Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain 119 ja 124 §:n sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 7 ja 15 §:n muuttamisesta

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Yleisiä huomioita hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksen mukaiset ehdotukset tuloverolain ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain (lähdeverolaki) muuttamisesta ovat lakiteknisesti ongelmattomia. Yhteisöverokannan suuruus on viime kädessä verovuosikohtainen ratkaisu, jolla verokantaa voidaan vero- ja talouspoliittisten tarpeiden mukaan laskea tai korottaa. Myös tappioiden vähennysaika on pidennettävissä tai lyhennettävissä veropoliittisten tarpeiden mukaan. Tappiontasausta koskevat muutokset ovat veronkannan muuttamiseen verrattuna vaikutuksiltaan pitkäkestoisempia, joten tappioiden vähennysajan muuttaminen ei käytännössä ole samalla tavalla verovuosikohtainen ratkaisu kuin verokannan muutos. Ehdotetun tappiontasausta koskevan muutoksen vaikutukset verokertymään alkavat vasta 10 vuoden kuluttua, kun vuoden 2026 elinkeinotoiminnan tappioita saisi esityksen mukaisesti vähentää aiemmasta poiketen vielä vuosien 2037–2051 verotuksessa. Verojärjestelmän kannalta tappioiden vähennysajan muuttaminen ei ole yhtä yksinkertainen toimenpide kuin yhteisöverokannan muuttaminen.

Hallituksen esityksen mukaisten muutosehdotusten arvioinnissa on oikeudellisista lähtökohdista kysymys lähinnä siitä, miten muutosehdotukset on perusteltu ja ovatko ne perusteltuja erityisesti verojärjestelmän kannalta. Tässä suhteessa hallituksen esityksen perustelut jäävät varsin ohuiksi. Tämän vuoksi arvioin muutosehdotuksia seuraavassa lähinnä verojärjestelmän rakenteen kannalta.

2 Yhteisöverokannan alentaminen

Yhteisöverokannan alentamiselle 20 prosentista 18 prosenttiin esitetään sinällään perusteltuja syitä, kuten kansainväliseen verokilpailuun vastaaminen ja siihen liittyvä pääomakustannusten alentaminen. Hallituksen esityksen perustelujen vaikutusarvioinnit tukevat ainakin jossain määrin yhteisöverokannan alentamista muutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se, kuinka tehokas keino yhteisöveron alennus on tavoitteiden saavuttamisen kannalta, jää kuitenkin nähtäväksi. Asian tarkemman analysoinnin jätän taloustieteilijöiden tehtäväksi. Vastinparina yhteisöverokannan alennukselle esitetyille perusteluille ovat hallituksen esityksen mukaiset arviot muutoksen vaikutuksista verokertymään tilanteessa, jossa julkinen talous on pahasti alijäämäinen.

Yhteisöverokannan alentaminen otetaan hallituksen esityksessä asianmukaisesti huomioon myös rajoitetusti verovelvollisten yhteisöjen verotuksessa. Hallituksen esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon myös verokannan alentamisen suhde vähimmäisverosääntelyyn. Vähimmäisverosäänteln kannalta verokannan alentaminen verokilpailun välineenä alkaa olemaan kuljettu loppuun. Lisäksi on huomattava, että yhteisöverokannan alentaminen vaikuttaa ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain soveltamisalan määräytymiseen. Kysymys on ulkomaisesta väliyhteisöstä, jos yhteisön verotuksen tosiasiallinen taso sen verotuksellisen kotipaikan mukaisella lainkäyttöalueella on alhaisempi kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksen tasosta täällä. Tämä tarkoittaa nykyisin vähintään 12 prosentin suuruista veroa. Muutoksen

jälkeen ulkomainen yhteisö ei ole väliyhteisö, jos se maksaa tulostaan vähintään 10,8 prosentin suuruista veroa. Tätä seikkaa ei tuoda esiin hallituksen esityksessä.

Nykyisen tuloverojärjestelmän yhtenä lähtökohtana on ollut yritysmuotoneutraalisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että verotukseen vaikuttaisi mahdollisimman vähän se, missä yritysmuodossa taloudellista toimintaa halutaan harjoittaa. Verotuksessa on kuitenkin vähitellen siirrytty varsin kauas yritysmuotoneutraliteetista suosimalla taloudellisen toiminnan harjoittamista osakeyhtiömuodossa. Yhteisöverokannan alentaminen hallituksen esityksen mukaisesti vahvistaisi osakeyhtiöiden asemaa taloudellisen toiminnan harjoittamisen muotona verrattuna muihin yritysmuotoihin. Tätä korostaa se, että nyt yhteisöverokannan alennuksen vastapainona ei ehdoteta osinkoverotuksen kiristämistä tai muiden yritysmuotojen verotuksen keventämistä. Vastaavia piirteitä liittyy myös tappioiden vähennysajan pidentämistä koskevaan ehdotukseen. Se, miksi osakeyhtiömuotoa halutaan suosia muiden yritysmuotojen kustannuksella, olisi hyvä perustella. Tälle ei kuitenkaan hallituksen esityksessä anneta selkeitä perusteluja, eikä muutosten vaikutuksia yritysmuotoneutraliteettiin juurikaan esityksessä käsitellä.

Verokannan alentamisesta muodostuva etu kohdistuisi kaikkiin TVL 3 §:n mukaisiin yhteisöihin sekä näiden kotimaisiin ja ulkomaisiin osakkeenomistajiin, koska osinkoverotusta koskevaa sääntelyä ei olla muuttamassa. Yhteisöverokannan alentaminen keventäisi välillisesti yhtiön osakkeenomistajien verotusta, koska osakkeenomistajan osinkona saaman tulon verorasitus muodostuu yhtiön maksamasta verosta ja osakkeenomistajan osingosta maksamasta verosta.

Yhteisöveron alennuksen takia ulkomaisen yhteisön Suomesta saaman osingon verorasitus alenee 20 prosentista 18 prosenttiin, jos osingot ovat joko kansallisen sääntelyn tai verosopimuksen perusteella verovapaita. Verokannan alentaminen johtaa siten suoraan ulkomaisessa omistuksessa olevien kotimaisten konserniyhtiöiden Suomessa maksaman veron määrään. Suomessa asuvan luonnollisen henkilön noteeraamattomalta osakeyhtiöltä saaman osingon verorasitus alenee puolestaan nykyisestä 26,0–26,8 prosentista 24,15–24,97 prosenttiin, jos osinkoa on jaettu enintään osakkeiden matemaattiselle arvolle laskettua kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa vastaava määrä. Näin yhteisöverokannan alennus vahvistaa entisestään verotuksellisia kannustimia kanavoida luonnollisten henkilöiden tuloja yhtiön tuloiksi. Yhtiön kautta kierrätettyjen tulojen verokanta muodostuu aiempaakin edullisemmaksi suhteessa ansiotulon verokantoihin mutta myös suhteessa pääomatulojen verokantoihin. Tämä seikka tuodaan esiin hallituksen esityksessä, mutta tässä yhteydessä ei perustella tarkemmin sitä, miksi tätä kehitystä halutaan suosia. Noteeratulta yhtiöltä saatuun osinkoon kohdistuva verorasitus alenee nykyisestä 40,4–43,12 prosentista 38,91–41,70 prosenttiin.

3 Tappioiden vähennysajan pidentäminen

Ehdotettu 25 vuoden aikaraja tappioiden vähentämiselle pidentää tappioiden käyttöaikaa 15 vuodella. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nykyinen 10 vuoden vähennysaika lienee riittävä useimmissa tapauksissa tappioiden vähentämiselle. Tosin tappioita vanhenee vuosittain noin miljardi euroa. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että noin puolet vuosittain vanhenevista tappioista olisi sellaisia, että ne voisivat tulla vähennettäviksi, jos tappion vähennysoikeudella ei olisi nykyisen kaltaista ajallista rajausta.

Pidän perusteltuna sitä, että tappioiden vähennysoikeutta laajennetaan siten, että tappioita menetettäisiin niiden vanhenemisen vuoksi nykyistä vähemmän. Tämä vahvistaa tuloverojärjestelmän lähtökohtana olevan nettotulon verotuksen toteutumista, kun tappiovuosina syntyneitä tulonhankkimismenoja ja korkomenoja voitaisiin vähentää nykyistä laajemmin seuraavien vuosien tuloista. Sama perustelu olisi liitettävissä kaikkiin muihinkin tappioihin kuin vain yhteisöjen, elinkeinoyhtymien ja yhteisetuuksien elinkeinotoiminnan tappioihin. Verojärjestelmän yritys- ja sijoitusmuotoneutraalisuuden sekä johdonmukaisuuden vuoksi olisi

perusteltua, että kaikkien tulolähteiden tappioiden vähennysaika olisi kaikille verovelvollisille nykyiseen tapaan yhtä pitkä.

Hallituksen esityksen mukaan muun verovelvollisen kuin luonnollisen henkilön elinkeinotoiminnan tappioiden vähennysaika pidennettäisiin 25 vuoteen nykyisestä 10 vuodesta. Verojärjestelmän kannalta muutos johtaisi siihen, että tappioiden vähentämisen määräaika eriytyy tulolähteiden välillä ja vielä elinkeinotoiminnan tappioiden välillä sen mukaan, millaisesta verovelvollisesta on kysymys. Hallituksen esityksessä esitetään vain hajanaisia perusteluja sille, miksi muutos rajataan koskemaan vain elinkeinotoiminnan tappioita ja vain muita verovelvollisia kuin luonnollisia henkilöitä. Kysymys on erityisesti siitä, miksi luonnollisen henkilön elinkeinotoiminnan tappiota tulisi kohdella verotuksessa eri tavoin kuin muiden verovelvollisten elinkeinotoiminnan tappiota sekä siitä, miksi maatalouden ja muun toiminnan (henkilökohtaisen tulolähteen) tappioita tulisi kohdella toisin kuin elinkeinotoiminnan tappioita.

Luonnollisen henkilön elinkeinotoiminnan tappioista hallituksen esityksessä todetaan: ”Tappion vähentämisajan pidentäminen ei koskisi luonnollisia henkilöitä, koska 10 vuoden vähentämisaika ei käytännössä juuri rajoita luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tappion vähentämistä, ja lisäksi luonnolliset henkilöt voivat vähentää elinkeinotoiminnan tappion pääomatuloista.” Ensimmäisen toteamuksen tueksi ei esitetä tilastotietoja. Toisesta väitteestä voidaan todeta, että elinkeinotoiminnan tappioiden vähentäminen pääomatuloista koskee vain verovuoden tappioita ja toiminnan lopettamisen yhteydessä jäljellä olevia tappioita. Tappioiden vähentäminen pääomatuloista ei pidennä tappioiden vähennysaikaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös seuraavaa: ”Verovelvollisen toimintamuodon muututtua ei verovelvollinen voisi vähentää muutoksen jälkeen sellaisia tappioita, jotka ovat olleet vanhentuneita jo toimintamuodon muutoshetkellä.” Tulkinta on perusteltu, koska kyseisiä tappioita ei enää ole muodonmuutoksen tapahtuessa. Hallituksen esityksessä ei sen sijaan oteta kantaa siihen, piteneekö vuonna 2026 ja sen jälkeen luonnolliselle henkilölle vahvistettujen elinkeinotoiminnan tappioiden vähennysaika 10 vuodesta 25 vuoteen, jos yksityisliike muutetaan osakeyhtiöksi. Ilmeisesti näin tapahtuisi, koska asiasta ei ole erityissäännöksiä. Tässä kuvatuista tulkintaongelmista päästäisiin eroon, jos muutos koskisi kaikkia elinkeinotoiminnan tulolähteen tappioita riippumatta siitä, millaisesta verovelvollisesta on kysymys.

Maatalouden tappioista hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan, että niiden vähentämisaika säilyisi entisellään. Se, miksi maatalouden tappioita tulisi kohdella eri tavoin kuin elinkeinotoiminnan tappioita, jää esityksessä kokonaan avoimeksi. Myöskään muun toiminnan tulolähteen eli henkilökohtaisen tulolähteen tappioiden vähennysaikaa ei ehdoteta pidennettäväksi, eikä asiaan oteta mitään kantaa hallituksen esityksessä. Viimeksi mainittujen tappioiden vähennysajan pituudella on luonnollisten henkilöiden ohella merkitystä myös elinkeinoyhtymien verotuksessa sekä asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden verotuksessa.

Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa kuolinpesän elinkeinotoiminnan tappioihin. Kysymys on käytännön kannalta lähinnä teoreettinen, koska elinkeinotoimintaa harjoittava kuolinpesä voi olla erillinen verovelvollinen vain perinnönjättäjän kuolinvuoden ja kolme sitä seuraavaa vuotta. Asiaan olisi kuitenkin syytä selvyyden vuoksi ottaa kantaa valtiovarainvaliokunnan mietinnön perusteluissa.

Oma kysymyksensä on se, miksi tappioiden vähennysaika tulisi venyttää niinkin pitkäksi kuin 25 vuodeksi. On oletettavaa, että lyhemmässäkin ajassa hyvin huomattava osa sellaisista tappioista, jotka tosiasiallisesti voivat ylipäätään tulla vähennettäviksi, tulisivat myös vähennetyiksi verotuksessa. Toisaalta voidaan kysyä, miksi tappioiden vähennysoikeudelle tulisi ylipäätään olla aikarajaa erityisesti, jos aikaraja on peräti 25 vuotta. Tämä vastaa käytännössä pitkälti sitä, että tappioiden vähennysoikeudelle ei olisi lainkaan aikarajaa. Tämän vuoksi voidaan perustellusti kysyä, olisiko 25 vuoden määräajan sijasta johdonmukaisempaa säätää tappioiden vähennysoikeudesta ilman ajallista rajausta.

Hallituksen esityksessä edellä olevasta todetaan seuraavaa: ”Hallinnollisten syiden vuoksi olisi huomattavasti yksinkertaisempaa pidentää tappion vähentämisaikaa voimassa olevassa järjestelmässä kuin siirtyä esimerkiksi vähennysajan puolesta rajoittamattomaan järjestelmään, jossa kuitenkin vuosittain vähennyskelpoista määrää rajattaisiin tiettyyn prosenttimäärään verotettavasta tulosta.” Epäselväksi jää, miksi 25 vuoden vähennysaika ja tappioiden vähennysoikeuden laajentaminen ilman aikarajaa olisivat siinä määrin erilaisia, että jälkimmäisessä vaihtoehdossa vuotuista vähennyskelpoista määrää tulisi jotenkin rajoittaa. Hallinnolliset syyt kuitenkin puoltavat jonkin aikarajan asettamista tappioiden vähennyskelpoisuudelle.

Tappioiden vähentämiselle asetetun määräajan poistaminen ei poistaisi tarvetta tappioiden vahvistamisvuoden seuraamiselta. Jatkossakin tappioiden vahvistamisvuotta joudutaan seuraamaan, jotta verotuksessa pystytään määrittämään se, mitkä tappiot mahdollisesti menetetään yhtiössä tapahtuvan omistajanvaihdoksen vuoksi. Tappioiden vähennysoikeuden ajallinen laajentaminen lisää tilanteita, joissa Verohallinnolta pyydetään omistajanvaihdoksen vuoksi lähtökohtaisesti menetettäville tappioille käyttölupaa (poikkeuslupaa).

Tappiontasausta koskevaa muutosta sovellettaisiin jo verovuodelta 2026 vahvistettaviin tappioihin. Tähän liittyy tavallaan takautuva elementti, koska osalla yhtiöistä verovuosi 2026 on jo päättynyt. Tällaista takautuvuutta ei voida pitää ongelmana, koska muutos olisi verovelvolliselle edullinen.

Tampereella 14.9.2026

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto