

INSTITUUTOTALOUSTIETEEN PERUSTEET

www.ace-economics.fi/mvihanto

LUKU 23

VEROTUSOIKEUDEN VÄÄRINKÄYTTÖ

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.

Valtio on oikeudellinen instituutio, jolla on lainkäyttöalueellaan yksinoikeus käyttää pakkoa tai sen uhkaa lakien toimeenpanossa. Valtiota voidaan kutsua väkivallan monopoliksi. Taloustieteessä tutkitaan paljon monopoliasemassa olevien yksityisten yritysten toimia ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Valtion toimintaan liittyy paljon vakavampia vaaroja kuin yritysten, sillä valtio voi suorastaan kieltää kilpailun alueellaan ja käyttää raakoja otteita tähän tarkoitukseen. Vallan väärinkäytöstä johtuvat turvallisuusriskit ovat mahdollisia myös verotuksessa.

1. Leviatan-malli

Mahdollisuus käyttää valtaa muihin ihmisiin sisältää aina väärinkäytön vaaran. Jos yrityksellä on valmistamansa hyödykkeen markkinoilla 50 prosentin markkinaosuus, sillä on epäilemättä enemmän vapauksia kuin avoimessa kilpailussa. Yritys ei välttämättä käytä määräävää markkina-asemaa hyväksi voittojen havittelussa, mutta mahdollisuus on otettava huomioon kilpailunrajoitusten sääntelyssä. Verottajan valta-asema sisältää kaksin verroin suuremman väärinkäytösten riskin. Verottajalla on monopolioikeus säätää verolakeja ja kerätä veroja, ja sillä on oikeus käyttää voimakeinoja saataviensa perimisessä.

Taloustieteessä oletetaan usein, että toimijat pitävät ainoana tavoitteena oman materiaalsen varallisuutensa lisäämistä. Oletuksen mukaan käyttäytyvä *homo oeconomicus* on kuvitteellinen, ja muiden ideaalityyppien tapaan sen käyttö taloustieteessä ei mitenkään merkitse tuollaisten toimijoiden esiintymistä todellisuuden oloissa. Ideaalityypin ainoa tehtävä on tuoda jäsenystä taloustieteelliseen analyysiin sekä auttaa talouden toiminnan ymmärtämisessä. Jos verottaja on *homo oeconomicus* -tyyppinen oletusolento, hän pyrkii hartiavoimin saamaan verotulot niin suuriksi kuin mahdollista. Tässä luvussa tarkastelun kohteena ovat tällaisen verottajan keinot lisätä verotulojaan sekä verovelvollisten keinot suojautua saalistukselta.

Verottajan toimintaa tarkastellaan seuraavassa Leviatan-mallin avulla. Siinä valtion oletetaan olevan kuvitteellinen *homo oeconomicus*, jonka ainoana tavoitteena on kasvattaa verotulonsa niin suuriksi kuin mahdollista. Mallin nimi tulee Vanhan Testamentin ”syvyyden hirviöstä”, nopealiikkeisestä ja kiemurtavasta käärmeestä (Jes 27:1). Puhtaimmillaan Leviatan on itsekäs ja tunnoton opportunisti, joka käyttää kaikki tarjoutuvat tilaisuudet veronsaalistukseen. Malli on ideaalityyppi eikä se yksinään kerro mitään siitä, miten verottaja toimii todellisuuden oloissa, ja vielä vähemmän, miten sen pitäisi toimia. Yksinkertaisinta on kuvitella, että Leviatan on yksi henkilö, joka on onnistunut jollain konstilla saamaan verotusoikeuden haltuunsa. Jos tällainen hallitsija pitää itseään niin suuren kunnioituksen arvoisena että käyttää meitittelyä, hän saattaa tokaista ”verottaja olemme me”.

Hallitsija voi käyttää keräämänsä verotulot mahtipontisten palatsien rakentamiseen ja muuhun joutavanpäiväiseen vähät välittämättä kansalaisten tarpeista. Rationaalinen hallitsija ottaa kuitenkin huomioon, että välinpitämättömyys lisää vallankumouksen riskiä ja vie hänet hirttoköyden jatkoksi. Leviatan-mallin lohduttomat oletukset eivät ole millään tavoin ristiriidassa sen kanssa, että pelokas hallitsija välttää verorasituksen äärimmäistä kiristämistä, rahoittaa kaikkia hyödyttävää palvelutarjontaa kuten koululaitosta, ja koettaa pitää muutenkin alamaiset säyseinä. Kansantalouden suhdannevaihtelut ovat toinen syy ajatella asioita pitkällä tähtäyksellä. Taantumun uhatessa verottajan voi olla kannattavaa alentaa veroasteita, koska elvytyspolitiikka ylläpitää kotitalouksien ostovoimaa, vähentää irtisanomisia ja ylläpitää veropohjia.

Olosuhteet saattavat ajan kuluessa kehittyä sellaiseen pisteeseen, että hallitsija myöntyy perustamaan kansanedustuslaitoksen sekä antamaan aluksi etuoikeutetuille ja vähitellen laajemmille ryhmille äänioikeuden eduskuntavaaleissa. Täyteen kukkaan kehittyneessä kansanvaltaisessa yhteiskunnassa muodollinen oikeus päättää verotuksen periaatteista on kokonaisuudessaan kansalaisilla.

Käytännössä myös demokraattisella hallitsijalla on laajoja mahdollisuuksia rakentaa verojärjestelmä omien halujensa mukaan kansalaisista riippumatta. Äänioikeutetut osallistuvat eduskuntavaaleihin olemattoman tai virheellisen tiedon varassa, äänestyspäätöksiä ohjailevat enemmän hetkelliset mielialat kuin pyrkimys vaikuttaa eduskunnan toimintaan, ja kansanedustajien toimet vaalikauden aikana jäävät sattumanvaraisten huomioiden varaan. Yhteisiin asioihin on vaikutusmahdollisuuksia myös kansalaisjärjestöissä kuten Veronmaksajain Keskusliitossa tai oman kunnan lautakunnissa, mutta kannustinongelmat sotkevat näitäkin kanavia. Tehokas ja hyvä verojärjestelmä on sanalla sanoen julkishyödyke, jonka aikaansaaminen on kaikkien yhteinen muttei kenenkään yksityinen etu.

