

REAALINEN TULOVEROTUS 1948–1999

PERTTI HONKANEN

Tuloverotuksen kireydestä puhutaan usein aivan kuin se olisi jotakin absoluuttista. Verotuksen kireyttä joudutaan kuitenkin yleensä mittaamaan suhteellisesti, esimerkiksi suhteellisesti eri väestöryhmien kesken, suhteessa toisiin maihin ja suhteessa aikaisempiin vuosiin.

Kun selvitetään tuloverotuksen kehitystä ajanjaksolla, vertailuun tarvitaan jokin reaalin kiintopiste tai mittapuu seuraavista syistä. Osa tuloverotuksen muutoksista perustuu veroperusteiden muutoksiin, osa taas tulojen muutoksiin. Kun verotus on progressiivista, tulojen nousu johtaa tietenkin verotuksen kiristymiseen. Toisaalta veroperusteiden muutoksissa on erotettava toisistaan reaaliset muutokset ja inflaatiotarkistukset. Jos veroasteikkojen ja vähennysten markkamääriä ei tarkisteta inflaation huomioon ottamiseksi, tapahtuisi verotuksen kiristymistä silloinkin, kun reaalitytulot pysyvät ennallaan.

Nämä seikat voidaan ottaa huomioon *reaalisen tuloverotuksen* käsitteessä (vrt. Turkila 1980). Eri vuosien veroperusteet voidaan muuttaa yhteismittalliseksi deflatoimalla veroperusteisiin sisältyvät kiinteät markkamäärät saman vuoden hintatasoon. Deflaointi kohdistetaan siis nimenomaan veroperusteisiin eikä tuloihin. Silloin on mahdollista erottaa veroperusteiden muutoksista reaalin ja inflaatiokomponentti.

Tämän kirjoittaja on tehnyt henkilöverotuksen muutosten analysointiin soveltuvan VEROKARHU-laskentamallin. Laskentamalli sisältää vuosien 1980–1999 keskeiset tulo- ja varallisuusveroperusteet. Mallia on täydennetty vuosien 1948–1979 keskeisimmät veroperusteet sisältävällä mallilla, joka on saanut nimekseen EMOKARHU. Nämä mallit sisältävät keskeisen verolainsäädännön yhteensä 52 vuodelta.

EMOKARHU- ja VEROKARHU-mallit sisältävät valtion tuloveroasteikot, tärkeimmät valtion- ja kunnallisverotuksen vähennykset sekä kunnallisveron, kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun laskemiseen tarvittavat kaavat ja vero-

kannat. Vuodesta 1993 lähtien VEROKARHU-malli ottaa huomioon myös palkansaajien pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut veroina ja verotettavien tulojen vähennyksenä. VEROKARHU-mallissa otetaan huomioon palkka- ja eläketulojen, muiden ansiotulojen sekä pääomatulojen verotuksen erot sekä myös varallisuusverotus. EMOKARHU-malli on tässä suhteessa suppeampi, ja siinä on rajoitettu palkkatulojen verotukseen.

Seuraavassa muutoksia tarkastellaan vain yksinkertaisessa perustapauksessa, jossa perheettömällä henkilöllä on pelkästään palkkatuloa eikä muita kuin automaattisesti myönnettäviä vähennysoikeuksia. Kunnallisvero lasketaan veroäyrin keskimääräisen hinnan mukaan. Muun muassa aikaisempien vuosien verotukseen sisältyneen kalliinpaikanvähennyksen vuoksi on tehtävä vielä lisäoletuksia. Tässä oletetaan, että esimerkkihenkilö asuu ensimmäiseen kalleusluokkaan kuuluvassa kaupungissa. Koska kyse on nimenomaan palkansaajasta, pääomatulojen verotuksessa tapahtuneet muutokset eivät vaikuta kuvaan. Nämä oletukset on syytä muistaa, kun tuloksia tulkitaan.

Vertailu tehdään kolmella eri tulotasolla. Perustapauksena on vuositulo 135 000 mk, joka vastaa palkansaajien keskimääräistä tuloa vuonna 1998 kansantalouden tilinpidon luvuista laskettuna. Toinen tulosaso on puolet tästä eli 68 000 mk, joka edustaa ”pienituloisia” palkansaajia. Kolmantena tulotasona on ensiksi mainittu tulo kaksinkertaisena, 271 000 mk; se edustaa ”hyvätuloisia” palkansaajia.

Kuviossa 1 on esitetty mallien avulla laskettu reaalin veroasteen kehitys vuosina 1948–1999. Tarkastelu osoittaa, että tyyppipalkansaajan verotuksessa voidaan erottaa muutamia selviä vaihteita (ks. kuvio 2).

1. Vuoden 1948 jälkeen 1950-luvun puoliin asti reaalin tuloverotus keventyi. Veroaste oli alhaisimmillaan vuonna 1955. Tämä ajanjakso voidaan tulkita sotaverotuksen purkamisen ajan-

Kuvio 1. Reaalinen tuloveroaste 1948–1999



jaksoksi, jolloin toisaalta sosiaaliturvassa ja julkisissa palveluissa ei tapahtunut kovin merkittävää laajentumista. Tuloverotuksen yleinen alentaminen oli mahdollista.

2. Reaalisessa tuloverorasituksessa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia 1950-luvun jälkipuoliskolla.

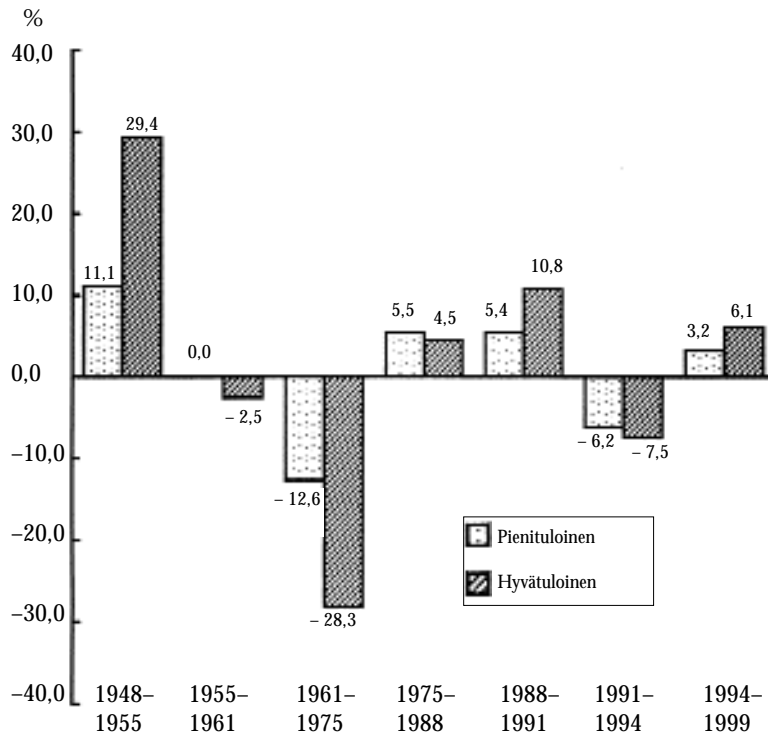
3. 1960-luvulla ja 1970-luvun alkupuolella reaalin tuloverotus kiristyi tuntuvasti. Huippuvuosi verotuksen kireydessä oli vuosi 1975. Tuloverotuksen kiristäminen toteutettiin pääosin siten, että tuloveroasteikot ja vähennykset pidettiin vuodesta toiseen ennallaan, jolloin inflaatio johti verotuksen reaaliseen kiristymiseen. Verotuksen kiristymisen taustalla voidaan nähdä sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion laajentumisvaihe, joka lisäsi tuntuvasti julkisia menoja.

4. Vuoden 1975 jälkeen reaalin tuloveroaste hieman alentui, mutta pysyi sitten lähes ennallaan vuoteen 1988 asti. Näinä vuosina tuloverotuksessa alettiin toteuttaa vuosittain ns. inflaatiotarkistuksia, mikä esti reaalin tuloverotuksen kiristymisen.

