

Asia: VN/23894/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain 119 ja 124 §:n muuttamisesta sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 7 ja 15 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö

lausuntopalvelu.fi

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain 119 ja 124 §:n muuttamisesta sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 7 ja 15 §:n muuttamisesta – lausuntopyyntö VN/23894/2025

Alla on pyydetty lausuntoni luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tuloverolain 119 ja 124 §:n muuttamisesta sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 7 ja 15 §:n muuttamisesta (lausuntopyyntö VN/23894/2025), jäljempänä esitysluonnos. Lausunnonssa tarkastellaan esitysluonnoksen keskeisiä kohtia. Esitysluonnosta tarkastellaan erityisesti veropolitiikan näkökulmasta, kuitenkin ottaen huomioon laajempi talouspolitiikan kokonaisuus sekä Suomen nykyinen taloustilanne, jolle ovat ominaisia vaimea talouskasvu, heikko tuottavuuskehitys ja julkisen talouden kestävyysvaje.

1 Esitysluonnoksen ehdotukset ja tavoitteet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi tuloverolakia ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia. Yhteisöverokanta alennettaisiin nykyisestä 20 prosentista 18 prosenttiin. Vastaavat muutokset tehtäisiin rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakiin. Lisäksi muiden verovelvollisten kuin luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tappion vähennysaikaa pidennettäisiin nykyisestä 10 vuodesta 25 vuoteen.

Esitysluonnoksen tavoitteena on parantaa yritysten toimintaedellytyksiä sekä tukea investointien kasvua ja yrittäjyyttä alentamalla yhteisöveroprosenttia kahdella prosenttiyksiköllä 18 prosenttiin sekä pidentämällä elinkeinotoiminnan tappion vähennysaikaa 25 vuoteen.

Esitysluonnoksen mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2027 alusta. Yhteisöverokantaa koskevaa tuloverolain muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa. Esitysluonnoksen voimaantulosäännöksessä todetaan myös, että yhteisöjen ennakoperinnässä lakia sovellettaisiin sen voimaantulon jälkeen. Tappioiden vähentämistä koskevaa tuloverolain muutosta sovellettaisiin verovuoden 2026 tai sitä myöhemmän verovuoden vahvistettuihin tappioihin. Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain muuttamista koskevaa lakia sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen saatuun tuloon.

2 Kommentit esitysluonnokseen

2.1 Esityksen tavoitteet ja valittu toteutustapa

Esityksen tavoitteet, joilla pyritään parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä sekä tukemaan investointien kasvua ja yrittäjyyttä, ovat perusteltuja myös valtion taloustilanteen näkökulmasta. Ehdotuksilla tavoitellaan talouskasvun vahvistamista sekä työllisyyden tukemista. Lisäksi tavoitteena on parantaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä.

Tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa vahvasti se, miten, mihin ja missä lokaatiossa yritykset päättävät käyttää yhteisöverokannan alentamisen myötä niille jäävät kasvaneet varat. Suomen kilpailukykyyn vaikuttavat monet muutkin asiat kuin yhteisöverokanta ja verotus yleensä. Yhteisöverokannan osalta kilpailukykyyn vaikuttaa erityisesti efektiivinen yhteisöverokanta. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat mm. infrastruktuuri, osaava työvoima, työvoimakustannukset jne. Tämä on tärkeää ottaa huomioon yhteisöverokannan alentamisen vaikutusarviossa.

Esitysluonnoksessa tuodaan myös esille se, että yhteisöverokannan alentaminen kasvattaisi yhtiöiden voitonjakokelpoisia varoja (esitysluonnoksen s. 6). Verotuottojen osalta on otettu huomioon yhteisöveron lisäksi ansio- ja pääomatulojen tuottaman veron määrän kasvu. Esitysluonnoksessa tuodaan esille myös se, että yhteisöille jäisi yhteisöveron alentamisen jälkeen enemmän varaa investointien rahoittamiseen. Tähän vaikuttaa osaltaan se, miten yhteisöverokannan alentaminen vaikuttaa yhtiöiden osingonjakopolitiikkaan. Osakkeenomistajille mahdollisesti jaettavan nykyistä suuremman osinkomäärän hyötyihin vaikuttaa osittain myös se, missä valtiossa osingonsaajat asuvat. Ulkomailla asuvat osakkeenomistajat eivät oletettavasti sijoita varoja uudelleen Suomeen. Suomen talous ei näin ollen hyötyisi näistä varoista siten, että ne kasvattaisivat Suomeen tehtäviä sijoituksia.

Yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta erityisesti arvioitaessa vaikutuksia yhteisöverotuottoihin (ks. tästä esim. esitysluonnoksen s. 4). Kotimaisista tutkimuksista voidaan

mainita mm. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etlä) tutkimukset. VATT analysoi tutkimuksessaan (Yhteisöveron lasku ei lisännyt investointeja – vauhditti pienten yritysten toimintaa, VATT Policy Brief, 4/2022) mm. Suomessa verovuosina 2012–2014 toteutettuja yhteisöverokannan alentamisten vaikutuksia pienten listaamattomien osakeyhtiöiden investointeihin ja kasvuun. Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että vaikka yritysten investoinnit esimerkiksi koneisiin ja laitteisiin eivät kasvaneet, yhteisöveron alennus kuitenkin mahdollisti yritysten taloudellisen toiminnan kasvattamisen. Vaikutusta näytti olleen erityisesti vähävaraisempiin yrityksiin. Tutkimuksessa päädyttiin myös siihen, että yhteisöveron alentamisella ei usein havaita olevan yhtä merkittäviä tai selviä vaikutuksia varakkaiden ja vanhempien yritysten kohdalla. Etlä taasen arvioi muistiossaan (Kangasharju, Aki (30.12.2024). ”Yhteisöveron lasku on arvioitua kannattavampaa”. Etlä Muistio nro 151. <https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-151.pdf>), että yhteisöveron lasku todennäköisesti maksaa itsensä takaisin julkiselle sektorille, kun muutoksen kaikki vaikutukset otetaan huomioon. Etlän mukaan vaikutus ei ole kuitenkaan välitön, joten veronalennus lisää aluksi julkisen sektorin alijäämää.

Vaihtoehtoisia yritystoiminnan tukia voisivat olla suorat elinkeinotuet tai esimerkiksi investointeihin liittyvät verokannustimet kuten, nopeutetut tai korotetut poistot ja TKI-vähennykset. Meta-analysit sekä OECD:n ja Ison-Britannian Institute for Fiscal Studiesin selvitykset korostavat, että yleiset yhteisöverokannan alennukset eivät systemaattisesti lisää reaalityaloudellisia investointeja. Sen sijaan kohdennetut investointikannustimet, kuten investointivähennykset, nopeutetut poistot tai TKI-verokannustimet, kohdentavat resursseja tehokkaammin tuotannollisiin investointeihin ja voivat näin paremmin tukea tuottavuuden ja työllisyyden kasvua. Nämä keinot saattavat yleensä johtaa varmemmin taloudellista aktiivisuutta lisääviin investointeihin. Esitysluonnoksessa on kuitenkin todettu, että Suomessa mm. jo toteutetut investointeihin liittyvät verokannustimet eivät ole tuottaneet toivottuja vaikutuksia. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi toivottavaa ottaa esille myös yhteisöverokannan alentamisen suhde suoriin elinkeinotukiin yleensäkin.

Lisäksi on muistettava, että Suomen nykyinen taloustilanne korostaa julkisten varojen kustannustehokasta käyttöä. Yleisiin verokannan alennuksiin liittyvä tällaisessa tilanteessa usein huomattavaa epävarmuutta, koska veropohjan kaventuminen on välitöntä, kun taas kasvuvaikutukset ovat epävarmoja ja ne saattavat toteutua viiveellä.

Keskeinen kysymys ei ole pelkästään se, lisääkö yhteisöverokannan alentaminen yritysten käytettävissä olevia varoja, vaan se, missä määrin nämä varat kohdistuvat uusiin investointeihin Suomessa. Arvioitaessa yhteisöverokannan alentamisen vaikutuksia keskeistä on lisäksi se, kuinka tehokkaasti ehdotettu yhteisöverokannan alentaminen edistää ehdotetun muutoksen tavoitteiden saavuttamista suhteessa vaihtoehtoihin talous- ja veropolitiikan välineisiin.

