Olli Ropponen, Tarmo Valkonen, ETLA 26.10.2022

Asia: HE 227/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 annetun lain muuttamisesta sekä peitellyn osingonjaon verotuksen laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleisiä näkökohtia

Esityksessä ehdotetaan uusien koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen vähentämiseen liittyvien korotettujen poisto-oikeuksien jatkamista vuosille 2024 ja 2025. Mainittujen hankintamenojen osalta sallittaisiin esityksen mukaan korotettu 50 % menojäännöspoisto (25 % sijaan). Korotettujen poistojen tavoitteena on investointien kasvattaminen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa korotetut poistot ovatkin vaikuttaneet positiivisesti investointeihin. Lisäksi kohdistamalla korotettu poisto-oikeus uusiin investointeihin (inkrementaalisesti) parannetaan kannusteita lisäinvestointeihin, mutta vältytään tarjoamasta hyötyä joka tapauksessa tehtäville investoinneille. Näin menetys, joka syntyy yhteiskunnalle verotulojen saamisen lykkääntymisestä, jää merkittävästi pienemmäksi.

Esityksessä ehdotetaan myös peitellyn osingon tulevan kokonaan veronalaiseksi vuodesta 2023 alkaen. Muutoksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua kiristämällä peitellyn osingon verotusta ja vähentämällä tätä kautta voitonsiirtoa.

2. Korotetut poistot

Korotettujen poistojen investointeja kannustava keskeinen mekanismi toimii veronmaksun lykkääntymisen kautta (korkovaikutus). Huolimatta siitä, että tämä vaikutuskanava tuodaan ehdotuksessa selvästi esille, korkovaikutuksen suuruutta ei ole kuitenkaan siinä arvioitu. Myöskään investointivaikutuksia ei ole pyritty arvioimaan. Näiden jättäminen pois esityksen laskelmista herättää kysymyksen vaikutuslaskelmien luotettavuudesta.

Tutkimuskirjallisuuden valossa korotetut poistot ovat vaikuttaneet positiivisesti investointeihin Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa (Ohrn 2019, Maffini ym. 2019, Määttänen 2019, Zwick ja Mahon 2017). Investointikannusteisiin ja tätä kautta investointien määrään vaikuttavia tekijöitä ovat poistoprosentin lisäksi pääoman todellinen kulumisaste, yhteisöveroaste ja korkotaso. Matala yhteisöveroaste ja matala korkotaso pienentävät korotettujen poistojen kautta syntyvää investointikannustetta. Korkojen viime aikainen nousu lisää investointikannustetta.

Suomalaisten listaamattomien yhtiöiden osalta myös jaetun osingon verotuksen riippuvuus yhtiön nettovarallisuudesta pienentää investointikannustetta. On jopa mahdollista, että nettovarallisuuden pienenemisestä seuraisi se, että korotettua poistoa ei verotuksellisesti kannata tehdä. Kokonaisuudessaan korotettujen poistojen voidaan kuitenkin arvioida kirjallisuuden tulosten kanssa linjassa kasvattavan investointeja myös Suomessa.

Grönberg (2015) on tarkastellut vuosien 2001–2004 ja 2008–2010 korotettujen poistojen vaikutuksia Suomessa. Tutkimuksessa havaitaan, että vain pieni joukko yrityksiä hyödynsi korotettuja poistoja tuolloin. Epäselväksi jäi se, jätettiinkö tuolloinen poistomahdollisuus hyödyntämättä sen vuoksi, ettei sääntöjä tiedetty vai siksi, ettei se ollut taloudellisesti kannattavaa (esim. listaamaton yritys tai tappiollinen yritys).

Julkisen talouden vaikutusten näkökulmasta korotetuista poistoista seuraavat verotuottomenetykset eivät ole edes lyhyellä aikavälillä kovin suuret erityisesti siksi, koska kohdistuvat uusiin investointeihin. Lisäksi uudet investoinnit kasvattavat yhteisöverotulojen ohella myös muita verotuloja tulevaisuudessa.

3. Peitellyt osingot

Peitellyn osingon osalta on vuonna 2014 katsottu, että veronalaiseksi ei katsota koko tuloa, vaan veronalaisuusprosentiksi on tuolloin valittu 75 %. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi mitkä seikat ovat muuttuneet vuodesta 2014 siten, että silloiset perustelut valitulle 75 % olisivat muuttuneet, eikä siksi myöskään sitä millä perusteella peitellyn osingon veronalaisuusprosenttia olisi syytä muuttaa (75 % -> 100 %). Peitellyn osingon veronalaisuusprosentin muutoksen taustaksi on esityksessä tarjottu kansainväliseen veronkiertoon ja aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumista. OECD:n ja EU:n laajojen toimenpideohjelmien sekä Suomen käyttöönottamien veronvälttelyn vastaisten toimien seurauksena veronkierto- ja verosuunnittelumahdollisuudet ovat kuitenkin nykyään pienemmät kuin vuonna 2014, jolloin 75 % veronalaisuusprosentti on valittu.

Peitellyn osingon muuttaminen kokonaan veronalaiseksi kiristää verotusta ja tätä kautta muuttaa kannusteita. Siksi onkin vaikea käsittää millä perusteilla on katsottu (luvussa 4.2.2 Vaikutukset verovelvollisille), että peiteltyjä osinkoja koskevalla muutoksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia verovelvollisille. Verovelvollistenhan on kirjallisuudessa tunnistettu reagoivan veromuutoksiin. Arvio siitä, kuinka peiteltyjen osinkojen muuttaminen kokonaan veronalaiseksi vaikuttaisi kannusteisiin (ja tätä kautta esimerkiksi pääomien kohdentumiseen Suomen ja muiden maiden välillä), mahdollistaisi paremmin arvioinnin siitä onko tämä ehdotettu muutos toivottu vai ei.

Kirjallisuutta:

Grönberg, S. (2015): Tekevätkö yritykset korotettuja poistoja? VATT Muistiot 48

Maffini, G., Xing, J. ja Devereux, M. P. (2019). The Impact of Investment Incentives: Evidence from UK Corporation Tax Returns, American Economic Journal: Economic Policy, 11 (3), 361–389.

Määttänen, Niku (2.12.2019). Poisto-oikeudet, investoinnit ja julkinen talous. ETLA Raportti No 96. https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-96.pdf

Orhn, E. (2019). The Effect of Tax Incentives on U.S. Manufacturing: Evidence from State Accelerated Depreciation Policies, Journal of Public Economics 180(C): 104084.

Zwick, E. ja Mahon, J. (2017). Tax policy and heterogeneous investment behaviour, American Economic Review 107(1), 217–248.