

Yritystoiminnan verotuet –

Yrityksille kohdistetut verotuet veropoliittisesta näkökulmasta arvioituna

Valtteri Vuorenmaa

Maisteritutkielma

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Kevät 2019

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yritystoiminnan verotuet – Yrityksille kohdistetut verotuet veropoliittisesta näkökulmasta arvioituna

Tekijä: Valteri Vuorenmaa

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteen maisteri, finanssioikeus

Työn laji: Maisteritutkielma_x_Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XII+71

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Tutkielman tarkoituksena on tarjota kokonaiskuva elinkeinotulon verotukseen liittyvistä verotuista. Tutkielmassa keskitytään kolmeen taloudellisesti merkittävimpään tukeen: käyttöomaisuusosakkeiden myynnin verovapaus, irtaimen käyttöomaisuuden poistot ja muusta kuin julkisesti noteraatusta yhtiöstä saatu osinko. Kyseisiä tukia arvioidaan veropoliittista metodia käyttäen.

Verotukia koskevan kokonaiskuvan ymmärtämiseksi on tärkeä tietää, miten verotuet muodostuvat. Verotukien raportoinnin ja laskennan perustana on verotuksen normaalijärjestelmä, jota kutsutaan normijärjestelmäksi. Normijärjestelmän ideana on se, että siitä poikkeamalla verotuksessa muodostuu joko verotukea tai -sanktiota.

Talousteorian mukaan julkisella tuella voidaan parantaa talouden tehokkuutta vain, jos se korjaa markkinahäiriöitä tai markkinoiden puutteita. Tätä teoreettista näkökulmaa ei elinkeinoverotusta koskevia säännöksiä laadittaessa ole kuitenkaan kovin orjallisesti noudatettu, sillä esimerkiksi EVL-verolajikoodin mukaisia verotukia on vuoden 2018 verotukiraportissa listattu yhteensä 34. Näistä kolmen suurimman tuen määrä on vuonna 2019 arviolta n. 1,4 miljardia euroa.

Vaihtoehtoinen tapa yritysten tukemiseen ovat suorat tuet. Suoria tukia pidetään useissa tapauksissa verotukia parempana tukikeinona. Tämä johtuu esimerkiksi suorien tukien helpommasta hallittavuudesta sekä niiden järjestelmällisestä arvioinnista osana valtion budjettia. Toisaalta myös suoriin tukiin liittyy sellaisia ongelmia, että vain harvoilla tuilla on talouden tehokkuutta parantavaa vaikutusta.

Yritysten taloudellinen tukeminen julkisilla varoilla on taloudellisesti perusteltua vain hyvin harvoin. Poliittisessa päätöksenteossa puhtaasti taloudelliset argumentit vaikuttaisivat kuitenkin jäävän sivurooliin. Verotuista luopumalla mahdollistettaisiin verokantojen keventäminen ja siten kaikille yrityksille paremmat toimintaedellytykset. Koska verotuet tai suorat tuet eivät jakaudu tasaisesti kaikkien yritysten kesken, osa yrityksistä rahoittaa toisten tukemisen.

Avainsanat: Verotuet, elinkeinoverotus, veropolitiikka

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_X_ (vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen kohde.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja kysymyksenasettelu	2
1.3 Tutkimusmetodi	4
1.4 Verotuen määritelmä.....	5
2. Verotukien raportointi ja laskenta.....	7
2.1 Verotukien raportointi.....	7
2.1.1 Yleistä raportoinnista	7
2.1.2 Raportointi Suomessa.....	8
2.1.3 Vaihtoehtoisia raportointitapoja	9
2.2 Veroverotukien laskenta	12
2.2.1 Yleistä.....	12
2.2.2 Laskentatavat.....	12
3. Elinkeinoverotuksen normijärjestelmä	16
3.1 Normijärjestelmän teoreettinen tausta	16
3.2 Tarkastelutavasta.....	17
3.3 Veropohja ja -kanta	17
3.4 Varaukset	22
3.5 Jaksotus	23
3.6 Voitonjaon verotus.....	24

3.7 Yritysmuodon muutokset.....	27
3.7.1 Yleistä toimintamuodon muuttamisesta.....	27
3.7.2 Osakeyhtiön muuttaminen toiseen toimintamuotoon.....	28
3.7.3 Osakeyhtiöstä osuuskunnaksi.....	29
3.8 Yritysjärjestelyt.....	31
3.8.1 Yritysjärjestelyjä koskeva lainsäädäntö.....	31
3.8.2 Osakeyhtiölain mukaiset järjestelyt.....	32
3.8.3 Liiketoimintasiirto.....	33
3.8.4 Osakevaihto.....	34
3.8.5 Normijärjestelmän suhde tehokkaaseen verojärjestelmään.....	34
4. Taloudellisesti merkittävimmät verotuet.....	36
4.1 Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus.....	36
4.1.2 Säännöksen taloudellinen merkitys.....	38
4.1.3 Säännöksen oikeudenmukaisuus.....	41
4.1.4 Verovapaudesta luopuminen.....	42
4.2 Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistaminen.....	43
4.2.1 Säännös ja sen taustaa.....	43
4.2.2 Poistoihin kohdistuvan verotuen kohdentuminen.....	44
4.2.3 Poistojärjestelmän vaikuttavuus investointikannustimena.....	47
4.2.4 Järjestelmän kehittäminen.....	49
4.3 Listaamattomien yhtiöiden omistajien saamien osinkojen markkinakorkoa suurempi tuottoprosentti.....	50
4.3.1 Säännöksen taustaa.....	50

4.3.2 Säännöksen taloudellinen merkitys	52
4.3.3 Ohjausvaikutukset	54
4.3.4 Oikeudenmukaisuus	54
4.3.5 Nykymallin ongelmia	55
4.3.6 Vaihtoehtoisia malleja yhteisöjen ja omistajien verotukseen	58
4.3.7 Verojärjestelmä verotukien rajoittajana	61
4.4 Johtopäätökset	62
5. vaihtoehtona suorat tuet	64
5.1 Yritystoiminnan tukemistapoja	64
5.2 Suoran tuen ja verotuen vertailua	65
5.2.1 Soveltuva lainsäädäntö ja valmistelu	65
5.2.2 Tukimuotojen ominaisuuksista	66
5.2.3 Tuet politiikan välineinä	67
5.2.4 Tukien päällekkäisyys	68
6 Yhteenveto	70

Lähteet

Kirjallisuus

Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli. Valtiontuet. 2. uudistettu painos. Talentum 2016.

Andersson, Edward – Penttilä, Seppo. Elinkeinoverolain Kommentaari. 14. Uudistettu painos. Talentum 2014.

Auerbach, Alan J – Devereux Michael P. – Simpson Helen. Taxing Corporate Income. Teoksessa Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies. Oxford University press 2010.

Brewer, Mike – Saez, Emmanuel – Shephard, Andrew. Means-testing and Tax Rates on Earnings. Teoksessa Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies 2010. Oxford University press 2010.

Department of Treasury (1992). Integration of The Individual and Corporate Tax Systems. Taxing Business Income.

Devereux, Michael P. – de Mooij, Ruud A. Alternative Systems of Business Tax in Europe An applied analysis of ACE and CBIT Reforms. Oxford University Centre for Business Taxation 2010.

Dodge, Joseph M. Theories of Tax Justice: Ruminations on the Benefit, Partnership, and Ability-to-Pay Principles. Public Law and Legal Theory Working Paper No 150. Florida State University College of Law 2005.

Edgerton, Jesse. Investment Incentives and Corporate Tax Asymmetries. Federal Reserve Board 2010.

Grönberg, Sami. Tekevätkö yritykset korotettuja poistoja? Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus VATT. VATT Muistiot 48. 2015.

Harju, Jarkko – Hokkanen, Topi – Laukkanen, Marita – Ollikka, Kimmo – Tamminen, Saara. Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 61/2016.

Hirvonen, Ari. Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.

Immonen, Raimo. Miksi jatkuvuuden periaate yskii yritysmuodon muutoksissa? Teoksessa Oikeuden ja talouden rajapinnassa – Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta. Edita 2015.

Immonen, Raimo. Varojen arvostaminen yritysjärjestelyissä ja vaikutukset omaan pääomaan sekä varojen jakamiseen. Verotus-lehti 3/2012, s. 236–248.

Isomaa-Myllymäki, Anita. Konsernin sisäisen rahoituksen markkinaehtoisuus – oikeustapauskommentti ratkaisusta KHO 2014:119. Referee-artikkeli. Verotus-lehti 5/2014 s. 469–483.

Juusela, Janne (2018). Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Defensor Legis 4/2018, s. 449–467.

Järvenoja, Markku. Vastike yritysjärjestelyissä: Jatkuva haaste direktiivin, yhtiö- ja vero-oikeuden sääntelyiden yhteensovittamisessa. Oikeustiede – Jurisprudentia XLVII:2014. Referee-artikkeli.

Kari, Seppo – Ropponen, Olli. Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. VATT muistiot 53, 2016.

Kari, Seppo – Ropponen, Olli. Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017.

Kari, Seppo. Miksi yritykset eivät reagoi korotettuihin poistoihin? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Muistiot 22. Helsinki 2012.

Knuutinen, Reijo. Verosuunnittelua vai veron kiertämistä: verosuunnittelun ja veron kiertämisen välinen rajanveto tuloverotuksessa. Sanoma Pro 2012.

Korkeamäki Timo – Koskinen Yrjö (2009). Hyvät Pahat Pörssiyritykset. Hanken School of Economics Research Reports. Hanken School of Economics, Department of Finance and Statistics, Finance 2009.

Korkman, Sixten. Talouspoliittinen tilannearvio keväällä 2018. 9.3.2018.

Kröger, Outi – Rauhanen, Timo. Verotuet Suomessa 2009. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Valmisteluraportit 5/2010.

Kukkonen, Matti. Pääomavoittojen verotus ja omaisuusrealisoinnit: empiirisiä tuloksia suomalaisella paneeliaineistolla. Kansantaloudellinen aikakausikirja – 96. vsk. – 4/2000, s. 582-584.

Lindgren, Juha. Työpanos osingonjaon perusteena. Defensor Legis 4/2018, s. 565 – 578.

Mattila, Pauli K. Poistot Verotuksessa. Verotus-lehti 5/2010, s. 463–475.

Mattila, Pauli K. Verovapaat tulot elinkeinotoiminnan verotuksessa. Verotus-lehti 3/2014, s.236–248.

Mikesell, John. A State Tax Expenditure Framework to Improve Fiscal Discipline. State Tax Notes. Nov. 8th, 2010.

Mirrlees Review (2011). Tax by Design, Oxford University Press (Chapter 17: Taxing Corporate Income).

Myrsky, Matti – Malmgrén, Marianne (2014). Elinkeinotulon verotus. 4. uudistettu painos. Talentum 2014.

Myrsky, Matti. Millainen on hyvä verojärjestelmä? Verotus-lehti 2/2013, s. 131–144.

Määttä, Kalle. Economic and Legal General Report. 2012. Teoksessa *Bolander, Jane* (ed): Yearbook for Nordic Tax Research 2012. Tax Expenditures. DJØF Publishing Copenhagen, 11–17.

Määttä, Kalle. Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Määttä, Kalle. Oikeustaloustieteen perusteet. Edita 2016.

Määttä, Kalle. Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Edita 2007.

Niinimäki, Rauno. Mikä pitää yritykset Suomessa? Kansantaloudellinen aikakauskirja. 101 vsk. – 2/2005.

Niskakangas, Heikki. Osakeyhtiön verotuksesta omistajien verotukseen. Teoksessa *Minne menet vero-oikeus?* Juhlajulkaisu Raimo Immoselle. Turun yliopisto 2013.

Niskakangas, Heikki. Vuoden 2014 osinkoverouudistus. Verotus -lehti 1/2014, s. 5–12.

OECD: Tax Expenditures – Recent Experiences. OECD, Paris 1996.

OECD: Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Vol 1, pp. 7–14. 2002.

OECD (2010a): Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation. OECD Tax Policy Studies, No. 19, OECD Publishing.

OECD (2010b): Tax Expenditures in OECD Countries. Paris, OECD.

OECD: Best Practise Guidelines – Off Budget and Tax Expenditures. GOV/PGC/SBO (2004)6.

OECD: Tax Expenditures – Recent Experiences. OECD, Paris 1996.

OECD: Tax Policy Reforms 2018: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris 2018.

Ossa, Jaakko. Yritystoiminnan Verotus. Lakimiesliiton kustannus 2011.

Park, Jongsang. The Impact of Depreciation Savings on Investment: Evidence from the Corporate Alternative Minimum Tax. Journal of Public Economics 2016, pp. 1–104.

Penttilä, Seppo – Vahtera, Veikko. Osuuskunta yhteisömuotona ja sen ylijäämänjaon verotuksen uudistaminen. Defensor Legis 3/2015, s. 470–487. Referee-artikkeli.

Penttilä, Seppo (2018). Työpanososinko ja veron kiertäminen. Oikeustapauskommentti. Julkaistu Edilexissä 27.6.2018.

Penttilä, Seppo. KHO:n linjaratkaisuja käyttöomaisuusosakkeiden luovutuksista. Verotus 4/2013, s. 336–348.

Penttilä, Seppo. Osakeyhtiön muodonmuutos osuuskunnaksi ilman tuloveroseuraamuksia ei ollut mahdollista – KHO 2015:61. Oikeustapauskommentti. Julkaistu Edilexissä 22.6.2015.

Piippo, Antti (2003). Liiketaloudellinen aikakauskirja. 04/2003. s. 538-544.

Rauhanen Timo. Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Helsinki 2017.

Rauhanen, Timo. Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015.

Surrey, Stanley – Paul R. McDaniel (1985). Tax Expenditures. Cambridge MA. Harvard University Press 1985.

Surrey, Stanley. Tax Incentives as a Device for implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures. Harvard Law Review Vol. 83, No. 4 (Feb., 1970), pp. 705–738.

Viitala, Tomi. Yhteisöveron uusi diili. Näin Suomi tukee yritysten kasvua ja varmistaa verotuotot kansainvälisessä verokilpailussa. EVA analyysi No 56. 19.4.2017.

Villela, Luiz - Lemgruber, Andrea – Jorrat, Michael. Tax Expenditure Budgets. Concepts and Challenges for Implementation. IDB working paper series 131, 2010.

Virallislähteet

HE 177/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yritysjärjestelyjä koskevien elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden lakien säännösten muuttamisesta.

HE 109/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja varallisuusverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 92/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 6/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetuista poistoista.

HE 185/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

IMF (2016). Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability, IMF Staff Report, October 2016.

Euroopan Komissio (2016). C/2016/2946. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä.

Nordiska Ministerrådet (1987). Skatteutgifter – Rapport lämnad till Nordiska Ministerrådet av den Nordiska Skatteutgiftsgruppen., NORD 187:11, Norstedts Tryckeri, Stockholm.

Regering Skrivelse 2017/18:98. Redovisning av skatteutgifter 2018.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysrekisterin vuositilasto [verkojulkaisu]. 2012, Katsaus konserneihin. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 2.1.2019].

TARC. Tax Administration Research Center. The Definition, Measurement and Evaluation of Tax Expenditures and Tax Reliefs. June 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.

U.S. Department of the Treasury Office of Tax Analysis. Tax Expenditures. October 19, 2018.

Valtiontalouden Tarkastusvirasto. Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Valtiontalouden Tarkastusviraston tarkastuskertomus 141/2007.

Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus VATT. Verotuet 2017-2019. 14.9.2018.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? Julkaisut 54, 2009.

Valtionvarainministeriö. Verotuet Suomessa. Valtionvarainministeriön julkaisusarja 2/1988.

Valtionvarainministeriö. Kilpailukykyiseen verotukseen – Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio 12/2002.

Valtionvarainministeriö. Verotus, Tilinpäätös ja Yhtiöoikeus. Yritysverotuksen kehittämistyöryhmä. Työryhmämuistioita 4/2006.

Valtionvarainministeriö. Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti 35/2010.

Valtionvarainministeriö. Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtionvarainministeriön julkaisu – 12/2017.

Valtionvarainministeriö. Taloudellinen katsaus, Talvi 2018. Valtionvarainministeriön julkaisu 33a/2018.

VaVM 12/2004 vp. Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

VaVM 32/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

Verohallinnon ohjeet: Toimintamuodon muutos osakeyhtiöksi. Annettu 17.6.2016.

Verohallinnon ohjeet: Yritysjärjestelyt ja verotus – Jakautuminen. Annettu 7.8.2017.

Verohallinnon ohjeet: Yritysjärjestelyt ja verotus – Liiketoimintasiirto. Annettu 7.8.2017

Verohallinnon ohjeet: Yritysjärjestelyt ja verotus – Osakevaihto. Annettu 7.8.2017.

Verohallinnon ohjeet: Yritysjärjestelyt ja verotus – Sulautuminen. Annettu 7.8.2017.

Yritystukien uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä (2018). Loppuraportti 5.4.2018.

Oikeuskäytäntö

KHO 17.1.2008/55

KHO 1987 B 635

KHO 1988 B 593

KHO 2002:35

KHO 2012:112

KHO 2012:129

KHO 2012:73

KHO 2012:74

KHO 2015:61

KHO 2016:219

KHO 2017:127

KHO 2018:40

KVL 17/2014

Internet-lähteet

<http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>

[https://ek.fi/mita-teemme/talous/perustietoja-suomen-taloudesta/3998-2/.](https://ek.fi/mita-teemme/talous/perustietoja-suomen-taloudesta/3998-2/)

[https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html.](https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html)

[https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/arvopaperitilastot/kuviot/arvopaperit-kuviot-fi/viitelainojen_korot_fi/.](https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/arvopaperitilastot/kuviot/arvopaperit-kuviot-fi/viitelainojen_korot_fi/)

<https://www.talouselama.fi/uutiset/nyt-tehtiin-historiaa-nordea-muuttaa-suomeen-muuton-puolesta-aanesti-96-9-prosenttia/9ff1951b-9715-380e-81eb-243f18a3f136>.

<https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/pages/textview.aspx?data=longtermrate>

<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/edunvalvonta/suomen-yrittajien-kannanotot/suomen-otettava-mallia-ruotsin-ja-viron>

<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/12/04/mot-tutki-kuka-saa-eniten-yritystusia>

Lyhenteet

EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta (360/1968)
IMF	International Monetary Fund
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KVL	Keskusverolautakunta
OYL	Osakeyhtiölaki (624/2006)
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta 2012/C 326/01
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VM	Valtionvarainministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen kohde

Verotuksen tärkeimpänä tehtävänä on rahoittaa julkisen sektorin toimintaa. Verotuksen avulla voidaan toteuttaa myös muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita.¹ Ns. optimaalinen verojärjestelmä kykeneekin sekä rahoittamaan julkisen sektorin rahoitustarpeen, että sen politiikasta johdetut tavoitteet.² Verolainsäädäntömme sisältää kuitenkin säännöksiä, jotka toimivat osittain vastoin verotuksen fiskaalista tarkoitusta. Tällaisten säännösten tarkoituksena on verotulojen hankkimisen ohella jonkin toiminnan tai ryhmän tukeminen taloudellisesti. Taloudellinen tuki kanavoidaan poikkeamalla verotuksen normijärjestelmästä, minkä johdosta aiheutuu verotukea.³

Verotukia myönnetään Suomessa useille eri tahoille useissa eri tarkoituksissa.⁴ Tukia myönnetään niin yrityksille, luonnollisille henkilöille kuin julkisyhteisöille. Valtionvarainministeriön verotukia koskevassa raportissa vuodelta 2017 on listattu yhteensä 188 verotukea ja -sanktiota sanktioiden sisältyessä samaan listaukseen. Raportissa verotuet on jaoteltu 9 eri toiminta-alueen mukaan, joista tarkemmin jäljempänä kappaleessa 2.1.2.

Tässä tutkimuksessa keskitytään käsittelemään yrityksille kohdistettuja verotukia. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) (jäljempänä EVL tai elinkeinoverolaki) kautta yrityksille myönnettävät verotuet. Lisäksi jotkin tarkasteltavat verotuet koskevat tuloverolain (1535/1992) (jäljempänä TVL) mukaisia verotukia. Tutkittavien verotukien jaottelu perustuu Valtionvarainministeriön julkaisemaan verotukiraportin jaotteluun.⁵ Vertailussa suoriin tukiin huomioidaan myös muiden verolakien mukaisia yritystukia, joskaan ne eivät ole tarkastelun keskiössä.

¹ Tästä esimerkkinä ansiotulojen progressiivinen verotus, jolla tasataan luonnollisten henkilöiden välisiä tuloeroja.

² Rauhanen 2017, s. 9.

³ Kröger – Rauhanen 2010.

⁴ Valtionvarainministeriö 2017, Verotuet 2017-2019, s. 5-12.

⁵ Valtionvarainministeriö 2018, Verotuet 2017-2019. Aiemmin listauksen laatimisesta on vastannut Valtion Taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

Tutkimuksessa ei ole tarkoitus käydä läpi jokaista yksittäistä elinkeinotoimintaa koskevaa verotukisäännöstä, vaan se keskittyy taloudellisesti merkittävimpiin tukiin. Pelkästään EVL-koodin alta löytyy 36 verotueksi raportoitavaa säännöstä, joten on selvää, että tämän mittaisessa tutkimuksessa jokaisen kohdan erillinen tarkastelu johtaisi kunkin kohdan hyvin pintapuoliseen tarkasteluun eikä siksi ole mielekäs vaihtoehto toteuttaa tutkimusta. Kolmen euromääräisesti suurimman tuen lisäksi tutkielmassa käydään läpi nykyistä elinkeinoverotuksen normijärjestelmää.⁶ Lopuksi verotukia käsitellään osana yritystukipoliittikkaa tarkastelemalla tukien sekä tukien tarpeellisuutta että niiden ominaisuuksia.⁷

1.2 Tutkimuskysymys ja kysymyksenasettelu

Kotimaisten oikeustieteilijöiden toimesta verotukia on tutkittu varsin vähän.⁸ Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska verotukien tutkiminen oikeusdogmaattisen metodin avulla ei juuri tuo lisäarvoa verotukia koskevaan keskusteluun. Verotukea aiheuttavia säännöksiä käsitellään kattavasti oikeusdogmaattisissa teoksissa, mutta tarkastelun kohteena ovat säännösten sisältö ja niiden tulkinta, eikä suinkaan niiden aiheuttama tuki.⁹ Tästä johtuen myöskään tämä tutkimus ei ole oikeusdogmaattinen, vaan verotukia tarkastellaan veropoliittisesta näkökulmasta. Tarkastelu tapahtuu ensisijaisesti siten, että tutkittavaa aineistoa analysoidaan ja verrataan taloustieteellisiin tutkimuksiin sekä tilastoihin. Lisäksi elinkeinotoiminnan verotukia koskevaa kokonaiskuvaa pyritään rikastuttamaan esittämällä lainvalmistelussa esitettyjä näkökohtia sekä tukisäännösten tulkinnasta oikeuskäytännössä esiin nousseita kysymyksiä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, minkä vuoksi verotukia käytetään elinkeinotoiminnan tukemiseen ja minkälaisia seurauksia tästä aiheutuu. Tarkastelu koskee erityisesti sitä, ovatko nykyisin yrityksille verojärjestelmän kautta myönnettävät tuet perusteltuja taloudellisen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta.¹⁰ Pohdittavaksi

⁶ Kröger – Rauhanen 2010.

⁷ Yritystuet koostuvat verotukien lisäksi suorista tuista.

⁸ Poikkeuksen tekee OTT Kalle Määttä. Määttä on tutkimuksissaan käsitellyt verotukia oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta.

⁹ Tästä esimerkkeinä mm. Andersson – Penttilä, 2014 sekä Myrsky – Malmgrén, 2014.

¹⁰ Määttä 2016, s. 49. Oikeudenmukaisuuspäämäärillä viitataan talouden toimijoiden välisen tulonjaon oikeudenmukaisuuteen.

tulee myös se, voitaisiinko verotukia koskevaa arviointia tarkentaa, jotta näiden epäkohdat tulisivat paremmin esille.¹¹ Pyrkimyksenä on tuoda esiin verotukea aiheuttavien säännösten taustalla vaikuttavat seikat, tukien taloudellisia vaikutuksia sekä esitellä mahdollisia vaihtoehtoja nykyiselle sääntelylle. Tarkastelu keskittyy elinkeinoverotuksen kannalta taloudellisesti merkittävimpiin verotukisäännöksiin, eikä siten kata kaikkia verotukea aiheuttavia säännöksiä.¹²

Tutkimuksen ytimessä ovat nimenomaan elinkeinoverotukseen liittyvät verotuet. Nämä säännökset sisältyvät pääasiallisesti elinkeinoverolakiin, tosin tarkastelun kohteena tulee olemaan myös tuloverolain osingonmaksua koskeva säännös sen aiheuttaessa merkittävän verotulojen menetyksen.¹³ Lisäksi tuodaan esiin joitakin muita tuloverolakiin pohjautuvia verotukisäännöksiä, joilla on suora vaikutus yritysten toimintaan, vaikka verotuki itsessään kohdistuuakin luonnolliseen henkilöön.

Tutkielmassa pyrin arvioimaan, mitkä ovat nykyisen sääntelyn vaikutukset elinkeinotoiminnalle ja miten näitä normeja voitaisiin mahdollisesti muuttaa. Mahdollisilla muutoksilla tulisi nähdäkseni pyrkiä eroon talouden tehottomuutta edistävästä tukimuodoista. Toisaalta, vaikka verotukiin on tyypillisesti suhtauduttu kriittisesti, ei pidä automaattisesti poissulkea verotukien mahdollisuutta vaikuttaa talouden tehokkuutta lisäävästi. Toisaalta vaikutus saattaa olla myös neutraali. Lisäksi on huomioitava, että Suomi on osa globaalia talousjärjestelmää. Vaikka elinkeinoverotusta koskeva sääntely onkin lähtökohtaisesti valtioiden suvereniteetin piirissä, tiettyjen säännösten ottaminen osaksi lainsäädäntöä on tapahtunut enemmänkin kansainvälisen verokilpailun lähtökohtia silmällä pitäen.¹⁴

Tutkielman tarkoituksena on luoda kokonaiskuva yrityksille, erityisesti osakeyhtiöille suunnatuista verotuista sekä osin myös verojärjestelmästä.¹⁵ Yritystoimintaa tuetaan

¹¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto on jo vuonna 2007 esittänyt, että verotukia koskevaa päätöksentekoprosessia olisi syytä tarkentaa mm. niiden merkittävän taloudellisen vaikutuksen vuoksi. Ks. tarkemmin VTV 2007.

¹² Tutkimuksessa arvioidaan tarkemmin kolmea merkittävintä tukisäännöstä. Tämän lisäksi kuitenkin esitellään elinkeinoverotusta koskeva ns. normiverojärjestelmä, jolloin esitellään nykyisen lainsäädännön suhdetta normijärjestelmään.

¹³ Tarkastelu kohdistuu listamaattoman yhtiön osingonjakoon, joka puolestaan liittyy osakeyhtiöstä saatavan tuoton kokonaisverotukseen.

