

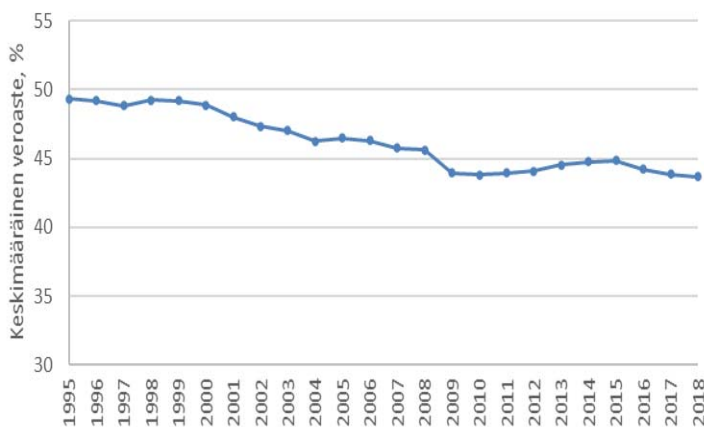
Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vuoden 2023 tuloveroasteikosta ja eräiden tuloverotusta koskevien säännösten muuttamisesta ja kumoamisesta

Matti Tuomala Tampereen yliopisto, Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT 27.9.2022

Taustaa

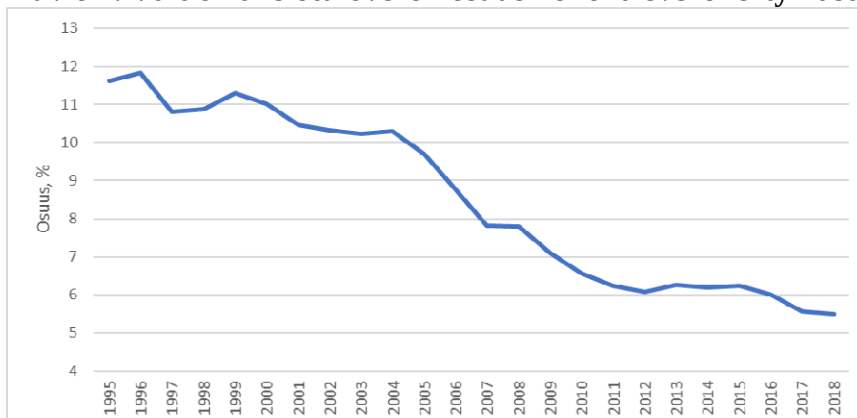
Taustaksi nyt tehtävälle sote-uudistuksen synnyttämälle muutokselle valtion ansiotuloverotukseen on hyödyllistä katsoa, miten valtion ansiotuloverotus on muuttunut osana koko verojärjestelmäämme. Nämä muutokset ovat olleet todella merkittäviä. Suomalaisessa verokeskustelussa ne on joko tietoisesti sivuutettu tai niitä ei ole huomattu/ymmärretty. Tarkastelen näitä muutoksia kuvioiden avulla. Tarkempi analyysi ja kuvioiden selitykset löytyvät artikkelistamme Marja Riihelän kanssa, joka julkaistaan Into-kustantamon kirjassa lokakuussa. Kuviossa 1 nähdään, miten keskimääräiset kokonaisveroasteet (kaikkien verojen ja veronluontoisten maksujen suhde kokonaisbruttotuloon) ovat muuttuneet vuodesta 1995 vuoteen 2018. Keskimääräiset kokonaisveroasteet ovat laskeneet vuodesta 1995 vuoteen 2018 yhteensä 5,5 prosenttiyksikköä. Lasku on tapahtunut pääasiassa 2000 luvulla.

Kuvio 1 Keskimääräiset kokonaisveroasteet 1995–2018



Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018; Kulutustutkimus, Tilastokeskus.