Eduskunnan riippumattomuutta äänestäjien tarpeista ei ole syytä liioitella, sillä kansalaisten tuntemukset vaikuttavat myös epäsuorien mutkien kautta. Verovelvolliset saattavat pitää voimassaolevaa verolainsäädäntöä hyvänä, vaikeivät ole olleet sitä hyväksymässä, ja voisivat antaa sille suostumuksensa, jos vain viitsisivät ilmaista mieltänsä. He saavat silloin todennäköisesti enemmän mielihyvän tunteita velvoitteidensa hoitamisesta kuin muuten. Sisäisellä motivaatiolla tarkoitetaan ihmisen taipumusta tehdä

asioita, kuten maksaa veronsa, niiden itsensä vuoksi ilman ulkoista palkkiota. Verottajan kannattaa ennakoida verovelvollisten reaktioita, ja lopputulos lähestyy ihannetapauksessa verojärjestelmää, joka on kuin onkin tiedossa olevista yhteiskunnallisesti paras. Tulos syntyy hiljaisella tai implisiittisellä sopimuksella, jossa osapuolet käyttäytyvät kuin he olisivat tehneet verosopimuksen aidosti, ja kirjoittaneet sen vielä paperille.

Tunteiden vaikutus kääntyy toisin päin, kun verovelvolliset pitävät verottajan toimia häikäilemättöminä, ja negatiiviset tunteet kuten suuttumus ja raivo saavat heidät niskoittelemaan kaiken uhalla. Verovelvolliset toimivat kuin yksityisen monopoliyrityksen asiakkaat, jotka kostavat riistohinnoittelun ja lopettavat ostamisen henkilökohtaisista uhrauksista välittämättä. Rationaalinen monopoli ottaa asiakkaiden reagoinnin huomioon, vaikei tähän olisi sinänsä mitään pakkoa. Samalla tavalla käy aikaisemman luvun asukasyhdistyksessä, jonka hallitus haistelee tarkoin ennen kävelysillan rakentamista asukkaiden mielissä liikkuvia tunteja, tekee tarpeellisia kompromisseja, ja saa näin paremmin läpi haluamansa hankkeen.

2. Verottajan keinot saalistuksessa

Verottajat ovat kehitelleet vuosisatojen saatossa monen monituisia keinoja verotulojensa lisäämiseksi. Nykyaikaisessa edustuksellisessa demokratiassa verotusoikeus on eduskunnan jäsenillä, joiden äänestyspäätöksillä verolait säädetään. Kansanedustajilla on varsin rajalliset mahdollisuudet ohjata verotuloja suoraan omaan käyttöönsä, mutta epäsuoria keinoja on olemassa. Jos eduskunnan enemmistöön kuuluvat varmistavat verojen kasvattamisella puolueimenestyksen seuraavissa vaaleissa, hyöty tulee edustaja-asemaan liittyvien etujen myötä.

Helposti mieleen tuleva ja runsaasti käytetty menetelmä verotulojen kasvattamiseksi on verottaa joustamattomia veropohjia. Verojousto tarkoittaa suhdelukua, jolla mitataan verotulojen määrän prosenttimuutosta veroasteen muuttuessa yhdellä prosenttiyksiköllä. Maaomaisuus on tässä suhteessa otollinen verotuskohde. Maanomistajalle ainoa keino päästä eroon verovelvollisuudesta on myydä maa toiselle, mutta jos ostaja ymmärtää ottaa odotettavissa olevan verorasituksen huomioon, maanhinnat alenevat ja vero kapita-

loituu maaomaisuuden arvoon. Kapitalointi eli pääomittaminen tarkoittaa menettelyä, jossa esimerkiksi vuokrayksiön omistaja määrittää yksiönsä laskennallisen arvon vuosittaisen nettovuokratuoton ja tuottovaatimuksen perusteella.

Maaomaisuuden ohella houkuttelevia veropohjia ovat nikotiinin kaltaiset riippuvuutta aiheuttavat aineet sekä myös välttämättömyyshyödykkeet. Verottajan strategia on sama kuin ryöstäjän, joka valitsee uhrikseen kaupungin kaduilla mieluummin vanhan mummon kuin nuorukaisen, koska edellisen on vaivaisempi juosta karkuun.

Verotus kohtaa vähiten vastustusta siellä, missä sen olemassaolon ja määrän havaitseminen on vaikeinta. Huomaamatta jäävät helposti välilliset verot eli verot, jotka tarkoitetaan jonkun muiden kuin verovelvollisen itsensä maksettavaksi. Esimerkiksi arvonlisäveron maksavat taskustaan myyjät, mutta se siirtyy ostajien maksettavaksi, koska myyjälle jää vain hinnan veroton osa. Jos villapusero maksaa 100 euroa ja arvonlisäveroprosentti on 22, vaateliike saa hinnasta 78 euroa. Liike saa vähentää ALV-tilityksessä puseron myyntihinnasta sen ostohinnan, ja vero maksetaan siis vain arvonlisäyksestä. Välitön vero (engl. *direct tax*) kohdistuu suoraan verovelvolliseen kuten tuloverotuksessa tulonsaajaan.

Työntekijän on helppo nähdä ennakonpidätyksen määrä palkkalaskelmasta. Verorasituksen tuntee vielä selvemmin nahassaan, kun kuukausipalkan saa käteensä bruttona, ja vero pannaan maksuun yhtenä eränä vuosittaisessa veronkannossa. Samansuuruinen välillinen vero jää paljon helpommin katseelta peittoon. Moniko mieltää tai osaa edes ajatella, kuinka suuri osa Coca Cola -pullon hinnasta menee virvoitusjuoma-, juomapakkaus- ja muina veroina valtion kirstuun? Ymmärtämätön kuluttaja jopa kuvittelee, että limpparien korkeat hinnat johtuvat kauppiaiden ahneudesta, ja tivaa valtiolta toimenpiteitä riiston estämiseksi.

Harhat verorasituksen havaitsemisessa ovat esimerkki fiskaalisesta illuusiosta, jonka johdosta välillisten verojen korotukset onnistuvat politiikassa helpommin kuin vastaavat tuloveron muutokset. Fiskaalisilla illuusioilla tarkoitetaan systemaattisia virheitä, joita esiintyy ihmisten arvioidessa julkisten tulojen ja menojen määriä sekä niiden vaikutuksia omaan hyvinvointiin.

