12.5.2025

Lauri Kajanoja, talouspolitiikan koordinaattori

Lausunto talousvaliokunnalle Asia: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029

Lausuntona esitän seuraavan muistion.

12.5.2025 *Liitettä 2 muokattu 6.5.2025*

VM

Hallituksen puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuslaskelmista

Sopiessaan vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta pääministeri Petteri Orpon hallitus linjasi toimenpidekokonaisuudesta, joka vahvistaa talouskasvun edellytyksiä. Kasvutoimiin lukeutuu suuri joukko erilaisia toimenpiteitä, joista osa on verotusta keventäviä. Kokonaisuus sisältää myös menosäästöjä ja veronkorotuksia, jotka rahoittavat osan kasvutoimista. Lisäksi kasvutoimien arvioidaan olevan osittain itsensä rahoittavia talouskasvua tukevien vaikutustensa kautta.

Hallitus esitteli toimenpidekokonaisuutta tiedotustilaisuudessa 23.4.2025. Samassa yhteydessä esitettiin arvioita toimenpiteiden vaikutuksista julkiseen talouteen. Esitetyt arviot käsittävät sekä suoria vaikutuksia että epäsuoria eli niin sanottuja dynaamisia vaikutuksia. Epäsuorat vaikutukset ovat seurausta siitä, että osa toimenpiteistä muuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymistä kasvattaen tai pienentäen kokonaistuotantoa. Tässä muistiossa esitetään valtiovarainministeriön virkakunnan laskelmia, joihin edellä mainitut tiedotustilaisuudessa esitellyt vaikutusarviot perustuvat.

Arviot koskevat toimenpidekokonaisuutta, josta tehtiin päätökset 23.4.2025. Näin määritelty kokonaisuus ei sisällä aiemmin tehtyjä päätöksiä puolustusmenojen eikä tutkimus- ja kehityspanostusten kasvattamisesta.

Tässä muistiossa esitetyt laskelmat koskevat vaikutusarvioita, joihin viitattiin tiedotustilaisuudessa 23.4.2025. Hallituksen voi nähdä toimenpidekokonaisuudellaan tavoittelevan näiden arvioiden mukaisia tai parempia vaikutuksia julkisen talouden kehitykseen. Tässä muistiossa esitetyt laskelmat eivät sen sijaan kuvaa sitä, millaisia arvioita toimenpidekokonaisuuteen liittyen käytetään julkisen talouden suunnitelmassa, tulo- ja menoarvioissa, toimenpiteitä koskevissa hallituksen esityksissä tai valtiovarainministeriön ennusteissa.

Veroperustemuutosten osalta julkisen talouden suunnitelmassa sekä tulo- ja menoarvioissa käytetään staattisia arvioita veroperustemuutosten tuottovaikutuksista[1]. Veroperustemuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä esitetään muutoksista yleensä staattiset verotuottovaikutusarviot. Muutoksesta riippuen esitetään lisäksi soveltuvin osin muita vaikutuksia, kuten arvioita vaikutuksista muiden verojen tuottoon, työllisyyteen, yrityksiin ja tulonjakoon sekä muutoksen kohdentumisesta esimerkiksi verovelvollisryhmittäin ja alueittain. Hallituksen esityksissä voidaan myös esittää arvioita veromuutosten dynaamisista vaikutuksista.

Hallituksen puoliväliriihessä päättämät toimet eivät ole mukana kevään reaalitalouden ennusteessa, koska se on tehty ennen puoliväliriihen päätöksiä. Julkisen talouden ennusteessa riihen päätökset ovat kuitenkin mukana staattisesti, eli pelkät suorat tulo- ja menovaikutukset ilman niiden mahdollisia vaikutuksia kotitalouksien ja yritysten käytettävissä oleviin tuloihin, valintoihin ja talouden kasvuun ja sitä kautta julkiseen talouteen. Normaaliin tapaan nämä vaikutukset tulevat huomioiduksi seuraavalla ennustekierroksella.

[1] Välillisten verojen muutoksissa huomioidaan usein välitön kysyntävaikutus kyseisen verolajin tuottoon sekä tulo- ja menoarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa että veromuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä.

Tiedotustilaisuudessa 23.4.2025 esitettyjen arvioiden taustalla olevia laskelmia

Vaikutusarvioita laskettiin kasvutoimien, menosäästöjen ja veronkorotusten kohdalla.

Vuodet 2026 ja 2027

Kaikkien toimenpiteiden osalta käytettiin yksinkertaistavaa oletusta, jonka mukaan vuosille 2026 ja 2027 epäsuorat vaikutukset laskettiin käyttämällä finanssipolitiikan kerrointa. Kerroin kertoo, missä suhteessa veroja tai menoja koskeva muutos vaikuttaa kokonaistuotantoon. Kertoimen oletettiin olevan kooltaan 0,5 ja vaikutuksen kestävän vuosien 2026 ja 2027 ajan. Kerroinvaikutusta sovellettiin kaikkiin niihin meno- ja veromuutoksiin, joilla nähtiin olevan oleellista vaikutusta kokonaiskysyntään ja sitä kautta väliaikaisesti kokonaistuotantoon. Tämä koskee lähes kaikkia toimenpidekokonaisuuden meno- ja verotoimia.

BKT:n muutosta koskevia kerroinvaikutuksia käytettiin julkista taloutta koskevissa laskelmissa siten, että toimenpiteen aiheuttama BKT:n muutos kerrottiin luvulla 0,42 tai 0,30 sen mukaan arvioidaanko vaikutusta julkisen talouden alijäämään vai velan muutokseen. Kokonaisveroaste 0,42 kuvaa BKT:n muutoksen vaikutusta koko julkisen talouden tuloihin ml. sosiaaliturvarahastot. Kokonaisveroaste 0,30 kuvaa puolestaan BKT:n muutoksen vaikutusta tuloihin julkista velkaa kumuloivien sektoreiden osalta eli ilman sosiaaliturvarahastoja. Näin laskettujen vaikutusten voi nähdä olevan siinä mielessä varovaisia, että laskelma ei ota huomioon BKT:n väliaikaisten muutosten vaikutuksia julkisiin menoihin, mm. työttömyysturvamenoihin.

Vuosia 2026 ja 2027 koskevat kerroinvaikutukset laskettiin sekä sellaisille toimille, joiden nähtiin kasvattavan kokonaistuotantoa, että sellaisille toimille, joiden nähdään päinvastoin pienentävän sitä. Ensin mainitut toimet ovat kasvutoimiin lukeutuvia veronkevennyksiä. Viimeksi mainitut ovat niitä menoja ja verotusta koskevia sopeutustoimia, joilla rahoitetaan osa kasvutoimista.

Kasvutoimien suorat vaikutukset ovat sellaisia, että ne syventävät julkisen talouden alijäämän tasoa 1,3 miljardia euroa vuonna 2026 ja 2,2 miljardia euroa vuonna 2027. Vastaavasti sopeutustoimien eli menosäästöjen ja veronkorotusten suorat vaikutukset ovat yhteensä alijäämää pienentäviä 0,9 miljardin euron verran sekä vuonna 2026 että vuonna 2027. Yhteensä suorat vaikutukset syventävät alijäämän tasoa 0,4 miljardia euroa vuonna 2026 ja 1,4 miljardia euroa vuonna 2027.

Epäsuorat vaikutukset ovat yhteenlaskettuina julkista taloutta tukevia. Kun ne huomioidaan, kokonaisuuden arvioidaan syventävän julkisen talouden alijäämän tasoa 0,3 miljardia euroa vuonna 2026 ja 1,1 miljardia euroa vuonna 2027. Suhteutettuna BKT:hen alijäämää syventävä vaikutus on 0,1 prosenttiyksikköä vuona 2026 ja 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2027.

Kun vastaavasti tarkastellaan kokonaisuuden arvioituja vaikutuksia julkisen velan tasoon, vaikutus on velkaa kasvattava 0,3 miljardin euron verran vuonna 2026 ja 1,5 miljardin euron verran vuonna 2027, jos ei oteta huomioon velan kasvua pienentävää kertaluonteista siirtoa Valtion Eläkerahastosta valtion talousarvioon. Kun se otetaan huomioon, kokonaisuuden julkista velkaa kasvattava vaikutus vuonna 2027 on 0,7 miljardia euroa. Kun tarkastellaan julkisen velan suhdetta BKT:hen, toimenpidekokonaisuuden arvioidaan kasvattavan sitä 0,1 prosenttiyksikköä vuonna 2026 ja jättävän sen muuttumattomaksi vuonna 2027. Tässä huomioidaan myös toimenpidekokonaisuuden BKT:ta kasvattava vaikutus.

Taulukko. Toimenpiteiden vaikutukset julkisen talouteen vuosina 2026 ja 2027

	2026	2027
Vaikutukset julkisen talouden alijäämän tasoon (kun luku on negatiivinen, alijäämä syvenee)		
Suorat vaikutukset, mrd e		
Kasvutoimet	-1,3	-2,2
Sopeutustoimet (eli menosäästöt ja veronkorotukset)	+0,9	+0,9
Yhteensä	-0,4	-1,4
Suorat ja epäsuorat vaikutukset yhteensä, mrd e	-0,3	-1,1
Suorat ja epäsuorat vaikutukset yhteensä, suhteessa BKT:hen, %-yks.	-0,1	-0,4
Toimenpiteiden yhteisvaikutus julkisen velan tasoon, kun otetaan huomioon kertaluonteinen siirto Valtion Eläkerahastosta vuonna 2027 (kun luku on positiivinen, velka kasvaa)		
Mrd e	+0,3	+0,7
Suhteessa BKT:hen, %-yks.	+0,1	+0,0

Pitkä aikaväli

Pitkän aikavälin osalta osalle toimenpiteistä laskettiin ns. dynaamisia vaikutuksia siten, että käytettiin oletuksia eri verotoimien itserahoitusasteista eli toimenpiteiden vaikutuksesta verokertymään veropohjien kasvun tai pienenemisen kautta. Nämä pitkän aikavälin vaikutukset perustuvat siihen, että kotitaloudet ja yrityksen muuttavat pysyvästi käyttäytymistään. Esimerkiksi työn verotuksen keventämisen voi odottaa lisäävän pysyvästi työpanoksen tarjontaa. Pitkällä aikavälillä tarkoitetaan tässä useiden vuosien päästä koittavaa tilannetta, jossa näkyvät kaikkien toimenpiteiden pidemmällä aikavälillä toteutuvat vaikutukset.

