

Ansiotulojen verotus

Ansiotuloverojärjestelmästä tulee helposti vaikeaselkoinen monien erilaisten vähennysten takia. Veropolitiikan avulla haetut työntarjontavaikutukset jäävät saavuttamatta, jos verokannustimia ei tunneta. Viime vuosien verokevennyksien vaikutuksista ei toistaiseksi ole saatavilla selkeitä tuloksia.

Elina Pylkkänen
finanssineuvos
Valtiovarainministeriö
elina.pylkkanen@vm.fi

Ansiotulojen verotuksen tuotto on perinteisesti ollut keskeisin julkisen talouden tulolähde ja siten hyvinvointivaltion mekanismeiden tärkein pyörittäjä. Yhdessä työvoiman sosiaalivakuutusmaksujen kanssa sen verotuotto on lähes kaksi kolmasosaa kaikista verotuloista. Viime vuosina harjoitettu veropolitiikka on kuitenkin siirtänyt



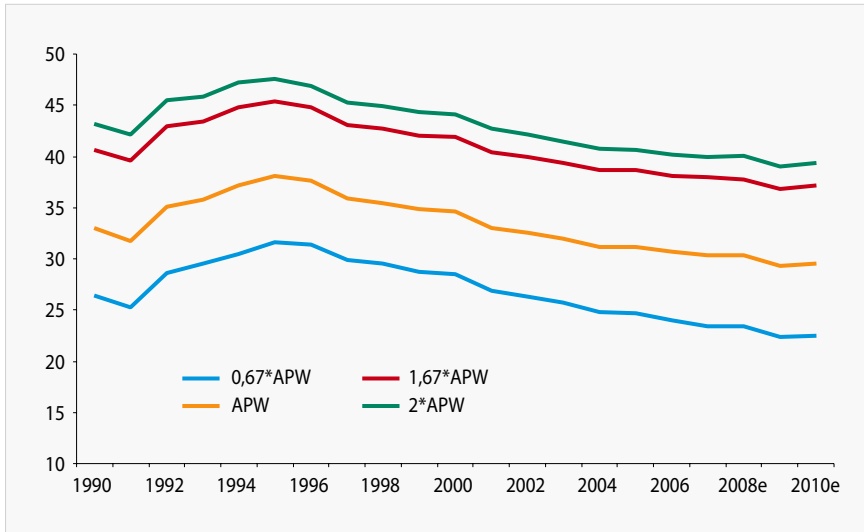
Elina Pylkkäsen mielestä eri verovähennysten oikeutusta tulisi arvioida jatkuvasti uudelleen tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja verojärjestelmän selkeyden kannalta.

verotuksen painopistettä vähän kerrassaan ansiotulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Muutoksella on merkitystä paitsi koko verojärjestelmän kannalta myös ansiotuloverojärjestelmän sisällä. Kehitys on ollut samankaltainen myös muissa Pohjoismaissa.

Ansiotuloverotusta on kevennetty neljän viimeisen hallituskauden aikana lähes joka vuosi. Kevennyksen mittaluokka on verotulomenetyksenä arvioiden noin 8–10 miljardia euroa laskutavasta riippuen (Honkanen 2009). Koska kevennys on toteutettu pieninä erinä vuosittain 1990-luvun lamavuosien jälkeen, muutos on tapahtunut lähes huomaamatta. Reformilla olisi voinut olla enemmän positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jos yhtä suuri kevennys olisi toteutettu vain kahtena tai kolmena suurempana kevennyksenä.

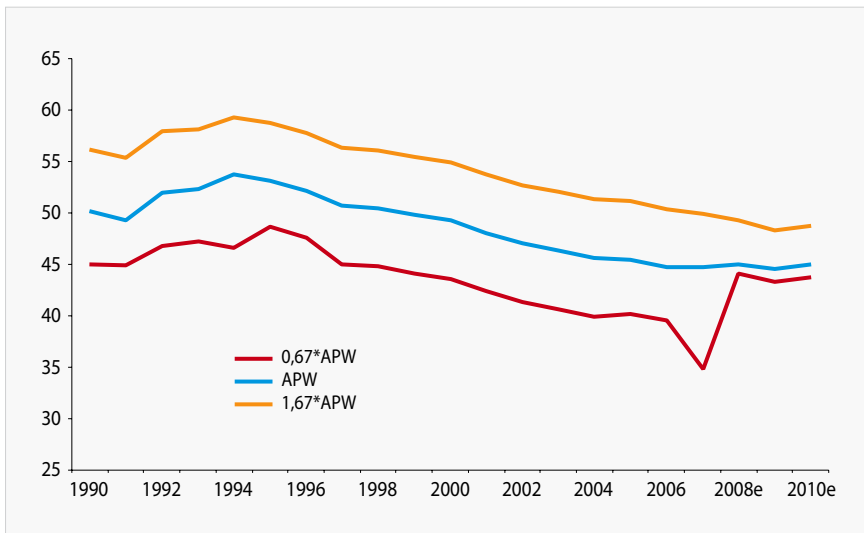
Kevennykset on kohdennettu varsinaisesti työtuloihin ja tasaaisesti kaikille tulotasolle. Keskimääräisiä veroasteita on laskettu reaalisesti 10 prosenttiyksikköä kautta linjan (kuvio 1). Samoin marginaaliveroasteita on laskettu kaikilla tulotasolla keskimäärin 10 prosenttiyksikköä (kuvio 2). Kiinnostavaa näissä kevennyksissä on sekä toteutus että toteutuma, joita käyn läpi yksityiskohtaisemmin seuraavassa. Toteutuksella tarkoitan niitä muutoksia, joita veroperusteisiin on tehty ja toteutumalla veroperustemuutosten vaikutuksia ansiotuloverojärjestelmän sisällä lähinnä veronsaajille ja verovelvollisille. Ansiotuloverojen osuuden pienenemisen vaikutuksia koko verojärjestelmän puitteissa on tarkastellut Jäntti (2009).

Kuvio 1. Keskimääräinen veroaste eri reaaliensiotasoilla vuosina 1990–2010. APW tarkoittaa kokopäivätyöntekijän keskimääräistä vuosiansiota.



Heikki Viitamäki, verokiilalaskelmat, VATT.

Kuvio 2. Eri reaaliensiotasoilla lasketut marginaaliveroasteet vuosina 1990–2010. APW tarkoittaa kokopäivätyöntekijän keskimääräistä vuosiansiota.



Heikki Viitamäki, Verokiilalaskelmat, VATT.

