

Tuomas Matikka, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen

Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan

Joulukuu 2015

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 5/2016

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/TEAS).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.

Sisällys

Sisällys

1	JOHDANTO	5
2	MILLÄ TAVOIN TULOVEROIHIN VOIDAAN REAGOIDA?	7
2.1	TYÖTUNTIEN JOUSTO TULOVEROASTEEN SUHTEEN	7
2.2	VEROTETTAVAN TULON JOUSTO	8
2.3	TYÖHÖN OSALLISTUMISEN JOUSTO	9
3	TUTKIMUSTULOKSET SUOMESTA JA MUISTA MAISTA.....	11
3.1	TYÖTUNNIT JA VEROTETTAVAN TULON JOUSTO	11
3.2	VEROSUUNNITTELU JA TULONMUUNTO.....	14
3.3	TYÖHÖN OSALLISTUMINEN JA MUUTTOLIIKKEET	15
4	MITÄ JOUSTOISTA JA TUTKIMUSTULOISTA VOIDAAN PÄÄTELLÄ JA OPPIA?.....	18
4.1	TULOVERON VAIKUTUS TEHDYN TYÖN MÄÄRÄÄN ON VÄHÄINEN.....	18
4.2	YLIMPIEN TULOJEN VEROTUS JA TULONMUUNTO ERITYISKYSYMYKSIINÄ	25
4.3	TYÖHÖN OSALLISTUMISPÄÄTÖS ON MERKITTÄVIN?	28
5	YHTEENVETO	30



Esipuhe

Valtioneuvoston kanslialta haettavat valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahat olivat ensi kertaa haettavana kesällä 2014. Tämä selvitys on osa tuota rahoitusohjelmaa ja se on toteutettu Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT). Kirjoittajat ovat VATT:n erikoistutkijoita, ja keskittyneet tutkimuksessaan erityisesti verokannustimien käyttäytymisvaikutusten arviointiin.

1 Johdanto

Veropoliittisten päätösten vaikutukset ihmisten tekemiin valintoihin ovat oleellisessa osassa, kun arvioidaan veropoliittikan vaikutusta verotuloihin, verotuksen tehokkuuteen sekä yhteiskunnan hyvinvointiin. Yksi keskeisimmistä ja eniten keskustelua herättävistä aiheista on työn verotuksen vaikutus työn tekemisen kannustimiin. Työtuloista perittävät tuloverot vähentävät käteen jääviä verojen jälkeisiä tuloja, ja heikentävät näin kannustimia tehdä työtä ja ansaita tuloja.¹

Mitä enemmän tuloverotus vaikuttaa tehdyn työn määrään ja työtuloihin, sitä suurempi on tuloverotuksen haitallinen vaikutus. Tuloverotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on siis sitä suurempi, mitä enemmän se vähentää tehdyn työn määrää. Verotuksen aiheuttamat mahdolliset muutokset työntekoa koskevissa valinnoissa vaikuttavat myös suoraan verotuloihin, ja sitä kautta julkisen talouden tasapainoon ja julkisen sektorin pitkän aikavälin kestävyys. Nämä ovat keskeisiä teemoja erityisesti Suomessa, jossa suuret ikäluokat vanhenevat ja työn kokonaistarjonta supistuu, mikä aiheuttaa julkisen talouden kestävyydelle merkittävän haasteen lähitulevaisuudessa.

Valtion tuloverotusta kevennettiin merkittävästi Suomessa 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun loppupuolelle. Uudistukset toteutettiin niin, että tuloveroasteita laskettiin kaikissa tuloluokissa. Kevennysten seurauksena ylin ansiotulojen rajaveroaste laski vuoden 1995 noin 65 prosentista 54 prosenttiin vuonna 2009. Valtion tuloveroasteikon lisäksi tuloverotusta on kevennetty kasvattamalla pieni- ja keskituloisten verovähennyksiä.

Tuloverotusta systemaattisesti keventäneen politiikan virallisena tavoitteena on ollut parantaa työntekoa kannustimia, ja sitä kautta lisätä tehdyn työn määrää ja työtuloja (ks. esim. Hallituksen esitys 144/2006). Ei ole kuitenkaan selvää, että tuloverotusta keventämällä saadaan aikaan haluttuja vaikutuksia. Vaikka työntekoa kannustimet ovatkin parantuneet, keskeinen kysymys on se, lisäkö tuloveroasteen alentaminen todellisuudessa tehdyn työn määrää? Tuloverotuksen keventäminen lisää työtunteja ja työtuloja vain silloin, jos se vaikuttaa ihmisten työntekoa koskeviin valintoihin ja päätöksiin.

Tässä raportissa tarkastellaan tuloverotuksen vaikutusta tehdyn työn määrään ja verotuloihin. Keskitymme pääasiassa ansiotulojen verotukseen ja siihen liittyviin käyttäytymisvaikutuksiin. Raportin aluksi esitellemme keskeisimmät käsitteet liittyen tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksiin. Tämän jälkeen käymme läpi tutkimuskirjallisuuden tulokset tuloverotuksen vaikutuksesta työn määrään, verotettavaan tuloon sekä työhön osallistumiseen. Katsauksessa keskitymme laajoilla yksilöaineistoilla tehtyihin ja verouudistuksiin perustuvia koetyyppisiä asetelmia hyödyntäviin tutkimuksiin, joiden avulla voidaan luotettavasti tarkastella verotuksen ja työntekoon liittyvien valintojen syy-seuraussuhdetta. Keskitymme erityisesti suomalaisilla ja muilla pohjoismaisilla aineistoilla tehtyihin tutkimuksiin. Raportin lopuksi pohdimme, mitä tutkimustulosten perusteella voidaan oppia ja päätellä veropoliittikan vaikutuksesta työn tarjontaan ja verotuloihin.

Ihmisten työntekoa ja tuloja koskeviin päätöksiin vaikuttavat hyvin monet tekijät, kuten koulutus ja osaaminen, työmahdollisuudet sekä ahkeruus ja työmotivaatio. Myös veropoliittiset päätökset voivat vaikuttaa tehtyihin valintoihin. Tuloveroasteen laskeminen saattaa esimerkiksi lisätä henkilön tekemiä työtunteja. Käytännön veropoliittikan ja verotuksen kokonaisvaikutuksen kannalta on kuitenkin olennaista tutkia erityisesti sitä, miten tuloveroasteen muutokset vaikuttavat verotettavan tulon määrään eli veropohjan kokoon. Verotettavan tulon jousto

¹ Talousteorian mukaan tuloverot voivat myös lisätä työntekoa, mikäli nk. tulovaikutus dominoi. Esimerkiksi verotuksen kiristyessä henkilö voi saavuttaa aikaisemman nettotulotasonsa vain tekemällä enemmän työtä.

tuloveroasteen suhteen kattaa laajan kirjon erilaisia tapoja, joilla tuloveroihin voidaan reagoida, kuten tehdyn työn määrä, työnteon tehokkuus, koulutus- ja uravalinnat, verovähennysten käyttö sekä verosuunnittelu ja veronkierto. Tuloverotuksen kokonaisvaikutusta tutkittaessa kaikki eri tavat reagoida tuloveroihin ovat olennaisia. Lisäksi verotettavan tulon jousto kertoo suoraan tuloveroasteessa tapahtuneen muutoksen vaikutuksen veropohjaan ja sitä kautta sen vaikutuksen verotuloihin.

Tulovero- ja sosiaaliturvajärjestelmällä saattaa olla olennaista vaikutusta siihen, osallistutaanko työmarkkinoille lainkaan. Esimerkiksi korkea sosiaaliturvan taso yhdistettynä kireään tuloverotukseen heikentää kannustimia tehdä töitä. Suomessa työhön osallistumisen kannustimet ovat erityisesti pienituloisilla heikot, koska monet sosiaalietuudet vähenevät nopeasti palkkatulojen kasvaessa (Viitamäki 2015). Heikot työhön osallistumisen kannustimet eivät kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että kannustimia parantamalla saadaan merkittävästi lisää henkilöitä osallistumaan työmarkkinoille. Keskeistä on jälleen se, kuinka herkästi ihmisten työntekopäätökset tosiasiaassa reagoivat verotuksessa ja sosiaaliturvassa tapahtuviin muutoksiin.

Suomalaisella aineistolla tehtyä tutkimusta verotuksen käyttäytymisvaikutuksista on perinteisesti ollut hyvin vähän tarjolla, koska tutkimukseen soveltuvia aineistoja on ollut heikosti saatavilla. Viimeaikoina laadukkaiden ja kattavien yksilötason aineistojen saatavuus tutkimuskäyttöön on kuitenkin huomattavasti parantunut. Tämä yhdessä tutkimusmenetelmien kehittymisen kanssa on lisännyt myös suomalaista tutkimustietoa verotuksen vaikutuksesta henkilöiden käyttäytymiseen.

Tyypillisten palkansaajien tehdyt työtunnit ja verotettava tulo reagoivat vain maltillisesti tai eivät ollenkaan tuloveroasteen muutoksiin Suomessa. Myös kansainväliset tutkimustulokset ja tulokset muista Pohjoismaista ovat hyvin samankaltaisia. Tuloverotuksen pienet vaikutukset työnteon määrään ja verotettavaan tuloon kertovat siitä, että tuloverotuksen hyvinvointitappio on korkeintaankin vain melko maltillinen. Esimerkiksi tuloveroasteen laskeminen ei merkittävästi lisää työnteon määrää.

Tavallisista palkansaajista poiketen suurituloiset sekä yrittäjät reagoivat tutkimustulosten mukaan suhteellisten herkästi tuloveroihin. Esimerkiksi verotettavan tulon jousto on suomalaisilla omistaja-yrittäjillä huomattavasti suurempi kuin palkansaajilla. Tutkimustulosten perusteella suuri jousto kuitenkin selittyy verosuunnittelulla. Yrittäjien ja suurituloistenkaan kohdalla tuloverotus ei tutkimustulosten mukaan vaikuta merkittävästi tehdyn työn määrään, mutta veronmuutoksilla voi olla huomattavaa vaikutusta veropohjan kokoon ja verotuloihin.

Tutkimustulosten mukaan tuloverotus ja sosiaaliturvan taso vaikuttavat työhön osallistumispäätökseen, mutta vaikutuksen kokoluokka on keskimäärin maltillinen tavanomaista palkkatyötä tekevilla. Toisin sanoen työhön osallistumisen kannustimien pienillä parannuksilla ei ole merkittävää työllisyyttä lisäävää vaikutusta. On kuitenkin keskeistä huomioida, että työhön osallistumisen jousto voi vaihdella merkittävästi erilaisten henkilöryhmien välillä. Esimerkiksi Suomessa pienten lasten äitien osallistuminen työelämään lasten kotihoidon sijasta on riippuvaista lastenhoidon tukien suuruudesta.

Raportin keskeinen johtopäätös on, että veropoliittisin keinoin ei yleisesti voida merkittävällä tavalla vaikuttaa työntekoon liittyviin valintoihin. Työn tarjonnan maltillisesta joustosta johtuen tuloveroprosentin alentaminen ei ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikuta tehdyn työn määrään. Toisaalta tuloverotuksen maltillinen kiristäminen lisää tutkimustulosten mukaan verotuloja eikä aiheuta merkittävää hyvinvointitappiota vähentämällä merkittävästi työn tarjontaa.

On kuitenkin tärkeää huomioida, että vero- ja sosiaaliturvapoliitikalla voi olla vaikutusta tietyissä erityisryhmissä. Esimerkiksi yrittäjät voivat pyrkiä järjestelemään tai ajoittamaan raportoidut tulonsa niin, että maksetut verot ovat mahdollisimman pienet. Lisäksi, vaikka työhön osallistumisen jousto ei keskimäärin ole suuri, se voi vaihdella

merkittävästi erilaisten ryhmien välillä. Erityisesti matalan keskimääräisen osallistumisasteen omaavat ryhmät, kuten pienten lasten äidit, ovat tyypillisesti keskimäärin herkempiä reagoimaan työhön osallistumisen kannustimien muutoksiin.

Raportti etenee seuraavasti: luvussa 2 esitellään tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksiin liittyvät oleellimmat käsitteet. Luku 3 kokoaa yhteen suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden tuloverotuksen vaikutuksesta henkilöiden käyttäytymiseen. Luvussa 4 pohditaan, mitä tutkimustuloksista voidaan päätellä veropolitiikan näkökulmasta. Luvussa 5 esitetään lyhyt yhteenveto raportista.

2 Millä tavoin tuloveroihin voidaan reagoida?

Ansiotulot koostuvat usean tekijän yhteisvaikutuksesta. Ansaittuun tuloon vaikuttavat muun muassa tehdyn työn määrä, työnteon tehokkuus ja koulutustaso. Keskeistä ansiotuloihin ja työntekoon vaikuttavissa tekijöissä on se, että monet niistä koostuvat henkilöiden itsensä tekemistä valinnoista. Henkilöiden työnteoa ja tuloja koskeviin valintoihin vaikuttavat luonnollisesti hyvin monet erilaiset tekijät, kuten esimerkiksi synnynnäinen kyvykkyys ja ahkeruus, työmahdollisuudet, työnteon koettu mielekkyys sekä osaaminen. Myös julkisen sektorin tekemillä veropoliittisilla päätöksillä voi olla merkittävä vaikutus siihen, minkälaisia valintoja työnteon ja ansiotulojen suhteen tehdään.

Erityisesti tuloverotuksella on vaikutusta siihen, miten houkuttelevana työn tekemistä pidetään. Ansaittuihin tuloihin perustuvan verotuksen keskeinen ongelma on siinä, että se lähtökohtaisesti vähentää halukkuutta tehdä töitä ja ansaita enemmän tuloja. Toisin sanoen ansiotulosta perittävät verot heikentävät työnteon kannustimia, ja voivat sitä kautta vaikuttaa yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta negatiivisesti ihmisten työntarjontapäätöksiin.

Tässä luvussa esitellään lyhyesti keskeisimmät kanavat ja valinnat, joihin tuloverot voivat henkilöiden päätöksenteossa vaikuttaa. Tässä luvussa ja koko raportissa keskitytään pääasiassa ansiotuloverotuksen vaikutuksiin. Kuitenkin työnteon määrään ja ansiotuloihin vaikuttavat erityisesti pienituloisilla myös sosiaalietuudet sekä erityisesti yrittäjillä myös pääomatulojen verotus. Näitä tekijöitä ei siis voida sivuuttaa, kun tarkastellaan työntekoon ja ansiotuloihin liittyvien kannustimien kokonaisuutta, joten myös näihin tekijöihin liittyviä olennaisimpia piirteitä käsitellään tässä luvussa.

2.1 Työtuntien jousto tuloveroasteen suhteen

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on perinteisesti keskitytty siihen, miten tuloverot vaikuttavat tehdyn työn määrään (Harberger 1964). Tällöin usein puhutaan siitä, miten paljon työtunnit vähenevät sen seurauksena, että

työnteosta saatavaa tuloa verotetaan. Työtuntien jousto tuloveroasteen suhteen kertoo sen, kuinka paljon työtunnit vähenevät, mikäli tuloveroastetta nostettaisiin, ja kuinka paljon työn tarjonta lisääntyisi, jos tuloveroastetta laskettaisiin.

