

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta: Talousarvioesitys ja verotuksen vaikutukset tulo- ja varallisuuseroihin 23.11.2021 Matti Tuomala

Suomessa on viime vuosina yhä enemmän käytetty mikrosimulointimalleja arvioimaan erilaisten politiikkamuutosten tulonjakovaikutuksia. Näiden mallien käytön yleistymisen on toki selkeä edistysaskel. Niiden käytöllä on kuitenkin omat rajoitteensa. Käytössä olevat mallit eivät sisällä verojärjestelmämme keskeisiä vaikutusmekanismeja verotuksen roolista tulo- ja varallisuuseroihin taustalla. Historian perusteella tiedämme toki jo aika paljon, miten verotus on vaikuttanut tulo- ja varallisuuseroihin.

Tarkastellaan seuraavaksi lyhyesti verojärjestelmämme lähihistoriaa ja mitä seurauksia eriytettyllä tuloverojärjestelmällämme (ETV) on ollut tulo- ja varallisuuseroihin ajanjaksolla 1990-2005. Lopuksi pohditaan mitä historian opetusten perusteella voidaan päätellä verojärjestelmän roolista tulo- ja varallisuuskehityksestä tulevana vuosina.

Historiaa

Vuonna 1993 Suomessa otettiin käyttöön valtionverotuksessa eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa ansiotuloja verotettiin progressiivisella ja pääomatuloja suhteellisella veroasteella, joka oli samansuuruinen kuin yhtiövero. Osinkotulojen verotuksessa oli samaan aikaan voimassa yhtiöveronhyvitys, joka oli voimassa vuodesta 1990 vuoteen 2004. Siinä osingon saaja sai vähentää osinkoihin kohdistuvasta verosta yhtiön jo maksaman veron. Vuonna 2006 yhtiöveron hyvitysjärjestelmä poistettiin ja tilalle tuli listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotukseen uusia huojennuksia. Samalla yhtiöveroa laskettiin 29 prosentista ensin 26 prosenttiin ja vuonna 2012 24,5 prosenttiin. Edelleen vuonna 2014 yhtiövero laskettiin 20 prosenttiin. Samalla listaamattomien yhtiöiden osinkoverotusta muutettiin entistä sekavammaksi. Varallisuusvero poistettiin vuoden 2005 verotuksesta. Ansiotulojen verotusta valtionverotuksessa on kevennetty tarkasteluperiodin alusta vuoteen 2010 asti, minkä jälkeen ne ovat säilyneet jotakuinkin ennallaan. Ansiotulovero valtionverotuksessa on henkilöverotuksessa ainoa aidosti progressiivinen vero.

Eriytetty tuloverotus on mahdollistanut listaamattomien yritysten varakkaille omistajille kannusteen kirjata korkeamman veroasteen ansiotulot alhaisemman veroasteen pääomatuloksi.. Näin he voivat kasvattaa nettovarallisuuttaan (johon listaamattomien yritysten osinkojen verotus perustuu¹), joka taas luo lisää tuloa ja kasvaneista tuloista voidaan matalien pääomatuloverojen ja puuttuvien varallisuusverojenvallitessa säästää suurempi osa. Säästäminen taas lisää olemassa olevaa pääomavarantoa, joka puolestaan luo lisää tuloa ja näin prosessi jatkuu lumipallo-ilmiön tavoin. Seuraukset näkyvät ylimpien tulo-osuuksien voimakkaana kasvuna ja varallisuuden keskittymisenä jo ennestään hyvin varakkaille. Reformien seurauksena verotuksen progressiivisuus väheni voimakkaasti 1990-luvulla, minkä seurauksena ylimmän yhden prosentin tulo (netto)-osuus kaksinkertaistui lyhyessä ajassa ja ylimmän promillen jopa viisinkertaistui.

