

Ekonomisti verotuksen vuotokohtia etsimässä

Kaisa Kotakorpi

*Kirjoituksessa esitellään julkistalouden tutkimusta Okunin (1975) ”vuotavan ämpärin” ja Duflon (2017) ”ekonomisti putkiasentajana” -metaforiin pohjautuen. Näiden metaforien sovelluksena julkistalouden tutkijoita voidaan kuvata putkiasentajina, jotka pyrkivät paikantamaan vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vuotokohtia sekä tarjoamaan tutkimustulosten avulla keinoja, joilla näitä vuotoja voidaan pienentää. Esimerkkejä vuodoista ovat talouden toimeliaisuuden, esimerkiksi työnteen, väheneminen verotuksen ja sosiaaliturvan seurauksena, tai veronkierto, joka suoraan vähentää kerättävien verotulojen määrää. Verojärjestelmätutkimus laajentaa perinteistä julkisen talouden tutkimusta veroasteiden vaikutusten tarkastelusta verojärjestelmän muiden yksityiskoh-
tien, kuten verovalvonnan, vaikutusten arviointiin. Kirjoituksessa esitellään esimerkkejä sekä aiemmasta kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta että viimeaikaisista suomalaisista tutkimuksista.*

Suomen kokonaisveroaste on n. 43 % BKT:stä, ja kokonaisverotulot (kun huomioidaan sekä verot että pakolliset sosiaalivakuutusmaksut) ovat vastaavasti n. 120 mrd. € vuodessa. Verotuksessa on kyse hyvin suurista rahasummista. Tämän lisäksi verotuksella on suuri merkitys hyvinvoinnin kannalta: Verot vaikuttavat meidän kaikkien elämään joka päivä, vaikka emme sitä välttämättä aina huomaa. Verotuloilla rahoitetaan hyvinvointipalvelut, joita käytämme läpi koko elinkaaren, aina neuvolapalveluista, varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta, terveydenhuoltoon, vanhustenhoitoon ja eläkkeisiin asti. Lisäksi vero- ja etuusjärjestelmän avulla voidaan suoraan pyrkiä lievittämään monia merkittäviä yhteiskunnallisia haasteita, kuten eriarvoisuuden kasvua, sekä terveys- ja ympäristöongelmia.

Verotuksella voidaan pyrkiä saavuttamaan merkittäviä yhteiskunnallisia tavoitteita. Kolikolla on kuitenkin myös toinen puoli: Verotus voi pienentää yhteiskunnassa jaettavissa olevan kakun kokoa, jos esimerkiksi verotuksen vuoksi ihmiset tekevät vähemmän töitä tai yritykset investoivat vähemmän, jolloin voisi käydä niin että tulonmuodostus taloudessa hidastuu. Iso, yli sadan miljardin euron kysymys on, miten rakennetaan hyvä verojärjestelmä: sellainen, joka saavuttaa verotuksen yhteiskunnalliset tavoitteet mahdollisimman pienillä kustannuksilla, eli siten että verotuksesta aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa talouden toiminnalle. Hyvän verojärjestelmän suunnittelu on täysin keskeinen yhteiskunnallinen kysymys, ja samalla suuri tieteellinen haaste.

KT Kaisa Kotakorpi (kaisa.kotakorpi@tuni.fi) on taloustieteen professori ja Verotutkimuksen huippuyksikön johtaja Tampereen yliopistossa. Kirjoitus perustuu Taloustutkijoiden kesäseminaarissa Jyväskylässä kesäkuussa 2023 pidettyyn plenum-esitelmään.

Verotutkimuksen keskeinen tehtävä on tuottaa tietoa talouden syy-seuraussuhteista: Miten eri politiikkatoimenpiteet vaikuttavat yksilöiden ja yritysten käyttäytymiseen? Näiden vaikutusten luotettava arviointi on tärkeää, koska sekä verotuksen hyödyt että haitat riippuvat siitä, miten käyttäytyminen muuttuu verotuksen vuoksi. Haittoja syntyy, jos korkean verotuksen vuoksi tehdään vähemmän töitä tai investoidaan vähemmän; ja toisaalta verotuksen hyödyt esimerkiksi ympäristöongelmien korjaamisessa riippuvat siitä muuttavatko ihmiset käyttäytymistään ympäristöystävällisempään suuntaan ympäristöverojen seurauksena. Syy-seuraussuhteiden arviointiin verotutkimuksessa, kuten muussakin empiirisessä taloustieteessä, voidaan käyttää satunnaistettuja kenttäkokeita, joita tutkijat voivat suunnitella ja toteuttaa yhdessä julkishallinnon toimijoiden kanssa; tai nk. luonnollisia koeasetelmia. Näistä molemmista esitelen joitain esimerkkejä kirjoituksen luvussa 3.

