

Esseitä optimaalisen verotuksen teoriasta*

Sanna Tenhunen

KTT, ekonomisti

Eläketurvakeskus

Verojärjestelmä laajasti ymmärrettynä kattaa lähes koko julkisen sektorin toiminnan: julkisen sektorin rahoituksen pohjan muodostavien verojen lisäksi verojärjestelmään voidaan laskea kuuluvaksi myös verovarojen käyttökohteet, kuten sosiaaliturva, tulonsiirrot ja julkisen sektorin tuottamat palvelut. Ideaalisessa tapauksessa optimaaliset verot ovat sellaisia, jotka pystyvät ottamaan huomioon kaikki yksilöiden ominaisuudet, kuten preferenssit, kyvyt ja tarpeet. Koska suuri osa yksilön ominaisuuksista on mahdottomia havaita, käytännössä verojärjestelmä joudutaan suunnittelemaan tarjolla olevan informaation, kuten tötulojen ja kulutuksen perusteella. Tällainen verojärjestelmä aiheuttaa kuitenkin vääristymiä kulutus-, investointi- ja työn tarjontapäätöksiin. Optimaalisella verotuksella tarkoitetaan taloustieteessä sellaisen verojärjestelmän suunnittelua, jossa haluttavien ominaisuuksien lisäksi huomioi-

daan informaatorajoitteista johtuvat vääristymät.

Verotuksen aiheuttamat vääristymät kuluttajien käyttäytymiseen eivät välttämättä ole pelkästään negatiivinen asia. Verotuksella voidaan verotulojen keräämisen lisäksi pyrkiä ohjaamaan kuluttajien käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kulutuksella on haitallisia vaikutuksia muille tai kuluttajalle itselleen, verotuksen avulla voidaan pyrkiä vaikuttamaan kulutusvalintoihin ja siten parantaa kaikkien asemaa taloudessa.

Verojärjestelmän suunnittelun kohdalla nousee esiin kysymys siitä, kenen hyötyjä, preferenssejä ja tarpeita käytetään päätöksenteon taustalla. Perinteisesti welfaristinen käsitys tukee sitä, että päätöksenteon perusteena tulisi käyttää kuluttajien omia preferenssejä. Viimeaikoina kuitenkin behavioraalinen taloustiede on tuonut esiin näkemyksen, että yksilöiden päätöksenteko ei välttämättä olekaan rationaalista edes kuluttajien omasta mielestä.¹ Osa kuluttajista on malttamattomia, lyhytkatseisia

* Kirjoitus perustuu Tampereen Yliopistossa 7.12.2007 tarkastettuun väitöskirjaani ”Essays on the Theory of Optimal Taxation”. Vastaväittäjänä toimi Dr. Luca Micheletto (Bocconi University, Milano) ja kustoksena professori Matti Tuomala (Tampereen yliopisto).

¹ Yhteenvetdon aiheesta ovat kirjoittaneet mm. Camerer ja Loewenstein (2004).

tai tekee jostain muusta syystä perinteiseen taloustieteeseen verrattaessa epärationaalisia päätöksiä. Tällaisessa tilanteessa veroratkaisun taustalla voi olla oikeudenmukaisuuskäsitteen tai paternalismiin perustuvia syitä, joilla pyritään korjaamaan kuluttajan päätöksentekoon liittyviä virheitä.

Tässä väitöskirjassa pyritään ottamaan askeleita kohti yleisempää ja todenmukaisempaa mallikehikkoa verojärjestelmän ominaisuuksien ja niiden optimaalisuuden tarkastelussa. Lähtökohtana on James Mirrlees'n (1971) kehittämä teoreettinen malli, jossa tarkastellaan verojärjestelmän tehokkuus- ja oikeudenmukaisuuskäsitteitä ja niiden yhdistämistä. Taustaoletuksena on, että yksilöillä on erilaiset tulonansaintamahdollisuudet, joita verotuksen suunnittelija ei pysty havaitsemaan. Tämä informaation epäsymmetria rajoittaa optimaalisen verotuksen suunnittelua, koska myös haitalliset kannustinvaikutukset on otettava huomioon.

Tutkimus koostuu neljästä esseestä, joissa taustalla olevaa mallia laajennetaan realistisempaan suuntaan. Ensimmäisessä esseessä tarkastellaan tilannetta yleisen tasapainon näkökulmasta ja kolmessa seuraavassa esseessä luovutaan oletuksesta, että tulonansaintamahdollisuudet ovat ainoa ominaisuus, jonka suhteen yksilöt eroavat. Esseissä tarkastellaan hyödykeveron, julkisen tuotannon ja säästämiseen kohdistuvan pääomatuloveron käyttöä osana verojärjestelmää epälineaarisen tuloverotuksen rinnalla.

Kaksi ensimmäistä esseetä käsittelevät hyödykeverotuksen käyttöä tilanteessa, jossa kuluksella on haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristöhaitta syntyy kokonaiskulutuksesta, jota yksilöt eivät huomioi kulutuspäätöstä tehdessään. Verotuksen avulla voidaan korjata tällaista ulkoisvaikutuksesta aiheutuvaa tehok-

kuustappiota. Ensimmäisessä esseessä tarkastellaan tilannetta yleisen tasapainon näkökulmasta ja luovutaan oletuksesta, että palkat määräytyvät eksogeenisesti mallin ulkopuolella. Toisessa esseessä sen sijaan tarkastellaan tilannetta, jossa kuluttajat eroavat palkanansaintakykynsä lisäksi myös vapaa-ajan arvostuksensa suhteen.

Esseissä tarkastellaan teoreettisen kehikon avulla ympäristö- ja tulonjakotavoitteiden välistä yhteyttä aikaisemman ympäristöverotuksen regressiivisyydestä viitteitä antaneen kirjallisuuden innoittamana. Tulosten mukaan näillä tavoitteilla onkin vastakkaisiin suuntiin osoitettavia piirteitä. Vaikka tämä ei tarkoita, että ympäristöpoliittiset ja tulonjakoon liittyvät tavoitteet olisivat ristiriidassa, koko talouden näkökulmasta osa ympäristöhaitan aiheuttamasta tehokkuustappiosta voi kompensoitua sen tulonjakoon vaikuttavien piirteiden kautta.

Toinen kiinnostuksen kohde kahdessa ensimmäisessä esseessä on ympäristöhaitasta johtuvan veron osan kohdentuminen kyseiseen hyödykkeeseen. Tarkastelun taustalla on additiivisuusperiaate, jonka mukaan haitan oikaisusta johtuvan veron pitäisi vaikuttaa ainoastaan kyseiseen hyödykkeeseen ja jättää muu verojärjestelmä ennalleen (Sandmo 1975 ja Dixit 1985). Ensimmäisen esseen mallikehikossa additiivisuusperiaate säilyy, mutta toisessa esseessä osoitetaan, että epäsymmetrisen informaation tapauksessa voi olla optimaalista vääristää myös muiden kuin ympäristöhaitan aiheuttavien tuotteiden kysyntää verotuksen avulla.

Kaksi jälkimmäistä esseetä käsittelevät optimaalista verotusta behavioraalisen taloustieteen näkökulmasta. Kolmannessa esseessä²

² Kolmas essee on yhteisartikkeli Jukka Pirttilän (*Palkan-saajien tutkimuslaitos*) kanssa.

käsitellään julkisen sektorin tuotannon optimaalisuutta tilanteessa, jossa kaikki kuluttajat eivät ole täysin rationaalisia, vaan osa arvostaa julkisesti tuotettua palvelua oman hyvinvointinsa kannalta liian vähän. Tällöin voi olla perusteltua pyrkiä korjaamaan kulutus yksilöiden oman hyvinvoinnin kannalta riittävälle tasolle käyttämällä verojärjestelmän suunnittelun pohjana paternalistisia tavoitteita. Erityisesti esseessä tarkastellaan julkisen tuotannon käyttöä osana veropolitiikkaa, esimerkkinä terveydenhuolto. Molemmat tekijät, sekä paternalistiset tavoitteet korjata kuluttajien päätöksentekoon liittyviä virheitä että uudelleenjakavan tuloverotuksen kannustimiin liittyvien vääristymien alentaminen, yksistään puoltavat julkista tuotantoa osana verojärjestelmää. Tutkimuksessa kuitenkin huomataan, että yhdistettäessä nämä kaksi tavoitetta julkisen tuotannon käyttö osana verojärjestelmää ei ole enää yksiselitteisesti optimaalista, vaan sen hyvinvointia lisäävä vaikutus hämärtyy.

Neljännessä esseessä³ tarkastellaan eliniän sisäistä tulonjakoa tilanteessa, jossa osalla kuluttajista on itsekontrolliongelmia ja he huomioivat säästämissäpäätöksensä vaikutuksen tulevaan kulutukseen vain osittain. Tutkimuksen taustalla on Diamondin (2003) esiintuomat optimaalisen verotuksen ja eliniän sisäisen tulonjaon kysymykset. Essee keskittyy tarkastelemaan säästämisen verokohtelua työkaluna eliniän kulutusmahdollisuuksien tasaamiseksi työjaksolta eläkeperiodille tilanteessa, jossa itsekontrolliongelman laajuus vaihtelee yksilöiden välillä. Vaihtoehtoisesti malli voidaan tulkita myös julkisesti määritellyksi eläkejärjestelmäksi.

Esseessä tarkastellaan optimaalista verojärjestelmää sekä welfaristisen, yksilön päätöksentekoa kunnioittavan julkisen sektorin että paternalistisen, itsekontrolliongelmia oikaisemaan pyrkivän julkisen sektorin näkökulmasta. Tulosten mukaan säästämisen epälineaarinen verotus on optimaalista tilanteessa, jossa yksilöt eroavat sekä tulonansaintakyvyn että tulevaisuuden huomioimisesta kertovan diskonttokertoimen suhteen. Tutkimuksessa käsitellään kysymystä teoreettisen lähtökohdan lisäksi myös numeerisesti. Numeerinen ratkaisu tarjoaa myös mahdollisuuden tarkastella eläkeperiodin kulutusmahdollisuuksien korvaussuhdetta ja sen jakaumaa työ- ja eläkeperiodilla.

Tämän väitöskirjan neljä erillistä essetä perustuvat samalle Mirrlees (1971) -mallille. Tutkimuksen päätavoitteena on tuoda teoreettista optimaalisen verotuksen mallikehikkoa askeleen verran lähemmäksi kuluttajien todellisia ominaisuuksia ja heidän käyttäytymistään. Tutkimuksessa tulee myös esiin tarve tarkastella verotusta suurempana kokonaisuutena: verotuksen monimuotoisilla tavoitteilla voi olla joskus yllättäviäkin yhteisvaikutuksia. Jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoista olisi pyrkiä edelleen realistisempaan suuntaan mallin oletuksissa ja tarkastella verojärjestelmän ominaisuuksia mm. dynaamisissa malleissa. Toinen hedelmällinen jatkotutkimuksen aihe voisi olla optimaalisen verotuksen mallikehikon soveltaminen eläkkeiden taloustieteeseen liittyviin kysymyksiin. □

Kirjallisuus

Camerer, C.F. ja Loewenstein, G. (2004), ”Behavioural Economics: Past, Present, Future”, teoksessa Camerer, C.F., Loewenstein, G. ja Rabin, M.

³ Neljäs essee on yhteisartikkeli Matti Tuomalan (Tampereen yliopisto) kanssa.

- (toim., 2004), *Advances in Behavioural Economics*, Russel Sage Foundation, New York.
- Diamond, P.A. (2003), *Taxation, Incomplete Markets, and Social Security. The 2000 Munich Lectures*, MIT Press.
- Dixit, A. (1985), "A Tax Policy in Open Economies", teoksessa Auerbach, A.J. ja Feldstein, M. (toim.), *Handbook of Public Economics, vol. 1*, North-Holland.
- Mirrlees, J.A. (1971), "An Exploration in the Theory of Taxation", *Review of Economic Studies* 38: 175–208.
- Sandmo, A. (1975), "Optimal Taxation in the Presence of Externalities", *Swedish Journal of Economics* 77: 86–98.