Verokevennyksen toteutus

Suomen korkea työttömyyttä haluttiin poistaa 1990-luvun alussa mm. veropoliittien keinoin. Ansiotuloverotuksessa otettiin käyttöön matalille tulotasoille ja palkkatuloihin kohdennettava verovähennys, jolla voitiin lisätä työ-

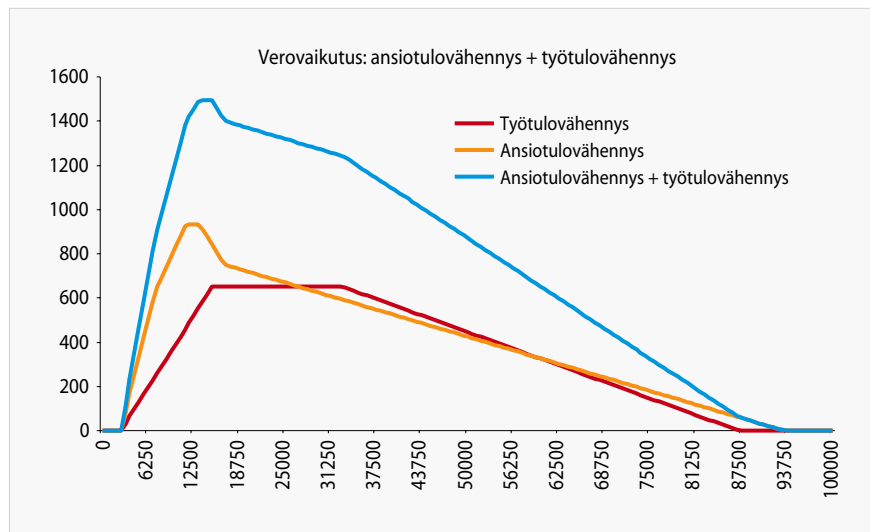
markkinoille osallistumisen kannustavuutta etuustulon varassa elämisen sijaan. Suomi oli ensimmäisten joukossa omaksumassa uudentyypisiä taloudellisia kannustimia ansiotuloverojärjestelmään. USA ja Britannia olivat jo sitä ennen soveltaneet verohyvityksiä verojärjestelmissään suuntaamalla kan-

Työtulovähennyksillä tähdätään sekä tuloerojen pienentämiseen että työllisyyden parantamiseen.

nustimet erityisen heikosti työllistyviin ryhmiin, kuten pienten lasten äiteihin. Tavoitteena oli parantaa näiden ryhmien taloudellista asemaa ennemminkin kuin varsinaisesti työllisyyttä. Näiden edelläkävijämaiden myönteisten kokemusten seurauksena näitä joustavasti kohdennettavia verovähennys- ja verohyvitysjärjestelmiä sovelletaan tätä nykyä jo enemmistössä OECD-maista (Immervoll ja Pearson 2009).

Työtulovähennysten vahvuus on siinä, että niiden avulla voidaan samanaikaisesti sekä *tasata tuloeroja* että *parantaa työllisyyttä*. Verokevennykset voitaisiin kohdentaa pienituloisille ilman erityisiä verovähennyksiäkin alentamalla veroasteita, jolloin tasattaisiin vain tuloeroja. Mutta kun halutaan lisätä työllisten määrää, on puututtava työnteon kannustimiin ja tehdä selkeä ero työstä saadun tulon ja palkkaa korvaavan etuus- tai eläketulon verotuksen välillä. Tällöin verokevennys kohdennetaan ainoastaan työtulolle eikä muista lähteistä saaduille ansiotuloille. Joissain maissa verovähennyksen saamisen kriteerinä on lisäksi edeltävä pidempi työttömyysjakso tai vähennys myönnetään vain määräajaksi. Anglosaksisissa maissa verohyvitys on sidoksissa perheen huoltovelvollisuuteen. Meillä Suomessa verotus ja myös verovähennykset ovat

Kuvio 3. Valtionverotuksen työtulovähennyksen suuruus (punainen), kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen tuottama veroetu (oranssi) sekä vähennykset yhteensä palkansaajille (sininen) eri vuosiansiotosoilla vuonna 2010 (keskimääräinen kunnallisveroaste 18,98 %).



Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

henkilökohtaisia¹. Päinvastoin kuin em. maissa on julkinen päivähoitojärjestelmä tukemassa pienten lasten vanhempien työllisyyttä.

Näyttää siltä, että niissä maissa, joissa työtulovähennykset on kerran omaksuttu verojärjestelmään, niitä ei helpolla sieltä enää poisteta, vaikka ne usein tuottavat monimutkaisemman ja sekavamman järjestelmän. Hallitusten poliittisesta suuntauksesta riippumatta työtulovähennyksiä pikemminkin laajennetaan edelleen kuin supistetaan tai poistetaan. Näin on käynyt myös Suomessa. Aluksi työtulojen verotukseen myönnetty ansiotulovähennys tuotiin kunnallisverotukseen, koska haluttiin edistää nimenomaan pienituloisten työllisyyttä, joilla työn tekemisen kannusteet olivat kaikkein heikoimmat ja lisäksi eniten potentiaalia kasvattaa työn

tarjontaansa. Tällä tavoin proportionaalisisesta kunnallisverosta tuli efektiivisesti progressiivinen.

Vähennystä on laajennettu vuosittain samalla kun ansiotulojen verotusta on kevennetty myös korkeammilla tulotasoilla valtion veroasteikon tuloarvoja korottamalla sekä asteikon rajaveroasteita alentamalla. Veroasteikkoon tehdyt kevennykset kohdistuvat kuitenkin työtulojen lisäksi myös eläke- ja etuustuloihin. Vähennyksestä on kehittynyt valtion veroasteikon jatke alaspäin, koska pienillä tuloilla valtion veroa ei makseta – eikä veroa voi keventää sieltä, missä sitä ei edes makseta. Niinpä myös valtion ansiotuloverotukseen haluttiin tehdä oma työtuloille kohdistettava vähennys vuosikymmenen puolivälissä. Tämä valtionverotuksen työtulovähennys on luonteeltaan verohyvitys, koska se vähentää maksettavaa veroa, eikä veronalaista tuloa kuten kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Periaatteellisesta erosta huolimatta niillä tavoitellaan samaa asiaa (työllisyyden kasvua), ja ne vaikuttavat lähes samalla tuloalueella. Kuvios-

sa 3 on esitetty vähennysten profiilit ja vähennysten efektiivinen yhteismäärä verovelvollisella eri vuosiansiotosoilla.