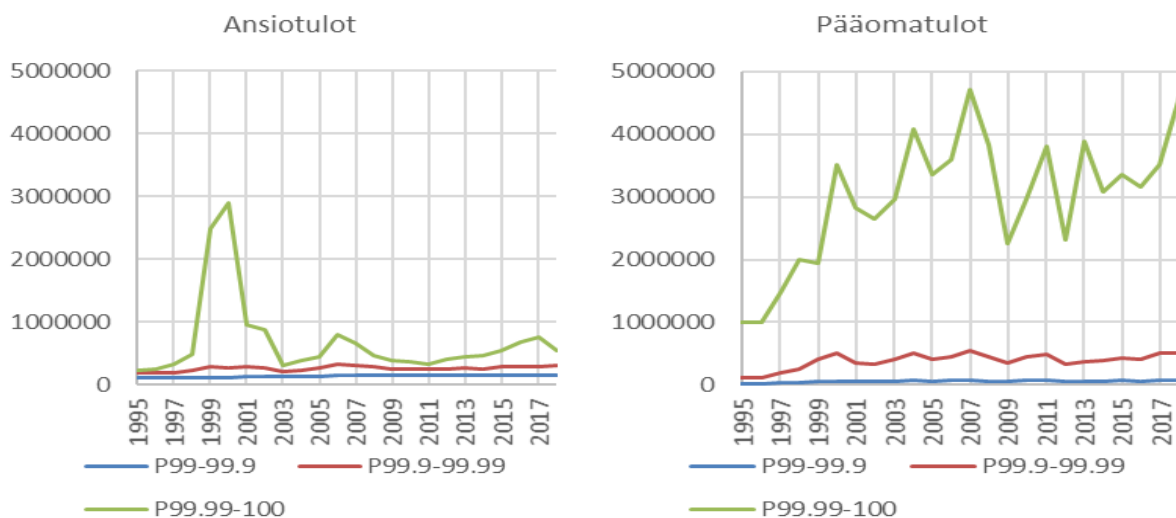
¹ ETV vääristää pääoman kohdentumista, sillä listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus ohjaa resursseja yrityksen varsinaiseen liiketoimintaan kuuluvista investoinneista sijoitusvarallisuuteen. Reaali-investointien sijasta sijoitetaan siis arvopapereihin ja kiinteistöihin, eli kasvatetaan nettovarallisuutta verojen minimoimiseksi. Arvopaperisijoitukset ja myyntivoittojen pyynti ovatkin olleet monelle varakkaille omistajalle varsinaista liiketoimintaa tuottoisampaa puuhaa. Tämä näkyy myös Tilastokeskuksen varallisuusaineistosta, jonka mukaan varakkaiden listaamattomien yhtiöiden omistajien varallisuutta on kasvattanut nimenomaan rahoitusvarallisuus.

Tarkastellaan seuraavassa miten ETV:n aikana ansio- ja pääomatulot ovat kehittyneet, mitä on tapahtunut tulojen koostumukselle, miten eri tulotasoilla kokonaisveroasteet ovat muuttuneet ja miten ylimmät, keskimmäiset ja alimmat nettotulo-osuudet ovat muuttuneet? Aineistona on käytetty tulojaon kokonaisaineistoa ja palveluaineistoa. Veroasteiden laskemiseen on käytetty Kulutustutkimuksen kulutustietoja ja Panos-tuotos tutkimuksen kulutuksen verosisältöjä. Koska Kulutustutkimus on otosaineisto ja havaintoja on verraten vähän, käytämme veroasteiden laskemisessa kaikille ylimpään 1 prosenttiin kuuluville samaa kulutusveroastetta. Koska kulutusalttius laskee tulojen kasvaessa, arviot kulutusveroasteista ylimmissä tuloluokissa ovat todennäköisesti yliarvio.

