



Lausunto valtiovarainministeriön Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportista (VM:n julkaisu 12/2017)

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti on varsin laaja kuvaus yritys- ja osinkoverotuksesta. Lisäksi siinä on sivuttu ansiotuloverotusta ja joitain verovähennyksiä. Raportissa on esitelty taloustieteen kirjallisuuden tuloksia aihepiiriin ja seikkoihin mitkä ovat hyvän verojärjestelmän piirteitä. Lisäksi raportissa kuvataan Suomen nykyjärjestelmän piirteitä yksityiskohtaisesti. Raportti antaa suosituksia eräiden nykyjärjestelmän piirteiden muuttamiseksi.

Yleisenä arviona voi raportissa nähdä varsin positiivisena sen laajan käsittelyn ja hyvän verojärjestelmän periaatteiden mukana kuljettamista. Raportin otsikko ja sen laajuus kuitenkin antavat odottaa vähän laajempaa käsittelyä muutosehdotusten osalta. Suurin osa muutosehdotuksista ovat joko pitää nykyjärjestelmä ennallaan tai muuttaa siitä jotain yksittäistä parametria. Lisäksi on vaikea ymmärtää miksi yritysverotuksen raportissa käsitellään ansiotuloverotusta, vieläpä varsin yksipuolisilla argumenteilla. Annettuna vaatimattomat uudistusehdotukset, ehkä hieman suppeampikin kirjallisuuden ja piirteiden käsittely raportissa olisi riittänyt.

Nykyoloissa saattaa olla perusteltua olla muuttamatta yritysverotusta kovin laajasti. Syitä tähän voi olla EU:n pyrkimykset uudistaa yritysverotusta koskevia direktiivejä ja että Suomessa on varsin hiljattain uudistettu yritysverotusta. Jatkuvat muutokset luovat yrityksille epävarmuutta. Toisaalta kun kerran työryhmä on ilmeisen syvällisesti pohtinut nykyjärjestelmää ja sen uudistustarpeita, paikoin hieman rohkeampien uudistusten esiintuominen olisi voinut olla perusteltua. Työryhmän uudistusehdotukset eivät vielä kokonaan esimerkiksi poista tulonmuuntokannustimia tai poista kannustimia kasvattaa yritysten nettovarallisuutta. Lisäksi perusteluissa yleensä hyvän verojärjestelmän piirteissä muistetaan tarkastella asioita yritysten ja yhteiskunnan kannalta, mutta välillä perustelut ovat enemmän hallinnon tekeminen helpoksi hallinnon itsensä kannalta, mikä ei täysimääräisesti noudata yllä mainittua hyvän verojärjestelmän periaatetta.

Alla on eritelty näitä argumentteja yksityiskohtaisemmin.

Kommentteja yksityiskohtaisiin raportin esityksiin

Raportin esitykset alkavat yhteisöverokannan tasosta (s. 48 eteenpäin). Työryhmä esittää, että yhteisöverokannan tasoon ei tarvitse tehdä muutoksia, mutta naapurimaiden tilannetta täytyy seurata. Itse suositus on perusteltu tilanteessa, jossa yritysverotusta on hiljattain muutettu ja EU saattaa tehdä päätöksiä jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden käytäntöihin lähitulevaisuudessa. Kuitenkin suositus siitä, että naapurimaiden verotuksen kehitystä pitää seurata ja alentaa Suomen yhteisöverotusta, jos yksikin naapurimaa alentaa Suomen alle on huolestuttava, eikä seuraa täysin yllämainittua hyvän verojärjestelmän periaatetta. Jos jonkin naapurimaan yhteisöveroaste on hieman Suomen tason alapuolella, yritykset saattavat siirtää toimintojaan sinne tai näyttää voittojaan muualla kuin Suomessa. Näin voi kuitenkin tapahtua varsin rajoitetussa määrin ja alemman veroasteen kustannus julkiselle taloudelle ovat alemmat verotuotot. Siten järkevämpi argumentti olisi arvioida missä määrin jonkin naapurimaan yhteisöveroasteen alennus aiheuttaa uhkaa yritysten siirtymisestä ja tasapainottaa tämä verotulojen menetyksen kanssa.

Seuraava yritysverotusta koskeva suositus on, että tässä vaiheessa ei tehdä muutoksia yhteisöveropohjaan. Keskeinen perustelu laajemmin ottaen on, että Suomen nykyjärjestelmä vastaa pääosin naapurimaita ja että EU saattaa tehdä tähän vaikuttavia päätöksiä lähitulevaisuudessa. Nämä argumentit ovat ihan



perusteltuja. Raportissa käsitellään erikseen myös yritysten aiempien tappioiden carry forward menettelyä verotuksessa, jossa siis aiempien vuosien tappioita voisi vähentää myöhempien vuosien verotuksessa. Työryhmä ei suosita tämän käyttöönottoa huolimatta VATT/Etla työryhmän suosituksista. Perustelut tälle liittyvät melkein pelkästään hankaluuksiin kunnille ja Verohallinnolle. Sen sijaan hyvän verojärjestelmän periaatteita seuraavan työryhmän olisi odottanut myös käsittelevän tätä yritysten näkökulmasta, muutenkin kuin että matala yhteisöverokanta ei aiheuta kohtuuttomia ongelmia tässä suhteessa. Laajempi käsittely carry forward järjestelmistä olisi kenties löytänyt ratkaisun joka ei ole hallinnolle liian haitallinen käytännössä ja helpottanut voittojen ja tappioiden syklisyyden ongelmaa yritysten kannalta.

