

VATT TUTKIMUKSET 193

Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus

Elias Einiö

Seppo Kari

Annika Nivala

Kristiina Äimä (toim.)

VATT TUTKIMUKSET 193

VATT TUTKIMUKSET 193

Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus

Elias Einiö

Seppo Kari

Annika Nivala

Kristiina Äimä (toim.)

Tutkimusryhmä kiittää työ- ja elinkeinoministeriön Yritystukien tutkimusjaostoa hankkeen rahoittamisesta ja Yritystukien tutkimusjaostoa sekä Jussi Laitilaa (VM) hyödyllisistä kommentteista.

Elias Einiö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, elias.einio@vatt.fi

Seppo Kari, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, seppo.kari@vatt.fi

Annika Nivala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, annika.nivala@vatt.fi

Hanna Orrenius, KPMG, hanna.orrenius@kpmg.fi

Njomza Rama, KPMG, njomza.rama@kpmg.fi

Kristiina Äimä, HY/KPMG, kristiina.aima@helsinki.fi, kristiina.aima@kpmg.fi

ISBN 978-952-274-292-6 (PDF)

ISSN 1795-3340 (PDF)

URN:ISBN:978-952-274-292-6

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VATT Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, huhtikuu 2023

Sisällysluettelo

1. Johdanto ja yhteenveto	1
Lähteet	7
2. Elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmä ja sen soveltaminen Suomen verotukiselvityksissä	8
2.1. Luvun tavoite.....	8
2.2. Verotukien kartoittamisesta yleisesti.....	9
2.3. Elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmä yleisellä tasolla.....	14
2.4. Elinkeinoverotuksen verotukien määrittäminen Suomessa.....	20
2.5. Elinkeinoverotuksen verotukien arvioiminen.....	23
2.6. Lopuksi.....	27
Lähteet	28
Liite 1. Elinkeinoverotuksen verotuet tuen muodon mukaan luokiteltuna	30
3. Yritysverotukien luokittelu valituissa vertailumaissa	33
3.1. Oikeudellisen arvioinnin perusta.....	34
3.1.1. Yrityksille suunnatut verotuet.....	34
3.1.2. Veropolitiikan oikeudelliset reunaehdot	35
3.1.2.1. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet.....	35
3.1.2.2. Perustuslain asettamat vaatimukset.....	37
3.1.3. EU-oikeus	38
3.1.3.1. Jäsenvaltion toimivalta	38
3.1.4. Valtiontukisääntely	39
3.1.4.1. Tukitoimenpide.....	39
3.1.4.2. Ilmoitusmenettely	42
3.1.4.3. Ryhmäpoikkeusasetus	43
3.2. Vertailumaiden luokitteluperiaatteet.....	44
3.2.1. Ruotsi.....	44
3.2.1.1. Verotuen määritelmä.....	44
3.2.1.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arviointi	46
3.2.1.3. Normiverojärjestelmä	46
3.2.1.4. Raportointi.....	48
3.2.2. Tanska	49
3.2.2.1. Verotuen määritelmä.....	49

3.2.2.2. Verotukien fiskaalisen volyymin arvioiminen	49
3.2.2.3. Normiverojärjestelmä	49
3.2.2.4. Raportointi.....	51
3.2.3. Norja.....	51
3.2.3.1. Verotuen määritelmä.....	51
3.2.3.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen	52
3.2.3.3. Normiverojärjestelmä	52
3.2.3.4. Raportointi.....	53
3.2.4. Saksa	55
3.2.4.1. Verotuen määritelmä.....	55
3.2.4.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen	55
3.2.4.3. Normiverojärjestelmä	55
3.2.4.4. Raportointi.....	55
3.2.5. Iso-Britannia.....	56
3.2.5.1. Verotuen määritelmä.....	56
3.2.5.2. Verotukien fiskaalisen volyymin arvioiminen	57
3.2.5.3. Normiverojärjestelmä	57
3.2.5.4. Raportointi.....	57
3.2.6. Yhdysvallat.....	58
3.2.6.1. Verotuen määritelmä.....	58
3.2.6.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen	58
3.2.6.3. Normiverojärjestelmä	59
3.2.6.4. Raportointi.....	59
Lähteet.....	59
4. Yritysverotukien käyttöaste, kohdentuminen ja vaikuttavuus	62
4.1. Johdanto	62
4.2. Korotetut poistot verotuksessa	63
4.2.1. Investointien verokohtelu	63
4.2.2. Korotetut poistot.....	64
4.2.2.1. Kehitysalueen korotetut poistot	65
4.2.2.2. Väliaikaiset korotetut poistot 1993–1994, 2009–2010, 2013–2016 ja 2020–2025	66
4.2.3. Poistojen ilmoittaminen verotuksessa.....	67
4.3. Aineisto	67
4.3.1. Investoinnit ja poistot aineistossa	69
4.4. Korotettujen poistojen käyttö ja kohdentuminen	73

4.4.1. Korotettujen poistojen käyttö	73
4.5. Korotettujen poistojen vaikutukset	81
4.5.1. Säädösten tuottama vaihtelu poistoasteessa	81
4.5.2. Vaikuttavuuden ekonometrinen analyysi	86
4.5.3. Ekonometrinen malli	87
4.5.4. Tulokset	88
4.5.5. Tulosten robustisuus ja heterogeenisuus	93
4.6. Johtopäätökset.....	94
Lähteet.....	95
Liitekuviot ja taulukot	96
5. Yritysverotukien määrittely ja luokittelu.....	107
Lähteet.....	112

1. Johdanto ja yhteenveto

Elias Einiö, Seppo Kari ja Kristiina Äimä

Tausta

Suomessa verolainsäädäntöön sisältyvien tuen luonteisten elementtien, verotukien, säännöllinen raportoiminen alkoi 1980-luvun lopulla valtiovarainministeriön julkaistua työryhmäraportin Verotuet Suomessa (VM 1989). Muissa pohjoismaissa verotukiraporttien laatiminen alkoi samoihin aikoihin. Verotukien tunnistamisen ja verotuen määrän arvioimisen menetelmät omaksuttiin Yhdysvalloista, jossa verotukiselvitysten laatiminen oli käynnistynyt 1960-luvun lopulla.¹

Verotuet raportoidaan Suomessa nykyisin valtion talousarvioesityksen tulomomenteilla sekä talousarvion yhteydessä julkaistussa verotukilistassa. Verotukien selvittämiskäytäntöjä tarkistettiin valtiovarainministeriön työryhmän toimesta vuonna 2009 (VATT 2010). Tämän jälkeen selvitysten perusteisiin on tehty muutoksia erityisesti lainsäädännön muutosten yhteydessä.²

Verotukien kartoittamisella pyritään parantamaan valtion finanssipoliittisen päätöksenteon tehokkuutta vahvistamalla tietopohjaa verojärjestelmän säännösten vaikutuksista. Verotuet ja määrärahapäätöksiin perustuvat suorat tuet ovat vaihtoehtoisia keinoja kanavoida julkista tukea yrityksille ja kotitalouksille. Niiden välillä on kuitenkin lähtökohtaisia eroja liittyen mm. tilivelvollisuuden toteutumiseen. Verotuet eivät ole välttämättä vastaavan läpinäkyvän hyväksymisprosessin ja seurannan kohteena kuin suorat tuet. Verotuet eivät myöskään ole sisältyneet valtion menokehyyksiin, minkä on arvioitu voivan johtaa pyrkiä myksiin kanavoida tukea suoran tuen instrumenttien sijaan verojärjestelmän kautta.³

Verotuille on ominaista, se että niiden tunnistettavuus on hankalaa. Suorat tuet ja niiden rahamääräinen kustannus selviävät määrärahapäätöksistä. Verotuet

¹ Yhdysvalloissa ensimmäinen verotukiraportti julkaistiin 1968 ja verotukien raportoiminen budjettiesityksen yhteydessä tuli siellä lakisääteiseksi vuonna 1972. Keskeinen henkilö verotukiraportoinnin kehittämisessä oli Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön johtaja ja Harvardin yliopiston professori Stanley Surrey, jonka myöhempi kirja Surrey – McDaniel (1985): "Tax Expenditures" oli keskeinen lähde verotukien raportoinnin suunnittelussa monissa maissa.

² Vuodesta 2018 verotukiraportoinnin seuranta, arviointi ja kehittäminen on tapahtunut Verotukiraportoinnin ohjausryhmässä, jossa on jäseniä VM:stä, TEM:stä ja VATT:sta. Työryhmä ja sen materiaalit: <https://vm.fi/verotuet>

³ Verotukien sisällyttäminen menokehyyksiin on nähty hankalaksi mm. siksi, että arviot niiden aiheuttamasta verotulomenetyksestä ovat epävarmoja ja vaikutusarvioita on ylipäättään vain osasta verotukia.

puolestaan sisältyvät verolainsäädäntöön, josta verotukea aiheuttavien säännösten erottaminen on tehtävissä vain arvionvaraisesti erilaisten käsitteellisten työkalujen avulla.

Viime vuosina yritystukijärjestelmää on pyritty kehittämään kustannustehokkaammaksi ja paremmin osuvaksi sellaisiin kohteisiin, joissa tuet korjaisivat markkinamekanismin puutteita. Tässä työssä on tarkasteltu sekä suoria tukia että verotukia. Yritysverotukien osalta työ on havaittu hankalaksi, koska yritysverotuksi on lueteltu suuri, luonteeltaan heterogeeninen joukko verotukia. Näiden tukien yhteismäärä oli lisäksi moninkertainen suorien yritystukien määrään verrattuna. Yritystukien tutkimusjaoston vuoden 2022 raportin liitteessä luetellaan 95 yrityksiin kohdistuviksi arvioitua verotukea.⁴

Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimushanke pyrkii parantamaan yritystukipolitiikan tietopohjaa kahdella tasolla. Näistä ensimmäinen koskee yritysverotuen käsitettä. Tavoitteena on arvioida verotukien määrittelyssä ja luokittelussa nykyisin sovellettujen käytäntöjen piirteitä ja kehittää kriteeristöä yritysverotuksi luokiteltavien verotukien joukon rajaamiseksi. Tarkastelu kohdennetaan elinkeinoverotuksen verotukiin.

Toinen tässä hankkeessa tavoiteltu tukipolitiikan tietopohjan parannus koskee tutkimustietoa tukien vaikutuksista. Tavoitteena on arvioida elinkeinoverotuksen investointeja koskevien verotukisäännösten hyödyntämistä ja vaikuttavuutta.

Raportin organisointi ja tulokset

Luvussa 2 Seppo Kari arvioi verotukiraportoinnissa sovellettua tapaa tunnistaa verotukea aiheuttavat säännökset. Luvussa kysytään, tuottaako nykykäytäntö koherentin joukon säännöksiä, joilla on selviä taloudellisen tuen piirteitä vai tunnistaako se verotuksi myös säännöksiä, joiden tukiluonne on epäselvä. Esimerkkitapauksena tarkastellaan elinkeinotulon verotukseen sisältyviä verotukia.

Luvussa havaitaan että, Suomen verotukien tunnistamiskäytännössä normiverojärjestelmällä ja sen määrittelyllä on aivan keskeinen asema. Esimerkiksi elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmän määrittely perustuu 4–5 veropohjaa luonnehtivalle periaatteelle, joita sovelletaan hyvin johdonmukaisesti eikä esimerkiksi verotuksen toimeenpanon helpottamiseksi tehtyjä poikkeamia hyväksytä normiin. Tämä lähestymistapa johtaa helposti siihen, että verotuksi tunnistetaan myös säännöksiä, joiden tavoite ei ensisijaisesti ole tuottaa

⁴ Vuoden 2020 raportissaan jaosto arvioi verotukien rahamääräiseksi arvoksi 6,8 miljardia euroa (TEM 2020). Arvio on epävarma sillä osasta tukia rahamäärää ei ole arvioitu ja joidenkin tukien osalta arviossa voi olla päällekkäisyyttä.

taloudellista tukea, vaan yksinkertaistaa verotusta tai parantaa verojärjestelmän toimivuutta jonkin yksityiskohdan osalta.

Käytössä ei myöskään ole sellaisia täydentäviä kriteerejä, joilla karsittaisiin verotukien joukosta pois säännöksiä, joiden taustalla on muita kuin taloudulliseen tukemiseen liittyviä tavoitteita.

Luvussa havaittiin myös, että normiverojärjestelmää määriteltäessä ei kiinnitetä huomiota järjestelmän tehokkuustavoitteisiin (taloudellinen tehokkuus, neutraalisuus). Esimerkiksi inflaatio-oloissa nimellistuloa verottava yritysverotus aiheuttaa tunnetusti erilaisia ohjausvaikutuksia. Jos tehokkuuskysymyksen ei kiinnitetä huomiota normia määriteltäessä, säännökset, jotka pyrkivät korjaamaan verojärjestelmän perusrakenteen aiheuttamia vääristymiä, tulevat automaattisesti tunnistetuiksi verotukea aiheuttaviksi.

Verotukien tunnistamiskäytännön käsittelyn jälkeen tarkasteltiin elinkeinoverotuksen verotukien joukkoa siitä näkökulmasta, kuinka moni verotukiraporttien verotuista sisältää suoran tuen piirteitä. Tarkastelu kohdennettiin elinkeinotuloverotuksen investointitukiin. Suoran tuen kaltaisen verotuen kriteereiksi valittiin kaksi aiemmassa kirjallisuudessa usein mainittua ehtoa: 1) tuen kohdistuminen rajattuun toimintoon tai verovelvollisryhmään ja 2) säännöksen tavoite ei liity verotuksen yksinkertaistamiseen, toimeenpanon helpottamiseen tai verojärjestelmän puutteiden korjaamiseen. Tarkastelun tuloksena havaittiin, että selvästi yritystuen kaltaiseksi verotueksi arvioitiin vain kolme kaikkiaan neljästätoista tarkastellusta verotuista.

Yhteenvetona luvun 2 analyysistä todetaan, että nykyisen kaltainen verotukien kartoittaminen saattaa tuottaa hyödyllistä tietoa veropolitiikan valmistelun tarpeisiin. Se tunnistaa kuitenkin verotuiksi huomattavan määrän sellaisia säännöksiä, jotka poikkeavat luonteeltaan suorista tuista. Tästä syystä verotukiraportoinnin tuottamien tietojen hyödyntäminen tukipolitiikan valmistelussa on hankalaa. Kysymys on mahdollista ja tulisi ratkaista kehittämällä uusia käsitteellisiä työkaluja yritystukiin rinnastettavien verotukien tunnistamiseksi muiden verotukien joukosta.

Luvussa 3 Kristiina Äimä, Njomza Rama ja Hanna Orrenius luovat katsauksen yritysverotukien raportointiin kuudessa vertailumaassa, joiksi valikoitiin Ruotsi, Tanska, Norja, Saksa, Iso-Britannia ja Yhdysvallat.

Verotuen määritelmä on samantyyppinen kaikissa näissä maissa. Käsite sisältää yleensä seuraavat elementit: verotuet ovat poikkeuksia verojärjestelmän yleisestä rakenteesta, ne on osoitettu tietyille ryhmälle ja ne vähentävät valtion verotuloja. Maiden käytännöt poikkeavat kuitenkin toisistaan yksityiskohtien osalta, mikä johtuu kansainvälisten standardien puuttumisesta. Yhdysvalloissa ja Ruotsissa tuloverotuksen normiverojärjestelmä perustuu talousteoreettiseen

tulon määritelmään. Saksassa ja Isossa Britanniassa sekä Tanskassa ja Norjassa normi määritellään viittaamatta mihinkään teoreettiseen viitekehykseen.

Saksan verotukiselvitysten periaatteet poikkeavat selvimminkin muiden maiden käytännöistä. Saksassa verotuet raportoidaan joka toinen vuosi ja verotuksi katsotaan vain säännökset, jotka kohdistuvat elinkeinotoimintaan.

Verotukien raportoinnin kattavuus vaihtelee maittain. Pohjoismaissa verotuet raportoidaan käytännössä kaikista veromuodoista, kun taas Yhdysvalloissa verotukiraportointi kattaa vain liittovaltion tuloveron. Tanskassa ei julkaista säännöllisiä verotukikartoituksia. Verotuet kuitenkin selvitetään ja arvioidaan kun uutta lainsäädäntöä otetaan käyttöön tai vanhaa muutetaan.

Verotuet raportoidaan yleensä budjetin menolajeittain tai veromuodon mukaan luokiteltuna. Isossa Britanniassa ja Yhdysvalloissa verotuet luokitellaan lisäksi verotuen luonteen mukaan 2–3 luokkaan. Luokittelulla pyritään tuomaan lisäinformaatiota siitä, mitkä verotuet ovat verrattavissa suoriin taloudellisiin tukiin. Ruotsissa verotuet erotellaan budjetin menoluokkiin liitettäviin verotukiin ja veroteknisiin verotukiin.

Saksaa lukuun ottamatta vertailumassa ei ole kiinnitetty erityistä huomiota yritystoimintaan kohdistuviin verotukiin. Ruotsissa verotukiselvityksiä käytetään kuitenkin tukipolitiikan arvioimisessa.

Luvussa 4 Elias Einiö ja Annika Nivala tarkastelevat elinkeinoverolainsäädännön korotettujen poistojen käyttöä ja vaikuttavuutta. Korotetuilla poistoilla tarkoitetaan säännönmukaista poistoa korkeampia poistoasteita, joiden myötä yrityksillä on mahdollisuus vähentää investointimenot nopeammalla aikataululla. Käytännössä korotettujen poistojen avulla yritykset voivat lykätä veronmaksua myöhempään ajankohtaan.

Tutkimuksen empiirinen analyysi jakautuu kahteen osaan. Se alkaa kuvailevalla analyysillä poistojen kokonaistaloudellisesta ja yritystason keskimääräisestä suuruusluokasta sekä käytön yleisyydestä.

Työn toisessa osassa toteutetaan ekonometrinen vaikuttavuusanalyysi poistoasteen vaikutuksesta yritysten verokäyttäytymiseen ja investointeihin. Kausaalipäättelyssä hyödynnetään vuonna 2000 tapahtunutta muutosta kansallisessa kehitysaluekartassa, jonka myötä laajahko alue menetti oikeuden 37,5 prosentin kehitysalueen korotettuun poistoasteeseen. Näillä alueilla yritysten maksimipoistoaste laski säännönmukaiseen 25 prosenttiin. Verrokkiryhmänä käytetään havaituilta ominaisuuksiltaan samanlaisia yrityksiä, joiden poistoasteessa ei tapahtunut muutosta. Analyysissä hyödynnetään difference-in-difference (DiD) asetelmaa,⁵ jossa vertaillaan muutoksia poistoasteen laskun

⁵ Suomeksi erotusten erotus.

kohdanneen ryhmän (koeryhmä) ja ryhmän, jonka poistoaste ei muuttunut (verrokkiryhmä), välillä.

Keskeinen havaintomme korotettujen poistojen käyttämisestä on se, että yritykset hyödyntävät laajamittaisesti poistoja verotuksessa, mutta ne noudattavat pääsääntöisesti Elinkeinoverolain säännönmukaisten poistojen tasoa, vaikka korkeampi poistoaste olisi käytettävissä. Tämä herättää kysymyksen siitä, miksi vain pieni joukko yrityksistä hyödyntää korotettuja poistoja ja niiden tuomaa veroetua. Eräs mahdollinen selitys vähäiselle käytölle on se, että korotetun poiston käytöstä saatava verohyöty on pieni suhteessa sen kustannuksiin. Toinen mahdollinen selitys on, että yritykset eivät tiedä laajamittaisesti korotetun poiston käytön mahdollisuudesta. Pidämme jälkimmäistä syytä kuitenkin epätodennäköisenä, sillä emme näe pitkään käytössä olleen kehitysalueiden korotettujen poistojen käyttöasteessa merkittäviä muutoksia yli ajan.

Suomessa säännönmukainen irtaimen käyttöomaisuuden (koneet ja kalusto) poistoaste on 25 %, joka tarkoittaa melko nopeata investointimenon poistamista verotuksessa. Jo lähtökohtaisesti lyhyestä investointien poistojaksotuksesta johtuen poistoasteen nosto ei vaikuta suuresti poistovirran diskontattuun nykyarvoon ja siten myös verohyöty jää pieneksi. Mm. Yhdysvalloissa on useampia eri poistoasteita koneiden ja kaluston eri pääomaluokille (mm. 3, 5, 7, 10, 15 ja 20 vuotta)⁶. Zwick ja Mahon (2017) tarkastelevat tilannetta, jossa yritykset saivat vähentää ensimmäisenä vuotena 50 % koko investointimenosta. Seuraavina vuosina jäljelle jäävän osan sai vähentää pääomaluokan säännönmukaisella poistoasteella. Tällainen ”bonuspoisto” kasvattaa poistovirran diskontattua nykyarvoa huomattavasti enemmän pitkän käyttöiän (esim. 20 vuodessa poistettava) investoinnille verrattuna lyhyen käyttöiän (esim. 3 vuodessa poistettava) investointiin. Suomen tilanteessa vastaavaa bonuspoistoa ei ole ollut, vaan korotettujen poistojen politiikkatoimenpiteet ovat käytännössä lyhentäneet poistojakson pituutta pääosin samassa suhteessa kaikille irtaimen käyttöomaisuuteen luettaville pääomatyypeille.

Tarkastelemme korotettujen poistojen vaikuttavuutta vertaamalla yrityksiä, jotka menettivät oikeuden korkeampaan poistoasteeseen kehitysaluekartan muutoksen myötä. Verrokkiryhmän muodostivat havaittavasti samanlaiset yritykset, joilla suurin sallittu poistoaste ei muuttunut. Asetelma tuottaa tilastollisesti merkitsevän 6 %-yksikön laskun kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöasteessa ja 1,5 %-yksikön laskun keskimääräisessä poistoasteessa teollisuuden yrityksille, joiden liikevaihto oli 0,5–2 M€. Näistä muutoksista huolimatta emme havainneet tilastollisesti merkitsevää vaikutusta investointivas-teissa.

⁶ Luokat on määritelty arvioidun pitoajan mukaan ja kullekin luokalle on eri poistoaste.

Sekä kuvailevan tarkastelumme että vaikuttavuusanalyysin tulokset tukevat sitä johtopäätöstä, että Suomessa poistoasteen korotuksilla ei ole ollut juuri merkitystä talouden kokonaisinvestointien kannalta. Käytössä olleista korotettujen poistojen toimenpiteistä syntyy hyvin pieniä suorja verotulon menetyksiä valtiolle pitkällä aikavälillä, joten tältä osin niistä ei ole suurta haittaa. Ne kuitenkin monimutkaistavat verojärjestelmää, aiheuttavat lainsäädäntökustannuksia ja sekä sopeutumis- että hakukustannuksia yrityksille. Säännönmukaisissa poistoasteissa pitäytymisen etuna on verojärjestelmän neutraalisuus ja sen monimutkaistamisen välttäminen.

Luvussa 5 Seppo Kari pohtii verotukiselvityksissä sovellettujen menetelmien ja luokittelujen kehittämistä siten, että epäselvyydet verotuksi tunnistettujen säännösten tukiluonteesta vähenisivät erityisesti yrityksiin kohdistuvien tukien osalta.

Luvun alussa arvioitiin, että verotukien käsitteistössä ja tunnistamiskäytännöissä on kehittämisen tarvetta. Yksi etenemissuunta olisi pyrkiä luokittelemaan verotuet niiden tavoitteiden mukaan. Tämä parantaisi verotukiraporttien läpinäkyvyyttä ja tarjoaisi tietopohjaa tukipolitiikan tarpeisiin.

Luvussa pohdittiin yritysverotukien käsitteen ja luokittelun kehittämisen vaihtoehtoja ja päädyttiin siihen, että yritysverotuet ovat rajattavissa omaksi ryhmäkseen soveltuvaa kriteeristöä hyödyntäen. Luvussa luonnosteltiin kriteerit verotukien luokitteluksi kolmeen luokkaan. Pääkriteerit olivat selektiivisyys tai määräaikaisuus ja se, onko säännöksen ensisijainen tavoite verovelvollisten käyttäytymisen ohjaaminen tai taloudellisen aseman helpottaminen vai jokin muu tavoite. Jos molemmat kriteerit täyttyvät säännös luokitellaan taloudellisen tuen luonteiseksi verotueksi.

Toinen määrittelykysymys, joka tulisi ratkaista pyrittäessä seulomaan verotuista yritystuen kaltaiset säännökset, on se, milloin tuen arvioidaan kohdistuvan yrityksiin. Tältä osin selkeiden kriteerien kehittäminen on hankalaa. Sovellettavissa oleva ratkaisu on ehkä löydettävissä verolajien luokittelusta. Välittömän verotuksen osalta elinkeinoverotuksen ja yrittäjiin kohdistuvat verotuet luettaisiin yritysverotukiin ja niiden lisäksi siihen sisällytettäisiin välillisen verotuksen verotuet, jotka kohdistuvat suppeisiin toimialoihin tai taloudellisiin toimiin.

Luvussa jätettiin auki se kysymys, tulisiko edellä kuvatun suuntainen verotukiraportoinnin kehittäminen toteuttaa osana verotukien kartoittamista vai osana yritystukijärjestelmän arvioimista.

Lähteet

Surrey S. S. – McDaniel, P. R. (1985): Tax Expenditures. Harvard University Press.

OECD (1996): Tax expenditures – Recent experiences, OECD, Paris

TEM (2020): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 2020:20

TEM (2022): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset, 2022:30

VATT (2010): Verotuet Suomessa 2009. Toim. Outi Kröger ja Timo Rauhanen. VATT-Valmisteluraportit 5/2010.

VM (1989): Verotuet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2/1989.

2. Elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmä ja sen soveltaminen Suomen verotukiselvityksissä

Seppo Kari

2.1. Luvun tavoite

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen verotukiselvityksissä sovellettua tapaa määrittellä elinkeinoverolainsäädäntöön⁷ sisältyvät verotuet. Tavoitteena on arvioida, kuinka hyvin verotukiselvityksissä sovellettu lähestymistapa kykenee tuottamaan tietoa verojärjestelmään sisältyvistä yritystuista, joka palvelisi yritystukijärjestelmän (suorat tuet ja verotuet) toiminnan ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimista kokonaisuutena. Kysymys verotuen ja yritystuen käsitteiden yhteyksistä on yleisempi ja koskee käytännössä kaikkia verotukia (koko verojärjestelmä). Aihealueen laajuuden takia tarkastelu on päädytty rajaamaan elinkeinoverotukseen.

Valtiovarainministeriön Verotuet 2020–2022 -raportissa on lueteltu runsaat kolmekymmentä elinkeinoverotuksen säännöstä,⁸ joiden arvioidaan aiheuttavan verotukea tai verosanktiota. Veroetu muodostuu niissä usealla eri tavalla, kuten tulon verovapautena, ylimääräisenä vähennyksenä ja veronmaksua lykkäävänä varauksena, ja kytkeytyy moniin erilaisiin taloudellisiin toimintoihin.

Tämä luku etenee seuraavasti. Jaksossa 2.2 kuvataan yleisellä tasolla Suomessa ja monessa muussa maassa sovellettua tapaa tunnistaa aiheuttavat säännökset. Tämä lähestymistapa perustuu pitkälti Yhdysvalloissa 1960-luvun lopulla käyttöönotettuun verotukiraportoinnin käytäntöön.⁹ Lähestymistavan arvioidaan voivan johtaa siihen, että verotuiksi tunnistetaan myös säännöksiä, joihin ei liity selviä taloudellisen tuen piirteitä.

Jaksossa 2.3 nostetaan esiin elinkeinoverotuksen verotukiin liittyviä erityiskysymyksiä. Jaksossa 2.4 siirrytään arvioimaan Suomen verotukiraporttien tapaa

⁷ Elinkeinoverotuksella tarkoitetaan Elinkeinotuloverolakia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä.

⁸ Raportti on ladattavissa sivulta <https://vm.fi/verotuet>.

⁹ Yhdysvalloissa kehiteltiin verotukien kartoittamisen ideaa 1960-luvun lopulla ja vuonna 1968 julkaistiin ensimmäinen, vielä epävirallinen, katsaus verotukiin osana valtiovarainministerin vuosiraporttia. Vuodesta 1972 verotukien esittäminen budjetin yhteydessä tuli USA:ssa lakisääteiseksi. Saksassa verotukien raportointi käynnistyi jo 1950-luvulla. Verotukea aiheuttavien säännösten tunnistamistapa poikkeaa siellä Yhdysvaltojen soveltamasta. Verotukiraportoinnin alkuvaiheita kuvataan valtiovarainministeriön raportissa VM (1989). Tämän julkaisun luvussa 3 Kristiina Äimä, Njomza Rama ja Hanna Orrenius selostavat USA:n ja Saksan nykyistä verotukiraportointia.

tunnistaa elinkeinoverotuksen verotuet. Tarkastelun keskeisenä lähdemateriaalina ovat valtiovarainministeriön työryhmien raportit VM (1989) ja VATT (2010). Näistä ensimmäisessä luotiin periaatteet verotukien tunnistamiselle ja verotuen määrän laskemiselle. Jälkimmäisessä raportissa nämä periaatteet päivitettiin ottamaan huomioon uudistunut lainsäädäntö ja muuttuneet tietotarpeet.

Jaksossa 2.5 toteutetaan esimerkinomainen analyysi investointeihin kohdistuvista elinkeinoverotuksen verotuista. Siinä pyritään arvioimaan, kuinka hyvin sovellettu verotukien tunnistamistapa kykenee löytämään taloudellista tukea aiheuttavat säännökset. Jakso 2.6 kokoaa tarkastelun ja esittää päätelmät.

2.2. Verotukien kartoittamisesta yleisesti

Verotuen käsite

Verotuki voidaan määritellä verotuksen normaalista perusrakenteesta poikkeavaksi säännökseksi, joka aikaansaa jonkin taloudellisen toiminnon tai veronsaajaryhmän verojen kevenemisen. Verotuet poikkeavat suorista tuista mm. siinä, että ne sisältyvät verolainsäädäntöön, jonka tavoitteet liittyvät muuhun kuin taloudellisen tuen myöntämiseen. Suorista tuista on puolestaan määrärahapäättös, joka määrittelee tuen tavoitteet ja sen saamisen ehdot. Verotukea aiheuttavien säännösten erottaminen niistä ympäröivästä muusta lainsäädännöstä on usein hankalaa. Sama koskee verotuen määrän arvioimista.

Suomessa käytetty termi ”verotuki” poikkeaa monien muiden maiden soveltamasta terminologiasta. Yhdysvalloissa ja englanninkielisessä keskustelussa yleisemminkin käytetään termiä ”tax expenditure” ja ruotsin kielessä termiä ”skatteutgift”. Ne viittaavat pikemminkin valtion määrärahaan ja verotulon menetykseen kuin taloudelliseen tukeen ja saattavat luonnehtia monien verotuksiksi luokiteltujen säännösten sisältöä paremmin kuin Suomessa käytetty termi. Suomessa käytettiin aluksi termiä ”veromeno”. Esimerkiksi verotukia 1980-luvun lopulla kartoittaneen valtiovarainministeriön työryhmän asettamispäätöksessä puhuttiin veromenoista ja työryhmästä käytettiin nimitystä ”Veromeno-työryhmä”. Termistö muuttui työryhmän selvitystyön aikana ja sen loppuraportissa, Verotuet Suomessa (VM 1989), käytetään nykyistä terminologiaa.

Verotukea aiheuttavien säännösten tunnistaminen

Yhdysvalloista alkunsa saaneessa verotukianalyysin traditiossa verotuet pyritään tunnistamaan määrittämällä aluksi verotuksen normaali perusrakenne eli normiverojärjestelmä (normi). Se sisältää kuvauksen veromuodon keskeisistä piirteistä kuten verotusyksiköstä, veropohjasta, veroasteikosta, verokaudesta ja veropohjaan sisältyvien erien jaksotuksesta eri verokausille. Vallitsevan

verojärjestelmän poikkeamat siitä tulkitaan verotukea aiheuttaviksi. (ks. esim. VM 1989; OECD 1996, 2010)¹⁰

Normiverojärjestelmän määrittelyssä pyritään yleensä soveltamaan veromuodon taustalla olevaa teoreettista viitekehystä. Tuloverotuksessa monet maat nimeävät norminsa taustaksi talousteorian SHS-tuloveron (SHS-tulokäsite).¹¹ Vastaavasti arvonlisäveron teoreettiseksi referenssiksi on löydettävissä taloudellisen vaihdannan eri vaiheissa kerättävä yhtenäinen kulutusvero.

SHS-tulovero on ymmärrettävä lähtökohta tuloverotuksen normin määrittelyssä, sillä se on vaikuttanut taustalla myös tuloverojärjestelmien kehittämisessä. SHS-tulokäsite määrittelee tuloksi henkilön kulutuksen lisätynä nettovarojen reaalisella arvonnousulla periodin aikana. Toisella tavalla ilmaistuna tuloa ovat kaikki realisoituneet ja realisoitumattomat tulot ja rahanarvoiset etuudet riippumatta niiden lähteestä ja muodosta vähennettynä tulon hankkimisesta aiheutuneilla menoilla. SHS-teorian maailmassa kaikki tulot ja arvonmuutokset ovat yksityishenkilöiden tuloa. Yritykset ja yhteisöt eivät ole verosubjekteja.

Käytännön sovelluksissa, kuten tuloverotuksen normiverojärjestelmän määrittelyssä, SHS-tulokäsitteen periaatteisiin tehdään monia muutoksia ja täydennyksiä. Normissa tuloon luetaan yleensä vain realisoituneet arvonnousuvoitot, ja tulot ja menot otetaan huomioon nimellismääräisinä. Normia määriteltäessä joudutaan ottamaan kantaa myös juridisten henkilöiden asemaan samoin kuin järjestelmän rakenteellisiin kysymyksiin, kuten esimerkiksi siihen, katsotaanko eriytetty tuloverotus osaksi tuloverotuksen normia vai verotetaanko siinä kaikkia tuloja samoin perustein, kuten SHS-tuloverossa. Lisäksi joudutaan ratkaisemaan missä määrin verotuksen käytännön toimeenpantavuuteen ja hallinnollisiin näkökohtiin liittyviä kriteerejä hyväksytään normiin siitä huolimatta, että niihin liittyvät säännökset olisivat poikkeamia veromuodon rakenteellisista periaatteista.

Normiverojärjestelmän soveltamiseen liittyviä kysymyksiä

Veromuodon säännösten vertailu sovittuun normiin on tärkeä osa verotukien tunnistamista. Kirjallisuuden mukaan verotuille saatetaan kuitenkin asettaa lisäehtoja. OECD (1996) ja VATT (2010) luettelevat kuusi lisäehtoa, jotka säännöksen olisi täytettävä, jotta se voitaisiin katsoa verotueksi:¹²

¹⁰ Verotukien määrittämistä koskevassa keskustelussa luetellaan joskus lisäehtoja, jotka verotuksi katsottavien säännösten täyttää. (ks. esim. OECD 1996) Esimerkiksi verotuelta vaadittaisiin, että veroedun synnyttävä säännös on otettu käyttöön tukemistarkoituksessa. Käsittelemme näitä lisävaatimuksia myöhemmin tässä jaksossa.

¹¹ Tuloteorian kehittämiseen vaikuttivat saksalainen Georg von Schanz ja amerikkalaiset Robert Haig ja Henry Simons, tästä lyhenne SHS. SHS-tulosta ja muista tuloteorioista ks. Goode (1977), Meade (1978) ja Atkinson ja Stiglitz (1980).

¹² Lisäehdoista ks. myös VM (1989).

- Säännöksellä on tukemistarkoitus
- Säännöksen tarjoama etu kohdistuu rajattuun taloudelliseen toimintoon tai verovellisryhmään
- Verotukea aiheuttava säännös on korvattavissa toisella politiikkainstrumentilla kuten suoralla tuella
- Veromuoto on riittävän laaja-alainen, jotta sille voidaan määritellä normiverojärjestelmä
- Säännöksen poistaminen ei aiheuta verojärjestelmän toimivuuteen liittyviä ongelmia
- Verojärjestelmässä ei ole muita säännöksiä, jotka kumoavat verotuen tuoman edun

Näillä lisäehdoilla pyritään siihen, että verotukina raportoitaisiin vain säännöksiä, jotka ovat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan lähellä suoraa tukia (3 ensimmäistä lisäehtoa). Lisäksi on pyritty sulkemaan pois sellaiset säännökset, jotka saattavat yksittäisinä säännöksinä poiketa normista, mutta joilla kuitenkin on veron toimeenpanoa palveleva rooli tai jotka eivät koko säännöstön valossa aiheuta veroetua, (lisäehdot 5 ja 6). Luettelon 4. lisävaatimus näyttäisi suositteluvan, että veromuodolle, jolle ei ole löydettävissä helposti määriteltävää normiverojärjestelmää, ei pyrittäisi tunnistamaan verotukia.

OECD:n kansainvälisessä vertailussa arvioidaan kuitenkin, että verotukiselvityksissä tällaisia lisäкитеerejä sovelletaan vain harvoin (OECD 2010).¹³ Tämä viittaa siihen, että verotukien kartoittamisen valtavirrassa normiverojärjestelmällä on aivan keskeinen asema verotukea aiheuttavien säännösten tunnistamisessa.

Verotukia koskevassa keskustelussa tunnustetaan yleisesti, että normiverojärjestelmän määrittämiseen sisältyy harkinnanvaraisuutta, jossa voidaan päätyä toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin. Normi voidaan määritellä esimerkiksi tarkasti veromuodon yleisperiaatteisiin perustuvaksi tai sitten käytännön tarpeiden sanelemia voimassa olevan lainsäädännön piirteitä voidaan hyväksyä normiin laajastikin. Esimerkkejä veromuodon yleisperiaatteista ovat tulojen hyvin laaja veronalaisuus, myös koskien tapauksia, joissa tulon huomioonottaminen on teknisesti hankalaa (esim. laskennallisen asuntotulon verottaminen osana normia), sekä tuloverotuksen realisointiperiaate ja nimellistulon periaate.

Näiden yleisperiaatteiden hyvin johdonmukainen soveltaminen saattaa johtaa säännösten tunnistamiseen verotuksi tilanteissa, joissa säännöksellä pyritään esimerkiksi ratkaisemaan jokin verotuksen toimeenpanoon liittyvä ongelma-

¹³ Tähän tulokseen päätyy myös Määttä (2012) vertaillen verotukien raportointitapoja Pohjoismaissa.

kohta tai haitallinen kannustevaikutus ilman varsinaista tavoitetta tukea verovelvollista taloudellisesti. Hyväksymällä normiin verotuksen käytännön toimeenpanoon liittyviä säännöksiä, päädytään ehkä tunnistamaan verotuksi suppeampi, mutta taloudelliselta merkitykseltään painavampi joukko säännöksiä. Toisaalta harkinnanvaraisten lisäelementtien hyväksyminen osaksi normia (veromuodon kantavien periaatteiden lisäksi) saattaa heikentää normin johdonmukaisuutta ja voi aiheuttaa rajanveto-ongelmia.

Keskustelu verotukien määrittämisen pelisäännöistä

Verotukia koskevassa kansainvälisessä keskustelussa on kiinnitetty huomiota normiverojärjestelmän määrittämisen subjektiivisiin piirteisiin. Erityisesti Yhdysvalloissa osa keskustelijoista on arvioinut epätasaisuusien saattaneen heikentää verotukiarvioiden uskottavuutta ja vaikeuttaa niiden käyttämistä vero- ja talouspoliittisten päätösten arvioimisessa. (Burton ja Sadiq, 2013)

Amerikkalaisen verotukien kartoittamistapoja koskevan kiistan yksi haara liittyy tulon määrittelyyn. Monet vaikutusvaltaiset ekonomistit ovat pitäneet ns. menoveron tapaa määritellä tulo taloudellisten vaikutusten kannalta SHS-tuloa parempana.¹⁴ Tässä keskustelussa on katsottu, että SHS-tulon valitseminen normin lähtökohdaksi heikentää menoveron ja vastaavien tehokkaampien veromallien asemaa tuloverotuksen kehittämistä koskevassa keskustelussa. Mm. Burton ja Sadiq (2013) ja Carroll ym. (2011) vetävät yhteen tätä keskustelua.

Keskustelu on myös johtanut aloitteisiin, joissa on ehdotettu luopumista SHS-normin soveltamisesta tuloverotuksen verotukien tunnistamisessa. Tämän suuntainen oli Yhdysvaltain valtiovarainministeriön (U.S. Treasury) johtajan Fiekowskyn ehdotus vuonna 1980. Hän ehdotti siirtymistä kaksivaiheiseen testiin, jossa aluksi seulottaisiin alustava säännöslista hyödyntäen olemassa olevan verojärjestelmän perusrakenteisiin perustuvaa "reference law baseline" -järjestelmää, jota ei johdettaisi SHS-tulokäsitteen perusteella. Toisessa vaiheessa verotuksi valikoituisivat ne säännökset, joiden tukivaikutus olisi toteutettavissa vaihtoehtoisesti suorana tukena. (ks. Fleming ja Peroni, 2010; Burton ja Sadiq, 2013)

Ehdotusta ei otettu käyttöön sellaisenaan, mutta U.S. Treasuryn yksikkö Office of Tax Analysis (OTA) hyödyntää edelleen reference law baseline -normia. OTA raportoi vuosittain verotuet kahdella erilaisella menetelmällä. Toinen perustuu SHS-tulokäsitteeseen ja toinen Fiekowskyn reference law baseline -normiin.

¹⁴ Menovero poikkeaa tuloverosta erityisesti säästämisen, investointien ja rahoituskustannusten verokohtelussa. Perinteisessä menoverossa irtaudutaan liikekirjanpidon käytäntöihin perustuvasta tavasta määritellä tulo (voitto). Säästäminen ja investoinnit ovat vähennyskelpoisia ja rahoituskustannus on vähennyskelpoton. (Meade, 1978)

Myös Thuronyi ehdotti kaksivaiheista testiä, jossa olisi luovuttu teoreettisen normin soveltamisesta. Ensimmäisessä vaiheessa listalle seulottaisiin säännökset niiden ensisijaisen tavoitteen perusteella. Toisessa vaiheessa verotuiksi luokiteltaisiin vain ne säännökset, jotka olisivat korvattavissa suorilla tuilla. (Fleming ja Peroni, 2010)

Shaviro (2004) nostaa esiin kysymyksen verotukiraportoinnin tosiasiallisista tavoitteista ja miten tämä on ohjannut raportoinnin sisältöä. Hän katsoo, että Yhdysvaltojen verotukiraportointi on keskittynyt vastaamaan ensisijaisesti veropolitiikan valmistelun tietotarpeisiin. Hän hahmottelee kaksi erilaista lähestymistapaa verotukiin. Toinen on verojärjestelmän kehittämistä palveleva linja, jossa verotuet määritellään laajasti, ja toinen on budjetti ja tukipolitiikan tietotarpeita palveleva linja, jossa verotuiksi katsotaan ainoastaan verosäännökset, jotka pyrkivät parantamaan talouden toiminnan tehokkuutta.¹⁵

Kenties tärkein yritys uudistaa verotukien määrittämistä nähtiin, kun Yhdysvaltain kongressin Joint Committee of Taxation (JCT) luopui SHS-normin soveltamisesta vuotuisissa verotukiraporteissaan vuonna 2008. Se alkoi jakaa verotukea aiheuttavat säännökset kahteen kategoriaan: ”tax subsidies” ja ”tax induced structural distortions”. Näistä edellisen ryhmän säännösten tuli täyttää taloudellisen tuen kriteerit ja säännökset alistettiin tarkkaan vaikuttavuusarviointiin. Jälkimmäisen ryhmän säännökset olivat lähempänä veromuodon perusrakennetta eikä niihin kohdistettu vastaavaa vaikuttavuusarviointia, kun ensimmäisen ryhmän säännöksiin. Uutta käytäntöä sovellettiin 3–4 vuoden ajan, minkä jälkeen JCT palasi aiempaan käytäntöön, jossa tuloverotuksen verotukien identifioiminen perustuu SHS-normiin.¹⁶ Fleming ja Peroni (2010) ja Burton ja Sadiq (2013) esittelevät tätä keskustelua.