Pitkän aikavälin dynaamisia vaikutuksia laskettiin sekä verotusta keventävien että kiristävien toimien kohdalla. Ensin mainittujen kohdalla nämä vaikutukset kasvattavat tuotantoa ja pienentävät verotulojen menetyksiä. Viimeksi mainittujen kohdalla ne puolestaan pienentävät verojen korotuksista julkiselle taloudelle koituvia verotuloja.

Pitkän aikavälin dynaamisia vaikutuksia ei laskettu kaikille verotoimille vaan ainoastaan sellaisille, joiden koon osalta voidaan mielekkäästi tehdä oletuksia. Kasvutoimista näitä vaikutuksia laskettiin vain ansiotuloveron muutoksille ja yhteisöveron muutoksille.

Verotoimia koskevien pitkän aikavälin dynaamisten vaikutusten koon osalta tehtiin oletuksia siitä, kuinka suuressa määrin toimenpiteet rahoittavat itsensä. Ylimpien marginaaliverojen alentamisen kohdalla itserahoitusasteen oletettiin olevan 100 %. Tämä tarkoittaa, että pitkällä aikavälillä toimenpide rahoittaa itsensä kokonaan eli sillä ei ole vaikutusta julkisen talouden alijämään. Vastaavasti keskituloisten ansiotuloverotuksen keventämisen pitkän aikavälin itserahoitusasteeksi oletettiin 30 % ja yhteisöveron keventämisen 60 %. Sopeutustoimiin lukeutuvien veronkorotusten itserahoitusasteeksi oletettiin 20 %. Veronkorotusten kohdalla ”itserahoitusaste” kuvaa verokertymän pienenemistä.

Ansiotuloverotuksen ylimpien marginaaliverojen ja yhteisöverotuksen itserahoitusasteita koskevien oletusten taustalla olevaa tutkimusnäyttöä esitetään tämän muistion liitteissä. Kuten niistä käy ilmi, itserahoitusasteisiin liittyy suurta epävarmuutta. Tutkimustulokset koskien itserahoitusasteita vaihtelevat voimakkaasti eri tutkimusten välillä.

Edellä mainittujen ansiotuloverotusta ja yhteisöverotusta koskevien pitkän aikavälin itserahoitusasteiden voi nähdä olevan lähempänä tutkimuskirjallisuuden tarjoaman vaihteluvälin ylä- kuin alareunaa, vaikka suurempiakin arvioita tutkimuskirjallisuudesta löytyy. Tämä ratkaisu johtuu siitä, että nyt päätettyjen veronkevennysten lisäksi hallitus on päättänyt

suuresta määrästä muita talouskasvun edellytyksiä vahvistavia toimia. Näihin toimiin lukeutuu monien muiden ohella luvituksen helpottaminen, muut investointien edellytyksiä tukevat toimet, tutkimus- ja kehityspanostusten kasvattaminen, työvoiman tarjontaa kasvattavat toimet sekä ne lukuisat toimenpiteet, joista päätettiin veronkevennysten lisäksi 23.4. Kaikkien näiden toimenpiteiden voi arvioida vahvistavan veronkevennysten dynaamisia vaikutuksia.

Vaikka toimenpiteiden oletettuja pitkän aikavälin itserahoitusasteita voi perustella edellä esitetyllä tavalla, tällaisiin oletuksiin liittyvä epävarmuus on suuri. Toimenpiteiden todelliset vaikutukset voivat olla pienempiä tai suurempia kuin tässä esitellyissä laskelmissa oletetaan.

Ilman dynaamisten vaikutusten huomioimista toimenpidekokonaisuus syventäisi julkisen talouden alijäämää pitkällä aikavälillä 1,3 miljardin euron verran.[2] Kun edellä esitetyt itserahoitusasteet otetaan huomioon, kokonaisuuden alijäämää syventävä vaikutus pienenee 0,3 miljardiin euroon.

Edellä esitetyt veromuutosten itserahoitusasteita koskevat oletukset eivät sinällään kerro, mitkä ovat toimenpiteiden vaikutukset kokonaistuotantoon pitkällä aikavälillä. Tältä osin joudutaan tekemään yksinkertaistavia kaavamaisia oletuksia.

Empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa on tavallista, että tietyn veron keventämistä koskeva itserahoitusaste määritellään sinä osuutena, joka julkiseen talouteen palautuu kyseisen veron kohdalla. Esimerkiksi ansiotuloverotuksen keventäminen kasvattaa työpanosta, ja siten ansiotuloverojen kertymä pienenee itserahoitusasteen verran vähemmän verrattuna tilanteeseen ilman dynaamisia vaikutuksia.

Yksi mahdollisuus olisi olettaa, että kokonaistuotanto kasvaa euroissa laskettuna työpanoksen kasvun verran. Tätä voi kuitenkin pitää siinä suhteessa pessimistisenä arviona, että tyypillisesti työpanoksen kasvu johtaa taloudessa muihinkin muutoksiin, jotka voivat olla kokonaistuotantoa kasvattavia. Niistä voi käyttää nimitystä yleisen tasapainon vaikutukset. Esimerkiksi työpanoksen kasvun voi odottaa johtavan investointeihin ja sitä kautta pääomakannan kasvuun, jolloin tuloksena on se, että kokonaistuotanto kasvaa euroissa laskettuna enemmän kuin työpanos. Mahdollista onkin olettaa, että kokonaistuotanto kasvaa prosentuaalisesti yhtä paljon kuin työpanos. Vastaava oletus yhteisöveron kevennyksen kohdalla on, että kokonaistuotannon oletetaan kasvavan prosentuaalisesti yhtä paljon kuin sitä koskeva dynaaminen vaikutus kasvattaa yhteisöveron veropohjaa.

Viimeksi mainittu optimistisempi oletus kaikkiin verotoimiin sovellettuna tuottaa tuleman, jonka mukaan toimenpidekokonaisuus kasvattaa pitkällä aikavälillä BKT:n tasoa 1,2 %.[3] Tällöin pitkän aikavälin vaikutus BKT:hen suhteutettuun julkisen talouden alijäämään on 0,07 prosenttiyksikköä alijäämää syventävä.

Ensin mainittu pessimistisempi oletus sovellettuna kaikkiin verotoimiin tarkoittaa sitä, että kokonaistuotanto kasvaa kunkin veronkevennyksen kohdalla euroissa mitattuna saman verran kuin mikä on toimenpiteen dynaaminen vaikutus veropohjaan. Tällöin toimenpidekokonaisuus kasvattaisi pitkällä aikavälillä BKT:n tasoa 0,4 %. Pitkän aikavälin vaikutus BKT:hen suhteutettuun julkisen talouden alijäämään olisi 0,11 prosenttiyksikköä alijäämää syventävä.

Sillä, käytetäänkö optimistisempaa vai pessimistisempää oletusta toimenpiteiden vaikutuksesta kokonaistuotantoon, on siten vähäinen merkitys sen kannalta, mikä on toimenpidekokonaisuuden arvioitu vaikutus BKT:hen suhteutettuun alijäämään pitkällä

[2] Nykyhinnoissa ilmaistuna.
[3] Koska laskelmassa dynaamiset vaikutukset huomioidaan myös sopeutustoimiin lukeutuvien veronkorotusten kohdalla, tässä mainittu ”optimistisempi” oletus merkitsee niiden kohdalla pessimistisempää oletusta.

aikavälillä. Siten sillä olisi vähäinen merkitys myös, jos tarkasteltaisiin velan pitkän aikavälin kehitystä.

Oletuksella koskien toimenpiteiden vaikutusta BKT:n tasoon olisi sen sijaan enemmän merkitystä, jos tarkasteltaisiin veronkevennysten dynaamisten vaikutusten merkitystä velkasuhteen kannalta keskipitkällä aikavälillä eli pian sen jälkeen, kun edellisessä luvussa käsiteltyjen lyhyen aikavälin kerroinvaikutusten oletetaan loppuneen. Näitä vuosia koskeviin vaikutusarvioihin liittyy muutenkin suurta epävarmuutta, sillä tutkimuskirjallisuus tarjoaa rajallisesti tietoa siitä, kuinka nopeasti veromuutosten dynaamiset vaikutukset toteutuvat. Keskipitkää aikaväliä ei tässä tarkastella lähemmin.

Laskelman tuloksiin liittyvää herkkyystarkastelua voidaan tehdä lisäksi sen suhteen, mitä oletetaan dynaamisten vaikutusten koosta. Edellä oletettiin veronkevennysten pitkän aikavälin itserahoitusasteeksi korkeimpien marginaaliverojen kohdalla 100 % ja yhteisöveron kohdalla 60 %. Jos näiden verojen kohdalla oletettaisiin vastaavasti puolta pienemmät itserahoitusasteet eli 50 % ja 30 %, toimenpidekokonaisuuden pitkän aikavälin vaikutus julkisen talouden alijäämään olisi 0,3 miljardin euron sijaan 0,8 miljardia euroa.[4] Vastaavasti pitkän aikavälin vaikutus alijäämän BKT-suhteeseen olisi 0,07 prosenttiyksikön sijaan 0,25 prosenttiyksikköä alijäämää syventävä, kun käytetään optimistisempaa oletusta toimenpiteiden vaikutuksista kokonaistuotantoon.

