

BoF Online

13 • 2013

**Verotus, talouskasvu ja
hyvinvointi**

Jouko Vilmunen

*Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia
eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.*



Suomen Pankki

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

4.11.2013

Sisällys

1 Johdanto	3
2 Hyvä verojärjestelmä on yksinkertainen, läpinäkyvä, neutraali ja harvaksen muuttuva?	5
3 Pääoma- ja työtulojen verotus, talouskasvu ja hyvinvointi	7
4 Veroasteet ja veropohja	9
5 Kiinteistön ja maapohjan verottaminen	11

BoF Online

Päätoimittaja

Jenni Hellström

ISSN

1796-9123 (online)

Postiosoite
PL 160
00101 HELSINKI

Käyntiosoite Snellmanin aukio
Puhelin 010 8311
Faksi (09) 174 872

Sähköposti
etunimi.sukunimi@bof.fi
www.suomenpankki.fi

Swift SPFB FI HH
Y-tunnus 0202248-1
Kotipaikka Helsinki

1 Johdanto

Verotuksen, talouskasvun ja hyvinvoinnin välisistä riippuvuuksista riittää ammennettavaa julkiseen keskusteluun. Ekonomistit ovat tutkimuksissaan tarkastelleet näitä riippuvuuksia mm. pyrkimyksenään löytää sellaisia säännönmukaisuuksia, joita voitaisiin käyttää politiikkasuositusten perusteluina. Yksiselitteistä kuvaa verotuksen, talouskasvun ja hyvinvoinnin välisistä riippuvuuksista ei aiheeseen liittyvän tutkimuksen perusteella kuitenkaan synny. Tutkimustulokset ovat usein mallikohtaisia, ja ne riippuvat joskus ratkaisevasti siitä, mitä ihanteellisen verojärjestelmän ominaisuuksia halutaan kussakin tapauksessa painottaa.

Tässä julkaisussa ei pyritä luomaan mitään uutta. Uuden sijaan tässä esitellään erinäisiä ajatuksia em. riippuvuudesta relevanttia taustakirjallisuutta hyväksikäyttäen. Katsaus nojaa erityisesti kahteen tuoreeseen tutkimukseen tai selvitykseen verotuksen, talouskasvun ja hyvinvoinnin välisistä kytkennöistä, joista ensimmäinen on Philippe Aghionin, Ufuk Akcigitin ja Jesús Fernández-Villaverden (AAF-V) tutkimus "Optimal Capital versus Labor Taxation with Innovation-led Growth" vuodelta 2012. Tämä tutkimus käsittelee suhteellisen perinteistä teemaa (kasvun ja hyvinvoinnin kannalta) optimaalisesta pääoma- ja työtulojen verotuksesta. Tutkimus sisältää myös erinomaisen katsauksen aiempaan kirjallisuuteen, jossa yksi keskeinen väittäjä on, että talouskasvun/hyvinvoinnin kannalta tehokas verorakenne on sellainen, jossa pääomatuloja ei (talouden tasaisella kasvu-uralla) veroteta lainkaan. AAF-V osoittavat, että tämä perinteinen tulos on erityinen eikä kestä, jos tarkasteltavan mallin oletuksia muutetaan järkevällä tavalla. Ratkaisevaksi osoittautuu, onko talouskasvun määräytyminen mallinnettu vai ei.

Toinen, verojärjestelmää laajemmin analysoiva työ on ns. Mirrlees Review, joka koostuu kahdesta osasta. Raportin ensimmäinen osa "Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review" ilmestyi vuonna 2010, ja toinen osa "Tax by Design: The Mirrlees Review" ilmestyi vuonna 2011. Ensimmäisen osan kolmeentoista lukuun on kerätty nimekkäältä joukolta (ekonomisti)asiantuntijoita taustaselvitykset verojärjestelmän suunnittelun eri ulottuvuuksista. Kukin luku arvioi erityistä verojärjestelmän osa-aluetta tai ulottuvuutta ja pyrkii tuomaan esiin viimeaikaisimman ajattelun luvun teemasta. Tunnetut (ekonomisti)asiantuntijat ovat kommentoineet kirjan luvuissa esitettyjä analyyseja.

Raportin toisessa osassa, joka on toimituskunnan¹ kirjoittama, luonnehditaan yhtenäistä ja johdonmukaista verouudistusta. Tavoitteena kirjassa on tunnistaa kehittyneeseen avotalouden hyvin sopiva verojärjestelmä ja arvioida, miten lähellä Ison-Britannian vallitseva verojärjestelmä on tällaista ideaalia. Tämä raportin toinenkin osa on erinomaisesti motivoitu ja rakennettu. Sen johdantoa seuraa erityisen tärkeä luku "The economic approach to tax design". Luvussa ei keskustella vain siitä, miten verojärjestelmiä tulisi arvioida ja miten sen vaikutuksia hyvinvointiin, tulonjakoon ja tehokkuuteen tulisi ajatella, vaan myös siitä, miksi optimaalisen verotuksen teoria on niin tärkeä verojärjestelmien suunnittelun kannalta. Optimaalisen verotuksen teoria tarjoaa johdonmukaisen kehikon ajatella verojärjestelmästä tehtyjen valintojen taloudellisia kustannuksia: tulonjaon ja tehokkuuden välinen ristiriita, yksityinen informaatio ja optimaalinen verojärjestelmä (mekanismien suunnittelu) jne.

Yllä mainitut kolme kirjallisuuslähdettä ovat keskeisiä tämän julkaisun sisällön kannalta. Lisäksi on syytä mainita Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen tuore julkaisu "Hyvän veropolitiikan periaatteet", joka keskustelee kootusti hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista viitaten ahkerasti Mirrleesin työryhmän raporttiin.²

¹ Sir James Mirrleesin (pj) lisäksi kirjan toimituskunnassa mukana olleet asiantuntijajäsenet ovat: Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles ja James Poterba.

² "Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT analyysi." *VATT:n julkaisu 63, kesäkuu 2013.*

2 Hyvä verojärjestelmä on yksinkertainen, läpinäkyvä, neutraali ja harvaksen muuttuva?

Vaikka Mirrleesin työryhmän raportti ei eksplisiittisesti tarkastele hyvän verojärjestelmän tai politiikan ominaisuuksia talouskasvun näkökulmasta, antaa raportti paljon ajattelun aineksia siihenkin. Kun yhteiskunnan tulonjakotavoitteet on määritelty, hyvän verojärjestelmän tulisi olla sellainen, että (Tax by Design, s. 22)

- verotuksen negatiiviset hyvinvointi- ja tehokkuusvaikutukset minimoituvat
- se on hallinnollisesti kevyt, eikä veronmaksun valvontaan tarvitse uhrata mittavia resursseja
- se on reilu tai oikeudenmukainen muussakin kuin tulonjaon suhteen (proseduraalinen oikeudenmukaisuus, diskriminaation välttäminen, legitiimien odotusten yhdenmukainen kohtelu)
- veronmaksajat ymmärtävät järjestelmän periaatteet ja toiminnan, eli järjestelmä on läpinäkyvä.

Siinä missä optimaalisen verotuksen teoria tukee näitä verojärjestelmän ominaisuuksia, Mirrleesin työryhmän raportissa tavoiteltavan verojärjestelmän ominaisuuksia täydennetään ”peukalosäännöillä” tai suosituksilla, jotka edesauttavat edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamista. Näitä suosituksia ovat mm. yksinkertaisuus, neutraalisuus ja vakaus.

Tulonjakotavoitteiden saavuttamiseksi tärkeää ei ole yksittäisten verojen progressiivisuus tai hyödykkeittäin vaihtelevat välilliset veroasteet, vaan koko verojärjestelmän progressiivisuus. Hyvän verojärjestelmän suunnittelussa tärkeää on siis fokusoida koko verojärjestelmään ja tarkastella yksittäisiä veroja koko järjestelmän kannalta. Yksinkertaisuus, neutraalius ja vakauskin puoltavat varsin yleisesti yhdenmukaisten veroasteiden käyttöä välillisessä verotuksessa, ja huomio tulisi kiinnittää todellisen veropohjan määrittämiseen ja mittaamiseen. Poikkeuksena tästä periaatteesta ovat ehkä verot, joilla halutaan muuttaa ihmisten käyttäytymistä (mm. ympäristöverot, tupakka- ja alkoholiverot). Lisäksi on syytä huomata, että tulonjakotavoitteiden saavuttamisen kannalta välillisten veroasteiden eriyttäminen ei ehkä ole an-

siotulojen progressiiviseen verottamiseen verrattuna toteuttamisen arvoista. Taloudenpitäjien käyttäytymisreaktiot asettavat kuitenkin rajat ansiotulojen progressiiviselle verottamiselle: tulonsaajat reagoivat vaihtelevasti verotuksen progression muutoksiin, ja mikäli työn tarjonta on kovin joustavaa verojälkeisen palkan suhteen, voivat progression hyvinvointi- ja tehokkuustappiot kasvaa kohtuuttoman suuriksi.

Tässä yhteydessä onkin syytä mainita tutkijoiden ja päätöksentekijöiden käymä keskustelu verotuksen painopisteen siirtämisestä ansioiden (työn) verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Painopisteen siirtämistä pidetään usein suotavana mm. juuri edellä mainittujen työn tarjonnan kautta mahdollisesti realisoituvien tehokkuustappioiden vuoksi. On kuitenkin hyvä korostaa, että myös kulutuksen verottamisella on ainakin teoriassa vaikutuksia työn tarjontaan. Painopisteen siirtämisen nettovaikutuksista makrotalouteen (ja tulonjakoon) on olemassa systemaattista tutkimusta, joka ei kuitenkaan yksiselitteisesti tue siirtymistä.³ Tulokset ovat siis jonkin verran mallispesifejä. Voitaneen kuitenkin väittää, että erityisesti mallisimuloinnit näyttävät voittopuoleisesti tukevan verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta kulutuksen verottamisen suuntaan ainakin, jos viimeksi mainittu ei ennestään ole hyvin kireää.

Suhteellisen matalan välillisen veroasteen ja laajan veropohjan periaate on tärkeä, ja mahdolliset poikkeamat tästä täytyy perustella hyvin. Erilaiset välilliset veroasteet muuttavat hyödykkeiden suhteellisia hintoja mahdollisesti tavalla, jolla on merkittäviä tehokkuutta alentavia vaikutuksia jopa niin, että erilaisten veroasteiden käytöstä koituvat mahdolliset suotuisat tulonjakovaikutukset ovat mitättömiä näihin tehokkuustappioihin verrattuna. Erilaisten välillisten veroasteiden käytön sijaan huomio tulisi koko verojärjestelmän ominaisuuksien (mm. koko verojärjestelmän progressiivisuuden) ohella kiinnittää veropohjan määrittämiseen eli siihen, mitä tulisi verottaa.

³ Esimerkiksi OECD:n simulointitutkimus "Macroeconomic effects of a shift from direct to indirect taxation: simulation for 15 EU member states", *Note presented European Commission services (DG TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, Paris 14-16, November 2006*. Markus Lehmus (2012), "Essays on the Macroeconomic Effects of Taxation", *Palkansaajan tutkimuslaitoksen julkaisu*. Keshab Bhattarai (2003), "Macroeconomic Impacts of Consumption and Income Taxes: A General Equilibrium Analysis", *Working Paper, September 2003*.

3 Pääoma- ja työtulojen verotus, talouskasvu ja hyvinvointi

Pitäisikö pääomatuloja verottaa? Aghion, Akcigit ja Fernández-Villaverde palaavat tähän paljon keskusteltuun kysymykseen tuoreessa tutkimuksessaan. Vaikka verojen optimaalista kohdentumista pääoma- ja työtulojen välillä onkin tutkittu taloustieteessä,⁴ ei tätä kysymystä ole useinkaan lähestytty talouskasvun näkökulmasta. Mm. Ordoverin ja Phelps'n (1979) limit-täisten sukupolvien mallissa, jossa yksilöiden tuottavuus on huono tai hyvä, optimaalinen pääomatulojen veroaste on nolla.⁵

Chamleyn (1986)⁶ ja Juddin (1985)⁷ hieman tuoreemmat tutkimustulokset perustuvat tavanomaisempiin neoklassisiin kasvumalleihin, joissa pääomakannan karttumisen ja edustavan taloudenpitäjän ääretön suunnitteluhorisontti ovat tärkeitä elementtejä. Molemmissa tutkimuksissa osoitetaan, että pääomatulojen verottaminen ei ole optimaalista talouden tasaisen kasvun uralla.

⁴ Kuten AAF-V huomauttaa, pääomatulojen verotuksesta on julkisessa debatissa esitetty vastakkaisia näkemyksiä: oikeudenmukaisuuden kannalta myös pääomatuloja on verotettava. Toisaalta, pääomatulot ovat olennaisesti veronjälkeisistä työtuloista kerättyjä säästöjä, ja siis jo verotettuja, jolloin niiden verottaminen tarkoittaisi tulojen kaksinkertaista verottamista. Matala pääomatulojen verotus voi kannustaa myös veroarbitraasiin, erityisesti yksityisyritysten tapauksessa, kun de facto työtulot ilmoitetaan pääomatuloiksi.

