus sosiaaliseen liikkuvuuteen on ollut sitä heikentävä (Riihelä ym., 2005). Nettotuloerojen kasvu vaikuttaa ylittäneen hallituksen esityksessä arvioidun (vrt. HE 200/1992 vp, s. 24–26). Eriytettyyn tuloverotukseen siirtyminen on siis painottanut kasvupoliittisia intressejä verotuksessa tulonjakopoliittisten intressien kustannuksella, vaikka vero- ja sosiaaliturvajärjestelmissä heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointipaino on Poh-

joismaissa kansainvälisesti vertaillen kaikista korkein (ks. Bargain ym., 2014; Kärkäinen, 2013a).

Suuret erot pääomatulojen ja ansiotulojen marginaaliveroasteissa luovat verovelvollisille kannustimen siirtää ansiotuloja pääomatuloverotuksen piiriin. Verovelvollisten kannalta tulonmuunto mahdollistaa oman verorasituksen keventämisen, mutta verojärjestelmän tasolla tulonmuunto voi vähentää verotuksen tehokkuutta ja johtaa verotuksen oikeudenmukaisuuden heikkenemiseen sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. (Pirttilä & Selin, 2011.) Tulonmuunto on erityisen relevantti haaste yrittäjien keskuudessa, koska yrittäjillä on palkansaajiin verrattuna laajemmin mahdollisuuksia tulonmuuntoon (Harju & Matikka, 2016). Yrittäjien tulon jakaminen pääoma- ja ansiotulo-osuuksiin on ollut eriytettyssä tuloverojärjestelmässä alusta alkaen perustavanlaatuinen ongelma, koska yrittäjien tulon katsotaan koostuvan osittain pääomatulosta ja osittain ansiotulosta, ja verotettavan tulon jakaminen oikeasuuruuksiin pääoma- ja ansiotulo-osuuksiin on vaikeaa tulonmuunnosta riippumatta (esim. Sørensen, 1993). Joka tapauksessa kirjallisuudessa on esitetty, että suomalainen muunnelmä eriytetystä tuloverotuksesta vääristää yritysten omistajien taloudellisia päätöksiä enemmän kuin Ruotsin ja Norjan järjestelmät (Pirttilä & Selin, 2011, s. 125, 139).

Empiirinen näyttö tukee käsitystä, että yritysten omistajat optimoivat aktiivisesti tulojensa rakennetta verotuksen kannalta edulliseksi, ja yritysten omistajien tulonmuunto on taloudellisesti merkittävä ilmiö (Harju & Matikka, 2016). Palkansaa- jien keskuudessa tulonmuunto ei ole osoittautunut makrotason datan perusteella yleiseksi ilmiöksi (Pirttilä & Selin, 2011). Toisaalta oikeuskäytännöstä on tunnistettu tilanteita, joissa palkkatuloa on pyritty muuntamaan elinkeinotuloksi (ks. Knuutinen, 2018, s. 75–78). Koska yhteisöveroaste on henkilöverotuksen veroasteita matalampi, on henkilökohtaistenkin tulojen kanavointi ja kerryttäminen yritykseen muutoinkin monessa tilanteessa taloudellisesti kannattavaa (Genser & Reutter, 2007, s. 6). Tulonmuuntoa on kuitenkin mahdollista estää tai hankaloittaa lainsäädännöllä. Suomessa työpanoksen muuntoon osinkotuloksi on puututtu muun muassa vuonna 2009 säätämällä työpanokseen kuuluvat osingot ansiotulona verotettavaksi (ks. TVL 33 b § 3 mom.). Norjassa tulonmuuntoa onnistuttiin puolestaan vähentämään osinkoverouudistuksella, joka tietyin edellytyksin kiristi osinkoverotusta ja siten vähensi tulonmuunnon kannusteita (Bø ym., 2012).

Oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta eriytetty tuloverotus on ongelmallista, koska tulojen jakautuminen pääoma- ja ansiotuloihin ei vaikuta lähtökohtaisesti verovelvollisen veronmaksukykyyn ja tulojen kokonaisuuteen, mutta tulojen jakautuminen tulolajeihin vaikuttaa tästä huolimatta maksettavan veron määrään. Pääomatuloverotuksen sisällä vallitseva neutraliteetti ei tällöin ulotu pääomatulojen ja ansiotulojen välille ja esimerkiksi Kari Tikka onkin luonneh-

tinut pääomatulojen ja ansiotulojen välisen verotuskohtelun erilaisuutta oikeudenmukaisuusvajeeksi (Tikka, 2004, s. 327).

Haasteena eriytetyssä tuloverotuksessa on myös rajanveto pääomatulojen ja ansiotulojen välille. Verotuskäytännön perusteella ansiotuloa ovat muun muassa virtuaalivaluutan louhimisesta saadut tulot, vaikka virtuaalivaluuttojen louhinnassa on kyse tietokoneiden suorittamasta prosessista (ks. Verohallinto, 2020). Pääomatulona verotetaan tuloverolain 32 §:n mukaan vain omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen, joten muun muassa EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta saadut arpajaisvoitot verotetaan ansiotulona. Rajanvetoa pääomatulojen ja ansiotulojen välille onkin jouduttu moneen otteeseen tekemään hallintotuomioistuimissa veroriitojen seurauksena (Knuutinen, 2018).

### **3.4 Verojärjestelmän kehityksestä vuoden 1993 jälkeen**

Suomen tuloverojärjestelmään ei ole tehty laajoja rakenteellisia uudistuksia vuoden 1993 jälkeen, vaan sääntelyä on kehitetty lukuisten suppea-alaisempien muutosten kautta. Yksittäisten vuosien muutokset esimerkiksi ansiotuloveroasteikkoon ovat olleet verrattain pieniä, mutta asteittaisista samansuuntaisista muutoksista on muodostunut verojärjestelmän kokonaisrakenteen kannalta merkittäviä trendejä. Usein pieniä verotuksen uudistuksia on perusteltu lähinnä budjetti- ja työllisyyspoliittisilla argumenteilla, joten muutostrendien laaja-alainen ja systemaattinen tarkastelu verojärjestelmän toimivuuden kannalta on jäänyt taka-alalle. Käyn tässä alaluvussa läpi muutostrendejä tuloverotuksessa ja verotuksessa laajemmin vuodesta 1993 eteenpäin 2020-luvun alkupuolelle asti keskittyen tuloverojärjestelmän toimintaperiaatteiden kannalta keskeisiin muutoksiin.

Ansiotuloverokantojen kehittymisestä vuosien 1993 ja 2024 välisellä ajanjaksolla erottuu tilastojen valossa kaksi selkeää erillistä vaihetta. Tuloverojen osuus veronalaisesta ansiotulosta laski kaikilla tulotasoilla nopeasti 1990-luvun puolivälin ja 2000-luvun lopun välillä (ks. Veronmaksajain Keskusliitto, 2023b). Keskimääräisellä työntekijällä ansiotuloveroasteen lasku vuosien 1996 ja 2008 välillä oli noin 7 prosenttiyksikköä (Lehmus, 2014). 2010-luvun alussa tuloverojen osuuden lasku veronalaisesta ansiotulosta kuitenkin pysähtyi ja tuloverojen osuus veronalaisesta ansiotulosta on pysynyt jokseenkin tasaisena. Ansiotuloveroasteen kehitys on ollut samansuuntaista eri tulotasoilla. (Veronmaksajain Keskusliitto, 2023b.)

Ansiotuloverotuksen laskun poliittisena selityksenä lienee ollut pääosin käsitysten voimistuminen ansiotuloverotuksen kasvupoliittisesta haitallisuudesta. Suurituloisilla työtulonsaajilla korkeat marginaaliveroasteet lisäävät vapaa-ajan houkutte-

levuutta työnteon vaihtoehtona vähentäen tehtyjen työtuntien määrää (Kari ym., 2013, s. 14). Koska korkeapalkkaisen työvoiman suuret marginaaliveroasteet ovat täten ongelmallisia talouskasvun kannalta, on talouden rakenteen kehittyminen innovaatiokeskeisemmäksi osaltaan lisännyt painetta inhimillisen pääoman kartuttamisen tukemiseen ja sen käyttöön kannustamiseen, jolloin veropolitiikassa paineet ansiotuloverotuksen madaltamiseen ovat voimistuneet (Tikka, 2004, s. 324). Vastavasti matalilla tulotasoilla sosiaaliturvasta ja verotuksesta aiheutuu työllistymisen kannustinloukkuja, joita on nähty tarpeelliseksi lievittää ansiotuloverotuksen kevennyksillä (Kärkkäinen, 2013b, s. 2). Valtiovarainministeriö otti vuonna 2022 laaditussa virkamiesmuistiossaan ”Verotus osana kestävä julkista taloutta” (2022) selkeän kriittisen kannan ansiotuloverotuksen kiristykseen, mikä indikoi suhtautumisen ansiotuloverotuksen kireyteen säilyneen kriittisenä 2010-luvun alussa tapahtuneesta ansiotuloveroasteiden laskun pysähtymisestä huolimatta.

Pääomatuloverotuksessa verokannaksi asetettiin vuonna 1993 tuloverolakiuudistuksen yhteydessä 25 %, joka oli sama kuin silloinen yhteisöverokanta. Sittemmin pääomatuloverokantaa on asteittain nostettu useampaan kertaan ja laskettu kertaalleen vuonna 2005. Pääomatuloverotus muutettiin lievästi progressiiviseksi vuonna 2012 ottamalla käyttöön korkeampi verokanta suurille pääomatuloille. (Linnakangas & Juanto, 2016, s. 290–295.) Vuonna 2016 alempi pääomatuloverokanta säilytettiin 30 %:ssa ja ylempi verokanta nostettiin 34 %:iin (Linnakangas & Juanto, 2016, s. 294). Vuoden 2016 jälkeen pääomatulojen verokannat ovat säilyneet muuttumattomina tähän päivään asti.

