ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Marianne Malmgrén
OTT, dosentti, varatuomari

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE

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

Alla on pyydetty lausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tuloverolain 119 ja 124 §:n sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 7 ja 15 §:n muuttamisesta (jäljempänä hallituksen esitys tai esitys). Esitystä tarkastellaan lausunnossa erityisesti veropolitiikan näkökulmasta ottaen huomioon laajempi talouspolitiikan kokonaisuus ja Suomen nykyinen taloustilanne.

1 Hallituksen esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia (1535/1992, TVL) ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia (627/1978). Yhteisöverokanta alennettaisiin nykyisestä 20 prosentista 18 prosenttiin. Vastaavat verokantamuutokset tehtäisiin rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettuun lakiin. Lisäksi elinkeinotoiminnan tappion vähennysaikaa pidennettäisiin nykyisestä 10 vuodesta 25 vuoteen. Tappioiden vähennysoikeuden muutos koskisi elinkeinoyhtymien, yhteisöjen ja muiden kuin luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tulolähdettä.

Esityksen tavoitteena on parantaa yritysten toimintaedellytyksiä sekä tukea investointien kasvua ja yrittäjyyttä.

Yhteisöverokantaa koskevaa tuloverolain muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Esitysluonnoksen voimaantulosäännöksessä todetaan myös, että yhteisöjen ennakkoperinnässä lakia sovellettaisiin sen voimaantulon jälkeen. Tätä perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa sillä, että ei olisi epäselvää, mistä lähtien alempi yhteisöveroprosentti voidaan ottaa huomioon ennakkoperinnässä. Ennakkoperinnässä noudatetaan ns. vastaavuusvaatimusta, jonka mukaan ennakonpidätysten ja ennakkoverojen yhteismäärän tulee vastata verovuonna maksettavien verojen ja maksujen määrää (ennakkoperintälaki 3 §, EPL, 1118/1996). Tästä näkökulmasta tuloverolakiin ei olisi tarvetta sisällyttää erityistä ennakkoperinnän voimaantulosäännöstä.

Tappioiden vähentämistä koskevaa tuloverolain muutosta sovellettaisiin verovuoden 2026 tai sitä myöhemmän verovuoden vahvistettuihin tappioihin. Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muutettavaa 7 §:ää sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen saatuun tuloon ja 15 §:ää sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa.

2 Kommentit esitysluonnokseen

2.1 Esityksen tavoitteet ja valittu toteutustapa

Esityksen edellä kerrotut tavoitteet, joilla pyritään parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä sekä tukemaan investointien kasvua ja yrittäjyyttä, ovat kannatettavia. Samoin kuin tavoitteet talouskasvun vahvistamisesta sekä työllisyyden tukemisesta. Myös tavoite parantaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä on kannatettava.

Yhteisöverokannan alentamisen tavoiteltujen vaikutusten toteutuminen on kuitenkin epävarmaa. Yritysten käytettävissä olevien varojen kasvu yhteisöverokannan alentuessa ei välttämättä johda tavoiteltuun investointien lisääntymiseen Suomessa. Vaikutukset riippuvat muun muassa siitä, käytetäänkö vapautuvat varat investointeihin, velkojen lyhentämiseen vai voitonjakoon. Varat voidaan myös investoida ulkomaille. Tällöin ne saattavat välillisesti hyödyttää myös konserniyhtiöitä Suomessa ja edesauttaa koko konsernin toimintaedellytyksiä.

Osakkeenomistajille mahdollisesti jaettavan nykyistä suuremman osingon verotuottovaikutuksiin vaikuttaa osittain se, missä valtiossa osingonsaajat asuvat. Ulkomailla asuvat osakkeenomistajat eivät oletettavasti sijoita varoja uudelleen Suomeen. Suomen talous ei näin ollen hyötyisi näistä osinkoina jaetuista varoista.

Arvioitaessa esitykseen sisältyvien ehdotusten vaikutuksia on otettava huomioon, että Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn vaikuttavat monet muutkin asiat kuin yhteisöverokanta ja verotus yleensä. Kilpailukyvyllä on erityisesti merkitystä valittaessa yrityksen toimintavaltiota. Yhteisöverokannan osalta kilpailukykyyn vaikuttaa erityisesti efektiivinen yhteisöverokanta ja esimerkiksi yritysten hallinnollinen taakka. Näitä seikkoja on tuotu esille myös esityksessä. Suomen kilpailukykyyn vaikuttavat lisäksi mm. infrastruktuuri, osaava työvoima, työvoimakustannukset jne. Tämä on tärkeää ottaa huomioon arvioitaessa yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksia.

Yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta erityisesti arvioitaessa vaikutuksia yhteisöverotuottoihin. Yleisellä talouskehityksellä voidaan olettaa olevan vaikutusta yhteisöverokannan alentumisen verotuottovaikutuksiin. Vaikutukset voivat olla erilaisia mm. eri kokoisissa yrityksissä. Esityksessä on käsitelty aiheeseen liittyvää sekä ulkomaista että kotimaista kirjallisuutta. Kotimaisissa tutkimuksissa on mm. esitetty, että Suomessa verovuosina 2012–2014 toteutettu yhteisöverokannan alentaminen mahdollisti yritysten taloudellisen toiminnan kasvattamisen. Vaikutusta näytti olleen erityisesti vähävaraisempiin yrityksiin. Tutkimuksissa päädyttiin myös siihen, että yhteisöveron alentamisella ei usein havaita olevan yhtä merkittäviä tai selviä vaikutuksia varakkaiden ja vanhempien yritysten kohdalla. Eräissä tutkimuksissa on arvioitu, että yhteisöveron lasku todennäköisesti maksaa itsensä takaisin julkiselle sektorille, kun muutoksen kaikki vaikutukset otetaan huomioon. Tutkimustulokset näyttävät olevan epävarmoja.

2.2 Vaihtoehtoiset keinot investointien tukemiseksi

Yhteisöverokannan alentaminen on yleinen toimi. Se kohdistuu kaikkiin yhteisöihin. Arvioitaessa yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksia tärkeää on analysoida sitä, kuinka tehokkaasti ehdotettu yhteisöverokannan alentaminen edistää muutoksen tavoitteiden saavuttamista suhteessa vaihtoehtoisiin talous- ja veropolitiikan keinoihin.

Verokannan alentamisen vaihtoehtona yritystoiminnan tukemiseen ovat esim. suorat elinkeinotuet tai investointeihin liittyvät verokannustimet kuten, nopeutetut tai korotetut poistot ja TKI-vähennykset. Kohdennetut investointikannustimet kohdentavat resursseja tehokkaammin tuotannollisiin investointeihin ja voivat näin paremmin tukea tuottavuuden ja työllisyyden kasvua kuin yleiset verokannustimet, kuten esimerkiksi yhteisöverokannan alentaminen. Kohdennetut keinot saattavat johtaa varmemmin tavoiteltuihin taloudellista aktiivisuutta lisääviin investointeihin. Tavoitteen toteutumiseen vaikuttaa kuitenkin mm. sääntely selkeys ja ennustettavuus. Esityksessä on kuitenkin todettu, että Suomessa mm. jo toteutetut investointeihin liittyvät verokannustimet eivät ole tuottaneet toivottuja vaikutuksia.

Suomen nykyisessä taloustilanteessa julkisten varojen kustannustehokas käyttö on tärkeää. Yleisiin verokannan alennuksiin liittyy usein huomattavaa epävarmuutta, koska veropohjan kaventuminen on välitöntä, kun taas kasvuvaikutukset ovat epävarmoja ja ne saattavat toteutua viiveellä tai jäädä toteutumatta.

2.3 Suurten konsernien vähimmäisverosääntelyn vaikutus yhteisöverokannan alentamiseen

Kun kansallista nimellistä yhteisöverokantaa alennetaan, on tärkeää ottaa huomioon toimenpiteen vaikutus suurten konsernien ns. vähimmäisveroon (laki suurten konsernien vähimmäisverosta, 1308/2023). Esityksessä on todettu, että ”globaalin minimiveron edellyttämä 15 prosentin efektiivinen verokanta toimii eräänlaisena perälautana sille, kuinka alas yhteisöveroprosentti voidaan laskea”.

