

Tutkimuksia tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksista

Tuomas Matikka

Verotuksen aiheuttamat käyttäytymisvaikutukset ovat keskeisiä, kun arvioidaan verojärjestelmän toimivuutta. Käyttäytymisvaikutukset ovat erityisen tärkeitä, kun tarkastellaan tuloverotuksen taloudellista tehokkuutta. Hyvä ja tehokas tuloverojärjestelmä on sellainen, joka vaikuttaa veronmaksajien tekemiin valintoihin mahdollisimman vähän. Toisin sanoen tuloverotus on sitä tehokkaampaa mitä vähemmän käyttäytymisvaikutuksia havaitaan ja mitä vähemmän muutokset veroasteessa vaikuttavat veropohjan kokoon.

Tuloveroihin liittyvät käyttäytymisvaikutukset ovat usein esillä myös poliittisessa keskustelussa. Tuloveroa ei saisi kiristää, sillä korkeampi tuloveroaste vähentää työntekoa. Toisaalta tuloverotuksen keventäminen lisää tehtyä työtä. Nämä väittämät saattavat pitää paikkansa, mutta vaikutus ja sen suuruus riippuvat siitä, kuinka herkästi työnteko ja työtunnit todellisuudessa reagoivat tuloveroasteen muutoksiin.

Ihmiset voivat reagoida tuloveroihin eri tavoilla. Tuloverot tekevät työnteosta vähemmän houkuttelevaa ja voivat täten esimerkiksi vähentää tehtyjä työtunteja. Lisäksi tuloverotus kannustaa lailliseen verosuunnitteluun ja aktiiviseen verovähennysten käyttöön. Tuloverot voivat myös aiheuttaa laitonta veronkiertoa. Eri tavat reagoida tuloveroihin ovat kaikki tärkeitä, kun arvioidaan verotuksen tehokkuutta. Eri kanavien kautta tapahtuvat vaikutukset näkyvät muutoksina henkilöiden verotettavissa tuloissa. Tällöin tuloverotuksen kokonaistehokkuutta voidaan arvioida tutkimalla verotettavan tulon joustoa tuloveroasteen suhteen (Feldstein 1999; Saez ym. 2012).

Verotettavan tulon kokonaisjouston lisäksi on tärkeää tietää, mitkä tekijät muutoksia aiheuttavat. Esimerkiksi verosuunnittelu voi aiheuttaa merkittäviä muutoksia tietyissä veropohjissa, mutta sen aiheuttama tehokkuustappio voi olla pieni, mikäli kokonaistulot ja taloudellisen aktiviteetin määrä eivät muutu merkittä-

Kirjoitus perustuu Tampereen yliopistossa taloustieteen oppiaineessa 5. joulukuuta 2014 tarkastettuun väitöskirjaan ”Essays on behavioral responses to income taxes” (VATT Publications 68). Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Claus Thustrup Kreiner (Kööpenhaminan yliopisto) ja kustoksena professori Jukka Pirttilä (Tampereen yliopisto). KTT Tuomas Matikka (tuomas.matikka@vatt.fi) työskentelee tutkijana Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa.

västi (Chetty 2009). Lisäksi verosuunnitteluun on helpompi vaikuttaa lainsäädännöllisin keinoin kuin esimerkiksi sellaisiin käyttäytymisvaikutuksiin, jotka aiheutuvat työnteon ja vapaa-ajan välisen hinnan korkeasta joustosta (Slemrod 1995).

Tuloverotuksen käyttäytymisvaikutusten mittaaminen on perinteisesti haastavaa. Koska tosielämän satunnaiskokeet ovat lähes mahdotomia toteuttaa, tutkijan on tukeuduttava lainsäädännössä tapahtuneisiin todellisiin muutoksiin. Tuloverotuksen aiheuttamien vaikutusten estimoinnissa on tällöin keskeistä verrata keskenään sellaisia ryhmiä, jotka käyttäytyvät samankaltaisesti ennen veronmuutosta, mutta kohtaavat erilaisen muutoksen tuloveroasteissa. Tämänkaltaisiin koetyyppisiin asetelmiin ja kehittyneisiin empiirisiin menetelmiin perustuvat tutkimukset tarjoavat luotettavaa tietoa verotuksen kausaalista vaikutuksesta henkilöiden käyttäytymiseen.