Raportti esittelee laajemmista tavoista uudistaa yritysverotusta ACE ja CBIT mallit. Samalla raportti suosittaa, ettei näihin laajempiin uudistuksiin ryhdytä. Sinällään tämä on järkevää. Perusteluina oli, että näihin yritysverotuksen laajempiin uudistuksiin ei välttämättä löydy rahoitusta. Raportissa ei kuitenkaan kovin selkeästi kuvattu mikä olisi vaihtoehtoisen tavan taloudelliset kustannukset ja mistä mahdollinen lisärahoitus otettaisiin, joten lukijalle oli vaikea arvioida näitä argumentteja.

Raportissa ei kannateta investointivarausten käyttöä yrityksille tai T&K verotukien käyttöä. Näistä voi olla samaa mieltä, koska näiden käyttökohteita ei yrityksissä voi valvoa. Laajemmin ottaen taloustieteessä nähdään tärkeimpänä, että rahoitusmarkkinat toimivat hyvin, mikä mahdollistaa yrityksille helpon rahoituksen hankkimisen. Sen sijaan julkisen vallan suora ohjailu tai tarveharkintainen rahoittaminen nähdään vähemmän suotavana, koska julkisen vallan voi olla vaikea nähdä mitkä investoinnit ovat rahoituksen arvoisia ja sellaisia joita ei tehtäisi ilmeisesti tukia. Lisäksi verojärjestelmistä tulee vaikeaselkoisia, jos ne sisältävät useita pieniä erilaisia vähennyksiä ja tukia.

Raportin isoimmat muutokset nykyjärjestelmään ovat osinkoverotuksen saralla. Raportti esittää, että listaamattomista yhtiöistä saadun osingon niin sanotun normaalituoton laskennallista rajaa alennetaan. Nykyään raja on 8% yrityksen nettovarallisuuden arvosta ja raportti esittää uudeksi rajaksi 4%. Tämän rajan alle jäävät osinkotulot ovat yrittäjävähennettyjä ja niihin kohdennetaan siten kevennettyä pääomatuloverotusta. Lisäksi raportti esittää, että tästä yrittäjähuojennetusta osingosta nykyisen 25% sijaan 40% olisi veronalaista pääomatuloa. Näitä muutoksia voi pitää perusteltuina toimina, koska nimensä mukaisesti normaalituoton verohelpotukset pitäisi kohdistaa vain siihen osaan pääoman tuottoa, jotka ovat sen normaalia tuottoa, toisin sanoen mitä tuottoa voisi saada myös sijoitettaessa sama pääoma markkinoilla muualle. Tuottoasteet pääomalle eivät ole olleet viime aikoina lähelläkään 8%, toki aina voi keskustella onko tuottoaste myöskään 4%. Siten liian suuri normaalituoton raja kannustaa sitouttamaan pääomaa omaan yritykseen ja ennen kaikkea tarjoaa suuren mahdollisuuden tulonmuuntoon.

Vaikka raportin ehdotuksesta normaalituoton rajan alentamisesta voi yleisesti olla samaa mieltä, on huomautettava, että tämä ei vielä poista eriytettyyn ansio- ja pääomatuloon sisältyvää kannustinta tulonmuuntoon. Tämän huomioiminen on tärkeää esimerkiksi suhtautumisessa raportin ehdotukseen yrittäjähuojennetun osingon euromääräisen ylärajan, 150 000 euroa, poistamisesta. Vaikka tätä rajaa suurempia osinkoja ei makseta kovin usein, voi pitää eurorajan poistamista kuitenkin erittäin ongelmallisena, koska silloin erittäin suurilla osingoilla veroaste laskisi jopa yli kymmenen prosenttiyksikköä. Tämä siis lisäisi joillekin suurituloisille yhtiöille mahdollisuuden maksaa osinkoja aiempaa alhaisemmalla verorasituksella ja siten lisäisi voimakkaasti näille tulonmuunnon kannustimia. Lisäksi suurituloisten yhtiöiden omistajien veroalea voi pitää ongelmallisena yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kannalta, asia josta raportissa ei mainita mitään. Eurorajan poistamisen peruste on, että se kannustaa yrityksiä pitäytymään pienenä, jotta tulot eivät ylitä rajaa. Teoreettisesti näin voikin olla, silloin kun verotuksessa on suuria hyppäyksiä. Tätä ongelmaa voi kuitenkin vähentää muuttamalla yksi suuri raja useammaksi pienemmäksi hyppäykseksi, jolloin erittäin suurilla tuloilla päädyttäisiin nykyisenkaltaisiin rajaveroasteisiin.