Kuvio 2. Valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä 1995–2018

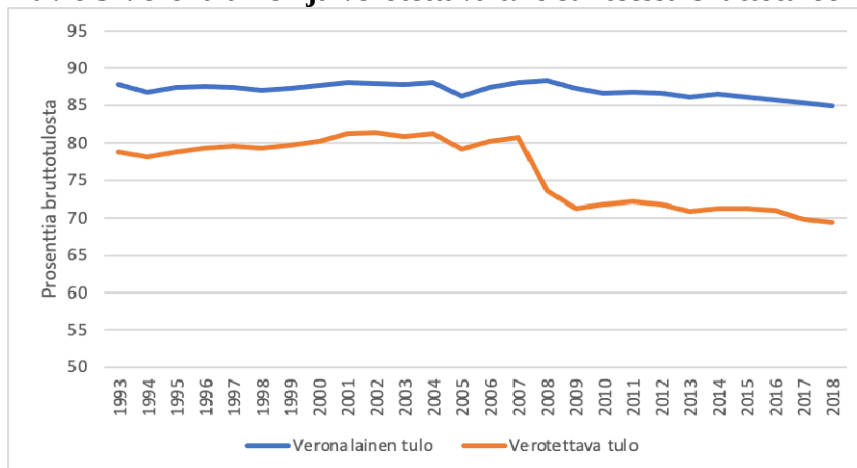


Aineistolähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus; Tulonjaon kokonaisaineisto, Tilastokeskus. Laskelmista tarkemmin ks. Riihelä & Tuomala 2022.

Kuviosta 2 nähdään, että valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä on likimain puolittunut 12 prosentista alle 6 prosenttiin vuodesta 1995 vuoteen 2018. Osa valtion ansiotuloverotuksen vähenemisestä johtuu suurituloisten ansiotulojen suhteellisesta vähenemisestä. Korkean marginaaliveron alainen ansiotulo on korvautunut matalamman verotuksen pääomatuloilla. Lisäksi solidaarisuusveroksi kutsuttu ylimpien ansiotulojen kireämpi verotus antoi varakkaille omistajille vain lisäkannustimen muuntaa tulojaan pääomatuloksi. Solidaarisuusveron kiristys koski vain niitä, joiden tulot olivat pääosin ansiotuloja.

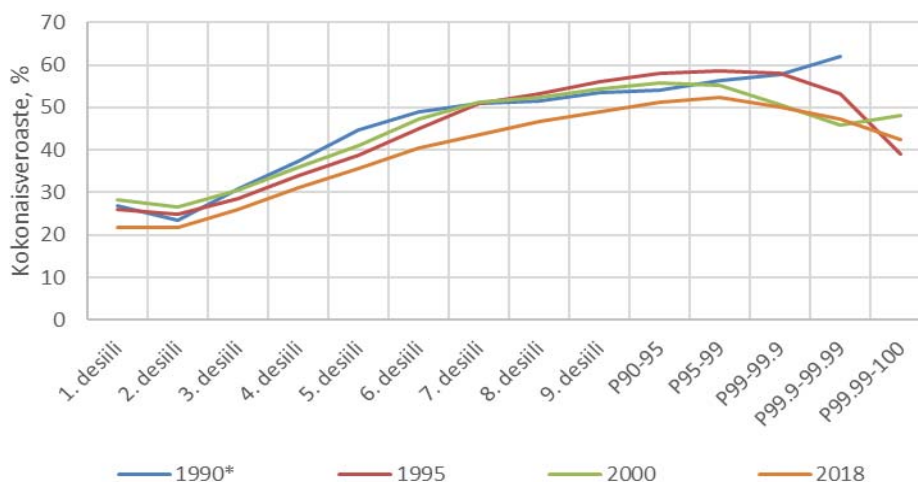
Vuosina 2008 ja 2009 valtion ansiotuloverotukseen tehtyjen suurten muutosten seurauksena verotettava tulo eli **veropohja kutistui** huomattavasti suhteessa bruttotuloon. Vuoden 1993 79 prosentista tultiin 69 prosenttiin vuonna 2018. Kuviossa 3 on kuvattu veronalaisen ja verotettavan tulon suhde bruttotuloon aikavälillä 1993–2018 yli 20-vuotiaiden veronmaksajien joukossa. Vuonna 1995 verotettavan tulo suhteutettuna kansantuloon oli 70 prosenttia. Vuonna 2018 se oli pudonnut 60 prosenttiin. Vuosina 2008 ja 2009 valtion ansiotuloverotuksen asteikon veroprosentteja alennettiin kaikilla tuloväleillä ja vähennyksiä lisättiin. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että valtion ansiotuloverotus on ainoa aidosti progressiivinen veromme. Toisin sanoen sekä keskimääräinen vero (maksettujen verojen suhde tuloon) että rajavero (lisätulosta menevä vero) nousevat ansiotulojen kasvaessa