Pääomatuloverotuksessa sopivien verokantojen löytäminen on ollut monimutkaista pääomatuloverotukseen kohdistuvista moninaisista intresseistä johtuen. Yhtäältä pääomatuloverokantojen nousu on ollut looginen seuraus 2000-luvun hitaasta inflaatiosta, sillä tarve kompensoida inflaatiosta aiheutuvaa heikentymistä reaali-tuottoon matalilla verokannoilla ei ole ollut tarpeellista (vrt. HE 200/1992 vp, s. 5). Toisaalta inflaation kiihtyminen voisi samalla logiikalla puoltaa verokantojen madaltamista, jos pääomatuloverotuksen ei haluta reaalisesti kiristyvän lisää. Pääomatuloverotuksen lieventämättä jättämistä tai jopa kiristämistä puoltavat kuitenkin myös tulo- ja varallisuuserojen kasvut varsinkin, kun muutosta selittäviä suuria pääomatuloja verotetaan merkittävästi suuria ansiotuloja kevyemmin. Ongelman ratkaisemista pääomatuloverotuksen progressiota kasvattamalla on puolestaan pidetty monesta syystä hankalana (esim. Knuutinen, 2018, s. 68–71).

Osinkoverotukseen on tehty nykyisen tuloverolain voimassaoloaikana useita uudistuksia, joista merkittävin oli yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen vuonna 2005. Ennen vuotta 2005 osingonsaaja sai vähentää täysimääräisenä pääomatuloverostaan veron, jonka listaamaton osingonmaksajayhtiö oli maksanut tulostaan yhteisöverona (Harju & Matikka, 2016, s. 117). Vuonna 2005 Suomessa siirryttiin yh-

tiöveron hyvitysjärjestelmän EU-oikeudellisesta ongelmallisuudesta johtuen osinkojen osittaiseen kaksinkertaiseen verotukseen, jossa listaamaton osingonmaksajayhtiö maksoi ensin tuloistaan 26 %:n yhteisöveron ja sen jälkeen 70 % osingon määrästä verotettiin osingonsaajan verotuksessa. Toisaalta osinko säilyi verovapaana siltä osin, kun sen suuruus oli alle 90 000 euroa ja alle 9 %:a osakkeiden matemaattisesta arvosta. (Harju & Matikka, 2016, s. 118.) Vuoden 2005 osinkoverouudistus johti myös luopumiseen yritystulon ja pääomatulon yhtenäisestä verotuksesta. Osinkoverotuksen kiristymisen vastapainona varallisuusverosta luovuttiin vuoden 2006 alussa (Linna-kangas & Juanto, 2016, s. 75–76).

Nykyisin listaamattoman osakeyhtiön maksamasta osingosta pääomatulo-osuutena verotetaan osuus, joka vastaa 8 %:n laskennallista tuottoa osakkeen matemaattiselle arvolle. Pääomatulo-osuudesta 25 % on veronalaista pääomatuloa ja 75 % verovapaata tuloa 150 000 euron osinkotuloon asti, ja 150 000 euroa ylittävistä osingosta 85 % osingosta on veronalaista tuloa ja 15 % verovapaata tuloa. Ansiotulo-osuuteen kuuluu osakkeen matemaattisesta arvosta laskettavan laskennallisen 8 %:n tuoton ylittävä osuus, josta 75 % verotetaan ansiotulona ja 25 % on verosta vapaata. Listatun yhtiön maksamasta osingosta 85 % verotetaan osakkeen matemaattisesta arvosta ja osingon määrästä riippumatta pääomatulona ja 15 % on verovapaata osingon määrästä riippumatta. Lisäksi esimerkiksi työpanokseen perustuville osingoille ja osakesäästötillille maksetuille osingoille on omat poikkeussäännökset (ks. Verohallinto, 2023). Nykyistä osinkoverojärjestelmää on pidetty monimutkaisena ja monin muin tavoin epäoptimaalisena, minkä takia muun muassa valtiovarainministeriön asettama yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä on arvioinut vuonna 2017 osinkoverotuksen uudistamisen tarpeelliseksi (ks. Järvikare ym., 2017).

Kokonaisveroaste eli eri verojen ja veronluonteisten maksujen osuus bruttokansantuotteesta Suomessa oli 43,5 % vuonna 1993, kun taas vuonna 2022 veroaste oli 43 % (Tilastokeskus, 2023). Kokonaisveroaste ei siis ole juurikaan laskenut 1990-luvulta 2020-luvulle, vaan eri verojen verorasituksen muutokset ovat pääasiassa johtuneet verorasituksen uudelleenkohdentamisesta eri verojen välillä. Verolajeista painoarvoaan ovat menettäneet kotitalouksien tuloverot, kun taas yhteisöveron ja kulutusverojen osuus verokertymästä on noussut (Veronmaksajain Keskusliitto, 2023a).

## 4 TUTKIMUSASETELMA

### 4.1 Tutkimustehtävä ja -menetelmä

Tutkin tässä pro gradu -tutkielmassa, minkälaisina hallituksen esityksessä HE 200/1992 vp tuloverolaille asetettujen tavoitteiden roolit näyttäytyvät valtionhallinnon julkaisemien raporttien perusteella. Yhtäältä kiinnostuksen kohteena on, kuinka relevantteja tuloverolain tavoitteet ovat nykyaikaisessa tuloverojärjestelmässä. Toisaalta tutkimuksen kohteena on se, minkälaisina tuloverolain tavoitteiden yhteydet muihin verotuksen tavoitteisiin näyttäytyvät. Tuloverolain tavoitteilla viitataan hallituksen esityksessä HE 200/1992 vp mainittuihin pääomatulojen verotuksen yhdenmukaisuuteen, verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseen, yritysten rahoitusrakenteen parantamiseen, verokeinottelun estämiseen ja eri veronsaajien aseman turvaamiseen. En siis pyri tässä tutkielmassa yksilöimään, miten ja kenen valintojen pohjalta aineistossa havaitut normatiiviset tavoitteet ovat muodostuneet, vaan ainoastaan tunnistamaan tehtyjä valintoja.

Tutkimuskysymykseni on, *minkälaisina tuloverolain tavoitteiden roolit näyttäytyvät tuloverojärjestelmässä*. Tavoitteiden rooleilla viitataan tutkimuskysymyksessä ensinnäkin tuloverolain tavoitteiden asemoitumiseen suhteessa muihin verotuksen tavoitteisiin silloin, kun tuloverolain tavoitteen tai toisen verotuksen tavoitteen toteutuminen edistää toisen tavoitteen toteutumista tai jommankumman tavoitteen edistäminen edellyttää toisesta tavoitteesta tinkimistä. Toiseksi arvioin tuloverolain tavoitteiden rooleja siitä näkökulmasta, kuinka tärkeinä ne näyttäytyvät tuloverotuksessa. Tutkimus perustuu oletukseen siitä, että tuloverolain tavoitteet heijastelevat tuloveropolitiikan normatiivisia lähtökohtia, joita pyrin tunnistamaan tuloverolain tavoitteiston kautta. Tutkimuskohteenani on luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen tavoitteisto, joten en arvioi esimerkiksi yritysten rahoitusrakenteen merkitys-

tä rahoitusmarkkina- tai yritysverolainsäädännön näkökulmasta. Ajallisesta perspektiivistä pyrin hahmottamaan tuloverolain tavoitteiden rooleja tämän tutkielman kirjoitusajankohdan eli kevään 2024 tilanteen perusteella.

Analyysimenetelmänä käytin deduktiivista sisällönanalyysiä, jolla viitataan systemaattiseen tapaan kerätä, luokitella ja tulkita aineiston asiasisältöä ennalta valikoidun kriteerien mukaisesti (vrt. Kibiswa, 2019, s. 2060–2061). Analyysiä ohjaavina tiedon redusointi- ja luokitteluperusteina käytin tekstikohtien sisällön liittymäpintaa johonkin tai joihinkin tuloverolain tavoitteista. Koska tutkin tuloverojärjestelmää koskevia käsityksiä kielellisen ilmaisun sijaan nimenomaan sisällön näkökulmasta, on sisällönanalyysi luonteva tutkimusmenetelmä tähän tutkielmaan.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa pelkistin aineiston analyysiä varten listamalla kustakin raportista tekstikohtia siltä osin, kun ne indikoivat jotakin yhden tai useamman tuloverolain tavoitteen roolista. Ryhmittelin jo tekstikohtien listauksen yhteydessä analysoitavat tekstihavainnot sen mukaan, mihin tavoitteeseen tai tavoitteisiin ne liittyvät, joten analyysissä ei ole ollut erillistä aineistolähtöistä klusteroituvaihetta (vrt. Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 4.4). Analyysin toisessa vaiheessa yhdistelin ja vertailin havaintoja tavoitekohtaisesti pyrkien hahmottamaan ja abstrahoimaan kokonaiskuvaa, joka kunkin tavoitteen roolista rakentuu. Myös tulokset on esitetty tavoitteittain jäsenneltynä tämän tutkielman tulosluvussa.

Pääomatuloverotuksen yhdenmukaisuuden roolia arvioin analyysissä ennen kaikkea tarkastelemalla raporttien tekstikohtia, joista ilmeni erityyppisten pääomatulojen tai pääomatuloja saavien henkilöiden välinen verotuskohtelun samanlaisuus tai erilaisuus. Neutraliteetin tärkeyttä verotuksen tavoitteena arvioin pitkälti sen kautta, miten verokohteluihin liittyviä eroavaisuuksia selitettiin ja millä edellytyksin poikkeamat neutraliteetista nähtiin perusteltuina. Verojärjestelmän kilpailukyvyyn arviointia tarkastelin pääomatuloverotuksen veroastetta laajemmin suomalaisen tuloverojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta. Kilpailukyvyyn osalta kiinnitin huomiota ennen kaikkea siihen, minkälaisissa tilanteissa tuloverojärjestelmän vaikutusta kilpailukykyyn pidettiin tärkeänä Suomen kansantalouden kannalta ja missä kohtaa tuloverotuksen vaikutus kansantalouden kilpailukykyyn arviointiin vähäiseksi.

Rahoitusrakennetavoitteen relevanssia arvioin sen mukaan, käsitelläänkö raporteissa yritysten pääomarakenteiden toimivuutta tai nostetaanko esille omaa tai vierasta pääomaa suosivia tai syrjiviä piirteitä tuloverojärjestelmässä. Tutkin rahoitusrakennetavoitteen yhteydessä myös sitä, miten pienyrityksen pääomarakenteen vahvistamiseksi tarkoitettuun yrityksen matemaattiseen arvoon perustuvaan osinkoverohuojennukseen suhtaudutaan aineistossa (ks. *HE 200/1992 vp*, s. 7). Verokeinottelunestotavoitteen osalta rajasin analyysin kohdistumaan eriytetyn tuloverotuksen mahdollistamaan verosuunnitteluun. Käsitteenä verokeinottelu on vanhahtava

ja epätarkka, mutta analyysissä tulkitsin verokeinotteluksi laillisen verosuunnittelun, joka on kuitenkin yhteiskunnallisella tasolla epätoivottavaa esimerkiksi verovelvoitteiden tasapuolisen jakautumisen tai taloudellisen tehokkuuden kannalta. Verosuunnittelumahdollisuuksien osalta tarkastelin, kuinka olennaisena ja haitallisena ilmiönä tulonmuunto näyttäytyy. Veronsaajien aseman turvaamistavoitetta arvioin siitä näkökulmasta, missä laajuudessa ja millä tavoin eri veronsaajien tulot nähdään tarpeelliseksi turvata tuloverolainsäädännössä. Tämän tavoitteen osalta tulosten reliabiliteetti voi kuitenkin olla heikko, koska veronsaajien asemaa on käsitelty yksittäisiä huomioita laajemmin vain raportissa ”Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet”, jossa verojärjestelmää käsitellään nimen mukaisesti ensisijaisesti kuntatalouden näkökulmasta.

Olennaista on tiedostaa, että tässä tutkielmassa analysoitavat tuloverolain tavoitteet eivät kata kaikkia verotuksen tavoitteita, eivätkä edes kaikkia verotuksen keskeisimmistä tavoitteista. Tässä tutkielmassa pyrkimyksenä tai lopputuloksena ei siis ole tuloverotusta ohjaavien periaatteiden systemaattinen arviointi ja vertailu, vaikka senkintyyppiselle tutkimukselle olisi tarvetta. Tämän tutkielman tutkimusasetelman relevanssi perustuu siihen, että asetelma tarjoaa mahdollisuuden tuloverotuksen tavoitteiston nykytilan ja muutossuunnan arviointiin.

Käyttämäni tutkimusasetelman rajoitteena on myös se, että tulosten kautta ei pysty juurikaan arvioimaan teoreettisia käsityksiä tuloverolain tavoitteiden rooleista. Täten esimerkiksi tavoitteiden tärkeyden arviointi objektiivisella asteikolla ja tavoitteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen eivät onnistu luotettavasti. Sen sijaan analysoimani aineistohavainnot kytkeytyvät tuloverolain tavoitteiden merkitysten ilmeneeseen yksittäisissä käytännön tilanteissa. Tämän tutkielman tulokset kuvaavat tuloverolain tavoitteiden rooleja nimenomaan sen kautta, miten niitä sovelletaan käytännön verojärjestelmää arvioidessa.

## 4.2 Aineisto

Tutkielman aineisto koostuu yhteensä kolmesta valtiovarainministeriön ja yhdestä valtioneuvoston kanslian julkaisemasta raportista, joiden julkaisuajankohdat sijoittuvat vuosille 2018–2023. Raporteista jokainen on julkinen ja vapaasti luettavissa verkossa. Kunkin raportin julkaisukieli on suomi ja tarkastelukohde Suomen verojärjestelmä jostakin näkökulmasta. Perustiedot aineistoon kuuluvista raporteista on esitetty alla taulukossa 1 ja käsittelen niitä tarkemmin sanallisesti jäljempänä tässä alaluvussa.

	Eri sijoitusmuotojen verokohtelu	Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus	Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet	Verokartoitus 2023
Julkaisuajan kohta	2018	2019	2021	2023
Raportin tarkastelukohde	Eriyryppisten sijoitusten verotuksellinen asema	Makrotaloudellisten muutosten aiheuttamat verotuksen muutostarpeet	Kuntien verotulot verolajeittain	Verotulot verolajeittain ja verotuksen kiristämismahdollisuudet
Ensisijainen ajallinen horisontti	Lähitulevaisuuden kehitystarpeet	Pidemmän aikavälin kehitystarpeet	Pidemmän aikavälin kehitystarpeet	Lähitulevaisuuden kehitystarpeet
Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Valtioneuvoston kanslia	Valtiovarainministeriö	Valtiovarainministeriö
Kirjoittajien tausta	Virkamies/tutkija/etujärjestö	Tutkija	Tutkija	Virkamies
Laajuus (sivua)	269	91	53	191

Taulukko 1: perustiedot aineiston raporteista

Raporteista vanhin on ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” (2018), jota varten työryhmän tehtävänä oli selvittää eri sijoitusmuotojen sekä kertamaksullisen eläkkeen verokohtelua toimivuuden, ajantasaisuuden, kannustavuuden ja neutraalisuuden näkökulmista näihin liittyvän verosäätelyn päivitystarpeiden arvioimiseksi. Raportin kirjoitti valtiovarainministeriön asettama työryhmä, johon kuuluivat kuusi ministeriöiden virkamiestä, Aalto-yliopiston apulaisprofessori, Verohallinnon erityisasiantuntija sekä edustajat Finanssiala ry:stä ja Veronmaksajien Keskusliitto ry:stä. Lisäksi työryhmä kuuli toimeksiantoa varten ulkopuolisia asiantuntijoita. Työryhmän raportille annettiin merkittävä painoarvo hallituksen esityksissä HE 275/2018 vp ja HE 304/2018 vp, joilla muutettiin eräiden vakuutuslaitosten ja sijoitusrahastojen verosäännöksiä sekä otettiin tuloverolakiin säännös osakesäästötilin tuloverotuksesta.

Raportissa ”Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus” (2019) tarkasteltiin digitaalisen liiketoiminnan ja alustatalouden yleistymisen, tekoälyn ja robotiikan nopean kehityksen, globalisaation, väestön ikääntymisen sekä ilmastonmuutoksen ehkäisytarpeen aiheuttamia muutospaineita Suomen verojärjestelmään. Lisäksi raportissa arviotiin, miten näihin muutospaineisiin tulisi reagoida. Raportin julkaisi valtioneuvoston kanslia osana vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelmansa toimeenpanoa ja sen kirjoitti seitsemänhenkinen työryhmä, johon kuuluivat Salla Kalin, Seppo Kari, Ilpo Kauppinen, Kaisa Kotakorpi, Niku Määttänen, Olli Ropponen ja Tarmo Valkonen. Kirjoittajien ammatillisia taustoja ei avata raportissa ollenkaan, mutta kir-

joittajaryhmä koostui valtioneuvoston kanslian ulkopuolisista eri instituutioita edustavista tutkijoista.

Raportissa ”Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet” (2021) käsiteltiin eri verotulolajien asemaa kunnissa, mahdollisuuksia kuntien veropohjan laajentamiseen sekä monipaikkaisuutta kuntaverotuksen näkökulmasta. Raportti oli osa valtiovarainministeriön laajempaa kunta- ja poliittikan kokonaisuutta kartoittanutta hanketta, jossa etsittiin toimenpidevaihtoehtoja tulevaisuuden kunta- ja poliittikkaa varten. Raportin ainoa kirjoittaja oli työelämäprofessori Timo Viherkenttä ja julkaisija valtiovarainministeriö.

Raporteista uusin on ”Verokartoitus 2023” (2023), jossa tutkimuskohteena olivat eri verolajien tuottamat tulot, poliittikkamahdollisuudet verotuksen kiristykseen sekä arviot kiristysten vaikutuksista. Raportti laadittiin rinnakkain meno- ja rakennekartoituksen kanssa, ja raportin tarkoituksena oli tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi tietoa julkisen talouden tasapainottamismahdollisuuksista. Raportin julkaisi valtiovarainministeriö ja sen kirjoittaneeseen työryhmään kuului yhdeksän virkamiestä. Työryhmä raportoi hankkeen etenemisestä yhdeksästä virkamiehestä koostuneelle ohjausryhmälle, joka ohjasi hankkeen etenemistä ja teki hankkeessa tarvittavat linjaukset.

Tutkimusaineisto sisältää ainoastaan raportteja, joiden päätarkastelukohde on tuloverojärjestelmä tai verojärjestelmä kokonaisuudessaan. Verojärjestelmää kokonaisuutena arvioivista raporteista olen hyödyntänyt tuloverotuksen kannalta merkityksellisiä kohtia soveltuvilta osin. Aineiston ulkopuolelle rajautuivat kokonaisuudessaan esimerkiksi valtioneuvostua kartoittavat raportit. Aineiston ulkopuolelle jäivät myös raportit ”Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus” sekä ”Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti”, koska tämä tutkielma rajautuu henkilöverotukseen. Ajallisesti raportit ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” ja ”Verokartoitus 2023” arvioivat verojärjestelmää ensisijaisesti raportin kirjoitushetken tilanteen ja lyhyen aikavälin muutosten näkökulmasta, kun taas raportit ”Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet” ja ”Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus” tarkastelivat verojärjestelmää sekä sen kehitystarpeita pidemmän aikavälin rakenteellisen kehittämisen näkökulmasta.

Lähestymistavaltaan ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” on raporteista oikeustieteellinen, koska siinä keskeisenä sisältönä ovat sijoitusmuodon verotuskohtelun tarkastelu vallitsevassa oikeustilassa ja lainsäädäntömuutosten pohtiminen sijoituskohteiden juridisten asemien näkökulmasta. Raportti ”Verokartoitus 2023” on puolestaan näkökulmaltaan pitkälti taloustieteellinen, mikä selittyy työryhmän toimeksiannolla, jossa mahdollisia verojärjestelmän muutoksia arvioitiin verotulojen näkökulmasta. Raporteissa ”Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet” ja ”Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus” verojärjestelmän rakennetta ar-

vioitiin laaja-alaisemmin ja kiinnostus kohdistui siihen, antavatko reaali maailman muutokset syytä uudistaa verojärjestelmän perusrakenteita.

