

Kommentti - Tuloveroasteikko, käyttäytymisvaikutukset ja verotuotto¹

1. Taustaa

Pohjoismaissa ylimmät rajaveroasteet ovat olleet kansainvälisesti korkeita; Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on nähty aiheelliseksi poistaa ylin rajaveroasteporras (Tanskassa 2010, Norjassa 2016, Ruotsissa 2020 budjettiesityksessä).

Taloustutkijat eivät ole yksimielisiä tällaisten tuloverokevennysten vaikutuksista. Yksi ryhmä korostaa tuoreissa mikroekonometrisissa tutkimuksissa saatuja suhteellisen matalia vaikutusarvioita. Osa taas näyttäisi uskovan muutoksilla olevan tuntuvia vaikutuksia erityisesti pitkällä aikavälillä.

2. Aihepiirin tutkimuksesta

Tuloveroverotuksen vaikutuksia yksilöiden taloudellisiin valintoihin on tutkittu runsaasti viime vuosina.

Yksi suosittu lähestymistapa on ollut arvioida veroastemuutosten vaikutuksia yksilöiden verotettavaan tuloon. Verotettavan tulon määrä toimii tällöin taloudellisen aktiviteetin yleisenä mittarina. Lähestymistavan etu on siinä, että yksilöiden tuloista on paljon tietoa verorekistereissä. Keskeinen haaste onkin sopivan tutkimusasetelman löytäminen. Tutkimusasetelmana käytetään usein verouudistuksia.

Neisser (2018) vetää yhteen 51 julkaistun tutkimuksen tulokset:

- Joustoarviot vaihtelevat 0,3/0,4 molemmin puolin
- Skandinavian maissa joustot ovat keskimääräistä selvästi alempia
- Ylimmissä tuloluokissa joustot ovat keskimääräistä suurempia

Käytännössä nämä tutkimukset mittaavat uudistusten lyhyen aikavälin vaikutuksia. Pitkän aikavälin vaikutukset voivat olla suurempia mm. kitkatekijöiden takia, jotka voivat hidastaa vaikutusten toteutumista (Chetty 2012). Tuloverotus voi vaikuttaa myös sellaisten muiden kanavien kautta, joihin liittyy viive luonnollisena elementtinä, esimerkiksi kouluttautuminen ja inhimillisen pääoman kerryttäminen. Näistä kysymyksistä ei kuitenkaan ole syntynyt vastaavaa laajaa ja kohtuullisen vakiintunutta kirjallisuutta kuin työntarjonta- ja verotettavan tulon vaikutuksista.

3. Ruotsin värnskatt-esitys

Finansdepartementet (2019) perustelee ns. värnskattin eli tuloveroasteikon ylimmän portaan (5%-yks.) poistamista positiivisilla vaikutuksilla työntarjontaan, kouluttautumiseen

¹ Aikataulusyistä muistiossa ei ole lähdeluetteloja. Tiedot lähteistä saa kirjoittajalta pyydettäessä.

ja ulkomaisen koulutetun työvoiman houkuttelemiseen. Muistio ei sisällä laajaa katsausta aihepiirin taloustieteelliseen tutkimukseen. Se viittaa Sorenseniin (2010) ja Holmlund – Söderströmiin (2011), jotka ovat osallistuneet aiemmin värnskatt-keskusteluun.

Muistion arvion mukaan muutoksen itserahoitusaste olisi korkea; muistio esittää leveän vaihteluvälin 56 – 186 %; verotuottovaikutus saattaisi siis olla jopa voimakkaasti ylijäämäinen.

4. Muita arvioita: optimaalinen ylin rajaveroaste

Lundberg (2017) konstruoi aiempaan kirjallisuuteen nojaavan mallin, jolla arvioi verotuoton maksimoivan ylimmän tuloveroasteen (ns. Laffer-käyrän huippu) tason kaikille OECD-maille. Lundberg hyödyntää tutkimuksia verotettavan tulon joustosta (soveltaa maltillista 0,2:n joustoa) ja kansainvälistä aineistoa tulojakaumista eri maissa. Laskelmien mukaan Ruotsin optimaalinen ylin rajaveroaste olisi 14 %-yksikköä nykyistä veroastetta alempi (61 vs. 75 %). Veroastekäsite sisältää tuloveron lisäksi sosiaaliturvamaksut ja kulutusverot. Lundbergin arvion mukaan siirtymisessä optimaaliseen rajaveroasteeseen omarahoitusaste olisi 195 %, eli reformi olisi voimakkaasti ylijäämäinen.

