

Asia: VN/2449/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle peitelystä osingonjaosta ja irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 annetun lain muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta:

1. Poistot

Suomen yritysverotuksen normaali poistojärjestelmä on monien hyödykkeiden osalta jossain määrin etupainoinen yleisten kirjanpitoperiaatteiden mukaisiin poistoihin verrattuna. Oman leimansa järjestelmälle antaa myös menettely, jossa irtaimen käyttöomaisuuden luovutushinnat tuloutetaan kokonaismenojäännöstä alentamalla.

Yleiseen poistojärjestelmään sisältyy tämän mukaisesti verotukea. Verotuki on luonnollisesti suhteellisesti erityisen suuri vuosia 2020–2023 koskevassa kaksinkertaisten poistojen järjestelmässä. Vuoden 2023 verotukibudjetissa käyttöomaisuusinvestointien verotuen – joka on määritetty välittömän verotuottovaikutuksen kautta – suuruus elinkeinoverotuksessa on yli 700 miljoonaa euroa. Nyt esillä oleva luonnos alentaisi verotuottoja 2024–2025 yhteensä noin puolella miljardilla eurolla, mikä pääosin palautuisi myöhempinä vuosina.

Etupainoiset poistot eivät ole suomalainen erityispiirre, vaan kansainvälisessä vertailussa nopeutetut poistot ovat yleisiä. Tämä voi koskea joko yleisiä poistosäännöksiä tai esimerkiksi alueellisesti

eriytettyjä järjestelmiä tai suhdannepoliittisia ratkaisuja. Myös ajallisesti poistosääntelyssä voidaan todeta merkittävää vaihtelua niin Suomessa kuin muuallakin.

Viime vuosina kansainvälisesti on nähty merkkejä poistomahdollisuuksien muutoksista edelleen edullisempaan suuntaan. Näin on esimerkiksi Yhdysvalloissa, missä liittovaltion verotuksessa on laajennettu vapaan poisto-oikeuden / välittömän kulukirjauksen alaa. Suomessa kertapoistomahdollisuudet ovat varsin rajoitetut.

Etupainoisista poistoista koituvana etuna verovelvollisille voidaan periaatteessa pitää verotettavan tulon myöhentymisestä syntyvää korkoetua. Tämän merkitys kasvaa korkojen nyt noustessa. Käytännössä monille yrityksille veronmaksun myöhentymisestä voi olla myös likviditeettihyötyä.

Taloudellista kulumista nopeammat poistot suosivat jossain määrin niitä yrityksiä ja toimialoja, joilla on runsaasti irtainta käyttöomaisuutta. Lähtökohtaisesti tällaiset neutraalisuuspoikkeamat vaativat nimenomaisia syitä. Tällaisena syynä voidaan pitää kone- ja laiteinvestointien kannustamista. Suomessa on jo pitkään vallinnut tilanne, jossa tuotannollisten investointien määrä ei ole ollut kokonaistaloudellisesti toivottavalla tasolla. Kun nopeutetut poistot alentavat investointien tuottovaatimusta, nykyisillä ja esitysluonnoksen mukaisilla tuplapoistoilla voidaan ehkä osaltaan edistää toivottavaa investointien vilkastumista. Kun otetaan huomioon matalahko yhteisöverokanta, vaikutus ei liene kovin suuri, mutta pienehköäkin vaikutusta voidaan pitää myönteisenä. Näin on ehkä siitä huolimatta, että kannattavimmat investoinnit tehtäisiin muutenkin ja sikäli kuin lisäverotuella on vaikutusta, se ei kohdistu investointien parhaimmistoon.

Monissa listaamattomissa yrityksissä etupainotteisten poistojen kannustinvaikutusta hämärtää kylläkin se, että poistot alentavat yrityksen nettovarallisuutta ja sitä kautta omistajan pääomatulona verotettavaa määrää. Tästä huolimatta voidaan ajatella, että jos listaamattomiin yrityksiin kohdistetaan uusia verotukia, ei ole ihan huonoa liittää niitä elinkeinotoimintaa aidosti palvelemaan omaisuuteen, jota koneet ja laitteet useimmiten ovat. Tuki ei tällöin juurikaan kannusta kasaamaan yhtiöön sellaisia varoja, joiden rooli liittyy enemmän osinkoverosuunnitteluun kuin yritystoimintaan.

Tuplapoistojen jatkaminen kahdella vuodella koskisi vuosina 2020–2025 käyttöönotettua omaisuutta. Esityksen ratio investointien tukemisesta sopii vuosina 2024 ja 2025 ja osin myös 2023 käyttöönotettavaan omaisuuteen. Tätä aiempien investointien nopeutetut poistot vielä 2024 ja 2025 näyttävät tarjoavan lähinnä yllätysedun, jota ei ole voitu ottaa huomioon jo tehdyissä investointipäätöksissä. Menettely voi kylläkin olla käytännön elämässä yksinkertaisempi kuin sinänsä loogisempi jatkoajan rajaaminen vuosina 2023–2025 käyttöönotettavaan omaisuuteen. Asian merkitys lienee kylläkin rajallinen, kun windfall-hyöty liittyy omaisuuteen, josta on jo tehty tuplapoistoja ehkä vuosien ajan.

Luonnos jatkaa osaltaan yritysverojärjestelmän kehittämislinjaa, jossa erityiskohtelua liitetään yksi kerrallaan erilaisiin sympatiao herättäviin menokategorioihin (nyt kyseessä olevat investoinnit, tutkimusmenot, ei-yhteisömuotoisten yritysten toimintavaraus jne.). Tällaisessa järjestelmässä, jossa yhdenlaisten menojen suosinta samalla heikentää toisten menojen suhteellista kannattavuutta, lainsäätäjän on vaikea hallita kokonaisvaikutusta eri tilanteissa.