Viimeaikaisessa verotuksen tutkimuksessa, esimerkiksi Verotutkimuksen huippuyksikön tutkimusohjelmassa, on omaksuttu laaja näkökulma verotukseen, ja voidaankin puhua yleisemmin *verojärjestelmätutkimuksesta*. Tällöin ei tarkastella vain veroasteiden vaikutuksia, vaan laajemmin koko verojärjestelmän yksityiskohtien vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan. Tällöin omaksutaan laaja näkemys sekä instituutioihin että käyttäytymiseen. Instituutioiden osalta verojärjestelmätutkimus tarkastelee kaikkia eri verolajeja ja etuuksia. Näiden lisäksi tarkastellaan sääntelyn vaikutuksia. Jos käytetään jälleen esimerkkinä ympäristöpolitiikkaa, sääntelyllä voi olla samantyyppisiä tavoitteita kuin verotuksella. On tärkeää pystyä erottamaan, mitkä toimenpiteet parhaiten saavuttavat annetut tavoitteet. Lisäksi verojärjestelmätutkimus ottaa huomioon byrokratian vaikutukset: moni-

mutkaisen järjestelmän aiheuttamalla byrokraatiakustannuksilla voi joskus olla jopa suurempi vaikutus esimerkiksi yritystoimintaan, kuin veroasteilla itsellään (esim. Harju ym. 2019). Jotta voidaan ottaa huomioon järjestelmän monimutkaisuuden merkitys, täytyy omaksua myös monipuolinen käsitys yksilöiden ja yritysten käyttäytymisestä ja taloudellisesta päätöksenteosta. Verojärjestelmätutkimus tuottaa myös uutta tietoa siitä miten taloudellisia päätöksiä todella tehdään, ja pyrkii integroimaan empiiriseen tutkimukseen aiempaa realistisempia malleja taloudellisesta päätöksenteosta.

1. Ekonomistit putkiasentajina

1.1 Ekonomisti-putkiasentaja kohtaa verojärjestelmän

Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän aiheuttamien yhteiskunnallisten kustannusten mittaamista voidaan kuvata järjestelmän vuotokohtien etsimisenä. Ajatus juontaa juurensa Okunin (1975) esittämään ns. vuotavan ämpärin (engl. leaky bucket) metaforaan, joka kuvastaa vero- ja tulonsiirtojärjestelmän suunnitteluun liittyvää tehokkuuden ja tulonjaon vastakkainasettelua (engl. equity-efficiency tradeoff). Vero- ja tulonsiirtojärjestelmä tasaa voimakkaasti tuloeroja, verrattuna siihen millainen tulonjakauma puhtaasti markkinaehtoisesta toiminnan seurauksena saavutettaisiin. Eriarvoisuuden kasvun lievittäminen – yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevien arvojen ja poliittisissa prosessissa syntyvien tavoitteiden mukaisesti – on yksi julkisen sektorin tehtävistä. Okunin metaforan mukaan jokaisesta eurosta, joka pyritään siirtämään hyvätuloiselta pienempituloiselle, osa ei kuitenkaan päädy perille asti vaan vuotaa pois ämpäristä mat-

kan varrella. Tämä vuoto kuvaa verotuksen aiheuttamia tehokkuustappioita, jos veronmaksajat esimerkiksi vähentävät työntekoa, kun osa heidän tötuloistaan koituukin tulonsiirtojen kautta muiden hyväksi. Nämä tehokkuustappiot pienentävät yhteiskunnassa jaettavissa olevan kakun kokoa.

Okunin metaforan luoma kuva julkisesta sektorista vain rahan siirtelijänä paikasta toiseen on tietysti äärimmäisen yksinkertaistettu. Voimmekin kehitellä ajatusta pidemmälle, ja hyödyntää myös nobelisti Esther Duflon (2017) esittämää ”ekonomisti putkiasentajana” -metaforaa, jonka hän on esitellyt erityisesti kehitystalo-ustieteen kontekstissa ja soveltanut ajatusta kehitysavun tutkimukseen: miten avustusjärjestelmien yksityiskohdat suunnitellaan niin että apu saadaan tehokkaasti perille ja se on mahdollisimman vaikuttavaa. Duflo ei suoraan soveltanut metaforaansa verojärjestelmän tutkimukseen, mutta tällainen sovellus olisi luonteva laajennus Okunin vanhasta metaforasta. Verojärjestelmä voidaan esittää putkistona, jossa veroeurot virtaavat sisään järjestelmään eri verolajeja kuvaavien putkien kautta, päätyvät julkisen hallinnon painekattilaan, jossa päätetään järjestelmän yksityiskohdista, ja siitä edelleen käytettäväksi julkisen sektorin menojen rahoittamiseen eli esimerkiksi sosiaaliturvaan, koulutukseen ja terveydenhuoltoon (www.verotutkimus.fi). Putkiston molemmilla puolilla – sekä tulo- että menopuolella – voi esiintyä vuotoja: sekä verotukseen että sosiaaliturvaan voi liittyä negatiivisia kannustinvaikutuksia, jotka voivat vähentää tulonmuodostusta. Näitä vuotoja pyritään paikantamaan ja niiden kokoa mittaamaan verojärjestelmätutkimuksen avulla.

1.2 Verojärjestelmän vuotojen luokittelu

Verojärjestelmän erilaisia vuotoja voidaan hahmottaa seuraavasti. Vuotoja aiheutuu, kun verotus tai sosiaaliturva muuttaa veronmaksajien käyttäytymistä: jos veronmaksajat muuttavat käyttäytymistään vain verotuksen tai saamiensa etuuskien vuoksi siitä, miten he muuten toimisivat, kyseessä on verotuksen (tai vastaavasti sosiaaliturvan) aiheuttama vääristymä päätöksenteossa. Nämä käyttäytymismuutokset voidaan jakaa kahteen alatyypin: ns. reaaliin muutoksiin (engl. real responses) ja raportointimuutoksiin (engl. reporting responses).