Ansio- ja pääomatulojen kehitys suurituloisimmassa 1 prosentissa ja tulojen koostumus

Kuviossa 1 suurituloisin (ylin) prosentti pilkottu kolmeen toisensa poissulkevaan tuloryhmään sekä ansio- ja pääomatuloissa. Näiden ryhmien ansio- ja pääomatulojen kehitystä kuvataan ajanjaksolla 1995-2018. Tätä samaa ryhmittelyä käytetään myös seuraavissa kuvioissa. Sekä a että b kuvioissa sininen käyrä kuvaa tuloryhmää, josta poistettu ylin promille. Punainen käyrä taas kuvaa tuloryhmää, kun ylimmästä promillestä otetaan vuorostaan pois sen ylin kymmenys (P99.99-100) eli noin 450 yli 20 vuotista henkilöä, jota taas kuvaa vihreä käyrä. Suomessa suuret ansio- ja pääomatulot eivät näytä kasautuvan pitkälti samoille henkilöille.

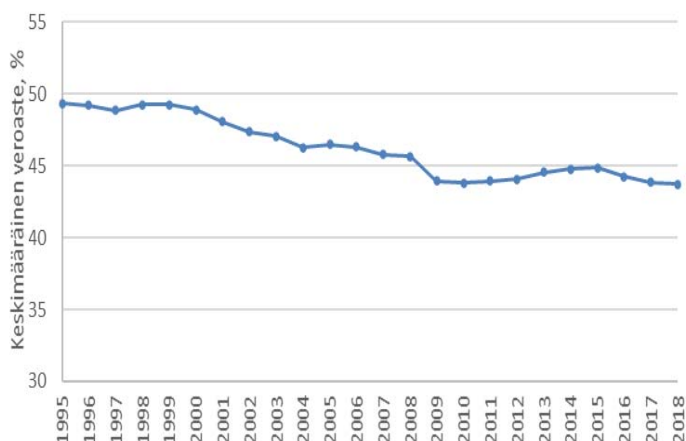
Kuvio 1a ja b Ansio- ja pääomatulot ylimmän prosentin eri osissa (euroa 2018 hinnoin)



Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995-2018, Tilastokeskus

Pääomatuloissa kaikkein suurituloisin ryhmä erkaantui muista ylimpään prosenttiin kuuluvista 1990-luvun puolivälin jälkeen. Kuvion 2 alarivistä nähdään, että ylimmässä tuloryhmässä pääomatulojen osuus on jopa yli 90 prosenttia. Tätä kehitystä ovat avittaneet monet tekijät, mutta silti tärkein syy on eriytetty tuloverotuksemme. Promillen ylimmän kymmenyksen piikki ansiotuloissa vuosina 1999 ja 2000 (kuvio 1a ja kuvio 2) selittyy pitkälti Nokian optioilla.

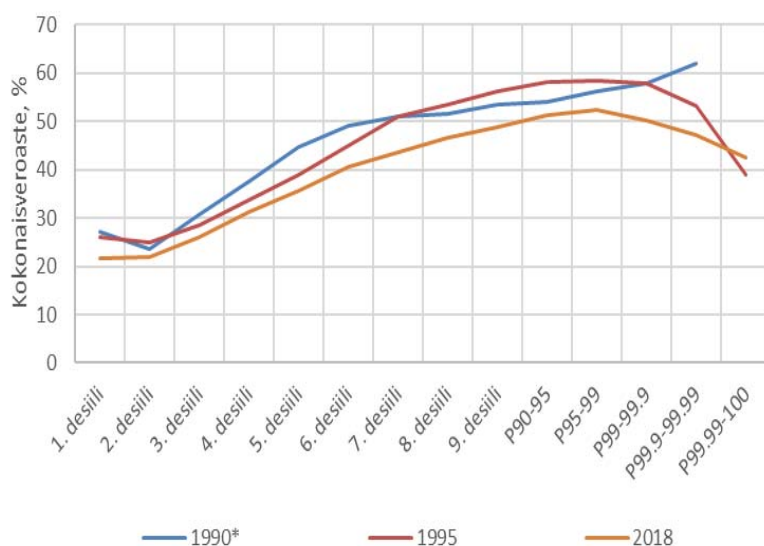
Kuvio 3 Keskimääräiset kokonaisveroasteet 1995–2018



Aineistolähde: Kulutustutkimus; Tulonjaon kokonaisaineisto, Tilastokeskus

Kuviossa 4 nähdään melkoinen pudotus ylimmän tuloryhmän keskimääräisissä kokonaisveroasteissa siirryttäessä vuodesta 1990 vuoteen 1995. Eriytettyyn tuloverotukseen siirryttiin vuonna 1993.

Kuvio 4 Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmittäin vuosina 1990*, 1995, 2018



*) Vuoden 1990 viimeinen havaintopiste on P99.9-100 (eli yhdistetty P99.9-99.99 ja P99.99-100). Aineistolähde: Tulonjaon palveluaineisto 1990; Tulonjaon kokonaisaineisto 1995-2018, Tilastokeskus

Alimmissa yhdeksässä tulokymmenyksessä (1.-9. desiileissä) keskimääräisten veroasteiden lasku johtuu valtion ansiotuloverotuksen ja sotumaksujen keventymisestä. Ylimpien tuloluokkien veroasteissa näkyy selvästi sekä tulokoostumus että sen muutos. Vuodesta 1995 lähtien ylimmässä tulokymmenyksessä (desiilissä) poislukien ylin prosentti keskimääräiset veroasteet ovat

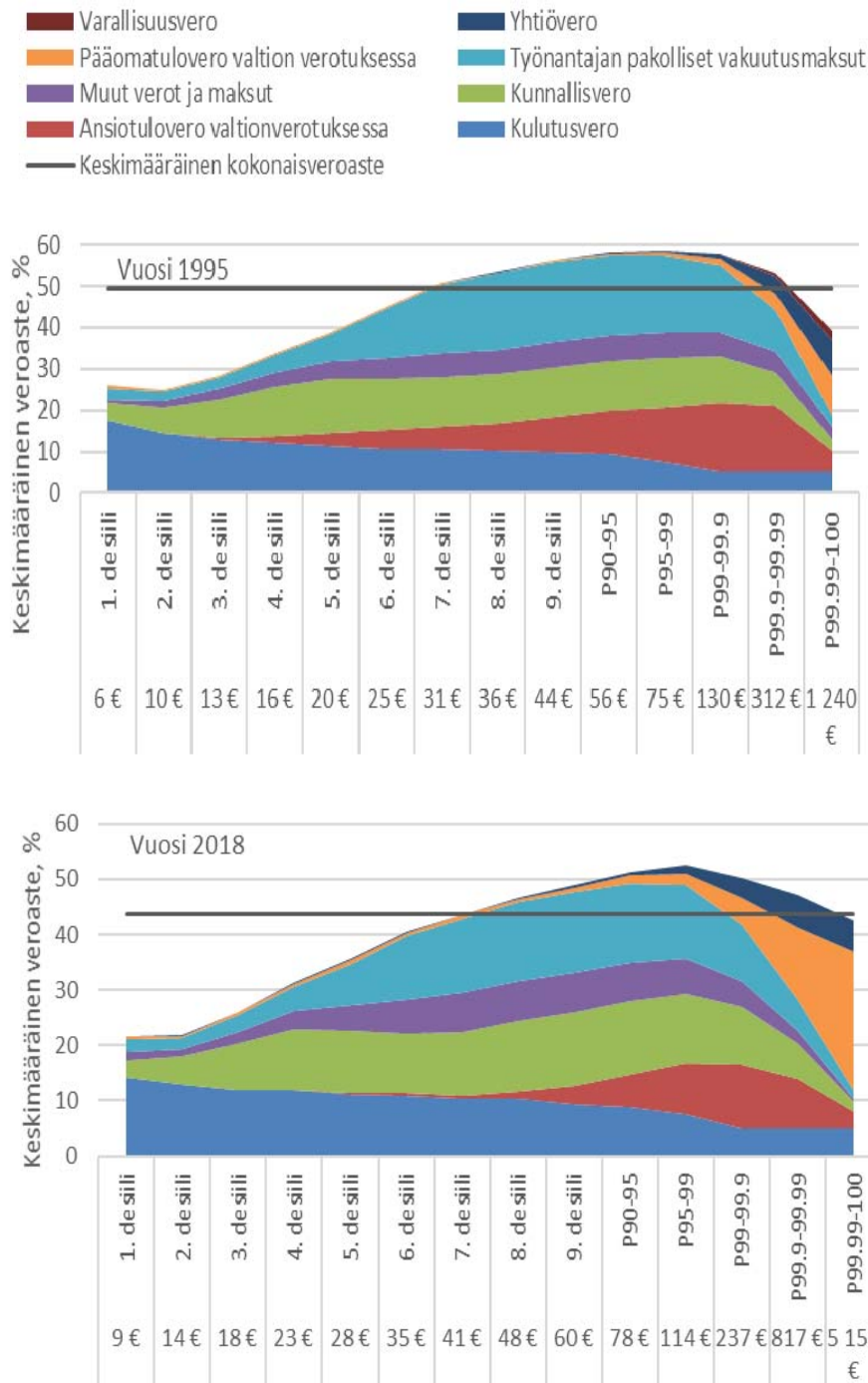
korkeimmat lähes koko tarkasteluajanjakson. Sitä ylemmissä tuloluokissa – ylimmässä prosentissa, promillissa – veroasteet ovat sitä pienemmät mitä suuremmat tulot ovat.