Riippumatta siitä, mitä oletuksia käytetään yksittäisten verotoimien itserahoitusasteista, edellä esitetyt pitkän aikavälin laskelmat eivät ota huomioon kokonaistaloudellisen kehityksen kautta koituvia vaikutuksia, joita yhden veron muutoksella on muiden verojen kertymiin. Tällaiset ns. yleisen tasapainon vaikutukset tarkoittavat sitä, että jos esimerkiksi veronkevennys kasvattaa talouden kokoa, se voi kasvattaa oman veropohjansa lisäksi veropohjia myös muiden verojen kohdalla. Siinä tapauksessa se kasvattaa koko talouden verokertymää enemmän kuin sen omasta itserahoitusasteesta seuraa.[5] Tätä kasvutoimien julkisen talouden alijäämää pienentävää vaikutusta ei huomioida edellä esitetyissä pitkän aikavälin laskelmissa. Toisaalta samalla jäävät ottamatta huomioon myös muut yleisen tasapainon vaikutukset kuten se osaltaan julkisia menoja kasvattava vaikutus, joka toteutuu, jos BKT:n kasvusta seuraa myös esimerkiksi julkisen sektorin työntekijöiden palkkojen nousu.

[4] Nykyhinnoissa ilmaistuna.
[5] Veronkorotuksilla on samanlainen mutta vastakkaissuuntainen vaikutus.

Liite 1. Ansiotuloverotuksen ylimpien marginaaliverojen alentamisen vaikutuksia koskevien oletusten taustaa

Marginaaliverotuksen itserahoitusasteesta

Verotuksen käyttäytymisvaikutukseen liittyvää empiiristä tutkimusta on paljon, mutta tulokset vaihtelevat riippuen mm. käytetystä menetelmästä, tarkastellun ajanjakson kestosta, aineistoon tehdyistä rajauksista, verolainsäädännöstä ja kohdejoukon sijoittumisesta tulojakaumalla.

Käyttäytymisvaikutusta eli verotuksen vaikutusta henkilöiden työnteon määrään ja laatuun mitataan yleensä jouston käsitteellä. Verotettavan tulon jousto (*elasticity of taxable income*) kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia työnteko, jota tyypillisesti mitataan tuloina, muuttuu, kun verotuksen jälkeen käteen jäävä tulo muuttuu yhdellä prosentilla. Jousto kuvaa siis samaan aikaan sekä työhön käytetyn ajan että työn tehokkuuden (osaamisen ja ahkeruuden) muutosta. Suurin osa empiirisistä joustoestimaateista asettuu nollan ja yhden välille.[6] Aikaisempi tutkimus viittaa aggregaattijoustoihin, jotka jäisivät 0,17–0,2 tasolle[7]. Miao et al. (2022) tutkivat reagointia Ruotsissa, kun hyvätuloisten (ylin 5 %) työtulovähennystä pienennettiin vuonna 2016, ja päätyivät 0,16–0,17 joustoon. Empiiriset estimaatit perustuvat tyypillisesti kuitenkin pieniin muutoksiin verotuksessa, ja mm. työmarkkinoiden jäykkyydet hidastavat niihin reagointia merkittävästi. Viimeaikainen tutkimus on pyrkinyt selvittämään pitkän aikavälin käyttäytymisvaikutuksia esimerkiksi tutkimalla ryhmiä, joihin työmarkkinoiden jäykkyydet eivät hetkellisesti vaikuta, ja esimerkiksi Kleven et al. 2023 arvioivat tanskalaisella aineistolla pitkän aikavälin joustoksi 0,4. Ero mikro- ja makroestimaattien välillä on myös merkittävä, ja makrotalouden menetelmillä arvioidut pitkän aikavälin joustot ovat tyypillisesti selvästi perinteisiä mikroestimaatteja suuremmat.

Kirkko-Jaakkola ja Kotamäki (2022)[8] arvioivat, että vaikka ei voida varmuudella sanoa, sijoittuvatko Suomen ylimmät rajaveroasteet Lafferin käyrän verotulot maksimoivan pisteen ylä- vai alapuolelle, veronkevennysten itserahoittavuusasteet näyttävät olevan korkeita jopa varovaisilla oletuksilla. Kuusi et. al. arvioivat, että korkeat rajaveroasteet voivat heikentää taloudellista toimeliaisuutta ja julkista taloutta Suomessa. He saavat ylimpien marginaaliveroasteiden itserahoitusasteen vaihteluväliksi eri oletuksilla 53 % - 211 %. Ruotsin valtion tuloveroasteikon ylimmän tuloluokan (ns. värnskatt) poistamista koskevassa hallituksen esityksessä[9] arvioitiin, että pitkällä aikavälillä muutoksen itserahoitusaste olisi lähellä 100 prosenttia, joskin arvioon todettiin liittyvän epävarmuutta. Riksrevisionin arvion mukaan ratkaisun itserahoitusaste oli 120 prosenttia[10].

Ylimpien marginaaliveroasteiden alentamisen itserahoittavuutta on valtiovarainministeriössä arvioitu käyttämällä Kuusi et al. (2025)[11] esittämää tapaa ja tulonmuunnon parametreja. Jos verotettavan tulon joustoksi oletetaan 0,2, marginaaliveron alentamisen itserahoitusasteeksi saadaan 76 %. Jouston arvoa 0,2 voidaan kuitenkin pitää hyvin varovaisena ottaen huomioon mm. lyhyen aikavälien reagointiin liittyvät rajoitteet. Käyttäen jouston arvoa 0,4 itserahoitusaste nousee selvästi yli 100 %:n.

Ylimmän marginaaliveroasteen alentamisen vaikutukset realisoituisivat todennäköisesti osittain vasta pidemmällä aikavälillä ja niiden täsmällinen arviointi on vaikeaa. Esimerkiksi inhimillisen pääoman kerryttämisen hyödyt verovelvolliselle saattavat näkyä viipeellä korkeampana palkkana, joka toteutuu työpaikan tai työtehtävien vaihdosten yhteydessä.

---

[6] Neisser 2021.
[7] Matikka 2018, Jäntti et al. 2015. Työn tarjontajoustolla mitataan työn määrän muutosta suhteessa käteen jäävän palkan muutokseen.
[8] Kirkko-Jaakkola, M & Kotamäki, M. (2022). Kasvattaako ylimmän marginaaliveron kevennys verotuloja? Kansantaloudellinen aikakauskirja 108, 217-239.
[9] https://www.regeringen.se/contentassets/31c4253f861846baa846d88acda74d10/avskaffad-ovre-skiktgrans-for-statlig-inkomstskatt-s.k.-varnskatt.pdf
[10] (Riksrevision (2023). Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023) Underlag till granskningsrapport. Underlag A Den svenska inkomstskatten
[11] Kuusi, Tero, Kotamäki, Mauri & Kirkko-Jaakkola, Mikael (11.2.2025). ”Talous takalukossa – Suomen korkeiden rajaverojen ongelma”. Etla raportti No 158. https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-158.pdf

Kirjallisuutta:

Jäntti, M., Pirttilä, J., Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? Journal of Public Economics 127, 87-99.

Kirkko-Jaakkola, M & Kotamäki, M. (2022). Kasvattaako ylimmän marginaaliveron kevennys verotuloja? Kansantaloudellinen aikakauskirja 108, 217-239.

Kleven, H., Kreiner, C., Larsen, B. & Søgaard, J. (2023). Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort. NBER Working Paper 2023.

Kotakorpi, K. ja T. Matikka (2017): Revenue-maximizing top earned income tax rate in the presence of incomeshifting, Nordic Tax Journal 1, 100-107.

Kuusi, Tero, Kotamäki, Mauri & Kirkko-Jaakkola, Mikael (11.2.2025). ”Talous takalukossa – Suomen korkeiden rajaverojen ongelma”. Etla raportti No 158. https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-158.pdf

Matikka, T. (2018). Elasticity of Taxable Income: Evidence from Changes in Municipal Income Tax Rates in Finland. The Scandinavian Journal of Economics, 120(3), 943-973.

Miao, D., Selin, H., & Söderström, M. (2022). Earnings Responses to Even Higher Taxes. IFAU Working Paper 2022:12.

Neisser, C., (2021). The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis. The Economic Journal, 131 (640), 3365–3391.

Riksrevision (2023). Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023) Underlag till granskningsrapport. Underlag A Den svenska inkomstskatten

Suomen Pankki 19.12.2024: Miten vahvistaa kestävän kasvun eväitä Suomessa? https://www.suomenpankki.fi/globalassets/bof/fi/ajankohtaista/lausunnot/documents/2024-12-09-kasvumuistio_final.pdf

Etla 10.1.2025: Suomen pelastuspaketti (Muistioita hallitukselle, Etla). https://www.etla.fi/julkaisut/muut-julkaisut/muistioita-hallitukselle-suomen-pelastuspaketti/

Liite 2. Yhteisöveron alentamisen vaikutuksia koskevien oletusten taustaa

Yhteisöverokannan alentamisen kasvuvaikutuksista

Yleistä

Yhteisöveron vaikutusta kasvuun on kansanvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tarkasteltu eri mittareilla ja menetelmillä sekä eri maita ja eri aikaväleille sijoittuvaa kasvua koskien. Kysymys on yleisesti vaikea tutkia empiirisesti ja saadut tulokset vaihtelevat suuresti.

Usein yhteys kasvuun nähdään seurauksena investointien lisääntymisestä.[12] Yhteisöveron alentaminen kannustaa lisäämään kotimaisia investointeja, mutta myös siirtämään ulkomaisia investointeja Suomeen. Tämän lisäksi se voi mm. kannustaa monikansallisia yrityksiä näyttämään voittojaan Suomessa (ks. esim. Karin ja Ropposen katsaus 2014).

Useissa tutkimuksissa yhteisöveron keventämisellä (ja erityisesti kohdennetuilla investointikannustimilla) on havaittu positiivia vaikutuksia investointeihin, vaikka nämäkin tulokset vaihtelevat keskenään paljon (Zwick ja Mahon 2017; Hall 2020; Fuest ja Neumeier 2023). Toisin kuin kohdennettu kannustin, yhteisöverokannan alentaminen keventää kaikkien yritysten ja myös vanhojen investointien voittojen verotusta. Siten se ei ole tehokkain väline investointien määrän lisäämiseksi. Se voi kuitenkin edesauttaa ulkomaisten investointien siirtymistä Suomeen niin pitkään kuin yhteisöveron taso on kansainvälisesti vertaillen matala.

Koska yhteisöveron alentaminen heikentää julkista taloutta ja mahdollisesti julkisia investointeja, sen positiivisesta vaikutuksesta investointeihin ei voida suoraan päätellä toimenpiteen vaikutusta talouskasvuun.

Kasvuvaikutuksia koskevaa kirjallisuutta

Tuore kooste kasvuvaikutuksia koskevista empiiristä tuloksista sisältyy Gechertin ja Heimbergerin (2022) meta-analyysiin, johon on koottu 42 kansainvälisen tutkimuksen tulokset 2000-luvulta ja standardisoitu ne kuvaamaan yhteisöverokannan %-yksikön alennuksen vaikutusta BKT:n vuotuisen kasvuvauhdin lisäykseen %-yksiköinä. Mittari ei ota kantaa siihen, kuinka pitkään kasvuvauhtia lisäävä vaikutus on voimassa.

Standardisoinnin jälkeen kaikkien 42 tutkimuksen tulosten painottamaton keskiarvo tälle kertoimelle on noin 0,017.[13] Kerroin vaihtelee tutkimusten välillä hyvin paljon, arvosta -0,24 arvoon 0,17, mutta ääripäät rajoittuvat muutamaan tutkimukseen. Tutkimuksista 88 %:lla kertoimen arvo on välillä -0,05 – 0,09 ja 69 %:lla välillä -0,01 – 0,05. Kirjallisuudessa on tutkimuksia, jotka yhdistävät talouskasvuun korkean yhteisöveron tason (esim. TenKate ja Millionis 2019) ja toisaalta tutkimuksia, joiden mukaan matala yhteisöverokanta lisää voimakkaasti talouskasvua tai yhteisöverokannan alentaminen voisi toimena rahoittaa itsensä (esim. Arnold ym. 2011; Lee ja Gordon 2015; Mertens ja Ravn 2013). Keskiarvo 0,017 viittaisi osittaiseen itserahoittuvuuteen:

> Esimerkki: Seuraava laskelma kuvaa kerrointa käyttämällä esimerkkinä Suomeen ehdotettua yhteisöverokannan alennusta. Oletetaan, että yhteisöverokantaa alennetaan 2 %-yksiköllä 18 prosenttiin, Suomen BKT on 300 000 milj. euroa ja yhteisöverokertymä ennen verokannan alentamista on 8 300 milj. euroa. Kerroin 0,017 tarkoittaisi, että BKT:n vuotuinen kasvuvauhti lisääntyisi yhteisöverokannan alentamisen vuoksi 2 * 0,017 = 0,034 prosenttiyksiköllä. Ensimmäisenä vuonna BKT olisi noin 0,00034 * 300 000 = 100 milj. euroa suurempi kuin ilman yhteisöverokannan alennusta, mikä vastaisi noin 12 % staattisesta verotulon menetyksestä (830 milj. euroa). Mikäli kasvuvauhti lisääntyisi esimerkiksi kolmen vuoden ajaksi, BKT olisi

[12] Teorian mukaan yritysverotuksen alentaminen alentaa pääomakustannusta eli sijoitetun uuden pääoman tuottovaatimusta. Kun yritysverotusta alennetaan, aikaisemmin kannattamaton investointi voi muuttua kannattavaksi ja kannattava investointi entistä kannattavammaksi. Tämä kannustaa lisäämään investointeja.
[13] Ks. Gechert ja Heimbergerin (2022) sähköinen liitemateriaali. Tässä muistiossa kertoimen etumerkki on esitysteknisistä syistä vaihdettu.

> tämän jälkeen noin 300 milj. euroa suurempi kuin ilman yhteisöverokannan alennusta (noin 36 % staattisesta verotulon menetyksestä), tai viiden vuoden ajaksi, BKT olisi tämän jälkeen noin 500 milj. euroa suurempi kuin ilman yhteisöverokannan alennusta (noin 60 % staattisesta verotulon menetyksestä).[14]

Kertoimen suuren vaihtelun takia sen keskiarvon käyttäminen ei välttämättä kuitenkaan johda oikeaan lopputulokseen. Yksi tulkinta tulosten suuresta vaihtelusta on se, että yhteisöverokannalla ei ole suoraviivaista yhteyttä kasvuun, vaan vaikutus talouskasvuun seuraa eri tekijöistä ja olosuhteista ja yhteisövero mm. vaikuttaa eri tavoin erilaisiin yrityksiin esimerkiksi rahoitusrajoitteita pienentämällä (ks. Harju, Koivisto ja Matikka 2024). Gechert ja Heimberger (2022) päätyvät tutkimuksessaan siihen, että yllä oleva keskiarvo 0,017 seuraa julkaisuharhasta, jonka korjaamisen jälkeen keskimääräinen kerroin ei eroaisi tilastollisesti nollasta.