5. Vuosina 1989–1991 Holkerin hallitus toteutti ns. suuren verouudistuksen, joka alensi reaalin tuloveroastetta huomattavasti, suunnilleen 1960-luvun lopun tasolle.

6. Vuosina 1992–1994 Ahon hallituksen aikana verotus kiristyi selvästi, mihin vaikuttivat valtiontalouden tasapainottamisen nimissä toteutetut veronkorotukset ("raippaverot"), palkansaa-jilta perittävät uudet eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä se, että tuloveroasteikot ja tärkeimmät vähennykset jätettiin ennalleen.

Kuvio 2. Reaalisten veromuutosten vaikutus nettotuloihin



7. Vuosina 1995–1999 reaalin tuloveroaste on uudelleen keventynyt, suunnilleen takaisin vuoden 1991 tasolle. Lipposen I hallituksen toteuttamat veronkevennykset ovat vieneet kehityksen tähän suuntaan.

Reaalista veroastetta kuvaavien käyrien valossa näyttää siltä, että verotus on vuonna 1999 suunnilleen yhtä kireätä, kuin se oli vuonna 1948 tai 1968. Tämä voidaan sanoa toisin päin tarkemmin. Jos veroperusteissa olisi vuodesta 1948 lähtien tai 1960-luvun lopulta lähtien toteutettu vain inflaatiotarkistukset, tuloverotus olisi suunnilleen yhtä kireätä kuin se nyt todellisuudessa on. Se, että veroasteet todellisuudessa ovat keskimäärin nousseet, on seurausta reaalityulojen noususta, ei niinkään veroperusteiden muuttumisesta.

Kuviossa 1 on vain kuvattu reaalin veroasteen kehitystä kolmella eri tulotasolla. Kehitys eri tulo-tasolla näyttää samanlaiselta. On kuitenkin ilmeistä, että tuloverotuksen muutoksilla on vaikuttettu tulonjakoon. Voidaan kysyä, miten tämä vaikutus voidaan luotettavimmin mitata ja ilmaista?

Kun tuloverotus muuttuu, muutoksen suhteellinen suuruus voidaan ilmaista kolmena eri suhdelukuna. Voidaan laskea verohelpotuksen

(veronkiristyksen) suhde bruttotuloihin, sen suhde nettotuloihin tai sen suhde itse veroon. Tulonjaon muutosten kannalta olennaisin suhdeluku on tietysti muutoksen suhde nettotuloihin. Tästä on oltava tulonjakotilastoissa ja -tutkimuksissa kiinnostuneita, kun selvitetään, miten bruttotulojen, verotuksen ja sosiaaliturvan muutokset vaikuttavat lopulta käytettävissä olevien tulojen jakautumaan.

Veropoliittisessa keskustelussa näyttää vaikuttavan harha, että veroasteen tasaiset muutokset olisivat tulonjaon kannalta tasapuoliset. Kun lähtökohtana on progressiivinen verotus, yhtä suuret veroasteen (verojen ja bruttotulojen suhteen) muutokset eri tuloluokissa johtavat erilaisiin nettotulojen suhteellisiin muutoksiin. On selvää, että verohelpotus, joka suhteessa bruttotuloihin on yhtä suuri eri tuloluokissa, on nettotulojen muutoksena suhteellisesti suurempi hyvätuloisilla kuin pienituloisilla. Tämän todistaminen on triviaalia.

Kuviossa 2 on selvitetty, miten edellisessä esimerkkilaskelmassa ”pienituloisen” ja ”hyvätuloisen” käytettävissä olevat tulot ovat muuttuneet eri vaiheissa vuosina 1948–1999.

Kuvion 2 luvuista ilmenee esimerkiksi, että vuosina 1989–1991 toteutetut verohelpotukset merkitsivät ”hyvätuloisella” esimerkkihenkilöllä noin 10 prosentin nousua nettotuloissa. ”Pienituloisella” esimerkkihenkilöllä nettotulojen nousu oli vain runsaat 5 prosenttia.

Yleisenä sääntönä on, että tuloverotuksen keventäminen on hyödyttänyt enemmän suuri-palkkaisia kuin pienipalkkaisia. Näin on tapahtunut vuosina 1948–1955 sekä myös vuosina 1988–1991 ja 1994–1999. Vastaavasti tuloverotusta kiristettäessä suurituloiset ovat kärsineet enemmän kuin pienituloiset. Tämä on erityisen selvää vuosina 1961–1975, mutta suhde ilmenee myös vuosina 1991–1994. Jonkin verran ristiriitaisemmin voidaan tulkita ajanjaksoja 1955–1961 ja 1975–1988, jolloin kylläkin muutokset veroasteessa olivat kaikkiaan vameampia. Joka tapauksessa yleisenä sääntönä on ollut, että tuloverotuksen tason muutokset potensioituvat hyvä-tuloisten kohdalla.

Jos tarkasteltaisiin todella suuria miljoonaluokan tuloja, tämä suhde näkyisi vielä selvemmin. Esimerkiksi vuosina 1989–1991 toteutettu ”suuri verouudistus” vastasi miljoonan markan palkkatuloissa 24 prosentin nousua käytettävissä olevissa tuloissa.

Mennyttä kehitystä tarkasteltaessa suurten verohelpotusten ajalta näyttävät erityisesti vuodet 1948–1955. Toisaalta verotuksen roiman kiristämisen aikaa oli 1960-luvun loppu ja 1970-luvun alku. Tätä ajanjaksoa leimaa myös tulojaon

tasoittuminen, joka siten ilmeisesti perustui suu-relta osin verotuksen kiristämiseen. Tulonjakotutkimuksessa on todettu, että vuosina 1966–1976 verotuksen tulojakoa tasoittava vaikutus voimistui selvästi (Uusitalo 1989, 49).

Toisaalta laskelma auttaa osaltaan ymmärtämään, miksi lamavuosina tuloerot eivät kovin paljon kasvaneet, vaikka työttömyyden odotettiin siihen johtavan (tuloerojen kehityksestä 1990-luvulla, ks. Suoniemi 1999; Uusitalo 1999). Palkkatulojen verotuksen kiristäminen oli Ahon hallituksen kaudella yksi tuloeroja tasoittanut (tai tuloerojen kasvua ehkäissyt) tekijä. Palkkatulojen verotuksen kiristäminen vaikutti suhteellisesti enemmän hyvä-tuloisten käytettävissä oleviin tuloihin. Tosin pääomatulojen verouudistus vuonna 1993 vaikutti toiseen suuntaan, ja se näkyikin heti liikkahduksena tulojakotilastossa. Vuoden 1993 jälkeen lamavuosina toteutuneet veronkiristykset on suurelta osin purettu ainakin hyvä-tuloisten kohdalla. Verotuksen muutokset ovat vaikuttaneet tilastoissa näkyvään tuloerojen kasvuun.

Veropoliittisessa keskustelussa sanotaan usein, että verohelpotusten pitäisi suosia pienituloisia. Jos näin todella halutaan ja jos tarkoitetaan nimenomaan vaikutusta tulojakoon, veroasteen alennuksen pitäisi pienituloisilla olla tuntuvasti suurempi kuin hyvä-tuloisilla. Tämä on yksi johtopäätös, joka tällaisesta tarkastelusta voidaan tehdä. Kuvatulla välineistöllä voidaan tutkia, miten suuren eron pitäisi silloin olla.

KIRJALLISUUS

Suoniemi, Ilpo: Tulonjaon kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971–1996. Tutkimuksia 76. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 1999

Turkkila, Juhani: Valtion tuloveroasteikkojen reaalin kiristyminen Suomessa vuosina 1949–1979. Sarja B27. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, 1980

Uusitalo, Hannu: Income Distribution in Finland.

The effects of the welfare state and the structural changes in society on income distribution in Finland in 1966–1985. Helsinki: Central Statistical Office of Finland, 1989

Uusitalo, Hannu: Tuloerot kasvaneet jo kolmena peräkkäisenä vuonna. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 5–6, 465–479.