Verotuen määrän arvioiminen

Verotuen aiheuttama verotulon menetys arvioidaan yleensä jollain seuraavista kolmesta menetelmästä:

- menetetyin verotulon menetelmä
- potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä
- menoekvivalenttimenetelmä

¹⁵ Shaviron (2004) hahmotelma on seuraava: verolainsäännökset jaoteltaisiin Musgraven julkisen vallan tehtävien kolmijaon kahteen haaraan, distribuutiotehtävään (tulonjako, hyvinvoinnin tasoittaminen) ja allokaatiotehtävään (talouden tehokkuuden parantamiseen). Distribuutiotehtävää palvelevat säännökset kuuluvat verotuksen perusrakenteeseen ja allokaatiotehtävään, taloudellisen tehokkuuden parantamiseen, liitettävät säännökset katsottaisiin verotuiksi. Kirjoittaja ei kuvaa erottelun toteuttamista yksityiskohtaisella tasolla. Ks. myös Bankman ja Shaviro (2020).

¹⁶ USA:ssa kaksi liittovaltion organisaatiota laatii verotukiraportteja, kongressin Joint Committee on Taxation ja valtiovarainministeriön Office of Tax Analysis. Ks. kv. vertailu tämän raportin kolmannessa luvussa..

Menetetyn verotulon menetelmässä arvioidaan verotuen aiheuttama verotulon menetys pitäen verovelvollisen käyttäytyminen muuttumattomana. Potentiaalisen verotulon menetelmässä otetaan huomioon verovelvollisen käyttäytymisreaktioita. Myös menoekvivalenttimenetelmää sovellettaessa laskelma on staattinen. Siinä arvioidaan, kuinka suuri olisi suoran tuen edellyttämä budjetin määräraha, joka tuottaisi verovelvollisille saman nettohyödyn kuin verotuki.

Verotukilaskelmissa sovelletaan vakiintuneesti menetetyn verotulon menetelmää. Laskelmat tehdään yleensä tuki kerrallaan. Joissain maissa kuten Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa verotuet lasketaan menetetyn verotulon menetelmän lisäksi menoekvivalenttimenetelmällä. Tällä pyritään parantamaan vertailukelpoisuutta verotukiarvioiden ja julkisia menoja ja suorita tukia koskevien arvioiden välillä. Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä ei ole tietävästi käytössä (OECD 2010).

2.3. Elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmä yleisellä tasolla

Tässä jaksossa käsitellään elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmän määrittelyä. Aluksi tarkastellaan sitä, miten SHS-tuloteoria määrittelee yritystulon, ja tämän jälkeen kyseisen teoreettisen lähtökohdan muokkaamista verotukianalyysin normiverojärjestelmäksi.

Elinkeinoverotuksen normin yleispiirteiden tarkastelun jälkeen siirrytään pohtimaan, miten nimellinen ja reaali yritystulo eroavat käytännössä ja miten näihin kahteen vaihtoehtoiseen tulon määrittelytapaan nojaavien verojärjestelmien taloudelliset vaikutukset poikkeavat. Lopuksi tarkastellaan mitä mahdollisia ongelmia saattaa seurata elinkeinoverotuksen normin määrittelemisestä nimellistuloksi.

Elinkeinoverotuksen normin piirteet

SHS-tuloteorian mukaan yritystuloa on omistajille jaettu voitto lisättynä yrityksen nettovarojen reaalisella muutoksella periodin aikana.¹⁷ Tämä voidaan ilmaista myös toisella tavalla: tuloa on juoksevien tulojen ja menojen erotus lisättynä em. tavalla määritellyllä muutoksella varallisuudessa. Varojen arvomuutosta tarkastellaan kertymäperusteisesti, ei realisointiperusteisesti, ja vain reaali, hintamuutoksista puhdistettu arvomuutos on tuloa. (Goode, 1977)

SHS-tuloveron käytännön toimeenpano yritysverotuksessa on vaikeaa, käytännössä ylivoimaista. Se edellyttää velkojen ja varallisuuserien säännöllistä arvostamista käypään arvoon. Ajantasaisia markkinahintoja ei kuitenkaan löydy helposti kuin harvoille omaisuuslajeille. Toistuvasta arvojen määrittämisestä aiheutuisi myös huomattavia kustannuksia.

¹⁷ SHS-tulokäsitys koskee lähtökohtaisesti yksityishenkilön tuloja. Mm. Brown ja Bulow (1977) ja Sunley (1977) käsittelevät sen yritystuloa koskevaa versiota.

SHS-tuloveron pohjalta on toisaalta muokattavissa ainakin kaksi periaatteiltaan johdonmukaista ja samalla käytännössä toimeenpantavissa olevaa tapaa verottaa yritystuloa. Ne eroavat siinä, otetaanko hyödykkeiden hintojen muutokset huomioon verotettavan voiton laskemisessa vai ei.

Ensimmäinen on indeksoitu realisointiperusteinen yritysvero, joka approksimoi SHS-tulokäsitteen mukaista reaalityulon verottamista, mutta siitä poiketen arvonmuutokset verotetaan siinä vasta kun varat on realisoitu.¹⁸ Toinen sovellus on nimellinen realisointiperusteinen tuloverotus, jossa rahamääräisiä eriä ei indeksoida ja nimellishintaperiaatetta sovelletaan johdonmukaisesti kaikkiin tuloihin ja menoisiin.

Elinkeinotulon verotus perustuu eri maissa lähes yksinomaan nimellistulon verottamiseen. Systemaattista inflaation huomioon ottamista ei tehdä yhdessäkään teollisuusmaassa.¹⁹ Hajanaisesti yksittäisillä säännöksillä, kuten varaston arvostamisen kautta, inflaatiota sen sijaan otetaan huomioon.²⁰

Verotukiselvityksissä elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmien lähtökohta on vakiintuneesti realisointiperusteinen laajapohjaisen nimellistulon verottaminen. Normin määrittelyssä sovelletaan yleensä myös muita kirjanpidon ja elinkeinoverotuksen periaatteita kuten *suoriteperiaatetta* ja *meno tulon kohdalle -periaatetta*.

Suoriteperusteisessa tuloksen laskennassa tilikaudelle kuuluvat tuotot ja kulut huomioidaan riippumatta niihin perustuvien maksujen suorituspäivästä. Menon kirjaamisperusteena on tuotannon tekijän vastaanottaminen ja tulon kirjaamisperusteena suoritteiden luovuttaminen. Meno tulon kohdalle -periaatteen mukaan tilinpäätöksessä kirjataan menoista tuloslaskelmaan kuluiksi se osa, joka on tarvittu tilikauden tuottojen aikaansaamiseksi.

Verotukianalyyseissä elinkeinotulon verotuksen normiverojärjestelmä perustuu siis yleisesti viiteen edellä kuvattuun periaatteeseen: laaja tulojen ja menojen huomioiminen, nimellistulon verotus, realisointiperiaate, suoriteperiaate ja meno tulon kohdalle -periaate.

¹⁸ Indeksointi voidaan periaatteessa toteuttaa yleistä hintatason muutosta vastaavasti tai niin, että myös suhteellisten hintojen muutokset otetaan huomioon (Aaron 1976). Näistä jälkimmäinen lähestyy SHS-tuloveroa ja on vaikea toteuttaa käytännössä. Tässä lähtökohtana on indeksointi yleisellä hintaindeksillä.

¹⁹ Tästä kysymyksestä on vaikea löytää kansainvälistä vertailuaineistoa, jonka yksityiskohtaisuus olisi riittävää, mutta mm. ZEW (2021) ja Hanappi (2019) esittävät lyhyet katsaukset yritysverotuksen veroperusteisiin. Vähennysten hintaindeksointia ei katsausten mukaan näyttäisi esiintyvän.

²⁰ Yksi esimerkki on LIFO-järjestelmä, jossa luovutettujen hyödykkeiden hankintakustannus perustuu varastoon viimeisenä lisätyn yksikön hankintahintaan. Se sallitaan useissa Euroopan maissa. Pohjoismaat sen sijaan soveltavat ensisijaisesti FIFO-periaatetta, jossa järjestys on päinvastainen. ZEW (2021, Table A5) tarkastelee varaston arvostuskäytäntöjä Euroopan maissa.

Miten indeksoitu ja nimellistuloon perustuva elinkeinoverotus eroavat?

Seuraavaksi tarkastellaan indeksoidun realisointiperusteisen yritysveron ja puhtaasti nimellistuloon perustuvan realisointiperusteisen yritysverotuksen eroja.

Indeksoinnin tarve liittyy tulojen ja menojen eriaikaisuuteen. Osa tulojen hankkimiseen liittyvistä menoista on uhrattu vuosia ennen vastaavien tulojen kertymistä. Tämä koskee erityisesti kuluvaan käyttöomaisuutta, sijoitusvaroja ja aine- ja tarvikevarastoja. Kirjanpidon ja tuloverotuksen periaatteet edellyttävät, että meno vähennetään vasta kun sitä vastaava tulo saadaan. Tämä johtaa siihen, että em. hankintoihin liittyvät menot kirjataan kuluiksi viipeellä. Jos taloudessa on inflaatiota eikä indeksointia toteuteta, menot vähennetään historialliseen hankintamenoan arvostettuna, mikä johtaa voittojen inflatoriseen paisumiseen.

Indeksoidussa realisointiperusteisessa laajapohjaisessa tuloverotuksessa:

- Aineet ja tarvikkeet vähennetään verotuksessa hintaan, joka vastaa indeksoitua hankintahintaa²¹
- Kuluvan aineettoman ja aineellisen käyttöomaisuuden hankintameno vähennetään pitoaikaa vastaavin poistoin, jotka lasketaan indeksoidusta hankintamenosta
- Vieraan pääoman kustannuksena vähennetään reaalin korkomeno
- Arvonnousuvoitot verotetaan realisointiperusteisesti vähentämällä omaisuuden luovutushinnasta myydyin omaisuuden indeksoitu hankintameno
- Vanhat tappiot vähennetään vapaasti ilman aikarajoitteita indeksoituna yleisellä hintaindeksillä

Toinen SHS-tuloveron sovellus on nimellinen realisointiperusteinen tuloverotus. Siinä luovutaan rahamääräisten erien indeksoinnista ja sovelletaan nimellishintaperiaatetta johdonmukaisesti kaikkiin tuloihin ja menoihin:

- Aineet ja tarvikkeet arvostetaan historialliseen hankintahintaan ja vähennetään FIFO-periaatetta soveltaen
- Kuluva aineellinen ja aineeton omaisuus arvostetaan historialliseen hankintahintaan ja vähennetään siitä lasketuin poistoin

²¹ Kyseessä on tällöin "indeksoitu FIFO-periaate" (first in first out). Hyödykkeet oletetaan luovutettavan varastosta siinä järjestyksessä, kuin ne on hankittu, ja niiden hankintahinta korotetaan yleistä hintojen muutosta vastaavasti luovutushetken hintatasoon. Toinen tapa on soveltaa LIFO-periaatetta (last in first out). Luovutettu hyödyke arvostetaan siihen arvoon, jolla viimeinen varastoon tullut erä on hankittu. LIFO ottaa huomioon myös suhteellisten hintojen muutokset. Inflaation epäsuorasta ja suorasta huomioon ottamisesta tuloksen laskennassa ks. Aaron (1976).

- Verotuksessa vähennetään vieraan pääoman nimellinen korkokustannus
- Arvonnousuvoitot ja -tappiot verotetaan nimellisinä niiden realisoituessa
- Vanhat tappiot vähennetään ilman aikarajoitteita, ei indeksointia

Mitä taloudellisia vaikutuksia nimellistulon verottamisella on?

Edellä todettiin, että investointien ja varastojen kirjaaminen kuluksi viipeellä historialliseen hankintamenuun perustuen johtaa inflaatio-oloissa voittojen inflatoriseen paisumiseen. Nimellissuurein laskettu voitto sisältää reaalisuuden lisäksi inflaation synnyttämän komponentin.

Kaikki menot eivät toisaalta vaikuta voittoon saman suuntaisesti. Nimellistulon verotuksessa vähennetään velkojen nimellinen korkokustannus, joka sisältää rahoittajalle maksettavan korvauksen inflaation aiheuttamasta velan reaaliarvon laskusta.²² Nimellisen korkomenon vähennyskelpoisuus johtaa siten verotettavan voiton pienenemiseen suhteessa oikein laskettuun voittoon.

Nimellistulon verotuksessa inflaatio johtaa siten siihen, että efektiivinen veroaste (ETR) ts. maksetut verot jaettuna oikein lasketulla reaalisella voitolla poikkeaa siitä, mikä se olisi nollainflaatiolla tai reaalitytulon verotuksessa. Koska vain osa yrityksen pääomakannasta voi olla rahoitettu velalla, inflaatio johtaa tyypillisesti ETR:n nousuun. Lisäksi se johtaa ETR:n vaihteluun yrityksestä toiseen riippuen tulojen ja menojen rakenteesta sekä aikaviiveistä hankintojen ja kulkukirjausten välillä. Korkea efektiivinen rajaveroaste johtaa investointikannusteen heikkenemiseen ja sen vaihtelu resurssien allokaation vääristymiseen.

Nimellistulon verotuksen erikoisia vaikutuksia taloudellisiin kannusteisiin voidaan havainnollistaa tarkastelemalla, mitä nimellistulon periaatteesta tarkasti ottaen seuraa käyttöomaisuuden poistoasteen suhteen ja millaisia taloudellisia vaikutuksia poistoasteen asettamisella tällä tavoin olisi. Tutkimuskirjallisuuden mukaan johdonmukaisesti toteutetussa nimellistuloon perustuvassa verotuksessa velan korot vähennetään nimellisinä ja käyttöomaisuuden poistoaste asetetaan vastaamaan investointihyödykkeen nimellistä arvonalenemista, joka lasketaan seuraavasti

$$(1) \quad a^{nim} = \delta(1 + \pi) - \pi,$$

missä δ = pitoajan mukainen reaaliarvo poistoaste ja π = inflaatio. Oikea poistoaste olisi siis karkeasti ottaen pitoajan mukainen poisto vähennettynä inflaatioasteella. (ks. King, 1977, s. 241; Ylä-Liedenpohja, 1982; NOU 2014, s. 249).

²² SHS-tulokäsittelyn valossa tämä erä ei ole vähennyskelpoinen meno.

Kun käyttöomaisuuden poistoaste asetetaan tällä tavalla, voidaan havaita, että velalla rahoitetun investointiprojektin tuottovaatimus tulee riippumattomaksi veroasteesta ja inflaatiosta. Tulosta voi tulkita siten, että inflaatio on otettu symmetrisesti huomioon investointiprojektin tuoton ja velan koron verokohtelussa.

Toisaalta, kun poistoaste valitaan tällä tavoin, omalla pääomalla rahoitetun investoinnin tuottovaatimus ja efektiivinen rajaveroaste (EMTR) riippuvat positiivisesti sekä inflaatiosta että veroasteesta, ja projektin EMTR on aina korkeampi kuin nimellinen verokanta.²³ Tuottovaatimuksen positiivinen riippuvuus inflaatiosta tarkoittaa sitä, että koron vähennyskelpoisuuden synnyttämä velkarahoituksen veroetu suhteessa omaan pääomaan voimistuu inflaation noustessa. (Ks. tarkemmin Kari ja Ropponen (2016), s. 77–78.) Koska pääosa yritysten investoinneista rahoitetaan omalla pääomalla, inflaation vallitessa nimellisen poistoasteen soveltaminen heikentäisi kokonaisuudessaan yritysten kannusteita investoita.

Inflaation vaikutusta voidaan pyrkiä pienentämään hakemalla sellainen poistoaste, jolla omalla pääomalla rahoitetun investoinnin EMTR olisi riippumaton inflaatiosta. NOU (2014) osoittaa, että nämä ominaisuudet toteutuvat kun

$$(2) \quad a^{komp} = \delta \frac{i}{r},$$

missä i = nimelliskorko ja r = reaalikorko ja $i = (1 + r)(1 + \pi) - 1 \approx r + \pi$. Tällä poistosäännöllä omalla pääomalla rahoitetun investoinnin efektiivinen rajaveroaste vastaa nimellistä veroastetta riippumatta inflaatiosta. Kun taloudessa on inflaatiota, ”kompensoiva” poistoaste on pitoajan mukaista poistoastetta korkeampi $a^{komp} > \delta$. Poistoasteen asettaminen tällä tavoin voidaan tulkita epäsuoraksi tavaksi ottaa huomioon inflaation vaikutuksia nimellistulon verotukseen perustuvassa poistojärjestelmästä.²⁴

Vastaavia inflaation vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä nousee esiin myös tarkasteltaessa aine- ja tarvikehankintojen ja kulumattoman omaisuuden arvonnousuvoittojen verotusta. LIFO-periaate on epäsuora tapa vähentää inflaation aiheuttamaa vääristymää taloudellisissa kannusteissa, kun varastoinvestointi rahoitetaan omalla pääomalla. Toisaalta rahoitettaessa varastoinvestointi (kokonaan) velalla inflaatiolla ei ole vääristävää vaikutusta. Tällöin LIFO-periaate johtaa ylikompensaatioon.

Edellä käyty keskustelu osoittaa, että verotukiselvityksissä usein normin mukaiseksi hyväksytty pitoajan mukainen poisto ei ole täysin looginen valinta.

²³ Verotutkimuksessa käytetään käsitteitä investoinnin tuottovaatimus (tai pääomakustannus) ja efektiivinen rajaveroaste, EMTR, arvioitaessa yritys- ja pääomatuloverotuksen kannustevaikutuksia investointeihin ja investointien rahoitukseen. EMTR kuvaa marginaalisen investointiprojektin reaalista efektiivistä veroastetta.

²⁴ Goode (1976) viittaa inflaation vaikutusten huomioon ottamiseen poistoasteita korottamalla.

Johdonmukaisesti nimellistulon verotukseen perustuvassa järjestelmässä normipoisto olisi loogista asettaa nimellistä hinnanlaskua vastaavan pitoajan mukaisen poiston a^{nim} tasolle.

Taloudellisten kannusteiden näkökulmasta tämä poistoaste on kuitenkin ongelmallinen, koska sitä sovellettaessa verotus vääristää inflaatio-oloissa investointien rahoittamista omalla pääomalla, joka on investointien tärkein rahoitusmuoto. Kannusteiden kannalta normin mukaiseksi poistoasteeksi voisi hyvin valita inflaation vaikutuksia kompensoivan poistoasteen a^{komp} . Tällöin luonnollisesti hylätään tiukka nimellistulon verottamisen periaate ja hyväksytään inflaation vaikutusten epäsuora kompensoiminen osaksi normia.

Vastaava koskee myös aine ja tarvikevarastojen arvostamisperiaatteita. Tiukassa nimellistulon verotuksessa sallitaan vain FIFO-periaate, kun taas hyväksyttäessä epäsuora inflaation kompensoiminen, LIFO-periaate sisällytetään normiin.

SHS-tulovero vai menovero normin perusteena

Analoginen verosäännösten tehokkuusvaikutuksiin liittyvä ristiriita sisältyy myös siihen, miten SHS-tuloveroon perustuva normi kohtelee omalla pääomalla rahoitettuja investointeja. Lähtökohtaisesta SHS-tulon verotuksessa verotus vääristää yrityksen rahoitusvalintaa ja heikentää kannustetta investoida omalla pääomalla. Jos tätä vääristymää pyritään lieventämään esim. ylimääräisellä vähennyksellä, säännös tulee tulkituksi verotueksi.

Yhdysvalloissa on käyty keskustelua siitä tulisiko verotukiselvitysten normijärjestelmäksi valita tuloveron sijasta ns. menovero. (Carroll ym., 2011, kuvaa keskustelua) Menovero voidaan toteuttaa hyvin yksinkertaisella tavalla sallimalla oman pääoman vaihtoehtoiskustannuksen vähentäminen verotuksessa (ns. ACE-vähennys, Allowance for Corporate Equity). Toinen tapa on sallia investointimenojen vähentäminen hankintavuotena ja luopua korkovähennyksestä. Kumpikin toimenpide eliminoi rahoituspäätöksiin liittyvät vääristymät, mutta tulevat tulkituksi SHS-normiin perustuvassa verotukianalyysissä verotukea aiheuttaviksi.

Yhteenveto jakson havainnoista

Nämä esimerkit ovat pyrkineet havainnollistamaan sitä, että vaikka SHS-tulo on johdonmukainen ja alkuperäisessä muodossaan myös vaikutuksiltaan hyvä peruste tuloverotukselle, se voi johtaa taloudellisiin vääristymävaikutuksiin, kun siihen yhdistetään muita periaatteita kuten nimellistulon verotus ja meno tulon kohdalle -periaate. Verojärjestelmän säännökset, jotka pyrkivät korjaamaan näitä vääristymiä, tulkitaan verotueksi, vaikka kyse on pikemminkin perusjärjestelmän tehokkuuteen (neutraalisuuteen) liittyvien puutteiden oikaisemisesta.

Edellä käyty keskustelu nostaa esiin myös sen jossain määrin yllättävän havainnon, että tuloverotuksen (elinkeinoverotuksen) normin määrittelyssä ei sovelleta taloudellisen tehokkuuden periaatetta (neutraalisuusperiaatetta), joka on vakiintunut osa verojärjestelmien kehittämisessä ohjenuorana pidettyjä ”hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia” (ks. esim. Mirrlees Review, 2011). Tästä seuraa se, että verotukien tunnistamista koskevat ratkaisut voivat helposti olla ristiriidassa laajasti hyväksytyjen hyvän verojärjestelmän kriteerien kanssa.

2.4. Elinkeinoverotuksen verotukien määrittäminen Suomessa

Tässä jaksossa siirrytään tarkastelemaan elinkeinoverotuksen verotukien määrittämistä Suomessa. Normin määrittämistä tarkastellaan vuosina 1989 ja 2010 julkaistuihin verotukikartoituksiin perustuen (VM 1989, VATT 2010). Vuoden 1989 selvityksen mukaan ottaminen tarjoaa mahdollisuuden arvioida sitä, onko verotukien kartoittamisen käytännöissä tapahtunut periaatteellisia muutoksia.

Tarkastelussa sivuutetaan rahoitus- ja vakuutusala sekä varustamoita koskeva verosäännöstö näiden toimialojen erityispiirteiden takia. Myös voitonjaon henkilötason verotus rajataan pois säännösten ja samalla normin määrittelyn monimutkaisuuden takia. Tarkasti ottaen omistajan pääomatuloverotus ei edes sisälly elinkeinotulon verotukseen.

Normiverojärjestelmän määrittäminen Suomessa

Valtiovarainministeriön julkaisussa VM (1989), joka koskee vuoden 1988 lainsäädäntöön sisältyviä verotukia, elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmällä oli seuraavat piirteet:

- Laaja veropohja: tulot luetaan laajasti verotettavaan tuloon ja elinkeinotoiminnan kaikki menot vähennetään tuloista
- Tulot ja menot kirjataan suoriteperiaatteella
- Tulojen ja menojen käsittelyssä sovelletaan realisointiperiaatetta
- Verotettava tulo lasketaan nimellismääräisenä
- Verosubjektin osalta normi noudattelee vallitsevaa lainsäädäntöä
- Kuluva käyttöomaisuus poistetaan pitoajan mukaisin poistoin
- Varauksista jälleenhankintavarauksia sisältyy normiin
- Osinkojen ketjuverotuskielto on osa normia (yhtiöiden välisten osinkojen vapauttaminen verotuksessa)
- Yritysjärjestelyissä sovelletaan tasejatkuvuuden periaatetta
- Tappiontasaus on osa normia; aika rajattu 5 vuoteen

Vuoden 1989 verotukiselvityksen elinkeinoverotuksen normi perustuu laajapohjaiseen nimellistulon verotukseen ja siinä sovelletaan johdonmukaisesti

realisointiperiaatetta ja meno tulon kohdalle -periaatetta. Jälleenhankintavarauksen sisällyttäminen normiin on poikkeama realisointiperiaatteesta. Käyttöomaisuus poistetaan normissa pitoajan mukaisin poistoin. Verotusta yksinkertaistavia säännöksiä ei ole sisällytetty normiin.

Valtiovarinministeriön työryhmän selvitys vuoden 2009 lainsäädäntöön sisältyvistä verotuista määrittelee elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmän seuraavasti (VATT 2010):

- Laaja veropohja: tulot luetaan laajasti verotettavaan tuloon ja kaikki elinkeinotoiminnan menot vähennetään tuloista
- Tulot ja menot kirjataan suoriteperiaatteella ja meno tulon kohdalle -periaatetta soveltaen
- Tulojen ja menojen käsittelyssä realisointiperiaate
 - Menoja ja tuloja symmetrisesti käsittelevä poikkeama realisointiperiaatteesta hyväksytään kuitenkin normiin
- Nimellistulon verotus
- Verosubjektin osalta normi noudattelee vallitsevaa lainsäädäntöä
- Arvopaperien myyntivoitot veronalaista tuloa
- Käyttöomaisuuden poistot vähennetään pitoajan mukaisin poistoin
- Koneiden ja kaluston myyntivoitot käsitellään omaisuuserittäin²⁵
- Tutkimustoiminnan menot kirjataan normissa taseeseen ja vähennetään vaikutusaikanaan poistoin
- Arvonlennuspoistot osa normia (poikkeama realisointiperiaatteesta)
- Varaukset eivät sisälly normiin
- Vaihto-omaisuuden alimman arvon periaate on normin mukainen
- Lainsäädännön tappiontasausaika 10 vuotta normin mukainen
- Eriytetty tuloverotus sisältyy normiin (elinkeinonharjoittajan verotus)
- Osinkojen ketjuverotuskielto sisältyy normiin; lainsäädännön erityiset poikkeukset siitä hyväksytään normiin
- Konserniavustus on osa normia
- Yritysmuodon muutosten lainsäädännön mukainen verokohtelu sisältyy normiin
- Tasejatkuvuuden periaate ei sisälly normiin (yritysjärjestelyt)

²⁵ Käytössä oleva "saldopoistojärjestelmä" (EVL 30 § 2. mom.) aiheuttaa verotukea.

Vuonna 2010 julkaistu kartoitus määrittelee elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmän yksityiskohtaisemmin kuin aiempi selvitys. Yleislinja on kuitenkin sama. Normissa veropohja on realisoitu nimellistulo, ja tulot ja vähennykset otetaan huomioon laajasti. Normia väljentäviä täydentäviä kriteerejä ei sovelleta.

Selvityksessä realisointiperiaatetta sovelletaan aiempaa johdonmukaisemmin. Kaikki varaukset jäävät normin ulkopuolelle ja aiheuttavat verotukea. Sama koskee yritysjärjestelyjä, joiden normissa varojen siirto realisoitui luovutusvoiton. Toisaalta realisointiperiaatteesta tehdään myös muutama poikkeus. Arvonlennuspoisto sisältyy normiin. Normiin hyväksytään myös voimassa olevan lainsäädännön poikkeussäännös eräiden rahoitusvälineiden tuoton verollisuudesta ja arvonlaskun vähennettävyydestä, vaikka realisoitumista ei ole tapahtunut. Normissa edellytetään tältä osin symmetristä verokohtelua.

Vuoden 2009 selvityksen normi on ankara myös veropohjan laajuuden osalta. Käyttöomaisuuden luovutusvoitot ovat normissa veronalaista tuloa, myös käyttöomaisuusosakkeiden osalta. Huomionarvoinen on myös normiin sisältyvä tutkimustoiminnan menojen verokohtelu. Tutkimustoiminnan menot kuten palkkamenot aktivoidaan normissa taseeseen ja vähennetään vaikutusaikanaan vuotuisin poistoin.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Suomen verotukiselvityksissä elinkeinoverotuksen normiverojärjestelmä on perustunut vuoden 1989 julkaisusta lähtien johdonmukaisesti seuraavien periaatteiden soveltamiseen:

- laaja tulojen veronalaisuus ja menojen vähennyskelpoisuus
- nimellistulon verotus
- realisointiperiaate
- suoriteperiaate
- meno tulon kohdalle -periaate

Joustoja, jotka palvelisivat verotuksen toimeenpanoa tai yksinkertaistamista ei ole juurikaan tehty erityisesti veropohjan laskemisen osalta eikä taloudellisen tehokkuuden (neutraalisuuden) nojalla ole tehty poikkeamia em. yleisperiaatteiden määrittämään normiin.

Verotuen määrän arvioiminen

Verotukien rahamäärä on arvioitu Suomessa staattisella menetetyin menetelmällä. Menoekvivalenttimenetelmää ei ole käytetty eikä myöskään käyttäytymisvaikutukset huomioivaa potentiaalinen verotulon lisäys -menetelmää. Laskelmat tehdään yksi säännös kerrallaan.

Elinkeinoverotuksen verotukien laskemisessa varusten ja poistosäännösten vaikutusta on pyritty laskemaan kahdella eri tavalla, jotka ovat vuositasen arvio

menetetystä verotulosta ja veroluoton korko. Jälkimmäistä menetelmää on sovellettu veronmaksua lykkäävien säännösten kohdalla, esimerkkinä varaukset ja normin mukaista poistoastetta korkeampi poistoaste. Veroluotolla tarkoitetaan lykätyn veron määrää.

2.5. Elinkeinoverotuksen verotukien arvioiminen

Tässä jaksossa tarkastellaan valtiovarainministeriön muistiossa Verotuet 2020–2022 elinkeinoverotuksen verotuksi luokiteltuja säännöksiä. Niistä seulotaan erilleen investointien verotuksi luokiteltavat säännökset ja arvioidaan, mihin tämän ryhmän verotuista liittyy muita kuin yritystuen piirteitä, ja mitkä puolestaan ovat selvästi yritystuen luonteisia.

Liitteessä 1 on lueteltu valtiovarainministeriön verotukiraportin elinkeinoverotuksen verotuet edellä todetuin rajauksin.²⁶ Säännökset on ryhmitelty sen mukaan, missä muodossa yritys saa tuen:

- verovapaana tulona
- ylimääräisenä vähennyksenä
- veronmaksua lykkäävänä nopeutettuna poistona
- veronmaksua lykkäävänä varauksena.

Verotukea (tai verosanktiota) aiheuttavia säännöksiä on kaikkiaan 30. Neljässä on kyse verovapaudesta, kuudessa menon vähennyskelpoisuudesta, kolmesatoista nopeutetusta poistosta ja kahdeksassa veronmaksua lykkäävästä varauksesta.

Elinkeinoverotuksen verotuista erotellaan investointeihin kohdistuvat säännökset. Tässä luokittelussa sovelletaan taloustieteen investointiteorian ajatusta, jonka mukaan verotuksen vaikutus investointien kannattavuuteen ja edelleen kannusteeseen investoida välittyy kolmen kanavan kautta, jotka ovat:

- *Investoinnin hankintakustannus*: investoinnin hankintamenon vähentämistä koskevat säännökset (poistot ym.) ja investoinnin hankintamenoon sidottu ylimääräinen vähennys.
- *Rahoituskustannus*: Velan ja oman pääoman kustannuksen verokohdeltu.
- *Investoinnin tuoton veroaste*: Poikkeava veroaste, veronmaksua lykkäävä varaus.

Investointien verotuksi luokitellaan siis ne elinkeinoverotuksen verotuet, jotka vaikuttavat aineellisten tai aineettomien investointien hankintakustannukseen,

²⁶ Rahoitus- ja vakuutusala koskevat erityissäännökset, varustamoalaa koskeva tonnistovero ja omistajan pääomatuloverotukseen liittyvät säännökset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

rahoituskustannukseen tai tuoton veroasteeseen. Luokittelu on toteutettu liitteessä ja säännökset on koottu taulukkoon 2.1. Investointien verotukseksi luokitellaan näillä perusteilla 14 verotukea, joista 11 vaikuttaa investointeihin hankintakustannuksen kautta, 2 rahoituskustannuksen kautta ja yksi tuoton efektiivisen veroasteen välityksellä.

Arvioimme seuraavaksi mihin taulukossa 2.1 luetelluista verotukisäännöksistä liittyy yritystuen piirteitä. Taulukon oikean puolimmaisessa sarakkeessa arvioidaan, voidaanko säännöstä pitää tuen luonteisena. Arviossa sovelletaan kaksivaiheista testiä:

- Säännös kohdentuu rajattuun toimintaan tai verovelvollisryhmään (selektiivisyys) tai on määräaikainen
- Säännöksen pääasiallinen tavoite ei ole korjata muiden verosäännösten aiheuttamia ongelmia, parantaa verotuksen toimeenpantavuutta tai yksinkertaistaa verotusta.

Säännöksen katsomiseksi tuen luonteiseksi kummankin ehdon tulee täytyä.

Taulukon 2.1 neljästätoista verotukisäännöksestä kolmen arvioidaan täyttävän nämä ehdot selvästi:

- Tutkimusyhteistyön lisävähennys
- Irtaimen käyttöomaisuuden korotettu poisto
- Tutkimustoimintaan käytettävän rakennuksen hankintamenon poistaminen

Näissä kriteerit täyttyvät kiistatta. Säännöksen tuoma taloudellinen etu kohdentuu rajattuun toimintoon tai verovelvollisryhmään, ja kaikkien kolmen säännöksen tavoite on vahvistaa kannusteita aineellisiin tai aineettomiin investointeihin, ei esimerkiksi korjata verojärjestelmän puutteita tai helpottaa verotuksen toimeenpanoa.

Kahdessa tapauksessa arvio on epäselvä ja vaatisi huolellisemman analyysin:

- Tutkimustoiminnan (palkka)menojen vähentäminen
- Toimintavaraus

Tutkimustoiminnan menojen vähentäminen on kiinnostava säännös siinä mielessä, että se sallii pitkävaikutteista aineetonta omaisuutta luovien TK-menojen (ml. palkkamenot) välittömän vähentämisen. Taloudellisesti tämä vähennysoikeus on merkittävä subventio tutkimus- ja kehittämistoiminnalle. Toisaalta säännös ei ole kovin selektiivinen eikä se ole määräaikainen. Säännös noudattelee myös kirjanpitolain tapaa kohdella tutkimustoiminnan menoja. Sen perusteluksi voidaan siten arvioida myös kirjanpitokäytännön toteuttaminen verotuksessa eikä niinkään yritysten taloudellinen tukeminen.

Toimintavaraukseen voi katsoa liittyvän tuenomaisia piirteitä. Se alentaa yksityisten elinkeinonharjoittajien ja yhtymien efektiivistä veroastetta. Tätä kautta se voi vaikuttaa yritysten kohderyhmän yritysten kannusteeseen investoida ja työllistää. Toisaalta se ei kohdistu tarkasti rajattuun toimintoon tai verovelvollisryhmään vaan kaikkiin muuna kuin yhteisönä toimiviin yrityksiin. Sen on tullut myöskin kompensoivan kohderyhmän yritysten epäedullisempaa veroasemaa suhteessa matalalla yhteisöverokannalla verotettuihin yhteisöihin, ks. Andersson ja Penttilä (2014). Varauksen voi tulkita myös olevan yrittäjille tarpeellinen keino tasata progressiivisen tuloverotuksen kohteena olevien tulojen vaihtelua.

Kahdeksan muuta verotukisäännöstä eivät täytä elinkeinotuen luonteiselle säännökselle tässä ajatuskokeessa asetettuja ehtoja. Irtaimen käyttöomaisuuden ja rakennusten poistoja koskevat säännökset (EVL 30 § ja 34 §) ovat yleisiä eivätkä kohdennu rajattuun toimintoon tai verovelvollisryhmään. Poistoasteiden korkeus verrattuna pitoajan mukaisiin poistoihin voidaan tulkita myös tavaksi kompensoida inflaation investointikannusteita heikentävää vaikutusta nimellistuloon perustuvassa verotuksessa. Erityisesti irtaimen käyttöomaisuuden poistosäännökset toteuttavat tämän kuitenkin kannusteita vääristävästi sillä poistoasteen ylimitoitus suhteessa pitoajan mukaiseen poistoon on huomattavasti suurempi pitkän käyttöiän kuin lyhyen käyttöiän investoinneille.

Myöskään korkovähennysrajoitusta koskeva sanktiosäännös ei täytä selektiivisyysvaatimusta.

Irtaimen käyttöomaisuuden menojäännöksen kertapoistoa koskevien säännösten (EVL 30 § 5 mom.) tavoitteeksi tulkitaan tässä verotuksen yksinkertaistaminen. Sama koskee koneiden ja laitteiden luovutuksesta saatujen voittojen yms. vähentämistä kyseisen hyödykeryhmän yhteisestä menojäännöksestä (ns. saldopoistojärjestelmä). Nämä säännökset ovat lisäksi kaikkien yritysten hyödynnettävissä eivätkä siten täytä selektiivisyysvaatimusta.

Rakennusaikaisten korkojen vähentämistä koskeva säännös ei tuota yritykselle suoraa veroetua eikä toisaalta myöskään verosanktiota vaan antaa mahdollisuuden korkojen aktivoimiseen taseeseen ja asteittaiseen vähentämiseen 10 prosentin poistoin. Kyse on siis mahdollisuudesta korkomenojen pääsääntöä hitaampaan vähentämiseen.²⁷ Säännökseen ei sisälly elinkeinotuen piirteitä.

Yhteenvetona tämän jakson analyysistä voidaan todeta, että neljästätoista investointien verotueksi luokitellusta säännöksestä vain kolme täytti selvästi yritystuen kriteerit. Kaksi säännöstä jäi harmaalle alueelle. Tämä tulos tukee aiemmin tässä luvussa nousutta käsitystä siitä, että Suomen verotukien selvittämiskäytäntö tunnistaa verotuksiksi säännöksiä, joihin ei liity yritystuen

²⁷ Ks. Andersson ja Penttilä (2014).

piirteitä. Kuten edellä on argumentoitu, tämä on seurausta siitä, että normiverojärjestelmällä on ratkaiseva rooli verotukien tunnistamisessa, ja toisaalta siitä, että normiverojärjestelmä määrittellään hyvin tiukasti veromuodon muuttamaan kantavaan yleisperiaatteeseen perustuen.

Taulukko 2.1 Investointien verotuksi luokitellut verotuet (2020–2022)*

Verotukea aiheuttava säännös	Verotuki/ verosanktio	Vaikutuskanava investointeihin	Onko säännös yritystuen kaltainen?
Korkovähennysoikeuden rajoittaminen, EVL 18 a §	Verosanktio	Rahoituskustannus	Ei
Tutkimusyhteistyön lisävähennys 2021–2025, L 1078/2020	Verotuki	Hankintakustannus	Tukiluonne ilmeinen
Rakennusaikaisten korkojen vähentäminen, EVL 23 §	Verotuki/ verosanktio	Rahoituskustannus	Ei
Tutkimustoiminnan (palkka) menojen vähentäminen, EVL 25 §	Verotuki	Hankintakustannus	Epäselvä
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistaminen EVL 30 § 1 ja 3 mom.	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Irtaimen käyttöomaisuuden korotettu poisto	Verotuki	Hankintakustannus	Tukiluonne ilmeinen
Luovutusvoittojen yms. vähentäminen menojäännöksestä, EVL 30 § 2 mom.	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Irtaimen käyttöomaisuuden menojäännöksen kertapoisto EVL 30 § 5 mom.	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Rakennuksen ainesosana olevien hyödykkeiden hankintamenojen poistaminen, EVL 31 §	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistaminen kertapoistona, EVL 33 § 1 mom. 1–2 k	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Vesialusten hankintamenon poistaminen, EVL 33a§	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Rakennuksen hankintamenon poistaminen, EVL 34 § 2 mom. 1–4 k	Verotuki	Hankintakustannus	Ei
Tutkimustoimintaan käytettävän rakennuksen hankintamenon poistaminen, EVL 34 § 2 mom. 5 k	Verotuki	Hankintakustannus	Tukiluonne ilmeinen
Toimintavaraus, EVL 46 a §	Verotuki	Tuoton veroaste	Epäselvä

*Ks. liite

2.6. Lopuksi

Tässä luvussa on tarkastelu elinkeinotuloverotukseen sisältyvien verotukien määrittämistä. Aluksi kuvattiin verotukien tunnistamista verotukiselvitysten traditiossa, joka sai alkunsa Yhdysvaltojen verotukiselvityksistä 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa.

Tässä traditiossa tuloverotuksen normiverojärjestelmä ankkuroidaan SHS-tulokäsitteeseen ja sitä täydentäviin periaatteisiin, joista tärkeimmät ovat nimellitulon verotus, realisointiperiaate, suoriteperiaate ja meno tulon kohdalle -periaate.

Tässä verotukiselvitysten perinteessä verotueksi katsottaville säännöksille ei aseteta lisäkriteerejä, jotka pyrkisivät seulomaan esiin yritystuen kaltaiset säännökset omaksi ryhmäkseen tai rajaamaan tarkastelu tämän kaltaisiin tukiin.

Verotuiksi tunnistettujen säännösten tukiluonteesta on käyty laajaa keskustelua erityisesti Yhdysvalloissa. Kysymys on ollut esillä myös Suomessa erityisesti parlamentaarisen yritystukityöryhmän työn yhteydessä. Kleinbard (2004) arvioi, että Yhdysvaltojen verotukien selvityskäytäntö on alun perin syntynyt palvelemaan veropolitiikan valmistelun tietotarpeita, ei budjettipolitiikan tai tukipolitiikan.

Veropolitiikan valmistelussa on epäilemättä perusteltua asettaa tarkkaan harkintaan ne säännökset, jotka eivät ole veromuodon tavoitteiden kannalta välttämättömiä. Laajat verotukiselvitykset oletettavasti edistävät tätä pyrkimystä. Tuloverotuksen osalta tämä koskee tulojen veronalaisuutta ja erilaisten tulonhankkimiseksi uhrattujen menojen ja muiden vähennysten vähennyskelpoisuutta. Veropolitiikan kannalta on vähemmän tärkeää, ovatko veroetua joillekin veronmaksajaryhmille tuovat säännökset rinnastettavissa yritystukiin.

Suomen soveltama verotukien selvityskäytäntö näyttäisi johtavan helposti siihen, että verotuiksi tunnistetaan suuri joukko säännöksiä, jotka ovat pääosin pieniä poikkeamia veromuodon periaatekehikolle rakentuvasta normiverojärjestelmästä. Monet näistä säännöksistä eivät tyypillisesti ole suoran tuen luonteisia vaan ovat pikemminkin käytännön syistä, esimerkiksi verotuksen yksinkertaistamiseksi tai muutoin verotuksen toimeenpanon helpottamiseksi, säädettyjä poikkeamia yleisperiaatteista.