Kotimainen kirjallisuus ja näkökohtia tulosten soveltuvuudesta Suomen verojärjestelmään

Suomessa tehtyjä yhteisöverokantojen alennuksia tarkastelevan empiirisen Harjun, Koiviston ja Matikan (2022) tutkimuksen mukaan 6 prosenttiyksikön lasku yhteisöverossa vuosina 2012—2014 ei johtanut investointien keskimääräiseen kasvuun pienissä osakeyhtiöissä. Investoinnit ja arvonlisä kasvoivat kuitenkin yrityksissä, joilla oli rahoitusrajoitteita. Yritysten arvonlisässä havaittiin positiivinen reaktio myös yrityksissä, joissa omistajayrittäjä toimi aktiivisesti.

Suomessa laadittiin vuonna 2014 tarkasteluja silloin voimaan tulleen yhteisöverokannan alennuksen dynaamista vaikutuksista (ks. myös VTV 2014): Kari ja Ropponen (2014) arvioivat kansainvälisiin tutkimuksiin pohjautuen, että verokannan alennuksen itserahoitusaste voisi olla noin 50 %. Valkonen, Kauppi ja Suni (2014) arvioivat kahdella eri simulointimallilla muutoksen pitkän aikavälin itserahoitusasteeksi noin 25 – 35 %. Kangasharju (2024) on esittänyt Karin ja Ropposen tarkastelun lähtökohtiin perustuen, että yhteisöverokannan alentaminen voisi toimena rahoittaa itsensä Suomessa.

Kansainvälisen tutkimustulosten soveltamisessa Suomen verojärjestelmään on huomattava, että Suomen yhteisöverokanta on kansainvälisesti vertailtuna valmiiksi alhainen. Yhteisöverokannan alentaminen voi lisätä tilanteita, joissa suurten konsernien kansainvälinen minimivero tulisi maksettavaksi tai sen raportointivelvollisuus laukeaisi. Tällöin minimivero pienentäisi yhteisöverokannan alentamisesta muodostuvaa investointikannustinta. Kansainvälinen verokantakilpailu näyttäisi minimiveron myötä viime vuosina hidastuneen.

Yhteisöverokannan alentaminen myös pienentäisi Suomen verojärjestelmän kohdennettujen instrumenttien, kuten T&K-lisävähennysten, suurten puhtaan siirtymän investointien verohyvityksen ja poistojärjestelmän merkitystä investointikannusteina.

Lähteet:

Arnold, J.M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C. ja Vartia, L. (2011): Tax policy for economic recovery and growth. Econ. J. 121.

Fuest, C. ja Neumeier, F. (2023): Corporate taxation, Annual Review of Economics 15.

Gechert, S. ja Heimberger, P. (2022): Do corporate tax cuts boost economic growth? European Economic Review 147

Hall B. (2020). Tax policy for innovation. NBER Working Paper 25773

[14] Tutkimuksien tarkastelemat ajanjaksot vaihtelevat. Tutkimuksista, jotka mittaavat kasvua usean vuoden aikavälillä, kerroin on muodostettu tällä aikavälillä tapahtuvasta vuositason keskikasvusta. Arviot pitkän aikavälin kasvusta on puolestaan muunnettu vuositason kasvuvauhdiksi jakamalla pitkän aikavälin prosentuaalinen kasvu kymmenellä.

Harju, J., Koivisto A. ja Matikka T. (2022): The effects of corporate taxes on small firms. Journal of Public Economics 212

Harju, J., Koivisto A. ja Matikka T. (2024): Mitä uutta tiedämme yritysverojen vaikutuksista? FIT #8/2024. https://verotutkimus.fi/fit-8-2024-yritysverojen-vaikutuksista/

Kangasharju, A. (2024). Yhteisöveron lasku on arvioitua kannattavampaa. Etla Muistio 151.

Kari, S. ja Ropponen, O. (2014). Literature Review of the Dynamic Effects of Corporate Income Taxation. VATT Muistiot 40.

Lee, Y., Gordon, R.H. (2005): Tax structure and economic growth. J. Public Econ. 89.

Mertens, K., Ravn, M.O. (2013): The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States. Am. Econ. Rev. 103.

TenKate, F., Milionis, P. (2019): Is capital taxation always harmful for economic growth? Int. Tax Public Finance 26.

Valkonen, T., Kauppi, E. ja Suni, P. (2014). Simulointeja yhteisöveron alennuksen dynaamisista vaikutuksista Suomessa. ETLA Raportit 41.

VTV (2014): Veromuutosten taloudelliset vaikutukset – yhteisö- ja pääomaverotus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2014.

Zwick, E. ja Mahon, J. (2017): Tax policy and heterogeneous investment behavior. American Economic Review 107.