

Esseitä verotuksesta ja sosiaaliturvasta kehittyvissä maissa

Maria Jouste

Tehokas verotus ja toimiva sosiaaliturva ovat keskeisiä asioita minkä tahansa valtion toiminnassa. Kaikkien maiden täytyy kerätä veroja, jotta ne voisivat tarjota elintärkeitä julkisia hyödykkeitä ja sosiaaliturvaa kansalaisilleen. Veron keräys ja toimiva sosiaaliturva ovat itsestään selviä asioita ihmisille länsimaissa, mutta kehittyvissä maissa asiat ovat toisin. Monilla kehittyvillä valtioilla on haasteita kerätä tarpeeksi verotuloja kansallisesti ja siten ne eivät usein pysty tarjoamaan riittävää perusturvaa kansalaisilleen. Esimerkiksi Afrikassa, Lähi-idässä ja Etelä-Aasiassa keskimääräiset verotulot ovat suuruudeltaan vain 15 prosenttia bruttokansantuotteesta tai vähemmän. Määrä on vähäinen verrattuna esimerkiksi Eurooppaan tai Pohjois-Amerikkaan, jossa verotulot ovat keskimäärin 24 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämän seurauksena kehittyvät maat joutuvat turvautumaan kansainväliseen kehitysapuun. Pitkällä aikavälillä kehitysapuun tukeutuminen ei ole kestävä ratkaisu kehittyville maille, koska se voi heikentää kansallista politiikkaa ja ponnisteluja nostaa maiden omia tuloja (Manning 2012).

Verotulojen lisääminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista kehittyvissä maissa. Heikot instituutiot, laaja epävirallinen sektori, epävakaa poliittinen ympäristö, läpinäkyvyyden puute ja kansalaisten tietämättömyys ja välinpitämättömyys veronmaksua kohtaan luovat haasteita valtioille (Besley ja Persson 2014). Esimerkiksi epävirallinen sektori kattaa suurimman osan taloudesta monissa kehittyvissä maissa. Kansainvälinen työjärjestö arvioi, että 86 prosenttia työvoimasta Afrikassa on epävirallista (ILO 2018). Tämä tarkoittaa, että suurin osa työntekijöistä ei maksa veroja ja he eivät ole oikeutettuja työtömyysvakuutukseen. Tutkijat, kuten Besley ja Persson (2014) ja Gordon ja Li (2009) ovat argumentoineet, että yritysten ja työntekijöiden virallistaminen ja saaminen verotuksen piiriin on yksi tärkeimmistä tavoitteista verojärjestelmien suunnittelussa. Näistä haasteita johtuen kehittyvien maiden verojärjestelmät täytyy suunnitella eri tavoin kuin länsimaissa.

Osaksi samat haasteet, jotka heikentävät verotulojen lisäämistä, ovat vaikeuttamassa sosiaaliturvan toteuttamista kehittyvissä maissa. Laaja epävirallinen sektori ja toimimattomat

VTT Maria Jouste (jouste@wider.unu.edu) on tutkija UNU-WIDER-instituutissa. Kirjoitus perustuu hänen Turun yliopistossa 20.6.2022 tarkastettuun väitöskirjaansa *Essays on Taxation and Social Protection in Developing Countries*. Vastaväittäjänä toimi apulaisprofessori Mazhar Waseem Manchesterin yliopistosta ja kustoksena professori Janne Tukiainen Turun yliopistosta.

instituutiot vaikuttavat siihen miten kattava sosiaaliturva on ja kenet se saavuttaa. Viime vuosina on erityisesti keskusteltu siitä, tuleeko sosiaaliturva toteuttaa kehittyvissä maissa universaalina perustulona vai kohdistettuina tukina. Argumentteja on esitetty puolin ja toisin, ja huomio on kiinnittynyt siihen, kuinka kalliita erilaiset tukimuodot ovat ja saavuttavatko ne köyhimpiä ihmisiä. Esimerkiksi Brown ym. (2018) puoltavat universaaliala perustuloa, kun taas Hanna ja Olken (2018) ovat sitä mieltä, että kohdistetut tuet auttavat paremmin köyhiä ja ovat kehittyvissä maissa helpommin rahoitettavissa kuin perustulo.

Väitöskirjassani tutkin yllä esitettyjä teemoja: verotusta ja sosiaaliturvaa kehittyvissä maissa. Se koostuu kolmesta esseestä, joista kaksi ensimmäistä tutkii verotukseen liittyviä kysymyksiä kehittyvässä maassa, Ugandassa, ja kolmas essee käsittelee universaaliala eläkettä kehittyvissä maissa.