Lopputulos toki riippuu siitä, normiverojärjestelmän määrittelyssä tehtävistä valinnoista sekä siitä, sovelletaanko verotukien määrittelyssä muita periaatteita esimerkkinä se, että verotueksi katsottaisiin vain säännökset, jotka kohdistuvat suppeaan taloudelliseen toimintoon tai verovelvollisryhmään.

Tässä luvussa on tarkasteltu normin määrittelykäytäntöä Suomen verotukiselvityksissä. Tarkastelukohteena oli vuosien 1989 ja 2010 laajat verotukikartotukset. Selvityksessä havaittiin, että Suomessa elinkeinotuloverotuksen normin

määrittely on perustunut 5 periaatteelle, joita on sovellettu hyvin johdonmukaisesti eikä täydentäviä verotukien joukkoa rajaavia lisäehtoja ole juurikaan käytössä.

Lisäksi tässä luvussa tarkasteltiin elinkeinoverotuksen verotukien joukkoa siitä näkökulmasta, kuinka moni verotukiselvityksissä tunnistamista verotuista sisältää suoran tuen piirteitä. Tarkastelu kohdennettiin esimerkinomaisesti elinkeinotuloverotuksen investointitukiin. Suoran tuen kaltaisen verotuen kriteereiksi valittiin: 1) tuki kohdistuu rajattuun toimintoon tai verovelvollisryhmään tai on määräaikainen ja 2) säännöksen ensisijainen tavoite ei liity verotuksen yksinkertaistamiseen, toimeenpanon helpottamiseen tai verojärjestelmän puutteiden korjaamiseen. Tarkastelun tuloksena havaittiin, että selvästi yritystuen luontoisia verotukia oli vain pieni osa kaikista tarkastelluista verotuista (3/14).

Lopuksi todetaan, että nykyisen kaltainen verotukien kartoittaminen saattaa tuottaa hyödyllistä tietoa veropolitiikan valmistelun tarpeisiin. Tämän luvun tarkastelu viittaa kuitenkin siihen, että verotukea aiheuttavat säännökset poikkeavat usein luonteeltaan suorista tuista, mistä syystä verotukiraportoinnin tuottamien tietojen hyödyntäminen tukipolitiikan valmistelussa ei ole aivan ongelmattonta. Kysymys olisi ratkaistavissa kehittämällä uusia käsitteellisiä työkaluja yritystukiin rinnastettavien verotukien tunnistamiseksi muiden verotukien joukosta.

Lähteet

- Aaron, K. (1976): *Inflation and the Income Tax: An Introduction*. Teoksessa Aaron (toim.) *Inflation and the Income Tax*, Studies of Government Finance, Brookings Institution.
- Altshuler, R. – Dietz, R. (2011): *Reconsidering Tax Expenditure Estimation*. *National Tax Journal* 64, 459–490.
- Andersson, E. – Penttilä, S. (2014): *Elinkeinoverolain kommentaari*. Talentum, Helsinki 2014.
- Atkinson, A. B. – Stiglitz, J. E. (1980): *Lectures on Public Economics*. Princeton University Press.
- Bankman, J. – Shaviro, D. (2022): *High Noon in the Tax Policy Corral: Edward Kleinbard's Race Against Time*. *National Tax Journal* 75, 376-394.
- Beer, S. – Griffiths, M. – Klemm, A. (2023): *Tax Distortions from Inflation: What are they? How to deal with them?* IMF Working Paper 23/18.
- Brown, E. C. – Bulow, J. I. (1977) *The Definition of Taxable Business Income*. Teoksessa Pechman, J. (toim.): *Comprehensive Income Taxation*. Studies of Government Finance, Brookings Institution.

Burton, M. – Sadiq, K (2013): Tax Expenditure Management - A Critical Assessment. Cambridge Tax Law Series. Cambridge University Press

Carroll, R. – Joulfaian, D. – Mackie, J. (2011) Income versus Consumption tax Baselines for Tax Expenditures. National Tax Journal 64, 491 - 510.

Fleming, J. C. – Peroni R. J. (2010) Can Tax Expenditure Analysis BE Divorced from a Normative Tax Base?: A Critique of the 'New Paradigm' and its Denouncement. Virginia Tax Review 30, 135-180.

Goode, R. (1977): The Economic Definition of Income. Teoksessa Pechman, J. (toim.): Comprehensive Income Taxation. Studies of Government Finance, Brookings Institution.

Kari, S. – Ropponen, O. (2016): Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin. VATT Muistiot 53.

King. M.A. (1977): Public Policy and the Corporation. London: Chapman and Hall.

Mead, J. (1978): The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee Chaired by Professor J.E. Meade for the Institute for Fiscal Studies. London: George Allen & Unwin.

Mirrlees Review (2011): Tax By Design – The Mirrlees Review. Oxford University Press.

Määttä, K. (2012): Tax Expenditures – Economic and Legal General Report. Yearbook for Nordic Tax Research 2012, Djof Publishing, Copenhagen.

NOU (2014): Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Norges offentlige utredninger 2014:13.

OECD (1996): Tax expenditures – Recent experiences, OECD, Paris

OECD (2010): Tax Expenditures in OECD Countries. OECD.

Poterba, J. (2011) Introduction: Economic analysis of Tax Expenditures. National Tax Journal, 64, 451–458.

Shaviro, D. (2004): Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language. Tax Law Review 57, 187 - 232.

Sunley, E. M. (1977): Summary of the Conference discussion. Teoksessa Pechman, J. (toim.): Comprehensive Income Taxation. Studies of Government Finance, Brookings Institution.

Surrey, S. – McDaniel P. (1985): Tax Expenditures. Harvard University Press.

VATT (2009): Verotuet Suomessa 2009. Toim. Outi Kröger ja Timo Rauhanen. VATT-Valmisteluraportit 5/2010.

VM (1989): Verotuet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2/1989.

Liite 1. Elinkeinverotuksen verotuet tuen muodon mukaan luokiteltuna

Liitetaulukko on koottu valtiovarainministeriön Verotuet 2020–2022 -raportissa²⁸ luetellut elinkeinoverotuksen verotuet ja verosanktiot lukuun ottamatta voitonjaon verotukseen liittyviä henkilöverotuksen verotukia, raha- ja vakuutuslaitosten erityissäännöksiä ja tonnistoveroa. Säännökset on luokiteltu sen mukaan missä muodossa yritys saa tuen:

- verovapaana tulona
- ylimääräisenä vähennyksenä
- veronmaksua lykkäävänä nopeutettuna poistona
- veronmaksua lykkäävänä varauksena.

Liitetaulukossa on pyritty tunnistamaan investointien kannattavuuteen vaikuttavat säännökset. Investointiteorian mukaan verosäännökset voivat vaikuttaa investointien kannattavuuteen kolmen kanavan kautta:

- hankintakustannus
- rahoituskustannus
- investoinnin tuoton veroaste

Verotus säännökset, jotka vaikuttavat aineellisten tai aineettomien investointien hankintakustannukseen, rahoituskustannukseen tai tuoton veroasteeseen, luokitellaan investointien verotuksiksi.

²⁸ Ladattavissa sivulla <https://vm.fi/verotuet>

Liitetaulukko: Tarkastelun kohteena olevat elinkeinoverotuksen verotuet

Nro	Verotukea tai -sanktiota aiheuttava säännös	Verotuki, -sanktio	Kohdistuu investointeihin, vaikutuskanava: - Hankintakustannus - Rahoituskustannus - Tuoton veroaste
	Tulon verovapaus		
1	Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus, EVL 6 § 1 mom. 1 k ja 6b § 1–2 mom.	Verotuki	-
2	Kiinteistön vaihdossa luonnonsuojelualueeksi käytetty vähennyskelpoinen hankintameno, EVL 6 § 3 mom.	Verotuki	-
3	Elokvatuottajien verovapaa tuotantotuki, EVL 6 § 5 k	Verotuki	-
	Menon vähennyskelpoisuus, ylimääräinen vähennys		
4	Eläkevakuutusyhtiöiden ym. tasoitusmäärä, EVL 8 § 1 mom. 10 k	Verotuki	-
5	Osuuskunnan ylijäämän palautuksen vähennyskelpoisuus, EVL 18 § 4 mom.	Verotuki	-
6	Korkovähennysoikeuden rajoittaminen, EVL 18 a §	Verosanktio	Rahoituskustannus
7	Työnantajan koulutusvähennys EVL 56§ ja MVL 10 f §	Verotuki	-
8	Tutkimusyhteistyön lisävähennys 2021–2025, L 1078/2020	Verotuki	Hankintakustannus
9	Rakennusaikaisten korkojen vähentäminen, EVL 23 §	Verotuki/verosanktio	Rahoituskustannus
	Poistot		
10	Tutkimustoiminnan menojen vähentäminen, EVL 25 §	Verotuki	Hankintakustannus
11	Irtaimen käyttöomaisuuden poisto EVL 30 § 1 ja 3 mom.	Verotuki	Hankintakustannus
12	Irtaimen käyttöomaisuuden korotettu poisto	Verotuki	Hankintakustannus
13	Luovutusvoittojen yms. vähentäminen menojäännöksestä, EVL 30 § 2 mom.	Verotuki	Hankintakustannus
14	Irtaimen käyttöomaisuuden menojäännöksen kertapoisto EVL 30 § 5 mom.	Verotuki	Hankintakustannus

15	Rakennuksen ainesosana olevien hyödykkeiden hankintamenojen poistaminen, EVL 31 §	Verotuki	Hankintakustannus
16	Irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenojen poistaminen kertapoistona, EVL 33 § 1 mom. 1–2 k	Verotuki	Hankintakustannus
17	Vesialusten hankintamenojen poistaminen, EVL 33a§	Verotuki	Hankintakustannus
18	Rakennuksen hankintamenojen poistaminen, EVL 34 § 2 mom. 1–4 k	Verotuki	Hankintakustannus
19	Tutkimustoimintaan käytettävän rakennuksen hankintamenojen poistaminen, EVL 34 § 2 mom. 5 k	Verotuki	Hankintakustannus
20	Väestönsuojan yms. hankintamenojen poistaminen, EVL 36 §	Verotuki	-
21	Ydinjätehuollon menojen kertapoisto, EVL 45 a §	Verotuki	-
22	Sijoitusomaisuuteen kuuluvan rakennuksen hankintamenojen poistaminen, EVL 29 § 2 mom.	Verotuki	-
	Varaukset		
23	Kuluvan käyttöomaisuuden jälleenhankintavarauksen vähennyskelpoisuus, EVL 43 § 1 mom.	Verotuki	-
24	Toimitilan jälleenhankintavarauksen vähennyskelpoisuus, EVL 43 § 2 mom.	Verotuki	-
25	Luottotappiovaraus, EVL 46 § 1 mom.	Verotuki	-
26	Toimintavaraus, EVL 46 a §	Verotuki	Tuoton veroaste
27	Takuuvaraus, EVL 47 §	Verotuki	-
28	Eläkevakuutusyhtiöiden yms. lisävakuutusvastuuta varten tekemä varaus, EVL 48 a §	Verotuki	-
29	Hinnanlaskuvaraus, EVL 49 §	Verotuki	-
30	Asuintalovaraus, L 846/1986	Verotuki	-

3. Yritysverotukien luokittelu valituissa vertailumaissa

Kristiina Äimä, Njomza Rama ja Hanna Orrenius

Tiivistelmä

Yritysten verotuet -tutkimushankkeen tavoitteena on antaa yleiskatsaus yritysverotuista ja siitä, miten tukia raportoidaan valituissa vertailumaissa. Oikeusvertailun syventymiskohteiksi on valittu Ruotsi, Tanska, Norja, Saksa, Iso-Britannia ja Yhdysvallat.

Yritysten verotukien kansainvälistä vertailua hankaloittaa kansainvälisten standardien puuttuminen sekä se, että valtiot määrittelevät itse oman normiverojärjestelmänsä. Verotuen määritelmä on samantyyppinen kaikissa vertailumaissa. Käsite sisältää yleensä seuraavat elementit: verotuet ovat poikkeuksia verojärjestelmän yleisestä rakenteesta, ne on osoitettu tietyille ryhmälle ja ne vähentävät valtion verotuloja.

Vertailumaiden budjettihallinnot ymmärtävät verotuen käsitteen pitkälti samalla tavalla, vaikka verotuen määritelmästä ei tavallisesti ole säädetty maiden lainsäädännössä. Yhdysvalloissa on kuitenkin lakisääteinen verotuen määritelmä, jota sovelletaan liittovaltion perimiin tuloveroihin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa veronhuojennukset tai -helpotukset jaetaan kolmeen luokkaan.

Tanskassa verotuen määritelmä käsittää myös verosanktiot, jotka ovat sellaisia poikkeamia normiverojärjestelmästä, jotka suoraan lisäävät verotuloa valtiolle. Tanskassa ei kuitenkaan ole erillistä lakiin perustuvaa määritelmää yrityksille osoitetuille verotuille. Normiverojärjestelmän piiri on kattava, ja käytössä olevaan määritelmää verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotukiin. Raportointivaiheessa verotuet luokitellaan henkilökohtaisiin ja elinkeinoverotukiin. Näissä kahdessa luokassa verotukien määrä on edelleen jaoteltu verolajin perusteella.¹

Ruotsissa ei ole legaalimääritelmää yrityksille osoitetuille verotuille. Raportointivaiheessa budjetin tasepuoleen vaikuttavat verotuet on kohdistettu menoaluille (*utgiftsområden, UO*) tai luokiteltu veroteknisesti perustelluiksi (*skattetekniskt motiverade, ST*).

Norjassa ei ole erillistä verotukiluokkaa yrityksille. Verotuet luokitellaan eri luokkiin muun muassa veropohjan, verolajin sekä tavoitteiden perusteella.

¹ Ks. <https://www.skm.dk/media/10056/samlet-niveau-af-skatteudgifter-2018-2021.pdf>

Käytössä olevaa määritelmä verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotuksiin.

Saksassa verotueksi määritellään vain säännökset, jotka tukevat yrityksiä ja elinkeinoelämää. Kotitalouksille verotuksen kautta suunnattu tuki katsotaan verotueksi vain silloin, kun verotuet ovat välillisiä tukia yksityisille yrityksille tai elinkeinoelämän sektoreille. Kaikki muu verojärjestelmän kautta ohjattava tuki raportoidaan otsikolla ”Muut verosäännökset”. Saksan sovellettu verotuen määritelmä poikkeaa monista muista maista.²

Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden (määrän) arvioinnissa käytetään menetetyt tulon menetelmää (*revenue forgone method*) kaikissa vertailumaissa. Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa käytetään myös menoekvivalenssimenetelmää (*outlay equivalence method*) verotukien määrää arvioitaessa.

Verotukiraportoinnin tavoitteena on lisätä julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä. Verotukia raportoidaan vuosittain Ruotsissa, Norjassa, Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa, jossa raportointi esitetään valtion tilinpäätöksessä sekä talousarvioesityksessä tai erillisessä verotukiraportissa. Ruotsissa verotukiraportointia käytetään tukipolitiikan kokonaisarvioinnissa. Tarkoituksena on tehdä meno- ja tulopuolen tuet läpinäkyviksi.

Saksassa verotukien arviot esitetään liittohallituksen tukiraportissa. Tukiraportti tehdään joka toinen vuosi, ja se sisältää arviot verotuista sille vuodelle, kahdelle edelliselle vuodelle sekä tulevalle vuodelle. Lista suurimmista verotuista liitetään talousarvioesityksen luonnokseen joka vuosi. Tanskassa verotukia ei raportoida vuosittain. Listaus muutoksista tai uusista verotuista ilmoitetaan veroministeriön verkkosivuilla.

EU-oikeus asettaa reunaehdot jäsenvaltion kansalliselle valtiontukisääntelylle. Jäsenvaltioiden verojärjestelmien on oltava EU-oikeuden sääntöjen ja periaatteiden mukaisia. Kansalliset verojärjestelmät eivät saa olla syrjiviä, lisätä rajamuodollisuuksia tai vääristää kilpailua EU-oikeuden vastaisesti. Suomenkin valtiontukisääntelyn tulee täyttää EU:n valtiontukisääntelyn asettamat ehdot, joiden tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Jäsenvaltioiden viranomaisten ei tulisi myöntää sisämarkkinoille sopimatonta ja kilpailua vääristäviä verotukia.

3.1. Oikeudellisen arvioinnin perusta

3.1.1. Yrityksille suunnatut verotuet

Verotuet ovat verolainsäädännössä määritettyjä poikkeuksia verojärjestelmän perusrakenteesta (normiverojärjestelmästä). Verotukien avulla pyritään

² Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.88–89

tukemaan tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisten ryhmää. Kysymyksessä voivat esimerkiksi olla verovapaudet, verovähennykset tai alemmat verokannat.

Luvussa 2 tarkastellaan verotukien raportointikäytäntöjä vertailumaiksi valituissa Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa sekä Yhdysvalloissa. Yritysten verotukien kansainvälistä vertailua hankaloittaa kansainvälisten standardien puuttuminen sekä se, että valtiot määrittelevät itse oman normiverojärjestelmänsä.

Verotuet kaventavat veropohjaa ja monimutkaistavat verojärjestelmää. Suomessa valtiovarainministeriö julkaisee vuosittain tiedot kaikista verotuista³. Elinkeinoelämälle ja yksityishenkilöille suunnattujen verotukien määrä on viime aikoina ollut kasvussa, vaikka pyrkimyksenä on ollut estää verotukien käyttöä esimerkiksi menokehysten kiertämisessä. Vaikka verotukien tarkan määrän laskeminen on hankalaa, niiden seuranta on tärkeää, koska tukien käyttö yritysten tukimuotona heikentää julkista taloutta suorien tukien tapaan. Ongelmallista on myös se, että kokonaiskuva verotukien tavoitteista, vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta on jäänyt epäselväksi.⁴

Tässä luvussa tarkastellaan hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia sekä perustuslain verolainsäädännölle asettamia vaatimuksia. Suomen verolainsäädännön on täytettävä Euroopan unionin jäsenyydestä seuraavat vaatimukset. Yritysverotukien unionin oikeuden mukaisuutta on arvioitava EU:n perusvapauksien sekä valtioneuvoston päätösten valossa. Vain pieni osa kansallisesti tunnistetuista verotuista kuuluu EU:n valtioneuvoston päätösten piiriin. Esimerkiksi irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistoihin sisältyvä verotuki, listaamattomien yritysten osinkojen veronhuojennus ja turpeen normia alempi verokanta ovat kansallisia verotukia.⁵

3.1.2. Veropolitiikan oikeudelliset reunaehdot

3.1.2.1. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet

Verotuksen ensisijainen tavoite on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Fiskaalisen perustehtävän lisäksi verotuksella voi olla muitakin tavoitteita, kuten pyrkimys yhteiskunnallisiin ohjausvaikutuksiin tai mahdollisimman vähäiseen ohjailuun. Hyvän verojärjestelmän käsitteellä tarkoitetaan niitä ominaisuuksia, joita tavoiteltavan verojärjestelmän tulisi sisältää. Tällaisia ovat muun muassa: neutraliteetti, joustavuus, oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus ja oikeusvarmuus, hallinnollinen tehokkuus ja yksinkertaisuus sekä kansainvälinen kilpailukyky ja niveltävyys. Näillä lainsäätäjän asettamilla tavoitteilla pyritään johonkin fiskaaliseen, taloudelliseen, sosiaaliseen tai muuhun yhteiskunta-

³ <https://vm.fi/verotuet>

⁴ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 46–47.

⁵ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 49.

poliittiseen päämäärään. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet eivät ole sisältöään yksiselitteisiä. Usein ne ovat myös ristiriidassa keskenään.⁶

Neutraalilla verotuksella pyritään taloudelliseen tehokkuuteen. Neutraali verotus ei vaikuta lainkaan verovelvollisen yritysmuotoa, rahoitusmuotoa tai investointeja koskeviin päätöksiin.⁷ Kahden taloudellisesti samanarvoisen vaihtoehdon tulisi olla samanarvoisia myös veron perimisen jälkeen, sillä neutraali verotus johtaa taloudelliseen tehokkuuteen.

Neutraliteettiperiaatteella on keskeinen merkitys arvonlisäverotuksessa⁸. Arvonlisäverotukseen liittyy myös verotuksi katsottavia piirteitä, kuten alennetut verokannat. Suomi on alentanut tilapäisesti energiakriisin johdosta sähkön myyntiin sovellettavaa arvonlisäverokantaa 10 %:iin huhtikuun 2023 loppuun. Alennettuja verokantoja pidetään ongelmallisena verotuen muotona, koska ne kohdistuvat myös niihin yrityksiin ja kuluttajiin, jotka eivät tarvitsisi tukea.

Neutraalin verotuksen vastakohta on ohjaava verotus. Verotusta pidetään ohjaavana, kun sen avulla pyritään johonkin esimerkiksi yhteiskuntapoliittiseen tavoitteeseen. Ohjaavilla veroilla voi olla myös fiskaalisia tavoitteita. Esimerkiksi ympäristöveroilla voidaan pyrkiä ohjaamaan verovelvollisten käyttäytymistä ilman fiskaalisia tavoitteita.⁹

Suomen verojärjestelmässä on erilaisiksi yritystuiksi kansallisesti tunnistettuja verotuki-instrumentteja yli 90. Verotuet johtavat helposti vaikeasti hallittavaan verojärjestelmään ja heikentävät julkista taloutta samaan tapaan kuin suorat tuet. Julkisen talouden kestävyuden näkökulmasta huolestuttavaa on se, että kerran käyttöönotetuilla väliaikaisiksi tarkoitetuilla verotuilla on taipumus jäädä pysyviksi.¹⁰

Hallinnollinen tehokkuus edellyttää, että potentiaalisten verotuotot ylittävät huomattavasti veroviranomaisille ja yrityksille uudesta veromuodosta aiheutuvat sopeuttamiskustannukset. Uudet innovatiiviset veromuodot ovat tyypillisesti verotukia. Hallinnollinen keveys voi puoltaa yritysverotuen käyttööntamista. Esimerkiksi T&K-toiminnan verotukia perustellaan sillä, että ne ovat myös PK-yrityksille hallinnollisesti suoria tukia kevyempi vaihtoehto. Yrityslähtöisyyden vuoksi yritysverotuet antavat yrityksille mahdollisuuden määritellä toimintojaan T&K-toiminnoiksi suoria tukia väljemmin. Hallinnollisen väljyyden

⁶ Ks. Tikka 1990, s.47–62, Juusela 1998, s. 48–52, VM 2002, s. 17–21 ja Äimä 2009, s. 29–30.

⁷ Ks. Ranta-Lassila 2002, s. 33.

⁸ Neutraalisuuden periaate ohjaa EU-valtioiden yhteistä arvonlisäverojärjestelmää, jonka tulisi taata kaikkeen taloudelliseen toimintaan kohdistuvan verorasituksen neutraalisuus toiminnan päämäärästä ja tuloksesta riippumatta. Ks. esim. asia C-137/02, *Finanzamt Offenbach am Main-Land v. Faxworld*, kohta 37; 268/83, *Rompelman*, kohta 19 sekä C-309/06, *Marks & Spencer plc v. Commissioners of Customs & Excise*, kohta 32. Ks. lisää Sonnerby 2010.

⁹ Ks. *Frände* 2009, s. 710 ja 713, *Määttä* 1997, s. 49–50 ja *Äimä* 2009, s. 33

¹⁰ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s.13.

kääntöpuolena on kuitenkin se, että verotukea voivat saada myös matalan yhteiskunnallisen tuoton projektit sekä sellaiset projektit, jotka olisi toteutettu ilman tukeakin.¹¹

Tehokas ja yksinkertainen verojärjestelmä vähentää veroviranomaisten ja verovelvollisen kustannuksia ja verotusmenettelyyn käytettävää aikaa. Yksinkertainen ja läpinäkyvä verotus lisää myös verojärjestelmän tasa-arvoisuutta.¹² Verojärjestelmälle asetetut tavoitteet eivät yleensä ole oikeudellisesti velvoittavia. Tavoiteperiaatteet ilmentävät lainsäätäjän tarkoitusta.

3.1.2.2. Perustuslain asettamat vaatimukset

Oikeusvaltiossa verotuksen tulisi olla oikeudenmukaista ja lakiin perustuvaa. Yritysverotukien ei tulisi antaa yrityksille perusteetonta etua normaaliaikoina, eivätkä ne saisi muuttaa tasapuolisen kilpailun edellytyksiä.¹³

Osa verojärjestelmän hyvistä ominaisuuksista on ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa suojattuja ihmisoikeusperiaatteita, joihin voidaan vedota oikeusnormien tapaan. Kiperien oikeustapausten ratkaisussa voidaan tukeutua muun muassa verotuksen yhdenvertaisuuteen, hyvän hallinnon periaatteeseen sekä verovelvollisen oikeusturvavaatimusten takaamiseen.¹⁴ Ihmisoikeudet koskevat luonnollisten henkilöiden ohella myös oikeushenkilöitä. Verotuksen näkökulmasta tärkeä ihmisoikeusperiaate on omaisuuden suoja, joka estää mieltävaltaisen verotuksen toimittamisen.

Verotuksen toimittamisen on perustuttava lakiin (*legaaliteettiperiaate*). Suomen perustuslain 81 § edellyttää, että valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta Verolaille asetettuja minimivaatimuksia ovat 81 §:n perusteella vaatimus siitä, että laista ilmenee verovelvollisuuden perusteet ja säännökset, joiden perusteella on mahdollista laskea veron suuruus. Laissa on myös oltava säännökset verovelvollisen oikeusturvasta.

Verotuksessa sovelletaan hallintolain¹⁵ 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita. Suhteellisuusperiaatteelle annetaan merkitystä arvioitaessa, millaisia selvitysvelvoitteita viranomaisen tai tuomioistuimen asettaa verovelvolliselle. Legalisuusvaatimuksen toteutuminen edellyttää, että verotusmenettelyssä ja hallintolainkäytössä pystytään selvittämään kunkin tapauksen olosuhteet ja ratkaisun kannalta olennaiset seikat. Legalisuusvaatimuksen toteutumiseen

¹¹ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 17.

¹² Ks. VM 2010, s. 35.

¹³ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 10.

¹⁴ Ks. Dworkin 1977, s. 22–28, Soikkeli 2003, s. 22 sekä Äimä 2009, s. 29–30.

¹⁵ L 434/2003.

vaikuttaa myös materiaalisen prosessin johdon tehokkuus ja käsittelyn viivytyksettömyys.¹⁶

3.1.3. EU-oikeus

3.1.3.1. Jäsenvaltion toimivalta

Suomi on periaatteessa toimivaltainen säätämään kansallisista veroistaan siltä osin kun toimivaltaa ei ole luovutettu Euroopan unionille. EU-jäsenyys ei estä Suomea säätämästä jäsenvaltion toimivallan puitteissa omia verolakeja, joissa määrätään verovelvollisuudesta, veronperusteesta, verotusmenettelystä, valvonnasta ja veron alueellista ulottuvuudesta. Laajin verotukseen liittyvä jäsenvaltion suvereniteetti on säilytetty välittömässä verotuksessa, sillä välitöntä verotusta ei mainita Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SET) tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT).¹⁷

Välillisen verotuksen saralla jäsenvaltiot ovat luovuttaneet toimivaltaa kokonaan tai osittain Euroopan unionille SEUT 113 artiklassa. Liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen arvonlisäverotusta ja valmisteverotusta koskevilla direktiiveillä edellyttää jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä. Suomi on säätänyt myös kansallisia valmisteveroja.¹⁸

Jäsenvaltion toimivallan puitteissa säädettyjen verojärjestelmien on noudatettava EU-oikeuden sääntöjä ja periaatteita. Jäsenvaltion toimivallasta riippumatta kansalliset verojärjestelmät eivät saa olla syrjiviä¹⁹, lisätä rajamuodollisuuksia tai vääristää kilpailua EU-oikeuden vastaisesti.

Jäsenvaltioita velvoittavasta verojen ja maksujen syrjintäkiellosta säädetään SEUT 110 artiklassa, jonka tavoitteena on taata tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä normaaleissa kilpailuolosuhteissa poistamalla kaikenlainen suoja, joka voi johtua muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita syrjivän sisäisen veron soveltamisesta. Jäsenvaltiot eivät saa määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille korkeampia välittömiä tai välillisiä maksuja kuin ne

¹⁶ Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 441 ja Ryyänen 2000, s. 14–24.

¹⁷ Välittömässä verotuksessa on myös harmonisoituja aihealueita. Esimerkiksi yritysjärjestelydirektiivissä (direktiivi 2009/133/EY eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden on säädetty rajat ylittävien yritysjärjestelyjen verotusperiaatteista. Koska Suomessa (kuten monessa muussakin EU-valtiossa) yritysjärjestelydirektiivi on täytäntöön pantu sellaisenaan, koskee yritysjärjestelyjä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö myös kansallisia järjestelyjä: ks. esim. KHO 2019:51 & C-126/10, *Foggia–SGPS*. Ks. myös Penttilä, Seppo: EU-oikeuden soveltaminen ja Suomen yritysverotus, Suuri veropäivä 2011.

¹⁸ Esimerkiksi vuosina 2011–2016 Suomessa voimassa ollut makeisvero oli kansallinen valmistevero.

¹⁹ Esim. kotimaassa tuotetun sähkön tuotantotavan mukaisesti porrastetut verokannat voivat olla syrjiviä. Ks. tuomio asiassa C-213/96, *Outokumpu Oy*.

välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille. Jäsenvaltiot eivät saa myöskään määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan muuta tuotantoa. Vero tai maksu on syrjintäkiellon vastainen, jos toisesta jäsenvaltiosta tuodulle tuotteelle määrätään vero, joka lasketaan eri tavalla tai erilaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti kuin samanlaiseen kotimaiseen tuotteeseen kohdistettu vero.²⁰

Verojärjestelmän syrjivyyden voi aktualisoitua myös sisämarkkinoita koskevien perusvapauksien kautta. Huomattava osa kansallisesta ja unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä, jossa on sovellettu perusvapauksia tuloverotukseen, koskee osinkojen verotuskohtelua konserniyhtiöiden välillä tai tilannetta, jossa osingonsaaja on ulkomainen sijoitusrahasto, ja tyypillisesti syrjintäkysymykset aktualisoituvat sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen perusteella²¹. Etenkin sijoitusrahastoja koskeva oikeuskäytäntö ilmentää periaatetta, jonka mukaan ulkomaisilla toimijoilla on oikeus samanlaiseen verotuskohteluun kansallisten toimijoiden kanssa riippumatta siitä, onko ulkomainen toimija jäsenvaltiossa asuvan toimijan kanssa oikeudelliselta muoltaan identtinen²².

3.1.4. Valtiontukisääntely

3.1.4.1. Tukitoimenpide

Valtiovarainministeriön luokittelussa vuosilta 2020–2022 on listattu kahdeksan sellaista yrityksille suunnattua verotukea, jotka kuuluvat EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Näistä euromääräisesti suurin on teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköverokanta. Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus on myös verrattain suuri verotuki, josta ollaan kuitenkin luopumassa asteittain vuoteen 2025 mennessä. Maatalouden energiaveronpalautus pidetään kuitenkin ennallaan. EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset yritysverotuet liittyvät pääasiassa energiaan. Poikkeuksia ovat elokuvatuottajien tuotantotuen verovapaus, virvoitusjuomien ja juomapakkausten pientuottajien verovapaus, metsälahjavähennys ja meriliikenteeseen sovellettava tonnivero.²³

Kansallinen verojärjestelmä voi vääristää kilpailua, jos vero ei kohdistu kilpailuolosuhteissa oleviin toimijoihin tasavertaisesti. Tällöin verojärjestelmä voi olla EU:n valtiontukisääntelyn vastainen, minkä tarkoituksena on taata

²⁰ Ks. valtiovarainministeriö: Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. Verotus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, s. 56.

²¹ Välittömän verotuksen osalta ks. esim. C-190/12, *Emerging Markets Series*, C-342/10, *komissio v. Suomi*, C-342/20, *A SCPI v. Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö*, KHO 2020 T 413, KHO 2015:9 ja KHO 2015 T 61. Ks. myös KHO 2017:79.

²² Sijoittautumisvapaudesta on säädetty SEUT 49 artiklassa ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta SEUT 63 artiklassa.

²³ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 47-48.

tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Jäsenvaltioiden viranomaisten ei tulisi myöntää sisämarkkinoille sopimattomia ja kilpailua vääristäviä tukia. Tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua. SEUT 107 artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kielletyn valtiontuen käsite on laaja. Käsitteen tunnusmerkistökriteerit muodostuvat SEUT 107 artiklassa mainitun neljän kriteerin samanaikaisesta täyttymisestä: tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 107 artiklan määräykset rajoittavat valtion tukitoimenpiteiden, kuten suorien tukien tai veronalennusten ja verottomuuden käyttöä talouspolitiikan välineinä. Esimerkiksi veron porrastaminen tai verovapauden myöntäminen jollekin tuotteelle tai toimijalle täyttää yleensä valtiontuen tunnusmerkistön ja edellyttää pääsääntöisesti komission hyväksyntää.²⁴ Kiellettyä valtiontukea voivat olla kaikki verotustoimenpiteet, jotka poikkeavat jäsenvaltion verojärjestelmän yleisestä rakenteesta.²⁵

Keväällä 2020 Euroopan komissio joustavoitti valtiontukisääntelyä, jotta covid 19 -pandemian seurauksena taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita yrityksiä ja työpaikkoja voitiin tukea. Tämä tapahtui hyväksymällä 19.3.2020 tilapäiset valtiontukipuitteet, joiden avulla jäsenvaltiot voivat varmistaa yritysten likviditeetin ja rahoituksen saannin.²⁶ Useat pandemian johdosta jäsenvaltioiden käyttöönottamista toimenpiteistä ovat olleet verotukia. Euroopan komissio on uudelleen esittämässä keväällä 2023 valtiontukisääntöjen tilapäistä muuttamista, jotta Eurooppa pystyisi vastaamaan EU:n ulkopuolella tarjolla oleviin houkuttimiin. Taustalla vaikuttaa Yhdysvaltojen syksyllä 2022 julkistama valtava ilmastopaketti, joka tukee paikallista tuotantoa ja voi houkuttaa investointeja Euroopasta Yhdysvaltoihin.²⁷

Vaikka Suomi vastustaa valtiontukisääntöjen tilapäistä muuttamista, on pelättävissä, että vaalikaudella 2023–2027 pyritään ottamaan käyttöön tiettyjä yrityksiä suosivia verotukia, kuten esimerkiksi erityisveroja. Erityisvero

²⁴ Ks. valtiovarainministeriö: Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. Verotus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, s. 57.

²⁵ Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettiin 10 %:n suuruinen veronalennus, joka oli kohdistettu konsernin sisäisille captive-vakuutusyhtiöille. Komission antamassa valtiontukipäätöksessä katsottiin, ettei veronalennus ollut yhteismarkkinoille sopiva verotustoimenpide, koska se hyödytti vain captive-vakuutusyhtiöiden perustajia. Veronalennus kumottiin päätöksen johdosta vuonna 2002. Ks. *Kristiina Äimä*, EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen. Talentum. Helsinki 2003, s. 122.

²⁶ Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022, s. 52.

²⁷ Suomi kokosi useita maita tukilinjauksia vastaan. Helsingin Sanomat 31.1.2023, s. A 12.

maksavilla verovelvollisilla voi olla oikeus tehdä erityisiä vähennyksiä tai saada hyvityksiä veroa kantavan valtion yleisen verojärjestelmän piirissä. Valtiontukikysymyksessä olisi otettava huomioon seuraavia seikkoja valtiontuen tunnusmerkistötekijöistä:

Rasittaako erityisvero valtion julkisesti käytettävissä olevia varoja? Rasiuksen ei tarvitse muodostua välittömästi rasiuksesta, vaan se voi olla myös välillistä, esimerkiksi tuloista luopumista²⁸. Arvioitavaksi tulee erityisesti se, merkitsevätkö mahdollisesti erityisverojärjestelmän ulkopuolelle jäävät yritykset veronsaajalle eli valtiolle/kunnalle tulosta luopumista.

Vääristäkö erityisvero tai uhkaako se vääristää kilpailua markkinoilla tiettyä yritystä tai tuotannonalaa suosivana? Kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei tarvitse SEUT 107 artiklan näyttää, vaan riittävää on, että erityisveron katsotaisiin uhanneen vääristävän kilpailua. Kilpailuvaikutusta koskevan tunnusmerkistön täyttyminen ei useinkaan edellytetä merkittävää näyttöä sen vaikutuksesta kilpailuun, vaan edellytystä arvioidaan kiinteässä yhteydessä kauppavaiikutuksen kanssa. Lähtökohtaisesti riittävää on, että erityisverojärjestelmän ulkopuolelle jääneiden yritysten kustannukset olisivat olleet kannetun erityisveron määrällä pienemmät järjestelmän piiriin kuuluviin yrityksiin nähden.²⁹

Vaikuttaako erityisvero jäsenvaltioiden väliseen kauppaan? Riittävää on, että erityisvero saattaisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jo se, että tuki lujittaa kyseisen yrityksen asemaa suhteessa kilpaileviin yrityksiin unionin sisäisessä kaupassa, riittää perusteeksi sille, että toimenpiteen katsotaan vaikuttavan unionin kauppaan³⁰.

Suosiiko erityisverojärjestelmä jotakin yritystä tai tuotannonalaa eli onko se selektiivinen? Erityisveron selektiivisyyttä arviotaessa merkitystä tulee antaa sille, muodostaako se viitejärjestelmässään poikkeuksen ja siten edun toimijoille, jotka kilpailevat erityisverotuksen piiriin kuuluvien yritysten kanssa. Toimijoiden tulee olla tosiasiallisesti ja oikeudellisesti erityisverotukselle alistuneiden toimijoiden kanssa rinnastettavassa tilanteessa eli selektiivisyys voi olla joko *de jure*- tai *de facto*-valikoivuutta.³¹

²⁸ Asia C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v. Hauptzollamt Osnabrück*, tuomio 4.6.2015. Ks. myös *Mikko Alkio*, Valtiontuet, AlmaTalent 2010, kappale 2.3 ja 4.2.

²⁹ Ks. *Mikko Alkio*, Valtiontuet, Alma Talent 2010, kappale 2.5.

³⁰ Ks. esim. asia 730/79, *Philip Morris v. komissio*, tuomio 17.9.1980.

³¹ Ks. esim. komission päätös 2001/168/EHTY, Espanjan yhtiöverolaeista, 31.10.2000, EYVL [2001] L 60/57. Tapauksessa Espanjan myöntämä veronhelpotus soveltui muodollisesti kaikkiin tietynlaisista vientikauppaa harjoittaville yrityksille, mutta koska sen ulkopuolelle jäivät vientitoimintaa harjoittamattomat yritykset, säännösten soveltamisalaan kuulumatonta vientitoimintaa harjoittavat vientiyritykset ja myös vientiyritykset, jotka tekevät säännöksissä mainittuja investointeja Espanjassa, oli veronhuojennus selektiivinen sen tosiasiallisen kapea-alaisuuden johdosta.

Jos järjestelmä on selektiivinen, on arvioitava vielä sitä, onko se perusteltavissa verojärjestelmän rakenteen ja luonteen kannalta? Toimenpide, jolla poiketaan yleisestä verojärjestelmästä, voi olla perusteltu verojärjestelmän luonteen tai rakenteen johdosta, jos jäsenvaltio osoittaa, että toimenpide on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista. Tältä osin on erotettava yhtäältä tietyille verojärjestelmälle asetetut tavoitteet, jotka ovat järjestelmään nähden ulkoisia, ja toisaalta itse verojärjestelmään olennaisena osana kuuluvat mekanismit, jotka ovat tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi³².

3.1.4.2. Ilmoitusmenettely

Valtiontueksi mahdollisesti katsottavat toimenpiteet on ilmoitettava komissiolle ennen niiden käyttöönottoa SEUT 108 artiklan puitteissa. Ennakoilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien soveltuvuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tutkinut ja hyväksynyt tukijärjestelmän. Jos tukitoimenpide pannaan täytäntöön ilmoitusmenettelyn vastaisesti, seurauksena voi olla tuen takaisinperiminen kymmeneltä vuodelta korkoineen.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö koskien sitä, milloin ilmoitusmenettelyä rikkomalla täytäntöön pannut valtiontukiin liittyvät yksityisten suorittamat maksut ja verot voidaan määrätä palautettavaksi haittavaikutusten neutraloimiseksi, rajoittuu kahteen tilanteeseen:

- 1) Maksut, jotka suoritetaan tukitoimenpiteeksi säädettyyn järjestelmään (esimerkiksi järjestelmä, josta suoritetaan taloudellisia avustuksia). Tällaiseen järjestelmään kannetun maksun on oltava tukitoimenpiteen rahoituksen olennainen osa. Maksu on olennainen osa tukea, kun maksun ja tuen välillä on sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty varojen käyttötarkoitusta koskeva sellainen sitova yhteys, jonka mukaisesti maksun tuotto osoitetaan väistämättä tuen rahoittamiseen ja se vaikuttaa suoraan tuen suuruuteen, ja tämän seurauksena arviointiin tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Jos

Ks. myös T-210/02 RENV, *British Aggregates v. komissio*, tuomio 7.3.2012. Tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta oli säättänyt yksinomaan kaupallisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyödynnetyn kiviaineksen verottamisesta tavoitteenaan ympäristönsuojelu. Veron tarkoituksena oli edistää eräiden louhittujen ”ympäristöystävällisempien” kiviaineisten, etenkin niiden sivutuotteiden, käyttöä rakennusalailla. Näin ollen vero ei kohdistunut esimerkiksi saveen, liuskekiveen ja kaoliiniin vaan muun muassa kalliokiveen, soraan ja hiekkaan. Tapauksessa katsottiin, että näiden erilaisten kiviainesten välillä oli vähintäänkin kilpailusuhteen tai korvaavuuden mahdollisuus niiden käytön tai kaupallisen hyödyntämisen osalta. Merkitystä ei ollut sillä, kuinka yleistä veron ulkopuolelle jääneen kiviaineksen käyttö oli. Lisäksi oli kiistatonta, että verovelvollisuuden ulkopuolelle jääneiden materiaalien, erityisesti liuskekiven ja saveen, louhinnasta aiheutui haittaa ympäristölle vähintään saman verran, ellei jopa enemmän kuin muiden verotettavien materiaalien louhinnasta. Verotus katsottiin valikoivaksi.

³² Ks. esim ks. C-88/03, *Portugali v. komissio*, tuomio 6.9.2006, kappale 80 ja 81; ks. myös edellä mainittu *British Aggregates v. komissio*.

ilmoitusvelvollisuutta on rikottu tukitoimenpiteen rahoituksen osalta, voidaan maksut määrätä palautettaviksi haittavaikutusten neutraloimiseksi.³³

- 2) Maksut, joiden suoritusvelvollisuus ei kohdistu kaikkiin suorassa kilpailulosuhteissa oleviin toimijoihin. Tällöin maksu itsessään muodostaa tukitoimenpiteen eli kyse on tilanteesta, jossa maksulla ei rahoiteta tukijärjestelmää.³⁴

3.1.4.3. Ryhmäpoikkeusasetus

Tietyillä edellytyksillä verotuksellinen tuki voidaan ottaa käyttöön myös ilman komission etukäteishyväksyntää. Tällöin on kyse tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi SEUT 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/201448 mukaisesta yksinkertaistetusta menettelystä. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvat tuet ovat valtiontukea, joista ilmoitetaan ja raportoidaan jälkikäteen vuosittain komissiolle, joka voi kohdistaa niihin jälkivalvontaa³⁵.

Ryhmäpoikkeusasetuksen yleisten edellytysten mukaan tukea ei saa esimerkiksi myöntää taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle. Tukea ei myöskään saa maksaa yritykselle, jolle on annettu sellainen komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tuki on julistettu sääntöjen vastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Jäsenvaltion on myös valvottava näiden ryhmäpoikkeusasetuksen yleisten edellytysten täyttymistä, jotta se voi ottaa tuen käyttöön ilman komission ennakkopäätöstä. Muutoin tukea voidaan pitää laittomana. Esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa olon valvonnan on oltava vähintäänkin jälkikäteistä otantaan perustuvaa valvontaa. Tämän lisäksi yritykseltä voidaan edellyttää tukihakemuksen yhteydessä annettavaa vakuutusta siitä, ettei se ole taloudellisissa vaikeuksissa.³⁶

Yleisiin edellytyksiin kuuluu myös avoimuusvelvoitteen eli tietojen julkaisuvelvoitteen noudattaminen. Jäsenvaltioiden, yritysten ja kansalaisten on saatava

³³ C-261/01, *van Calster and Cleeren*, tuomio 21.10.2002.

³⁴ Ks. C-526/04, *Laboratoires Boiron*, tuomio 7.9.2006. Ks. myös KHO 2021:21, jossa käsiteltiin Suomessa vuosina 2011–2016 voimassa ollutta makeisverojärjestelmää.

³⁵ Ryhmäpoikkeusasetuksen 44 artiklan mukaan ympäristöverojen alennusten muodossa toteutettavat ympäristönsuojelutukiohjelmat, jotka täyttävät energiaverodirektiivin edellytykset, ovat sisämarkkinoille soveltuvia. Ne vapautetaan ennakoilmoitusvaatimuksesta, jos veronalennuksen saajat valitaan läpinäkyvien ja objektiivisten kriteerien perusteella ja jos tukea saavat maksavat veroa vähintään energiaverodirektiivissä vahvistetun vähimmäistason. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tukea myönnettäessä jäsenvaltion on varmistuttava siitä, että energiaverodirektiivin rakennetta ja vähimmäistasoja noudatetaan jäsenvaltiossa tosiasiallisesti. Jos tukea maksetaan enemmän kuin unionin lainsäädäntö mahdollistaa, kyseessä on laitton tuki ja seurauksena voi olla tuen takaisinperiminen tuen saajalta korkoineen.

³⁶ Ks. valtiovarainministeriö: Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. Verotus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, s. 59.

helposti käyttöönsä julkaisuvelvoitteen piiriin kuuluvien tukiohjelmien tekstit sekä olennaiset tiedot yksittäisistä kynnysarvon ylittävistä tukitoimenpiteistä. Avoimuusvelvoitteiden tavoitteena on lisätä valtiontukia koskevaa tietoisuutta. EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tietyt tiedot julkaistaan kattavalla valtiontukien verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla.

Veroetuksiin perustuvan valtiontuen myöntämiseksi vaaditut tiedot ovat:

- Tuensaajan nimi ja yhteisötunnus
- Yritystyyppi (pieni, keski-suuri tai iso)
- Alue, jolla tuensaaja sijaitsee, NUTS 2-tasolla
- Toimiala NACE:n kolminumerotasolla
- Tuen suuruus tuensaajaa kohden

Verotuista on julkaistava tiedot vuoden kuluessa veroilmoituksen jättämispäivästä³⁷. Lisäksi verotuista ei julkaista yksittäiselle yritykselle myönnettyä tuen täsmällistä euromäärää, vaan tukimäärä ilmoitetaan ainoastaan asetuksessa mainituin vaihteluväleihin.³⁸

Julkaisemisen on tapahduttava vuoden kuluessa tuen myöntämispäivästä. Verotuet on laskettava yhteen kalenterivuoden ajalta, jokaista tuensaajaa kohden. Raportoinnin on tapahduttava kunkin tuensaajan kalenterivuoden aikana keräystä tuesta, poikkeuksena ovat tuensaajat, jotka eivät ylitä kynnysarvoa. Vesiviljelytoiminnan kynnysarvo on 30 000 euroa, maatalouden alkutuotannon 60 000 euroa ja muu toiminta 500 000 euroa. Kaikki kynnysarvon ylittävät tuet on ilmoitettava.

3.2. Vertailumaiden luokitteluperiaatteet

3.2.1. Ruotsi

3.2.1.1. Verotuen määritelmä

Ruotsissa verotukien (ruots. *skatteutgifter*) määrittäminen perustuu yhtenäisen verotuksen periaatteeseen, jonka mukaan, jokaista veroa (verolajia) tulisi kantaa yhdenmukaisesti ilman poikkeuksia³⁹. Yhdenmukainen verotus muodostaa vertailunormin (*jämförelsenorm*). Se, että eri verolajeissa verotetaan

³⁷ Tältä osin sääntely poikkeaa muista valtiontuista, joissa tiedot on julkaistava viimeistään kuuden kuukauden / tuen myöntämispäivästä.

³⁸ Ks. valtiovarainministeriö: Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä. Verotus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62, s. 59.

³⁹ Ruotsin maakatsausta varten haastateltiin 7.11.2022 Henrik Hammaria, Anders Högbergia ja Mats N Anderssonia (Regeringskansliet),

yhdennäköisesti, helpottaa verotukien tunnistamista.⁴⁰ Verotuksi katsotaan sellaiset poikkeamat normiverojärjestelmästä, jotka ajavat tiettyä poliittista tavoitetta ja joiden tarkoituksena on tukea tehokasta verojärjestelmää.⁴¹

Ruotsissa ei ole legaalimääritelmää yrityksille osoitetuille verotuille. Raportointivaiheessa budjetin tasepuoleen vaikuttavat verotuet on kohdistettu menoaluelle (*utgiftsområden, UO*) tai luokiteltu veroteknisesti perustelluiksi (*skattetekniskt motiverade, ST*). Verotuet luokitellaan eri luokkiin verolajin perusteella: tulovero, arvonlisävero, valmistevero ja sosiaaliturvamaksut. Käytössä olevaa määritelmää verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotuksiin.⁴²

Verotukien fiskaalisen vaikuttavuusarvioinnin kohteena ovat tulovero, joka sisältää sekä henkilö- että yritystulot, arvonlisävero, valmistevero, sosiaaliturvamaksut, veronhyvitykset sekä lisäverot. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden (volyymin) arviointi tehdään valtionhallinnon tasolla. Verotuet voivat kuitenkin vaikuttaa myös kuntien verotuloihin. Ruotsissa luonnolliset henkilöt maksavat tulosta ensisijaisesti kunnallista tuloveroa ja vasta tietyn tulotason ylittävästä osuudesta valtion tuloveroa. Valtio on päättänyt olla verottamatta joitakin maksuja (kuten maksu verenluovutuksesta). Tällaisen normin katsotaan olevan verotuki valtionhallinnon tasolla, mutta sillä on vaikutusta sekä valtion että kuntien verotuloihin.⁴³

Ruotsissa verotukiraportointia käytetään tukipolitiikan kokonaisarvioinnissa. Yhteiskunnan yrityksille osoittamat tuet kirjataan pääosin valtion budjetin menoapuolelle. Verotuet vaikuttavat taas budjetin tulopuoleen. Verotukien raportoinnilla kaksi pääasiallista tarkoitusta. Keskeinen tavoite on tehdä näkyväksi budjetin tulopuolella olevat yrityksille ja kotitalouksille osoitetut tuet, joilla on pitkälti sama tavoite kuin budjetin menoapuolella olevilla tuilla. Monet verotuet sisältyvät tiettyihin menoalueisiin, kuten asumiseen, ympäristöön, työmarkkinoihin tai elinkeinotoimintaan. Tavoitteena on näiden alueiden vahvistaminen. Talousarvion näkökulmasta arvioituna nämä tuet voidaan näin ollen usein rinnastaa talousarvion menoapuolelle kirjattaviin tukiin. Niistä verotuista, jotka voidaan verrata talousarvion menoapuolella oleviin tukiin, kerrotaan mihin menoalueeseen verotuki pääasiallisesti liittyy. Lisäksi ne sisältyvät tuloslaskelmiin, jotka toimitetaan säännöllisesti eri menoaloista. Tällä tavoin saadaan laajempi perusta budjetin eri alojen väliselle priorisoinnille.⁴⁴

⁴⁰ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 8.

⁴¹ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.120

⁴² Ks. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/redovisning-av-skatteutgifter-2022_H90398/html#page_17

⁴³ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.121

⁴⁴ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 5.

3.2.1.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arviointi

Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden (määrän) arvioiminen tehdään keskitetysti valtionhallinnon tasolla. Ruotsissa käytetään menetetyt verotulon menetelmää (*revenue forgone*) sekä menoekvivalenssimenetelmää (*outlay equivalence*) verotukien laskennassa. Pääsääntöisesti tiedot verotukien määrän arvioimiseen saadaan verohallinnolta sekä kansantalouden tilinpitäjärjestelmästä.⁴⁵

Arvio ei ota huomioon menetetyt verotulon menetelmässä muutoksia veronmaksajien käyttäytymisessä tai taloudellisessa toiminnassa, mikä johtuu verotukien vaikutuksesta. Arviot ovat vuosikohtaisia rahavirtoja, eivätkä kuvaa pitkän aikavälin arvoja. Arviossa ei oteta huomioon verotukien keskinäistä vuorovaikutusta, mikä tarkoittaa sitä, että verotukien summa ei heijasta tarkkaan relevanttien säännösten yhtenäistä vaikutusta. Verotukia arvioitaessa ei myöskään oteta huomioon niiden vaikutuksia valtion meno-ohjelmaan tai muutoksia muissa valtion vero- tai menopolitiikassa, jotka ovat verotukien seurausta. Verotukien arvioitu määrä ei vastaa siis tarkkaa arviota talousvaikutuksista, jotka syntyisivät, mikäli verotuet kumottaisiin. Ruotsissa tunnistetaan ja mitataan myös negatiivisten tukien ("verosanktiot") määrää. Menoekvivalenssimenetelmässä arviot sisältävät sekä netto- että bruttomäärät.⁴⁶

3.2.1.3. Normiverojärjestelmä

Ruotsissa on käytössä normisäännöksiä koskevat ohjeet. Eri normit soveltuvat eri verotyyppeihin, ja ne perustuvat yhtenäisen verotuksen periaatteeseen.

Tulon käsitteelle on tuloverotuksessa yhteinen teoreettinen lähtökohta. Tuloverotukseen sovellettava normi (sekä pääoma- että ansiotulo) seuraa *Haig-Simonsin* laajaa tulon määritelmää.⁴⁷ Se tarkoittaa, että verotettavat tulot yhteensä vastaavat kulutusmenojen ja nettovarallisuuden muutoksen summa verotuskaudella. Verotuskauden pituuden on oltava kalenterivuosi tai 12 kuukauden pituinen tilikausi.⁴⁸ Tuloveronormin sisällä olevia eri veroasteikkoja ansio- ja pääomatulolle ei pidetä poikkeamina normiverojärjestelmästä, eikä niiden katsota olevan verotukia. Rakenteellisten verosäännösten katsotaan olevan osa normiverojärjestelmää. Ruotsissa on käytössä tuloveron hyvitys, jonka ei katsota olevan verotuki.

Tuloveronormin alaisuudessa, ansiotulot verotetaan progressiivisella veroasteikolla ja pääoma- ja yritystoiminnasta saadut tulot verotetaan suhteellisella

⁴⁵ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.121

⁴⁶ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.122

⁴⁷ Käytetään myös nimitystä Schanz-Haig-Simons -tulokäsite.

⁴⁸ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 8.

verokannalla. Veronvähennykset ovat normin mukaisia, kunhan ne ovat yleisiä, eivätkä hyödytä vain tiettyjä verovelvollisten ryhmää.

Ansiotulojen välillisen verotuksen normin alaisuudessa kaikesta tehdystä työstä maksettavasta palkasta peritään joko sosiaaliturvamaksut ja yleinen palkkamaksu tai erityinen palkkavero. Verokannan on oltava yhdenmukainen kyseisen veron tai maksun osalta. Normin mukaan sosiaaliturvamaksuja ja yleistä palkkaveroa kannetaan vain etuuksista, jotka hyödyttävät eri sosiaaliturvajärjestelmiä.⁴⁹

Arvonlisäveronormin mukaan kaikkea verovelvollisen harjoittamaa taloudellisen toiminnan tuottamien tavaroiden ja palvelujen liikevaihtoja verotetaan 25 prosentin verokannalla. Kiinteän omaisuuden vuokrauksen vapautusta ei kuitenkaan kirjata verotueksi. Syynä on se, että verovelvollisuus tällaisista palveluista tarkoittaisi että vuokra- ja omakotiloasukkaita ei verotettaisi neutraalisti. Normin mukaan myöskään rahoitus- ja vakuutuspalvelujen liikevaihto ei ole arvonlisäveron alainen. Määränpääperiaatetta sovelletaan kansainvälisiin transaktioihin. Normi on näin ollen, että arvonlisävero veloitetaan maassa, jossa tavara tai palvelu kulutetaan. Lisäksi normin mukaan julkinen viranomais-toiminta ei ole verollista. Normin mukaan julkisista varoista tuetut tavarat ja palvelut eivät ole veronalaisia. Tämä koskee tapauksia, joissa ostoihin sisältyvä arvonlisävero on suurempi kuin tuetun hinnan myynteihin sisältyvä arvonlisävero.⁵⁰

Valmisteverojen verotukien kirjanpito pitää sisällään energia- ja hiilidioksidiverot. Energiavero tarkoituksena on rajoittaa energiankäyttöä. Lähtökohtana on, että kaikkea energiankulutusta tulee verottaa. Normi määrittellään tietyiksi veronkannoiksi energiayksikköä kohti, äyri/kWh. Normi erotellaan sähkön ja polttoaineiden välillä. Syynä on se, että sähkö ja polttoaineet ovat erilaisia energiamuotoja. Polttoaineidelle määritetty normi erotellaan lisäksi lämmityksen ja käyttöaineen välillä. Hiilidioksidiveron normin lähtökohta on, että veron on tarkoitus olla fossiilisten polttoaineiden hiilidioksidipäästöjen arvo. Hiilidioksidiveron normi määrittellään verokannoksi hiilidioksiditonnilta, äyri/hiilidioksiditonnilta. Normin mukaan verokannan tulisi olla suhteellinen kunkin fossiilisen polttoaineen aiheuttamiin hiilidioksidipäästöihin. Verokanta heijastaa implisiittisesti hiilidioksidipäästön aiheuttaman vahingon rahallista arvoa, joka on sama riippumatta päästön lähteestä. Näin ollen hiilidioksidiveron normi asetetaan vastaamaan tavanomaista verokantaa riippumatta siitä, käytetäänkö fossiilista polttoainetta lämmitykseen vai käyttöaineena (*drivmedel*). EU:n päästökauppajärjestelmässä muodostaa nollahiilidioksidiveron normin. Energia- ja hiilidioksidiverot on tarkoitettu vain fossiiliselle polttoaineelle, jota käytetään

⁴⁹ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 8-10

⁵⁰ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 9

käyttöaineena tai lämmitykseen. Raaka-aineena käytettävän polttoaineen veronvapautusta ei näin ollen lasketa verotueksi. Sähkön energiaveron tarkoituksena on ainoastaan vaikuttaa sähkön kulutukseen. Sähköntuotantoon käytettävän polttoaineen veronvapautusta ei pidetä verotukena.⁵¹

3.2.1.4. Raportointi

Verotukiraportti esitetään keväisin. Se liitetään valtion finanssipolitiikan esitykseen.⁵² Budjettilaissa säädetään, että Ruotsin hallituksen on kerran vuodessa raportoitavat verotuet, mutta hallituksella on valta päättää mitkä verotuet se ilmoittaa raportissaan.

Verotukiraportissa arvioidaan verotukien eli verotuksen erityissäntöjen vaikutusta verotuloihin⁵³. Verotukiraportti tarjoaa laajemman perustan, jonka avulla voidaan arvioida eri tukien ja investointien priorisointia valtion budjetissa. Tavoitteena on myös, kuvata verosääntöjen yhdenmukaisuuden astetta. Tämä edellyttää sekä verotukien näkyvyyttä, että veronormin määrittelyä. Verotukiraportit toimivat perustana sille, miten eri politiikanaloja tulisi priorisoida. Vuoden 2022 verotukiraportin ensimmäisessä osassa kuvataan vertailustandardi, las kentamenetelmät, joita kirjanpidossa käytetty, ja yhteenveto veromenoista vuodelta 2022. Ensimmäisessä osassa keskustellaan myös veromenoista ja sosioekonomisesta tehokkuudesta. Toinen osa sisältää yhteenvetotaulukon verotuista. Kolmannessa ja viimeisessä osassa annetaan tarkempi kuvaus yksittäisistä verotuista.⁵⁴

Ruotsin verotukiraportissa esitetään tasevaikutteiset verotuet verolajeittain. Taseeseen vaikuttavat verotuet on kohdistettu menoalueille (*utgiftsområden, UO*) tai luokiteltu veroteknisesti perustelluiksi (*skattetekniskt motiverade, ST*). Menoalueiden jakautumista ohjaa se, mihin menoalueeseen verotukien odotetaan vaikuttavan eniten.⁵⁵ Verotuet esitetään raportissa seuraavan jaottelun perusteella eri taulukoissa: 1) palvelutulot ja yleiset vähennykset, 2) liiketoiminnan tuotot ja kulut, 3) pääomatulot ja kulut ja 4) sosiaaliturvamaksut ja erityispalkkaverot.⁵⁶

⁵¹ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 9-10.

⁵² Regeringens skrivelse 2021/2022:98

⁵³ Regeringens skrivelse 2021/2022:98, s. 1.

⁵⁴ Ks. <https://data.riksdagen.se/fil/143E7BE4-8FA6-4F5C-9C0C-7FE1251A7A9D>

⁵⁵ Ks. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/redovisning-av-skatteutgifter-2022_H90398/html#page_17

⁵⁶ Ks. <https://data.riksdagen.se/fil/143E7BE4-8FA6-4F5C-9C0C-7FE1251A7A9D>

3.2.2. Tanska

3.2.2.1. Verotuen määritelmä

Verotuet (tansk. *skatteudgifter*) ovat Tanskassa sovellettavan määritelmän mukaan poikkeamia normiverojärjestelmästä⁵⁷. Kun verotukea koskeva erityissäännös poistetaan normisäännöksestä, siitä seuraa suoraa verotuloa valtiolle. Määritelmä käsittää myös verosanktiot. Verosanktiot ovat sellaisia poikkeamia normiverojärjestelmästä, jotka suoraan lisäävät verotuloa valtiolle. Lähtökohteisesti verovähennykset eivät ole verotukia, mutta verovähennykset, jotka on osoitettu tietylle ryhmälle, ovat verotukia.⁵⁸Tanskassa ei ole erillistä lakiin perustuvaa määritelmää yrityksille osoitetuille verotuille. Normiverojärjestelmän piiri on kattava, ja käytössä olevaan määritelmää verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotukiin. Raportointivaiheessa verotuet luokitellaan henkilökohtaisiin ja elinkeinoverotukiin. Näissä kahdessa luokassa verotukien määrä on edelleen jaoteltu verolajin perusteella.⁵⁹

3.2.2.2. Verotukien fiskaalisen volyymin arvioiminen

Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden (määrän) arvioiminen tehdään keskitetysti Tanskan veroministeriön toimesta. Tanskassa käytetään menetetyt verotulon menetelmää (*revenue forgone*) sekä menoekvivalenssimenetelmää (*outlay equivalence*) verotukien laskennassa. Verotuen laskeminen edellyttää normiverojärjestelmän määrittämistä. Verotukea ei arvioida, mikäli normisäännös, josta verotukea koskeva erityissäännös poikkeaa, on vaikeasti määritettävissä. Verotukien aiheuttama verotulojen menetys arvioidaan verotuki kerrallaan sillä olettamuksella, että muut verotuet ovat muuttumattomia. Eri verotukien mahdollista keskinäistä vuorovaikutusta ei oteta huomioon laskennassa.⁶⁰

3.2.2.3. Normiverojärjestelmä

Kattavan normiverojärjestelmän piiriin kuuluvat kaikki verolajit. Normiverojärjestelmään kuuluvat säännökset eivät muodosta verotukia, vaikka verovelvollinen niistä hyötyisikin. Tuloverotuksen normiverojärjestelmään, jossa on kattava veropohja, katsotaan kuuluvan ainakin Tanskan eriytetty tuloverojärjestelmä, tuloverotuksessa käytetty progressiivinen verokanta sekä vähennykset,

⁵⁷ Tanskan maaosuutta varten haastateltiin 30.10.2022 veroministeriön virkamiehiä Niels Frederikseniä ja Merete Jensenia.

⁵⁸ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s 27

⁵⁹ Ks. <https://www.skm.dk/media/10056/samlet-niveau-af-skatteudgifter-2018-2021.pdf>

⁶⁰ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2009 s 28

jotka liittyvät tulon hankkimiseen. Tanskan normiverojärjestelmä on rakenteeltaan melko samanlainen kuin Tanskan verojärjestelmä.⁶¹

Arvonlisäverotuksessa 25 prosentin verokanta muodostaa normisäännön. Alhaisemmat verokannat sekä veronvapautukset ovat verotukia arvonlisäverotuksessa. Arvonlisädirektiivin sallimat veronvapautukset luokitellaan verotukiksi. Valmisteverotuksessa ei ole yhteistä normisäännöstä. Sen sijaan poikkeamat yksittäisistä valmisteveroista muodostavat yksittäisen verotuen.⁶²

Yhteisöverotuksessa sovellettava 22 prosentin verokanta muodostaa normisäännön. Vihreää siirtymää edistetään soveltamalla korkeampaa verokantaa tanskalaiseen öljyn- ja kaasun alkutuotantoon. Koska kysymyksessä ankarampi verorasitus, kysymyksessä ei ole verotuki. Öljyn ja kaasun alkutuotantoon sovelletaan yhteisöveron tyyppistä veroa, jonka verokanta on 25 %. Muista tuloista saatuja verotustappioita ei saa vähentää Tanskan öljyn ja kaasun tuotantoketjun alkutuotannon tuloista. Lisäksi kannetaan erityistä tuloveroa, hiilivetyveroa, öljyn ja kaasun etsinnästä ja louhinnasta Tanskan mannerjalustalla saaduista voitoista 52 prosentilla. 25 %:n suuruisen vero on vähennyskelpoinen hiilivetyveroa laskettaessa, jolloin efektiivinen veroaste on 64 %.

Tanskassa on vuoteen 2026 asti voimassa oleva tonniverojärjestelmä. Tonniveroon sovelletaan 22 %:n suuruisia verokantaa. Verotettava tulo laskeaan aluskohtaisesti per 100 nettotonnia kerrottuna laissa määritetyllä kertoimella, jonka suuruus alenee nettotonniensa lisääntyessä. Tonniverojärjestelmän jatko vuodesta 2027 alkaen edellyttää Euroopan komission hyväksyntää.

Tutkimus- ja kehitystyölle osoitetut verokannusteet luokitellaan verotukiksi. Tällaiset säännökset sallivat tutkimus- ja kehitystyöhön liittyvät kulujen vähentämisen. Osinkoverotusta koskeva hyvitysjärjestelmä käsitetään osaksi normiverojärjestelmää, eikä sen katsota olevan verotukea. Osinkotulon hyvitysjärjestelmän tuloksena osinkotuloa verotetaan suotuisammin kuin korkotuloa osakkeenomistajan tasolla. Pääomatuloa verotetaan eri verokannan mukaan riippuen siitä, onko tulo negatiivista tai positiivista. Negatiivinen pääomatulo verotetaan kiinteällä verokannalla, kun taas positiivinen pääomatulo verotetaan eri verikannoilla riippuen tulotyyppistä. Pääomatulon eri verokantoja ei käsitetä verotukiksi Tanskassa. Verosanktiot ovat negatiivisia verotukia ainoastaan, jos niillä on läheinen yhteys verotukiin. Tämä tarkoittaa sitä, että verosanktio pienentää verotuen määrää.⁶³

⁶¹ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2009 s 26-28

⁶² Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2009 s 26-28

⁶³ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, *Tax Expenditures in the Nordic Countries*, 2019 s 26-28

3.2.2.4. Raportointi

Verotuet luokitellaan henkilökohtaisiin ja elinkeinoverotuksiin, kun esitetään niiden kokonaismäärä. Näissä kahdessa luokassa verotukien määrä on edelleen jaoteltu verolajin perusteella.⁶⁴ Verotukia ei raportoida vuosittain. Listaus muutoksista tai uusista verotuista ilmoitetaan veroministeriön verkkosivuilla.⁶⁵

Verotukien läpinäkyvyys sekä verojärjestelmän ja tukijärjestelmä yleinen arviointi voidaan tehdä budjetin ulkopuolella. Valtiotalouden tarkastusvirasto on esittänyt verotuet tulisi esittää ja arvioida vuosittain budjetin yhteydessä.⁶⁶

Vaikka Tanskassa ei verotukia raportoida vuosittain, tuet otetaan huomioon lainsäädäntövaiheessa. Verotukilainsäädännön tulee olla selkää, ja sen tulee sisältää muun muassa lainsäädännön tavoitteet, vaikutukset verotuloihin sekä kenelle se on osoitettu.⁶⁷

Veroministeriö on tunnistanut 124 verotukea vuonna 2021. Verotukien on arvioitu olevan yhteensä noin 56,5 miljardia Tanskan kruunua välittömässä tuloverotuksessa vuonna 2020, mikä vastaa noin 2,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Verotuet ovat olleet noin 2,3 prosenttia bruttokansantuotteesta vuodesta 2017 lähtien, jolloin veromenojen kokonaisarviointi aloitettiin. Henkilö- ja elinkeinoverotukien on arvioitu olevan noin 31,8 miljardia Tanskan kruunua ja noin 24,7 miljardia Tanskan kruunua vuonna 2020.⁶⁸

3.2.3. Norja

3.2.3.1. Verotuen määritelmä

Verotuet (nor. *skatteutgifter*) ovat Norjassa sovellettavan määritelmän mukaan poikkeuksia verojärjestelmän yleissäännöistä, ja ne on osoitettu tietyille ryhmälle tai toiminnalle⁶⁹. Norjassa ei ole erillistä verotukiluokkaa yrityksille. Verotuet luokitellaan eri luokkiin muun muassa veropohjan, verolajin perusteella sekä tavoitteiden perusteella. Käytössä olevaa määritelmää verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotuksiin.

Verotukien johdosta valtio saa vähemmän verotuloja. Määritelmä käsittää myös verosanktiot, jotka ovat sellaisia poikkeamia normiverojärjestelmästä, jotka suoraan lisäävät verotuloa valtiolle. Suurimmasta osasta verotuista säädetään

⁶⁴ Ks. <https://www.skm.dk/media/10056/samlet-niveau-af-skatteudgifter-2018-2021.pdf>

⁶⁵ <https://www.skm.dk/skattetal/statistik/skatteudgifter/skatteudgifter-samlet-skoennet-niveau-2018-2021/>

⁶⁶ Tax Expenditures in Nordic Countries, s. 28–29.

⁶⁷ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s 29

⁶⁸ [Skatteudgifter - samlet skønnen niveau 2018-2021 | Skatteministeriet \(skm.dk\) ja https://www.skm.dk/media/10057/samlet-oversigt-over-skatteudgifter-2018-2021.pdf](https://www.skm.dk/media/10057/samlet-oversigt-over-skatteudgifter-2018-2021.pdf)

⁶⁹ Norjan valtiovarainministeriön virkamiehet Lone Haugen Semmingsen ja Ingrid Dramdal Rasmussen ovat toimittaneet informaatiota maakatsausta varten marraskuussa 2022.

verolainsäädännössä. Norjassa on käytössä käytännönläheinen lähestymistapa verotukien määrittelyyn, sillä normiverojärjestelmän muodostavat yleiset verosäännökset.⁷⁰

3.2.3.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen

Norjassa käytetään menetetyt tulon menetelmää (*revenue forgone method*). Verotuet arvioidaan valtion tasolla. Norway Statistics arvioi suurimman osan verotuista, mutta valtiovarainministeriö arvioi osan verotuista. Norway Statistics käyttää mikrosimulaatiomallia (*LOTTE-Skatt*), kun se arvioi tuloverotukseen kohdistuvia verotukia. Mikrosimulaatiomallia sovelletaan, kun lasketaan tuloveromuutosten ja verotukimuutosten vaikutuksia verotuloihin. Mallin soveltaminen perustuu tiettyjen valittujen kotitalouksien jättämiin veroilmoituksiin. Verotuet, joita ei pystytä arvioimaan LOTTE-Skatt:lla, arvioidaan valtiovarainministeriön toimesta.⁷¹

3.2.3.3. Normiverojärjestelmä

Viiteverojärjestelmä, jota sovelletaan verrokkina vuosittain tehtävässä verotukianalyyseissä, on melko väljä. Viiteverojärjestelmä perustuu yleiseen verojärjestelmään. Norja ei sovelle normiverojärjestelmää verotukien identifioimiseen. Norjan yleinen verojärjestelmä perustuu pitkälti mataliin verokantoihin sekä laajaan veropohjaan sekä tasa-arvon, neutraalisuuden ja symmetrian peruseriaatteisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että kaiken tyyppiset tulot ja varat tulisi verottaa ja että verotuksen perusteena käytettävän arvon tulisi olla mahdollisimman lähellä todellista käypää arvoa. Tästä lähestymistavasta johtuen verotukien kohdistuu melko vähän riidanalaisuutta Norjassa, sillä verosäännökset ja verotuksen perusteet, jotka muodostavat viiteverojärjestelmän perustuvat selvästi yksilöityihin verosäännöksiin ja suoraviivaiseen tulon määrittelyyn.

Viiteverojärjestelmän periaatteiden mukaan samanarvoiset henkilöt, toimet ja tavarat tulisi verottaa samojen periaatteiden mukaisesti. Poikkeukset yleisistä säännöksistä tulkitaan verotuksiksi tai verosanktioiksi, ellei poikkeamaa voida perustella käytännön tai muilla tärkeillä syillä.⁷²

Kun tulot ovat veronalaisia ja kun verotusperusteen on vastattava todellisia määriä, jos näin ei joissain tapauksissa ole, tämä johtuu demokraattisesti ilmaistusta halusta huolehtia erityisistä näkökohdista tai toteuttaa tiettyjä tarkoituksia. Verotukien ja verosanktioiden yleiskatsauksen esittämisen

⁷⁰ Ks vuoden 2023 talousarvioesitys:

https://www.regjeringen-no.translate.google.com/dokumenter/prop.-1-ls-20222023/id2931482/?ch=27&x_tr_sl=auto&x_tr_tl=fi&x_tr_hl=fi&x_tr_pto=wapp

⁷¹ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s. 42

⁷² Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s. 40

tarkoituksena on tuoda esille tiettyjen tulojen ja arvojen lieventämisen tai verottamatta jättämisen budjettivaikutuksia.⁷³

Laaja veropohja ja käypiin arvoihin arvostaminen tarkoittaa, että tuloverotuksen normi on se, että kaikki työstä saadut hyödyt, mukaan lukien etuudet, ja kaikki muutkin tulot tulisi verottaa. Tuloverotuksessa on kaksi erillistä veron perustetta: henkilökohtaiselle tulolle (*personal inntekt, PI*) ja tavallisen tulolle (*alminnelig inntekt, AI*). Henkilökohtaiset PI-tulot voidaan määritellä työtuloiksi ja eläkkeiksi. PI-tulot muodostavat bruttotulopohjan, josta ei tehdä vähennyksiä. PI-tuloon sovelletaan progressiivista tuloverotusta. Tavalliseen AI-tuloon sovelletaan kiinteää 22 prosentin verokantaa. AI-tulot käsittävät kaiken tyyppisen tulon työstä, eläkkeestä, liiketoiminnasta ja pääomasta.

Yhteisö- ja pääomatuloveroon sovellettavan normin mukaisesti sijoituksen tulo verotetaan tavallisena tulona (AI-tulo). Yhteisön tuloverotuksessa kaikki poikkeamat yleisestä 22 prosentin verokannasta voidaan luokitella verotuiksi. Henkilöiden osinko- ja luovutusvoitot verotetaan osakasmallin mukaan, jossa osingot ja luovutusvoitot, jotka ylittävät riskittömän koron verotetaan tavallisena tulona.

Välillisen verotuksen normi on jaettu kahteen osaan: valmisteveroihin ja ympäristöveroihin. Normi huomioi kunkin veron erikseen. Valmisteverotuksessa jokainen verosäännös muodostaa normin. Poikkeamat yleisestä verokannasta ovat joko verosanktioita, jos ne ovat korkeampia kuin yleinen verokanta, tai verotukia, jos ne ovat matalampia kuin yleinen verokanta.

Arvonlisäverotuksen normin muodostaa yleinen 25 prosentin verokanta. Kaikki poikkeamat yleisestä verokannasta luokitellaan verotuiksi. Tämä tarkoittaa, että sellaiset alat, jotka on vapautettu arvonlisäverovelvollisuudesta tai joihin sovelletaan nolla-verokantaa kuuluvat verotukien piiriin.⁷⁴

3.2.3.4. Raportointi

Julkisten menojen kokonaistaso arvioidaan vuosibudjetissa ja ne priorisoidaan eri tarkoituksiin. Tämä ei koske samassa määrin verotukia. Laskemalla verotuet saadaan kattavampi kuva eri alueisiin kohdistuvasta julkisesta tuesta. Verotuet ovat menetettyjä verotuloja, jotka valtio voisi periä, jos näitä poikkeuksia ei olisi hyväksytty. Verosanktioita lasketaan tapauksissa, joissa poikkeuksena yleissääntöön verotulo on suurempi kuin se muuten olisi.⁷⁵

⁷³ Prop. 1 LS (2022–2023). 1 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner. Kohta 1.1.

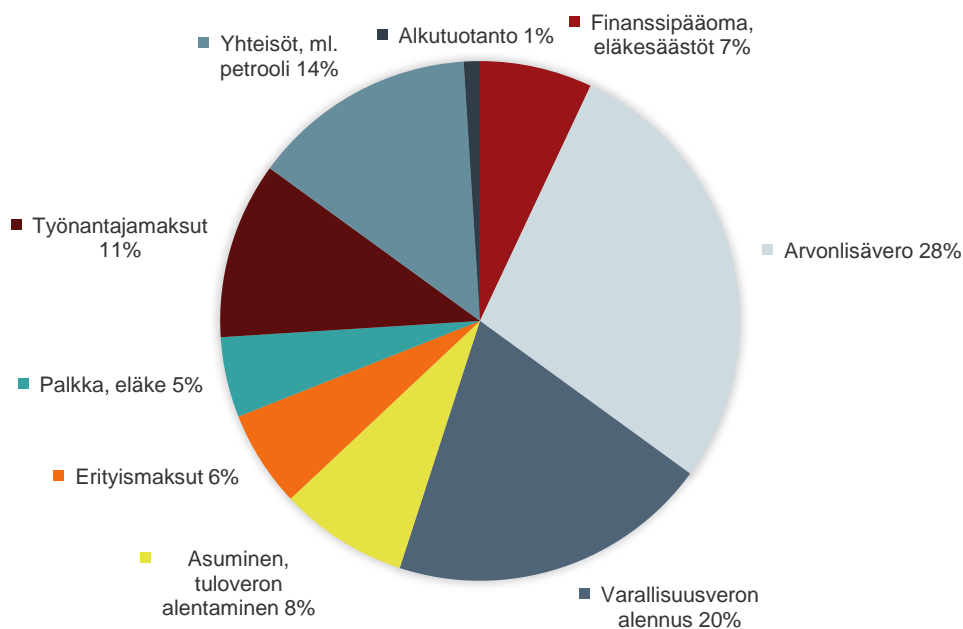
⁷⁴ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s. 41

⁷⁵ Prop. 1 LS (2022–2023). 1 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner. Kohta 1.1.

Verotuet esitetään vuosittain valtion talousarvioesityksessä.⁷⁶ Välittömään verotukseen kohdistuvat verotuet luokitellaan veropohjan mukaan. Välilliseen verotukseen kohdistuvat verotuet luokitellaan verolajin (arvonlisävero, valmistevero) sekä tavoitteiden (talous, ympäristö, terveys) mukaan. Raportti sisältää verotukien lyhyen kuvauksen. Kuvaus on kirjoitettu neutraaliin sävyyn, eikä verotukia ole perusteltu erikseen. Verotukien vaikutukset verotuloon on arvioitu niissä tapauksissa, joissa se on mahdollista.⁷⁷

Verotukiraportoinnin tavoitteena lisätä poliittisten prioriteettien sekä eri ryhmille ja toimintoille myönnettyjen tukien läpinäkyvyyttä. Oheisessa kuviossa 1 näkyy, miten nettoverotuet vuonna 2021 jakautuivat eri alueilla. Arvonlisäverojärjestelmän vapautukset ovat suurin verotuki, ja niiden osuus kaikista verotuista on noin 28 prosenttia. Yritysverotuksen, mukaan lukien öljytoiminnan, verotuet ovat noin 14 prosenttia, varallisuusveron alennukset 20 prosenttia ja asumisen alempi tulovero ja asiakirjavero noin 8 prosenttia kaikista verotuista. Rahoituspääoman ja eläkesäästämisen veromenojen osuus on noin 7 prosenttia kaikista verotuista, kun taas alueellisesti eriytetty työnantajamaksu 11 prosenttia ja eläkeverotuet 5 prosenttia. Erityisverotuet 6 prosenttia kaikista nettoveromenoista, ja päätoimialojen osuus on 1 prosentti.⁷⁸

Kuvio 1. Nettoverotuet



⁷⁶ Ks. talousarvioesitys vuodelle 2023

⁷⁷ Ks. Michael Riis Jacobsen, Andrea Gebauer, Kirsti Mellbye, Fransiska Pukander, Seppo Kari, Soren Olsen ja Lars Lindvall, Tax Expenditures in the Nordic Countries, 2019 s. 42–43

⁷⁸ Ks https://www-regjeringen-no.translate.google.no/dokumenter/prop.-1-ls-20212022/id2875345/?ch=1&x_tr_sl=auto&x_tr_tl=fi&x_tr_hl=fi&x_tr_pto=wapp#kap2

3.2.4. Saksa

3.2.4.1. Verotuen määritelmä

Saksan lainsäädäntö ei sisällä lakisääteistä verotukien (saks. *Steueraufwand*) määritelmää. Lainsäädännössä on viittaus tukiin, jotka on osoitettu yrityksille ja elinkeinoelämälle. Saksa aloitti verotukien raportoinnin ensimmäisenä maana vuonna 1959. Alun perin raportoinnissa sovellettiin laajaa verotuen käsitettä, minkä seurauksena hyvin monet yleiset veronhuojennukset määriteltiin verotuksiksi.

Vuoden 1977 jälkeen verotueksi määritellään vain säännökset, jotka tukevat yrityksiä ja elinkeinoelämää. Kotitalouksille verotuksen kautta suunnattu tuki raportoidaan verotueksi vain silloin, kun verotuet ovat välillisiä tukia yksityisille yrityksille tai elinkeinoelämän sektoreille. Kaikki muu verojärjestelmän kautta ohjattava tuki raportoidaan otsikolla ”Muut verosäännökset”. Siten Saksan verotukien määritelmä poikkeaa monista muista maista.⁷⁹

3.2.4.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen

Saksassa käytetään menetetyt tulon menetelmää (*revenue forgone method*). Verotukien arviot perustuvat eri tietolähteistä saatuihin tietoihin riippuen verotuen luonteesta. Verotukien arvioinnissa käytetään muun muassa suoramatkustietoja, virallisia tilastoja sekä yritystilastoja. Joissain tapauksissa myös erityisiä arviointijärjestelmiä (esim. mikrosimulaatiomalli) käytetään arvioinnissa. Saksa arvioi verotukia laajassa osassa verojärjestelmänsä, mutta kaikilla verotuksen osa-alueilla ei kuitenkaan ole verotukia. Saksan keskushallinto listaa arviot osavaltioiden käyttämistä verotuista.⁸⁰

3.2.4.3. Normiverojärjestelmä

Saksan lainsäädäntö ei sisällä erillistä normiverojärjestelmän määritelmää, jota sovellettaisiin verotukien arvioimiseen. Viiteverojärjestelmä periaatteessa arvioidaan uudelleen säädettäessä uusi verolaki. Rakenteellisten verosäännösten, kuten henkilökohtaisten veronvapautusten sekä progressiivisten verokantojen, katsotaan kuuluvan viiteverojärjestelmään, eivätkä siten ole verotukia.⁸¹

3.2.4.4. Raportointi

Saksan perustuslaki (*Grundgesetz*) ja valtiontalouden hoitoa koskeva laki (*Haushaltsgrundgesetz*) rajoittavat budjetin alijäämän muodostumista. Lainanoton määrää rajoitetaan peruseriaatteen mukaisesti investointitukien määrään. Hallituksen nettovarallisuusposition tulisi näin ollen pysyä vakaana.

⁷⁹ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.88–89

⁸⁰ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.88

⁸¹ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.89

Liittovaltion antamien oikeudellisesti ei-velvoittavien ohjeiden mukaisesti uusia tukia pitäisi pikemmin antaa avustuksina tai rahallisena tukena eikä verotukina. Näiden toimenpiteiden uskotaan estävän verotukien ekspansiota Saksassa.

Verotukien raportointi on lakisääteinen velvollisuus. Verotukien arviot esitetään Saksan liittohallituksen tukiraportissa, joka käsittää sekä verotuet että suorat tuet. Verotukia ei kuitenkaan esitetä rinnakkain muiden tukiohjelmien, joilla on samoja tavoitteita, kanssa.

Tukiraportti tehdään joka toinen vuosi. Se sisältää arviot verotuista kuluvalle vuodelle, kahdelle edelliselle vuodelle sekä tulevalle vuodelle. Lista suurimmista verotuista liitetään vuosittain talousarvioesityksen luonnokseen.⁸²

3.2.5. Iso-Britannia

3.2.5.1. Verotuen määritelmä

Veronvapaukset ja -huojennukset (*tax reliefs*) vähentävät yksityishenkilöiden ja yritysten maksamien verojen määrää. Iso-Britannia luokittelee veronhelputukset: rakenteellisiin helpotuksiin (*structural reliefs*) sekä ei-rakenteellisiin veronhelputuksiin, jota kutsutaan usein verotuiksi (*tax expenditures*). Rakenteelliset veronhelputukset ovat pitkälti verojärjestelmän kiinteitä osia, kuten esimerkiksi henkilökohtaiset veronhelputukset. Kiinteät osat määrittelevät kannettavan veron soveltamisalan sekä rakenteen. Ei-rakenteelliset veronhelputukset eli verotuet ovat toimenpiteitä, joita sovelletaan, kun hallitus päättää olla perimättä veroa tietyn sosiaalisen tai taloudellisen tavoitteen saavuttamiseksi. Verotukia ovat esimerkiksi yrityksille suunnatut tutkimus- ja kehitystuet (*research and development, R&D*) sekä eläkemaksujen (*pension contributions*) perusteella myönnettävät tuloveron huojennukset.⁸³

Iso-Britanniassa ei ole erillistä verotukiluokkaa yrityksille. Verotuet luokitellaan eri luokkiin verolajin perusteella. Käytössä olevaa määritelmä verotuesta sovelletaan kaikkiin verolajeihin kohdistuviin verotukiin.

Lisäksi on olemassa veronhelputusten kolmas luokka, joka muodostuu veronhelputuksista (*tax concessions*), joissa on sekä rakenteellisten helpotusten että verotukien elementtejä. Tällaisia ovat esimerkiksi ikään perustuvat tuet sekä lapsietuja koskevat vapautukset sekä vammaisille suunnatut elinkustannusvapautukset.⁸⁴

⁸² Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.89–90

⁸³ The management of tax expenditures, National Audit Office s. 5–6

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/The-management-of-tax-expenditure.pdf>

⁸⁴ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s. 126.

Hallinnollinen luokittelu perustuu veronhuojennusten oikeudelliseen tai hallinnolliseen rooliin osana verojärjestelmää. Taloudellinen luokittelu nojaa veronhuojennusten tarkoituksiin ja vaikutuksiin.⁸⁵

3.2.5.2. Verotukien fiskaalisen volyymin arvioiminen

Isossa-Britanniassa käytetään menetetyt tulo menetelmää (*revenue forgone method*) ja verotukien arvioiminen tehdään valtion tasolla. Yksittäinen verotuki lasketaan sillä olettamuksella, että muut verotuet ovat muuttumattomia. Eri verotukien mahdollista keskinäistä vuorovaikutusta ei oteta huomioon laskennassa. Verotukien arviointia tehdään seuraavissa verolajeissa: tulovero, yhteisövero, arvonnäisävero, kansallinen vakuutusvero, perintövero, öljytulovero, leimaverot (*stamp duty and land tax*) sekä ajoneuvojen valmisteverot.⁸⁶

3.2.5.3. Normiverojärjestelmä

Isossa-Britanniassa ei ole normiverojärjestelmän erillistä määritelmää. Iso-Britannia jakaa veronhuojennukset kolmeen ryhmään: rakenteellisiin helpotuksiin, ei-rakenteellisiin helpotuksiin sekä kolmanteen edellä mainittujen yhdistelmäluokkaan.⁸⁷

3.2.5.4. Raportointi

Iso-Britannian hallitus on sitoutunut siihen, ettei se lisää sosiaaliturvamenoja tai muita budjetin osia, mukaan lukien verotukia, sovittamatta näiden lisäyksiä yhteen budjettiperiaatteisiin (*Golden Rule; Sustainable Investment Rule*). Vaikka verotukien raportointi ei ole lakisäänteinen velvollisuus, hallitus arvioi ja raportoi pääasialliset verotuet joka syyskuu⁸⁸ *Tax Ready Reconnersissa*. Kaikki ehdotetut verotukien esitetään vuosittain valtion tilinpäätöksessä sekä talousarvioesityksessä. Verotuista ei kuitenkaan ole kattavaa historiatietoa.

Isossa-Britanniassa raportoidaan erikseen ne rakenteelliset helpotukset, joissa fiskaalinen arvio on ollut toteutettavissa, ja ne rakenteelliset helpotukset, joissa fiskaalista arviota ei ole voitu toteuttaa.⁸⁹ Lisäksi erilliset listaukset tehdään myös verotuista ja -helpotuksista saman periaatteen mukaan, kuten rakenteellisista helpotuksista.⁹⁰

⁸⁵ Timo Rauhanen, Verotuet valtion politiikanvälineenä ja ohjauskeinona, VATT Julkaisut 71 2017 s. 27

⁸⁶ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.126

⁸⁷ Timo Rauhanen, Verotuet valtion politiikanvälineenä ja ohjauskeinona, VATT Julkaisut 71 2017 s. 27

⁸⁸ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing, s. 127.

⁸⁹ Ks. <https://www.gov.uk/government/statistics/minor-tax-expenditures-and-structural-reliefs>

⁹⁰ Ks. <https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs>

3.2.6. Yhdysvallat

3.2.6.1. Verotuen määritelmä

Yhdysvalloissa ei ole määritelty erillistä verotukiluokkaa yrityksille. Verotuet (eng. *tax expenditure*) on rajoitettu tuloverotukseen. Verotuen määritelmä on lakisääteinen⁹¹. Verotuet ovat lakisääteisen määritelmän mukaan verotulojen menetyksiä, jotka perustuvat liittovaltion verolakien määräyksiin, mitkä sallivat erityisten verojen poissulkemisen, vapautuksen tai vähennyksen bruttotuloista tai antavat erityisen hyvityksen, suotuisamman verokannan tai verovastuun lykkäyksen.

Yhdysvalloissa verotukia identifioidaan vain liittohallinnon veroja varten. Luokittelussa ei ole mukana osavaltioita ja paikallishallintoja hyödyttäviä etuuksia, kuten kuntien liikkeelle laskemien joukkovelkakirjojen korkotulon vapauttamista verosta.

Verotuet ovat tavallisesti rajoitettu luonnollisilta henkilöiltä ja yhteisöiltä perittäviin tuloveroihin. Periaatteessa verotukia voitaisiin luokitella myös muita veroja varten. Näin ei kuitenkaan ole toimittu lukuun ottamatta lyhyttä ajanjaksoa 1990-luvulla, jolloin verotukia identifioitiin myös perintö- ja lahjaveroja varten. Verotukien tunnistaminen ja laskeminen riippuu ratkaisevasti normiverojärjestelmästä, jota vastaan verojärjestelmää verrataan. Verotukiarviot perustuvat Haig-Simonsin mukaiseen laajaan tuloveroon, joka määrittelee tulot kulutuksen ja nettovarallisuuden muutoksen summana tietyllä ajanjaksolla.⁹²

3.2.6.2. Verotukien fiskaalisen vaikuttavuuden arvioiminen

Yhdysvalloissa käytetään menetetyt tulon menetelmää (*revenue forgone method*) sekä menoekvivalenssimenetelmää (*outlay equivalence*). Yksittäinen verotuki lasketaan sillä oletuksella, että muut verotuet ovat muuttumattomia. Arviot koskevat vuosittaisia rahavirtoja, eikä pidemmän aikavälin nykyarvoja tai vakaan tilan vaikutuksia. Eri verotukien mahdollista keskinäistä vuorovaikutusta ei oteta huomioon laskennassa. Verotukien arviointi on myös riippumaton muista julkisista ohjelmista koskien menoja, tai mahdollisista muutoksista valtion veropolitiikassa, jotka on tehty verotukien pohjalta. Näin ollen verotukien arvioitu määrä ei vastaa tarkkaa arviota talousvaikutuksista, jotka syntyisivät, mikäli verotuet kumottaisiin.

Verotukikartoituksia tehdään sekä kongressissa (*Joint Committee on Taxation, JTC*) että valtiovarainministeriössä (*Treasury's Office of Tax Analysis, OTA*). JCT:n ja OTA:n verotukiarviot voivat poiketa jonkin verran toisistaan, koska niiden soveltamat laskentamenetelmät eroavat hieman toisistaan.

⁹¹ 1974 Budget Act.

⁹² Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing, s. 132.

JTC on pyrkinyt luomaan uuden pragmaattisen tavan identifioida ja raportoida verotukia. Keskeisenä ideana on hylätä teoreettiset mallit viiteverojärjestelmästä, ja sen sijaan rakentaa voimassa olevan järjestelmän peruseriaatteisiin pohjautuva viiteperusta (*reference base*).⁹³

OTA raportoi verotuet kahdella eri normiverojärjestelmällä, joista toinen on Haig-Simons-tulokäsitteeseen perustuva ja toinen perustuu voimassa olevan lainsäädännön peruspiirteisiin, ja eroaa siten Haig-Simons-tulokäsitteeseen perustuvasta normista.

3.2.6.3. Normiverojärjestelmä

Verotuki on yleensä poikkeus verotuksen normijärjestelmästä, mutta Yhdysvaltojen lainsäädäntö ei sisällä erillistä normiverojärjestelmän määritelmää. Raportoinnissa käytetään kahta verojärjestelmän vertailuarvoa: normaali vero ja viitevero, jotka molemmat kuuluvat laajaan tuloveroon.⁹⁴

3.2.6.4. Raportointi

Verotukien arviot esitetään vuosittain valtion tilinpäätöksessä sekä talousarvioesityksen *Analytical Perspectives* -liitteessä, joka koskee verotuloja. Verotukia koskevat arviot esitetään erillään suorita tukia koskevien ohjelmien luvuista, jotka koskevat samoja tarkoituksia. Raportointi sisältää kuluvan vuoden, kahden edellisen ja kolmen tulevan vuoden arviot verotuista.⁹⁵

Lähteet

Alkio, M. (2010): Valtiontuet, Alma Talent, Helsinki, 2010.

Dworkin, R. (1978): *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 7. painos vuodelta 1999, Copyright Ronald Dworkin 1977, Cambridge, Massachusetts.

Estimated costs and unavailable costs of non-structural tax reliefs

<https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs>

Frände, J. (2009): Den styrande skattepolitikens återkomst? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2009, 710–735.

Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H., ja Reinikainen, R., (2022): Yritystukien tutkimusjaoston raportti, Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki

Jacobsen, M. R., Gebauer, A., Mellbye, K., Pukander, F., Kari, S., Olsen, S., ja Lindvall, L. (2009): *Tax Expenditures in the Nordic Countries A report from a Nordic*

⁹³ Tax expenditures in the Nordic Countries, s. 10.

⁹⁴ Tax expenditures in OECD countries, OECD publishing s.133

⁹⁵ Ks vuoden 2022 verotukiraportti: <https://home.treasury.gov/system/files/131/Tax-Expenditures-FY2022.pdf>

working group, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009 (2009).

Juusela, J. (1998): Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus, Oikeustieteellinen tutkimus verotuksen tehokkuudesta ja verovalvonnan sääntelystä erityisesti kansainvälisiä portfoliosijoituksia silmällä pitäen, Kauppakaari, Helsinki, 1998.

Määttä, K. (1997): Environmental Taxes, From an Economic Idea to a Legal Institution, Kauppakaari, Helsinki, 1997.

National Audit Office (2020): The management of tax expenditures <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/02/The-management-of-tax-expenditure.pdf>

Norjan talousarvioesitys vuodelle 2023 https://www-regjeringen-no.trans-late.goog/no/dokumenter/prop.-1-ls-20222023/id2931482/?ch=27& x tr sl=auto& x tr tl=fi& x tr hl=fi& x tr_pto=wapp

OECD (2010): Tax expenditures in OECD countries (2010), OECD publishing

Ranta-Lassila, H. (2002): Konsernit ja verotuksen neutraalisuus, Kauppakaari, Helsinki, 2002.

Rauhanen, T. (2017): Verotuet valtion politiikanvälineenä ja ohjauskeinona (2017), VATT Julkaisut 71

Regeringens skrivelse 2021/22:98 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/redovisning-av-skatteutgifter-2022_H90398

Ryynänen, O. (2000): Bevisning i inkomstbeskattningen, Svenska handelshögskolan, Helsinki, 2000.

Siitari-Vanne, E. (2005): Hallintolainkäytön tehostaminen, Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisääntöjen kehittämistarpeista, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 2005

Skatteudgifter – samlet skonet niveau 2018-2021. <https://www.skm.dk/skattetal/statistik/skatteudgifter/skatteudgifter-samlet-skoennet-niveau-2018-2021/>

Soikkeli, L. (2003): Luottamuksensuoja verotuksessa, WSOY, Helsinki, 2003.

Tax expenditures (US): [Tax Expenditures \(treasury.gov\)](https://www.treasury.gov)

Tikka, K. S. (1990): Veropolitiikka. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990

Työ- ja elinkeinoministeriö: Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:30

Valtiovarainministeriö (2002): Kilpailukykyiseen verotukseen, Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio, 12/2002, Edita, Helsinki, 2002.

Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja, 35/2010, Helsinki, 2010.

Valtiovarainministeriö (2020): Energiaverotuksen uudistamista selvittävän työryhmän raportti ehdotukseksi hallitusohjelman kirjausten ja tavoitteiden toteuttamisesta sekä energiaverotuksen muusta kehittämisestä, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:62.

Verotuet Suomessa <https://vm.fi/verotuet>

Äimä, K. (2003): EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen, Talentum, Helsinki, 2003.

Äimä, K. (2009): Sisäiset korot lähiyhtiöiden kansainvälisessä verotuksessa, WSOYpro, Helsinki, 2009.

4. Yritysverotukien käyttöaste, kohdentuminen ja vaikuttavuus

Elias Einiö ja Annika Nivala

4.1. Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan yrityksille verotuksessa myönnettävien korotettujen poistojen käyttöä ja vaikuttavuutta. Korotetuilla poistoilla tarkoitetaan säännönmukaista poistoastetta korkeampia poistoasteita, joiden myötä yrityksillä on mahdollisuus vähentää investointikulut verotuksessa tavanomaista nopeamman aikataululla. Käytännössä korotettujen poistojen avulla yritykset voivat siirtää verotusta myöhempään ajankohtaan.

Korotetut poistot eivät lisää investoinnista pitkällä aikavälillä vähennettävissä olevaa nimellistä kuluja. Poiston hyöty syntyy siitä, että yrityksen rahoitustilanne vahvistuu lyhyellä aikavälillä, kun se voi vähentää suuremman osan investoinnista aiemmin. Hyöty syntyy säästyneinä rahoituskuluina, joita yrityksen olisi maksettava, mikäli se joutuisi kattamaan korotetun poiston seurauksena säästyneen verokulun rahoitusmarkkinoilta.

Rahoitustilanteen vahvistumisen merkitys voi vaihdella yrityksen tilanteen mukaan. Yritykset, joiden rahoitustilanne on kireä, eli jotka joutuvat kattamaan kustannuksiaan lainalla ja maksamaan siitä korkeaa korkoa – esimerkiksi liike toiminnan korkean kannattavuusriskin johdosta – hyötyvät verotuksen siirtymisestä ja rahoitusmenojen lykkääntymisestä muita enemmän (Stein, 2003). Myös yrityksen veroasema vaikuttaa korotetuista poistoista saatavaan hyötyyn. Tappiota tekeville yrityksille suuremmista investointikulujen vähennyksistä ei ole hyötyä lyhyellä aikavälillä, toisin kuin voitollisille yrityksille.

Koska korotettujen poistojen verohyöty syntyy edellä kuvatun korkovaikutuksen myötä, on se yleisesti ottaen pieni yrityksen rahoituksesta maksaman koron ollessa matala. Tämä voidaan esittää yleisenä kritiikkinä korotettujen poistojen tehokkuudelle investointikannustimena. Niiden puolustukseksi on esitetty kaksi argumenttia. Ensinnäkin pieni verohyöty voi tuottaa kertaluokkaa suurempia vaikutuksia, jos investointihankkeilla on kiinteä kustannuselementti (Winberry, 2015). Ajatuksena on se, että pieni verohyöty työntää joitakin yrityksiä sopeutusrajan yli, johtaen näissä yrityksissä suuriin investointivaikutuksiin. Olennaista on kuitenkin huomioida, että investointivaikutusten syntymiseksi koko talouden tasolla tällaisia marginaalisia projekteja tulisi kuitenkin olla merkittävä määrä. Toisena puolustuksena on esitetty sitä, että erityisesti pitkäaikaisen investointien kohdalla väliaikainen korotettujen poistojen politiikka

aikaistaisi investointeja, jos yritykset odottavat hyödyn poistuvan lyhyellä aikavälillä (House ja Shapiro, 2008).

Yhteenvedona voidaan todeta, että korotettujen poistojen investointivaikutusten suuruusluokka ei ole teoreettisesti selvä ja näin ollen se on empiirinen kysymys. Poliittikkatoimen vaikuttavuuden tarkastelu edellyttää uskottavaa kausaalista empiiristä strategiaa, jonka avulla vaikutukset voidaan luotettavasti identifoida.

Tutkimuksen empiirinen analyysi jakautuu kahteen osaan. Aloitamme tarkastelun kuvailevalla empiirisellä analyysillä poistojen kokonaistaloudellisesta ja yritystason keskimääräisestä suuruusluokasta sekä käytön yleisyydestä.

Työn toisessa osassa toteutamme ekonometrisen vaikuttavuusanalyysiin poistoasteen vaikutuksesta yritysten verokäyttäytymiseen ja investointeihin. Hyödynämme kausaalipäätelyssä vuonna 2000 tapahtunutta muutosta kansallisessa kehitysaluekartassa, jonka myötä laajahko alue menetti oikeuden 37,5 prosentin kehitysalueen korotettuun poistoasteeseen. Näillä alueilla yritysten maksimipoistoaste laski säännönmukaiseen 25 prosenttiin. Verrokkiryhmänä käytämme havaituilta ominaisuuksiltaan samanlaisia yrityksiä, joiden poistoasteessa ei tapahtunut muutosta. Toteutamme analyysin difference-in-difference (DiD, suom. "erotusten erotus") asetelmalla, jossa verrataan verokäyttäytymisen ja investointien muutosta poistoasteen laskun kohdanneen ryhmän (koe-ryhmä/treatment) ja ryhmän, jonka poistoaste ei muuttunut (verrokkiryhmä/control), välillä.

Luvun rakenne on seuraava. Luku 2 esittelee korotettujen poistojen institutionaaliset yksityiskohdat. Luku 3 esittelee käytettävän aineiston ja luvussa 4 raportoidaan kuvailevan empiirisen analyysin tulokset poistojen käytöstä. Luvussa 5 toteutetaan kehitysalueiden korotettujen poistojen vaikuttavuusanalyysi. Luku 6 sisältää tutkimuksen johtopäätökset.

4.2. Korotetut poistot verotuksessa

4.2.1. Investointien verokohtelu

Yritys maksaa veroa liiketoiminnan tuloksesta eli tuloista, joista on vähennetty liiketoiminnan menot. Yleisesti menot vähennetään tuotosta sinä vuonna, kun meno realisoituu. Investointimenot puolestaan vähennetään poistoina useamman vuoden ajalle jaksotettuna. Tämän teoreettinen peruste on siinä, että investoinnit kasvattavat tuloja useamman tulevan vuoden ajan. Siten pidemmälle periodille jaksotetut poistot myös kohdistuvat niihin vuosiin, joihin tulojen lisäys kohdistuu. Investointimenojen jaksottamista ohjaa Laki elinkeinotulon verottamisesta (EVL 24.6.1968/360, III OSA, Tulon ja menon jaksottaminen, Luku 3 Käyttöomaisuuden ja muun omaisuuden hankintamenon jaksottaminen).

Tavanomaiset poistot ovat EVL:n määrittelemän mukainen prosenttiosuus poistamatta olevasta hankintamenosta eli *menojäännöksestä*. EVL:ssä määritellään omat säännönmukaiset poistoprosentit eri pääomaluokille:

1. irtain käyttöomaisuus (esim. koneet ja kalusto) 25 % (vuoteen 1998 saakka 30 %),
2. rakennukset (esim. myymälä, tehdas tai varastorakennus) 7 %
3. rakennukset (esim. toimisto tai asuinrakennus) 4 %
4. rakennukset ja rakennelmat (esim. säiliö, kevyt puurakennelma) 20 %.

Esimerkiksi 10 000 € arvoisen koneen osalta ensimmäisenä vuonna vähennetään 2 500 €, toisena vuonna 1 875 € eli $25\% * (10\,000 - 2\,500)$ jne. Lisäksi verolomakkeella jaetaan poistoja kahteen muuhun luokkaan:

5. muut poistot (esim. patentit, ATK-ohjelmistot, vesialukset)
6. pitkävaikutteiset menot (omaisuuskategoriat, joiden poistoja ei ole erikseen säädetty.)

Poikkeuksena irtaimen käyttöomaisuuden pienet ja lyhyen käyttöiän hankinnat voidaan vähentää kerralla, jos käyttöomaisuuden todennäköinen taloudellinen käyttöaika on enintään 3 vuotta tai hankintameno enintään 1 200 € (850 € vuosina 2001–2020).

Lisäksi yritys voi vähentää säännönmukaisen poiston lisäksi lisäpoiston, mikäli käyttöomaisuuden arvo on omaisuuden arvonalenemisen, tuhoutumisen, vahingoittumisen tai muun syyn vuoksi pienempi kuin säännönmukaisen poiston jälkeen jäljelle jäävä menojäännös. Tällöin voi tehdä lisäpoiston sen suuruisena, että menojäännös asettuu käypään arvoon.

Yrityksen kirjanpidossa kirjatut ja verotuksessa ilmoitetut poistot voivat erota toisistaan. Kirjanpidossa investointi tulee lähtökohtaisesti poistaa investointihyödykkeen teknistaloudellisen iän mukaisesti. Verotuksessa yritys voi käyttää EVL:n määrittämää poistoastetta. Mikäli investointihyödykkeen teknistaloudellinen ikä on pidempi kuin nopein verotuksessa sallittu poistojaksotus, voi tämä johtaa siihen, että investointihyödyke poistetaan verotuksessa nopeammin kuin kirjanpidossa. Tämä erotus kirjataan kirjanpidossa poistoerona, jolla varmistetaan kirjanpidon voiton ja verotettava voiton yhdenmukaisuus.

4.2.2. Korotetut poistot

Korotetuilla poistoilla viitataan erityiseen lainsäädäntöön, joka nostaa poistoprosentin säännönmukaista prosenttia korkeammaksi. Korkeampi poistoprosentti nopeuttaa investoinnin hankintamenon poistoa eli lykkää verotusta myöhemmäksi, kun menoja poistetaan aiempaa nopeammin verotuksessa. Tällöin myös menojäännöstä jää vähemmän, eli seuraaville vuosille poistettavaa jää

vähemmän. Korotetut poistot eivät siis varsinaisesti laske nimellistä verotettavaa voittoa pitkällä aikavälillä, vaan lykkäävät verotusta myöhemmäksi.

Korotettujen poistojen vaikutus yritykselle on verotuksen myöhentäminen, mikä lisää käytössä olevaa käteistä investointien tekohetkellä. Niiden tarkoitus on kannustaa yrityksiä investointeihin. Huomattavaa on, että kannustinvaikutus ei ole täysin selvä, vaan riippuu yrityksen rahoitustilanteesta. Hetkellinen käteisen lisäys yritykseen korotettujen poistojen muodossa voi mahdollistaa investointeja, jos yritys on rahoitusrajoitteinen tai vieraalla pääomalla investointien rahoittaminen olisi kallista. Väliaikaiset korotetut poistot voivat myös vaikuttaa investointien ajoitukseen. Lisäksi korotetut poistot ovat hyödyllisiä yritykselle vain, jos niillä on voittoja. Tappiollisen yrityksen ei kannata tehdä korotettuja poistoja, koska tappiot kannattaa vähentää ensin ennen kuin ne vanhenevat. Tästä syystä korotetut poistot eivät välttämättä toimi kovin hyvin vastasyklisenä suhdannepolitiikkana: matalasuhdanteessa useamman yritysten voitot ovat tyypillisesti matalia, jolloin korotetut poistot eivät ole niille hyödyllisiä.

Korotetut poistot voivat vääristää myös yritysten välistä kilpailua ja sitä, mihin investoidaan, mikäli ne kohdistuvat vain osalle yrityksistä. Yleensä korotettuja poistoja kohdistetaan esimerkiksi investoinnin laadun perusteella (esim. tuotannollisten investointien korotetut poistot alla) tai tietyille yritysryhmälle esimerkiksi sijainnin, toimialan tai koon perusteella. Tällöin korotetut poistot, mikäli niillä on vaikutuksia, voivat vääristää investointien allokaatiota.

Käymme seuraavaksi lyhyesti läpi keskeisten korotettujen poistojen toimenpiteiden piirteet viime vuosikymmeniltä. Suomessa on ollut 2000-luvulla käytössä kahta eri korotettujen poistojen muotoa: 1) kehitysalueen korotetut poistot ja 2) tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetut poistot.

4.2.2.1. Kehitysalueen korotetut poistot

Kehitysalueen korotetut poistot (tai kehitysalueen veronhuojennuspoisto) olivat voimassa 1994–2013.¹ Lain mukaan yritys voi vähentää 50 % korkeammalla poistoprosentilla käyttöomaisuutta kehitysalueelle tehdyistä investoinneista kolmen ensimmäisen vuoden ajan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että säännönmukaisen poistoasteen ollessa 25 %, kehitysalueen veronhuojennuspoistoon oikeuttavat investoinnit sai vähentää kolmena ensimmäisen vuotena käyttäen 37,5 %:n poistoastetta. Korkeamman poistoasteen käytön edellytyksenä oli, että investointien tulee merkittävästi lisätä tuotantokapasiteettia tai jalostusarvoa. Laki koskee tuotantolaitoksia ja matkailuyrityksiä, ja käyttöomaisuus viittaa irtaimen käyttöomaisuuden lisäksi tuotantorakennuksiin ja tuotannossa käytettyihin rakennelmiin. Vuodesta 1998 alkaen kehitysalueen korotetut poistot ovat olleet voimassa vain pienille ja keskisuurille yrityksille. PK-raja

¹ Verotuksellinen vaikutus yltää vuoteen 2016 asti.

yrityksille oli maksimissaan 250 työntekijää sekä liikevaihto on maksimissaan 20 miljoonaa euroa tai tase 10 miljoonaa euroa.² Korotetut poistot koskevat alueelle tehtyjä investointeja eli rajoittuvat käytännössä kehitysalueella sijaitseviin toimipaikkoihin riippumatta siitä missä yrityksen kotipaikka on. (Laki kehitysalueelle tehtävien investointien korotetuista poistoista, 1262/1993.) Näin ollen monitoimipaikkainen yritys, jolla on toimipaikka kehitysalueella, mutta kotipaikka sen ulkopuolella, voi hyödyntää kehitysalueen korotettua poistoa kehitysalueella olevaan toimipaikkaan tekemiensä investointien osalta.

Kehitysalueet on määritelty laissa alueiden kehittämisestä (1135/1993). Viimeisimmän lain mukaan kehitysalueella tarkoitetaan I kehitysalueita, aiemmin voimassa olleen mukaan I ja II kehitysalueita. Alueet määritellään erikseen lainsäädännössä asetuksena EU-säädösten perusteella.

Kehitysalueissa on tapahtunut useita muutoksia vuosina 1994–2013. Korotettuihin poistoihin oikeuttavalla kehitysalueella olevien kuntien määrä on vaihdellut 204 (vuonna 1994) ja 109 (vuonna 2011) välillä. Suurin muutos oli vuonna 2000, jolloin kehitysalueen korotettujen poistojen oikeus poistui 60 kunnasta (alueella 12 462 yritystä) ja alueelle liitettiin 3 kuntaa (alueella 3 096 yritystä).

Kehitysalueiden korotetut poistot koskevat tuotantolaitoksia ja matkailuyrityksiä. Tuotantolaitoksiin luetaan teollisuuslaitokset, työliikkeet sekä kauppapuutarhat, taimitarhat ja kalatalous, mikäli ne ovat maataloudesta erillisiä liikkeitä. Matkailu viittaa majoitustoimintaan. Vuodesta 1999 alkaen toimialoista poistettiin maataloustuotteiden jalostus, teräksen ja teräspuutkien valmistus, tekokuitten, auton tai auton osien ja laivojen valmistus tai korjaus. Vuonna 2008 poistettiin rusko- ja kivihiilen louhinta ja jalostus.

4.2.2.2. Väliaikaiset korotetut poistot 1993–1994, 2009–2010, 2013–2016 ja 2020–2025

Kaikille yritykselle on ollut voimassa tuotannollisten investointien korotetut poistot 1993–1994, 2009–2010 ja 2013–2016, sekä käyttöomaisuuden korotetut poistot 2020–2025. Tuotannollisten investointien korotetut poistot mahdollistavat kaksinkertaisen poistoprosentin lain määrittelemänä vuosina käyttöön otettujen tuotannollisessa toiminnassa käytettyjen rakennusten, koneiden ja laitteiden hankintamenoista. Tällä tarkoitetaan tehtaana tai työpajana käytettyä rakennusta ja sen irtainta käyttöomaisuutta. Käytännössä siis määriteltyjen vuosien uuden tehtaassa tai työpajassa käytettävän käyttöomaisuuden poistoprosentti nousi 25 %:sta 50 %:iin ja tuotantorakennusten 7 %:sta 14 %:iin. Korotetut poistot ovat voimassa kaikille yrityksille toimialasta riippumatta, mutta

² Euromääräinen raja tuli voimaan 2002. Tätä ennen vuosina 1998–2001 rajat olivat kokoluokalta samat: 120M mk ja 60M mk. Lisäksi edellytettiin, että maksimissaan 25 % osakkeiden äänimäärästä oli muun yrityksen kuin PK-yrityksen omistuksessa. Tätä ehtoa muutettiin 2008 EU:n PK-yrityksen määritelmään nojaavaksi.

tuotannollisten investointien määritelmä kohdistaa käyttöä tuotantoon ja erityisesti teollisuuteen.

Vuosina 2020–2025 on voimassa irtaimen käyttöomaisuuden korotetut poistot kaikille elinkeino- ja maataloustoimintaa harjoittaville verovelvollisille. Korotetut poistot koskevat uusien koneiden, kaluston ja muuhun niihin verrattavan käyttöomaisuuden hankintamenoa. Korkeampi poistoprosentti on 50 % kuten aiemmissa tuotannollisten investointien korotetuissa poistoissa. Erotuksena aiempiin väliaikaisiin korotettuihin poistoihin laki on yleisempi, sillä korotetut poistot koskevat kaikkea käyttöomaisuutta eikä vain tuotannollisessa toiminnassa käytettyä, mutta ne eivät koske rakennuksia.

4.2.3. Poistojen ilmoittaminen verotuksessa

Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiallisena aineistona yritysten veroilmoitusaineistoa (YRTTI), joka sisältää tietoja yritysten veroilmoituksista. Yritykset ilmoittavat poistot vuosittaisessa veroilmoituksessa yhtenä summana (lomakkeet 5 ja 6) sekä tarkemmin eriteltynä poistot, menolisäykset ja menojäännökset erittelylomakkeella (lomake 62) omaisuusluokittain (käyttöomaisuus, tuotantorakennukset jne.). Lisäksi lomakkeella ilmoitetaan erikseen säännönmukaiset poistot ja lisäpoistot. Hankintamenot eli menolisäykset perustuvat tehtyihin investointeihin. Säännönmukainen poisto ilmoitetaan aina omassa kohdassaan. Lisäksi lomakkeella ilmoitetaan kohdassa lisäpoisto sekä arvonalennuksen ym. omaisuuden arvon laskun vuoksi tehtävä lisäpoisto että kehitysalueen korotettu poisto summana. Näitä kahta ei siis voi erotella aineistossa toisistaan.

Kehitysalueen korotetut poistot ilmoitetaan kokonaissummana erittelylomakkeella. Sen lisäksi kehitysalueen korotetut poistot sisältyvät osaksi lisäpoistoa lomakkeella. Kehitysalueen korotettuja poistoja ei siksi voi erotella omaisuusluokittain, koska niitä ei ilmoiteta omaisuusluokittain erikseen vaan yhdessä lisäpoistojen kanssa.

Tuotannollisten investointien korotetut poistot ja niihin oikeuttavat menolisäykset ilmoitetaan omassa kohdassa erittelylomakkeella summana sekä erikseen käyttöomaisuudelle ja rakennuksille.

4.3. Aineisto

Tutkimuksen aineistona käytetään koko yrityssektorin kattavia verotustietoja vuosilta 1994–2016. Tiedot kattavat kaikki veroilmoituksen tehneet yritykset. Tutkimusta varten aineisto on rajattu varsinaisiin yritystoiminnan oikeudellisiin muotoihin: osakeyhtiö, elinkeinon harjoittaja, avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö. Käytettävä aineisto sisältää yrityksen verotuksen perustiedot (mm. liikevaihto, varallisuus, voitto, henkilöstö, palkkakulut) sekä yksityiskohtaisia tietoja poistoista verotuksellisen pääomaluokan (esim. käyttöirtaimisto tai rakennukset) ja poistotyypin (esim. korotettu kehitysalueen poisto tai väliaikainen korotettu

poisto) mukaan. Aineisto sisältää myös menojäännöksen (eli poistamatta oleva osa aiempina vuosina tehdyistä investoinneista) sekä verovuoden lisäyksen menojäännökseen, jotka perustuvat uusiin investointeihin. Jatkuvien muuttujien vaihtelu on rajattu jakaumien 0,5 ja 99,5 prosenttipisteiden välille vuosittain poikkeuksellisten havaintojen vaikutusten rajaamiseksi.³ Kaikki euromääräiset luvut on deflatoitu vuoden 2015 hintatasoon kuvailevassa osiossa.

Yritystoimintaa mittaavia muuttujia täydennetään yhdistämällä verotusaineistoon yritystunnuksen avulla Tilastokeskuksen ylläpitämän Tilinpäätöstilaston tietoja yritysten liikevaihdosta, taseesta ja käyttöomaisuudesta ja investoinneista. Tilinpäätöstilaston muuttujilla täydennetään myös kuvaa yritysten kannattavuudesta ja rahoitusasemasta.⁴

Taulukossa 1 on esitettyinä keskiarvot ja keskihajonnat keskeisille muuttujille vuoden 2013 kokonaisaineistossa, joka on rajattu em. oikeudellisiin muotoihin. Näiden yritysten keskimääräinen liikevaihto on noin 640 000 euroa ja ne työllistävät keskimäärin noin kuusi henkilöä. Liiketoiminnan tulos on keskimäärin 33 000 euroa ja 73 prosenttia yrityksistä teki voittoja. Verotuksessa ilmoitettuja investointeja aineiston yritykset tekivät keskimäärin 35 000 euron edestä ja poistoja keskimäärin 49 000 euron edestä. Keskimäärin poistot ovat 2,5 kertaiset nettotulokseen verrattuna. Pääomaluokittain tarkasteltuna käyttöomaisuus on yleisin investointien ja poistojen luokka. Verotuksessa ilmoitettujen menoli säysten keskiarvo tässä luokassa on 21 000 euroa ja poistojen 12 000 euroa. Keskimääräinen poistoaste oli 23 %. 69 prosentilla yrityksistä poistot ovat yhtä suuret tai suuremmat kuin EVL:n normitaso 25 prosenttia. Tätä selittää se, että suuri osa yrityksistä tekee vähennykset säännönmukaisen prosentin mukaan. Yli säännönmukaiset poistot ovat mahdollisia, jos yrityksellä on korotettuja poistoja tai lisäpoistoja omaisuuden arvonalenemisen tai tuhoutumisen seurauksena.

³ Jakauman yläpään 99,5 prosenttipiste on laskettu käyttäen jakauman positiivisia arvoja, jotta joidenkin muuttujien kohdalla suurehko havaintomassat nollan kohdalla eivät aiheuta jakauman degeneroitumista winsoroidaessa.

⁴ Tilinpäätöstilaston luvut vastaavat pitkälti verotuksessa ilmoitettuja tietoja. Osalle havainnoista ei löydy linkkiä veroaineiston ja tilinpäätösaineiston välillä.

Taulukko 1. Otuksuureita vuodelta 2013, kokonaisaineisto

	keskiarvo	keskihajonta
Liikevaihto	637 764	2 446 145
Henkilöstön lukumäärä	5,9	23
Nettotulos	32 618	112 172
Positiivinen tulos	0,73	0,44
Poistamattoman hankintamenon lisäykset yhteensä	35 202	225 403
Poistot	48 481	1 259 899
Poistot per tulos	2,5	17
Menojäännös, tuotantorakennukset	49 140	200 283
Investoinnit, käyttöomaisuus	21 173	114 906
Poistot, käyttöomaisuus	12 901	48 606
Poistoaste, käyttöomaisuus	0,23	0,11
Poistot säännönmukaisen tai yli, käyttöomaisuus	0,69	0,46
Menojäännös, tuotantorakennukset	41 019	497 404
Investoinnit, tuotantorakennukset	5 903	163 240
Poistot, tuotantorakennukset	2 499	29 876
Poistoaste, tuotantorakennukset	0,066	0,06
Poistot maksimin tai yli, tuotantorakennukset	0,11	0,31
Havaintomäärä	240 281	

4.3.1. Investoinnit ja poistot aineistossa

Taulukossa 2 on esitettyä verotuksessa vuonna 2013 ilmoitettujen investointien, poistojen, lisäpoistojen ja kehitysalueen poistojen kokonaismäärät ja keskiarvot sekä niitä ilmoittaneiden yritysten lukumäärät. Poistoja teki lähes 230 tuhatta yritystä niiden kokonaissumman ollessa noin 5,3 mrd. euroa ja yrityskohtaisen poiston keskiarvon ollessa noin 23 tuhatta euroa. Läheskään kaikki poistoja tehneistä yrityksistä eivät ilmoittaneet uusia investointeja. Poistoja tehneitä yrityksiä on investointeja tehneitä yrityksiä enemmän pääosin siitä syystä, että merkittävä osa yrityksistä ei tee investointeja jokaisena vuotena, kun taas poistot yhdestäkin investoinnista jakautuvat useammalle vuodelle, jolloin niitä ilmoitetaan myös useampana vuotena. Aineiston yritykset tekivät investointeja vuonna 2016 yhteensä noin 9 mrd. euron edestä, yrityskohtaisen keskiarvon ollessa noin 83 tuhatta euroa.

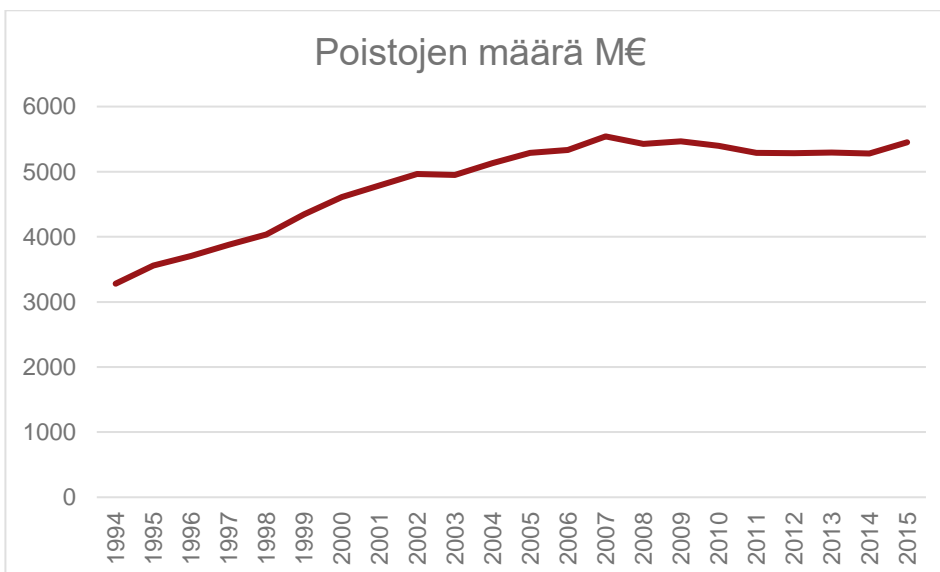
Taulukko 2. Verotuksessa ilmoitetut investoinnit ja poistot vuonna 2013

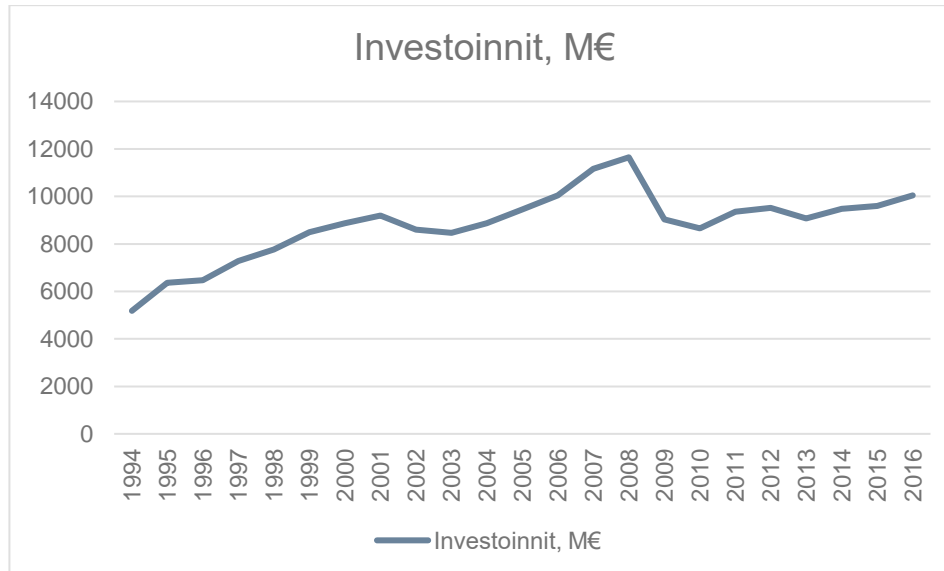
	Yrityksiä	Yhteensä, milj. euroa	Keskiarvo, euroa
Investoinnit	108 441	9 069	83 633
Poistot	229 111	5 283	23 060
Tuotannollisten investointien korotetut poistot	602	158	262 681
Kehitysalueen poistot	192	8,2	42 789

Taulukossa 2 on esitettyä myös kokonaissummat ja keskiarvot tuotannollisten investointien korotetuille poistoille ja kehitysalueiden poistoille niitä ilmoittaneille yrityksille. Korotettuja poistoja ilmoittavien yritysten määrä on melko pieni huolimatta siitä, että poistoprosentit näissä poistotyypeissä ovat tyypillisesti 50 tai 100 prosenttia normitasoa korkeammat (25 % sijaan 37,5 % tai 50 %).

Kuvio 1 esittää poistojen kehityksen vuodesta 1994 vuoteen 2016. Vuonna 1994 poistot olivat noin 3,3 mrd. euroa ja ne ovat kasvaneet noin 5,5 mrd. euroon vuoteen 2015 mennessä. Kasvu on ollut melko tasaista vuoteen 2007 saakka, jonka jälkeen poistosumma on pysynyt tasaisena.

Kuvio 2 esittää verotuksessa ilmoitettujen investointien kehityksen vuosina 1994–2016. Ne nousivat ajanjaksolla noin 5,1 mrd. eurosta noin 10 mrd. euroon. Kasvua on ollut erityisesti vuoteen 2001 saakka sekä vuosina 2003–2008. Vuoden 2008 jälkeen investoinnit laskivat jyrkästi ja sen jälkeen kasvu on ollut hidasta.

