Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Työelämäprofessori
27.10.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 annetun lain muuttamisesta sekä peitellyn osingonjaon verotuksen laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (227/2022 vp.)

Hallituksen esityksen tavoitteena on tukea yritysten investointeja mahdollistamalla korotettujen poistojen tekeminen verotuksessa myös verovuosina 2024 ja 2025. Lisäksi esityksen tavoitteena on kiristää peitellyn osingon verotusta hallitusohjelman mukaisesti. Esitys sisältää siten kaksi eri kokonaisuutta, joita tarkastellaan alla erikseen. Aluksi loppupäätelmäni molemmista esityksistä:

Poistot:

Kaksinkertaisten poistojen jatkamiseen liittyy joitakin kysymysmerkkejä eikä toimenpiteen verotuottovaikutuksesta tai yleisemmin vaikuttavuudesta voi olla kovin varma. Tuotannolliset investoinnit ovat kuitenkin jääneet meillä jo pitempään jälkeen ja on ymmärrettävää, jos niiden kasvattamiseen pyritään myös epävarmoin keinoin. Jollei valtion velanoton kasvattamista vuosina 2024–25 ehkä puolella miljardilla eurolla nähdä ongelmana, jatkamista voidaan pitää suhteellisen järkeenkäypänä politiikkatoimena.

Peitelty osinko

Ehdotettavaa muutosta perustellaan esityksessä varsin niukasti. Muutoksen tarve asiassa ei ole ilmeinen, mutta kyse on eri näkökohtien painottamisesta eikä ole myöskään ratkaisevia esteitä muuttaa sääntelyä esityksessä ehdotetulla tavalla.

1. Poistot

Suomen yritysverotuksen poistojärjestelmä on myös ilman nyt esillä olevia määräaikaisia huojennuksia osin etupainoinen yleisten kirjanpitoperiaatteiden mukaisiin poistoihin verrattuna. Järjestelmään sisältyy siten verotukea. Vuosia 2020–2023 nykyisin koskevaan kaksinkertaisten poistojen järjestelmään verotukea sisältyy tietysti erityisen paljon. Vuoden 2023 verotukibudjetissa käyttöomaisuusinvestointien verotuen (normaalin etupainoisuus + määräaikainen laki) suuruus elinkeinoverotuksessa on yli 700 miljoonaa euroa.

Nyt esillä oleva luonnos alentaisi verotuottoja 2024–2025 yhteensä noin puolella miljardilla eurolla, mikä pääosin palautuisi myöhempinä vuosina.

Esitys jatkaa osaltaan yritysverotuksen kehittämislinjaa, jossa erityiskohtelua liitetään yksi kerrallaan erilaisiin myönteisiä ajatuksia herättäviin menokategorioihin (investoinnit, tutkimusmenot, ei-yhteisömuotoisten yritysten toimintavaraus jne.). Aivan ilmeistä ei ole, että kokonaisvaikutus muodostuu tällaisella tavalla optimaaliseksi, vaikka kulloisellekin ratkaisulle näyttäisi siinä tilanteessa olevan perusteluja.

Etupainotetut poistot eivät sinänsä ole kansainvälisesti harvinaisia. Etupainoisuus voi koskea joko yleisiä poistosäännöksiä tai esimerkiksi suhdannepoliittisia ratkaisuja. Myös ajallisesti poistosääntely on vaihdellut monissa maissa kuten myös meillä.

Eri maissa on viime vuosina nähty merkkejä poistomahdollisuuksien muutoksista edelleen edullisempaan suuntaan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa liittovaltion verotuksessa on laajennettu vapaan poisto-oikeuden / välittömän kulukirjauksen alaa. Suomessa kertapoistomahdollisuudet ovat varsin rajoitetut.

Etupainoisista poistoista koituvana etuna verovelvollisille voidaan periaatteessa pitää verotettavan tulon myöhentymisestä syntyvää korkoetua. Tämän merkitys jossain määrin kasvaa nyt korkojen ollessa nousussa. Monille yrityksille veronmaksun myöhentymisestä voi olla myös likviditeettihyötyä. Veronsaajien näkökulmasta näkyvin piirre on välitön verotuottovaikutus, jonka mukaan verotuet lasketaan.

Esitys jatkaa osaltaan yritysverotuksen kehittämislinjaa, jossa erityiskohtelua liitetään yksi kerrallaan erilaisiin myönteisiä ajatuksia herättäviin kohteisiin (investoinnit, tutkimusmenot, ei-yhteisömuotoisten yritysten toimintavaraus, yrittäjävähennys jne.). Ei ole ilmeistä, että kokonaisuus muodostuu tällaisella toimintatavalla optimaaliseksi, vaikka kulloisellekin ratkaisulle näyttäisi siinä tilanteessa olevan perusteluja.

Taloudellista kulumista nopeammat poistot suosivat niitä yrityksiä ja toimialoja, joilla on runsaasti irtainta käyttöomaisuutta. Lähtökohtaisesti neutraalisuuspoikkeamat vaativat nimenomaisia syitä. Tällaisena syynä voidaan pitää kone- ja laiteinvestointien kannustamista, johon viitataan myös esityksen perusteluissa. Suomessa tuotannollisten investointien määrä on jo pitkään ollut kokonaistaloudellisesti toivottavaa alemmalla tasolla. Kun nopeutetut poistot alentavat investointien tuottovaatimusta, niiden voidaan arvioida kasvattavan investointeja. Listaamattomissa yrityksissä kannustinvaikutuksia voi tosin vähentää se, että poistot alentavat yrityksen nettovarallisuutta ja siten omistajan pääomatulona verotettavaa enimmäismäärää. Nykyisellä yhteisöverokannalla poistojen vaikutus investointipäätöksiin ei ylipäänsäkään liene kovin suuri, mutta pienehköäkin vaikutusta voitaneen pitää pääosin myönteisenä. Tosin kannattavimmat investoinnit tehtäisiin muutenkin ja sikäli kuin lisäverotuella on vaikutusta, vaikutus ei kohdistu investointien parhaimmistoon.