Tarkasteltaessa työtuntien määrää, on olennaista tutkia, miten työtunnit muuttuvat, kun tulon rajaveroaste muuttuu. Rajaveroasteella tarkoitetaan sitä, kuinka suuri on seuraavaksi ansaitun euron verorasitus. Rajaveroaste kuvaa siis sitä, kuinka paljon lisätyötunnilta saatavaa tuloa verotetaan. Rajaveroasteen ollessa esimerkiksi 40 prosenttia, seuraavalta tehdyltä työtunnilta ansaitusta tulosta jää käteen 60 prosenttia.

Taustalla rajaveroasteen vaikutuksessa työntunteihin on ajatus siitä, että tuloverotus muuttaa työnteon ja vapaa-ajan välistä suhteellista hintaa. Kun (lisä)työstä saatavaa tuloa verotetaan, vapaa-ajan houkuttelevuus kasvaa suhteessa työntekoon, eli korkeampi tuloverotus lisää kysyntää vapaa-ajalle ja vähentää työn tarjontaa. Koska vapaa-aikaa ei käytännössä voida verottaa, tuloverotus vääristää väistämättä henkilöiden päätöksiä työnteon ja vapaa-ajan suhteen.

On kuitenkin tärkeää muistaa, että työtuntien jousto rajaveroasteen suhteen on viimekädessä empiirinen kysymys. Tuloverotuksen haitallinen vaikutus työntekoon riippuu siis siitä, kuinka herkästi ihmiset todellisuudessa muuttavat työnteon määrää tuloveroasteen muuttuessa. Lisäksi työtulojen verotuksen keventäminen voi talousteorian mukaan myös vähentää työtunteja (ja päinvastoin), mikäli nk. tulovaikutus dominoi. Tulovaikutuksella tarkoitetaan sitä, että verotuksen keventyessä henkilö voi saavuttaa aikaisemman tulotasonsa tekemällä vähemmän työtä. Tällöin on siis mahdollista saada sama nettotulotaso, vaikka työn tarjonta laskeekin.

2.2 Verotettavan tulon jousto

Tehdyn työn määrän lisäksi tuloverotus voi vaikuttaa myös ihmisten tekemiin muihin valintoihin. Tästä syystä viimeaikainen taloustieteellinen kirjallisuus on keskittynyt arvioimaan erityisesti ansiotulojen veropohjan eli erotettavan tulon joustoa veroasteen suhteen (Saez ym. 2012).² Verotettavan tulon jousto (elasticity of taxable income) kertoo sen, kuinka herkästi erotettava tulo reagoi rajaveroasteessa tapahtuviin muutoksiin. Jouston ollessa suuri, erotettava tulo pienenee merkittävästi, kun rajaveroaste kasvaa (ja päinvastoin).

Verotettavan tulon jousto on keskeinen veropolitiikan vaikutusten mittari sekä taloustieteessä että talouspoliittisesta näkökulmasta. Työtuntien lisäksi erotettavan tulon jousto huomioi muutokset myös muussa käyttäytymisessä, kuten työnteon tehokkuudessa, koulutusvalinnoissa, verovähennysten käytössä sekä verojen välttelystä ja veronkierrossa. Kaikki eri kanavat, jotka vaikuttavat erotettavan tulon määrään, ovat olennaisia, kun arvioidaan tuloverotuksen aiheuttamaa tehokkuustappiota (Feldstein 1999). Olennaista ei siis ole se, minkä mekanismin tai vaikutuskanavan kautta erotettava tulo muuttuu, vaan verotuksen kokonaisvaikutus on tärkein tekijä, kun arvioidaan tuloverotuksen aiheuttaman hyvinvointitappion suuruutta.

Verotettavan tulon jousto kertoo myös suoraan sen, miten tuloveroasteen muutokset vaikuttavat julkisen sektorin keräämiin tuloveroihin. Jos erotettava tulo ei merkittävästi reagoi tuloveroasteen nostamiseen, ei tuloverotuksen kiristäminen johda veropohjan pienenemiseen. Toisin sanoen, pieni erotettavan tulon jousto tarkoittaa sitä, että tuloverotuksen kiristäminen ei aiheuta merkittäviä muutoksia veropohjassa, jolloin myös verotulot kasvavat

² Verotettavalla ansiotulolla tarkoitetaan sitä ansiotuloa, josta on vähennetty verotuksessa myönnettävät vähennykset, kuten esimerkiksi perusvähennys ja matkakuluvähennys. Henkilötasolla erotettava tulo siis tarkoittaa sitä tuloa, johon soveltamalla valtionverotuksen tuloveroasteikkoa ja kunnallisveroastetta saadaan laskettua henkilön maksamat tuloverot. Valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa ansiotulosta tehdään osittain erilaiset vähennykset.

veroasteen nostamisen myötä. Jouston ollessa pieni, veroasteen alentaminen ei vastaavasti aiheuta merkittävää lisäystä työnteossa tai veropohjan koossa, jolloin verotulot laskevat.

Verotettavan tulon jouston suuruus on empiirinen kysymys. Tuloveron kiristäminen vähentää kannustimia ansaita tuloja, mutta todellisen vaikutuksen kokoluokka ei ole selvä. Tästä syystä vero- ja talouspolitiikkaa suunniteltaessa tulisi olla hyvä käsitys ja tieto siitä, miten paljon tuloveroasteen muutos tosiasiallisesti vaikuttaa verotettavaan tuloon ja veropohjan kokoon.

Tavanomaisessa palkkatyössä olevilla verotettavan tulon jousto on tyypillisesti samankaltainen kuin työtuntien jousto, sillä tavallisen palkansaajan mahdollisuudet vaikuttaa tuloihinsa ovat etenkin kehittyneissä maissa melko rajalliset. Tällöin työn määrän muutokset ovat ne, jotka näkyvät kaikkein selvimmin myös verotettavan tulon muutoksina. Verotettavan tulon jousto on kuitenkin useimmissa tapauksissa työtuntien joustoa isompi, sillä se huomioi useat eri tavat reagoida tuloverojen muutokseen, kuten esimerkiksi mahdolliset muutokset verovähennysten käytössä.

Suurituloisten ja erityisesti yrittäjien mahdollisuudet vaikuttaa omiin tuloihinsa ovat merkittävästi laajemmat kuin keskimääräisen palkansaajan. Tämä johtuu siitä, että nämä ryhmät voivat helpommin vaikuttaa tulojensa ajoitukseen ja koostumukseen. Lisäksi yrittäjät raportoivat pääsääntöisesti itse tulonsa verottajalle, toisin kuin tavalliset palkansaajat, joiden työnantajat tyypillisesti pidättävät suoraan palkkatulosta ennakonpidätyksen. Tällöin yrittäjillä on lähtökohtaisesti suurempi mahdollisuus kiertää veroja aliraportoimalla todellisia tulojaan.

Suomessa listaamattomien osakeyhtiöiden omistaja-yrittäjien on mahdollista nostaa tuloja sekä pääomatulona että ansiotulona. Tuloverotuksen muutokset voivat vaikuttaa siihen, missä muodossa tuloa yrityksestä nostetaan. Esimerkiksi ansiotuloveron kiristäminen voi johtaa siihen, että osa ansiotuloista korvataan pääomatulona verotettavana osinkotulona ja päinvastoin. Tässä tapauksessa verotettavan ansiotulon jousto saattaa olla suuri, vaikka muutokset yrittäjän kokonaistulossa (ansiotulot + pääomatulot) voivat samanaikaisesti olla pieniä. Tämä nk. tulonmuuntovaikutus on tärkeää huomioida, kun arvioidaan veronmuutosten vaikutusta kerättyyn ansiotuloveroon.

2.3 Työhön osallistumisen jousto

Työtuntien ja verotettavan tulon joustoa tarkastellaan yleensä niille henkilöille, jotka ovat jo mukana työelämässä. Yksi keskeinen työntekoon liittyvä päätös on kuitenkin myös se, osallistutaanko työmarkkinoille ollenkaan. Tähänkin valintaan vaikuttavat monet yksilölliset tekijät, kuten esimerkiksi perhetilanne ja koulutus, mutta myös vero- ja sosiaaliturvapolitiikka luovat omat kannustinvaikutuksensa.

Työhön osallistumispäätöstä tarkasteltaessa on olennaista katsoa sitä, miten työhön osallistuminen vaikuttaa henkilön käytettävissä oleviin tuloihin. Työtuloista maksettavan veron lisäksi on siis tärkeää ottaa huomioon myös ne tulot, joita henkilö saa silloin, kun hän ei osallistu työmarkkinoille ja jotka hän menettää työtuloja ansaitessaan. Näitä etuustuloja ovat pääasiassa erilaiset sosiaalietuudet, kuten työttömyyskorvaukset ja lastenhoidon tuet. Lisäksi on olennaista huomioida se, miten työhön osallistuminen ja ansaitut työtulot vähentävät sosiaalietuuksien määrää. Esimerkiksi asumistuki pienenee merkittävästi työtulojen kasvaessa. Sosiaalietuuksien vähenemisen ja tuloverotuksen yhteisvaikutuksesta johtuen käytettävissä olevat tulot eivät välttämättä merkittävästi kasva, mikäli henkilö päättää ottaa työtä vastaan, erityisesti työllistyttäessä pienipalkkaisiin töihin. Tällöin puhutaan työttömyysloukusta, jossa käteen jäävä tulo on hyvin samansuuruinen silloin, kun ollaan ansiotyössä tai kun ollaan työelämän ulkopuolella.

Työhön osallistumisen jousto (participation elasticity) kertoo sen, kuinka herkästi työhön osallistuminen reagoi työhön osallistumisen kannustimiin. Työhön osallistumisen jousto on suuri silloin, kun pienikin vähennys sosiaalietuuksissa tai korotus veronjälkeisessä tuloissa saa aikaan suuren lisäyksen työmarkkinoille osallistuvien henkilöiden määrässä. Toisaalta jousto on pieni, mikäli muutokset veroissa tai sosiaalituissa eivät saa aikaan merkittäviä muutoksia työhön osallistumisessa. Työhön osallistumisen joustoa mitataan käytännössä vertaamalla nk. osallistumisveroasteen eli työmarkkinoiden ulkopuolelta saatavan nettotulon ja työstä saatavan nettotulon välisen eron suhteellisen muutoksen vaikutusta työmarkkinoille osallistumiseen.

Työhön osallistumisen jousto on olennainen tekijä, kun arvioidaan vero- ja sosiaaliturvapolitiikan vaikutuksia verotuloihin ja hyvinvointiin. Julkisen sektorin kannalta työhön osallistumispäätös on hyvin merkittävä, sillä henkilön tehdessä töitä verotulot kasvavat ja samalla maksettavat sosiaalietuudet pienenevät. Työhön osallistumisen kannustimet ovat Suomessa ja muissa korkean sosiaaliturvan maissa verrattain heikot, sillä työhön osallistuminen kasvattaa tyyppillisesti pienituloisen henkilön käteen jääviä tuloja vain vähän (ks. Viitamäki 2015).

Ei ole kuitenkaan selvää, kuinka paljon työhön osallistumisen kannustimien parantaminen tosiasiasa vaikuttaa työllisyyteen, sillä työhön osallistumisen jousto ei automaattisesti ole suuri. Tehdyn työn määrän ja verotettavan tulon jouston ohella myös osallistumisjoustopuuruus on empiirinen kysymys, eikä kannustimien heikkous itsessään vielä kerro mitään vero- ja sosiaaliturvapolitiikan todellisesta vaikutuksesta työmarkkinoihin. Tästä syystä on erittäin olennaista tuntea työhön osallistumisen jousto, kun vero- ja sosiaaliturvapolitiikkaa suunnitellaan.

Perhetilanteen takia tilapäisesti työelämän ulkopuolella olevat henkilöt muodostavat erityisen ryhmän työhön osallistumisen jouston näkökulmasta. Erityisesti Suomessa pienten lasten kotihoidon tuki sekä vanhempainraha ovat kansainvälisesti vertaillen korkeita. Korkea etuuksien taso heikentää kannustimia osallistua työelämään. Pienten lasten vanhemmat ovat siinä mielessä poikkeava joukko, että myös monet suurituloiset ja korkeasti koulutetut vanhemmat voivat olla melko pitkään poissa työelämästä. Lastenhoidon tukipolitiikan näkökulmasta onkin keskeistä tietää, kuinka paljon tukien tason tai keston muuttamisella on vaikutusta pienten lasten vanhempien työhön osallistumiseen.

Työhön osallistumisen lisäksi tuloverotus ja sosiaaliturva voivat molemmat vaikuttaa myös maahanmuuttoon ja maastamuuttoon.. Veropolitiikan ja verotulojen näkökulmasta on olennaista tietää, kuinka suuri vaikutus esimerkiksi tuloveroasteen nostamisella on maastamuuttoon. Verotuksen osalta kysymys on erityisen olennainen, kun tarkastellaan suurituloisten huippuosaajien sijoittumista eri maihin, sillä he saattavat olla erityisen herkkiä reagoimaan ylimmän tuloveroasteen muutoksiin. On kuitenkin olennaista tuntea juuri verotuksen vaikutus muuttoliikkeisiin ja erottaa se lukuisista muista muuttamiseen vaikuttavista tekijöistä.

3 Tutkimustulokset Suomesta ja muista maista

Tässä luvussa luodaan katsaus taloustieteellisen empiiriseen kirjallisuuteen tuloverotuksen vaikutuksesta tehdyn työn määrään, verotettavaan tuloon sekä työhön osallistumiseen. Katsauksessa pyritään keskittymään suomalaisella aineistolla tehtyyn tutkimukseen. Tämän lisäksi esitellään tutkimustuloksia muista maista ja erityisesti muista Pohjoismaista, jotka ovat verojärjestelmiltään sekä kulttuurisilta taustoiltaan lähinnä suomalaista ympäristöä.

Katsauksessa keskitytään pääasiassa kattavilla yksilötason rekisteripohjaisilla paneeliaineistoilla tehtyihin tutkimuksiin, joissa hyödynnetään koetyyppisiä asetelmia verotuksen ja työn tarjonnan syy-seuraussuhteen tutkimiseen. Tuloverotusta tutkittaessa tosielämän satunnaiskokeet, joissa veroasteet vaihtelisivat satunnaisesti muutoin samanlaisten henkilöiden välillä, ovat lähes mahdottomia toteuttaa. Tästä syystä tutkijoiden on tukeuduttava lainsäädännössä tapahtuneisiin todellisiin muutoksiin ja verouudistuksiin vaikutusten arvioinnissa.

Tuloverotuksen aiheuttamien vaikutusten estimoinnissa on keskeistä verrata keskenään sellaisia ryhmiä, jotka käyttäytyvät samankaltaisesti ennen veronmuutosta, mutta kohtaavat erilaisen muutoksen tuloveroasteissa. Tämänkaltaisiin luonnollisiin koeasetelmiin ja kehittyneisiin empiirisiin menetelmiin perustuvat tutkimukset tarjoavat luotettavaa tietoa verotuksen syy-seurausvaikutuksesta henkilöiden käyttäytymiseen. Toisin sanoen, luonnollista koeasetelmaa hyödyntämällä pyritään erottamaan verotuksessa tapahtuneet muutokset lukuisista muista tuloihin ja työhön osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä.