¹⁴ Tällöin voitaisiin pohtia myös verotukiraportointiin tehtävää muutosta.

¹⁵ Näiden kahden erottaminen toisistaan on hankalaa; verotuet ovat osa verojärjestelmää, joten verotukia koskevassa tarkastelussa on kyse myös verojärjestelmään liittyvistä kysymyksistä.

verotukien lisäksi suorien tukien avulla. Vaikka tarkastelun pääpaino kohdistuukin verotukiin, tehdään tutkielman lopussa myös vertailua näiden kahden tukimuodon välillä. Vertailu toteutetaan esittelemällä tyypillisimpiä kohteita, joita tuetaan julkisin varoin.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimuksessa esiteltävää lainsäädäntöä sekä muuta materiaalia analysoidaan veropoliittisesta näkökulmasta. Analysoinnissa hyödynnetään verotukseen liittyvää taloustieteellistä tutkimusta. Vaikka kysymyksessä ei olekaan oikeusdogmaattinen tutkielma, aineiston analysoinnissa käytetään myös mm. lainvalmisteluaineistoa sekä aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännön hyödyntäminen perustuu erityisesti sen tarkasteluun, miten verolainsäädännön monitulkintaisuus aiheuttaa hankalia lainsoveltamiskysymyksiä, joista puolestaan aiheutuu merkittäviä taloudellisia seuraamuksia. Lainvalmistelua koskevissa kappaleissa pyrin puolestaan esittelemään säännösten säätämisen taustalla vaikuttaneita seikkoja. Tarkastelu on täten ensisijaisesti veropoliittinen, vaikka tutkimuksessa käsitellään joitakin lainopillisia ja puhtaasti taloudellisia ongelmia.

Tutkimuksessa esiteltävää lainsäädäntöä sekä muuta materiaalia analysoidaan sekä normatiivisen, että positiivisen veropoliittikan näkökulmasta. Normatiivinen veropoliittinen tarkastelu liittyy erityisesti hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin. Tällöin voidaan kysyä esimerkiksi sitä, miten verotukea aiheuttavaa säännöstä tulisi muuttaa. Positiivinen veropoliittinen tutkimus tarkastelee sitä, mitä vaikutuksia nykyisellä veropoliitikalla on.¹⁶

Käsillä olevan tutkielman luokitteluun ahtaasti tiettyyn metodologiseen kategoriaan on melko hankalaa.¹⁷ Tutkielmaa on helpompi kuvata sanomalla, että kyse on eri tutkimusmetodeja yhdistävästä tutkimuksesta painottuen elinkeinoveropoliittiseen tarkasteluun. Nähdäkseni tämä tutkimusmetodien tietynlainen yhdistelmä on tässä tapauksessa sopivin, koska tarkoituksena on luoda kokonaiskuva siitä, miksi elinkeinoveropoliittisessa päätöksenteossa on toimittu tällä tavoin, millaisia vaikutuksia toiminnalla on ja mitkä olisivat vaihtoehtoiset toimintatavat. Näiden kysymysten tarkastelu vain yhdestä näkökulmasta tarjoaisi turhan suppean kuvan käsiteltävästä asiakokonaisuudesta.

¹⁶ Veropoliitikasta laajemmin *Määttä* 2007, s. 7.

¹⁷ Metodilajeista tarkemmin *Hirvonen* 2011, s. 28.

1.4 Verotuen määritelmä

Verotuki määritellään kansallisessa verolainsäädännössä tukemistarkoituksessa tehdyksi poikkeamaksi normatiivisesta verojärjestelmästä eli *normijärjestelmästä*. Verotukien tarkoituksena on verovapauksien, verovähennysten, alempien verokantojen ja muihin näihin rinnastuvilla keinoilla tukea jotakin tiettyä verovelvollisryhmää tai elinkeinoa. Verotuen vastakohta on verosanktio. Verosanktion myötä verovelvollisen kohtelu muodostuu verotuksellisesti ankarammaksi, kuin mitä se normin mukaan olisi. Verosanktioita voidaan käyttää esimerkiksi ohjauskeinona, jolla halutaan ohjata verovelvollisia käyttäytymään tietyllä tavalla.¹⁸

Verotukien arvioinnissa kyse ei ole vertailusta kilpailijamaiden verojärjestelmään, vaan vertailun pohjana toimii kansallinen verojärjestelmä.¹⁹ Täysin kansallisesti normijärjestelmää ei kuitenkaan voida määritellä, vaan määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös EU:n verotuksesta antamat direktiivit, verotukien soveltamista säätelevä EU:n vero-oikeus ja näihin säännöksiin kuuluvat valtioneuvoston päätökset sekä sopimusperusteiset yritysverotuksen käytäntösäännökset.²⁰

Jotta jokin verolainsäädännön säännös voidaan määritellä verotueksi, tulee sen normijärjestelmästä poikkeamisen lisäksi täyttää muitakin vaatimuksia. OECD:n suositusten mukaan säännöksen tulee hyödyttää tai tukea rajattua veronmaksajien ryhmää tai taloudellista toimintaa. Lisäksi säännöksellä on oltava tukemistarkoitus, jolla poiketaan verotuksen fiskaalisesta tehtävästä sekä verojärjestelmän tehokkaasta toiminnasta. Tukemistarkoitus ei kuitenkaan ole välttämätön vaatimus, koska verotuki voi hyödyttää myös sellaisia verovelvollisia, joille tukitarkoitusta ei voida ainakaan suoraa näyttää tarkoitettuna.²¹ Näiden vaatimusten ohella verotuen edellytyksenä on se, että se on mahdollista korvata

¹⁸ Määttä, 2007, s. 93.

¹⁹ Rauhanen 2017, s. 11.

²⁰ Rauhanen 2017, s. 11. On kuitenkin huomattava, että elinkeinoverotusta koskevat säännökset ovat pääosin kansallisia, eikä EU-oikeus oikeastaan sisällä suoraan elinkeinoverotusta koskevia säännöksiä. Sen sijaan verotukien kannalta olennaiset valtioneuvoston päätökset ovat nimenomaan EU-oikeutta. Tästä tarkemmin Alkio – Hyvärinen, 2016 4.1 viitattu 1.3.2019.

²¹ Tällöin voidaan ajatella, että verotukea aiheuttavasta säännöksestä aiheutuu ikään kuin ulkoishyötyä sellaisille verovelvollisille, joille tukea ei lakia säädettäessä ole tarkoitettu. Ks. ulkoishyödyistä laajemmin Määttä, 2006, s. 22.

jollakin toisella tukimuodolla, kuten esimerkiksi suoralla tuella. Viimeinen edellytys koskee verolajia itseään; verolajin on oltava riittävän laaja-alainen, jotta sille voidaan ylipääntään määrittää normi.²²

Näin ollen verotuen edellytykset voidaan tiivistää seuraavasti: 1) normijärjestelmästä poikkeaminen, 2) säännöksen tukemistarkoitus, 3) hyödyttää tai tukee tiettyä verovelvollisryhmää tai taloudellista toimintoa, 4) korvattavuus ja 5) verolajin riittävä laajuus. Näiden edellytysten lisäksi säännöksen tulee olla sellainen, ettei sen poistaminen aiheuta verojärjestelmään toimivuuden olennaista muutosta tai ettei verojärjestelmässä ole jokin toinen säännös, joka kumoaa verotuen.

²² OECD, 1996.

2. VEROTUKIEN RAPORTOINTI JA LASKENTA

2.1 Verotukien raportointi

2.1.1 Yleistä raportoinnista

Verotukia koskeva raportointi on jokseenkin vaihtelevaa niin EU-maiden kuin Pohjoismaidenkin kesken. Tämä osaltaan vaikeuttaa verotukien vertailua eri maiden välillä.²³ Vuonna 2014 EU-jäsenmaista yhteensä 19 maata raportoivat vuosittain myöntämänsä verotuet. Suomen lisäksi Puola, Iso-Britannia, Viro, Latvia ja Tšekki eivät perusta raportointiaan lakiin.²⁴

Maailmalla verotukien raportointiin ensimmäisenä ryhtyi Saksa vuonna 1959 julkaistulla raportilla. Alkuperäisessä raportissa sovellettiin hyvin laajaa verotuen käsitettä, mikä johti siihen, että monet yleiset veronhuojennukset määriteltiin verotuksiksi. Myöhemmin määritelmää muutettiin siten, että ainoastaan yrityksille ja elinkeinoelämälle suunnatut tuet käsitellään verotukina.²⁵ Tämä on hyvä esimerkki siitä, minkä vuoksi eri maiden verotukien keskinäinen vertailu on varsin hankalaa.²⁶

Toinen verotukiraportoinnin edelläkävijä on Yhdysvallat. Rauhanen katsoo, että verotukiraportoinnin alkuna voidaan pitää vuonna 1967 laadittua liittovaltion verolakien kannustimia koskevaa selvitystä.²⁷ Raportti julkaistiin vuonna 1968 valtionvarainministeriön vuosikertomuksessa.²⁸ Ensimmäinen varsinainen verotukiraportti Yhdysvalloissa julkaistiin vuonna 1976 valtion budjetin yhteydessä.²⁹ Yhdysvaltain verotukiraportoinnin osalta erityisen merkillepantava seikka on se, että vuonna 1985 julkaistussa teoksessa³⁰ ilmaistu verotuen määritelmä on ollut pohjana useiden maiden verotukimäärittelylle.

²³ Muita vertailua hankaloittavia tekijöitä ovat esim. verotuen erilaiset määritelmät, normijärjestelmien erilaisuus sekä eri maiden käyttämät verotukien laskentamenetelmät. Ks. *Määttä*, 2012, s. 51.

²⁴ *Rauhanen* 2017, s. 22.

²⁵ OECD, 2010b, s. 88.

²⁶ Kansainvälisen vertailun rajoituksista laajemmin, OECD 2010a, s. 49.

²⁷ *Rauhanen* 2017, s. 22.

²⁸ OECD, 1996, s. 107.

²⁹ OECD, 2010b, s. 134.

³⁰ Surrey – McDaniel, 1985.

Nykyisin Yhdysvalloissa laaditaan vuosittain raportti verotuista, jotka aiheutuvat liittovaltion verolakien säännöksistä. Raportissa esitetään arvio kuluvan vuoden verotuista sekä arvio verotukien määrästä seuraavien kymmenen vuoden aikana. Verotuet jaetaan raportissa yhteensä 16 eri luokkaan ja jokainen verotukea aiheuttava säännös (172 kpl) käydään lyhyesti läpi raportissa. Kyseisen raportin laskennassa ei huomioida käyttäytymisvaikutuksia, vaan tukien laskenta on staattista perustuen menetetyin verotulon laskentaan.³¹

2.1.2 Raportointi Suomessa

Verotukien raportointi Suomessa aloitettiin vuonna 1988 Valtionvarainministeriön laatimalla raportilla.³² Alun perin raportointi perustui Pohjoismaisen ministerineuvoston Skatteutgifter-raporttiin.³³ Suomi oli verotukia koskevan raportoinnin osalta Pohjoismainen edelläkävijä, sillä Ruotsissa raportointi aloitettiin vuonna 1997, Norjassa 1999 ja Tanskassa 1998.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä verotukia ei mainita millään tavalla. Yhtäältä verotukien raportointi on lakiin perustumatonta ja toisaalta lainsäädännössä ei määritellä verotukea.³⁴ Suomen raportin koonnista vastaa nykyisin Valtionvarainministeriö. Aiemmin tehtävä kuului Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskukselle, jolle Valtionvarainministeriö alun perin tehtävän siirsi.³⁵ Nykyinen verotukiraportti pohjautuu vuonna 2010 julkaistuu normijärjestelmään, jota käydään jäljempänä tarkemmin läpi elinkeinoverotuksen osalta.³⁶ Verotukiraportti esitetään taulukkona, josta selviää mistä säännöksestä verotuki johtuu, mille toiminta-alueelle ja mihin verolajiin tuki kuuluu. Taulukossa esitetään raporttia edeltävän vuoden osalta verotuen toteutunut määrä sekä arvio tuen määrän kehityksestä kahden seuraavan vuoden osalta. Suomessa verotuet raportoidaan kaikkien

³¹ U.S. Department of the Treasury Office of Tax Expenditures. October 19, 2018.

³² Valtionvarainministeriö, 1989.

³³ Nordisk Skatteutgiftsgruppen, 1987.

³⁴ *Määttä*, 2012, ss. 40.

³⁵ Verotukien laskenta perustuu edelleen VATT:n tuottamiin lukuihin, mutta tulosten julkaisu on siirretty VM:n vastuulle.

³⁶ VATT, 2010.

veronsaajien osalta. Tällöin menetetyissä verotuloissa ei huomioida ainoastaan valtion, vaan esimerkiksi kuntien ja seurakunnan menettämät verotulot.

Suomen verotukia koskeva raportti on itsessään hyvä asia, koska se tuo esiin lainsäädännön kautta myönnettävät verotuet ja niiden rahallisen arvon. Raportin avulla verotuet on ensinnäkin mahdollista havaita, jotta ne voidaan tuoda julkiseen keskusteluun päättäjien arvioitavaksi. Toisaalta Suomessa julkaistava raportti on kuitenkin melko suppea sen tarjotessa vain edellä esitellyn informaation. Raportin jaottelu perustuu toiminta-alueisiin, joita on yhteensä yhdeksän.³⁷ Esimerkiksi Ruotsissa verotuet jaotellaan menoluokkien perusteella. Tällä tavalla jaoteltuna Ruotsin verotukiraportissa menoluokkia on yhteensä 27.³⁸ Vaikuttaakin siltä, että Suomen raportointitapa ei sisällä tarpeeksi yksityiskohtaista informaatiota verotuista, vaan tarjoaa enemmänkin suuntaa-antavan katsauksen yhteiskunnan menettämistä verotuloista. Karkean jaottelun ongelmana on mm. se, ettei se ilmennä mihin tarkoitukseen tuki on myönnetty. Verotukien tarkempaan raportointiin olisikin jatkossa syytä kiinnittää huomiota, etenkin kun verotukien summat näyttäisivät jatkuvasti kasvavan.³⁹

1. Yleinen hallinto
2. Opetus, tiede ja kulttuuri
3. Sosiaaliturva
4. Terveystieteiden ja terveydenhuolto
5. Asuminen ja ympäristö
6. Maa- ja metsätalous
7. Liikenne
8. Teollisuus ja elinkeinot
9. Ei eriteltävissä

*Taulukko 1. Verotukien jaottelu toiminta-alueittain Suomen verotukiraportissa.*⁴⁰

2.1.3 Vaihtoehtoisia raportointitapoja

Ruotsin verotukiraportointi poikkeaa Suomen raportoinnista siten, että raportointi on lakisääteinen velvollisuus (Budgetlag 2011:203 10 kap. 4 §: *Regeringen ska varje år lämna*

³⁷ Verotuet 2017-2019, s. 3.

³⁸ Regerings Skrivelse 2017/18:98, s. 29.

³⁹ Verotukien määrään vaikuttaa toki talouden suhdanteet, joiden vuoksi verotukien kokonaismäärän kasvusta ei tule tehdä johtopäätöstä, että verojärjestelmän kautta myönnettävät tuet olisivat lisääntyneet tai nykyisiä tukien ehtoja olisi muutettu.

⁴⁰ Kyseinen luokittelu on ollut voimassa siitä lähtien, kun verotukia on Suomessa alettu raportoidaan. *Rauhane*, 2017, s. 24.

en redovisning av skatteutgifter till riksdagen.) Ruotsin hallitus julkaisee vuosittain verotukia koskevan raportin. Edellä kerrotulla tavalla Ruotsin verotukiraportissa verotukien jaottelu perustuu menoluokkiin. Raportissa ilmoitetaan kuluvan vuoden verotuet sekä arviot verotukien suuruudesta kolmelle seuraavalle vuodelle. Erona Suomeen on kuitenkin se, että Ruotsin raportti käsittelee verotukia veronsaajien osalta ainoastaan Valtion näkökulmasta, kun taas Suomen raportti koskee myös kuntia sekä seurakuntia veronsaajana. Vaikka esim. kuntien veromenetyksiä ei raportissa huomioida, valtion verotus saattaa vaikuttaa muiden veronsaajien verotuloihin.⁴¹ Suomen raporttiin verrattuna Ruotsin vastaava on joka tapauksessa huomattavasti kattavampi. Pelkästään se asia, että Ruotsin verotukia koskeva raportti on pituudeltaan 65 sivua ja Suomen raportti 12 sivua, kertoo raportoinnin eroavaisuudesta. Yhdysvaltojen tapaan Ruotsin raportissa esitetään lyhyt kuvaus jokaisesta verotukea aiheuttavasta säännöksestä.⁴² Tämänkaltainen lyhyt kuvaus tai selite olisi tervetullut lisä myös Suomen raporttiin. Lyhyt selite on hyvä tapa konkretisoida kyseisen säännöksen vaikutusta verotukseen.

1. Valtakunnan hallitus
2. Kansantalous ja finanss hallinto
3. Verotus, tulli ja ulosotto
4. Oikeuslaitos
5. Kansainvälinen yhteistyö
6. Maanpuolustus ja yhteiskunnan kriisivalmius
7. Kansainvälinen kehitysyhteistyö
8. Maahanmuutto
9. Terveysten- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto
10. Sairaiden ja vammaisten taloudellinen turva
11. Vanhusten taloudellinen turva
12. Perheiden ja lasten taloudellinen turva
13. Yhteisöllisyys ja tasa-arvo
14. Työmarkkinat ja työelämä
15. Opintotuki
16. Koulutus ja yliopistotutkimus
17. Kulttuuri, media, uskontokunnat ja vapaa-aika
18. Yhdyskuntasuunnittelu, asuntojen hallinta ja rakentaminen sekä kuluttajapolitiikka
19. Alueellinen kasvu
20. Julkinen ympäristön- ja luonnonsuojelu
21. Energia

⁴¹ OECD, 2010b, s. 121. Ks. Verotukien raportoinnista kattavan esityksen tarjoaa, *Määttä* 2012, ss. 36.

⁴² Regerings Skrivelse 2017/18:98, ss. 39.

22. Liikenne ja viestintä
23. Alueelliset elinkeinot, maaseutu ja elintarvikkeet
24. Elinkeinoelämä
25. Julkinen tuki kunnille
26. Valtionvelan korot ym.
27. Maksut EU:lle

Taulukko 2. Ruotsin verotukiraportin menoluokat.

Myös OECD on esittänyt oman verotukia koskevan luokittelunsa.⁴³ Kyseinen malli korostaa puolestaan tukien tavoitetta ja kohdetta. Malli on laadittu siten, että se soveltuisi mahdollisimman hyvin verotukien vertailuun. Mallin ongelmana on kuitenkin pidetty sen monitulkintaisuutta.⁴⁴

1. Pienituloiset (ei työhön liittyvät)
2. Työhön kannustavat
3. Eläkeläiset
4. Työntekijät (ei terveyteen tai eläköitymiseen liittyvät)
5. Koulutus
6. Terveys
7. Asuminen
8. Yleinen liike-elämä ja investoinnit
9. Tutkimus ja kehittäminen
10. Toimialakohtainen tuki
11. Pääomatulojen huojennus
12. Hallintojen väliset suhteet
13. Hyväntekeväisyys
14. Muut

Taulukko 3. OECD:n suositus verotukien jaottelusta tarkoituksen ja kohteen mukaan.

Miten verotukien raportointi sitten tulisi tehdä? Edellä esitetystä pääpiirteisestä tarkastelusta käy ilmi, että verotukien raportointi on jokseenkin vaihtelevaa, eivätkä kaikki maat sitä edes tee. Kuten edellä on useasti todettu, verotukien kansainvälinen vertailu on hankalaa mm. raportointitapojen ja normijärjestelmien vaihtelevuuden vuoksi. Vaikka pelkkä raporttien yhtenäistäminen ei johdakaan verotukien täydelliseen

⁴³ OECD 2010b, s. 73.

⁴⁴ Tästä ongelmasta tarkemmin *Rauhanen, 2017, s. 26.*

vertailukelpoisuuteen, mahdollistaisi se kuitenkin joidenkin asioiden vertailun eri maiden välillä.⁴⁵ Toisaalta laadukas raportti tarjoaa hyvän pohjan veropoliittiselle päätöksenteolle.⁴⁶

Olennaista ei siten olekaan verotukien kansainvälinen vertailu, koska eri maiden vero- ja normijärjestelmät ovat hyvin erilaisia.⁴⁷ Verotukien raportointi sopii ennen kaikkea kansallisen talouspoliittisen päätöksenteon tueksi. Riittävän kattavan ja tarkan raportoinnin avulla poliittisilla päättäjillä olisi käytössään työkalu, jonka avulla voidaan seurata verotuille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

2.2 Veroverotukien laskenta

2.2.1 Yleistä

Verotukien raportoinnin kannalta on merkityksellistä, miten verotuet lasketaan. Verotukien laskentaan on käytössä kolme erilaista mallia: menetetyin verotulon menetelmä (revenue foregone approach), potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä (revenue gain approach) sekä menoekvivalenssimenetelmä (outlay equivalence approach).⁴⁸ Näitä käyttämällä päädytään hieman erilaisiin tuloksiin. Käytettävä menetelmä valitaan tavoitteesta, johon laskennalla tähdätään. Esimerkiksi silloin, kun verotuki lakkautetaan ja halutaan selvittää suurin mahdollinen verotulo, on potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä sopivin laskentatapa.⁴⁹

2.2.2 Laskentatavat

Menetetyin verotulon menetelmässä arvioidaan menetelmän nimen mukaisesti sitä, kuinka paljon verotulo vähenee verotuen käyttöönoton jälkeen. Verovelvollisen näkökulmasta katsottuna tällä tavoin laskettava summa kuvaa verovelvollisen nettotulojen kasvua. Tässä laskentamallissa ei oteta huomioon verovelvollisten käyttäytymistä. Tällöin

⁴⁵ Esimerkiksi verotukien tavoitteisiin perustuva luokittelu toisi esiin eri maiden verotukien painopistealueita.

⁴⁶ OECD, 2010a, s. 45.

⁴⁷ Poikkeuksena tästä on EU-jäsenvaltioissa tapahtuva arvonlisäverotus, jota on yhdenmukaistettu ns. arvonlisäverodirektiivillä (Neuvoston direktiivi 2006/112/EY).

⁴⁸ TARC, 2014, s. 41.

⁴⁹ Rauhanen, 2017, ss. 29.

verotuki lasketaan säännös kerrallaan ja oletetaan, että muut säännökset säilyvät muuttomattomina.⁵⁰

Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmässä mitataan verotulojen lisäystä tai säästöä. Nämä syntyvät joko olemassa olevan verotuen poistamisesta tai siitä ettei verotukea oteta lainkaan käyttöön. Erona ensin esiteltyyn malliin on se, että tässä mallissa huomioidaan verovelvollisten käyttäytyminen. Toisena erona menetetyt verotulon menetelmään on se, että tässä laskentamallissa huomioidaan kaikki verotulot, jolloin ne ovat ikään kuin vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.⁵¹

Menoekvivalenssimenetelmässä arvioidaan sitä, kuinka paljon julkisia menoja tulisi lisätä, jotta verovelvollisen nettotulot pysyisivät ennallaan, mikäli verotuki poistettaisiin ja muutettaisiin suoraksi tueksi. OECD:n mukaan tällaisen vertailun mahdollistamiseksi verotuet tulee jakaa kahteen luokkaan: 1) ”tax subsidy” ja 2) ”tax transfer”.⁵² Ensimmäinen termi viittaa verotukeen, jolla on välitön liityntä hyödykkeen hankintaan. Esimerkkinä tällaisesta verotuesta on alennettu alv-kanta. Toinen termi puolestaan viittaa nettotulon kasvattamiseen liittyvään verotukeen, kuten tuloveroasteen alentamiseen.⁵³

Näiden kolmen laskentamenetelmän eroja voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä.⁵⁴ Aluksi lähdetään liikkeelle 1 000 yksikön veronalaisesta tulosta. Tähän tuloon kohdistuu 200 yksikön efektiivinen vähennys, jolloin verotettavaksi tuloksi jää 800 yksikköä. Tässä esimerkissä verotettavaan tuloon sovelletaan progressiivista verotusta, jossa on kaksi tuloluokkaa: 800 yksikköön saakka sovelletaan 20 prosentin marginaaliveroa ja tämän ylittävään tuloon osaan 30 prosentin marginaaliveroa. Mallissa veroton alv-kanta on 10 prosenttia. Vähennyksen (200) poistaminen vaikuttaa siten, että nettotulo pienenee, mikä vähentää myös kulutusta. Tässä mallissa oletetaan, että tämä nettotulojen väheneminen aiheuttaa arvonlisäveron kertymän pienenemisen marginaalista tulonvähennystä vastaavalla määrällä. Tämä määrä on pienintä tuloa vastaava määrä eli 0,1.

⁵⁰ Rauhanen, 2017, s. 30

⁵¹ Villela ym. 2010, s. 24.

⁵² OECD, 2004, s. 17.

⁵³ Rauhanen, 2017, s. 29.

⁵⁴ Villela ym., 2010, s. 25.

Menetetyn verotulon menetelmässä tuen laskenta tapahtuu tukikohtaisesti ja tämän mallin mukaan vähennyksen poistamisen jälkeisestä tulosta marginaaliveron mukaan. Vähennyksen poistamisen jälkeen marginaaliverokanta määräytyy 1 000 verotettavan tulon kohdalta, jolloin verotuki on $200 \times 30 \% = 60$.

Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmässä huomioidaan kaikki verotulot. Sillä sen sijaan ei ole merkitystä, kohdistuuko verotuki näihin verotuloihin. Kaikkien verotulojen lisäksi huomioidaan käyttäytymisvaikutukset, kuten edellä todettiin. Tämän myötä käytettävissä olevat tulot vähenevät 60 yksiköllä eli poistuneella verotuen määrällä. Oletettavana on siis kulutuskäyttämisen nk. marginaalinen muutos, joten arvonlisäverotulot vähenevät $60 / 1,1 \times 10 \% = 5,5$. Näin verotuen määräksi muodostuu $60 - 5,5 = 54,5$.

Menoekvivalenssimenetelmässä verotettavan tulon määrä eroaa muista malleista; tämä johtuu siitä, että tuloon lisätään poistetun verotuen (200) suuruinen veronalainen suora tuki. Näin ollen laskukaava on seuraava: $200 \times 30 \% / (1 - 30 \%) = 85,7$. Tällä tavalla laskettuna nettotulon suuruus vastaa verotuen kanssa laskettua nettotuloa.

