Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 14.5.2025

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia: VNS 2/2025 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026-2029

Teema: Näkemys finanssipolitiikan linjasta, toimista ja kasvutoimista, puolustuksen rahoituksesta ja puolustusrahoituksen poikkeuslausekkeen aktivoinnista sekä mahdolliset muut nostot

Hallituksen kehysriihessä tekemät päätökset ovat suunnanmuutos hallituksen linjassa.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen keskeisenä tavoitteena oli velka/BKT suhteen vakauttaminen ja julkisen talouden alijäämän pienentäminen yhteen prosenttiin suhteessa BKT:een. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus on aikaisemmissa päätöksissään toteuttanut, oman arvionsa mukaan, 9 miljardin suuruisen säästöohjelman sekä kiristänyt verotusta. Viimeisin merkittävä talouden tasapainottamiseen pyrkinyt päätös liittyi arvolisäverotuksen kiristämiseen 1,5 prosenttiyksiköllä vuoden 2024 lopussa. Näillä menoleikkauksilla ja veronkiristyksillä on luonnollisesti myös kokonaiskysyntää supistava vaikutus, mutta julkisen talouden kroonisten alijäämän vuoksi sopeuttamistoimia voi pitää perusteltuna.

Säästöpäätöksistä huolimatta ennusteet julkisen talouden tilanteen kehittymisestä ovat hyvin pessimistisiä. Valtiovarainministeriön kehysriihen jälkeen julkaiseman ennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä oli 4,4% suhteessa BKT:een vuonna 2024. Ennusteen mukaan alijäämä pienenee hallituskauden loppuun mennessä 3,3 prosenttiin suhteessa BKT:een vuonna 2027. Ennusteen mukainen alijäämä on silti merkittävästi suurempi kuin hallituksen tavoite ja ylittää myös EU:n finanssipoliittisten sääntöjen 3 prosentin rajan. Samalla tämä tarkoittaa, että velka/BKT suhteen kasvu ei pysähdy edes siinä positiivisessa skenaariossa, jossa USA:n tullipolitiikka ei aiheuta globaalia taantumaa. Negatiivisemmissa skenaarioissa, joissa maailmankauppa kärsii tullipolitiikasta, myös Suomen talouden ja sen myötä julkisen sektorin ongelmat ovat merkittävästi suurempia.

Hallitus on reagoinut julkisen talouden tilanteen heikkenemiseen hyvin erilaisella tavalla kuin aikaisemmin. Sen sijaan että julkista alijäämää pyrittäisiin pienentämään ja sopeuttamaan taloutta aikaisempia ennusteita negatiivisempien näkymien mukaiseksi, hallitus on päättänyt alentaa verotusta toivoen, että veronalenukset kiihdyttäisivät kasvua jopa niin paljon, että kasvanut verotettavan tulon kertymä riittäisi kattamaan veronkevennyksistä aiheutuvat verotulomenetykset.

On syytä huomauttaa, että hallituksen linjan muutoksessa ei ole kyse tavanomaisesta suhdannepolitiikasta, jossa julkista kulutusta kasvatettaisiin laskusuhdanteessa. Tällaiseen tavanomaiseen suhdannepoliittiseen elvytykseen liittyisi ns. automaattisten vakauttajien (kuten työttömyysturvamenojen kasvun) lisäksi usein esimerkiksi julkisten investointien (esim. rakentamisen) lisääminen, yksityisten investointien kannustaminen esimerkiksi poisto-oikeuksia kiihdyttämällä ja verotuksen keventäminen niissä tuloluokissa, joissa valtaosa lisätulosta kasvattaa yksityistä kulutuskysyntää.

Nyt tehdyillä päätöksillä verotus kevenee eniten yli 100 000 euroa vuodessa ansaitsevilla, joiden kulutusalttius on pienempi. Lisäksi tarkoitus on suunnata euromääräisesti merkittävä veronalennus yhteisöverotukseen tavalla, jota ei voi pitää varsinaisesti suhdannepolitiikkana. Yhteisöveronalennus tulee myös voimaan vasta 2027, mikä voi olla järkevä tapa välttää jo toteutettujen investointien tuoton tukemista, mutta joka ei välittömästi vaikuta taloutta elvyttävällä tavalla. Veromuutosten on myös tarkoitus olla pysyviä eikä tilapäisiä heikossa suhdannetilanteessa tehtyjä väliaikaisia elvytystoimia.

Hallituksen veropolitiikkaa onkin syytä tarkastella sen tavoitteiden mukaisesti kannusteita muuttamaan pyrkivänä rakennepolitiikkana eikä kokonaiskysyntää säätelevänä suhdannepolitiikkana.