2.2 Suurten konsernien vähimmäisverosääntelyn merkitys yhteisöverokannan alentamisessa

Kun kansallista nimellistä yhteisöverokantaa alennetaan, on tärkeää selvittää toimenpiteen vaikutus suurten konsernien ns. vähimmäisveroon (laki suurten konsernien vähimmäisverosta, 1308/2023). Tähän kysymykseen on myös viittauksia esitysluonnoksessa.

Jotta yhteisöverokannan alentaminen olisi tehokasta eli vähimmäisveron soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten yhteisövero tosiasiaa pienensi 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. Tätä asiaa on käsitelty esitysluonnoksessa, mutta sitä voitaisiin käsitellä vielä laajemmin esityksen jatkovalmistelussa.

2.3 Tappioiden vähennysajan pidentäminen

Muiden kuin luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tappioiden vähentämisaajan pidentämistä 10 vuodesta 25 vuoteen voidaan pitää perusteltuna mm., kun otetaan huomioon muiden valtioiden tilanne (ks. esitysluonnoksen kohta 5.2). Perusteltuna voidaan pitää myös sitä, että tappioiden vähentämisaajan pidennystä sovelletaan verovuoden 2026 tai sitä myöhempien verovuosien vahvistettuihin tappioihin.

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 vähentämisaajan pidentäminen siirtää verotuloja ajassa eteenpäin, mutta ei supista yhteisöverokertymää pysyvästi, mikä erottaa sen yleisestä verokannan alentamisesta.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi toivottavaa sisällyttää esitykseen myös Suomessa voimassa olevan ns. tappioiden poikkeuslupamenettelyn tarkastelu. Lienee todennäköistä, että tappioiden poikkeuslupia haetaan jatkosta 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.

2.4 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. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varmistaa eri tulomuotojen ja verovelvollisten tasapainoinen verokohtelu eikä sillä itsessään pyritä ohjaamaan yritysten investointikäyttäytymistä.

2.5 Ehdotettu tuloverolain voimaantulosäännös

Tuloverolain muutosehdotusta koskevassa lakiehdotuksessa todetaan, että ”Yhteisön ennakkoperinnässä lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen”. Tämän voimaantulosäännöksen tarpeellisuutta olisi perusteltua arvioida jatkovalmistelussa.

Ennakkoperinnässä noudatetaan ns. vastaavuusvaatimusta, jossa 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. Olisi myös toivottavaa perustella tarkasti, miksi ennakkoperinnän soveltamisajan voimaantulosta säädetään erikseen ehdotettavan tuloverolain muutosäännöksessä, vaikka ennakkoperintää koskee oma erillinen ennakkoperintälaki, jossa on aina lakia muutettaessa omat voimaan tulosäännöksensä.

3 Johtopäätökset

Esitysluonnoksen tavoitteet ovat perusteltuja, mutta tutkimusnäyttö viittaa ainakin osittain siihen, että yhteisöverokannan alentamisen taloudellisiin vaikutuksiin liittyy epävarmuutta investointi- ja tuottavuusvaikutusten osalta. Yhteisöverokannan alentaminen on luonteeltaan laaja-alainen, mutta vaikutuksiltaan epävarma suhteessa kohdennettuihin vaihtoehtoihin.

Esitysluonnoksen kokonaisarvioinnissa voisi olla perusteltua arvioida yleistä yhteisöverokannan alentamista rinnakkain tai vaihtoehtoisesti kohdennettujen investointi- ja TKI-kannustimien kanssa, erityisesti Suomen julkistaloudellinen tilanne huomioon ottaen.

Ehdotettu muiden verovelvollisten kuin luonnollisten henkilöiden elinkeinotoiminnan tappioiden vähennysajan pidentäminen 25 vuoteen on perusteltua. Myös muutoksen suunniteltu soveltaminen verovuoden 2026 tai sitä myöhempien verovuosien tappioihin on perusteltu.

Lohjalla 25. päivänä toukokuuta 2026

Marianne Malmgrén

Dosentti, OTT, varatuomari

Marianne Malmgren