Raporteissa ”Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus” ja ”Verokartoitus 2023” hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia on selostettu raportin alkupuolella. Raporteissa ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” ja ”Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet” ei ole erillisiä hyvää verojärjestelmää koskevia osia, mutta niissäkin raportin tausta ja tavoitteet esitellään alussa. Hyvää verojärjestelmää koskevien kuvausten perusteella ei käy ilmi, että käsityksessä hyvää järjestelmää koskevista periaatteista olisi eroa työryhmien välillä. Yhdessäkään raporteista ei oteta hyvän verojärjestelmän kuvausten yhteydessä kantaa siihen, mitä periaatteita tulisi painottaa mahdollisissa valintatilanteissa.

Hallinnolliset raportit ovat tämän tutkielman kannalta kiinnostava aineisto, koska niiden tehtävänä on tarjota tilannekuvaa verojärjestelmästä ja sen kehitystarpeista sekä -mahdollisuuksista poliittisen päätöksenteon tueksi. Hallinnollisiin selvityksiin kuuluu virkamiesten roolin puolesta pyrkimys tiedon tuottamiseen ilman poliittisten arvovalintojen tekemistä, mutta käytännössä verojärjestelmän tulkintaan liittyy väistämättä normatiivista harkintaa. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin tuoda esille, minkälaisista lähtökohdista käsin verojärjestelmäämme kehitetään.

Lisäksi aineiston osalta tulee ottaa huomioon se, että raporttien tavoitteena ei ole primääristi tuloverotuksen tavoitteiden periaatetasoinen arviointi. Yhtäältä tämä on aineistolle selkeä vahvuus, koska aineisto mahdollistaa juuri tekstien tiedostamattomien lähtökohtien ja oletusten arvioinnin. Toisaalta tämä on myös merkittävä aineiston rajoite, koska veropolitiikan periaatteellisia lähtökohtia ei käsitellä systemaattisesti aineistossa, ja käsiteltävien näkökulmien valikoituminen johtuu pitkälti suoraan työryhmien toimeksiannoista.

Vaikka aineiston raportit eivät ole saman tiimin tuottamia tai kuulu samaan julkaisusarjaan, ovat käsitykset tuloverojärjestelmän tavoitteista ja sen toimivuudesta pitkälti samankaltaisia eri raporttien välillä. Raporttien tilannekuvien samankaltaisuutta selittänee ainakin se, että useimmissa raporteissa nostetaan esille valtionhallinnon aiemmin julkaisemissa selvityksissä käsitellyjä näkökulmia ja politiikka-suosituksia sekä arvioidaan verojärjestelmää osin samojen lähteiden pohjalta. Täten tämän aineiston avulla pystynee muodostamaan jokseenkin luotettavasti suuntaa-antavan tilannekuvan tuloverojärjestelmää koskevistä käsityksistä, vaikka raporttien heterogeenisten toimeksiantojen ja neljään rajoittuvan kappalemäärän takia tulokset eivät sinänsä sovellu yleistämiseen.

## 5 TULOKSET

### 5.1 Pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistaminen

Yhdenmukaisuus näyttäytyy aineiston perusteella yhä yhtenä verojärjestelmän keskeisimmistä ominaisuuksista niin pääomatuloverotuksen sisällä kuin verotuksessa laajemminkin. Neutraliteetin tärkeys oikeastaan kiteytyy jo raportin ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” tehtävässä tarkastella erilaisten sijoitusmuotojen ”verokohtelun toimivuutta, ajantasaisuutta ja kannustavuutta sekä neutraalisuutta” toisiinsa verrattuna (ks. Salokoski ym., 2018, s. 11). Neutraliteetti näyttäytyy aineistossa painoitellen itsenäisenä verotuksen tavoitteena, mutta sen rooli korostuu myös verotuksen taloudellisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden edellytyksenä. Perusrakenteeltaan Suomen pääomatuloverojärjestelmän arvioidaan olevan toimiva ja neutraali sekä kattavan hyvin myös uudenaikaiset taloudellisen toiminnan muodot, kuten alustatalouden. Lisäksi pääomatuloverotuksen neutraliteettia lisäävänä tekijänä nähdään verokanta, joka on sama niin useimmille pääomatuloille kuin myös eri kunnissa asuville verovelvollisille.

Muiden verotuksen tavoitteiden yhteensovittamiseksi tehdyt poikkeamat verotuksen neutraliteetista on kuitenkin nähty tietyissä tilanteissa perusteltuina ja jopa tarkoituksenmukaisina. Esimerkiksi pieniin tuloihin liittyvät verohelpotukset ja erilaisten yritys- ja pääomasijoitustoiminnan muotojen verotuksen epäidenttisyys mainitaan tilanteina, joissa neutraliteetista poiketaan tietoisesti. Hyväksyttävät poikkeamat neutraliteetista näyttävät kuitenkin liittyvän vain tilanteisiin, joissa poikkeamat ovat taloudellisesti vähämerkityksellisiä tai kohdistuvat lähinnä verotuksen ajoittamiseen.

Tuloverolain esitöissä 1990-luvun alussa kaikkien pääomatulojen haluttiin tulevan verotetuksi samojen periaatteiden mukaan, mutta käsitys vertailukelpoisista

pääomatuloista näyttää muuttuneen hieman. Raportissa ”Eri sijoitusmuotojen vero-kohtelu” työryhmä arvioi, että sijoituskohteiden neutraliteettitarkastelua voidaan tehdä yhtäältä kaikkien sijoittamisen muotojen välillä, mutta toisaalta tarkastelu voidaan rajoittaa vain välittömien tai välillisten sijoituskohteiden keskinäiseen vertailuun riippuen siitä, mitä sijoituskohteita pidetään keskenään kilpailevina (ks. Salokoski ym., 2018, s. 51, 215). Raportissa työryhmä päätyi itse vertaamaan osakesäästötiliä laajasti nimenomaan välillisiin sijoituskohteisiin. Osakesäästötilin käyttöönotto työryhmän raportin pohjalta näyttäisi viestivän konkreettisesti, että myös työryhmän ulkopuolella suhtautuminen välillisten ja välittömien sijoituskohteiden väliseen verotuksen erilaisuuteen on muuttunut aiempaa sallivammaksi, kunhan välittömien tai välillisten sijoituskohteiden luokkien sisällä ei ole merkittäviä verotuksellisia eroja ja luokkien väliset erot eivät pääse kasvamaan suuriksi.

Pääomatuloverotuksen yleisistä periaatteista poikkeavina tuloina on aineistossa nostettu edellä mainittujen lisäksi esille korkotulot, omistusasunnon luovutusvoitot sekä listaamattomien osakeyhtiöiden maksamat osingot. Näistä lähdeveronalaisen korkotulojen ei arvioida muodostavan merkittävää poikkeamaa pääomatuloverotuksen neutraliteettiin, koska korkotulojen lähdeverokanta on sama kuin pääomatuloverotuksen alempi yleinen verokanta. Toisaalta tulonhankkimismenojen vähenskeltvottomuus lähdeveron alaisista korkotuloista arvioidaan perusteettomaksi neutraliteettipuutteeksi (Järvikare ym., 2023, s. 77). Oman omistusasunnon luovutusvoiton verovapauden osalta aineistossa ei oteta kantaa siihen, nähdäänkö verovapaus perusteltuna vai haitallisena, vaikka tämän katsotaan olevan olennainen verotuki omistusasumiselle (ks. Järvikare ym., 2023, s. 47).

Pääomatuloverotuksen neutraliteetin kannalta ongelmallisimpana poikkeamana näyttäytyvät listaamattomien osakeyhtiöiden maksamat osingot, joiden verorasitusta pidetään alimmillaan liian kevyenä. Osingot mainitaan raportissa ”Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus” sekä ”Verokartoitus 2023” suoraan tulotyyppinä, jonka verotusta olisi tarpeen uudistaa verotuksen yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Koska osinkoverotus kannustaa maksimoimaan yritysten nettovarallisuuden arvoa, arvioidaan osinkoverotuksen vääristävän pääomatuloverotuksen ohella yhtiöiden investointipäätöksiä (Kalin ym., 2019, s. 57). Toisaalta osinkoverotuksen nähdään kytkeytyvän tiiviisti yritysverotukseen, minkä takia yrityksen maksamien yhteisöverojen huomiointia osana osinkoverotusta ja sen uudistamista pidetään tärkeänä.

## 5.2 Verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen

Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen nähdään yhä tärkeänä veropoliittikan tavoitteena, vaikka ensisijaisena keinona kilpailukyvyn turvaamiseen korostetaan tuottavuuden parantamista. Kaikista veroista talouskasvun kannalta haitallisimpina nähdään yritystoiminnan, pääoman ja työnteon tuloverot (Järvikare ym., 2023, s. 32), mistä johtuen verotuksen painopisteen ohjaamisen kohti kulutusta tulkitaan olevan kilpailukyvyn kannalta perusteltua. Tuloverojärjestelmän perusrakenteeseen ei kuitenkaan arvioida kohdistuvan akuuttia muutostarvetta. Eriytettyyn tuloveromalliin viitataan suoraan vain raportissa ”Verokartoitus 2023”, jossa eriytetyn tuloverotuksen perusteena mainitaan taloudellinen tehokkuus (ks. Järvikare ym., 2023, s. 46).

Yritysverotuksen osalta Suomen yhteisöverokannan taso on arvioitu kilpailukykyiseksi (Järvikare ym., 2023, s. 21). Yritysverotuksen kilpailukyvyn kannalta yhteisöverokannan taso nähdään puolestaan verovähennyskannustimia merkittävämpanä tekijänä. Osinkoverotuksen osalta suomalaisen mallin arvioidaan säilyvän muuntautumiskykyisenä myös tilanteessa, jossa yhteisöverokanta laskisi nykyistä alemmaksi (Kalin ym., 2019, s. 56). Nykyisen pääomatuloverotuksen kilpailukykyisyyteen ei ole otettu suoraan kantaa yhdessäkään raporteista. Pääomatuloverotuksen kiristämisen tulkitaan kuitenkin olevan heikko, koska pääomatuloverokannan nostamisen uskottaisiin johtavan säästämiskannusteiden heikkenemiseen ja verovapaiden säästökohteiden houkuttelevuuden kasvuun, kun taas pääomatulon voimakkaamman progression arveltaisiin kannustavan verosuunnitteluun ja ohjaukseen sijoituksia epätehokkaalla tavalla (Järvikare ym., 2023, s. 46–47).

Ristiriitaisempi suhtautuminen kohdistuu ansiotuloverokantojen tärkeyteen kilpailukyvyn kannalta. Yhtäältä ansiotuloveroasteessa nähdään laskupainetta inhimillisen pääoman kartuttamiseen kannustamiseksi, asiantuntijoiden houkuttelemiseksi sekä tulonmuunto-ongelmien pienentämiseksi (Järvikare ym., 2023, s. 33). Toisaalta ansiotuloverotuksen kireyden ei arvioida vaarantavan talouden ylläpitoa olennaisesti esimerkiksi maastamuuton kautta (Kalin ym., 2019, s. 9). Kilpailukyvyn kannalta tärkeänä ja tehokkaana toimenpiteenä pidetään ulkomaisten avainhenkilöiden erityisverokohtelua, jossa kyse on käytännössä suurituloisten maahanmuuttajien houkuttelusta Suomeen ansiotuloverotuksen huojennuksen kautta (ks. Kalin ym., 2019, s. 65).

Raportissa ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” nostetaan esille tilastoja, jotka kuvaavat pääomasijoitusten määrän jyrkkää kasvua Suomessa edellisten 25 vuoden aikana. Yhdessäkään raportissa ei pyritä arvioimaan, minkälainen vaikutus Suomen verojärjestelmällä on ollut pääomasijoitusten määrän kasvuun. Raportissa ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” tulkitaan kuitenkin sijoitusrahastomarkkinoiden kehityk-

sen osoittaneen, että ”sijoitusrahastosijoittamisen nykyinen verokohtelu on ilmeisen toimivaa” ja tällä perusteella raportin laatinut työryhmä piti sijoitusrahastojen verotusmallin säilymistä tärkeänä (ks. Salokoski ym., 2018, s. 79).

### **5.3 Yritysten rahoitusrakenteen parantaminen**

Yritysten sopivaan rahoitusrakenteeseen ei oteta juurikaan kantaa aineistossa, mikä viittaa näkökulman vähäiseen relevanssiin nykyhenkilöverotuksessa. Rahoitusrakennetta sivutaan kuitenkin epäsuorasti raporteissa ”Verotuksen muutospainet ja tulevaisuus” sekä ”Verokartoitus 2023” listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoveromallin yhteydessä. Tärkein, ja aineiston valossa ainoa, rahoitusrakenteeseen liittyvä henkilöverotuksen tavoite näyttää olevan eri rahoitustapojen neutraliteetin turvaaminen.

Nykyisen osinkoveromallin arvioidaan suosivan pääoman sijoittamista ja keräyttämistä yritykseen, koska osingon pääomatulo-osuuden määrä on sidoksissa osingonmaksajayhtiön nettovarallisuuteen. Lisäksi osinkoverotus houkuttelee yrityksiä tekemään hitaasti kuluja ja elinkeinotoiminnan käyttöön tulevia investointeja myös tilanteissa, joissa ilman verokannustinta kannattavampaa olisi sijoittaa varat yrityksen elinkeinotoiminnan ulkopuolelle. Täten osinkoverotuksen arvioidaan vääristävän investointikannustimia ja olevan epäoptimaalinen taloudellisen tehokkuuden ja verotuksen neutraliteetin näkökulmasta. Osinkoverotuksen on lisäksi tulkittu raportissa ”Verotuksen muutospainet ja tulevaisuus” kannustavan ”kanavoimaan tuloja yhtiöihin, siirtämään varallisuutta yhtiöiden nimiin ja lykkäämään tuottojen realisoimista”, vaikka tälle ei ole verojärjestelmän toimivuuden kannalta mitään syytä (Kalin ym., 2019, s. 56).

### **5.4 Verokeinottelun estäminen**

Suomalaisen tuloverojärjestelmän lähtökohtana on erityyppisten tulojen neutraliteetti, joten verokeinottelumahdollisuuksien tulkitaan pääsevän syntymään niissä tilanteissa, joissa tulonsaaja pystyy hyödyntämään järjestelmän poikkeuksia veroedun saavuttamiseksi. Verokeinottelun ehkäisemisen ajatellaan vastaavasti tapahtuvan verokeinottelun mahdollistavia poikkeussäännöksiä karsimalla ja muuttamalla, koska tuloverojärjestelmän muotoillaan olevan ”rakenteeltaan sellainen, että se voi oikein toteutettuna täyttää neutraalisuuden vaatimukset varsin hyvin” (ks. Kalin ym., 2019, s. 57).

Olenaisimpana verokeinottelumuotona näyttäytyy tulonmuunto ansiotuloista pääomatuloiksi matalamman veroasteen saavuttamiseksi. Tulonmuuntoa pääomatuloista ansiotuloksi ei puolestaan mainita ongelmaksi osoittautuneena ilmiönä yhdesäkään raporteista. Myöskään verokeinottelu verovähennyksiä siirtämällä veropohjalta toiselle ei näyttäyty ongelmaksi. Eri henkilöryhmistä hankalimpana ongelmana tulonmuunto nähdään aineistossa muun kirjallisuuden tavoin yrittäjien keskuudessa, mikä johtuu yrittäjien mahdollisuuksista vaikuttaa tulojensa pääomatulo- ja ansiotulo-osuuksiin. Listaamattomien yritysten jakamien osinkojen verotuksen arvioidaan vaikuttavan verovelvollisten käyttäytymiseen ”merkittävästi” (Järvikare ym., 2023, s. 64). Keskeisenä osinkoverotuksen ongelmana ja verokeinottelun mahdollistajana pidetään ”ylikorkeaa” listaamattoman osakeyhtiön nettovarallisuuden tuottoprosenttia, joka kannustaa yrittäjiä ja sijoittajia investoimaan verotuksen pääomatulo-osuuden kasvattamiseksi elinkeinotoiminnan varallisuuseriin (Kalin ym., 2019, s. 57).

Verokeinottelumahdollisuuksia nähdään löytyvän myös tilanteissa, joissa pääoma- tai ansiotulo voidaan vastaanottaa suoran omistuksen sijaan välillisesti esimerkiksi yrityksen tai sijoitusvakuutuksen kautta. Koska tulo realisoituu pääsääntöisesti henkilöverotuksessa verotettavaksi vasta luonnolliselle henkilölle maksettaessa, voi tulonsaaja usein vaikuttaa itse välillisistä sijoituksista realisoitavien tuottojen verotusajankohtaan. Verotuksen lykkäytymisestä saatavaa etua ei kuitenkaan katsota yksiselitteisesti kielteiseksi, vaan mahdollisuuden lykkäytymisestään katsotaan toimivan investointikannusteena ja tietyin edellytyksin lisäävän myös veronsaajien tuloja pidemmällä aikavälillä (ks. Salokoski ym., 2018, s. 58–65).

## 5.5 Eri veronsaajien aseman turvaaminen

Resurssien riittävyyden turvaaminen eri julkishallinnon tasolla nähdään yhä julkishallinnon toiminnan kannalta olennaisena. Yleisesti ottaen tuloverojen jakautumista valtion ja kuntien välillä ei silti pidetä veropolitiikan kannalta tärkeänä ongelmana, koska varojen jakautumista valtion ja kuntien välillä ohjailaan valtion tasolla aktiivisesti muun muassa valtionosuusjärjestelmän kautta. Verokertymän allokointitakin on muutettu suoraan valtion tasolta kompensoimalla kunnallisverotuksen vähennysten kasvattamisesta aiheutuneita tulonmenetyksiä kunnille valtion budjetista. (ks. Viherkenttä, 2021, s. 16.) Verokertymän jakautuminen julkisen sektorin toimijoiden välillä ei näyttäyty veropoliittisena kysymyksenä, vaan hallinnollisena asiana.

Vaikka vuoden 1993 tuloverolakiuudistuksessa heikennettiin valtion asemaa veronsaajana kuntien hyväksi, tukee nimenomaan valtio kuntia valtionosuuksilla, mikä viittaisi ainakin joidenkin kuntien viimeaikaisen taloustilanteen olleen valtiota

heikompi. Kuntien ohella valtion taloustilanteen arvioidaan kuitenkin myös olevan niin heikko, että ”ei ole realismia olettaa, että valtio luopuisi pääomatuloverotuotosta kuntien hyväksi ilman kompensatiota toisaalla” (Viherkenttä, 2021, s. 23). Raportin ”Verokartoitus 2023” toimeksianto perustuu puolestaan veronkiristysmahdollisuuksien selvittämiseen valtiontalouden alijäämäisen taloustilanteen tasapainottamiseksi, vaikka valtion budjettialijäämää ei itse raportissa käsitelläkään. Täten viimeaikainen tulonjako valtion ja kuntien välillä vaikuttaisi aineiston perusteella olleen tasapainoinen. Yhdessäkään raporteista ei myöskään viitata siihen, että korkomenojen vähennysoikeuden kohdistuminen pääomatuloihin olisi osoittautunut ongelmaksi jollekin veronsaajalle tuloverolain voimaantumisen jälkeen.