Lundberg arvioi Suomen optimaalisen ylimmän veroasteen olevan 68 % kun voimassa oleva veroaste on hänen laskelmiensa mukaan 72 %. Lundbergin laskelmissa reformin itserahoitusaste olisi 123 %.

Kotakorpi ja Matikka (2017) tarkastelevat varsin samanlaisella mallilla Suomen optimaalista ylintä rajaveroastetta. He pyrkivät ottamaan huomioon sen, että Suomessa on eriytetty tuloverotus, jossa suurituloisilla on kannuste muuntaa ansiotuloa matalammin verotetuksi pääomatuloksi. Niinpä he olettavat, että osa tuloverotuksen (estimoidusta) käyttäytymisvaikutuksesta on tulonmuuntovaikutusta. Muunnetut tulot eivät häviä veropohjasta vaan tulevat verotetuksi pääomatulon verokannalla. Raportista jää epäselväksi sisältyykö tämä ”ylimääräinen käyttäytymisvaikutus” myös verotettavan tulon joustoestimaattiin vai hyödynnetäänkö tutkimuksessa joustoarviota, joka on estimoitu ympäristössä, jossa tulonmuuntovaikutusta ei esiinny.

Kotakorpi ja Matikka esittävät yhdeksän eri parametrioletuksiin perustuvaa laskelmaa optimaalisesta ylimmästä rajaveroasteesta. Kolmessa laskelmassa optimi on nykyistä veroastetta alempi ja kuudessa korkeampi. Yhteenvedossa he toteavat suoraviivaisesti, että järkevillä oletuksilla Suomen nykyinen ylin rajaveroaste on alempi kuin tuoton maksimoiva Laffer-käyrän huipun veroaste. Tämän perusteella veroasteen mahdollista alentamista ei voisi perustella sillä, että reformi rahoittaisi itsensä. Hei eivät esitä laskelmaa itserahoitusasteesta. Se saattaisi olla korkea (esim. 80-90 %) huolimatta siitä, että nykyinen veroaste on heidän arvion mukaan Laffer-huipun vasemmalla puolella.

Tutkimus herättää useita kysymyksiä. Yksi liittyy joustoestimaatin tasoon. Suomen aineistolla ei ole tutkittu suurituloisten reaktioita tuloverotukseen. Verrattuna

kansainvälisiin arvioihin tutkijoiden käyttämä 0,2:n jousto tuntuu varsin matalalta. Monissa tutkimuksissa on päädytty 0,5-1,0 joustoon. Toinen liittyy tulonmuunnon huomioimiseen. Onko se toteutettu johdonmukaisesti? Heijastaako myös sovellettu joustoestimaatti tulonmuunnon aiheuttamia menetyksiä ansiotulojen määrässä? Kolmanneksi, tutkijat eivät perustele sitä, miksi nostavat johtopäätöksissään yhden arvion muita painavammaksi. Neljänneksi, Lundgren (2017) päätyy saman tyyppisellä mallilla varsin erilaiseen tulokseen.

5. Lopuksi

Useat maat ovat toteuttaneet tuloverokevennyksiä. Taloustutkijoiden piirissä ei ole konsensusta tällaisten reformien vaikutuksista talouteen. Viime vuosina on tuotettu runsaasti korkeatasoista mikroekonometristä tutkimusta, jonka yleinen viesti erityisesti pohjoismaissa on ollut se, että tuloveromuutosten vaikutukset taloudelliseen aktiviteettiin ovat pieniä. Vaikutusten pienuutta on korostettu Suomessa useissa puheenvuoroissa. Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että reformien vaikutukset voivat olla merkittäviä pitkällä aikavälillä. Näiden vaikutusten osalta luotettavaa evidenssiä on kuitenkin paljon vähemmän, mikä on ainakin osaksi seurausta siitä, että pitkän aikavälin vaikutusten tutkimiseen liittyy monia teknisiä haasteita.