⁵ Ordover J. ja Phelps E. (1979), "The Concept of Optimal Capital Taxation in an Overlapping Generations Model with Capital and Wealth", *Journal of Public Economics*, 12 1-26. Tekijät johtavat tämän tuloksen tapauksesta, jossa hallitus voi politiikallaan toteuttaa optimaalisen pääomakannan ja jossa taloudenpitäjien preferenssit ovat separoituvia. Veropolitiikalla halutaan siis indusoida korkean tuottavuuden yksilöt paljastamaan identiteettinsä. Tämä tulos on sikälikin optimaalista veroteoriaa peilaava, että verotus tulisi sitoa yksilön ominaisuuksiin, kuten tuottavuus. Havaitut muutujat, kuten tulot heijastavat yleensä epätäydellisesti näitä yksilön ominaisuuksia. Mirleesin raportissa keskustellaan tästä asiasta paljon.

⁶ Chamley C. (1986), "Optimal Taxation of Capital Income in a General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica* 54, 607–622.

⁷ K. Judd (1985), "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model", *Journal of Public Economics* 28, 59 - 83.

Intuitiivisesti kyse on siitä, että pääomatulojen veroasteen ollessa nollasta poikkeava (so. tuki tai vero) tulevan kulutuksen nykykulutuksella mitattu hinta painuu joko nolnaan (tuen tapauksessa) tai kasvaa rajatta (veron tapauksessa).⁸

AAF-V osoittaa tutkimuksessaan, että edellä mainittu Chamleyn ja Juddin tulos on itse asiassa hauras eli ei kestä, kun tarkasteltava malli täsmennetään uudelleen järkevällä tavalla. AAF-V:n tutkimuksessa osoitetaan, että tulos, jonka mukaan pääomatulojen optimaalinen veroaste on nolla, riippuu ratkaisevasti siitä, että talouskasvu otetaan annettuna, minkä oletuksen myös Chamley ja Judd tekevät. AAF-V:n pääomanmuodostuksen sisältävässä kasvumallissa talouskasvua ei oteta annettuna, vaan se on seurausta voitontekomahdollisuuksien kannustamasta innovaatiotoiminnasta. Innovaatiot ovat puolestaan seurausta yritysten T&K-investoinneista. AAF-V:n keskeisen tuloksen mukaan ns. markkinoiden kokovaikutuksen (engl. *market size effect*) vuoksi pääomatulojen nolloverotus ei ole enää optimaalista. Tarkemmin sanoen, jos pääomatuloja ei veroteta, niin suunnitellut julkiset menot on rahoitettava korkeammilla työtulon veroasteilla, mikä vaikuttaa haitallisesti työn tarjontaan. Lopputuotteen tuotanto näin ollen pienenee, samoin voitot. Voittojen pienenemisellä on puolestaan haitallisia vaikutuksia yritysten innovointikannustimiin, minkä vuoksi talouden kasvuvauhti hiipuu.

Toki pääomatulojen verotuskin vaikuttaa haitallisesti yritysten innovointikannustimiin, mutta AAF-V:n mallitäsmennys on sellainen, että edellä mainittu vaikutus dominoi. Tekijöiden simulointitulosten mukaan

- i) talouskasvun ja hyvinvoinnin maksimoiva pääomatulojen veroaste nousee, kun (pitkän aikavälin) julkiset menot kasvavat ja kun työvoiman tarjontajousto kasvaa,
- ii) pääomaa on tuettava, kun julkiset menot ovat riittävät pienet ja kun työn tarjonta on riittävän joustamatonta,
- iii) Chamley-Judd tulos on voimassa, kun innovaatioiden kasvuvaikutukset kuitistuvat häviävän pieniksi ja
- iv) nollasta poikkeava pääomatulojen veroaste selittyy kahden osatekijän summana eli markkinavoiman ja markkinoiden koon yhteisvaikutuksena,

⁸ Salanie (2003) on teoksessaan "The Economics of Taxation", *The MIT Press* esittänyt ym. intuition hyvin selkeästi: tulevan periodin $t+T$ ja vallitsevan periodin t kulutuksen välinen suhteellinen hinta on $\left(\frac{1+r}{1+r(1-\tau)}\right)^T$, missä r on reaalikorko ja τ on veroparametri (vero/tuki). Jos siis τ poikkeaa nollasta, niin ko. suhteellinen hinta konvergoi joko nolnaan tai kasvaa rajatta. Tasapainossa ei näin voi olla.

joista edellinen aiheutuu siitä, että menestyksellinen innovoija pääsee väliaikaisesti nauttimaan monopolivoitoista.