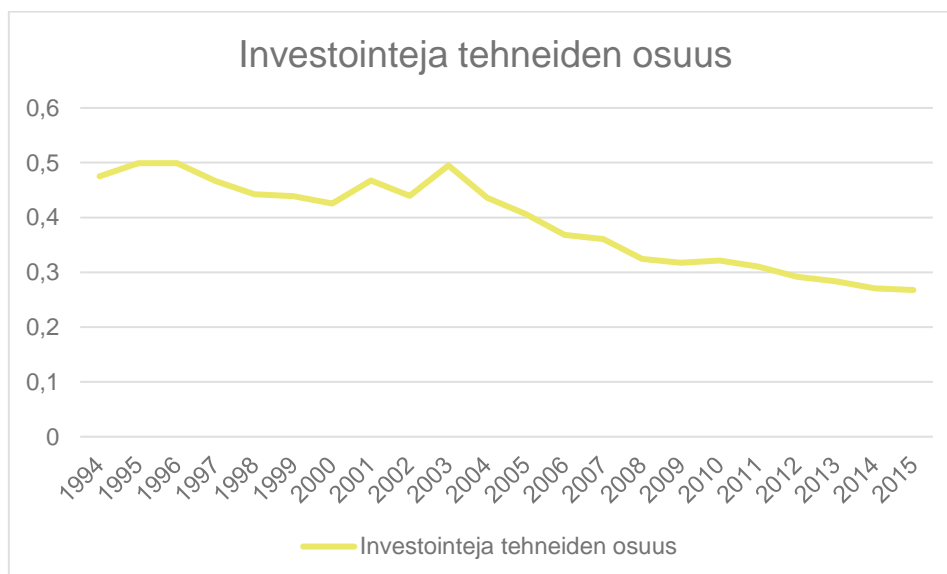
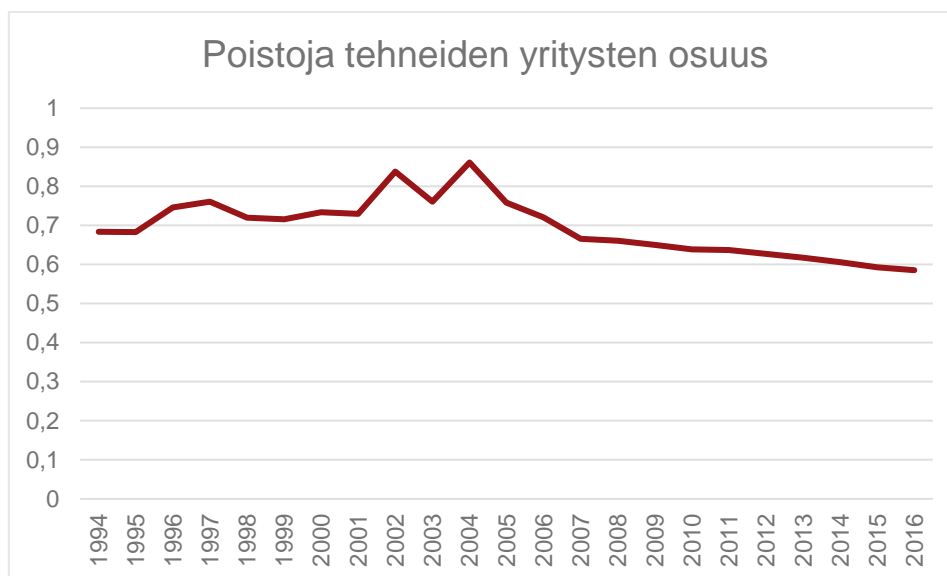
Kuvio 1. Verotuksessa ilmoitetut poistot

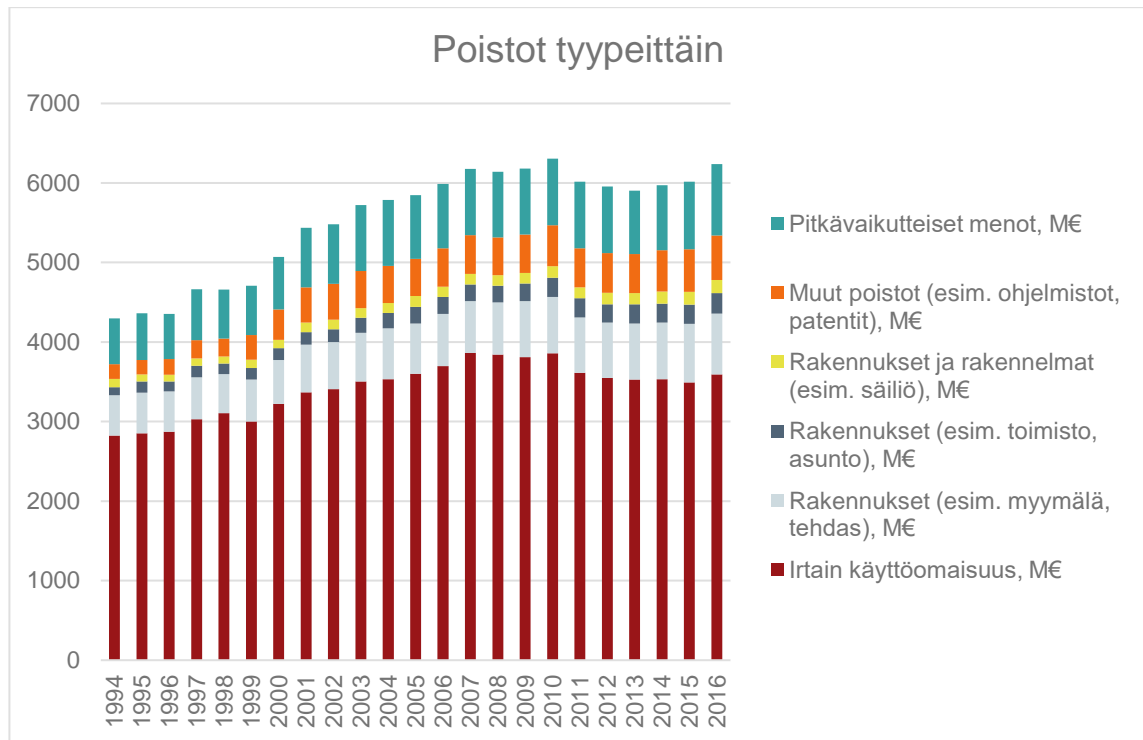
Kuvio 2. Verotuksessa ilmoitetut investoinnit

Kuvio 3 esittää poistoja ja investointeja ilmoittaneiden yritysten osuudet verotusaineistossa. Poistoja tehneiden yritysten osuus laskee ajanjaksolla noin 70 prosentista 60 prosenttiin nouden 2000-luvun alussa jopa yli 80 prosenttiin. Investointeja ilmoittavien osuus on laskenut tarkastelujakson aikana noin 50 prosentista 27 prosenttiin. Se, että investointeja tehneiden osuuden lasku ei näy poistoja tehneiden osuuden laskuna voi selittyä osittain sillä, että investointeja tehdään aiempaa harvemmin.

Kuvio 4 esittää poistojen summan vuosittain jaettuna verotuksellisiin pääoma-luokkiin. Selvästi suurimman luokan muodostaa irtain käyttöomaisuus. Seuraavaksi suurimmat luokat useampana vuotena ovat olleet pitkävaikutteiset menot ja muut poistot, jotka sisältävät mm. aineettomia investointeja kuten ohjelmistoja ja patentteja. Myös kolme rakennuksia ja rakennelmia koskevaa luokkaa kattavat yhdessä melko merkittävän osan poistoista.

**Kuvio 3. Poistoja ja investointeja tehneiden yritysten osuus verotusai-
neistossa**



Kuvio 4. Poistot verotuksellisten pääomaluokkien mukaan

4.4. Korotettujen poistojen käyttö ja kohdentuminen

Tässä osiossa tarkastellaan korotettujen poistojen käyttöastetta ja kohdentumista. Esitämme aluksi pitkät aikasarjat sekä kehitysalueen että tuotannollisten investointien korotetuille poistoille aineistoikkunan vuosille 1994–2016. Tämän jälkeen kuvaamme tarkemmin kehitysalueiden korotettujen poistojen käyttöä taustoittaaksemme luvun 5 vaikuttavuusanalyysiä. Tuotannollisten investointien korotettujen poistojen käyttöä on kuvaillut mm. Grönberg (2015).

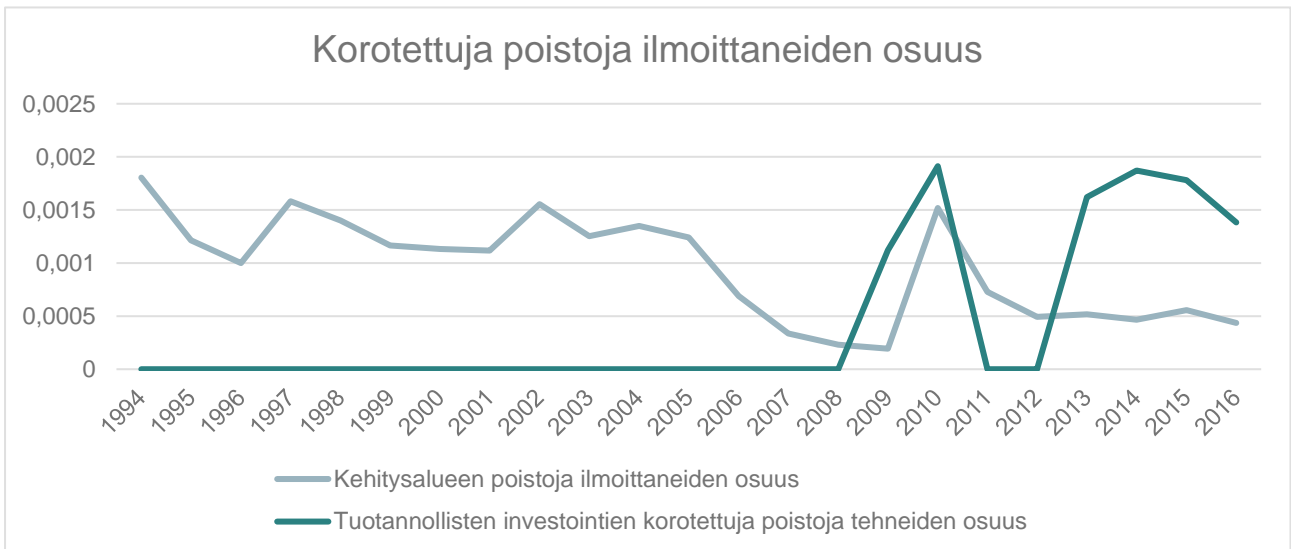
4.4.1. Korotettujen poistojen käyttö

Kuvio 5 kuvaa korotettuja poistoja ilmoittaneiden yritysten määrää ja osuutta kaikista yrityksistä. Kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneiden määrä on vaihdellut noin 100 ja 400 välillä ja osuus noin 0,025 ja 0,2 %:n välillä. Käyttäjien määrä on ollut erityisen alhainen vuosina 2007–2009, jonka jälkeen käyttö nousi vuodelle 2010 ja tasoittui sen jälkeen 200 paikkeille. Tuotannollisten investointien korotetut poistot ovat olleet voimassa vain 2009–2010 ja 2013–2016.⁵ Noina vuosina niitä käyttävien yritysten lukumäärä on vaihdellut n. 400 ja 700 välillä. Lukumäärät käyttäjissä ovat siis hyvin samanlaiset, vaikka

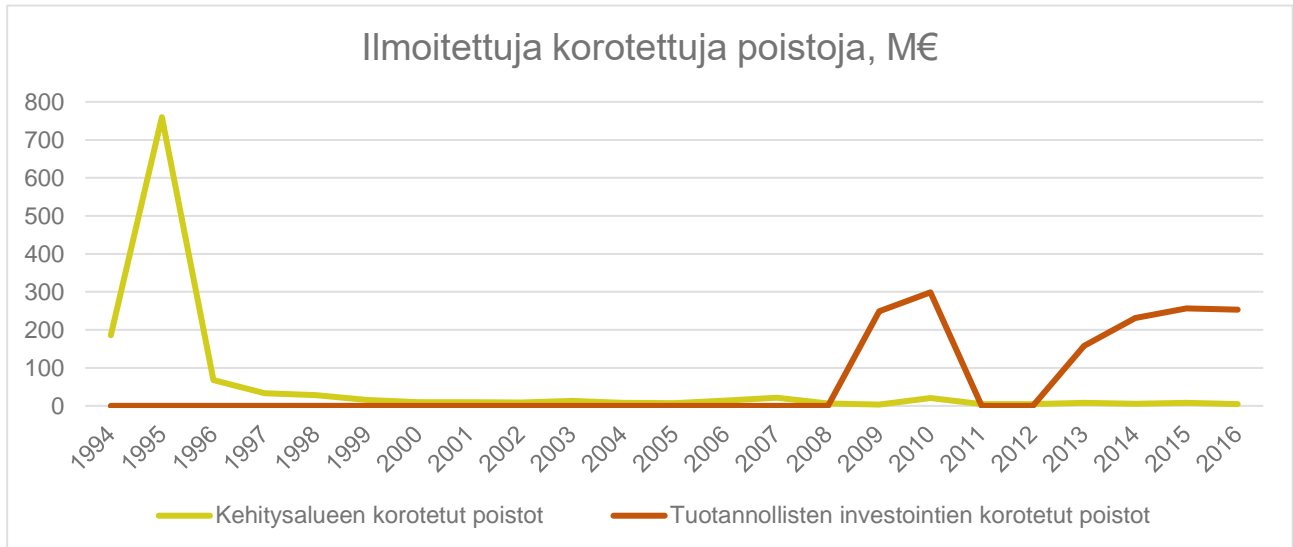
⁵ Myös vuosina 1993–1994 oli voimassa tuotannollisten investointien korotetut poistot, mutta näiden tietoja ei näy aineistossa.

kehitysalueen poistot kohdistuvat vain tietyille alueille, toimialoille ja PK-yrityksiin, kun taas tuotannollisten investointien korotetut poistot ovat kaikille tuotannollista toimintaa harjoittaville yrityksille.

Kuvio 5. Korotettujen poistojen käyttö



Kuvio 6. Korotettujen poistojen ilmoitettu määrä



Kuvio 6 esittää ilmoitettujen korotettujen poistojen vuosisummat. Kehitysalueen korotetut poistot ovat olleet selvästi suurempaa luokkaa vuosina 1994 ja 1995.⁶ Pk-rajoitus tuli voimaan 1998, joten lasku tapahtuu jo ennen sitä. Vuodesta 1996 alkaen summa on vaihdellut 3 ja 33 M€:n välillä. Tuotannollisten investointien korotetut poistot ovat olleet 158 ja 298 M€:n välillä. Tuotannollisten investointien korotettujen poistojen vuosisummat ovat suurempia, koska niitä voivat hyödyntää myös suuret yritykset, joilla on suuria investointeja, ja myös sallittu poistoprosentti on korkeampi.

Taulukko 3 kuvaa kehitysalueen korotettuja poistoja ja olennaisia niiden käyttöön liittyviä yrityksen tunnuslukuja koko yrityspopulaatiolle, kehitysalueen poistoja käyttäneille yrityksille sekä niitä käyttämättömille yrityksille vuonna 2012.⁷ Yrityksistä 0,07 % ilmoitti kehitysalueen korotettuja poistoja, vaikka 17 % yrityksistä sijaitsi kehitysalueella. Käyttäneistä 18 % oli teollisuusyrityksiä, kun taas teollisuusyritysten osuus koko aineistossa on tästä noin puolet (8,9 %). Positiivisia voittoja ilmoitti 74 % yrityksistä. Keskimääräiset investoinnit olivat kaikilla yrityksillä keskimäärin 38 tuhatta euroa ja poistot 53 tuhatta, kun vastaavat keskiarvot ovat kehitysalueen poistoja käyttäneillä yrityksillä 106 tuhatta ja 62 tuhatta euroa. Kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneiden

⁶ Vuosien 1994–1995 korkeampia summia selittää osittain jakauman voimakas vinous.

⁷ Vuosi 2012 on tuorein havaintovuosi, jolloin tuotannollisten investointien korotettuja poistoja ei ollut käytössä ja kehitysalueen korotetut poistot olivat käytössä. Tuotannollisten investointien korotetut poistot saattavat syrjäyttää kehitysalueen korotettuja poistoja (koska niitä voi käyttää samat yritykset, ja tuotannollisten investointien korotetut poistot ovat korkeammat), joten vuosi 2012 antaa parhaimman kuvan viimeaikaisimmasta kehitysalueen korotettujen poistojen yksinomaisesta käytöstä.

keskimääräinen liikevaihto on myös suurempi. Ilmoitetut kehitysalueen poistot olivat keskimäärin 24 tuhatta euroa, joka on merkittävä summa suhteutettuna keskimääräisiin kokonaispoistoihin ja voittoihin (93 tuhatta euroa).

Kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoitti siis keskimääräistä suuremmat yritykset, jotka olivat keskimääräistä useammin teollisuuden toimialla ja joilla oli suuremmat investoinnit, poistot, voitot ja korotettujen poistojen hyödyt. Positiivisia voittoja ilmoittaneiden yritysten osuudessa ei ole eroja.

Taulukko 3. Kuvailevia tunnuslukuja kehitysalueen korotettujen poistojen käytöstä ja käyttäjistä vuonna 2012

	Kaikki		Käyttäneet		Ei-käyttäneet	
	keskiarvo	sd	keskiarvo	sd	keskiarvo	sd
Ilmoitti kehitysalueen kor. poistoja (%)	0,073	2,7	100	0		
Kehitysalueella (%)	17	37	36	48	17	37
Liikevaihto	682 551	2 635 280	1 359 220	3 123 054	682 062	2 634 840
Nettotulos	36 847	124 174	93 126	222 515	36 806	124 066
Teollisuus (%)	8,9	29	18	39	8,9	28
Ilmoitti pos. voittoja (%)	74	44	74	44	74	44
Poistamattoman hankintamenon lisäykset yhteensä (investoinnit)	38 102	234 215	106 365	366 811	38 052	234 085
Poistojen suhde nettotulokseen (itseisarvo)	2,6	18	3,7	20	2,6	18
Poistot	53 295	1 609 824	62 114	149 881	53 289	1 610 400
Ilmoitetut kehitysalueen korotetut poistot			24 296	50 316		
Laskennalliset kor. poistot menolisäyksen perusteella	11 265	45 534	30 355	71 652	11 251	45 507
Kor. poistojen verovuoden verohyöty ilmoitetun määrän perusteella			5 952	12 327		
Kor. poistojen verovuoden verohyöty ilmoitettujen investointien perusteella	2 760	11 156	7 437	17 555	2 757	11 149
Havaintomäärä	242 332		176		242 156	
Kaikki euromääräiset muuttujat on deflatoitu vuoden 2015 hintatasoon						

Korotettuja poistoja hyödyntävät luultavasti eniten yritykset, joille niistä on suurin hyöty. Sen tarkastelemiseksi, miten käyttö suhteutuu yrityksen saamaan hyötyyn, laskemme kaikille yrityksille muuttujan, joka kuvaa laskennallista hyötyä tilanteessa, jossa yritys käyttäisi koko veroedun. Teemme arvion käyttämällä tietoa säännönmukaisista poistoista ja menolisäyksistä. Näin saadaan kuva siitä, onko veroedun laskennallinen hyöty suurempi korotettuja poistoja ilmoittaneille yrityksille verrattuna muihin yrityksiin.

Laskelmien tulokset on raportoitu taulukon 3 lopussa. Laskennallinen korotettu poisto on muodostettu laskemalla ensin laskennallinen säännönmukainen poisto kertomalla poistettavissa olevan menon (menojäännös + menolisäys) säännönmukaisella poistoprosentilla (esim. 25 % käyttöomaisuudelle). Näin saadusta laskennallisesta säännönmukaisesta poistosta on laskettu laskennallinen (kehitysalueen) korotettu poisto kertomalla se 0,5:llä, joka vastaa tilannetta, jossa yritys olisi vähentänyt koko poistettavan menon kehitysalueen korotetun poiston mukaan.⁸ Lisäksi on laskettu välitön lyhyen aikavälin verohyöty tilanteessa, jossa yrityksen verotusasema sallisi koko laskennallisen lisäpoiston hyödyntämisen (yhteisöveroprosentti * laskennalliset enimmäispoistot).⁹

Taulukosta nähdään, että laskennalliset korotetut poistot ovat keskimäärin hieman suuremmat, mutta lähellä ilmoitettuja korotettuja poistoja (30 tuhatta vs. 24 tuhatta) niitä ilmoittaneille yrityksille. Keskimääräinen välitön lyhyen aikavälin verohyöty on noin 6 tuhatta euroa. Keskimääräinen verotusta siirtyy siis myöhemmille vuosille 6 000 euron edestä. Tämän verotuksen aikaprofiilin muutos tuottaa nettohyödyn korkovaikutuksen kautta, joka on siis huomattavasti pienempi melko suurillakaan korkotasolla. Korotettuja poistoja ilmoittaneiden yritysten laskennalliset korotetut poistot ja välittömät lyhyen aikavälin verohyödyt ovat selvästi suuremmat kuin muiden yritysten (30 000 vs. 11 000 ja 6 000 vs. 3 000).

Taulukko 4 esittää samat tunnusluvut kehitysalueella sijaitseville teollisuuden PK-yrityksille. Tässä ryhmässä 0,14 % – eli kaksinkertainen osuus – ilmoitti kehitysalueen korotettuja poistoja. Tässä ryhmässä erot yrityksen koossa ja investoinneissa korotettuja poistoja ilmoittaneiden ja muiden yritysten välillä ovat jopa suuremmat. Tämä johtuu siitä, että ilmoittaneet yritykset ovat keskimäärin suurempia, kun muut ovat keskimäärin samankokoisia kuin koko populaatiossa. Myös tässä ryhmässä ilmoittaneiden laskennalliset korotetut poistot ja välittömät lyhyen aikavälin verohyödyt ovat suuremmat. Myös ero ilmoitettuihin korotettuihin poistoihin on suurempi.

⁸ Tämä laskelma on karkea ja se tulee tulkita suuntaa antavana tarkasteluna politiikkatoimen potentiaalisesta merkityksestä, mikäli yritykset hyödyntäisivät verohuojennuspoiston täysimääräisesti. Poikkeamia sen ja todellisen poistettavissa olevan maksimimäärän välillä voivat aiheuttaa mm. kertaluonteiset poistot (mm. arvon alenemiset ja tuhoutumiset) sekä menotyypit, joita kehitysalueen verohuojennuspoisto ei kata. Laskelma koskee tilannetta, jossa yritys voi tehdä poiston täysimääräisenä. Myöskään yritys, jonka voitot eivät ole riittävän suuret tai jonka tulos on tappiollinen, ei voi tehdä poistoa täysimääräisenä.

⁹ On tärkeää huomata, että verohyöty ei kerro verohuojennuspoiston kokonaisyötyä, koska suurempi poisto yhtenä vuotena pienentää tulevien vuosien poistoa. Nettohyöty syntyy verotuksen myöhentämisen korkovaikutuksen kautta.

Taulukko 4. Kehitysalueen teollisuuden toimialan PK-yritykset vuonna 2012

	Kaikki		Käyttäneet		Ei-käyttäneet	
	keskiarvo	sd	keskiarvo	sd	keskiarvo	sd
Ilmoitti kehitysalueen kor. poistoja (%)	0,14	3,7	100	0		
Kehitysalueella (%)	19	39	59	50	18	39
Liikevaihto	770 859	2 041 858	2 363 677	2 938 672	768 642	2 039 569
Nettotulos	36 977	132 445	256 194	337 688	36 671	131 704
Ilmoitti pos. voittoja (%)	71	45	79	41	71	45
Poistamattoman hankintamenon lisäykset yhteensä	36 440	162 219	177 105	307 474	36 245	161 855
Poistojen suhde nettotulokseen (itseisarvo)	2,8	18	0,65	0,86	2,8	18
Poistot	28 049	171 608	119 261	140 775	27 922	171 616
Ilmoitetut kehitysalueen korotetut poistot			25 797	29 479		
Arvioidut kor. poistot menolisäyksen perusteella	14 462	42 631	54 564	68 071	14 406	42 561
Kor. poistojen välitön lyhyen aikavälin hyöty ilmoitetun määränperusteella			6 320	7 222		
Kor. poistojen välitön lyhyen aikavälin hyöty ilmoitettujen investointien perusteella	3 543	10 445	13 368	16 677	3 530	10 428
Havaintomäärä	20 862		29		20 833	
Kaikki euromääräiset muuttujat on deflatoitu vuoden 2015 hintatasoon						

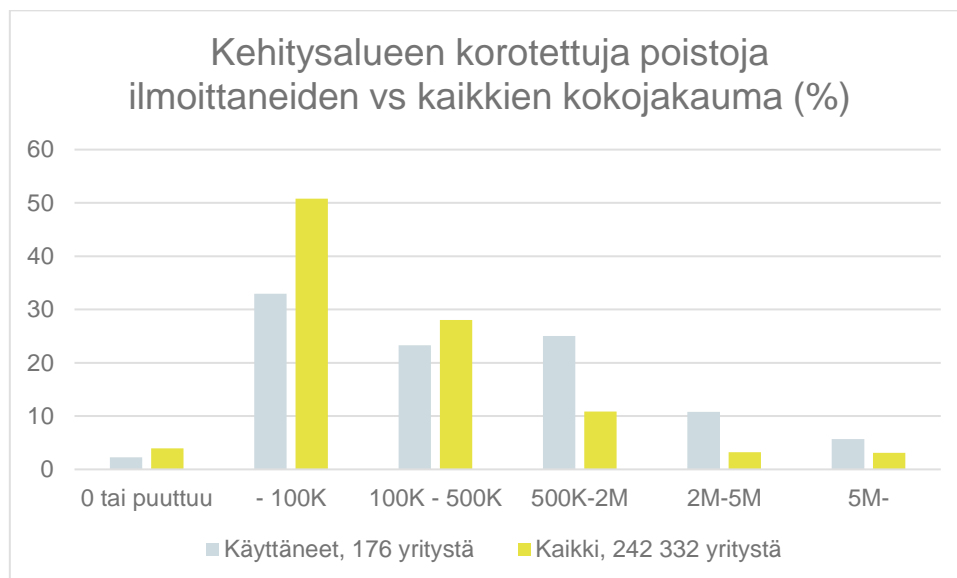
Kuvio 7 esittää kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneiden yritysten liikevaihdon jakauman suhteessa koko yrityspopulaatioon. Noin puolet kaikista yrityksistä on liikevaihdoltaan alle 100 tuhatta euroa, mutta vain 33 % kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneista on tässä kategoriassa. Kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneet ovat selvästi yliedustettuja yli 500 tuhannen liikevaihdon yritysten joukossa: 25 %:lla ilmoittaneista liikevaihto on 500 tuhannen ja 2 miljoonan välillä (11 % kaikilla yrityksillä) ja 11 % 2–5 miljoonan euron liikevaihtokategoriassa (3 % kaikilla yrityksillä).

Kuvio 8 kuvaa puolestaan toimialajakaumaa. Kehitysalueen poistoja ilmoittaneista yrityksissä selvästi suurempi osuus on teollisuuden (ml. kaivostoiminnan), vähittäiskaupan tai ravitsemis- ja matkailutoiminnan alalla. Selvästi pienempi osuus puolestaan on suurista toimialoista ammatillisella, tieteellisellä ja

teknisellä tai rakennusalalla. Selvää joidenkin toimialojen rajautumista ulos käyttäjäjoukosta ei kuitenkaan ole havaittavissa.¹⁰

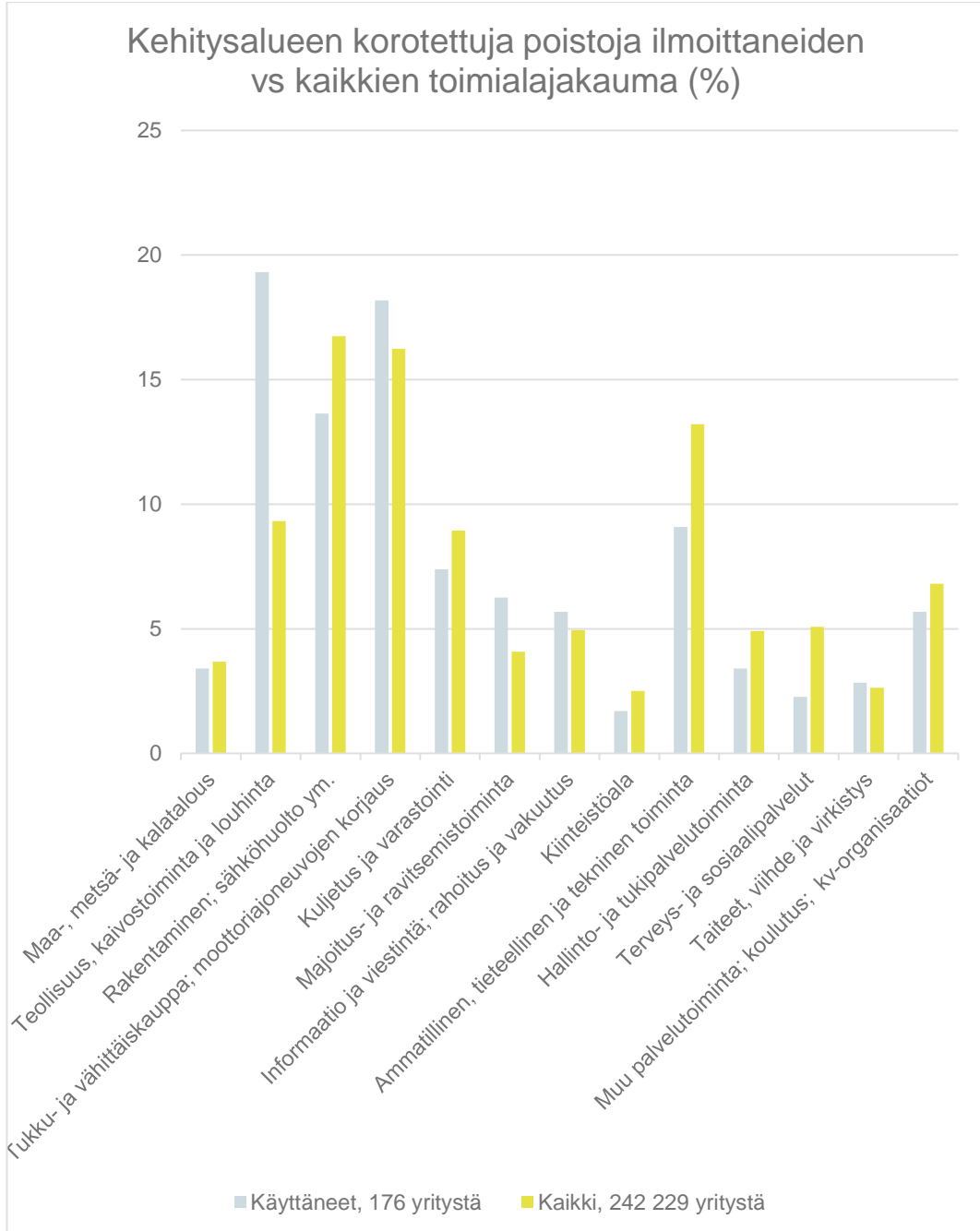
Kuvio 9 esittää yritysten aluejakauman suuralueittain. 47 % kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneista sijaitsee Pohjois- tai Itä-Suomessa, kun kaikista yrityksistä siellä sijaitsee vain 21 %. Erityisen vähän eli n. 10 % kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneista sijaitsee Etelä- ja Länsi-Suomessa, joissa sijaitsee 20 ja 30 % kaikista yrityksistä. Helsinki-Uusimaalla hieman yllättäen sijaitsee yhtä suuri osuus kehitysalueen korotettuja poistoja ilmoittaneista yrityksistä kuin kaikista yrityksistä. Tätä voi selittää monipaikkaiset yritykset, joiden kotipaikka on Helsingissä. Kehitysalueen poistot ovat nimittäin sidottu investoinnin sijaintiin, ei yrityksen kotipaikkaan.

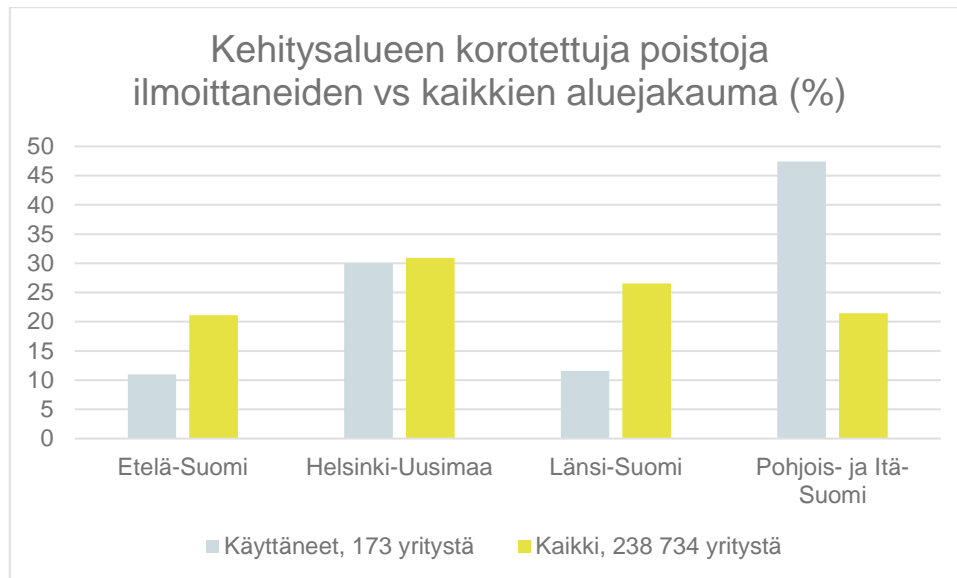
Kuvio 7. Kokojakauma



¹⁰ Muutamalla erittäin pienellä toimialalla (alle % kaikista yrityksistä) ei ollut yhtään käyttäjiä: vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ym., julkinen hallinto ja maanpuolustus sekä kotitaloudet työnantajina. Nämä eivät ole mukana kuviossa.

Kuvio 8. Toimialajakauma



Kuvio 9. Aluejakauma

4.5. Korotettujen poistojen vaikutukset

Tässä osiossa tarkastellaan korotettujen poistojen vaikutuksia yritysten poisto- ja investointikäyttäytymiseen. Vaikutusten tutkimista varten tarvitaan asetelma, jossa samankaltaisten yritysten välillä on niiden ominaisuuksista ja niistä itsestään riippumatonta vaihtelua korotettujen poistojen käyttömahdollisuudessa. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan kehitysalueen korotettujen poistojen vaikutusta hyödyntämällä kehitysaluekartassa tapahtunutta muutosta vuonna 2000. Muutos mahdollistaa alueellisen erotusten-erotus -asetelman käytön.

Osa 5.1 esittelee säädösten tuottamaa vaihtelua maksimipoistoasteessa yritysten välillä sekä miten tämä näkyy aineistosta lasketuissa toteutuneissa poistoasteissa. Osa 5.2 esittelee puolestaan varsinaisen vaikuttavuusanalyysin metodologian ja osat 5.3–5.5 analyysin tulokset.

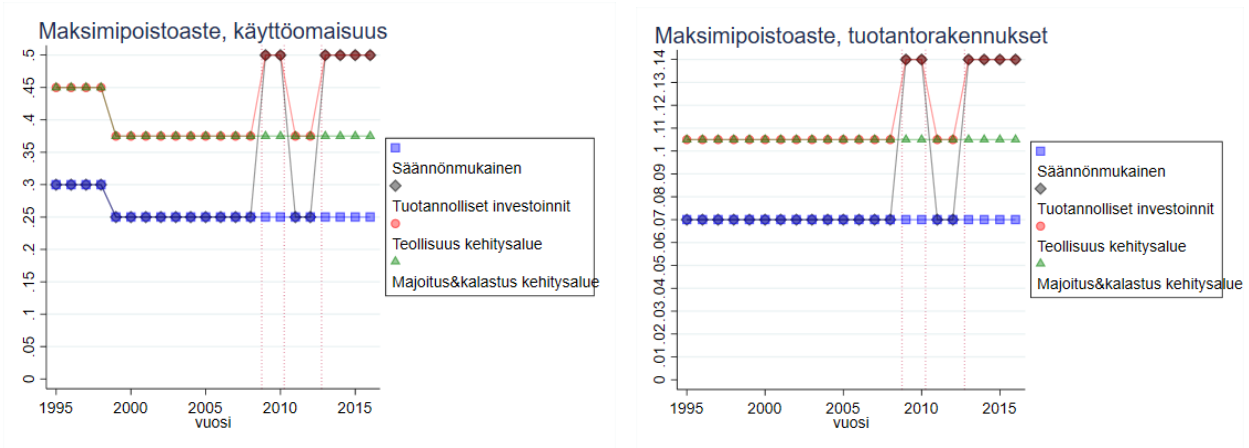
4.5.1. Säädösten tuottama vaihtelu poistoasteessa

Luku 2.2 esitteli pääpiirteittäin norminmukaisia ja korotettuja poistoja koskevan lainsäädännön. Kuvion 5 paneeli A kokoaa yhteen lainsäädännön määrittelemän maksimipoistoasteen kehityksen vuosina 1995–2016 käyttöomaisuudelle ja tuotantorakennuksille ryhmittäin. Kehitysalueella teollisuus, majoitus ja kalastus toimialat ovat olleet oikeutettuja säännönmukaisia poistoasteita korkeampiin poistoihin lähes koko tarkastelujakson ajan. Poikkeus tähän ovat väliaikaiset tuotannollisten investointien korotetut poistot vuosina 2009–2010 ja 2013–2016, joiden voimassaollessa kaikilla yrityksillä oli mahdollisuus teollisten investointien osalta suurempiin poistoihin. Näinä vuosina uusien teollisten

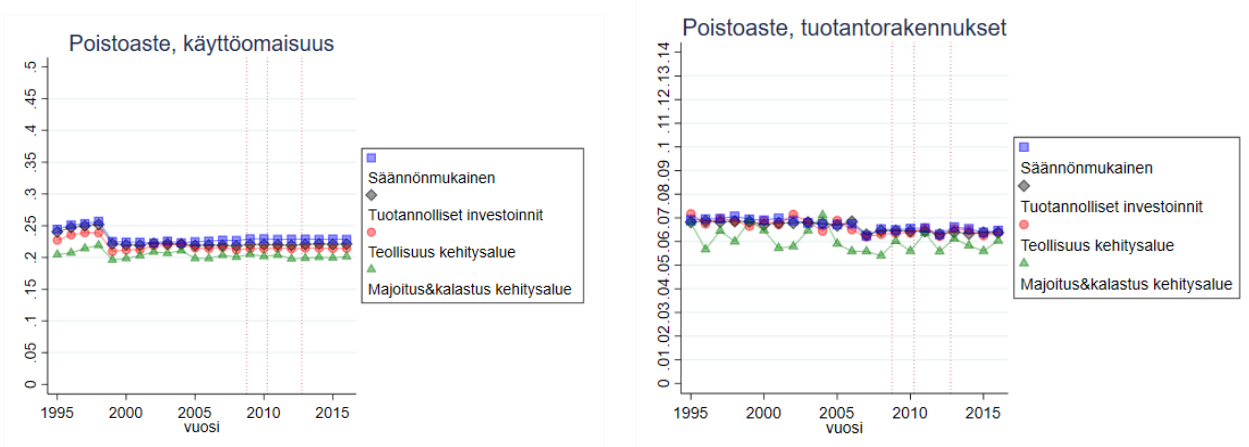
investointien poistoaste oli 50 % käyttöomaisuudelle ja 14 % tuotantorakennuksille. Mainittakoon myös, että kehitysalueella vuosien 2009–2010 ja 2013–2016 väliaikaisten korotusten aiheuttama muutos poistoasteeseen on pienempi (+ 12,5 %) kuin muilla alueilla (+ 25 %), koska niillä lähtötaso on korkeampi (37,5 %) kuin muilla alueilla (25 %).¹¹ Lisäksi kuviossa näkyy käyttöomaisuuden säännönmukaisen poistoasteen lasku vuonna 1999.

Kuvio 10. Lain määrittelemät maksimipoistoasteet ja keskimääräiset toteutuneet poistoasteet, 1995–2016

A. Lain määrittelemät maksimipoistoasteet



B. Toteutuneiden poistoasteiden keskiarvo

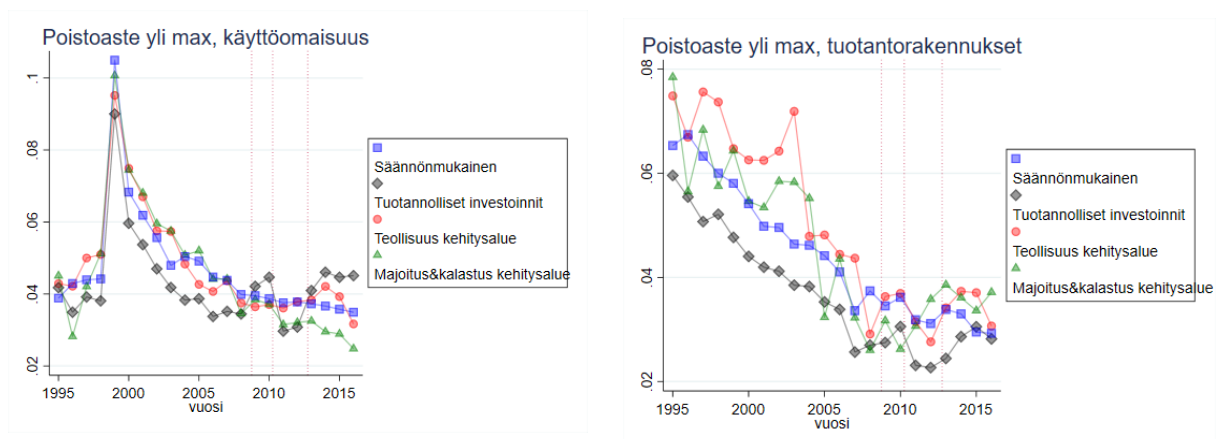


¹¹ Emme käytä tämän epäsymmetrian tuottamaa vaihtelua alla raportoimassamme vaikuttavuusanalysissä. Sen hyödyntäminen lisävaihtelun lähteenä alueellisessa asetelmissamme on potentiaalinen jatkoselvityksen aihe.

Kuvion 10 paneeli B esittää puolestaan vuosittaiset keskiarvot yritysten toteutuneille eli empiirisille poistoasteille (tehtyjen poistojen suhde vähennettävissä olevaan poistamattomaan menojäännökseen).¹² Kuvissa ei näy suuria eroja ryhmien välisissä poistoasteissa eikä niiden kehityksessä ajan yli. Erityisesti tuotannollisten investointien korotettujen poistojen aikana olisi odotettavissa poistoasteiden kehityksen eroja, mikäli yritykset niitä hyödyntävät. Korkeampi poistoaste tosin koskee vain uusia investointeja, mikä voi osittain selittää sitä, ettei eroa keskimääräisissä poistoasteissa havaita. Käyttöomaisuuden poistoasteiden nousu vuodesta 1995 vuoteen 1998 selittynee investointien kasvulla talouden toipuessa 1990-luvun alun syvästä lamasta. Vuonna 1999 tapahtuva voimakas lasku on samanaikainen poistoasteen normitason yleisen laskun kanssa, mutta voimakasta kausaalipäätelmää tästä ei voida tehdä.

Kuvio 11 esittää osuuden yrityksistä, joilla empiirinen poistoaste ylittää lain määrittelemän normitason. Tämä osa yrityksistä siis raportoi joko korotettuja poistoja tai muita lisäpoistoja (esim. tuhoutuneen omaisuuden tai arvonalentuman johdosta). Kuvassa näkyy nousua teollisuuden yrityksille väliaikaisten verohuojennusten aikaan 2009–2010 ja 2013–2015, erityisesti käyttöomaisuuden osalta. Piikki vuonna 1999 selittynee samana vuotena tapahtuneella normitason laskuna ja sitä seuraava laskutrendi siihen sopeutumisen hitaudella. Muilta osin lain määrittämän normitason ylittäviä poistoasteita on melko vähän, osuuden ollessa alle 5 % pääosassa tarkasteluvuosia. Kuviossa nähdään myös normitason ylittävien poistojen osuuden kohoaminen noin 1–2 %-yksikön verran teollisten investointien korotettujen poistojen ollessa voimassa.

Kuvio 11. Osuus yrityksistä, joiden poistoaste ylittää maksimipoistoasteen



¹² Liitekuvio 1 esittää samat aikasarjat rajatummalla pystyakselin skaalalla.

Kuvion 12 paneeli A esittää käyttöomaisuuden empiirisen poistoasteen jakaumat vuosina 1997–1999 kaikille yrityksille ja paneeli B kehitysalueen teollisuuden PK-yrityksille. Kuvion aikajänteellä säännönmukainen poistoaste on 30 % vuosina 1997–1998 ja se laskee 25 %:iin vuonna 1999. Paneelin B kehitysalueen teollisuuden PK-yrityksillä on mahdollisuus 50 % korkeampiin poistoasteisiin kehitysalueen investoinneille (45 % vuosina 1997–1998 ja 37,5 % vuonna 1999). Molemmissa paneeleissa näkyy vahva piikki poistoasteissa juuri säännönmukaisen poistoasteen kohdalla ja pienempää keskittymistä nollassa. Vuoden 1999 normitason muutoksen myötä piikki siirtyy 30 %:n kohdalta 25 %:iin, joskin massaa jää myös hieman 30 %:n kohdalle. Kuvioissa ei ole havaittavissa keskittymistä 37,5 %:n kohdalla tai 25 ja 37,5 %:n välillä edes paneelin B kehitysalueella sijaitseville teollisuuden PK-yrityksille. Tämä on linjassa sen havainnon kanssa, että korotettuja poistoja hyödynnetään vähän. Huomionarvoista on se, että vähäinen käyttöaste ei näytä johtuvan siitä, että yritykset eivät tekisi poistoja säädösten määrittelemien prosenttien mukaan, sillä merkittävä osa havainnoista keskittyy juuri säännönmukaisen poistoasteen kohdalle korotetuista poistoista huolimatta. Yritykset vaikuttavat käyttävän säännönmukaista poistoastetta, vaikka korotetun poistoasteen käyttö olisi mahdollista.

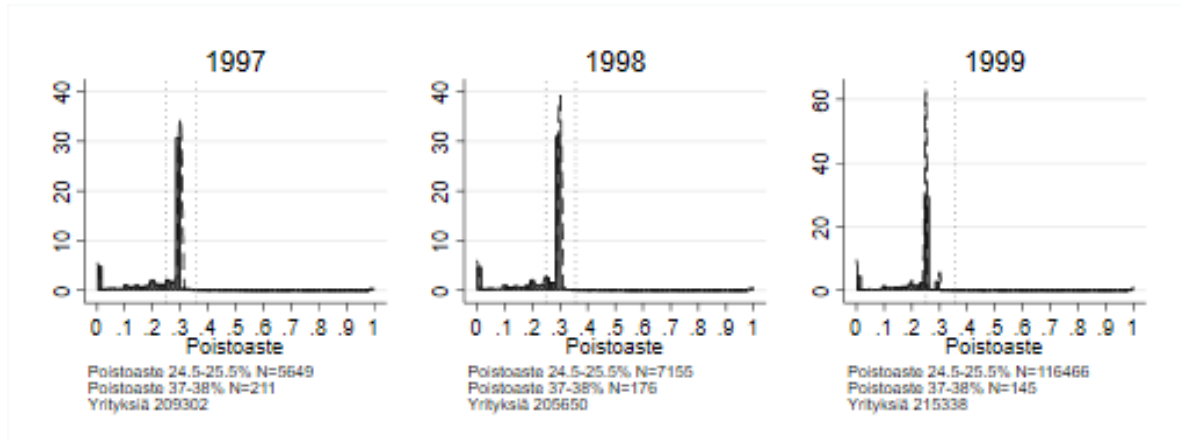
Paneelin B havainnot vahvistavat johtopäätöstä siitä, että yritykset eivät hyödynnä kovinkaan yleisesti korotettuja poistoja vaan sopeutuvat normitasoon. Matalamman normitason käyttö vaikuttaa olevan yleistä siitäkin huolimatta, että tulokset antavat viitteitä siitä, että korkeampi taso on yrityksille optimaalisempi (sen ollessa normina). Tätä päätelmää tukee se havainto, että ennen vuotta 1999 suuri osuus kehitysalueen PK-yrityksistä teki poistoja 30 prosentilla. Tämän voidaan perustellusti olettaa olevan niille parempi vaihtoehto kuin 25 %, koska ne olisivat voineet käyttää matalampaa poistoastetta niin halutessaan (yritykset voivat tehdä poistoja maksimivauhtia hitaammin). Kun säännönmukainen poistoaste laskee 25 %:iin, laskee suuri osa yrityksistä poistoasteen tälle tasolle, vaikka korkeampi 37,5 %:n (ja näin ollen myös 30 %:n) taso olisi sallittu.

Säännönmukaisen tason poikkeuksellisen voimakas seuraaminen viittaa epäsuorasti siihen, että verotuksen maksimaalisen poistoasteen käyttöön voi liittyä informaatio- tai sopeutumiskitkaa. Voi esimerkiksi olla niin, että suurella osalla yrityksiä korotetun poistoasteen pienehköt verohyödyt eivät kata niiden käyttöön kytkeytyviä kirjanpidon ja informaation hankinnan kustannuksia, erityisesti jos yritykset odottavat korotetun asteen olevan väliaikainen.

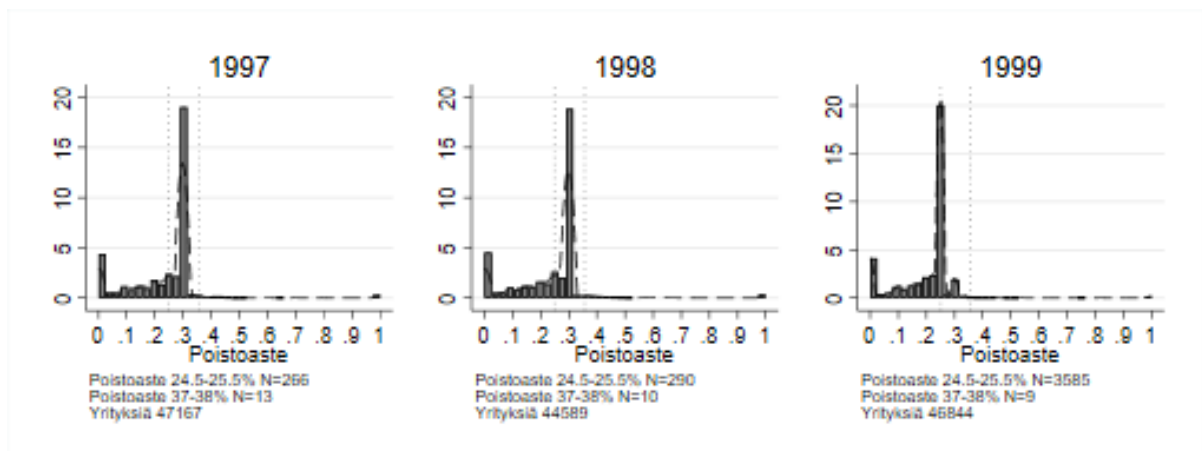
Edellä esitetyistä tarkasteluista ei voida tehdä voimakkaita kausaalipäätelmiä johtuen mm. siitä, että taloudelliset shokit voivat vaikuttaa vuosittaisiin lukuihin, jonka seurauksena politiikkamuutoksen vaikutuksista ei voida erottaa luotettavasti niiden aiheuttamista muutoksia. Seuraavassa osiossa huomioimme tämän ongelman käyttämällä alueellista erotusten-erotus -menetelmää.

Kuvio 12. Poistoasteen jakaumat 1997–2002, kehitysalueen teollisuuden PK-yritykset

A. Kaikki yritykset



B. Kehitysalueen PK-teollisuus



Kuviossa käyttöomaisuuden poistoasteen histogrammeja vuosille 1997–1999. Pylväät esittävät yritysten tiheyden, kun yritysten määrä solussa on vähintään 5, ja katkoviiva kuvaa kernel-density-funktion koko joukossa. Y-akselin tiheys skaalautuu niin, että palkkien (ja katkoviivan alle jäävän) pinta-ala on 1. Kuviossa ei näytetä frekvenssejä soluissa, joissa yritysten määrä on alle 5. Vuosina 1997–1998 säännönmukainen poistoaste oli 30 % ja vuonna 1999 25 %. X-akselin katkoviivat kuvaavat vuoden 1999 säännönmukaista poistoastetta (25 %) ja kehitysalueen maksimia (37,5%).

4.5.2. Vaikuttavuuden ekonometrinen analyysi

Esitämme seuraavaksi ekonometriset tulokset korotettujen poistojen vaikutuksista yritysten verotuspäätöksiin ja investointeihin. Hyödynnämme vuoden 2000 muutosta kehitysaluekartassa, joka mahdollistaa alueellisen erotusten erotus -asetelman. Kuten yllä on todettu, kehitysalueet määritellään erillisessä asetuksessa. Vuoden 2000 muutos oli suurin aluemuutos kehitysalueen korotettujen poistojen aikana ja samaan aikaan ei ollut voimassa muita poistohuojennuksia. Tällöin 60 kuntaa poistettiin tukialueelta. Muutos koski 12 462 yritystä (2 174 teollisuuden PK-yritystä). Tukialueelle liitettiin 3 kuntaa, joissa oli 3 906 yritystä (424 teollisuuden PK-yritystä). Hyödynnämme asetelman koe-ryhmänä tukialueelta poistettujen kuntien alueella olleita yrityksiä.

Asetelmassa verrataan tukialuestatuksen menettäneiden yritysten kehitystä niihin yrityksiin, joiden säännösten määrittelemässä maksimaalisessa poistoasteessa ei tapahtunut muutosta. Kutsumme jatkossa korkeamman poisto-oikeuden menettäneitä yrityksiä myös treatment-ryhmäksi. Luonnollinen kontrolliryhmä on tukialueelle jääneet yritykset eli ne, joilla maksimipoistoaste säilyi 37,5 %:ssa. Sisällytämme kontrolliryhmään myös tukialueen ulkopuoliset kunnat, jotka eivät sijaitse Helsingin seutukunnassa. Myös niissä sijaitsevien yritysten maksimipoistoasteessa ei tapahtunut muutosta (säilyi 25 %:ssa).¹³ Yhdistetyn kontrolliryhmän etuna on se, että suuremman kontrolliryhmän avulla tuloksiin saadaan lisää tarkkuutta. Tukialueen ulkopuolisen alueen lisäämistä tukee myös se, että vuoden 1997 jälkeen tukialue ja sen ulkopuolinen alue ovat kehittyneet samalla tavalla (ks. liite).

Analyysi tuottaa arvion vaikutuksista, jotka syntyvät, kun maksimipoistoaste lasketaan korotetulta 37,5 %:n tasolta norminmukaiselle 25 %:n tasolle. Menetelmässä politiikkavaikutusten arviointi perustuu oletukseen, että treatment- ja kontrollialueiden yritykset kehittyisivät keskimäärin samalla tavalla, jos korotetuissa poistoissa ei olisi tapahtunut muutosta. Tätä yhteisten trendien oletusta tarkastellaan graafisesti vertaamalla alueiden kehityksen eroja ennen aluemuutosta. Mikäli ryhmien vasteiden (ehdolliset) keskiarvot kehittyvät samalla tavalla, tukee havainto yhteisten trendien oletusta. Lisäksi asetelman oletuksena on, että muita samanaikaisia reformeja ei tapahtunut ja että muutos ei vaikuttanut treatment-alueen ulkopuolelle.

Yhteisten trendien oletus ei välttämättä täysin päde, mikäli kehitysaluestatuksen menettäminen johtaa muihin investointeihin vaikuttaviin muutoksiin kehitysalueilla. Kehitysalueelle suunnataan myös muuta elinkeinopolitiikkaa kuten

¹³ Tulokset eivät suuresti eroa kontrolliryhmän valinnan suhteen. Esitämme tuloksia myös otoksille, joissa käytämme vain tukialueella jatkavia yrityksiä kontrolliryhmänä. Laajempi kontrolliryhmän määritelmä on ensisijaisempi, koska se tuottaa tilastollisesti tarkemmat tulokset suuremman otokseen seurauksena.

investointitukia, joiden väheneminen voisi vähentää investointeja treatment-ryhmässä. Tällöin vaikutus saatetaan arvioida todellista suuremmaksi, mikäli osa havaituista muutosten eroista on seurausta esim. vähentyneistä investointituista. Kuten alla selviää, tämän suuntainen harha ei kuitenkaan osoittaudu ongelmalliseksi johtopäätöstemme kannalta.

Toinen huomionarvoinen seikka on se, että kehitysalueen ulkopuolella olevat monitoimipaikkaiset yritykset voivat investoida kehitysalueelle, jos niillä on toimipaikka kehitysalueella. Tällöin aluemuutoksen vaikutukset voisivat ulottua näihin kontrolliryhmässä oleviin monitoimipaikkaisiin yrityksiin. Mikäli kontrolliryhmässä on suhteellisesti enemmän monitoimipaikkaisia yrityksiä, erotusten erotus -menetelmä ei huomioi täysin monitoimipaikkaisuuden mahdollisesti aiheuttamaa harhaa estimaateissa. Harha syntyisi siitä, että vaikutus tulee arvioitua todellista pienemmäksi, jos aluemuutos osittain vähentää investointeja ja poistoja myös kehitysalueen ulkopuolella kotipaikkaa pitävien yritysten joukossa. On kuitenkin syytä uskoa, että monitoimipaikkaiset yritykset eivät aiheuta tuloksissa merkittävää harhaa. Ensinnäkin analyysimme tuottaa saman suuntaiset johtopäätökset, kun käytämme kontrolliryhmänä hyvin erilaisia aluejoukkoja (syrjäisemmistä alueista suurempia kaupunkikeskittymiä sisältäviin). Tämä viittaa siihen, että erisuhta monitoimipaikkaisten osuudessa ei vaikuta merkittävästi tuloksiin (jos monitoimipaikkaisuuden voimakas vaihtelu alueittain vaikuttaisi merkittävästi tuloksiin, tulisi kontrollialueen tyyppin vaihtumisen näkyä tuloksissa). Toisekseen keskeiset tuloksemme ovat samansuuntaisia pienemmille yrityksille, joista pienempi osuus on monitoimipaikkaisia.¹⁴

4.5.3. Ekonometrinen malli

Graafisessa analyysissä alla tarkastellaan kehitysaluestatuksen menetyksen myötä maksimipoistoasteen laskun kokoneiden yritysten käyttäytymistä suhteessa kontrolliryhmään, jolla poistoaste ei muuttunut. Esitämme erotusten erotus -asetelman tulokset graafisesti piirtämällä regressiokertoimet seuraavasta yhtälöstä:

$$y_{it} = \sum_{m=1997}^{2004} \gamma_m D(\text{vuosi} = m) + \sum_{m=1997}^{2004} \delta_m (D(\text{vuosi} = m) * D(\text{tukialue} = 1)) + \alpha_i + \alpha_k + \alpha_s + \epsilon_{it}.$$

Yhtälö on siis kiinteiden vaikutusten (*engl. fixed effects*) paneeliregressio, jossa y_{it} on vaste yritykselle i vuonna t . Siinä huomioidaan yritysten välinen ajassa

¹⁴ Yksi monitoimipaikkaisuuden vaikutus voi olla asetelman tuottaman politiikkamuutoksen voimakkuuden heikentyminen. Jatkotyössä asetelman tilastollista tarkkuutta voidaan pyrkiä tarkentamaan huomioimalla tämä. Tässä raportissa käytettävä asetelma tuottaa kuitenkin tilastollisesti merkitsevän vaikutuksen keskimääräisiin poistoasteisiin.

muuttumattoman heterogeenisuus (α_i), sekä toimiala- (α_k) ja seutukuntakohtaiset kiinteät vaikutukset (α_s). Kertoimet γ_m kuvaavat muutoksia kontrollialueella suhteessa vuoteen 1999 (eli vuoden 1999 kerroin on asetettu nollassi). δ_m kertoo ryhmien välisen eron muutoksessa suhteessa vuoteen 1999.

Lisäksi estimoimme erotusten-erotus -yhtälön, jossa tarkastellaan keskimääräisesti vuosia ennen ja jälkeen aluemuutoksen. δ on jälleen politiikkamuutoksen vaikutus, ja γ kertoo muutoksen kontrollialueella muutosta edeltävästä periodista sen jälkeiseen periodiin:

$$y_{it} = \gamma D(\text{jälkeen}) + \delta(D(\text{jälkeen}) * D(\text{tukialue} = 1)) + \alpha_i + \alpha_k + \alpha_s + \epsilon_{it}.$$

Pääspesifikaatiossamme tarkastelu on rajattu teollisuuden PK-yrityksiin. Tämä ryhmä on oikeutettu kehitysalueen korotettuihin poistoihin ja muodostaa suurimman osan kehitysalueen korotettuja poistoja hyödyntävistä yrityksistä.¹⁵ Lisäksi keskitymme pääasiassa yrityksiin, joiden liikevaihto on yli 500 000 euroa, koska tässä ryhmässä käyttö on yleisempää. Aineistorajaus tehdään vuoden 1999 liikevaihdon suhteen, eli ennen aluemuutosta. PK-yritysrajaus tarkoittaa, että aineistossa on mukana vuonna 1999 enintään 20 milj. euron liikevaihdon yritykset. Pääanalyyssissä siis tarkastellaan joukkoa, jonka odotetaan reagoivan muutokseen voimakkaammin korkeamman käyttöasteen vuoksi. Lisäksi esitetään tuloksia myös kaikille teollisuuden PK-yrityksille, jolloin mukana ovat myös pienimmät alle 500 000 euron liikevaihdon yritykset.

Tarkastelemme vaikutuksia kehitysalueiden korotettujen poistojen käyttöön, yritysten poistoihin ja poistoasteeseen sekä investointeihin. Pääasiallisena tarkastelun kohteena on käyttöomaisuuden poistot ja investoinnit, mutta esitämme tuloksia myös koskien tuotantorakennuksia sekä kokonaispoistoja ja -investointeja.

4.5.4. Tulokset

Kuviossa 13 on esitetty tulokset kehitysalueen korotettujen poistojen vaikutuksista teollisuuden PK-yrityksiin, joiden liikevaihto vuonna 1999 on vähintään 500 000 euroa ja enintään 20 milj. euroa. Koerymänä tässä tarkastelussa ovat kehitysaluestatuksen vuonna 2000 menettäneillä alueilla olevat yritykset, joiden maksimipoistoaste laski 37,5 prosentista 25 prosenttiin. Koerymän koko on 293 yritystä vuonna 1999. Verrokkiryhmänä ovat yritykset, joilla kehitysalueen poistoissa ei tapahdu muutosta.

¹⁵ PK-yrityksiä suuremmat yritykset menettivät oikeuden kehitysalueen korotettuihin poistoihin vuonna 1998.

Kuvioissa esitetään yläpaneelissa estimaatit erikseen koeryhmälle ($\gamma_m + \delta_m$) ja kontrolliryhmälle (γ_m) suhteessa muutosta edeltäneeseen vuoteen 1999.¹⁶ Alapaneelissa on näiden estimaattien vuosittaiset erotukset eli ns. vuosittaiset erotusten-erotus -kertoimet (δ_m). Kuvioissa on mukana 3 vuotta ennen muutosta ja 5 vuotta muutoksen jälkeen (mukaan lukien muutosvuosi). Regressioestimaattien lisäksi kuvioissa on 95 %:n luottamusvälit. Kuvioissa estimaatit ennen vuotta 2000 näyttävät trendejä ennen aluemuutosta. Niiden tarkastelulla voidaan arvioida samansuuntaisten trendien oletuksen uskottavuutta. Ero kehityksessä vuodesta 2000 eteenpäin kuvaa aluemuutoksen keskimääräistä vaikutusta koeryhmässä.

Kuvioissa näkyy voimakas lasku kehitysalueen poistojen ilmoittaneiden yritysten osuudessa koeryhmässä aluemuutoksen jälkeen, vaikka ennen aluemuutosta kehitys on samanlainen ryhmien välillä. Osuus laskee neljässä vuodessa noin 6 %-yksikköä vuoteen 2003 mennessä. Koeryhmän keskiarvo ennen muutosta oli 7,5 %, joten tämä lasku on noin 80 % siihen suhteutettuna. Alueellinen asetelma aiheuttaa siis odotetusti voimakkaan muutoksen kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöasteessa. Käyttöasteen useamman vuoden kestävä sopeutuminen voi selittyä mahdollisesti kahdella seikalla: i) tehtyjen investointien menoja voi vähentää korotetuilla poistoilla ensimmäiset kolme vuotta (eli esim. vuoden 1999 investointeja voi vähentää korkeammalla prosentilla vielä vuosina 2000 ja 2001) ja ii) yritykset saattavat oppia vähitellen, etteivät ne enää kuulu kehitysalueelle.

Kehitysaluestatuksen poistuminen aiheuttaa myös tilastollisesti merkitsevän laskun keskimääräisessä poistoasteessa.

Selvistä ja tilastollisesti merkitsevistä negatiivisista käyttöasteen ja poistoasteen muutoksista huolimatta politiikkamuutos ei aiheuta laskua treatment-ryhmän käyttöomaisuuden investointi-intensiteetissä (käyttöomaisuuden menojäännöksen lisäys jaettuna vuoden 1999 liikevaihdolla).¹⁷ Tälle vasteelle pisteestimaatit ovat kaikkina muutoksen jälkeisinä vuosina *positiivisia*. Tämä tulos antaa vahvaa viitettä siitä, että korkeamman maksimipoistoasteen poistuminen treatment-alueella ei laskenut sillä sijaitsevien yritysten keskimääräistä käyttöomaisuuden investointi-intensiteettiä.

Taulukko 5 esittää erotusten erotus -estimaatit käyttäen periodeja ennen ja jälkeen politiikkamuutoksen (δ). Sarakkeissa 1–3 raportoidaan estimaatit kuviota

¹⁶ Vuosikertoimet on estimoitu erikseen koe- ja kontrolliryhmälle, eli mukana on vain γ_m ja kontrollimuuttujat. Koeryhmälle estimoidut vuosikertoimet vastaavat parametrien summaa $\gamma_m + \delta_m$ edellä esitetystä yhteisessä regressiossa.

¹⁷ Käyttöomaisuuden menojäännöksen lisäys korreloi voimakkaasti Tilinpäätöstilaston investointimuuttujan kanssa (korrelaatio on 0,93). Sitä voidaan siis perustellusti mitata investointitoiminnan aktiivisuutta. Käytämme tästä syystä analyysissämme investointivasteena menojäännöksen lisäystä, jonka kattavuus on parempi.

9 vastaaville vasteille ja sarakkeissa 4–8 täydentäviä tuloksia euromääräisille vasteille.¹⁸ Edellisten havaintojen mukaisesti kehitysalueen poistojen käyttöaste laskee koeryhmässä keskimäärin 3 %-yksikköä tarkasteluperiodilla aluemuutoksen jälkeen ja estimaatti on tilastollisesti merkitsevä 1 %:n merkitsevyytasolla. Poistoaste laskee 1,5 %-yksikköä ja vaikutus on tilastollisesti merkitsevä 1 %:n merkitsevyytasolla. Tämä vastaa noin 6,5 % laskua poistoasteessa suhteessa treatment-ryhmän vuoden 1999 keskiarvoon. Käyttöomaisuuden menojäännöksen lisäys suhteessa vuoden 1999 liikevaihtoon kasvaa koeryhmässä keskimäärin 0,5 %-yksikköä verrattuna kontrolliryhmään, mutta ero ei ole tilastollisesti merkitsevä.

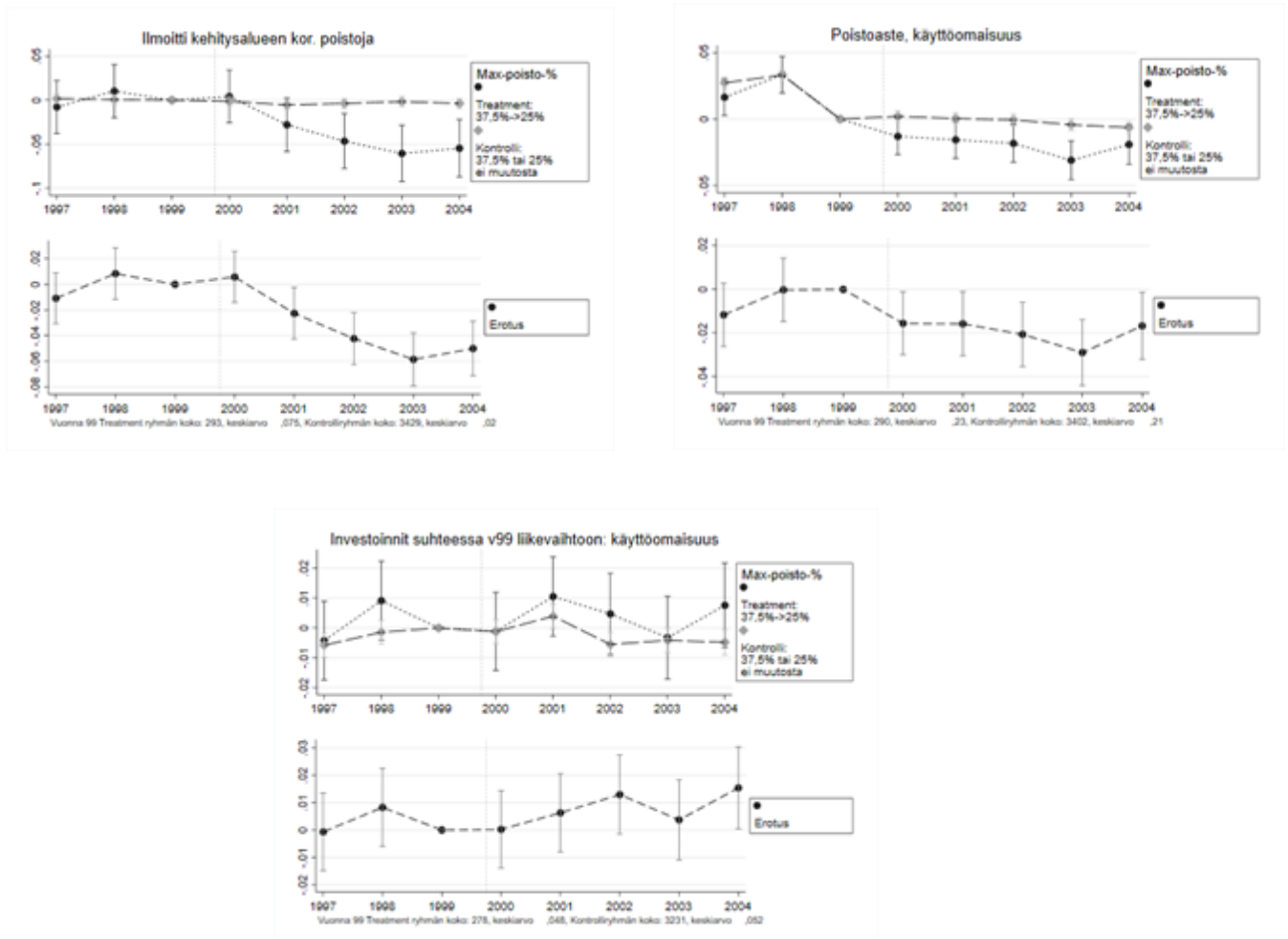
Euromääräisistä muuttujista käyttöomaisuuden poistot laskevat treatment-ryhmässä noin 7000 euroa kontrolliryhmään verrattuna. Tämä vaikutus on tilastollisesti merkitsevä 10 %:n merkitsevyytasolla. Estimoitu vaikutus on lähes 10 % verrattuna koeryhmän keskiarvoon, joten tämä on kohtalainen lasku poistoissa. Kokonaispoistojen estimaatti on -16000, joka on n. 13 % koeryhmän keskiarvosta, mutta estimaatin tilastollinen tarkkuus on matalampi. Vaikutus kehitysalueiden kokonaispoistojen euromäärään on hyvin lähellä nollaa eikä estimaatti ole tilastollisesti merkitsevä.¹⁹ Vaikutus kaikkien omaisuusluokkien yhteenlasketun menojäännöksen lisäykseen on positiivinen, mutta tulos ei ole tilastollisesti merkitsevä. Piste-estimaatit ovat 2000 euroa käyttöomaisuudelle ja 1500 euroa kaikille omaisuusluokille yhteensä.

Huomattavaa on, että kaikkien investointivasteiden piste-estimaatit ovat positiivisia. Mikäli kehitysalueen korotetut poistot toimisivat tavoitellulla tavalla, eli lisäisivät investointeja, niiden poistamisen pitäisi pienentää investointeja. Positiiviset piste-estimaatit kertovat kuitenkin siitä, että tutkimuksen otoksessa kannustimen poistaminen ei vähentänyt investointeja vaan pikemminkin lisäsi niitä keskimäärin, jos vaikutti mitenkään.

¹⁸ Euromääräisissä vasteissa suurimmilla yrityksillä on jakauman vinoudesta johtuen suuri painoarvo, ja osittain tästä syystä myös tilastollinen tarkkuus on heikompi. Näiden vasteiden tarkastelu on kuitenkin hyödyllinen lisä tulosten tulkinnassa ja sen arvioinnissa, kuinka paljon tuloksia voi selittää suurempien yritysten käyttäytymisvaikutukset. Suhteelliset vasteet kertovat taas paremmin kaikkien yritysten keskimääräisistä reaktioista. Kuviot euromääräisten vasteiden kehitykselle koe- ja kontrollialueilla on liitekuviossa 3.

¹⁹ Kehitysalueen poistoja ei havaita omaisuusluokittain, jonka seurauksena erillinen estimaatti käyttöomaisuuden poistoille ei ole saatavilla. Pientä positiivista estimaattia voi selittää yksittäisten suurten yritysten reunahavainnot (esim. rakennusinvestoinnit). Tätä arviota tukee se, että kun suurimmat euromääräiset kehitysalueen korotetut poistot rajataan positiivisten arvojen 98. prosenttipisteeseen, saadaan piste-estimaatiksi -425.3 (keskihajonta 584.9).

Kuvio 13. Kehitysalueen korotettujen poistojen poistumisen vaikutukset, PK-teollisuus, liikevaihto 0,5–20 milj. eur



Yläpaneeleissa kuvataan kehitys suhteessa vuoteen 1999 erikseen treatment- ja kontrolliryhmissä ja alapaneeleissa erotuksen (treatment – kontrolli) kehitys suhteessa vuoteen 1997. Pisteet ovat regression piste-estimaatteja ja hakaset kuvaavat 95 %:n luottamusvälejä. Y-akseli prosenttiyksikköä tai tuhansia euroja euromääräisissä muuttujissa. X-akselilla vuodet 1997–2004, aluemuutos vuonna 2000 erotettu katkoviivalla. Kuvioiden alapuolella on treatment-ryhmän koko ja keskiarvo vuonna 1999.

Taulukko 5. Estimoidut vaikutukset, PK-teollisuus, liikevaihto 0,5–20 milj. eur

	Suhteelliset vastemuuttajat (1-3)			Euromääräiset vastemuuttajat (4-8)				
	Ilmoitti kehitysalueen korotettuja poistoja	Poistoaste: käyttöomaisuus	Investoinnit (menojäännöksen lisäys) suhteessa v. 99 liikevaihtoon: käyttöomaisuus	Poistot: käyttöomaisuus	Menojäännöksen lisäys: käyttöomaisuus	Poistot: yhteensä	Menojäännöksen lisäys: kaikki omaisuusluokat yhteensä	Kehitysalueen kor. poistot: kaikki omaisuusluokat yhteensä
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Erotusten erotus	-0.0303*** (0.0117)	-0.0154*** (0.00498)	0.00491 (0.00406)	-7000.2* (3643.5)	2032.8 (7600.1)	-16170.4 (13694.0)	1519.2 (12641.7)	173.3 (816.7)
Aluemuutoksen jälkeen	-0.00610* (0.00336)	-0.0326*** (0.00231)	0.00176 (0.00216)	12475.8*** (1850.5)	-12970.2*** (4765.1)	85708.2*** (23569.8)	-6835.0 (7726.3)	-2058.5* (1056.3)
Observations	26549	26340	25532	26549	26549	25587	26549	26549
Adjusted R-squared	0.006	0.038	0.013	0.025	0.012	0.003	0.012	-0.002
Yritysten lukumäärä	3772	3758	3554	3772	3772	3692	3772	3772
Treatmentryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.228	0.0482	73356.4	121377.0	129188.4	178198.3	2441.6
Treatmentryhmän koko vuonna 1999	293	290	278	293	293	277	293	293
Standard errors in parentheses								
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01								

Liitetaulukko 1 ja liitekuvio 4 raportoivat tulokset kaikki teollisuuden PK-yritykset kattavalle otokselle, eli sisältäen myös pienemmät yritykset. Tulokset ovat samansuuntaisia kuin edellä esitetyt, mutta estimaatit pienempiä. Erityisesti vaikutus kehitysalueen poistojen käyttöasteeseen on selvästi pienempi, koska käyttöaste on pienempi tässä keskimäärin pienempiä yrityksiä sisältävässä otoksessa. Sama koskee käyttöomaisuuden poistoasteen estimaattia. Käyttöomaisuuden euromääristen poistojen estimaatti on hieman pienempi (-1300). Estimaattien keskivirheet ovat myös pienempiä johtuen vasteiden hajonnan pienentymisestä pienten yritysten otokseen lisäämisen seurauksena.

4.5.5. Tulosten robustisuus ja heterogeenisuus

Liitetaulukko 2 esittää tulokset vaihtoehtoisia kontrollialueita käyttäville spesifikaatioille (tulokset kontrolliryhmälle ilman Helsingin seutukuntaa vastaa tuloksia taulukossa 5). Helsingin lisääminen kontrollialueeseen tai sen sekä suurimpien kaupunkikeskittymien poistaminen kontrollialueesta vaikuttaa hyvin vähän käyttöasteen ja poistoasteen estimaatteihin. Negatiivinen vaikutus euromääräisiin käyttöomaisuuden poistoihin lähes kaksinkertaistuu supistettaessa kontrolliryhmään; se on noin -12 tuhatta euroa ja tilastollisesti merkitsevä 1 % riskitasolla kontrolliryhmän ollessa ainoastaan kehitysalueeksi jäävissä kunnissa olevat yritykset. Käyttöomaisuuden menojäännöksen lisäyksen estimaatit ovat positiivisia tai lähellä nolla, lukuun ottamatta spesifikaatiota, jossa kontrolliryhmänä on kehitysalueelle jäävät yritykset. Tässä otoksessa negatiivinen estimaatti on hyvin epätarkka johtuen otoskoon pienenemisestä (havainnot on 6 975 kun niitä on pääspesifikaatiossa 26 549).

Liitetaulukossa 3 esitetään tuloksia vaihtoehtoisille ekonometrisille malleille. Analyysin johtopäätökset ovat samat riippumatta siitä, onko mallissa kontrolloitu eri kiinteiden vaikutusten (*engl. fixed effects*) yhdistelmiä yritys-, vuosi-, toimiala- ja seutukuntatasoilla.

Liitetaulukossa 4 esitetään tuloksia interaktiomalleille, joissa tarkastellaan vaikutusten eroa yrityksen ominaisuuksista muodostettujen binääristen luokittelumuuttujien suhteen. Kehitysalueiden korotettujen poistojen käyttöaste laskee pääosin suuremmilla yrityksillä, joiden liikevaihto on yli 2 milj. euroa. Tässä joukossa myös käyttöomaisuuden poistot laskevat euromäärisesti eniten. Käyttöomaisuuden menojäännöksen lisäyksessä ei ole suuria eroja alle ja yli 2 milj. euron liikevaihdon yrityksissä. Yrityksen velkaantuneisuuden tai voittoaseman suhteen vaikutuksissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Emme myöskään havaitse tilastollisesti merkitsevää heterogeenisuutta kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöhistorian suhteen.

4.6. Johtopäätökset

EVL:n normitasosta poikkeavien korkeampien poistoasteiden salliminen on ollut viime vuosikymmeninä suosittu politiikkatoimi investointien kannustamiseksi. Tämä siitäkkin huolimatta, että yritysten korotettujen poistojen myötä saama verotuksellinen hyöty on yleisesti arvioitu pieneksi. Pientä verohyötyä tukee myös empiiriset havainnot korotettujen poistojen hyvin alhaisesta käyttöasteesta ja niitä käyttävien yritysten vähäisestä määrästä.

Tässä raportissa tarkastelimme korotettujen poistojen käyttöä ja vaikuttavuutta. Tarkastelulla jaksolla 1994–2016 on ollut käytössä useita säädöksiä, jotka sallivat poikkeaman EVL:n normitasosta. Keskeinen havaintomme on se, että yritykset hyödyntävät laajamittaisesti poistoja verotuksessa, mutta ne noudattavat pääsääntöisesti EVL:n määrittelemää normitasoa, vaikka korkeampi taso olisi käytettävissä. Tämä herättää jatkokysymyksen siitä, miksi vain pieni joukko yrityksistä hyödyntää korotettuja poistoja ja niiden tuomaa veroetua. Eräs mahdollinen selitys vähäiselle käytölle on se, että korkeamman tason käytöstä saatava verohyöty on pieni suhteessa sen hakemisen kustannuksiin (voi edellyttää sekä verotuksellisia että tilinpidollisia toimia). Toinen mahdollinen selitys on, että yritykset eivät tiedä laajamittaisesti korotetun poiston käytön mahdollisuudesta. Pidämme jälkimmäistä syytä kuitenkin epätodennäköisenä, sillä emme näe pitkään käytössä olleen kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöasteessa merkittäviä muutoksia yli ajan.

Suomessa säännönmukainen käyttöomaisuuden poistoaste on 25 %, joka tarkoittaa melko nopeata investointimenon poistoa verotuksessa. Jo lähtökohtaisesti lyhyestä investointien poistojaksotuksesta johtuen poistoasteen nosto ei vaikuta suuresti poistovirran diskontattuun nykyarvoon ja siten myös verohyöty jää pieneksi.²⁰ Mm. Yhdysvalloissa on useampia eri poistojaksotuksia eri pääomaluokille (mm. 3, 5, 7, 10, 15 ja 20 vuotta). Zwick ja Mahon (2017) tarkastelevat tilannetta, jossa yritykset saivat vähentää ensimmäisenä vuotena 50 % koko investointimenosta. Seuraavina vuosina jäljelle jäävän osan sai vähentää pääomaluokan säännönmukaisen poistojaksotuksen mukaan. Tällainen ”bonuspoisto” kasvattaa poistovirran diskontattua nykyarvoa huomattavasti enemmän esim. 20 vuoden poistojakson piirissä olevalle investoinnille verrattuna esim. 3 vuoden piirissä olevaan investointiin. Suomen tilanteessa vastaavaa bonuspoistoa ei ole ollut, vaan korotettujen poistojen politiikkatoimenpiteet ovat käytännössä lyhentäneet poistojakson pituutta pääosin samassa suhteessa kaikille pääomaluokille.

²⁰ Erityisen lyhyt poistojaksotus on alle 3 vuotta vaikuttaville investoinneille, jotka saa poistaa kokonaan menon muodostumisvuoden verotuksessa. Poistoasteen korotusten merkitystä suhteessa useaan vertailumaahan vähentää myös Suomen muita matalampi yhteisöverokanta.

Raporttimme arviointitutkimuksessa tarkastelemme korotettujen poistojen vaikuttavuutta vertaamalla yrityksiä, jotka menettivät oikeuden korkeampaan poistoasteeseen kehitysaluekartan muutoksen myötä. Verrokkiryhmän muodostivat havaittavasti samanlaiset yritykset, joilla suurin sallittu poistoaste ei muuttunut. Asetelma tuottaa tilastollisesti merkitsevän 6 %-yksikön laskun kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöasteessa ja 1,5 %-yksikön laskun keskimääräisessä poistoasteessa teollisuuden yrityksille, joiden liikevaihto oli 0,5–2 M€. Näistä muutoksista huolimatta emme havainneet tilastollisesti merkitsevää vaikutusta investointivasteissa.

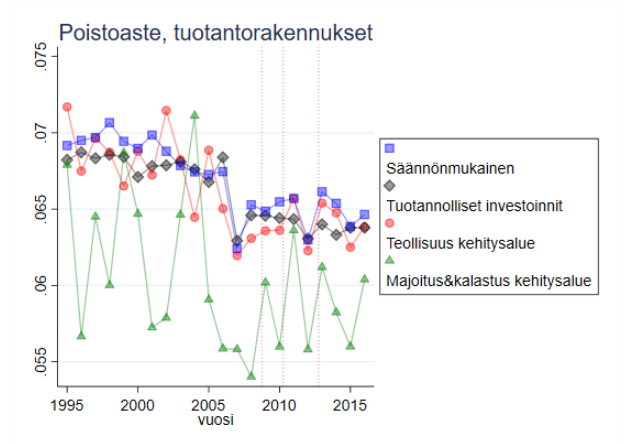
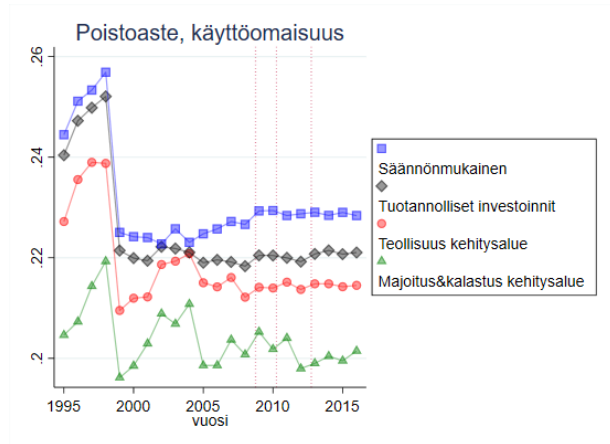
Sekä kuvailevan tarkastelumme että vaikuttavuusanalyysin tulokset tukevat sitä johtopäätöstä, että Suomessa poistoasteen korotuksilla ei ole ollut juuri merkitystä talouden kokonaisinvestointien kannalta. Käytössä olleista korotettujen poistojen toimenpiteistä syntyy hyvin pieniä suoria verotulon menetyksiä valtiolle pitkällä aikavälillä, joten tältä osin niistä ei ole suurta haittaa. Ne kuitenkin monimutkaistavat verotusjärjestelmää, aiheuttavat lainsäädäntökustannuksia ja sekä sopeutumis- että hakukustannuksia yrityksille. Säännönmukaisissa poistoasteissa pitäytymisen etuna on verojärjestelmän neutraalisuus ja sen monimutkaistamisen välttäminen.

Lähteet

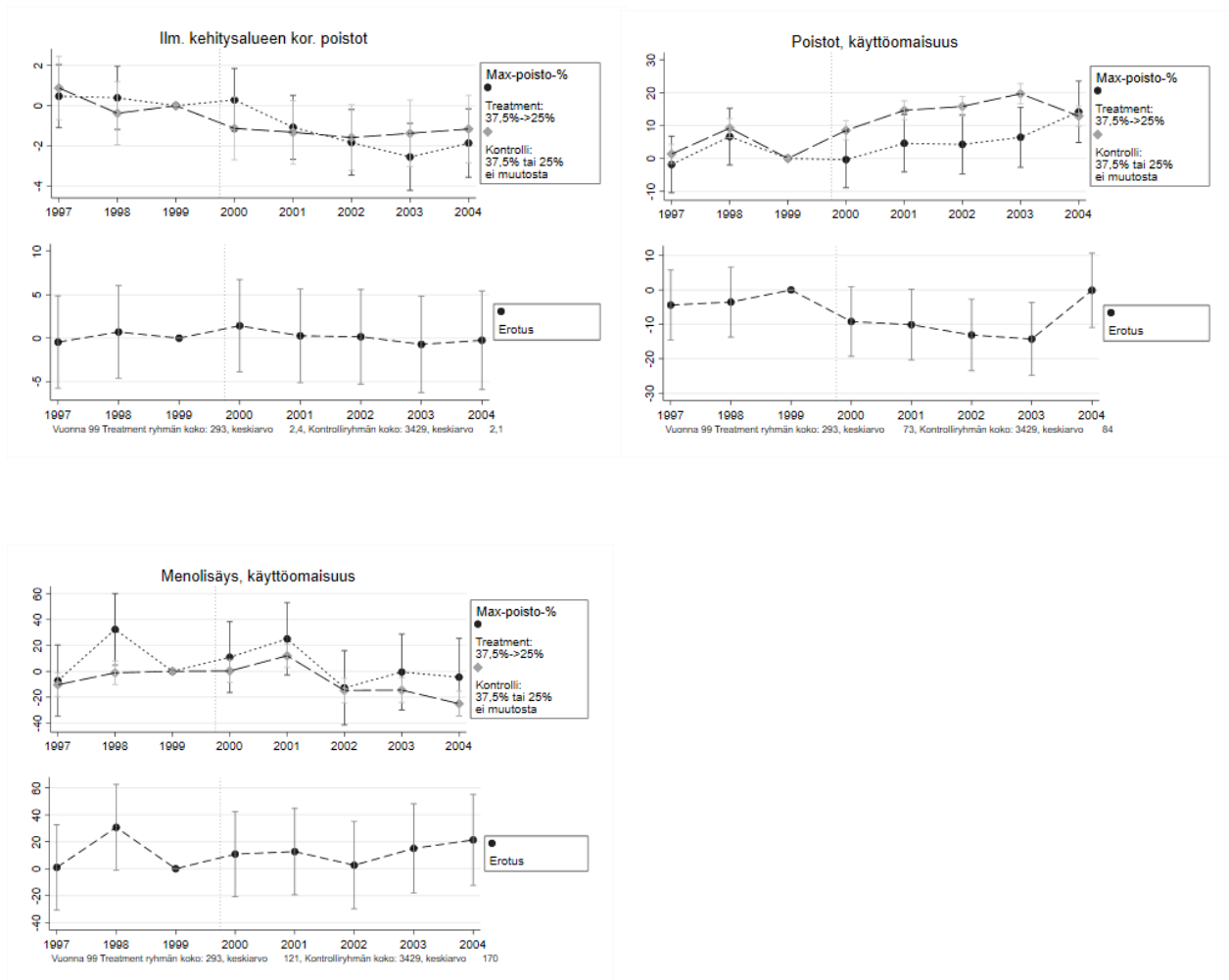
- Grönberg, Sami, 2015. Tekevätkö yritykset korotettuja poistoja? VATT Muistiot 48.
- House, Christopher & Matthew Shapiro, 2008. Temporary Investment Tax Incentives: Theory with Evidence from Bonus Depreciation. *American Economic Review*, 98(3): 737–68.
- Stein, Jeremy C., 2003. Agency, information, and corporate investment. *Handbook of the Economics of Finance*, 1: 109–163.
- Winberry, Thomas, 2015. Lumpy investment, business cycles, and stimulus policy. *American Economic Review*, 111(1), 364–396.
- Zwick, Eric, & James Mahon, 2017. Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review*, 107(1), 217–248.

Liitekuviot ja taulukot

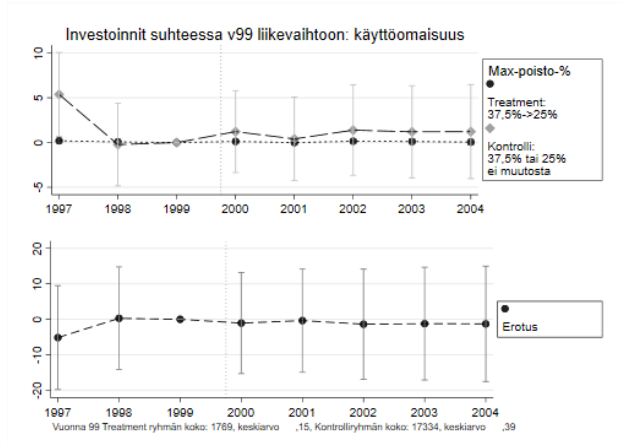
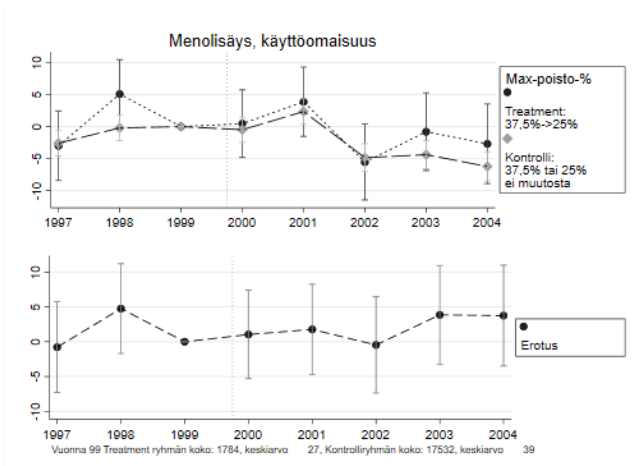
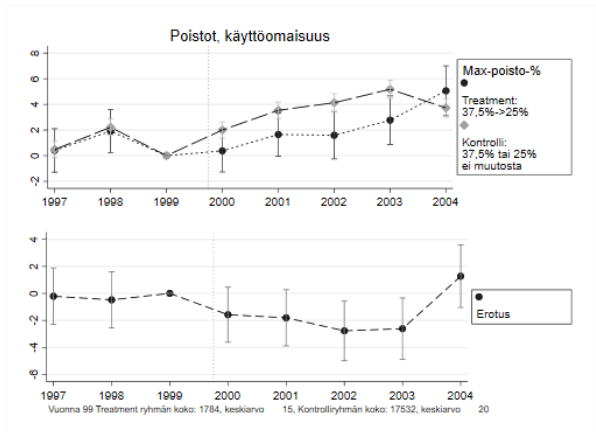
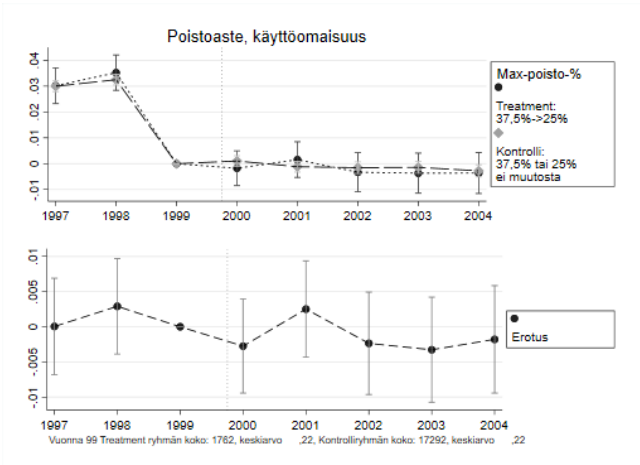
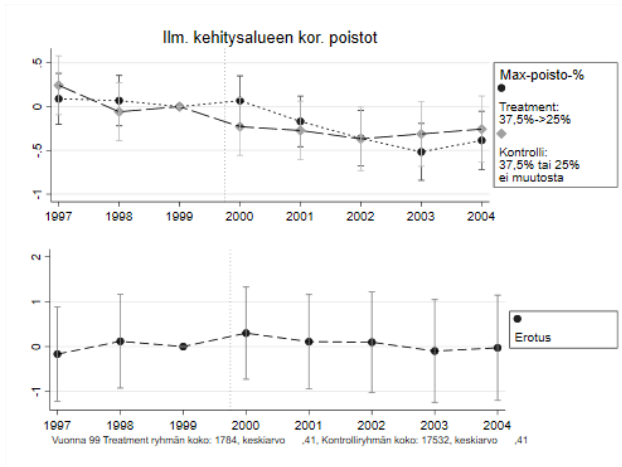
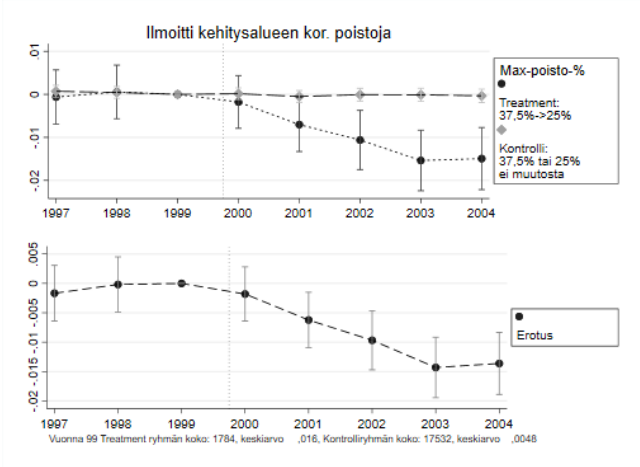
**Liitekuvio 1. Keskimääräiset toteutuneet poistoasteet verotusaineis-
tossa, 1995–2016 (kuvion 6 aikasarjat kapeammalla pystyakselin skaa-
lalla)**



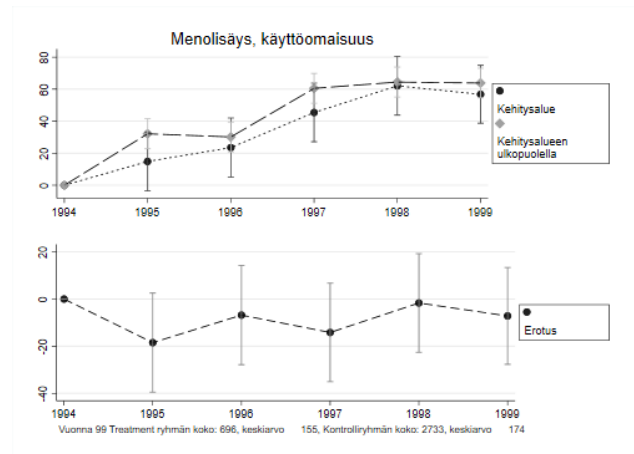
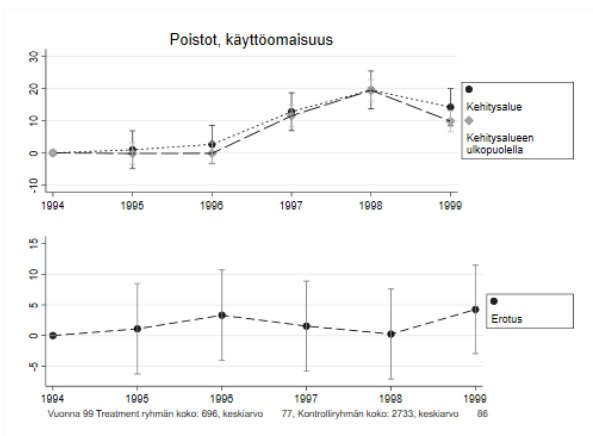
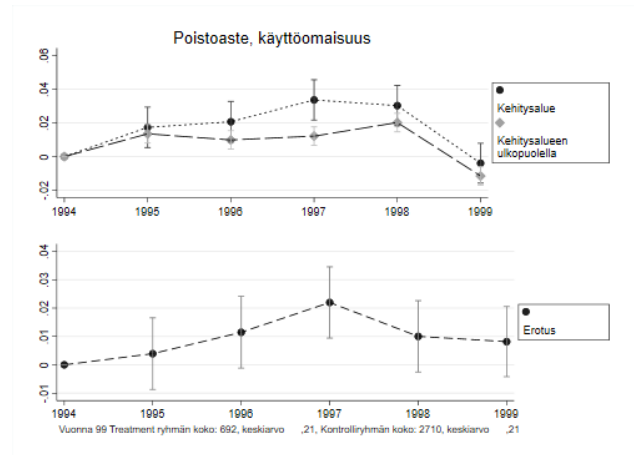
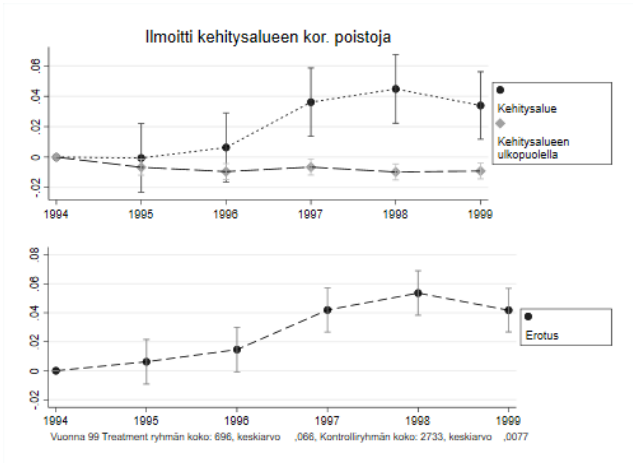
Liitekuvio 2. Kehitysalueen korotettujen poistojen poistumisen vaikutukset euromääriin vasteisiin, PK-teollisuus, liikevaihto 0,5–20 milj. eur (täydentää kuviota 9)



Liitekuvio 3. Kehitysalueen korotettujen poistojen poistumisen vaikutukset, koko PK-teollisuus



Liitekuvio 4. Muutokset kehitysalueella ja muilla alueilla vuosina 1994–1999



Liitetaulukko 1. Vaikutus teollisuuden PK-yrityksiin

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Ilm. kehitys-alueen kor. poistot	Ilmoitti kehitys-alueen kor. poistoja	Poistoaste: käyttö-omaisuus	Poistot: käyttö-omaisuus	Poistot yhteensä	Meno-lisäys: käyttö-omaisuus	Investoinnit suhteessa v99 liikevaihtoon: käyttö-omaisuus	Poistamattoman hankintamenon lisäykset yhteensä
Aluemuutoksen jälkeen	-505.7**	-0.00155*	-0.0327***	3477.0***	22894.5***	-3286.5***	-3.827	-1963.7
	(240.1)	(0.000925)	(0.00122)	(455.8)	(6116.5)	(1156.0)	(3.604)	(1869.0)
Erotusten erotus	118.1	-0.00754***	-0.00229	-1366.2*	-4345.1	560.0	0.482	-110.7
	(171.4)	(0.00256)	(0.00234)	(728.7)	(3319.9)	(1554.9)	(0.542)	(2574.0)
Havaintoja	124892	124892	123381	124892	108154	124892	123875	124892
Adjusted R-squared	-0.000	0.002	0.027	0.009	0.001	0.004	-0.001	0.004
Yritysten lukumäärä	19484	19484	19401	19484	17598	19484	19266	19484
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	413.4	0.0157	0.216	15140.2	28037.3	27449.4	0.151	39161.4
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	1784	1784	1762	1784	1508	1784	1769	1784
Standard errors in parentheses								
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01								

Liitetaulukko 2. Tulokset vaihtoehtoisille kontrollialueille

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kontrolli kaikki	Ei HKI (sama kuin taulukossa 5)	Ei HKI TKU TRE	Ei HKI TKU TRE OUL JYV	Kontrolli tukialue
	Vaste: Ilmoitti kehitysalueen kor. poistoja				
Erotusten erotus	-0.0314***	-0.0303***	-0.0277**	-0.0280**	-0.0205
	(0.0116)	(0.0117)	(0.0118)	(0.0122)	(0.0141)
Havaintoja	34509	26549	21586	19808	6975
Adjusted R-squared	0.010	0.006	0.006	0.007	0.009
Yritysten lukumäärä	4855	3772	3088	2840	1010
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.0751	0.0724	0.0662	0.0751
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	293	290	272	293
	Vaste: Poistoaste, käyttöomaisuus				
Erotusten erotus	-0.0161***	-0.0154***	-0.0165***	-0.0160***	-0.0172***
	(0.00491)	(0.00498)	(0.00509)	(0.00525)	(0.00573)
Havaintoja	34223	26340	21393	19626	6918
Adjusted R-squared	0.036	0.038	0.036	0.035	0.046
Yritysten lukumäärä	4839	3758	3075	2827	1007
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.228	0.228	0.228	0.230	0.228
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	290	290	287	269	290
	Vaste: Poistot (EUR), käyttöomaisuus				
Erotusten erotus	-6969.3*	-7000.2*	-7287.1*	-8056.4**	-12233.3***
	(3612.9)	(3643.5)	(3731.7)	(3875.9)	(4390.6)
Havaintoja	34509	26549	21586	19808	6975
Adjusted R-squared	0.023	0.025	0.028	0.028	0.034
Yritysten lukumäärä	4855	3772	3088	2840	1010
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	73356.4	73356.4	73433.8	73484.9	73356.4

Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	293	290	272	293
	Vaste: Menolisäys, käyttöomaisuus				
Erotusten erotus	4217.4	2032.8	1277.2	-413.1	-13522.9
	(7502.7)	(7600.1)	(7842.7)	(8064.8)	(9406.5)
Havaintoja	34509	26549	21586	19808	6975
Adjusted R-squared	0.014	0.012	0.011	0.011	0.010
Yritysten lukumäärä	4855	3772	3088	2840	1010
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	121377.0	121377.0	121533.4	115462.9	121377.0
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	293	290	272	293
Standard errors in parentheses					
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01					

Liitetaulukko 3. Tulosten robustisuus

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Ilmoitti kehitysalueen kor. poistoja	-0.0303***	-0.0294**	-0.0279**	-0.0221**	-0.0235**
	(0.0117)	(0.0116)	(0.0121)	(0.0111)	(0.0112)
Havaintoja	26549	26951	26549	26951	26549
Poistoaste: käyttöomaisuus	-0.0154***	-0.0157***	-0.0162***	-0.0148***	-0.0148***
	(0.00498)	(0.00494)	(0.00508)	(0.00489)	(0.00489)
Havaintoja	26340	26706	26340	26706	26340
Poistot: käyttöomaisuus	-7000.2*	-6695.2*	-6287.3*	-5775.5	-9634.2**
	(3643.5)	(3676.4)	(3765.7)	(4127.5)	(4260.6)
Havaintoja	26549	26951	26549	26951	26549
Menolisäys: käyttöomaisuus	2032.8	560.7	3629.2	3524.8	-2662.9
	(7600.1)	(7614.4)	(7853.9)	(8093.8)	(8215.0)
Havaintoja	26549	26951	26549	26951	26549
Standard errors in parentheses					
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001					
Mallien kontrollimuuttujat erotusten erotus -indikaattorien lisäksi					
Sarake 1: yritys FE, vuosi FE, toimiala (2-nro taso) FE, seutukunta FE					
Sarake 2: yritys FE, vuosi FE					
Sarake 3: yritys FE, vuosi*toimiala (2-nro) FE:t eli interaktiot, seutukunta FE					
Sarake 4: vuosi FE					
Sarake 5: vuosi FE, toimiala FE, seutukunta FE					
HKI, TKU, TRE, OUL ja JYV viittaavat Helsingin, Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seutukuntiin eli sisältävät kaupunkikeskittymän alueet.					

Liitetaulukko 4. Vaikutusten heterogeenisuus yrityksen koon, velkaantuneisuuden ja kehitysalueen korotettujen poistojen käyttöhistorian mukaan (Laajennettu taulukko)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Ilmoitti kehitys-alueen kor. poistoja	Poistoaste: käyttö-omaisuus	Poistot: käyttö-omaisuus	Menolisäys: käyttö-omaisuus
Yrityksen koko				
Erotusten erotus (EE)	-0.00439	-0.0131**	-396.5	1509.9
	(0.00875)	(0.00535)	(2468.3)	(5345.7)
EEE: yli 2M liikevaihto	-0.0763**	-0.00714	-17846.3*	-22.69
	(0.0298)	(0.0114)	(9675.9)	(20068.8)
Havaintoja	26549	26340	26549	26549
Adjusted R-squared	0.010	0.038	0.028	0.012
Yritysten lukumäärä	3772	3758	3772	3772
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.228	73356.4	121377.0
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	290	293	293
Treatment-ryhmän liikevaihto yli 2M keskiarvo vuonna 1999	0.158	0.234	159510.3	263630.6
Treatment-ryhmän liikevaihto yli 2M koko vuonna 1999	101	100	101	101
Yrityksen velkaantuneisuus				
Erotusten erotus (EE)	-0.0289*	-0.0121*	-9940.9**	102.7
	(0.0168)	(0.00731)	(4504.7)	(8038.8)
EEE: suhteellinen velka yli 50p	-0.00456	-0.00341	5374.7	4100.9
	(0.0242)	(0.0101)	(7476.0)	(15343.5)
Havaintoja	26549	26340	26549	26549
Adjusted R-squared	0.006	0.040	0.026	0.013
Yritysten lukumäärä	3772	3758	3772	3772
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.228	73356.4	121377.0
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	290	293	293

Treatment-ryhmän suhteellinen velka yli 50 p keskiarvo vuonna 1999	0.0690	0.216	101018.7	178780.5
Treatment-ryhmän suhteellinen velka yli 50 p koko vuonna 1999	145	145	145	145
Yrityksen voittoasema				
Erotusten erotus (EE)	-0.0156	-0.00510	-14302.3	-13938.7
	(0.0221)	(0.0142)	(17868.6)	(32615.6)
EEE: positiivinen voitto	-0.0161	-0.0113	7689.4	16105.9
	(0.0253)	(0.0152)	(18228.9)	(33475.7)
Havaintoja	26549	26340	26549	26549
Adjusted R-squared	0.006	0.038	0.028	0.014
Yritysten lukumäärä	3772	3758	3772	3772
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.228	73356.4	121377.0
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	290	293	293
Treatment-ryhmän liikevaihto yli 2M keskiarvo vuonna 1999	0.0811	0.235	69716.0	112184.0
Treatment-ryhmän positiivinen voitto koko vuonna 1999	259	256	259	259
Aiemman kehitysalueen kor. poistojen käytön mukaan				
Erotusten erotus (EE)	0.00768	-0.0124**	-6174.0*	2415.9
	(0.00498)	(0.00548)	(3352.9)	(8003.1)
EEE: 5 v. sisällä kehitysalueen poistoja ilmoittaneet	-0.0137	-0.00000214	-16067.8	-31561.4
	(0.0554)	(0.0137)	(15193.8)	(27722.5)
Havaintoja	26549	26340	26549	26549
Adjusted R-squared	0.077	0.039	0.026	0.012
Yritysten lukumäärä	3772	3758	3772	3772
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	0.0751	0.228	73356.4	121377.0
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	293	290	293	293
Treatment-ryhmän 5 v. sisällä kehitysalueen poistoja ilmoittaneet keskiarvo vuonna 1999	0.407	0.259	133463.2	220699.4

Treatment-ryhmän 5 v. sisällä kehitysalueen poistoja ilmoittaneet koko vuonna 1999	54	54	54	54
	Standard errors in parentheses			
	* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01			

Liitetaulukko 5. Vaikutus teollisuuden yritykset liikevaihto 0,5-20M€, muuttujat winsoroitu 98-prosenttiin

	(2)	(4)	(6)
	Ilmoitetut kehitysalueen korotetut poistot (w98)	Menolisäys: yhteensä (w98)	Menolisäys: käyttöomaisuus (w98)
Aluemuutoksen jälkeen	-1360.6***	8653.4***	2822.9
	(431.3)	(2662.7)	(1801.4)
Erotusten erotus	-425.3	2040.6	20.70
	(584.9)	(5798.7)	(3791.7)
Havaintomäärä	28 938	28 938	28 938
Adjusted R-squared	0.004	0.013	0.015
Yritysten lukumäärä	4106	4106	4106
Treatment-ryhmän keskiarvo vuonna 1999	2342.1	123550.3	89340.3
Treatment-ryhmän koko vuonna 1999	311	311	311
Standard errors in parentheses			
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01			

5. Yritysverotukien määrittely ja luokittelu

Seppo Kari

Johdanto

Viime vuosina yritystukijärjestelmää on pyritty kehittämään kustannustehokkaammaksi ja paremmin osuvaksi sellaisiin kohteisiin, joissa tuet korjaisivat markkinamekanismin puutteita. Tässä työssä on tarkasteltu sekä suoria tukia että verotukia. Yritysverotukien osalta työ on havaittu hankalaksi, koska yritysverotuiksi on lueteltu suuri, luonteeltaan heterogeeninen joukko verotukia (TEM 2020, VM 2017).

Verotukien selvittämisen ensisijainen tavoite ei sinänsä ole – termistä verotuki huolimatta – taloudellisen tuen luonteisten verosäännösten kartoittaminen. Tavoite on pikemminkin löytää verotulon menetyksiä aiheuttavat säännökset, jotka poikkeavat veromuodon perusrakenteesta. Toisaalta verotukianalyysin voi odottaa tuottavan hyödyllistä tietoa myös tukipolitiikan tarpeisiin.

Verotukianalyysissä verotukea aiheuttavat säännökset tunnistetaan vertailemalla verojärjestelmän säännöksiä ns. normiverojärjestelmään. Löydetyt poikkeamat katsotaan verotukea aiheuttaviksi. Tämä lähestymistapa tuottaa joidenkin veromuotojen kohdalla heterogeenisen kokoelman säännöksiä, joiden tausta ja tavoitteet vaihtelevat selvästi (ks. tämän raportin luku 2). Osaan poikkeamista voi liittyä taloudellisen tuen piirteitä, osan taustalla taas ovat täysin toisenlaiset tavoitteet, kuten verotuksen yksinkertaistaminen ja toimeenpanon helpottaminen tai veromuodon muiden säännösten tai rakenteellisten piirteiden aiheuttamien ongelmien korjaaminen.

Joidenkin veromuotojen kohdalla normiverojärjestelmän määrittelemine on vaikeaa. Normin perustaksi ei ole välttämättä löydettävissä riittävän yksiselitteistä käsitystä veromuodon perusrakenteesta, jolloin verotuiksi tunnistettujen säännösten luonne verotukena tai veromenetystä aiheuttavana jää epäselväksi.

Yritysverotukien käsitteen kannalta nykyisen verotukiraportoinnin yksi ongelma on, että verotukien luokittelu ei lähtökohtaisesti sisällä erottelua yrityksiin kohdistuviin verotukiin. VM:n verotukiraporteissa verotuet ryhmitellään verolajin mukaan, mikä ei heijasta tyydyttävällä tavalla sitä, mihin veronmaksajaryhmään verotuki kohdistuu ensivaiheessa.

Tukipolitiikan näkökulmasta yritysverotukien määrittelyyn liittyvät hankaluudet ovat yhdistelmä edellä kuvatuista ongelmista. Näistä ensimmäinen on siis se, että verotukianalyysi voi tunnistaa verotuiksi joukon säännöksiä, joiden

tavoitteet ovat vaihtelevia ja vain osalla on selkeä tukemistavoite. Toiseksi verotukia ei verotukianalyyseissä luokitella ensisijaisesti sen mukaan, miten ne kohdistuvat yrityksiin ja muihin veronmaksajaryhmiin.

Tässä luvussa arvioidaan alustavasti tapoja kehittää verotukien selvittämisessä sovellettujen menetelmien ja luokittelujen kehittämistä siten, että epäselvyydet verotuiksi tunnistettujen säännösten tukiluonteesta vähenisivät erityisesti yrityksiin kohdistuvien tukien kohdalla. Aluksi käsitellään verotukianalyysiä yleisesti ja tämän jälkeen yritysverotukiin liittyviä kysymyksiä.

Verotukianalyysin kehittäminen

Verotukien raportointia olisi mahdollista kehittää siten, että verotukea aiheuttaviksi säännöksiksi tunnistettaisiin säännökset, joihin liittyy taloudellisen tuen piirteitä. Tämä voidaan tehdä muuttamalla normiverojärjestelmää ottamaan huomioon edellä mainittuja näkökohtia liittyen mm. verotuksen yksinkertaistamiseen ja toimeenpanon helpottamiseen.

Vaihtoehtoinen tapa olisi ottaa käyttöön täydentäviä kriteerejä, jotka säännöksen olisi täytettävä, jotta se voitaisiin katsoa verotukea aiheuttavaksi. Näitä lisävaatimuksia on käsitelty luvussa 2. Siinä lueteltiin kuusi erilaista aiemmassa verotukikeskustelussa esillä ollutta vaatimusta, joiden tavoitteena on fokusoida verotukien joukkoa eri tavoin. Ne rajaavat tarkastelua tuen luonteisiin säännöksiin, sellaisiin veromuotoihin, joille voidaan määritellä suhteellisen riidaton normiverojärjestelmä, ja sellaisiin normista poikkeaviin säännöksiin, joiden tavoite ei ensisijaisesti liity verotuksen toimeenpanon helpottamiseen tai verorakenteen puutteiden korjaamiseen.

Suomessa normiverojärjestelmästä poikkeavista säännöksistä käytetään nimitystä verotuki. Se kuvaa huonosti verotuiksi tunnistettujen säännösten sisältöä ja on voinut synnyttää väärinkäsityksiä tukipolitiikkaa koskevassa keskustelussa. Englanninkielisissä maissa käytetään usein nimitystä "tax expenditure" ja ruotsin kielessä termiä "skatteutgift". Nämä viittaavat tukemisen sijasta veroton menetykseen tai verotukseen sisältyvään menoerään. Suomessakin käytettiin verotukiraportoinnin valmisteluvaiheessa 1980-luvulla termiä "veromeno", jonka voi arvioida kuvaavan varsin hyvin nykyisessä verotukiraportoinnissa verotuiksi tunnistettuja säännöksiä.

Veromeno -termin ottaminen uudelleen käyttöön vapauttaisi samalla verotuki-termin koskemaan tuen luonteisia veromenoja. Tämä sopisi hyvin raportoinnin kehittämiseen siten, että veromenot alettaisiin luokitella veromenon/-tuen tyyppin mukaan siten että taloudellisiin tukiin rinnastettavat säännökset olisivat oma ryhmänsä ja muut säännökset luokiteltaisiin niistä erilleen esimerkiksi 1–2 ryhmään veromenon/-tuen tyyppin mukaan.

Yritysverotuen käsite ja luokittelu

Yritysverotukien määrittelyyn liittyy edellä todetusti kaksi kysymystä: 1) miten erotella verotukien heterogeenisesta joukosta esiin sellaiset verotuet, jotka ovat rinnastettavissa suoriin tukiin ja 2) miten erottaa yrityksiin kohdistuvat verotuet kotitalouksiin ja muihin tahoihin kohdistuvista verotuista?

Ensimmäiseen kysymykseen on Suomessa aiemmin pyritty hakemaan vastausta luokittelemalla verotuet säännöksen luonteen mukaan. Tällaisia luokituksia ovat esittäneet mm. TEM (2020) ja VM (2017).

Myös ulkomailla verotukien tukiluonnetta on pyritty saamaan esiin luokittelemalla tai rajaamalla tuet. OECD (1996) luettelee kuusi täydentävää ehtoa säännöksen katsomiseksi verotueksi. Osa näistä ehdoista pyrkii tarkentamaan verotukien joukon tuen luonteisiin säännöksiin. Tämän raportin luvussa 2 on esitelty lisäksi amerikkalaista kirjallisuutta liittyen verotukianalyysin kehittämiseen. Myös siinä yksi kysymys on ollut tuen luonteisten säännösten erottelu muista verotuista. Tuossa keskustelussa ei kuitenkaan näyttäisi muodostuneen vakiintunutta käsitystä luokitusten perusteista.

Seuraavassa luonnostellaan verotukien luokittelutapa, jolla pyritään erottamaan yritystuen kaltaiset verotuet muista verotuista.

Luokittelu on kolmiportainen ja siinä sovellettavat pääkriteerit ovat säännöksen valikoivuus tai määräaikaisuus sekä säännöksen pääasiallinen tavoite. Taloudelliseen tukeen rinnastettavalta verotuelta (luokka 1) edellytetään valikoivuutta tai määräaikaisuutta ja sen pääasiallisen tavoitteen tulee liittyä taloudellisen ohjaamiseen tai talousyksiköiden taloudellisen aseman helpottamiseen.

Toiseen ryhmään luokitellaan verotuet, jotka eivät ole valikoivia/määräaikaisia tai säännöksen tavoitteeseen liittyy muita näkökohtia kuin käyttäytymisen ohjaaminen tai taloudellisen aseman parantaminen. Muut tavoitteet liittyvät usein verojärjestelmän toimivuuden parantamiseen, millä viitataan mm. verotuksen toimeenpanon helpottamiseen ja muiden säännösten aiheuttamien ongelmien korjaamiseen. Toimivuuden keskeiseksi kriteeriksi olisi mahdollista asettaa ns. hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien toteutuminen (neutraalisuus,¹⁴⁴ oikeudenmukaisuus, hallinnollinen yksinkertaisuus).

Kolmanteen ryhmään luokitellaan muut verotuiksi katsotut verosäännökset.

¹⁴⁴ Neutraalilla verotuksella pyritään taloudelliseen tehokkuuteen. Toisaalta taloudellista tehokkuutta voidaan pyrkiä edistämään vääristävillä säännöksillä esim. silloin kun markkinamekanismi ei tuota tehokasta tulosta (ulkoisvaikutukset, epäsymmetrinen informaatio jne.), esimerkiksi TKI-tuet. Nämä verosäännökset kuuluvat ryhmään 1.

Verotukien luokitus kriteereineen olisi seuraava:

1. Taloudellisiin tukiin rinnastettavissa olevat verotukisäännökset

- säännös tuottaa verovelvolliselle veroedun ja on joko valikoiva (kohdentuu rajattuun toimintoon ja verovelvollisryhmään) tai määräaikainen
- säännöksen tavoite on taloudellisen käyttäytymisen ohjaaminen tai talousyksiköiden taloudellisen aseman helpottaminen; säännöksen tavoitteissa ei korostu verojärjestelmän toimivuuden parantaminen (esimerkiksi verotuksen toimeenpanon helpottaminen tai muiden verosäännösten aiheuttamien haitallisten vaikutusten korjaaminen)

2. Säännökset, joihin liittyy taloudellisen tuen piirteitä, mutta jotka eivät ole taloudellisiin tukiin rinnastettavissa

- säännös tuottaa veroedun, mutta se ei ole valikoiva tai määräaikainen, tai
- säännöksen ensisijainen tavoite ei ole taloudellisen käyttäytymisen ohjaaminen tai taloudellisen aseman helpottaminen; muilla tavoitteilla, kuten verojärjestelmän toimivuuden parantamisella, on iso painoarvo;
 - verojärjestelmän toimivuuden kriteeri on ns. hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien toteutuminen

3. Säännökset, joihin ei liity taloudellisen tuen piirteitä

- säännös tuottaa veroedun tai verojen kiristymisen (verosanktio); se voi olla valikoiva tai määräaikainen
- säännöksellä ei ole lainkaan ohjaamiseen tai taloudellisen aseman helpottamiseen liittyviä tavoitteita; säännöksen tavoitteet liittyvät muuhun kuten verotuksen toimivuuden parantamiseen

Tämän luokittelun esittäminen kaikista verotukea aiheuttavista säännöksistä parantaisi sekä verojärjestelmän että verotukiraportoinnin läpinäkyvyyttä ja erityisesti se tarjoaisi työkaluja tukipolitiikan tarpeisiin.

Luokittelu vaatii tarkentamista ja muuta kehittämistä. Se nojaa pitkälti kahteen kriteeriin, säännöksen valikoivuuteen ja säännöksen ensisijaiseen tavoitteeseen. Tulee arvioida ovatko nämä kriteerit riittävät vai tulisiko kriteeristöä täydentää. Lisäksi on muodostettava käsitys siitä, mihin rajalinjat vedetään. Esimerkiksi kuinka valikoiva säännöksen tulee olla, jotta se luetaan 1. luokkaan.

Yksi esimerkki nykyisin verotukea aiheuttavaksi luokitelluista elinkeinoverotuksen säännöksistä, jotka saattaisivat olla luettavissa ryhmään 2, on käyttöomaisuuden säännönmukaiset poistot. Säännösten voi arvioida tuovan veroetua silloin kun poisto ylittää pitoajan mukaisen poiston. Esimerkiksi irtaimen käyttöomaisuuden (koneet, laitteet ja kalusto) osalta 25 prosentin poistoaste on

korkea pitkän käyttöajan koneille, joiden pitoajan mukainen poistoaste saattaa olla 10–15 prosenttia.¹⁴⁵ Säännösten piirissä ovat kuitenkin kaikki elinkeinonharjoittajat, mikä tarkoittaa sitä, että säännökset eivät ole selektiivisiä. Lisäksi yhtä yhden poistoasteen soveltamista pitoajaltaan hyvin erilaisiin investointi-hyödykkeisiin voidaan perustella verotuksen yksinkertaistamisella.

Määräaikaiset ja kohdennetut korotetut poistot kuuluvat sen sijaan selvästi ryhmään 1. Vastaavasti voidaan kysyä, miten tulisi käsitellä irtaimen käyttöomaisuuden luovutushinnan vähentäminen poistoryhmän yhteisestä menojäännöksestä. Verotukiselvityksissä se luokitellaan verotukea aiheuttavaksi. Ryhmään 1 se ei ole luokiteltavissa, koska säännös ei ole valikoiva eikä määräaikainen. Säännöksen perustelut liittyvät verotuksen yksinkertaistamiseen, joten se tulisi ehkä sijoittaa ryhmään 3.

Tämä luokittelu olisi kehitettävissä riittävän selkeäksi niin, että sen hyödyntäminen käytännössä olisi suhteellisen ongelmaton. Yhtenäisten kriteerien luominen vaatii kuitenkin käytännössä ennen soveltamista kaikkien verotukien läpikäymisen ja kriteerien kokeellisen soveltamisen eri veromuotoihin.

Toinen rajaamiseen liittyvä kysymys liittyy tarpeeseen erotella yrityksiin kohdistuvat verotuet muihin verovelvollisryhmiin kohdistuvista verotuista. Tämän tehtävän osalta aiemmat yritykset ovat jääneet vajavaisiksi. Esim. TEM (2020) tai VM (2017) eivät suoraan määrittele, miten julkaisuissa lueteltu verotukien joukko on rajattu tältä osin. Rajaus on mahdollisesti tehty täysin harkinnanvaraisesti.

Rajaaminen yritystoimintaan kohdistuviin verotukiin tulisi kuitenkin tehdä läpinäkyvästi, selkeisiin periaatteisiin perustuen. Taloustieteen tutkimustieto eri veromuotojen insidenssistä, kohtaannosta ei ehkä ole tässä hyödyllinen lähtökohta. Sen hyödyntämiseen liittyy käsitteellisiä ja käytännöllisiä ongelmia.

Yksi vaihtoehto on määritellä yrityksiin kohdistuviksi verotuksiksi kaikki välittömän verotuksen elinkeinoverotuksen ja omistajien tuloverotuksen verotuet¹⁴⁶ sekä välillisen verotuksen ne verotuet, jotka koskevat hyvin rajattuja toimialoja tai toimintoja. Tämän kriteerin viimeistely soveltamiskelpoiseksi edellyttää eri veromuotojen ja verotukien läpikäymistä ja kriteerin käytön testaamista.

¹⁴⁵ NOU (2014) tarkastelee eri investointikohteiden kulumisasteita ja veropoistojen poikkeamista niistä.

Inflaatio vaikuttaa arvioon siitä, milloin historiallisesta hankintamenosta tehty poisto ylittää pitoajan mukaisen oikean poiston. Tässä se on sivuutettu, mutta kysymystä tarkastellaan raportin luvussa 2.

¹⁴⁶ Mukaan lukien mm. kiinteistöverotuksen ja perintöverotuksen yrityksiä ja yrittäjiä koskevat säännökset.

Yhteenveto

Edellä on tarkastelu yritysverotuen käsitteen täsmentämistä ja yritysverotukien luokittelua. Luvun alussa arvioitiin, että verotukien käsitteistössä ja tunnistamiskäytännöissä on tarvetta kehittämiselle. Yksi etenemissuunta olisi pyrkiä luokittelemaan verotuet niiden tukiluonteen mukaan. Tämä vahvistaisi verotukiraportoinnin läpinäkyvyyttä ja palvelisi myös verotukien vertailua suoriin tukiin.

Luvussa luonnosteltiin kriteerit verotukien luokitteluksi kolmeen luokkaan. Pääkriteerit olivat selektiivisyys tai määräaikaisuus ja se, onko säännöksen ensisijainen tavoite verovelvollisten käyttäytymisen ohjaaminen tai taloudellisen aseman helpottaminen. Jos molemmat kriteerit täyttyvät säännös luokitellaan taloudellisen tuen luonteiseksi verotueksi.

Toinen määrittelykysymys, joka tulisi ratkaista pyrittäessä seulomaan verotuista yritystuen kaltaiset säännökset, on se, milloin tuen arvioidaan kohdistuvan yrityksiin. Tältä osin selkeiden kriteerien kehittäminen on hankalaa ja sovellettavissa oleva ratkaisu on ehkä löydettävissä verolajien luokittelusta. Välittömän verotuksen osalta elinkeinoverotuksen ja yrittäjiin kohdistuvat verotuet luettaisiin tähän ryhmään ja niiden lisäksi välillisen verotuksen verotuet, jotka kohdistuvat suppeisiin verovelvollisryhmiin tai taloudellisiin toimintoihin.

Luvussa jätettiin auki se kysymys, tulisiko verotukien luokittelu toteuttaa verotukien kartoittamisen yhteydessä vai osana tukipolitiikan arvioimista.

Lähteet

NOU (2014): Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Norges offentlige utredninger 2014:13.

OECD (1996): Tax expenditures – recent experiences. OECD, Paris.

TEM (2020): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20.

TEM (2022): Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:30.

VM (2017): Yritystukien uudistamista koskeva työryhmä: ensimmäinen vaihe, verotuet. Muistio, valtiovarainministeriö, 10.11.2017.