

# **Tuloverotuksen reaalin muuttuminen Suomessa**

Kuusikymmentä vuotta verojen vuoristorataa

**Juhani Turkkila**

ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos  
Kustantaja: Taloustieto Oy

Helsinki 2011

Kannet: Reima Tahvanainen, 2010

ISBN 978-951-628-513-2  
ISSN 0356-7435

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2011

## Abstrakti

TURKKILA, Juhani, TULOVEROTUKSEN REAALINEN MUUTTUMINEN SUOMESSA. Kuusikymmentä vuotta verojen vuoristorataa (Real changes in Personal Income Taxation in Finland). Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2011. 276 sivua. ISSN 0356-7435, ISBN 978-951-628-513-2, A46.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää, miten julkisen vallan tuloverotusta koskevat päätökset ovat vaikuttaneet saman reaalitytulon verottamiseen eri vuosina. Erityisesti on osoitettu, millä tavoin päätökset ovat vaikuttaneet luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen reaaliseen muuttumiseen tarkasteluajanjaksona vuosina 1948–2008.

Tutkimuksessa olen tarkastellut tuloverolainsäädännön muuttamisen aiheuttamia tuloverojen suhteellisia muutoksia koko väestön tasolla. Olen laatinut useita aikasarjoja keskeisille henkilöillistä tuloverotusta kuvaaville muuttujille. Aikasarjojen perusteella olen laatinut mittarin, joka kertoo tuloverotuksen reaalisen kiristymisen tai kevenemisen vuosittain. Työ on korostetusti kvantitatiivista taloushistoriaa, jossa kuvataan merkityksellisten muuttujien avulla suomalaisen tuloverotuksen rakennetta sekä muutoksia osana kansallista verojärjestelmää.

Keskeiset tuloverolainsäädännön mukaiset käsitteet, joita olen tutkimuksessani tarkastellut, liittyvät veronalaiseen tuloon, tulosta ja verosta tehtäviin vähennyksiin, verotettavaan tuloon, valtion progressiiviseen tuloveroasteikkoon, kunnan tuloveroprosenttiin sekä erilaisten veroluonteisten maksujen maksuprosentteihin. Olen tarkastellut tuloverotuksen reaalia muuttumista näiden, mahdollisimman relevanttien ja operationaalisten muuttujien avulla. Tutkimuksessa on lähdetty liikkeelle koko ajanjakson tuloista ja veroista. Tämän jälkeen on lähdetty purkamaan sitä, mistä tekijöistä verojen muutokset sekä veroasteiden muutokset aiheutuvat.

Suomessa kuten useimmissa muissakin kehittyneissä maissa progressiivisella tuloverotuksella on ollut merkittävä rooli luonnollisten henkilöiden tuloihin ja omaisuuteen kohdistuvassa verotuksessa. Tämän vuoksi olen tutkimuksessani erityisesti paneutunut tarkastelemaan valtion tuloveroasteikkoa, siihen liittyviä käsitteitä sekä asteikkoa kuvaavien suureiden mittaamista.

Kun tarkastellaan tuloverotusjärjestelmää kokonaisuutena, joka käsittää valtion ansiotulojen progressiivisen tuloverotuksen ohella suhteellisen tuloverotuksen sekä tuloverotuksen vähennysjärjestelmän, tarkastelu monimutkaistuu huomattavasti. Olen tarkastellut sekä vähennysjärjestelmää että suhteellista tuloverotusta samasta näkökulmasta kuin valtion tuloveroasteikkoja. Nämä tulokset olen raportoinut erikseen.

Saadut erillistulokset olen yhdistänyt indeksiksi, joka kuvaa millä tavoin luonnollisten henkilöiden tuloverotus (vuodesta 1993 alkaen ansiotulojen) verotus on reaalisesti muuttunut vuosittain. Indeksillä kertoo, millä tavoin julkisen vallan tuloverotusta koskevat päätökset ovat vuosittain reaalisesti kiristäneet tai keventäneet tuloverotusta koko kansantalouden tasolla. Tätä indeksistä, jota kutsun termillä ”reaalitytulon veroasteen indeksi”, olen verrannut muihin luonnollisten henkilöiden ja palkansaajien tuloverotusta kuvaaviin muuttujiin.

**Asiasanat:** tuloverotuksen reaalin muuttuminen, valtion progressiivinen tuloveroasteikko, suhteellinen tuloverotus, tuloverotuksen vähennysjärjestelmä, aggregointi, reaalitytulon veroaste.