Villapuseron hintaan sisältyvä arvonlisävero on välillinen vero, jota ei ole tarkoitettu myyjän maksettavaksi, ja joka vain kiertää hänen kauttaan ostajalta verottajalle. Tämä on

veron muodollinen kohtaanto. Vero aiheuttaa puseromarkkinoilla hintojen nousupainetta, minkä seurauksena veron todellinen kohtaanto voi olla aivan toinen. Hinnannousut kannustavat kuluttajia siirtymään alemman veroasteen hyödykkeisiin tai ompelemaan vaatteet itse, ja kysynnän pienentyessä vaateliikkeen saavat jokaisesta myymästään pusakasta huomomman hinnan. Samanlaista poikkeamaa muodollisessa ja todellisessa kohtaannossa esiintyy tuloverotuksessa. Tuloveron kiristyminen ohjaa työntekijöitä suojautumaan vähentämällä työntekoa, ja kun työmarkkinoille syntyy työn ylikysyntää, bruttopalkat kohoavat, ja työnantajien palkkakustannukset kasvavat.

Verotuksen läpinäkyvyys on vielä heikompaa ja verorasituksen pimittäminen helpompaa inflaatioveron tapauksessa. Kun valtio ottaa itselleen yksinoikeuden laskea liikkeelle rahaa lainkäyttöalueellaan ja säätää rahan ainoaksi lailliseksi maksuvälineeksi, sen keskuspankki pystyy hankkimaan setelituloa yksinkertaisesti rahaa painamalla. Kun käteisen rahan tarjontaa lisätään, aiheuttaa odottaa hintojen yleistä nousua eli inflaatiota, jos rahan kysynnässä ei tapahdu muutoksia. Kansalaiset saattavat jälleen erehtyä hintojen nousun alkulähteestä ja syyttää kauppiaita hyödykkeiden kallistumisesta.

Inflaatioveroa havainnollistaa esimerkki, jossa mies unohtaa uudenvuoden humuissa sadan euron setelin piironkiinsa, löytää sen seuraavana uutenavuotena, ja huomaa rahan ostovoiman heikentyneen. Jos mies epäilee inflaation jatkuvan alkavana vuonna, hänen kannattaa suojautua inflaatioverolta siirtämällä käteisvaroja pankkitalletuksiin. Pankit puolestaan koettavat päästä kassavaroista eroon lainaamalla niitä luoton tarvitsijoille. Keskuspankin keinoja estää pankkien suojautuminen ja pitää rahat pois kierrosta on kiristää pankkien kassavarantovelvoitetta ja vähimmäisreservivaatimuksia. Jos rahan kysyntä saadaan näillä toimin kasvamaan samaa tahtia kuin rahan tarjonta, valtio saa setelituloa myös vakaan rahanarvon oloissa. Rahan kysyntää kasvattaa myös taloudellinen kasvu, joka lisää liiketoimien määrää ja ikään kuin imaisee uuden rahan kitaansa.

Ovela keino poliittisen hangoittelun torjumiseen on soveltaa uuteen veropohjaan aluksi olemattoman alhaista veroastetta, ja nostaa sitä sitten vaivihkaa aina sopivalla hetkellä. Kognition epätäydellisyyksistä johtuen verovelvolliset eivät huomaa muutoksia, jos ne ovat riittävän pieniä, ja muistitoimintojen rajoitteiden takia alkuvaiheen alhainen veroaste vähitellen unohtuu. Strategian onnistumista edistää ihmisen luontainen ominaisuus tottua verotuksen, niin kuin lämpötilan tai tulojen, korkeenevaan tasoon. Ihmismielen

taipumus tottumiseen toimii myös toiseen suuntaan. Kun globalisaatio pakottaa valtion keventämään pääomatulojen verotusta, jonkun ajan kuluttua voittajat pitävät veroetua itsestäänselvytenä, penäävät taas uusia helpotuksia, ja pitävät vaatimuksia jopa kohtuullisina.

Verovelvolliset kokevat tietyn suuruisen veroasteen nousun eri tavalla veroasteikon eri kohdissa. Veroprosentin nostaminen 19 prosentista 20 prosenttiin tuntuu todennäköisesti voimakkaammin kuin 18 prosentista 19 prosenttiin, vaikka prosenttiyksiköissä muutos on sama. Kansalaisten on aihetta suhtautua kriittisesti hyppäyksiin kymmenluvulta toiselle, sillä kun uuden kymmenluvun pää on avattu, veroastetta on helpompi hivuttaa pykälää suuremmaksi. Yhdeksään päättyvien lukujen mystiikka ilmenee monessa muussa asiassa. Kolme vierekkäistä villapuseroa tavaratalon vaatetangossa ovat käytännössä samanhintaiset, kun yksi maksaa 99 euroa, toinen 100 euroa ja kolmas 101 euroa, mutta ensimmäinen vaikuttaa silti jotenkin halvimmalta. Kassalla tuntuu varmaan kivemmalta saada 100 euron setelistä euro takaisin, kuin antaa euron kolikko vielä setelin lisäksi.

Nälkäisellä verottajalla on edellä mainittujen lisäksi epäluokainen määrä muita keinoja käyttää kognitiivisista rajoitteista ja muista syistä johtuvia verovelvollisten virheitä hyväksi. Kunnan tuloveron kiristys naamioidaan määräävässä markkina-asemassa olevan vesilaitoksen tariffimuutokseksi. Uuden veropohjan käyttöönotolle esitetään verukkeena, että näin pystytään keventämään vanhojen pohjien veroasteita, vaikka loppujen lopuksi seurauksena on verorasituksen kasvu kauttaaltaan. Polttoaineverojen korotuksia perustellaan pakokaasupäästöjen ympäristöhaitoilla, vaikka rahat on alun alkaen ajateltu aivan muihin tarkoituksiin. Jos verottaja aikoo oikeasti ohjata verojen tuoton saastumisen torjuntaan, se käyttää korvamerkintää vahvistamaan lupauksen uskottavuutta.

