

Mihin suuntaan verotusta pitäisi uudistaa?



Jaakko Kiander siirtyi marraskuussa 2006 Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksesta Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajaksi.

Veropolitiikan tulevat haasteet näyttävät melko erilaisilta kuin mihin viime aikoina on totuttu.

Jaakko Kiander
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos
jaakko.kiander@labour.fi

Verotusta on Suomessa uudistettu jatkuvasti. Holkerin hallitus teki tuloveroprosentteja alentaneen ”suuren verouudistuksen” 1980-luvun lopulla. Sitä seurasi siirtyminen eriytettyyn tuloverojärjestelmään vuonna 1993; kyseessä oli uudistus, joka merkitsi yrittäjäverokannan alenemista ja pääomatulojen saattamista tasaveron piiriin. Samalla ansiotulojen verotusta ja sosiaalivakuutusmaksuja nostettiin rajus-

ti. Työn verotuksen kiristyminen jäi kuitenkin väliaikaiseksi, koska vuonna 1996 alkoi asteittainen tuloverojen ja sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen. Tämä politiikka jatkuu edelleen.

Työhön kohdistuvaa verotusta keventämällä on pyritty parantamaan työllisyyttä, ja työllisyyden parantuminen on vuorostaan laajentanut veropohjaa ja luonut edellytyksiä verokevennyksille. Suomen talous onkin jo pitkään saa-

nut nauttia positiivisesta kierteestä, missä verotus on keventynyt, julkisia menoja on voitu hallitusti kasvattaa ja valtion velkaa lyhentää. Nopea talouskasvu ja erityisesti työllisyysasteen kohentuminen on tehnyt tämän mahdolliseksi.

Tuloverokevennysten lisäksi muutkin verouudistukset ovat jatkuneet. Integraatiokehityksen vuoksi Suomessa on päädytty alentamaan alkoholi- ja autoverotusta. Yritys- ja pääomatuloverotusta muutettiin uudestaan vuonna 2005, jolloin osinkojen verohyvitysjärjestelmästä luovuttiin. Samaan aikaan luovuttiin myös varallisuusverosta.

Veropolitiikan keskeinen haaste lähivuosina on turvata talouden positiivisen kehityksen jatkuminen. Työllisyyden paranemiseen on edelleen mahdollisuuksia, vaikka Suomen työllisyysaste lähestyy jo 70 prosentin tasoa. Luku on kuitenkin selvästi alempi kuin muissa Pohjoismaissa. Jos työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvattamisessa onnistutaan myös jatkossa, tulonsiirtojen tarve vähenee ja julkinen talous vahvistuu. Tämä luo jonkin verran pelivaraa veropolitiikalle. Samalla on kuitenkin turvattava riittävä tulopohja julkisten hyvinvointipalvelujen rahoittamiseksi myös pidemmällä aikavälillä.

Suurimmat muutospaineet eivät enää kohdistu tuloverotukseen, jota on jo alennettu reippaasti. Yritysverotus on myös kansainvälisesti varsin kilpailukykyinen. Sen sijaan alennuspaineet kohdistuvat liian ankaraksi koettuun perintöveroon. Lähivuosina ilmastopoliittiset sitoumukset voivat luoda tarpeen ympäristöverojen kiristämiseen edelleen.

Veropolitiikan merkitys talouden ohjauskeinona on korostunut

Suomen talous on viimeisen vuosikymmenen aikana käynyt läpi suuria muutoksia. Muutosten lopputuloksena veropolitiikan merkitys talouden ohjauskeinona on korostunut. Korkean teknologian ja palvelualojen osuus työllis-

istä on kasvanut samalla kun perinteisten resurssipohjaisten raskaan teollisuuden alojen osuus on pienentynyt. Muutos on merkinnyt sitä, että aiemmasta, kiinteitä investointeja painottavasta ekstensiivisestä kasvusta on siirrytty osaamis- ja tietointensiiviseen kasvuun. Nämä muutokset ovat enimmäkseen johtuneet ulkoisten olosuhteiden muutoksista. Euroopan integraatio ja talouden globalisaatio ovat tämän kehityksen tärkeimpiä taustatekijöitä, mutta suomalaisyritykset ovat olleet myös itse aktiivisia muutoksen toteuttajia.

Viimeisen 20 vuoden aikana tapahtunut talouden vapautuminen säätelystä on heikentänyt entisiä talouden ohjauskeinoja, joita säädelyssä taloudessa oli runsaasti. Pääomaliikkeiden, rahamarkkinoiden ja ulkomaisen omistuksen vapauttaminen ovat lisänneet pääoman ja yritysten valinnanvapautta ja samalla heikentäneet talouspoliittisen ohjauksen ja sääntelyn mahdollisuuksia. Suomen liittyminen Euroopan rahaliittoon on merkinnyt sitä, että entisestä joustavien ja säädelyjen valuuttakurssien politiikasta on jouduttu luopumaan. Vastikkeeksi on saatu lisää vakautta, mutta samalla on menetetty mahdollisuus kilpailukyvyyn nopeaan parantamiseen valuuttakurssimuutosten avulla.

Tapahtunut muutos on merkinnyt finanssipolitiikan ja tulopolitiikan korostumista. Finanssipolitiikan osana veropolitiikasta on tullut entistä tärkeämpi talouspolitiikan väline, jolla voidaan tehdä sekä suhdanne- että rakennepolitiikkaa.

Kansainvälisestä verokilpailusta tuli 1990-luvun aikana uusi kansallista päätöksentekoa rajoittava tekijä. Aiemmasta säädelyssä taloudessa yritys- ja pääomatuloja verotettiin ankarasti, koska pääoma ei päässyt siirtymään yli rajojen. Tilanne on nyt toinen, kun pääoma ja yritykset pääsevät liikku-

maan vapaasti maasta toiseen. Liikkumisvapaus merkitsee sitä, että Suomen on onnistuttava pysymään yritysten kannalta houkuttelevana toimintaympäristönä. Tämä luo jatkuvan paineen keventää verotusta. Muut maat alentavat sitä, ja markkinoille tulee lisää nousevia talouksia, joissa yritysverotus on keveää. Yritysten ja pääomien verotus on pidettävä kilpailukykyisellä tasolla, jotta veropohja ei rapautuisi. Toistaiseksi tässä on onnistuttu hyvin. Suomen matala yhteisöverokanta on tuottanut suuria verotuloja, joita on voitu käyttää työn verotuksen alentamiseen. Pääomatulojen tasavero ja varallisuusveron poisto ovat tehneet Suomesta hyvän asuinpaikan omistajille.

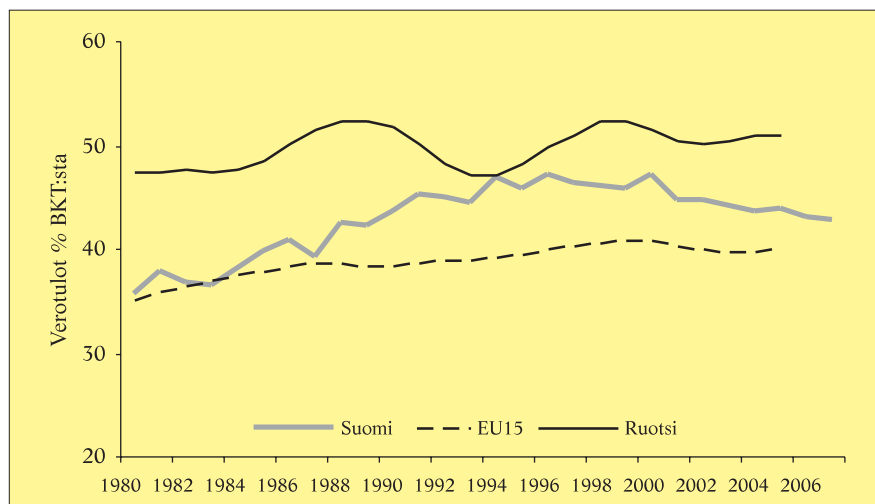
Talouden kasvupotentiaalın turvaamiseksi verojärjestelmän on luotava kannustimia pääomien ja osaamispuhjan kasvattamiselle. Nämä tekijät puoltavat yritys- ja kasvuystävällistä veropolitiikkaa, joka usein yhdistetään tuloverotuksen keventämiseen ja

progressiivisuuden lieventämiseen. Suomi on edelleen ankaran verotuksen maa, mutta pitkään kestäneen veronkevennyksipolitiikan ansiosta kokonaisveroaste on lieventynyt lähemmäksi eurooppalaista keskitasoa (ks. kuvio 1).

Globalisaation luomien veronkevennyksipaineiden lisäksi veropolitiikkaa rajoittaa toisaalta odotettavissa oleva väestökehitys. Väestön ikääntymisen odotetaan kasvattavan jatkossa julkisia menoja ja luovan paineita verotuksen kiristämiseen. Suurten ikäluokkien eläköityessä kääntyvät ensin kasvuun eläkemenot, myöhemmässä vaiheessa myös hoito- ja hoivamenot. Näiden tulevaisuudessa – seuraavan 20 vuoden aikana – odotettavissa olevien kasvavien menopaineiden vuoksi julkisen talouden pitäisi pysyä vahvana. Tämä luo tarpeen ylläpitää verraten kireää verotusta ja laajentaa veropohjaa. Poliittisen päätöksenteon tehtävänä on löytää tasapaino näiden ristirii-

Kun omaa rahaa valuuttakurssipolitiikkaa ei enää ole, finanssi- ja tulopolitiikasta on tullut entistä tärkeämpiä.

Kuvio 1. Kokonaisveroasteet: Suomi, Ruotsi ja EU15.



Lähde: OECD Revenue Statistics 2006.

taisten tarpeiden välillä. Paras tulos olisi tietysti sellainen, jossa onnistuttaisiin kannustavan ja kasvua tukevan veropolitiikan avulla turvaamaan samanaikaisesti sekä suomalaisen työn hyvä kilpailukyky että hyvinvointivaltion tarvitsemat verotulot.

Verotuksen ja työllisyyden suhde

Kysymykset verotuksen vaikutuksista työllisyyteen ja työttömyyteen ovat jo pitkään olleet laajan mielenkiinnon kohteina. Keskeinen syy tähän on ollut Länsi-Euroopan maiden krooninen työttömyysongelma. Vaikka tutkimusta on tehty paljon, täsmällisiä arvioita eri verojen työllisyysvaikutuksista ei ole. Talousteoria ja empiirinen taloustiede kykenevät kuitenkin tarjoamaan suunta-antavia vaikutusarvioita.

Taloustieteessä erotellaan usein verotuksen pysyvät ja lyhytaikaiset muutokset. Verotuksen muutoksilla on usein välitön vaikutus kokonaiskysyntään. Verojen kiristäminen supistaa ja keventäminen taas kasvattaa kokonaiskysyntää. Näistä lyhyen ajan kysyntävaihteluista huolimatta talouksien oletetaan pidemmällä aikavälillä hakeutuvan kohti tasapainoa, mikä työmarkkinoiden osalta tarkoittaa rakenteellista

työttömyys- ja työllisyysastetta. Kokonaiskysynnän muutokset eivät siksi vaikuta pysyvästi rakenteelliseen työttömyyteen ja työmarkkinoiden tasapainoon. Pysyviä muutoksia saadaan aikaan vain silloin, kun rakenteellinen työttömyys ja työllisyys muuttuvat. Verotuksen muutokset voivat saada aikaan pysyviä muutoksia palkanmuodostukseen ja työvoiman tarjontaan, jotka vuorostaan muuttavat talouden tasapainotyöttömyyttä ja -työllisyyttä. Verotuksen vaikutuksia tutkittaessa keskitytäänkin tämän vuoksi yleensä näiden pysyvien eli rakenteellisten muutosten arviointiin.

Käytännön talouspolitiikassa jaottelu rakenteellisiin ja lyhytaikaisiin vaikutuksiin ei ole kovin selvä eikä sitä ole helppo tehdä. Tämä johtuu siitä, että työmarkkinoiden mahdollisen tasapainon, rakenteellisen työttömyyden ja potentiaalisen työllisyyden arviointi on hyvin vaikeaa. Työn verotusta muuttamalla voidaan lisäksi samanaikaisesti tehdä sekä suhdannepolitiikkaa että rakenteellisia uudistuksia.

Tuloverotuksella oletetaan usein olevan kielteinen vaikutus työvoiman tar-

jontaan. Tuloverotuksen (erityisesti rajaveroasteen) kiristyessä yksilöiden tulisi vähentää työntekoa ja lisätä vapaa-aikaa, koska verotuksen kiristyessä lisätyön tuottama veronjälkeinen hyöty vähenee verrattuna vapaa-ajan lisäyksestä saatavaan hyötyyn. Toisaalta verotuksen kiristyminen pienentää käytettävissä olevia tuloja, mikä taas voi kannustaa työskentelemään enemmän elintason ylläpitämiseksi.

Empiiristen tutkimusten mukaan tuloverotuksen ja työvoiman tarjonnan välinen suhde ei ole kovin selvä. Yksilötason tarkastelut osoittavat, että useimpien kotitalouksien työvoiman tarjonta ei juurikaan muutu verotuksen muuttuessa. Tämä pitää paikkansa erityisesti miesten kohdalla. Miesten tekemien työtuntien määrä ei juurikaan reagoi veroasteen muutoksiin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että miesten työmarkkina-asema ja sitä tukeva kotitalouksien sisäisen työnjaon malli on vahva. Niinpä poikkeuksen työvoiman tarjonnan joustamattomuudesta muodostavatkin ne ryhmät, jotka ovat lähempänä marginaalista asemaa työmarkkinoilla. Näitä ovat monissa maissa kotityön ja palkkatyön välillä vuorottelevat naiset sekä pieni-

tuloiset, heikosti koulutetut työntekijät. Molemmat ryhmät liikkuvat työmarkkinoille osallistumisen ja muiden aktiviteettien välillä. Tällöin ne myös reagoivat voimakkaammin paitsi verotuksen myös tulonsiirtojen muutoksiin.

Verotuksen alenemisen aikaansaama työvoiman tarjonnan lisäys vähentää palkankorotuspaineita ja parantaa työllisyyttä. On arvioitu, että 1990-luvun puolivälin jälkeen toteutetut kannustavuutta lisänneet uudistukset kasvattivat Suomessa työvoiman tarjontaa noin 1,5 prosenttia. Yleiskuva empiirisistä tutkimuksista on, että kokonaisverotuksella ei ole havaittu olevan suurta vaikutusta kokonaistyöllisyyteen tai -työttömyyteen.

Useimpien kotitalouksien työvoiman tarjonta ei kasva merkittävästi ansiotuloverotuksen kevennysten seurauksena.

Tutkimusten mukaan veromuutosten vaikutukset palkkatasoon ovat suhteellisen pieniä. Keskimääräisen tuloveroasteen kiristäminen nostaa jonkin verran palkkoja, mutta kompensatio ei ole täydellinen. Vastaavasti työnantajamaksujen nostaminen alentaa hieman palkkoja, mutta ei kuitenkaan niin paljon, että seurauksena ei olisi kokonais-työvoimakustannusten nousu.

Verokevennyksillä voidaan parantaa työllisyyttä, jos työvoiman tarjonta on joustavaa ja jos samalla voidaan rajoittaa palkkojen nousua. Palkkareaktioita voidaan hallita keskitetyn tulopoliitiikan avulla mutta myös kynnyispalkkoja alentamalla. Tämä voi tarkoittaa työttömyysturvan ja sosiaaliturvajärjestelmän minimitoimeentulonormin alentamista, minkä varjopuolena on sosiaaliturvan heikentyminen ja köyhyyden lisääntyminen. Työmarkkinoiden kannalta samaan mutta työttömi- en kannalta parempaan lopputulokseen voidaan päästä verokevennysten kohdentamisella pienituloisille työntekijöille sekä tehostamalla työvoimapolitiikkaa niin, että työn vastaanottamisvelvoite tiukentuu. Suomessa on verraten hyvällä menestyksellä harjoitettu maltillista palkkakehitystä tukevaa veropolitiikkaa, jossa osa verokevennyksistä on kohdennettu ansiotulo- vähennyksen muodossa pieni- ja keskituloisille.

Vaikka verotuksen keskimääräisellä tasolla ei olekaan merkittäviä työllisyysvaikutuksia, voi verotuksella silti olla tuntuja vaikutuksia joidenkin erityisryhmien työllisyyteen. Pienituloisiin työntekijöihin kohdistuva tuloverotus voi syrjäyttää työmarkkinoilta osan kaikkein alimman palkkatason työpaikoista, koska tulovero nostaa työhön kohdistuvaa verokiilaa ja lisää harmaan talouden ja kotitaloustuotannon houkuttelevuutta suhteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan.

Pitkällä aikavälillä palkkataso, julkiset palvelut ja tulonsiirrot sopeutuvat verotuksen eri tasoihin niin, ettei työllisyysvaikutuksia synny.



Jaakko Kiander arvioi, että jatkossa veronkevennyksivara on selvästi pienempi kuin viimeisten 10 vuoden aikana. On harkittava tarkkaan, mihin pieni liikkumavara käytetään.

Työttömyyden kohdistuminen muita ryhmiä enemmän pienipalkkisiin työntekijöihin on saanut monet arvioimaan, että pienipalkkaisen työn työvoimakustannukset ovat ratkaisevassa asemassa työllisyyden kannalta. Vähän koulutettujen ja ammattitaidottomien työntekijöiden muita suurempi työttö-

myys on johtanut hypoteesiin siitä, että toisaalta globalisaatiokehitys ja toisaalta teknologinen muutos ovat johtaneet kaikissa teollisuusmaissa matalan osaamistason työpaikkojen vähentymiseen. Globalisaation voi ajatella lisänneen halpautontia, mikä on johtanut teollisten työpaikkojen siirtymiseen van-

hoista teollisuusmaista nouseviin taluksiin. Samalla tavoin voi olettaa, että tietotekniikan yleistymisen olisi voinut johtaa osaamisvaatimusten kasvuun, mikä myös syrjäyttää heikosti koulutettua työvoimaa työmarkkinoilta.

Näitä selityksiä vastaan voi esittää myös perusteltuja vastaväitteitä. Globalisaatiokehityksen aikana työpaikat eivät ole teollisuusmaissa suinkaan vä-

hentyneet vaan lisääntyneet. Erityisen paljon työpaikkoja on syntynyt palvelualoille. Teknologinen kehitys ei myöskään välttämättä tee työtehtävistä entistä monimutkaisempia. Päinvastoin voidaan ajatella, että tietotekniikan arkipäiväistyminen on tehnyt siitä entistä helpokäyttöisempää. Havainnot vähän koulutettujen työntekijöiden työttömyyden noususta Euroopan maissa 1980- ja 1990-luvun taantumien aikana voivat johtua myös ylipäätään riittämättömästä työvoiman kysynnästä, joka johtaa heikossa asemassa olevan työvoiman sysäämiseen ulos työmarkkinoilta. Korkea työvoiman kysyntä – eli tilanne, jota voi luonnehtia täystyöllisyydeksi – taas vetää marginaalisenkin työvoiman palkkatyöhön.

Tuloverojen ja työnantajamaksujen sen enempää kuin kokonaisveroasteenkaan tasolla ei maiden välisessä vertailussa näyttäisi olevan pysyviä työllisyysvaikutuksia – eri maiden työllisyys- ja työttömyysasteilla ei ole merkittäviä korrelaatioita veroasteiden kanssa. Korkeita työllisyysasteita on onnistuttu saavuttamaan niin korkeiden kuin matalienkin veroasteiden maissa. Tämä johtuu siitä, että pitkällä aikavälillä palkkataso sopeutuu verokiilan

muutoksiin niin, että kokonaistyövoimakustannukset pysyvät kohtuullisina. Verotus ei myöskään merkitse sitä, että taloudesta imettäisiin pois resursseja; veroilla rahoitetaan julkisia palveluja ja tulonsiirtoja, jotka kanavoituvat takaisin kokonaiskysyntään. Niinpä suurin ero onkin se, että korkean veroasteen maissa julkinen sektori työllistää muita maita enemmän työvoimaa. Vaikka verotuksen *tasolla* ei näyttäisi olevan kovin suuria työllisyysvaikutuksia, voi kuitenkin veroasteiden *muutoksilla* olla vaikutuksia, jotka ovat pitkällä aikavälillä ohimeneviä mutta lyhyellä tähtämällä merkittäviä. Suomen viimeaikainen taloushistoria tarjoaa tästä hyviä esimerkkejä.

Lamanjälkeinen veronalennuspolitiikka on ollut rohkeaa – ja tuloksellista

Suomessa on harjoitettu aktiivista työn verotuksen keventämiseen tähtäävää politiikkaa vuodesta 1996 lähtien. Politiikka on tuottanut hyviä tuloksia. Keskituloisen työntekijän veroprosentti on alentunut jo selvästi lamaa edeltäneen tason alapuolelle (kuvio 2). Myös korkeimmat marginaaliveroasteet ovat alentuneet, vaikka ne edelleen ovatkin kansainvälisessä vertailussa korkeita.

Kevennyksiä on tehty myös sekä työnantajien että palkansaajien sosiaalivakuutusmaksuihin.

Samaan aikaan kun ansiotuloverotus on kevennetty, on talous kehittynyt hyvin. Vuoden 1994 jälkeen työttömyysaste on alentunut 9 prosenttiyksikköä ja työllisten lukumäärä kasvanut yli 350 000 hengellä. Työllisyyden parantuminen on perustunut toisaalta voimakkaaseen viennin kasvuun ja keveään rahapolitiikkaan, toisaalta taas veronalennusten aikaansaamaan ostovoiman ja kotimaisen kysynnän kasvuun. Vaikka veronalennusten vaikutukset työvoiman tarjontaan ovat jääneet vähäisiksi, on niillä ollut kuitenkin tärkeä merkitys palkansaajien ostovoiman ja siten myös kotimaisen kysynnän kasvuun. Osin veronkevennysten ansiosta yksityinen kulutus on voinut kasvaa nopeasti, yli 3 prosenttia vuodessa. Verokevennysten merkityksen voi arvioida olevan samaa luokkaa kuin vuoden 1992 jälkeen tapahtuneen korkotason laskun – molemmat tekijät ruokkivat yksityistä kulutusta.

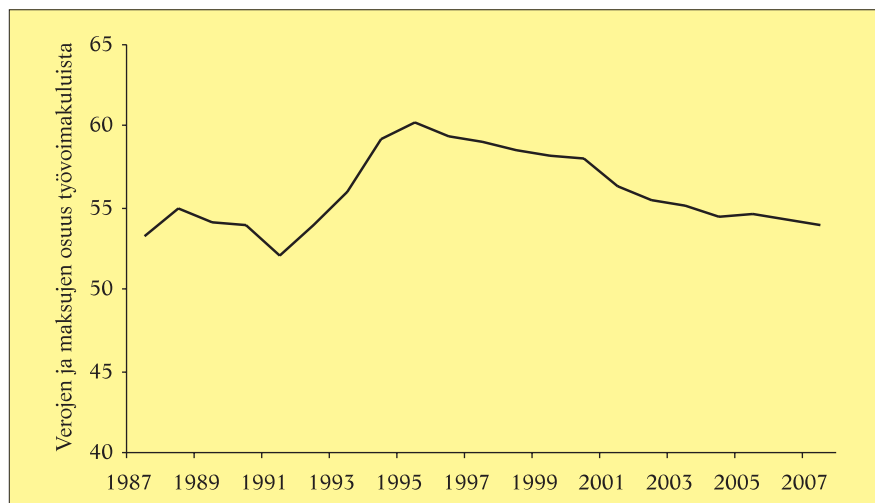
Tuloveroalennusten lisäksi Suomessa on kevennetty viime vuosina myös autoverotusta, alkoholiveroja ja yhteisöverotusta. Varallisuusverosta luovuttiin kokonaan vuonna 2005. Näiden toimien ansiosta kokonaisveroaste on

laskenut 2000-luvun alkuvuosien aikana useita prosenttiyksikköjä. Näiden muutosten tuloksena on myönteisten työllisyysvaikutusten lisäksi ollut riipeä elintason nousu. Käytettävissä olevien tulojen nopea kasvu on auttanut kuromaan umpeen sitä elintasokuilua, joka 1990-luvun alussa repesi Suomen ja muun Länsi-Euroopan välille.

Veronkevennyspolitiikka voidaan osin nähdä korjausliikkeenä laman aikana tehdyille rajuille veronkorotuksille. Vuosien 1992–94 veronkorotukset leikkasivat kotitalouksien ostovoimaa Suomessa noin 10 prosentilla. Vuodesta 1996 lähtien verokevennykset ovat taas lisänneet ostovoimaa joka vuosi noin prosentilla. Palkansaajien keskimääräinen tuloveroprosentti on alentunut vuoden 1995 huipputasosta eli 38 prosentista noin 30 prosenttiin vuonna 2006; tämän lisäksi myös työnantajien maksurasitus on vähentynyt kolme prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan. Kymmenvuotiskaudella 1996–2006 yksityinen kulutus kasvoi yhteensä noin 45 prosenttia. Kolme neljäsosaa tästä kasvusta olisi toteutunut ilman veronkevennyksiäkin, mutta ilman tehtyjä tuloverokevennyksiä kotitalouksien ostovoima olisi vuonna 2006 ollut lähes 7 prosenttia toteutunutta pienempi.

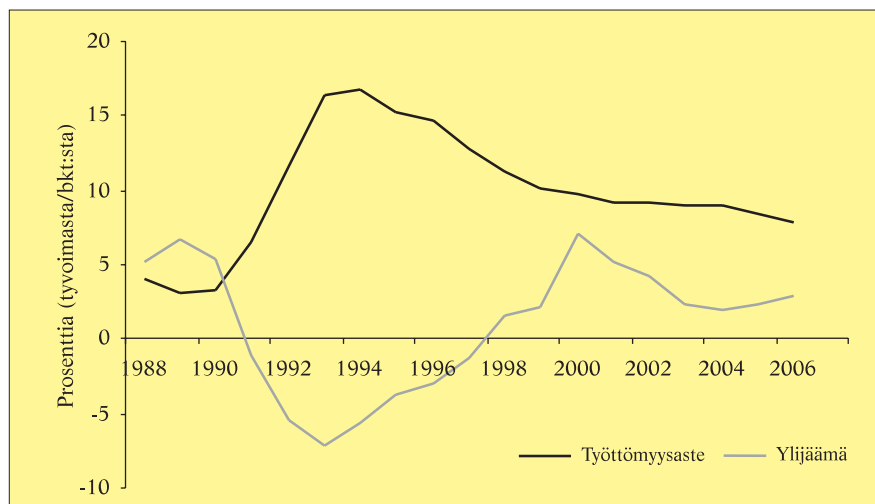
Veroalennusten vaikutus julkisen talouden tasapainoon on ollut odotettua suotuisampi. Verokevennyksiä ei ole rahoitettu vuoden 1998 jälkeen velanotolla eikä myöskään julkisia menoja leikkaamalla – joskin menojen kasvua rajoitettiin vielä 1990-luvun loppupuolellakin voimakkaasti. Veropohjien hyvän kehityksen ansiosta julkisia menoja on voitu samanaikaisesti hallitusti kasvattaa ja julkista velkaa vähentää. Työhön kohdistuvan verokiilan keventäminen on ollut suuruudeltaan noin 5 prosenttia BKT:sta. Kokonaisveroasteen lasku on samaan aikaan ollut noin 3 prosenttiyksikköä. Tästä huolimatta julkisen talouden rahoitustasapaino on parantunut samanaikaisesti määrällä, joka vastaa noin 10 prosenttia BKT:sta (ks. kuvio 3). Mitä tämä on ollut mahdollista?

Kuvio 2. Keskituloisen työntekijän verokiila Suomessa 1987–2007.



Lähde: Veronmaksajien keskusliitto/OECD.

Kuvio 3. Työttömyys ja julkisen talouden tasapaino Suomessa 1988–2006.



Lähde: OECD Economic Outlook 2006.

Keskeiset syyt julkisen talouden liikkumavaran suureen kasvuun ovat olleet:

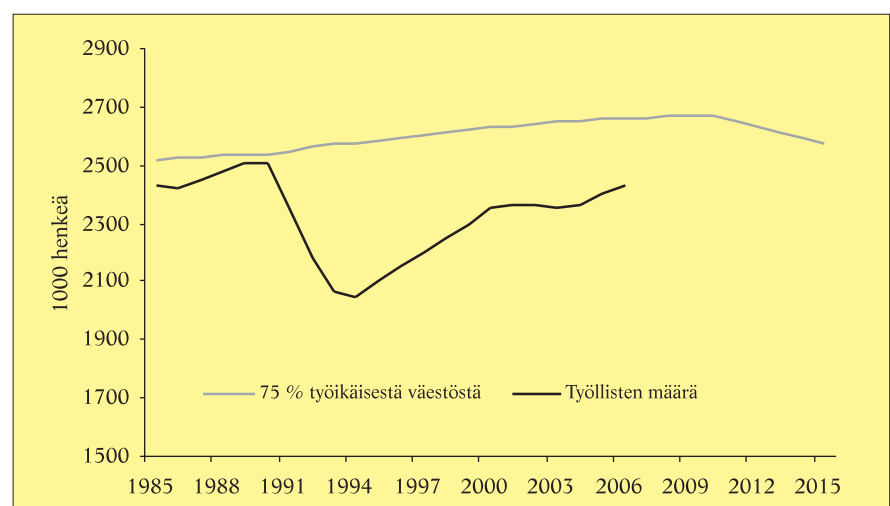
- työttömyyden lasku on pienentänyt työttömyydestä aiheutuneita menoja,
- julkisten menojen kasvun rajoittaminen on pienentänyt menojen BKT-osuutta,
- parantunut velkasuhde ja korkotason lasku on pienentänyt valtion korkomenoja,
- työllisyyden kasvu on laajentanut veropohjaa,
- yhtiö- ja pääomatuloverojen tuotto on moninkertaistunut.

Työn verotuksen kestävä alentaminen on siten ollut mahdollista toisaalta verokevennyksen aikaansaaman kokonaiskysynnän ja työllisyyden kasvun ja toisaalta yhteisöverojen voimakkaasti kasvaneen tuoton vuoksi. Tuloverotuksen kevenemisen yhdessä muiden tekijöiden kanssa aikaansaama ostovoiman kasvu on johtanut paitsi työllisyyden ja palkkasumman kasvuun myös yksityisen kulutuksen kasvuun, mikä vuorostaan on lisännyt välillisten verojen tuottoja.

Veronkevennyksipolitiikka onnistui laman jälkeisessä tilanteessa, koska Suomessa oli korkean työttömyyden vuoksi runsaasti käyttämätöntä työvoimaa. Avoimen työttömyyden lisäksi työikäis-

tä väestöä oli myös työvoimapolitiittisissa ohjelmissa ja työvoiman ulkopuolella. Perinteisen taloustieteellisen ajattelun mukaan verokevennyksiä ja kokonaiskysynnän kasvua on rajoitettava, koska ne johtavat julkisen talouden alijäämään, inflaation kiihtymiseen ja vaihtotaseen vajeen kasvuun. Tällaista uhkaa ei kuitenkaan 1990-luvun puolivälissä eikä vielä 2000-luvun alkuvuosinakaan ollut näköpiirissä. Tämä johtui siitä, että työttömyyden ns. NAIRU-tasosta (pitkän aikavälin tasapainotasosta) oltiin varsin kaukana.

Kuvio 4. Työllisten määrä ja potentiaalinen työllisyys.



Lähde: Tilastokeskus.

Suomen talous näyttää viimeiset 10 vuotta olleen vaakasuoralla Phillipskäyrällä; vaikka työttömyysaste on alentunut 9 prosenttiyksikköä, on Suomen inflaatio pysytellyt EU-maiden keskimääräisen inflaation ja asetetun kahden prosentin inflaatiotavoitteen alapuolella lähes koko ajan. Lisäksi vaihtotaseen ylijäämä on ollut huomattavan suuri. Tällaisessa tilanteessa työllisyyden kasvua on Suomessa voitu varsin perustellusti tukea kysyntää kasvattavalla finanssipolitiikalla eli verokevennyksillä.

Millainen on veropolitiikan liikkumavara jatkossa?

Viimeisen 10 vuoden aikana harjoitettu menestyksekkäs veronalennuspolitiikka ei tarkoita sitä, että samaa politiikkaa voitaisiin jatkaa loputtomiin. Suomessa on entistä vaikeampi perustella uusia veronalennusta sillä, että käyttämätöntä tuotantopotentiaalia on edelleen runsaasti ja että työttömyys ei ole rakenteellinen ongelma. Kun veronalennuspolitiikka alkoi vuonna 1996, oli työttömiä lähes 500 000. Työllisyyden kasvu on kuitenkin pienentänyt tätä reserviä. Jos viime vuosien nopea kasvu jatkuu, vuoteen 2010 mennessä käyttämättömät työvoima-

resurssit saataneen työllistettyä (ks. kuvio 4). Tämän jälkeen suuriin yleisiin veronkevennyksiin ei ole enää varaa eikä tarvetta. Toisaalta julkisen talouden on varauduttava tuleviin menopaineisiin, toisaalta tuloverotus on keventynyt jo lähelle eurooppalaista tasoa.

Jatkossa onkin pohdittava sellaisia verouudistuksia, joilla voidaan parantaa työurien pidentämisen kannustimia ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymismahdollisuuksia. Tärkeäksi ja haastavaksi tavoitteeksi voi muodostua jo pelkkä paikallaan pysyminen – eli se, että eläkemasu-paineiden kasvaessa ansiotuloverotuksen kiristyminen pystytään estämään. Tällainen tavoite kuulostaa vaatimat-tomalta, mutta se merkitsee kuitenkin tuntuvia kustannuksia valtiontaloudelle.

Vaikka tämän hetken ja lähimpien vuosien tilanne näyttää valtiontalouden kannalta hyvältä ja kuntataloudenkin osalta paranevalta, ei pidemmän tähtäimen tarkastelu jätä juurikaan sijaa merkittävälle kokonaisveroasteen kevenemiselle, jos hyvinvointivaltion lupauksista halutaan pitää kiinni. Lähi-vuosina on siksi keskityttävä muiden tavoitteiden ohella myös julkisen talouden vahvistamiseen. TEL-maksuihin kohdistuu seuraavien 30 vuoden ajan jatkuva nousupaine, ja hieman etäämmällä tulevaisuudessa – nykytietämyksen mukaan 2020-luvulla – häämöt-tää myös tuntuva julkisten hoiva- ja hoitomenojen kasvu. Näiden tekijöiden ennakoidaan nostavan julkisia menoja jopa 5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Toisaalta veronkevennysten tarve-kaan ei ole enää kovin suuri. Tuloverotus on alentunut enimmäkseen jo varsin kohtuulliselle tasolle ja välillinen verotus on sopeutettu vastaamaan EU-jäsenyyden vaatimuksia. Kansalaisten enemmistö ei toivo veronkevennyksiä vaan julkisten palvelujen riittävää tar-jontaa.

Pysyvänä ongelmana vuoden 1993 tuloverouudistuksen jälkeen on ollut ansio- ja pääomatulojen välinen suuri

ero rajaveroasteissa. Se luo houkutuk-sen muuntaa ansiotuloja pääomatuloksi, ja se myös asettaa pääomatuloja saavat selvästi parempaan asemaan kuin ansiotulojen saajat, mitä on vai-kea perustella millään oikeudenmukai-suusnäkökohdilla. Pääomatuloja saa-va suurituloinen maksaa suhteellisesti vähemmän veroja kuin ansiotuloja saa-va keskituloinen.

Ansio- ja pääomatulojen verokohte-lun ero oli räikeimmillään vuonna 1995. Sen jälkeen ansiotulojen ja osin-kotulojen rajaveroasteiden ero on ka-ventunut vuosien 1996–2006 tulove-ronalennuksien tuloksena ja pääoma-tuloveroasteen lievän kiristymisen an-siosta. Vuoden 2005 pääomatulovero-uudistus loi mahdollisuuden edetä tässä suhteessa pitemmällekin. Eräs tapa rahoittaa ansiotulojen korkean rajave-roasteen alentamista olisi osinkojen verotuksen kiristäminen lähemmäksi ansiotuloverotuksen ja samalla myös muiden länsimaiden tasoa.

Ansiotuloverotuksen keventämiseen voi myös syntyä varaa, jos verotuksen rakennetta muutetaan tai jos julkisen sektorin tuottavuutta onnistutaan kas-vattamaan. Ilmastopolitiikka voi luo-da paineita ympäristöverojen kiristä-miseen edelleen. Ympäristöverojen nosto kiristää kulutuksen verotusta; se on mahdollista kompensoida kulutta-jille monin tavoin, joista työn verotuk-sen alentaminen lienee varteenotetta- vin elintarvikkeiden arvonlisäverokan-nan alentamisen ohella. Välillisen ve-rotuksen kiristymisen kompensoimi-nen suorien tulonsiirtojen avulla on aina ongelmallista, koska tulonsiirtojen ta-sokorotus nostaa samalla myös kyn-nyspalkkoja ja pahentaa kannustinon-gelmia.

Ansio- ja pääomatuloveroasteiden lähentäminen sekä mahdollisesti kiris-tyvä verokilpailu voi kaventaa julkisen vallan mahdollisuuksia vaikuttaa tulo-jakoon. Lopputuloksena voi olla tasai-sen tulojaon kannattajien – joita mie-lipidetutkimusten mukaan on suoma-laisten selvä enemmistö – mielestä lii-an alhainen verotuksen taso ja riittä-mätön progressio. Liikkuvien vero-

pohjien keventyvä verotus synnyttää paineita kiristää vähemmän liikkuvien veropohjien verotusta. Tällöin on ris-kinä, että veroja kerätään lähinnä ku-lutuksesta ja asumisesta: verotus koh-distuu ankarimmin omassa talossaan asuvaan palkansaajaan, jolla ei ole muuta varallisuutta. Verotuksen reg-ressiiviset piirteet voimistuvat, koska suuremmat omaisuudet on jo vapau-tettu varallisuusverosta ja yritysvaralli-suuden perintöveroa on huojennettu. Tällainen kehitys johtaa regressiiviseen tulojen ja varallisuuden uudelleenja-koon, eli tilanteeseen, jossa liikkuvat ja hyvin ansaitsevat talouden avainhen-kilöt maksavat tuloistaan ja omaisuu-destaan matalampia veroja kuin vä-hemmän liikkuvat ja pienituloisemmat veronmaksajat.

Samalainen riski liittyy välilliseen verotukseen. Ympäristöverojen ja ar-vonlisäveron kiristäminen ovat verot-tajan kannalta houkuttelevia vaihtoeh-toja turvata julkisen sektorin tulokehi-tys. Ne kohdistuvat kuitenkin suhteel-lisesti raskaimmin pienituloisiin koti-talouksiin. Tämän vuoksi välillisen ve-rotuksen kiristämisessä pitäisi olla va-rovainen. Ympäristöverojen ja mahdol-lisesti myös alkoholiverotuksen hallit-tu kiristäminen ovat todennäköisesti toivottavia muutoksia ilmastopolitiikan ja kansanterveyden kannalta. Niiden aiheuttama kulutuksen hinnan nousu pitäisi kuitenkin pyrkiä kompensoi-maan niin, ettei tulonjako muutu jat-kuvasti epätasaisemmaksi.

Taloudellisen tutkimuksen luonteva tehtävä on pohtia paitsi verouudistus-ten vaikutuksia myös keinoja, joilla veropolitiikalle asetettavia keskenään ristiriitaisia tavoitteita voitaisiin parhai-ten saavuttaa. Tässä yhteydessä ei sai-si unohtaa verotuksen tulonjakovaiku-tuksiakaan. ■