

INSTITUUTOTALOUSTIETEEN PERUSTEET

www.ace-economics.fi/mvihanto

LUKU 21

HYVÄN VEROJÄRJESTELMÄN TUNNUSMERKIT

Martti Vihanto

Luku perustuu julkaisuun *Verottaja ja verovelvolliset instituutioiden vuoro-vaikutuksessa. Instituutitaloustieteellinen tarkastelu*. Tampere University Press, sarja Kirjoituksia liberalismiin teorioista ja käytännöistä. Tampere 2009.
– Päivitetty 9.1.2012.

Tässä luvussa tarkastellaan veron luonnetta ja verotusta yleensä. Yhteiskunnan jäsenen maksamaa veroa verrataan asukasyhdistyksen perimään jäsenmaksuun. Verojärjestelmän ajatellaan syntyvän kuvitteellisessa yhteiskuntasopimuksessa, jonka hyvyyskriteerinä on yksimielisyys.

1. Johdanto

Yhteiskunnan jäsenen maksamaa veroa verrataan tässä luvussa asukasyhdistyksen perimään jäsenmaksuun. Verojärjestelmän ajatellaan syntyvän kuvitteellisessa yhteiskuntasopimuksessa, jonka hyvyyskriteerinä on yksimielisyys.

Instituutiotaloustiede perustuu muun taloustieteen tapaan metodologiseen individualismiin. Tämän periaatteen mukaan kaikkia kansantalouden ilmiöitä pyritään selittämään yksilöiden käyttäytymisen kautta. Kun televisiossa kerrotaan, että ”hallitus on päättänyt lieventää perintöverotusta”, päätöksen takana ovat ministerien, kansanedustajien ja muiden yksittäisten ihmisten toimet. Metodologista individualismia ei pidä ymmärtää niin, että ihmiset tekisivät valintoja toisistaan eristyksissä ja muista välittämättä, tai että yhteisöllisyydellä ei olisi mitään arvoa. Se on vain hyväksi havaittu menetelmällinen lähestymistapa tieteellisessä tutkimuksessa.

Kansalaisten preferenssit ovat verotuksen taloustieteellisissä tarkasteluissa luonteva lähtökohta. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset pääsevät ilmaisemaan subjektiiviset käsityksensä verotuksesta yleisissä vaaleissa. Taloustieteessä oletetaan, että äänestäjät tekevät niin kuin ketkä tahansa muutkin toimijat päätöksensä rationaalisesti, ja ainakin pyrkivät kannaltaan edullisiin tuloksiin. Rationaalisuus ei tarkoita, että ihmiset olisivat kiinnostuneita vain oman aineellisen varallisuutensa lisäämisestä. Itse asiassa vaaleihin osallistuminen osoittaa, että muutakin tavoitellaan kuin rahaa. Todennäköisyys kyetä vaikuttamaan yhdellä äänellä omaan verotukseen on häviävän pieni suhteessa äänestyspaikalle menemisen vaihtoehtoiskustannuksiin.

Vaaleissa valitun eduskunnan jäsenet päättävät verolakien säätämisestä voimassa olevan oikeuden sallimissa puitteissa. Kansalaiset puolestaan tekevät tulojensa ilmoittamista, verosuunnittelua ja muut verotusta koskevat päätöksensä verolakien alaisuudessa. Taloustiede tutkii kuten muut yhteiskuntatieteet pääasiassa tahattomia vaikutuksia, joita syntyy yksilöjen toiminnan tuloksena. Esimerkkinä tällaisista, kenties odottamattomista, vaikutuksista on asuntojen halpeneminen kiinteistöveron noston seurauksena. Sitä myöden kuin asuinkiinteistöjen ostamisesta kiinnostuneet saavat tietää lainmuutoksesta, he alentavat varaushintojaan, ja kysynnän heikentyessä kiinteistöjen arvo alenee. Muutos

vähentää osaltaan kiinteistöveron tuottoa, ja tämä on arvioitava lainmuutosta säädettyssä.