Käyn seuraavassa läpi hallituksen merkittävimpien veropäätösten perusteita. Esimerkiksi puolustuksen rahoituksen ja sen käsittelyn EU:n finanssipoliittisessa kehikossa jätän teemaa paremmin tunteville.

Ansiotuloverotuksen kevennykset

Kehysriihen päätöksillä kevennetään ansiotulojen verotusta. Sekä euromääräisesti että suhteellisesti suurimmat korotukset kohdetuvat yli 100 000 vuodessa ansaitseville, kun korkein marginaaliveroprosentti laskee 52 prosenttiin. Yli 100 000 euroa ansaitsevia on kuitenkin suhteellisen vähän, joten verotulomenetyksiä koituu enemmän keskituloisille kohdennetuista veronalennuksista. Mahdollisesti myöhemmin toteutettava työttömyysvakuutusmaksujen korotus tosin osin pienentää efektiivisen verorasituksen kevennystä ja toisaalta koko julkisen sektorin (johon kuuluu myös Työllisyysrahasto) tulojen alenemista.

Valtiovarainministeriö arvioi, että keskituloisten veronalennus rahoittaisi itsensä noin 30 prosenttisesti kasvavan työn tarjonnan kautta. Arviota voi pitää epärealistisen optimistisena. Useimmat estimaatit työn tarjontajoustosta ovat suhteellisen pieniä.

Suurituloisten veronalennus on monimutkaisempi kysymys. Valtiovarainministeriö laskee, että veronalennus pitkällä aikavälillä rahoittaisi itse itsensä kasvaneen verotulokertymän ansiosta. Oletusta voi pitää rohkeana mutta se ei ole täysin pois teemaa koskevan tutkimuksen tulosten linjasta. Kun marginaaliveroasteet ovat korkeita, riittää suhteellisen pieni verotettavan tulon muutos saamaan aikaan suuren muutoksen verotulokertymässä.

On syytä huomauttaa, että korkeimpien ansiotulojen rajaveroasteiden kohdalla työn tarjontavaikutus ei ole oleellinen kysymys. Yli 100 000 euroa ansaitsevat ovat käytännössä kaikki kokopäivätyössä ja veronalennuksesta koituva lisätulo voi jopa vähentää työn tarjontaa. (Taloustieteen termein tulovaikutus saattaa olla suurempi kuin substituutiovaikutus) Estimaatit marginaaliveroasteen muutoksen vaikutuksesta verotettaviin tuloihin kuvaavatkin siis pikemminkin esimerkiksi vaikutusta vastuullisempiin tehtäviin hakeutumisen kannustimissa tai

vaikutusta halukkuuteen sivuansioiden hankkimiseen. Suoraa tutkimustietoa kummastakaan ei juuri ole. Toinen oleellinen kanava on vaikutus verovälttelykäyttäytymisen kannustimiin. Palkkatulojen korkea rajaveroprosentti luo kannustimen ottaa vastaan osa tulosta yrittäjätulona erilaisten yhtiöjärjestelyjen kautta ja rajaveroasteen muutos voi vaikuttaa tällaisen tulomuunnon kannustimiin.

Tulomuunnon kannustimien kannalta tilanne, jossa sekä yhteisöverotus että palkkatulojen marginaaliverotus alenee, poikkeaa tilanteesta, jossa vain palkkatulojen rajavero muuttuisi. Kun sekä palkkatulojen marginaalivero että yrityksen kautta hankittujen tulojen verotus kevenee, tulomuunnon kannustin pysyy suurin piirtein ennallaan ja siksi rajaveron alennuksen vaikutus on todennäköisesti pienempi, kuin tilanteessa, jossa vain palkkatulojen verotus muuttuu.

Yhteenvetona voi silti todeta, että valtiovarainministeriön kehysriihen jälkeen julkaiseman muistion arvio korkeimpien marginaaliveroasteiden laskun 100 prosenttisesta itserahoitusasteesta on optimistinen mutta ei täysin ristiriidassa tuoreimpien tutkimustulosten kanssa. Konservatiivisempi valtiovarainministeriön vero-osaston ennen kehysriihtä julkiasemaan asiantuntija-arvio (VM/VO 24.3.2025) osuu silti ehkä paremmin kohdalleen. Sen mukaan ”ylimpien marginaaliverojen alentaminen saattaa rahoittaa itsensä ainakin osittain pidemmällä aikavälillä.”