## Abstract

TURKKILA, Juhani, TULOVEROTUKSEN REAALINEN MUUTTUMINEN SUOMESSA. Kuusikymmentä vuotta verojen vuoristorataa (Real changes in Personal Income Taxation in Finland). Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy, 2011. 276 pages. ISSN 0356-7435, ISBN 978-951-628-513-2, A46.

The study seeks to find out whether the real burden of the personal taxation has increased or decreased. In order to determine this, we investigate how the same real income has been taxed in different years. Whenever the taxes for the same real income for a given year are higher than for the base year, the real tax burden has increased. If they are lower, the real tax burden has decreased.

The study thus seeks to estimate how changes in the tax regulations affect the real tax burden. It should be kept in mind that the progression in the central government income tax schedule ensures that a real change in income will bring about a change in the tax ration. In case of inflation when the tax schedules are kept nominally the same will also increase the real tax burden.

In calculations of the study it is assumed that the real income remains constant, so that we can get an unbiased measure of the effects of governmental actions in real terms. The main factors influencing the amount of income taxes an individual must pay are as follows:

- Gross income (income subject to central and local government taxes).
- Deductions from gross income and taxes calculated according to tax schedules.
- The central government income tax schedule (progressive income taxation).
- The rates for the local taxes and for social security payments (proportional taxation).

In the study we investigate how much a certain group of taxpayers would have paid in taxes according to the actual tax regulations prevailing in different years if the income were kept constant in real terms. Other factors affecting tax liability are kept strictly unchanged (as constants). The resulting taxes, expressed in fixed prices, are then compared to the taxes levied in the base year (hypothetical taxation). The question we are addressing is thus how much taxes a certain group of taxpayers with the same socioeconomic characteristics would have paid on the same real income according to the actual tax regulations prevailing in different years. This has been suggested as the main way to measure real changes in taxation, although there are several alternative measures with essentially the same aim.

Next an aggregate indicator of changes in income tax rates is constructed. It is designed to show how much the taxation of income has increased or reduced from one year to next year on average. The main question remains: How aggregation over all income levels should be performed? In order to determine the average real changes in the tax scales the difference functions (difference between actual and hypothetical taxation functions) were aggregated using taxable income as weights. Besides the difference functions, the relative changes in real taxes can be used as indicators of change. In this case the ratio between the taxes computed according to the new and the old situation indicates whether the taxation has become heavier or easier.

The relative changes in tax scales can be described in a way similar to that used in describing the cost of living, or by means of price indices. For example, we can use Laspeyres' price index formula for computing the ratio between taxes determined by the new tax scales and the old tax scales. The formula answers the question: How much more or less will be paid in taxes according to the new tax scales than according to the old ones when the real income situation corresponds to the old situation.

**Key words:** real changes in income taxation, tax schedule, proportional taxation, deduction system, aggregation, real income tax ratio.

## Esipuhe

Tämä tutkimus on jatkoa aikaisemmille aihetta käsitteleville tutkimuksilleni. Näkökulma on muuttunut aiempien tutkimusten menetelmäpainotteisuudesta historiallisen tarkastelun suuntaan. Menetelmät ovat kuitenkin säilyttäneet keskeisen aseman tutkimuksessani.

Lähtökohtani verotusta koskevan tutkimustyön tekemiselle liittyy Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksessa (ETLA) 1970-luvun loppupuolella suoritettuun julkisen talouden ja talouspolitiikan tutkimiseen. Työni olennaisena sisältönä oli tuolloin ajankohta huomioon ottaen laatia mittari, joka kuvaisi luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen reaalista kiristymistä. Julkaisin aiheesta kolme tutkimusta. Yhteenveto tutkimushankkeesta hyväksyttiin kansantaloustieteen lisensiaattityönä Helsingin yliopistossa vuonna 1991.