	Verotuen kanssa	Ilman verotukea		
		Menetetyn verotulon menetelmä	Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä	Menoekvivalenssimenetelmä
1. Veronalainen tulo	1000	1000	1000	1000
2. Vähennys tulosta	200			
3. Vastaava suora tuki				85,7
4. Verotettava tulo (1-2+3)	800	1000	1000	1085,7
5. Marginaaliveroaste (%)	20	30	30	30
6. Tulovero	160	220	220	245,7
7. Nettotulo (1+3-6)	840	780	780	840
8. Korkeimman tuloluokan vero		60	60	85,7
9. Käyttäytymismuutos (alv:n menetytys)			5,5	

10. Verotuki (8-9)		60	54,5	85,7
-----------------------	--	----	------	------

Taulukko 3. Verotukien laskentamenetelmien vertailua, Veronalaisen suoran tuen vaihtoehto.⁵⁵

⁵⁵ Vilela ym. 2010, s. 26.

3. ELINKEINOVEROTUKSEN NORMIJÄRJESTELMÄ

3.1 Normijärjestelmän teoreettinen tausta

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on vuonna 2010 julkaissut koko verolainsäädännön kattavan valmisteluraportin 5/2010, jossa käydään läpi eri verolajien normijärjestelmät.⁵⁶ Raportti on toteutettu Valtionvarainministeriön toimeksiannosta ja siihen osallistunut varsin suuri joukko alan suomalaisia asiantuntijoita eri ministeriöistä. Alla käsiteltävä normijärjestelmän sisältö perustuu kyseiseen VATT:n raporttiin. Alla esitettävä normijärjestelmää koskeva selvitys esittelee normijärjestelmään perustuvan verotukilaskennan lähtökohdan.

Saadakseen selkeän kuvan elinkeinoverotuksen kautta kanavoitavista verotuista, on olennaista ensin tietää, mikä ja minkälainen on se *normijärjestelmä*, josta poikkeaminen aiheuttaa verotuen tai verosanktion.⁵⁷ Normijärjestelmä ei ole mikään ihanne- tai optimiverojärjestelmä vaan enemmänkin verotukien laskennan lähtökohta, joka on oltava, että tukien laskenta olisi jollakin tavalla mielekästä. Kuten alta selviää, normijärjestelmä ei kuitenkaan ole täysin johdonmukainen, vaan se sisältää joitakin vallitsevan verojärjestelmän elementtejä, jotka eivät ainakaan teorian tasolla kuuluisi normiin.⁵⁸ Tällöin voidaankin kysyä, olisiko normijärjestelmää muokattava siltä osin, kuin sen epäjohdonmukaisuus ikään kuin jättää jonkin verotuen kokonaan raportoinnin ulkopuolelle. Verotukiraportoinnin kannalta olisi erityisen tärkeää, että normijärjestelmä sisältäisi mahdollisimman vähän epäjohdonmukaisuuksia, jotka vastaavat voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Tuloverotuksessa, johon elinkeinotulon verotus osaltaan kuuluu, normin teoreettisen pohjan muodostaa SHS-tulokäsite. *Schanz-Haig-Simons* -tulokäsite (SHS) perustuu mahdollisimman laajaan tuloon, jonka mittana on verovuoden aikana tapahtuneen nettovarallisuuden lisäyksen ja kokonaiskulutuksen yhteismäärä.⁵⁹ Vaihtoehto SHS-tulokäsitteelle on menoverotukseen perustuva malli, jossa veropohja muodostuu verovuoden SHS-

⁵⁶ Kröger - Rauhanen 2010.

⁵⁷ Mikesell 2010.

⁵⁸ Tällaiset poikkeukset ovat omiaan hankaloittamaan normin määrittämistä. Toisaalta verotukien tarkastelussa ei välttämättä ole pakonomainen normin määrittäminen, vaan enemmänkin verotukien tarpeellisuuden ja taloudellisen tehokkuuden arviointi. Tätä toki osaltaan helpottaa johdonmukainen normijärjestelmä.

⁵⁹ Dodge, 2005, s. 400.

tuloista vähennettynä periodin säästämällä.⁶⁰ Nämä kaksi mallia johtavat kuitenkin hyvin erilaisiin lopputuloksiin. Tuloverotukseen (SHS) perustuvassa normissa pääomatuloihin tehtävät huojennukset ja vähennykset johtaisivat verotuen syntymiseen, kun taas menoverotukseen perustuvassa systeemissä säästön vähennyskelvottomuus/puuttuminen johtaisivat verosanktioon.⁶¹

3.2 Tarkastelutavasta

Seuraavaksi tarkastelen normijärjestelmän suhdetta voimassa olevaan lainsäädäntöön. Elinkeinoverotus on pääasiallisesta linjakkuudestaan huolimatta osin monimutkainen kokonaisuus. Samalla tavalla myös sitä koskeva normijärjestelmä sisältää joitakin järjestelmän johdonmukaisuutta heikentäviä poikkeuksia, joista alla tarkemmin.

Verotuet muodostuvat lainsäädännön poikkeamista suhteessa normijärjestelmään. Mikäli jonkin asian oikeustila on epäselvä, vaikuttaa se myös verotukien raportointiin. Vaikka tässä tutkimuksessa verolainsäädäntöä ei muuten arvioida oikeusdogmaattisesta näkökulmasta, on mielestäni normijärjestelmän tarkastelun yhteydessä tarpeen tuoda esiin lain tulkintaan liittyviä näkökohtia.

Tarkoitus ei ole kuitenkaan tarkastella elinkeinoverotusta koskevaa lainsäädäntöä perinpohjaisesti, vaan tuoda esiin normijärjestelmän ja lainsäädännön sisällön keskinäisiä ristiriitoja sekä kysymyksiä, joita voitaisiin ottaa huomioon verotukien raportoinnissa. Koska tutkimuksen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva elinkeinoverotuksen kautta myönnettävistä verotuista, on tarkastelussa tarpeen avata myös lain tulkintaan liittyviä ongelmia. Näihin ongelmiin esitetyt ratkaisut esitetään sekä oikeuskäytännöstä että kirjallisuudesta.

3.3 Veropohja ja -kanta

Normijärjestelmä perustuu nimellistulojen verotukseen. Nimellistulojen verottamisesta johtuen ainoastaan realisoituneita tuloja verotetaan ja toisaalta vain realisoituneet menot ovat vähennyskelpoisia. Elinkeinoverolaissa noudatetaan realisointiperiaatetta, jonka

⁶⁰ Rauhanen, 2017, s.12.

⁶¹ European Commission: Tax expenditures in direct taxation in EU Member States, 2014.

mukaan ainoastaan realisoitunut tulo voi olla veronalaista.⁶² Normin mukainen nimellistulojen verotus ei kuitenkaan ole täysin ehdoton, vaan tietyissä tapauksissa myös realisoitumattoman tulon veronalaisuus on normin mukaista. Edellytyksenä normin mukaisuudelle on, että realisoitumattomaan tuloon kohdistuvat menot ovat vähennyskelpoisia.⁶³ Vastaavasti myös menon tulee pääsääntöisesti realisoitua, jotta se täyttää vähennyskelpoisuuden vaatimukset. Esimerkkinä tällaisesta realisoitumattomasta menosta on EVL 47 §:ssä mainittava takuuvaraus.

Normijärjestelmään kuuluva tulolähteiden- ja tulolajien jaottelu vastaa täysin elinkeinoverolain mukaista jaottelua. Tulolähteinä yritystoiminnassa ovat elinkeinotulo, henkilökohtainen tulo sekä maatalouden tulo. Tulolajeina puolestaan ovat ansio- ja pääomatulot. Kyseisen jaottelun lisäksi normia vastaa TVL 119 §:n mukainen 10 vuoden tappiontasausaika.

Elinkeinoerotuksen normijärjestelmän perustana on SHS-tulokäsitteeseen pohjautuva mahdollisimman laaja tulo.⁶⁴ Normijärjestelmässä kaikki tulot ovat veronalaista tuloa ja niiden hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot vastaavat menot vähennyskelpoisia.⁶⁵ Suomen nykyinen elinkeinoverolaki itse asiassa on jokseenkin lähellä tämän kaltaista järjestelmää, mitä ilmentävät elinkeinoverolain 4 § ja 7 §:t. Kyseiset säännökset muodostavat lähtökohdan elinkeinoverotuksen laajalle tulokäsitteelle, josta kuitenkin erinäisillä säännöksillä poiketaan.

Normin mukaan yritykseen sijoitettu pääoma ja emissiovoitot eivät ole veronalaista tuloa. Normijärjestelmä sisältää kuitenkin sellaisen poikkeuksen, että pörssiin listautumisesta

⁶² *Tulo* on määritelty suoritteesta saaduksi vastikkeeksi. Tulon realisoitumisen edellytyksenä katsotaan olevan se, että tuloksi katsottavan erän on täytynyt syntyä peruuttamattomasti ja lopullisesti. Lisäksi edellytetään, ettei verovelvollisen tarvitse enää suorittaa luovutus- tai muita toimia sen aikaansaamiseksi. Ks. *Andersson - Penttilä*, 2014, s. 106. Tulon lopullisuuteen liittyen ks. KHO 2012:112, jossa oli kyse kiinteistö-osakeyhtiön osakkeiden sale and lease back -ehdoin tapahtuneesta vakuusjärjestelystä. KHO katsoi, että osakkeiden luovuttaminen kyseisin ehdoin muodosti luovutuksen, vaikka verovelvollisella oli oikeus ja myös velvollisuus lunastaa osakkeet takaisin tietyn ajan kuluessa.

⁶³ *Kröger – Rauhanen* 2010, s. 20. Esimerkkinä normiin kuuluvasta realisoitumattomasta tulosta ovat esim. EVL 5 §:n 8 kohdassa tarkoitettujen kaupankäyntitarkoituksessa pidettävät rahoitusvälineet. Arvonnousun tuloksi realisoitumisen edellytyksenä on rahoitusvälineen arvostaminen käypään arvoon kirjanpidossa.

⁶⁴ Vaikkakin elinkeinoverotuksessa veropohja on varsin laaja, sisältää se myös verovapaita tuloja. Elinkeinoitoiminnan verovapaita tuloista laajemmin *Mattila* 2014, ss. 236.

⁶⁵ *Kröger – Rauhanen* 2010, s. 20.

aiheutuvat menot ovat vähennyskelpoisia. Vero-oikeudessa jo pitkään voimassa ollut näkemys on, että pääomansijoituksista ei aiheudu sen saajalle (yritys) veronalaista tuloa. Pääomasijoitusten verovapaudesta säädetään EVL 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa, joten laki ja normijärjestelmä vastaavat toisiaan tältä osin.

Pääomasijoitusten verovapautta perustellaan mm. sillä, että pääomaa sijoittavalla taholla (tyypillisesti yrityksen osakas) on oikeus osallistua yrityksen päätöksentekoon sekä oikeus osinkoon yrityksen sitä maksaessa. Yritystoiminnan päättyessä yhteisön jäljelle jääneet varat jaetaan osakkaille jako-osana.⁶⁶ Sinänsä on selvää, että yhteisön omistajan oman pääoman ehtoisena yhteisöön tekemä sijoitus ei ole yhteisön veronalaista tuloa. Aina ei kuitenkaan kyse puhtaasta rahasuorituksesta yhtiölle, joten oikeuskäytännössä on jouduttu arvioimaan, onko kyse yhtiön veronalaisesta tulosta tai mahdollisesti lahjasta.⁶⁷ Toinen rajanveto-ongelma on mahdollinen pääomasijoituksen ja lainan välillä. Esimerkiksi yrityksen maksukyvyyn ollessa kriittinen saattavat omistajatahot rahoittaa sitä antamallaan lisärahalta. Onko tällöin kyse oman pääoman ehtoisesta sijoituksesta vai yritykselle myönnettävästä lainasta?⁶⁸

Tapauksessa KHO 2014:119 oli kyse siitä, että A Oy oli saanut pääomistajaltaan yhtiöltä B 15 miljoonan euron suuruisen lainan. Laina oli niin sanottu IFRS-hybridilaina, jota käsitellään tilinpäätöksessä omana pääomana. Lainan antaminen perustui A Oy:tä rahoittaneiden pankkien vaatimukseen lisärahoituksesta, jonka tuli olla maksunsaantijärjestykseltään pankkilainoihin nähden toissijainen. Näin ollen kyseinen laina oli vakuudeton eikä sen maksamiselle ollut asetettu eräpäivää. Laina voitiin maksaa takaisin ainoastaan A Oy:n vaatimuksesta ja vain, jos lainasopimuksessa tarkoitetut pankkilainat on maksettu ensin kokonaisuudessaan. Lainan kiinteä korko oli 30 prosenttia ja korko lisättiin pääomaan.

A Oy oli vuonna 2009 ilmoittanut elinkeinotoiminnan tulosta vähennettäväksi 1 337 500 euroa, joka oli kertynyt B:n myöntämän lainan koroista. Konserniverokeskus oli käsitellyt

⁶⁶ *Andersson – Penttilä* 2014, s. 158.

⁶⁷ Ks. tästä problematiikasta KHO 1987 B 635 ja KHO 1988 B 593, joissa alihintaista osakeluovutusta yhtiölle pidettiin pääomansijoituksena eikä veronalaisena lahjana.

⁶⁸ Sinänsä asialla ei ole merkitystä tulon veronalaisuuden suhteen, koska sen paremmin oman tai vieraan pääoman ehtoinen rahoitus ei ole veronalaista tuloa. Sen sijaan asialla on taloudellista merkitystä siinä mielessä, että vieraan pääoman kustannus on verolainsäädännön mukaan vähennyskelpoinen meno kun taas oman pääoman kustannus (osingot) eivät ole vähennyskelpoisia.

lainaa verotuksessa oman pääoman ehtoisena sijoituksena ja lisännyt em. summan yhtiön tuloon verotusmenettelystä annetun lain 31 § 1 momentin nojalla. Asiassa oli ratkaistava sekä kysymys rahoituksen luonteesta (oma vai vieras pääoma) sekä voitiinko lainaa uudelleenluonnehtia VML 31 §:n 1 momentin perusteella. Ensimmäisen kysymyksen osalta KHO katsoi, että ottaen huomioon lainaehdot kokonaisuudessaan ja lainan myöntämishetkellä vallinneet taloudelliset olosuhteet, lainaa oli pidettävä vieraana pääomana. Lisäksi KHO katsoi Helsingin hallinto-oikeuden tavoin, ettei tällaista lainan uudelleenluonnehdintaa voitu tehdä kyseisen säännöksen perusteella. Äänestys 3-2.⁶⁹

Myöskään yrityksen emissiovoitot eivät normin mukaan ole veronalaista tuloa. Emissiovoitoilla tarkoitetaan osakkeesta osakemerkinnässä perityn hinnan ja osakkeen nimellisarvon erotusta. Myös tältä osin normi vastaa nykyistä elinkeinoverolakia, joten tästä ei aiheudu verotukea eikä -sanktiota.

Normin mukaisesti yhtiön listautumisesta aiheutuvat menot ovat kuitenkin vähennyskelpoisia.⁷⁰ Elinkeinoverolaki ei sisällä erillistä listautumisesta aiheutuvien kulujen vähentämistä koskevaa säännöstä. Käytännössä tällaisia listautumisesta aiheutuvia menoja aiheuttavat erilaiset asiantuntijapalvelut, kuten juridinen konsultointi, rahoitus- ja tilintarkastuspalvelut. Oikeuskäytännössä tällaiset asiantuntijapalveluista aiheutuvat kulut on katsottu vähennyskelpoiksi menoiksi vuosikuluina.⁷¹ Edellä viitatussa tapauksessa ei ollut kyse listautumisesta pörssiin, mutta siinä käsiteltiin samankaltaisia asiantuntijakustannuksia, joita myös listautumisesta tyypillisesti aiheutuu. Lisäksi myös listautumisessa on kyse yhtiölle kuuluvien osakkeiden luovuttamisesta.

Yhtiön listautuessa nousee esiin kysymys tulojen ja menojen kohdistamisesta yrityksen ja sen osakkaiden välillä. Ovatko listautumisesta aiheutuvat menot nimenomaan yhtiön tulojen hankkimisesta johtuvia menoja vai tulisiko nämä menot katsoa yhtiön osakkaiden

⁶⁹ Ks. kyseisen tapauksen arvioinnista laajemmin *Isomaa-Myllymäki* 2014, s. 469.

⁷⁰ *Kröger – Rauhanen* 2010, s. 20.

⁷¹ Ks.ratkaisu KHO 2012:129. Tapauksessa A Oyj oli myynyt B Oy:n osakekannan yhden euron kauppahinnalla. Osakkeiden hankintameno oli 1 000 262,37 euroa ja myyntiin liittyvät asiantuntija- ja tilintarkastuspalkkiot 536 823,17 euroa. Osakkeet olivat A Oyj:n käyttöomaisuutta, jonka luovutushinta oli verovapaata tuloa ja hankintameno vähennyskeltoton meno. A Oyj:llä oli oikeus vähentää verotuksessaan osakkeiden myyntiin liittyvät asiantuntija- ja tilintarkastuspalkkiot verovapaan luovutushinnan ylittävältä osalta. Äänestys 3-2. Samoin ratkaisussa KHO 2017:127 tällaiset kustannukset katsottiin vähennyskelpoiksi.

tulojen hankkimisesta johtuviksi menoiksi? Verohallinnon ohjeen mukaan tällaiset menot olisi nimenomaan kohdistettava osakkeita luovuttavien osakkaiden menoksi.⁷² Tämä on sinänsä johdonmukaista, koska myös luovutuksesta aiheutuvat tulot kohdistuvat osakkeille. Toisaalta ongelma aiheutuu siitä, että asiantuntijoiden käyttämisestä aiheutuvat kulut maksaa tyypillisesti nimenomaan yritys, eivät sen osakkaat.

Verohallinnon ohjeissa puhutaan kuitenkin vain osakkaista, jotka luovuttavat yhtiön osakkeita. Sen sijaan yhtiön listautuessa osakkeiden luovutus toteutetaan tyypillisesti siten, että yhtiö laskee liikkeelle uusia osakkeita, joita potentiaaliset ostajat voivat listautumisannin yhteydessä merkitä itselleen. Tästä aiheutuvat kulut tulisi vähentää yhtiön eikä osakkaiden verotuksessa.

Listautumiseen liittyy toisaalta myös kysymys siitä, onko siinä lainkaan kysymys tulojen hankkimisesta? Kuten todettua, listautumisessa kohdeyhtiö laskee liikkeelle uusia osakkeita, joita listautumisannissa merkitään. Tällöin kyse on yritykseen sijoitettavasta pääomasta, joka ei EVL:n eikä normin mukaan kuulu veropohjaan.

Koska laki ja normijärjestelmä ovat tässä nimenomaisessa kysymyksessä toisiaan vastavia, ei listautumisesta johtuvista vähennyskelpoisista menoista aiheudu myöskään raportoitavaa verotukea. Edellä selostetun perusteella herää kuitenkin kysymys siitä, tulisiko normia tältä osin johdonmukaistaa, jotta kyseisten vähennysten aiheuttamat verotulojen menetykset tulisivat huomioduksi verotukiraportoinnissa. Toinen kysymys on puolestaan se, onko veropoliittisesti tarkoituksenmukaista antaa vähennysoikeus tämän kaltaiselle pääoman hankkimistavalle sekä siitä koituville kuluille.⁷³ Kysymys aiheutuu siitä, että listautumisessa on kyse *pääoman* eikä *tulon* hankkimisesta. Vertailtaessa listaamattomien ja listattujen yhtiöiden eri lukuja vaikuttaisi siltä, että ainakin omistajien kannalta yhtiön listautuminen pörssiin on pitkällä aikavälillä ollut kannattavaa.⁷⁴

⁷² Verohallinnon ohje: Osakkeiden hankintaan ja luovutukseen liittyvät asiantuntijapalkkiot yrityksen tulo-verotuksessa. Annettu 13.8.2018.

⁷³ Yhtiön listautuessa pörssiin se joutuu uuden sääntelyn kohteeksi, mikä useimmiten aiheuttaa yhtiön organisaatiossa ainakin jonkinlaisia muutoksia. Sovellettavaksi tulevat arvopaperimarkkinalain (746/2012) säännökset sekä mm. hyvän arvopaperimarkkinatapa. Ks. listautumisen aiheuttamista juridisista velvoitteista *Jokela*, 2005.

⁷⁴ *Korkeamäki – Koskinen*, 2009.

3.4 Varaukset

Elinkeinoverolaissa yrityksille mahdollistetaan erilaisten varausten tekeminen. Näitä ovat mm. takuuvaraus (EVL 47 §), kuluvan käyttöomaisuuden jälleenhankintavaraukset (EVL 43 § 1 mom) ja toimitilan jälleenhankintavaraukset (43 § 2 mom). Edellä mainitut varaukset ovat tarkoitettu tulevien menojen kattamiseen. Tämä on vastoin realisointiperiaatetta, minkä vuoksi kyseiset varaukset aiheuttavat verotukea.⁷⁵ Todellisuudessa näistä aiheutuva verotuki on marginaalinen, koska esimerkiksi vuonna 2018 ainoastaan takuuvaraus aiheuttaa verotulojen menetyksen.⁷⁶ Tämän menetyksen suuruus on 8 miljoonaa euroa, mikä on varsin pieni summa verotukien kokonaismäärästä.

Normin yhtenä lähtökohtana on realisointiperiaate. Tämä ei kuitenkaan ole ehdoton säännös, vaan tietyissä tapauksissa normi poikkeaa tästä periaatteesta. Kyse on vakuutus- ja eläkelaitosten verottamisesta. Näiden tulonmuodostuminen poikkeaa tavanomaisesta tulonmuodostuksesta sen vuoksi, että vakuutusmaksuista saatavat tulot kertyvät ennen korvaustapahtumista johtuvien menojen syntymistä. Näihin tuleviin menoihin vakuutus- ja eläkelaitokset varautuvat siirtämällä varoja korvaus- ja vakuutusmaksuvastuuseen tai eläkevastuuseen.

Korvausvastuuseen sisältyy lisäksi ns. tasoitusmäärä⁷⁷, jonka tehtävänä on vähentää vakuutusteknisen tuloksen satunnaisvaihtelusta johtuvaa vaikutusta eri vuosien välillä. Tasoitusmäärä eroaa kuitenkin aiemmista eristä sen vuoksi, että siihen ei liity varsinaista suoritusvelvollisuutta. Vakuutusyhtiölain (521/2008) 9 luvun 4.2 §:n mukaan vahinkovakuutusyhtiöillä tulee olla tasoitusmäärän laskentaa varten laskuperusteet ja niille on haettava Finanssivalvonnan vahvistus.⁷⁸ Edellä mainitut siirrot korvaus- ja vakuutusmaksuvastuuseen ovat normin mukaisia siltä osin kuin siirrettävät summat vastaavat todennäköisiä vastaisia menoja. Sen sijaan tasoitusmäärä katsotaan verotuksessa

⁷⁵ VATT, 2010, s. 21.

⁷⁶ Valtionvarainministeriö: Verotuet 2017-2019.

⁷⁷ Vakuutusyhtiölain 9 luvun 4.1 §:n mukaan tasoitusmäärällä tarkoitetaan runsasvahinkoisten vuosien varalta kartutettavaa määrää.

⁷⁸ Tarkemmista laskentaperusteista säädetään Sosiaali- ja Terveysministeriön antamassa asetuksessa vahinkovakuutusyhtiön tasoitusmäärän laskemisesta (357/2015).

tuloksentasuseräksi ja verotueksi, koska se saadaan vähentää verotuksessa ilman, että tähän menoon kohdistuu mitään tuloa. Vuosia 2017-2019 koskevan verotukiraportin mukaan tästä aiheutuva verotuki on jotakin 0 ja 999 999 euron välillä. Tämä sinänsä suuri vaihteluväli johtuu siitä, että verotuet raportoidaan miljoonan euron tarkkuudella. Kansantalouden tasolla kyse on sinänsä mitättömästä tuesta.

Eläkevakuutustoimintaa harjoittavat vakuutusyhtiöt voivat eläkevastuuseen tehtävän siirron lisäksi vähentää verotuksessaan EVL 48 a §:n mukaisen varauksen. Varauksen enimmäismäärästä säädetään työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 14 §:ssä. Säännöksen säätämisen tarkoituksena on ollut mahdollistaa kyseisille laitoksille riskipuskurin muodostaminen, jotta ne voisivat sijoittaa entistä suuremman osan varoistaan osakkeisiin.⁷⁹ Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esiin se, ettei ainoastaan verovelvollisten vakavaraisuuden parantaminen voi olla verotukea aiheuttavan säännöksen peruste. Edelleen todetaan eläkevakuutustoiminnan olevan kuitenkin siinä määrin muusta vakuutustoiminnasta poikkeavaa, että kyseisen säännöksen säätämistä on pidetty perusteltuna. Lisävakuutusvastuuta varten tehtävästä varauksesta aiheutuu edellisen tuen tavoin alle yhden miljoonan vuosittainen tuki, joten myös tämän tuen kohdalla kyse on pienestä verotuesta.⁸⁰

Elinkeinoverotuksen normijärjestelmään kuuluvat vallitseva yhteisöveroprosentti 20 % sekä pääomaveroprosentti 30 % ja 30 000 euron ylittäviltä osin 34 %. Verokannan osalta normi tulee mukautumaan tulevaisuuden lainmuutoksiin.

3.5 Jaksotus

Normijärjestelmän mukaan elinkeinotoiminnasta saatavat tuotot ovat yritysten sen vuoden tuottoa, jonka aikana ne saadaan rahana, saamisena tai muuna rahanarvoisena etuutena. Menot puolestaan ovat sen verovuoden kuluja, jonka aikana niiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt. Kyse on siis kirjanpitolain 2:3 §:n mukaisesta suoriteperusteisen

⁷⁹ HE 71/1998 vp.

⁸⁰ Ks. Verotukien luokittelusta *Määttä* 2007, s. 94.

kirjanpitoluoksen verottamisesta. Ajan kulumiseen perustuvat menot, kuten vuokrat, ovat sen verovuoden kulua, jolta ne suoritetaan.

Normin mukaan käyttöomaisuuden poistot tehdään niiden teknistaloudellisen kulumisen mukaan.⁸¹ Ns. tavallisten poistojen lisäksi myös omaisuuden arvonalentumisesta johtuvat lisäpoistot kuuluvat normiin eivätkä aiheuta verotukea. Lisäpoiston avulla käyttöomaisuuden poistamaton hankintameno saatetaan omaisuuden käyvän arvon tasolle ja se koskee lähinnä tuhoutunutta ja vahingoittunutta omaisuutta.

Käyttöomaisuuden poistoihin liittyvää verotukea käsitellään jäljempänä tarkemmin. Kyseinen verotuki siitä, että yrityksen taseessa olevat käyttöomaisuuserät lasketaan verotuksessa yhteen ja poisto tehdään tästä yhteenlasketusta menojäännöksestä. Koska kyseinen tase-erä sisältää nykyistä poistosäännöstä (EVL 30 §) huomattavasti hitaammin kuluva omaisuutta, tällaisten vähennysten tekeminen johtaa verotukseen. Tämän lisäksi verotukea aiheutuu myös siitä, että käyttöomaisuudesta saatavat myyntivoitot eivät EVL:n mukaan realisoidu luovutuksen hetkellä veronalaiseksi tuloksi, vaan ne saadaan vähentää menojäännöksestä. Tämä aiheuttaa normista poikkeavan verotuksen lykkäytymisen ja sitä myöten verotukea. Käyttöomaisuuden poistoista aiheutuvaa verotukea käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 4.2.