Kuviossa 5 kuvataan kokonaisveroasteet eri tuloryhmissä verolajeittain ja koko populaation (kaikki yli 20 vuotiaat) kunkin vuoden keskimääräiset kokonaisveroasteet (suora mustaviiva kuvioissa). Kuvion 5 alareunassa on esitetty keskimääräiset bruttotulot kussakin tuloryhmässä. Esimerkiksi vuonna 1995 ylimmän tuloryhmän P99-100 (noin 450 henkilöä) keskimääräinen bruttotulo oli 62 kertainen mediaanidesiilin keskimääräiseen bruttotuloon verrattuna. Vuonna 2018 se oli 184 kertainen. Mediaanidesiilin keskimääräinen bruttotulo kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2018 1.4 kertaiseksi. Vastaavasti ylimmän tuloryhmän keskimääräinen bruttotulo kasvoi 4.2 kertaaisesti.

Kuviosta 5 huomataan, että alimmissa tulodesiileissä hyödykeverot (arvonlisäverot ja valmisteverot) ovat merkittävimmät pienituloisten maksamat verot. Hyödykeverojen regressiivisyys syntyy siitä, että pienituloiset kuluttavat kaikki tulonsa, kun taas suurempituloiset säästävät osan tuloistaan. Kunnallisvero yhdessä sosiaalivakuutusmaksujen kanssa kattaa reilusti yli puolet maksetuista veroista jo 4. desiilistä lähtien aina ylimmän desiilin alimpaan 9 prosenttiin asti. Valtion ansiotuloveron osuus on suurimmillaan ylimmän prosentin alaosassa. Kaikkein suurituloisempien verot ovat pääomatulo- ja yritysveroja. Ylimmän prosentin eri osien veroasteissa näkyy selvästi tulokoostumuksen jyrkkä muutos 1990-puolivälistä lähtien, jolloin pääomatulojen osuus ylimmissä tuloista kasvoi merkittävästi (ks. kuvio 2). Ylimmän promillen kymmenyksessä veroasteet ovat pääsääntöisesti pienemmät kuin muilla ylimmän yhden prosentin tulonsaajilla.