Ennen sosiaali- ja terveystalouden uudistusta veronsaajien osuudet verotuloista eivät muuttuneet merkittävästi vuosiin eli veronsaajien asemat olivat pitkään vakaat (Järvikare ym., 2023, s. 23). Sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen hyvinvointialueiden tuotettavaksi ja sote-palveluiden rahoituksen siirtyminen kunnilta valtiolle mullistivat kuitenkin veronsaajien väliset suhteet vuodesta 2023 lähtien. Suuresta uudistuksesta johtuen veronsaajien asemien arviointi uudistuksen jälkeen nähtiin [ennen uudistuksen toteutumista julkaistussa] aineistossa vaikeana, minkä takia eri veronsaajien aseman arviointia pidettiin tarpeellisena ennen kuin järjestelmään tehdään uusia maakuntaveron käyttöönoton kaltaisia uudistuksia (Viherkenttä, 2021, s. 51). Tulevaisuuden kannalta olennaisena veronsaajien tilanteisiin vaikuttavana kysymyksenä on nostettu esille myös, miten verotulot jakautuvat erilaisissa tilanteissa olevien kuntien välillä (ks. Viherkenttä, 2021, s. 10-11).

## 6 LOPUKSI

Tutkimukseni tulosten perusteella voisi vetää johtopäätöksen, että tuloverolain alkuperäiset päätavoitteet eli kilpailukyvyn turvaaminen ja pääomatuloverotuksen yhdenmukaistaminen nähdään valtionhallinnossa yhä ajantasaisina ja relevantteina lähtökohtina, joiden varaan tuloverojärjestelmää rakennetaan. Kilpailukyvyn ja tehokkuuden priorisointi ovat konkretisoituneet myös veropolitiikassa, jossa Suomen tuloverojärjestelmä on valittu rakentaa pääomatulojen ja ansiotulojen eriytetyn verotuksen pohjalle. Eriytettyä tuloveromallia on perusteltu teoreettisesti nimenomaan tehokkuudella ja soveltuvuudella kansainväliseen verokilpailuun, joten kasvupoliittisten tavoitteiden voisi luonnehtia painottuvan suomalaisessa veropolitiikassa. Verokilpailun on esitetty koventuneen entisestään 1990-luvun alun jälkeen, joten eriytettyä tuloverotusta puoltavat perustelut ovat säilyneet relevantteina ja jopa vahvistuneet (ks. Knuutinen, 2018, s. 78–79).

Täten ei ole yllättävää, että nykyisenkaltaisen eriytetyn tuloverojärjestelmän olemassaoloa on pidetty pääosin itsestänselvyytenä niin hallinnossa, puoluepolitiikassa, akateemisessa keskustelussa kuin kansalaiseskustelussakin. Tuloverojärjestelmän perusteita koskevan keskustelun vähyys johtunee osaltaan aihepiirien haastavuudesta useimmille kansalaisille ja konkreettisten veromallivaihtoehtojen puutteesta, mutta kyseenalaistuksen puute viestinee myös nykymallin kannatuksesta. Ainakin tämän tutkimuksen aineistossa keskittyminen tiettyihin tarkkarajaisempiin kysymyksiin johtuu myös raportit tuottaneiden työryhmien toimeksiannoista ja tiukoista aikatauluista (ks. esim. Järvikare ym., 2023, s. 9).

Muutosta pois taloudellista tehokkuutta ja kilpailukykyä painottavasta tuloveropolitiikasta ei ole aineiston raporttien ja akateemisen kirjallisuuden perusteella odotettavissa. Täten verotuksen tehokkuus, neutraliteetti ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen ovat lähinnä ajan myötä vakiinnuttaneet asemaansa tuloverotuksen kehittämistä ohjaavina periaatteina. Realistista lienee odottaa, että väestön ikääntyminen ja julkistalouden alijäämä korostavat verotuksen tehokkuuden tarvet-

ta entisestään. Jos eriytetystä tuloverotuksesta luovutaan keskipitkällä aikavälillä, tapahtunee tämä osana laajasti tuloverotuksen ja mahdollisesti myös sosiaaliturvan periaatteita uudistavaa reformia, kuten perustilityyppisen mallin käyttöönottoa (ks. Valtonen, 2019). Tämänkaltaisenkaan uudistuksen yhteydessä syy verojärjestelmän uudistamiselle ei todennäköisesti olisi verotuksen tavoitteiston muuttuminen, vaan tarve uusille politiikkakeinoille verotuottokertymän ja työllisyyden turvaamiseen talouden rakenteiden muuttuessa.

Kun tuki tuloverojärjestelmän peruseriaatteille ja -rakenteelle on ollut vankkaa, on järjestelmän kehittämistä tapahtunut lähinnä yksityiskohtien tasolla. Tuloverolain tavoitteet 1990-luvulta ovat yhä verojärjestelmän kulmakiviä, mutta verojärjestelmän heikkoudet ja reaali maailman muutokset edellyttävät jatkuvaa järjestelmän toimivuuden tarkkailua ja ongelmallisten säännösten päivittämistä. Tuloverolain tavoitteista tärkeimmät eli pääomatuloverotuksen yhdenmukaisuus, kilpailukyvyyn turvaaminen ja verokeinottelun estäminen näyttäytyvät tutkimustulosten perusteella yhä tavoitteina, joita kohden nähdään perustelluksi pyrkiä tuloverosäätelyn kautta. Myös veronsaajien aseman turvaaminen on vieläkin julkistalouden kannalta tärkeää, mutta siinä tuloveromallilla ei ole ensisijaista merkitystä, vaan tulojen jakautumista veronsaajien välillä ohjataan esimerkiksi kuntien valtionosuuksilla. Yritysten rahoitusrakenteeseen henkilöverotuksella ei puolestaan pyritä aktiivisesti vaikuttamaan, vaan neutraliteetin kautta nimenomaan vältetään rahoituspäätösten vääristämistä.

Akuutein konkreettinen tuloverojärjestelmän muutostarve kohdistuu aineiston perusteella listaamattomien osakeyhtiöiden maksamien osinkojen verotukseen, joka kannustaa tulonmuuntoon ansiotuloista pääomatulo-osingoiksi heikentäen verotuksen oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta. Käsitös osinkoverotuksen korjaustarpeesta ilmenee toistuvasti tutkimusaineiston raporteista, minkä lisäksi osinkoverotuksen uudistaminen on kerännyt kannatusta useiden tutkijoiden sekä joidenkin järjestöjen ja poliittisten puolueiden keskuudessa. Aineiston raporteissa ratkaisuksi on esitetty osinkoveromallia, jota valtiovarainministeriön asettama yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä suositteli vuonna 2017 (ks. Järvikare ym., 2017). Nettovarallisuuden korkeaan tuottoarvoon liittyvää kritiikkiä lienee voimistanut viime vuosina se, että markkinakorkojen taso on ollut 2010-luvulla ja 2020-luvun alussa merkittävästi matalampi kuin tuloverolain voimaantulon aikaan 1990-luvulla. Osinkoverotus on ollut kestoaihe suomalaisessa veropoliittisessa keskustelussa, mutta muutosten läpivienti on ollut hankalaa muun muassa voimakkaasta lobbauksesta johtuen (ks. Raitasuo ym., 2024). Kannatus listaamattomien yritysten maksamien osinkotulojen verotusta kiristävälle uudistukselle erottuu joka tapauksessa valtionhallinnon yleisestä linjasta, jossa mahdollisten veronkorotusten suositellaan muutoin painottuvan arvonnlisäverotukseen, kiinteistöverotukseen ja haittaveroihin tuloverotuksen sijaan.

Valtionhallinnon raporteista ilmenevät käsitykset tuloverojärjestelmän tavoitteista ja nykytilasta näyttävät vastaavan pitkälti tutkimuskirjallisuutta, mikä on positiivinen signaali veropoliittisen päätöksenteon näyttöperusteisuuden kannalta. Ongelmallisia seurauksia tutkijoiden ja virkamiesten yksimielisyydestä saattavat kuitenkin olla veropoliittisen keskustelun näivettyminen ja poliittisten vaihtoehtojen näennäinen katoaminen, vaikka verojärjestelmässä yhteensovitettavat arvoriistiriidat eivät ole poistuneet minnekään. Ekonomistisen lähestymistavan valtavirtaistuminen veropoliittisessa tiedontuotannossa selittää puolestaan veropoliittisen keskustelun ja vaikutusarvioinnin painottumista juuri taloudellisiin näkökulmiin, vaikka yksinomaan taloudellisiin näkökulmiin keskittyminen jättää muita näkökulmia ja verojärjestelmän ongelmia varjoon. Analyttisen keskustelun käyminen verotuksen tavoitteiden priorisoinnista on asiantuntijoidenkin keskuudessa hankalaa tavoitteiden abstraktiuden ja yhtenäisen mittariston puutteen takia.

Suomessa verojärjestelmän tuottotavoitteet ovat olleet kansainvälisesti vertailun korkeita, koska hyvinvointivaltion kautta on kunnianhimoisesti tuettu heikkosaisia ja tuotettu koko väestölle maksuttomia ja voimakkaasti subventoituja palveluita neuvolasta vanhuspalveluihin. Hyvinvoinnin laajamittainen uudelleenjako julkisen sektorin kautta on korostanut verotuksen kasvupoliittisen fokuksen ja tehokkuuden tärkeyttä, jolloin taloudellista toimeliaisuutta edistävä politiikka on ollut välttämätöntä riittävien verotulojen turvaamiseksi. Tehokkuus- ja kilpailukykyorientoituneen politiikan on kuitenkin väitetty samanaikaisesti siirtäneen Suomea pois päin hyvinvointivaltiosta kohti kilpailuvaltiota (Kantola & Kananen, 2013).

Verojärjestelmän kehitystä on edellisten vuosikymmenten aikana ohjannut kannustaminen omistajuuteen ja työhön, mikä on käytännössä näkynyt muun muassa ansiotuloveroasteiden laskuna. Syynä kehitykselle on ollut voimistunut käsitys ansiotuloverotuksen haitallisuudesta talouskasvulle talouden muuttuessa innovaatiokeskeisemmäksi. Vaikka ansiotuloverokantoja on madallettu inhimillisen pääoman kerryttämisen ja käytön kannustimien parantamiseksi, ovat erityisesti ansiotuloverotuksen rajaveroasteet Suomessa vielä monilla tulotasolla korkeat kansainvälisellä mittapuulla. Verojärjestelmän rooliksi näyttää edellisten vuosikymmenten aikana muodostuneen entistä yksipuolisemmin varojen tehokas kerääminen julkisiin menoihin, koska sosiaalipolitiikan keinona suorat tuet ovat osoittautuneet verohelpotuksia paremmin kohdistuviksi (Niskakangas, 2011, s. 38). Yhteiskunnallisten arvojen muutoksia koskevia arvioita on veropolitiikan muutoksen perusteella syytä tehdä erityisen varovaisesti, koska verotuksen tavoituksen muutokset selittynevät ainakin merkittävältä osin verojärjestelmän roolin muutoksella.