Väitöskirjani ensimmäisessä esseessä tutkimme yhteistyössä Ugandan verotoimiston tutkijoiden kanssa, kuinka veronmaksajien rekisteröintikampanja ja yksinkertaisempi verolomake pienille yrityksille vaikuttivat veronmaksajien määrään ja verotuloihin Ugandassa. Lisäksi tutkimme, oliko rekisteröintikampanja kustannustehokas. Verolomakkeen muutos ja rekisteröintikampanjat toteutettiin lähekkäin toisiaan ja siitä syystä arvioimme kahta reformia yhtäaikaa. Rekisteröintikampanjat toteutettiin porrastetusti vuosina 2013–2016, ja verolomakkeen muutos tuli voimaan 2015. Rekisteröintikampanja sisälsi esimerkiksi veronmaksajien koulutusta ja uusien keskitettyjen palvelukeskusten perustamista, joissa veronmaksajaksi rekisteröityminen ja verojenmaksu tapahtuu yhdeltä luukulta.

Tutkimuksessamme hyödynnämme laajaa rekisteriaineistoa vuosilta 2012–2018. Tutki-

musmenetelmänä on porrastettu ja tavanomainen *differences-in-differences*-menetelmä, jossa vertaamme pienten yritysten, jotka maksavat liikevaihtoon pohjautuvaa veroa, veroilmoitusten määrää (tai verotulojen määrää) vastaavien pienten yritysten, jotka maksavat tuottoon perustuvaa yritysveroa, veroilmoitusten määrään. Porrastetulla *differences-in-differences*-menetelmällä tutkimme rekisteröintikampanjan dynaamisia, ryhmäkohtaisia ja keskimääräisiä vaikutuksia. Verolomakkeen muutokseen käytämme yksinkertaista *differences-in-differences*-menetelmää.

Tulosten perusteella molemmat reformit lisäsivät veronmaksajien määrää ja verotuloja Ugandassa. Rekisteröintikampanja suunnilleen kaksinkertaisti veronmaksajien määrän, ja erityisesti myöhempinä vuosina veronmaksajien määrä lisääntyi jopa 160 prosenttia. Yksinkertaisempi verolomake myös nosti veronmaksajien määrää yli kaksinkertaiseksi. Molemmat reformit suunnilleen kaksinkertaistivat verotulot. Analyysimme myös osoittaa, että rekisteröintikampanja toteutettiin kustannustehokkaasti.

Huomioitavaa on, että reformeilla oli positiivinen yhteisvaikutus. Tämän yhteisvaikutuksen taustalla on todennäköisesti se, että keskitetyissä palvelukeskuksissa pystyttiin valvomaan ja velvoittamaan yritykset rekisteröitymään ja maksamaan verot, mutta myös kouluttamaan veronmaksajia verojen maksussa. Samalla yksinkertainen verolomake helpotti verotoimiston työntekijöitä auttamaan veronmaksajia maksamaan veronsa. Tämä tukee aikaisempia tutkimuksia (kootusti Alm 2019), joissa on osoitettu, että veronmaksajien kouluttaminen vaikuttaa heidän rekisteröitymiseensä ja verojen maksamiseen. Myös paremmat palvelut, jotka tekevät verojen maksamisesta helpompaa, lisäävät verojen maksua.

Tutkimuksemme on ensimmäinen, jossa tarkastellaan rekisteröintikampanjan ja yksinkertaisemmän verolomakkeen vaikutuksia matalan tulotason maassa rekisteriaineistoja hyödyntäen. Tutkimuksemme on kuitenkin osa laajempaa ja kasvavaa kirjallisuutta, jossa on tutkittu verotuksen vaikutuksia ja veronmaksajien rekisteröintiä kehittyvissä maissa. Esimerkiksi Wassem (2018 ja 2020) on hyödyntänyt pakistanalaisia rekisteröintiaineistoja veroasteen muutosten ja arvonlisäverotuksen vaikutusten tutkimiseen. Lediga ym. (2020) on käyttänyt eteläafrikkalaisia rekisteröintiaineistoja arvioidakseen verohallinnollisia reformeja. Kuitenkaan nämä tutkimukset eivät käsittele samanlaisia reformeja kuin meidän tutkimuksemme.

Väitöskirjani toisessa esseessä arvioimme yhteistyössä Jukka Pirttilän, Pia Rattenhuberin ja ugandalaisten tutkijoiden kanssa, kuinka henkilöiden tuloverotuksen muutos vuonna 2012 vaikutti työntekijöiden tuloihin ja erityisesti verotettavien tulojen joustoon ja verotuloihin Ugandassa. Tuloverotus muuttui kahdella merkittävällä tavalla. Ensinnäkin verovapaan tulon rajaa ja toisen veroluokan rajaa nostettiin. Toiseksi ylimmän tuloluokan marginaaliveroaste nousi 30 prosentista 40 prosenttiin. Tutkimuksessa keskityimme ylimmän tuloluokan (rikkain prosentti) marginaaliveroasteen muutokseen.

Tutkimusmenetelmä on *differences-in-differences*-menetelmä, jota käytetään yleisesti tutkittaessa verotettavien tulojen joustoa (Saez ym. 2012 ja Neisser 2021). Käytämme ugandalaista henkilöiden tuloveroaineistoa vuosilta 2010–2015. Lisäksi hyödynnämme yritysten veroaineistoa tutkiessamme käyttäytymisvaikutusten syitä ja lopuksi simuloimme verotulojen muutoksen arvioidaksemme miten käyttäytymisvaikutukset olivat osallisena siihen.

Tutkimuksessa havaitaan, että ylimmän tuloluokan verotettavat tulot laskivat huomattavasti marginaaliveroasteen noston jälkeen. Luotettavin estimaattimme verotettavan tulon joustolle on 0,33 ja 0,48 välillä. Tämä tarkoittaa, että ylimmän tuloluokan veronmaksajat reagoivat merkittävästi veroasteen muutokseen. Jousto on myös suurempi kuin vastaavat joustot länsimaissa (ks. Neisser 2021). Tutkimme myös tulosten heterogeenisuutta ja havaitsimme, että reaktio veroreformiin oli suurempi rikkaimman puolen prosenttien tuloluokassa kuin rikkaimman 1–0,5 prosenttien tuloluokassa.

Tulojen reaktion lisäksi analysoimme, mikä oli taustalla ylimmän tuloluokan huomattavassa tulojen laskussa. Tutkimuksessa tarkastellaan miten erilaiset verotettavien tulojen komponentit ovat osallisena tulojen laskuun. Ugandassa verotettavat tulot sisältävät verotettavat edut työnantajalta, kuten lomarahat, työnantajalta saadun asumistuen ja bonukset. Analyysimme osoittaa, että verotettavat edut olivat suuremmassa roolissa tulojen laskussa kuin peruspalkka. Lisäksi tutkimuksessa huomattiin, että yritykset, joiden työntekijöiden tulot laskivat eniten veroreformin jälkeen, maksoivat suurempia osinkoja kuin yritykset, joiden työntekijöiden tulot eivät laskeneet paljoa. Tämä viittaa mahdolliseen tulojen siirtämiseen.

Simulointitulokset osoittavat, että vaikka veronmaksajien reaktio veroreformiin oli merkittävä, verotulot kasvoivat reformin jälkeen. Tämä tarkoittaa, että veroasteen nosto kompensoi käyttäytymisvaikutukset. Yksinkertaiset laskelmat myös viittavat siihen, että nykyinen ylin marginaaliveroaste on lähellä teoreettista verotulot maksimoivaa veroastetta (laskukaavasta ks. Piketty ja Saez 2013).

Väitöskirjani kolmannessa esseessä tutkin yhteistyössä Pia Rattenhuberin kanssa, kuinka

hypoteettiset universaalit eläkereformit vaikuttaisivat köyhyyteen ja taloudelliseen epätasa-arvoon Ecuadorissa, Ghanassa, Tansaniassa ja Etelä-Afrikassa. Analysoimme yhteensä kolmea erilaista eläkereformia, joiden laajuus vaihtelee sen mukaan, kuinka iäkkäälle eläkettä annetaan ja mikä on eläkkeen rahallinen määrä. Lisäksi laskemme reformien kustannukset.

Tutkimuksessa hyödynnämme mikrosimulointimallinnusta ja kansallisesti edustavaa kotitalouksien kyselyaineistoa. Simuloimme hypoteettiset eläkereformit siten, että joko korvaamme olemassa olevat eläkejärjestelmät universaaleilla eläkkeillä tai annamme universaalin eläkkeen lisänä vanhan eläkkeen päälle niissä maissa, joissa on kattava eläkejärjestelmä (näitä olivat Ecuador ja Etelä-Afrikka). Maissa, joissa ei ole olemassa olevaa eläkejärjestelmää, simuloimme eläkereformit sellaisenaan (Ghana ja Tansania).

Tuloksena on, että universaalien eläkereformien vaikutukset köyhyyteen ja taloudelliseen epätasa-arvoon vaihtelevat maittain ja ovat riippuvaisia eläkereformin kattavuudesta ja tuen määrästä. Ghanassa ja Tansaniassa köyhyys ja taloudellinen epätasa-arvo vähenivät kaikissa reformeissa verrattuna olemassa olevaan tilanteeseen. Ecuadorissa sen sijaan universaalien eläkkeen vaikutus riippui olemassa olevista eläkkeistä. Kun universaali eläke annetaan lisätulona olemassa olevan eläkkeen päälle, se vähentää köyhyyttä ja taloudellista epätasa-arvoa, koska olemassa olevat eläkkeet eivät tavoita kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia vanhuk-
sia. Jos taas universaalilla eläkkeellä korvattiin olemassa oleva järjestelmä, vaikutukset olivat riippuvaisia eläkkeen suuruudesta ja kattavuudesta. Etelä-Afrikassa taas kaikki universaalit eläkereformit eivät vähentäneet köyhyyttä ja taloudellista epätasa-arvoa verrattuna olemassa

oleviin eläkkeisiin, koska jo olemassa olevat eläkkeet ovat anteliaita ja tavoittavat suurimman osan köyhistä vanhuksista. Kaikissa maissa eläkereformien kustannukset ovat huomattavia.

Aiempiä tutkimuksia eläkejärjestelmien muuttamisesta universaaleiksi on lähinnä Latinalaisesta Amerikasta (esimerkiksi Gasparini ym. 2010 ja Dethier ym. 2011), joten tutkimuksemme on ensimmäisiä, jossa tarkastellaan Afrikan maita. Tosin Levine ym. (2011) tutkivat Namibian universaalia eläkettä ja havaitsivat, että se vähentää todennäköisyyttä kokea köyhyyttä, mutta vaikutukset taloudelliseen epätasa-arvoon olivat merkityksettömiä. □

Kirjallisuus

- Alm, J. (2019), "What motivates tax compliance?", *Journal of Economic Surveys* 33: 353–388.
- Besley, T. ja Persson, T. (2014), "Why do developing countries tax so little?", *Journal of Economic Perspectives* 28: 99–120.
- Brown, C., Ravallion, R., ja van de Walle, D. (2018), "A poor means test? Econometric targeting in Africa", *Journal of Development Economics* 134: 109–124.
- Dethier, J.-J., Pestieau, P. ja Ali, R. (2011), "The impact of a minimum pension on old age poverty and its budgetary cost: Evidence from Latin America", *Revista de Economia del Rosario* 14: 135–163.
- Gasparini, L., Alejo, J., Haimovich, F., Olivieri, S., ja Tornarolli, L. (2010), "Poverty among older people in Latin America and the Caribbean", *Journal of International Development* 22: 176–207.
- Gordon, R. ja Li, W. (2009), "Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation", *Journal of Public Economics* 93: 855–866.

- Hanna, R. ja Olken, B. (2018), "Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries", *Journal of Economic Perspectives* 32: 201–226.
- ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture (Third edition)*, International Labour Office, Geneva.
- Lediga, C., Riedel, N. ja Strohmaier, K. (2020), "What you do (and what you don't) get when expanding the net: Evidence from forced taxpayer registration in South Africa", SSRN, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3616808>.
- Levine, S., van der Berg, S., ja Yu, D. (2011), "The impact of cash transfers on household welfare in Namibia", *Development Southern Africa* 28: 39–59.
- Manning, R. (2012), "Aid as a second-best solution: Seven problems of effectiveness and how to tackle them", WIDER Working Paper 2012/24. UNU-WIDER, Helsinki.
- Neisser, C. (2021), "The elasticity of taxable income: A meta-regression analysis", *The Economic Journal* 131: 3365–3391.
- Piketty, T. ja Saez, E. (2013), "Optimal Labor Income Taxation", teoksessa Auerbach, A., Chetty, R., Feldstein, M. ja Saez, E. (toim.), *Handbook of Public Economics, Volume 5*. Amsterdam: Elsevier.
- Saez, E., Slemrod, J. ja Giertz, S.H. (2012), "The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review", *Journal of Economic Literature* 50: 3–50.
- Waseem, M. (2018), "Taxes, informality and income shifting: Evidence from a recent Pakistani tax reform", *Journal of Public Economics* 157: 41–77.
- Waseem, M. (2020), "The role of withholding in the self-enforcement of a value-added tax: Evidence from Pakistan", *Review of Economics and Statistics* 104: 116–132.