Instituutiot ovat kaikessa veroteoriassa jollain tavoin mukana, mutta instituutiotaloustieteessä niihin kiinnitetään erityistä huomiota. Yhteiskunnallinen instituutio määritellään säännönmukaisuudeksi, jonka on havaittu esiintyvän laajalti ja pitkään ihmisten käyttäytymisessä ja vuorovaikutuksessa. Instituutiot jaetaan epämuodollisiin, oikeudellisiin ja hallintainstituutioihin. Näistä viimeksimainittuihin kuuluu moninaisia moraalien ja oikeusjärjestelmän puitteissa kehittyneitä menetelmiä, jotka lisäävät ihmisten välisten sopimus- ja muiden suhteiden sujuvuutta.

Instituutiotaloustieteessä tarkastellaan olemassa olevien instituutioiden vaikutuksia talouden toimijoiden käyttäytymiseen, päinvastaiseen suuntaan kulkevia vaikutuksia instituutioiden muotoutumiseen, sekä instituutioiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Palaute- ja vuorovaikutussuhteiden mekanismit saattavat olla erittäin monimutkaisia ja muuttua vaikeasti ennakoitavilla tavoilla. Esimerkkinä voisi olla informaatioteknologisen kehityksen seuraukset kansalaisten veronmaksamoraaliin.

Oletetaan, että IT-keksinnöt tekevät helpommaksi ja halvemmaksi siirtää koodattua tietoa yritysten eri yksiköiden välillä. Tehokkaat ja nopeat tiedonkulun järjestelmät tekevät kannattavaksi laajentaa toimintaa pitkien maantieteellisten etäisyyksien päähän ja perustaa tytäryhtiöitä muihin maanosiin lähemmäs lopputuotemarkkinoita. Samalla yritysten mahdollisuudet tulouttaa voittojaan muualla kuin kotimaassa kasvavat, ja ne pääsevät käyttämään hyväksi maiden välisiä eroja yritysverotuksessa.

Jos palkkatuloja ansaitsevien verorasitus pysyy ennallaan, he saattavat pitää epäreiluna yritysten omistajille tarjoutuvia keinoja veronvälttöön. Epäreiluuden tunteiden voidaan odottaa johtavan vähitellen siihen, että myös palkansaajat etsivät konsteja välttää veroja. IT-innovaatioiden käynnistämä muutosprosessi jatkuu ehkä niin, että verohallinnossa kehitellään uusia hallintainstituutioita veronvältön estämiseksi, verolakeihin tehdään korjauksia, jotka nostavat veroasteita, veromoraalissa tapahtuu lisämuutoksia, ja niin edelleen. Esimerkki verohallinnossa kehitetystä hallintainstituutiosta on *scoring*-sovellus, joka pisteyttää veronmaksajat näiden antaman veroilmoituksen sekä aiemman käyttäytymisen perusteella, ja jonka avulla pistotarkastukset pystytään kohdentamaan aikaisempaa tuloksellisemmin. Verovelvolliset saattavat tulkita verotarkastukset epäluot-

tamuksen osoitukseksi, mikä vaikuttaa yhä lisää moraalituntoihin. Lopulta alkaa esiintyä veronkiertoa, jossa verovelvollisten toimet ovat selvästi lakien vastaisia.

2. Verojärjestelmän luonne

Verolla tarkoitetaan julkiselle vallalle maksettavaa suoritusta, jonka perimisessä sovelletaan pakkoperiaatetta. Esimerkiksi työntekijät joutuvat maksamaan valtion tuloverotuksessa palkkatuloistaan verolakien mukaisen rahasumman omasta halustaan riippumatta. Vero on yleensä vastikkeeton. Vastikkeellisesta verosta on esimerkkinä pakollinen eläkevakuutusmaksu, jonka maksaminen oikeuttaa säädösten mukaiseen työeläkkeeseen. Yleinen työeläkejärjestelmä eroaa yksityisten vakuutusyhtiöiden myymistä eläkevakuutuksista siinä, että julkinen valta voi muuttaa luvattuja eläke-etuuksia ja ilmoitettuja laskentaperusteita yksipuolisesti.