Pääomatuloja verotetaan lähes kaikkialla maailmassa. Vaikka AAF-V:n analyysin näkökulma verotuksen suunnitteluun – verojärjestelmä, talouskasvu, tehokkuus ja hyvinvointi – ei tarjoaisikaan perusteita pääomatulojen verottamiselle käytännössä, on heidän tuloksensa merkittävä sikäli(kin), että sen voidaan tulkita puoltavan ajatusta julkisten menojen rahoittamisesta aiheutuvan verotaakan tasoittamisesta eri tulolajien kesken sen sijaan, että rahoitus nojaisi yksinomaan esimerkiksi työtulojen verotukseen. Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on useassa maassa kasvussa, ja joustavan työn tarjonnan tapauksessa yksinomaan palkkaverotuksen kiristämällä on AAF-V:n analyysin valossa kielteisiä kasvu- ja tehokkuusvaikutuksia. Joustavalla työn tarjonnalla on tässä tärkeä merkitys, koska riittävän joustamattoman työn tarjonnan tapauksessa palkkaverotuksen kiristämisen kielteiset vaikutukset työn tarjontaan jäävät vähäisiksi.

4 Veroasteet ja veropohja

Toinen keskeinen elementti verojärjestelmän suunnittelussa liittyy veroasteisiin ja veropohjaan. Tätä kysymystä on tarkasteltu myös edellä mainituissa Mirrleesin työryhmän raporteissa. Peruskysymys koskee veroasteiden ja veropohjan välistä riippuvuutta eli sitä, tuleeko pyrkiä korkeisiin veroasteisiin ja kapeisiin veropohjiin vai mataliin veroasteisiin ja laajoihin veropohjiin. Yleisesti katsoen veropohjien tulisi olla laajoja ja veroasteiden matalia ja yhdenmukaisia eli verorasitetta tulisi levittää tasaisena laajalle, jolloin esimerkiksi kulutusta tulisi verottaa laajasti matalalla ja yhdenmukaisella veroasteella. Talousteoreettisesti tätä voidaan perustella muun muassa kotitalouksien preferensseillä. Kotitalouksien kulutuskäyttäytyminen viittaa siihen, että ne kuluttavat mieluummin vähän useaa hyödykettä kuin paljon muutamaa hyödykettä. Kotitalouksien tulisi siis käyttää kulutusvarojaan monipuolisesti. Kulutusverojen eriyttäminen muuttaa hyödykkeiden suhteellisia hintoja ja vinouttaa kotitalouksien kulutuksen rakennetta.

Käytännössä useat maat poikkeavat kulutuksen yhdenmukaisen verotuksen periaatteesta mm. siksi, että veropolitiikalla halutaan tietoisesti ohjata kuluttajien kulutustottumuksia. Esimerkiksi terveys- ja ympäristöriskejä aiheuttavia hyödykkeitä halutaan verottaa voimak-

kaammin. Toisaalta matalien veroasteiden ja laajan veropohjan periaatteella on nähtävästi seurauksia myös keskustelulle verotuksen painopisteen siirtämisestä tulojen verottamisesta kulutuksen verottamiseen. Kun verotuksen painopistettä siirretään tuloista kulutuksen verottamiseen, vapaa-ajan hinta (eli veronjälkeinen palkka) nousee, millä on myönteisiä vaikutuksia työn tarjontaan.

Vaikka tällaisella veroreformilla onkin tutkimuksen valossa myönteisiä kasvuvaikutuksia, ei tästä ongelmitta seuraa, että veroreformi olisi tehokkuuden ja hyvinvoinnin kannalta perusteltu. S. Nishiyaman ja K. Smettersin (2002)⁹ mallitarkastelut ovat tässä suhteessa valaisevia. Tekijät rakentavat limittäisten sukupolvien mallin, jonka avulla he tarkastelevat mahdollisia tehokkuusvaikutuksia, kun verotuksen painopistettä siirretään progressiivisesta tuloverosta kulutuksen tasaveroon. Mallissa taloudenpitäjien tulot vaihtelevat satunnaisesti. Satunnaisuus on lisäksi yksilökohtaista. Taloudenpitäjien mahdollisuudet suojautua yksilökohtaisilta tuloriskeiltä osoittautuvat verouudistuksen tehokkuusvaikutusten kannalta ratkaiseviksi. Uudistuksen kasvuvaikutukset ovat myönteisiä. Mikäli lisäksi yksilökohtaiset tuloriskit voidaan eliminoida, uudistus parantaa talouden tehokkuutta. Tuloriskien suojautumismahdollisuuksien puuttuessa uudistus synnyttää tehokkuustappioita. Nämä tehokkuustappiot aiheutuvat osaltaan siitä, että progressiivinen tuloverojärjestelmä mahdollistaa sukupolvien sisäisen (tulo)riskin jaon, kun veronjälkeiset tulot vaihtelevat huomattavasti vähemmän kuin veroa edeltävät tulot. Tämä progressiivisen tuloverojärjestelmän ominaisuus menetetään siirryttäessä kulutuksen tasaveroon. Toisaalta progression mahdollistama suojautumismekanismi voidaan korvata yhteiskunnan takaamalla toimivalla turvaverkolla. Näin yhteiskunnan hyvinvointi kasvaa tai tehokkuus paranee verouudistuksen myönteisten kasvuvaikutusten lisäksi.¹⁰

Edeltävää keskustelua ei ole tarkoitus tulkita niin, että progressiivisesta tuloverotuksesta tulisi siirtyä tasaverotukseen. Tässä julkaisussa verotusta on tarkasteltu talouskasvun ja tehokkuuden näkökulmasta. Tasa-arvoon liittyvä problematiikka tuo uuden näkökulman verotukseen ja epäilemättä on tarjonnut perusteet tulojen progressiiviselle verotukselle.¹¹ Mirrlee-

⁹ S. Nishiyama ja K. Smetters (2002), "Consumption Taxes and Economic Efficiency in a Stochastic Economy", *Technical Paper Series 2002-6, Congressional Budget Office, Washington DC*.

¹⁰ I. Correian (2010) tutkimus "Consumption Taxes and Redistribution", *American Economic Review 100, 1673–1694* menee johtopäätöksissä pidemmälle. Hän tarkastelee verotuksen painopisteen siirtämistä progressiivisesta tuloverotuksesta kulutuksen tasaverotukseen USA:ssa ja argumentoi tulostensa perusteella, että tällainen veroreformi parantaisi USA:n talouden tehokkuutta ja vähentäisi tulojen ja varallisuuden epätasa-arvoa.

¹¹ Kulutuksen verotus voi myös olla progressiivista. Kuten luvussa 2 on esitetty, tärkeää ei kuitenkaan ole yksittäisten verojen progressiivisuus, vaan koko verojärjestelmän progressiivisuus.

sin työryhmän raportit ja luvun 2 keskustelu tarjoavat hyvän lähtökohdan progressiivisen verojärjestelmän tarkasteluun.

5 Kiinteistön ja maapohjan verottaminen

Kiinteistöveron merkitys on kasvussa useassa Suomen kunnassa. Suomessakin käytössä olevassa kiinteistöverotuksessa yhdistyy itse asiassa kaksi veroa: maapohjaan kohdistettu vero ja tontilla sijaitseviin rakennuksiin (ja kiinteistön parannustoimenpiteisiin) kohdistettu vero.¹² Maapohjan verottamista käsittelevä taloustieteellinen kirjallisuus pitää yleisesti ottaen puhdasta maapohjan veroa toivottavana, koska siitä aiheutuvat tehokkuustappiot ovat vähäisiä tai niitä ei ole lainkaan, sillä maapohjan tarjonta on annettu (Cohen ja Coughlin 2005, s. 364–). Asuinrakennusten ja muiden kiinteistöjen verottamisesta sen sijaan aiheutuu tehokkuustappioita lähes kaikkien muiden verojen tapaan. Asuinrakennusten ja kiinteistöjen markkinatasapainossa rakennusten määrä pienenee veron seurauksena. Veron kohtaanto riippuu kiinteistöjen kysynnän ja tarjonnan hintajoustoista.

Toisaalta siirtymisellä yksinomaan maapohjan verottamiseen voi olla paikallista tuotannollista toimintaa aktivoiva vaikutus (Mills, 1998).¹³ Millsin suurkaupungin kasvamista tarkastelevassa tutkimuksessa maapohjan verotus lisää pääoman ja työvoiman käyttöä, mikä puolestaan nostaa maa-alueen tuottavuutta ja siis maa-alueen veroa edeltävää hintaa. Suurkaupungin tuotanto kasvaa maa-alueilla lisääntyneen pääoman ja työvoiman käytön vuoksi ja jos maatalousmaata ei veroteta, niin kaupunki kasvaa ja leviää. Maapohjan verottamisella tai kahden veroasteen kiinteistöverojärjestelmällä voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, vaikka sopeutuminen tällaiseen verojärjestelmään voi viedä pitkän aikaa ja vaatia mittavia, mutta perusteltuja investointeja.

¹² Tämän luvun tarkastelut nojaavat J. P. Cohenin ja C. C. Coughlinin katsaukseen "An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, May/June 2005, 359–374. Tekijät viittaavat vuoden 1996 taloustieteen nobelisti William Vickreyn kommenttiin, jonka mukaan tekstissä mainituista kahdesta kiinteistöverosta edellinen on yksi parhaista ja jälkimmäinen yksi huonoimmista veroista.

¹³ E. S. Mills (1998), "The Economic Consequences of a Land Tax", teoksessa *Land Value Taxation: Can It and Will It Work Today?*, D. Netzer (toim.), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 31–48.

Esimerkiksi Cohenin ja Coughlinin esittämän evidenssin mukaan rakennustoiminta Pitts-burghissa vilkastui merkittävästi, kun kaupunki kasvatti maapohjan ja rakennusten veroasteiden eroa vuosina 1979 ja 1980 (s. 367).¹⁴

Kahden veroasteen kiinteistöverojärjestelmä tai puhdas maapohjan vero ei mahdollisista eduistaan huolimatta ole yleisesti käytössä, mikä viittaisi siihen, että sen toteutuksessa on mahdollisesti suuriakin ongelmia. Ensinnäkin, jotta kahden veroasteen kiinteistöverojärjestelmä voidaan ottaa käyttöön, pitäisi pystyä arvioimaan raakamaan arvo ja raakamaan parannustoimenpiteiden arvo. On hyvin mahdollista, että käyttökelpoisia arvioita raakamaan arvosta ei monessa tapauksessa ole saatavissa.¹⁵ Millsin em. tutkimuksen mukaan maapohjan verolla ei ole raakamaan tapauksessa vääristäviä vaikutuksia. Mutta raakamaan käsite on häilyvä: mitä tahansa maa-aluetta on jo kunnostettu, ennen kuin rakennustyöt siellä alkavat. Verotulojen näkökulmasta raakamaata ei myöskään ole välttämättä riittävästi. Toisaalta maan arvon määrääminen saattaa olla haasteellisempaa silloin, kun sille on jo rakennettu.

Verotuksen painopisteen siirtäminen tulojen verottamisesta kulutuksen ja kiinteistöjen verottamiseen ei sinänsä poista verotukseen liittyviä tehokkuustappioita. Kiinteistöveron tapauksessa kyse on itse asiassa kahdesta verosta: ihmisen luoman pääoman eli rakennusten verottamisesta ja luonnosta saatavan raakamaan verottamisesta. Vain jälkimmäisessä tapauksessa vältetään verotuksen tehokkuustappioilta. Se, missä määrin tehokkuustappioita pystytään vähentämään verouudistuksen avulla, riippuu verotuksen painopisteen siirtämisen käyttäytymisvaikutuksista. Tutkimus näyttäisi voittopuoleisesti viittaavan siihen, että talouden tehokkuuden parantuminen saattaa olla verouudistuksen jälkeen merkittävä.

¹⁴ Cohenin ja Coughlinin katsastamat simulointitutkimukset (s. 368–370) viittaavat myös merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin, kun maapohjaa ja rakennuksia verotetaan erikseen eri veroasteilla. Näiden simulointitutkimusten tulokset viittaavat myös siihen, että talouden tehokkuutta rasittavia veroja voidaan keventää siirtymällä maapohjan verotukseen tai kahden veroasteen kiinteistöverojärjestelmään.

¹⁵ D. Netzer (1998), "The Relevance and Feasibility of Land Value Taxation in the Rich Countries", teoksessa *Land Value Taxation: Can It and Will It Work Today?* 109–136.