3.6 Voitonjaon verotus

EVL 6 a §:n mukaan yhteisön veronalaista tuloa ei ole yhteisön elinkeinotoimintaan kuuluvista osakkeista saatu osinko, joka on saatu kotimaiselta yhteisöltä tai Neuvoston direktiivissä 2011/96/EU (emo-tytäryhtiödirektiivi) tarkoitetulta ulkomaiselta yhtiöltä. Säännöksen tarkoituksena on estää ketjuverotus, joka syntyisi, mikäli jo verotettua osinkoa verotettaisiin uudelleen osinkoa saavan yhtiön verotuksessa. Lainsäädännön pääsääntönä on yhteisön saamien osinkojen verovapaus.⁸²

Vuonna 2010 valmistuneen verotukien normijärjestelmää koskevan raportin mukaan tuolloinen yhteisöjen saamien osinkojen verotus on kuulunut normiin. Sitten

⁸¹ Ks. myös *Mattila 2010*, s. 463. Hänen mukaansa poistoissa on kyse hankintamenojaksottamisesta, eikä käyttöomaisuuden arvon alentumisen seuraamisesta. Samoin todetaan myös Verohallinnon poistoja koskevassa ohjeessa: Poistot käyttöomaisuudessa. Päivitetty viimeksi 17.11.2017.

⁸² Verohallinnon ohje: Osinkotulojen verotus. Antopäivä 1.9.2017.

yhteisöjen verotusta on muutettu sekä veroasteikon, että osinkojen veronalaisuuden osalta. Kun vuonna 2010 yhteisöverokanta oli 26 prosenttia, vuosina 2012-2013 verokanta oli 24,5 prosenttia ja vuodesta 2014 lähtien nykyinen 20 prosenttia. Tämän vuoksi on tarkasteltava, onko tilanne verotukien osalta muuttunut, eli olisiko nykyinen järjestelmä edelleen sisällytettävissä normiin vai aiheutuuko kiristyneestä osinkoverotuksesta mahdollisesti verosanktiota.⁸³ Toisaalta ensisijaisesti tulee huomioida yhteisöön ja sen omistajiin kohdistuva kokonaisverorasitus edellä mainittujen muutosten johdosta.

Kun osingonsaajana on osakeyhtiö, osuuskunta, säästöpankki tai keskinäinen vakuutusyhtiö, ratkaistaan osingon veronalaisuus EVL 6 a §:n mukaan riippumatta siitä, mistä tulolähteestä osingot ovat tulleet (henkilökohtainen vai elinkeinotoiminnan tulo). Alla olevassa taulukosta selviää, milloin yhteisöjen saamat osingot ovat verovapaita tai veronalaisia.

Osingonmaksaja	Osingonsaaja	Kohtelu verotuksessa
Listaamaton yhteisö	Listaamaton yhteisö	Osinko verovapaata tuloa
Listattu yhteisö ⁸⁴	Listattu yhteisö	Osinko verovapaata tuloa
Listaamaton yhteisö	Listattu yhteisö	Osinko verovapaata tuloa
Listattu yhteisö	Listaamaton yhteisö	Osinko verovapaata tuloa, jos osingonsaaja omistaa välittömästi vähintään 10 % osakepääomasta. Jos omistus on alle 10 %, osinko on kokonaan veronalaista tuloa.

⁸³ Jo vuonna 2010 VATT:n raportissa mainittiin, että periaatteessa poikkeamat (yhteisöjen saamien) osinkojen verovapaudesta voitaisiin tulkita verosanktioiksi. Tämä osoittaa toisaalta myös sen, että normijärjestelmä itsessään hankaloittaa verotukien ja -sanktioiden laskentaa sisältäessään joitakin epä johdonmukaisuuksia.

⁸⁴ Listatuilla yhtiöillä tarkoitetaan yhtiöitä, joiden osakkeilla käydään TVL 33 a §:n mukaisesti julkisesti kauppaa osingonjaosta päätettäessä Helsingin Pörssin (NASDAQ OMX Helsinki) Pohjoismaisella listalla, Pre-listalla, tai ML-markkinalla tai vastaavalla säännellyllä ja viranomaisen valvonnassa olevalla markkinalla Suomessa tai ulkomailla. Listattuja yhtiöitä ovat lisäksi ne yhtiöt, joiden osakkeet ovat yhtiön hakemuksesta tai suostumuksella otettu kaupankäynnin kohteeksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettussa laissa tarkoitettussa monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä edellyttäen, että osake on otettu kaupankäynnin kohteeksi yhtiön hakemuksesta tai sen suostumuksella. Tällainen on First North Finland -lista. Verohallinnon ohje: Osinkotulojen verotus. Antopäivä 1.9.2017

Listattu / Listaamaton yhteisö	Elinkeinotoimintaa harjoittamaton yhteisö, jonka yhtiömuoto on muu kuin osakeyhtiö, osuuskunta, keskinäinen vakuutusyhtiö tai säästöpankki.	Henkilökohtaiseen tulolähteeseen kuuluva osinko on 100 % veronalaista tuloa, ellei kyseessä ole yleishyödyllinen yhteisö.
--------------------------------	---	---

*Taulukko 4. Yhtiöiden välisten osinkojen verotus.*⁸⁵

Normijärjestelmää käsittelevää raporttia laadittaessa listaamattoman yhteisön listatusta yhteisöstä saamat osingot olivat 75 prosenttisesti veronalaista tuloa, mikäli 10 prosentin omistusosuusehto ei täytynyt.⁸⁶ Vuonna 2014 voimaan tulleen lainmuutoksen mukaisesti listaamattomien yhteisöjen listatuilta yhteisöiltä saamat osingot muuttuivat kokonaan veronalaisiksi. Muutosta perusteltiin sillä, että osinkojen verottamisessa pyrittiin saavuttamaan sama taso, kuin luonnollisen henkilön saadessa osinkoa listatusta yhtiöstä (85 % veronalaista tuloa). Lainmuutoksella haluttiin tuoda listattujen yhtiöiden osakkeiden omistuksen verorasitus samalle tasolle suoran henkilökohtaisen omistamisen kanssa.

Lakia muutettaessa listaamattomien yhteisöjen asema osingonsaajana heikkeni osinkotulojen muuttuessa kokonaisuudessaan veronalaiseksi.⁸⁷ Muilta osin voitonjaon veronalaisuus pysyi muuttumattomana.

Luonnollisten henkilöiden osalta tilanne muuttui siten, että listatuista yhtiöistä saatujen osinkojen veronalainen osa muuttui 70 prosentista 85 prosenttiin. Listaamattomista yhtiöistä saadun osingon verokohtelu puolestaan muuttui niin, että luonnollisen henkilön listaamattomasta yhteisöstä saama osinko on 85 prosenttisesti veronalaista tuloa. Aiemmin osinko oli veronalaista tuloa 70 prosentin osalta. Tuloverolain 33 b §:n mukaan näin saatavasta osingosta 25 prosenttia on veronalaista tuloa ja 75 verovapaata tuloa siihen määrään saakka, joka vastaa varojen arvostamisesta annetussa laissa (1142/2005) tarkoitettulle

⁸⁵ Verohallinnon ohjeet. Osinkotulojen verotus. Annettu 1.9.2017.

⁸⁶ HE 185/2013, s. 8, omistusosuusehdon 10 prosentin raja perustuu emo-tytäryhtiödirektiiviin. Rajan ylityksessä on kyse suorasijoitusosingoista, joiden verovapautta perustellaan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi.

⁸⁷ Muutos on sinänsä perusteltu, koska se vähentää verotuksesta johtuvia kannusteita perustaa yhtiö ainoastaan veron minimoimiseksi. Eri asia on, tulisiko yhtiön saamaa osinkoa verottaa silloin, kun yhteisövero on jo kertaalleen maksettu.

osakkeen verovuoden matemaattiselle arvolle laskettua kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa.⁸⁸

Normijärjestelmän näkökulmasta kyseistä muutosta on ajateltava kokonaisuutena. Tämä kokonaisuus muodostuu yhteisöverokannasta, yhteisön saamien osinkojen veronalaisuudesta sekä osakkaiden saamien osinkojen verotuksesta. Yhteisön saamien tulojen verotuksessa on kuitenkin lopulta kyse siitä, kuinka suuri osa yhtiön saamista tuloista päätyy nettotulona omistajalle. Vuonna 2014 voimaan tulleen yhteisö- ja osinkoverotuksen kokonaisuudistuksen voidaan katsoa kuuluvan normiin ensisijaisesti sen perusteella, että yhteisöjen osakkaiden verorasitus on pysynyt hyvin pitkälti samalla tasolla. Valtionvarainvaliokunnan mietinnössä todetaan, että lakia muutettaessa kyse on ollut teknisistä muutoksista.⁸⁹ Norminmukaisuutta tukee myös se, että vuotuisessa verotukiraportissa ei EVL 6 a §:n perusteella ei ole raportoitu aiheuttavan verotukea, saati -sanktiota.⁹⁰

3.7 Yritysmuodon muutokset

3.7.1 Yleistä toimintamuodon muuttamisesta

VATT:n raportin mukaan yritysmuodon muutoksia koskevat säännökset kuuluvat normiin, eivätkä aiheuta verotukea tai -sanktiota.⁹¹ Yritysmuodon muutostilanteista säädetään tuloverolain 24 §:ssä EVL 51 c §:n viittaussäännöksen perusteella. TVL:n 24 §:ssä luetellaan ne tyyppitilanteet, joissa yritysmuodon muuttamisen yhteydessä ei synny veroseuraamuksia (verotuksen neutraalisuus). Veroseuraamusten välttämisen yleisinä edellytyksinä ovat varojen ja velkojen siirtyminen uuteen yritykseen (identtisyyden säilyminen), toiminnan jatkuminen uudessa muodossa sekä varojen ja velkojen kirjaaminen uudessa toimintamuodossa vanhaa vastaaviin (tasejatkuvuus). Nämä voidaan katsoa yleisiksi edellytyksiksi jatkuvuuden periaatteen soveltamiselle.⁹² *Immosen* mukaan erityiset edellytykset puolestaan säädetään TVL 24 §:n 1-5 kohdissa tapauskohtaisesti.

⁸⁸ HE 185/2013 vp, s. 25.

⁸⁹ VaVM 32/2013 vp, s. 4.

⁹⁰ Valtionvarainministeriö: Verotuet 2017-2019

⁹¹ *Kröger – Rauhanen* 2010, s. 25.

⁹² *Immonen ym.* 2015, s. 39.

TVL 24 §:n luettelo toimintamuodon muutoksista ei ole tyhjentävä, mihin viittaa säännöksen 6 kohta: *muissa edellä mainittuihin tilanteisiin rinnastettavissa tapauksissa*. Myös säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan siinä on lueteltu ainoastaan tyyppitilanteet, eikä luetteloa siten ole tarkoitettu tyhjentäväksi.⁹³ Säännöksen 6 kohta jättääkin avoimeksi useita erilaisten toimintamuotojen muutoksia.

Muutostilanteet voidaan jakaa oikeastaan kahteen kategoriaan: 1) toimintamuodon muuttaminen kohti osakeyhtiötä ja 2) toimintamuodon muuttaminen osakeyhtiöstä pois päin.⁹⁴ Lähtökohtaisena erona näiden kahden kategorian välillä voidaan pitää sitä, että toimintamuodon muuttaminen kohti osakeyhtiötä on hyvin usein veroneutraalia, kun taas jälkimmäisen kategorian osalta tilanne on päinvastainen.⁹⁵ Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki toimintamuodon muutokset kohti osakeyhtiötä olisivat toteuttavissa veroneutraalisti.⁹⁶ Ratkaisu KHO 2002:35 osoittaa sen, että TVL 24 §:n 6 kohdan tarkoitus ei ole laajentaa säännöksen muiden kohtien soveltamisalaa, vaan se on suhteessa näihin itsenäisiin.

3.7.2 Osakeyhtiön muuttaminen toiseen toimintamuotoon

Epäselvin ja samalla kiistanalaisin tilanne liittyy siihen, voidaanko osakeyhtiö muuttaa toiseen yritysmuotoon ilman veroseuraamuksia. Etenkin yhtiö- ja osuuskuntalainsäädännön uudistamisten jälkeen on perustellusti kysytty, miksi osakeyhtiön muuttaminen osuuskunnaksi ei voisi tapahtua veroneutraalisti.⁹⁷ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2015:61 katsonut, että osakeyhtiön muuttaminen osuuskunnaksi ei voi tapahtua TVL 24 §:n tarkoitetulla tavalla jatkuvuuden periaatetta noudattaen.⁹⁸ Ratkaisussa

⁹³ HE 109/1998 vp, s. 30. Ks. myös Verohallinnon ohjeet: Toimintamuodon muutos osakeyhtiöksi. Annettu 17.6.2016.

⁹⁴ Immonen, 2015, s. 35.

⁹⁵ Ks. KVL 75/1998 ja KVL 81/1998. Ensimmäisessä tapauksessa kyseli taloudellisen yhdistyksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja jälkimmäisessä eläkevakuutusosakeyhtiön muuttamisesta keskinäiseksi vakuutusyhtiöksi. Kumpikin toimintamuodon muutos oli mahdollista toteuttaa veroneutraalisti.

⁹⁶ KHO 2002:35. Tapauksesta aiheutuneet veroseuraamukset olisivat olleet vältettävissä, mikäli elinkeinonharjoittajat olisivat ensin perustaneet avoimen yhtiön ja vasta tämän jälkeen osakeyhtiön.

⁹⁷ Ks. Osuuskuntalain muutoksen vaikutuksesta verotukseen Penttilä – Vahtera 2015.

⁹⁸ Ks. KHO 2015:61. Keskusverolautakunta oli päätenyt asiassa samaan ratkaisuun. KVL 17/2014.

KHO 17.1.2008/55 on puolestaan katsottu, että osakeyhtiön muuttaminen kommandiittiyhtiöksi ei kuulu TVL 24 §:n soveltamisalaan.

Verotus- ja oikeuskäytännössä osakeyhtiötä on pidetty ns. lopullisena yhtiömuotona. Verohallinnon ratkaisukäytännössä on katsottu, että osakeyhtiön toimintamuodon muuttaminen johtaa verotuksessa yhtiön purkautumiseen, eikä jatkuvuuden periaatteen soveltaminen voi tulla kysymykseen. Yhtiön purkautuminen verotuksessa voi aiheuttaa veroseuraamuksia sekä purkautuvalle yhtiölle että sen osakkaille, mikä on otettava huomioon myös verotuki ja -sanktioiden näkökulmasta.⁹⁹

3.7.3 Osakeyhtiöstä osuuskunnaksi

Sinänsä on perusteltua, että osakeyhtiön muuttaminen ns. eritasoiseksi yritysmuodoksi (yksityinen elinkeinonharjoittaja tai kommandiittiyhtiö) ei ole mahdollista jatkuvuusperiaatteen puitteissa.¹⁰⁰ Sen sijaan osuuskunnan katsotaan kuuluvan samaan yhteisösektoriin, jolloin toimintamuodon muutos voisi tapahtua myös veroneutraalisti.¹⁰¹ Osakeyhtiölain (624/2006) 19.4.1 §:n mukaan yksityinen osakeyhtiö, jossa on vähintään kolme osakkeenomistajaa, voidaan muuttaa osuuskunnaksi siten, että osakeyhtiön osakkeenomistajista tulee osuuskunnan jäseniä. Näin ollen yhtiölainsäädäntö ei aseta estettä toimintamuodon muutokselle, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että muutos voitaisiin verolainsäädännön puitteissa tehdä jatkuvuuden periaatteen mukaisesti. Myös OYL:n esitöissä todetaan, että yritysmuodon muutoksen verokohtelu määräytyy verolainsäädännön mukaan, mikä voi tosiasiallisesti rajoittaa yritysmuodon muutoksia.¹⁰²

KHO:n ratkaisu 2015:61 tuo esiin toimintamuodon muutosten sääntelyyn liittyviä ongelmakohtia.¹⁰³ TVL 24 §:n säätämisen jälkeen sekä osakeyhtiölaki että osuuskuntalaki (421/2013) ovat kokeneet kokonaisuudistuksen. Myös osuuskunnan ylijäämäpalautusta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu TVL:n, EVL:n ja maatalouden tuloverolain

⁹⁹ Verohallinnon ohjeet: Osakeyhtiön purkautuminen verotuksessa. Antopäivä 7.8.2017.

¹⁰⁰ Ks. aiheesta nk. Arvelan työryhmän ehdotus, jossa osakeyhtiön muuttamista jatkuvuuden periaatteen puitteissa henkilöyhtiöksi ehdotettiin. VM 12/2002.

¹⁰¹ Penttilä, 2015, s. 3.

¹⁰² HE 109/2005 vp, s. 28.

¹⁰³ Lainsäädännön muutostarpeista Penttilä 2015, s. 4.

(543/1967) osalta.¹⁰⁴ Ratkaisun perustaminen TVL 24 §:n sanamuotoon nostaa esille sen, että lainsäädäntöä olisi aiheellista muuttaa.¹⁰⁵ Toisaalta osakeyhtiön muuttaminen osuuskunnaksi voisi periaatteessa tapahtua myös TVL 24 §:n 6 kohdan perusteella etenkin mainittujen lainsäädännön uudistusten myötä. Verojärjestelmän ei tulisi tosiasiasa estää yrityksiä valitsemasta sille parhaiten sopivaa toimintamuotoa, etenkin kun kyse on ns. samantasoisista yhteisöistä.¹⁰⁶

Normijärjestelmää koskevan raportin aikaan osuuskuntalain ja sitä koskevien verosäännösten uudistamista ei ollut tehty. Jo ennen raportin valmistumista tilanne on kuitenkin se, että osuuskunta on voitu verotuksessa muuttaa osakeyhtiöksi jatkuvuusperiaatetta soveltamalla.¹⁰⁷ KHO:n ratkaisusta 2015:61 huolimatta onkin voitava perustellusti kysyä, kuuluisiko myös osakeyhtiön muuttaminen (ainakin) osuuskunnaksi olla osa normia? Mikäli tähän näkökohtaan päädyttäisiin, tulisivat osakeyhtiöiden purkautumisesta sekä yrityksille että sen osakkaille verotuksessa aiheutuvat veroseuraamukset huomioida verosanktioina.

Voimassa oleva sääntely tai ainakin niiden tulkinta vaikuttaisi asettavan osakeyhtiöt omistajineen eriarvoiseen asemaan suhteessa osuuskuntaan ja sen osuuden- tai osakkeenomistajiin. Toisaalta voidaan myös kysyä, ovatko osuuskunnat ja osakeyhtiöt ns. samantaisia tapauksia, joita tulee kohdella samalla tavalla? Ainakin lainsäädännöllisesti nämä yhteisöt voidaan nähdä jokseenkin tasavertaisina suhteessa toisiinsa. Joka tapauksessa on hankala löytää oikeudellisia tai muitakaan perusteluja sille, että osakeyhtiö yrityksen toiminnan muotona olisi jollain tavalla lopullinen ja sen toimintamuodon muuttaminen tulisi tosiasiasa olla mahdotonta.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin ei luonnollisesti kuulu rajoittaa taloudellista kasvua vaan pikemminkin edistää sitä.¹⁰⁸ Kyseisen säännöksen tulkinnan voidaan ajatella aiheuttavan hyvinvointi- eli tehokkuustappioita verotuksen ohjatessa talouden toimijoiden käyttäytymistä.¹⁰⁹ Puheena olevan sääntelyn voidaan ajatella ohjaavan sekä yritysten

¹⁰⁴ HE 130/2013 vp.

¹⁰⁵ Penttilä 2015, s. 4.

¹⁰⁶ Immonen 2015, s. 48.

¹⁰⁷ KVL 77/1999.

¹⁰⁸ Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista kattavasti Määttä 2007, s. 65.

¹⁰⁹ Myrsky 2013, s. 135.

että yrityksiin pääomaa sijoittavien tahojen toimintaa. Oletettavasti osakeyhtiöiden toimintamuodon muuttamisesta johtuvista verotuksellisista purkautumisista aiheutuvat fisikaaliset tuotot eivät kansantalouden kannalta ole kovinkaan merkittäviä. Toisaalta ko. muutoksia ei juuri verotuksellisten syiden vuoksi tapahdu, minkä vuoksi on hankala arvioida talouden toimijoiden halukkuutta tehdä kyseinen muutos. Joka tapauksessa, jatkuvuuden periaatteen soveltamatta jättämiselle osakeyhtiön muuttaessa toimintamuotoaan on hankala löytää perusteita.¹¹⁰ Pikemminkin on hankala keksiä syitä, miksi jatkuvuuden periaatetta ei voisi soveltaa. Osaltaan tämä voitaisiin huomioida myös verotukiraportoinnissa huomioimalla TVL 24 §:n aiheuttama verosanktio, vaikkakin sen laskeminen olisi hyvin haastavaa nykyisen sääntelyn käytännössä estäessä muutosten toteuttamisen.¹¹¹

3.8 Yritysjärjestelyt

3.8.1 Yritysjärjestelyjä koskeva lainsäädäntö

Yritysjärjestelyillä tarkoitetaan yritysten sulautumista, jakautumista, osittaisjakautumista, liiketoiminnan siirtoa sekä osakkeiden vaihtoa. VATT:n normijärjestelmää koskevan raportin mukaan EVL:n yritysjärjestelyjä koskevat säännökset eivät kuulu normiin ja aiheuttavat siten verotukea.¹¹² Yhtiöiden sulautumista ja jakautumista koskevat säännökset perustuvat Neuvoston direktiiviin 2009/133/EY (myöhemmin yritysjärjestelydirektiivi). Yritysjärjestelydirektiivin vaatimat säännökset on implementoitu sekä OYL:n että EVL:n säännöksiin. Säännöksiä sovelletaan niin Suomen sisäisissä, jäsenmaiden alueella toimivien, kuin kansainvälistenkin yritysten välisissä yritysjärjestelyissä.¹¹³ Verolainsäädännössä yritysjärjestelyiden toteuttamisesta säädetään elinkeinoverolain 52-52 f §:ssä. Saman lain 52 a – 52 e §:ä sovelletaan lisäksi muiden TVL 3 §:ssä tarkoitettujen yhteisöjen kuin osakeyhtiöiden vastaaviin yritysjärjestelyihin. Sulautumista koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi elinkeinoyhtymään.

Yritysjärjestelyissä jatkuvuuden periaatteen noudattamisen edellytyksenä on järjestelyiden toteuttaminen osakeyhtiölain mukaisesti. OYL:n ja EVL:n välinen ero on kuitenkin

¹¹⁰ Nämä argumentit perustuvat kuitenkin oletuksille, koska varsinaisten tulosten saaminen vaatisi empiiriseen tutkimukseen perustuvia tutkimustuloksia.

¹¹¹ Laskeminen voisi tapahtua jälkikäteisesti lainmuutoksen jälkeen laskemalla tehtyjen toimintamuodon muutosten perusteella se euromäärä, joka osakeyhtiöiden purkautumisesta verotuksessa olisi aiheutunut.

¹¹² Kröger – Rauhanen 2010, s. 25.

¹¹³ Knuutinen 2012, s. 184.

se, että osakeyhtiölaissa yritysjärjestelysäännökset koskevat ainoastaan sulautumisia ja jakautumisia EVL:n säännösten sisältäessä myös liiketoimintasiirron ja osakevaihdon. Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö EVL 52 d ja 52 f §:ssä tarkoitetut liiketoimintasiirto ja osakevaihto kuuluisi jatkuvuuden periaatteen soveltamisen piiriin. Lisäksi on vielä mainittava, että kaikki OYL:n mahdollistamat yritysjärjestelyt eivät kuulu EVL:n mukaisten yritysjärjestelyjen piiriin. Tämä osaltaan korostaa verolainsäädännön itsenäisyyttä suhteessa osakeyhtiölakiin.¹¹⁴

3.8.2 Osakeyhtiölain mukaiset järjestelyt

Sekä OYL:n että EVL:n yritysjärjestelysäännösten perustana olevan yritysjärjestelydirektiivin ideana on, ettei verotuksesta johtuvat syyt aiheuta esteitä liiketaloudellisiin syihin perustuvissa yritysjärjestelyissä.¹¹⁵ Sulautumisten ja jakautumisten osalta jatkuvuuden periaate toteutuu siten, että sulautuva tai jakautuva yhtiö purkautuu ilman selvitysmenettelyä ja sen velat ja varat tai osa (liiketoimintakokonaisuus) niistä siirtyvät sellaisenaan vastaanottavaan yhtiöön.¹¹⁶ Tavallisesti luovuttavan yhtiön osakkeenomistajat saavat vastikkeena vastaanottavan yhtiön osakkeita. Myös rahaa voidaan antaa vastikkeena, joskin se on rajoitettua.¹¹⁷ EVL 52.4 b §:n mukaan sulautumisen ja jakautumisen yhteydessä yhtiön osakkeenomistajan verotuksessa osakkeiden vaihtamista vastaanottavan yhtiön osakkeisiin ei pidetä osakkeiden luovutuksena. Kuitenkin siltä osin kuin vastike maksetaan rahana, sulautumista/jakautumista pidetään osakkeiden luovutuksena.

Normin mukaisesti tällaisessa tilanteessa luovutettavien osakkeiden luovutus aiheuttaisi verotettavan tulon syntymisen, joko yhtiön arvonnousun tai sen purkautumisen kautta. Kuten todettua, yritysjärjestelyä koskevalla lainsäädännöllä pyritään mahdollistamaan yritysten liiketaloudellisiin perusteisiin pohjautuvat järjestelyt ilman, että veroseuraukset aiheuttaisivat niille tosiasiallisen esteen.¹¹⁸ Normijärjestelmä ei sen sijaan sisällä

¹¹⁴ Järvenoja 2014, s. 12.

¹¹⁵ Knuutinen 2012, s. 185. Toisaalta lainsäädäntö ei mahdollista myöskään sellaisia yritysjärjestelyjä, joiden ainoana tarkoituksena on veron kiertäminen. Asiasta säädetään EVL 52 h §:ssä.

¹¹⁶ Osittaisjakautumisessa jakautuva yhtiö ei kuitenkaan purkautu verotuksessa.

¹¹⁷ Järvenoja 2014, s. 47.

¹¹⁸ Kun verotus ei rajoita tai ohjaa järjestelyiden tekemisestä, se ei myöskään aiheuta tehokkuustappioita tältä osin.

samaa ajatusta, vaan tämänkaltainen veroetu katsotaan verotueksi, koska osakkeiden luovutuksesta aiheutuva verotus lykkääntyy siihen saakka, kunnes osakkeet edelleen luovutetaan.¹¹⁹ Toisaalta laki ei salli myöskään järjestelyistä aiheutuvien tappioiden vähentämistä, mikä sinällään aiheuttaa myös verosanktioita.

3.8.3 Liiketoimintasiirto

Liiketoimintasiirrosta säädetään EVL 52 d §:ssä, jonka mukaan liiketoimintasiirrolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö luovuttaa joko kaikki taikka yhteen tai useampaan liiketoimintakokonaisuuteensa kohdistuvat varat, siirtyviin varoihin kohdistuvat velat ja siirtyvään toimintaan kohdistuvat varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle saaden vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön liikkeeseen laskemia uusia osakkeita tai sen hallussa olevia omia osakkeita. Siirto voi tapahtua joko liiketoimintasiirtoa varten perustettavaan tai jo olemassa olevaan yhtiöön. Vastaanottavan yhtiön tulee jatkaa siirtynyttä liiketoimintaa. Osakeyhtiölain näkökulmasta kyse on apporttimenettelystä. Tällöin vastaanottavan yhtiön osakkeiden merkintä maksetaan apporttiosuudella. Koska apportissa on kyse varojen ja niihin kohdistuvien velkojen siirtämisestä, puhutaan tässä tapauksessa nettoapportista.¹²⁰

Liiketoimintaa siirtävän yhtiön verotuksessa veronalaiseksi tuloksi katsotaan poistamatta olevan hankintamenon osa. Normin mukaan veronalaiseksi tuloksi muodostuisi luovutus-hinta vähennettynä poistamatta olevalla hankintamenolla. Liiketoimintasiirrosta ei edellä mainituista järjestelyistä poiketen ole mahdollista käyttää käteisvastiketta. Vastikkeena voidaan käyttää ainoastaan vastaanottavan yhtiön hallussa olevia omia osakkeita tai sen liikkeeseen laskemia uusia osakkeita. Näiden osakkeiden hankintamenoiksi muodostuu siirrettyjen varojen (liiketoimintakokonaisuuteen kuuluvat) verotuksessa vähentämättä oleva määrä vähennettynä siirtyneiden velkojen ja varausten määrällä.¹²¹ On kuitenkin huomattava, että osakkeiden hankintameno ei voi verotuksessa olla negatiivinen. Tämän

¹¹⁹ HE 177/1995 vp, s. 11-15.

¹²⁰ Immonen 2012, s. 246.

¹²¹ Verohallinnon ohjeet: Yritysjärjestelyt ja verotus – Liiketoimintasiirto. Annettu 7.8.2017.

vuoksi siirrettävien varojen arvon tulee olla vähintään niihin kohdistuvien velkojen ja varausten suuruinen.¹²²

3.8.4 Osakevaihto

Osakevaihdosta säädetään EVL 52 f §:ssä. Säännöksen mukaan osakevaihdolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö hankkii sellaisen osuuden toisen osakeyhtiön osakkeista, että sen omistamat osakkeet tuottavat enemmän kuin puolet toisen yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä, tai, jos osakeyhtiöllä jo on enemmän kuin puolet äänimäärästä, hankkii lisää tämän yhtiön osakkeita ja antaa vastikkeena toisen yhtiön osakkeenomistajille liikkeeseen laskemiaan uusia osakkeitaan tai hallussaan olevia omia osakkeitaan. Lain mukaan vastike saa olla myös rahaa, ei kuitenkaan enempää kuin kymmenen prosenttia vastikkeena annettujen osakkeiden nimellisarvosta tai nimellisarvon puuttuessa osakkeita vastaavasta osuudesta maksettua osakepääomaa. Rahavastikkeen osalta sääntely vastaa sulautumisten ja jakautumisten vastikesäännöksiä.

EVL 52.2 f §:n mukaan osakkeita luovuttaneen osakkeenomistajan verotuksessa osakevaihdosta syntynyttä voittoa ei katsota veronalaiseksi tuloksi eikä tappiota vähennyskelvoiseksi menoksi. Kuitenkin siltä osin kuin vastike maksetaan rahana, katsotaan osakevaihto veronalaiseksi luovutukseksi. Vaihdossa vastaanotettujen osakkeiden hankintamena pidetään luovutettujen osakkeiden verotuksessa poistamatta olevaa hankintamena osaa.

3.8.5 Normijärjestelmän suhde tehokkaaseen verojärjestelmään

Kuten jo aiemmin todettiin, mikään edellä esitellyistä yritysjärjestelyistä ei sisälly normijärjestelmään, vaan niiden katsotaan aiheuttavan verotukea. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että vähennysoikeuden poistamisen myötä myös järjestelyihin liittyvät (vähennyskelvottomat) tappiot johtavat normia ankarampaan verotukseen ja aiheuttavat verosanktioita. Verovapaus perustuu kuitenkin yritysjärjestelydirektiiviin, joten ainakin jäsenmaiden keskuudessa kyse on tosiasiallisesta ”normista”.

¹²² Ks. KHO 2001:3.

Normijärjestelmää tarkasteltaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että sen tarkoituksena on luoda pohja verotukien laskemiselle, eikä suinkaan esittää talouden tehokkuuden kannalta parasta ratkaisua. Normin lähtökohtana on laaja tulokäsite, jolloin veronalaista tuloa ja siten verotukea aiheutuu myös säännöksistä, jotka perustuvat hyvinvointitappioiden minimointiin. Tämä alleviivaa sitä tosiasiaa, että normijärjestelmä ja optimiverojärjestelmä ovat toisistaan erilliset kokonaisuudet.¹²³

¹²³ *Rauhanen* 2017, s. 10.

4. TALOUDELLISESTI MERKITTÄVIMMÄT VEROTUET

4.1 Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus

4.1.1 Säännös ja sen taustaa

EVL 6 §:n 1 momentin mukaan *veronalaista tuloa eivät ole muun kuin pääomasijoitus-toimintaa harjoittavan osakeyhtiön tai osuuskunnan sekä säästöpankin ja keskinäisen vakuutusyhtiön saamat käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutushinnat siten kuin 6 b §:ssä säädetään.*

EVL 6 b §:ssä verovapaalle myynnille asetetaan seuraavat edellytykset:

1) verovelvollinen on omistanut yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan ajanjaksona, joka on päättynyt enintään vuotta ennen luovutusta, vähintään kymmenen prosentin osuuden luovutettavan yhtiön osakepääomasta ja luovutettavat osakkeet kuuluvat näin omistettuihin osakkeisiin,

2) luovutuksen kohteena oleva yhtiö ei ole kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiö taikka osakeyhtiö, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa, ja

3) luovutuksen kohteena oleva yhtiö on kotimainen tai sellainen yhtiö, jota tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen neuvoston eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verotusjärjestelmästä antaman direktiivin 2 artiklassa, taikka yhtiön asuinvaltion ja Suomen välillä on verovuonna voimassa kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus, jota sovelletaan yhtiön jakamaan osinkoon.

Käyttöomaisuusosakkeiden luovutushinnan verovapautta ja toisaalta hankintamenon vähennyskelvottomuudesta säädettiin elinkeinoverolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2004. Hallituksen esityksen perusteella tärkeimpänä syynä uudistuksen oli kansainvälinen verokilpailu eli toisin sanoen muiden maiden jo aiemmin muuttunut sääntely.¹²⁴ Osaltaan myös veroteoreettiset syyt vaikuttivat siihen, että konsernin sisäisten osinkojen

¹²⁴ HE 92/2004 vp, s. 28. Kansainvälisestä verokilpailusta kattavasti *Määttä* 2007, s. 131.

tapaan myös luovutusvoitot säädettiin verovapaiksi. Koska yhtiöiden väliset osingot olivat ketjuverotuksen estämiseksi jo aiemmin säädetty verovapaiksi pääosin, myös arvonnousun kautta saatava tuotto tuli asettaa yhtäläiseen asemaan.¹²⁵ Luovutushintojen verovapauden ohella myös käyttöomaisuusosakkeiden hankintameno säädettiin vähennyskelvottomaksi.¹²⁶

Verokilpailuun perustuva näkökulma lain muuttamiseksi perustui erityisesti siihen, että säännöksellä turvattaisiin kansainvälisesti toimivien konsernien emoyhtiöiden kotipaikan säilyminen Suomessa. Hallituksen esityksen mukaan tällaiset toiminnot ovat ns. herkkäliikkeistä veropohjaa, koska toiminnalla ei ole fyysistä liityntää mihinkään paikkaan. Tämä onkin perusteltu näkemys, koska emoyhtiöiden toiminnot ovat mm. niiden vähäisen henkilöstömäärän ja globaalien rahoitusmarkkinoiden vuoksi helposti siirrettävissä toiseen maahan.¹²⁷ Suhteellisen helpon siirtymisen vuoksi kansainvälisen konsernin emoyhtiön sijoittautumiseen liittyvät olennaisesti verotukselliset näkökohdat. Useimmiten konsernin tulos pyritään siirtämään emoyhtiöön, josta voitto edelleen jaetaan osakkeenomistajille.¹²⁸ Omistajilla on näin ollen intressi pyrkiä varmistumaan siitä, että emoyhtiön sijoittumisvaltion verokohtelu on ainakin jokseenkin suotuisa sekä yhtiölle että omistajalle.¹²⁹

Emoyhtiöiden siirtymistä ulkomaille ja Suomen muuttumista *tytäryhtiötaloudeksi*¹³⁰ on pidetty lähtökohtaisesti negatiivisena asiana ja mm. tätä asiaa tuolloisella lainmuutoksella on haluttu estää. Valtion huoli emoyhtiöiden karkaamisesta on sinänsä perusteltu sen

¹²⁵ Ks. HE 92/2004 vp, s. 28.

¹²⁶ Vähennyskelvottomuutta puolsi erityisesti veropohjan turvaaminen, koska muutoin konsernien olisi ollut mahdollista tehdä vähennykset Suomessa ja tulouttaa luovutushinnat toisessa valtiossa. Ks. HE 92/2004 vp, s. 28.

¹²⁷ Tässä arvioinnissa oletama on se, että konsernin johto ja muu hallintotoiminta on sisällytetty emoyhtiöön, jolloin se toimii myös konsernin pääkonttorina.

¹²⁸ Tavallista on se, että osakkeenomistajina olevat luonnolliset henkilöt ja holdingyhtiöt omistavat nimenomaan konsernin emoyhtiön osakkeita. Koska konsernin sisällä voitot ja tappiot ovat vapaasti siirrettävissä, on omistuksen keskittäminen emoyhtiöön kannattava järjestely.

¹²⁹ Toisaalta emoyhtiöiden sijoittumiseen vaikuttavat monet muutkin asiat, kuin pelkkä verotus. Yhtenä sijoittumiseen vaikuttavana tekijänä voi olla esimerkiksi liiketoimintaympäristön turvallisuus. <https://www.talouselama.fi/uutiset/nyt-tehtiin-historiaa-nordea-muuttaa-suomeen-muuton-puolesta-aanesti-96-9-prosenttia/9ff1951b-9715-380e-81eb-243f18a3f136>

¹³⁰ VaVM 12/2004 vp, s. 25. Ks. tytäryhtiötaloudesta laajemmin *Piippo* Liiketaloudellinen aikakauskirja 4/2003, s. 538.

johtaessa todennäköisesti mittaviin verotulojen menettämiseen tytäryhtiöiden siirtäessä liikevoittonsa verotettavaksi emoyhtiöön. Vaikka yhteisöveron tuoton merkitys onkin verokannan alentamisen seurauksena vähentynyt, on sen merkitys edelleen suuri ja korkeasuhdanteen myötä myös kasvanut.¹³¹

Emoyhtiöiden sijoittumisen osalta niiden sijoittumisessa on kyse sekä yrityksen verotuksesta, että henkilökunnan verotuksesta. Koska kansainvälisen konsernin johtohenkilöt ovat tyypillisesti korkeasti palkattuja, vaikuttaa erityisesti ansiotuloihin kohdistuva verotus työn houkuttelevuuteen. Tämä on yksi seikka, mikä huomioidaan myös konsernien päättäessä emoyhtiön sijaintipaikasta.¹³² Ansiotulon veroasteen ollessa korkea osaavan työvoiman hankkiminen saattaa muodostua yritykselle haasteelliseksi.¹³³

Lakia muutettaessa muutoksen taloudellisten vaikutusten ennakoiminen oli vaikeaa. Vaikka muutos aiheuttikin merkittävän aukon veropohjaan ja sen arvioitiin lisäävän verosuunnittelua, sitä kannatettiin myös valtionvarainvaliokunnan mietinnössä.¹³⁴ Syynä tälle oli erityisesti Suomen kilpailukyvyyn vahvistaminen eli toisin sanottuna kilpailijamaita vastaavien veroetujen tarjoaminen yrityksille. Koska tästä aiheutuvat vaikutukset olivat ja ovat kauaskantoisia sekä moninaisia, niiden arvioiminen olisi vaatinut varsin laajaa selvittämistä sekä yritysten käyttäytymisen ennustamista.

4.1.2 Säännöksen taloudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä esitetyn perusteella uudistuksen taloudellisen merkityksen arviointi on esitystä tehtäessä osin ymmärrettävästi perustunut melko hataralle pohjalle.¹³⁵ Muutokseen liittyvien käyttäytymisvaikutusten ennustaminen on luonnollisesti ollut vaikeaa, joskin hallituksen esityksestä ilmenevän myynti- ja purkutappioiden vähentämisen merkittävä kasvu vuosien 2001 – 2002 välillä viittaisi siihen, että tieto tulevasta tappioiden vähennyskelvottomuudesta on tuolloin aiheuttanut jonkinlaisen piikin näiden

¹³¹ Yhteisöveron tuotto oli vuonna n. 6,1 miljardia euroa. Ks. tarkemmin Verohallinnon tilastot: <http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>

¹³² Niinimäki, 2005, s. 224.

¹³³ Tämän vuoksi ns. ulkomaisten avainhenkilöiden työn verotuksesta säädetään ulkomailta tulevan palkan-saajan lähdeverosta annetussa laissa (1551/1995).

¹³⁴ Ks. VaVM 12 /2004 vp, s. 6.

¹³⁵ HE 92/2004 vp, s. 52.

vähennysten hakemisessa.¹³⁶ Vuonna 2018 verovapaasta myynnistä johtuva verotuki oli 318 ja vuonna 2019 sen suuruudeksi on arvioitu 331 miljoonaa euroa.¹³⁷

Hallituksen esityksessä on lähdetty kuitenkin siitä, että muutoksen myötä verotulot kasvavat. Esitetyn perusteella on kuitenkin mahdollista, että sellaisessa tapauksessa, jossa yhteisön omistamien osakkeiden omistaminen on muodostunut tappiolliseksi, yhteisön intressissä olisi muuttaa osakkeiden verotus TVL:n mukaiseksi esimerkiksi poistamalla toiminnallinen yhteys omistavan ja omistettavan yhteisön väliltä. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa ainakaan lyhyellä aikavälillä, mikäli yhtiöiden välillä on esimerkiksi juuri mainittu toiminnallinen yhteys. Päinvastoin yhtiön omistamien osakkeiden arvon kasvaessa sille muodostuu tarve luoda toiminnallinen yhteys. Toiminnallista yhteyden olemassaoloa nimenomaan käyttöomaisuusosakkeiden myyntiä koskevissa tilanteissa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisissa KHO 2012:73 ja KHO 2012:74.¹³⁸

Tapauksessa KHO 2012:73 oli kyse A Oy:n omistamien B Oy:n ja C Oy:n myymisestä. A Oy:n omistamia B Oy:n C Oy:n osakkeita oli A Oy:n verotuksessa käsitelty käyttöomaisuutena ja ne olivat siten kuuluneet EVL-tulolähteeseen. A Oy oli vuoteen 1999 saakka vuokrannut B Oy:lle ja C Oy:lle vuokrannut näiden tuotannossaan käyttämiä koneita ja laitteita. A Oy on vuonna 2005 myynyt sen käyttöomaisuuteen kirjattuja B Oy:n ja C Oy:n osakkeita ja myynneistä on kertynyt yhteensä n. 1,6 miljoonaa euroa luovutusvoittoa. Koska A Oy:n suhde B Oy:n ja C Oy:n kanssa oli vuodesta 2000 alkaen perustunut pelkään omistukseen, KHO katsoi, että yhtiöiden välinen toiminnallinen yhteys oli katkennut ja luovutusvoitto oli veronalaista tuloa.

Tapaus osoittaa sen, että toiminnallinen yhteys ei voi perustua ainoastaan omistukseen, vaan yhtiöiden välillä tulee olla toimintaan Toiminnallisessa yhteyteen vaikuttaisi kuuluvan kaksi puolta, ajallinen ja henkilöllinen. Yllä esitellyssä tapauksessa toiminnallinen yhteys oli katkennut kuuden vuoden aikana, mikä antaa jonkinlaista osviittaa aikaan kohdistuvalle vaatimukselle. Toiminnallinen yhteys ei muodostunut myöskään sen vuoksi, että A Oy:n osakkeenomistaja ja hallituksen jäsen H on toiminut B Oy:n toimitusjohtajana

¹³⁶ Vuonna 2001 Konserniverokeskuksen verottamien yhtiöiden myynti- ja purkutappiot olivat yhteensä 430 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 ne olivat 3 160 miljoonaa euroa.

¹³⁷ VATT 2018, s. 7.

¹³⁸ Ks. tapauksista laajemmin *Penttilä* 2013, s. 336-348.

sekä hallituksen jäsenenä aina B Oy:n perustamisesta vuodesta 1998 osakkaiden myyntiin saakka. Tämä tapaus yhtenä esimerkkinä osoittaa tukisäännöksen monitulkintaisuudesta aiheutuvan epävarmuusongelman.

Edellä mainitut oikeustapaukset tuovat esiin toisen säännökseen liittyvän ongelman. Myynnin verovapaudesta ja tappion vähennyskelvottomuudesta johtuen yhtiöillä on merkittävä kannustin saada itsensä säännöksen soveltamisalan piiriin tai vaihtoehtoisesti pois sen piiristä mahdollistaakseen tappioiden vähentämisen. Tällöin yritys saattaa perustaa päätöksentekonsa liiketaloudellisten seikkojen sijasta verotuksellisiin syihin, mikä heikentää toiminnan tehokkuutta.¹³⁹

Taloudellisten arvioiden esittäminen yksittäisen säännöksen vaikutusten osalta on aina hankalaa. Kuten useimmissa tapauksissa, myös tämän säännöksen kohdalla kyse on vain osasta kokonaisuutta. Käyttöomaisuusosakkeiden verovapaa myynti on verotuki, joka koskee verrattain harvoja yrityksiä.¹⁴⁰ Toisaalta vähäisestä määrästä huolimatta konsernien emoyhtiöt ovat taloudellisesti varsin merkittäviä yhteisöjä. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että yritysten näkökulmasta kyseinen verotuki on vain yksi seikka esimerkiksi silloin, kun päätetään emoyhtiön sijaintivaltioista. Näin ollen myös veroista päättävän tahon tulisi katsoa tiettyyn viiteryhmään (tässä nimenomaisessa tapauksessa yhteisöt, erityisesti emoyhtiöt) kohdistuvia verotukia. Huomioon tulisi ottaa esimerkiksi se, että normijärjestelmästä poikkeavat säännökset monimutkaistavat verojärjestelmää, mikä aiheuttaa kustannuksia sekä veronsaajan, että veronmaksajan taholla.¹⁴¹

Erilaisia poikkeussääntöjä luomalla verojärjestelmästä muodostuu monimutkainen, mikä luo yrityksille tarpeen käyttää ulkopuolisten asiantuntijoiden apua. Tällöin vastaava tarve muodostuu myös Verohallintoon, mistä luonnollisesti aiheutuu kustannuksia.

¹³⁹ *Auerbach ym.* 2011, s. 857.

¹⁴⁰ Vuoden 2019 alussa Suomessa on 272 084 osakeyhtiötä. Vuonna 2012 Suomessa oli yhteensä 8 041 konsernia. Ks. tarkemmin <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html> ja http://www.stat.fi/til/syr/2012/syr_2012_2013-11-28_kat_001_fi.html. Jälkimmäisestä tilastosta ei ole saatavilla uudempaa tietoa.

¹⁴¹ Verotuksen vaikutuksista yritysten päätöksenteossa tarkemmin: *Valtionvarainministeriö*, 12/2002, ss. 60.

Yksinkertaisuuden lisäksi olisi syytä pyrkiä myös siihen, että verojärjestelmä olisi mahdollisimman vakaa.¹⁴² Tämän tulisi päteä sekä laajemmin koko järjestelmään, että myös yksittäisiin säännöksiin.

4.1.3 Säännöksen oikeudenmukaisuus

EVL 6 ja 6 b §:n sääntely on merkittävä poikkeus laajaan tulon ja menon käsitteisiin. Yllä mainittujen edellytysten täytyessä osakkeista saatava luovutushinta ei ole veronalaista tuloa eikä osakkeiden hankintameno vähennyskelpoista menoa. Tähän liittyen voidaan perustellusti kysyä, miten tasapuolista on yritysten näkökulmasta se, että luovutusvoitot ovat verovapaita, kun taas osakkeiden hankkimisesta aiheutuneita tappioita ei ole mahdollista vähentää verotuksessa.¹⁴³ Toisaalta fiskaaliset syyt puoltavat sitä, että voittojen verovapaus ja tappioiden vähennyskelvottomuus ovat symmetriassa.

Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta asetelma on altis kritiikille myös siinä mielessä, että taloudellisen arvonnousun verovapaus edelleen helpottaa menestyvien yritysten asemaa suhteessa heikommin menestyviin, jotka eivät voi vähentää tappioita verotuksessaan. Tällöin verotuksella edelleen vahvistetaan menestyvien yritysten asemaa suhteessa tappiollisiin yrityksiin ja siten haitataan puhdasta kilpailua. Tämä on nähdäkseni ongelma sekä horisontaalisen oikeudenmukaisuuden että taloudellisen tehokkuuden kannalta. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden samassa asemassa olevia verovelvollisia tulisi kohdella samalla tavalla. Osaltaan oikeudenmukaisuus toteutuukin, koska verovapaa myynti on kaikille mahdollinen. Toisaalta on kysyttävä, mihin voittoa tuottava yritys tarvitsee tukea?¹⁴⁴ Siinä mielessä sääntely kuitenkin täyttää oikeudenmukaisuuden kriteerit, että veronsaaja ei jaa verovelvollisen kanssa riskiä tappiosta, mutta ei myöskään pääse hyötymään mahdollisesti voitosta. Tämän lisäksi käyttöomaisuusosakkeiden verovapaa myynti asettaa omaisuuden vuotuisen tuoton ja realisoinnin kautta saatavan arvonnousun samaan asemaan.

¹⁴² Näin esim. *Rauhanen* 2017, s. 34.

¹⁴³ VaVM 12/2004 vp, s. 6.

¹⁴⁴ *Rauhanen* 2015, s. 19.

4.1.4 Verovapaudesta luopuminen

Olisiko käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen veronalaisuuden ja tappioiden vähennyskelpoisuuden palauttaminen potentiaalinen vaihtoehto? Lähtökohtaisesti kannatettava ajatus on, että kaikki tulot ovat veronalaisia ja tappiot vähennyskelpoisia. Tällöin esimerkiksi verosuunnittelun tarve on vähäinen eikä verotus vaikuta yritysten käyttäytymiseen. Tämän nimenomaisen kysymyksen kohdalla tilanne vaikuttaisi kuitenkin olevan toinen.

Kun tarkastelee sääntelystä aiheutuvia asioita kokonaisuutena, on osakkeiden luovutusvoiton verovapautta puollettava. Näin siksi, että verovapaudesta päädyttiin säätämään kansainvälisen verokilpailun vuoksi.¹⁴⁵ Mikäli muutosta ei olisi tehty, olisi se hyvin todennäköisesti aiheuttanut yhtiöiden siirtymisen maihin, joissa tällaisten osakkeiden oli jo aiemmin säädetty verovapaaksi. Ongelmaa korosti vielä se, että nämä maat olivat yritysten toimintaympäristön näkökulmasta Suomen ns. kilpailijamaita.¹⁴⁶ Kansainväliseen verokilpailuun vastaamisen lisäksi säännös mahdollisti omistusjärjestelyjen toteuttamisen joustavasti. Tytäryhtiöiden myynnit saatetaan nykyisin toteuttaa liiketaloudelliseen harkintaan perustuen, eikä ainakaan luovutusvoittoverotus ohjaa tätä päätöksentekoa.

Myynnin verovapauteen liittyy sekä realisoituneiden että realisoitumattomien tappioiden vähennyskielto. Vaikka se aiheuttaakin perusteettoman verosanktion, on vähennyskielto välttämätön esimerkiksi veroarbitraasin välttämiseksi. Mikäli voitot olisivat verovapaita ja tappiot vähennyskelpoisia, loisi se ulkomaisille toimijoille kannustimen tehdä vähennykseen oikeuttavat järjestelyt Suomessa.¹⁴⁷

Vaikka käyttöomaisuusosakkeiden verovapaa myynti aiheuttaa reilun 300 miljoonan euron suuruisen verotuen, ei säännöksen muuttamiseen ole aihetta. Vaikka suhtautuminen verotukiin on ja tulee ollakin lähtökohtaisesti kriittistä, ei sääntelyä tule arvioida yksin sen kautta, vaan osana kokonaisuutta.¹⁴⁸ Esimerkiksi tässä tapauksessa verotuen

¹⁴⁵ VaVM 12/2002 vp, s. 6.

¹⁴⁶ HE 92/2004 vp, s. 28. Esimerkiksi Norja ja Ruotsi olivat toteuttaneet vastaavan muutoksen jo aiemmin.

¹⁴⁷ HE 92/2004 vp, s. 35.

¹⁴⁸ On hyvä muistaa, että verotuet eivät aina ole haitallisia tai tehottomia. Ks. *Rauhanen* 2015, s. 16.

poistaminen johtaisi hyvin todennäköisesti verotulojen menettämiseen jo varsin lyhyellä aikavälillä.¹⁴⁹ Jos Suomi globaalin talouden sijaan toimisi suljetussa taloudessa eikä olisi altis muiden maiden toiminnan vaikutuksille, tuen poistaminen saattaisi tulla kysymykseen.

4.2 Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistaminen

4.2.1 Säännös ja sen taustaa

Koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenoista tehdään poistot yhtenä eränä menojäännöksestä.

Menojäännös on verovuoden aikana käyttöön otetun irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen ja aikaisemmin käyttöön otetun irtaimen käyttöomaisuuden poistamattomien hankintamenojen summa vähennettynä irtaimesta käyttöomaisuudesta verovuoden aikana saaduilla luovutushinnoilla ja muilla vastikkeilla. Menojäännöstä laskettaessa katsotaan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenoksi myös irtaimen käyttöomaisuuden laajennus-, muutos-, uudistus- ja muut vastaavat perusparannusmenot sekä, verovelvollisen vaatiessa, suurehkot korjausmenot.

Verovuoden poiston suuruus saa olla enintään 25 prosenttia menojäännöksestä.