Reaaliset muutokset viittaavat todellisiin taloudellisen toimeliaisuuden muutoksiin, esimerkiksi työn tarjonnan vähenemiseen, yritystoiminnan muutoksiin, tai vaikkapa siihen, jos yksilöt tai yritykset reagoivat korkeisiin veroihin muuttamalla tai siirtämällä toimintaa alhaisemman verotuksen maihin. Raportointimuutokset puolestaan viittaavat siihen, miten veronmaksajat raportoivat toiminnastaan verohallinnolle: annettulla taloudellisen toimeliaisuuden tasolla, veronmaksajat voivat pyrkiä vähentämään verotaakkaansa myös muuttamalla raportointiaan. Tällöin kyse voi olla joko laittomasta veronkierrosta – veronmaksaja raportoi todellista matalammat tulot – tai laillisesta verosuunnittelusta – veronmaksaja vähentää verotaakkaansa käyttämällä hyväksi verojärjestelmän yksityiskohtia. Yrittäjien tulonmuunto, eli päätös siitä maksaa ko yrittäjä itselleen tuloja korkeasti verotettuina palkkatuloina vai lievemmin verotettuna pääomatulona, on tästä yksi esimerkki. Raportoinnissa voi olla myös tahattomia virheitä järjestelmän monimutkaisuuden ja tietämättömyyden vuoksi, jos veronmaksaja jättää epähuomioissa joitain tuloja ilmoittamatta, tai ei huomaa hakea kaikkia hänelle kuuluvia vähennyksiä.

Reaalisilla ja raportointimuutoksilla voi olla myös kiinnostavia yhtymäkohtia. Raportointimuutosten ensisijainen vaikutus on verotulojen aleneminen, mutta viimeaikaisessa tutkimuksessa on alettu pohtia myös sitä, voiko samassa yhteydessä aiheutua reaalisia vaikutuksia talouden toimintaan. Esimerkiksi, jos verovalvontaa tehostetaan ja veronkierto vaikeutuu, tämä kiristää joidenkin henkilöiden efektiivistä veroastetta. Onko tällä taloudellista toimeliaisuutta vähentävä vaikutus, samaan tapaan kuin veroasteen nostolla itsessään voi olla? Tästä esitellään joitain esimerkkejä kirjoituksen luvussa 3.3.

2. Esimerkkejä tutkimustuloksista

Esittelen seuraavaksi lyhyesti joitain empiirisiä tutkimustuloksia verojärjestelmän erilaisista vuodoista. Luvuissa 3.1 ja 3.2 esittelen tutkimustuloksia tuloverotuksen tason vaikutuksista tulonmuodostukseen ja kansainväliseen muuttoliikkeeseen. Luvussa 3.3 näkökulmaa laajennetaan veroasteiden tarkastelusta verojärjestelmän muiden yksityiskohtien vaikutusten tutkimukseen, ja tarkastellaan verovalvonnan vaikutuksia veronkiertoon – ja sen mahdollisia heijastusvaikutuksia myös markkinoiden toimintaan – kahden tuoreen suomalaisen tutkimuksen valossa.

Kun tutkitaan verotuksen tason vaikutuksia (luvut 3.1 ja 3.2), tutkimuksessa on käytetty pääasiassa luonnollisia koeasetelmia: tällöin jokin politiikkamuutos kohdistuu vain tiettyyn osaan veronmaksajia, joiden lopputulemien (esimerkiksi tulojen) kehitystä voidaan verrata samankaltaisten henkilöiden kehitykseen, joihin politiikkamuutos ei kohdistunut. Kaikkein luotettavimmin kausaalivaikutuksia voidaan arvioida satunnaistettujen kokeiden avulla, mutta vero-

asteita voidaan harvoin altistaa satunnaisvaihtelulle. Tällöin luonnolliset koeasetelmat ovat tärkeä työkalu, jonka avulla saadaan luotettavia tuloksia, kun tutkimusasetelma on huolellisesti suunniteltu. Sen sijaan verovalvonnan vaikutuksia (luku 3.3) on tutkittu myös satunnaistettujen kokeiden avulla.

2.1 Tuloverotuksen vaikutus tulonmuodostukseen

Keskeinen mittari tuloverotuksen aiheuttamille haittavaikutuksille on verotettavan tulojousto (ETI). Verotettavan tulojousto kertoo, miten verotettava tulo muuttuu, kun tulojen rajaveroa muutetaan. Se ottaa huomioon eri tavat, joilla tulonmuodostus ja siten verotettava tulo saattaa reagoida verotukseen: työtunnit, työtehon muutokset, verosuunnittelun ja veronkierron. Kyseinen mittari tarjoaa kokonaiskuvan, joka ottaa huomioon kattavasti sekä reaalisia että raportoinnin muutoksia, jotka vaikuttavat verotettavaan tuloon.

Verotettavan tulojouston mittaaminen on ollut yksi tärkeimmistä tutkimuskohteista julkistaloustieteessä viime vuosikymmeninä. Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista esittää kattavaa katsausta tähän mittavaan kirjallisuuteen, joten nostan esiin vain muutamia tutkimuksia ja näkökohtia. Neisser (2021) on tarkastellut ETI:stä saatuja tutkimustuloksia meta-analyysin avulla. Hänen mukaansa eri maista ja eri menetelmillä saaduissa ETI-estimaateissa on paljon vaihtelua, ja ETI riippuu merkittävällä tavalla esimerkiksi verojärjestelmän yksityiskohdista. Jälkimmäinen havainto korostaa verojärjestelmätutkimuksen tärkeyttä. Kun verojärjestelmä suunnitellaan hyvin, siihen jää mahdollisimman vähän aukkoja, joiden avulla veronmaksajat voivat pienentää verotaakkaansa. Näin voidaan vähentää

verojärjestelmän vuotoja ja siten verotuksen aiheuttamia haitallisia käyttäytymismuutoksia.

Neisserin (2021) tulokset tarkoittavat sitä, että Suomen osalta on syytä keskittyä tuloksiin, joita on saatu Suomesta ja muista Pohjoismaista, joissa verojärjestelmä muistuttaa suomalaista järjestelmää. Lisäksi, koska tulokset riippuvat voimakkaasti käytetyistä menetelmistä, on syytä painottaa tutkimuksia, joissa on käytetty luotettaviin kvasikokeellisiin vertailuasetelmiin pohjautuvia tutkimusmenetelmiä. Matikka (2018) on tutkinut verotettavan tulon joustoa suomalaisella aineistolla. Hän on käyttänyt vertailuasetelmaa, jossa tarkastellaan samankaltaisia henkilöitä, jotka asuvat eri kunnissa. Kunnallisveron muutokset aiheuttavat erilaisia muutoksia tutkittavien henkilöiden tuloverotuksen tasoon riippuen heidän asuinpaikastaan. Tutkimuksessa verrataan verotettavan tulon kehitystä henkilöille, joiden tuloverotus muuttui tietynä vuonna, niiden henkilöiden tulokehitykseen, joiden verotus ei muuttunut samaan aikaan. Hän havaitsee, että keskimäärin verotettava tulo reagoi tuloverotuksen muutoksiin varsin vähän. Muista Pohjoismaista saadut tulokset ovat samaa suuruusluokkaa (esim. Kleven & Schultz 2014). Aiempaa Suomen kannalta oleellista tutkimusta on koonnut yhteen kattavammin Matikka ym. (2016). Vaikka verotettavan tulon joustoa on tutkittu paljon, tietämyksessä on edelleen merkittäviä aukkoja ja tutkimus jatkuu. Esimerkiksi Kosonen ja Matikka (2023) tarkastelevat, miten ETI voidaan estimoida luotettavasti silloin, kun työntekijät eivät voi muuttaa työtuntejaan joustavasti verotuksen muuttuessa, vaan mahdolliset työn tarjonnan muutokset ovat diskreettejä valintoja. Tämänäyttöinen, realistisempi malli työn tarjontapäätöksistä vaikuttaa merkittävästi ETI:n estimointiin, ja uu-

den tutkimuksen kautta voimme saada merkittävää uutta tietoa verotuksen vaikutuksista.

2.2 Tuloverotus ja kansainvälinen muuttoliike

Yksi tapa, jolla veronmaksajat saattavat reagoida kireään tuloverotukseen, on muuttaa pois maasta matalamman veron maihin. Tämä on keskeinen kysymys erityisesti Pohjoismaissa, joissa julkiset menot, mukaan lukien korkeakoulutus, rahoitetaan progressiivisellä tuloverolla. Tällainen järjestelmä ei välttämättä ole kestävä, jos merkittävä osa korkeasti koulutetuista, hyvätulolisista henkilöistä reagoi kohtamaansa korkeaan tuloveroon muuttamalla pois maasta. Vaikka kysymys on käytännön veropolitiikan kannalta tärkeä, siitä on tehty melko vähän kansainvälistä hyvälaatuista tutkimusta. Aiempi tutkimus keskittyy pääasiassa joidenkin erityisryhmien muuttopäätösten tarkasteluun ja Kleven ym. (2010) kokoaa yhteen tässä kirjallisuudessa saatuja tuloksia.

Esittelen seuraavassa uusia suomalaisella aineistolla saatuja tutkimustuloksia. Kalin ym. (2022) tutkivat, aiemmista tutkimuksista poiketen, tuloverotuksen vaikutuksia koko työikäisen väestön muuttoliikkeeseen. Tutkimuksen rekisteriaineisto kattaa kaikki suomalaiset 15–54-vuotiaat työntekijät ja tiedot heidän maastamuutostaan ja paluumuutostaan yksilötasolla vuosina 2004–2015. Analyysissä tarkastellaan, miten ansiotuloverotuksen muutokset eri kohdemaissa ja niiden kohdistuminen eri tulotasoille vaikuttavat muuttopäätöksiin.

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että ansiotuloverotuksen vaikutus maastamuuttoon ja paluumuuttoon on vähäinen kaikissa tarkastelluissa tulo- ja ammattiryhmissä. Kiinnostavaa on, että verotuksen vaikutukset muuttopäätöksiin pys-

tytään tutkimuksessa estimoimaan tarkasti. Ne ovat oikeansuuntaisia (verotuksen nostaminen lisää maastamuuttoa), mutta vaikutukset ovat kauttaaltaan hyvin pieniä. Samankaltainen tulos pätee myös esim. hyvätuloisimmalle 10 %:lle tai 1 %:lle tulonsaajista eli verotus ei juurikaan vaikuta heidänkään muuttopäätöksiinsä. Tutkimuksen päätelmä on, että yleistä tuloveroa ei ole syytä muuttaa maastamuuton vuoksi.

2.3 Lisänäkökulmia verojärjestelmätutkimuksesta

Verojärjestelmätutkimus painottaa, että verojärjestelmän yksityiskohdat – eivät ainoastaan veroasteet – vaikuttavat käyttäytymiseen, verotuloihin, ja hyvinvointiin (Slemrod ja Gillitzer 2013). Kiinnostavan esimerkin tarjoavat Harju ym. (2019), jotka tutkivat arvonlisäverovelvollisuuden vaikutusta yritystoimintaan, tarkastelemalla yritystoiminnan muutoksia arvonlisäverovelvollisuuden alarajan tuntumassa. Heidän mukaansa verotukseen liittyvillä hallinnollisilla velvoitteilla voi olla suurempi vaikutus yritystoimintaan kuin verotuksen tasolla (Harju ym. 2019).

2.3.1 Veronkierron tutkiminen

Keskeinen esimerkki verojärjestelmätutkimuksesta on veronkierron ja verovalvonnan vaikutusten tutkiminen. Verovalvonta ja sen järjestämisen yksityiskohdat ovat keskeinen osa verojärjestelmää, ja niillä voi luonnollisesti olla merkittäviä vaikutuksia veronmaksajiin; tai erityisesti niihin, jotka eivät hoitaisi velvoitteitaan, ellei riittävää valvontaa olisi. Esimerkiksi verotarkastukset (engl. audit) ovat keskeinen osa verovalvontaa, ja verovalvonnan toteuttamiseen vaikuttaa oleellisesti verohallinnon käytettävissä

oleva informaatio. Molemmat ominaisuudet – kuinka paljon verotarkastuksia tehdään ja miten ne kohdennetaan, ja millaista informaatiota valvonnassa hyödynnetään – ovat järjestelmää suunniteltaessa päätettävissä olevia asioita, joita voidaan muuttaa. Tässä suunnittelutyössä tutkimustiedolla voi olla merkittävä rooli.

Veronkiertoa on tutkittu satunnaistettujen kenttäkokeiden avulla (esim. Kleven ym. 2011; meta-analyysi Antinyan & Asatryan 2020). Kohdentamalla valvontatoimenpiteitä satunnaisesti valittuun osaan veronmaksajia, saadaan luotettavaa tietoa valvontatoimenpiteiden vaikutuksista. Reaktiot toimenpiteisiin kertovat aiemmin havaitsematta jääneestä veronkierrosta: jos veronmaksaja ei ole kiertänyt veroja, hänellä ei ole syytä muuttaa käyttäytymistään, kun valvontaa kiristetään. Satunnaistetuilla verotarkastuksilla voidaan saada luotettavampaa tietoa veronkierron määrästä veronmaksajien keskuudessa. Verohallinnon normaaliin toimintaan kuuluvat riskiperusteiset verotarkastukset kohdistuvat hyvin erityiseen ja rajattuun joukkoon veronmaksajia, joita epäillään vilpistä, jolloin tämän-tyyppisissä tarkastuksissa paljastunut veronkierto ei juuri kerro siitä, kuinka yleistä veronkierto on. Toisaalta myös riskiperusteisten tarkastusten vaikutuksia on tärkeä tutkia, koska ne ovat keskeinen osa verohallinnon toimintaa. Tällöin voimme jälleen hyödyntää luonnollisiin koeasetelmiin pohjautuvia menetelmiä (luku 3.3.2).

Aiemman tutkimuksen perusteella verovalvonnalla ja erityisesti hallinnon käytettävissä olevalla informaatiolla on keskeinen merkitys veronkierron vähentämisessä (Kleven ym. 2011). Vaikka tarkastuksia ei tehdä tavalliselle veronmaksajalle kovin usein, pelkästään se, että veronmaksajat tietävät heidän tulotietonsa olevan kattavasti verohallinnon käytössä, ehkäisee hy-

vin tehokkaasti veronkiertoa. Keskeinen esimerkki ovat ennakonpidätyksen alaiset palkat, joista siirtyy tieto työnantajilta verohallintoon ilman palkansaajan omaa ilmoitusta. Tällöin veronkierto palkkatuloista on hyvin vaikeaa. Toisaalta veronkierto esimerkiksi yrittäjätuloista, joista verohallinnolla on paljon vähemmän muualta kuin veronmaksajalta itseltään saatavaa ns. kolmannen osapuolen vertailutietoa, on huomattavasti helpompaa ja yleisempää.

Aiemmassa kirjallisuudessa avoimia tai vähän tutkittuja kysymyksiä ovat ainakin seuraavat: Ensiksikin, miten verovalvonta vaikuttaa yritystoiminnan keskeisten tunnuslukujen kehitykseen, ja miten yritykset kiertävät veroja? Alla luvussa 3.3.2 esittelen uutta tutkimusta tähän kysymykseen liittyen; kyseisessä tutkimuksessa käydään läpi myös aiempaa kirjallisuutta. Toiseksi verovalvonnan reaalisia vaikutuksia on tutkittu yllättävän vähän. Kysymys siitä, vaikuttaako valvonta verotulojen keräämistä laajemmin talouden toimintaan, nousee esiin sekä luvuissa 3.3.2 että 3.3.3. Näistä ensimmäisessä otetaan huomioon se, että verovalvonnan kiristymisen seurauksena kasvava verorasitus voi vaikuttaa yritystoiminnan jatkumiseen. Luvussa 3.3.3 tarkastellaan vuokratuloihin kohdistuvaa verovalvontaa, jolloin ensimmäinen tarkastelukohte on toki se, vaikuttaako valvonta ilmoitettuihin vuokratuloihin ja siten kertyneisiin verotuloihin. Lisäksi voidaan kuitenkin tarkastella, vaikuttaako kiristynyt valvonta vuokranantajien sijoituspäätöksiin ja sitä kautta jopa vuokramarkkinoiden toimintaan. Kolmanneksi eri verolajien veronkiertoon on kohdistunut melko vähän tutkimusta. Esimerkiksi ansiotuloja on tutkittu paljon, mutta muita tulolajeja huomattavasti vähemmän. Vuokratulon veronkiertoon keskittyvä tutkimus antaa lisätietoa tulolajista, johon ei aiemmin ole kohdistunut tutkimusta.

Neljänneksi verovalvonnan heijastusvaikutukset – muuttavatko tiettyyn veronmaksajajoukkoon kohdistuvat toimenpiteet muiden veronmaksajien toimintaa – antavat tärkeää lisätietoa siitä, mikä on toimenpiteiden todellinen kokonaisvaikutus, ja miten niitä kannattaisi kohdentaa. Myös tästä kysymyksestä on melko vähän aiempaa tutkimusta, ja tarkastelemme sitä vuokratulojen ilmoittamista käsittelevässä tutkimuksessa.

2.3.2 Verovalvonnan vaikutukset yritystoimintaan

Harju ym. (2023) tutkivat yritystoiminnan kehitystä ennen ja jälkeen yritykseen kohdistuvan verotarkastuksen. Aineistona tutkimuksessa käytetään kaikkia yritysten verotarkastuksia Suomessa vuosina 2000–2016 yhdistettynä yritysten veroilmoitustietoihin. Aineiston avulla voidaan tutkia sekä satunnaistarkastuksia että riskiperusteisia tarkastuksia. Satunnaistarkastuksia tutkimalla saadaan kaikkein luotettavin tietoa syy-seuraussuhteista – miten tarkastukset vaikuttavat yritystoiminnan kehitykseen. Myös riskiperusteisten tarkastusten tutkiminen on kuitenkin tärkeää, jotta saadaan tietoa perusvalvonnan vaikutuksista ja esimerkiksi siitä, mitä tapahtuisi verotuloille ja yritystoiminnalle, jos riskiperusteista valvontaa laajennettaisiin joihinkin niistä yrityksistä, jotka ovat jääneet tarkastamatta, kun rajausta tarkastettaviin ja tarkastamatta jätettäviin yrityksiin on tehty. Alla keskityn riskiperusteisia tarkastuksia käsittelevän tutkimuksen tuloksiin, koska satunnaistarkastusten vaikutusten analysointi on vielä kesken.

Harju ym. (2023) tutkivat riskiperusteisten verotarkastusten jälkeen tapahtuvia yritystoiminnan muutoksia käyttämällä vertailuryhmä-

nä samankaltaisia yrityksiä, joita ei tarkastettu. Tutkijoilla ei ole ollut tiedossaan verohallinnon käyttämää tarkastussääntöä tai riskiluokitusta, jossa mahdollisesti olevaa epäjatkuvuuskohtaa voitaisiin käyttää juuri ja juuri tarkastuskriteerien ulkopuolelle jääneiden yritysten identifioimiseen. Nämä yritykset toimisivat luonnollisena ja luotettavana vertailuryhmänä tarkastetuille yrityksille. Tämän tiedon puuttumisen vuoksi tutkimuksessa käytetään kaltaistamista (engl. matching) vertailuryhmän muodostamiseen. Empiirisen analyysin kannalta tärkeää on, että tarkastusten kohderyhmän ja vertailuryhmän kehitys on hyvin samankaltaista ennen tarkastusta.

Yritysten raportoinnin muutokset tarkastusten jälkeen voivat antaa tietoa veronkierron määrästä ja kanavista. Tulosten perusteella yritysten raportoimat voitot kasvavat tarkastuksen jälkeen ja pysyvät korkeammalla tasolla useita vuosia. Raportoitujen voittojen muutos voi liittyä joko raportoidun liikevaihdon tai raportoitujen kulujen muutoksiin. Tulosten perusteella yritysten raportoima liikevaihto kasvaa, samoin raportoidut työvoimakulut. Näiden havaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että osa yrityksistä on kiertänyt veroja sekä raportoimalla vähemmän liikevaihtoa että voittoja, mikä vaikuttaa sekä maksettavan arvonlisäveron että yhteisöveron määrään. Toisaalta tulokset antavat viitteitä siitä, että yksi veronkierron kanava on ollut myös työvoimakulujen aliraportointi. Osa yrityksistä on siis voinut pyrkiä kiertämään myös lakisääteisiä työnantajamaksuja, jotka määräytyvät työvoimakulujen perusteella.

Tulojen ja kulujen raportoinnin muutosten ja siitä seuraavien verotulovaikutusten lisäksi erittäin kiinnostava ja vähän tutkittu kysymys on, miten valvonnan seurauksena kasvava verorasitus vaikuttaa yritystoiminnan jatkumiseen.

Harju ym. (2023) tutkivat tätä kysymystä tarkastelemalla konkurssihakemusten ja toteutuneiden konkurssien määrää. Reaalisia yritystoiminnan muutoksia on vaikea tutkia pelkästään raportoidun liikevaihdon ja kulujen perusteella, koska ne eivät välttämättä vastaa todellisen liike toiminnan volyymin juuri veronkierron vuoksi. Konkurssihakemukset ja varsinkin toteutuneet konkurssit kertovat todennäköisemmin liike toiminnan todellisista muutoksista.

Tutkimustulosten perusteella konkurssit lisääntyvät tarkastusten jälkeen. Näin käy erityisesti niiden yritysten osalta, joiden raportoinnissa havaittiin puutteita. Tämä on erittäin kiinnostava tulos: verotulojen kasvaminen laitto man veronkierron vähentymisen seurauksena on lähtökohtaisesti positiivinen asia. Toisaalta, jos konkurssit lisääntyvät verotarkastusten jälkeen, tätä voitaisiin pitää negatiivisena reaalisena vaikutuksena. Tutkimuksessa kuitenkin havaitaan, että valvontaa seuraavat konkurssit kohdistuvat yrityksiin, jotka ovat kiertäneet veroja, kun taas rehellisen yritystoiminnan jatkumiseen valvonta ei aiheuta negatiivista vaikutusta. Tämä ei ole itsestään selvää, koska valvontatoimenpiteet itsessään voivat myös lisätä byrokratiaa ja aiheuttaa yrityksille kustannuksia. Voitaneen ajatella, että valvontatoimenpiteillä on markkinoiden toimintaa tervehdyttävä vaikutus, jos valvonta syrjäyttää erityisesti epärehellisiä toimijoita markkinoilta.

2.3.3 Vuokratulojen verovalvonta

Eerola ym. (2023) ovat tutkineet vuokratulojen verovalvontaa. Tässä tutkimuksessa käytettiin satunnaistettua koeasetelmaa, ja toteutettiin suuri kenttäkoe tutkimusyhteistyössä Verohallinnon kanssa. Asuntojen vuokraamisesta saavat vuokratulot ovat kiinnostava tutkimuskohde

muun muassa siksi, että vuokratulojen verotus perustui tutkimuksen aikaan verovelvollisen omaan ilmoitukseen, mikä aiemman tutkimuksen perusteella voi lisätä veronkiertoa ja vaikeuttaa valvontaa. Tutkimushankkeessa muodostettiin uusi informaatiolähde yhdistämällä tietoja eri hallinnollisista rekistereistä: tutkimuksessa yhdistettiin tiedot asunto-omistuksista, ja toisaalta osoitetietoja väestörekisteristä. Näitä tietoja yhdistämällä saadaan tietoa henkilöistä, jotka mahdollisesti omistavat vuokrasuonjoja. Tämä määriteltiin tutkimuksessa siten, että rekisteritietojen perusteella henkilö omistaa asunnon, jossa hän ei itse asu. Tätä uutta tietoa voidaan käyttää vuokratulojen verovalvonnan kohdentamisessa ja tehostamisessa.

Tutkimuksessa lähetettiin yhteensä n. 130 000 kpl informaatiokirjeitä satunnaisesti valitulle osalle yllä kuvatun uuden aineiston perusteella identifioiduista mahdollisista vuokranantajista. Osassa kirjeistä annettiin vain neutraali muistutus veroilmoituksen jättämisestä tai tietoa vuokratulojen ilmoittamisesta, kun taas osassa kirjeistä vastaanottajia informoitiin mm. vuokratulojen tehostetusta verovalvonnasta ja uuden informaation käytöstä verovalvonnassa. Osalle kohdejoukosta ei lähetetty informaatiokirjettä lainkaan, ja tämä ryhmä oli tutkimuksessa vertailuryhmänä.

Tutkimustulosten perusteella informaatiokirjeet ja erityisesti uudesta valvontatiedosta kertominen lisäsivät vuokratulojen ilmoittamista verrattuna vertailuryhmään. Näin kävi etenkin niiden kohdalla, jotka eivät olleet edellisenä vuonna ilmoittaneet vuokratuloja. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös valvonnan heijastusvaikutuksia omistajaverkostoissa, ja havaittiin että myös kirjeiden saajien kanssa yhdessä asunjoja omistavien vuokratulojen ilmoittaminen kasvoi. Tämän heijastusvaikutuksen seurauksena val-

vonnan kokonaisvaikutukset ovat merkittävästi suoria vaikutuksia suuremmat. Lisäksi tarkasteltiin valvonnan reaalisia vaikutuksia sijoituksen allokointiin – vähentävätkö kirjeiden saajat, joiden vuokratulojen valvonta kiristyy, vuokrasuonjo-omistuksia ja lisäävätkö vastaavasti muiden sijoituskohteiden omistusta – mutta tällaisia vaikutuksia ei löytynyt.

Tutkimustulokset korostavat uusien, innovatiivisten informaatiolähteiden merkitystä verovalvonnassa. Ne herättävät kysymyksen, onko olemassa muita itse ilmoitettavia tuloeria, joihin liittyen olisi mahdollista muodostaa uutta vertailutietoa esimerkiksi yhdistämällä tietoja eri viranomaisrekistereistä, kuten tässä tutkimuksessa tehtiin. Tulokset korostavat sitä, että valvonnalla voi olla merkittäviä heijastusvaikutuksia. Näitä vaikutuksia olisi jatkotutkimuksessa kiinnostavaa mitata myös muissa verkostoissa, esimerkiksi yritysten omistajien välillä.

4 Lopuksi

Verotuloilla rahoitetaan julkiset palvelut, mutta verotuksella on verotulojen keräämisen ohella huomattavasti laajempia vaikutuksia hyvinvointiin. Verojärjestelmätutkimus kertoo verotuksen ja muiden politiikkatoimenpiteiden hyödyistä ja haitoista, ja tulosten avulla voidaan suunnitella parempaa yhteiskuntapolitiikkaa ja verojärjestelmää. Esimerkiksi tutkimustulokset siitä, miten verotuksen taso tai verovalvonta vaikuttavat verotettavaan tuloon, antavat vastauksia suuriin yhteiskunnallisiin kysymyksiin, kuten minkä suuruista hyvinvointivaltiota on mahdollista ylläpitää siten että korkean verotuksen haittavaikutukset eivät kasva liian suuriksi. Esimerkiksi Kleven (2014) on pohtinut, miten Pohjoismaissa korkea verotus ja talouden suo-

tuisa kehitys voivat kulkea käsikädessä. Hän toteaa, että syyt liittyvät tehokkaaseen informaation käyttöön verovalvonnassa, mikä vähentää veronkiertoa; laajoihin veropohjiin, mikä ehkäisee verosuunnittelun mahdollisuuksia; ja julkisten varojen käyttöön tavoilla, jotka tukevat työntekeä. Veronkierto, verosuunnittelu, ja työnteon väheneminen ovat esimerkkejä verojärjestelmän vuodoista, joita voidaan paikantaa, mitata ja pyrkiä korjaamaan verojärjestelmätutkimuksen avulla. □

Kirjallisuus

- Antinyan, A. ja Asatryan, Z. (2020), ”Nudging for tax compliance: A meta-analysis”, CESifo Working Paper 8500.
- Duflo, E. (2017), ”The Economist as Plumber”, *American Economic Review*, 107: 1–26.
- Eerola, E., Kosonen, T., Kotakorpi, K., ja Lyytikäinen, T. (2023), ”Tax compliance in the rental housing market: Evidence from a large-scale field experiment”, FIT Working Paper No. 14. Uusin versio saatavilla osoitteesta <https://sites.google.com/site/kotakorpi/home/research>.
- Harju, J., Kotakorpi, K., Matikka, T. ja Nivala, A. (2023), ”Risk-based tax audits and firm performance”, FIT Working Paper, tulossa. Uusin versio saatavilla osoitteesta <https://sites.google.com/site/kotakorpi/home/research>
- Harju, J., Matikka, T. ja Rauhanen, T. (2019), ”Compliance costs vs. tax incentives: Why do entrepreneurs respond to size-based regulations?”, *Journal of Public Economics*, 173: 139–164.
- Kalin, S., Kauppinen, I., Kotakorpi, K. ja Pirttilä, J. (2022), ”Migration and Tax Policy: Evidence from Finnish Full-population Data”, FIT Working Paper No. 1.
- Kleven, H. (2014), ”How can Scandinavians Tax so much?”, *Journal of Economic Perspectives*, 28: 77–98.
- Kleven, H., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S. ja Saez, E. (2011), ”Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark”, *Econometrica* 79: 561–692.
- Kleven, H., Landais, C., Muñoz, M. ja Stantcheva, S. (2020), ”Taxation and migration: Evidence and policy implications” *Journal of Economic Perspectives* 34(2): 119–42.
- Kleven, H. J. ja Schultz, E., B. (2014), ”Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4): 271–301.
- Kosonen, T. ja Matikka, T. (2023), ”Discrete Labor Supply: Quasi-Experimental Evidence and Implications”, FIT Working Paper No. 9.
- Matikka, T. (2018). ”Elasticity of Taxable Income: Evidence from Changes in Municipal Income Tax Rates in Finland”, *Scandinavian Journal of Economics*, 120(3): 943–973,
- Matikka, T., Harju, J. ja Kosonen, T. (2015). ”Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.
- Neisser, C. (2021). ”The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression analysis”, *Economic Journal*, 131: 3365–3391.
- Okun, A. M. (1975), *Equality and Efficiency, the Big Tradeoff*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Slemrod, J. ja Gillitzer, C. (2013), *Tax Systems*. MIT Press.