Vero peritään yleensä valtion oman keskuspankin liikkeeseen laskemassa rahassa, jota kutsutaan lailliseksi maksuvälineeksi (engl. *legal tender*). Veronmaksu voidaan sallia myös luonnossa kuten viljanjyvinä, ja näin on usein menetelty entisaikojen yksinkertaisissa luontoistalouksissa. Yleisessä asevelvollisuudessa on tavallaan kysymys luontoisuorituksesta. Suuntaa antava arvio tällaisen veron suuruudesta rahamääräisenä saadaan silloin, kun asevelvollisille annetaan mahdollisuus ostaa itsensä vapaaksi varusmiespalvelusta maksamalla valtiolle erikseen säädetty rahasumma.

Veropohjalla tarkoitetaan esimerkiksi palkkatuloja, kiinteistöjen arvoa ja kaupankäynnissä syntyvää arvonlisäystä. Verojärjestelmän suunnittelussa on tehtävä ratkaisut muun muassa siitä, mitä valitaan veropohjiksi, mitkä ovat kunkin veropohjan verasteikot, keitä verovelvollisuus koskee, ja millä julkisen hallinnon aluetasolla verotus toteutetaan.

Lainsäädäntövallan lisäksi julkisen vallan käyttöön kuuluvat toimeenpano- ja tuomiovalta. Näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin on tarpeellista kiinnittää huomiota myös taloustieteellisessä tarkastelussa. Jos veronkiertoa pyritään ehkäisemään lainsäädännöksillä, jotka antavat runsaasti tulkinnanvaraa toimeenpanossa, veroviranomaisien ratkaisuista tulee hankalasti ennustettavia. Yritysten ja muidenkin verovelvollisten

keino lisätä oikeusvarmuutta on viedä hylätyt verovalitukset hallinto-oikeuteen, ja koettaa saada ennakkopäätösten kautta selkoa verottajan aivoituksista. Samaan lopputulokseen päästäisiin ehkä suoraan ilman pitkällisiä oikeusprosesseja muotoilemalla verotusperiaatteet selkeiksi heti alusta alkaen. Toisaalta verottaja voi olla itsekin epätietoinen tulkintojensa perusteista, ja tuomioistuinten ratkaisut ovat keino oppia kokemuksen myötä parhaita menettelytapoja.

Vaikka verovelvollisen on pakko maksaa lakien säätämät verot, hän saattaa sisimmässään hyväksyä lakien toimeenpanon. Jos nimittäin verolait kumottaisiin, kenenkään muunkaan ei tarvitsisi maksaa veroja, eikä julkinen valta pystyisi suoriutumaan tehtävistään. Verovelvollisen on aihetta kysyä mielessään, mitä tapahtuisi, jos poliisilaitokset lakkaisivat toimimasta, vesijohtoverkot jouduttaisiin yksityistämään ja vammaiset jäisivät oman onnensa nojaan. Tarkoituksenmukainen verojärjestelmä on yleisen edun mukainen myös sen vuoksi, että toimiva julkinen valta pitää lainkäyttöalueen houkuttavana asuinpaikkana. Jos kansakunta päästää instituutionsa rappiolle ja menettää tässä mielessä varallisuuttaan, muuttoliike kilpailukykyisempiin maihin lisääntyy ja uutta väkeä ei tule tilalle.

Vesijohtoverkko on esimerkki julkishyödykkeestä, jonka rakentamisesta ja ylläpidosta hyötyvät muutkin kuin maksajat. Vesihana keittiön seinässä on kuin syvä kaivo, josta kaikki käyvät kernaasti pumppaamassa vettä omiin kannuihinsa, mutta kukaan ei oikein viitsisi korjata kaivon kantta, tai ottaa vesinäytteitä ja viedä laboratorioon tutkittavaksi. Leipä on sen sijaan yksityishyödyke, jonka tuotanto ja jakelu sujuvat mainiosti markkinoilla eivätkä edellytä julkisen vallan toimintaa. Ei olisi mitään järkeä, että leivänsyöjä maksaisi verottajalle 100 euroa vuodessa, verottaja antaisi tämän takaisin leipäkuponkeina, ja leivän myyjät lunastaisivat sitten kupongit valtiolta. Tällainen rahojen pyörittäminen valtion budjetin kautta muistuttaa sosialistista keskussuunnittelutaloutta, jossa työntekijät tekevät työtä palkatta pientä taskurahaa ehkä lukuun ottamatta, ja politbyroo jakelee työntekijöiden tehtaissa valmistamat elintarvikkeet ilmaiseksi omilla puodeissaan. Kaikilla ei ole markkinatalouden oloissa rahaa välttämättömiin ostoksiin, ja veronmaksajat varmaankin hyväksyvät huono-osaisten kanssakansalaisten avittamisen yhteisistä varoista.

Verotus on jännittävällä tavalla pakkoon ja toisaalta vapaaehtoisuuteen perustuva instituutio. Seuraavassa sen kahtalaista luonnetta valaistaan tarinalla, jota voisi yhtä hyvin kutsua talousteoreettiseksi malliksi. Oletetaan, että neliökilometrin laajuisen pientalo-alueen asukasyhdistyksessä herää ajatus rakentaa kävelysilta alueen läpi virtaavan joen yli. Vaikka joku asukkaista ei itse välittäisi tuon taivaallista koko asiasta, hän saattaa pitää hanketta kannatettavana, jos arvelee potentiaalisten asunnonostajien maksavan hänelle sen takia korkeampaa hintaa. Samasta asiasta on kysymys, kun kuluttaja haluaisi ostaa kirkuvanpunaisen polkupyörän mutta päätyy totunnaiseen värisävyyn käytetyn tavarankäytön markkinatilanteen vuoksi.

Puheena oleva maa-alue on ollut alkujaan rakennuttajan omistuksessa. Grynderi on pilkkonut sen sataan yhtä suureen tonttiin, perustanut asukasyhdistyksen ja laatinut sille säännöt. Rakennuttaja on tarjonnut tontin ostamisesta kiinnostuneille omistusoikeuksien kimppeä ota tai jätä -periaatteella, ja nykyiset asukkaat osoittavat hyväksyneensä tarjouksen, koska ovat aikanaan suostuneet kauppasopimuksen ehtoihin. Rakennuttaja voi sisällyttää pakettiin paljon muitakin ehtoja. Tällainen on naapurissa toimivan voimalan oikeus nostaa joesta lauhdevettä. Kiinteistöä rasittavat oikeudet merkitään kiinteistörekisteriin, jota julkinen valta ylläpitää verovaroin, ja halukkaat saavat sieltä rasitustodistuksen maksua vastaan.

Kävelysillan rakentaminen maksaa niin paljon, että asukasyhdistyksen jäsenmaksua joudutaan korottamaan. Yhdistyksen sääntöjen mukaan sen hallitus päättää jäsenmaksun suuruudesta yksinkertaisella enemmistöperiaatteella, ja se saa käyttää kertyneet varat asuinalueen kehittämiseksi vapaan harkintansa mukaan.

Jäsenmaksulla ja verolla on monia yhtäläisyyksiä. Jos kansalainen ei noudata verolakeja ja jättää veronsa maksamatta, valtio hakee saamisensa ulosottoon, ja ulosottomies kävelee velallisen ulko-ovelle perimään saatavaa. Asukasyhdistys voi ryhtyä perimään saamisiaan samaa kaavaa käyttäen. Jos velvoitteensa laiminlyönyt ei aukaise ovea vapaaehtoisesti, ulosottomies pyytää virka-apua poliisilta, ja sisälle mennään tässäkin tilanteessa voimakeinoja käyttäen.

Vaikka asukas olisi muuttohetkellä pitänyt asukasyhdistyksen sääntöjä kannaltaan hyvinä, hänen preferenssinsä voivat ajan oloon muuttua. Silloin ei ole muuta neuvoa kuin

koettaa vaikuttaa yhdistyksen hallitukseen ja taivutella sen jäseniä luopumaan jäsenmaksun korottamisesta. Viimeinen vaihtoehto on äänestää jaloillaan ja muuttaa pois alueelta.