Valtionvarainministeriön mukaan vuonna 2018 irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistoista (EVL 30 §) aiheutuu arviolta 612 miljoonan euron suuruinen verotulojen menetys. Vuonna 2017 toteutunut summa oli 597 miljoonaa ja vuonna 2019 arviolta 674 miljoonaa euroa.¹⁵⁰ On kuitenkin huomioitava, että mainittuun summaan sisältyy ainoastaan EVL 30 §:n 1 ja 3 momenttien aiheuttamat tuet, koska säännöksen 2 momentin luovutushintojen ja muiden vastikkeiden veroa lykkäävän vaikutuksen määrää ei ole voitu laskea. Kyseinen verotuki voidaan luokitella *suureksi verotueksi* vuosittaisen tuen ylittäessä 500 miljoonaa euroa.¹⁵¹ Se on euromääräisesti mitattuna suurin yksittäinen elinkeinoverolain säännöksiin perustuva verotuki.

¹⁴⁹ Verotuottoa kertyy mm. Suomessa sijaitsevien emoyhtiöiden yhteisöverosta sekä näiden maksamien osinkojen lähdeverosta.

¹⁵⁰ Valtionvarainministeriö 2017, Verotuet 2017-2019, s. 7.

¹⁵¹ *Määttä* 2007, s. 94.

Poistojen taustalla vaikuttavana perusideana on pitkään ollut ja on edelleen se, että pyritään lisäämään yritysten halukkuutta tehdä investointeja. Kyse on siis osaltaan elinkeinopoliitikasta ja poistot ovatkin varsin helppo väline, kun halutaan luoda yrityksille kannusteita uusiin investointeihin.¹⁵² Poistoja on nykyisen kannusteen lisäksi käytetty esimerkiksi aluepoliittisena tukena ja finanssikriisin jälkeisenä tukikeinona.¹⁵³ Suomen yhteisöveroprosentin tasaisesti laskeva määrä on kuitenkin vähentänyt poistoista aiheutuvaa hyötyä poistojen ollessa sitä hyödyllisempiä, mitä korkeampi on verokanta.

Voimassa oleva poistojärjestelmämme on pysynyt voimassa EVL:n säätämisestä lähtien eli vuodesta 1968. Järjestelmää perusteltiin käyttöönotettaessa mm. sillä, että se vastasi kirjanpidon perusteena olevaa meno-tulo -teoriaa sekä hyvää kirjanpitolittoa. Meno-tulo -teoriassa poistot ajateltiin osana tuloa, jolloin käyttöomaisuuden hankintamenojen kirjaaminen poistojen kautta kuluksi oli tuloksesta riippuvainen. Sittenkin kirjanpidon poistojärjestelmää on muutettu siten, että se perustuu hyödykkeiden taloudelliseen käyttöön.¹⁵⁴

Nykyisten poistomahdollisuuksien lisäksi Suomessa on ollut voimassa määräaikaista poistojärjestelmiä, joita on käytetty taloudellisena tukena joko tietyille alueille tai toimialalle.¹⁵⁵ Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole voimassa mitään tällaista erityislakia, vaan poistot perustuvat EVL:n säännöksiin.

4.2.2 Poistoihin kohdistuvan verotuen kohdentuminen

Valtionvarainministeriön työryhmä on vuonna 2006 arvioinut, ettei nykyisenkaltainen poistojärjestelmä ole enää tarpeellinen. Poistojärjestelmää on usein perusteltu nimenomaan investointien kannustimena ja rahoituksen helpottajana.¹⁵⁶ Tätä kannustinta ovat osaltaan heikentäneet mm. useaan kertaan tehdyt yhteisöverokannan alennukset, joka on

¹⁵² Esimerkiksi *Mattila* katsoo, että poistot ovat historian saatossa täyttäneet talouspoliittisen tavoitteensa vähintäänkin kohtuullisesti. *Mattila* 2010, s. 463.

¹⁵³ Ks. esim. Laki kehitysalueelle tehtävien investointien korotetuista poistoista (1262/1993) ja Laki tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013–2016 (699/2012).

¹⁵⁴ Valtionvarainministeriö, 4/2006, s. 91.

¹⁵⁵ Määräaikaista poistojärjestelmistä kattavammin *Mattila*, 2010 ss. 471.

¹⁵⁶ VM 2006, s. 92.

osaltaan vähentänyt poistojen merkitystä.¹⁵⁷ Raportissa todetaan myös se tosiasia, että kyseinen säännös johtaa epäneutraaliin verotukseen eri toimialojen välillä. Raskaan teollisuuden alojen yrityksillä on tyypillisesti varsin paljon pitkäikäistä käyttöomaisuutta, minkä vuoksi taloudellista kulumista nopeammat poistot suosivat tällaisia aloja.¹⁵⁸

Toisaalta tilanne on se, ettei nykyinen 25 prosentin poistoprosentti ole riittävä joillekin aloille. Esimerkiksi informaatioteknologian aloilla nykyinen poistojärjestelmä ei tarjoa riittävän nopeita poistoja teknologian nopeasta kehityksestä johtuen.¹⁵⁹ Lisäksi poistojärjestelmä on epäedullinen työvoimavaltaisille aloille.¹⁶⁰

Vuonna 2016 Suomen elinkeinorakenne osuutena bruttokansantuotteesta laskettuna muodostui seuraavasti: yksityiset palvelut (50,7 %), julkiset palvelut (19,5 %), rakentaminen (6,8 %), teollisuus (20,3 %) ja alkutuotanto (2,7 %).¹⁶¹ Kun tiedossa on, että palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on tuosta hetkestä kasvanut ja kasvaa jatkuvasti, vaikuttaa siltä, että irtaimen poistoja koskevalla sääntelyllä pyritään ainoastaan tukemaan Suomen teollisuuden kilpailukykyä.¹⁶² Teollisuuden tukemiseen liittyy myös se näkökulma, että suhteessa Suomen kansantalouteen maassamme on varsin isoja teollisuusyrityksiä. Useat yritykset ovat viime vuosikymmeninä siirtäneet tuotantoaan pois Suomesta, vaikkakin Suomessa edelleen toimii isoja teollisuusyrityksiä ja -yksiköitä. Joka tapauksessa, tällaisen verotuen avulla voidaan pyrkiä yhtäältä säilyttämään näiden yritysten tuotantoa (=työpaikkoja) Suomessa sekä toisaalta veroedun muodossa osaltaan parantamaan näiden yritysten toimintaedellytyksiä kansainvälisesti.¹⁶³

¹⁵⁷ Poistoista saatava hyöty on sitä suurempi, mitä korkeampi on verokanta.

¹⁵⁸ Sinänsä erillinen, vaikkakin yhtä lailla huomionarvoinen asia on, että raskaalle teollisuudelle on kohdistettu muitakin verotukia, josta esimerkkinä teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta. Kyseisen verotuen suuruudeksi vuonna 2019 on arvioitu 603 miljoonaa euroa.

¹⁵⁹ VATT 2016, s. 80. Suurimmat erot legaalisen ja taloudellisen kulumisen osalta koskevat vesi- ja ilma-aluksia, toimisto- ja hotellirakennusten sekä teollisuuden koneiden ryhmässä.

¹⁶⁰ VM 2006, s. 92.

¹⁶¹ <https://ek.fi/mita-teemme/talous/perustietoja-suomen-taloudesta/3998-2/>

¹⁶² Tässä tutkielmassa ei ole tarkoitus

¹⁶³ Ongelmaksi muodostuu tässä suhteessa yksittäisten, ja sinänsä merkittävien, yritysten etu suhteessa ”yleiseen etuun”. Näiden kahden intressin välinen tarkastelu ei kuitenkaan ole tämän tutkielman aiheena.

Teknologisen kehityksen myötä korkean teknologian tuotteiden käyttöikä on jatkuvasti lyhyempi. Tämän vuoksi nykyinen poistojärjestelmä ei tarjoa riittäviä työkaluja niille yrityksille, joiden investoinnit koostuvat tällaisesta omaisuudesta.

Laajemmin katsottuna vaikuttaa siltä, että poistojärjestelmän uudistaminen olisi tarpeen.¹⁶⁴ Verotuksen perustuessa kirjanpitoon on hankala nähdä syitä, miksi poistoja käsitellään näissä yhteyksissä eri tavalla. Nykyinen järjestelmä ei nähdäkseni ole perusteltavissa sen paremmin talouden tehokkuuden kuin oikeudenmukaisuudenkaan nojalla.¹⁶⁵ Poistojärjestelmä estää taloudellisen tehokkuuden toteutumista sen vääristäessä talouden toimijoiden käyttäytymistä. Toisaalta myöskään verotuksen oikeudenmukaisuus ei toteudu, koska kyseinen verotuki hyödyttää ainoastaan sellaisia yrityksiä, joiden tuotannossa hyödynnetään pitkäikäisiä koneita ja laitteita. Myöskään tappiolliset yritykset eivät hyödy tuesta.

Oikeudenmukaisuuden määrittely verotuskysymyksissä on hankalaa, koska käsitys oikeudenmukaisuudesta on lopulta subjektiivinen käsitys.¹⁶⁶ Yksi vaihtoehto määritellä oikeudenmukaisuus verotuksessa on horisontaalinen oikeudenmukaisuus; samassa asemassa olevia veronmaksajia tulisi käsitellä yhtäläisesti.¹⁶⁷ Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden mukaan samassa asemassa olevia verovelvollisia tulisi verottaa samalla tavalla.¹⁶⁸ Yritysten verottamisessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että verotuksella luotaisiin yrityksille yhtäläiset pelisäännöt. Tällöin tulisi välttää esimerkiksi tiettyjen alojen suosimista verotukien muodossa. Sen sijaan, että muille aloille tarjottaisiin korvauksena tiettyjen toimialan suosimisesta vastaavia vero- tai muita tukia, tulisi tehottomista ja epäoikeudenmukaisista verotuista päästä eroon.¹⁶⁹ Nämä ovat kysymyksiä, jotka tulee ratkaista veropoliittisessa päätöksentekoprosessissa.

¹⁶⁴ Ehdotus poistojärjestelmän uudistamiseksi, ks. VM 2006, ss. 93.

¹⁶⁵ Ks. *Myrsky* 2013, s. 134.

¹⁶⁶ *Myrsky* 2013, s. 136.

¹⁶⁷ Toki tällaisissa tilanteissa törmätään jatkuvasti ongelmiin esimerkiksi siitä, ketkä ovat samassa asemassa.

¹⁶⁸ *Myrsky*, 2013 s. 138. Samassa asemassa olevilla tarkoitetaan verovelvollisia, joiden tulot ja varallisuus ovat samaa luokkaa. Tämä ajatus on kuitenkin hankalasti sovellettavissa yritysten verottamiseen sellaisenaan.

¹⁶⁹ Tietyille alalle myönnetyn helpotuksen korvaamisesta muille, ks. *Määttä* 2009, s. 113.

4.2.3 Poistojärjestelmän vaikuttavuus investointikannustimena

Poistojen tarkoituksena on perinteisesti ollut kannustaa yrityksiä tekemään investointeja. Tämän vuoksi paras tapa mitata järjestelmän toimivuutta onkin tutkia sitä, miten se vaikuttaa yritysten investointipäätöksiin. Järjestelmän tarkoituksesta huolimatta tilanne on jo pidemmän aikaa ollut sellainen, ettei poistojen merkitys investointeja harkittaessa ole ollut merkittävä.¹⁷⁰ Myös kansainväliset tutkimustulokset tukevat sitä näkemystä, että investointeihin eivät vaikuta niinkään poistomahdollisuudet, vaan enemmänkin talouden yleiset suhdanteet.¹⁷¹ Onkin varsin perusteltua kyseenalaistaa nykyisenkaltaisen poistojärjestelmän olemassaolo, kun se ei vaikuta toteuttavan sille asetettua tehtävää.

Poistoihin liittyvän kannustinvaikutuksen tarkastelussa on huomioitava myös se, minkälaisella pääomalla investoinnit rahoitetaan. Pääomalajien erilaisesta kohtelusta johtuen poistoihin liittyvän veroedun tai -haitan suuruus vaihtelee. Poistojärjestelmän vaikutusta investointeihin ovat taloustieteessä tutkineet muun muassa *Kari* ja *Ropponen*.¹⁷² Heidän tekemistään havainnoista voidaan todeta, että Suomen yritysverojärjestelmässä investoinnit kannattaa lähtökohtaisesti rahoittaa vieraalla pääomalla. Koska vieraan pääoman kustannus (lainakorot) ovat vähennyskelpoinen meno verotuksessa, muodostuu se omalla pääomalla tehtävää investointia edullisemmaksi. Tämä puolestaan johtuu siitä, että oman pääoman kustannusta ei voida verotuksessa vähentää.¹⁷³ Poistojärjestelmien investointikannustimia vertailtaessa ei voidakaan tarkastella ainoastaan poistoja koskevia säännöksiä, vaan esimerkiksi pääomalajien sekä osinkojen verokohtelu vaikuttavat poistojen kannusteisiin.¹⁷⁴

Koska verotuksessa tehtävät poistot eivät perustu taloudellisen arvon vähenemiseen vaan hankintamenon etupainotteiseen poistamiseen, kannustin erilaisten hyödykkeiden välillä vaihtelee. Taloudellisen arvon alenemisen ja lain salliman poistoprosentin erosta johtuen verotuksellisesti edullisimmaksi muodostuu investoida mm. lentokoneisiin, kuorma- ja

¹⁷⁰ VM 2002, s. 142.

¹⁷¹ *Park* 2016, s. 101.

¹⁷² *Kari – Ropponen* 2016, s. 75.

¹⁷³ *Kari – Ropponen* 2016, s. 16.

¹⁷⁴ Osinkoverotuksen vaikutuksesta poistojen käyttämiseen kattavasti *Kari* 2012, s. 8–13.

linja-autoihin, laivoihin sekä teollisuuden pitkäaikaisiin koneisiin. Toisaalta taas esimerkiksi tietokoneiden taloudellinen kulumisprosentti on n. 30–40 % verotuksessa mahdollistettavaa poistoprosenttia suurempi.¹⁷⁵ Hyödykkeiden listan perusteella on varsin helppoa havaita, mihin toimialoihin kannustinvaikutus kohdistuu voimakkaimmin. Näitä hyödykkeitä tuotannossaan käyttävien yritysten kohdalla myös verotuen vaikutus on voimakkaimmillaan.

Vaikka kannustinvaikutus investointien suhteen on tietyissä tapauksissa varsin merkittävä, ei se välttämättä johda kovin aktiiviseen poistojen käyttöön. Tästä tosiasiasta huolimatta poistot ovat olleet suosittu elinkeinopolitiikan väline viime vuosiin saakka. Esimerkkinä tästä finanssikriisin jälkimainingeissa annettu laki tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetuista poistoista (222/2009). Kyseinen laki oli voimassa vuosien 2009 ja 2010 ajan. Laki oli osa hallituksen elvytyspakettia, jolla pyrittiin tukemaan yrityksiä finanssikriisin jälkeen.¹⁷⁶ Käytännössä sama laki asetettiin uudelleen voimaan vuosien 2013–2016 ajalle.¹⁷⁷ Korotettujen poistojen käytön paradoksi piilee siinä, että poistoja on käytetty tukivälineenä juuri silloin, kun niiden käytöstä on kaikkein vähiten hyötyä. Tutkimusten mukaan poistoja hyödynnetään merkittävästi enemmän taloudellisten korkeakuin matalasuhdanteiden aikana.¹⁷⁸

Korotetut poistot toteutettiin siten, että koneiden ja laitteiden osalta yritykset saattoivat tehdä normaalin 25 prosentin poiston sijasta enintään 50 prosentin menojäännöspoiston. Poistosäännöksen edullisuudesta huolimatta tilastot osoittavat, etteivät irtaimen käyttöomaisuuden poistomäärät ole juurikaan muuttuneet vuosien 2008–2011 välillä, jolloin korotetut poistot ovat olleet käytettävissä. Syinä korotettujen poistojen vähäiseen käyttöön ovat saattaneet olla esimerkiksi lainsäädännön monimutkaisuudesta aiheutuvat informaatiokustannukset ja yritysten tappiollisuus. Tappiontasauksen 10 määräajasta

¹⁷⁵ Ks. *Kari – Ropponen* 2016, s. 78 taulukko A5.3.

¹⁷⁶ HE/6/2009 vp, s. 1.

¹⁷⁷ Korotettujen poistojen osalta on huomattava, että niiden soveltamisalaan kuuluivat ainoastaan rakenukset sekä koneet ja laitteet.

¹⁷⁸ *Edgerton* 2010, s. 6.

johtuen korotettujen poistojen tekemisen houkuttelevuus vähenee, mikäli yrityksellä on pelko aiempien tappioiden vanhentumisesta.¹⁷⁹

Edellä todettiin, että yritysten investointihalukkuus riippuisi enemmänkin talouden suhdanteista, kuin poistosäännöksistä. Maailman ja Suomen taloudessa on eletty viime vuodet korkeasuhdanteen aikaa.¹⁸⁰ Samalla Suomessa tehtyjen irtaimen käyttöomaisuuden nk. tavallisten poistojen määrä on Verohallinnon tilastojen mukaan vuosien 2014 – 2017 välillä kasvanut n. 18 %.¹⁸¹ Suoraa syy-yhteyttä talouden kasvun ja poistojen käytön välillä tämä ei yksin kuitenkaan osoita. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että korkeasuhdanteessa yritykset hyödyntävät poistoja riippumatta niiden suuruudesta.

Listaamattomien yhtiöiden kohdalla poistojen tekemiseen vaikuttaa nykyinen osingonjako. Tämä johtuu siitä, että listaamattoman yhtiön osingonjako on sidoksissa yhtiön nettovarallisuuteen. Näin ollen jossain tapauksissa yrityksen ei kannata tehdä täysimääräisiä poistoja sen muodostuessa kannattamattomaksi osingonjaon näkökulmasta.¹⁸² Listatuissa yhtiöissä tätä laskelmaa ei jouduta tekemään, koska niiden jakaman osingon veronalaisuus ei ole sidoksissa yhtiön nettovarallisuuteen. Kannustinvaikutus poistojen tekemiseen onkin täten suurempi listatuissa kuin listaamattomissa yhtiöissä.

4.2.4 Järjestelmän kehittäminen

Rauhanen on väitöstutkimuksessaan esittänyt arviointikriteeristön verotukien arviointia varten.¹⁸³ Esitetyn kriteeristön pohjalta tarkasteltuna irtaimen käyttöomaisuuden poistoihin kohdistuva tuki voitaisiin mielestäni poistaa. Nykyisen tuen ongelmia on käsitelty jo edellä, mutta ne tiivistyvät nähdäkseni muutamiin seikkoihin. Ensimmäkin nykyinen tuki on varsin merkittävä verotuen ollessa vuonna 2019 n. 674 miljoonan euron suuruinen.¹⁸⁴ Toiseksi järjestelmä on tehoton sen ohjatessa yritysten päätöksentekoa kannustamalla tiettyjen hyödykkeiden hankintaan muita enemmän. Kolmas ongelma on tuen kohdistuminen. Taloudellisen kulumisen ylittävästä poistojen tekemisestä hyötyvät vain

¹⁷⁹ Ks. *Grönberg* 2015, s. 14.

¹⁸⁰ Ks. laajemmin VM 2018.

¹⁸¹ Kyseisen aikavälin vuotuinen inflaatio on ollut n. 0,3 %.

¹⁸² *Kari* 2012, s. 9.

¹⁸³ *Rauhanen* 2017, s. 162.

¹⁸⁴ Tuki on elinkeinoverotuksen kautta myönnettävistä verotuista suurin. VATT 2018, s. 7.

voitolliset yritykset. Tuen kohdistumisessa ongelmana on myös se, että poistojen tekeminen vaikuttaa ainoastaan listaamattomien yhtiöiden osingonjakoon. Neljäs ongelma on hallinnolliset kustannukset ja tähän liittyvä kahden erillisen poistojärjestelmän olemassaolo. Hieman suoraviivaistettuna johtopäätöksenä voidaan päätyä siihen lopputulokseen, että nykyisen järjestelmän suurimpia hyötyjiä ovat edellä mainituista syistä teollisuuden alan listatut yhtiöt. Vaikka kahden järjestelmän ongelmat rasittavat myös näitä yhtiöitä, on niillä lähtökohtaisesti parhaat resurssit selviytyä näistä kustannuksista.

Valtionvarainministeriö on kuitenkin katsonut, ettei nykyistä poistojärjestelmää olisi sen puutteista huolimatta tarpeen muuttaa.¹⁸⁵ Tätä perustellaan mm. sen tarjoamalla tuloksentasausmahdollisuudella ja sillä, että komission direktiiviehdotus yhteiseksi yhteisöveropohjaksi sisältää veropoistoja koskevia säännöksiä. Tässä mielessä kanta on nähdäkseni perusteltu, sillä kansallisen lainsäädännön muuttamisesta juuri ennen Unionin tasolla tehtävää muutosta saavutettava hyöty saattaisi kuihtua siitä aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. Toisaalta nämä kustannukset voitaisiin osin välttää ottamalla käyttöön jo olemassa oleva kirjanpitolain mukainen poistojärjestelmä, jolloin myös verotuki poistuisi.

Yksi vaihtoehto voisi olla korotettujen poistojen hyödyntäminen määräaikaisena lainsäädäntönä. Verotukea käytettäessä onkin katsottu, että niitä tulisi käyttää nimenomaan määräaikaisesti.¹⁸⁶ Taloudelliselta kannalta tehokkain vaikutus saavutettaisiin ilmeisesti noususuhdanteiden aikana.¹⁸⁷ Ongelmaksi saattaisi toisaalta muodostua poliittisen tuen puuttuminen nousukausien aikana.

4.3 Listaamattomien yhtiöiden omistajien saamien osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti

4.3.1 Säännöksen taustaa

Edellä esitellyistä säännöksistä poiketen tämän verotuen säännökset löytyvät elinkeinoverolain sijaan tuloverolaista (1535/1992). Listaamattoman yhtiön omistajan verotuksesta säädetään TVL 33 b §:ssä seuraavasti: *muusta kuin julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadusta osingosta 25 prosenttia on veronalaista pääomatuloa ja 75 prosenttia*

¹⁸⁵ VM 2017, s. 50.

¹⁸⁶ Rauhanen 2017, s. 11.

¹⁸⁷ Näin mm. Park 2016, s. 101.

verovapaata tuloa siihen määrään saakka, joka vastaa varojen arvostamisesta verotuksessa annetussa laissa (1142/2005) tarkoitettulle osakkeen verovuoden matemaattiselle arvolle laskettua kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa. Siltä osin kuin verovelvollisen saamien tällaisten osinkojen määrä ylittää 150 000 euroa, osingoista 85 prosenttia on pääomatuloa ja 15 prosenttia verovapaata tuloa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun vuotuisen tuoton ylittävältä osalta osingosta 75 prosenttia on ansiotuloa ja 25 prosenttia verovapaata tuloa.

Kyseinen verotukisäännös poikkeaa tutkielmassa käsiteltävistä verotuista siten, että nyt käsiteltävässä säännöksessä verovelvollinen on yrityksen sijaan luonnollinen henkilö tai kuolinpesä. Tästä huolimatta kyseinen säännös on vuosittaisessa verotukiraportissa luokiteltu EVL-verolajikoodin alle.¹⁸⁸ Näin ollen myös tässä tutkielmassa kyseistä säännöstä käsitellään nimenomaan yritysverotukseen liittyvänä säännöksenä. Tätä näkemystä puoltaa myös osinkojen verottamisen kiinteä yhteys yrityksen toimintaan erityisesti harvaimmistetussa yhtiössä. Yhtiön ja sen osakkaan verotuksessa on kuitenkin kyse kokonaisuudesta, jolla yhtiön liiketoiminnan tuottoa verotetaan. Verotuksen painopiste on parin viimeisen vuosikymmenen aikana siirtynyt yhtiöistä omistajiin.¹⁸⁹

Suomessa on jo pitkään pyritty välttämään osakeyhtiön ja osakkeenomistajan välistä kahdenkertaista verotusta.¹⁹⁰ Aiemmin tämä mahdollistettiin yhteisöveron hyvitysjärjestelmällä, josta sittemmin luovuttiin.¹⁹¹ Hyvitysjärjestelmästä luovuttaessa pyrkimyksenä oli kuitenkin säilyttää pienyrityksien verotus ennallaan.¹⁹² Vuonna 2005 voimaan tullessa yhtiöverotuksen uudistuksessa erotettiin yhtiö- ja pääomatuloverotus toisistaan.¹⁹³ Tällä mahdollistettiin yhteisöverokannan alentaminen ja toisaalta pääomatulojen verottamisen kiristäminen. Muutos toteutettiin siten, että alle 90 000 euron suuruiset osingot olivat

¹⁸⁸ VATT 2018, s. 7.

¹⁸⁹ Ks. yhteisöverotuksen kehityksestä kattavasti Viitala 2017.

¹⁹⁰ Kuitenkin vuodesta 2005 lähtien yhteisöjen verotusta on muutettu siten, että painotus on siirtynyt yhteisöjen verottamisesta osakkaiden verottamiseen.

¹⁹¹ Niskakangas 2014, s. 7. Suomessa oli vuodesta 1990 vuoteen 2005 saakka käytössä yhteisöveron hyvitysjärjestelmä. Järjestelmää pidettiin kuitenkin EU-oikeuden vastaisena sekä epäoikeudenmukaisena sen mahdollistaessa kaikkien osinkojen verovapauden. Ks. myös HE 92/2004 vp, s. 22.

¹⁹² Niskakangas 2013, s. 104.

¹⁹³ HE 92/2004 vp, s. 25. Aiemmin kyseiset verokannat olivat toisiaan vastaavia, joten hyvitysjärjestelmän ansiosta maksettu yhteisövero hyvitetiin osinkoverotuksessa kokonaisuudessaan

verovapaita vuotuista yhdeksän prosentin tuottoa vastaavaan määrään asti.¹⁹⁴ Samalla yhteisöverokantaa alennettiin 29 prosentista 26 prosenttiin.

Osinkoverotusta uudistettiin vuonna 2014 voimaan tulleen yhteisöverotuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä.¹⁹⁵ Tällöin yhteisöverokanta aleni nykyiseen määräänsä eli 20 prosenttiin. Tuolloin tehty muutos merkitsi entistä voimakkaampaa painopisteen siirtämistä yhtiöiden verottamisesta omistajien verottamiseen.¹⁹⁶

4.3.2 Säännöksen taloudellinen merkitys

Säännöksen aiheuttama verotuki johtuu siitä, että normin mukaan pääomatulona verotettava osuus lasketaan markkinakoron mukaan. Tämän ylittävä osuus tulisi verottaa säännöksen 2 momentin mukaisesti ansiotulona, kun se nykyisin verotetaan pääomatulona kahdeksan prosentin tuottoa vastaavasti. Vuonna 2017 verotuki oli 365 milj. euroa, vuonna 2018 395 milj. euroa ja vuonna 2019 415 milj. euroa.¹⁹⁷

Vuonna 2009 laaditun verotukiraportin aikaan TVL 33 b §:n sisältö oli erilainen. Tuolloin osinko oli kokonaisuudessaan verovapaata 90 000 euroon saakka, kun se nykyään on osittain verovapaata 150 000 euroon saakka. Myös nettovarallisuudelle asetettu tuotto-prosentti erosi nykyisestä 8 prosentista ollen 9 prosenttia. Normin mukaan pääomatulona verotettava osuus tulisi vastata voimassa olevaa markkinakorkoa. Nykyinen kahdeksan prosentin tuotto nettovarallisuudelle ylittää täten normin olennaisesti.¹⁹⁸ Lisäksi normiin mukaan näin saatavasta osingosta sekä pääomatulo-, että ansiotulo-osuuden tulisi olla 70 prosenttisesti veronalaista ja 30 prosenttisesti verovapaata tuloa.¹⁹⁹ Nykyisellään jälkimmäinen edellytys täyttyy ja jopa ylittyy, kun kahdeksan prosentin tuoton ylittävä osa on

¹⁹⁴ HE 92/2004 vp. s. 57.

¹⁹⁵ VaVM 32/2013 vp, s. 7.

¹⁹⁶ On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että terminologiasta huolimatta myös yhteisöjen verottamisessa verorasitus kohdistuu lopulta luonnollisiin henkilöihin. Verovelvollisen valinnalla on kuitenkin merkitystä talouden tehokkuuden kannalta. Ks. laajemmin VM 2010, ss. 49.

¹⁹⁷ Vuosien 2018 ja 2019 osalta määrät perustuvat arvioihin. VATT 2018, s. 7.

¹⁹⁸ Viime vuosien matalan korkotason aikana normin mukaisesti pääomatulona verotettava osa osingosta olisi jäänyt varsin pieneksi.

¹⁹⁹ VATT, 2009, s. 81. Mikäli pyrittäisiin siihen, että osingonjaon verotusta koskeva sääntely ei vaikuttaisi verovelvollisen käyttäytymiseen, tulisi tulon veronalaisuuden lisäksi myös pää- ja ansiotulojen verokantojen vastata toisiaan.

75 prosenttisesti veronalaista ansiotuloa. Toisaalta pääomatulo-osuus on veronalaista ai-noastaan 25 prosentin osalta.

Osinkoverotuksen kiristymisestä huolimatta sääntely tarjoaa edelleen mahdollisuuden saada verrattain kevyesti verotettua osinkoa listaamattomasta yhtiöstä.²⁰⁰ Mielenkiintoi-nen kysymys onkin, mihin perustuu kevyesti verotettava, osakkeen arvoon perustuva kah-deksan prosentin vuotuinen tuotto?²⁰¹ Tästä johtuva verotuen määrä on kasvanut merkit-tävästi korkotason laskettua hyvin alhaiseksi viimeisen vuosikymmenen aikana.²⁰² Lain-valmisteluaineistoissa vuotuisen tuottoon ei ole sen tarkemmin otettu kantaa. Koska kyse on kuitenkin omistajayrittäjien verokannustimesta, vaikuttaisi siltä, että sääntelyllä on pyritty säilyttämään sekä kannustin että toisaalta rajoittamaan osakeyhtiöstä saatavan tulon kahdenkertaista verottamista. Tämän avulla listaamattomasta yhtiöstä saatavan huo-jennetun osingon avulla onkin kyetty saavuttamaan varsin merkittävästi markkinoiden korkotuottoa parempi tuotto.²⁰³

Huojennuksen tarkoituksena on myös osaltaan tasoittaa vieraan ja oman pääoman vero-tuksen kohtelua.²⁰⁴ Näiden erilainen kohtelu verotuksessa johtuu esimerkiksi siitä, että vieraan pääoman kustannukset ovat verotuksessa vähennyskelpoisia, toisin kuin oman pääoman kustannukset.²⁰⁵ Toisaalta nykyinen osinkoverotuksen kahdeksan prosentin huojennettu osuus vaikuttaisi johtavan jopa päinvastaiseen lopputulokseen eli verotuk-seen, joka suosii omaa pääomaa.²⁰⁶ Korkeaa pääoman tuottoa voidaan toisaalta perustella sillä, että tuottoraja sisältää myös ns. riskilisän. Argumentin painoarvoa vähentää

²⁰⁰ Lainvalmisteluaineistossa tästä käytettiin nimitystä *yrittäjäkannustin*. Ks. VaVM 32/2013 vp, s. 7.

²⁰¹ Ks. *Kari – Ropponen* 2017, s. 68, jossa katsotaan, että kahdeksan prosentin tuotto on varsin korkea verrattuna riskittömään markkinakorkoon.

²⁰² https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/arvopaperitilastot/kuviot/arvopaperit-kuviot-fi/viitelainojen_korot_fi/.

²⁰³ Viime aikoina korkotasot ovat kuitenkin nousseet etenkin Pohjois-Amerikassa. Ks. <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/pages/textview.aspx?data=long-termrate>.

²⁰⁴ Vieraan ja oman pääoman verokohtelusta ja sen aiheuttamista käyttäytymisvaikutuksista tarkemmin, ks. Auerbach – Devereux – Simpson 2010, s. 869.

²⁰⁵ Mikäli näin olisi, myös omalle pääomalle maksettava korko (osinko) olisi verotuksessa vähennyskel-poinen erä.

²⁰⁶ *Kari – Ropponen* 2017, s. 68. Omalla pääomalla viitataan tässä sekä yrittäjän itse yritykseen sijoittamiin rahoihin, että yrityksen pidättämiin voittovaroihin.

kuitenkin se, että mahdollisuus tappiontasaukseen yritysverotuksessa on varsin kattava ja näin ollen myös veronsaaja jakaa riskiä verovelvollisen kanssa.²⁰⁷

4.3.3 Ohjausvaikutukset

Tutkimustulokset osoittavat, että nykyinen järjestelmä sisältää merkittävän ohjausvaikutuksen.²⁰⁸ Koska huojennetun osingon maksaminen on sidoksissa yhtiön nettovarallisuuteen, on omistajan intressissä kasvattaa nettovarallisuutta.²⁰⁹ Yrittäjän näkökulmasta on kannattavaa kasvattaa yrityksen nettovarallisuutta, joten tämän kannattaa investoida sellaisiin omaisuuseriin, jossa riski arvonalentumisesta tai -menettämisestä on pieni. Tällöin investoinneissa suositaan aineellista reaaliarallisuutta aineettoman omaisuuden kustannuksella.²¹⁰ Yritysten vakavaraisuuden parantaminen ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti huono asia, vaan sitä on yleisesti pidetty positiivisena ilmiönä.²¹¹ Nettovarallisuuden kasvattaminen ainoastaan verosuunnittelua silmällä pitäen johtaa kuitenkin resurssien tehotomaan käyttämiseen sekä verotulojen vähenemiseen. Tätä ohjausvaikutusta voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että huojennetun osingon määrää ei sidottaisi nettovarallisuuteen, vaan esimerkiksi tiettyyn euromääräiseen ylärajaan.

4.3.4 Oikeudenmukaisuus

Yritysten eroavaisuuksista johtuen säännöksen vaikutukset vaihtelevat. Säännöksen hyötyjiä ovat sellaiset omistajat, joiden yritysten pääoman keskimääräinen tuotto on suhteellisen korkea. Tällaisten yritysten omistajat voivat hyödyntää huojennettua osinkoa täysimääräisesti. Huojennus kannustaa yrityksiä tekemään myös sellaisia investointeja, joiden rajatuotto jäisi suhteellisen matalaksi. Tämä on mahdollista silloin, kun pääoman keskimääräinen tuotto on suhteellisen korkea. Tällöin yrityksen kannattaa (verotuksesta johtuen) kuitenkin investoida rajatuotoltaan matalaankin omaisuuteen keskimääräisen tuoton kompensoidessa tuottoa siinä määrin, että täysimääräinen huojennettu osinko on

²⁰⁷ Kari – Ropponen, s. 80.

²⁰⁸ Kari – Ropponen, s. 80.

²⁰⁹ Tähän johtopäätökseen ollaan päädytty myös lakia valmisteltaessa. Ks, HE 185/2013 vp, ss. 37.

²¹⁰ VM 2010, s. 61.

²¹¹ Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että velkarahoituksen välttäminen olisi jokin itseisarvo yritystoiminnassa.

mahdollista maksaa.²¹² Sen sijaan matalan pääoman tuotolla kyseinen tuki jää hyödyntämättä, jolloin huojennus asettaa yritykset eriarvoiseen asemaan.

Vuoden 2014 uudistuksen myötä hyötyjiä ovat lisäksi sellaisten yritysten omistajat, jotka saavat huojennuksen piiriin kuuluvia yli 60 000 euron suuruisia osinkoja.²¹³ Uudistuksen myötä heidän veroasteensa aleni merkittävästi, kun pienempiä osinkotuloja saavien henkilöiden verotus hieman kiristyi.²¹⁴

Huojennetun osinkoverotuksen sekä muiden elinkeinotuloverotukseen kohdistuvien verotukien arvioinnissa on toisaalta muistettava myös se seikka, etteivät nämä tuet hyödytä lainkaan yrityksiä, joilla ei ole verotettavaa tuloa.²¹⁵

4.3.5 Nykymallin ongelmia

Nykyinen osinkojen verotus on jokseenkin monimutkainen kokonaisuus.²¹⁶ Merkittävän kannustimen sisältävä järjestelmä vaikuttaisi ohjaavan yritysten käyttäytymistä verotuksen perusteella, kun taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta toiminnan tulisi perustua (rationaalsiin) liiketaloudellisiin perusteisiin.²¹⁷ Myös yritysten omistajilla on yleensä intressi saada tulonsa käsitellyksi ansiotulon sijasta pääomatulona. Nykyisin nk. työpanososingosta säädetään TVL 33 b §:n 3 momentissa: ”*Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään osingon veronalaisuudesta, osinko on ansiotuloa, jos osingon jakoperusteena yhtiöjärjestyksen määräyksen, yhtiökokouksen päätöksen, osakassopimuksen tai muun sopimuksen mukaan on osingonsaajan tai tämän intressipiiriin kuuluvan henkilön työpanos. Osinko on sen henkilön tuloa, jonka työpanoksesta on kysymys.*”

Tulojen käsittelemistä koskevat epäselvyydet ovatkin johtaneet oikeusriitojen syntymiseen, mikä on osaltaan johtunut lainsäädännön epäselvyydestä ja toisaalta ansio- ja pääomatulojen verokantojen merkittävästä erosta etenkin ylimmissä tuloluokissa.

²¹² Kari – Ropponen, s. 80.

²¹³ HE 185/2013 vp, s. 39. Vaikka osinkoverotusta yleisesti kiristettiin vuoden 2014 uudistuksessa, sillä todellisuudessa kevennettiin kaikista suurimpien osinkotulojen saajien verotusta.

²¹⁴ Ks. Niskakangas 2014, s. 10.

²¹⁵ Määttä 2007, s. 106.

²¹⁶ Nykyinen malli verosuunnittelumahdollisuuksineen sitoo sekä yritysten, niiden omistajien että Verohallinnon resursseja.

²¹⁷ Tehokkaan verojärjestelmän ominaisuuksista Myrsky 2013, s. 136.

KHO 2018:40 oli kyse kokonaisuudesta, jossa lääkärien omistamat osakeyhtiöt toimivat kommandiitti-yhtiö B Ky:n vastuunalaisina yhtiömiehinä. Jokaisella vastuunalaisella yhtiömiehellä oli B Ky:ssä oma tulosityksikkö, jonka liikevaihto muodostui kunkin lääkäriosakkaan suorittaman työn perusteella. A oli ollut C Oy:n osakkeenomistaja ja se C Oy oli puolestaan B Ky:n vastuunalainen yhtiömies. KHO katsoi, että osuus B Ky:n voitosta kertyisi A:lle ilman työpanosinkoihin liittyviä veroseuraamuksia, mikäli kyseistä voittoa verotettaisiin omistusrakenteen yksityisoikeudellisen rakenteen mukaisesti. KHO:n mukaan B Ky:n käyttö oli liiketaloudelliselta perusteeltaan suhteellisen ohut ja osin keinotekoinen, kun huomioitiin se, että toimintamuodolla saatu hyöty liittyi lähinnä A:n voitonjaon verotukseen. Äänestys 3-2.²¹⁸

Tapauksessa KHO päätyi katsomaan, että B Ky oli perustettu lähinnä veroseuraamuksia silmällä pitäen, eikä sillä ollut juurikaan liiketaloudellisia perusteita. Verojärjestelmän kannalta onkin ongelmallista, että sääntely ohjaa sellaisten järjestelyjen tekemiseen, joilla ei ole mitään tekemistä liiketoiminnan kannalta. Toisaalta yritysten toiminnan suunnittelun kannalta ristiriitaista on se, että edellä kuvatun kaltainen järjestely on täysin hyväksyttävää yksityisoikeudellisesta näkökulmasta. Työpanosinkojen verotuksen ongelma-kokonaisuutta kuvaa myös seuraava ratkaisu.

KHO 2016:219. Tapauksessa A oli X Oy:n osakas. X Oy:ssä kullekin osakkaalle laskettiin tulospiste, jonka tuottoina olivat muun muassa osakkaan aikaansaama liikevaihto ja muut tuotot ja kuluina muun muassa osakkaan yhtiöltä saama palkka ja osakkeille maksetut osingot sekä osuus X Oy:n yhteisistä kuluista. Tulospisteelle laskettiin kuukausittain ja vahvistettiin vuosittain toimintatulos, joka muodostui osakkaan pääomansijoituksesta yhtiöön ja nostamattomista voittovaroista. X Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan työskentely yhtiössä oli edellytyksenä osakkuudelle. Päättyessään työskentelyn yhtiössä osakas oli velvollinen luopumaan osakkuudestaan. Lopettaessaan työskentelynsä X Oy:ssä ja X Oy:n hankkiessa A:n osakkeet A:n saamana luovutushintana oli A:n tulospisteelle kertyneiden jakamattomien voittovarojen määrä.

Asiassa oli ratkaistavana A:n saaman luovutushinnan verotus. KHO otti harkinnassaan huomioon sen, että A oli luovuttanut kaikki osakkeensa samaan aikaan X Oy:lle yhtiöjärjestyksen määräysten mukaisesti, eikä A:lle luovutettu uudelleen suunnatulla annilla tai

²¹⁸ Ratkaisu on saanut osakseen jokseenkin jyrkkää arvostelua. Ks. tarkemmin *Juusela* 2018, s. 449, samoin *Penttilä* 2018.

muutoin X Oy:n osakkeita. Näin ollen KHO päätyi siihen, että A:n saamaa tuloa oli verotettava luovutusvoittoja koskevien säännösten mukaan.

Edellä esitellyt ratkaisut osoittavat, että harvainyhtiössä osakkaalla on merkittävä intressi tulonmuuntoon, mikä johtuu ansio- ja pääomatulojen verokantojen merkittävästä erosta etenkin korkeammilla tulotasolla. Työpanososinko ja siihen liittyvä kannustin tulonmuuntoon on hankala kysymys, eikä siihen ainakaan toistaiseksi näyttäisi löytyvän ratkaisua lainsäädännön eikä oikeuskäytännön avulla.²¹⁹

Huojennetun osinkoverotuksen toinen ongelma on, että se luo merkittävän aukon veropohjaan. Ongelma on osa yhtiöiden ja näiden osakkaiden verottamisen kokonaisuutta, jolloin mahdollisessa uudistuksessa tulisi ottaa huomioon sekä yhtiöiden että omistajien verotus. Nk. Hetemäen työryhmä on raportissaan esitellyt erilaisia vaihtoehtoja mahdollisen uudistuksen toteuttamistavoiksi.²²⁰ Työryhmä on listannut myös tavoitteita, jotka tulisi huomioida uudistusta tehtäessä.²²¹

Edellä on esitelty nykyisen järjestelmän ongelmakohtia sekä vaikutuksia niin yritysten kuin omistajien toimintaan. Mielestäni nykyisen järjestelmän ongelmat piilevät järjestelmän epäneutraalisuudessa. Suhteessa muuhun verotukseen varsin edullinen osinkojen on hankalasti perusteltavissa. Sen käyttäminen esimerkiksi yrittäjyyden kannustimena on osin ontuva, koska huojennetusta osingosta nauttivat yleensä iäkkäämpien yritysten omistajat.

Järjestelmä tarjoaa verotuksellisia kannusteita, jotka ohjaavat päätöksentekoa verotusperusteisesti, mikä aiheuttaa sen, etteivät talouden resurssit kohdennu tehokkaasti. Tämän lisäksi osinkoverotuksen oikeudenmukaisuus asettuu kyseenalaiseen valoon nykyjärjestelmän suosiessa henkilöitä, jotka saavat isoja osinkoja varakkaista yhtiöistä. Tällaisten henkilöiden osinkoina saamien tulojen kokonaisverorasitus yhtiön saamasta tulosta jää pelkän pääomatulon verokantaa alhaisemmaksi ($0,2 + 0,8 \times 0,25 \times 0,30/0,34 = 26 \% /$

²¹⁹ Ks. työpanososinkoon liittyvistä ongelmista laajemmin *Lindgren* 2018, s. 565.

²²⁰ Ks. VM 2010, s. 68.

²²¹ Selvyyden vuoksi todettakoon, että vuonna 2010 valmistuneen raportin jälkeen osinkoverotusta on uudistettu vaihtamalla kokonaisuudessaan verovapaa osuus osingosta huojennettuun osaan. Uudistuksen toteuttamismalleista laajemmin VM 2010, ss. 65.

26,8 %), minkä voidaan katsoa olevan jokseenkin ongelmallinen verrattaessa sitä esimerkiksi korkeiden ansiotulojen verokantaan.²²²

4.3.6 Vaihtoehtoisia malleja yhteisöjen ja omistajien verotukseen

Verotuksen tärkein tehtävä on taata julkisten menojen rahoitus. Tämän vuoksi uudistuksessa tulisi huomioida myös verotuottoaspekti. Mikäli osinkojen verotusta neutralisoitaisiin (=kiristettäisiin), voitaisiin tätä verotuottojen lisäystä voitaisiin kompensoida yhteisöverokannan alentamisella tai mahdollistamalla yhteisöverotuksessa oman pääoman vaihtoehtokustannusta vastaavan vähennyksen tekemisen.²²³ Viime vuosina yhtiöverotuksen vallitseva trendi onkin ollut yhteisöverokannan alentaminen.²²⁴ Vaikka Suomen yhteisöverokanta alittaa OECD-maiden keskiarvon, olisi yhteisöverokantaa edelleen mahdollista alentaa, mikä kompensoitaisiin henkilöverotusta neutralisoimalla.²²⁵ Yhteisöverokannan alentaminen edistää myös yritysten toimintakykyä jättäessään enemmän pääomaa yritysten käyttöön. Samalla verokannan laskeminen vähentää yritysten tuloverotukseen kohdistuvien verotukien merkitystä.

Vuonna 2017 julkaistussa Valtioneuvoston selvityksessä on esitelty kolme vaihtoehtoista mallia yhteisöverotuksen toteuttamiseksi.²²⁶ Kyseiset mallit ovat 1) ACE-malli (Allowance for Corporate Equity), 2) CBIT-malli (Comprehensive Business Income Tax) sekä 3) Jaetun voiton yhteisöveromalli (nk. Viron malli). Kaikki esitellyt poikkeavat merkittävästi Suomen nykyisestä yhteisö- ja osinkoverotuksesta.²²⁷

ACE-mallin perusideana on mahdollistaa yrityksen oman pääoman laskennallisen kustannuksen vähentäminen verotuksessa. Vähennys lasketaan kertomalla yrityksen edellisen vuoden taseen (korjattu)²²⁸ oma pääoma ACE-korolla. ACE-viitekoroksi on tässä

²²² Niskakangas 2014, s. 10.

²²³ VM 2010, s. 67.

²²⁴ Ks. Kari - Ropponen 2017, s. 16. Vuosien 1981 ja 2014 yhteisöverokannat ovat miltei puolittuneet.

²²⁵ OECD 2018, s. 65. Toisaalta olisi mahdollista pohtia myös yhteisöveron poistamista kokonaisuudessaan, jolloin verotuksen painopiste siirrettäisiin pääomatulojen verotukseen.

²²⁶ Kari - Ropponen, s. 37

²²⁷ Tässä yhteydessä näitä kahta sinänsä erillistä verokysymystä käsitellään yhtenä kokonaisuutena.

²²⁸ Oman pääoman korjaaminen tapahtuu vähentämällä yhtiön omistamat muiden yhtiöiden osakkeet omasta pääomasta.

mallissa asetettu keskipitkän valtionlainan korko.²²⁹ Kysymys koron tasosta onkin ollut taloustieteellisen keskustelun kohteena ja vaihtoehdoksi nykyiselle on ehdotettu yrityslainojen keskikorkoa.²³⁰ ACE-mallin merkittävänä etuna pidetään sitä, että kohtelee omaa ja vierasta pääomaa yrityksen rahoituksessa yhdenvertaisesti. Nykyisessä yhtiöverotuksessa (listatuilla) yhtiöillä ei ole mahdollisuutta vähentää oman pääoman ehtoista rahoituksesta aiheutuvia kustannuksia, toisin kuin velan korkoja, mikä kannustaa yrityksiä rahoittamaan toimintaansa velkarahalla.²³¹

ACE-mallin käyttöönotto Suomessa tarkoittaisi käytännössä listaamattoman yhtiön omistajalle suunnatun verotuen poistamista. Tämä voitaisiin toteuttaa luopumalla nykyisistä osinkohuojennuksista henkilöverotuksen puolella ja asettamalla pääoman normaalituotto (=markkinakorko) verovapaaksi yhtiötasolla. Toisaalta muutos voitaisiin tehdä myös siten, että normaalituotto olisi verovapaa yhtiön omistajan verotuksessa.²³² Vähennysmahdollisuudesta johtuen ACE-malli vaatisi yhteisöverokannan nostamista nykyisestä tasosta.²³³

Toisena vaihtoehtona olisi CBIT-malli.²³⁴ Malli perustuu sille ajatukselle, ettei korkomenoja voida vähentää yritysten verotuksessa. Tällöin se johtaa ACE-mallin tavoin velan ja oman pääoman yhdenvertaiseen verokohteluun. Se toteutetaan vähennysmahdollisuus poistamalla, mikä puolestaan vähentää mm. konsernin sisäisen rahoitusjärjestelyjen hyödyntämisen siirtohinnoittelun kautta. Lisäksi vähennysmahdollisuuden poistaminen mahdollistaa yhteisöverokannan alentamisen. Omistajan osinkoverotuksen kannalta CBIT-malli edellyttäisi huojennuksen poistamista eli myös tässä mallissa verotuki poistuisi.

Kolmas esitelty malli on Viron yhteisöveromalli eli Jaetun voiton yhteisövero. Tässä mallissa veropohja muodostuu yhtiön omistajilleen jakamasta voitosta. Yhteisön jakamaan tuloon ei kohdistu kaksinkertaista veroa, koska osingot eivät ole henkilöverotuksessa

²²⁹ Ks. *Mirrlees Review* 2011, s. 413, jonka mukaan tämä korko olisi n. 3 %.

²³⁰ Ks. IMF 2016, s. 27.

²³¹ *Mirrlees Review* 2011, s. 413.

²³² Näin esim. *Mirrlees Review* 2011, s. 428.

²³³ Yhteisöverokantaa muutettaessa olisi huomioitava myös sen vaikutus yritysten sijoittautumiseen ja tuloksen näyttämiseen Suomessa.

²³⁴ Malli esiteltiin ensimmäisen kerran Department of Treasury:n toimesta, ks. Department of Treasury 1992, s. 39-60.

veronalaista tuloa. Järjestelmä eroaa merkittävästi Suomessa käytössä olevasta yhteisö- ja pääomatuloverotuksesta. Näin ollen sen vertaaminen normijärjestelmään on varsin hankalaa.²³⁵ *Karin* ja *Ropposen* tekemien havaintojen mukaan Viron malli vaikuttaisi osakkeiden omistajana olevan luonnollisen henkilön toimintaan siten, että tämän kannattaa harjoittaa sijoitustoimintaa yhtiön kautta.²³⁶ Suomessa viime vuosina toteutetuilla muutoksilla on puolestaan pyritty neutralisoimaan eri organisaatiomuotojen välistä vero-kohtelua.

Viron mallia on kannatettu etenkin Suomen elinkeinoelämän taholta. Mallin käyttöönotto tai sen suuntaiset muutokset on katsottu tarpeelliseksi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta. Samalla on katsottu, että yrittäjyyden kannustimia ei ole tarpeen poistaa, vaan niitä tulisi päinvastoin lisätä.²³⁷

Kari ja *Ropponen* ovat puolestaan löytäneet Viron mallista merkittäviä ongelmia, kuten kannustin tulonmuuntoon, kannustin siirtää säästöt yrityksen omistukseen ja lukitusvaikutus²³⁸. He ovatkin raportissaan päätyneet siihen, että edellä esitellyistä malleista paras olisi ACE-malli. Mallin merkittävin ongelma olisi se, että se edellyttäisi yhteisöverokannan nostoa, mikäli ACE-vähennyksestä aiheutuva verotuottojen vähennys rahoitettaisiin yhteisöveron kautta. Yhteisöveron nostamisesta aiheutuva ongelma ei kuitenkaan koskisi sellaisia yrityksiä, joilla on edellytykset siirtää toimintansa toiseen valtioon. Tämän vuoksi uudistuksen rasitus saattaisi kohdistua pienempiin yrityksiin, joilla ei käytännössä ole mahdollisuutta siirtää toimintaa toiseen maahan. Yksi puoli asiaan on myös se, että yhteisö- ja pääomatuloverokantojen lähentyminen toisiaan vähentäisivät kannusteita tulonmuuntoon.

²³⁵ *Kari – Ropponen 2017*, s. 42.

²³⁶ *Kari – Ropponen 2017*, s. 43.

²³⁷ <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/edunvalvonta/suomen-yrittajien-kannanotot/suomen-otettava-mallia-ruotsin-ja-viron>

²³⁸ Lukitusvaikutus (lock-in-effect) tarkoitetaan arvonnousukohteen omistajan lukkiutuminen vanhaan sijoitukseensa. Lukkiutuminen johtuu realisoitaessa menevästä luovutusvoittoverosta, jonka vuoksi uuden sijoituskohteen tulee tuoton tulee olla vähintään luovutusvoittoveron suuruinen. Ks. ilmiöstä laajemmin *Kukkonen 2000*, s. 582-584.