Luonnolliseen koeasetelmaan perustuva estimointi voidaan tehdä ilman talusteoreettisia oletuksia henkilöiden käyttäytymisestä. Koeasetelmiin perustuvien tutkimusten huonona puolena voidaan kuitenkin pitää sitä, että niistä saatuja tuloksia voi tietyissä tapauksissa olla haastavaa yleistää koko väestöön tai muihin maihin. Tämä ongelma syntyy erityisesti silloin, jos tutkittava veronmuutos koskee vain pientä osaa väestöstä. Lisäksi koeasetelmilla voidaan luotettavasti arvioida verotuksen vaikutusta vain lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Keskustelemme empiiristen tulosten tulkintaan liittyvistä haasteista tarkemmin seuraavassa luvussa.

3.1 Työtunnit ja verotettavan tulon jousto

Suomalaista tutkimustietoa tuloverotuksen vaikutuksesta työtunteihin on olemassa hyvin vähän. Yksi syy tutkimustiedon puuttumiseen on tutkimukseen soveltuvien luotettavien aineistojen puute. Erityisesti todellisten työtuntien havaitseminen riittävän isosta aineistosta on vaikeaa. Lisäksi viimeaikaiset tuloverotuksen muutokset tarjoavat vain vähän sellaista vaihtelua kannustimissa, joka olisi erilaista muutoin samankaltaisten henkilöiden välillä. Tämä vaikeuttaa luonnollisen koeasetelman muodostamista.

Ilmakunnas ja Pudney (1990), Ilmakunnas (1997) ja Kuismanen (2005) tutkivat naisten työtuntien joustoja Suomessa hyödyntämällä taloustieteelliseen mallinnukseen pohjautuvaa menetelmää, jossa estimointi tapahtuu hyödyntämällä taloustieteellisiä oletuksia henkilöiden optimaalisesta käyttäytymisestä. Tutkimuksissa käytetään Tilastokeskuksen

työvoimatutkimuksen tietoja henkilöiden työtunneista. Tulosten mukaan naisten työtuntien jousto veroasteen suhteen on kokoluokaltaan pieni. Lisäksi Bargain, Orsini ja Peichl (2014) tutkivat työtuntien joustoa monissa eri maissa käyttäen samankaltaista lähestymistapaa. He havaitsivat työtuntien jouston olevan Suomessa pieni.

Muissa maissa on tutkittu työtuntien joustoja laajemmin. Tätä kirjallisuutta ovat koonneet yhteen muun muassa Meghir ja Phillips (2010). Ruotsalaisella aineistolla työtuntien joustoa tutkivat muun muassa Blomquist ja Newey (2002) ja Blomquist ja Hansson-Brusewitz (1990). Suurin osa myös kansainvälisestä työtuntien joustoa koskevasta tutkimuksesta perustuu talusteoreettiseen mallinnukseen perustuvan estimointimenetelmän käyttöön.

Kirjallisuuden keskeisenä johtopäätöksenä on, että miesten työtunnit eivät reagoi lainkaan veroasteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Toisin sanoen, esimerkiksi tuloveroasteen laskeminen ei vaikuta tehdyn työn määrään miehillä. Sitä vastoin naisten työn tarjonta reagoi voimakkaammin verokannustimiin. Keskeisenä syynä naisten suurempaan joustoon voidaan pitää sitä, että monissa maissa naisten osallistuminen työelämään on selvästi miehiä vähäisempää, jolloin kannustimien muutoksilla voi olla enemmän vaikutusta heidän tekemiinsä päätöksiin työnteon suhteen.

Viimeaikainen empiirinen tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan työtuntien sijasta verotettavan tulon joustoa. Työtuntien lisäksi verotettava tulon muutos ottaa huomioon myös muut keinot reagoida tuloveron muutoksiin, kuten työnteon tehokkuuden, verovähennysten käytön, verosuunnittelun ja veronkierron. Toisin sanoen, verotettavan tulon jousto huomio lukuisat eri kanavat, joiden kautta tulovero voi vaikuttaa henkilöiden käyttäytymiseen. Lisäksi verotettavasta tulosta on usein käytettävissä laajat ja yksityiskohtaiset yksilötason rekisteriaineistot. Isot paneeliaineistot mahdollistavat tarkan ja luotettavan tutkimuksen tuloverotuksen vaikutuksista.

Verotettavan tulon joustoa käsitteleviä suomalaisia tutkimuksia on olemassa hyvin vähän. Matikka (2015) tutkii verotettavan tulon joustoa Suomessa. Tutkimuksessa käytetään kunnallisveroprosenteissa eri vuosina tapahtuneita muutoksia veroastevariaation lähteenä. Kunnallisveroprosenttien muutokset ovat muuttaneet henkilöiden tuloveroasteita eri tavalla eri vuosina kaikissa tuloluokissa. Tämäntyyppinen kannustimien vaihtelu samankaltaisten henkilöiden välillä mahdollistaa veroasteen vaikutuksen tutkimisen ilman talusteoreettisia rakenteellisia oletuksia. Tutkimuksessa käytetään kattavaa ja yksityiskohtaista yksilötason rekisteriaineistoa vuosilta 1995–2007.

Tutkimustulosten mukaan verotettavan tulon jousto on Suomessa keskimäärin 0,16. Tämä luku tarkoittaa sitä, että kymmenen prosentin lisäys nettoveroasteessa (1-rajaveroaste) vähentää verotettavaa tuloa 1,6 prosenttia ja päinvastoin. Tulosta voidaan tulkita niin, että veroasteella on vaikutusta henkilöiden valintoihin ja veropohjan kokoon, mutta vaikutuksen kokoluokka on pieni.

Matikka (2015) tarkastelee myös, mistä valinnoista verotettavan tulon jousto koostuu. Tulokset antavat viitteitä siitä, että työtunnit ja tuntipalkka eivät reagoi veroasteen muutoksiin. Sitä vastoin epäsäännöllisemmät tuloerät, kuten luontoisedut ja verovähennykset, vaikuttavat reagoivan herkemmin. Näihin tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varauksella, sillä niihin liittyy suurta tilastollista epävarmuutta. Tulokset kuitenkin tukevat sitä käsitystä, että työtunnit eivät reagoi veroasteen muutoksiin, vaan mahdollinen reagointi tulee muiden kanavien kautta.

Myös muissa Pohjoismaissa verotettavan tulon jouston on havaittu olevan suhteellisen pieni. Tanskassa verotettavan tulon joustoa tutkivat muun muassa Kleven ja Schultz (2014). He käyttävät tutkimuksessaan kattavaa tanskalaista rekisteriaineistoa sekä lukuisia eri veroastemuutoksia 1980-luvulta eteenpäin. Tulosten mukaan verotettavan tulon jousto on Tanskassa välillä 0,02–0,12. Myös Chetty, Friedman, Olsen ja Pistaferri (2011) estimoivat verotettavan tulon jouston olevan pieni Tanskassa. Thoresen ja Vattø (2013) tutkivat verotettavan tulon joustoa Norjassa. He käyttivät norjalaista rekisteriaineistoa sekä suuri- ja keskituloisille kohdistettuja verouudistuksia. Tulosten mukaan verotettavan tulon jousto on Norjassa keskimäärin alle 0,05.

Ruotsissa Blomquist ja Selin (2010) arvioivat verotettavan tulon joustoa tutkimalla suurituloisten veroasteissa tapahtuneita muutoksia 1980-luvulla. Tulosten mukaan verotettavan tulon jousto on miehillä 0,2 ja naisilla 1–1,4. Tässä tutkimuksessa löydetyt muita Pohjoismaita suuremmat keskimääräiset joustoestimaatit voivat selittyä sillä, että tutkimuksissa keskitytään erityisesti suurituloisiin, joilla on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa tulojensa koostumukseen (tästä tarkemmin seuraavassa alaluvussa). Lisäksi tutkimuksen otoskoko on hyvin pieni (noin 500 henkilöä) verrattuna muissa Pohjoismaisissa tutkimuksissa käytettyihin laajoihin verorekisteriaineistoihin.

Verotettavan tulon joustoa on tutkittu aktiivisesti myös muissa maissa, erityisesti Yhdysvalloissa. Tutkimustuloksia ovat koonneet yhteen muun muassa Saez, Slemrod ja Giertz (2012). Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa verotettavan tulon jousto vaihtelee yleisesti välillä 0-0,6. Muutamissa tuoreimmissa tutkimuksissa on estimoitu myös hieman tätä suurempia joustoja, muun muassa Weber (2014).

Keskeinen havainto kansainvälisessä tutkimuksessa on se, että verotettavan tulon jousto on suurempi suurituloisilla kuin pieni- ja keskituloisilla. Myös yrittäjät reagoivat herkemmin tuloveroasteen muutoksiin. Tämän on tulkittu johtuvan siitä, että suurituloisilla ja yrittäjillä on palkansaajia paremmat mahdollisuudet verosuunnitteluun, verojen välttämiseen ja veronkiertoon (Saez ym. 2012, Kreiner ym. 2015). Toisin sanoen, suurituloisten suuri jousto ei johdu muutoksista työnteon määrässä tai työn tehokkuudessa, vaan se koostuu pääosin tulojen uudelleenjärjestelyistä ja muista verorasituksen minimoimiseen tähtäävistä toiminnoista.

Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa on tarkasteltu verotettavan tulon joustoa myös tutkimalla tulonjakauman muotoa niissä kohdissa, joissa ansiotulon rajaveroaste ”hyppää” uudelle tasolle. Suomen ja useimpien muidenkin maiden verojärjestelmissä tuloveroaste kasvaa portaittain tulojen kasvaessa. Mikäli henkilöt reagoisivat aktiivisesti tuloveroasteen hyppäämiseen vähentämällä työnteokoaan ja/tai tulojaan, tämän pitäisi talousteorian mukaan näkyä jakaumassa siten, että suuri joukko ihmisiä sijoittuisi niille kohdille tulojakaumaa, joissa tulon rajaveroaste nousee uudelle korkeammalle tasolle. Toisin sanoen, mikäli verotettavan tulon jousto on suuri, veronmaksajien pitäisi aktiivisesti välttää siirtymistä korkeamman tuloveroasteen piiriin, ja tämän tulisi näkyä kasautumana tulonjakaumassa veroasteportaiden läheisyydessä.

Tutkimukset monista maista havaitsevat, että palkansaajien tulonjakaumissa ei ole piikkejä tai kasautumia tuloveroasteikon portaiden kohdalla (Ruotsissa Bastani ja Selin 2014, Tanskassa Chetty ym. 2011 ja Yhdysvalloissa Saez 2010). Kosonen ja Matikka (2014) päätyvät samankaltaiseen tulokseen Suomen osalta. Nämä tulokset siis tukevat sitä käsitystä, että palkansaajat eivät reagoi aktiivisesti tuloveroasteessa tapahtuviin muutoksiin. Sitä vastoin yrittäjien on havaittu kasautuvan selvästi juuri tuloveroportaiden kohdalle (Harju ja Matikka 2015b, Bastani ja Selin 2014, Saez 2010). Lisäksi Chetty ym. (2011) havaitsevat, että tietyt ammattiryhmät, kuten opettajat kasautuvat jonkin verran tuloveroportaiden kohdalle Tanskassa.

Nämä tulokset kertovat myös siitä, että palkansaajien on käytännössä vaikea reagoida tuloveroasteen muutoksiin. Sijoittuminen tulonjakaumassa juuri verokynnyksen kohdalle vaatisi esimerkiksi sitä, että työtunteihin ja -tuloihin voitaisiin joustavasti vaikuttaa. Tämä voi olla käytännössä vaikeaa monelle vakituisessa palkkatyössä olevalle. Lisäksi moni palkansaaja ei välttämättä ole tietoinen siitä, millä tulotasoilla rajaveroasteet muuttuvat. Nämä erityyppiset kitkatekijät voivat vaikuttaa siihen, kuinka herkästi tuloveroihin reagoidaan. Toisaalta yrittäjien kohdalla kitkatekijät eivät ole yhtä merkittävässä roolissa, mikä selittää osaltaan yrittäjien sijoittumista tulonjakaumassa. Yrittäjien reagoinnista keskustellaan tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Erilaiset kitkatekijät voivat vaikuttaa havaittuihin tuloksiin myös paneeliaineistoja ja ajassa tapahtuneita veronmuutoksia hyödyntäneissä tutkimuksissa. Tässä lähestymistavassa kuitenkin huomioidaan tuloissa tapahtuneet muutokset koko tulojakaumassa, jolloin on oletettavaa, että havaitut muutokset voivat olla suurempia. Myös tutkimustulokset tukevat tätä väitettä, sillä monet paneelitutkimukset havaitsevat tuloverotuksen vaikuttavan

verotettaviin tuloihin maltillisesti, vaikka tulonjakaumassa ei havaitakaan kasautumista tuloveroasteportaiden kohdalla.

Yksilötason paneeliaineistoilla tehtyjen tutkimusten lisäksi työnteon joustoa veroasteen suhteen on arvioitu hyödyntämällä eri maiden keskimääräisen tuloverorasituksen vaihtelua. Maatason tutkimusasetelma ottaa henkilötason koeasetelmaa paremmin huomioon tuloverotuksen mahdolliset laajemmat ns. yleisen tasapainon vaikutukset. Lisäksi erilaisten kitkatekijöiden vaikutus on tämäntyypisessä ns. makrotason asetelmassa lähtökohtaisesti pienempi.

On kuitenkin olennaista huomioida, että verorasituksen vaikutusta työnteeseen ei voida eristää makrotason analyysissä. Monet tekijät, kuten esimerkiksi erilaiset suhdannesyklit, ovat todennäköisesti korreloituneita sekä veronmuutosten että työllisyyden kanssa. Tällöin veronmuutosten estimoitu yhteys tehdyn työn määrän kanssa ei välttämättä kuvaa niiden syy-seuraussuhdetta, jolloin jouston tulkinta ei politiikka-analyysin kannalta ole mielekäs.

Makrotutkimuksissa saadut estimaatit ovat tyypillisesti hieman suurempia kuin yksilöaineistoihin ja koeasetelmiin perustuvat tulokset, mutta erot eivät kuitenkaan yleisesti ole erityisen merkittäviä. Esimerkiksi Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015) estimoivat työtuntien makrojouston olevan noin 0,25, mikä on suurin piirtein samassa mittaluokassa monen aiemman vastaavan tutkimuksen kanssa. Tutkimuskirjallisuudessa on tarkasteltu verojoustoja myös makrotalousteoreettiseen mallinnukseen ja simulointien näkökulmasta. Näiden simulointitulosten mukaan työnteon jousto veroasteen suhteen on tyypillisesti hyvin suuri (ks. mm. Prescott 2004). On kuitenkin tärkeää huomioida, että nämä tulokset perustuvat pitkälti talousteoreettisten mallien oletuksiin eivätkä huolelliseen regressioanalyysiin, jossa veroasteen ja työnteon syy-seuraussuhdetta pyrittäisiin luotettavalla tavalla empiirisesti tarkastelemaan.

3.2 Verosuunnittelu ja tulonmuunto

Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että suurituloiset henkilöt ja erityisesti yrittäjät reagoivat suhteellisen herkästi tuloverotuksen muutoksiin. Tämä kertoo siitä, että tuloverotus vaikuttaa suurituloisten ja yrittäjien valintoihin tulojen suhteen. Kuten edellä todettiin, yrittäjillä ja suurituloisilla henkilöillä on yleisesti keskimääräistä palkansaajaa laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa tulojensa koostumukseen ja ajoitukseen. Onkin oleellista tarkastella myös sitä, miten yrittäjät ja suurituloiset reagoivat tuloveroihin, sillä se saattaa merkittävästi vaikuttaa tulosten tulkintaan.