Riippumatta siitä, hyväksyykö asukas jäsenmaksun korotuksen vai ei, hänellä on kannustin jättää maksu maksamatta. Taipumus säästää omia rahoja muiden kustannuksella vaihtelee paljon ihmisten välillä, ja siihen vaikuttavat myös vallitsevat moraalii-instituutiot. Jos ilmapiiri on tuomitseva kaikkea vapaamatkustusta kohtaan, lintsaminen jäsenmaksuissa aiheuttaa enemmän kuin muuten sekä häpeän tunteita että pelkoa sosiaalisten piirien ulkopuolelle joutumisesta. Nämä toimivat kannustimena osallistua asuin-yhteisön yhteisiin hankkeisiin.

Mahdollisuudet maksuvelvollisuuden välttämiseen tai kiertämiseen riippuvat paljon siitä, millä perusteella jäsenmaksu sovitaan määrättäväksi. Kiinteistökohtainen könttösomma on vaikutuksiltaan erilainen kuin ikkunoiden tai savupiippujen lukumäärän mukainen jäsenmaksu. Vastaavia eroja on verotuksessa, niin kuin jäljempänä tarkastellaan.

3. Yksimielinen suostumus

Verotuksen taloustieteellisessä tarkastelussa keskeisinä tavoitteina on tutkia, miten hyviä voimassa olevat verolait ovat ja, jos niissä on jotain parannettavaa, millaisia muutosten pitäisi olla. Asukasyhdistysesimerkissä suunnitelmaa kävelysillan rakentamiseksi arvioitiin sillä perusteella, antavatko asukkaat suostumuksensa hankkeelle. Samaa hyvyyskriteeriä voidaan soveltaa verotukseen.

Verolait niin kuin muukin lainsäädäntö koskettavat kaikkia lainkäyttöalueen kansalaisia. Tämän mukaisesti jokaisella kansalaisella tulisi olla tilaisuus ilmaista käsityksensä verolakien säätämisestä. Suostumuksen antaminen tapahtuu joko niin, että lait säädetään yksimielisen yhteiskuntasopimuksen ehtojen mukaisesti, tai niin, että jo voimassa oleva sopimus hyväksytään hiljaisesti jäämällä lainkäyttöalueelle tai muuttamalla sinne. Ajatuskokeeseen liittyy runsaasti perustavia ongelmia, joista yksi on kansalaisiksi syntyvien uusien yksilöjen asema. Miten he saavat äänensä kuuluville? Missä iässä heiltä kysytään mielipidettä? Millaisella menettelyllä voimassa olevia verolakeja tulisi muuttaa, jos ne

eivät enää ole kaikkien hyväksymiä? Onko maastamuutto kohtuuttoman hankala keino tahdonilmaisuun?

Ongelmista huolimatta yksimielistä yhteiskuntasopimusta pidetään seuraavassa lähtökohtana. Se on ideaalityyppi, jonka ei ole tarkoitukseen sinällään kuvata tai selittää todellisuutta. Ideaalityypillä tarkoitetaan kuvitteellista ajatusrakennelmaa tai mallia, jossa yhteiskunta tai sen jokin osa toimii kulloisenkin näkökulman kannalta täydellisesti. Usein tällaiset puhtaat mallit päinvastoin kertovat, miten talous ei toimi, ja selittäminen vasta alkaa vertaamalla niitä todellisuuteen. Yhteiskuntasopimusajattelun soveltaminen verotukseen voi olla hyödyllinen erityisesti sen selvittämisessä, millaisista verolaeista ihmiset eivät ainakaan pääse yhteisymmärrykseen.

Yhteiskuntasopimuksen konkreettinen sisältö riippuu siihen osallistuvien kansalaisten preferensseistä. Yksinkertaisimmillaan ja pahimmillaan osanottajat ovat kuvitteellisia *homo oeconomicus* -toimijoita, jotka ovat kiinnostuneita vain oman aineellisen varallisuutensa lisäämisestä. Toisessa ääripäässä ovat ne, jotka kokevat vahvaa keskinäistä yhteenkuuluvuutta, yhteisöllisyyttä ja luottamusta, saavat mielihyvän tunteita toistensa auttamisesta, ja pyrkivät edistämään kaikin keinoin yhteistä etua. *Homo oeconomicus* -tapauksessa osanottajat pyrkivät saamaan hyväksytyksi lakeja, joiden he arvioivat tuovan itselleen rahallista etua. Ideaalityypin ihminen hyväksyy varallisuuden ottamisen julkiseen käyttöön vain siihen mittaan, kuin hän odottaa hyötyvänsä verotuksesta muuta kautta. Veroihin suostuva saattaa pelastaa jopa henkensä, jos verotuloilla rahoitetaan julkisia tartuntatautisairaloita ja rokoteohjelmia, ja tappavien epidemioiden leviäminen saadaan estetyksi.