Eriytetyn tuloverotuksen perusteleva neutraliteetti on harhaanjohtavaa, koska neutraliteetti vallitsee vain erilaisten pääomatulojen välillä. Itse asiassa eriytetyn tuloverotuksen perusideana on juuri pääomatulojen ja ansiotulojen epäsymmet-

rinen verotus. Tuloverolain systematiikassa pääomatuloa on omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto sekä varallisuuden kerryttämä tulo ja ansiotuloa muut tulot, mutta käytännössä verotuksessa varallisuudeksi tunnustetaan lähinnä arvopaperit ja fyysinen omaisuus ja ulkopuolelle jätetään inhimillinen pääoma. Yrittäjäverotuksessa osinkoverotuksen kytkentä osingonmaksajayhtiön nettovarallisuuden suosii useimmissa tilanteissa raskastaseisia toimialoja asiantuntija-alojen ja palvelualojen kustannuksella. Nettovarallisuuden ylituotto osinkoverotuksessa on noussut näkyvään rooliin osinkoverotuskeskustelussa, mutta osinkoverotuksen perustamista kirjanpidolliseen varallisuuteen voisi kyseenalaistaa moninäkökulmaisemmin. Muutoinkaan verokeskustelun ei pitäisi jäädä pyörimään nykyjärjestelmän yksityiskohtien ympärille, vaan verotuksen tavoitteistoa ja periaatteita olisi tarpeellista pohtia laaja-alaisemmin.

Verojärjestelmän parantaminen ei välttämättä vaadi suunnittelun aloittamista puhtaalta pöydältä, vaan lähtökohdaksi riittää järjestelmän tavoitteiston tuntemus sekä ymmärrys järjestelmän vahvuuksista ja ongelmista. Yksi verrattain helposti toteutettava, mutta verotuksen oikeudenmukaisuutta parantava uudistus voisi olla siirtyminen pääomatuloverotuksessa nimellistuoton verotuksesta reaalityuoton verotukseen. Tällöin reaalisesta luovutustappiosta ei voisi joutua maksamaan veroa, mutta reaalityuottoa olisi mahdollista verottaa nykyistä korkeammallakin verokannalla, kuten ansiotulojen rajaveroasteella. Hankintamenon indeksointi olisi ollut epäkäytännöllistä ja vaikeaa 1990-luvun alkupuolella tuloverolain astuessa voimaan, mutta tietojärjestelmien kehityksen myötä siirtyminen reaalityuoton verotukseen voisi onnistua ilman hallinnollisen työn merkittävää lisääntymistä.

Veropolitiikkaa on jouduttu tekemään edellisinä vuosina ja joudutaan todennäköisesti myös tulevana vuosina tekemään tavanomaista vahvemmin arvovalintojen perusteella, koska valtion budjettia on täytynyt sopeuttaa alijäämän kaventamiseksi. Julkisten menoleikkausten ohella verotukseen on kohdistunut korotuspaineita. Koska tuloverojärjestelmää pidetään nykyisellään jokseenkin tehokkaana, on lisäverotuottoja saatavissa vain niukasti tuloverojärjestelmän rakenteita tehostamalla. Tällöin tuloverotuksessa ainoaksi mittaluokaltaan merkittäväksi keinoksi verotuottojen kasvattamiseen voi jäädä verotuksen kiristäminen, joka johtaisi todennäköisesti myös epätoivottuihin vaikutuksiin. Tuloveronkiristysten kohdentamisen kannalta normatiivisesti harkittavaksi tulisi, tingitäänkö mieluummin verotuksen tehokkuudesta vai sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

Valtiovarainministeriön rooli budjettipolitiikassa kasvoi 1990-luvun alussa tauskriisin myötä ja näyttää taas kasvaneen viime aikoina, kun julkistaloutta on lähdetty sopeuttamaan (vrt. Kantola & Kananen, 2013). Valtiovarainministeriön arvioon tarvittavan julkistalouden tasapainotuksen suuruudesta on sitouduttu niin hallituksessa kuin oppositiossa, joten hallinnollisella tiedontuotannolla näyttää olevan täs-

säkin hetkessä hyvin suora yhteys budjettipolitiikkaan (Muhonen, 2024). On oma keskustelunsa, onko veropoliittisen päätöksenteon siirtyminen poliitikoilta hallinnolle hyvä vai huono kehityssuunta, mutta päätöksenteon läpinäkyvyys edellyttäisi joka tapauksessa vallankäyttäjien ja päätösten perusteluiden avoimuutta.

Vaikuttamista virkamiesten ja poliitikkojen välillä tapahtuu jatkuvasti molempiin suuntiin, joten ulkopuolisen on hyvin hankalaa arvioida, miltä osin verojärjestelmän uudistukset selittyvät virkamiesten ja miltä osin poliitikkojen valinnoilla. Jos käytetään esimerkkinä raporttiin ”Verokartoitus 2023” johtanutta prosessia, selvitysprosessia edelsi huoli valtion velkaantumisesta niin virkamiesten kuin poliitikkojen keskuudessa. Päätöksen virkamiestyöryhmän asettamisesta verosopeutusvaihtoehtojen kartoittamiseksi teki hallitus, joka on kuitenkin perustellut sopeutuksia nimenomaan valtiovarainministeriön laskelmilla ja ennusteilla. Varsinaisen selvitystyön tekivät puolestaan virkamiehet, mutta työtä rajasivat hallituksen toimeksiannossa asettamat tavoitteet ja muut toimeksiannon reunaehdot. Tällöin valmiista raportista on hankala yksilöidä, kenen valintojen pohjalta veropolitiikkaa tehdään missäkin kohtaa.

Veropoliittista päätöksentekoa olisi jatkossa tarpeen tutkia lisää yhteiskunta- ja hallintotieteiden näkökulmasta. Relevantiksi mielletyn tiedon kiistanalaisuus ja päätöksenteossa hyödynnettävän tiedon olennaisuus politiikkaprosessien lopputulosten kannalta on tunnistettu yhteiskunta- ja hallintotieteellisessä kirjallisuudessa, mutta silti veropolitiikan periaatteelliset lähtökohdat ja niiden muodostuminen ovat toistaiseksi jääneet vähälle tutkimukselle (ks. Lähteenmäki-Smith & Kuitunen, 2015; Ylönen ym., 2020). Tämän tutkielman perusteella selvältä näyttää, että veropoliittisessa tiedontuotannossa on edellisinä vuosina painottunut tehokkuuskeskeinen doktriini. Jatkotutkimuksen kannalta kiinnostavia kysymyksiä olisivatkin, minkälainen rooli virkamiehillä on ollut veropolitiikan agendan muodostumisessa ja minkälainen merkitys veropoliittisessa päätöksenteossa kuultavaksi valikoituneilla asiantuntijoilla on ollut veropolitiikan sisältöön. Tällä hetkellä valtionhallinnon julkaisemat selvitykset tarjoavat hyvän mahdollisuuden veropolitiikan lähtökohtien ja kehityssuunnan arviointiin, mutta hallinnon rooli lähtökohtien muodostumisessa jää kansalaisille epäselväksi.

## LÄHTEET

- Bargain, O., Dolls, M., Neumann, D., Peichl, A. & Siegloch, S. (2014). Comparing inequality aversion across countries when labor supply responses differ. *International Tax and Public Finance*, 21(5), 845–873. <https://doi.org/10.1007/s10797-013-9277-9>
- Bird, R. & Zolt, E. (2011). Dual Income Taxation: A Promising Path to Tax Reform for Developing Countries. *World Development*, 39(10), 1691–1703. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.008>
- Bø, E., Lambert, P. & Thoresen, T. (2012). Horizontal inequity under a dual income tax system: Principles and measurement. *International Tax and Public Finance*, 19(5), 625–640. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9198-4>
- Eskelinen, T. (2012). Taloustieteen normatiivisuus ja hyvinvoinnin tulkinnat. *Niin & näin*. 3(12), 79–86. <https://netn.fi/wp-content/uploads/2015/06/netn123-17.pdf>
- Finér, L. (2022). Who generated the loopholes? A case study of corporate tax advisors' regulatory capture over anti-tax avoidance legislation in Finland. *Nordic Tax Journal*, 2022(1), 1–26. <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2021-0005>
- Genser, B. & Reutter. (2007). Moving Towards Dual Income Taxation in Europe. *Finanzarchiv*, 63(3), 436–456. <https://doi.org/10.1628/001522107X250140>
- Harju, J. & Matikka, T. (2016). Business owners and income-shifting: Evidence from Finland. *Small Business Economics*, 46(1), 115–136. <https://doi.org/10.1007/s11187-015-9679-4>

- HE 200/1992 vp. Noudettu 27. helmikuuta 2024, osoitteesta  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_200+1992.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_200+1992.pdf)
- Järvikare, T., Niskakangas, H., Mattila, P., Ossa, J., Viherkenttä, T., Järvinen, T. & Valjus, I. (2017). *Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä* [Raportti]. Valtiovarainministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79249>
- Järvikare, T., Pykönen, P., Salokoski, J., Sandell, M., Anttila, S., Maisala, T., Karjalainen, T., Toivainen, A., Ojala, M., Pukander, F., Kjellberg, F., Varjonen-Ollus, R., Laitila, J., Grönholm, M., Auvinen, V., Kiviluoto, J., Oksanen, J. & Suutari, A. (2023). *Verokartoitus 2023* [Sarjajulkaisu]. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164690>
- Kalin, S., Kari, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K., Määttänen, N., Ropponen, O. & Valkonen, T. (2019). *Verotuksen muutospaineeet ja tulevaisuus* [Sarjajulkaisu]. Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161563>
- Kalin, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K. & Pirttilä, J. (2022). *Migration and tax policy: Evidence from Finnish full population data*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/186054/vatt-working-papers-150-migration-and-tax-policy--evidence-from-finnish-full-population-data.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kantola, A. & Kananen, J. (2013). Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy*, 18(6), 811–826. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.753044>