Yhteisöveron alennus 20 prosentista 18 prosenttiin

Yllättävin, ja kallein, päätös hallituksen kehysriihessä on yleisen yhteisöverokannan laskeminen kahdella prosenttiyksiköllä 18 prosenttiin. Esimerkiksi Risto Murron kasvuriihityöryhmä oli esittänyt yhteisöverokannan keventämistä T&K vähennyksiä ja erilaisia investointikannustimia kasvattamalla. Tällaisten kohdennettujen alennusten sijaan hallitus päätti alentaa kaikkien yhtiöiden verotusta. Alennusta perustellaan vm:n kehysriihen aikaan julkaisemalla muistiolla, jossa arvioidaan veroalennuksen ”dynaamisten vaikutusten” kattavan 60 prosenttia verotulomenetyksistä. Loput verotulomenetyksistä on tarkoitus kattaa lisäsäästöillä ja veronkiristyksillä, joista suurimpia ovat työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen verovähennysoikeuden poistamien ja virvoitusjuomaveron kiristäminen.

Valtiovarainministeriö on julkaissut verkkosivullaan 30.4. päivätyn muistion veromuutoksen vaikutuksista. Muistiota on korjattu 6.5. Valitettavasti laskelmiin liittyy edelleen hyvin erikoisia kohtia, jotka on syytä tuoda myös valiokunnan tietoon mahdollisia jatkoselvityksiä varten. YLE on jo uutisoinut näistä mm. 11.5. 2025. YLE:n artikkelin tiedot pitävät käsittääkseni paikkaansa, mutta se olisi voinut olla vielä kattavampikin

1. Jos uskotaan valtiovarainministeriön laskelmiin, yhteisöveron ja tuloveron alennukset pienentävät verotulokertymää 1,3 miljardia euroa vuonna 2026 ja 2,2 miljardia euroa vuonna 2027. Vaikutukset ovat pysyviä, joten verotulokertymän pieneneminen on samansuuruinen myös vuoden 2027 jälkeen kaikkina yksittäisinä vuosina. Veronalennusten ”dynaamiset vaikutukset” taas toteutuvat hitaasti. Muistion esimerkkilaskelmassa 5 vuodessa saavutettaisiin verotulokertymän kasvu, joka vastaisi 60% yhden vuoden verotulokertymän menetyksistä. Esimerkiksi vuonna 2027 kasvuvaikutukset eivät vm:n arviossa vielä näy ja tästä syntyvä alijäämä oli tarkoitus kattaa ”siltarahoituksella” lainaamalla miljardi euroa Valtion eläkerahastosta.

Kasvuvaikutusten hitauden vuoksi verotulomenetysten kattaminen vaatisi kuitenkin yhteensä vielä kaksi samansuuruista lisälainaa ennen kuin kasvu ehtisi kasvattaa verotulokertymää.

2. Vm:n esimerkkilaskelmaan näyttää eksyneen laskuvirhe. Laskelmassa poimitaan kirjallisuudesta arvio yhteisöveroalennuksen vaikutuksesta BKT:een ja kerrotaan sillä Suomen BKT. Tuloksena on, että yhteisöveron alennus kasvattaisi BKT:ta 100 miljoonalla eurolla eli 12 prosentilla suhteessa verotulokertymän pienenemiseen. VM laskelman mukaan: ” Mikäli tämä vuosittainen lisäys kumuloituisi esimerkiksi kolmen vuoden ajan ja nostaisi BKT:n tasoa pysyvästi, muutos rahoittaisi itsensä 12 * 3 = 36 prosenttisesti tai viiden vuoden ajan, muutos rahoittaisi itsensä 12 * 5 = 60 prosenttisesti. ”

   Laskelmassa meni sekaisin BKT:n muutos ja verokertymän muutos. Vm:n samassa muistiossa esittämän laskutavan mukaan BKT-muutos pitäisi kertoa veroasteella (0,43) jotta saataisiin verotulokertymän muutos. Tämän korjauksen jälkeen itserahoittavuusaste olisikin 60 prosentin sijaan 25 prosenttia.

   Laskelmaa on 6.5. korjattu poistamalla kommentti itserahoittavuusasteesta ja puhumalla vain veromuutoksen vaikutuksesta BKT:een. Vm on myös vastannut YLE:n tätä koskevaan kysymykseen, että vm:n arvion mukaisella 60 prosentin itserahoittavuusasteella ei ole mitään tekemistä laskelman lopputuloksena saadun 60 prosentin kanssa. Muuta laskelmaa ei vm:n muistossa ole.