Harju ja Matikka (2015a, 2015b) tutkivat miten suomalaiset yrittäjät reagoivat tuloverojen muutoksen. Harju ja Matikka tutkivat listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien reagointia vuoden 2005 yritys- ja osinkoverouudistukseen, jossa yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä siirryttiin osinkotulon osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Toteutettu uudistus kiristi monen omistajan osinkoveroastetta, mutta osalle yrittäjistä uudistus ei vaikuttanut merkittävästi osinkoverorasitukseen. Tämä vertailuasetelma mahdollistaa uudistuksen vaikutusten tutkimisen.

Harju ja Matikka (2015a, 2015b) havaitsivat, että suomalaiset yrittäjät reagoivat hyvin herkästi veroasteissa tapahtuneisiin muutoksiin. Lisäksi yrittäjät pyrkivät optimoimaan palkka- ja osinkotulonsa määrän siten, että palkka- ja osinkotuloista maksetut verot ovat kokonaisuudessaan mahdollisimman pienet. Tästä tulonmuuntovaikutuksesta johtuen valtaosa yrittäjien käyttäytymisvaikutuksesta johtuu siitä, että osinkoveron kiristytessä osinkotuloja siirretään palkkatuloiksi, ja päinvastoin. Toisin sanoen, veroasteen kiristäminen ei laajamittaisesti vaikuttanut yrittäjien kokonaistuloihin, vaan eri veropohjissa tapahtuneet havaitut muutokset ovat valtaosin selitettävissä verojen minimoimiseen tähtäävällä verosuunnittelulla. Vaikka verosuunnittelu ja tulonmuunto vähentävätkin verotuloja,

verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio on kuitenkin merkittävästi pienempi kuin veronmuutoksen mekaaninen vaikutus esimerkiksi pelkästään raportoidun osinkotulon määrään (ottamatta tulonmuuntovaikutusta huomioon). Suomalaisia omistaja-yrittäjiä koskevien tutkimustulosten tulkinnassa on lisäksi tärkeää huomioida se, että tulonmuunto ansiotulojen (palkat) ja pääomatulojen (osinkotulot) välillä ei ole laitonta. Suomen nykyinen yritysverojärjestelmä mahdollistaa listaamattomien osakeyhtiöiden omistajille melko laajat mahdollisuudet vaikuttaa tulojensa koostumukseen verolainsäädännön puitteissa.

Harjun ja Matikan (2015b) tuloksista on kuitenkin havaittavissa, että verosuunnittelun lisäksi osinkoverotuksella on pieni vaikutus myös reaalityöelämään päätöksiin ja yrittäjien kokonaistulon määrään. Samankaltaiseen johtopäätökseen päätyivät myös Harju ja Kosonen (2013), jotka tutkivat elinkeinoharjoittajia, avoimia yhtiöitä ja kommandiittiyhtiöitä koskeneita verouudistuksia 1990-luvun loppupuolella. Tulosten mukaan näille yrittäjille kohdennetut veronkevennykset lisäsivät maltillisesti heidän yritystensä liikevaihtoa verrattuna samankaltaisiin listaamattomiin osakeyhtiöihin, joiden omistajiin veronmuutos ei kohdistunut. Tämä viittaa siihen, että omistajatasoisen tuloveroasteen lasku on yhteydessä yritysten taloudellisen aktiiviteetin kasvuun.

Pirttilä ja Selin (2011) tarkastelevat tulonmuuntoefektiä tutkimalla Suomen 1993 verouudistusta, jossa siirryttiin yhteisestä tuloveropohjasta ansio- ja pääomatulojen erilliseen verottamiseen. Tulosten mukaan pääomatulojen veroasteen huomattava lasku aiheutti tulojen muuntamista ansiotuloista pääomatuloihin yrittäjien keskuudessa.

Vastaavanlaisia tuloksia on saatu myös muista Pohjoismaista. le Maire ja Schjerning (2013) ja Kreiner, Leth-Petersen ja Skov (2015, 2014) havaitsivat, että suuri osa tanskalaisten yrittäjien ja suurituloisten henkilöiden havaitusta verotettavan tulon joustosta johtuu tulojen ajallisesta jaksottamisesta niin, että verorasitus on mahdollisimman pieni yli ajan. Yrittäjät pyrkivät jaksottamaan tulonsa niin, etteivät joudu maksamaan tuloistaan ylintä tuloveroprosenttia (le Maire ja Schjerning 2013). Lisäksi suurituloiset reagoivat vuoden 2010 alusta keventyneeseen tuloveroasteeseen vähentämällä tulojaan juuri ennen uudistuksen voimaantuloa ja vastaavasti raportoimalla enemmän tuloa uudistuksen tultua voimaan (Kreiner ym. 2015, 2014). Kun tätä hyvin lyhytaikaista tulojen siirtämistä ei oteta huomioon, Kreiner ym. (2015) estimoivat verotettavan tulon jousto-olevan lähellä nolaa.

Alstadsæter ja Jacob (2012) havaitsivat, että yrittäjien tulonmuunto ansio- ja pääomatulojen välillä on aktiivista Ruotsissa. Fjaerlin ja Lundin (2001) tulosten mukaan norjalaiset yrittäjät pyrkivät aktiivisen tulojen muuntamisen avulla minimoimaan maksamansa tuloverot. Verotuksesta aiheutuvaa tulojen muuntamista ja verosuunnittelua on tutkittu myös muualla melko aktiivisesti. Yhdysvalloissa muun muassa Gordon ja Slemrod (2000) havaitsivat, että yritysveroasteen nousu suhteessa henkilökohtaiseen tuloveroasteeseen on lisännyt yrittäjien nostamia palkkoja yrityksistään verrattuna raportoituvoittoihin. Devereux, Liu ja Loretz (2014) havaitsivat, että tuloveroista johtuva tulojen muuntaminen yritysveropohjan ja henkilökohtaisen tuloveropohjan välillä on aktiivista Isossa-Britanniassa.

3.3 Työhön osallistuminen ja muuttoliikkeet

Työhön osallistumispäätökseen liittyvää tutkimustietoa on tarjolla hiukan niukemmin kuin esimerkiksi kirjallisuutta verotettavan tulon joustosta. Yksi tähän vaikuttava tekijä on se, että sopivia tutkimusasetelmia on haastavaa löytää. Hyvässä asetelmassa pitäisi olla esimerkiksi kaksi samankaltaista ryhmää, joista vain toinen kohtaa työhön osallistumisen kannustimien merkittävän muutoksen. Merkittäviä muutoksia työhön osallistumisen kannustimissa tapahtuu harvemmin, ja silloinkin, kun niitä tapahtuu, on haastavaa löytää uudistuksen kohteina olleelle ryhmälle luotettavaa vertailuryhmää.

Koska luotettavia tutkimusasetelmia työhön osallistumisen arviointiin on vähän, tässä katsauksessa otetaan varovainen suhtautuminen minkään tarkan osallistumisjoustopuolueen esittämiseen. Tähän katsaukseen on valittu tuloksia, jotka ovat kirjoittajien näkemysten mukaan luotettavimpia. Osallistumisjoustoja käsittelevää kansainvälistä kirjallisuutta ovat koonneet yhteen muun muassa Chetty ym. (2011a, 2011b).

Jäntti ym. (2015) tutkivat eri maiden osallistumisjoustoja mikroaineistolla. Heidän estimaattinsa pohjautuvat yli ajan verotuksessa tapahtuneisiin muutoksiin eri maissa ja eri ryhmille maiden sisällä. Tutkimus sisältää myös Suomelle estimoituja osallistumisjoustoja ja asettaa ne kansainväliseen vertailuun muille maille samalla tavoin estimoitujen joustojen kanssa. Jäntti ym. (2015) estimoivat Suomelle osallistumisjoustoksi noin 0,18, mikä on hyvin lähellä kaikkien maiden keskiarvoa. Yksittäisten maiden joustot tosin vaihtelevat, eikä tutkimuksen tarkoitus ole esittää huolelliseen tutkimusasetelmaan perustuvia joustoja jokaiselle maalle, joten joustoestimaatteihin on hyvä suhtautua pienellä varauksella.

Pienituloisille tulonsaajille relevantteja osallistumisjoustoja ovat estimoineet Yhdysvalloissa muun muassa Eissa ja Liebmann (1996) ja Eissa ja Hoynes (2004), jotka käyttävät tutkimusasetelmana ansiotuloverovähennyksen laajennuksia (Earned Income Tax Credit, EITC). Kanadassa Card ja Hyslop (2005) puolestaan käyttävät satunnaistettua kokeilua. Näiden tutkimusten joustoestimaatit vaihtelevat 0,15 ja 0,38 välillä sen mukaan, mitä henkilöryhmää tarkastellaan. Yksinhuoltajaaideilla ja tilapäisen etuuden tapauksissa joustot ovat suurempia, ja vastaavasti naimisissa oleville ja pysyviä lakimuutoksia koskevista tapauksista ne ovat pienempiä. Esimerkiksi keski-ikäisten miesten osallistumisjoustoja ei ole kovin paljoa pystytty tutkimaan, mutta päätellen siitä, että heistä valtaosa osallistuu työmarkkinoille useimmissa maissa, joustot ovat todennäköisesti vielä yllä mainittuja pienempiä.

EITC:tä käsittelevistä tutkimuksista voidaan päätellä, että silloin, kun kannustimet osallistua työmarkkinoille kasvavat, ihmiset myös osallistuvat enemmän työmarkkinoille. Suureen joukkoon pienituloisia kohdistuvista tutkimuksista voidaan kuitenkin päätellä, että osallistumisjoustopuolueen suuruus on yleisesti maltillinen. Hyvin tehdyissä koeasetelmiin perustuvissa tutkimuksissa ei löydetä 0,3:n ylittäviä keskimääräisiä osallistumisjoustoja.

Tietyillä erityisryhmillä voi olla suuremmat osallistumisjoustot kuin koko väestöllä keskimäärin. Esimerkiksi pienten lasten äitien töihin osallistumisasteissa on havaittu olevan suurta vaihtelua eri maissa (OECD 2014). Nämä erot vaikuttavat olevan melko vahvasti yhteydessä siihen, kuinka kallista lasten päivähoito vanhemmille on, tai kuinka paljon lasten kotona hoitamiseen ohjataan tukia.

Esimerkiksi Suomessa yli kolmivuotiaiden lasten äitien työhön osallistumisaste on suunnilleen samalla tasolla kuin muiden Pohjoismaiden (vajaa 80 %). Sen sijaan alle kolmivuotiaiden äitien työhön osallistumisaste on vain noin 50 % Suomessa, kun taas muissa Pohjoismaissa alle ja yli kolmivuotiaiden äitien työhön osallistumisaste ei ole merkittävää eroa. Kaikissa Pohjoismaissa on suunnilleen samanlaiset mahdollisuudet lasten julkiseen päivähoitoon, ja sen lisäksi samankaltaiset vanhempainvapaisiin liittyvät etuudet. Ainoa merkittävä ero lastenhoidon tukijärjestelmissä on Suomen verrattain suuri ja pitkäkestoinen lasten kotihoidontuki. Suomessa kotihoidon tukea voi saada siihen saakka, kun nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Tämä mahdollistaa siten toisen vanhemman (yleensä äidin) pois töistä olemisen melko pitkään. Muissa Euroopan maissa kuin Pohjoismaissa alhaista pienten lasten äitien työhön osallistumisastetta voi selittää esimerkiksi kallis lasten päivähoito tai hoitopaikkojen puute.

Yllä olevan kuvauksen perusteella lastenhoidon tuilla ja päivähoitomaksuilla olisi vaikutusta äitien työn tarjontaan. Kuitenkin tukien vaikutus pitää erottaa muista työhön osallistumiseen vaikuttavista tekijöistä huolellisella koeasetelmalla. Suomessa pienten lasten äitien osallistumisjoustoja on tutkinut Kosonen (2014). Hän hyödyntää kotihoidontuen kuntalisten tuomaa vaihtelua tukien määrässä arvioidakseen osallistumiskannusteiden vaikutusta alle kolmivuotiaiden lasten äitien työhön osallistumiseen. Menetelmässä siis vertaillaan samankaltaisia pienten lasten

äitejä, jotka asuvat eri kunnissa ennen ja jälkeen kuntalisten muutoksen. Kososen (2014) osallistumisjoustoestimaatti on 0,8, mikä on korkeampi kuin tyypilliset keskimääräiset osallistumisjoustot. Suurempi joustoestimaatti puoltaa näkemystä siitä, että suurilla kotihoidontuilla tai matalilla päivähoitomaksuilla voi olla paljonkin vaikutusta pienten lasten äitien työhön osallistumisasteen. On myös odotettavaa, että pienten lasten äidit reagoivat osallistumiskannusteisiin keskimääräistä palkansaajaa herkemmin. Esimerkiksi monilla äideillä on Suomessa työpaikka, johon palata kotihoidontuelta.

Myös muissa maissa on pyritty arvioimaan pienten lasten äitien työhön osallistumista. Monissa tutkimuksissa tarkastellaan joko päivähoitomaksujen alentamisen tai julkisesti tuetun päivähoito-oikeuden laajentamisen vaikutuksia. Kirjallisuuden voi jakaa karkeasti Pohjoismaissa tehtyihin ja muissa maissa tehtyihin tutkimuksiin. Muissa Pohjoismaissa ei ole havaittu äitien reagoivan juurikaan parantuneisiin kannustimiin osallistua työmarkkinoille (Lundin ym. 2008, Black ym. 2014, ja Havnes ja Mogstad 2011). Tutkimukset on toteutettu käyttämällä luotettavia vertailuasetelmia ja laadukkaita pohjoismaisia rekisteriaineistoja. Nollatulokset saattaa enemmin johtua siitä, että pienten lasten äidit osallistuvat muissa Pohjoismaissa jo lähtötilanteessa varsin laajalti työmarkkinoille, kuten yllä kuvattu maavertailu osoitti. Kun tästä lähtötilanteesta vielä parannetaan töihin osallistumisen kannusteita, ei vaikutus ole välttämättä kovin merkittävä, sillä kaikki, jotka reagoivat kannustimiin herkemmin, osallistuvat jo valmiiksi työmarkkinoille.

Sen sijaan Kanadassa ja muualla tehdyissä tutkimuksissa on havaittu pienten lasten äitien osallistuvan enemmän työmarkkinoille sen jälkeen, kun kannusteita siihen on parannettu. Baker ym. (2008) ja Milligan ja Stabile (2007) kumpikin löytävät melko voimakkaan osallistumisreaktion, kun päivähoitomaksuja alennettiin tai sosiaalitukia pienennettiin. Milligan ja Stabile (2007) estimoivat osallistumisjoustoksi 0,97 yksinhuoltajaäideille hyödyntämällä Kanadan eri provinseissa eri aikoina toteutettuja kannustinuudistuksia. Heidän tutkimusmenetelmässään on alueelliseen vertailuasetelmaan liittyviä puutteita, joten estimaatin kokoon on hyvä suhtautua varauksella. Kanadassa kuitenkin erityisesti yksinhuoltajaäidit osallistuvat Pohjoismaita harvemmin työmarkkinoille, joten tulos sopii hyvin siihen kokonaiskuvaan, että pienten lasten äidit yhtenä erityisryhmänä saattavat reagoida kannustimiin voimakkaammin kuin muu väestö keskimäärin.

Tuloverotuksella voi olla vaikutuksia myös ihmisten muuttopäätöksiin. Kireä verotus voi vaikuttaa ihmisten haluun muuttaa kevyemmin verottaviin maihin. Tämä vaikutus voi olla erityisen suuri korkeakoulutetuilla ja suurituloisilla ihmisillä. Heille ansiotulojen rajaveroasteet voivat olla hyvin korkeita maissa, joissa on hyvin progressiivinen tuloverojärjestelmä. Tämä luo kannustimen muuttaa maahan, jossa työn verotus on kevyempää. Vaikka nämä käyttäytymisvaikutukset olisivatkin melko pieniä, on helppo nähdä, että tämäntyyppinen vaikutus on ongelmallinen, sillä se saattaa vääristää työvoiman rakennetta kotimaassa.

Luotettavan tutkimuksen tekeminen verotuksen vaikutuksista muuttoliikkeisiin on haastavaa, sillä hyvin monet muutkin tekijät kuin verotus vaikuttavat muuttopäätöksiin (ks. mm. Borjas 1999). Lisäksi muuttoliikkeitä tutkittaessa on usein turvaututtava maakohtaisiin veronmuutoksiin ja veroeroihin. Tutkimuskirjallisuus tarjoaa kuitenkin muutamia luotettavia tuloksia siitä, miten verotus vaikuttaa ihmisten muuttopäätöksiin.

Kleven, Landais, Saez ja Schultz (2014) tutkivat Tanskassa käytössä olleen uusille korkeatuloisille maahanmuuttajille kohdistetun määräaikaisen (3 vuotta) vakioisen tuloveron (30 %) vaikutuksia maahanmuuton määrään. Tutkimuksessa verrataan alennettuun verotukseen oikeuttavan tulorajan yläpuolella olevia maahanmuuttajia juuri rajan alapuolelle jääviin maahanmuuttajiin. Tulosten perusteella rajan yläpuolisten maahanmuuttajien määrä miltei kaksinkertaistui, kun tämä erityinen hyvätuloisille maahanmuuttajille kohdistettu verokannustin tuli voimaan.

Tutkimuksessa laskettu maahanmuuton jousto keskimääräisten verojen suhteen on 1,5-2, mitä voidaan pitää hyvin suurena. Tuloksen tulkinna on kuitenkin huomioitava muutama oleellinen asia. Maahanmuuttajille kohdistettu tuloverotuksen kevennetyn osan tulo raja on Tanskassa hyvin korkealla, ollen korkeampi kuin ylimmällä yhdellä prosentilla kaikista ansiotulon saajista. Tulosta ei siis voida yleistää edes keskimäärin muuta väestöä paremmin ansaitsevien tasolle. Toiseksi maahanmuuttajien määrän lisääntyminen on lukumääräisesti melko maltillista, ollen muutamia satoja uusia maahanmuuttajia vuodessa kevennetyn tuloverotuksen ansiosta. Lisäksi hyvin monet maahanmuuttajat poistuivat Tanskasta alemman tuloveron määräaikaisuuden päätyttyä, joten vain pieni osa maahanmuuttaneista jäi maahan määräajan loppumisen jälkeen.

Kleven, Landais ja Saez (2013) keskittyvät erityisesti huippuosaajien muuttopäätöksiin. He tarkastelevat tuloverotuksen vaikutuksia ammattilaisjalkapalloilijoiden sijoittautumispäätöksiin. Tutkimuksessa havaitaan, että verotus vaikuttaa ulkomaisten jalkapalloilijoiden sijoittautumispäätöksiin hyvin voimakkaasti. Maahanmuuton jousto on tulosten perusteella noin 1. Verotuksella on kuitenkin selvästi vähemmän vaikutusta kotimaisten jalkapalloilijoiden sijoittautumispäätöksiin. Tämä tulos kuitenkin kertoo todella erityisestä ja helposti liikkuvasta ihmisryhmästä, joten se tarjoaa vain tietyn ylärajan verotuksen vaikutuksista työvoiman liikkuvuuteen.

Tutkimuskirjallisuudessa on myös tuloksia siitä, miten saman valtion sisällä olevat erilaiset alueelliset tuloverot vaikuttavat ihmisten sijoittautumiseen. Tätä voi pitää tietyllä tapaa maastamuuttoon verrattavana ilmiönä, vaikka toki valtion sisäinen muuttaminen on tyypillisesti helpompaa muiden asioiden, kuten kielen ja kulttuurin ollessa huomattavasti samankaltaisempia kuin eri maiden välillä. Yhdysvalloissa on tehty useita tutkimuksia siitä, miten osavaltiotason verot vaikuttavat suurituloisten sijoittautumispäätöksiin (ks. mm. Young ja Varner 2011, Bakija ja Slemrod 2004, Conway ja Rork 2012). Näissä tutkimuksissa on yleisesti havaittu, että verotus vaikuttaa melko vähän tai ei ollenkaan ihmisten sijoittautumispäätökseen. On kuitenkin havaittu, että hyvin varakkaiden ja suurituloisten muuttamisen joustot ovat suurimpia.

4 Mitä joustoista ja tutkimustuloksista voidaan päätellä ja oppia?

4.1 Tuloveron vaikutus tehdyn työn määrään on vähäinen

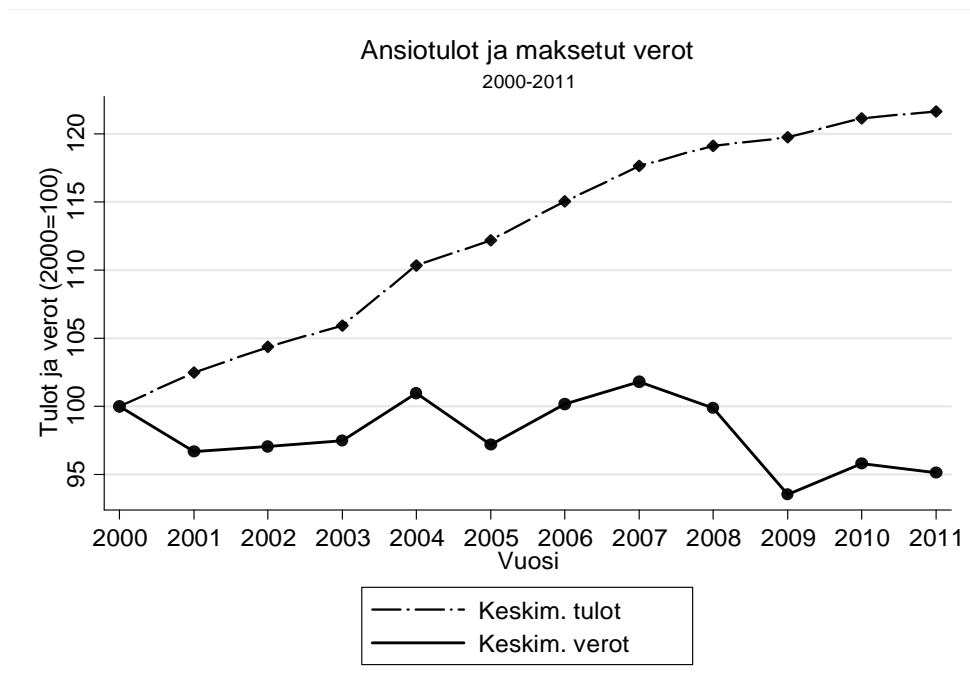
Tutkimustulokset Suomesta ja muista maista tukevat vahvasti sitä käsitystä, että tuloverotuksella on vain maltillinen vaikutus työntarjontapäätöksiin. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa tehdyissä laajoja yksilötason rekisteriaineistoja ja koetyypisiä asetelmia hyödyntävissä tutkimuksissa havaitaan, että tuloveroasteen muutokset vaikuttavat vain vähän henkilöiden verotettavaan tuloon ja sitä kautta veropohjan kokoon. Tässä luvussa keskustelemme tarkemmin

siitä, mitä käyttäytymisjoustoista voidaan oppia ja mitä tutkimustiedosta voidaan päätellä veropolitiikan näkökulmasta.

Tuloverotusta on kevennetty Suomessa aktiivisen veropolitiikan avulla 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun loppupuolella saakka. Tuloveroasteita on kevennetty kaikissa tuloluokissa. Tuloveroasteiden alentamisen lisäksi myös ansiotuloihin kohdistuvia verovähennyksiä on kasvatettu, mikä on laskenut erityisesti pienipalkkaisen työn verorasitusta. Veronkevennyksien virallisena tavoitteena on ollut lisätä tehdyn työn määrää. Tämän tavoitteen toteutuminen tarkoittaisi sitä, että veronkevennykset olisivat olleet yhteydessä nopeampaan tulojen kasvuun.

Tulojen kasvun ja tuloveron kevennyksien välinen yhteys on keskeinen veropolitiikan tavoitteiden kannalta. Jos tulot tosiasiaassa kasvavat nopeammin silloin, kun tuloverotusta kevennetään, niin tulon (ja työnteon) jousto veroasteen suhteen on tällöin suuri. Hyvin suuri jousto tarkoittaisi sitä, että verotulot kasvavat, vaikka tuloverotusta kevennetään. Tällöin veronkevennykset saisivat aikaan hyvin merkittävän kasvun tuloissa ja tuloverotuksen veropohjassa. Verotulot kuitenkin laskevat, mikäli tulot eivät aktiivisesti reagoi tuloverotuksen keventämiseen.

Kuvaillaan aluksi tulojen ja tuloverojen kehitystä Suomessa 2000-luvulla. Kuvassa 1 on esitetty reaaliesten keskimääräisten ansiotulojen sekä verojen ja maksujen kehitys vuosina 2000–2011. Kuvassa vuoden 2000 keskimääräiset ansiotulot ja maksetut verot saavat arvon 100, eli vuosi 2000 muodostaa perusvuoden, johon muiden vuosien reaalisia keskiarvoja verrataan. Keskimääräiset bruttoansiotulot ja maksetut verot ja maksut on laskettu verorekisteriaineistosta. Pohja-aineistona on Tilastokeskuksen FLEED-tietokanta, ja keskiarvot on laskettu käyttäen kaikkien 18–65-vuotiaiden Suomessa asuneiden henkilöiden tulo- ja verotietoja.



Kuva 1: Keskimääräisten ansiotulojen ja keskimääräisten maksettujen verojen kehitys Suomessa 2000–2011

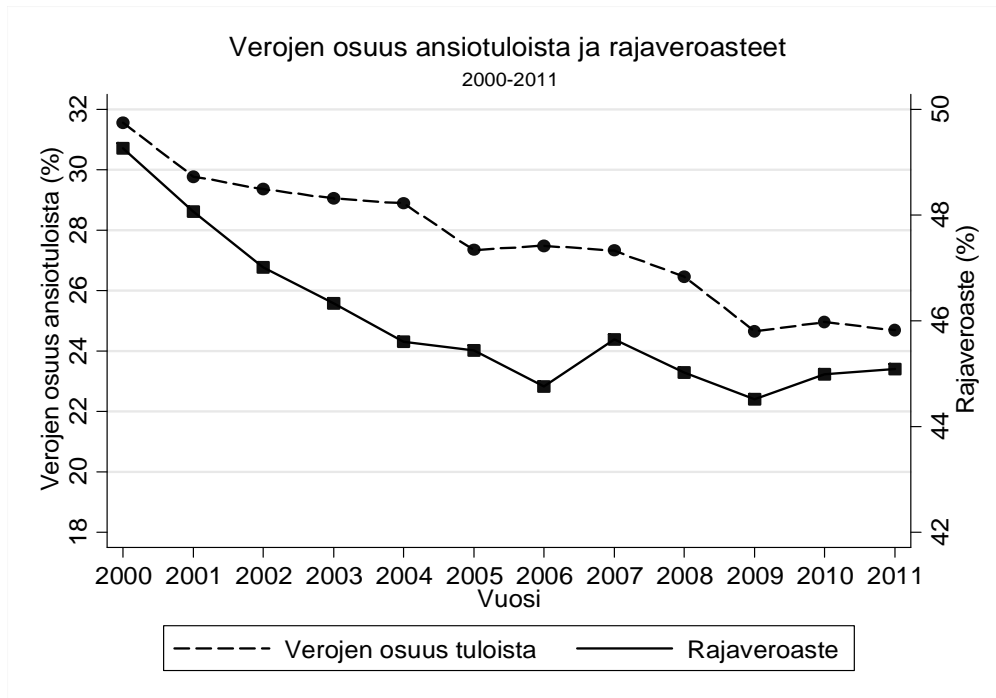
Lähde: Tilastokeskus (FLEED-tietokanta)

Kuvasta 1 havaitaan, että keskimääräinen ansiotulo on kasvanut melko tasaisesti 2000-luvulla. Kuitenkin vuoden 2008 jälkeen keskimääräisen ansiotulon kasvu on taantunut, mikä voi pitkälti selittyä vuodesta 2008 eteenpäin jatkuneella huonontuneella taloustilanteella. Vaikka tulot ovatkin keskimäärin kasvaneet, niin maksetut verot ovat kuitenkin laskeneet. Tulojen kasvu ei siis ole ollut niin nopeaa, että se olisi kompensoinut tuloverotuksessa tehtyjä kevennyksiä. On kuitenkin tärkeää korostaa, että kuvan 1 perusteella ei voida päätellä sitä, miten tuloverojen keventäminen on tosiasiallisesti vaikuttanut tulojen kehitykseen. Tulojen kehitykseen vaikuttavat myös monet muut tekijät kuin tuloverotus.

Kuvassa 2 on esitetty keskimääräistä tuloa saavan henkilön rajaveroaste sekä keskimääräinen maksettujen verojen osuus ansiotuloista vuosina 2000–2011.³ Verojen osuus tuloista antaa intuitiivisemman kuvan tulojen ja verojen muutosten vaikutuksista verotuloihin. Yksinkertaisessa suhteellisen veroasteen ns. tasaveromallissa verojen osuus tuloista pysyy muuttumattomana, mikäli esimerkiksi veroasteen laskeminen yhdellä prosentilla nostaisi tuloja yhdellä prosentilla. Tällöin tulot siis reagoisivat herkästi veroasteen muutoksiin, ja ne olisivat yksikköjoustavia veroasteen suhteen. Toisaalta, jos tulot eivät reagoi veroasteen laskuun, niin verojen osuus tulosta laskee. Progressiivisessa tuloverojärjestelmässä maksettujen verojen ja tulojen suhteen kehitys ei ole aggregaattitasolla yhtä suoraviivainen, mutta kuvaa kuitenkin melko hyvin tulokehityksen ja verokertymän välistä yhteyttä.

Kuvasta 2 havaitaan, että verojen osuus tulosta (keskimääräiset maksetut verot / keskimääräiset ansiotulot) on laskenut melko tasaisesti jokaisena tarkasteluvuotena. Lisäksi kuvasta havaitaan, että tuloveron kevennykset ovat laskeneet keskimääräistä rajaveroastetta etenkin 2000-luvun alussa. Tuloveron kevennyksiä on tehty kaikissa tuloluokissa, joten myös muiden kuin keskimääräistä tuloa saaneiden rajaveroasteiden kehitys hyvin samankaltaista kuin kuvassa 2, eli esitetty rajaveroasteiden kehitys kuvaa siis hyvin kaikkien palkansaajien verokannustimien kehitystä 2000-luvulla.

³ Ansiotulon rajaveroasteet on laskettu keskimääräistä ansiotuloa saavalle henkilölle. Rajaveroasteessa on huomioitu valtion tuloverot, kunnallisverot sekä viran puolesta tehtävät verovähennykset, kuten esimerkiksi työtulovähennys. FLEED-aineistosta laskettu keskimääräinen nimellinen vuositulo oli 18,445 euroa vuonna 2000. Rajaveroasteet muille vuosille on laskettu kuluttajahintaindeksillä korotetulle vuoden 2000 keskimääräiselle ansiotulolle. Rajaveroasteet on laskettu SISU-mikrosimulointimallin avulla.

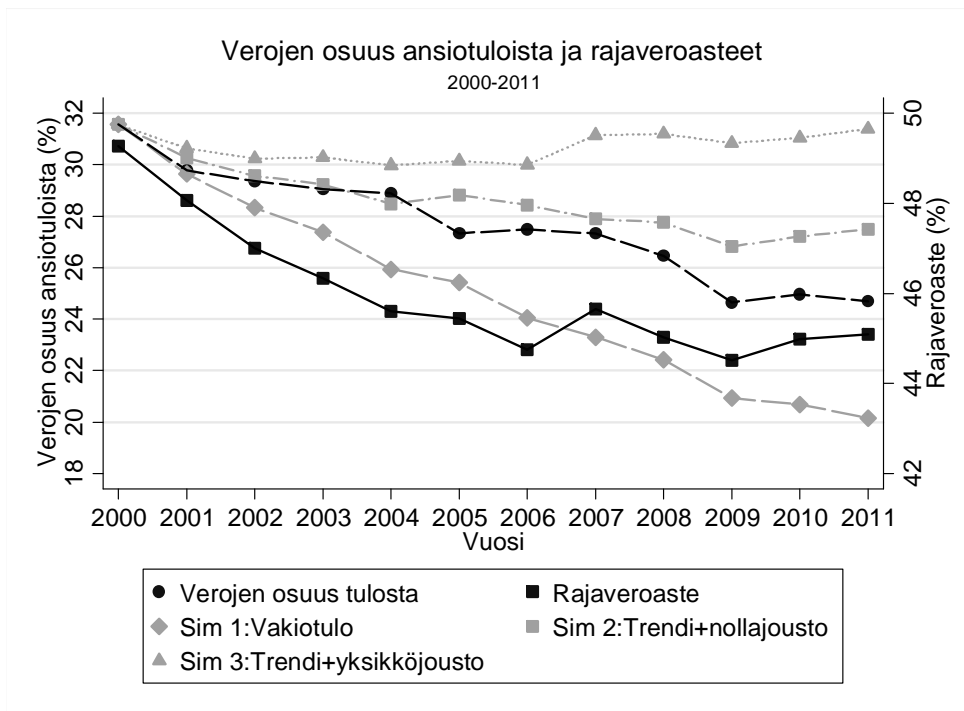


Kuva 2: Keskimääräiset rajaveroasteet ja verojen ja tulojen suhteellisen osuuden kehitys, 2000–2011

Lähde: Tilastokeskuksen FLEED-tietokanta, omat simulaatiolaskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

Kuvan 2 perusteella vaikuttaisi siis siltä, että verojen osuus tuloista on laskenut samanaikaisesti kun tuloverotusta on kevennetty. Tulojen kasvu ei siis ole ollut niin nopeaa, että kevennetyllä tuloverolla olisi saavutettu lisää verotuloja. On kuitenkin tärkeää huomioida, ettei tämäkään kuva kerro veroasteen muutosten todellisesta vaikutuksesta tuloihin ja maksettuihin veroihin, sillä kuvan perusteella emme voi tietää, miten tulot olisivat kehittyneet ilman veroasteissa tapahtuneita muutoksia.

Kuvassa 3 on esitetty erilaisia skenaarioita tulojen kehityksestä. Kuvaan on lisätty rajaveroasteiden ja havaitun verojen ja tulojen suhteen kehityksen lisäksi simulaatiotuloksia tulojen kasvuvauhdin vaikutuksesta maksettuihin veroihin. Simulaatiot on toteutettu SISU-mikrosimulointimallilla, jossa tuloverotus on yksityiskohtaisesti mallinnettu eri vuosien lainsäädännön mukaisesti.



Kuva 3: Tulojen ja verojen kehityksen simulaatiotulokset, 2000–2011

Lähde: Tilastokeskuksen FLEED-tietokanta, omat simulaatiolaskelmat SISU-mikrosimulointimallilla

Ensimmäinen simulaatio (Sim 1) kuvaa tuloverotuksen mekaanista vaikutusta verojen ja tulojen suhteeseen. Tässä simulaatiossa tulot on pidetty kiinteinä vuoden 2000 tasolla. Kuvasta havaitaan, että mikäli tulot eivät olisi kasvaneet edes nimellisesti, verot suhteessa tuloihin olisivat laskeneet merkittävästi. Tämä siis kuvaa veroperusteiden puhtaasti mekaanista vaikutusta verojen osuuteen tuloista.

Toinen simulaatio (Sim 2) kuvaa tilannetta, jossa tulot olisivat kasvaneet pitkän aikavälin trendin mukaisesti 4,4 prosenttia vuodessa. Pitkän aikavälin kehitys vastaa tilannetta, jossa keskimääräinen ansiotulo olisi kasvanut samalla tavalla kuin elinkustannusindeksin perusteella reaalisesti muunnettu keskimääräinen ansiotulo vuosina 1988–1999. Trendikasvu pyrkii siis kuvaamaan sitä, miten tulot olisivat pitkällä aikavälillä kehittyneet ilman veronmuutoksia. On lisäksi tärkeää huomioida, että valtion tuloveroasteikko ottaa huomioon tuloissa tapahtuvan vuosittaisen kasvun. Tuloveroasteikon tulo luokkien ala- ja ylärajoja on perinteisesti korotettu vuosittain, jolloin trendinomaisen tulojen kasvu ei automaattisesti vaikuta merkittävästi verorasitukseen, jos tuloveroasteita ei muuteta.

Pitkän aikavälin trendikasvu tuottaa hyvin samankaltaisen tuloksen kuin verojen ja tulojen välisen suhteen todellinen kehitys. Kuitenkin vuodesta 2008 eteenpäin verojen suhde tuloihin on laskenut tätä trendikehitystä nopeammin, mikä saattaa selittyä suurelta osin heikentyneen talustilanteen aiheuttamalla hitaammalla tulojen kasvulla.

Kolmas simulaatio (Sim 3) kuvaa tilannetta, jossa pitkän aikavälin trendikasvun lisäksi tulot olisivat reagoineet herkästi veroasteissa tapahtuneisiin muutoksiin. Simuloinnissa on käytetty oletusta, jonka mukaan tulot olisivat vuositasolla kasvaneet trendin lisäksi yhtä monta prosenttia kuin tulojen rajaveroaste on keskimäärin laskenut. Tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa tulot olisivat yksikköjoustavia, eli tulojen jousto veroasteen suhteen olisi yksi.

Simuloitu tulojen yksikköjousto veroasteen suhteen tuottaisi tilanteen, jossa verojen osuus tuloista olisi pysynyt samankaltaisena kuin vuonna 2000. Toisin sanoen, verotulot eivät olisi laskeneet, mikäli tulot olisivat reagoineet voimakkaasti veroasteiden muutoksiin. Tämä poikkeaa merkittävästi havaitusta kehityksestä, jossa verojen osuus tuloista on laskenut tasaisesti kyseisellä ajanjaksolla.

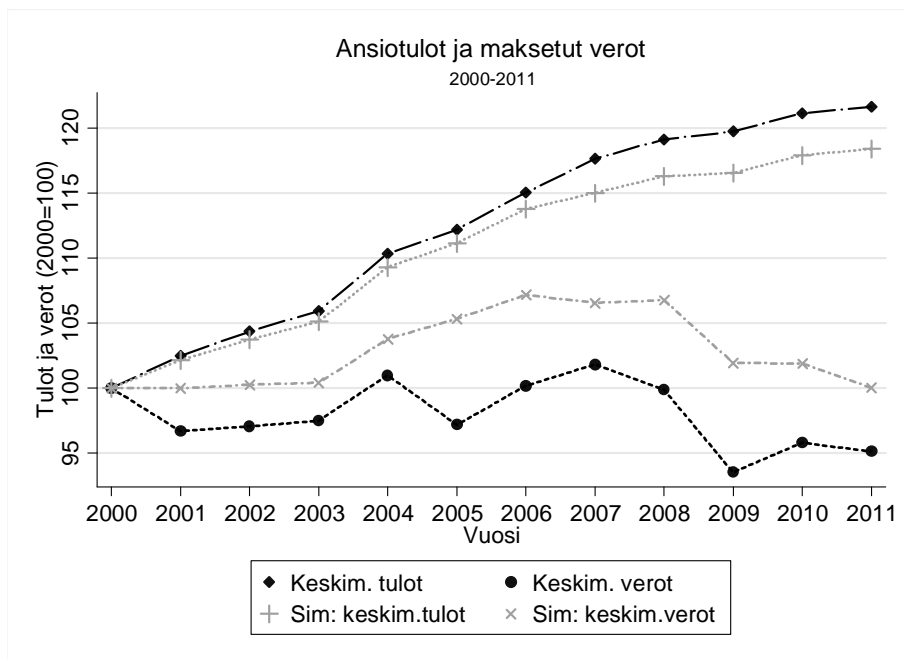
Kuvan 3 tavoitteena on havainnollistaa tulojen verojouston keskeistä merkitystä veropolitiikan näkökulmasta. Kuvasta havaitaan, että todellinen tulo- ja verokehitys poikkeaa merkittävästi siitä skenaariosta, jossa tulot olisivat olleet hyvin joustavia rajaveroasteen muutosten suhteen. On kuitenkin tärkeää todeta, että kuva 3 ei kerro veroasteen muutosten todellisesta syy-seuraussuhteesta paljoakaan. Kuvassa esitettyjen lukujen perusteella ei siis voida täsmällisesti erotella verotuksen mahdollisia vaikutuksia muista tuloihin vaikuttavista tekijöistä. Tästä syystä tutkimukset, joissa verouudistuksia ja koetyypisiä asetelmia hyödynnetään, ovat kaikkein keskeisimpiä verotuksen vaikutusten tarkastelemisessa.

Koetyypisiä asetelmia ja laajoja yksilöaineistoja hyödyntävä tutkimuskirjallisuus päättyy kuitenkin hyvin samanlaiseen lopputulokseen kuin mitä edellä olevista kuvista 2 ja 3 voitaisiin päätellä. Matikka (2015) toteaa verottavan tulojouston olevan noin 0,15 Suomessa, kun käytetään kunnallisveroasteissa tapahtuneiden erilaisten muutosten vaikutusta veroastevaihtelun lähteenä. Myös viimeaikaiset tanskalaiset ja norjalaiset tutkimukset toteavat verottavan tulojouston olevan pieni, 0-0,2 (Kleven ja Schultz 2014, Thoresen ja Vattø 2013). Toisin sanoen, sekä suuntaa-antava simulaatiopohjainen lähestymistapa että yksilöaineistolla tehdyt tutkimukset tukevat sitä, että veroasteen muutokset eivät vaikuta merkittävästi veropohjan kokoon.

Tarkastellaan yllä esitettyä kuvaa 1 vielä uudelleen tutkimuskirjallisuudessa havaitun joustoestimaatin valossa. Kuvaan 4 on simuloitu tilanne, jossa valtion tuloveroprosentit olisivat pysyneet ennallaan vuoden 2000 mukaisena, mutta taulukon tuloluokkiin tehtävät inflaatiotarkistukset olisi kuitenkin tehty normaalisti. Vastaavasti simuloitussa tulokehityksessä otetaan huomioon se, että tulot eivät olisikaan kasvaneet estimoidun verotettavan tulojouston 0.15 mukaisesti. Toisin sanoen havaitusta tulojen kasvusta on kuvan 4 simuloinnissa poistettu verotuksen keventämisen oletettu vaikutus. Veronkevennysten tekemättä jättäminen olisi tällöin siis maltillisesti hidastanut tulokehitystä.

Kuvasta havaitaan, että tulot olisivat kasvaneet jonkin verran hitaammin jos veronalennuksia ei olisi tehty, olettaen että tulojousto on 0.15. Kuvasta kuitenkin havaitaan, että mikäli veronkevennyksiä ei olisi tehty, olisivat myös maksetut verot kehittyneet eri tavalla. Tämä simulointi korostaa edelleen sitä käsitystä, että verotettavan tulojouston ollessa pieni veronalennukset selvästi vähentävät verotuloja.

Kuvan 4 simulointitulokset ovat kuitenkin vain suuntaa-antavia, eikä niistä voida tehdä esimerkiksi valtion budjettiin vertautuvia laskelmia. Verot on laskelmassa simuloitu ainoastaan keskimääräistä tuloa saavalle henkilölle, ei koko väestölle. Simuloinneissa on lisäksi otettu huomioon vain valtion tuloveroasteikkoon tehdyt muutokset, eli ainoastaan valtion tuloverotuksen asteikot on pidetty vuoden 2000 tasolla, ja muut verosäännöt muuttuvat tehtyjen päätösten mukaisesti. Vuodesta 2000 eteenpäin tehdyillä veropoliittisilla päätöksillä on lisätty merkittävästi etenkin verovähennyksiä, ja nämä veronkevennykset näkyvät myös simuloituissa veroissa ja tuloissa.



Kuva 4: Simulaatiotulokset keskimääräisten tulojen ja verojen kehityksestä mikäli tuloverotusta ei olisi kevennetty, 2000–2011

Lähde: Tilastokeskuksen FLEED-tietokanta, omat simulaatiolaskelmat SISU-mikrosimulointimallilla

Yksi kiinnostava havainto tutkimuskirjallisuudesta on se, että Pohjoismaissa verotettavan tulojen jousto tuloveroasteen suhteen on tyypillisesti pienempi kuin monissa muissa maissa, esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tämä on lähtökohtaisesti ristiriitaista, sillä työnteon kannustimet ovat yleisesti muita maita korkeampien vero- ja osallistumisveroasteiden takia heikot juuri Pohjoismaissa. Tämä havainto tukee sitä, että heikot kannustimet eivät automaattisesti tarkoita pienempää työllisyyttä ja tuloja, sillä Pohjoismaat ovat viimeisten vuosikymmenten aikana menestyneet taloudellisesti hyvin lähes kaikilla mittareilla tarkasteltuna.

Syitä Pohjoismaisille havainnolle on analysoinut muun muassa Kleven (2014). Keskeinen havainto on se, että myös muut tekijät kuin pelkkä kannustimien heikkous vaikuttavat joustoihin. Hyvin toimiva verohallinto ja laaja tuloverotuksen veropohja kaventavat mahdollisuuksia laittomaan veronkiertoon ja lailliseen verosuunnitteluun. Nämä tekijät ovat tärkeitä erityisesti verotulojen näkökulmasta, sillä merkittävä osa erityisesti suurituloisten verotettavan tulojen joustosta esimerkiksi Yhdysvalloissa selittyy verosuunnittelulla ja muilla vastaavilla toimilla. Toisin sanoen verotettavan tulojen jousto riippuu myös muun muassa veropohjan laajuudesta ja verotusmenettelyyn liittyvistä tekijöistä, jotka ovat suoraan julkisen vallan päätettävissä.