Tutkimustyössäni seurasi lisensiaattityön julkistamisen jälkeen vaihe, jonka aikana minulla ei työpaikan vaihtamisen johdosta ollut mahdollisuutta syventyä akateemisen tutkimuksen tekemiseen. Sen verran aiheen käsittely kuitenkin eteni, että laadimme yhdessä professori Yrjö Vartian kanssa laskentajärjestelmän veroasteikkojen reaalisten muutosten arvioimiseksi. Tässä työssä meillä oli tutkimusassistenttina poikani Matias Turkkila, joka osallistui aineiston hankintaan ja tietokannan ohjelmointiin. Yrjön kanssa keskustelumme aihepiiriin liittyvistä kysymyksistä jatkuivat. Samalla syntyi ajatus päivittää vuodesta 1948 vuoteen 1985 ulottuvat tuloveroasteikkojen muutoksia kuvaavat aikasarjat. Luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa tapahtui 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa merkittäviä muutoksia. Tämä ja aiemmat tutkimukseni olivat pontimena tarkastella verotuksen muuttumista taloushistoriallisessa yhteydessä. Tässä tarkoituksessa tein tutkimussuunnitelman valtiotieteellisen tiedekunnan yhteiskuntahistorian laitokselle taloushistorian piiriin lukeutuvan väitöskirjan laatimisesta.

Väitöskirjaan tähtäävän tutkimustyöni aloitin vuoden 2008 syksyllä. Työni ohjaajina ovat toimineet professori Riitta Hjerppe sekä valtiotieteen tohtori Pekka Tiainen. Heidän myötävaikutuksellaan ja opastuksellaan olen toivottavasti onnistunut kuvamaan suomalaisen tuloverotuksen historian olennaisia kehityspiirteitä. Haluan kiittää Riittaa ja Pekkaa kaikesta siitä vaivannäöstä, joka aiheutui papereitteni lukemisesta ja käsittelystä useissa kokouksissa. Näissä kokouksissa ruodimme yhdessä kirjoittamaani tekstiä esittelykuntoon eli väitöskirjan käsikirjoitukseksi. Yhteistyö oli antoisaa ja sujui mielestäni hyvin.

Väitöskirjani käsikirjoituksen esitarkastajiksi määrättiin dosentti Kari Alho ja professori Ilkka Nummela. Molemmat esitarkastajat ovat perehtyneet käsikirjoitukseeni huolellisesti ja tehneet arvokkaita huomautuksia ja hyviä muutosehdotuksia tekstiini, joka ei ohjaajieni mielestä ollut lukemisen ja ymmärtämisen kannalta ainakaan aivan helpoimmasta päästä. Käsikirjoituksen esitarkastajien esittämät muutokset ja lisäykset ovat olleet tarpeen työn täsmentämiseksi ja selkeyttämiseksi.

Työssäni olen saanut kiitettävää apua monelta taholta. Tilastokeskuksen yliaktuaari Timo Matala on toimittanut minulle verovuotta 1989 koskevaa aineistoa. Yliaktuaari Raimo Nurmiselta olen saanut kansantalouden tilinpidon historiallisia sarjoja. Yliaktuaari Niina Suutarinen on selvittänyt kansantalouden tilinpidon veroaineistoa koskevien tietojen yksityiskohtia. Verohallinnon ylitarkastaja Ilkka Karjalainen on auttanut minua verotilastojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä.

Nykyisessä työyhteisössäni Kuntaliitossa verotuskysymykset ovat olleet keskeinen aihe, kun on pohdittu kuntien tehtävistä aiheutuvien menojen rahoitusta. Konkreettista apua olen Kuntaliitossa saanut Mikael Enbergiltä, Heikki Pukilta, Tero Tyniltä, Tuija Valkeiselta ja Maija Ylöseltä. Heille kaikille esitän suurkiitokset. Kuntaliiton kirjaston henkilökuntaa kiitän palvelualttiudesta.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos on toimittanut väitöskirjani painatukseen ja julkaisemiseen liittyvät toimet. Tästä lausun vilpittömät kiitokset laitokselle ja erityisesti Kimmo Aaltoselle, Markku Lammille, Sinikka Litulle ja Laila Riekkiselle hyvin sujuneesta yhteistyöstä.

Ystäväni Reima Tahvanainen on suunnitellut kirjani kannet. Kiitokset työni valmistumisesta kuuluvat myös monille muille henkilöille, joista useiden nimet ovat kirjani lähteissä.

Kiitän vielä perhettäni kärsivällisyydestä, jota Anne, Roosa ja Juulia osoittivat, kun aikani ja ajatukseni olivat usein pelkästään väitöskirjan tekemisessä.