Määräaikaista investointikannustimia on perinteisesti käytetty useimmiten suhdannepoliittisista syistä. Nyt esitystä ei ole nimenomaisesti perusteltu tällä tavoin vaan yleisemmin investointien tukemisena. Vuosien 2024 ja 2025 suhdannetilanteen ennustaminen onkin tietysti lähes mahdotonta. Kuuden vuoden mittainen tuplapoistojärjestelmä herättää joka tapauksessa kysymyksen, onko se aidosti väliaikainen vai muodostuuko se pitkäkestoisuutensa mukana jo pysyväisluonteiseksi järjestelmän piirteeksi. Huomattavat poikkeukset meno-tulo-teoriasta lähtevästä, liiketaloudellista tuloksenlaskentaa muistuttavasta perusmallista nostavat esiin sen, ollaanko meillä vähän ilman periaatteellista pohdintaa siirtymässä rahavirtaperusteisen yritysverotuksen suuntaan.

Aivan ongelmattomana ei voida pitää määräaikaiseksi alun perin säädetyn ratkaisun jatkamista ennen kuin nykyisten määräaikaisten säännösten vaikutuksista on juurikaan luotettavaa tietoa. Jos voimassaolon halutaan kuitenkin jatkaa ilman taukoa – mikä on ymmärrettävä ajatus – on hyvä, että esitys annetaan ja laki mahdollisesti säädetään hyvissä ajoin ennen vuotta 2024.

Edellä on esitetty joitakin kriittisiä näkökohtia suunnitellusta ratkaisusta. Toimenpiteen verotuottovaikutuksesta tai yleisemmin kustannus-hyöty-suhteesta ei voi myöskään olla kovin varma. Investointien kasvattaminen on kuitenkin lähivuosina tärkeä tavoite ja on ymmärrettävää, jos siihen pyritään myös epävarmoin keinoin. Jollei valtion velanoton kasvattamista vuosina 2024–25 ehkä puolella miljardilla eurolla nähdä ongelmana, tuplapoistojen jatkamista voidaan pitää monia muita politiikkatoimia järkeenkäyvämpänä toimenpiteenä.

2. Peitelty osinko

Peitellyn osingon verokohtelu on yli ajan ollut vaikeahko kysymys paitsi lainopillisesti ja käytännön verotuksessa, myös veropoliittisesti. Meillä lainsäädännön linja on vähän aaltoillen vaihdellut kuten esitysluonnoksessa kerrotaan. (Pitempää perspektiiviä aiheeseen saa Olli Rynnäsän väitöskirjasta *Förtäckt dividend i beskattningen*, 1996.)

Luonnoksessa on selkeänä puutteena se, että ehdotettavaa muutosta perustellaan hyvin niukasti, lähinnä hallitusohjelmaan viitaten. Perustelujen ilmaisu ”peiteltyjä osinkoja koskevalla muutoksella ei katsota olevan merkittäviä vaikutuksia verovelvollisille, koska kyseessä on kaavamainen veronalaisuusprosentin muutos” ei voi myöskään pitää onnistuneena.

Mielestäni ei ole selvää, mikä olisi perustelluin tapa kohdella peiteltyä osinkoa verotuksessa tilanteessa, jossa tällainen todetaan. On vahvat perusteet sille, ettei peitelty osinko ole ainakaan edullisemmin kohdeltua kuin avoin osinko. Voidaan pitää myös perusteltuna, että lainsäädäntö johonkin mittaankannustaa välttämään paitsi ilmeisiä väärinkäytöksiä myös rajamailla liikkuvia arveluttavia menettelyjä. Pelkkä vertailu avoimeen osinkoon on myös siltä osin vajavainen asetelma, että osingonjakoon liittyy omat yhtiöoikeudelliset vaatimuksensa ja menettelynsä. Näistä seikoista huolimatta on kysymyksenalaista, onko peitellyn osingon kohtelun oltava tulon laskennassa avointa epäedullisempaa vai riittävätkö mahdolliset veronkorotukset ja viivästyseuraamukset verohaitaksi.

Nykyjärjestelmässä peitelty osinko voinee olla avointa osinkoa edullisemmassa asemassa vain poikkeuksellisesti. Peitellyn osingon käsittely ansiotulona voinee joissakin tilanteissa johtaa tähän. Lisäksi käytännössä harvinaisissa TVL 33 c.3 §:n soveltamistilanteissa, joissa ulkomailta saatu osinko olisi kokonaan veronalaista tuloa, peitelty osinko näyttäisi olevan veronalaista vain 75-prosenttisesti. Tämä erikoisuus poistuisi esityksen toteutuessa.

Peitellyn osingon verotusta koskevia linjauksia vaikeuttaa tuntuvasti se, että tilanteet ovat hyvin monentyyppisiä ulottuen hyvinkin räikeistä tapauksista aitoihin käsityseroihin oikeasta hinnoittelusta tai muista seikoista. Tapaukset voivat olla myös lähellä muiden säännösten kuten verotusmenettelylain 28 §:n ja 31 §:n soveltamistilanteita.

Mielestäni esityksen antaminen ainakin niin ohuilla perusteluilla kuin luonnoksessa nyt on olisi ongelmallista. Sekin voi olla hyvä muistaa, että eduskunnan valtiovarainvaliokunta on aiemmin kuunnellut herkäällä korvalla etenkin elinkeinoelämän edustajien kritiikkiä peitellyn osingon verotuksen tiukentamista esitettäessä.

4.10.2022

OTT Timo Viherkenttä

Professor of Practice, Aalto-yliopisto

Timo Viherkenttä