

## Ruotsin verouudistus 1991 – palkkatyön verotuksesta kulutuksen ja asumisen verotukseen

HANNU PIEKKOLA

VTT, vanhempi tutkija

Palkansaajien tutkimuslaitos

Jonas Agell, Peter Englund ja Jan Södersten, *Svenska skattepolitik i teori och praktik - 1991 års skattereform*, Statens offentliga utredningar 1995:104, Stockholm

Ruotsin suuri verouudistus toteutettiin 1991. Jo aikaisemmin kesällä 1990 asetettiin toimikunta Kommitten för utvärdering av skattereformen (KUSK) arvioimaan verouudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Tutkimuksen kokonaisrahoitus on kokonaista 20 miljoonaa kruunua. Yksi seurannan raportti on hiljattain julkaistu Johan Agellin, Peter Englundin ja Jan Söderstenin mietintö "Svensk skattepolitik i teori och praktik" (273 sivua). Lisäksi on tähän mennessä ilmestynyt 23 verouudistuksen taloudellisia vaikutuksia kartoittavaa tutkimusselostetta ns. Tax Reform Evaluation Reports. Näistä on toimitettu myös kokoomajulkaisu lehteen Swedish Economic Policy Review 1995:2.

Verouudistuksen päämäärät olivat samankaltaiset kuin muissakin maissa: alempi tulovero laajemmalla verokannalla, alhaisemmat mar-

ginaaliveroasteet, alempi yritysveroaste laajemmalla veropohjalla ja neutraalimmalla eri investointien ja niiden rahoituksen verokohtelulla, kotitalouksien velan korkovähennysmahdollisuuden kaventaminen ja yhtenäisempi kulutusverotus. Laman myötä verouudistuksella on varmasti ollut myös ennakoimattomia vaikutuksia. Tuloverotuksen keventämisellä laman kynnyksellä on voinut olla suhdannepoliittisesti myönteinen vaikutus. Toisaalta verouudistusta on myös pidetty syypäänä työttömyyden kasvamiseen, tulojaon epätasaisuuden kasvuun ja valtion budjetin alijäämiin. Agell, Englund ja Södersten pitävät ilmeisesti verotuksen neutraalisuuden kasvua tärkeänä, vaikka arvostelevatkin verouudistuksen tiettyjä rakenteellisia vaikutuksia. Paitsi verouudistuksen kokonaisvaikutusta Ruotsin 90-luvun alun lamaan, kirjassa (samoin kuin taustaselvityksissä) tarkastellaan alhaisemman 28 %:n yhteisöveroasteen ja laajemman veropohjan vaikutusta investointeihin, alentuneen palkkatuloverotuksen vaikutusta työvoiman tarjontaan ja erillisen pääomaverotuksen ja korkovähennys-

ten kaventamisen merkitystä kotitalouksien säästämiseen ja asumisen verotukseen.

### *Verouudistus ja stabilisaatiopolitiikka*

Suomen viimeaikaisen verokeskustelun kannalta mielenkiintoinen on kirjan luku 6, joka käsittelee verotusta ja stabilisaatiopolitiikkaa. Kirjoittajat esittelevät lyhyesti eri makrotalouden koulukuntia ja sitä millaiseksi verotuksen rooli näissä käsitetään, päätyen kuitenkin peruskeynesiläiseen analyysiin tarkastellessaan Ruotsin verouudistuksen suhdannepoliittisia vaikutuksia. Kirjoittajien arvioiden mukaan valtiontalouden alijäämä kasvoi verouudistuksen seurauksena 30-40 miljardia, kun kotitalouksien tulot olisivat pelkän tuloverotuksen alenemisen ja lapsilisien kasvun myötä kasvaneet 100 miljardia. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän rakenne muuttui siten oleellisesti, ja oletus kotitalouksien käyttäytymisen muutoksesta verouudistuksen seurauksena on perusteltua. Esi-merkinomaisessa makromallissa oletetaan myös empiriaan nojaten, että säästämisaste kasvoi ja asuntojen kysynnän autonominen komponentti väheni verouudistuksen seurauksena. Barron ekvivalenssiteorian mukaisesti lyhytaikaiset muutokset käytettävissä olevissa tuloissa vaikuttavat mallissa vain vähän kulutukseen: keynesiläinen kerroinvaikutus on pieni. Peukalosääntömäisenä lopputuloksena on, että verouudistuksella oli lievästi kontraktiivinen vaikutus, joka vastaa noin yhtä prosenttia kansantuotteesta.

Kirjoittajat väittävätkin, että verouudistus ei voi olla ensisijainen syy selitettäessä talouden taantumaa 90-luvulla. Kirja ei siten tue Giavazzin ja Pagano (1995) tai Bergin ja Edinin (1995) ekonometrisen analyysin (julkaistaan lehdessä *Swedish Economic Policy Review*) arvioita Ruotsin verouudistuksen vaikutuksista.

Karrikoidusti sanoen Giavazzin ja Pagano väittävät kotitalouksien ennakoineen, että veronalennukset eivät ole kestäväällä pohjalla. Kasvaneella valtion talouden alijäämällä olisi heidän mukaansa siten lopulta kontraktiivinen vaikutus. Mielestäni lienee kuitenkin selvää, että kotitalouksien käyttäytymisen muutokset selittyvät enemmän verotuksen rakenteen muutoksista kuin verouudistuksen vaikutuksella julkisen talouden alijäämään. Mikä olisikaan Ruotsin julkisen talouden tasapainon tila tänä päivänä, jos vanha verojärjestelmä olisi voimassa ja samalla siihen liittyvät houkutukset verojen välttämiseen ja veropakoon?

### *Yritysverouudistus*

Yritysverotuksen osalta todetaan ehkä hieman yllättäen, että verouudistuksella ei ollut välttämättä suurta vaikutusta yritysten käyttäytymiseen. Verotus oli ennen verouudistusta efektiivisesti keveätä, vaikka yhteisöveroaste oli lähes kaksinkertainen. Tähän viittää havainto, että noin 3/5 yrityksistä jätti poistomahdollisuudet täysin käyttämättä vanhassa verojärjestelmässä. Söderstenin selitys on vielä hienosyisempi perustuen verotuksen insentiivi-vaikutuksiin, kun yrityksen velka- ja osingonjakopoliitiikka on rajoitettu. Söderstenin (1989) mallissa yritys rahoittaa marginaaliinvestoinnit pidettyillä voittovaroilla, jotka oikeuttavat vastavansuuruisiin veropoistoihin. Yritysverotuksessa saavutetaan marginaali-investoinneissa veroneutraalisuus, jota yleisemmin ajatellaan saavutettavan vain täysimääräisillä poisto-oikeudella (ns. immediate expensing, ks. myös Kannianen ja Södersten, 1995). Yritysveroasteen laskiessa myös veropohja laajeni ja suurempi osa yrityksistä tekee maksimipoistot. Tällöin verotus voi vaikuttaa voimakkaammalla painolla yritysten investointikäyttäytymi-

seen. Kirjassa jopa viitataan mahdollisuuteen, että verouudistus on voinut suosia velkarahoitteista investointitoimintaa. Lainan korkovähennyksen merkitys on voinut nousta velkarahoituksessa, vaikka yritysveroaste puolittui verouudistuksen myötä. Empiirisenä havaintona Suomessa ja Ruotsissa kuitenkin on, että yritysten omavaraisuus on syvimmän laman jälkeen kasvanut velkarahoituksen vähetessä, mitä verouudistukset varmasti omalta osaltaan selittävät. Väittämien todenperäisyyden osoittaminen kaipaisi muutenkin vielä Auerbach, Hasset ja Söderstenin (1995) tutkimusta laajempaa empiiristä selvitystä. Oliko osinko- ja velkarahoituksen rajoitukset merkittäviä vanhassa järjestelmässä? Jos näin ei ole, käyttämättömät poistot viittavat siihen, että yrityksen verotettava tulo ja maksetut verot ovat lähellä nollaa. Tällöin ei ole ihme ilman monimutkaisia veroteoriaakin, että verotus on neutraalia riippumatta veroasteesta.

Kansainvälisen verokilpailun todetaan vähentävän kotimaisten osingonsaajien verotuksen merkitystä. Ulkomaiset sijoittajat ovat enemmän kiinnostuneita yritysverotuksen tasosta; onhan osinkojen lähdevero maksimisaa noin 15 % samalla kun myyntivoitot eivät ole Ruotsin verotuksen alaisia. Tästä syystä kirjassa ei panna kovin suurta painoa osinkojen kaksinkertaiselle verotukselle. Kaksinkertainen verotus oli myös tarkoitettu osin kompensoimaan hyvätuloisten alaisempaa palkkaverotusta.

Poistomahdollisuuksien kaventamista voidaan myös perustella pyrkimyksellä suosia työvoimavaltaisia investointeja pääomavaltaitten investointien kustannuksella työllisyyden parantamiseksi. Työttömyyden vähentämiseen tähtävää politiikkaa tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä kuin osana pyrkimystä vähentää verotuksen aiheuttamia vääristymiä

taloudessa. Tässä hengessä korostetaan yritys-samoin kuin pääomaverotuksen neutraalisuuden kasvua investointi- ja rahoituspäätöksissä. Vaikka työttömyysongelman ratkaisun avainta ei tutkimuksessa annetakaan, yritysverotusta koskeva luku on teoreettisesti ehdottomasti vaativin ja varmasti myös tässä suhteessa hyvä pohja jatkotutkimuksille.

### *Tuloverotus ja työn tarjonta*

Agellin, Englundin ja Söderstenin kirja sisältää myös varsin kansantajuuden pohdiskelun alhaisemman tuloverotuksen vaikutuksesta työn tarjontaan. Varsin varovaisella oletuksella työn tarjonnan palkkajousta (0.11) yhden veromarkan aiheuttama hyvinvointitappio on 0.2 markkaa 62:n marginaaliveroasteella ja 0.3 markkaa 70:n marginaaliveroasteella. Varauksena kuitenkin todetaan, että muunlaiset kuin tehdyt oletukset voivat tuoda hyvin toisenlaiset tulokset, kuten kirjassa esitetystä taulukosta ilmeneekin. Kirja kuitenkin korostaa marginaaliveroasteiden alentamisen merkitystä, vaikka toteaakin, että työvoiman kansainväliseen liikkuvuuteen vaikuttanee enemmän keskimääräinen kuin rajaveroaste.

### *Asumisen verotus*

Verouudistus kavensi edelleen asuntolainojen korkovähennysoikeutta ja lisäsi arvonlisäverotusta. Asumisen, lämmityksen ja kotitalouksien sähkönkäytön osuus kotitalouksien kokonaiskulutuksesta kasvoi 24 %:sta vuonna 1988 lähes 32 %:iin vuonna 1994. Tästä huomattava osa selittyy verotuksen muutoksista. Asumisen kallistuessa kotitalouksien varat allokoituvat uusasuntotuotannosta finanssisäästämiseen. Tämä puolestaan syvensi lamaa, koska lama-aikana finanssisäästäminen ei välttämättä oh-

jaudu investointeihin ja tuotantoon.

### *Aito poliittisista päättäjistä riippumaton mietintö*

Suomessa ongelmana veropoliitikan harjoittamisessa osana finanssipolitiikkaa on verotuksen vaikutusten systemaattisen arvioinnin vähäisyys. Kirja on loistava esimerkki perusteellisesta verouudistuksen arvioinnista, jota voidaan soveltaa myös Suomen vuoden 1993 verouudistuksen vaikutuksiin. Ei liene esimerkiksi epäilystä siitä, etteivätkö verouudistukset ole lisänneet asumisen kalleutta myös Suomessa. Verotuksen kiristyminen koostuu keskeisimminkin asuntolainojen korkomenojen verovähennyksen kaventumisesta, arvonlisäverosta uusille asunnoille ja kiinteistöverotuksen käyttöönotosta. Kirja saattaa asettaa myös uuteen valoon osinkojen kaksinkertaisen verotuksen poistamisen hyödyllisyyden Suomessa; suomalaiset pitävät edelleenkin 70 prosenttia finanssivarallisuudestaan pankeissa, vaikka osakkeiden osinkojen verotus on lievempää kuin Ruotsissa (vastaava luku Ruotsissa on 30 %).

Kirjaa leimaa tietty harkittu jälkiviisaus, mutta akateeminen jälkiviisaus sallittakoon. Kirja ei pyri tarjoamaan vastauksia siihen miten verotuksen harmonisointipaineet Euroo-

passa vaikuttavat kansalliseen veropoliittikkaan tulevaisuudessa. On kuitenkin nautinto lukea hyvinharkittua ja helppolukaiseksi suunniteltua teosta, jonka johtotähti on esitetty sivulla 14: "Vår pedagogiska ambition motiveras av övertygelsen att deltagarna i den ofta tekniska ock komplicerade skattedebatten inte sällan i onödan talar förbi varandra".

### *Kirjallisuus*

- Auerbach A.J., K. Hasset and J. Södersten, 1995, Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform, *Tax Reform Evaluation Report No. 8*.
- Berg J.L. ja P.-A. Edin, 1995, The Swedish boom to bust cycle tax reform, consumption and asset structure, ilmestyy myöhemmin *Swedish Economic Policy Review*.
- Giavazzi F. ja M. Pagano, 1995, Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience, *NBER Working Paper No. 5332*.
- Kanniainen V. and J. Södersten, 1994, Journal of Public Economics 55, 307-322.
- Södersten J., 1989, The investment funds system reconsidered, *Scandinavian Journal of Economics* 91, 671-687.