Yhteiskuntasopimuksen osapuolilla on sitä vähemmän mahdollisuuksia junaila sopimusehtoja omien etujensa suuntaan, mitä epävarmempia he ovat sopimuksen vaikutuksista omaan asemaansa. Verolakien olisi tämän vuoksi oltava mahdollisimman yleisiä ja abstrakteja pelisääntöjä, joita sovelletaan pitkän aikaa, suuressa määrässä erilaisia tilanteita ja yhtäläisesti kaikkiin kansalaisiin. Esimerkki abstraktista säännöstä on verolaki, jonka mukaan kaikki tulot palkoista ja osingoista aina asunnon arvonnousuun ja jopa kotitaloustuotannon ylijäämään ovat saman veroasteen mukaan veronalaisia.

Parhaimmillaan laki on sillä tavoin avoin, että yhteiskunnan evoluution kuluessa syntyvät uudentyypiset tulot, kuten laajaomisteisten osakeyhtiöiden ylimmän johdon

osakeoptiot, tulevat ilman erillistä lainsäädäntöä saman tuloverotuksen piiriin. Käytännössä verottaja kohtaa kaiken aikaa uusia ja yllättäviä tilanteita, joita ei yksityiskohdissaan kannata edes yrittää arvata ennakolta. Yhteiskuntasopimuksessa ja siihen sisältyvässä verosopimuksessa (engl. *tax constitution*) on tarkoituksenmukaista sopia periaatteista, joiden mukaan alemman tason verolakeja säädetään verosopimuksen puitteissa edustuksellisesti joko määräenemmistöllä tai jopa yksinkertaisella enemmistöllä.

Rationaaliset toimijat ottavat huomioon, että preferenssit muuttuvat ajan kuluessa ja kokemusten karttuessa. Taitavasti laaditussa yhteiskuntasopimuksessa ihmismielen dynaaminen piirre otetaan huomioon. Ihmisellä on luontainen taipumus yliarvioida omien preferenssiensä muuttumattomuus. Esimerkkinä voisi olla vanki, jolle on aluksi täysin yhdentekevää, teljetäänkö hänet loppuiäkseen tyrmään vai jätetäänkö ovi lukitsematta. Vuosien vieressä hän tutkii kirjoja, mietiskelee, tulee toisiin ajatuksiin, ja toivoo lopulta hartaasti, että pääsisi vielä haistelemaan vapaan maailman tuulia. Instituutiotalous-tieteessä ja erityisesti itävaltalaisessa oppisuunnassa puhutaan yrittäjävalppaudesta tai lyhyesti valppaudesta, kun toimija seuraa aktiivisesti ympäristöään, pitää tuntosarvet ulkona, ja löytää puolivahingossa uutta tietoa markkinoilla myytävistä tuotteista, hyvistä työpaikoista ja myös omista preferensseistään.

Verojärjestelmän peruseriaatteiden on tässä luvussa ajateltu syntyvän kuvitteellisen yhteiskuntasopimusprosessin lopputuloksena. Sopimus on lupauksen vaihtoa, ja verosopimuksessa jokainen lupaa maksaa veronsa, kunhan kaikki muutkin hoitavat yhtäläiset velvoitteensa. Sopimuksen ehdot riippuvat osapuolten preferensseistä, eikä taloustieteen asia ole mestaroida sopimuksen konkreettista sisältöä. Taloustieteilijä voi vain antaa neuvoja, millaisia seikkoja olisi viisasta ottaa huomioon verosopimusta tehtäessä. Taloustieteellisessä veroteoriassa korostetaan tehokkuuden merkitystä ja tehokkuustappioiden ehkäisemistä verojärjestelmän suunnittelussa, ja näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa luvussa.