

Verotuksen monimutkaisuudesta*

Kaisa Kotakorpi

Professori

Turun yliopisto

1. Johdanto

Viimeisen muutaman vuosikymmenen aikana nk. psykologinen taloustiede on muokannut taloustieteellistä ajattelua monella tavalla. Tämä tutkimussuuntaus korostaa esimerkiksi ihmisten rajallisen ymmärryksen ja rajallisen huomiokyvyn vaikutuksia päätöksentekoon. Lyhyesti sanottuna pyrkimys on tuoda käyttäytymisen ja päätöksenteon psykologiaa osaksi taloustieteen malleja, ja ottaa huomioon monia inhimillisiä piirteitä, jotka ovat perinteisesti olleet taloustieteen mallien ulkopuolella (ks. esim. Della-Vigna 2009).

Tässä kirjoituksessa käsittelen lyhyesti yhtä esimerkkiä siitä, miten psykologisen taloustieteen näkökulmaa voidaan soveltaa julkisen talouden tutkimukseen (ks. esim. Congdon ym. 2011). Tarkoitukseni on pohtia, miten verojärjestelmän monimutkaisuus vaikuttaa verotuksen tehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Nämä ovat ne kaksi keskeistä ulottuvuutta,

joilla verojärjestelmiä yleensä arvioidaan. Tehokkuus tarkoittaa sitä, että verot pyritään keräämään mahdollisimman pienin kustannuksin ja taloudelliselle toiminnalle aiheutetut vääristymät minimoiden. Oikeudenmukaisuus puolestaan viittaa siihen, miten verotaakka jakaantuu erilaisten veronmaksajien kesken.

Käytännössä verojärjestelmät ovat usein hyvin monimutkaisia. Moniportaisen veroasteikon¹ lisäksi merkittävä monimutkaisuutta lisäävä tekijä ovat veropohjan määrittelyyn liittyvät seikat, esimerkiksi erilaisten (harkinnanvaraisen) vähennysten suuri määrä. Monimutkaisuus korostuu erityisesti pienillä tulotasoilla, kun otetaan verotuksen lisäksi huomioon erilaisten julkisen sektorin maksamien tukien vaikutus henkilön taloudelliseen tilanteeseen. Kun henkilö miettii esimerkiksi työpaikan vas-

* Kirjoitus pohjautuu Turun yliopistolla 26.3.2013 pitämään professoriluentoon.

¹ Esimerkiksi suomalaisessa järjestelmässä palkansaajan verotuksessa oli vuonna 2011 yhteensä 12 eri rajaveroporrasta (kun otetaan huomioon valtion-, kunnallis- ja kirkkolisvero sekä työeläke-, työttömyys-, päiväraha- ja sairaanhoitomaksut). (Kangasbarju ym. 2011.)

taanottamisen rahallisia hyötyjä, laskelmaan vaikuttavat työstä saatavan palkan lisäksi kyseisellä tulotasolla voimassa oleva palkkaveroprosentti, sosiaalivakuutusmaksut, tuloista verotuksessa tehtävät monenlaiset vähennykset, erilaisten sosiaaliturvien pieneneminen tulojen kasvaessa ja niin edelleen.

Monimutkaisuus voi toisaalta edistää verojärjestelmän tehokkuutta: esimerkiksi mahdollisimman yksinkertainen, lineaarinen verojärjestelmä on harvoin optimaalinen, vaan ihmisten erilaisuuden, erilaisen ansaintakyvyn, huomiointamien myös rajaveroasteissa tekee verojärjestelmästä yleensä tehokkaamman (ks. esim. Tuomala 2009).² Toisaalta kovin monimutkaisesta järjestelmästä aiheutuu hallinnointikustannuksia, jotka täytyy ottaa verojärjestelmää suunniteltaessa huomioon (Shaw ym. 2010).