Autojen pakokaasupäästöjä voidaan koettaa rajoittaa polttoaineverojen sijasta tai niiden lisäksi autoverolla, joka maksetaan kertaluonteisena ennen auton rekisteröintiä ja käyttöönottoa. Auton ostaja huolehtii verovelvollisuudesta esimerkiksi niin, että hän maksaa veron itse tullilaitokselle. Vaihtoehtoisessa järjestelyssä auton ostaja maksaisi autoveron verran korkeamman hinnan myyjälle, ja tämä sitten suorittaisi veron ostajamaan valtiolle. Rationaalisesti ajatellen pitäisi olla jokseenkin yhdentekevää, kumpaa

vaihtoehtoa sovelletaan. Jos automyyjä saa autosta 10000 euroa ja tilittää siitä verottajalle 3000 euroa, lopputulos on kummankin kannalta sama, jos automyyjä saakin vain 7000 euroa ja ostaja hoitaa 3000 euron tilityksen. Tästä huolimatta edellinen järjestely herättää autoilijoissa todennäköisesti vähemmän ärtymystä, ja Leviatan-tyyppinen verottaja pääsee paremmin tavoitteeseensa valitsemalla sen kahdesta vaihtoehdosta.

Parhaassa tapauksessa valtio onnistuu verottamaan samaa veropohjaa kahteen kertaan, kuten yritysten voittoja ensin niiden tilinpäätöksen ja toistamiseen omistajien osinkotulojen perusteella. Tällainen kahdenkertainen verotus saadaan runnotuksi läpi esimerkiksi niin, että aluksi yhtiöverotuksen hyvitysjärjestelmä on täysimääräinen, mutta vähitellen hyvityksiä kavennetaan sieltä, missä pääomanomistajien vastustus on heikointa. Hyvitys toteutetaan verotuksessa niin, että osakkeenomistajat saavat vähentää osinkoveroista yhtiön maksaman tuloveron osittain tai kokonaan.

Kansalaisten mahdollisuudet suojautua verottajaa vastaan ovat sitä heikommat, mitä vaikeampaa heidän on liittoutua koalitioiksi tai eturyhmiksi ajamaan asiaansa. Poliittisen pelin maksumiehiä ovat erityisesti ne, joiden oma intressi vastatoimiin on vähäinen, yhteinen intressi on hajallaan ympäri yhteiskuntaa, ja vastatoimet kaatuvat vapaamatkustukseen. Verottaja pystyy hajottamaan veronmaksajien rivejä soveltamalla erisuuruisia veroasteita eri ihmisiin. Selkeä esimerkki strategiasta on tuloveron progressio, jossa veroaste kohoaa verotettavan tulon kasvaessa. Tasaverossa veroaste on sama kaikilla tulotasoilla.

Jos progressiivinen veroasteikko osataan valita sopivasti, suhteellisesti eniten tuloveroa maksavat jäävät niin pieneen vähemmistöön, ettei poliittiseen vastustukseen ole käytännön edellytystä. Verottaja voi vesittää suurituloisten protesteja vielä lisää masinoimalla propagandaa, jossa progressiota puolustellaan keinona poistaa epäreiluutta ja parantaa sosiaaliturvaa.

Suurituloiset eivät välttämättä vastusta progressiota. Jokaisen on aiheellista muistuttaa itselleen, että jos minä en hyväksy progressiota niin ei tarvitse kenenkään muunkaan, ja valtion mahdollisuudet rakentaa reilua ja turvallista yhteiskuntaa ovat sen mukaiset. Jos suurituloiset vastustavat progressiota kaikesta huolimatta ja kokevat sen yhteiskunnallisesti tehottomaksi, veronmaksajien enemmistö aiheuttaa vähemmistölle ulkoisia haittoja niin kuin tehdas, joka laskee lietteet naapurin järveen maksamatta tälle täyttä

korvausta. Tämä on vain yksi esimerkki siitä, miten ulkoisvaikutukset vaivaavat yhtä lailla julkisen vallan kuin markkinoiden toimintaa. Ajan kuluessa suurituloisten diskriminointi saattaa yltyä, sillä kun progressio on kerran hyväksytty periaatteena, veroasteikon jyrkentämiselle on enää vähemmän moraalista estettä. Inflaation myötä nimellisenä säädetty veroasteikko jyrkistyy itsellään ilman lainmuutosta, mikä houkuttaa valtiota lisäämään keskuspankkirahan määrää.

Progressiivisen verojärjestelmän kansantaloudellisessa hyvinvointiarviossa on otettava kaikki hyöty- ja haittavaikutukset huomioon, ja instituutiota on tarkasteltava kokonaisuutena. Näkökohta progressiota vastaan ja tasaverotuksen puolesta on jälkimmäisessä mahdollinen lähdevero. Verot esimerkiksi pankkitalletusten korkotuloista saadaan silloin maksuun tulojen lähteellä, ja ne tilitetään pankeista suoraan verotoimiston tilille ilman verovelvollisten omaa ilmoitusta. Muutenkin proportionaalinen verotus aiheuttaa progressiivista vähemmän hallinnollisia toimeenpanokustannuksia.

Vaikka suurituloisilla ei olisi paukkuja estää progressiivista verojärjestelmää sinänsä, heillä on keinoja välttää verojen maksua. Jos tulot heiluvat voimakkaasti eri verovuosina, säästöä saadaan siirtämällä tuloja keinotekoisesti vuodelta toiselle. Kun eri veropohjien veroasteikot vaihtelevat ja esimerkiksi pääomatuloihin sovelletaan tasaveroa, veroarbitraasi käy mahdolliseksi. Lääkäriyrittäjät teeskentelevät tekevänsä vain puoltapäivää omistamassaan lääkärikeskuksessa, ja maksavat itselleen osinkoa palkan sijasta. Kaukaa haettua ei ole järkeillä, että verottaja katsoo lopulta itsekin tasaveron paremmaksi, jos hän saa verokertymän kaikki asianhaarat huomioon ottaen kasvamaan.

Kansalaisten mahdollisuudet suojautua verottajan juonitteluilta ovat suuremmat silloin, kun verotus tapahtuu alueellisella eikä keskushallinnon tasolla. Jos kunta nostaa tuloveroprosentin korkeammaksi kuin on säädystä, tyytymättömien veronmaksajien on vaivattomampi paeta raskasta verotusta ja muuttaa kilpailevaan kuntaan, kuin reagoida jaloillaan valtion tuloverotuksessa. Monen kohdalla poismuuton esteet ovat ylipääsemättömän korkeita, mutta pienikin liikkuvaisten määrä saattaa pitää kuntaverottajan kurissa.

Verot eivät ole ainoa seikka, joka vaikuttaa päätökseen muuttaa kunnasta toiseen. Jos tuloveroprosentin alentaminen heikentää kunnan tulotaloutta niin, että julkisten palvelujen järjestäminen vaarantuu, muutto verosäästöjen perässä voi olla typerää. Mitä iloa on

suurista tuloista, jos kaupungin likaviemärit alkavat olla aina tukossa, kaduilla juoksevia kulkukoiria ei ota kukaan enää kiinni, ja puistot muuttuvat saastaisiksi kaatopaikoiksi.

Huonosta palvelutarjonnasta huolimatta alhaisen veroprosentin kunta voi houkutella etenkin suurituloisia, jos se sijaitsee laadukkaan kunnan vieressä. Lyhkäisten välimatkojen ansiosta voidaan olla vain kirjoilla halvassa kunnassa, ja nauttia niin kuin tähän asti entisen kotikunnan kulttuuri- ja muista palveluista. Räikeässä tapauksessa vapaamatkustajat käyvät samassa työpaikassa kuin ennenkin, ja pistäytyvät vain nukkumassa kehyskunnan ylellisissä huviloissaan. Verojärjestelmän hajauttaminen sisältää siis sekä hyötyjä ja haittoja. Jäljempänä käy ilmi, että piirre on tavanomainen kaikissa keinoissa ehkäistä verotusoikeuden väärinkäyttöä ja sen vuoksi keskeinen verojärjestelmän suunnittelussa.

3. Verottajan tunteet ja hyväntahtoisuus

Edellä verottajan on oletettu olevan kuvitteellinen *homo oeconomicus*, joka etsii herkeämättä keinoja verotulojensa lisäämiseksi. Tarkastelussa on tullut korostetusti esille verotusoikeuden väärinkäyttö sekä vastakkainasettelu verottajan ja verovelvollisten etujen välillä. Osapuolten intressit voivat olla keskenään ristiriitaisia, mutta ne ovat usein myös yhteisiä.

Leviatan-mallin ahne ja tunnoton rahantavoittelija on vain teoreettinen ideaalityyppi. Johtopäätöksiä tulkittaessa on pidettävä varansa, sillä niitä ei ole tarkoitettu ennusteiksi verottajan toimista todellisuudessa, eivätkä ne riitä todellisuuden selittämiseksi. Toiseen ääripäähän voidaan kuvitella hyväntahtoinen diktaattori, joka pyrkii rakentamaan alamaistensa kannalta niin hyvän verojärjestelmän kuin tietää ja taitaa. Hän koettaa asettua yhteiskuntasopimukseen osallistuvien asemaan, valita näiden preferenssien mukaisen verosopimuksen, ja tavallaan simuloida kansalaisten valintoja. Elävän elämän verottajat ovat jossain äärimuotojen välimaastossa, ja empiirisen tutkimuksen tehtävä on selvittää, millaisia verottajan pyrkimykset kulloinkin ovat, ja mitkä tekijät vaikuttavat niiden muotoutumiseen. Verosopimukseen osallistujien ratkaistavaksi jää, missä määrin he käyttävät tutkimustuloksia hyväksi vai käyttävätkö ollenkaan.

Inhimilliset tunteet selittävät poikkeamia Leviatan-mallin ankeista piirteistä. Verottaja on muiden ihmisten tapaan kuolevainen olento, joka kokee mielihyvän ja mielipahan tunteita verotusta koskevissa päätöksissä. Tunteet ilmenevät esimerkiksi niin, että verottaja käyttää pyyteettömästi suuren osan tuloistaan julkisten palvelujen kuten terveydenhuollon rahoittamiseen ja tulonsiirtoihin köyhille. Tunteiden olemassaolo ei sinänsä takaa, että verottaja ottaa huomioon muut ihmiset ja yhteisen edun. Kauheimmillaan hän on vikapäinen hornanhenki, jonka preferenssit ovat kieroutuneita ja mielihyvän tunteet syntyvät muiden piinaamisesta.

Hyväntahtoista verottajaa voi verrata määräävässä markkina-asemassa olevaan yritykseen, jonka omistajat tinkivät voitoistaan, ja myyvät enemmän ja halvemmalla kuin pystyisivät. Omistajien preferensseistä ja tunneälystä riippuu, etsivätkö he tällä tavoin suoraan mielihyvää auttamalla ihmisiä, vai epäsuorasti niin, että he käyttävät markkina-voiman täysimääräisesti hyväksi, ja jakavat toisella kädellä varoja samoille ihmisille tai kehittyvien maiden nälkäänäkeville. Jälkimmäisessä tapauksessa rahan hankkiminen on vain väline korkeampien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hyvä tarkoitus ja aito epäitsekkyys eivät takaa haettuja tuloksia. Verottajalla on väistämättä puutteelliset tiedot vaikutuksista, joita esimerkiksi arvonlisäveron alentamisella on ruuan hintaan. Elintarviketeollisuuden vahvan neuvotteluaseman seurauksena hinnat jäävät vastoin odotuksia ennalleen, ja hyöty veronalennuksesta valuu väärin taskuihin. Verottajan pyrinnot saattavat epäonnistua paitsi tietämyksen rajoitteiden myös rajoittuneen eettisyyden (engl. *bounded ethicality*) takia. Hän saattaa uskoa vilpittömästi toimivansa yhteiskunnan parhaaksi, mutta joutuu alitajuntaan syöpyneiden asenteiden vietäväksi, ja vähättelee tiedostamattaan pitkäaikaistyöttömien ja muiden osattomien kohtaloa. Syynä ristiriitaan koetun ja todellisen eettisyyden välillä voi olla verottajan yksipuoliset kokemukset, joissa työttömät ovat vaikuttaneet hänestä aina laiskoilta pinnareilta.