Kaikkein ylimmässä tuloryhmässä suuri pääomatulojen osuus kokonaistuloista laskee veroasteet jopa alle koko väestön keskimääräisten veroasteiden. Toisin sanoen kokonaistulojen verotus ei ole edes progressiivinen keskimääräisen veron mielessä. Tällainen tilanne on ollut 1990-luvun puolivälistä lähtien eli neljännesvuosisadan ajan. Verotaakka on siis sitä pienempi mitä suurempi pääomatulojen osuus on kokonaistuloista. Vuodesta 1993 lähtien käytössä olevassa verojärjestelmässä verotaakka riippuu tulojen koostumuksesta, ja eri veronmaksajilla on erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa tulojensa koostumukseen. Käytännössä siihen on mahdollisuudet varakkailla listaamattomien yhtiöiden omistajilla. Miten tällaista epäreiluutta voidaan puolustaa? Ainakaan taloustieteellisestä tutkimuksesta ei löydy tukea (ks. esim. Tuomala 2016, 2019). Lisäksi solidaarisuusveroksi kutsuttu ylimpien ansiotulojen kireämpi verotus antoi varakkaille omistajille vain lisäkannustimen muuntaa tulojaan pääomatuloksi. Solidaarisuusveron kiristys koski vain niitä, joiden tulot olivat pelkästään ansiotuloja.

Kuvio 5 Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmissä verolajeittain vuosina 1995 ja 2018, sekä keskimääräiset bruttotulot tuloryhmissä(tuhansia euroja),Riihelä-Tuomala(2020)



Puuttuvat tulotiedot ja tulo-osuudet

WID-tietoarkistossa Thomas Piketty kollegoineen on kehittänyt DINA menetelmään, jolla pyritään korjaamaan puuttuvien tulojen ongelmaa. Siinä kansantulo eli ansio- ja pääomatulojen summa muunnetaan kansantulon jakaumaksi. Tällä menetelmällä WID-tietoarkisto on arvioinut tulo-osuuksien kehitystä eri maissa, myös Suomessa. Toisin kuin esimerkiksi abstrakti Gini-kerroin, tulo-osuusmitat ovat myös helppo ymmärtää. DINA-menetelmä ottaa huomioon tuloeriä, jotka puuttuvat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistoista. Sieltä puuttuvat esimerkiksi jakamattomat voitot ja tulot jotka syntyvät ns. vakuutuskuorisista. WID:n puuttuvien tietojen korjaukset perustuvat imputointeihin, osin varsin karkeisiin. Olemme tekemässä Marja Riihelän kanssa Suomen osalta

omaa korjausta. Meillä on osassa puuttuvista tiedoista mahdollisuus saada aitoja havaintoja eli voimme yhdistää jakamattomia voittoja henkilöihin niiden takana.

Taulukossa 1 verrataan Suomen ylimmän 10 prosentin ja alimman 50 prosentin tulo-osuuksien kehitystä 1990-2018 WID-tietoarkiston tuloksiin

Taulukko 2 Nettotulososuudet %. Lähde WID.

	1990	2000	2007	2018
Ylin10 %	19.7	26.1	26.6	26.9
Alin 50%	33.2	31.3	30.4	29.9

Huomataan, että tietoarkisto WID:n arvioiden mukaan ylimmän 10 prosentin nettotulo-osuus on kasvanut vuoden 1990 19.7 prosentista 26.9 prosenttiin vuonna 2018. Vastaavasti alimman 50 prosentin nettotulo-osuudet ovat pudonneet 33.3 prosentista 29.9 prosenttiin. Näiden ryhmien väliin jäävän 40 prosentin (voisi kutsua vaikka keskiluokaksi) osuus putosi 47.1 prosentista 43.1 prosenttiin.