Väitöskirjassani tutkin tuloverotuksen käyttäytymisvaikutuksia eri näkökulmista. Väitöskirja sisältää johdantoluvun sekä neljä empiiristä artikkelia, joissa hyödynnetään laajoja suomalaisia yksilötason rekisteriaineistoja sekä viimeaikaisia empiirisiä tutkimusmenetelmiä. Väitöskirjan kaksi ensimmäistä artikkelia käsittelevät suomalaisten listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien käyttäytymisvaikutuksia. Yritysten omistajilla on tavallisia palkansaajia laajemmat mahdollisuudet reagoida tuloveroihin. Yrittäjät voivat helpommin vaikuttaa työpanoksensa määrään ja tehtyihin työtunteihin. Lisäksi yrittäjät voivat monissa tapauksissa vaikuttaa myös siihen, missä muodossa tuloa yrityksestä nostetaan.

Ensimmäisessä artikkelissa tarkastellaan omistajien tulonmuuntoa. Suomen verojärjestelmässä osinko- ja palkkatuloa verotetaan eri-

laisin verosäännöin. Tämä kannustaa yrittäjiä suunnittelemaan osinko- ja palkkatulonsa siten, että maksettavat verot ovat mahdollisimman pienet. Tämä verokannustimista johtuva tulonmuunto osinko- ja palkkatulojen välillä vähentää verotuloja sekä saattaa heikentää verotuksen taloudellista tehokkuutta.

Tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2005 yritys- ja osinkoverouudistuksen vaikutuksia. Uudistus kiristi osinkoveroa osalle yrittäjistä ja täten kannusti tätä ryhmää maksamaan itselleen mieluummin palkkaa kuin nostamaan osinkoja. Osalle yrittäjistä uudistus ei vastavasti vaikuttanut merkittävästi tulonmuunto-kannustimiin. Tämä vertailuasetelma mahdollistaa tulonmuuntokannustimien vaikutuksen tutkimisen.

Tulosten perusteella tulonmuunto on aktiivista ja verokannustimien muutos vaikutti selvästi omistajien käyttäytymiseen. Tulonmuuntoaktiivisuus oli hyvin samanlaista eri omistajaryhmissä ja erilaisissa yhtiöissä. Tuloksista kuitenkin havaitaan, että verokannustimen koko vaikutti tulonmuuntoon palkka- ja osinkotulojen välillä. Tämä viittaa siihen, että tulonmuunnon kustannuksilla ja hyödyillä on vaikutusta tulonmuuntoaktiivisuuteen ja että osinko- ja palkkatulon veroasteiden eroa pienentämällä voidaan vähentää tulonmuuntoa.

Toisessa artikkelissa erotellaan tuloverotuksen aiheuttamat reaaliset käyttäytymisvaikutukset ja tulonmuunnon aiheuttamat vaikutukset. Aikaisempien tutkimusten perusteella verotus vaikuttaa selvästi yrittäjien käyttäytymiseen (ks. Saez ym. 2012). On kuitenkin epäselvää, kuinka suuri osuus kokonaisvaikutuksesta aiheutuu reaalityaloudellisista päätöksistä ja kuinka suuri osa verosuunnittelusta. Erilaisten vaikutusten erottelu on tärkeää, sillä eri tavat reagoida ve-

rokannustimiin vaikuttavat verotuksen taloudelliseen tehokkuuteen.

Tulosten perusteella yli kaksi kolmasosaa tuloverotuksen aiheuttamasta käyttäytymisvaikutuksesta on selitettävissä tulonmuunnolla. Huomattava tulonmuuntovaikutus pienentää merkittävästi arviota verotuksen aiheuttamasta taloudellisesta tehokkuustappiosta listaamattomien osakeyhtiöiden omistajien kohdalla. Merkittävät muutokset esimerkiksi osinkotulon veropohjassa implikoivat ensi näkemältä suuria tehokkuusvaikutuksia, mutta muutokset yrittäjien kokonaistuloissa ja taloudellisessa aktiiviteetissa ovat kuitenkin huomattavasti maltillisempia. On kuitenkin syytä todeta, että osinkoverotuksella on tulosten perusteella vaikutusta myös yrittäjien reaalityöelämään päätöksiin, kuten esimerkiksi investointeihin.

Kolmannessa artikkelissa tutkitaan verotettavan ansiotulon jousto Suomessa kaikkien työssäkäyvien veronmaksajien osalta. Verotettavan tulon jousto mittaa sitä, kuinka monta prosenttia tuloveron veropohja muuttuu, kun yhdestä lisäeurosta käteen jäävä osuus muuttuu yhden prosentin. Verotettavan tulon jouston avulla voidaan kokonaisvaltaisesti arvioida tuloverotuksen aiheuttamaa tehokkuustappiota, sillä se huomioi eri kanavat, joilla tuloveroihin voidaan reagoida.