Lisäksi työn tarjonnan kannalta myös sillä on merkitystä, miten ja mihin julkisen sektorin verorahat käytetään. Laadukas julkinen koulutusjärjestelmä sekä kattavat lasten- ja vanhustenhoitopalvelut mahdollistavat suuremman ja laadukkaamman työvoiman tarjonnan. Pohjoismaissa julkinen sektori käyttää suhteellisen paljon resursseja juuri työn tarjontaa tukevien hyödykkeiden kuten päivä- ja terveydenhuollon tuottamiseen, mikä saattaa osaltaan kompensoida korkeiden rajaverojen haitallisia vaikutuksia työn tarjontaan (ks. Blomquist, Christiansen ja Micheletto 2010). Veroasteen lisäksi julkinen sektori voi siis vaikuttaa työhön osallistumiseen ja työnteon määrään myös tukemalla työnteon muilla keinoilla.

Lisäksi joustoestimaattien ero Pohjoismaissa ja Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa voi osaksi selittyä erityyppisellä variaatiolla veroasteissa. Monet yhdysvaltalaiset tutkimukset hyödyntävät erityisesti hyvätuloisille kohdistettuja veronmuutoksia, kun taas monet Pohjoismaissa toteutetut tutkimukset käyttävät variaatiota laajemmalta osalta tulonjakaumaa. Hyvätuloisten joustot voivat olla merkittävästi koko väestön keskimääräisiä joustoja suurempia erityisesti Yhdysvalloissa, missä suurituloisilla palkansaajilla on Pohjoismaihin verrattuna laajemmat mahdollisuudet järjestellä raportoituja tulojaan verotuksen minimoimiseksi.

Verouudistuksiin perustuvien koetyyppisten tutkimusasetelmien avulla voidaan luotettavasti erottaa juuri veroasteissa tapahtuneiden muutosten vaikutukset muista tuloihin ja työn tarjontaan vaikuttavista tekijöistä. Tämänkaltaisilla asetelmilla ei välttämättä voida kuitenkaan luotettavasti tarkastella verotuksen pitkän aikavälin vaikutusta työntekoon. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä monet kitkatekijät kuten esimerkiksi työmarkkinoihin liittyvät jäykkyydet voivat rajoittaa työntekoa koskevien päätösten tekemistä. Tästä syystä lyhyen aikavälin estimaatit saattavat ainakin teoriassa olla jonkin verran pienempiä kuin pitkän aikavälin todellinen vaikutus. Ei ole kuitenkaan olemassa suoraviivaista tutkimusnäyttöä siitä, että pidemmän aikavälin vaikutukset olisivat huomattavasti lyhyen aikavälin vaikutuksia suurempia. Pitkän aikavälin vaikutuksia on yleisesti hyvin vaikeaa arvioida, sillä erityisesti pitkällä aikavälillä verotuksen vaikutuksen luotettava erottaminen muista tekijöistä on erittäin haasteellista.

4.2 Ylimpien tulojen verotus ja tulonmuunto erityiskysymyksinä

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella suurituloisten ja yrittäjien verotettavan tulon joustot ovat tyyppillisesti suurempia kuin keskimääräisillä palkansaajilla. Veropolitiikan näkökulmasta tulonjakauman yläpäässä olevien henkilöiden suurempi jousto viittaisi siihen, että veronalennuksia saattaisi tietyissä tapauksissa olla perusteltua kohdentaa juuri suurituloisille. Verotulojen näkökulmasta ylimpien tulojen rajaveroasteen laskeminen on erityisesti perusteltua silloin, jos suurituloisten veroastetta laskemalla voitaisiin saada enemmän verotuloja. On kuitenkin todettava, että mahdollisimman suuri verokertymä ei itsessään ole järkevä tavoite. Hyvän tuloverojärjestelmän tulisi huomioida verotuksen hyvinvointivaikutukset pelkkää verotulokertymän kokoa laajemmin.

Verotettavan tulon jouston ja tulonjakauman muodon perusteella voidaan laskea nk. verotulot maksimoiva ylin tulojen rajaveroaste (ks. mm. Piketty, Saez ja Stantcheva 2014). Tätä veroastetta soveltamalla saataisiin siis teoriassa kerättyä maksimaalinen määrä tuloveroja. Erityisesti jos todellinen ylin rajaveroaste on verotulot maksimoivan veroasteen yläpuolella, saattaa olla perusteltua laskea suurituloisten veroastetta (yllä mainitut rajoitteet huomioiden).

Suurituloisten ja yrittäjien suuri jousto ei kuitenkaan välttämättä johdu siitä, että työntöön määrä tai sen tehokkuus muuttuisi herkästi veroasteen muuttuessa. Tutkimuskirjallisuuden perusteella suuri jousto johtuu pääasiassa siitä, että tulojen koostumusta ja ajoitusta muutetaan siten, että maksetut verot olisivat mahdollisimman pienet. Muun muassa Piketty ym. (2014) toteavat, että yhdessäkään suurituloisten verotettavan tulon joustoa arvioineessa tutkimuksessa ei ole pystytty osoittamaan, että veronmuutokset aiheuttaisivat muita kuin verosuunnitteluun tai verojen välttelyyn liittyviä vaikutuksia.

Suomessa pääomatulojen rajaveroasteet ovat matalampia kuin ansiotulojen ylin nimellinen veroaste. Tämä kannustaa muuntamaan tulojen koostumusta siten, että suuria ansiotuloja raportoidaan mahdollisuuksien mukaan pääomatuloina. Esimerkiksi listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien kohdalla tämä voidaan toteuttaa nostamalla enemmän pääomatuloina verotettuja osinkoja ja vähemmän ansiotuloina verotettuja palkkatuloja (ks. tarkemmin

Harju ja Matikka 2015a). Bruttotuloiltaan suurituloisimman yhden prosentin väestöosuuden veronalaisista tuloista keskimäärin noin neljännes koostuu pääomatuloista.⁴

Verosuunnittelulla ja tulonmuunnolla voi olla ratkaisevaa vaikutusta siihen, kuinka suureksi verotulot maksimoivaa ylintä veroastetta arvioidaan. Tulonmuunto huomioiden verotulot maksimoivaa ylintä ansiotulojen rajaveroastetta voidaan arvioida seuraavalla kaavalla

$$t^{max} = \frac{1 + t_2 * a * s * e}{1 + a * e}$$

jossa t_2 on pääomatulojen veroaste ja s kertoo tulonmuunnon osuuden verotettavan tulon kokonaisjoustosta e . Pareto-parametri a kuvaa tulonjakauman muotoa tulonjakauman yläpäässä. Verotulojen näkökulmasta tulonmuuntovaikutuksen huomioiminen tarkoittaa sitä, että osa joustosta johtuvasta ansiotulojen veropohjan vähentymisestä verotetaan pääomatulona. Tällöin verotulot eivät siis laske koko ansiotulon verojouston mukaisella määrällä. Annettuna verotettavan tulon jouston suuruus, tulonmuunto kasvattaa verotulot maksimoivaa ansiotulojen veroastetta.

Taulukkoon 1 on koottu eri oletuksien laskettuja verotulot maksimoivia ylimpiä rajaveroasteita. Verotettavan tulon jousto on keskeisin tekijä kun tätä veroastetta arvioidaan. Mitä suurempi jousto on, sen pienempi on verotulot maksimoiva veroaste. Kansainvälisestä kirjallisuudesta poiketen Matikka (2015) havaitsee, että verotettavan tulon jousto on Suomessa hyvin samankaltainen tulotasosta riippumatta, eli noin 0,15.

Taulukon 1 ensimmäisellä rivillä lasketaan verotulot maksimoiva ansiotulojen ylin rajavero olettaen, että tulonmuuntoefektiä ei ole. Tällöin siis oletetaan, että koko jousto johtuu reaalitaloudellisista muutoksista kuten työnteon määrän tai sen tehokkuuden muutoksista. Pareto-parametri ($a = 3$) on laskettu SISU-mikrosimulointimallin tausta-aineistosta käyttämällä veronalaisten ansiotulojen tulonjakamaa niiden tulonsaajien osalta, jotka ylittävät ns. solidaarisuusveron alarajan (90,000 euroa verotettavaa ansiotuloa vuonna 2015). Verotulot maksimoiva ylin rajaveroaste on tällöin noin 69 prosenttia.

Taulukkoon on koottu verotulot maksimoivia ylimpiä veroasteita myös olettaen, että osa joustosta johtuu tulonmuunnosta ansio- ja pääomatulojen välillä. Taulukossa tehdään kaksi erilaisesta oletusta tulonmuunnon suhteen: tulonmuunnon osuus on puolet verotettavan tulon joustosta, tai tulonmuunnon osuus joustosta on 70 prosenttia. Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella verotettavan tulon kokonaisjousto voi myös olla suurempi, mikäli suurituloisilla on mahdollisuus verosuunnitteluun (ks. luku 3.2). Jouston estimointiin liittyvän tilastollisen epävarmuuden takia näin voi olla myös Suomessa. Tästä syystä taulukossa on esitetty ylimmät rajaveroasteet myös niissä tapauksissa, joissa kokonaisjousto olisi 0,3 tai 0,5. Tulonmuunto huomioon otavissa laskelmissa pareto-parametri ($a = 2,25$) on laskettu kokonaistulojen (ansiotulot + pääomatulot) jakaumasta ansiotulojen solidaarisuusveron alarajan ylittävien osalta.

Taulukosta havaitaan, että tulonmuunto kasvattaa verotulot maksimoivaa ylintä ansiotulojen rajaveroastetta. Esimerkiksi jouston ollessa 0,15 ja tulonmuunnon osuus on puolet tästä joustosta verotulot maksimoiva rajaveroaste kasvaa 79 prosenttiin. Jouston ollessa suurempi (0,5) ylin rajaveroaste laskee tulonmuunto huomioiden 56 prosenttiin. Tulonmuunto-osuuden kasvaessa verotulot maksimoiva ylin ansiotulojen rajaveroaste hieman kasvaa.

⁴ Laskettu SISU-mikrosimulointimallin tausta-aineistosta. Aineisto sisältää kattavat rekisteritiedot noin 15 prosentilta Suomessa asuvista henkilöistä.

jousto e	tulonmuunto-osuus s	pareto-parametri a	pääomatulon veroaste t_2	ylin rajavero t^{max}
0,15	0	3	-	0,69
0,15	0,5	2,25	0,33	0,79
0,3	0,5	2,25	0,33	0,66
0,5	0,5	2,25	0,33	0,56
0,15	0,7	2,25	0,33	0,81
0,3	0,7	2,25	0,33	0,69
0,5	0,7	2,25	0,33	0,59

Taulukko 1: Verotulot maksimoiva ylin ansiotulojen rajaveroaste eri oletuksilla joustosta ja tulonmuunnosta

Lähde: Omat laskelmat

Tulkinnan kannalta on keskeistä verrata arvioita verotulot maksimoivasta ylimmästä rajaveroasteesta todellisiin ylimpiin rajaveroasteisiin. Suomessa nimellinen ansiotulojen ylin rajaveroaste on noin 57 prosenttia (sisältäen palkansaajan sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksut). Ilman tulonmuuntoa verotulot maksimoiva ylin ansiotulojen rajaveroaste on suurempi kuin tämänhetkinen ylin rajaveroaste. Kuitenkin mikäli jousto on merkittävästi suurempi tulonmuunnon seurauksena (0,5), on ylin rajaveroaste lähellä verotulot maksimoivaa veroastetta.⁵

Yhteenvedon voidaan todeta, että vaikka Suomessa ansiotulojen ylimmät rajaveroasteet ovat kansainvälisesti vertailen korkeita, ei ylimpien veroasteiden alentamisella ole todennäköisesti tuloverokertymää lisäävää vaikutusta. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että tutkimuskirjallisuuden perusteella Suomessa ja muissakaan Pohjoismaissa suurituloisten joustot eivät ole muusta kansainvälisestä kirjallisuudesta poiketen erityisen merkittäviä. Tietyillä erityisryhmillä kuten yrittäjillä verotettavan tulon joustot ovat kuitenkin tyypillisesti suuria myös Pohjoismaissa, mutta empiirinen tutkimusnäyttö tukee sitä, että tästä joustosta valtaosa johtuu verosuunnittelusta ja tulojen muuntamisesta. Toisaalta on myös muistettava, että ylimpien rajaverojen korottamisen tai alentamisen vaikutus kokonaisverotuloihin on Suomessa lähtökohtaisesti hyvin pieni. Tämä johtuu siitä, että suurituloisten osuus Suomen tulonsaajista on suhteellisen pieni. Verotulot maksimoivaa ylintä rajaveroastetta on lisäksi tulkittava varauksella, sillä sen arviointiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Esimerkiksi jouston suuruus saattaa riippua rajaveroasteen tasosta, jolloin tarkkaa verotulot maksimoivaa veroastetta ei voida luotettavasti arvioida nykyisiin rajaveroihin perustuvilla joustoestimaateilla.

⁵ Suomessa nimelliseen tuloveroasteeseen ei tyypillisesti lasketa mukaan työnantajan maksamia eläke- ja sosiaaliturvamaksuja. Kun työnantajamaksut otetaan huomioon, nousee ansiotulojen ylin rajaveroaste Suomessa hieman alle 70 prosenttiin. Työnantajamaksujen lisäksi ylimpään rajaveroon voitaisiin lisätä myös efektiiviset kulutusverot, jolloin työnantajan maksaman bruttopalkkatulon efektiivinen ylin kokonaisrajaveroaste kasvaisi edelleen noin 5 prosenttiyksikköä (olettaen että kaikki tulo kulutetaan heti). On kuitenkin huomioitava, että työnantajamaksuja ja kulutusveroja ei tyypillisesti oteta huomioon verotettavan tulon joustoa laskettaessa, eikä niitä ole huomioitu esimerkiksi Matikan (2015) tutkimuksessa. Työnantajamaksut ja kulutusverot korottavat rajaverojen tasoa ja siten mekaanisesti pienentävät jouston kokoa. Eli myös verotulot maksimoivat ylimmät rajaveroasteet olisivat todennäköisesti suurempia kuin taulukossa 1 esitetyt, mikäli työnantajamaksut ja kulutusverot olisi otettu jouston estimoinnissa huomioon.

4.3 Työhön osallistumispäätös on merkittävin?

Yllä kirjallisuuskatsauksessa todettiin, että keskimääräinen, koko työvoimaa koskeva osallistumisjousto on melko maltillinen. Yleisesti ajatellaan, että osallistumispäätöksiin on helppo vaikuttaa vero- ja tukipolitiikan avulla. Tämä käsitys on saattanut muodostua osittain huonosti tehdyistä tutkimuksista. Laadukkaampiin aineistoihin ja koetyypisiin asetelmiin perustuvissa tutkimuksissa havaitut osallistumisjoustot ovat tyypillisesti kuitenkin pieniä. Lisäksi monet tutkimukset, joissa suuria osallistumisjoustoja havaitaan, tarkastelevat tiettyjä erityisryhmiä. Monet erityisryhmät, kuten pienten lasten äidit, saattavat olla herkempiä reagoimaan osallistumiskannustimiin kuin koko väestö keskimäärin.

Pieni osallistumisjousto tarkoittaa veropolitiikan kannalta sitä, että koko väestöä koskeva osallistumiskannusteiden parantaminen lisää jonkin verran työhön osallistumista. Osallistumiskannusteiden parantaminen kaikille on kuitenkin kallista. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi korkeammat ansiotulovähennykset ja muut veronalennukset koskevat kaikkia tulonsaajia, mutta vain harvat lisähenkilöt osallistuvat työelämään näiden muutosten johdosta. Tällöin verotulot siis saattavat kokonaisuudessa laskea merkittävästi ilman suurta parannusta työllisyyteen.