Helsingissä, joulukuussa 2010

Juhani Turkkila

## Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>11</b>
1.1	Tutkimuksen tausta, tavoite ja rajauksia	11
1.2	Tutkimuksen rakenne	16
<b>2</b>	<b>Tutkimuskentän kartoitusta</b>	<b>19</b>
2.1	Verotuksen tason mittaamisesta	23
2.2	Verotuksen vaikutusten arvioinnista	26
2.3	Tuloverotuksen reaalin muuttuminen – miksi tällainen tutkimus	29
2.4	Tuloverotuksen reaalin muuttumisen käsite ja menetelmä muuttumisen arvioimiseksi	33
2.5	Tarkastelukulman täsmentäminen ja formalisointi	37
2.6	Käytetyistä tulokäsitteistä ja lähteistä lyhyesti	41
2.6.1	Tulokäsitteistä	41
2.6.2	Tilasto- ja muista lähteistä	43
<b>3</b>	<b>Tuloverotuksen historiaa Suomessa ja muualla</b>	<b>45</b>
3.1	Suomen tuloverotuksen varhaishistoria	47
3.2	Yhtenäisen tulokäsitteen aika	51
3.3	Valtion tuloveroasteikkojen kehityksen arviointia	56
3.4	Vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaki ja sen seuraajat	58
3.5	Verouudistukset vuosina 1989 ja 1993	63
3.6	Suomen tuloverojärjestelmän rakenne tutkimuksen kannalta	66
<b>4</b>	<b>Tuloverotuksen progressiivisuus ja valtion tuloveroasteikko</b>	<b>69</b>
4.1	Veroprosession historiaa ja teoriaa	69
4.2	Progressiivisuuden mittaamisesta	72
4.2.1	Tuloverotusjärjestelmän globaali progressiivisuus	74
4.2.2	Tuloveroasteikon progressiivisuuden mittaaminen	77
4.3	Tutkimuksessa käytetyistä valtion progressiiviseen tuloveroasteikkoon liittyvistä käsitteistä ja määritelmistä	78
<b>5</b>	<b>Laskelmien suorittaminen aggregaattitasolla</b>	<b>82</b>
5.1	Yleistä aggregoinnista	82
5.2	Aggregointi verotuksessa	84
5.3	Näkökohtia aggregoinnista	87
5.4	Tutkimuksessa käytettyjä aggregointimenetelmiä	91
5.4.1	Asteikkoa kuvaavien suureiden aggregointi luokitellusta aineistosta	92
5.4.2	Aggregointimenetelmän tarkentaminen	100
5.4.3	Tuloveroasteikon reaalin muuttumisen arvioinnin laskentatekniikka	101

<b>6</b>	<b>Tuloverotuksen reaalin muuttuminen</b>	<b>102</b>
6.1.	Valtion tuloveroasteikkojen reaaliset muutokset	102
6.1.1.	Kehitys vuosina 1948–1988	102
6.1.2	Vuoden 1989 kokonaisverouudistus – taustaa	106
6.1.3	Kehitys vuosina 1990–2008	113
6.2	Kokoava yhteenvedo valtion tuloveroasteikkojen reaalisista muutoksista vuosina 1948–2008	120
6.3	Suhteellinen tuloverotus vuosina 1948–2008	123
6.3.1	Kunnallinen tuloverotus ja siihen liittyvät sosiaaliturvamaksut	125
6.3.2	Veronalaisesta tulosta suoritettavat veroluonteiset maksut	131
6.4	Pääomatulojen verotus vuosina 1993–2008	134
6.5	Tuloverotuksen vähennysjärjestelmä	137
6.5.1	Vähennysjärjestelmän reaalin muuttumisen tarkastelu	139
6.5.2	Vähennysjärjestelmä vuosina 1948–1988	140
6.5.3	Vähennysjärjestelmä vuosina 1989–2008	141
6.5.4	Vähennysindeksin (1964 = 100) kehitys vuosina 1948–2008	149
6.6	Tuloverotuksen reaalin muuttuminen vuosina 1948–2008 – tiivistelmä eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta sekä vertailu eräisiin muihin tuloveroasteen kehitystä kuvaaviin muuttujiin	151
<b>7</b>	<b>Tutkimuksen tiivistelmä ja johtopäätökset</b>	<b>160</b>
	Lähde- ja kirjallisuusluettelo	167
	Menetelmäliitteet	174
	Menetelmäliite 1: Reaalitulon verottaminen	174
	Menetelmäliite 2: Vuosien 1989 ja 2008 tuloveroasteikkojen vertailua	194
	Menetelmäliite 3: Aikasarjojen laatimisesta	201
	Menetelmäliite 4: Valtion tuloveroasteikkoa kuvaavien suureiden aggregointi luokitellusta tilastoaineistosta (aktuaalinen aineisto)	216
	Menetelmäliite 5: Laskelmia vuoden 1989 kokonaisverouudistuksesta	222
	Menetelmäliite 6: Valtion tuloveroasteikkojen reaalin muuttuminen vuosina 1989–2009	242
	Tilastoliitteet	248



## Kuvioluettelo

Kuvio 2.1	Julkisyhteisöjen keräämät verot/BKT Suomessa vuosina 1965–2008, %	25
Kuvio 4.1	Veroaste tuloluokittain vuonna 2006, %	75
Kuvio 5.1	Valtion tuloverot ja verotettavat tulot vuosina 1989–2008	90
Kuvio 5.2	Valtion tuloveroasteikon keskimääräinen veroaste ja rajaveroaste (efektiivinen)	97
Kuvio 5.3	Valtion tuloveroasteikon keskimääräinen progressiivisuusaste	98
Kuvio 5.4	Valtion tuloveroasteikon keskimääräinen jousto	99
Kuvio 6.1	Tuloveroasteen kehitys vuosina 1948–1979 erällä reaalitytulotasolla	104
Kuvio 6.2	Vuoden 1988 aktuaalinen veroastefunktio ja vuoden 1976 veroastefunktio vuoden 1988 hinnoin ja niiden erotusfunktio	105
Kuvio 6.3	Elinkustannusindeksin muutos ja veroasteikon inflaatiotarkistukset vuosina 1977–2009, %	114
Kuvio 6.4	Valtion tuloveroasteikon rajaveroasteet, %	116
Kuvio 6.5	Valtion tuloveroasteikon keskimääräisen veroasteen kehitys (indeksi 1989 = 1)	117
Kuvio 6.6	Valtion tuloveroasteikon keskimääräisen rajaveroasteen kehitys (indeksi 1989 = 1)	119
Kuvio 6.7	Veroasteikkoindeksi vuosina 1948–2008 (indeksi 1964 = 100)	121
Kuvio 6.8	Veroasteikkoindeksin muutos log-% vuosina 1948–2008	122
Kuvio 6.9	Kunnallinen tuloverotus vuosina 1948–2010 (veropohjana kunnallisverotettava tulo)	127
Kuvio 6.10	Suhteellinen tuloverotus (veropohjana veronalainen tulo) vuosina 1993–2010	133
Kuvio 6.11	Pääomatulojen verotusta kuvaavia indeksejä ja tuloveroprosentti	136
Kuvio 6.12	Valtion tuloverotuksen vähennysaste (samaa reaalitytuloa vastaavat vähennysasteet)	143
Kuvio 6.13	Kunnallisen tuloverotuksen vähennysaste (samaa reaalitytuloa vastaavat vähennysasteet)	143
Kuvio 6.14	Vähennysindeksi vuosina 1948–2008 (indeksi 1964 = 100)	149
Kuvio 6.15	Vähennysindeksin muutos, log-% vuosina 1949–2008	150
Kuvio 6.16	Reaalitytulon veroasteen indeksi vuosina 1948–2008 (1964 = 100)	153
Kuvio 6.17	Reaalitytulon veroasteen indeksin muutos, log-% vuosina 1949–2008	153
Kuvio 6.18	Reaalitytulon veroasteen ja maksuunpanon veroasteen indeksien vertailua vuosina 1948–2008	154
Kuvio 6.19	Ansiotasoindeksin ja elinkustannusindeksin muutokset vuosina 1949–2009, %	155
Kuvio 6.20	Progressiivisen tuloveron osuus luonnollisten henkilöiden tuloveroista vuosina 1948–2009, %	159

## Taulukkoluetelo

Taulukko 2.1	Vuoden 1920 ”suurituloisen” verotusta kuvaavia lukuja vuosina 1920–1942	57
Taulukko 4.1	Decima scalata 1497 (Francesco Guicciardini/Juhani Turkkila)	80
Taulukko 5.1	Valtion verovuoden 1989 tuloveroasteikosta johdettujen, asteikkoa kuvaavien suureiden aggregointi luokitellusta tilastoaineistosta	93
Taulukko 5.2	Valtion tuloveroasteikkoa kuvaavia aggregoituja suureita 1988–2008	96
Taulukko 6.1	Väestöään eniten menettäneet ja kasvattaneet kunnat – eräitä tunnuslukuja	130
Taulukko 6.2	Luonnollisten henkilöiden pääomatulojen verotusta kuvaavia lukuja (arvoluvut M€)	135
Taulukko 6.3	Reaalitulon veroasteen ja maksuunpanon veroasteen vertailua	156