Perinteisten hallinnollisten kustannusten lisäksi järjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa veronmaksajille muunlaisia kustannuksia: jos verojärjestelmän yksityiskohtia ei ymmärretä, tästä seuraa huonoja päätöksiä, jotka voivat esimerkiksi lisätä verotaakkaa; monimutkaisen järjestelmän yksityiskohtiin perehtyminen esimerkiksi tukihakemuksia tehdessä tai veroilmoitusta täyttäessä vie aikaa, jonka voisi käyttää johonkin muuhun, ja monimutkaisen asian miettiminen voi tuntua epämiellyttävältä. Monimutkaisuus voikin olla eräänlainen kätkeytyvä vero, joka lisää yksilöiden kantamaa verotaakkaa varsinaisen nimellisen veroasteen ohella. Tällaisten kätkeytyvien verojen merkitys koros-

tuu psykologisen taloustieteen tutkimuksen valossa. Tämä tutkimussuuntaus korostaa esimerkiksi ihmisten rajallisen ymmärryksen ja rajallisen huomiokyvyn vaikutuksia päätöksentekoon. Tästä näkökulmasta katsottuna vero- ja sosiaaliturvijärjestelmien vaikutuksia omaan talouteen ei välttämättä osata laskea, tai jotkin yksityiskohdat voivat jäädä huomaamatta. Päätöksenteon ongelmat korostuvat nimenomaan monimutkaisessa ympäristössä.

Yllä mainitut seikat siis lisäävät järjestelmän kustannuksia ja siten vähentävät tehokkuutta. Tehokkuusvaikutusten lisäksi vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuus voi muuttaa myös niiden tulonjakovaikutuksia.³ Monimutkaisuuden kustannukset, siis yllä mainitut kätkeytyvät verot, eivät välttämättä ole tasaisesti jakautuneet erilaisten veronmaksajien kesken. Tämä näkökohta on jäänyt tutkimuksessa vähemmälle huomiolle.

Seuraavaksi käsittelemme ensin lyhyesti joitain esimerkkejä tutkimuksista, jotka liittyvät vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuuteen. Tässä keskustelussa kiinnitän huomiota erityisesti monimutkaisuuden tulonjakovaikutuksiin. Sen jälkeen otan esiin joitain argumentteja, joiden avulla voidaan pyrkiä hahmottamaan monimutkaisuuden tulonjakovaikutuksia yleisemmin. Lopuksi esitän joitain ajatuksia siitä, mitä merkitystä näillä havainnoilla voi olla yhteiskuntapolitiikan – esimerkiksi syrjäytymisen

² Myös yksinkertaisen, lineaarisen verojärjestelmän (nk. tasaveron) puolesta on esitetty useita tehokkuuteen liittyviä argumentteja, joista kuitenkin monet eivät ole käytännössä osoittautuneet päteviksi (Keen ym. 2008).

³ Toki jokaisella yksittäisellä verosäännöksellä on omat tulonjakovaikutuksensa – esim. jokin tietty vähennys kohdistuu tiettytyypisille veronmaksajille. En kuitenkaan tarkoitakaan tällaisia tulonjakovaikutuksia, vaan suoraa rasitetta / kustannusta, jonka monimutkaisuus itsessään aiheuttaa, ja tämän rasituksen jakautumista erilaisten veronmaksajien kesken.

ehkäisyyntä tähtäävän politiikan – kannalta yleisemmin.

2. Esimerkkejä vero- ja tukijärjestelmän monimutkaisuuteen liittyvistä tutkimuksista

Verojärjestelmien monimutkaisuuden vaikutuksia on tutkittu erityisesti verotukseen liittyvien kannustinten läpinäkyvyyden (salience) näkökulmasta. Kysymys on silloin, osataanko esimerkiksi tuloverotuksen rajaveroasteet laskea oikein, ymmärtävätkö ihmiset verojärjestelmään rakennetut kannustimet joilla pyritään esimerkiksi työntöön lisäämiseen ja reagoivatko ihmiset näihin kannustimiin kuten talousteoriat olettaa? Esimerkiksi yhdysvaltalaisella aineistolla on havaittu, että näin ei välttämättä ole (Saez 2012, Chetty ja Saez 2013). Esimerkiksi Chetty ja Saez (2013) havaitsivat, että yksinkertaiset neuvot pienituloisille suunnattuihin palkkatukiin liittyvistä kannustimista lisäsi joidenkin henkilöiden työntarjontaa, mikä viittaa siihen, että näitä kannustimia ei alun perin ymmärretty kunnolla.

Toinen mielenkiintoinen havainto kannustinten läpinäkyvyyteen liittyen on se, että työntarjonta näyttäisi reagoivan palkkaveroihin, mutta ei sosiaalivakuutusmaksuihin, jotka kuitenkin ovat suurempi verokiilan aiheuttaja työmarkkinoilla kuin varsinaiset veroiksi kutsutavat verot (Lehmann ym. 2013). Tällä on vaikutusta järjestelmän tehokkuuteen. Jos veroja kerätään sellaisilla instrumenteilla, jotka eivät vähennä työntarjontaa, verot aiheuttavat pienemmän vääristymän. Tuloksilla on kuitenkin merkitystä myös verotuksen tulonjakovaikutusten kannalta. Jos työntekijät eivät reagoi tietyn tyyppisiin veroihin, tällaisten verojen käyttämisen vaikuttaa verotaakan jakaantumiseen työn-

tekijöiden ja työnantajien välillä, ja lisää nimenomaan työntekijöiden verotaakkaa.⁴

Kannustinten läpinäkyvyyden lisäksi vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuuteen vaikuttavat ne käytännöt ja prosessit, joiden avulla kunkin henkilön oikea veron ja tukien määrä pyritään määrittämään. Tästä näkökulmasta on tutkittu erityisesti tukijärjestelmiä. Tukijärjestelmiin liittyvien hakuprosessien monimutkaisuus voi johtaa siihen, että kaikki tukiin oikeutetut eivät hae niitä (Currie 2006). Esimerkiksi vuonna 2003 toimeentulotukeen oikeutetuista suomalaisista merkittävä osa ei hakenut tukea. Niiden osuus, jotka eivät hakeneet toimeentulotukea, oli pienemmissä tuloluokissa laskeva tulojen suhteen, ja kääntyi sen jälkeen nousuun; joillain mittareilla tarkasteltuna tukien hakeminen oli pienimmissä (tukeen oikeutuissa) tuloluokissa suhteellisesti jopa vähäisintä. Esim. alhaisimmassa tuloluokassa (5% tulonsaajista) yli 90 % olisi ollut oikeutettu toimeentulotukeen, mutta vain reilu 50 % sai sitä (Bargain ym. 2012). Mikäli tukien hakematta jättäminen johtuu siitä, että aitoa tarvetta tukeen ei ole, nämä havainnot eivät ole ongelmallisia. Se, että hakematta jättäminen on yleistä pienimmissä tuloluokissa voi kuitenkin olla huolestuttava havainto: monimutkaisuuden aiheuttama taakka voi olla suurinta juuri pienituloisille, jotka tarvitsisivat tukia eniten.⁵

⁴ Chetty, Looney ja Kroft (2009) ovat tarkastelleet läpinäkyvyyden vaikutusta verotuksen kohtaantoon – siis verotaakan jakaantumiseen erilaisten toimijoiden kesken – teoreettisella mallilla.

⁵ Toinen syy tukien hakematta jättämiselle voi olla tuensaantiin liittyvä häpeäntunne. On esitetty hypoteeseja että nämä nk. stigma-kustannukset olisivat kasvavia tulojen suhteen (Blunkin ym. 2012).

Vero- ja tukijärjestelmiin liittyvien prosessien monimutkaisuutta voidaan miettiä myös verotuskäytäntöjen näkökulmasta. Yksi merkittävä muutos suomalaisessa henkilöverotuksessa tässä suhteessa on ollut siirtyminen veroilmoitusjärjestelmästä valmiiksi täytetyn veroehdotuksen käyttöön. 1990-luvun lopulla toteutettu veroehdotuskokeilu tarjoaa mielenkiintoisen nk. luonnollisen kokeen, jonka avulla voidaan tutkia verotuskäytäntöjen vaikutusta veronmaksajien käyttäytymiseen. Kotakorpi ja Laamanen (2013) tutkivat uudistuksen vaikutuksia käyttämällä noin miljoonan suomalaisen veronmaksajan tulo- ja verotietoja kokeilun ajalta. Veroehdotus vähensi alustavien tulosten perusteella vähennysten hakemista merkittävästi. Vähennysten hakeminen väheni erityisesti pienituloisilla. Tulos saattaa liittyä verotuksen monimutkaisuuden aiheuttamiin kustannuksiin: verojärjestelmän ymmärtäminen ja esimerkiksi sen selvittäminen, mihin vähennyksiin olisi oikeutettu ja kuinka paljon niiden avulla voisi pienentää verotaakkaansa, voi olla monimutkaista ja aiheuttaa kustannuksia (sekä psykologisia kustannuksia että konkreettisia kustannuksia menetetyn ajan muodossa). Toisaalta voi olla myös niin, että vähennysten hakemisen potentiaaliset hyödyt ovat pienituloisimmille pienimmät. Näiden kahden selityksen erottaminen vaatii asian tarkempaa selvittämistä (Kotakorpi ja Laamanen 2013).

3. Vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuus ja oikeudenmukaisuus

Verokannustinten läpinäkyvyys ja vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuus yleisemmin voi vaikuttaa verotaakan jakaantumiseen suuri ja pienituloisten veronmaksajien välillä. Tämä on

kuitenkin viime kädessä empiirinen kysymys, ja empiiristä tutkimusta aiheesta on vähän. Onko olemassa mitään yleisiä argumentteja, joiden avulla tätä asiaa voidaan pyrkiä jäsentämään? Yksi argumentti sen puolesta, että monimutkaisuus voisi kasvattaa erityisesti suurituloisten verotaakkaa, on se että pienituloisilla on suuremmat kannusteet pyrkiä välttämään virheitä päätöksenteossa (Goldin ja Homanoff 2012). Toisaalta kuitenkin myös resurssit virheettömään päätöksentekoon voivat pienituloisilla olla heikommät.

Miksi sitten monimutkaisuuden kustannukset olisivat suurimpia pienituloisille? Yksi perustelu liittyy tulojen ja koulutuksen korrelaatioon, jolloin alhainen koulutus voi hankaloittaa monimutkaisten asioiden käsittelemistä ja niihin liittyvää päätöksentekoa. Ehkä tärkeämpi ajatus tähän liittyen on kuitenkin seuraava. Pienituloisuus itsessään voi aiheuttaa sen, että suunnitelmallinen päätöksenteko on vaikeaa (Shah ym. 2012). Tällöin päätöksenteon vaikeus ei siis olisi henkilön ominaisuus, vaan johtuisi nimenomaan hänen olosuhteistaan: köyhyys itsessään aiheuttaa ongelmia päätöksenteon kannalta. Tällöin esimerkiksi lyhytnäköinen päätöksenteko voi johtua köyhyydestä – se voi olla köyhyden seuraus, ei välttämättä sen syy. Esimerkiksi jos huomio kiinnittyy päivittäiseen selviytymiseen, pidemmän aikavälin suunnitelmien tekemiseen ei välttämättä riitä aikaa tai jaksamista. Tällöin vero- ja tukijärjestelmien monimutkaisuus voi olla yksilölle ylitsepääsemätön taakka.

4. Lopuksi

Yllä mainituilla seikoilla voi olla vaikutusta joihinkin keskeisiin yhteiskuntapolitiikan osaluueisiin, esimerkiksi työllisyyden edistämiseen

ja syrjäytymisen ehkäisyyn tähtäävään politiikkaan. Monet työllisyyden edistämiseen tähtäävät toimenpiteet perustuvat rahallisten kannustimien käyttöön; esimerkiksi erilaisia matalapalkkatukia on käytetty paljon monissa maissa, myös Suomessa ja Ruotsissa (ks. esim. Huttunen ym. 2013). Jos kuitenkin rahallisia kannustimia ei ymmärretä järjestelmän monimutkaisuuden vuoksi, tällaiset ohjelmat voivat olla tehottomia. Ne eivät saa aikaiseksi toivottavia vaikutuksia työllistymisen suhteen ja pahimmassa tapauksessa erilaiset ei-läpinäkyvät verokannusteet (esim. automaattisesti myönnettävät vähennykset) vain maksavat rahaa yhteiskunnalle, mutta eivät saavuta mitään. Yksi mahdollinen ongelma on myös se, että yllä olevan perusteella on syytä olettaa, että rahalliset kannustimet saattavat toimia huonoiten juuri niiden kohdalla, jotka ovat suurimmassa avun tarpeessa: moninaisten ongelmien kanssa painiville, syrjäytymisuhan alla oleville henkilöille niiden hyödyt voivat olla pienimmät. Tällöin voivat suuremmat aktivointitoimenpiteet olla tehokkaampia.

Tyypillinen havainto aiemmassa tutkimuksessa on ollut, että aggregaattitasolla arvioituna ohjelmien vaikutukset ovat usein melko pieniä, mutta niiden vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä joillekin osajoukoille.⁶ Rahalliset kannustimet voivat olla hyvin tehokas keino joillekin henkilöille; toisaalta erilaiset suorat aktivointitoimenpiteet voivat toimia lähinnä pelotteena, ja vaikutukset voivat tulla jo ennen ohjelmaan osallistumista (Besley ja Coate 1992, Rosholm ja Svarer 2008, Hämäläinen ym. 2009). Vastaavasti aktivointi voi ehkä auttaa

henkilöitä, joita rahalliset kannusteet eivät auta. Mielenkiintoinen tutkimusaihe olisikin jatkossa pyrkiä selvittämään, miten erityyppiset ihmiset reagoivat erilaisiin kannustimiin, ja liittykö tähän esimerkiksi systematiikkaa jonka avulla erilaisia politiikkatoimenpiteitä voitaisiin kohdentaa paremmin.

Verojärjestelmän oikeudenmukaisuus on ollut julkisen talouden tutkimuksessa perinteisesti keskeinen kysymys. Kun kerran olemme kiinnostuneita nimellisen verotaakan jakautumisesta erityyppisten veronmaksajien kesken, meidän pitäisi olla kiinnostuneita myös järjestelmän muiden kustannusten jakautumisesta. Verojärjestelmän monimutkaisuuden aiheuttamista kustannuksista on alettu puhua enemmän ja jäsennellysti vasta viime aikoina, joten on luontevaa, ettei niiden tulonjakovaikutuksiakaan ole vielä juuri tutkittu. Tämä onkin mielestäni mielenkiintoinen tutkimusaihe jatkossa. Monimutkaisuuden vaikutusten huomiomisella voi olla merkittäviä vaikutuksia myös yhteiskuntapolitiikan kannalta yleisemmin. □

Kirjallisuus

- Bargain, O., Immervoll, H. ja Viitamäki, H. (2012), "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data", *Journal of Economic Inequality* 10: 375-395.
- Besley, T. and Coate, S. (1992), "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs", *American Economic Review* 82: 249-261.
- Blumkin, T., Margalioth, Y. ja Sadka, D. (2012), "Welfare stigma reexamined", Julkaisematon käsikirjoitus, Ben Gurion yliopisto ja Tel Avivin yliopisto.
- Chetty, R., Looney, A. ja Kroft, K. (2009), "Saliency and Taxation: Theory and Evidence," *American Economic Review* 99: 1145-1177.

⁶ Katsauksen aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan Euroopassa tarjoaa esim. Kluve (2010).

- Chetty, R. ja Saez, E. (2013). Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, 1-31.
- Congdon, W. J., Kling, J. R. ja Mullainathan, S. (2011), Policy and Choice. Public Finance through the Lens of Behavioral Economics. Brookings Institution Press, Washington DC.
- Currie, J. (2006), "The Take-up of Social Benefits", teoksessa Auerbach, A. J., Card, D. ja Quigley, J. M. (toim.), *Public Policy and the Income Distribution*, Russell Sage Foundation Publications, New York: 80-284..
- DellaVigna, S. (2009), "Psychology and economics: Evidence from the field", *Journal of Economic Literature* 47:315-372.
- Goldin, J. ja Homanoff, T. (2012), "Smoke gets in your eyes", *American Economic Journal: Economic Policy*, tulossa.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2013), "The employment effects of low-wage subsidies", *Journal of Public Economics* 97: 49-60.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. ja Ylikännö, M. (2009), *Työmarkkinatuen aktiivoinnin vaikutukset*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009.
- Kangasharju, A., Kröger, O. ja Rauhanen T. (toim.) (2011), *Talouden rakenteet 2011*, VATT Julkaisut 59.
- Keen, M., Kim. Y. ja Varsano, R. (2008), "The "flat tax(es)": principles and experience", *International Tax and Public Finance* 15: 712-751.
- Kluve, J. (2010), "The Effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics* 17: 904-918.
- Kotakorpi, K. ja Laamanen J-P. (2013), "Complexity, salience and income tax filing behaviour: Evidence from a natural experiment", Esitelmä, CESifo Area Conference on Public Sector Economics, München, huhtikuu 2013.
- Lehmann, E., Marical, F. ja Rioux, L. (2013), "Labor Income Responds Differently to Income-Tax and Payroll-Tax Reforms. *Journal of Public Economics*, tulossa.
- Rosholm, M. ja Svarer, M. (2008), "The Threat Effect of Active Labour Market Programmes", *Scandinavian Journal of Economics* 110: 385-401.
- Saez, E. (2012), "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?", *American Economic Journal: Economic Policy* 2: 180-212.
- Shah, A. K., Mullainathan, S. ja Shafir, E. (2012), "Some Consequences of Having too Little, *Science* 338: 682-685.
- Shaw, J., Slemrod, J. ja Whiting, J. (2010), "Administration and Compliance", teoksessa Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press, Oxford.
- Tuomala, M. (2009), *Julkistalous*, Gaudeamus, Tampere.