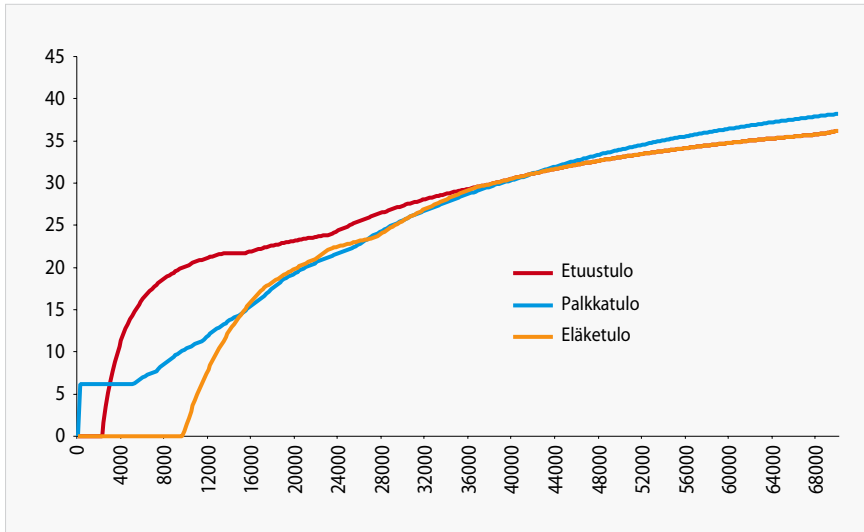
Kuviosta näkyy, kuinka laajalle tuloaluelle vähennykset jo nykyisin ulottuvat, vaikka kohdennus edelleenkin painottuu matalille ja keskituloalueille. Enimmillään vähennykset tuottavat 1 500 euron veroedun vuodessa, jos bruttopalkka on 13 000–15 000 euroa. Kaikista palkansaajista yli 90 prosenttia saa vähennyksistä veroetua. Yhteismäärältään nämä pienentävät veropohjaa jo lähes 8 miljardilla eurolla ja vähentävät verotuloja kunnilta ja valtiolta yhteensä 2,7 miljardin euron arvosta (1,6 % BKT:sta).

Ansi- ja työtulovähennyksillä tavoitellaan ennen kaikkea korkeampaa työllisyyttä ja työtuntien määrän lisäystä. Eriyisesti matalilla tulotasoilla vähennykset tuottavat selvästi alhaisemman keskimääräisen veroasteen verrattuna vastaavan suuruiseen etuustuloon. Ero on suurimmillaan jopa 10 prosenttiyksikköä, vaikka pakolliset palkansaajamaksutkin laskettaisiin mukaan. Tästä voi huomata, kuinka aktiivisen veropolitiikan tuloksena työntönnön kannustimet todellakin ovat kohentuneet. Mutta jos työllistymistä ei tapahdu, tuloerot vain kasvavat, koska etuustulojen varassa olevien tulot jäävät ansiotason kehityksestä jälkeen ja verotuskin on kireämpää suhteessa palkkatulon verotukseen (Jäntti 2009).

Kuviossa 4 näkyvät eri ansiotulolajeille kohdistettavien vähennysten vuoksi syntyvät erot veroasteissa etuus-, eläke- ja palkkatuloilla. Vaikka kunnallisveroaste ja valtion tuloveroasteikko ovat tulon lähteestä riippumatta kaikille tulolajeille samat, tuottavat juuri eri tulolajeille sovellettavat vähennykset merkittävät erot keskimääräisiin veroasteisiin erityisesti matalilla tulotasoilla. Ansi- ja työtulovähennykset laskevat työtulojen keskimääräistä veroastetta koko vaikutusalueellaan, mutta työtulon verotus on silti eläke- ja etuustulon verotusta kireämpää yli 40 000 euron vuosituloilla, kun pakol-

¹ Suomessa on eriytetty tuloverotus, ts. verotusyksikkö on henkilö eikä kotitalous. On joitakin vähennyksiä, joita voidaan siirtää puolisolle, kuten kotitalousvähennys ja vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennys, joka voidaan tehdä puolison verotuksessa erityisenä alijäämähyvityksenä.

Kuvio 4. Keskimääräiset veroasteet eri ansiotulolajeilla: palkkatulon (sininen), etuustulon (punainen) ja eläketulon (oranssi) veroasteet eri vuosiansiotasoilla vuonna 2010.



Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

liset palkansaajamaksut huomioidaan (palkansaajamaksujen vähennyskelpoisuus on huomioitu). Eläketuloa saavan korkeampi verovapaan tulon määrä johdetaan niin ikään sekä kunnallis- että valtionverotuksessa myönnettävistä eläketulovähennyksistä.

Työtulovähennykset ja työllisyysvaikutukset

Työtuloon kohdistettavien vähennysten profiilit ovat myös kiinnostavia (kuvio 3). Herää kysymys, miksi meillä on kaksi lähes samalla tavalla rakennettua vähennystä. Kun vähennyksessä on poistuma, se kohdentuu tarkemmin ja niukemmin ja tulee sen vuoksi halvemmaksi toteuttaa. Toisaalta ainakin teoriassa vähennys voisi olla tehokkaampi, jos siinä ei olisi poistumaa lainkaan, koska vähennyksen laskiessa marginaalivero entisestään nousee, mikä teorian mukaan vähentää työn tarjontaa. Vähennysten vaikutuksia voi teoreettisesti pohdiskella niiden profiilien perusteella. Molemmissa vähennyksissä on

nouseva osuus, vakio-osuus sekä pitkä poistumaosuus.

Vähennyksen nousevalla osalla marginaalivero laskee, mikä kasvattaa lisätunista saatavaa nettokorvausta ja nostaa vapaa-ajan vaihtoehtoiskustannusta (vapaa-ajalla koettavaa ansionmenetystä), mikä lisää työn tarjontaa – tätä ekonomistit kutsuvat *substituutiovaikutukseksi*. Samalla kuitenkin myös keskimääräinen veroaste (maksettavien verojen suhde tuloihin) laskee ja nettotulo kasvaa. Tämä nk. *tulo vaikutus* puolestaan vähentää työn tarjontaa, koska saman nettotulon saadakseen voi tehdä työtä vähemmän.

Kun vähennys on vakio, työtulon määrä ei vaikuta vähennyksen suuruuteen eikä siten vaikuta marginaaliveroasteeseen. Tulojen noustessa keskimääräinen veroaste kuitenkin laskee myös tällöin, jolloin ainut vaikutus on tulovaikutus, joka vähentää työn tarjontaa.

Sen sijaan poistumaosuudella marginaalivero nousee koko matkalla ja pienentää lisätunneista saatavaa nettokorvausta samalla kun edelleen myös poistuma-alueella keskimääräinen veroaste laskee ja aiheuttaa tulovaikutuksen.

Kohdennetuilla työtulovähennyksillä on teoriassa sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia työn tarjontaan.

Kahden vähennyksen poistuma-alueella ei voida ainakaan teoreettisesti odottaa työtuntien lisäystä – päinvastoin.

Toisaalta Suomessa marginaaliveroasteita on laskettu samaan aikaan suoraan veroasteikolla, jolloin marginaalivero on laskenut myös vähennyksen poistuma-alueilla. Näin vähennyksen poistumaan liittyvä negatiivinen vaikutus työn tarjontaan on voitu neutraloida. Tosin samalla negatiivinen tulovaikutus on entisestään voimistunut. On empiirinen kysymys, kumpi näistä vaikutuksista dominoi. Koska marginaaliverot ovat jo lähitökohtaisesti suhteellisen korkeat, pitäisi sitäkin tarkemmin tutkia, miten työtulovähennykset tulisi muotoilla, jotta ne tukisivat työntarjontaa parhaiten.

Eri maiden kokemukset soveltamisesta työtulovähennyksistä ovat olleet rohkaisevia työn tarjontavaikutusten suhteen. Empiiristen tutkimusten perusteella voidaan todeta, että vaikutukset työllistymiseen ja siten työllisyyteen ovat merkittävämpiä kuin vaikutukset työtuntien lisäykseen niillä, jotka jo ovat työmarkkinoilla. Erityisesti yksinhuoltajaäitien työllisyys on verohyvityksen ansiosta parantunut merkittävästi USA:ssa ja Britanniassa (Brewer et al. 2006; Meyer 2007). Lisäksi voimakkaampia työllisyysvaikutuksia löydetään matalapalkkaisilla ryhmillä. Ihmetystä sen sijaan on herät-

tänyt se, että verohyvitysten voimakkailla poistuma-alueilla ei ole havaittu negatiivisia työntarjontavaikutuksia, mitä selitetään työaikojen joustamattomuudella ja sillä, että verojärjestelmää ei tunneta riittävän hyvin (Meyer 2007).

Ruotsin porvarihallituksen neljässä eri vaiheessa lanseeraama työtulovähennys, jobbskatteavdraget, on herättänyt valtavasti huomiota sekä kotimaassaan että rajojen ulkopuolella. Ideana on, että vähennyksessä ei ole poistumaa lainkaan, ettei se vähentäisi työntarjontaa ylemillä tulotasoilla. Vähennys on täydessä muodossaan merkittävä (vähentää ansiotuloverojen tuottoa n. 2,3 % BKT:sta) ja antaa enimmillään yli 2 000 euroa verohyvitystä saajalleen.

Uutta vähennystä on kritisoitu voimakkaasti ainakin kolmesta syystä. Ensinnäkin siksi, että se tekee verojärjestelmästä vaikeaselkoisemman kaikille osapuolille (Finanspolitiska Rådet 2008). Kansalaiset eivät tunne sitä eivätkä ymmärrä sen määräytymisperusteita (Andersson ja Antelius 2010). Toiseksi siksi, että sitä ei ole kohdennettu tietyille tuloalueelle tai ryhmälle, vaan annetaan kaikille työtuloa saaville, jolloin se on kallis reformi eikä missään tapauksessa rahoita itse itseään (Ericson et al. 2009), sillä jopa ministeriön omissa arvioissa työllisyysvaikutusten (n. 75 000 henkilön työllistyminen) on laskettu olevan hyvin vähäiset verrattuna kustannuksiin. Kolmanneksi se ei ole helpottanut palkkojen nousupaineita matalilla tulotasoilla, mikä laskisi työvoimakustannuksia ja sitä kautta parantaisi työllisyyttä (Henrekson 2010).

Suomen verokevennyksen työllisyysvaikutuksia ei ole kyetty kunnolla arvioidaan, koska verotus on keventynyt suhteellisen tasaisesti kaikilla tulotasoilla, jolloin ei synny identifioivaa variaatiota eri ryhmien välille. Honkanen ym. (2007) analysoivat työllisyyden lisäykseen tähänneen veropolitiikan vaikutuksia vuosina 1995–2004. Tulosten mukaan kannustimet nk. osallistumisve-

roasteella mitattuna olivat kohentuneet merkittävästi, mutta osallistumisveroasteiden alenemisen ei voitu osoittaa johtaneen työssäkäynnin lisääntymiseen. Myös Pirttilä ja Uusitalo (2005) ovat yrittäneet arvioida veronalennusten vaikutuksia, mutta he toteavat tutkimusasetelman haasteelliseksi, koska veroasteet ovat alentuneet kaikissa tuloluokissa lähes yhtä paljon. Tulosten perusteella veronalennuksilla ei olisi ollut tilastollisesti merkitseviä käyttäytymisvaikutuksia.

Verovähennykset ovat verotukia

Verovähennyksiä tuntuu olevan helppo tuoda järjestelmään lisää. Samalla kun verovähennykset pienentävät veropohjaa, ne kätkeytyvät helposti ja huomaamattomasti veroasteikkojen taakse. Valtiontalouden tarkastusvirastot eri puolilla Eurooppaa ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että finanssipolitiikan kehyspäättökset ja menokeyhkykset ovat johtaneet verojärjestelmän kautta annettavien tukien kasvuun. Verotukea² muodostavat verosta vapautetut tulot, esimerkiksi lapsilisät, asumistuet, toimeentulotuki ym., verovähennyksinä myönnettävät verotettavaa tuloa tai veroa vähentävät tuet sekä normia alemmat verokannat.

Budjetissa samalla rahamäärällä voi olla erilainen arvo riippuen, onko kysymyksessä suora meno tai epäsuorempi veroetu, joka tuottaa verotuloihin kuitenkin vastaavansuuruisen menetyksen ja on veroedusta hyötyvälle samanarvoi-

² Ote verotukihankkeen asettamiskirjeestä: "Verotuilla tarkoitetaan kansainvälisessä verokeskustelussa sellaisia verojärjestelmään sisältyviä poikkeuksia yleisestä normiverotuksesta, joiden tarkoituksena on verovapauksien, verovähennysten, alempien verokantojen ja muiden niihin rinnastettavien keinojen avulla tukea jotain tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Verotuet nousivat Suomessa verokeskusteluun erityisesti 1980-luvulla, jolloin kansainvälisenä suuntauksena oli pyrkimys laajaan veropohjaan perustuvaan neutraaliin verojärjestelmään."

Jos työtulovähennykset eivät paranna työllisyyttä, niin tuloerot kasvavat.

nen kuin suora tuki. Saamatta jäänyt tulo ei näytä olevan yhtä arvokas kuin tulonsiirtona annettava rahamääräinen etuus. Pieniäkin summia on erittäin vaikeata haalia kokoon menopuolella, mutta verrattain helppo antaa pois tulopuolella, verotuksen hienosäädössä.

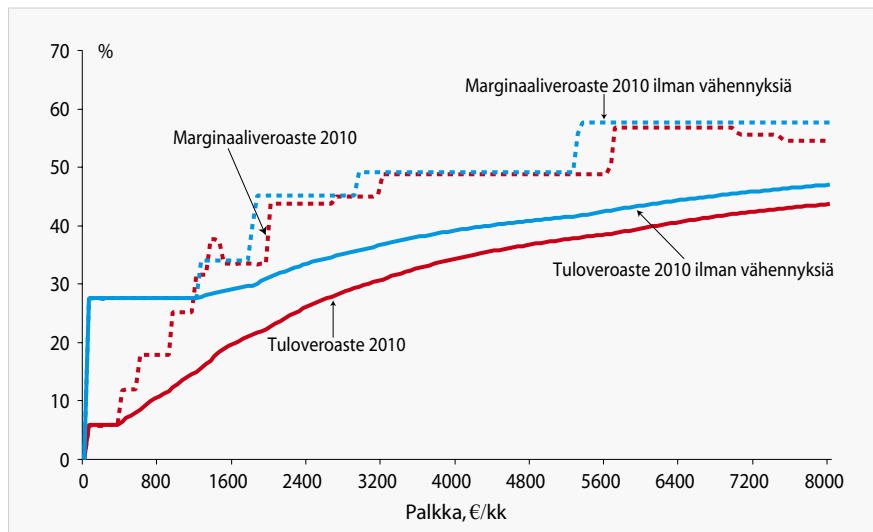
Verotukien kohdentuminen voi olla suoria tukia heikompi, mutta myös parempi. Perusvähennys verotuksen puolella turvaa pienten ansiotulojen verottomuuden. Perusvähennys toimii automaattisesti ilman anomista tai omaa aktiiviteettia. Sen vuoksi maksujen tai kulutusverojen korotusten kompensointi voisi toimia tarkennetummin tätä kautta ja saavuttaisi aina vähävaraisen kohteensa.

Määrällisesti erilaisia verotukia löydettiin yli 200 lähiaikoina julkaistavassa valtiovarainministeriön verotukihankkeen loppuraportissa (VATT 2010). Sen sijaan verotukien vuoksi menetetyt verotulon kokonaissummaa ei pystytty helposti arvioimaan, eikä sitä ole raportissa tehty. Tuloverotuksen kautta myönnettyjen verotukien kokonaismääräksi laskettiin noin 12 miljardia euroa, joka vastaa noin seitsemää prosenttia BKT:sta. Verotukiraportissa luetelluista eri verotuista noin neljännes jaetaan henkilöverotuksen kautta, vaikka euromääräisesti tuet vastaavat lähes 80 prosenttia verotukien kokonaismäärästä.

Kaikkia verovähennyksiä ei tosin voida luokitella verotueksi (esim. työmatkakuluvähennys). Myöskään progressii-

Kuvio 5. Palkkatuloon kohdistuvien vähennysten veroa alentava vaikutus eri tulotasoilla vuonna 2010. Palkkatulon keskimääräinen veroaste (yhtenäiset viivat) ja marginaaliveroaste (katkoviivat) eri kuukausitulotasoilla.

Punaiset viivat näyttävät efektiiviset veroasteet ja siniset viivat veroasteet ilman verotusta keventäviä vähennyksiä.



Lähde: Heikki Viitamäki, VATT.

visen veroasteikon alempia verokantoja ei tulkita verotueksi. Kuitenkin esimerkiksi pakollisten sosiaalivakuutusmaksujen verovähennyskelpoisuus muodostaa verotukea. Yhteenlaskettuna ne pienentävät sekä kuntien että valtion ansiotulojen veropohjaa noin viidellä miljardilla eurolla ja verotuloja noin kahdella miljardilla eurolla. Odotettavissa olevat työeläkevakuutusmaksujen korotukset pienentävät siten automaattisesti myös ansiotulojen veropohjaa.

Palkkatulon verotukseen liittyviä erilaisia verotukia havainnollistaa parhaiten kuvio 5. Siinä näkyy viran puolesta myönnettävien verovähennysten vaikutus keskimääräisiin ja marginaaliveroasteisiin eri palkkatulotasoilla. Keskimääräinen veroaste on useita prosenttiyksikköjä alempi pienillä palkkatuloilla, koska tulonhankkimisvähennys, kunnallisverotuksen perusvähennys ja ansiotulovähennys sekä valtionverotuksen työtulovähennys painottuvat näille tulotasoille. Keski-ansiotasolla erityisesti ansiotulo- ja työtulovähennykset alentavat veroasteita.

Ylimmillä tulotasoilla palkansaajamaksujen vähennyskelpoisuus tuottaa suurimman osan veroasteen kevenemisestä.

Verotuksen selkeys ja ymmärrettävyys

Erilaiset verovähennykset vähentävät ansiotuloverotuksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ainakin sillä perusteella, että ansiotuloverotus on varsin monimutkainen eikä oman veron laskeminen ole kovin helppoa varsinkaan, jos saa tuloa eri lähteistä. Erilaisia verovähennyksiä tapaa kertyä matkan varrella aina lisää. Siistiminen tehdään yleensä suurempien veroreformien yhteydessä. Verovähennyksillä pyritään lisäämään joko verotuksen oikeudenmukaisuutta tai tehokkuutta, mutta samalla järjestelmästä tulee usein monimutkaisempi.

Koko verojärjestelmää ja veropoliittikkaa koskevat yleispätevät tavoitteet ovat julkisten menojen rahoittaminen, kulutusmahdollisuuksien tasoittami-

nen, verojärjestelmän ymmärrettävyys ja selkeys, käyttäytymisen vääristämisen välttäminen ja yhtenevyys vallitsevien oikeusperiaatteiden kanssa. Näitä perusperiaatteita voidaan edellyttää erikseen myös yksittäisiltä verolajeilta. Ansiotulojärjestelmään kohdistuu ennen kaikkea tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Tehokkuuden vaaliminen tulee esille siinä, että ansiotuloa verotetaan siten, että verotus vähentäisi mahdollisimman vähän taloudellista toimeliaisuutta, kuten työn tarjontaa. Oikeudenmukaisuus tulee taas siitä, että verojärjestelmä on progressiivinen. Verojärjestelmän puolella erityisesti ansiotuloverotukselle on annettu tuloeroja tasoittava rooli. Lähtökohtaisesti suhteellinen kunnallisverotuskin on tosiasiasa progressiivinen.

Paljon vähemmälle huomiolle on jäänyt verojärjestelmän ymmärrettävyyttä ja selkeyttä koskeva tavoite. Verojärjestelmän yksinkertaisuus on tavoiteltavaa monestakin syystä. Ensinnäkin, se minimoi verotuksen hallinnollisia kustannuksia, joita aiheutuu sekä verotuksen toimittamisesta verohallinnolle että verovelvollisille. Hallinnollisten kustannusten on arvioitu olevan noin 1,5 prosentin verran bruttokansantuotteeseen suhteutettuna (Gelauff ja Lejour 2006). Suomen verohallinnon kustannukset olivat viime vuonna n. 0,5 % kokonaisverokeräytymästä. Toisaalta tietyt verovähennykset myös pienentävät hallinnollisia kustannuksia, esimerkiksi viran puolesta tehtävä tulonhankkimisvähennys.

Toiseksi helposti ymmärrettävä verojärjestelmä antaa verovelvollisille mahdollisuuden tehdä omaa taloutta koskevia rationaalisia päätöksiä. Kun verotuksen avulla tehdään työllisyyspolitiikkaa, oletetaan automaattisesti, että kohderyhmillä on hyvä tietämys reformin tuottamista lisäkannusteista. On ongelmallista, jos verojärjestelmään tarkoituksellisesti luotuja työn tarjontaa lisääviä kannustimia ei edes tunne-

Verojärjestelmän selkeys ja ymmärrettävyys lisää verotuksen tehokkuutta.

ta. Silloin ei voida realistisesti myöskään odottaa, että kannustimiin reagoitaisiin. Tällainen työllisyyspolitiikka tulee valtiolle ja kunnille erittäin kalliiksi. Tieto reiluista veronkevennyksistä voisi lisätä työhön osallistumista sekä maantieteellistä ja ammatillista liikkuvuutta.

Kolmanneksi helppo ja selkeä verojärjestelmä ylläpitää korkeaa veromoraalia madaltamalla lain noudattamiskustannuksia ja vähentämällä veronkiertoa. Selkeä ja ennakoitavissa oleva verotus luo myös investoinneille turvallisemman maaperän.

Neljänneksi myös eri veronsaajien kannalta helppo ja selkeä verojärjestelmä antaa paremmat edellytykset verotulojen ennakkoinnille ja taloudelliselle suunnittelulle. Tosin myös monimutkaista verojärjestelmää pystytään hallitsemaan tekniikan ja erilaisten sovellusten, esimerkiksi mikrosimulointimallien avulla.

Verokertymät

Ansiotuloverokertymien kehitys riippuu verojärjestelmän lisäksi veropohjan kehittymisestä. Suotuisa ansio- ja työllisyyskehitys kasvattavat palkkasummaa, ja verotulot kasvavat ilman verotuksen kiristämistäkin. Viime vuosina tehdyt ansiotuloverokevennykset ovat pienentäneet erityisesti valtion ansiotuloveron

tuottoa. Verovähennysten laajennukset ja veroasteikon alennukset, jotka vähensivät kunnallisveron tuottoa, on täysimääräisesti kompensoitu valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille vuodesta 2003 lähtien.

Valtion koko verokertymästä ansiotuloveron osuus pienenee koko ajan. Samaten ansiotuloveron kertymästä valtion osuus pienenee ja kuntien keräämä osuus kasvaa. Tällä hetkellä ansiotuloveroilla kerättävästä verotulosta noin neljännes menee valtiolle ja noin kolme neljänestä kunnille. Valtion ansiotuloveron tuotoksi on arvioitu noin viisi miljardia euroa tälle vuodelle.

Kunnat sitä vastoin keräävät ansiotuloverotuksella noin puolet kaikista tuloistaan ja verotuloista lähes 90 prosenttia. Kunnallisveroaste on noussut vuosittain – välillä kiivaammin ja välillä maltillisemmin. Tälle vuodelle keskimääräinen kunnallisveroaste nousi jopa 0,4 prosenttiyksikköä talouden laskukauden vuoksi. Jopa 200 kuntaa nosti kunnallisveroastettaan (Kuntaliitto 2010). Efektiivinen kunnallisveroaste, jos sitä mitataan kunnallisverokertymän suhteena veronalaisten ansiotulojen määrään, on pysynyt kuitenkin suhteellisen vakiona viimeisten viidentoista vuoden aikana, noin 14,5 prosentin tasolla. Toisaalta ne kuntien verotulomenetykset, jotka on kompensoitu kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta, eivät näy verotuloina vaan valtionosuuksina, vaikka ne faktisesti ovatkin verotuloja. Jos kuntien verotulot ovat kasvaneet veropohjan kanssa samaa tahtia, silloin voidaan puhua vakioisesta efektiivisestä kunnallisveroasteesta.

Vaikka kuntatalouden näkökulmasta verojen osuus veropohjasta olisikin säilynyt vakiona, rasittaa kunnallisveroasteiden nousu aidosti kotitalouksia. Korkein kunnallisveroaste on tänä vuonna 21 prosenttia ja matalin 16,25 prosenttia. Valtion ansiotulovero on kullakin vuositulotasolla kaikille sama (henkilön omat

Valtion osuus ansiotuloveron kertymästä on pienentynyt samalla kuntien osuus on kasvanut.

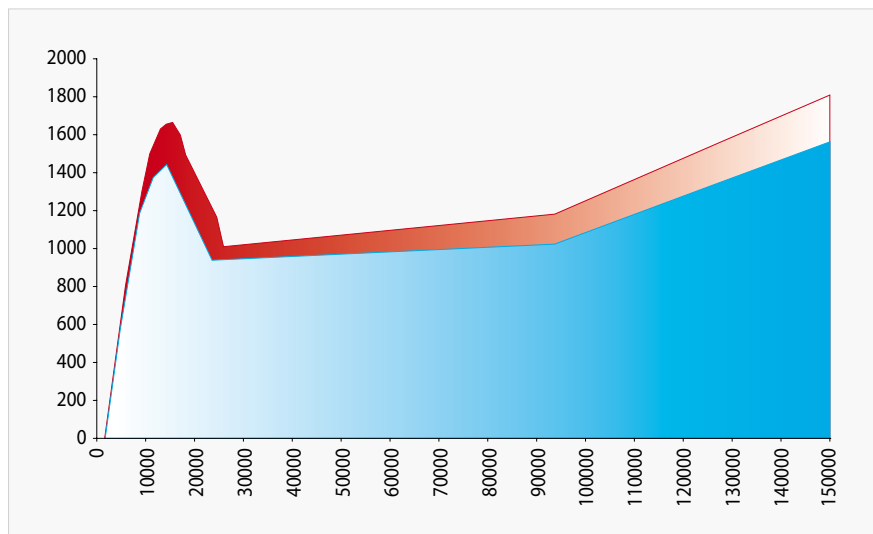
vähennykset voivat tietenkin tehdä eron lopullisen veron määrään), mutta kunnallisveroasteiden erot kuntien välillä tuottavat erisuuruisen verorasituksen eri kunnissa asuville.

Työtuloihin kohdistettavilla ansiotulovähennyksillä on verotuloa vähentävä vaikutus, mutta sillä on myös verotuloja vakauttava vaikutus. Vaikka työssäkäyvät muodostavat myös kuntien talouden peruspilarin, näyttäisivät nk. automaattiset vakauttajat (etenkin palkkaa korvaavat työttömyysetuudet) sekä verotus ja siinä erityisesti ansiotulovähennys toimivan suhdanteita tasaavasti kuntataloudessa. Paitsi että laskusuhdanteessa työttömyysetuudet hillitsevät veropohjan pienenemistä, myös erilainen verokohtelu työtulon ja palkkaa korvaavien etuuksien välillä (ansiotulovähennys tehdään ainoastaan työtulosta) hillitsee vielä verotulon menetystä. Siten kuntien ansiotuloverokertymät eivät notkahda työttömyyden kasvaessa yhtä voimakkaasti kuin veropohja pienenee.

Kullakin vuositulotasolla sosiaali-etuuksista maksettava kunnallisvero on vähintään 1 000 euroa korkeampi kuin työtulosta maksettava vero (kuvio 6). Tämä johtuu siis vain palkkatuloon kohdistettavista vähennyksistä. Myös kaikki pakolliset palkansaajamaksut ovat vähennyskelpoisia, mikä pienentää vastaavalla määrällä verotettavaa ansiotuloa. Tulonhankkimis- ja ansiotulovähennyk-

Kuvio 6. Palkkatulosta ja sosiaalietuudesta maksettavan kunnallisveron määrän ero kullakin bruttotulotasolla. Sosiaalietuustulosta maksettava veron määrä on kullakin tulotasolla suurempi kuin palkkatulosta maksettava kunnallisveron määrä.

Sinisellä vuoden 2009 keskimääräisellä kunnallisveroasteella laskettuna ja punaisella vuoden 2010 keskimääräisellä kunnallisveroasteella laskettuna (ero kasvaa kunnallisveron ja työtuloihin kohdistettavien vähennysten kasvaessa).



Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

set pienentävät näiden em. suhteellisten vähennysten lisäksi verotettavaa tuloa vielä 94 000 euron vuosituloille saakka.

Ansiotulon verokertymään on vaikuttanut myös se, että ansiotulon veropohjaa on pienentänyt ansiotulojen muuntaminen pääomatuloksi (nk. tulo muunto). Verotuksellisen kannustimen tähän muodostaa pääomatuloverotuksen suhteellinen verokanta, joka on 28 prosenttia. Progressiivisella ansiotuloveroasteikolla tämä vastaa keskipalkkaisen työntekijän veroastetta. Tulonmuuntoa on tapahtunut erityisesti kaikkein korkeimmilla tulotasoilla, joissa pääomatulojen osuus kokonaistuloista on kasvanut merkittävästi (Riihelä 2009). Pirttilän ja Selinin (2008) tutkimuksen mukaan eriytettyyn verojärjestelmään siirtyminen kasvatti yrittäjien pääomatuloja, vaikka heidän kokonaistulonsa eivät muuttuneet. Tulonmuuntomahdollisuutta on poistettu lainsäädännöllä. Ratkaisuksi on esitetty myös pääoma-

tulon veroasteen nostamista ja ylimmän marginaaliveroasteen alentamista ansiotuloverotuksen puolella (esim. Valtiovarainministeriö 2010).

Tulevaisuudessa ansiotulon veropohjan – niin valtion kuin kuntienkin – kehitystä heikentää (vähennyskelpoisten) työeläkevakuutusmaksujen nousun lisäksi eläkkeelle siirtyvien osuuden kasvu. Eläkkeiden verotus on tällä hetkellä korkeintaan palkansaajan verotuksen tasolla ja itse asiassa laajoilla tuloalueilla palkansaajan verotusta kevyempää (kuvio 4). Jo reilun 40 000 euron vuosiansiotasolla eläketulon verotus on kevyempää kuin vastaavan suuruisen työtulon verotus, mikä johtuu palkkatulosta maksettavista pakollisista sosiaalivakuutusmaksuista. Myös alemmilla tulotasoilla, noin 15 000 euron vuosiansiotasolla saakka eläketulon verotus on kevyempää kuin työtulon, mikä johtuu eläketulovähennyksistä.

Hallitusohjelmaan kirjattiin, että eläketulon verotusta kevennetään siten, ettei

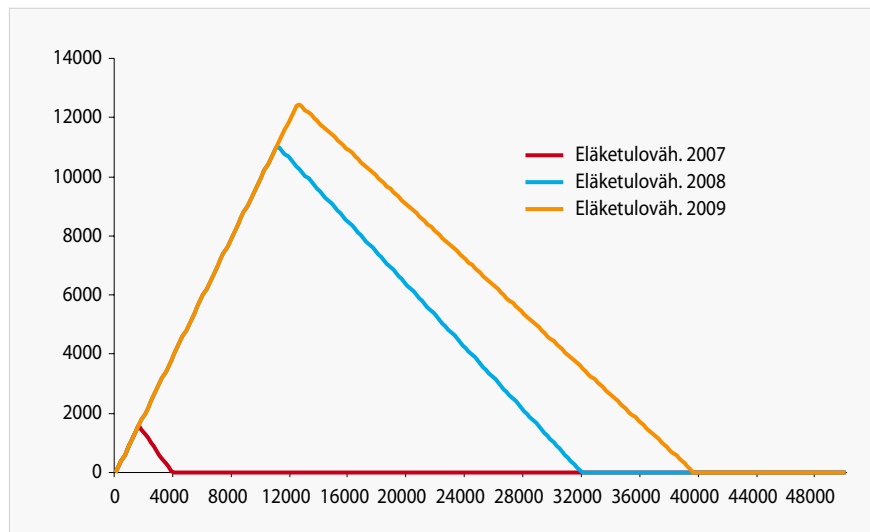
verotus millään tulotasolla ole kireämpää kuin työtulojen verotus. Tavoitteen toteuttamiseksi eläketulon verotusta on kevennetty systemaattisesti vuodesta 2008 lähtien jo yhteensä lähes 600 miljoonalla eurolla. Eläketulon verotusta on jouduttu keventämään myös silloin, kun veropolitiikan ensisijaisena tavoitteena on ollut työn verotuksen keventäminen. Kaikki työntarjonnan lisäämiseen kannustavat verokevennykset sisältävät siis automaattisesti myös eläketulon veronkevennyksvaatimuksen.