Hätiköityjä yleistyksiä kehittyi jokaisen mielessä. Tuomari pitää kaikkia tiettyyn etniseen ryhmään kuuluvia mielenlaadultaan rikollisina, koska valtaosa hänen tuomio-alueensa asukkaista ja samalla rikollisista on tuon ryhmän edustajia. Johtaja suosii vapautuvaa paikkaa täyttäessään automaattisesti nuoria miehiä varttuneiden naisten sijaan, koska hän on itse menestyvä nuorimies. Rajoittunut eettisyys väistyy, kun verot-

taja kuvittelee joutuvansa työttömän osaan siinä missä kuka tahansa muu, tuomari työskentelee jonkin aikaa toisella tuomioalueella, ja työhönottaja listaa ennen päätöstä kaikki vähänkin kysymykseen tulevat työntekijät.

4. Turvallisuuden ja tehokkuuden ristiriita

Hyväksi havaittu jos kohta epätäydellinen menetelmä verotusoikeuden ja julkisen vallan rajoittamiseksi on edustuksellinen demokratia. Tällaisessa järjestelmässä vallankäyttäjää on yhden henkilön sijasta pyöreä luku kuten 200, kansalaiset valitsevat edustajansa vaaleilla, ja lait säädetään eduskunnassa äänestysmenettelyä käyttäen.

Myös kansanvaltaisessa yhteiskunnassa on viisasta rajoittaa lainsäätäjän toimintavapautta. Jos mitään rajoitteita ei olisi ja eduskunta saisi säätää millaisia lakeja tahansa, se voisi konfiskoida kaiken yksityisen omaisuuden tai säätää poikkeuslain, jonka mukaan uusia vaaleja ei enää järjestetä. Konfiskaatiolla (< [lat.] *fiscus* kassa) tarkoitetaan verotusta tai sen luonteista toimintaa, jossa valtio ottaa oikeustajua selvästi loukatun kansalaisten omaisuutta itselleen takavarikon tai anastuksen kaltaisella toimenpiteellä. Lainsäädäntövallan väärinkäyttöä ehkäisemään yhteiskuntasopimuksessa varmaan sovi-taan, että perustuslain muutokset edellyttävät vaikeutettua lainsäädäntömenettelyä ja riippumattoman perustuslakituomioistuimen siunausta.

Yhteiskuntasopimuksessa sovittuja eduskunnan vallankäytön rajoitteita tarvitaan suojelemaan paitsi kansalaisia kansanedustajilta myös kansanedustajia toisiltaan. Verotusoikeus on kansanedustuslaitoksessa edustajien yhteisomistuksessa, ja kannustin-ongelmat vääristävät sen käyttöä niin kuin kaiken yhteisen. Kansanedustajat ovat samassa asemassa kuin marjanpoimijat, joilla on jokamiehenoikeus kerätä lakkoja toisten metsistä. Jokainen haluaisi lakat kypsinä, mutta ensimmäisenä ehtivä saa parhaan saaliin, ja marjat poimitaan raakileina. Teoriassa kansanedustajat voisivat tehdä sopimuksen järkevästä lainsäädännästä, mutta sopimuskustannukset estävät yhteisen sävelen löytymistä, ja verojärjestelmään jää tehokkuustappioita.

Tehokkaaseen verojärjestelmään pääsemistä vaikeuttaa vielä lisää vaalikausien määräaikaaisuus. Asiaa havainnollistaa lakkametsä, jossa käy joka vuosi eri porukka, ja

jokainen rymistelee metsässä välittämättä varvuille tulevista vahingoista. Tällainen aikajohdonmukaisuusongelma syntyy, kun päätökset yhdellä hetkellä vaikeuttavat päätöksiä toisella hetkellä, vaikka päätösten koordinoinnilla päästäisiin kaikkien kannalta parempiin tuloksiin. Kun verotus- tai jokamiehenoikeuden käyttö on huonosti linjassa tulevan käytön kanssa ja syntyy epäjohdonmukaisuutta yli ajan, toiminnasta tulee likinäköistä, ja pitkän aikavälin näkökulmat jäävät taka-alalle.

Aikaepäjohdonmukaisuus johtaa veroansaan, jonka naruihin eduskunta sotkeutuu, koska sopimukset tulevien eduskuntien kanssa ovat mahdottomia. Ongelmat ilmenevät esimerkiksi niin, että eduskunta kiristää joustamattoman veropohjan veroastetta, verovelvolliset suojautuvat, ajan kuluessa veropohja kutistuu, ja perinnöksi jää alkuperäistä pienemmät verotulot. Kun poliittisen järjestelmän tehokkuutta arvioidaan kokonaisuudessaan, huomioon on luonnollisesti otettava myös se, kuinka järkevästi kukin eduskunta olisi käyttänyt saamatta jääneet verotulot.

Instituutitaloustieteen ehkä tärkein neuvo yhteiskuntasopimukseen osallistuville on rakentaa selkeät rajat julkisen vallan verotusoikeudelle. Osallistujien omiin käsiin jää päättää, kuinka vedenpitäviä järjestelmiä he haluavat suojaksi vallan väärinkäyttöä vastaan. Verotusoikeuden rajoittaminen on viisasta, mutta toisaalta se hankaloittaa verottajan mahdollisuuksia poistaa tehottomuutta. Edellisessä luvussa tarkasteltiin mallin avulla, miten verottajan harkintavalta yksittäisten palkansaajien veroasteikon valinnassa tarjoaa mahdollisuuksia löytää sopimusmahdollisuuksia, käyttää niitä hyväksi ja vähentää tehokkuustappioita. Turvallisuus ja tehokkuus verojärjestelmän tavoitteina ovat tässä niin kuin valitettavan usein ristiriidassa keskenään, ja kysymyksessä on siis valintatilanne, eli niin kuin taloustieteilijät tapaavat sanoa *trade-off*.

Yksilöityjä asteikkoja voidaan käyttää korjaamaan paitsi verotuksessa itsessään myös markkinoilla esiintyvää tehottomuutta. Ympäristövero sopii esimerkiksi keinosta, jolla pyritään lieventämään markkinahäiriöitä. Yhdessä toteutustavassa vero määrätään jokaiselle tehtaalle erikseen tuotannon luonteen, tuotantomenetelmien, päästöjen ja muiden seikkojen perusteella. Yhdelle tehtaalle hiilidioksidipäästöjen vähentäminen on sula mahdottomuus, toinen pystyy asentamaan halvalla suodattimet piippuihinsa, ja kolmannen on helppo kehittää puhtaampia tuotantomenetelmiä. Vero pyritään laskemaan kullekin sellaiseksi, että se ohjaa verovelvollisia toimimaan yhteiskunnan kannalta yhteisen edun

suuntaan. Tehokkaaseen tulokseen voitaisiin teoriassa päästä niin, että haitoista kärsivät maksaisivat tehtaille päästöjen vähentämisestä, mutta yleensä tällaiset järjestelyt ovat sopimuskustannusten vuoksi mahdottomia ja myös reiluuskäsitysten vastaisia.

Tässä tarkastellun Pigou-veron tehtävä on hillitä ulkoisvaikutuksista ja muista markkinahäiriöistä johtuvia tehokkuustappioita, eikä sen ensisijainen tarkoitus ole kerryttää valtiolle verotuloja. Ympäristöverotuksen toimeenpanokustannuksista riippuen valtion nettotulot voivat sivutuotteena kasvaa, ja tämä tarjoaa Leviatan-verottajalle jälleen yhden tilaisuuden havitella muiden rahoja.

Verotuksen hajauttaminen aluehallinnon tasolle pääteltiin edellä keinoksi, jolla yhteiskuntasopimuksen osanottajat suojautuvat verotusoikeuden väärinkäyttöä vastaan. Myös valinta hajauttamisen ja keskittämisen välillä on kaksipiippuinen juttu. Hajautus kieltämättä heikentää verottajan mahdollisuuksia käyttää monopolioikeuttaan väärin, mutta samalla se aiheuttaa tehokkuustappioita. Jos tuloverot kerätään kunnallisveroina sen sijaan, että vain keskushallinnolla on verotusoikeus, kansalaiset pystyvät suojautumaan veronsaalistukselta muuttamalla pois korkean veroasteen kunnista. Pelko joukko-paosta pakottaa kunnat verokilpailuun, jossa etenkin suurituloisia houkuttelee alentamalla kunnan tuloveroprosenttia ja tekemällä ”tarjouksia” kuin kodinkoneiden halpahallit konsanaan. Kilpailu asukkaista tekee hyvää, koska kunnat joutuvat karsimaan turhia menoja ja tehostamaan toimintoja. Tuloksena voi myös olla julkisten palvelujen alasajo, joka vastaa kaikkea muuta kuin kansalaisten yhteistä etua. Verotuksen hajauttamisen ja keskittämisen etuja ja haittoja esitetään kuvassa 4.

Verokilpailua esiintyy myös valtioiden välillä. Valtio myöntää verohuojennuksia maahan tuleville ulkomaisille yritysjohtajille, jotta aivotuonnilla saadaan maahan henkistä ja sosiaalista pääomaa. Pysyvästi maahan muuttavat vapautetaan kokonaan tuloverosta muutamana ensimmäisenä vuotena, mikä kannustaa erityisesti suurituloisia anomaan kansalaisuutta. Samaan tapaan kuin kuntien välisessä verokilpailussa, varakkaat voivat mennä veroparatiiseihin vain muodollisesti kirjoille, ja käyttää niin kuin tähän asti lähtömaansa julkisia palveluja hyväkseen. Toinen vapaamatkustuksen muoto on harjoittaa liiketoimintaa omassa maassa, ja sumplia voittojen tuloutukset niin, että verot tulevat maksuun alhaisen veroasteen maassa. Verokilpailu on esimerkki laajemmasta sääntelykilpailun ilmiöstä, jossa lainkäyttöalue houkuttelee lainsäädännön muutoksilla ulkomaalaisia

Kuva 4. Keskus- ja aluehallintotason verotuksen etuja ja haittoja. Leviatan-mallissa korostuva verotusoikeuden väärinkäytön vaara on merkitty harmaalla.

| | hajautettu verojärjestelmä | keskitetty verojärjestelmä |
|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| edut | mahdollisuudet suojautumiseen | verojärjestelmien koordinointi |
| haitat | tuhoava verokilpailu | tilaisuudet veronsaalistukseen |

maahan. Muita esimerkkejä ovat lievennykset kasvihuonekaasujen päästönormeissa ja pankkien vakavaraisuusvaatimuksissa ulkomaisten yhtiöiden kohdalla.

Valtiot voivat ehkäistä verokilpailun tehokkuustappioita verottamalla joustamattomia veropohjia kuten kiinteistöjä. Tehottomuus merkitsee sopimusmahdollisuuksia, ja toinen keino sen välttämiseksi on harmonisoida verotusta valtioiden välisillä verosopimuksilla. Tällaisissa sopimuksissa voidaan samalla kieltää verovienti, jolla valtio siirtää verorasitusta muunmaalaisten niskoille. Verovienti toteutetaan esimerkiksi niin, että hotelli-vero tai lentokenttämaksu peritään vain ulkomaisilta turisteilta. Maan sisällä tällaisilla pisteveroilla on vaikeampi valikoida verorasituksen kohteita, sillä yhdenvertaisuus on hyväksyttävän lain perusedellytyksiä.

Valtioiden verokilpailulla on hyvät ja huonot puolensa niin kuin yritysten markkinakilpailulla. Yhtäältä se helpottaa verovelvollisten mahdollisuuksia suojautua verotusoikeuden väärinkäytöltä, toisaalta se johtaa kansainväliseen tehottomuuteen. Turvallisuus- ja tehokkuustavoitteet ovat ristiriidassa keskenään niin kuin usein muulloinkin verojärjestelmää laadittaessa.

5. Instituutioiden vuorovaikutus

Tähänastisen tarkastelun tuloksena alkaa olla koossa perusaineokset verotuksen suunnitteluun todellisuuden olosuhteissa. Hyvän verojärjestelmän yleiskriteerinä on yksimieli-

nen yhteiskuntasopimus, jonka mukaisia kaikkien verolakien tulee olla. Oikeus säätää verolakeja on erityislaatuinen, ja yhteiskuntasopimuksen osapuolten on syytä varautua yksinoikeuden väärinkäyttöön. Verosopimusta laadittaessa on rationaalista arvioida myös käytännön edellytykset lakien voimaansaattamiseen sekä tämän aiheuttamat kustannukset. Näiden lisäksi on kiinnitettävä huomiota tehokkuustappioihin, joita parhaatkin verolait aiheuttavat.

Teoriassa on ajateltavissa kuvitteelliset olosuhteet, joissa verojärjestelmä on tehokas siitä riippumatta, millaiseksi verosopimuksen tekijät sen päättävät laatia. Edellytyksenä on, että kaikkeen ajateltavissa olevaan pystytään määrittämään omistusoikeudet, oikeusjärjestelmä on tässä suhteessa täydellinen, lakien voimaansaattaminen onnistuu täydellisesti ilman kustannuksia, ja sopimusmahdollisuudet lakien alaisuudessa pystytään hyödyntämään ilman sopimuskustannuksia. Päätelmää kutsutaan Coasen teoreemaksi. Yhteiskuntasopimukseen osallistuvien tehtäväksi jää tällaisissa oloissa omistusoikeuksien valinta preferenssiensä mukaisiksi. He voivat päättää, että testamentinsaajalla on oikeus vain puoleen perimästään omaisuudesta, ja toinen puoli on maksettava valtiolle. Synnä perintöveron säätämiseen on esimerkiksi kansalaisten reiluuspreferenssit, joiden vuoksi aineellisen varallisuuden kasautumista harvojen käsiin pidetään epätoivottavana.

Hyvän verojärjestelmän aikaansaamiseksi ei riitä, että verolakien säätäminen tapahtuu kansalaisten hyväksymien periaatteiden mukaan. Lainsäädäntövallan lisäksi toimeenpano- ja tuomiovallan on toimittava asianmukaisesti. Julkisen vallan kolme osaluuetta on vaikea saada toimimaan saumoitta keskenään, ja kunkin kohdalla tavoitteet saattavat olla sekä toistensa että tehokkuustavoitteen kanssa ristiriidassa. Esimerkiksi metsäomaisuuden verotuksessa saatetaan tarvita saman verran lainvalmistelutyötä siitä riippumatta, säädetäänkö veropohjaksi metsän pinta-ala vai puiden lukumäärä. Toimeenpanokustannuksissa on eroa, sillä maaseutua kiertäessään verotarkastajan on verrattomasti työläämpi laskea puita kuin metsäaloja, ja puita kasvaa vielä koko ajan lisää.

Myös maahan tuotavilta tavaroilta perittävä proportionaalinen tuontitulli on helppo säätää, mutta sen toimeenpano on nykyajan avoimissa yhteiskunnissa vaikeaa salakuljetuksen vuoksi. Laittoman maahantuonnin rinnalla maahantuojat voi käyttää kaksoislaskutusta, jossa hän uskottelee maksavansa tavarasta todellisuutta vähemmän näyttämällä tulliviranomaisille tekaistuja laskuja. Monikansallisilla yrityksillä on houkutus

käyttää markkinahintoja alempia siirtohintoja, kun yksikkö yhdessä maassa ”myy” tavaraa toisen maan haarakonttorille.

Yhteiskunnallisiin instituutioihin kuuluvat oikeusinstituutioiden lisäksi epämuodolliset ja hallintainstituutiot. Näiden kaikkien välillä on vuorovaikutussuhteita, joita koskeltiin aikaisemmin palkka- ja pääomatuloverotuksen vertailussa. Jos pääomatuloihin ryhdytään soveltamaan alempaa veroastetta kuin palkkatuloihin, palkansaajat kokevat muutoksen eriarvoisena ja epäreiluna. Syyllisyyden ja häpeän tunteet verovelvollisuuden laiminlyönnistä laimenevat, ja veronkierron on aiheutta odottaa yleistyvän etenkin niiden keskuudessa, joilla on jo valmiiksi sopivaa mielenlaatua.

Sitä myöten kuin tieto veronkierron yleistymisestä leviää, muut saattavat tuntea olonsa nenästä vedetyiksi, ja kokevat olevansa moraalisesti oikeutettuja toimimaan samalla tavalla. Pelkät luulot ja huhut riittävät laumailmiön käynnistymiseen. Kun veronkierto tarttuu verovelvollisten keskuudessa, alkujaan vähäiseltä vaikuttava verojärjestelmän muutos johtaa vähitellen kaikkien kannalta epäsuotavaan noidankehään. Prosessi etenee arvaamatonta polkua myöten tahattomaan lopputulokseen, johon verojärjestelmä ikään kuin lukkiutuu, ja josta sitä on vaikea nykäistä paremmalle kehälle. Kun kehityksessä on tällaista polkuriippuvuutta, alkutilan palauttaminen nostamalla pääomatulojen verotus entiselleen ei enää riitä prosessin peruuttamiseen, ja pysyvä vahinko on kerinnyt tulla veromoraalille.

Yhteiskunnan instituutioiden tulisi olla sellaisia, että ne luovat sekä ulkoisia että sisäisiä kannustimia toimia yhteisten etujensa mukaisesti. Lopputulos riippuu paljon siitä, millaisissa vuorovaikutussuhteissa kannustimet ovat toisiinsa. Ihanteellisessa tapauksessa kannustinvaikutukset tukevat toisiaan, ja pahimmillaan ajaututaan umpikujaan, jossa sisäinen ja ulkoinen motivaatio syrjäyttävät askel askeleelta toisiaan.

Julkisen vallan oikeus kerätä veroja on monopolioikeus ja merkitsee vakavaa väärinkäytön vaaraa. Jos kuvitteellisen yhteiskuntasopimuksen osanottajat arvioivat vaaran suureksi, heidän on järkevää säätää keskenään verosopimus, joka asettaa tiukat rajoitteet verottajan toimille. Harkintavallan kavennukset estävät verottajaa käyttämästä hyväksi monia sopimusmahdollisuuksia, joiden hyödyntämisessä verovelvolliset eivät keskenään onnistu, ja seurauksena on tehottomuutta ja tehokkuustappioita. Verosopimus ja sen

alainen verolainsäädäntö olisi saatava sellaiseksi, että turvallisuus ja tehokkuus toteutuvat tasapainoisella tavalla. Oikeus- ja muut yhteiskunnan instituutiot ovat monenlaisissa vuorovaikutussuhteissa keskenään, ja instituutiotaloustieteessä näiden suhteiden ymmärtämistä pidetään verotuksen tarkastelun ydinkysymyksenä.