Kuvio 3 Veronalainen ja verotettava tulo suhteessa bruttotuloon 1993–2018



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto, Tilastokeskus; Marja Riihelän laskelmia

Kuvio 4 Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmittäin vuosina 1990*, 1995, 2000 ja 2018



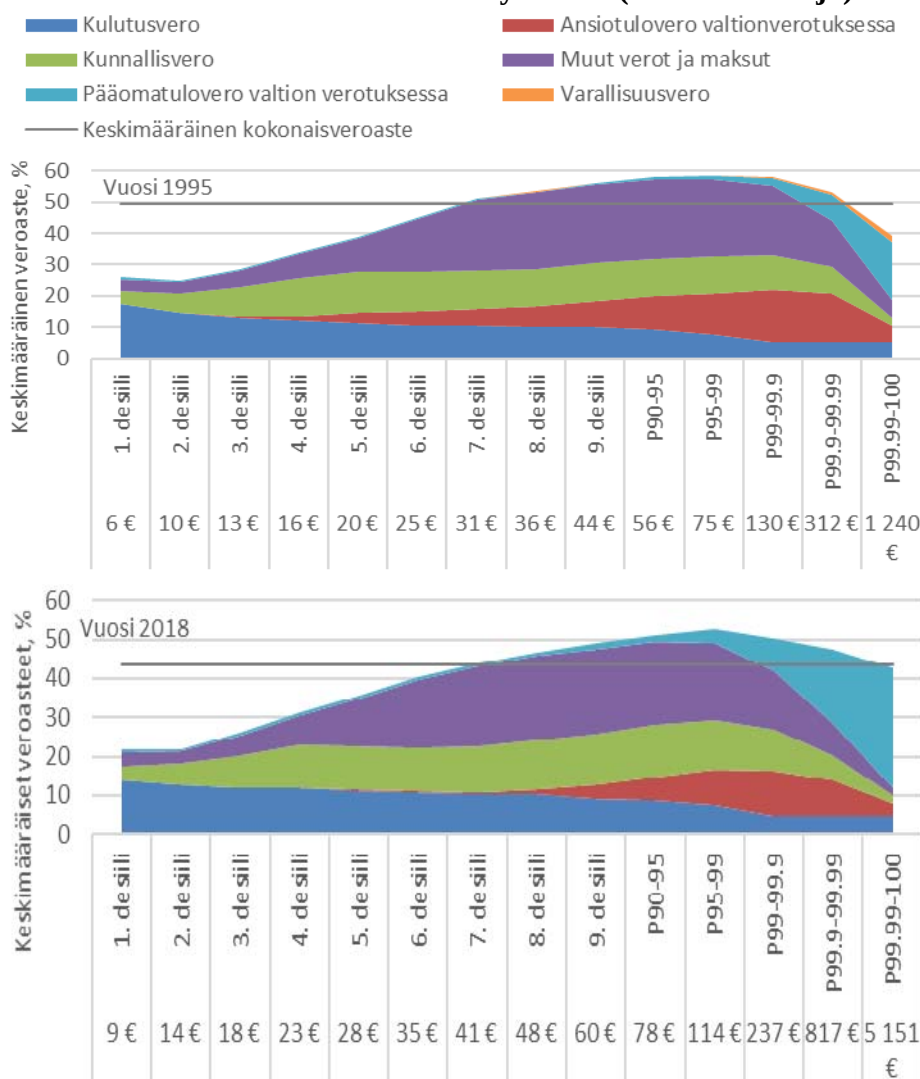
Aineistolähde: Tulonjaon palveluaineisto 1990; Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Kulutustutkimus, Tilastokeskus.

*) Vuoden 1990 viimeinen havaintopiste on P99.9–100 (eli yhdistetty P99.9–99.99 ja P99.99–100).

Kuvio 4 esittää keskimääräisiä kokonaisveroasteita eri tuloluokissa vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2018. Kaikki verot on suhteutettu bruttotuloon eri tulokymmenyksissä ja erikseen ylimmissä tuloryhmissä. Kuviossa 4 nähdään melkoinen pudotus ylimpien tuloryhmien keskimääräisissä kokonaisveroasteissa siirryttäessä vuodesta 1990 vuoteen 1995. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että eriytettyyn tuloverotukseen siirryttiin vuonna 1993. Alimmissa yhdeksässä tulokymmenyksessä (1.–9. desiileissä) keskimääräisten veroasteiden lasku johtuu valtion ansiotuloverotuksen keventymisestä 2000-luvulla. Ylimmissä tuloluokissa – ylimmässä prosentissa, promillessa ja promillen kymmenyksessä – kokonaisveroasteet laskevat tulojen kasvaessa. Miten tällainen verotus voidaan perustella? Ainakaan taloustieteellisestä tutkimuksesta ei löydy tukea.

Kuviossa 5 kuvataan kokonaisveroasteet eri tuloryhmissä verolajeittain keskimäärin (suora musta viiva kuviossa 5). Kuvion 5 alareunassa on esitetty keskimääräiset reaaliset bruttotulot kussakin tuloryhmissä. Esimerkiksi vuonna 1995 ylimmän tuloryhmän P99.99–100 (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 kertaisesti.

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



Aineistolähde: Tulonjaon kokonaisaineisto 1995–2018, Kulutustutkimus, Tilastokeskus.

Politiikan, jossa valtion ansiotuloverotuksen asteikon marginaaliveroprosentteja on alennettu kaikilla tuloväleillä, lopputulemana valtion ansiotuloverotus on euromääräisesti keventynyt sitä enemmän mitä suuremmat ovat ansiotulot.¹ Kuviosta 5 näkyy hyvin miten valtion ansiotuloa kuvaava alue (ruskea väri) on siirtynyt ylimpiin tulokymmenyksiin (desiileihin). Kaiken tämän seurauksena valtion ansiotuloveron fiskaalinen merkitys on romahtanut (vrt kuvio 2 ja 3).

Kommenteja:

Veroasteikon suunnittelusta

Ansiotuloveroasteikon suunnittelu tilanteessa, jossa osa aiemmasta kunnallisverosta siirtyy valtion ansiotuloverotukseen, ei ole helppo tehtävä. Kuten edellä todettiin valtion ansiotulovero on progressiivinen, kun taas kunnallisvero pienempiä tuloja lukuunottamatta on suhteellinen vero. Kuviosta 5 nähdään, että valtion ansiotuloveroa alettiin maksaa vuonna 2018 varsinaisesti vasta 7. desiilistä ylöspäin. Eli euroina bruttotulo on lähellä 40 000. Viime vuosina valtion ansiotuloveroa on alettu maksaa vähennysten jälkeen suunnilleen 40 000 euron ansiotulojen tasolla. Kuviosta 5 huomataan, että kunnallisvero on suhteellinen vero 4. desiilistä eteenpäin. Nyt nämä tulonsaajat maksavat edelleen kunnallisveroa, mutta osa heidän tuloistaan siirtyy progressiivisen veron piiriin. Tässä tilanteessa uuden asteikon rakentaminen ei ole puhtaasti tekninen tehtävä. Esityksestä ei ilmene kaikilta osin, miten tämä sulautus on tehty. Sama verokertymä voidaan periaatteessa (matemaattisesti) kerätä monella erilaisella marginaaliveroasteikolla. (ks. Tuomala 2016) Miten on päädytty juuri tähän esityksen asteikkoon?

Muutosehdotusten (asteikon ja vähennysten muutokset) lopputulema; ansiotuloverotuksella kerättävät verotulot vähenevät 788 miljoonalla eurolla, kahta tuloväliä lukuunottamatta verotus kiristyy, ja tuloerot kasvavat hieman (riippuen mittarista). Mielestäni nämä seikat olisi voinut nostaa alkuun 'ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ'-kappaleeseen. Ehdotuksen tuottama verojen kevennys on huomattava, jos ajattelee sitä rahan tarvetta, mitä esimerkiksi sote-alallakin näyttäisi olevan. Herää kysymys mistä tämä raha on sitten pois.

