Muistio

15.5.2025

VM

Vastauksia talousvaliokunnan 14.5. esittämiin kysymyksiin

Talousvaliokunnan kysymykset 14.5.:
1) mihin kirjallisuuteen/tutkimuksiin perustuvat laskelmat yhteisöveronlaskun vaikutuksista?
2) mihin perustuu VM:n käyttämä 0,5 fipo-kerroin?

Hallitus esitteli puoliväliriihen 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. Seuraavaksi käsitellään näitä arvioita. Tässä muistiossa ei käsitellä sitä, millaisia arvioita toimenpidekokonaisuuteen liittyen käytetään julkisen talouden suunnitelmassa, tulo- ja menoarvioissa, toimenpiteitä koskevissa hallituksen esityksissä tai valtiovarainministeriön ennusteissa.

1) mihin kirjallisuuteen/tutkimuksiin perustuvat laskelmat yhteisöveronlaskun vaikutuksista?

Verotoimia koskevien pitkän aikavälin dynaamisten vaikutusten koon osalta tehtiin oletuksia siitä, kuinka suuressa määrin toimenpiteet rahoittavat itsensä. Yhteisöverokannan alentamisen kohdalla itserahoitusasteen oletettiin olevan 60 %. Tämä tarkoittaa, että pitkällä aikavälillä toimenpide kasvattaa julkisen talouden alijämää 40 prosentin verran suhteessa staattisen verotulomenetykseen. Tämä oletus ei suoraan kerro, mitkä ovat toimenpiteiden vaikutukset kokonaistuotantoon pitkällä aikavälillä.

Edellä mainittu oletus pitkän aikavälin itserahoitusasteesta on suurempi kuin se, joka olisi tehty, jos olisi tarkasteltu vain kyseistä yksittäistä veromuutosta. Tämä johtuu siitä, että oletuksessa otettiin huomioon myös muut toimet, joista hallitus on päättänyt tänä keväänä ja aiemmin. On perusteltua arvioida, että osa näistä muista kasvutoimista voimistaa veronkevennysten vaikutuksia talouskasvuun. Tämä johtuu siitä, että ne lieventävät talouskasvua rajoittavia tekijöitä ja siten antavat sille tilaa. Tähän suuntaan vaikuttavat mm. investointiluvituksen sujuvoittaminen sekä riskirahoituksen ja sähkön saatavuuden parantaminen. Myös työvoiman tarjontaa lisäävillä toimenpiteillä on samansuuntaisia vaikutuksia. Kaikki nämä toimet lieventävät niitä pullonkauloja, jotka rajoittavat veronkevennysten positiivisia kasvuvaikutuksia.

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.

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.[1] 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.

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.[2] Kerroin vaihtelee tutkimusten välillä hyvin paljon, arvosta -0,24 arvoon 0,17.

Edellä mainitun 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.

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.

Yksi relevantti lähtökohta vuonna 2025 tehtävälle Suomea koskevalle tarkastelulle on se, miten Suomessa arvioitiin yhteisöveronannan muutoksen vaikutuksia silloin, kun sitä edellisen kerran alennettiin. Tuolloin laadittiin arvioita silloin voimaan tulleen yhteisöverokannan alennuksen dynaamista vaikutuksista. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijat Kari ja Ropponen (2014) arvioivat kansainvälisiin tutkimuksiin pohjautuen, että verokannan alennuksen itserahoitusaste voisi olla noin 50 %. Osin tähän tarkasteluun perustuen Valtiontalouden tarkastusviraston arvio oli, että ”50 prosentin itserahoitusastetta voidaan pitää oikeansuuntaisena valintana, joskin on todennäköisempää, että arvio toteutuu täysimääräisesti vasta pidemmällä aikavälillä” (VTV 2014, 23).

[1] 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.

[2] Ks. Gechert ja Heimbergerin (2022) sähköinen liitemateriaali.

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. On syytä huomata, että Valkonen, Kauppi ja Suni (2014) sekä Kangasharju (2024) ottavat tarkasteluissaan huomioon niin sanottuja yleisen tasapainon vaikutuksia toisin kuin Kari ja Ropponen. Yleisen tasapainon vaikutukset kuvaavat tässä tapauksessa sitä, millä tavalla yhteisöveroasteen muutos vaikuttaa muiden verojen tuottoihin sekä julkisiin menoihin.

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.

2) mihin perustuu VM:n käyttämä 0,5 fipo-kerroin?

Tarkasteltaessa puoliväliriihen toimenpidekokonaisuuden vaikutuksia julkiseen talouteen lyhyellä aikavälillä eli vuosina 2026 ja 2027 niitä arvioitiin ns. finanssipolitiikan kertoimen avulla. Sen koon oletettiin olevan 0,5. Tämä tarkoittaa, että 100 euron lisäys julkisissa menoissa tai vähennys veroissa kasvattaa bkt:n tasoa väliaikaisesti 50 euron verran. Tästä kasvuvaikutuksesta voi arvioida koituvan lisätuloja julkiselle taloudelle kokonaisveroasteen verran.

Finanssipolitiikan kertoimen koosta on oma laaja taloustieteellinen tutkimuskirjallisuutensa. Sen tuloksissa on suurta vaihtelua. Näissä laskelmissa käytetty kerroin 0,5 on kirjallisuuden näkökulmasta maltillinen oletus. Jos laskelmissa olisi oletettu suurempi kerroin, olisi päädytty myönteisempiin arvioihin koskien toimenpidekokonaisuuden arvioituja vaikutuksia kasvuun ja verotuloihin.

Oheinen valtiovarainministeriön kansantalousosaston 4.3.2024 päivätty muistio esittelee tarkasteluja, joita voidaan hyödyntää finanssipolitiikan kertoimen valinnan perusteissa myös tämän muistion kohdalla (VM 2024).

Lähteet:

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

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.

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.

VM (2024). Arvioita finanssipolitiikan kertoimen suuruudesta. Valtiovarain ministeriön muistio 4.3.2024.

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.