Osallistumisjoustot saattavat kuitenkin olla eri ihmisryhmille erisuuruisia. Osallistumisjoustot ovat tyypillisesti suuria sellaisille ryhmille, joissa työhön osallistumisen aste on verrattain alhainen. Poliittikkaa suunniteltaessa pitää siis kiinnittää kannusteiden koon lisäksi huomiota myös siihen, kuinka moni työmarkkinoille osallistuu. Jos jo kaikki sellaiset ihmiset osallistuvat, jotka reagoivat suhteellisen herkästi kannustimiin, ei pienillä kannustimien parannuksilla saada merkittävää työllisyyskasvua aikaiseksi.

Sen sijaan joissain erityisryhmissä, kuten pienten lasten äideillä Suomessa, tilanne voi olla se, että moni herkemmin töihin lähtevä voi viettää pitkiä aikoja työvoiman ulkopuolella. Tällöin kannusteita muuttamalla myös työhön osallistumisessa tapahtuu muutoksia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa Suomen työtulovähennystä muistuttavan verotuen EITC:n on havaittu nostavan naisten työhön osallistumisastetta. Toisaalta vaikutukset ovat suurimpia juuri niissä ryhmissä, joissa työhön osallistuminen on lähtökohtaisesti pienintä, kuten yksinhuoltajaäideillä.

Suomessa työtulo- ja ansiotulovähennystä on viime aikoina korotettu siinä toivossa, että työvoimaan osallistuisi enemmän henkilöitä. Suomessa työtulovähennys kuitenkin kohdistuu suureen osaan pieni- ja keskituloisista palkansaajista, eikä ole siten kovin kohdennettu tiettyyn ryhmään. Tutkimuskirjallisuudesta voidaan havaita, että osallistumiskannusteiden kohdentamaton keventäminen laajalle joukolle on kallista, eikä saa aikaiseksi hintaansa suhteutettuna kovin suurta työvoiman tarjontareaktiota. Esimerkiksi Yhdysvaltojen EITC on huomattavasti kohdennetumpi pienituloisille kuin Suomen työtulovähennys, joka pienenee hyvin hitaasti työtulojen kasvaessa.

Tutkimustiedon perusteella heikkoja työhön osallistumisen kannustimia pitäisi parantaa kohdennetusti pääasiassa niille ryhmille, joissa työhön osallistumisen on havaittu olevan poikkeuksellisen pientä. Lisäksi tarvitaan tietoa siitä, että kyseinen ryhmä todella reagoisi osallistumiskannusteiden parantamiseen. Tällaista tutkittua tietoa on kuitenkin monista ryhmistä saatavilla vain vähän.

Osallistumiskannusteiden ja -joustojen tarkastelu ei vielä riitä täydelliseen politiikka-analyysiin. Pitää myös ottaa huomioon eri toimenpiteiden kustannukset. Esimerkiksi pienten lasten äitien on havaittu reagoivan herkästi työhön osallistumisen kannustimiin Suomessa. Tällöin saattaisi olla perusteltua laskea kotihoidon tukia, koska silloin suurempi joukko osallistuisi työelämään ja tukia maksettaisiin vähemmän. Julkisen sektorin näkökulmasta tarkastelu ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Työmarkkinoille osallistuvat äidit tyypillisesti tarvitsevat lapselleen hoitopaikan, ja Suomessa todennäköisin vaihtoehto on julkisin varoin tuettu päivähoito. Kososen (2014) arvion mukaan korkeammasta työhön osallistumisasteesta kertyneet lisäverotulot ja vähentyneet kotihoidontukimenot

tasapainottavat lisääntyneet päivähoitokulut julkiselle sektorille, jolloin julkisen sektorin tuloihin kasvaneesta työhön osallistumisasteesta ei ole lyhyellä aikavälillä vaikutusta.

Politiikkamuutoksia arvioidessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös muut kuin lyhyen aikavälin vaikutukset. Näitä ovat esimerkiksi pitkään työelämän ulkopuolella olemisen vaikutukset myöhempiin työuriin. Pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole tällä hetkellä olemassa kattavaa tutkimustietoa. Pidemmän aikavälin vaikutukset voivat kuitenkin olla hyvin merkittäviä, mikä tulisi ottaa huomioon erityisesti matalan osallistumisasteen ryhmien työnteon kannustimia uudistettaessa.

5 Yhteenveto

Tässä raportissa arvioidaan veropoliittisten päätösten vaikutusta työntarjontapäätöksiin ja verotuloihin. Raportin johtopäätös on, että tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan on korkeintaan maltillinen. Pienestä vaikutuksesta johtuen veropolitiikan avulla ei voida merkittävästi vaikuttaa tehdyn työn määrään. Tutkimuskirjallisuuden perusteella viimeisten vuosikymmenten aikana toteutetut laajat tuloveron kevennykset eivät siis ole saaneet aikaan kuin pientä kasvua työllisyydessä tai veropohjan koossa verrattuna siihen tilanteeseen, jossa kevennyksiä ei olisi tehty.

Tuloveropolitiikan heikko vaikuttavuus kertoo myös siitä, että muut kuin suorat veropoliittiset keinot lisätä työhön osallistumista ja työn tarjontaa saattavat olla toimivampia. Esimerkiksi riittävät julkisen sektorin panostukset työn tarjontaa tukeviin hyödykkeisiin (esimerkiksi lasten päivähoito, koulutus, terveydenhuolto) voivat parantaa työllisyyttä veronalennuksia tehokkaammin. On kuitenkin todettava, että tuloverotuksen pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole olemassa luotettavaa tutkimustietoa. Pitkän aikavälin tutkimus on hyvin haastavaa, sillä pitkällä aikavälillä on vaikeaa luotettavasti erottaa verotuksen todelliset vaikutukset lukuisista muista työnteon liittyvistä valinnoista. Pidemmän aikavälin vaikutusten lisäksi on keskeistä saada lisää laadukasta tutkimustietoa käyttäytymisvaikutuksiin vaikuttavista tekijöistä, sekä ymmärtää paremmin miksi ja miten verokannustimiin reagoidaan. Nämä tekijät vaikuttavat merkittävästi siihen, miten tuloveropolitiikasta voidaan tehdä entistä tehokkaampaa.

Perinteisesti ajatellaan, että työhön osallistumispäätös reagoisi herkästi vero- ja sosiaaliturvalainsäädännön muutoksiin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, että osallistumisjousto olisi keskimäärin merkittävä. Sitä vastoin tulokset viittaavat siihen, että pienet muutokset työnteon kannustimissa eivät vaikuta työvoiman määrään. Kannustimien vaikutus työhön osallistumispäätökseen on kuitenkin tyypillisesti suurempi sellaisissa ryhmissä, joissa työhön osallistumisen aste on lähtökohtaisesti matala. Esimerkiksi pienten lasten äitien työhön osallistuminen reagoi herkästi lastenhoidon tukien määrään Suomessa. Tutkimuskirjallisuuden perusteella koko työvoimaan kohdentuvien osallistumiskannusteiden parantaminen esimerkiksi työtulovähennystä korottamalla on tehoton ja kallis keino lisätä työhön osallistumisen astetta. Sitä vastoin tarkemmin tiettyihin erityisryhmiin kohdennetuilla toimilla voidaan saada tehokkaammin aikaan parannusta työllisyyteen.

Lähteet

- Alstadsæter, A. ja M. Jacob. (2012). Dividend Taxes and Income Shifting. FAccT Center Working Paper No. 07/2012.
- Baker, M., J. Gruber ja K. Milligan. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116(4): 709–745.
- Bakija, J. ja J. Slemrod. (2004). Do the Rich Flee from High State Taxes? Evidence from Federal Estate Tax Returns. NBER Working Paper No. 10645.
- Bargain, O., K. Orsini ja A. Peichl. (2014). Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States. *Journal of Human Resources*, 49: 723–838.
- Bastani, S. ja H. Selin. (2014). Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule. *Journal of Public Economics*, 109: 36–49.
- Black, S., P. Devereux, K. Løken ja K. Salvanes. (2014). Care or Cash? The Effect of Child Care Subsidies on Student Performance. *The Review of Economics and Statistics*, 96(5): 824–837.
- Blomquist, S., V. Christiansen ja L. Micheletto. (2010). Public provision of private goods and nondistortionary marginal tax rates. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2): 1–27.
- Blomquist, S. ja H. Selin. (2010). Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates. *Journal of Public Economics*, 94(11-12): 878–889.
- Blomquist, S. ja W. Newey. (2002). Nonparametric estimation with nonlinear budget constraints. *Econometrica*, 70: 2455–2480.
- Blomquist, S. ja U. Hansson-Brusewitz. (1990). The effect of taxes and male and female labour supply in Sweden. *The Journal of Human Resources*, 25: 317–357.
- Borjas, G. J. (1999). The Economic Analysis of Immigration. Teoksessa Ashenfelter, O. ja D. Card (toim.). *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Amsterdam: Elsevier Science, North-Holland: 1697–1760.
- Card, D. ja D. R. Hyslop. (2005). Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers. *Econometrica*, 73(6): 1723–1770.
- Chetty, R., J. Friedman, T. Olsen ja L. Pistaferri. (2011). Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *Quarterly Journal of Economics*, 126(2): 749–804.
- Chetty, R., A. Guren, D. S. Manoli, ja A. Weber. (2011a). Does Indivisible Labor Explain the Difference Between Micro and Macro Elasticities? A Meta-Analysis of Extensive Margin Elasticities. NBER Working Paper No. 16729

- Chetty, R., A. Guren, D. S. Manoli, ja A. Weber. (2011b). Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 101:3: 471–475.
- Conway, S.K. ja J. C. Rork. (2012). No Country for Old Men (or Women)—Do State Tax Policies Drive Away the Elderly? *National Tax Journal*, 65: 313–356.
- Devereux, M., L. Liu ja S. Loretz. (2014). The elasticity of corporate taxable income: New evidence from UK tax records. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2): 19–53.
- Eissa, N. ja H. W. Hoynes. (2004). Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit. *Journal of Public Economics*, 88(9-10): 1931–1958.
- Eissa, N. ja J.B. Liebman. (1996). Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2): 605–637.
- Feldstein, M. (1999). Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax. *Review of Economics and Statistics*, 81: 674–680.
- Fjaerli, E. ja D. Lund. (2001). The choice between owner's wage and dividends under the dual income tax. *Finnish Economic Papers*, 14: 104–119.
- Gordon, R. ja J. Slemrod. (2000). Are 'real' responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?, Teoksessa J. Slemrod (toim.). *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*. New York: Russell Sage Foundation and Harvard University Press, 2000: 240–280.
- Harberger, A. (1964). Taxation, resource allocation, and welfare., Teoksessa J. Due (toim.). *The role of direct and indirect taxes in the federal revenue system*. Princeton: Princeton University Press, 1964: 25–70.
- Harju, J. ja T. Kosonen. (2013). The impact of tax incentives on the economic activity of entrepreneurs. *CESifo Working Paper Series No. 4259*.
- Harju, J. ja T. Matikka. (2015a). Business owners and income-shifting: Empirical evidence from Finland. *Small Business Economics: An Entrepreneurship Journal* (tulossa).
- Harju, J. ja T. Matikka. (2015b). The elasticity of taxable income: What is “real” and what is not? *Government Institute for Economic Research Working Papers 56*.
- Havnes, T. ja M. Mogstad. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95: 1455–1465.
- HE 144/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden verolakien muuttamisesta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksesta aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön.
- Ilmakunnas, S. (1997). Naisten työvoiman tarjonta ja kannustinvaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 93.vsk., 3/1997.

- Ilmakunnas, S. ja S. Pudney. (1990). A model of female labour supply in the presence of hours restrictions, *Journal of Public Economics*, 41: 183–210.
- Jääntti, M., J. Pirttilä ja H. Selin. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics*, 127: 87–99.
- Kleven, H. (2014). How can Scandinavians tax so much? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4): 77–98.
- Kleven, H., C. Landais, E. Saez ja E. Shultz. (2014). Migration and Wage effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 129: 333–378.
- Kleven, H. ja E. Schultz. (2014). Estimating taxable income responses using Danish tax reforms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4): 271–301.
- Kleven, H., C. Landais ja E. Saez (2013). Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market. *American Economic Review*, 103: 1892–1924.
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3): 817–848.
- Kosonen, T. ja T. Matikka. (2014). Unwilling, unable or unaware? The role of different behavioral factors in responding to tax incentives. Teoksessa Matikka, T. (2014). *Essays on behavioral responses to income taxes*, VATT Publications 68.
- Kreiner, C., S. Leth-Petersen ja P. Skov. (2015). Tax reforms and intertemporal shifting of wage income: Evidence from Danish monthly payroll records. *Tulossa American Economic Journal: Economic Policy*.
- Kreiner, C., S. Leth-Petersen ja P. Skov. (2014). Year-end tax planning of top management: Evidence from high-frequency payroll data. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 2014: 154–158.
- Kuismanen, M. (2005). Labour supply and income taxation: estimation and simulation exercise for Finland. *Finnish Economic Papers*, 1/2005.
- le Maire, D. ja B. Schjerning. (2013). Tax bunching, income shifting and self-employment. *Journal of Public Economics*, 107: 1–18.
- Lundin, D., E. Mörk ja B. Öcker. (2008). How far can reduced childcare prices push female labour supply? *Labour Economics*, 15(4): 647–659.
- Matikka, T. (2015). The elasticity of taxable income: evidence from changes in municipal income tax rates in Finland. *VATT Working Papers* 69.
- Meghir, C. ja D. Phillips. (2010). Labour supply and taxes. Teoksessa S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gummie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (toim.). *Dimensions of tax design: The Mirrlees review*. Oxford, Oxford University Press, 2010, 202–274.

- Milligan, K. ja M. Stabile. (2007): The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program. *Journal of Public Economics*, 91: 305–326.
- OECD (2014), OECD Family Database, OECD, Paris (www.oecd.org/social/family/database.htm)
- Piketty, T., E. Saez ja S. Stantcheva. (2014). Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 230–271.
- Pirttilä, J. ja H. Selin. (2011). Income shifting within a dual income tax system: Evidence from the Finnish tax reform of 1993. *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1): 120–144.
- Prescott, E. C. (2004). Why Do Americans Work So Much More Than Europeans? *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 28(1): 2–13.
- Saez, E., J. Slemrod ja S. Giertz. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1): 3–50.
- Saez, E. (2010). Do taxpayers bunch at kink points? *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3): 180–212.
- Thoresen, T. ja T.E. Vattø. (2013). Validation of structural labor supply model by the elasticity of taxable income. *Statistics Norway Research Department Discussion Papers No. 738*.
- Viitamäki, H. (2015). Työnteon kannustimet - mitä jää käteen? *VATT Muistiot* 50.
- Weber, C. (2014). Toward obtaining a consistent estimate of the elasticity of taxable income using difference-in-differences. *Journal of Public Economics*, 117: 90–103.
- Young, C. ja C. Varner (2011). Millionaire Migration and State Taxation of Top Incomes: Evidence from a Natural Experiment. *National Tax Journal*, 62: 255–284.

VAT

VALTIOEUUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

vn.fi/teas

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-210-4 (pdf)

