Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 14.5.2025

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Asia:

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

Teema: julkisen talouden suunnitelman kasvutoimet

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.

Toteutetuilla menoleikkauksilla ja veronkiristyksillä on luonnollisesti myös kokonaiskysyntää supistava ja talouskasvua hidastava vaikutus, mutta julkisen talouden kroonisten alijäämän vuoksi sopeuttamistoimia voi silti pitää perusteltuna ja ainakin keskipitkällä aikavälillä välttämättöminä.

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 ja siten vaikutus talouden kokonaiskysyntään on pienempi. Lisäksi tarkoitus on suunnata euromääräisesti merkittävä veronalennus yhteisöverotukseen tavalla, jota ei voi pitää varsinaisesti suhdannepolitiikkana. Tämä yhteisöveronalennus tulee voimaan vasta 2027, mikä voi olla järkevä tapa välttää jo toteutettujen investointien tuoton tukemista ja pyrkiä sen sijaan kannustamaan uusia investointeja, mutta joka ei välittömästi vaikuta taloutta elvyttävällä tavalla. Kaikki veromuutokset on myös tarkoitettu pysyviksi eikä suhdanneluonteisiksi.

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

Veronalennusten lisäksi hallitus on toteuttamassa muita talouskasvun kiihdyttämiseen pyrkiviä uudistuksia. Tavoite on luonnollisesti hyvä. Esimerkiksi julkisen talouden ongelmat olisivat paljon pienempiä, jos talouskasvu olisi Suomessa ollut viimeisten 15 vuoden aikana muiden Pohjoismaiden luokkaa. Valitettavasti on vain vähän sellaisia toimenpiteitä, joilla olisi selkeä vaikutus talouskasvuun, mutta jotka eivät samanaikaisesti heikentäisi julkisen talouden tilannetta tai alentaisi kansalaisten hyvinvointia.

Hallitus asetti syksyllä 2024 Risto Murron johtaman kasvuriihi-työryhmän pohtimaan keinoja talouskasvun vauhdittamiseksi. Työryhmä esitti raportissaan yhteensä 41 konkreettista toimenpidettä. Näistä taloudellisesti merkittävin olisi ollut perintöveron korvaaminen luovutusvoittoverolla. Tätä esitystä ei kehysriihen päätöksissä ollut. Päätöstä voi pitää perusteltuna. Perintöveron vaikutuksesta talouskasvuun ei ole näyttöä ja luovutusvoitto-verojärjestelmässäkin on monia taloutta potentiaalisesti jäykistäviä piirteitä. Kehysriihen päätösten mukaan perintöveron alaraja nousee ja sen maksuajalta perittävä korko pienenee. Kumpikin helpottaa perintöveroon liittyviä ongelmia, mutta kumpaakaan ei voi pitää kotimaisten pääomien kumuloitumista edistävinä ideoina siinä mielessä kuin Murron työryhmä olisi tarkoittanut.

Kehysriihen päätökset korkeimpien marginaaliverojen alentamisesta 52 prosenttiin ja yhteisöveron laskusta 18 prosenttiin taas eivät olleet mukana Murron työryhmän esityksissä – oletettavasti mm. koska ne pienentävät verotulokertymää ja kasvattavat julkisen talouden alijäämää tavalla, joka olisi ollut ristiriidassa työryhmän toimeksiannon kanssa. Murron työryhmäkin olisi keventänyt yhteisöveroa mutta kohdennetummin mm. erilaisten T&K vähennysten avulla tavalla joka pyrkisi kannustamaan investointeihin tutkimukseen ja tuotekehitykseen ja aikanaan toivottavasti kiihdyttämään talouskasvua.

Julkisen talouden suunnitelman julkistamisen yhteydessä julkaistussa tiedotteessa, hallitus nostaa päätöksistään merkittävimpinä esiin ansiotuloveron ja yhteisöveron muutokset sekä

puolustusmenojen lisäyksen. Puolustusmenot ei ole varsinainen kasvutoimi, varsinkaan kun kyse lienee pääosin ulkomaisista kalustohankinnoista, joten sitä en tässä lausunnossa käsitele. Sen sijaan käyn seuraavassa läpi hallituksen merkittävimpien veropäätösten perusteita erityisesti siltä osin, kun ne liittyvät talouskasvuun.

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 lasketaan mukaan myös Työllisyysrahasto) tulojen alenemista.

Keskituloisten veronkevennyksellä tuskin on talouskasvun kannalta merkittäviä vaikutuksia. Työn tarjonnan kannustimet paranevat, mutta useimmat estimaatit työn tarjonnan joustoista ovat pieniä ja vaikutus työllisyyteen ja talouskasvuun siksi todennäköisesti vähäinen.

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. Estimaatit marginaaliveroasteen muutoksen vaikutuksesta verotettaviin tuloihin kuvaavatkin siis pikemminkin esimerkiksi vaikutusta kannustimiin hakeutua vastuullisempiin tehtäviin tai ottaa vastaan sivutoimia. Suoraa tutkimustietoa kummastakaan ei 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.

Tulojen muuntaminen kevyemmin verotettavaan muotoon vaikuttaa verotulokertymään mutta ei varsinaisesti talouskasvuun. Työn tarjonnan lisäyskin olisi tasomuutos, jolla ei olisi pitkäaikaista vaikutusta talouskasvuun. Pysyvämmän kasvuvaikutuksen pitäisi siis syntyä esimerkiksi kasvaneista kannustimista uuden teknologian kehittämiseen tai riskinottohalukkuuteen. Mekanismi on mahdollinen mutta uskottavaa näyttöä vaikutuksesta on vähän.

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.

Yhteisöveron alennuksen vaikutuksesta on jonkin verran tutkimusta. Ainoa kotimainen empiirinen tutkimus lienee Jarkko Harjun, Aliisa Koiviston ja Tuomas Matikan vuonna 2022 Journal of Public Economicsissa julkaistu tutkimus yhteisöveron vaikutuksesta investointeihin. Sen mukaan Suomessa yhteisöveron alentaminen 24 prosentista 20 prosenttiin ei lisännyt investointeja eikä siis todennäköisesti myös talouskasvua. Asetelmasta johtuen tutkimus koski vain pieniä yrityksiä eikä ole selvää, miten hyvin tulokset olisivat yleistettävissä suurempiin yrityksiin.

Aikaisempia suomalaistutkimuksia teemasta on ainakin Seppo Karin ja Olli Ropposen katsaus yhteisöverotuksen vaikutuksiin verotulokertymään. Tämä ei ollut varsinainen empiirinen tutkimus vaan aikaisempaan kansainväliseen tutkimukseen perustuva laskelma. Tulosten mukaan yhteisöveron alennus rahoittaisi erilaisten dynaamisten vaikutusten kautta itsensä jopa 50 prosenttisesti. Tämä ei kuitenkaan tapahdu ainoastaan investointien tai talouskasvun kautta vaan riippuu myös esimerkiksi kannustimista voiton näyttämiseen tai yhtiömuodon valintaan verotuksellisesti edullisella tavalla.

Tuoreemman kansainvälisen tutkimuksen tulokset ovat tyypillisesti tuottaneet aikaisempaa pienempiä arvioita yhteisöveron vaikutuksesta talouskasvuun (Fuest & Neumeier 2023). Tämä johtuu mm. tutkimusmenetelmien paranemisesta. Ministeriön kehysriihen jälkeen julkaistussa muistiossa siteeratun metatutkimuksen (Gechert & Heimberger 2022) mukaan yhteisöveron vaikutus talouskasvuun ei keskimäärin poikkea nollasta tilastollisesti merkittävällä tavalla.

Yhteisöveron vaikutuksista on olemassa myös vm:n vero-osaston asiantuntijoiden arvio (VM/VO/EVY 24.3.2025). Tuo 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).”

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