Eläketulon verotusta on myös kohdenetusti kevennetty ansiotuloverotuksen eläketulovähennyksillä. Eläketulosta myönnetään sekä kunnallisverotuksessa että valtionverotuksessa eri tavoin määräytyvää eläketulovähennystä, jotka määrittävät korkeimman verovapaan eläketulon rajan. Nämä ovat verojärjestelmän ainoat vähennykset, joihin automaattisesti tehdään inflaatiotarkistus, koska vähennysten määrä on sidottu kansaneläkkeen tasoon. Erityisesti valtion eläketulovähennystä korotettiin merkittävästi vuonna 2008. Kuviossa 7 esitetään valtion eläketulovähennys vuosina 2007–2009.

Viimeksi valmistuneiden verotustietojen mukaan (vuosi 2008, Lähde: Verohallinto) valtiolle verovelvollisten eläketulon saajien määrä laski noin 400 000 henkilöllä eläketulovähennyksen vuoksi. Vaikka eläketulot kasvoivat kaiken kaikkiaan yhteensä 7,1 prosentilla, eläketulosta maksettava valtion ansiotulovero laski lähes neljänneksellä.

Eläketulon verokohtelu voi osaltaan heikentää työnteon kannusteita eikä tue työurien pidentämiseen tähtäviä työllisyyspoliittisia päämääriä. Verojärjestelmän tulisi kannustaa tekemään työtä ja tukea työllisyyttä, jonka varassa myös eläkkeiden maksaminen suurelta osin on. Eläketulojen lievempi verokohtelu matalilla tulotasoilla lisäksi korostaa muiden etuustulon varassa olevien huonoa asemaa.

Kuvio 7. Valtion ansiotuloverotuksen eläketulovähennyksen laajennus vuodesta 2007 vuoteen 2009.



Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

Loppupohdinta

Julkisen talouden kestävyyskannalta on ensisijaista pyrkiä lisäämään tehtyjen työtuntien määrää taloudessa. Veropolitiikassa pyritään juuri tähän tavoitteeseen alentamalla työtulojen verotusta suhteessa sosiaalietuus- ja eläketuloon sekä marginaaliveroja alentamalla, jolloin työn tekeminen tulee houkuttelevammaksi ja kannattavammaksi. Talouden palkkasumman kasvu lisää verotuloja riippumatta siitä, johtuuko kasvu työllisten määrän lisäyksestä vai ko jo työssä olevien ansioiden kasvusta. Mutta sillä, kumpaa kautta palkkasumma kasvaa, on ratkaiseva ero menopuolella. Työllisten määrän kasvu alentaa sosiaaliturvamenoja samalla kun verotulot kasvavat. Mitä enemmän työkäisiä ja työkykyisiä ihmisiä on työelämän ulkopuolella, sitä enemmän palkkaa korvaavia tulonsiirtoja tarvitaan heidän elättämisekseen.

Vaikka työllisyyden ja tehtyjen työtuntien määrän kasvu ovat tärkeitä tavoitteita julkisen talouden kestävyyskannalta, vähäpätöinen asia ei ole se-

kään, millä keinolla tavoitteisiin päästään. Veronkevennyksien kautta tehty työllisyyspolitiikka voi tulla erittäin kaltaiseksi, jos verokannusteisiin eri reagoidaan odotetulla tavalla. Verotuksen kautta toteutettavassa työllisyyspolitiikassa on tähdättävä tarkkoihin kohderyhmiin eli erityisesti niihin, joiden työhön osallistumis- ja työntarjontajoustot ovat korkeimmat. Tällöin verotuksen aiheuttamia hyvinvointitappioita voidaan vähentää ja verojärjestelmän tehokkuus lisääntyy. Jos verokevennyksiä suunnataan ryhmille, jotka eivät juuri verokannusteisiin reagoi, kevennykset tuottavat täysin turhia verotulomenetyksiä. Haasteeksi kuitenkin jää ottaa selville, mitkä ryhmät ovat joustavia työn tarjonnassaan ja mitkä eivät. ■

KIRJALLISUUS

Andersson, C. & Antelius, J. (2010), Jobbskatteavdraget – bra tänkt men illa kända, *Ekonomisk Debatt*, 38:2, 6–17.
 Brewer, M. & Duncan, A. & Shephard, A. & Suárez, M. J. (2006), Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-work

Support on Labour Supply in Great Britain, *Labour Economics* 13, 699–720.

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*.

Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk finanspolitik. Fiannspolitiska rådets rapport 2010*.

Ericson, P. & Flood, L. & Wahlberg, R. (2009), SWETaxben: A Swedish Tax/Benefit Micro Simulation Model and an Evaluation of a Swedish Tax Reform, University of Bonn, IZA Discussion Papers 4106.

Gelauff, G. & Lejour, A. (2006), Five Lisbon Highlights; the Economic Impact of Reaching These targets, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPD Documents 104.

Henrekson, M. (2010), Håller regeringens jobbstrategi?, *Ekonomisk Debatt*, 38:2, 66–78.

Honkanen, P. & Jäntti, M. & Pirttilä, J. (2007), Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004, teoksessa Vihriälä, V. & Sinko, P. (toim.): *Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, No 5/2007, luku 4, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.

Honkanen, P. (2009), Onko pienituloiset unohdettu verouudistuksissa? *Talous & Yhteiskunta*, 37:2, 17–23.

Honkanen, P. (2010), Evaluating Finnish Tax Cuts 1995–2010, esitelmä 9th Nordic Conference on Microsimulation Models, Copenhagen, June 2010.

Immervoll, H. & Pearson, M. (2009), A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 81.

Jäntti, M. (2009), Väilillisen verotuksen kohtaannon kehityksestä Suomessa 1985–2006. *Talous & Yhteiskunta*, 37:2, 34–40.

Meyer, B.D. (2007), The US Earned Income Tax Credit, Its Effects, and Possible Reforms, *Swedish Economic Policy Review*, 14:2, 55–80.

Pirttilä, J. & Uusitalo, R. (2005), Veronalennukset vähentävät verotuloja, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 101, 421–431.

Pirttilä, J. & Selin, H. (2008), Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993, University of Uppsala, mimeo.

Riihelä, M. (2009), *Essays on Income Inequality, Poverty, and the Evolution of Top Income Shares*, Helsinki: VATT Publications 52.

Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

VATT (2010), Verotukihankkeen loppuraportti, ilmestyy myöhemmin tänä vuonna VATT:in julkaisusarjassa.