Luontevaa olisi ollut esittää taulukko, josta käy ilmi, millaisia muutoksia kaikkien veronmaksajien verotuksessa tapahtuu eri ansiotulotasolla. Sen sijaan sivun 25 taulukossa kuvataan esityksen yhteisvaikutukset eri ansiotulotasolla olevien alle 53-vuotiaiden palkansaajilla. Tässä taulukossa kaikkien paitsi kahden alimman tulon muutokset ovat miinusmerkkisiä. Suurimmat muutokset ovat ylimmissä tuloluokissa. Samoin on laita seuraavassa taulukossa eläketulojen tapauksessa. Ehdotetut työtulovähennyksen muutokset yli 60-vuotiailla taas keventävät näissä ryhmissä ansiotulojen verotusta. Pitäisikö tästä päätellä, että verotus kiristyy ikävälillä 53-59?

Simulointimallilla olisi hyödyllistä laskea uuden asteikon vaikutukset (inflaatio ja ansioiden nousu huomioiden) eri ansiotulojen tasolla ja verrata tätä tulosta, kun muutokset vähennyksiin tulevat mukaan. Näin nähtäisiin miten vähennysten muutokset näkyvät eri tulotasolla

Sivun 34 taulukossa kuvataan esityksen vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin eri tulokymmenyksissä (desiileissa). Taulukon mukaan vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin kasvavat tulokymmenysten mukana ollen suurimmillaan ylimmässä tulokymmenyksessä. Gini-kerroin on kasvanut lievästi. Itse asiassa ei olisi tarvetta laskea Gini-kerrointa, koska sivun 34 kuvio

¹ Ks. esim. Tuomala 2016; 2019.

itsessään sisältää huomattavasti enemmän informaatiota kuin Gini-kerroin. Gini-kertoimen pieni muutos ei ole yllättävä tässä tapauksessa, koska Gini-kerroin painottaa lievästi muutoksia ylimmässä desiilissä. Absoluuttiset (euromääräiset) erot näyttäytyvät kuviossa huomattavasti suuremmilta kuin suhteellisen Gini-kertoimen kasvusta voisi päätellä. Miksi muuten käytetään ekvivalenssiasteikkoa? Ansiotuloverohan kohdistuu yksilön tuloihin.

Työtulovähennyksen kasvattaminen vanhemmissa ikäluokissa on jatkoa pitkään vallinneelle uskomukselle, että veropolitiikkaan tehtävien muutosten pitäisi edistää työllisyyttä ja julkisen talouden vahvistamista. Epäselvää on, tarkoitetaanko työpaikkojen lisääntymistä vai työhön osallistumisen lisääntymistä? Vanhemmille ikäluokille on jo olemassa työeläkkeessä melkoinen kannustin jatkaa työelämässä. Samoin kuin työeläke- järjestelmän kannusteet työuran jatkamiseen myös ansiotuloverotukseen liitettävät kannusteet kohtelevat eri ihmisiä eriarvoisesti. On aivan eri asia vaikkapa yliopistoprofessorilla jatkaa työuraansa siistissä sisätyössä kuin rakennustyöläisellä omassa työssään.

Suora keino, millä julkinen sektori voi vaikuttaa työpaikkojen määrään, on julkisen tuotannon lisäämisellä. Koulutuksen, terveydenhoidon ja hoivapalvelujen laaja julkinen tuotanto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on keskeisin selitys sille, että näissä maissa julkisen sektorin työllisyysosuus on selvästi korkeampi kuin Suomessa. Miksi muissa Pohjoismaissa terveydenhoitoon uhrataan selvästi Suomea enemmän verorahoja suhteessa bruttokansantuotteeseen? Se on poliittinen valinta.

Viitteet

- Riihelä, M. & M. Tuomala (2022). Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla, ilmestyy teoksessa Rajavuori, A. (toim.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022. Helsinki: Into Kustannus.
- Tuomala, M. (2016). Optimal Redistributive Taxation. Oxford: Oxford University Press.
- Tuomala, M. (2019). Markkinat, valtio & eriarvoisuus. Vastapaino: Tampere.