

Verotus, tulojakauma ja terveys

Terhi Ravaska

Julkistaloustieteen keskiössä on hyvinvointi. Julkinen valta pyrkii erilaisten toimenpiteiden avulla parantamaan yhteiskunnan jäsenten hyvinvointia, ja julkistaloustiede tutkii näiden toimien vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

Julkinen sektorin toiminnan merkittävin rahoituksen lähde on verotus. Ei kuitenkaan ole selvää, mitä ja miten kannattaisi verottaa. Julkistaloustieteilijät tarjoavat keskusteluun systemaattisen tavan analysoida optimaalista verotusta teoreettisessa viitekehyksessä sekä empiirisiä havaintoja verotuksen aiheuttamista käyttäytymismuutoksista ja huomioita verotuksen tulojakonäkökulmista.

Esiteltävänä olevan väitöskirjan kaksi lukua käsittelee optimaalista verotusta. Moderni optimiveroteoria perustuu James Mirrleesin aloittamaan tutkimusalaan, jossa tulojako ja epäsymmetrinen informaatio valtion ja yksilöiden välillä ovat merkittävässä roolissa. Mirrlees tarjosi veroteorialle kehikon, jonka avulla voi-

daan tarkastella erilaisten veroinstrumenttien roolia, niiden työnjakoa ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Mirrlees (1971) hahmotteli vero- ja tulonsiirtojärjestelmän suunnittelun ongelman niin, että verosuunnittelijalla ei ole suoraan informaatiota henkilöiden tulonsaintakyvystä. Valtio havaitsee henkilön työtulot, ja verotus tulee sitoa tähän havaittuun suureen. Työtulot riippuvat kuitenkin tulonsaintakyvystä ja työnteon määrästä. Tavoitteena on jakaa tuloa kyvykkäämmältä henkilöltä alhaisemman tulonsaintakyvyn henkilölle niin, että työn tarjontaa koskevaa päätöstä vääristetään mahdollisimman vähän.

Suuri osa nykyisestä veroteoriasta nojaa tähän Mirrleesin malliin, mutta mallia on laajennettu eri suuntiin, jotta se paremmin heijastaisi todellisuutta. Malliin on esimerkiksi sisällytetty työmarkkinoille osallistumispäätös, tulo- ja elämäntilanteen muuttaminen työtulosta pääomatuloon tai maastamuuttopäätös. Tehokkuuden,

Kirjoitus perustuu Tampereen yliopistossa 14.6.2019 tarkastettuun väitöskirjaan *Essays on Optimal Lifetime Redistribution, Inequality and Well-Being*. Vastaväittäjänä toimi professori Markus Jäntti (Tukholman yliopisto) ja kustoksena professori Matti Tuomala (Tampereen yliopisto). KTT Terhi Ravaska (terhi.ravaska@labour.fi) työskentelee vanhempana tutkijana Palkansaajien tutkimuslaitoksessa.

eli kannustinongelmien minimoinnin, ja oikeudenmukaisen tulonjaon välinen tasapainotelu on verotutkimuksen ydintä.

Optimituloveroteoriassa on perinteisesti ajateltu, että taloudessa asuvien henkilöiden makutottumukset vapaa-ajan ja kulutuksen suhteen ovat samat ja henkilöt eroavat vain tulonansaintakyvyltään. Nämä yksinkertaistukset ovat auttaneet mallien ratkaisussa mutta ovat edustaneet todellisuutta huonosti. Parin viime vuosikymmenen aikana verotuksen teoreettinen tutkimus on laajentanut perinteistä Mirrleesin mallia tilanteisiin, joissa yksilöt poikkeavat useamman taustatekijän suhteen eikä verosuunnittelija havaitse näitä tekijöitä suoraan. Tällaisessa moniulotteisessa tapauksessa on tutkittu etenkin Atkinsonin ja Stiglitzin (1976) tuloksen paikkaansa pitävyyttä. Tulosta on tulkittu niin, että pääomatuloverosta ei tarvitse käyttää, jos käytössä on epälineaarinen työtulon vero. On kuitenkin havaittu, että moniulotteisessa maailmassa tämä tulos ei enää päde. Väitöskirjan verotusta käsittelevät artikkelit tutkivat tällaisia moniulotteisia mallimaailmoja ja pääomatuloveron tarpeellisuutta.

Optimituloveromallien lähtökohtana on maksimoida yhteiskunnan hyvinvointia, jota mallissa edustaa jonkinlaisen tulonjakotavoitteen sisältävä yhteiskunnan hyvinvointifunktio. Veromalli vaatii jonkinlaisen tulonjakotavoitteen olemassaolon, mutta verotutkijan ei tarvitse ottaa kantaa minkälainen tavoiteltava tulonjako olisi oltava, vaan tämä jää luonnollisesti poliitikkojen ja kansalaisten päätettäväksi. Verotutkimuksessa tämä normatiivisen kannan ottaminen vältetään joko ratkaisemalla veromallit eri tulonjakopreferenssejä edustavalla yleistettävällä parametrilla tai etenkin numeerisissa simulaatioissa vertailemalla mal-

lien tuloksia erilaisten tulonjakopreferenssien avulla.

Väitöskirjan ensimmäisessä tutkimusartikkelissa, joka on kirjoitettu yhdessä Matti Tuomalan ja Sanna Tenhusen kanssa, tarkastellaan Mirrleesin veromallia tapauksessa, jossa henkilöt eroavat säästämishalukkuutensa ja kyvykkyytensä perusteella (Ravaska ym. 2018). Taloudessa on korkean ja matalan tuottavuuden henkilöitä. Lisäksi molemmat tuottavuustyypit jaetaan vielä enemmän tai vähemmän säästäväisiin henkilöihin. Tällaisessa mallimaailmassa tutkitaan sitä, onko säästämistä tarpeellista vääristää erilaisten hyvinvointifunktioiden tapauksissa. Artikkelissa esitetään myös uusi tavoitefunktio, joka pyrkii huomioimaan mahdollisimman hyvin sen tapauksen, että valtio haluaa jakaa tuloa vain henkilön olosuhteiden perusteella eikä henkilön omien valintojen perusteella. Tämä ajatus pohjaa Roemerin (1998) mahdollisuuksien tasa-arvon periaatteille ja olemmekin nimenneet käyttämämme tavoitteen Roemerin hyvinvointifunktioksi. Analyttisten tulosten ja numeeristen simulaatioiden perusteella voidaan sanoa, että tällaisessa mallimaailmassa epälineaarinen pääomavero kuuluu optimaalisten veroinstrumenttien joukkoon ja hyvinvointifunktion valinta vaikuttaa suuresti rajaverojen suuruuteen.

Väitöskirjan toisessa tutkimusartikkelissa tarkastellaan optimituloveromallia, jossa henkilöt eroavat tulonansaintakyvyn lisäksi perityltä varallisuudeltaan. Lähtökohtana on havainto, että varallisuuden kohdistuvat verot, kuten perintöverot, ovat kaikkein epäsuosituimpia veroja äänestäjien keskuudessa ja monet valtiot ovat päätyneet poistamaan näitä veromuotoja (Drometer ja Frank 2018). Toisaalta on arvioitu, että perintöjen rooli eriarvoisuuden kasvussa saattaa tulevaisuudessa olla

suurempi kuin 1900-luvulla (Piketty ja Zucman 2014). Tutkimuskysymys onkin, voidaan-ko perinnöistä johtuvaa eriarvoisuutta tasata ilman varallisuusverotusta pääomatuloveron ja työtuloveron avulla. Tässäkin tapauksessa pääomatulonverolle löytyy rooli optimaalisessa veroinstrumenttien valikoimassa, mutta veron uudelleenjakava vaikutus on pieni.

Verotuksen ohella julkinen valta suunnittelee ja säätää lakeja, jotka pyrkivät parantamaan yhteiskunnan jäsenten hyvinvointia joko suoraan tai välillisesti rakentamalla kestävämpää julkista taloutta tulevaisuuden sosiaaliturvan rahoittamiseksi. Kattavan sosiaaliturvan taustalla on korkea työllisyysaste. Työmarkkinapolitiikka onkin tärkeä osa kestävää talouspolitiikkaa, eikä työllisyyden merkitystä voi väestön ikääntyessä liikaa korostaa. Erilaisten työllisyysohjelmien ja työmarkkinapolitiikan arvioinnissa yhteiskuntatieteilijöillä on tärkeä rooli osoittaa, mitkä toimet ovat nostaneet työllisten määrää ja mitkä ovat epäonnistuneet. Tutkijoiden panosta olisikin oleellista hyödyntää jo lain säätämisvaiheessa.

Politiikkatoimenpiteillä on usein myös seurauksia, joita ei osattu ottaa huomioon lakimuutosta suunniteltaessa. Esimerkiksi eläkeiän nostaminen ei välttämättä ole hyödyllistä politiikkaa, jos vanhempien työntekijöiden työkyky on niin paljon alentunut, että työssä jatkaminen alimpaan eläkeikään asti on mahdotonta. Poliittisessa keskustelussa onkin usein heitetty ilmoille ajatus, että työn määrän vähentäminen työuran loppupäässä voisi pidentää työuria.

Väitöskirjan viimeisessä tutkimusartikkelissa on tarkasteltu empiirisesti osa-aikaeläkejärjestelmän vaikutuksia vanhempien työntekijöiden terveystulemiin ja työssä jatkamiseen. Suomen osa-aikaeläkejärjestelmä tarjoaa mielenkiintoisen tutkimusasetelman, koska työn

määrä väheni varmuudella ja se pienensi käytettävissä olevia tuloja vain vähän eikä useinkaan muuttanut henkilön työympäristöä. Hyödyntämällä osa-aikaeläkejärjestelmässä tapahtuneita ikärajan muutoksia voidaan sanoa jotain nimenomaan työn määrän vähentämisen vaikutuksista. Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella siitä tiedetään hyvin vähän. Suomea koskevien empiiristen tutkimustulosten mukaan sairaimmalle osajoukolle työn määrän vähentäminen pienensi sairauspoissaoloja ja lääkeostoja.

Tulojakauman avulla voidaan karakterisoida julkisen vallan toimien ja yhteiskunnan rakenteen ja instituutioiden vaikutuksia ihmisten taloudelliseen tilanteeseen. Tuotannontekijätulot, eli palkat, yrittäjätulot ja omaisuudesta saadut tulot, kuvaavat markkinoilta saatua tuloa. Julkisen vallan toimenpiteet, jotka vaikuttavat markkinoilla tapahtuvan vaihdannan hintoihin eli esimerkiksi työmarkkinoilla palkkaan, näkyvät tuotannontekijätulojen jakautumisessa. Lisäämällä tuotannontekijätuloihin tulonsiirrot saadaan bruttotulojen jakauma ja vähentämällä bruttotuloista maksetut verot, voidaan tarkastella käytettävissä olevien tulojen jakaumaa. Tätä nykyä tutkijoilla on käytössään tilastoaineistoa pitkiltä aikaväleiltä koko väestöstä, jotka mahdollistavat tulojakaumien tarkemman tarkastelun yli ajan.

Etenkin tulojakauman huippu on saanut viimeisen noin kymmenen vuoden aikana suuren huomion. Väitöskirjan kolmannessa tutkimusartikkelissa on kuvailtu tulojakauman huippua etenkin sukupuolten näkökulmasta. Naisten ja miesten palkkaerot ovat puhuttaneet paljon mutta palkka on vain yksi osa kokonaistuloa ja etenkin pääomatulon osuus kasvaa tulojakauman huipulla. Tutkimuksessa on tarkasteltu naisten osuutta huipputulon saa-

jjista sekä tulohuipun tulonmuodostusta, tulo-liikkuvuutta sekä näiden henkilöiden taustaa. Tutkimuksessa tulohuippu määritellään ylimmäksi kymmeneksi prosentiksi laskettuna bruttotulojakaumasta.

Suomessa kokonaistulon jakaumassa naiset ovat merkittävän aliedustettuina huipputulonsaajien joukossa, eikä 1990-luvun puolen välin jälkeen naisten osuus huipulla ole kasvanut kuin vain vähän. Naisten tuloliikkuvuus huipulla on suurempaa kuin miehillä ja palkkatulojen osuus pienempi.

Naisten asemaa tulohuipulla on viime aikoina tutkittu useammassa maassa (Atkinson ym. 2018; Boschini ym. 2017). Vertailu näihin muiden maiden tutkimustuloksiin kertoo, että pohjoismainen järjestelmä ei ole vielä onnistunut tasoittamaan naisten tietä huipulle, vaikka yleisesti Pohjoismaat tunnetaan tasa-arvostaan. Tutkimustulokset ulottuvat vuoteen 2012. Niiden mukaan etenkin vuosina 2008–2012 tulohuipulle tuli enemmän naisjohtajia, ja naisten palkkaosuus kokonaistulosta kasvoi. Tämä viittaa siihen, että lasikatto työmarkkinoilla oli aikaisempaan verrattuna hieman ohentunut. □

Kirjallisuus

- Atkinson, A., Casarico, A. ja Voitchovsky, S. (2018), “Top Incomes and the Gender Divide”, *Journal of Economic Inequality* 16: 225–256.
- Atkinson, A. ja Stiglitz, J. (1976), “The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation”, *Journal of Public Economics* 6 : 55–75.
- Boschini, A., Gunnarsson, K. ja Roine, J. (2017), “Women in Top Incomes : Evidence from Sweden 1974 – 2013”, IZA Discussion Paper Series No. 10979.
- Drometer, M. ja Frank, M. (2018), “Wealth and Inheritance Taxation: An Overview and Country Comparison”, Ifo DICE report 16(2): 45–54.
- Mirrlees, J. (1971), “An exploration in the theory of optimum income taxation”, *Review of Economic Studies* 38: 175–208.
- Piketty, T. ja Zucman, G. (2014), “Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010”, *The Quarterly Journal of Economics* 129: 1255–1310.
- Ravaska, T., Tenhunen, S. ja Tuomala, M. (2018), “On the optimal lifetime redistribution and social objectives: a multidimensional approach”, *International Tax and Public Finance* 25: 631–653.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press.