- Kari, S., Kosonen, T. & Ulvinen, H. (2006). Yritys- ja pääomatulojen verotuksen muutokset. Teoksessa *Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet*. VATT-julkaisuja 44. (s. 109–130). <https://researchportal.tuni.fi/en/publications/yritys-ja-p%C3%A4%C3%A4omatulojen-verotuksen-muutokset>
- Kari, S., Rauhanen, T., Eerola, E., Kosonen, T., Lyytikäinen, T. & Saarimaa, T. (2013). *Hyvän veropolitiikan periaatteet* [B Vertaisarvioimattomat tieteelliset kirjoitukset]. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://www.doria.fi/handle/10024/148898>
- Kibiswa, N. (2019). Directed Qualitative Content Analysis (DQICA): A Tool for Conflict Analysis. *The Qualitative Report*, 24(8), 2059–2079. <https://www.proquest.com/docview/2289656198/abstract/71F496914F764E7FPQ/1>
- Knuutinen, R. (2018). The Nordic model: 25 years of drawing the line between earned and capital income in Finland. *Nordic Tax Journal*, 2018(1), 64–80. <https://doi.org/10.1515/ntaxj-2018-0003>
- Kotakorpi, K. (2023). Ekonomisti verotuksen vuotokohtia etsimässä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 119(4), <https://journal.fi/kak/article/view/141687>
- Kärkkäinen, O. (2013a). Oikeudenmukainen verotus: Mitä verojärjestelmämme kertoo arvoistamme? *Talous & yhteiskunta*, 2013(3), 32–37. <https://labore.fi/wp-content/uploads/2013/10/ty32013Karkkainen.pdf>
- Kärkkäinen, O. (2013b). *Revealed preferences for redistribution and government's elasticity expectations*. Työn Ja Talouden Tutkimus LABORE.

<https://labore.fi/en/julkaisu/revealed-preferences-for-redistribution-and-governments-elasticity-expectations-2/>

Lehmus, M. (2014). Distributional and employment effects of labour tax changes in Finland. *Journal of Policy Modeling*, 36(1), 107–120.  
<https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2013.10.015>

Lehtonen, T. (2009). Arvot ja arvojohtaminen: Filosofisia huomautuksia. *Hallinnon Tutkimus*, 28(4), <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99455>

Linnakangas, E. & Juanto, L. (2016). *Verojen historia: Synty, kehitys, kuolema, ylösnousus, reinkarnaatio*. Lapin yliopisto.  
<https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/62609>

Lyly, P. (2022). Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta. *Lakimies*, 120(7–8), 1373–1782.  
<https://journal.fi/lakimies/article/view/136039>

Lähteenmäki-Smith, K. & Kuitunen, S. (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: Tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa *Tiedolla johtaminen hallinnossa: Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere University Press.

Muhonen, T. (2024). *HS-analyysi | Sdp:n esitys miljardisäästöiksi on osin epäuskottava*. Helsingin Sanomat. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010409263.html>

Myrsky, M. (2013). *Suomen veropolitiikka*. Talentum. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.jyu.fi/teos/FAEBJXBTEB>

- Nielsen, S. & Sørensen, P. (1997). On the optimality of the Nordic system of dual income taxation. *Journal of Public Economics*, 63(3), 311–329.  
[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(96\)01597-6](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(96)01597-6)
- Niskakangas, H. (2011). *Veropolitiikka*. Talentum. <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.jyu.fi/teos/JAFBIXCTDG>
- Nissinen, M. (2019). *Suomessa harjoitettavan yritystoiminnan kansallinen tuloverotusoi-  
keus: Kontekstina nykytila ja hyöän verojärjestelmän kriteerit*. [väitöskirja, Itä-  
Suomen yliopisto]. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/21177>
- Penttilä, S. (1998). Verotus tietoyhteiskunnassa. *Sitra*, 181.  
<https://media.sitra.fi/app/uploads/2017/02/sitra181-2.pdf>
- Pirttilä, J. & Selin, H. (2011). Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evi-  
dence from the Finnish Tax Reform of 1993. *Scandinavian Journal of Economics*,  
113(1), 120–144. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01635.x>
- Pirttilä, J. & Tuomala, M. (2009). Suomen verojärjestelmän uudistamisesta. Teoksessa  
*Oikeudenmukainen verotus – Mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin?* (s. 29–58).  
[https://researchportal.tuni.fi/fi/publications/suomen-  
veroj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-uudistamisesta](https://researchportal.tuni.fi/fi/publications/suomen-<br/>veroj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-uudistamisesta)
- Raitasuo, S. (2022). *Oikeustiedettä vai asianaajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tut-  
kimukseen*. [väitöskirja, Helsingin yliopisto].  
[https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/2b786595-93a9-49b7-  
ab66-2e5eadc0492b/content](https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/2b786595-93a9-49b7-<br/>ab66-2e5eadc0492b/content)

- Raitasuo, S., Ylönen, M. & Hiilamo, H. (2024). Lobbaus ja verosääntely: Suomalainen osinkoverotus eturyhmävaikuttamisen kohteena 2004–2014. *Politiikka*, 66(1), <https://doi.org/10.37452/politiikka.131061>
- Riihelä, M., Sullström, R. & Tuomala, M. (2005). *Trends in Top Income Shares in Finland*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <http://www.doria.fi/handle/10024/148350>
- Salokoski, J., Järvinen, T., Vanhanen, J., Joiniemi, H., Harju, I., Kirppu, P., Viitala, T., Hirvonen, K., Mäntyniemi, L. & Korpela, V. (2018). *Eri sijoitusmuotojen vero-kohtelu Työryhmäraportti* [Sarjajulkaisu]. Valtiovarainministeriö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160825>
- Stenkula, M. & Wykman, N. (2022). The Taxation of Closely Held Firms: The Achilles Heel of the Dual Income Tax System Reconsidered. *Working Paper Series*, <https://ideas.repec.org//p/hhs/iuiwop/1434.html>
- Suoniemi, I. (2003). Tulonjako ja välittömän verotuksen progressio: 1990-luvun kehitys Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 99(4), 414–423. <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak42003/kak42003suoniemi.pdf>
- Sørensen, P. (1993). From the Global Income Tax To the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in The Nordic Countries. *Economic Policy Research Unit (EPRU), University of Copenhagen. Department of Economics, EPRU Working Paper Series*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/81968/1/wp-93-07.pdf>

- Sørensen, P. (2005). Dual Income Taxation: Why and How? *Economic Policy Research Unit (EPRU), University of Copenhagen. Department of Economics, EPRU Working Paper Series*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.833027>
- Tampereen yliopisto. (2022). *Verotutkimuksen huippuyksikössä tutkitaan julkisen talouden vuotokohtia*. Tampereen korkeakouluyhteisö. <https://www.tuni.fi/fi/ajankohtaista/verotutkimuksen-huippuyksikossa-tutkitaan-julkisen-talouden-vuotokohtia>
- Tikka, K. (2004). Hyvä tuloverojärjestelmä: Progressio vai tasavero? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 100(3), 322–328. <https://taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32004/kak32004tikka.pdf>
- Tilastokeskus. (2023). *Verot ja veronluonteiset maksut*. <https://stat.fi/tilasto/vermak#graphs>
- Tuloverolaki 30.12.1992/1535.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- valtioneuvosto. (2022). *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje* [Sarjajulkaisu]. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164423>
- valtiovarainministeriö. (2021). *Virkamieseettinen toimintaohje — Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163089/Virkamieseettinen%20toimintaohje.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- valtiovarainministeriö. (2022). *Verotus osana kestäväää julkista taloutta*.  
[https://vm.fi/documents/10623/142666320/16\\_Verotus+osana+kest%C3%A4v%C3%A4%C3%A4+julkista+taloutta+\(1\).pdf/602212b1-8659-0460-1c47-fa45f29bd972/16\\_Verotus+osana+kest%C3%A4v%C3%A4%C3%A4+julkista+taloutta+\(1\).pdf?t=1670492178480](https://vm.fi/documents/10623/142666320/16_Verotus+osana+kest%C3%A4v%C3%A4%C3%A4+julkista+taloutta+(1).pdf/602212b1-8659-0460-1c47-fa45f29bd972/16_Verotus+osana+kest%C3%A4v%C3%A4%C3%A4+julkista+taloutta+(1).pdf?t=1670492178480)
- Valtonen, E. (2019). Perustilillä kohti palvelutaloutta [blogikirjoitus]. *Elina Valtonen*.  
<https://elinavaltonen.fi/vahva-perusturva/>
- Verohallinto. (2020). *Virtuaalivaluuttojen verotus*. vero.fi.  
<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48411/virtuaalivaluuttojen-verotus3/>
- Verohallinto. (2023). *Osinkotulojen verotus*. vero.fi. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47901/osinkotulojen-verotus5/>
- Veronmaksajain Keskusliitto. (2023a). *Verotuksen rakenne*.  
<https://www.veronmaksajat.fi/tutkimus-ja-tilastot/suomen-verot-ja-menot/verotuksen-rakenne/>
- Veronmaksajain Keskusliitto. (2023b). *Palkansaajan tuloveroprosentin kehitys*.  
<https://www.veronmaksajat.fi/tutkimus-ja-tilastot/tuloverot/palkansaajan-tuloveroprosentin-kehitys/>
- Viherkenttä, T. (2021). Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet. *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, 2021(41).  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163348/VM\\_2021\\_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163348/VM_2021_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ylönen, M., Jaakkola, J., Saari, L. & Hiilamo, H. (2020). Näyttöperusteisuus ja yritysten verotus: Ekonomismin nousu suomalaisen yhteisöveropolitiikan tiedon-  
tuotannossa. *Poliittinen talous*, 8(1), <https://doi.org/10.51810/pt.96159>