3. On epäselvää, mistä VM:n esittämässä laskelmassa esitetty arvio yhteisövero-alennuksen 60 prosentin itserahoittavuusasteesta on peräisin. Ilmeisesti mukana on arvion lisäksi tavoitteita. Muistiossa kun todetaan että ”*… Hallituksen voi nähdä toimenpidekokonaisuudellaan tavoittelevan näiden arvioiden mukaisia tai parempia vaikutuksia julkisen talouden kehitykseen.*” ja että ”*…Edellä mainittujen ansiotuloverotusta ja yhteisöverotusta koskevien pitkän aikavälin itserahoitusasteiden voi nähdä olevan lähempänä tutkimuskirjallisuuden tarjoaman vaihteluvälin ylä- kuin alareunaa*”. Muistiossa ei tosin kerrota mihin kirjallisuuteen vaihteluvälin haarukka viittaa. Esimerkiksi muistiossa siteeratussa metatutkimuksessa (Gechert & Heimberger, 2022) todetaan yhteisöveron vaikutuksen olevan keskimäärin lähellä nollaa, mutta ei mainita mitään itserahoittavuudesta. Toinen tutkimuksen tekijöistä kertookin YLE:n haastattelussa (11.5.) tutkimusta siteeratun selektiivisesti. Toisestakaan siteeratusta katsauksesta (Fuest & Neumeier 2023) ei löydy arviota itserahoittavuudesta.

4. Vm toteaa muistiossa myös, että *”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.”*

5. Valtiovarainministeriön arviot veromuutosten vaikutuksesta perustuvat yleensä alan tutkimukseen sekä yleisesti asiantuntevana ja riippumattomana pidetyn virkakunnan huolelliseen analyysiin. Yhteisöveron vaikutuksia koskeva muistio poikkeaa merkittävästä tavasta, jolla valtiovarainministeriön asiantuntijat yleensä arvioivat hallitusten päätösten vaikutusta.

Yhteisöveron vaikutuksista on kuitenkin olemassa myös vm:n vero-osaston asiantuntijoiden arvio (VM/VO/EVY 24.3.2025), joka löytyy edelleen ministeriön materiaalipankista (https://vm.emmi.fi/l/zKJqMk69Zt6v/a/vb2TG9ZSp-pR) osana materiaalia, jonka valtiovarainministeriö tuotti julkisen talouden suunnitelmaa valmistelleelle kasvutyöryhmälle.

Tämä virkamiesselvitys on hyvin linjassa alan tutkimuksen kanssa. Sen mukaan mm.

”Empiiristen tutkimusten mukaan yhteisöverokannan alentamista tehokkaampia toimia investointien kasvattamiseen ovatkin kohdennetummat kannustimet, kuten korotetut poistot tai T&K-vähennykset, jotka kohdistuvat investoinnin menoihin ja siten nimenomaan kannustavat investointien lisäämiseen”

” Yhteisöverokannan alentaminenkin kannustaa T&K-investointeihin, mutta koska alennus kohdistuisi näihin vain pieneltä osalta, toimi ei vaikuta yhtä tehokkaalta talouskasvun tukemiseksi.”

”Yhteisöverokannan alentamisella voisi kotimaisten investointien lisäksi pyrkiä houkuttelemaan ulkomaisia investointeja. Suomen yhteisöverokanta on kuitenkin jo nykyään valmiiksi kansainvälisesti kilpailukykyisellä tasolla. Kansainvälinen yhteisöverokantakilpailu näyttää puolestaan hidastuneen, mahdollisesti suurten konsernien kansainvälisen minimiveron tai kansainvälisten veropohjan rapautumista estävien toimenpiteiden vuoksi. EU-maiden yhteisöverokannan keskiarvo on vuosina 2022-2025 noussut (21,2 %:sta 21,5 %:iin).”

” … osittain verovapaiden osinkojen verotusta tulisi muuttaa yhteisöverokannan alennusta vastaavasti niin, että osingon kokonaisveroaste säilyisi muun verotuksen kanssa sellaisella tasolla, että järjestelmän neutraalius ei entisestään heikentyisi. Jos tätä korjausta osingonsaajien verotuksessa ei otettaisi huomioon, se johtaisi osinkoverotuksen osalta entistä suurempiin vääristymiin tulonmuunnon lisääntymisen ja sijoitusmuotojen epäneutraalin verokohtelun vuoksi.”

”Empiirinen tutkimus ei selkeästi tue sitä, että yhteisöverokannan alentaminen lisäisi merkittävästi kasvua tai toimena rahoittaisi itse itsensä”