4.3.7 Verojärjestelmä verotukien rajoittajana

Nykyisen sääntelyn ongelmat on tuotu edellä esiin eikä niitä ole tarpeen toistaa. Mielestäni osinkoverouudistuksessa tulisi ensisijaisesti pyrkiä eroon erilaisista verovelvollisen käyttäytymiseen vaikuttavista seikoista, silloin kun tällaisella käyttäytymisellä havaitaan olevan selvästi hyvinvointitappioita aiheuttava vaikutus. Näitä ovat esimerkiksi kannustin muuntaa tuloja pääomatuloksi ja kannustin investoida pitkäikäisiin reaalisiin käyttöomaisuushyödykkeisiin. Samalla tulisi pyrkiä oman ja vieraan pääoman yhdenvertaiseen kohteluun. Sen sijaan en näe osinkoverotuksen monimutkaisuutta aiempiin verrattuna yhtä merkittävänä ongelmana. Kun osinkoverotuksessa on kyse verrattain harvoja tahoja koskevasta asiasta, ei sääntelyn yksinkertaisuutta tule mielestäni pitää primäärisenä tavoitteena. Järjestelmän tarpeeton yksinkertaistaminen heikentää myös mahdollisuutta käyttää verojärjestelmää yhteiskuntapoliittisena välineenä.²³⁹

Yhteisöjen ja niiden omistajien verotusjärjestelmän suunniteltaessa merkittävä ongelma on se, että veronmaksajien joukko on hyvin heterogeeninen. Luonnollisesti ei ole olemassa täydellistä mallia, joka sopisi niin pienelle yhden ihmisen yhtiölle kuin kansainväliselle konsernille. Yritysten kokoerojen lisäksi yhteensovittamista vaikeuttavat toimialojen sekä pääomarakenteiden erilaisuus.

Sääntelyn kohteena olevien yritysten erilaisuudesta ongelmien ratkaisemisessa verotuet näyttäisivät olevan hyvin käyttökelpoinen apuväline poliittisille päätöksentekijöille. Verotukien välttämässä avainasemassa on verojärjestelmän huolellinen suunnittelu. Tähän liittyy sekä taloudellinen että oikeudellinen näkökanta. Taloudelliselta kannalta hyvin suunniteltu verojärjestelmä takaa riittävän verotuoton sekä vakaan ja talouskasvun mahdollistavan taloudellisen toimintaympäristön yrityksille. Toisaalta hyvin valmisteltu verolainsäädäntö on selkeä ja riittävän yksinkertainen, jolloin säännösten sisällön selvittäminen ei turhaan vie veronmaksajien tai -saajien resursseja.²⁴⁰ Kuten edellä on selvinnyt, verotukea aiheuttaviin säännöksiin liittyy usein hankalia soveltamisongelmia, mikä luo epävarmuutta talouteen.

²³⁹ Verotukien käyttämisestä yhteiskuntapolitiikan välineenä tarkemmin *Rauhanen 2017*.

²⁴⁰ Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista *Määttä 2007*, s. 65-92.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia on tutkittu varsin paljon.²⁴¹ Ongelmana vaikuttaisi olevan se, että sellaista verojärjestelmää, jossa kaikki hyvän verojärjestelmän ominaisuudet toteutuvat yhtä vahvoina tai edes yhdenaikaisesti, ole toistaiseksi keksitty. Järjestelmältä vaadittavien ominaisuuksien vuoksi se tulee olemaan myös jatkossa hankalaa. Ongelmia aiheuttaa myös se, ettei Suomen elinkeinoverotus toimi suljetussa tilassa, vaan osana kansainvälistä talousjärjestelmää. Tällöin on huomioitava mm. kansainvälinen verokilpailu ja veronmaksajien pyrkimykset epäasiallisiin veron välttämistöimiin.

4.4 Johtopäätökset

Edellä tarkastellut tuet ovat luonteeltaan varsin erilaisia. Erilaisuus ilmenee jo tukisäännösten taustalla vaikuttavien tavoitteiden erilaisuudesta. Käyttöomaisuusosakkeiden myynnin verovapaudella pyritään vastaamaan kansainväliseen verokilpailuun, koneiden ja laitteiden taloudellista kulumista nopeammilla poistolla kannustamaan investointeihin ja osinkohuojennuksella luomaan kannustimia yrittäjyyteen ketjuverotusta keventämällä. Verotuen asettamisessa ensimmäinen askel on tavoitteen asettaminen.²⁴² Näistä kolmesta säännöksestä selkein tavoite ja samalla tarkoitus on käyttöomaisuusosakkeiden verovapaalla myynnillä. Sen sijaan kahden jälkimmäisen osalta voi todeta, että tukien julkilautut tavoitteet eivät vastaa niiden tosiasiallista tarkoitusta. Näkisin, että tukisäännökselle ei tulisi asettaa useita eri tavoitteita. Tämä helpottaisi ennen kaikkea tavoitteen ja vaikutavuuden välisen suhteen mittaamista, jolloin myös tukien tehottomuus saattaisi olla helpommin havaittavissa.²⁴³ Toisaalta mahdollisimman vähän tavoitteita sisältävä tuki olisi selkeämpi myös poliittisille päättäjille.

Kaikkien edellä käsiteltyjen säännösten ongelma on niiden lainsäädäntöä monimutkaisuusvaikutus. Tämä tosin tapahtuu eri tavalla. Käyttöomaisuusosakkeiden verovapaan myynnin ja huojennetun osingon monimutkaisuus on liittynyt niitä koskevien säännösten tulkintaan, joita ilmentävät edellä esitellyt oikeustapaukset esim. tulonmuunnosta ja

²⁴¹ Viimeisimpien verojärjestelmien vertailusta esimerkiksi *Devereux – de Mooij* 2008.

²⁴² *Rauhanen* 2017, s. 160.

²⁴³ Toisin *Rauhanen* 2017 s. 160, jonka mukaan tuelle voidaan asettaa useita tavoitteita.

konserniyhtiöiden toiminnallisesta yhteydestä.²⁴⁴ Poistojen aiheuttama ongelmallisuus taas liittyy kirjanpidon ja verotuksen poistojen erilaisuuteen.

Käyttöomaisuusosakkeiden verovapaata myyntiä lukuun ottamatta edellä mainittujen säännösten tukiominaisuus voitaisiin poistaa vaikuttamatta yritysten toimintaan merkittävästi. Irtaimen käyttöomaisuuden tuki on korostetusti suunnattu perinteiselle teollisuudelle eikä sen ole todettu vaikuttavan tavoitellulla tavalla.²⁴⁵ Myös osinkojen huojennus voitaisiin poistaa, jolloin verotuen poistamisesta säästyneillä varoilla voitaisiin osaltaan kaventaa ansio- ja pääomatulojen verokantojen eroa. Yhteisöjen ja sen osakkaiden vero uudistus tulee kuitenkin toteuttaa osana laajempaa uudistusta, jossa huomioidaan laajasti erilaisten seikkojen vaikutus talouden tehokkuuteen.

²⁴⁴ Ks. KHO 2012:74 ja KHO 2016:219.

²⁴⁵ VM 2002, s. 143.

5. VAIHTOEHTONA SUORAT TUET

5.1 Yritystoiminnan tukemistapoja

Verotukien lisäksi elinkeinotoimintaa voidaan tukea usein eri tavoin.²⁴⁶ Esimerkkeinä tästä ovat suorat (rahana maksettavat) tuet, valtion antamat lainatakaukset, valtio-omisteisten yhtiöiden tekemät oman pääoman ehtoiset rahoitukset sekä muut taloudellista tukea sisältävät järjestelyt.²⁴⁷ Edellä mainitut tukimuodot ovat *yritystukia*. Suomessa on jo pidemmän aikaa käyty julkista keskustelua yritystuista.²⁴⁸ Keskustelu on aiemmin painottunut koskemaan suoraan rahana myönnettäviä tukia muiden tukimuotojen jäädessä vähemmälle huomiolle. Tosin viime aikoina myös verotuet ovat nousseet keskustelun kohteeksi.²⁴⁹ Keskustelusta huolimatta yritystukien vähentäminen on kerta toisensa jälkeen jäänyt tekemättä. Viimeisin esimerkki tästä on keväällä 2018 julkaistu nk. Yritystykityöryhmän loppuraportti, jossa parlamentaarinen työryhmä päätyi siihen, ettei yhdestäkään verotuesta tai suorasta tuesta voitu luopua. Sen sijaan työryhmä esitti yritystukien arviointia koskevat arviointikriteerit.²⁵⁰ Yleisesti voidaan todeta, että kasvaneesta tietoisuudesta ja julkisesta paineesta huolimatta toimet yritystukien vähentämiseksi ovat olleet vaatimattomia. Osaltaan tähän on saattanut vaikuttaa myös se, että esimerkiksi yritystykityöryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet useat yritykset sekä näiden etua valvovat tahot.

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen mukaan yritystukien kokonaismäärä on vuonna 2017 ollut n. 4 miljardia euroa. Tästä summasta verotukien osuus on ollut 2,9 miljardia euroa ja suorien tukien 1,1 miljardia euroa. Määrällisesti

²⁴⁶ Valtion tukemisesta kattavasti *Alkio – Hyvärinen* 2016.

²⁴⁷ Eri muodossa tukea myöntäviä tahoja ovat mm. Finnvera Oyj, Solidium Oy ja Business Finland (ent. Tekes).

²⁴⁸ <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/12/04/mot-tutki-kuka-saa-eniten-yritystukia>

²⁴⁹ Yksi ongelma on ollut yritystuen määrittely. Yritystukia koskevat rajanveto-ongelmat ovat liittyneet esimerkiksi alennettuihin arvonlisäveronkantoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa alennetut alv-kannat on rajattu yritystukien ulkopuolelle. Ks. tarkemmin TEM 2017.

²⁵⁰ Yritystukien uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä 2018, s. 5-6.

5.2 Suoran tuen ja verotuen vertailua

5.2.1 Soveltuva lainsäädäntö ja valmistelu

Yritystuet kanavoidaan suorien tukien ja verotuksen kautta. Vaikka suoria tukia monesti pidetään verotukia parempana tukimuotona, suurin osa yritystuista kanavoidaan verojärjestelmän kautta. Mikäli yritystukilaskennassa huomioidaan alennettujen arvonlisäverokantojen aiheuttama verotuki (arviolta n. 3,2 miljardia euroa vuonna 2019), yritystoimintaan kohdistuvien verotukien määrä suhteessa suoriin tukiin olisi yli viisinkertainen.

Tukimuodot ovat erilaisesta luonteestaan huolimatta saman lainsäädännön piirissä. Sekä verotuet että suorat tuet kuuluvat SEUT 107–109 artiklojen valtiontukia koskevaan soveltamisalaan. Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta tiettyjen edellytysten täytyessä tuki voi olla sallittu.²⁵¹ EU-säännösten lisäksi tukien myöntämistä säätelee taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettu laki (429/2016). Tosin laki ei sisällä valtiontukia koskevaa materiaalista lainsäädäntöä, vaan sen tarkoituksena on esittää yritystukien myöntämisen yleiset edellytykset sekä taata tukien riittävä kansallinen valvonta.²⁵²

Samasta sääntelyperustasta huolimatta tukien valmistelu- ja myöntämisprosessit eroavat toisistaan selvästi. *Rauhasen* mukaan suoriin tukiin liittyy perusteellinen valmistelu, parlamentaarinen valmistelu sekä tukien vuosittainen uudelleenarviointi. Verotuet puolestaan syntyvät verolainsäädännön valmistelun yhteydessä.²⁵³ Lainvalmistelussa verotukien syntyminen jääkin usein sivurooliin, vaikka niiden taloudellinen on laskentatavasta riippumatta merkittävästi suoria tukia suurempi.²⁵⁴ Eroavaisuus ilmenee myös siinä suhteessa, että suorat tuet tulevat hakuprosessin myötä arvioitavaksi vuosittain. Sen sijaan verotukien arviointia ei toteuteta tietyin määräajoin, vaan arviointi on epäsäännöllistä.²⁵⁵ Koska verotukien valmistelu ja valvonta on selkeästi heikompaa, saattaa se kanavoida tukia juuri verojärjestelmän kautta.

²⁵¹ Valtiontuen käsitteen tarkemmasta määrittelystä, ks. Komission tiedonanto C/2016/2946.

²⁵² *Alkio – Hyvärinen* 2016, s. 43. Lain sisällöstä tarkemmin TEM 2017, s. 7.

²⁵³ *Rauhanen* 2017, s. 51.

²⁵⁴ Ks. esim. HE 27/1998 vp, s. 3.

²⁵⁵ Tältä osin voitaisiin ottaa mallia esim. Ruotsista, ks. *Regerings Skrivelse* 2017/18:98.

Tukimuotojen vertailussa tulisi pitää lähtökohtana sitä, että tuen myöntäminen on ikään kuin poikkeus pääsääntöön. Samalla tavoin kuin verotuki on poikkeama normijärjestelmästä, myös suora tuki on poikkeama siitä lähtökohdasta, että valtion ei lähtökohtaisesti tule puuttua markkinoiden toimintaan.²⁵⁶ Tällöin tukimuotoja koskevassa tarkastelussa ensisijainen kysymys ei tulisikaan olla se, olisiko jokin toinen tukimuoto parempi vaan se, onko tuen säilyttämiselle tai uuden tuen myöntämiselle olemassa relevantit perusteet.²⁵⁷ Vaikka yritystukia koskevat ongelmat, kuten niiden tehottomuus tai haitallisuus ovat jo pitkään olleet tiedossa, niistä ei ole kyetty luopumaan. Koska tukien ja erityisesti verotukien käyttö on politikoille houkutteleva tapa yritysten tukemiseen, on tukien välinen vertailu kuitenkin välttämätön väliaskel matkalla kohti kattavampaa luopumista yritysistä.

5.2.2 Tukimuotojen ominaisuuksista

Tutkimustulokset osoittavat sen, että suorat tuet ovat useimmissa tapauksissa verotukia parempi tapa taloudellisen tuen antamiseen.²⁵⁸ Tähän on muutamia syitä. Ensinnäkin suorat tuet soveltuvat sekä voitollisten että tappiollisten yritysten tukemiseen. Toiseksi, kuten edellä käsiteltyjen verotukisäännösten kohdalla kävi ilmi, verotukisäännöksillä on lainsäädäntöä monimutkaistava vaikutus. Usein verotuki luo verovelvollisille kannustimen yrittää hyötyä verotuesta, mikä puolestaan saattaa kannustaa yritystä ryhtymään epäasiallisiin toimiin. Tämän lisäksi lainsäädännön monimutkaisuus luo kustannuksia myös Verohallinnolle. Kolmanneksi tukien kannustinvaikutus voi usein toimia vastoin sen alkuperäistä tarkoitusta.²⁵⁹ Neljänneksi verotuet voivat kannustaa yrityksiä toimiin, jotka ne olisivat toteuttaneet muutoinkin. Näin tuki menettää kokonaisuudessaan merkityksensä. Sama heikkous koskettaa tosin myös suoraa tukia. Viides heikkous suhteessa suoriin tukiin on puolestaan se, että veropohjaan tehtävät heikennykset edellyttävät joko julkisten menojen pienentämistä tai verokantojen nostamista.²⁶⁰

²⁵⁶ Korkman 2018, s. 3.

²⁵⁷ Näin myös TEM 2017, s. 2.

²⁵⁸ Ks. Rauhanen 2017, s. 54 taulukko 10.

²⁵⁹ Tästä hyvänä esimerkkinä toimii irtaimen käyttöomaisuuden poistosäännös.

²⁶⁰ Surrey 1970, s. 705–738.

Aina suora tuki ei kuitenkaan ole parempi ratkaisu. Verotuen etuna suhteessa suoriin tukiin on ensinnäkin sen myöntämisestä aiheutuvat pienet hallinnolliset kustannukset. Koska säännös syntyy tyypillisesti lainsäädännön osana, sen myöntämiseen liittyvät kustannukset ovat matalat.²⁶¹ Verotuen toinen etu suhteessa suoraan tukeen on se, että verotuki tavoittaa käytännössä automaattisesti sen soveltamisalaan kuuluvat yritykset.²⁶² Asian kääntöpuoli on tosin se, etteivät kaikki soveltamisalaan kuuluvat yritykset ole välttämättä tuen tarpeessa.

5.2.3 Tuet politiikan välineinä

Yksi tukipolitiikan ongelmista liittyy juuri tuen tavoitettavuuteen ja sen kohdentumiseen. Mahdollisimman kustannustehokkaaseen tukipolitiikkaa kehitettäessä yksi keino voisi olla tunnistaa ne tyypillisimmät kohteet, joita varten yrityksille myönnetään joko suoraa tukea tai verotukea. Tyypikohteita jaottelemalla voitaisiin mahdollisesti helpottaa yritystukien karsimista. Kokonaiskuvan saamiseksi verotukia ja suoraa tukia tulisi aina arvioida yhdessä. Näin toimimalla myös päällekkäisten tukien tunnistaminen helpottuisi. Kysyisiä tilanteita voitaisiin arvioida kahden jo edellä mainitun kysymyksen kautta: 1) onko tuen myöntäminen tai ylläpitäminen taloudellisesti perusteltua, 2) mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, tulee arvioida kumpi tukimuoto olisi soveltuvampi.

Luonnollisestikaan yritysten tukemiseen liittyvä poliittinen päätöksenteko ei ole yksinkertaista, mitä osoittaa myös yritystukityöryhmän loppuraportin tulos.²⁶³ Ongelma on ennen kaikkea poliittinen. Poliittisista arvovalinnoista huolimatta päätöksenteon tulisi kuitenkin ensisijaisesti perustua taloudellisiin argumentteihin nimenomaan kansantalouden näkökulmasta.²⁶⁴

Mikäli julkisen tuen myöntäminen on myöntäjän näkökulmasta kannattavaa, tulisi pohtia parasta tukimuotoa.²⁶⁵ Toisaalta, jos tietyn kohdetoiminnan tukeminen ei ole yhteiskunnan kannalta kannattavaa, tulisi pohtia tuen lakkauttamista tai uudelleensuuntaamista tuen

²⁶¹ *Rauhanen* 2017, s. 54. Tosin säännöksen mahdollinen monimutkaisuus voi johtaa hallinnollisiin kustannuksiin myöhemmässä vaiheessa.

²⁶² Tavoitettavuuden kannalta ongelmana saattaa olla yritysten puutteellinen tieto tuesta.

²⁶³ Yritystukien uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä 2018.

²⁶⁴ On toki mahdollista, että joissakin asioissa päätös on sekä yrityksen että kansantalouden edun mukainen.

²⁶⁵ Tällainen tilanne vaikuttaisi olevan harvinainen, koska tehdyn selvityksen mukaan 90 prosenttia yrityksistä eivät tätä kriteeriä täytä. Ks. tarkemmin TEM 2017, s. 3.

myöntäjän kannalta kannattavaan kohteeseen. Taloudellisen perusteltavuuden ohella olisi tärkeää huomioida myös tukien mahdollinen päällekkäisyys. Mikäli esimerkiksi yrityksen uusiin investointeihin on jo saatavilla suoraa tukea, ei investointitoimintaa tulisi tukea verojärjestelmän kautta.

5.2.4 Tukien päällekkäisyys

Suomen yritystukipolitiikan yhtenä ongelmana on tapa, jolla tukien raportointi toteutetaan. Tähän ongelmakokonaisuuteen liittyy myös yritystuen käsite. TEM:n yritystukiraportissa yritystuen käsite on sidottu taloudellisen toimintaan myönnetyn tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain sisältöön.²⁶⁶ Mielestäni tulisi pohtia mahdollisuutta laajentaa yritystuen käsite koskemaan myös esimerkiksi arvonlisäverolain (1501/1993) mukaisia verotukia. Tätä ennen olisi kuitenkin tutkittava sitä, mitkä tahot (kuluttajat vai yritykset) näistä tuista hyötyvät. Näin myös tukien luokittelua voitaisiin tarkentaa. Nämä toimet toteuttamalla verotukien ja suorien tukien raportointi voitaisiin yhdistää, jolloin päällekkäisten tukijärjestelmien purkaminen helpottuisi.²⁶⁷

Nykyisellään verotukiin ja suoriin tukiin liittyy joitakin päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyyksiä tarkastellessa esiin nousee erityisesti eri energiamuotoihin liittyvät tuet. TEM:n yritystukiraportin 18 suurimman yritystuen joukkoon mahtui yhteensä 10 eri energiamuotoihin liittyvää tukea.²⁶⁸ Kuudesta suurimmasta tuesta viisi kohdistui energiaan laajassa mielessä ajateltuna. Energiatukipolitiikassa on korostuneesti kyse ilmastolle haitallisten toimintamuotojen sanktioinnista ja toisaalta uusiutuvien energiamuotojen tukemisesta sekä teollisuuden kilpailukyvyn ylläpitämisestä. Tutkimusten mukaan nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan paranna yritysten kilpailukykyä, mikä edelleen kyseenalaistaa näiden useiden päällekkäisten tukien tarpeellisuutta.²⁶⁹

Yritystukien päällekkäisyys vaikeuttaa niiden tehokkuuden arviointia merkittävästi. Jos yritys hankkii esimerkiksi uuden koneen, saatetaan tähän hankintaan myöntää suoraa investointitukea. Lisäksi yritys hyötyy hyödykkeen taloudellista kulumista nopeammasta

²⁶⁶ TEM 2017, s.

²⁶⁷ OECD 2002, s. 12.

²⁶⁸ Tuet koskevat sähkön ja polttoaineiden valmisteveroa sekä uusiutuvien energiamuotojen nk. syöttötä-

²⁶⁹ Harju ym. 2016, s. 57.

poistosta. Tällöin on hyvin hankala arvioida esimerkiksi sitä, olisiko yritys tehnyt investointia ilman tukea tai olisiko ainoastaan toinen tuki riittänyt. Tästä syystä olisikin suositeltavaa, että tiettyä toimintaa tuettaisiin vain yhden tuen kautta. Tämä olisi hyvä välitavoite esimerkiksi energiapoliittisten tukien kohdalla.

6 YHTEENVETO

Suomen elinkeinoverojärjestelmä perustana on *Schanz-Haig-Simons* -tulokäsite (SHS) perustuu mahdollisimman laajaan tuloon, jonka mittana on verovuoden aikana tapahtuneen nettovarallisuuden lisäyksen ja kokonaiskulutuksen yhteismäärä.²⁷⁰ Edellä on esitetty järjestelmän sisältämät merkittävimmät poikkeukset, joista aiheutuvat julkisen talouden tulonmenetykset ovat vuonna 2019 arviolta yli 1,4 miljardia euroa. Summa ei kuitenkaan ole absoluuttinen totuus, vaan summan suuruus voi vaihdella laskentavasta riippuen.²⁷¹

Suomessa tehtävä verotukien raportointi perustuu vuosittaiseen raporttiin, jota voidaan pitää varsin suppeana.²⁷² Toisaalta jo suppeakin raportointi on hyvä asia, etenkin kun raportointia ei ole lailla säädetty pakolliseksi, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Raportoinnin kehittäminen olisikin tärkeä asia siinä mielessä, että asiaan perehtymätönkin päätöksentekijä voisi nykyistä helpommin saada käsityksen siitä, mitä ovat verotuet, miten niitä käytetään ja ketä ne hyödyttävät tai haittaavat. Tämä saattaisi helpottaa tehottomista ja haitallisista verotuista luopumista. Esimerkiksi Ruotsissa ja Yhdysvalloissa tehtävät verotukiraportit ovat sisällöltään huomattavasti informatiivisempia, mistä voitaisiin ottaa mallia myös Suomessa.²⁷³

Verotukiraportoinnin pohjana toimii verotuksen normijärjestelmä.²⁷⁴ Normijärjestelmän tarkoituksena ei ole esittää optimaalista tai ihanteellista verojärjestelmää, vaan tarjota pohja verotukien laskennalle. Tämä edellyttää normijärjestelmältä hyvin tiukkaa johdonmukaisuutta. Mukautumista nykyiseen lainsäädäntöön tulisi välttää hyvin tiukasti. Nykyisin normijärjestelmä sisältää kuitenkin joitakin poikkeamia sen muutoin varsin johdonmukaisesta linjasta. Merkittävien lainsäädäntömuutosten yhteydessä myös normijärjestelmän päivittäminen olisi suotavaa, jotta vältettäisiin laskennan vaikeudet ja raportointi toimisi mahdollisimman hyvin. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että

²⁷⁰ Dodge, 2005, s. 400.

²⁷¹ Verotukien laskennasta tarkemmin jaksossa 2.1.

²⁷² Ks. VM 2018. Verotuet 2017–2018.

²⁷³ U.S. Department of the Treasury Office of Tax Expenditures. October 19, 2018.

²⁷⁴ Ks. tarkemmin *Kröger – Rauhanen* 2010.

normijärjestelmä on nykyisellään toimiva, eikä siihen sisältyvät pienet puutteellisuudet aiheuta merkkittäviä ongelmia verotukiraportoinnissa.

Elinkeinoverotukseen liittyvien kolmen merkittävimmän tukien taustoja ja vaikutuksia on tarkasteltu edellä jaksossa 4. Kaikkien tukien osalta voidaan yhteenvedona todeta, ettei niiden voimassaolo perustu ainakaan taloudelliseen tehokkuuden tavoitteluun. Kyse on siten ei-fiskaalisista säännöksistä. Erityisesti elinkeinoverotuksessa tulisi pidättäytyä yritysten käyttäytymiseen vaikuttavien säännösten laatimisesta ja pyrkiä korostetusti verotuksen neutraliteettiin. Samalla tulisi muistaa myös se, että muiden haittavaikutustensa ohella tuet vaikuttavat vääjäämättä myös yritysten väliseen kilpailuun, vaikka verotuet ovatkin lähtökohtaisesti kaikkien käytettävissä.²⁷⁵

Verotuet ja niiden vaihtoehtona olevat suorat tuet muodostavat yritystuen käsitteen. Suomessa on varsin paljon erilaisia yritystukia suhteessa siihen perusajatukseen, että julkisen tahon ei tule puuttua markkinoiden toimintaan. Usein poliittinen halu kuitenkin ajaa taloudellisten perusteluiden ohi, jolloin olisi harkittava parasta tukimuotoa. Suorien tukien käyttöä on niiden ominaisuuksien vuoksi pidetty usein parempana vaihtoehtona. Jokseenkin paradoksaalista onkin, että verojärjestelmän kautta kanavoitava tuki yrityksille on kuitenkin liki kolminkertainen verrattuna suoriin tukiin.²⁷⁶

Tutkielman tarkoituksena on ollut luoda kokonaiskuva yritystoimintaan kohdistuvista verotuista. Tämä kokonaiskuva sisältää joukon erilaisia epäkohtia, joita tässä tutkielmassa on pyritty nostamaan esiin. Kaikkia epäkohtia ei voida korjata kerralla, mutta ei ole syytä tyytyä myöskään nykyiseen tilanteeseen. Elinkeinoverotuksen tehtävänä on riittävän verotuoton lisäksi taata yrityksille vakaa toimintaympäristö. Tämä mahdollistetaan parhaiten tehottomat tuet poistamalla, jolloin verojen tuottovaatimus vähenee.

Verotuista irti pääseminen ei kuitenkaan ole näköpiirissä lähivuosina. Tämän vuoksi aiheen tutkimista on edelleen tarpeen jatkaa. Vaikka se ajoittain tuntuukin pään hakkaamiselta seinään, joskus seinäkin saattaa antaa periksi.

²⁷⁵ Rauhanen 2017, s. 16.

²⁷⁶ TEM 2017, s. 5.