Tutkimuksessa hyödynnetään kunnallisverotuksessa tapahtuneita muutoksia. Kunnallisverotus tarjoaa hyvän vertailuasetelman erilaisten henkilöiden välille, sillä kunnallisveroprosentti ei riipu henkilön tuloista. Lisäksi kunnallisveroprosentin muutokset muuttavat tuloveroasteita kaikissa tuloluokissa, ja muutoksia on tapahtunut eri kunnissa eri vuosina.

Tulosten perusteella verotettavan tulon jousto tuloveroasteen suhteen on Suomessa keskimäärin noin 0,25. Tuloveroprosentin vai-

kus veropohjan kokoon on tilastollisesti merkitsevä, mutta tuloverotuksen aiheuttama taloudellinen tehokkuustappio on kuitenkin maltillinen. Tulokset antavat myös viitteitä siitä, että työtunnit ja tuntipalkka reagoivat heikommin veroasteen muutoksiin kuin epäsäännölliset tulot, kuten luontoisedut ja verovähennysten määrä.

Erilaisten käyttäytymiskanavien lisäksi on tärkeää tietää, miksi veronmaksajat reagoivat tai eivät reagoi verokannustimiin. Väitöskirjan neljännessä artikkelissa tarkastellaan käyttäytymisvaikutuksiin tai niiden puuttumiseen vaikuttavia tekijöitä. Viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella käyttäytymisvaikutuksiin liittyvät kitkatekijät, kuten jäykät työmarkkinat sekä epätietoisuus verosäännöistä ja -kannustimista, heikentävät veronmaksajien reagoitua verokannustimiin (Chetty ym. 2011; Kleven ja Waseem 2013). On kuitenkin edelleen epäselvää, miten erityyppiset kitkatekijät selittävät havaittua käyttäytymistä, ja miten erilaiset tekijät vaikuttavat havaitun käyttäytymisvaikutuksen kokoon ja muotoon lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksessa vertaillaan erilaisten verokannustimien vaikutusta samankaltaisten tai samojen henkilöiden käyttäytymiseen. Tutkimuksessa hyödynnetään paikallista ja tulojakauman muotoon perustuvaa nk. bunching-estimointimenetelmää (ks. Saez 2010). Menetelmällä saadaan luotettavaa ja vertailukelpoista evidenssiä erilaisten ja erityyppisten verokannustimien paikallisista käyttäytymisvaikutuksista. Tulosten perusteella kitkatekijät vaikuttavat merkittävästi veronmaksajien käyttäytymiseen. Veronmaksajat eivät reagoi pieniin kannustimiin, mutta jos kannustimet ovat merkittäviä ja helposti ymmärrettäviä, niin käyttäytymisvaikutuksia havaitaan. Lisäksi havai-

taan, että työmarkkinoihin liittyvät kitkatekijät heikentävät keskimääräisiä käyttäytymisvaikutuksia vaikka verokannustimet olisivat merkittäviäkin.

Tämän väitöskirjan tulokset korostavat, että tuloverotuksen käyttäytymisvaikutukset tulisi tuntea tarkasti kun veropolitiikkaa suunnitellaan. Veropohjan kokonaisuuston lisäksi on tärkeää tietää miten ja miksi verokannustimiin reagoidaan, sillä nämä tekijät voivat merkittävästi vaikuttaa jouston tulkintaan. Lisäksi väitöskirjan tulokset antavat tietoa verotuksen käyttäytymisvaikutuksista Suomessa, sillä aikaisempaa suomalaisella yksilötason aineistolla tehtyä tutkimusta on tarjolla hyvin niukasti. Kotimaisen tutkimustiedon lisääntyessä onkin toivottavaa, että veropoliittiset päätökset perustuisivat tulevaisuudessa enemmän tutkituun tietoon. □

Kirjallisuus

- Chetty, R. (2009), “Is the taxable income elasticity sufficient to calculate the deadweight loss? The implications of evasion and avoidance”, *American Economic Journal: Economic Policy* 1: 31–52.
- 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: 749–804.
- Feldstein, M. (1999), “Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax”, *Review of Economics and Statistics* 81: 674–680.
- Kleven, H. ja M. Waseem (2013), “Using notches to uncover optimization frictions and structural elasticities: Theory and evidence from Pakistan”, *Quarterly Journal of Economics* 128: 699–723.
- Saez, E. (2010), “Do taxpayers bunch at kink points?” *American Economic Journal: Economic Policy* 2: 180–212.
- 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: 3–50.
- Slemrod, J. (1995), “Income creation or income shifting? Behavioral responses to the Tax Reform Act of 1986”, *American Economic Review Papers and Proceedings* 85: 175–180.