Verotus ja varallisuuserot

Varakkaimman prosentin osuus kaikista nettovaroista oli Suomessa vuonna 2016 aliarvioitunakin 15-17 prosentin seutuvilla². Erityisesti listaamattomien yhtiöiden varakkaiden omistajien keskuudessa rahoitusvarallisuus on kasvanut myös viime vuosikymmenen taantuman aikana. Verojärjestelmämme, jossa keskimääräinen veroaste laskee ylimmissä tuloissa tulojen kasvaessa, on muuttanut sekä tulo- että varallisuusjakaumia hyvin varakkaiden eduksi. Se on myös voinut osaltaan heikentää talouden kasvupotentiaalia, koska tuotannolliset investoinnit ovat olleet jo ennen koronaa laskusuunnassa ja muutekin pitemmän ajan kovin vähäisiä. Lisäksi järjestelmä on erittäin epäreilu monille pienille palveluyrityksille, joiden nettovarallisuus koostuu lähinnä kannettavasta tietokoneesta ja puhelimesta.

Nettovarallisuuteen perustuva osinkoverotuksemme on osaltaan vaikuttanut siihen, että EKP:n rahapoliittisen elvytyksen kautta Suomen talouteen virrannut raha on mennyt pikemminkin kiinteistöihin, arvopapereihin ja osakkeisiin kuin tuotannollisiin investointeihin, mikä on kasvattanut kaupunkimaan, kiinteistöjen ja osakkeiden arvoa, joita omistaa pääasiallisesti varakkaampi väki. Pääomatulojen verotuksen ja varallisuusverotuksen epäkohtien korjaaminen lisääisi yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja parantaisi samalla tuottavuutta sekä tuotannolliseen toimintaan investoimisen taloudellisia kannustimia. Näin ollen listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien osinkoverotuksen korjaaminen olisi tärkeä rakenneuudistus.

Usein nykytilaa puolustavat väittävät, että tulo- ja varallisuuserojen kasvusta ei pidä olla huolissaan, koska varakkaat luovat työpaikkoja meille muille. Tähän ajatukseen on sisäänrakennettuna oletus, että vain rikkailla on kykyjä toimia yrittäjinä. Loppuun asti viety tähän tämä tarkoittaisi pysyvää luokkayhteiskuntaa. Tarinasta unohtuu kokonaan, että kun on maksukykyistä kysyntää, yritykset voivat luoda työpaikkoja kysyntää tyydyttääkseen.

Lopuksi

² Nettovarallisuusosuus riippuu siitä käytetäänkö omistajajaksikkona kotitaloutta, ekvivalettia kulutusyksikköä vai yksilöä?

Talousarvioesityksessä ei ole mukana kovin merkittäviä veromuutoksia. Periaatteellisesti toki arvonnousuvero on merkittävä. Valtion ansiotuloverotuksen indeksitarkistus säilyttää tämän ainoan aidosti progressivisen veron progressiivisuuden ennallaan. Tässäkin kohtaa on syytä ihmetellä miten innokkaasti valtion ansiotuloverotusta halutaan leikata. Onhan sen osuus kaikista verotuloista 6 prosentin luokkaa. Eriytetty tuloverotuksemme säilyy ennallaan nykyisenkin hallituksen aikana. Mitä sitten edellä sanotun historiallisen tiedon perusteella voidaan ennakoida tulevasta tulo- ja varallisuuskehityksestä? HE:n sivun 26 taulukossa 4.2 esitettyjen kasvuarvioiden mukaan vuosille 2021 ja 2022 pääomatulojen ja toimintaylijäämän (so voittojen) odotetaan kasvavan voimakkaammin kuin ansiotulojen. Jos tämä kehitys toteutuu, eriytetyn tuloverotuksemme pysyessä ennallaan, ei ole odotettavissa käännettä. tulo- ja varallisuuserojen kehityksessä.

Viitteet

Riihelä, M & M.Tuomala (2020) [Onko kokonaisverotus Suomessa progressiivista?](#) Talous&Yhteiskunta 3/2020.

Tuomala, M. (2016), Optimal Redistributive Taxation, Oxford University Press.

Tuomala, M (2019), Markkinat, Valtio ja Eriarvoisuus, Vastapaino, Tampere.