Tulonmuuntomahdollisuuksien sisältyminen myös ehdotettuun uudistusmalliin on myös laajempi kysymys. Vaikka siis normaalituoton rajaa alennetaan ja siten mennään suuntaan jossa tulonmuuntokannustimet vähenevät, niitä silti olisi yrityksillä, joilla on paljon nettovarallisuutta. Siten olisi odottanut, että raportissa olisi edes vaihtoehtona pohdittu voisiko osinkojen verotukseen pääomatulona sisältyä nykyistä jyrkempää progressiota. Tulonmuuntokannustimet erittäin suurilla tuloilla syntyvät juuri siitä, että ansiotuloveroasteikko on progressiivinen, mutta pääomatulo ei. Tällöin suurilla tuloilla veroasteet ovat hyvin erisuuret. Jos kumpikin asteikko olisi enemmän samankaltainen, ei suurta tulonmuuntokannustinta syntyisi.

Raportissa esitetään, että jatkossa pitäisi selvittää mahdollisuuksia normaalituoton siirtomahdollisuuteen yrityksille. Perustelut liittyvät siihen, että nuorilla kasvuyrityksillä ei ole nettovarallisuutta ja siten eivät alkuvaiheessa hyödy normaalituotosta. Tämä teoreettisesti voisi heikentää investointikannustimia yrityksille, ja sen sijaan yritykset voisivat haluta kasvattaa nettovarallisuutta. Tämä argumentti tarvitsisi kyllä empiiristä tukea taakse. Jos yrittäjät ovat eteenpäin katsovia, he ymmärtävät, että yritystä kasvattamalla nyt he saavat tulevaisuudessa isomman tulovirran ja pääsevät siten nauttimaan myöhemmin suuremmista osinkotuloista. Täten osinkoverojärjestelmä ei kannusta sellaisia yrityksiä pysymään pienenä, joilla ylipäätään on potentiaalia kasvaa. Siirtomahdollisuus kuulostaisi verojärjestelmässä hankalalta lisäpiirteeltä, jonka tarpeelle ei tunnu olevan empiirisiä perusteluja.

Raportissa selvitettiin hallituksen pyynnöstä First North listautumiskannustimia ja pienten osinkojen verovapautta. Niitä päädytään olla suosittelematta koska ne aiheuttaisivat epäneutraaleja verosääntöjä. Tätä voi kannattaa.

Raportin seuraava kokonaisuus on ansiotuloverotus. Kuten yllä todettiin, on yleisesti ottaen kummallista, että yritysverotusta koskevassa raportissa käsitellään puhtaasti ansiotuloverotusta. Lisäksi käsittely vaikuttaa poliittisesti latautuneelta. Jo lähtökohtana vaikuttaisi olevan tavoite, että ylimpiä rajaveroasteita pitäisi alentaa. Tätä sitten perustellaan varsin kummallisesti lähtien teoriasta, että kireä progressio vähentää inhimillisen pääoman muodostumista, koska kouluttautumispyrkimykset vähenevät. Raportissa kaivetaan joitain vanhoja tutkimuksia näiden väitteiden tueksi, eikä esitetä yhtään kriittistä tarkastelua. Empiirisesti taloustieteessä ei ole kestäväää näyttöä siitä, että kireä progressio vähentäisi Suomessa (tai muualla) kouluttautumista. Itse asiassa Suomessa noin 45% ikäluokasta hankkii korkeakoulututkinnon, joka on kansainvälisesti vertaillen varsin korkea. Jos on aidosti huolissaan osaamisen ja inhimillisen pääoman tasosta, voisi teoreettisestikin arvioida, että korkeakoulutuksen ja muun sitä edeltävän koulutuksen laadulla ja resursoinnilla olisi osaamiseen suurempi vaikutus kuin välillisesti kouluttautuvien suhtautumisella verotuksen progression kautta.

Yleisesti ottaen arvioitaessa ansiotuloveron progressiota hyvän verojärjestelmän kriteerein, kuuluu siihen ennen kaikkea paljon muita argumentteja kuin vaikutus inhimillisen pääoman kertymiseen. Ensisijaisesti näitä ovat yhteiskunnallisen tulonjaon preferenssit ja mitä vaikutuksia verotuksella on ansioihin. Raportissa kuitenkin päädytään suosittamaan ylimpien rajaveroasteiden alentamista täysin nämä ensisijaiset argumentit sivuuttaen.

Raportissa käsitellään vielä koulutusvähennystä. Siitä ehdotetaan luopumista ja sen sijaan säätämistä selkeämmin koulutuksen verovapaudesta sekä laajentamaan verovapaan koulutuksen käsitettä. Näitä ehdotuksia voi kannattaa verojärjestelmää selkiyttävänä.

Helsingissä maaliskuun 28. päivänä 2017

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Tuomas Kosonen
tutkimusjohtaja