Jotta yhteisöverokannan alentaminen olisi tehokasta eli vähimmäisveron soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten yhteisövero tosiasiassa pienenisi yhteisöverokannan alentamisen seuraamuksena, on tärkeää varmistaa, että vähimmäisverolaissa tarkoitettu 15 prosentin efektiivinen vähimmäisvero ei alitu. Jos yhteisöverokannan alentamisen jälkeen ei saavutettaisi vähimmäisverolain mukaista efektiivistä vähimmäisveroa, lain soveltamisalaan kuuluvien yhteisöjen olisi maksettava Suomessa täydennysveroa. Käytännössä nämä yhteisöt eivät siis ainakaan kokonaisuudessaan hyötyisi nimellisen yhteisöverokannan alentamisesta.

2.4 Tappioiden vähennysajan pidentäminen

Muiden kuin luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tappioiden vähentämisajan pidentämistä 10 vuodesta 25 vuoteen voidaan pitää perusteltuna mm., kun otetaan huomioon muiden valtioiden tappiontasaussääntely. Pitkä vahvistettujen tappioiden vähentämisaika pienentää investointien riskiä erityisesti toimialoilla, joilla tuottojen realisoituminen vie useita vuosia. Tällaisia ovat erityisesti tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat yritykset, pääomavaltaiset teolliset investoinnit sekä vihreään siirtymään liittyvät hankkeet. Vahvistettujen tappioiden vähentämisajan pidentäminen siirtää verotuloja ajassa eteenpäin, mutta ei supista yhteisöverokertymää pysyvästi, mikä erottaa sen yleisestä verokannan alentamisesta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia Suomessa voimassa olevaan ns. tappioiden poikkeuslupamenettelyyn, jota sovelletaan silloin, kun omistajanvaihdoksen takia vahvistetut tappiot menetettäisiin (TVL 122 §). Oletettavaa on, että tappioiden poikkeuslupia haetaan jatkossa entistä useammin, jos tappioiden käyttöaika pitenee. Pidemmän käyttöajan aikana on suurempi mahdollisuus siihen, että yhtiön osakkeiden omistus vaihtuu siten, että niiden käyttäminen jatkossa edellyttää poikkeuslupaa. Tästä syystä olisi toivottavaa erikseen selvittää, pitäisikö tappioiden poikkeuslupamenettelyä muuttaa, jos vahvistettujen tappioiden käyttöaikaa pidennetään ehdotuksen mukaisesti. Selvitykseen olisi tärkeää sisällyttää kansainvälinen vertailu muiden valtioiden säännöksistä. Olisi syytä harkita sääntelyn muutamista esimerkiksi siten, että tappioiden vähennysoikeutta ei menetettäisi konsernin sisällä toteutettavissa omistajanvaihdoksissa.

2.5 Lähdeverolain muutosehdotus

Ehdotettu lähdeverolain (Laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta, 627/1978) muutos on lähinnä tekninen ja välttämätön verojärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden kannalta. Muutos on siis perusteltu ja välttämätön seuraus ehdotetusta yhteisöverokannan muutoksesta. Ehdotettu muutos varmistaa yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisten samanlaisen verokohtelun eikä sillä pyritä ohjaamaan yritysten investointikäyttäytymistä.

3 Johtopäätökset

Esityksen tavoitteet ovat perusteltuja. Tutkimusnäyttö viittaa kuitenkin ainakin osittain siihen, että yhteisöverokannan alentamisen taloudellisiin vaikutuksiin liittyy epävarmuutta mm. investointi- ja kasvuvaikutusten osalta. Ratkaisu siitä, mihin verokannan alentamisen jälkeinen yhtiön verojen jälkeinen nykyistä suurempi voitto käytetään jää yksittäisen yrityksen päätettäväksi. Päätökseen vaikuttavat yritysten erilaiset olosuhteet mm., niin toiminnan kuin omistuspohjan osalta.

Tappioiden vähennysajan pidentäminen on perusteltu uudistus. Se tukee erityisesti pitkäjänteisiä investointeja ilman, että se lähtökohtaisesti pienentää yhteisöverotuottoja pysyvästi. Jatkossa olisi tärkeää selvittää, olisiko sääntelyä omistajanvaihdosten vaikutuksesta tappion käyttöoikeuteen ja omistajanvaihdoksiin liittyvää tappioiden poikkeuslupajärjestelmää tarpeen kehittää tappioiden vähennysajan pidentyessä. Oletettavaa on, että pidemmän tappioiden käyttöajan takia myös omistajanvaihdoksia tulee enemmän, joka kasvattaa hakemusten määrää.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2026

Marianne Malmgrén
OTT, dosentti, varatuomari