Kaksinkertaiset poistot koskisivat vuosina 2020–2025 käyttöönotettua omaisuutta. Tavoite investointien tukemisesta sopii vuosina 2024 ja 2025 ja osin myös 2023 käyttöönotettavaan omaisuuteen. Tätä aiempien investointien nopeutetut poistot vielä 2024 ja 2025 näyttävät tarjoavan lähinnä yllätysedun. Yleisesti ei ole perusteltua kannustaa veronhuojennuksin tekemään päätöksiä, jotka on jo tehty. Nyt esitetty ratkaisu voi kylläkin olla käytännössä yksinkertaisempi kuin sinänsä loogisempi jatkon rajaaminen vuosina 2023–2025 käyttöönotettavaan omaisuuteen. Kysymyksen merkitys lienee joka tapauksessa pienehkö, kun niin sanottu *windfall-hyöty* liittyisi omaisuuteen, josta on jo tehty tuplapoistoja ehkä vuosien ajan.

Määräaikaisia investointikannustimia on yleensä käytetty suhdannepoliittisista syistä. Nyt esitystä on perusteltu yleisemmin investointien tukemisena. Vuosien 2024 ja 2025 suhdannetilanteen ennustaminen onkin lähes mahdotonta. Kuuden vuoden mittainen määräaikainen järjestelmä herättää joka tapauksessa kysymyksen, onko se aidosti väliaikainen vai muodostuuko se pitkäkestoisuutensa mukana jo pysyväisluonteiseksi ja aikanaan vakinaistetaan rutiiniluonteisesti. Ennen lopullista luopumista meno-tulo-teoriasta lähtevästä, liiketaloudellista tuloksenlaskentaa lähellä olevasta perinteisestä ajattelutavasta olisi kuitenkin hyvä käydä läpi myös periaatteellinen pohdinta.

Määräaikaisen ratkaisun jatkaminen ennen kunnollista tietoa ensimmäisen määräaikaisuuden vaikutuksista on yleisesti vähän ongelmallista. Jos voimassaoloa nähdään hyväksi jatkaa, on silti hyvä menettely, että esitys annetaan ja laki mahdollisesti säädetään hyvissä ajoin ennen vuotta 2024.

2. Peitelty osinko

Peitelty osinko on historiallisesti ollut hankalahko kysymys niin lainopillisesti ja käytännön verotuksessa kuin veropoliittisesti. Meillä lainsäädäntö on vaihdellut kuten esityksessä selostetaan.

Ei ole selvää, mikä olisi perustelluin tapa kohdella peiteltyä osinkoa verotuksessa tilanteessa, jossa tällainen todetaan. On vahvat perusteet sille, ettei peitelty osinko ole ainakaan edullisemmin kohdeltua kuin avoin osinko. Voidaan pitää myös perusteltuna, että lainsäädäntö johonkin mittaan kannustaa välttämään paitsi ilmeisiä väärinkäytöksiä myös rajamailla liikkuvia menettelyjä. Puhdas vertailu avoimeen osinkoon on myös sikäli vajavainen asetelma, että osingonjakoon liittyy omat yhtiöoikeudelliset vaatimuksensa ja menettelynsä. Näistä seikoista huolimatta voidaan esittää eri näkemyksiä siitä, onko peitellyn osingon kohtelun oltava tulon laskennassa avointa epäedullisempaa vai riittävätkö mahdolliset veronkorotukset ja viivästysseuraamukset verohaitaksi.

Nykyisin peitelty osinko on avointa osinkoa edullisemmassa asemassa vain harvoin. Peitellyn osingon käsittely ansiotulona voinee joissakin tilanteissa johtaa tähän. Lisäksi harvinaisissa TVL 33 c.3 §:n soveltamistilanteissa, joissa ulkomailta saatu osinko olisi kokonaan veronalaista tuloa, peitelty osinko näyttäisi olevan veronalaista vain 75-prosenttisesti. Tämä erikoisuus poistuisi esityksen toteutuessa.

Peiteltyä osinkoa koskevaa sääntelyä joudutaan väkisinkin soveltamaan yhtäältä hyvinkin räikeisiin tapauksiin ja toisaalta aitoihin käsityseroihin oikeasta hinnoittelusta tai muista seikoista. Tämä vaikeuttaa parhaan ratkaisun löytämistä. Tapaukset voivat olla myös lähellä muiden säännösten kuten verotusmenettelylain 28 §:n ja 31 §:n soveltamistilanteita.

Keskustelussa on noussut esiin myös se, olisiko verotuksen kiristäminen niin sanotun kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) vastaista, kun huomioon otetaan myös peiteltyyn osinkoon usein liittyvä veronkorotus. Mielestäni on kuitenkin oikeudellisesti selvää, ettei avoimen osingon osittaisen verovapauden soveltumattomuus peiteltyyn osinkoon merkitse Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua kaksoisrangaistusta. Asia tulee siten ratkaista veropoliittisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä.