



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 12/2017

Verotus

Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti



Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-838-5 (pdf)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Tärkkan

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Helmikuu 2017	
Tekijät	Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä		
Julkaisun nimi	Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017		
Teema	Verotus		
ISBN PDF	978-952-251-838-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5		
Sivumäärä	164	Kieli	Suomi
Asiasanat	Yritysverotus, elinkeinoverotus, osinkoverotus, ansiotuloverotus, koulutuksen verokohtelu, t&k-toiminnan verokannusteet		
Tiivistelmä	<p>Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän tehtävänä on ollut tarkastella yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyyn, talouskasvuun ja tuottavuuden kannalta. Osinkoverotusta ja ansiotuloverotusta on tarkastelu siltä osin kuin ne liittyvät näihin kysymyksiin.</p> <p>Yritysverotukseen ei ehdoteta muutoksia. Suomen nykyinen yhteisöverokanta on kilpailukykyinen eikä sen alentamiseen ole välitöntä tarvetta.</p> <p>Mahdollisista yritysverotuksen kehittämismalleista ACE-mallia pidetään perustelluimpana ja kansainvälisestä kehityksestä riippuen ACE-mallin tyyppinen vähennys voi tulla tulevaisuudessa harkittavaksi Suomessa. Erillisen t&k-toiminnan verokannustimen käyttöönottoa ei pidetä perusteltuna. Työryhmän tehtävänä on ollut esittää asiantuntijanäkemyksensä investointien edistämiseksi tarkoitettujen varauksien käyttöönotosta. Varauksen käyttöönottoa ei pidetä perusteltuna.</p> <p>Osinkoverojärjestelmää esitetään muutettavaksi siten, että listaamattomien yhtiöiden jakaman osingon verotuksessa huojennetun osingon laskennassa käytettävä tuottoaste alennettaisiin 4 %:iin, tähän tuottorajaan asti pääomatulona verotettavan osinkotulon veronalaisuusaste korotettaisiin 40 %:iin ja 150 000 euron raja poistettaisiin. First North -kauppapaikalle listautuville yrityksille suunnattua erillistä verohuojennusta ja pienten osinkojen verovapautta ei pidetä perusteltuina.</p> <p>Työryhmä esittää ansiotulojen ylimpien rajaverojen alentamista kohti tavoitteeksi asetettavaa 50 %:ia. Ehdotuksessa rajavero pysyttelisi enimmillään 50 %:ssa n. 130 000 euron vuositulotasoon asti. Keskipitkän aikavälin tavoite olisi, ettei ansiotulon rajavero ylittäisi millään tulotasolla 50 %:ia.</p> <p>Työnantajan tarjoaman koulutuksen verokohtelua ehdotetaan selkiytettäväksi erillisellä säännöksellä. Koulutusvähennys ehdotetaan poistettavaksi.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Februari 2017	
Författare	Sakkunniggruppen för företagsbeskattningen		
Publikationens titel	Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 12/2017		
Tema	Beskattning		
ISBN PDF	978-952-251-838-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5		
Sidantal	164	Språk	Finska
Referat	<p>Expertgruppen för företagsbeskattningen har granskat den nuvarande nivån och modellen för samfundsbeskattningen ur konkurrenskrafts-, tillväxt- och produktivitetsperspektiv. Beskattningen av dividender och förvärvsinkomster har granskats till den del som de har ett samband med dessa frågor.</p> <p>Inga ändringar föreslås till företagsbeskattningen. Den nuvarande samfundsskattesatsen i Finland är konkurrenskraftig och det finns inget omedelbart behov av att sänka den.</p> <p>Av de olika modellvarianterna för företagsbeskattningen anses ACE-modellen vara mest motiverad, och ett avdragsystem enligt ACE-modellen kan eventuellt övervägas i framtiden, beroende på den internationella utvecklingen. Skilda skatteincitament för FoU-verksamhet betraktas däremot som omotiverade. Arbetsgruppen hade i uppdrag att lägga fram en bedömning om att införa en reservering för bolagsvinster som avsetts för främjande av investeringar. Det anses dock inte motiverat att införa reserven.</p> <p>Dividendskattesystemet föreslås bli ändrat så att den avkastningsgrad som används vid beräkningen av kapitalinkomstandelen av den lindrigare beskattade dividenden från icke noterade bolag sänks till 4 %, beskattningsbara andelen av den lindrigare beskattade dividenden höjs till 40 % och att gränsen på 150 000 euro slopas. Den särskilda skattelättnaden som föreslagits åt bolag som noterar sig på First North -handelsplatsen samt skattefriheten för mindre dividender anses inte vara motiverade.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att de högsta marginalsatterna i förvärvsinkomstbeskattningen sänks mot den eftersträlvade gränsen på 50 %. Enligt förslaget ska marginalsatten vara som högst ca 50 % ända tills de årliga inkomsterna uppgår till ca 130 000 euro. Den medelfristiga målsättningen är att marginalsatten på förvärvsinkomster inte skulle överskrida 50 procent inom några som helst inkomstnivåer.</p> <p>Det föreslås också att beskattningen av utbildning som tillhandahålls av arbetsgivaren skulle förtydligas genom en skild bestämmelse. Utbildningsavdraget föreslås bli slopat.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	February 2017	
Authors	Expert group on business taxation		
Title of publication	Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 12/2017		
Subject	Taxation		
ISBN PDF	978-952-251-838-5	ISSN PDF	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5		
Pages	164	Language	Finnish
<p>Abstract</p> <p>The task of the expert group on business taxation was to examine the current level and model of corporate income taxation in Finland from the perspective of competitiveness, economic growth and productivity. Taxation of dividends and earned income were examined to the extent that they are relevant to these issues.</p> <p>No changes are proposed to business taxation. The current corporate income tax rate in Finland is competitive, and there is no immediate need to decrease it.</p> <p>Of the potential business taxation development models, the ACE model is regarded as the best motivated option, and depending on international progress, an ACE type of deduction system could be considered in Finland in the future. The introduction of a separate R&D tax incentive is not considered justified. The working group was asked to give an expert's view of introducing a reserve fund for firms aimed to promote investments. Introducing the reserve is not considered justified.</p> <p>The working group proposes a change to the system of taxing dividends whereby the rate of return used for calculating the portion for which relief is given in the taxation of dividends distributed by unlisted companies would be reduced to 4%, the taxable portion of dividend income taxed as capital income would be increased to 40%, and the limit of EUR 150,000 would be abolished. Separate tax relief for companies listed in First North market and tax exemption of small dividends are not considered justified.</p> <p>The working group proposes that the highest marginal tax rates of earned income would be reduced towards 50% as the target. According to the proposal, the marginal tax would remain at approx. 50 % up till an annual income level of some EUR 130,000. The medium-term target is that the marginal tax on earned income would not exceed 50% at any income level.</p> <p>The working group proposes that the tax treatment of training provided by the employer be clarified by enacting a specific provision and that the current training deduction be dropped.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 31.8.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyn, talouskasvun ja tuottavuuden kannalta. Näitä kysymyksiä ovat esimerkiksi yritysten aineelliseen ja aineettomaan pääomaan tekemien investointien verokohtelu sekä osaamisen verokohtelu. Siltä osin kuin käsiteltävät asiat kytkeytyvät osinkoverotukseen tai muuhun henkilöverotukseen, myös näiden veromuotojen tarkastelu kuului työryhmän toimeksiantoon. Työryhmän tehtävänä oli antaa suosituksia mahdollisesti tarvittavista toimenpiteistä.

Työryhmän tehtävänä oli myös esittää asiantuntijanäkemykset investointien edistämiseksi tarkoitettujen varauksien käyttöönotosta yritysverotuksessa. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli käsitellä pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa mainitut osinkoverotuksesta tehtävät erillisselvitykset, joista toinen koskee First North -kauppapaikalle listautuvien yhtiöiden osinkoverotusta ja toinen pienten osinkojen verovapautta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi ylijohtaja Terhi Järvikare valtiovarainministeriöstä ja jäseninä OTT, dosentti Pauli K Mattila, professori emeritus Heikki Niskakangas Aalto-yliopistosta, finanssioikeuden professori Jaakko Ossa Turun yliopistosta, OTT, toimitusjohtaja Timo Viherkenttä Valtion eläkerahastosta ja (erityisasiantuntija, sittemmin) lainsäädäntöneuvos Tarja Järvinen valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän sihteereinä toimivat lainsäädäntöneuvos Tarja Järvinen ja finanssisihteeri Ilari Valjus valtiovarainministeriöstä. Työryhmän asiantuntijoina toimivat finanssineuvos Jari Salokoski (alkaen 1.11.2016), finanssineuvos Elina Pylkkänen, hallitusneuvos Panu Pykönen ja erityisasiantuntija Anu Rajamäki valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän kuultavina olivat tutkimusohjaaja Seppo Kari Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta VATT:sta, tutkija Tero Kuusi Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlasta, tutkimusjohtaja Mika Maliranta Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlasta, tutkimusjohtaja Niku Määttä Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlasta ja erikoistutkija Tuomas Matikka Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta VATT:sta.

Työryhmä järjesti 18.10.2016 kuulemistilaisuuden keskeisille järjestöille. Kuulemistilaisuudessa olivat läsnä Akava ry:n, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:n, Pörssisäätiön, Veronmaksajain Keskusliitto ry:n, Keskuskauppakamarin, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry:n, Suomen Yrittäjät ry:n, Teknologiateollisuus ry:n ja Perheyrittäjien liitto ry:n edustajat.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2017

Terhi Järvikare

Heikki Niskakangas

Pauli K Mattila

Jaakko Ossa

Timo Viherkenttä

Tarja Järvinen

Ilari Valjus

SISÄLTÖ

Valtiovarainministeriölle	7
1 Johdanto	11
2 Talouskasvu, tuottavuus ja verotus	14
2.1 Yleistä	14
2.2 Verotuksen vaikutukset kasvuun ja tuottavuuteen	16
2.3 Verotuksen käyttäytymisvaikutukset ja tehokas verojärjestelmä.....	18
3 Hyvän yritysverojärjestelmän ominaisuuksista	22
4 Yritysverotus	26
4.1 Perusteet erilliselle yhteisöverotukselle.....	26
4.2 Yhteisöverotuksen vaikutus investointeihin	27
4.3 Yhteisöveron tuoton kehitys.....	30
4.4 Yrityksen ja sen omistajien verotuksen integrointi	35
4.5 Yritysverotukseen vaikuttavat EU-hankkeet	39
4.6 Yritysverojärjestelmistä eräissä valtioissa.....	41
4.7 Nykyjärjestelmä	42
4.7.1 Yhteisöverokanta	42
4.7.2 Veropohja	46
4.7.3 Työryhmän arvio nykyjärjestelmästä	48
4.8 Yritysverotuksen vaihtoehtoisista kehittämismalleista.....	51
4.8.1 Oman pääoman vähennys (ACE-malli)	51
4.8.2 Korkovähennyksen poistaminen (CBIT-malli).....	53
4.8.3 Viron yritysveromalli	54
4.8.4 Työryhmän arvio vaihtoehtoisista kehittämismalleista.....	55
4.9 Varaus investointien edistämiseksi	56
4.9.1 Tuloksentasausvaraus.....	56
4.9.2 Investointivaraus	57
4.9.3 Työryhmän arvio erillisen varauksen käyttöönotosta	59
4.10 Tutkimus- ja kehittämismenot	60
4.10.1 T&k-toiminnan tukemisen perustelut.....	60
4.10.2 Suomen innovaatiojärjestelmän kehitys ja keskeiset piirteet.....	62
4.10.3 Verotuet ja suorat tuet innovaatiopolitiikan välineenä	63
4.10.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimista eräissä valtioissa.....	66
4.10.5 T&k-toiminnan verokannustimet Suomessa.....	67
4.10.6 Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksen evaluointitulokset	68
4.10.7 Työryhmän arvio erillisen t&k-verokannustimen käyttöönotosta.....	70

5 Osinkoverotus	71
5.1 Nykyisen osinkoverojärjestelmän keskeiset piirteet	71
5.1.1 Luonnollisen henkilön saama osinko	72
5.1.2 Yhteisön saama osinko	73
5.2 Tilastotietoja osingoista ja niiden veroista.....	73
5.3 Osinkoverotukseen vaikuttava EU:n lainsäädäntö	76
5.4 Osinkoverojärjestelmistä eräissä valtioissa.....	78
5.5 Luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksen taso	79
5.6 Listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen ja niiden verorasituksen jakautuminen	82
5.7 Työryhmän arvio nykyisestä osinkoverojärjestelmästä	87
5.8 Työryhmän ehdotukset osinkoverotuksen kehittämiseksi.....	91
5.8.1 Työryhmän ehdottamat muutokset	91
5.8.2 Ehdotettujen muutosten vaikutukset.....	94
5.9 Hallitusohjelman erityiset osinkoverotuksen selvityskohteet.....	103
5.9.1 Työryhmän arvio mahdollisesta listautumiskynnyksen alentamisesta	103
5.9.2 Työryhmän arvio mahdollisesta pienten osinkojen verovapaudesta	109
6 Ansiotuloverotus	112
6.1 Työllisyystavoite	112
6.2 Tuottavuuden kehitys.....	114
6.3 Muutosehdotus ansiotuloverotukseen	115
7 Työnantajan kustantama koulutus	118
7.1 Koulutusvähennys.....	118
7.2 Työnantajan kustantaman koulutuksen verotus	119
7.3 Työryhmän arvio työnantajan järjestämän koulutuksen verokohtelun muutostarpeista.....	123
8 Yhteenvedo työryhmän ehdotuksista	126
Lähdeluettelo	135
LIITE 1. Yritysverojärjestelmistä eräissä valtioissa	144
LIITE 2. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimet eräissä valtioissa	153
LIITE 3. Osinkoverojärjestelmät eri valtioissa	157

1 Johdanto

Suomen taloustilanne on jatkunut pitkään heikkona. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen talouskasvu on ollut parhaimmillaankin vaimeaa eivätkä lähivuodet näytä ennusteiden valossa tuovan tähän muutosta. Heikko taloustilanne näkyy muun muassa korkeahkona työttömyysasteena.¹ Myös investointien määrä on supistunut. Suomessa tuotannollisten investointien määrä on pysynyt myös alempana kuin muissa kehittyneissä talouksissa².

Myös työn tekemisen erilaiset tavat ovat yleistyneet. Pysyvä työsuhde palkansaajana on edelleen valitseva työn muoto ja sen määrässä muutokset ovat olleet vähäisiä. Itsensä työllistäminen on kuitenkin lisääntynyt³ ja myös siirtymät palkansaajana toimimisen ja itsensä työllistämisen välillä ovat yleistyneet. Suomen kaltaisessa pienessä avoimessa taloudessa korkea työllisyys ja tuottavuuden hyvä kehitys voidaan turvata vain korkeasti koulutetun työvoiman avulla.

Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyn, talouskasvun ja tuottavuuden kannalta. Työryhmä on arvioinut Suomen nykyistä yritysverojärjestelmää suhteessa muiden valtioiden yritysverojärjestelmiin sekä ylipäätään yritysverojärjestelmän vaikutuksia investointeihin ja kasvuun. Suomen talouskasvun heikkous ja investointien vähäisyys ei sinällään ole yritysverotuksesta johtuvaa. Yritysverojärjestelmää voidaan kuitenkin tarkastella siitä näkökulmasta, että se olisi rakenteeltaan mahdollisimman hyvin talouskasvua ja investointeja tukevaa ottaen myös huomioon Suomen houkuttelevuuden investointien sijaintimaana. Työryhmän lyhyestä toimikaudesta johtuen työryhmä on keskittynyt käsittelemään hallitusohjelmassa mainittuja sekä VATT:n ja Etlan selvityksessä esillä olleita ehdotuksia Suomen yritysverotuksen kehittämiseksi.

1 Valtiovarainministeriön taloudellisen katsauksen (talvi 2016) ennusteen mukaan kasvu on 0,9 prosenttia vuonna 2017 ja 1,0 prosenttia vuonna 2018. Työttömyysasteen ennustetaan alenevan 8,5 prosenttiin vuonna 2017.

2 Hukkinen et al. (2015).

3 Itsensä työllistäjien lukumäärä on kasvanut vuosina 2000 – 2013 yhteensä noin 32 000 henkilöllä. Itsensä työllistäjiin luetaan Tilastokeskuksen luokittelussa yksinyrittäjät, ammatinharjoittajat, freelancerit ja apurahansaajat, joilla ei ole palkattua työvoimaa. (Pärnänen & Sutela 2014).

Työryhmä on tarkastellut yritysverotusta erityisesti osakeyhtiöiden näkökulmasta. Verotettavan tulon laskentasäännökset ovat yhteisöille ja muille yritysmuodoille, kuten liikkeen- tai ammatinharjoittajille sekä henkilöyhtiöille, pääosin samanlaiset. Näin ollen työryhmän ehdottamilla muutoksilla on heijastusvaikutus myös näiden muiden yritysmuotojen verotukseen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti tehdä Suomesta kilpailukykyisempi muun muassa uudistamalla yrittämisen, omistamisen ja investointien verotusta. Hallitusohjelman mukaan yhteisöverokanta pidetään kilpailukykyisellä tasolla. Hallitusohjelmaan on kirjattu selvityskohteeksi yrityksen verotettavasta tulosta tehtävä varaus investointien edistämiseksi. Työryhmän tehtävänä on ollut esittää asiantuntijanäkemyksensä tällaisen varauksen käyttöönotosta yritysverotuksessa. Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on myös esitetty Viron mallin mukaisen yritysverojärjestelmän käyttöönottoa Suomessa.

Innovaatioilla on tärkeä rooli talouskasvun kannalta. Suomessa oli vuosina 2013 ja 2014 käytössä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, jonka vaikutuksia Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (Etlä) ovat arvioineet selvityksissään. Aineettomiin investointeihin liittyy myös se, millä tavalla työn verotus kannustaa kasvuun ja tuottavuuden lisäämiseen ja toisaalta myös se, miten verojärjestelmä kannustaa osaamisen lisäämiseen kouluttautumalla. Työryhmä on työssään arvioinut myös näitä kysymyksiä. Arvioinnin kohteena on ollut ansiotuloverotus nimenomaisesti osaamisen ja tuottavuuden kannalta. Työryhmän tehtävänä ei ole ollut tarkastella niitä kysymyksiä, joita liittyy erityisesti matalampiin tulotasoihin, kuten niin sanotut kannustinloukut. Näitä kysymyksiä tarkastellaan kannustinloukkujen purkamista ja työvoiman liikkuvuuden edistämistä selvittävässä työryhmässä.

Yritysverotukseen kytkeytyy keskeisesti myös osingonjaon verotus. Suomen osinkoverotusta leimaa sekä järjestelmän monimutkaisuus että listaamattoman yhtiön ja listatun yhtiön jakaman osingon verokohtelun epäsuhteisuus. Työryhmä on arvioinut nykyistä osinkoverojärjestelmää talouskasvun ja investointien näkökulmasta ottaen myös huomioon nykyjärjestelmään liittyvät haitalliset verosuunnittelukannusteet. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on mainittu osinkoverotuksesta tehtävät erillisselvitykset koskien First North -kauppapaikalle listautuvien yhtiöiden osinkoverotusta ja pienten osinkotulojen verovapautta. Toimeksiannon mukaisesti työryhmä on käsitellyt myös näitä selvityskohteita.

Valtioneuvosto on rahoittanut tutkimushankkeen, jonka puitteissa VATT ja Etlä ovat tehneet laajan selvityksen verotuksen vaikutuksesta investointeihin ja tuottavuuteen, jäljempänä VATT/Etlä-selvitys. Tutkimushanke on jaettu osahankkeisiin, joista osahanke I koskee yritysverotuksen vaikutusta rahoitus- ja investointikannusteisiin, osahanke II yhteisöverotusta ja T&K-investointeja, osahanke III listaamattomien yhtiöiden osinkoverotusta ja

investointeja sekä osahanke IV osinkoverokynnyksen vaikutusta investointeihin. Osa näistä on valmistunut ja julkaistu kesän ja syksyn 2016 aikana⁴. Tutkimushanke on kokonaisuudessaan valmistunut vuoden 2016 loppuun mennessä ja hankkeen tulokset on julkaistu tammikuussa 2017. Työryhmä on hyödyntänyt työssään VATT/Etla-selvitystä sekä kuullut VATT:n ja Etlan asiantuntijoita.

4 Kari & Ropponen (2016) ja Määttänen & Ropponen (2016)

2 Talouskasvu, tuottavuus ja verotus

2.1 Yleistä

Talouskasvulla viitataan yleensä bruttokansantuotteen (BKT) kasvuun. BKT on yleisin käytössä oleva valtion tai alueen taloudellisen suorituskyvyn mitta, ja sillä tarkoitetaan kotimaisten tuotantoyksiköiden tuottamaa vuotuista arvonlisäystä taloudessa.

Talousteoriassa on tunnistettu useita BKT:hen ja talouskasvuun vaikuttavia tekijöitä. Tuotantoon välittömästi liittyvien tuotannontekijöiden, kuten raaka-aineiden saatavuuden, työvoiman tarjonnan sekä fyysisen ja inhimillisen pääoman lisäksi talouskasvuun vaikuttaa se, millä tavoin ja miten tehokkaasti näitä tuotannontekijöitä käytetään tuotannossa hyväksi. Tuotannontekijöiden hyödyntämistä voidaan tehostaa panostamalla työntekijöiden inhimilliseen pääomaan sekä uusiin teknologioihin, jotka parantavat tuotannossa käytettävän pääoman laatua. Tuotannontekijöiden hyödyntämisen edellytyksiin taloudessa vaikuttavat esimerkiksi geografia sekä institutionaaliset tekijät, kuten omistusoikeudet, poliittiset rakenteet, rahoitusmarkkinat ja verojärjestelmä.

Pitkän aikavälin talouskasvua pidetään talousteoriassa tarjontapuolen ilmiönä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tuotannon tason pitkällä aikavälillä määräävät tuotannontekijöiden saatavuus ja tuotannon tehokkuudessa saavutetut edistysaskeleet. Pitkän aikavälin talouskasvun lähteiden merkityksen tarkastelemiseksi on hyödyllistä tulkita BKT taloudessa työpanoksen määrän ja työn keskimääräisen tuottavuuden tuloksi. Talouskasvu voidaan tällä tavoin esittää työpanoksen määrän kasvuvauhdin ja työn keskimääräisen tuottavuuden kasvuvauhdin summana. Koska pitkällä aikavälillä työpanoksen määrä ei voi rajattomasti kasvaa, talouskasvu ja elintason kehitys syntyvät lopulta aina työn tuottavuuden kasvusta. Esimerkiksi Pohjolan (2009) mukaan suomalaisten elintaso on BKT:lla per asukas mitattuna melkein kuusinkertaistunut vuodesta 1950 vuoteen 2008, samalla kun tehdyn työn määrä per asukas on supistunut 20 prosenttia. Elintason nousun selittää käytännössä kokonaan työn tuottavuus, joka on noussut vastaavalla ajanjaksolla seitsenkertaiseksi.

Vaikka työn tuottavuuden kasvua voidaan pitää talouskasvun kannalta tärkeimpänä tekijänä pitkällä aikavälillä, lyhyemmällä aikavälillä myös työpanoksen määrän kehityksellä on merkitystä. Viimeaikaisten kasvuennusteiden⁵ mukaan talouskasvu ja tulojen kehitys Suomessa voi tämän ja muutaman seuraavan vuosikymmenen aikana jäädä selvästi hitaammaksi kuin finanssikriisiä edeltävinä vuosikymmeninä. Tämän ennusteen taustalla on useita tekijöitä, joista yksi keskeisimmistä on väestön ikääntymisestä johtuva työikäisen väestön määrän supistuminen. Työikäisen väestön määrän supistuminen pienentää työpanosta taloudessa ja tätä kautta hidastaa suoraan potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia. Työpanoksen määrän supistumista voitaisiin osaksi ehkäistä sillä, että Suomen työikäisen väestön osallistumisaste työmarkkinoille ja työllisyysaste saataisiin kohoamaan nykyiseltä tasoltaan. Jotta potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti ei hidastuisi, työn tuottavuuden tulisi samanaikaisesti kasvaa siten, että se kompensoi myös työpanoksen supistumisen talouskasvua hidastavan vaikutuksen⁶. Työn tuottavuuden paraneminen on näin ollen avainasemassa kasvuedellytysten turvaamisessa myös lyhyemmällä aikavälillä.

Työn tuottavuuden kasvun voidaan ajatella muodostuvan kolmen osatekijän yhteisvaikutuksesta. Nämä osatekijät ovat työpanoksen rakenteen muutos, pääoman syveneminen⁷ ja teknologinen kehitys. Näistä selvästi tärkein osatekijä on teknologinen kehitys, jonka kontribuutiota työn tuottavuuteen mitataan kokonaistuottavuuden kasvulla. Esimerkiksi Suomessa työn tuottavuus kasvoi Pohjolan (2012) mukaan noin 2,5-kertaiseksi ajanjaksolla 1975 – 2010. Osatekijöistä pääoman syvenemisen kontribuutio työn tuottavuuteen säilyi tällä ajanjaksolla käytännössä ennallaan työpanoksen rakenteen muutoksen kontribuution kasvaessa 1,2-kertaiseksi. Loppuosa eli valtaosa työ tuottavuuden kasvusta selittyi kokonaistuottavuuden kasvulla.

Kokonaistuottavuus käsittää kaikkien niiden tekijöiden kontribuution työn tuottavuuteen ja talouskasvuun, joiden vaikutukset kanavoituvat muulla tavoin kuin muutoksina työvoiman, fyysisen pääoman tai inhimillisen pääoman määrässä. Kokonaistuottavuus voidaankin ymmärtää tuotannontekijöiden käytön tehokkuuden mittana. Kokonaistuottavuuteen vaikuttaviin tekijöihin lukeutuvat edellä mainitun teknologisen innovoinnin lisäksi muun muassa resurssien tehokkaan kohdentumisen aste taloudessa.

Kokonaistuottavuuden kehityksen takana keskeisesti vaikuttavaa teknologista kehitystä voidaan pitää jatkossakin talouskasvun tärkeimpänä lähteenä. Tämän lisäksi inhimillisen pääoman muodostuksen merkitys talouskasvun lähteenä on korostunut fyysisen pääoman kustannuksella. Tämä johtuu siitä, että uusien teknologioiden omaksuminen ja

5 Esimerkiksi Kinnunen et. al. (2012), Itkonen & Obstbaum (2016) ja Obstbaum (2016).

6 Sekä osallistumisaste työmarkkinoille että työllisyysaste ovat Suomessa muita Pohjoismaita matalampia.

7 Pääoman syvenemisellä tarkoitetaan pääoman määrän kasvua työntekijää kohti.

laadullisesti parempien pääomahyödykkeiden käyttöönotto edellyttää työntekijöiltä yhä parempaa osaamista ja tiedon hyödyntämistä.

Inhimillisen pääoman merkityksen kasvu kytkeytyy erityisesti kehittyneissä maissa aineetomaan pääomaan perustuvan korkean arvonlisän tuotannon merkityksen kasvuun. Tämä on näkynyt kehittyneiden talouksien palveluvaltaistumisena ja globaalin työnjaon syvenemisenä. Myös Suomen vuotuisesta arvonlisäyksestä entistä suurempi osa muodostuu korkean osaamisen palveluista, vaikka palveluvaltaistuminen on Suomessa edennyt hitaammin kuin suuressa osassa kehittyneitä maita ja korkean osaamisen palveluiden tuotanto Suomessa on osin kytköksissä korkean arvonlisän tavaroiden tuotantoon.

2.2 Verotuksen vaikutukset kasvuun ja tuottavuuteen

Verotuksella kerätään varoja julkisen sektorin toiminnan rahoittamiseksi. Verotuloilla rahoitetaan erilaisia julkisia palveluja, etuuksia ja investointeja. Verotus voi vaikuttaa yritysten ja kotitalouksien tuotannontekijöiden tarjontaa koskeviin päätöksiin. Tätä kautta verotuksella voi olla vaikutuksia pitkän aikavälin talouskasvuun.

Verotuksella on sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia talouskasvun ja tuottavuuden kannalta. Positiiviset vaikutukset ovat luonteeltaan pääasiassa välillisiä ja liittyvät siihen, miten kerätyt verotulot käytetään. Esimerkiksi julkisen sektorin panostuksilla koulutukseen ja perustutkimukseen voidaan tukea tuottavuus- ja talouskasvun edellytyksiä⁸. Julkinen sektori kuitenkin käyttää verovaroja myös sellaisiin perustelluiksi katsomiinsa tarkoituksiin, joihin käytettynä varat voivat olla tuottavuuden ja kasvun kannalta vähemmän tuottavassa käytössä kuin jos nämä varat olisi jätetty kotitalouksien ja yritysten käyttöön. Tällaisilla muilla verovarojen käyttötarkoituksilla voidaan edistää muita yhteiskunnan arvojen mukaisia tavoitteita, kuten tulonjakotavoitteita.

Verotuksen negatiiviset vaikutukset talouskasvun ja tuottavuuden kannalta aiheutuvat lähinnä siitä, että veroilla on vaikutuksia taloudellisen vaihdannan kannustimiin ja tätä kautta kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Verot voivat vaikuttaa esimerkiksi investointi- ja säästämiss päätöksiin sekä osaamisen kehittämisen ja teknologisen innovoinnin kannustimiin. Esimerkiksi yritys- ja pääomatuloverot pienentävät pääomalle saatavaa verojen jälkeistä korvausta. Tämän takia ne voivat vähentää kannusteita investoida fyysiseen pääomaan ja aineettomaan pääomaan, mikä taas voi johtaa yritysten pääomainten- siivisyyden heikkenemiseen ja yritysten työntekijöiden tuottavuuden supistumiseen. Verot

8 Maliranta (2015): Työn tuottavuus ja talouspolitiikka.

voivat myös heikentää kouluttautumisen ja teknologian kehittämisen kannustimia siltä osin kuin verot kasvattavat niihin liittyviä kustannuksia tai supistavat niistä odotettavissa olevia tuottoja. Näiden kannustinvaikutustensa takia verot saattavat hidastaa henkisen pääoman muodostumista ja teknologista innovointia.

Verotus voi myös heikentää talouden resurssien allokoitumisen tehokkuutta taloudessa. Koska verot voivat vääristää taloudenpitäjien käyttäytymistä, tuotannon tekijät eivät välttämättä kohdistu kasvun kannalta (veroja edeltävän tuoton näkökulmasta) tuottavimpiin käyttötarkoituksiinsa. Toisin sanoen eri valintatilanteisiin liittyvät verokiilat voivat vähentää vaihdannan molemmille osapuolille kannattavia vaihdantatilanteita sekä tietyn markkinan sisällä että markkinoiden välillä. Koska verokiilat vaikuttavat eri markkinoilla ja sektoreilla eri tavoin riippuen esimerkiksi tuotantoteknologiasta, talouden resurssit eivät kohdistu sektoreille kokonaistalouden ja talouskasvun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Verotuksen ja pitkän aikavälin kasvun välisiä yhteyksiä on tutkittu taloustieteessä sekä teoreettisesti että empiirisesti⁹. Näiden tutkimusten mukaan verotus ei lukeutuisi talouskasvun kannalta merkityksellisimpiin tekijöihin. Verotuksen tasolla ei katsota olevan suoraviivaista yhteyttä talouskasvuun eikä verotuksen tasoon liittyvistä vaikutuksista ole empiirisissä tutkimuksissa löydetty näyttöä. Verotuksen rakenteen vaikutukset pitkän aikavälin kasvuun taas arvioidaan pieniksi muihin kasvuun vaikuttaviin tekijöihin verrattuna. Verotuksen pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia koskeviin empiirisiin tutkimuksiin liittyy kuitenkin hankalia metodologisia ongelmia, minkä takia tutkimustuloksiin tulee suhtautua varauksella.

Vaikka verotuksen rakenteen vaikutukset pitkän aikavälin kasvun kannalta on arvioitu pieniksi muihin kasvuun vaikuttaviin tekijöihin verrattuna, on verotuksen rakenteen muutoksilla arvioitu olevan vaikutuksia kasvuun ainakin lyhyellä aikavälillä. Numeerisilla malleilla saatujen tulosten mukaan verotuksen painopisteen siirtämisellä pois päin työhön ja pääomaan kohdistuvista veroista kohti kulutus- ja haittaveroja on positiivisia kasvuvaikutuksia (Johansson et al. 2008). Vanhempien kasvututkimusten¹⁰ mukaan fyysistä pääomaa ei tulisi verottaa lainkaan, koska se hidastaa pääoman kasautumista ja tätä kautta työn tuottavuuden kasvua. Uudemmissa kasvututkimuksissa¹¹ on kuitenkin havaittu, että työn verotus voi olla kasvun kannalta haitallisempaa kuin fyysisen pääoman muodostukseen kohdistuva verotus, kun inhimillisen pääoman merkitys tuotannossa on suuri. Jos pääoman tuotto jätettäisiin kokonaan verottamatta, työtä tulisi verottaa hyvin kireästi, millä olisi haitallisia vaikutuksia työn tarjontaan ja tätä kautta kasvun kannalta keskeisessä asemassa olevaan innovointiin.

9 Eerolan (2010) katsaus: Verotus ja talouskasvu.

10 Chamley (1986), Judd (1985) ja Mankiw et al. (2009)

11 Aghion et al. (2012), Banks & Diamond (2011) ja Straub & Werning (2014)

2.3 Verotuksen käyttäytymisvaikutukset ja tehokas verojärjestelmä

Verotukselle on asetettu useita yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka ovat keskenään osin ristiriitaisia. Tämän takia kaikkia tavoitteita ei voida saavuttaa samanaikaisesti ja täysimääräisesti, ja verotuksen suunnittelussa on tehtävä yhteiskunnan arvoihin perustuvia kompromisseja eri tavoitteiden välillä. Joitakin tavoitteita on myös mahdollista edistää verotusta tehokkaammin muulla sääntelyllä.

Ideaalijärjestelmänä, joka toteuttaisi kaikki verotuksen keskeiset tavoitteet, voidaan pitää järjestelmää, joka kerää julkisten menojen rahoitukseen tarvittavat verotulot yksinkertaisesti, läpinäkyvästi ja hallinnollisesti tehokkaasti, minimoi verotuksesta aiheutuvat hyvinvointitappiot, eli on taloudellisesti tehokas, ja lisäksi toteuttaa yhteiskunnan verorasituksen jakautumiselle asettamat tavoitteet (VATT 2013). Tällaista verojärjestelmää kohti pyrkiminen edellyttää verorakennetta, veropohjia ja verokantoja koskevia valintoja yhteiskunnan verojärjestelmälle asettamien tavoitteiden ja niille antamien painoarvojen mukaisesti. Tämän lisäksi verojärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon, että verotus myös ohjaa kotitalouksia ja yrityksiä muuttamaan käyttäytymistään¹².

Veroista aiheutuvat käyttäytymisvaikutukset ovat taloudellisen tehokkuuden kannalta pääsääntöisesti kielteisiä. Kielteiset vaikutukset aiheutuvat yleisesti siitä, että verojen takia taloudellisessa vaihdannassa ostajan hyödykkeestä tai tuotannontekijästä maksaman hinnan ja myyjän saaman hinnan välille muodostuu erotus eli niin kutsuttu verokiila. Verokiilan takia vaihdannan molempien osapuolten tulot vaihdannasta vähenevät verrattuna tilanteeseen, jossa verokiilaa ei ole. Osa verokiilan aiheuttamasta tulonmenetyksestä palautuu kansantalouteen veroilla rahoitettuna julkisina menoina, jotka näkyvät BKT:ssä. Osa kuitenkin jää palautumatta sen vuoksi, että verojen takia vaihdannan molempien osapuolten näkökulmasta kannattavien vaihdantatilanteiden määrä supistuu, mikä johtaa kansantalouden tasolla taloudellisen toimeliaisuuden vähenemiseen. Sitä osaa verokiilan vaikutuksesta, joka häviää kansantaloudesta ja aiheuttaa pysyvän taloudellisen menetyksen, kutsutaan verotuksen hyvinvointitappioksi.

Verotuksen hyvinvointitappion suuruus riippuu verotuksen kohteesta, siihen liittyvistä kysynnän ja tarjonnan joustoista sekä veroasteesta. Joustoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä taloudenpitäjien herkkyyttä muuttaa kysyntä- ja tarjontakäyttäytymistään verotuksesta aiheutuvien suhteellisten hintojen muutosten takia. Mitä suurempi on kysynnän ja tarjonnan jousto, sitä herkemmin taloudenpitäjä muuttaa käyttäytymistään. Hyvinvointitappion suuruus riippuu myös veroasteen tasosta. Marginaaliveroasteiden korottamisesta aiheu-

12 Ainoa vero, jolla ei olisi vaikutusta kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen, olisi kiinteämääräinen vero.

tuvan hyvinvointitappion saatua lisäverotuloa kohden on osoitettu olevan sitä suurempi, mitä korkeampi verotuksen taso on ennen korotusta.

Taloudellisesti tehokkaan verojärjestelmän keskeisenä ominaisuutena pidetään sitä, että se vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten päätöksiin mahdollisimman vähän. Tämä johtuu siitä, että käyttäytymisvaikutukset minimoivassa verojärjestelmässä verotuksesta aiheutuvat hyvinvointitappiot lähtökohtaisesti minimoituvat. Verotuksen sanotaan olevan tällöin neutraalia.

Pitkälti tästä syystä verojärjestelmän suunnittelun eräänä keskeisenä lähtökohtana on pidetty laajan veropohjan ja matalien verokantojen periaatetta. Sen avulla julkisten menojen rahoittamiseen tarvittava verotulo voidaan kerätä mahdollisimman matalin veroastein. Se myös lisää talouden resurssien tehokasta kohdentumista taloudessa, sillä se pienentää samanlaisten toimintojen ja/tai samanlaisten verovelvollisten erilaisesta verokohtelusta aiheutuvia talouden resurssien allokoitumista heikentäviä vaikutuksia, jolloin kotitaloudet ja yritykset tekevät taloudellisia valintoja lähtökohtaisesti taloudellisten seikkojen perusteella verotukseen liittyvien seikkojen sijaan.

Laajojen veropohjien ja matalien verokantojen verojärjestelmä yksinkertaistaa verotusta sekä parantaa ja helpottaa verotusta koskevien säännösten noudattamista (tax compliance). Tällöin verotuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset vähenevät ja myös verovelvollisten mahdollisuudet veroarbitraasiin¹³ ja verosuunnitteluun heikkenevät.

Vaikka verotuksen taloudenpitäjien käyttäytymistä muuttavia vaikutuksia voitaneen valtaosassa tilanteista pitää taloudellisen tehokkuuden kannalta kielteisenä ilmiönä, joissakin tapauksissa käyttäytymistä muuttavat verorakenteet voivat lisätä taloudellista tehokkuutta ja siten yhteiskunnan hyvinvointia. Tällöin on perusteita käyttäytymistä muuttavien verorakenteiden käyttöönotolle.

Vakuuttavin perustelu käyttäytymistä muuttavien verorakenteiden käyttöönotolle liittyy tilanteisiin, joissa taloudenpitäjien päätöksillä on niin sanottuja ulkoisvaikutuksia. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan taloudenpitäjän päätöksestä toisten taloudenpitäjien toimintaan kohdistuvia vaikutuksia, joita taloudenpitäjä ei ota päätöksenteossaan huomioon. Yhteiskunnan näkökulmasta ulkoisvaikutukset johtavat markkinaepäonnistumisiin tai -puutteisiin, joissa jotakin taloudellista toimintaa tapahtuu yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta joko liian paljon tai liian vähän.

13 Veroarbitraasilla tarkoitetaan järjestelyjä, joiden avulla verovelvollinen pyrkii hyötymään taloudellisten transaktioiden erilaisesta kohtelusta verotuksessa. Verolainsäädännön monimutkaisuus synnyttää verovelvollisille kannustimia uudelleen järjestellä transaktioita tavalla, joka minimoi niistä aiheutuvat verot.

Tunnettu esimerkki taloudellisesta toiminnasta, jota ulkoisvaikutusten takia harjoitetaan liikaa, liittyy päästöjä aiheuttavaan tuotantoon. Päästöjä aiheuttavien hyödykkeiden vaihdantaan osallistuvat osapuolet pystyvät (ilman sääntelytoimia) vyöryttämään päästöistä aiheutuvia kustannuksia muiden taloudenpitäjien eli käytännössä yhteiskunnan maksettavaksi. Tämä johtaa siihen, että päästöjä aiheuttavan tuotannon markkinahinta muodostuu yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta liian matalaksi ja päästöjä aiheuttavia tuotteita valmistetaan liikaa. Vastakkainen tunnettu esimerkki ulkoisvaikutuksesta liittyy t&k-toimintaan. T&k-toiminnan seurauksena tuotettu tieto on ainakin osin sellaista, että myös sellaiset tahot, jotka eivät ole osallistuneet sen tuottamiseen liittyviin kustannuksiin, voivat hyödyntää sitä. Tämä heikentää t&k-toiminnan harjoittamisen kannustimia markkinoilla muun toiminnan eduksi, jolloin t&k-toiminnan markkinahinta muodostuu yhteiskunnan näkökulmasta liian korkeaksi ja t&k-toimintaa harjoitetaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta liian vähän.

Toinen usein esitetty perustelu käyttäytymistä muuttavien verorakenteiden käyttöönotolle liittyy rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiin. Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksillä tarkoitetaan yleisesti rajoitteita, jotka vähentävät rahoitusmarkkinaosapuolten välillä olevien mahdollisten rahoitussopimusten määrää ja valikoimaa sekä mahdollisuuksia noudattaa näitä sopimuksia. Rahoitusrajoitteet aiheutuvat pääosin informaation epäsymmetrisestä jakautumisesta rahoitusmarkkinoilla toimivien osapuolten välillä. Rahoitusta hakevalla osapuolella on yleensä parempaa tietoa rahoitettavasta hankkeesta kuin rahoittavalla osapuolella. Tämän takia rahoittajat varautuvat tästä epäsymmetrisestä informaatiosta aiheutuvaan riskiin korottamalla hintaa, jolla he suostuvat myöntämään rahoitusta hankkeelle, tai vaatimalla suurempaa omarahoitusosuutta tai suurempia vakuuksia hankkeen toteuttajalta. Tästä aiheutuu haitallisia kannustin- ja valikoitumisvaikutuksia (moraalikato, haitallinen valikoituminen), joiden takia hyvin kannattavia investointihankkeita jää rahoittamatta tai ne saavat rahoitusta liian vähän (Akerlof 1970; Stiglitz & Weiss 1981). Vastaavasti huonosti kannattavia hankkeita rahoitetaan liikaa, koska rahoituksen hinnan kohoaminen alentaa hankkeen toteuttajan tuottoa ja tällä tavoin heikentää kannustimia toteuttaa hanke parhaalla mahdollisella tavalla.¹⁴

Julkinen sektori voi pyrkiä korjaamaan ulkoisvaikutuksista ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksistä aiheutuvia markkinapuutteita vaikuttamalla ulkoisvaikutuksia aiheuttavan tai rahoitusrajoitteista kärsivän taloudellisen toiminnan markkinahintaan siten, että se vastaa paremmin koko yhteiskunnan kannalta optimaalista hintaa. Esimerkiksi asettamalla veron tuotannosta aiheutuville päästöille, päästöjä aiheuttavan tuotannon kannustimia voidaan heikentää. Vastaavasti t&k-toiminnan kannustimia voidaan vahvistaa keventämällä t&k-toimintaa harjoittavien yritysten verotusta kohdennetuin verotuin.

¹⁴ Louhivuori (2014) käy läpi yritystukien ja niiden myöntämisen perusteet kiteytetysti muistiossaan, joka käsittelee pienten ja keskiuurten yritysten rahoitusta Suomessa.

Verotoimenpiteiden kohdistaminen ulkoisvaikutuksia aiheuttaviin tai rahoitusrajoitteista kärsiviin toimenpiteisiin on kuitenkin käytännössä usein hyvin vaikeaa. Toimenpiteen kohdistuessa huonosti verotuksen vaikutuksia kanavoituu herkästi myös sellaiseen toimintaan, johon ei liity markkinapuutetta. Esimerkiksi yrityksille annettavien verotukien vaikutuksia voi kanavoitua myös hankkeisiin, jotka olisi tehty ilman tukeakin. Tässä tilanteessa verotuen muodossa annettu julkinen tuki voi osin syrjäyttää yksityistä rahoitusta ilman vaikutusta harjoitettavan toiminnan määrään tai tuotokseen. Tällöin verotuella tavoitellut kasvuvaikutukset voivat jäädä pieniksi.

Kasvun tukemiseen liittyvistä verotuista ja muista verotoimenpiteistä myös aiheutuu julkiselle taloudelle fiskaalisia kustannuksia, jotka täytyy rahoittaa joko muiden verojen korotuksilla, julkisten menojen leikkauksilla tai lisävelalla. Kullakin näistä julkista taloutta tasapainottavista vastatoimenpiteistä voi olla kielteisiä kasvuvaikutuksia, jolloin hyvin toimivan verotuenkin tapauksessa vähintään osa verotuen myönteisestä kasvuvaikutuksesta kumoutuu kokonaistalouden tasolla pitkällä aikavälillä. Edellä mainituista syistä tietyn toiminnan tukemiseen tarkoitettujen verokannustimien käyttöönotolle on talouden tehokkuuden näkökulmasta oltava erittäin hyvät perustelut. Muutoin poikkeaminen laajapohjaisen verotuksen ja matalien veroasteiden periaatteesta voi talouskasvun tukemisen sijaan heikentää sitä.

Markkinapuutteiden korjaamisen osalta on myös pidettävä mielessä, että ulkoisvaikutuksia aiheuttavan tai rahoitusrajoitteista kärsivän toiminnan markkinahintaan voidaan vaikuttaa myös muilla keinoin kuin verotuksella. Veroinstrumentit ovat vain yksi julkisen vallan käytössä olevista keinoista puuttua markkinoiden toimintaan, ja eri instrumentit soveltuvat eri tilanteisiin eri tavoin. Kohdennetun veronkevennyksen sijaan julkinen sektori voi vaikuttaa markkinahintaan esimerkiksi suoralla avustuksella tai lainalla.

3 Hyvän yritysverojärjestelmän ominaisuuksista

Hyvän yritysverojärjestelmän eräänä keskeisenä ominaisuutena pidetään taloudellista tehokkuutta. Taloudellisesti tehokas verojärjestelmä aiheuttaa mahdollisimman vähän talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia ja on siinä suhteessa neutraali¹⁵. Ideaalilanteessa verotus olisi täysin neutraalia, jolloin se ei vaikuttaisi verovelvollisen päätöksentekoon eikä ohjaisi verovelvollisen valintoja lainkaan. Käytännössä täysin neutraaliin järjestelmään voi olla mahdoton päästä, mutta kansantalouden pitkän aikavälin kasvun näkökulmasta sitä kohti on perusteltua pyrkiä.

Eri tutkimuksissa on tarkasteltu niitä kysymyksiä, joissa yritysverotuksella voi olla vaikutusta yritysten päätöksiin (Dharmapala 2016; De Mooij, Ederveen 2008). Näitä ovat muun muassa päätökset investoinneista, yritysten sijoittautumisesta eri valtioihin, rahoitusmuodosta (rahoitus velalla, omalla pääomalla vai kertyneillä voittovaroilla), aineettomien pääomien sijaintivaltiosta, voittojen siirroista eri valtioihin, voitonjaosta ja voittojen kotiuttamisesta sekä ylipäättään yritysmuodon valinnasta. Sijoittajan tasolla verotus saattaa vaikuttaa siihen, minkälaisiin yrityksiin pääomaa sijoitetaan. Nämä kysymykset korostuvat silloin, kun kyse on monikansallisesta yritystoiminnasta, jolloin valtioiden erilaiset verokannat ja verojärjestelmien eroavuudet saattavat vaikuttaa yritysten päätöksiin sijoittautua tiettyyn valtioon. Eri valtioilla saattaa myös olla erityisiä verokannustimia, kuten patenttibokseja, joilla houkutellaan yritystoimintaa valtioon. Edellä mainittujen kysymysten painoarvo voi vaihdella ja esimerkiksi verojärjestelmää suunniteltaessa voidaan pyrkiä minimoimaan verotuksen talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia.

Tehokas yritysverotus ei vaikuta siihen, miten investoinnit kohdentuvat taloudessa. Tällöin yritysverotus on neutraalia investointien suhteen eikä sillä ole vaikutusta pääoman koh-

¹⁵ Ulkoisvaikutusten takia joidenkin aktiviteettien verottaminen kovemmin voi lisätä taloudellista tehokkuutta. Vastaavasta syytä joidenkin aktiviteettien kevyempi verotus voi lisätä taloudellista tehokkuutta.

dentumiseen taloudessa. Neutraali yritysverotus kohtelee aineelliseen ja aineettomaan pääoman tehtäviä investointeja samalla tavalla. Sillä ei myöskään ole vaikutusta siihen, minkä tyyppisiin varallisuuskohteisiin yritykset investoivat. Investointien näkökulmasta neutraalin verotuksen lähtökohtana on, että investointien tuottoja verotetaan samalla tavalla verotuksessa. Käytännössä tämän on katsottu tarkoittavan muun muassa investointikohteen veropoistojen asettamista vastaamaan investointikohteen teknistaloudellista kulumista.

Rahoituksen näkökulmasta tehokkaan verojärjestelmän lähtökohtana on puolestaan pidetty sitä, että eri rahoitusmuotoja (rahoitus velalla, omalla pääomalla vai kertyneillä voitovaroilla) kohdellaan yhdenmukaisesti. Tutkimuksissa tätä on perusteltu muun muassa sillä, että velkojen omaa pääomaa edullisempi kohtelu verotuksessa saattaa johtaa lainarahoituksen kasvuun, jolla puolestaan voi olla yhteys pankkikriiseihin¹⁶. Velkojen edullisempi verokohtelu on nähty myös esteenä pääomamarkkinoiden kehittymiselle¹⁷. Jos asiaa arvioidaan rahoituksen saatavuuden kannalta, oman pääoman ja velkarahoituksen erilaisen kohtelun taloudellinen merkitys yrityksille on pienempi. Tämä korostuu silloin, kun yrityksillä on käytössään toimivat rahoitusmarkkinat, jolloin oman pääoman merkitys rahoituskanavana on pienempi. Myös tilanteessa, jossa kyse on julkisesti noteeratusta yhtiöstä, omaan pääoman merkitys rahoitusmuotona voi olla vähäinen, mikä puolestaan vähentää perustetta kohdella velkaa ja omaa pääomaa yhtäläisesti verotuksessa.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös järjestelmän yhteensopivuus muiden maiden järjestelmien kanssa ja kilpailukyky. Tähän liittyy myös viime vuosina käyty keskustelu verokilpailusta ja veropohjan turvaamisesta sekä niihin liittyvät toimet EU:n ja OECD:n tasolla. OECD aloitti vuonna 2013 veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoja koskevan niin sanotun Base Erosion and Profit Shifting, BEPS -hankkeen, jossa on selvitetty erityisesti monikansallisten yritysten verosuunnittelun aiheuttamaa veropohjan rapautumista. Hankkeen tavoitteena on turvata kansallisia verotuloja ja yhdistää verotus taloudelliseen aktiviteettiin ja arvon muodostukseen. Perusajatuksena on, että tuloa pitäisi verottaa siellä, missä tulos syntyy. OECD:n BEPS-hankeeseen sisältyvien toimenpiteiden osalta OECD julkaisi loppuraportit syyskuussa 2015. Eräiden toimenpiteiden osalta työtä vielä jatketaan. Myös EU:ssa on verotuksen alueella painopiste ollut viime aikoina veronkierron vastaisten toimenpiteiden valmistelussa. Komissio teki tammi-kuussa 2016 useita ehdotuksia EU:n laajuisista koordinoituista toimista, joiden tarkoituksena on torjua suuryritysten aggressiivista verosuunnittelua. Osana näitä toimenpiteitä tavoitteena oli veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien kansainvälisten standardien (OECD:n BEPS-hanke) yhtenäisen toimeenpano EU-alueella, mikä on toteutettu

16 De Mooij, Keen ja Orihara (2013)

17 Euroopan komission pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma (COM(2015) 468 final)

erillisellä verojen kiertämisen estämistä koskevalla direktiivillä¹⁸. EU-tason toimenpiteisiin aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi liittyy myös komission uudelleen vireille panema yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (Common Consolidated Corporate Tax Base = CCCTB) koskeva laaja yritysverotuksen harmonisointihanke, josta on annettu uudet direktiiviehdotukset 25.10.2016¹⁹. Uutena elementtinä ehdotuksissa on järjestelmän pakollisuus tietyn kokoluokan konserniyrityksille, mitä perustellaan aggressiivisen verosuunnittelun estämisellä.

Hyvässä verojärjestelmässä eri yritysmuotoja kohdellaan mahdollisimman samalla tavalla. Tehokkaassa järjestelmässä ei ole kannustinta harjoittaa yritystoimintaa tietyssä juridisessa muodossa, vaan toimintamuoto määräytyy sen mukaan, mikä on liiketaloudellisesti tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi nykyjärjestelmässä eri yritysmuodoissa verotettavan tulon määrä lasketaan lähtökohtaisesti samojen sääntöjen mukaan. Jos toiminnan katsotaan täyttävän elinkeinotoiminnan tunnusmerkit, verotettava tulos lasketaan yritysmuodosta riippumatta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan, joskin eri yritysmuotojen osalta on eräitä poikkeavia laskentasäännöksiä. Jos toiminta ei täytä elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä, verotettava tulos lasketaan tuloverolain säännösten mukaan, tai maatalouden osalta maatilatalouden tuloverolain mukaan. Vaikka hyvän verojärjestelmän piirteenä on se, että eri yritysmuotoja kohdellaan mahdollisimman samalla tavalla, on kuitenkin katsottu perustelluksi verottaa yhteisöjä, kuten osakeyhtiöitä, erillisinä verovelvollisina toisin kuin muita yritysmuotoja. Nämä muut, kuten avoimet ja kommandiittiyhtiöt eivät ole erillisiä verovelvollisia, vaan niiden tulos jaetaan verotettavaksi yhtiömiesten tulona²⁰.

Hyvä verojärjestelmän ominaisuutena pidetään myös oikeudenmukaisuutta. Verotuksen oikeudenmukaisuus jaetaan usein vertikaaliseen ja horisontaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Vertikaalisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan oikeudenmukaista tulonjakoa, mitä on pidetty yhtenä keskeisimpänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Tällöin erilaisessa taloudellisessa asemassa olevia verovelvollisia kohdellaan eri tavalla. Vertikaalisella oikeudenmukaisuudella voidaan perustella esimerkiksi verotuksen progressiivisuutta, koska isommista tuloista maksetaan veroa suhteellisesti enemmän kuin pienistä. Myös suhteelli-

18 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta

19 Direktiiviehdotus yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685 final) ja direktiiviehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (COM(2016) 683 final)

20 Henkilöyhtiöiden erillisverovelvollisuudesta luovuttiin nykyisen, vuonna 1993 voimaantulleen tuloverolain säätämisen yhteydessä. Näiden yhtiöiden verotusasemaa oli muutettu jo vuoden 1989 alusta siten, että puolet niiden tulosta verotettiin yhtymän ja puolet osakkaiden tulona, mikä oli jo askel kohti kansainvälisesti käytäntönä olevaa osakasverotusta, mutta tuolloin arvioitiin, että täysimääräinen osakasverotus saattaisi entisestään vahvistaa suuntausta pienten osakeyhtiöiden perustamiseen. Nykyistä tuloverolakia valmisteltaessa oli esillä myös malli, jossa henkilöyhtiöiden verotus olisi pitkälti yhdenmukaistettu osakeyhtiöverotuksen kanssa. Tästä kuitenkin luovuttiin muun muassa sen vuoksi, että esitettiin epäilyjä järjestelmän soveltuvuudesta kaikenlaisien henkilöyhtiöiden verotukseen.

nen verotus täyttää vertikaalisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksia, koska suuremmilla tulotasoilla maksetaan suurempi määrä veroja. Horisontaalisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että samassa asemassa olevia veronmaksajia tulisi kohdella samalla tavalla. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden voidaan katsoa edellyttävän, että tuloja tulisi verottaa niiden lähteestä riippumatta keskenään yhtäläisellä tavalla. Verotukselle asetetut tavoitteet, kuten tehokkuustavoite ja tavoite oikeudenmukaisesta tulonjaosta, eivät aina ole yhteneväisiä, jolloin joudutaan etsimään tasapainoa eri tavoitteiden välillä.

Verojärjestelmän tulisi olla myös ennustettava ja hallinnollisesti tehokas. Neutraali verojärjestelmä on yleensä yksinkertaisin ja hallinnollisesti helpoin, minkä voidaan katsoa edesauttavan näiden tavoitteiden täyttymistä.

4 Yritysverotus

4.1 Perusteet erilliselle yhteisöverotukselle

Osakeyhtiöt ja muut yhteisöt ovat erillisiä verovelvollisia, jotka maksavat verotettavasta tulostaan yhteisöveroa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa yhtiön tuottamasta voitosta maksetaan veroa ensin yhtiötasolla yhteisöveron muodossa ja sitten omistajan tasolla osinkoverotuksen muodossa. Tätä voittojen kahteen kertaan verottamista on huojennettu esimerkiksi voitonjakoon kohdistuvalla pienemmällä verolla.

Erilliselle yhteisöverotukselle on esitetty erilaisia perusteita. On kuitenkin myös esitetty vastakkaisia näkemyksiä, joiden mukaan yhteisöveroa ei tulisi kerätä lainkaan, koska yksilöt kuitenkin kantavat viime kädessä verorasituksen. Näiden näkemysten²¹ mukaan yhteisöveron rasituksen pitkällä aikavälillä kantavat yhtiön omistajien sijaan työntekijät ja muut kotimaiset sidosryhmät pienempinä ansio-, etuus- ja muina tuloina, koska yhtiöt ja niiden omistajat siirtävät pääomaa ja investointeja korkean yhteisöveron valtioista matalan yhteisöveron valtioihin. Tämän takia yhteisöverosta tulisi luopua ja korvata se liikkumattomiin veropohjiin kohdistuvilla veroilla.

Yhteisöjen erillisen verovelvollisuuden oikeutusta on pohdittu muun muassa Hetemäen työryhmän vuonna 2010 antamassa väliraportissa (Valtiovarainministeriö 2010a). Tuolloin yhteisöveron perusteluna on esitetty

- korvausta yhteiskunnan tarjoamasta infrastruktuurista ja muista julkisista palveluista,
- veroa luonnonvarojen tai markkinavoimien tuottamille puhtaille voitoille,
- keinoa verottaa ulkomaisessa omistuksessa olevan yritystoiminnan voittoja,

21 Ks. esim. Razin & Sadka (1991) ja Kotlikoff (2014)

- henkilöverotuksen täydentäminen: koska yhteisövero kannetaan tulon syntyessä sen lähteellä, se rinnastuu ennakkoveroon, jolla voidaan varmistaa, että yritystoiminnan tuottoon kohdistuu halutun tasoinen verotus (niin sanottu back stop -tehtävä).

Yhteisöverokannan aleneminen on kuitenkin vähentänyt yhteisöveron merkitystä henkilöverotuksen täydentäjänä. Taloudellista toimintaa harjoitetaan aiempaa enemmän osakeyhtiömuodossa ja veropohjaa siirtyy näin yhteisöverotukseen.

Yhteisömuotoiset yritykset maksavat kaikissa kehittyneissä maissa erillistä yhteisöveroa ja yhteisöverolla on myös fiskaalinen funktio. Verotuksen tavoitteena on kerätä tuloja julkis-yhteisöille. Yhteisövero on merkittävä tulonlähde.

Viime vuosien kehityksessä on korostunut myös yhteisöverotuksen merkitys keinona verottaa ulkomaisten yhtiöiden voittoja siellä, missä voitto syntyy. Esimerkiksi EU:n piirissä on painotettu yhtiöverotuksen roolia olennaisena osana oikeudenmukaista ja tehokasta verotusjärjestelmää, koska se on tärkeä tulonlähde jäsenvaltioille, ja se vaikuttaa myös merkittävästi yritysten liiketoimintaa, kuten investointeja ja t&k-toimintaa, koskeviin päätöksiin²². Kansainvälisesti on kuitenkin ollut havaittavissa ilmiöitä, joissa eräät valtiot pyrkivät uudentyypisillä veroilla ja maksuilla turvaamaan verotuottojen saamisen²³. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa yhdessä valtiossa suoritettua veroa ei pystytä hyvittämään toisessa valtiossa ja seurauksena on kaksinkertainen verotus.

4.2 Yhteisöverotuksen vaikutus investointeihin

Yhteisövero voi vaikuttaa pääoman kasautumiseen ja siten talouskasvuun yritysten investointipäätösten kautta. Pääoman määrään kohdistuvien vaikutusten lisäksi yhteisövero voi vaikuttaa pääoman kohdentumiseen taloudessa, sillä se muuttaa tuotantopanosten suhteellisia hintoja eri tavoin erilaisen tuotantoteknologian toimialoilla. Tämä voi johtaa tuotantopanosten uudelleen allokointumiseen matalamman tuottavuuden toimialoille ja siten kokonaistuottavuuden alenemiseen.

Yhteisöveron on katsottu vaikuttavan yritysten investointeihin ensisijaisesti investointihankkeen pääomakustannuksen kautta. Pääomakustannuksella tarkoitetaan juuri ja juuri kannattavalta eli marginaaliselta investointihankkeelta vaaditun veroja edeltävän tuoton

22 Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan unionin oikeudenmukainen ja tehokas yhtiöverojärjestelmä: viisi keskeistä toiminta-alaa (COM(2015) 302 final)

23 Esimerkiksi Ison-Britannian diverted profits tax ja Intian equalization levy.

minimitasoa eli tuottovaatimusta²⁴. Yhteisöveron takia marginaalisen investointihankkeen veroja edeltävä tuottovaatimus on korkeampi kuin mitä se olisi ilman veroa. Korkeamman tuottovaatimuksen takia yritys jättää investoimatta sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat kannattavia ilman yhteisöveroa, mutta jotka eivät ole sitä enää yhteisöveron kanssa. Kokonaistalouden tasolla tämä näkyy pienempinä investointeina.

Yhteisöverolla voi olla vaikutuksia investointeihin myös silloin, kun yritys kärsii ulkoisen rahoituksen puutteesta. Jos yritys rahoittaa investointeja omalla tulorahoituksellaan, on yrityksen voittoon jo kohdistunut yhteisöveroa, mikä pienentää käytettävissä olevan oman tulorahoituksen määrää. Tutkimuksen perusteella yhteisöveron vaikutus investointeihin välittyisi ensisijaisesti pääomakustannuksen kautta (Bond, Xiang 2015). Joissakin tutkimuksissa on kuitenkin löydetty näyttöä myös siitä, että yhteisövero voisi vaikuttaa investointeihin tulorahoitusvirran välityksellä ainakin osassa rahoitusrajoitteisista yrityksistä (Zwick, Mahon 2016).

Kysymys yhteisöveron vaikutuksista investointeihin kytkeytyy viime kädessä siihen, mitkä tahot taloudessa lopulta efektiivisesti kantavat yhteisöveron aiheuttaman verorasituksen. Yhden näkemyksen mukaan yhtiöiden omistajat kantavat verorasituksen. Toisen näkemyksen mukaan yritykset vyöryttävät yhteisöveron joko taaksepäin välituotteiden ja työvoiman kustannuksiin tai eteenpäin tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Vyörytysmahdollisuudet myös vaihtelevat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tutkimuksen mukaan veron vyöryttäminen taaksepäin tuotannontekijöiden hintoihin ja eteenpäin tuotteiden ja palveluiden hintoihin onnistuu kohtuullisesti pitkällä aikavälillä²⁵. Lyhyemmällä aikavälillä näyttäisi ehkä pätevän paremmin se oletus, että veron kohtaavat yhtiö ja sen omistajatahot.

Koska mahdollisuudet vyöryttää yhteisöverosta aiheutuva verorasitus tuotannontekijöille tai tuotteita ja palveluja hyödyntäville kuluttajille vaihtelevat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, yhteisöveromuutokset heijastuvat yritysten investointeihin eri tavoin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että pääoma ja työpanos eivät välittömästi sopeudu muuttuneisiin olosuhteisiin. Yhteisöveromuutos vaikuttaa eri tavoin erilaista tuotantoteknologiaa hyödyntävien yritysten investointeihin ja niiden ajoitukseen. Yhteisöveron vaikutukset voivat myös kohdentua eri tavalla yrityksen uusiin investointeihin ja nykyisen pääomakannan

24 Määritelmällisesti pääomakustannuksella tarkoitetaan vaihtoehtoiskustannusta, joka yritykselle aiheutuu investointihyödykkeen hankkimisesta. Yritys hankkii investointihyödykkeen eli toteuttaa investointihankkeen vain, jos hankkeelle laskettujen tuottovirtojen odotettu nykyarvo on vähintään yhtä suuri kuin investoinnin vaihtoehtoiskustannus, joka koostuu investoinnin rahoituskustannuksesta, pääoman kulumisesta ja investointiprojektin tuotosta maksettavista veroista. Koska investoinnin rajatuotto on aleneva investoidun määrän suhteen eli pääoman lisäämisestä saatava lisätuotto on sitä pienempi, mitä suurempi on pääoman määrä, yritysten kannattaa investoida tasan siihen määrään saakka, jossa hankkeen odotettujen tuottovirtojen nykyarvo vastaa pääomakustannusta. Toisin sanoen kyse on marginaaliselta investoinnilta vaaditusta veroja edeltävästä tuotosta.

25 Ks. esim. Gentry (2007) ja Gravelle (2013).

tuottoon²⁶. Yhteisöveron vaikutusten välittymiseen investointeihin yli ajan vaikuttaa myös suhdannetilanne. Heikkojen investointinäköymien oloissa, joissa kannattavien investointihankkeiden osuus kaikista hankkeista on pieni, yhteisöveromuutosten vaikutukset yritysten investointeihin voivat jäädä pieniksi lyhyellä aikavälillä.

Se, kuinka suuria yhteisöveron investointivaikutukset ovat, riippuu myös yritysten ulkopuolisista tekijöistä. Näihin tekijöihin lukeutuvat esimerkiksi yritysten toimintaympäristö sekä talouden koko, avoimuus ja yhteiskunnan instituutiot. Esimerkiksi suuret taloudet pystyvät suurten markkinoidensa ansiosta houkuttelemaan ulkomaisia investointeja, vaikka niiden yhteisöverotus olisi kireää. Avoimessa taloudessa yhteisöveron kielteiset vaikutukset investointeihin ovat pääoman kansainvälisen liikkuvuuden takia suurempia kuin suljetussa taloudessa. Tämä johtuu siitä, että yritykset voivat reagoida yhteisöveron korotuksiin tekemällä rajat ylittäviä investointeja kotimaisten investointien sijaan. Yhteisöveron vaikutukset investointeihin voivat myös riippua muista politiikkatoimista ja instituutioista. Esimerkiksi Alesinan et al. (2005) mukaan tiukan tuotemarkkinoiden sääntelyn ja korkeiden hallinnollisten kustannusten oloissa yhteisöverotuksen keventämisen vaikutukset investointeihin voivat jäädä vaimeiksi, sillä korkea sääntelytaakka kasvattaa pääoman määrän sopeuttamiseen liittyvää kustannusta. Uudempi tutkimus korostaa myös verotuksen ennustettavuutta. Esimerkiksi jatkuva verotuksen uudistaminen lisää investointinäköymiin liittyvää epävarmuutta, mikä voi vähentää taloudellista aktiiviteettia (Baker et al. 2015). Heikko verotuksen ennustettavuus voi myös heikentää veromuutosten vaikutusten välittymistä investointipäätöksiin.

Suljetussa taloudessa investointeihin voi vaikuttaa yhteisöveron lisäksi myös omistajan verotus, sillä suljetussa taloudessa yrityksen investoinnit rahoitetaan kotimaisin säästöin, joille kertynyt tuotto verotetaan ensin voittona yrityksen verotuksessa ja tämän jälkeen voitonjakona omistajan verotuksessa²⁷. Toisaalta on myös tuotu esiin, että omistajan verotus vaikuttaa eri tavoin ulkoisella omalla pääomalla ja pidätetyillä voitoilla rahoitettuihin investointeihin. Investointi- ja säästämiskannusteiden näkökulmasta ratkaisevaa on tämän kokonaisverokiilan suuruus; ei se, kuinka se jakautuu yrityksen ja sen rahoittajan verokiiloihin.

Avoimessa taloudessa kotimaisten investointien ja kotimaisen säästämisen välinen kytkös on selvästi heikompi kuin suljetussa taloudessa. Tämä johtuu siitä, että avoimessa taloudessa rahoitusta kotimaisiin investointeihin voidaan hakea myös ulkomailta ja sijoitus- ja investointiportfolioita voidaan hajauttaa kansainvälisesti²⁸.

26 Ks. esim. Auerbach (2006) ja Valkonen et. al. (2014).

27 Harberger (1962).

28 Ks. esim. Bond et. al. (2007)

Kotimaisten investointien ja kotimaisen säästämisen välisen kytköksen heikentyminen avoimessa taloudessa johtaa yhteisöveron ja omistajan verojen aiheuttamien kannustinvaikutusten eriytymiseen. Valtaosan investoinneista kansantalouden tasolla tekevät suuret yritykset, joilla on pääsy kansainvälisille rahoitusmarkkinoille. Tässä tilanteessa kotimaisten investointien rahoituksen hinta määräytyy lähinnä kansainvälisillä markkinoilla, ja omistajan verojen vaikutus kotimaisiin investointeihin jää pieneksi kokonaistalouden tasolla (Boadway & Bruce 1992). Kotimaisiin investointeihin koko talouden tasolla vaikuttaa tällöin lähinnä yhteisövero. Omistajatason verojen vaikutukset koko talouden tasolla puolestaan kohdistuvat lähinnä kotimaisen säästämiseen määrään ja säästöjen kohdentumiseen erilaisiin sijoituskohteisiin.

Viime vuosikymmenien aikana tapahtunut talouksien avautuminen ja taloudellisen globalisaation eteneminen ovat muuttaneet yritysten toimintaympäristöä merkittävästi. Monikansallisten yritysten ja globaalien arvoketjujen merkityksen kasvu ja kansainvälisen kilpailun kiristyminen ovat nostaneet esiin uusia verotukseen liittyviä kannustimia sekä monikansallisille yrityksille että valtioille. Kansainvälisen kilpailun paineessa monikansallisten yritysten kannustimet hyödyntää strategisesti valtioiden välisiä veroaste- ja verojärjestelmäeroja liiketoimintaan kohdistuvan verorasituksen alentamiseksi ovat vahvistuneet selvästi. Tämä on näkynyt sekä verotekijöiden merkityksen kasvuna yritysten reaalityaloudellisissa päätöksissä että keinoitekoisten verosuunnittelujärjestelyjen kasvuna (Griffith et al 2010; OECD 2015). Verotuksen edullisuuden merkitys on kasvanut sekä suorien ulkomaisten investointien sijaintipaikan valinnan suhteen että tehtävän investoinnin suuruuden suhteen. Tutkimus tukee myös käsitystä siitä, että monikansalliset yritykset pyrkivät aktiivisesti siirtämään voittojaan näytettäväksi matalan verotuksen maissa ja hyödyntämään valtioiden verojärjestelmien välisiä yhteensopimattomuuksia voittoon liittyvän veron välttämiseksi osin tai kokonaan (Dharmapala 2014).

4.3 Yhteisöveron tuoton kehitys

Yhteisöveron verovuoden tuotto oli noin 4,5 miljardia euroa verovuonna 2015²⁹. Verovuoden tuotolla tarkoitetaan verovelvollisilta kunkin verovuoden perusteilla kerättyä tuottoa.

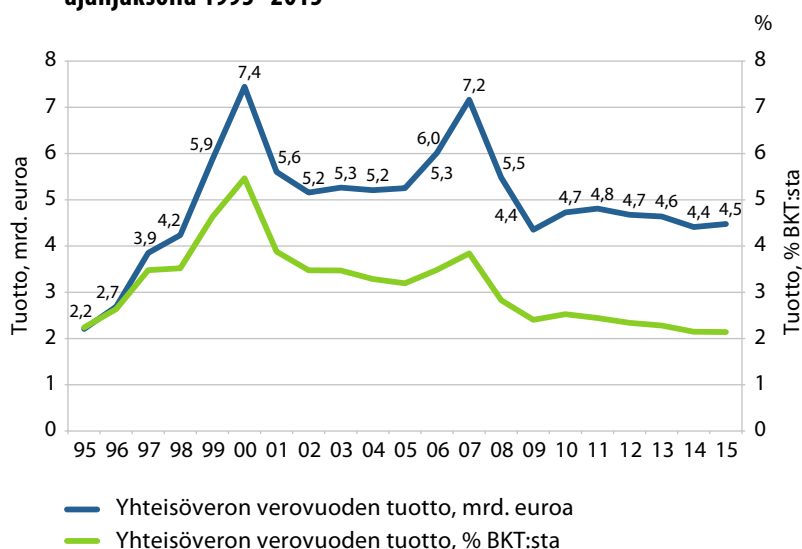
Yhteisöveron verovuoden tuoton kehitystä ajanjaksolla 1995 – 2015 kuvataan kuviossa 1. Kuviossa 1 havaitaan, että yhteisöveron tuoton kehitys on ollut ajanjaksolla kaksihuippuista sekä euromääräisesti että suhteessa BKT:hen tarkasteltuna. Havaitaan myös, että yhteisöveron bruttokansantuotteeseen suhteutettu tuotto on vaihdellut pääpiirteissään

²⁹ Verovuosi 2015 on viimeisin verovuosi, jonka verotus on valmistunut.

samalla tavalla kuin yhteisöveron euromääräinen tuotto. Vuosituhannen vaihteen jälkeisinä vuosina yhteisöveron BKT-osuuden trendi on ollut aleneva. Tästä voidaan päätellä, että kokonaistuotannon markkinahintainen arvo on kasvanut 2000-luvun aikana keskimäärin nopeammin kuin yhteisöveron tuotto.

1990-luvun loppupuoliskolla yhteisöveron tuotto kasvoi voimakkaasti. Saman aikaan talous kasvoi nopeasti. Suurimmillaan yhteisöveron tuotto oli molemmilla kuvion 1 mittareilla mitattuna vuonna 2000. Vuosi 2000 oli toinen kahdesta ajanjaksolle 1995 – 2015 osuneesta suhdannesyklin huippuvuodesta, kun suhdannesyklin vaiheita mitataan tuotantokuilun suuruudella³⁰. Vuoden 2000 jälkeen noususuhdanne kääntyi laskusuhdanteeksi. Samalla yhteisöveron tuotto supistui voimakkaasti. 2000-luvun keskivaiheilla yhteisöveron verovuoden tuotto pysytteli noin 5-6 miljardin euron tasolla. Vuodelle 2007 ajoittui toinen verotuoton huippuvuosista. Näille tietämille ajoittui myös toinen suhdannesyklin huippuvuosista. Huippuvuoden 2007 jälkeen yhteisöveron tuotto kääntyi jälleen jyrkkään laskuun Suomen talouden syöksyessä syvään mutta lyhyeen taantumaa vuonna 2009. Vuosien 2010 ja 2011 talouden väliaikainen elpyminen näkyi yhteisöveron tuoton hienoisena kasvuna vuoden 2009 noin 4,4 miljardista eurosta. Vuodesta 2012 yhteisöveron verovuoden tuotto on vaihdellut vain vähän. Tuotto on pysytellyt vuoden 2012 jälkeen noin 4,4 ja 4,8 miljardin euron välillä, vaikka Suomen talous supistui vuosina 2012, 2013 ja 2014.

Kuvio 1. Yhteisöveron verovuoden tuoton kehitys ajanjaksolla 1995–2015



Lähde: Tilastokeskus, Verohallinto.

30 Ks. esim. Melolinna (2010) ja OECD Economic Outlook (2016)

Yhteisöverotuotossa havaitut muutokset aiheutuvat joko yhteisöjen verotettavan tulon määrän muutoksista tai yhteisöverokannan muutoksista. Yhteisöverokannan tasoa voidaan muuttaa vain päätösperäisin toimin. Verotettavan tulon määrään sen sijaan vaikuttavat sekä verotettavan tulon laskennan sääntöihin tehdyt muutokset että yritysten veroja edeltävissä voitoissa tapahtuneet muutokset. Yhteisöverokannan muutoksilla ja verotettavan tulon laskennan sääntöihin tehdyillä muutoksilla voi myös olla vaikutuksia yritysten veroja edeltäviin voittoihin, esimerkiksi yritysten investointien kautta (ks. luku 4.2). Tämän seurauksena veroperusteisiin tehdyt muutokset voivat vaikuttaa yhteisöveron tuottoon myös välillisesti, taloudellisen aktiviteetin muutosten kautta.

Yhteisöverotuoton kehitykseen vuosina 1995–2015 vaikuttaneiden tekijöiden keskinäistä merkitystä on mahdotonta arvioida tarkasti ilman huolellista ekonometrista analyysia. Tällöinkin luotettavien estimaattien muodostaminen on vaikeaa. Suuntaa-antavasti voidaan kuitenkin arvioida, että yhteisöveron tuoton kehityksen kannalta suurin merkitys vuosina 1995–2015 olisi ollut yrityssektorin voitoissa tapahtuneilla muutoksilla³¹. Myös joidenkin yksittäisten suurten yhtiöiden voittojen vaihtelulla on ollut ajanjaksolla paikoin huomattava merkitys yhteisöveron kokonaistuoton kannalta. Yhteisöveron kokonaistuoton vaihteluun on myös vaikuttanut ulkomailla maksetuista veroista yhtiöille Suomen verotuksessa hyvitettyihin veroihin liittyvä paikoin voimakaskin vaihtelu. Vähentämättä jääneiden vähennyskelpoisten tappioiden siirtymisellä vähennettäväksi myöhempinä verovuosina on puolestaan ollut vaikutusta verotuottojen ajoitukseen³².

Päätösperäisistä toimista vaikutusta yhteisöveron tuoton vaihteluun on ollut lähinnä yhteisöverokannan muutoksilla. Verotettavan tulon laskennan sääntöihin ei tehty vuosina 1995 – 2015 yhteisöveron kokonaistuoton kannalta merkittäviä muutoksia, lukuun ottamatta sitä, että käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitto säädettiin verovapaaksi ja luovutus-tappio vähennyskeltottomaksi alkaen 19.5.2004³³.

Vuosille 1996 ja 2000 ajoittuneet yhteisöverokannan korotukset selittävät osan yhteisöveron tuoton voimakkaasta kasvusta vuosina 1995 - 2000. On kuitenkin ilmeistä, että ilman yritysten perusliiketoiminnan kannattavuuden voimakasta kasvua ja siitä aiheutunutta verotettavan tulon määrän lisääntymistä, yhteisöveron tuoton kasvu ei olisi voinut olla yhtä voimakasta siten kuin se 1990-luvun loppupuoliskolla toteutui (Mykkänen 2005). Toisaalta

31 Tämän suuntaiseen arvioon päätyy myös Mykkänen (2005) 1990-luvun yhteisöveron tuoton voimakkaan kasvun osalta.

32 Verotulojen kehityksestä 2000-luvulla on saatavilla lisätietoja Verohallinnon Verotulojen kehitys -raportista.

33 Tämä veromuutos on voinut periaatteessa aiheuttaa melko suurta vaihtelua yhteisöveron kokonaistuotossa, sillä käyttöomaisuusosakkeiden luovutusten lukumäärä voi vaihdella vuodesta toiseen huomattavasti, samoin kuin luovutusten arvo. Luovutukset voivat myös olla arvoltaan paikoin hyvin huomattavia. Kuvion 1 perusteella ei kuitenkaan ole ilmeistä, että tällä käyttöomaisuusosakkeiden veromuutoksella olisi ollut merkittävää vaikutusta yhteisöveron kokonaistuoton kehityksen kannalta.

vuonna 2014 yhteisöverotuotot supistuivat melko vähän, vaikka verokanta samanaikaisesti aleni merkittävästi, yhteensä 4,5 prosenttiyksikköä. Tämä aiheutui siitä, että samanaikaisesti yhteisöverokannan alenemisen kanssa yhteisöjen verotettavan tulon määrä kasvoi voimakkaasti³⁴.

Edellä tarkasteltiin yhteisöveron verovuoden tuoton kehitystä vuosina 1995 – 2015 sekä siihen vaikuttaneita tekijöitä. Yhteisöveron verovuoden tuotto ei kuitenkaan ole käsitteellisesti eikä määrällisesti sama asia kuin yhteisöverokertymä, sillä kunkin verovuoden yhteisöverotuotto kertyy usean eri kalenterivuoden aikana³⁵. Vastaavasti kunakin kalenterivuonna kertyy yhteisöveroja usealta eri verovuodelta. Veronsaajien kannalta yhteisöveron kehitystä on perusteltua tarkastella yhteisöverokertymän näkökulmasta, sillä yhteisöverokertymä kuvaa veronsaajille tilitettyjen verotulojen määrää. Verovuoden yhteisöverotuoton kehityksen tarkasteleminen taas soveltuu paremmin veropolitiikan vaikutusten ja yhteisöverovelvollisilta verovuoden aikana kerättyjen verojen ja niistä aiheutuvan verorasituksen tarkasteluun³⁶.

Yhteisöveronsaajia olivat verovuonna 2015 valtio, kunnat ja seurakunnat. Vuonna 2015 yhteisöveronsaajille kertyi eri verovuosilta yhteisöverotuloja yhteensä noin 4,5 miljardia euroa. Tästä valtion osuus oli noin 2,8 miljardia euroa, kuntien 1,6 miljardia euroa ja seurakuntien 0,1 miljardia euroa. Verovuodesta 2016 yhteisöveron saajia ovat olleet valtio ja kunnat, sillä verovuoden 2016 alussa seurakuntien yhteisövero-osuus korvattiin indeksiin sidotulla määrärahalta. Vuoden 2016 yhteisöverokertymä oli Verohallinnon 27.1.2017 julkaisemien tietojen mukaan 4,9 miljardia euroa.

Yhteisöverotulot ovat Suomen julkiselle taloudelle merkittävä tuloerä. Yhteisöverotulojen osuus julkisen sektorin tuloista on vaihdellut pääasiassa 5 ja 10 prosentin välillä vuosina 1995- 2015 (Kuvio 2). Korkeimmillaan yhteisöveron osuus oli tarkasteluperiodin alun jälkeen noin vuoden 2000 tienoilla. 2000-luvun keskivaiheilla osuus oli noin 7-8 prosenttia. Samalla kun Suomen talous syöksyi syvään taantumaan vuonna 2009, myös julkisen sek-

34 Se, mistä verotettavan tulon määrän kasvu vuonna 2014 viime kädessä johtui, on epäselvää. Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 viitattiin vuoden 2014 talousarvioesityksessä esiin tuotuihin arvioihin, joiden mukaan yhteisöverokannan alentamisella voi olla myönteisiä kasvuvaiikutuksia sekä verokilpailuvaikutuksia, jotka saattavat vahvistaa yritysten kannustimia säilyttää tuotantoa Suomessa ja siirtää voittoja Suomeen verotettavaksi. Hallituksen vuosikertomuksessa 2015 puolestaan todettiin, että veropohjan suotuisan kehityksen taustalla vuonna 2014 näyttäisi olleen sekä kertaluonteisia tekijöitä että pysyväisvaikutteisempia tekijöitä. Jotkin yritykset esimerkiksi maksoivat huomattavasti yhteisöveroa verovuonna 2014, vaikka muutamana edellisellä verovuonna niillä ei joko ollut lainkaan verotettavaa tuloa tai sitä oli vähän.

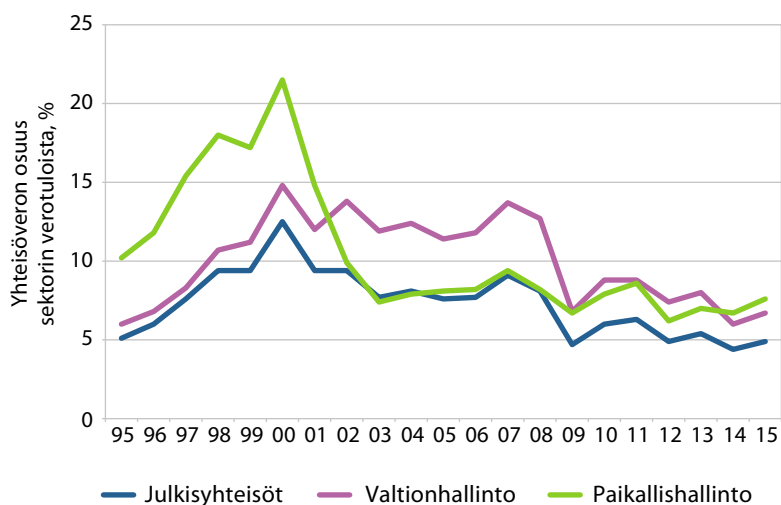
35 Esimerkiksi noin 7 % verovuoden 2015 tuotosta kertyi jo kalenterivuonna 2014. Suurin osa, noin 78 %, verovuoden 2015 tuotosta kertyi veronsaajille vuonna 2015. Loppuosa veron tuotosta kertyi vasta kalenterivuoden 2015 päättymisen jälkeen.

36 Yleensä verotulojen suhdetta BKT:hen tarkastellaan verokertymälukujen avulla (mm. Tilastokeskus, OECD). Tässä raportissa verotulojen suhdetta BKT:hen (kuvio 1) on kuitenkin edellä mainitusta syystä tarkasteltu verovuoden tuottoa kuvaavien lukujen avulla.

torin yhteisöverotulot romahtivat. Tämä näkyi myös yhteisöverojen osuuden supistumisena kokonaisverotuloista. Vuosina 2010–2011 talouden elpyessä väliaikaisesti yhteisöveron osuus jälleen nousi. Vuodesta 2012 alkaen yhteisöverokertymän osuus julkisen sektorin verotuloista on ollut noin 5 prosentin tasolla. Vuonna 2015 osuus oli noin 4,9 prosenttia eli melkein sama kuin tarkasteluperiodin ensimmäisenä vuonna 1995 (5,1 prosenttia).

Valtion yhteisöverokertymän osuus valtion kokonaisverotuloista oli noin 6,8 prosenttia vuonna 2015. Kuntien yhteisöverotulojen osuus kuntien verotuloista oli 7,6 prosenttia. Yhteisöveron tuoton romahtaminen vuoden 2007 jälkeen sekä valtion yhteisövero-osuuden aleneminen pysyvästi alemmalle tasolle vuonna 2007 on vähentänyt yhteisöveron merkitystä valtion verotulojen lähteenä. Kunnille yhteisövero-osuuden merkitys verotulojen lähteenä väheni valtiota aikaisemmin. Pääosin tämä johtui kuntien yhteisöveron jako-osuuden vaihteellisesta vähentämisestä ja valtion osuuden vaihteellisesta kasvattamisesta vuosina 1998 - 2004.

Kuvio 2. Yhteisöverotulojen osuus sektorin kokonaisverokertymästä ajanjaksolla 1995 – 2015

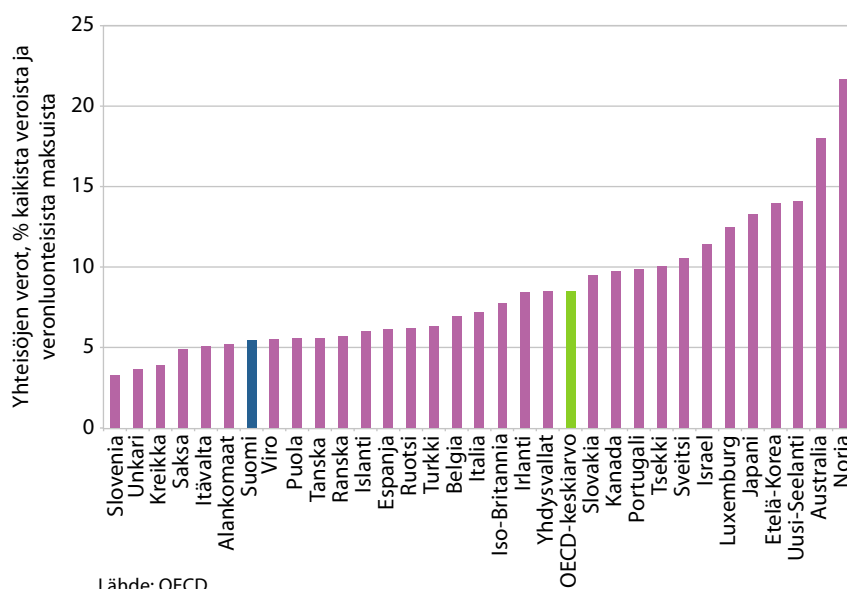


Lähde: Tilastokeskus.

Yhteisöjen tulojen, voiton ja arvonnousun verojen (yhteisöiltä kannetut verot) osuus julkisen sektorin verotuloista on Suomessa pienempi kuin OECD-alueella keskimäärin. Kuvioista 3 nähdään, että Suomella oli OECD-valtioista seitsemänneksi matalin yhteisöiltä kannettujen verotulojen osuus julkisen sektorin kokonaisverotuloista vuonna 2013. Yhteisöiltä kannettujen verotulojen osuus oli matalin Sloveniassa (3,3 %) ja korkein Norjassa (21,7 %). Suomessa osuus oli 5,4 prosenttia. OECD-alueen keskiarvo oli 8,5 prosenttia.

Myös yhteisöjen tulojen, voiton ja arvonnousun verojen osuus valtion verotuloista oli Suomessa pienempi kuin OECD-alueella keskimäärin vuonna 2013. Sijoitus oli sama kuin julkisen sektorin verotulojen osalta eli seitsemäs. Yhteisöiltä kannettujen verotulojen osuus valtion verotuloista oli matalin Saksassa (4,2 %) ja korkein Japanissa (26,7 %). Suomessa osuus oli noin 8 prosenttia. OECD-alueen keskiarvo oli 12,9 prosenttia.

Kuvio 3. Yhteisöjen tulojen, voiton ja arvonnousun verojen osuus kaikista veroista ja veroluonteisista maksuista OECD-valtioissa vuonna 2013



4.4 Yrityksen ja sen omistajien verotuksen integrointi

Yrityksen ja sen omistajan verotuksen koordinoiminen on vero-oikeuden ja veropolitiikan klassisia ongelmia. Siihen liittyy myös tärkeitä kysymyksiä investointien ja talouskasvun näkökulmasta. Lähtökohtaisena kysymyksenä on, tulisiko yhtiön ja sen omistajan verotusta tarkastella yhtenä kokonaisuutena vai erikseen.

Avoimessa taloudessa omistajatason veroilla ei ole niin suurta vaikutusta investointien määrään kuin yhteisöverolla. Tämä johtuu kotimaisen säästämisen ja investointien eriyttämisestä. Kokonaistalouden tasolla omistajatason veroilla on vaikutuksia lähinnä säästämisen määrään ja säästöjen kohdentumiseen taloudessa. Investointien sijoitusmaan valintaa

ja investoinnin suuruutta koskevat päätökset riippuvat lähinnä yhteisöverotuksen tasosta³⁷.

Omistajatason veroilla voi kuitenkin olla vaikutuksia investointeihin tietyissä yritysryhmissä. Tällaisia ovat esimerkiksi yrittäjävetoiset pienet yritykset, joilla ei ole riittävästi jakamattomia voittoja investointien oman pääoman rahoitustarpeen tyydyttämiseen eikä pääsyä kansainvälisille rahoitusmarkkinoille. Tässä tilanteessa yrityksen investointipäätöksiin vaikuttavat yhteisöveron lisäksi yrittäjän voitto-osuudestaan maksamat henkilöverot, jolloin oman pääoman tuotto on efektiivisesti kahdenkertaisen verotuksen piirissä.

Oman pääoman tuoton kahdenkertaisen verotuksen on tällöin katsottu aiheuttavan häiriöitä rahoituksen kanavoitumiseen pääomavaltaisille toimialoille. Tätä kautta sen on arvioitu supistavan tuotannolliseen pääomaan tehtäviä investointeja ja heikentävän kannustimia työn tuottavuuden parantamiseen, millä on talouskasvua ja työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia. Kahdenkertaisen verotuksen takia yrittäjien kannustimet investoida yrityksen kasvuun heikentyvät, mikä voi hidastaa nuorten yritysten kasvua ja vähentää uusien yritysten perustamista (Sinn 1991). Samalla tämä tarkoittaa myös sitä, että kannustimet kanavoida säästöjä kasvuhakuisten pienten yritysten investointeihin heikkenevät muiden sijoituskohteiden eduksi, mikä osaltaan heikentää pääoman allokaation tehokkuutta taloudessa.

Yrityksille muodostuu myös kannustin velkaantua, sillä oman pääoman tuoton verokohtelusta poiketen vieraan pääoman tuottoa verotetaan pääsääntöisesti vain yhdenkertaisesti. Tämä johtuu siitä, että vieraan pääoman kulut ovat vähennyskelpoisia yrityksen verotuksessa. Omasta pääomasta ei puolestaan voi tehdä vähennystä.

Oman pääoman tuoton kahdenkertaisesta verotuksesta aiheutuvia ongelmia on vuosien saatossa pyritty ehkäisemään erityyppisin kahdenkertaista verotusta huojentavin tai sen kokonaan poistavain ratkaisuin. Näihin ratkaisuihin lukeutuvat esimerkiksi vuoteen 1989 asti voimassa ollut osinkovähennysjärjestelmä, vuosina 1990–2004 voimassa ollut yhtiöveron hyvitysjärjestelmä, nykyiset osinkoverotuksen huojennukset ja jäljempänä tässä raportissa käsiteltävä ACE-verotusmalli. Näistä yhtiöveron hyvitysjärjestelmässä yhteisövero voitiin vähentää ennakonpidätyksen tyyppisesti omistajan osinkoverosta, minkä takia osinkoon kohdistui vain omistajatason verotus. ACE-mallissa puolestaan yritys voi tehdä oman pääoman tuottoon perustuvan laskennallisen vähennyksen verotuksessa. Myös komission direktiiviehdotuksessa yhteisestä yhteisöveropohjasta ehdotetaan oman pääoman perusteella tehtävää vähennystä (kasvu- ja investointivähennys AGI), jonka yhtenä keskeisenä

37 Laadukkaisiin tutkimusasetelmiin perustuvan empiirisen tutkimuksen mukaan osinkoverotuksen vaikutus yritysten investointeihin on pieni ainakin lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi Yaganin (2015) mukaan Yhdysvaltojen vuoden 2003 osinkoverokevennys ei vaikuttanut yritysten investointeihin eikä työntekijän palkkoihin.

tarkoituksena on supistaa oman ja vieraan pääoman erilaista verokohtelua. Kansainvälisessä tarkastelussa on ollut myös esillä ACE-mallille vastakkainen CBIT-malli, jossa korkokulut eivät olisi vähennyskelpoisia, minkä kautta oma pääoma ja vieras pääoma saataisiin samaan asemaan.

Hyvän yritysverotusjärjestelmän ominaisuuksista tulevana ohjenuorana voidaan oman pääoman ja vieraan pääoman tuoton verottamisen osalta pitää sitä, että se toteuttaa osaltaan investointi- ja säästämissäpäätöksiin liittyvät neutraalisuusvaatimukset. Neutraalisuusvaatimukset toteutuvat silloin, kun verotus ei vaikuta yritysten ja niiden omistajien investointeja ja säästämistä koskevaan päätöksentekoon.

Järjestelmässä, jossa oman pääoman kahdenkertaisesta verotuksesta aiheutuvia ongelmia ratkaistaan omistajan verotuksessa tehtävin verohuojennuksin, pyrkimys neutraalisuuteen tarkoittaisi käytännössä sitä, että yrittäjän oman pääoman vaihtoehtokustannuksen eli niin sanotun normaalituoton verotus tulisi asettaa samalle tasolle yrityksen ulkopuolisten sijoituskohteiden verotuksen kanssa³⁸. Toisin sanoen normaalituottoa tulisi verottaa pääomatulooverokannan tasoisella verotuksella. Normaalituoton ylimenevältä osalta veron tulisi olla korkeampi. Tämä johtuu siitä, että normaalituoton ylittävän osan voidaan katsoa olevan seurausta lähinnä sellaisista tekijöistä, joiden verottamisesta aiheutuvat käyttäytymisvaikutukset ovat pieniä tai niitä ei aiheudu ollenkaan. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi luonnonvarojen hallinta, markkinavoiman hyödyntäminen ja ennakoimattomat satunnaiset tuotot.

Normaalituoton ylimenevän osan kireämpää verotusta voidaan perustella myös muilla tekijöillä. Se esimerkiksi hillitsee osaltaan luonnollisten henkilöiden kannustimia muuntaa progressiivisesti verotettuja suuria ansiotuloja kevyemmin verotetuiksi yritystoiminnan tuotoiksi. Se myös vaimentaa suurituloisten yrittäjien kannustimia alentaa yrityksestä nostettuun korvaukseen kohdistuvaa veroastetta verosuunnittelukeinoin. Normaalituoton ylimenevän osan kireämmän verotuksen takia suurituloisilla yrittäjillä ei ole yhtä voimakasta kannustinta muuntaa yrityksestä nostamia palkkatuloja osinkotuloiksi kuin tilanteessa, jossa ylimenevää osaa ei verotettaisi kireämmin.

Oman pääoman tuoton verotuksen suunnittelussa tulee ottaa huomioon se, että oman pääoman tuottoa verotetaan eri perustein riippuen siitä, missä muodossa se nostetaan ulos yrityksestä. Yrittäjä voi nostaa tuoton yrityksestä joko osinkona tai myyntivoittona. Ve-

38 Omaan yhtiöön tehdyn sijoituksen verottaminen neutraalisti suhteessa sen ulkopuolelle tehtyihin sijoituksiin oli yksi keskeisistä perusteista, joiden vuoksi vuonna 1993 voimaan tulleessa uudistuksessa päädyttiin määrittämään ensin osingon pääomatulo-osuus ja sitten ansiotulo-osuus. Vastaava menettely oli otettu käyttöön myös muissa Pohjoismaissa. Esillä oli myös vaihtoehto, jossa olisi määritetty ensin ansiotulo-osuus joko kaavamaisesti tai ottaen huomioon yrittäjän työpanokselle maksettavaan korvaukseen keskeisesti vaikuttavat tekijät.

rotuksen taloustieteessä osingon kahdenkertaisen verotuksen (yhteisövero + osinkovero) on katsottu vaikuttavan ensisijaisesti yrittäjän kannustimiin hankkia uutta osakepääomaa yrityksensä investointeja varten. Myyntivoittoon kohdistuvan kahdenkertaisen verotuksen (yhteisövero + luovutusvoittovero) on taas katsottu vaikuttavan ensisijaisesti yrittäjän kannustimiin rahoittaa yhtiönsä investointeja jakamattomilla voittovaroilla. Tästä syystä investointien näkökulmasta yritykseen jätettyjen voittojen kahdenkertaisen verotuksen tasoa voidaan pitää tärkeämpänä kysymyksenä kuin jaetun voiton kahdenkertaisen verotuksen tasoa, kuten VATT (2013) nostaa esille. Tämä perustuu siihen, että pääosa yritysten investointien oman pääoman rahoituksen tarpeesta rahoitetaan yritysten pidätetyillä voittovaroilla, joihin osinkoverolla ei ole vaikutusta³⁹.

Jotta verotus ei vääristäisi yrittäjien kannustimia rahoittaa yritystensä investointeja ulkoi-sella omalla pääomalla sisäisen oman pääoman rahoituksen kustannuksella tai päinvastoin, osingon ja myyntivoiton verokohtelun tulisi olla samantasoista. Tällöin yrittäjälle ei muodostu verosyistä kannustinta pidättää voittoa yrityksen investointeihin tilanteissa, joissa yhtiön ulkopuolella olisi veroja edeltävän tuoton näkökulmasta tuottavampia sijoituskohteita. Voitonjaon verotus ei siis lukitsisi varoja yhtiöihin. Toisaalta yhtäläisellä verokohtelulla turvattaisiin se, että yrittäjälle ei muodostu verosyistä kannustinta jakaa voittoa ulos yhtiöstä tilanteissa, joissa yhtiön tekemä investointi tuottaisi suuremman veroja edeltävän tuoton kuin yhtiön ulkopuolinen suora sijoitus.

Osingon ja myyntivoiton verotusta on kuitenkin käytännössä hyvin vaikea asettaa samansuuruiseksi. Tämä johtuu näiden voitonjakoerien erilaisesta luonteesta. Osingonjako on luonteeltaan periodista, minkä takia osinkoihin kohdistuvia veroja realisoituu toistuvasti. Myyntivoitot ja niiden verot taas ajoittuvat omaisuuden myyntitilanteisiin, joita pääsääntöisesti tapahtuu harvemmin kuin osingonjakoa. Tämän seurauksena oman pääoman tuottoon kohdistuva verotus ajoittuu eri tavalla riippuen siitä, jaetaanko tuotto osinkona vai myyntivoittona omistajalle. Verojen maksun erilaisella ajoittumisella on vaikutusta tuotosta maksettavan veron nykyarvoon, millä voi olla vaikutusta investointi- ja säästämiskannustimiin.

Käytännön verojärjestelmissä myyntivoittoa verotetaan luovutusvoittoverotuksessa ja osinkoja osinkoverotuksessa. Rakenteiden poiketessa toisistaan verojen erilaisesta ajallisesta kohdentumisesta aiheutuvista vääristävistä kannustinvaiikutuksista on mahdotonta päästä kokonaan eroon. Huolehtimalla siitä, että myyntivoittoiin kohdistuvan veron nykyarvo ei järkevillä investoinnin pitoajoilla eroa merkittävästi osingon vastaavasta, näitä

39 Auerbach (1979) on yksi tämän niin kutsutun osinkoverotusta koskevan "uuden näkemyksen" perusteoksista. Osakeantien ja pidätettyjen voittovarojen keskinäistä merkitystä investointien lähteenä on tarkastellun muun muassa Didier et. al. (2014). Heidän mukaansa osakeantien merkitys pörssiyritysten investointien rahoituksessa on pieni. Osakeantien merkitystä investointien rahoituksessa lähinnä nopeasti kasvavissa yrityksissä.

säästämis- ja investointipäätöksiä vääristäviä vaikutuksia voidaan kuitenkin olennaisesti lieventää.

Yritystoiminnasta kertyneen oman pääoman tuoton kahdenkertaisen verotuksen kysymykset sivuavat myös laajempaa yhteisöveron ja pääomatuloverotuksen suhteeseen liittyvää kysymystä. Yhteisöverokannan ollessa pääomaverokantaa matalampi, verotus kannustaa yksityishenkilöitä siirtämään tuloa tuottavaa varallisuutta verosyistä yhtiöiden nimiin, koska varat kumuloituvat yrityksessä nopeammin kuin yksityistaloudessa. Tämä verokantaero kannustaa pitämään varoja yhtiöissä kauemmin kuin pääoman allokaation näkökulmasta on tehokasta.

Verokantaerosta aiheutuvia haitallisia kasvuvaikutuksia voidaan lieventää huolehtimalla siitä, että yhteisöveroaste ja pääomatuloveroaste ovat lähellä toisiaan. Sekä yhteisöverotukseen että pääomatuloverotukseen liittyy kuitenkin myös muita kysymyksiä, joilla voi olla vaikutusta yhteisöverokannan- ja pääomatuloverokannan väliseen suhteeseen. Esimerkiksi yhteisöveron tasoa määritettäessä on otettava huomioon mahdolliset verokilpailupaineet ja pääomatulon verotusta suunniteltaessa ansiotulon ja pääoman tuoton verokohdelueroista aiheutuvat tulomuuntokannustimet.

4.5 Yritysverotukseen vaikuttavat EU-hankkeet

Verojen kiertämisen estämistä koskevalla direktiivillä⁴⁰ on pantu EU-alueella yhtenäisesti täytäntöön OECD-BEPS-hankkeen eräitä toimia. Lisäksi direktiiviin sisältyy eräitä muita veronkierron estämiseen liittyviä toimia. Direktiivi on hyväksytty heinäkuussa 2016.

Direktiivi sisältää säännökset koskien korkojen vähennysoikeuden rajoittamista ja maastapoistumisverotusta, yleisen veronkierron vastaisen säännöksen, väliyhteisösäännöksen sekä verotuksellisia hybriditilanteita koskevan säännöksen. Kysymys on niin sanotusta minimisääntelystä, joka jäsenvaltion tulee vähintään sisällyttää omaan kansalliseen sääntelyynsä viimeistään 31.12.2018 (maastapoistumisverotusta koskien määräaika on 31.12.2019).⁴¹

Verojen kiertämisen estämistä koskevan direktiivin voidaan katsoa sisältävän keskeisimmät toimet veropohjan rapautumisen ja voittojen siirtojen ehkäisemiseksi. Direktiivi myös kaventaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kilpailla veropohjiin sisältyvillä etuuksilla.

40 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

41 Euroopan komissio on antanut 25.10.2016 direktiiviehdotuksen verojen kiertämisen estämistä koskevan direktiivin muuttamiseksi, joka sisältää ehdotukset ns. kolmansien maiden hybriditilanteita koskien.

Komissio on 25.10.2016 antanut verotettavan tulon laskentasäännöksiä koskevan ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta (Common Corporate Tax Base, CCTB)⁴². Samanaikaisesti CCTB-direktiiviehdotuksen kanssa komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB)⁴³, joka sisältää säännökset veropohjien yhdistämisestä eli konsolidoinnista ja jakamisesta verotettavaksi niille jäsenvaltioille, joissa konserniyhtiöillä on toimintaa. Molemmat direktiiviehdotukset ovat osa komission aloitetta, jolla käynnistetään yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa koskeva hanke uudelleen. Antaessaan uudet direktiiviehdotukset komissio on samalla vetänyt pois vanhan CCCTB-direktiiviehdotuksen. Erona verrattuna vuoden 2011 ehdotukseen on se, että uusissa direktiiviehdotuksissa ehdotetaan pakollisia säännöksiä tiettyä kokoa suuremmille konserneille, jotta järjestelmä ehkäisisi aggressiivista verosuunnittelua.

Tarkoituksena on, että veropohjien yhdistämistä koskevan CCCTB-direktiiviehdotuksen käsitteitä lykätään siihen, kunnes yhteistä yhteisöveropohjaa koskevasta direktiiviehdotuksesta on päästy sopimukseen. Erityisesti veropohjien yhdistämisestä eli konsolidoinnista käydyt keskustelut jäsenvaltioiden välillä ovat olleet vaikeita.

Yhteistä yhteisöveropohjaa koskeva CCTB-direktiiviehdotus sisältää säännökset verotettavan tulon laskennasta. Yhteistä veropohjaa ehdotetaan pakolliseksi yhtiöille, jotka kuuluvat tiettyä kokoa suurempaan konserniin. Muille yhtiöille yhteinen veropohja olisi vapaaehtoinen. Yhtiömuodot, joita direktiivi Suomessa koskisi, olisivat osakeyhtiöt, osuuskunnat, vakuutusyhtiöt ja säästöpankit. Kompensoidakseen veropohjien yhdistämisen lykkääntymistä alkuvaiheessa, komissio ehdottaa väliaikaista rajat ylittävää tappiontasausta. Uusi CCTB-direktiiviehdotus sisältää myös säännökset erityisestä t&k-toimintaa koskevasta kannustimesta sekä säännökset erityisestä kasvu- ja investointikannustimesta (Allowance for Growth and Investment, AGI-vähennys), joka laskettaisiin oman pääoman lisäyksen perusteella.

CCCTB-direktiiviehdotus sisältää puolestaan säännökset konserniyhtiöiden veropohjien yhdistämisestä eli konsolidoinnista EU:ssa ja jakamisesta verotettavaksi konserniyhtiöiden jäsenvaltioissa. Konserniyhtiöiden verotettavat tulot jaettaisiin verotettavaksi jäsenvaltioille kaavamaisen jakokaavan mukaan, joka perustuisi kolmeen yhtä suuren painoarvon omaavaan tekijään eli myyntiin, työvoimaan ja omaisuuseriin. CCCTB-järjestelmässä konsernit voisivat asioida yhden verohallinnon kanssa. Direktiiviehdotus sisältää säännökset hallinnollisista menettelyistä konsernien osalta.

42 Direktiiviehdotus yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685 final)

43 Direktiiviehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (COM(2016) 683 final)

EU-hankkeet, sekä jo hyväksytyt verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi että yhteisiä veropohjan laskentasäännöksiä koskeva CCTB-direktiiviehdotus ja veropohjien yhdistämistä eli konsolidointia koskeva CCCTB-direktiiviehdotus, vaikuttavat osaltaan yritysverotuksen kehittämiseen kansallisesti. Esimerkiksi monikansallisille yrityksille pakollinen yhteinen veropohja voimaantullessaan rajoittaisi mahdollisuuksia säätää direktiivistä poikkeavasta yritysverojärjestelmästä. Harkittavaksi tulee myös se, olisiko muiden yritysten osalta mahdollista enää säilyttää erillinen kansallinen yritysverojärjestelmä, vai tulisiko CCTB sovellettavaksi kaikkiin yrityksiin.

4.6 Yritysverojärjestelmistä eräissä valtioissa

Eri valtioiden yritysverojärjestelmät perustuvat lähes poikkeuksetta niin sanottuun perinteiseen malliin, jossa verotuksen pohjana on yrityksen nettotulos. Yrityksen veronalaisista tuloista vähennetään vähennyskelpoiset menot ja näin saatu verotettava tulos kerrotaan yhteisöverokannalla. Veropohjien laskentatavoissa voi kuitenkin olla eroavuuksia.

Tämän raportin liitteessä 1 on kuvattu Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron, Saksan, Ranskan, Ison-Britannian, Alankomaiden ja Belgian yritysverojärjestelmien pääpiirteitä. Näistä valtioista kaikissa muissa paitsi Virossa on yritysverojärjestelmä, jossa verotuksen kohteena on yrityksen nettotulos. Virossa verotetaan yritystä vain jaetusta voitosta. Viron järjestelmä poikkeaa muiden maiden järjestelmistä myös siinä, että osingonsaajaa ei veroteta saamastaan osingosta lainkaan.

Tulot ovat pääsääntöisesti laajasti veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Yhteisöjen saamiin osinkotuloihin ja luovutusvoittoihin kohdistuu monissa maissa verovapauksia, joskin verovapauden laajuuden ja soveltamisedellytysten yksityiskohdissa on eri valtioiden välillä eroja.

Yritystoimintaan liittyvät menot ovat puolestaan yleensä vähennyskelpoisia. Myös korkomenot ovat tyypillisesti vähennyskelpoisia, mikäli korkovähennysoikeutta rajoittava sääntely ei tule sovellettavaksi. Liitteessä 1 mainituissa valtioissa kaikissa paitsi Virossa on sääntelyä, jolla jollakin tavoin rajoitetaan yritysten korkovähennysoikeutta, mutta eri valtioiden sääntelyjen välillä on kuitenkin eroa. Verojen kiertämisen estämistä koskeva direktiivi sisältää säännöksen korkovähennysoikeuden rajoittamisesta. Vaikka direktiivi on luonteeltaan vähimmäissääntelyä eli jäsenvaltio voi halutessaan säätää tiukemmasta rajoituksesta, tuonee direktiivin tuleva implementointi eri valtioiden yritysverojärjestelmät tältä osin kuitenkin lähemmäksi toisiaan. Saman vaikutuksen voidaan katsoa olevan myös OECD:n BEPS-hankkeella, jonka toimenpide 4 sisältää suositukset koskien korkorajoitussäännöstä.

Kuluvan käyttöomaisuuden hankintameno poistetaan vuotuisin poistoin. Verotuksen poistojärjestelmät eri valtioissa vaihtelevat. Yleistä kuitenkin on, että veropoistot on mitoitettu vastaamaan hyödykkeen taloudellista käyttöaikaa. Kuluvan irtaimen käyttöomaisuuden poistot tehdään hyödyke tai hyödykeryhmäkohtaisesti. Poistomenetelmänä on yleensä joko tasapoisto tai jäännösarvopoisto. Suomen irtaimen käyttöomaisuuden menojäännös-poistojärjestelmä, jossa irtainta kuluva käyttöomaisuutta käsitellään yhtenä ryhmänä, ei ole kansainvälisesti kovinkaan käytetty. Vastaava järjestelmä, jossa irtainta kuluva käyttöomaisuutta käsitellään yhtenä ryhmänä, on käytössä lähinnä vain Ruotsissa, Tanskassa ja Isossa-Britanniassa. Tanskassa ja Isossa-Britanniassa sovelletaan tällöinkin pitkävaikutteisiin hyödykkeisiin erilaisia säännöksiä. Myös rakennusten osalta poistomenetelmänä on tasapoisto tai jäännösarvopoisto ja veropoiston suuruus on mitoitettu vastaamaan taloudellista käyttöaikaa. Aineettomien oikeuksien osalta poistoajat ja menetelmät vaihtelevat eri valtioissa.

Verovelvolliset eivät yleensä voi pienentää verotettavaa tuloaan yleisluonteisella varauksella. Poikkeuksena tästä on Ruotsi, jossa yhtiö voi tehdä 25 prosentin suuruisen varauksen siirtämällä osan veronalaisesta tulostaan niin sanottuun jaksotusrahoon (periodiseringsfond). Rahastoon siirretty tulo on siirrettävä takaisin verotettavaan tuloon kuuden vuoden kuluessa. Verovelvollisen on maksettava rahastoon siirretylle määrälle korkoa.

Eri jäsenvaltioiden yritysverojärjestelmille on tyypillistä, että omaa ja vierasta pääoma kohdellaan eri tavalla verotuksessa. Korkokuluja voidaan vähentää, mutta oman pääoman perusteella ei voi tehdä vähennyksiä verotuksessa. Poikkeuksena tästä on Belgia, jossa yrityksellä on mahdollisuus tehdä laskennallinen korkovähennys (notional interest deduction) veronalaisesta tulostaan. Myös Italiassa on käytössä oman pääoman perusteella tehtävä laskennallinen vähennys⁴⁴.

4.7 Nykyjärjestelmä

4.7.1 Yhteisöverokanta

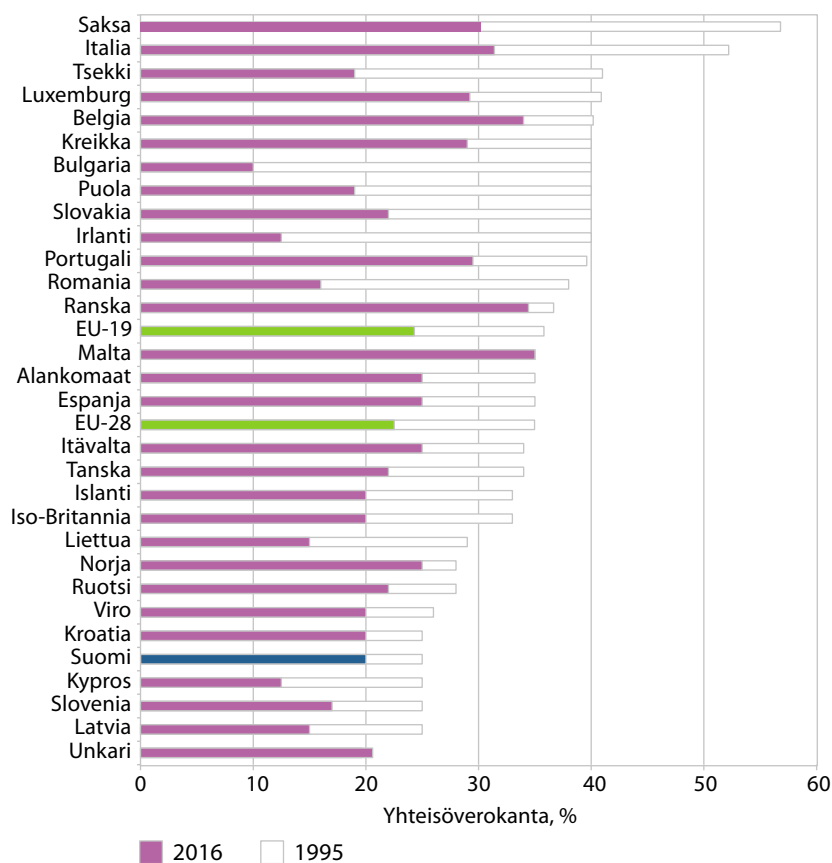
Suomen yritysverojärjestelmä on niin sanottu perinteinen malli, jossa verotus kohdistuu yrityksen nettotuloon. Saatu verotuksen nettotulo kerrotaan yhteisöverokannalla. Verovuodesta 2014 yhteisöverokanta on ollut 20 prosenttia.

44 Tanskassa hallitus on ehdottanut oman pääoman perusteella tehtävän ACE-vähennyksen (Allowance for Corporate Equity) käyttöönottoa vuodesta 2019. Lähde: IBFD-tietokanta.

Vuonna 1993 Suomessa toteutettiin merkittävä yritys- ja pääomaverouudistus, jossa henkilöverotuksen osalta siirryttiin niin sanottuun eriytettyyn tuloverojärjestelmään. Yhteisöjen verotuksessa siirryttiin puolestaan matalan verokannan ja laajan veropohjan järjestelmään. Uudistuksessa yhteisöverokanta alennettiin 25 prosenttiin. Yhteisöverokannan alentamisen vastapainoksi veropohjaa laajennettiin merkittävästi. Henkilöverotuksessa sovellettava uusi suhteellinen pääomaverokanta säädettiin yhtä suureksi kuin yhteisöverokanta. Vuonna 1996 yhteisöverokanta ja pääomaverokanta korotettiin 28 prosenttiin ja 29 prosenttiin vuonna 2000. Seuraavan kerran yritys- ja pääomaverotusta uudistettiin merkittävämmän vuoden 2005 alusta. Uudistuksen taustalla oli kansainvälinen verokilpailu ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmään liittyvät EU-oikeudesta johtuvat muutostarpeet. Tuolloin yhteisöverokanta ja pääomaverokanta eriytettiin toisistaan. Yhteisöverokanta alennettiin 26 prosenttiin ja pääomaverokanta 28 prosenttiin. Yritysverotuksessa yhteisöjen saamat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin verovapaaksi ja luovutustappiot vähennyskeltottomiksi 19.5.2004 alkaen. Osinkoverotuksessa luovuttiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja siirryttiin nykyiseen osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Vuonna 2012 yhteisöverokanta alennettiin 24,5 prosenttiin ja edelleen 20 prosenttiin vuonna 2014. Tuolloin muutosten taustalla oli yritysten työllistämisen, kasvu- ja investointimahdollisuuksien parantaminen siirtämällä painopistettä yrityksen verotuksesta osakkaiden verotukseen ja yritysverotuksen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen.

Yhteisöverokantojen aleneminen on ollut selkeä kansainvälinen suuntaus. Esimerkiksi EU-jäsenmaiden keskimääräiset yhteisöverokannat ovat alentuneet vuoden 1995 35 prosentin keskimääräisestä yhteisöverokannasta vuoden 2016 noin 23 prosentin keskimääräiseen yhteisöverokantaan (kuviot 4)⁴⁵. Yhteisöverokantojaan tällä ajanjaksolla ovat alentaneet erityisesti uudet jäsenvaltiot, esimerkiksi Bulgaria ja Puola. Toisaalta myös Irlanti alensi yhteisöverokantaansa voimakkaasti 1990-luvun loppu- ja 2000-luvun alkuvuosina. Myös useimmat niistä jäsenvaltioista, joilla yhteisöverokanta oli korkea vuonna 1995, ovat alentaneet sitä selvästi, kuten Saksa ja Italia. Vain muutamissa jäsenvaltioissa yhteisöverokanta oli vuonna 2016 tasan tai melkein samalla tasolla kuin vuonna 1995. Näihin maihin lukeutuvat Ranska ja Malta.

45 Euroopan komission julkaisu: Taxation trends in the European Union. Yhteisöverokantoja on raportissa vertailtu ottaen huomioon nimellisen yhteisöverokannan lisäksi erilaiset yhteisöjen tulon kohdistuvat lisämaksut ja -verot. Vuonna 2016 EU28-maiden yritysverokantojen aritmeettinen keskiarvo oli 22,6 prosenttia.

Kuvio 4. Yhteisöverokannat EU-maissa vuonna 1995 ja 2016

Lähde: Taxation Trends in the European Union 2016.

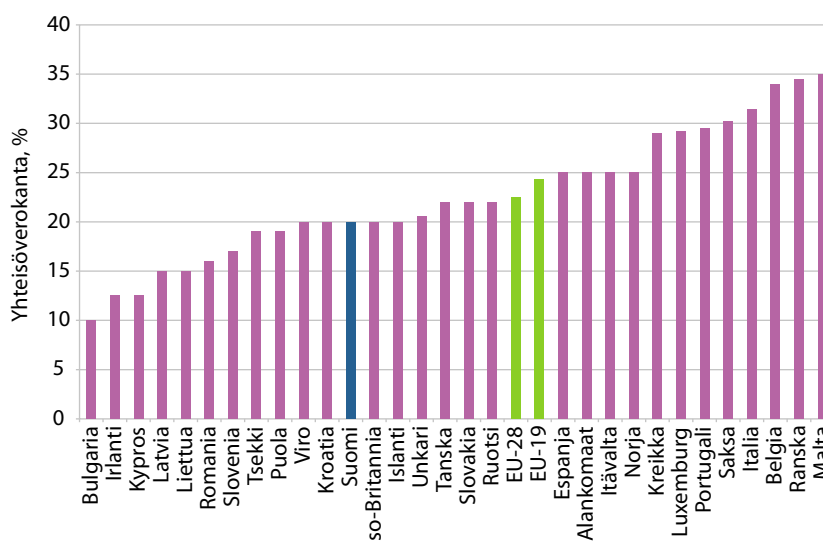
Viime vuosina yhteisöverokantojen alentuminen on kuitenkin hidastunut EU-alueella ja verokantoja on alennettu lähinnä niissä valtioissa, joissa verokantoja ei ole alennettu aiempina vuosina⁴⁶. Yhteisöverokannoissa on kuitenkin vielä merkittävää vaihtelua. Yhteisöverokannat ovat matalimpia uusissa jäsenvaltioissa, joissa verokannat ovat yleisestikin alempia. Vuonna 2016 alin yhteisöverokanta oli Bulgarian kymmenen prosenttia. Yli 30 prosentin yhteisöverokanta oli Belgiassa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Maltassa. OECD-maista alin verokanta on Irlannin 12,5 prosenttia ja korkein Yhdysvaltojen 38,92 prosenttia vuonna 2015⁴⁷. On kuitenkin huomattava, että tosiasialliseen veroasteeseen vaikuttaa nimellisen verokannan ohella myös erilaiset verotettavan tulon laskentaa koskevat säännökset, jolloin vertailun tekeminen eri valtioiden välillä ei ole välttämättä yksiselitteistä.

46 Euroopan Komission julkaisu: Tax Reforms in EU Member States, 2015 report

47 OECD tax database

Suomen nimellistä yhteisöverokantaa on pidettävä varsin kilpailukykyisenä. Yhteisöverokanta on alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa sekä EU-maissa keskimäärin (kuvio 5). EU:ssa alempia verokantoja on vain uusissa EU-maissa sekä Irlannissa. Isossa-Britanniassa yhteisöverokanta alenee 19 prosenttiin 1.4.2017 alkavalta verovuodelta. Vuonna 2017 yhteisöverokanta on Virossa 20 prosenttia sekä Liettuassa ja Latviassa 15 prosenttia. Pohjoismaista yhteisöverokanta on sekä Ruotsissa että Tanskassa 22 prosenttia. Norjassa yhteisöverokanta on vuoden 2017 alusta 24 prosenttia ja vuonna 2018 verokanta laskee 23 prosenttiin.

Kuvio 5. Yhteisöverokannat EU-alueella 2016



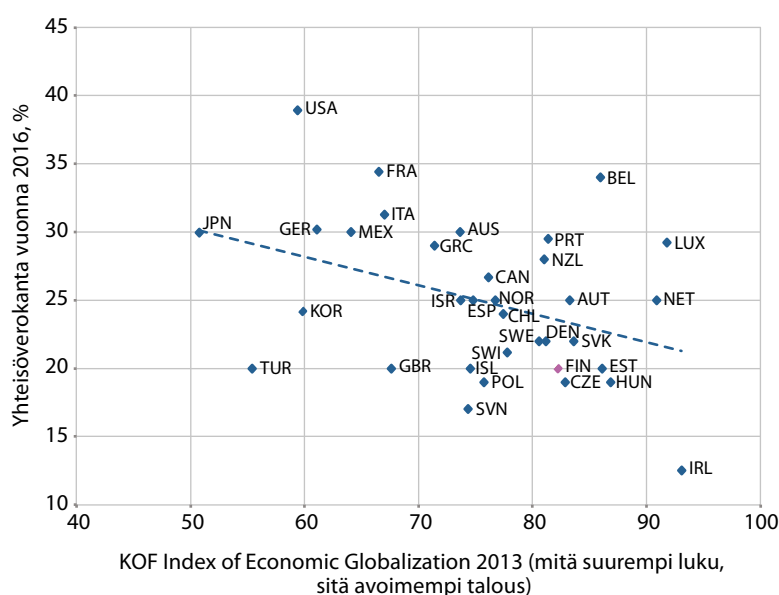
Lähde: Taxation Trends in the European Union 2016.

Suomen yhteisöverokannan tasoa voidaan pitää varsin kilpailukykyisenä myös talouden avoimuuteen ja kokoon suhteutettuna. Markkinoiden pienen koon takia verotuksella voi olla investointien kannalta enemmän merkitystä Suomen kaltaisissa pienissä talouksissa kuin suurten sisämarkkinoiden talouksissa. Sisämarkkinoiden pienemmän roolin vuoksi Suomen kaltaiset kehittyneet pienet taloudet ovat yleensä taloudellisessa mielessä avoimempia kuin suuret taloudet.

Kuviosta 6 havaitaan, että Suomen yhteisöverokanta on selvästi matalampi kuin suurissa ja vähemmän avoimissa OECD-alueen valtioissa. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä voidaan pitää Etelä-Koreaa ja Turkia, joissa yhteisöverokanta on Suomen tasolla tai sitä vähän korkeampi. Suomen yhteisöverokannan taso näyttyy myös varsin kilpailukykyisenä suhteessa useimpiin muihin yhtä avoimiin pieniin talouksiin OECD-alueella. Yhteisöverokannan tasoerot Suomen eduksi ovat kuitenkin useimmissa tapauksissa pieniä: Yhteisöverokannan 20 prosentin ja 25 prosentin tason välillä on lukuisia pieniä avoimia talouksia.

Tosiasiallisten veroasteiden välinen ero Suomen eduksi voi olla pienempi kuin lakisääteisiä verokantoja koskeva vertailu antaa ymmärtää. Muilla pienillä avotalouksilla saattaa olla verotettavan tulon laskentasäännöksiä, jotka ovat verovelvollisen kannalta edullisempia kuin Suomessa ja siten ne vaikuttavat Suomen suhteelliseen houkuttelevuuteen investointien sijoittamisena.

Kuvio 6. Yhteisöverokannat OECD-alueella 2016 ja talouden avoimuus



Lähde: OECD; 2016 KOF Index of Globalization, ETH Zürich.

4.7.2 Veropohja

Verotuksen tasoon vaikuttaa myös veropohjan laajuus eli se kuinka laajasti tulot ovat veronalaisia ja menot vähennyskelpoisia. Veropohjan laajuuteen vaikuttavat sekä lopullisesti tulon veronalaisuutta ja menon vähennyskelpoisuutta koskevat säännökset että tulojen ja menojen jaksottamista eri verovuosille koskevat säännökset. Suomen yritysverotuksessa on pyritty ylläpitämään mahdollisimman selkeää veromallia, joka perustuu alhaiseen verokantaan sekä laajaan veropohjaan, jossa yrityksen kaikki tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia. Esimerkiksi veropohjaa kaventavat varaukset eivät siten ole lähtökohtaisesti verotuksessa vähennyskelpoisia.

Käyttöomaisuuden hankintamenot poistetaan verotuksessa tehtävin vuotuisin poistoin. Koneet, kalusto ja muu irtain käyttöomaisuus poistetaan yhtenä eränä menojäännöksestä enintään 25 prosentin suuruisin vuotuisin poistoin. Rakennukset ja rakennelmat poistetaan jäännösarvosta tehtävinä joko enintään 4 prosentin tai 7 prosentin suuruisina vuo-

tuisina poistoina. Patentit ja muut erikseen luovutettavissa olevat aineettomat oikeudet poistetaan yleensä 10 vuodessa tasapoistoin. Verotuksessa tehtävät poistot eivät siten ole sidoksissa todelliseen taloudelliseen kulumiseen, vaan hankintamenoa voidaan yleensä poistaa etupainotteisesti. Erityisesti tämä korostuu pitkäaikaisissa koneissa ja kalustoissa.

Käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoiton verovapaus on poikkeus laajasta veropohjasta. Yhteisöjen saamien käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaudesta säädettiin vuoden 2005 verouudistuksessa. Taustalla muutokselle oli ketjuverotuksen poistaminen sekä vastaaminen kansainväliseen verokilpailuun. Samalla, kun käyttöomaisuusosakkeiden luovutus säädettiin verovapaaksi, luovutustappiot säädettiin vähennyskeltottomiksi.

Elinkeinoimintaan kohdistuvat korot ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia, jollei niihin sovelleta korkovähennysoikeuden rajoitussäännöstä.

VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu Suomen yritysverojärjestelmän investointikannusteita. Selvityksessä Suomen verojärjestelmää on verrattu Ruotsin, Norjan, Viron, Saksan ja Ison-Britannian järjestelmään. Selvityksessä arvioidaan, että Suomen verojärjestelmän tarjoamat kannusteet investoida ovat hyvin samanlaiset kuin muissa maissa keskimäärin. Lisäksi selvityksessä katsotaan, että Suomen verojärjestelmä on kilpailukykyinen sekä suomalaisen että ulkomaisen investoijan näkökulmasta.

VATT/Etla-selvityksessä on kuitenkin tuotu esille eräitä Suomen yritysverotuksen kehittämistarpeita. Koska korkomenot ovat verotuksessa vähennyskelpoisia ja omasta pääomasta ei voida tehdä vähennyksiä, kannustaa verotus investoimaan velkarahoituksella oman pääoman ehtoisen rahoituksen sijaan. Tämän on arvioitu lisäävän yritysten velkaantumista sekä suosivan yrityksiä, joilla on reaalivakuudeksi soveltuvaa aineellista pääomaa, sellaisten yritysten kustannuksella, joilla reaalivakuuksia ei ole. Tämä velkarahoituksen oman pääoman ehtoista rahoitusta edullisempi verokohtelu sisältyy myös valtaosaan muiden valtioiden verojärjestelmistä.

VATT/Etla-selvityksen mukaan myös käyttöomaisuushyödykkeiden taloudellista kulumista korkeammat verotuksen poistoprosentit ohjaavat tietyn tyypisiin investointeihin, mikä heikentää verotuksen neutraalisuutta ja investointien kohdentumista tuottavimpiin kohteisiin. Toisaalta nykyinen poistojärjestelmä ei salli riittävän nopeita poistoja nopeasti vanheneville tietoteknisille laitteille. Selvityksen mukaan yritysverotuksen neutraalisuutta olisi mahdollista parantaa saattamalla veropoistoasteet paremmin vastaamaan pääoman todellista kulumista. Suurin vaihtelu veropoiston ja pääoman todellisen kulumisen vastavuudessa on irtaimessa käyttöomaisuudessa. VATT/Etla-selvityksen mukaan myös rakennusten veropoistoasteet näyttäisivät kauttaaltaan ylittävän todelliset kulumisasteet.

Myös listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksella on merkittävä vaikutus investoinnin pääomakustannukseen ja kohdentumiseen. VATT/Etla-selvityksen mukaan osassa hyvin kannattavia yrityksiä omalla pääomalla rahoitetun investoinnin pääomakustannus muodostuu listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen niin kutsutun yrittäjähuojennuksen⁴⁸ takia hyvin matalaksi, jopa negatiiviseksi. Tämä voi kääntää verotuksen velkarahoitusta suosivasta omaa pääomaa suosivaksi näissä yrityksistä. Tämä tarkoittaa sitä, että verotus suosii pääomien allokoitumista näihin yrityksiin myös silloin, kun pääoma olisi tuottavamassa käytössä muissa yrityksissä.

Toiminnassa syntyneet tappiot voidaan vähentää pääsääntöisesti seuraavan kymmenen vuoden aikana sitä mukaa kuin tuloa syntyy. Tappiot vähennetään tulolähteittäin siten, että tulolähteen tappio voidaan vähentää vain saman tulolähteen tuloa vastaan. Tappioiden käyttöoikeutta on rajoitettu omistajanvaihdostilanteissa. VATT/Etla-selvityksessä nostetaan esille Suomen tappiontasausjärjestelmän kehittämistarpeina niin sanotun carry back -menetelmän puuttuminen eli se, että tappioita ei voida vähentää edellisten vuosien voitollisia tuloksia vastaan, tappioiden käyttöaika- ja tappiontasauksen tulolähdesidonnaisuus.

4.7.3 Työryhmän arvio nykyjärjestelmästä

Yhteisöverokannan taso

Suomen yhteisöverokannan tasoa voidaan nykyisellään pitää varsin kilpailukykyisenä. Välitöntä tarvetta yhteisöverokannan alentamiselle ei siten ole. On välttämätöntä huolehtia kilpailukykyisyyden säilymisestä silloin, jos muut valtiot alentavat yhteisöverokantaansa. On mahdollista, että yhteisöverokannan alentaminen osoittautuu tarpeelliseksi jo lähivuosina, jos verokilpailu kansainvälisesti kiihtyy. Verokannan alentamisen tarve voi nousta esille myös mahdollisten tulevien veropohjan tiivistämisten vastapainona. Työryhmän käsityksen mukaan

48 Listaamattomasta yhtiöstä saadusta osingosta 25 prosenttia on veronalaista pääomatuloa ja 75 prosenttia verovapaata tuloa siihen määrään saakka, joka vastaa nettovarallisuudelle laskettua 8 prosentin vuotuista tuottoa. Tällaista yrittäjähuojennettua osinkoa verovelvollinen voi saada enintään 150 000 euroa. Ylimenevästä osasta on 85 prosenttia veronalaista pääomatuloa. Vuotuisen 8 prosentin tuoton ylittävältä osalta osingosta 75 prosenttia on ansiotuloa ja 25 prosenttia on verovapaata. Listatusta yhtiöstä saadusta osingosta 85 prosenttia on pääomatuloa ja 15 prosenttia verovapaata.

Suomen nykyistä yhteisöverokannan tasoa on pidettävä kilpailukykyisenä eikä yhteisöverokannan alentamiselle ole välitöntä tarvetta, mutta

on kuitenkin välttämätöntä huolehtia myös jatkossa siitä, että yhteisöverokannan taso säilyy kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyisellä tasolla.

Mikäli yhteisöverokantaa tulevaisuudessa alennetaan, voitaisiin harkita tapaa, jossa verokanta alenisi asteittain ennakkoon ilmoitetulla aikataululla.

Tällöin tiedettäisiin hyvissä ajoin ennakkoon yhteisöverotuksen tason muutokset tulevana vuosina, jolloin muutoksen toteuttaminen olisi hallitumpaa. Tämä olisi myös Suomen kilpailukyvyyn säilyttämisen näkökulmasta perusteltua, koska verotuksen tason aleneminen olisi nähtävissä useampi vuosi etukäteen. Tämä lisäisi myös verotuksen ennakoitavuutta verovelvollisten näkökulmasta.

Veropohja

Yrityksen verotettavan tulon laskentasäännöstö perustuu Suomessa laajaan veropohjaan. Tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia. Laaja veropohja edistää verotuksen neutraalisuutta, mitä voidaan pitää hyvän verojärjestelmän yhtenä tärkeänä ominaisuutena. Neutraali verojärjestelmä on taloudellisesti tehokas, koska se vaikuttaa mahdollisimman vähän yritysten päätöksentekoon, eikä ohjaa verovelvollisen valintoja. Laajan veropohjan voidaan katsoa myös edistävän horisontaalista oikeudenmukaisuutta. Laajan veropohjan järjestelmä on myös yksinkertaisempi ja hallinnollisesti helpompi. Työryhmän käsityksen mukaan

laajan veropohjan voidaan katsoa parhaiten täyttävän hyvälle verojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia.

Myös veropohjan osalta on tärkeää, että Suomen järjestelmä on kilpailukykyinen. Kansainvälisesti tarkastellen yksittäisissä veropohjan laskentasäännöissä on eroavaisuuksia eri maiden välillä, mikä voi vaikuttaa yritysten halukkuuteen sijoittautua eri valtioihin. Suomen yritysverojärjestelmä ei kuitenkaan näyttäisi poikkeavan merkittävästi muiden maiden järjestelmistä. Myös VATT on selvityksessään (VATT/Etla-selvityksen osahanke I) arvioinut, että Suomen yritysverotuksen investointikannusteet ovat hyvin samanlaisia kuin muissa maissa keskimäärin. Työryhmän käsityksen mukaan

kansainvälisen verokilpailun näkökulmastakaan ei ole tarvetta muuttaa nykyjärjestelmän veropohjaa koskevia säännöksiä.

Veropohjilla tapahtuvaa kansainvälistä verokilpailua vähentää omalta osaltaan verojen kiertämisen estämistä koskevan direktiivin tuleva implementointi eri jäsenvaltioissa. Direktiivi sisältää eräitä keskeisiä toimia veropohjan rapautumisen ja voittojen siirron estämiseksi. Direktiivi tuo omalta osaltaan eri EU-valtioiden veronpohjan laskentasäännöksiä lähemmäs toisiaan, vaikka onkin luonteeltaan vähimmäissääntelyä ja se mahdollistaa tiettyjen kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamisen. Saman vaikutuksen voidaan katsoa myös olevan OECD:n BEPS-hankkeen toimilla.

Suomessa verotuksessa tehtävät poistot eivät ole sidoksissa todelliseen taloudelliseen kulumiseen, vaan hankintamenoa voidaan yleensä poistaa etupainotteisesti. Erityisesti tämä korostuu pitkäaikaisissa koneissa ja kalustoissa, mutta VATT/Etla-selvityksen mukaan myös rakennusten veropoistoasteet ylittävät todelliset kulumisasteet. Taloudellista kulumista korkeammat verotuksen poistoprosentit ohjaavat tiettyntyyppisiin investointeihin, mikä heikentää verotuksen neutraalisuutta ja investointien kohdentumista tuottavimpiin kohteisiinsa. Tämä huomioiden olisi perusteita tarkastella nykyistä poistojärjestelmää siten, että poistoprosentit vastaisivat paremmin hyödykkeen taloudellista käyttöaika.

Vaikka nykyiseen poistojärjestelmään voidaan katsoa sisältyvän verotuksen neutraalisuutta heikentäviä ja investointien kohdistumista ohjaavia elementtejä, poistojen merkitystä ei tässä suhteessa kuitenkaan saa ylikorostaa. Nykyisen matalan yhteisöverokannan ja inflaation ympäristössä poistosäännösten merkitys investointien kannalta on suhteellisen pieni ja investointipäätökset tehdään yrityksissä muilla kuin veroperusteilla. Joustava poistojärjestelmä puolustaa paikkaansa myös tuloksentasauskeinona tappiollisten ja voitollisten verovuosien välillä. Ottaen myös huomioon, että komission direktiiviehdotus yhteiseksi yhteisöveropohjaksi sisältää ehdotuksen veropoistoja koskeviksi säännöksiksi, työryhmä

ei näe perustelluksi, että tässä vaiheessa Suomen veropoistojärjestelmää ryhdyttäisiin muuttamaan.

VATT/Etla-selvityksessä esitetään myös eräitä tappiontasausjärjestelmän kehittämistarpeita. Carry back -menetelmää, jossa verovelvollinen voisi vähentää verovuoden tappioita aikaisempien vuosien voittoja vastaan, on arvioitu viimeksi elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän toimesta (Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio 16/2013). Kyseinen työryhmä ei suositellut carry back -menetelmän käyttöönottamista. Perusteluna oli muun muassa se, että carry back -menetelmä heikentäisi verotulojen ennustettavuutta. Menetelmä nähtiin kuntataloudelle huomattavan ongelmalliseksi, koska kunnat joutuisivat palauttamaan yrityksille verotuloja. Menetelmän nähtiin myös aiheuttavan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia Verohallinnolle. Menetelmä ei ole myöskään kansainvälisesti laajasti käytössä. Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä ei myöskään pitänyt perusteltuna tappioiden kymmenen vuoden käyttöaikarajoituksen poistamista ottaen huomioon verotuottovaikutukset ja sen, että EU-valtioissa tappioiden vähennysoikeutta rajoitetaan

yleisesti joko ajallisesti tai määrällisesti. Nämä carry back -menetelmää ja ajallista käyttörajoitusta koskevat perustelut ovat edelleen voimassa. Valtiovarainministeriössä on hanke, jossa tarkoituksena on poistaa osakeyhtiöiden osalta elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja tuloverolain välinen tulolähdejako. Tämä lieventää tulolähdejaosta aiheutuvia tappioiden käyttörajoituksia.

4.8 Yritysverotuksen vaihtoehtoisista kehittämismalleista

Kansainvälisessä tarkastelussa on huomiota saanut erityisesti kaksi mallia, niin sanotut ACE-malli⁴⁹ ja CBIT-malli⁵⁰, joissa molemmissa on pyrkimyksenä yhdenmukaistaa velan ja oman pääoman verokohtelua. Perinteisessä yritysverojärjestelmässä omasta pääomasta ei voi tehdä vähennystä verotuksessa, kun taas korkokulut lähtökohtaisesti voidaan vähentää. Näin ollen perinteisen järjestelmän on katsottu suosivan investointien rahoittamista velalla. Myös VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu näitä kahta mallia. Selvityksessä on nostettu ACE-malli esille verojärjestelmän mahdollisena kehittämismallina. Mallit ovat olleet esillä myös Ruotsin ja Norjan yritysverotuksen kehittämistä arvioineissa verokomiteoissa⁵¹. ACE-mallia on arvioitu myös Hetemäen työryhmän väliraportissa (Valtiovarainministeriö 2010a) yhtenä verojärjestelmän kehittämismallina.

Edellä mainittujen yritysveromallien lisäksi kohdassa 4.8.3 tarkastellaan myös Viron yritysverojärjestelmää, joka on herättänyt keskustelua Suomessa. Tämä niin sanottu *Viron malli* poikkeaa perinteisestä yritysverojärjestelmästä. Viron yritysverojärjestelmässä yhtiötä ei pääsääntöisesti veroteta tulosta sinä vuonna, kun tulo kertyy, vaan vero määrätään siinä vaiheessa, kun yhtiöstä jaetaan voittoa. Veron maksaa yhtiö. Osingonjakoa ei veroteta saajan tulona. Yhtiön voittoon kohdistuu siten pelkästään yhtiön maksama vero.

4.8.1 Oman pääoman vähennys (ACE-malli)

ACE-mallissa yritys voi vähentää oman pääoman laskennallisen kustannuksen verotuksessa (ACE-vähennys). ACE-vähennys lasketaan kertomalla yrityksen edellisen vuoden taseen (korjattu) oma pääoma ACE-korolla. Omaa pääomaa korjataan vähentämällä siitä yhtiön omistamat muiden yhtiöiden osakkeet. ACE-korko asetetaan lähtökohtaisesti riskittömän tai vähäriskisen koron tasolle⁵².

49 ACE = Allowance for Corporate Equity

50 CBIT = Comprehensive Business Income Tax

51 Ruotsin yritysverokomitea "Företagsskattekomittén, joka jätti loppuraporttinsa kesäkuussa 2014, ja Norjan niin sanottu. Scheel-komitea, joka jätti loppuraporttinsa joulukuussa 2014.

52 VATT/Etla-selvityksessä kuvattu malli.

ACE-mallin keskeinen vahvuus on neutraalisuus yrityksen investointien ja rahoituksen suhteen. VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu, että ACE-malli kannustaisi kotimaisia yrityksiä investointeihin. Se myös poistaisi inflaation vaikutuksen investointikannusteeseen sekä verotuksen poistojärjestelmästä aiheutuvat vääristymät. Kansainvälisessä tutkimuksessa on arvioitu (De Mooij ja Devereux 2009, 2011), että ACE-mallin vaikutukset talouteen ovat positiiviset, jos uudistus rahoitetaan muulla tavoin kuin yhteisöverokantaa nostamalla, ja myös silloin, jos uudistus toteutetaan Euroopassa koordinoitusti. Yhden yksittäisen maa ACE-reformilla, joka rahoitetaan yhteisöverokantaa nostamalla, ei sen sijaan olisi positiivisia vaikutuksia maan kokonaistuotantoon ja hyvinvointiin. Tulos selittyisi yhteisöverokannan noston kielteisillä vaikutuksilla kansainvälisten yritysten sijoittumispäätöksiin⁵³. Myös Hetemäen työryhmä totesi väliraportissaan (Valtiovarainministeriö 2010a), että ACE-malliin sisältyy riskejä käyttäytymisvaikutusten ja verotuottojen suhteen.

Suomen osinkoverojärjestelmästä johtuen ACE-malli olisi VATT/Etla-selvityksen arvion mukaan myös voimakkaan epäneutraali silloin, kun kyse on listaamattomasta yhtiöstä. ACE-vähennys tarkoittaisi sitä, että listaamattomissa yhtiöissä oman pääoman kustannusta huojennettaisiin kahteen kertaan, ensin yhtiön omassa verotuksessa ja sitten osinkoverotuksessa osakkeenomistajan tasolla. Näin ollen ACE-malli edellyttäisi muutoksia osinkoverotukseen.

ACE-malli ei ole kansainvälisesti paljontaan käytetty. Tällä hetkellä ACE-vähennys on käytössä Belgiassa ja Italiassa⁵⁴. Belgiassa on kuitenkin suunniteltu siellä käytössä olevasta ACE-mallista, laskennallisesta korkovähennyksestä⁵⁵, luopumista ja yhteisöverokannan alentamista 20 prosenttiin. ACE-mallia on tarkasteltu viime vuosina myös Ruotsissa ja Norjassa yritysverotuksen kehittämisen yhteydessä. Kummassakaan valtiossa verokomiteat eivät kuitenkaan päätyneet suosittamaan ACE-mallia⁵⁶.

Huomionarvioista on, että myös komission ehdotukseen yhteisestä yhteisöveropohjasta (CCTB-direktiiviehdotus) sisältyy ehdotus oman pääoman lisäyksen perusteella tehtävästä kasvu- ja investointivähennyksestä (Allowance for Growth and Investment, AGI-vähennys). AGI-vähennys on luonteeltaan lähellä ACE-vähennystä, mutta on kuitenkin luonteeltaan rajatumpi, joten sitä voidaan lähtökohtaisesti pitää verovelvolliselle vähemmän edullisena. Myös AGI-vähennyksen tarkoituksena on poistaa velkarahoituksen edullisuus suhteessa omaan pääomaan. AGI-vähennyksen laskentapohjan ulkopuolelle jäisi osuudet etuyhteys-

53 VATT/Etla-selvityksen mukaan budjettineutraalissa ACE-mallissa investoinnin keskimääräinen veroaste EATR nousisi. Tämä vähentäisi kotimaan houkuttelevuutta kansainvälisten yritysten sijaintipaikkana.

54 ACE-mallin erilaisia versioita on sovellettu myös Kroatiassa (1994–2000), Itävallassa (2000–2004) ja Latviassa (2009–2013).

55 Notional Interest Deduction, NID

56 Tanskassa hallitus on ehdottanut oman pääoman perusteella tehtävän ACE-vähennyksen (Allowance for Corporate Equity) käyttöönottoa vuodesta 2019. Lähde: IBFD-tietokanta.

yrittäjissä. Määrä, joka vastaisi AGI-vähennyksen pääomapohjan lisäykselle laskettua tuottoa, voitaisiin vähentää veropohjasta. Jos AGI-vähennyksen pääomapohja pienenesi, vähennykselle laskettua tuotto olisi puolestaan veronalainen. AGI-pääomapohjan lisäyksille ja vähennyksille laskettava tuotto vastaisi euroalueen kymmenvuotisen valtion viitelainan tuottoa asianomaista verovuotta edeltävän vuoden joulukuussa, korotettuna kahden prosenttiyksikön riskipremiolla. Kahden prosentin alarajaa sovellettaisiin, jos vuotuinen tuotokäyrä on negatiivinen. Kymmenen ensimmäisen verovuoden vuoden ajan AGI-pääomapohjan lisäykset tai vähennykset laskettaisiin kyseessä olevan verovuoden lopun AGI-vähennyksen pääomapohjan ja direktiivin mukaisesti määritellyn ensimmäisen verovuoden ensimmäisen päivän AGI-vähennyksen pääomapohjan välisen erotuksen perusteella.

4.8.2 Korkovähennyksen poistaminen (CBIT-malli)

CBIT-mallilla tarkoitetaan järjestelmää, jossa korkomenot eivät ole vähennyskelpoisia yritysverotuksessa. Tällöin velkaa ja omaa pääomaa kohdellaan neutraalisti verotuksessa, koska kummastakaan ei voida tehdä vähennyksiä. CBIT-malli on siten tavallaan vastakkainen ACE-malliin nähden.

VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu, että CBIT-mallissa kotimaisten yritysten investointikannustin heikkenisi. Toisaalta CBIT-malli laajentaisi veropohjaa, mikä mahdollistaisi yhteisöverokannan alentamisen. Tällä olisi myönteinen vaikutus kansainvälisten yritysten kannusteisiin sijoittua Suomeen. Koska korkomenot eivät ole vähennyskelpoisia, CBIT-malli poistaisi mahdollisuuden käyttää konsernin sisäisiä ja ulkoisia rahoitusjärjestelyitä kansainvälisten konsernien verosuunnittelussa. CBIT-mallin ongelmiksi on nähty korkomenojen vähennyskelpoisuuden poistamisen vaikutukset erityisesti rahoitusallalla, jossa korkomenot ovat keskeinen liiketoiminnan erä. Koska yhteisöverokanta olisi alempi ja ero henkilöverotuksen tasoon siten suurenisi, johtaisi malli myös tulonmuunto-ongelmiin, säästöjen kanavoimiseen yhtiöön ja edellyttäisi muutoksia henkilöverotukseen.

CBIT-mallia ei ole otettu käyttöön missään maassa. Ruotsin verokomitea päätyi esittämään eräänlaista sovellusta CBIT-mallista, jossa vähennyskeltottomuus koskisi vain nettokorkomenoja⁵⁷. Ruotsin hallitus ei kuitenkaan ole tämän hetkisten tietojen mukaan viemässä komitean ehdotusta eteenpäin⁵⁸. Norjan verokomitea puolestaan hylkäsi CBIT-mallin lähinnä, koska investointikannuste heikkenisi velkarahoitteisten investointien osalta ja yritysverotus ja henkilöverotus olisi vaikea sovittaa toimivaksi kokonaisuudeksi.

57 Kompensoidakseen korkovähennysoikeuden poistamista komitea ehdotti myös uutta vähennystä, joka olisi 25 prosenttia verotettavasta voitosta ennen vähennyksen tekemistä.

58 Kari – Ropponen (2016), liite 2.

4.8.3 Viron yritysveromalli

Virossa yhtiötä ei veroteta nettotuloksesta, vaan siitä voitosta, mikä jaetaan osakkeenomistajille. Viron järjestelmässä verotus kohdistuu pelkästään yhtiöön ja osakkeenomistajaa ei veroteta. Viron yritysverojärjestelmää on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

Viron yritysveromalli on perusajatukseltaan sinänsä yksinkertainen, mutta järjestelmä olisi kuitenkin Suomessa fiskaalisesti erittäin kallis varsinkin, jos luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksesta samalla luovuttaisiin. VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu Viron yritysveromallia myös investointien ja rahoituksen näkökulmasta. Selvityksen mukaan malliin sinällään sisältyy investointikannustin rahoitettaessa investointeja pidätetyillä voitoilla, mutta malli kuitenkin syrjii uutta osakepääomaa, mikä voisi vaikeuttaa innovaatioiden rahoittamista ja hidastaa hyvien liikeideoiden toteuttamista. Budjettineutraali uudistus edellyttää korkeaa verokantaa, mikä saattaisi heikentää kasvuyritysten riskirahoitusta ja ulkomaisten yritysten kannusteita sijoittua Suomeen. Viron malli ei siten olisi perusteltu myöskään investointien näkökulmasta.

Malli toisi verojärjestelmään myös voimakkaan kannustimen muuntaa ansiotuloja osakeyhtiön kautta saaduiksi osingoiksi. Neutraali verojärjestelmä ei luo kannustinta harjoittaa toimintaa esimerkiksi tietyssä oikeudellisessa muodossa. Viron veromalli huojentaisi osakeyhtiön kautta harjoitetun toiminnan verotusta niin voimakkaasti, että ansiotuloverotuksen ja osinkoverotuksen tasojen ero olisi kestämaton.

Viron mallin kaltainen yhtiöverojärjestelmä ei sovi rajat ylittävissä tilanteissa hyvin yhteen kansainvälisesti yleisesti noudatetun perinteisen yritysveromallin kanssa, koska yhtiön verovelvollisuus realisoituu malleissa eri aikaan. Viron mallissa yhtiön verovelvollisuus realisoituu voitonjaon hetkellä, kun taas niin sanotussa perinteisessä mallissa yhtiön verovelvollisuus realisoituu yhtiön tuloksen realisoituessa. Malli aiheuttaisi siten myös yhteensopivuusongelmia ja huomattavia muutoksia kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen tilanteissa. Se voisi olla esteenä kotimaisten yritysten kansainvälistymiselle ja voisi toisaalta luoda uusia verosuunnittelumahdollisuuksia, jos tuloverosopimuksiin ja kansalliseen verolainsäädäntöön ei tehtäisi merkittäviä muutoksia.

Viron yritysveromallia, jossa yhtiötä verotetaan voitosta vasta siinä vaiheessa, kun yhtiö jakaa osinkoa, ei ole muissa EU-valtioissa eikä muissakaan länsimaissa. Muissa EU-valtioissa on käytössä tavanomainen verojärjestelmä, jossa yhtiö maksaa tulostaan ensin yhteisöveroa, ja osakkeenomistajaa verotetaan saamastaan osingosta erillisten säännösten mukaan.

4.8.4 Työryhmän arvio vaihtoehtoisista kehittämismalleista

Sekä ACE-mallin että CBIT-mallin etuna on se, että ne poistaisivat velkarahoituksen ja oman pääoman rahoituksen verotuskohtelun eroavuuksia. Tässä suhteessa nämä mallit olisivat samanlaisia. Molemmilla malleilla on tutkimuksissa arvioitu olevan sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä ja joiltakin osin vaikutukset ovat erisuuntaisia. Merkitystä on myös sillä, miten mallin käyttöönotto rahoitettaisiin, tehtäisiinkö malli budjettineutraalisti vai ei. Tutkimuksissa ACE-mallilla on nähty olevan CBIT-järjestelmään nähden selkeämmin hyödyllisempiä piirteitä silloin, kun malli otetaan käyttöön kansainvälisesti koordinoitusti.

Suomen nykyistä yritysverojärjestelmää voidaan pitää kilpailukykyisenä, jolloin tarvetta radikaaleihin muutoksiin ei ole. Myös suhteellisen alhainen yhteisöverokanta on pienentänyt oman ja vieraan pääoman rahoituksen verokohtelun eroavuuden vaikutuksia investointeihin. Mikäli yhteisöverokantojen lasku kansainvälisesti jatkuu edelleen ja myös Suomen yhteisöverokantoja lasketaan kilpailukyvyyn säilyttämiseksi, nämä vaikutukset pienenevät edelleen. Yksittäisenä erillisenä valtiona ACE-mallin tai CBIT-mallin käyttöönottaminen ei myöskään olisi perusteltua niihin liitettyjen epävarmuustekijöiden vuoksi. Tämän vuoksi työryhmä

ei näe toistaiseksi tarpeelliseksi ACE-mallin tai CBIT-mallin tyyppisen järjestelmän käyttöönottamista.

Kansainvälisestä kehityksestä riippuen ACE-mallin tyyppisen vähennyksen käyttöönottamista voi kuitenkin olla perusteltua harkita tulevaisuudessa.

Komission antamaan direktiiviehdotukseen yhteisestä yhteisöveropohjasta sisältyvällä ACE-mallin tyyppisellä investointi- ja kasvuvähennyksellä voi olla vaikutusta tulevaan kehitykseen.

Viron yritysveromalli olisi fiskaalisesti erittäin kallis eikä se ole myöskään perustelu investointien näkökulmasta. Yhtiöön jätetyn tulon täysi verovapaus aiheuttaisi lukkiutumismuutoksen, jolla olisi kielteisiä vaikutuksia pääomien kohdentumiseen. VATT/Etla-selvityksen mukaan malli syrjisi uutta osakepääomaa, mikä voisi vaikeuttaa innovaatioiden rahoittamista ja hidastaa hyvien liikeideoiden toteuttamista. Mikäli malli toteutettaisiin budjettineutraalisti, edellyttäisi se korkeaa verokantaa. Tämä voisi heikentää kasvuyritysten riskirahoitusta ja ulkomaisten yritysten kannusteita sijoittautua Suomeen. Malliin liittyy myös voimakas tulonmuutokannustin, mitä ei voida pitää hyvän verojärjestelmän mukaisena. Viron malliin liittyy myös muiden maiden verojärjestelmiin nähden yhteensopivuusongelmia kansainvälisissä tilanteissa, mikä voisi olla este suomalaisten yritysten kansainvälistymiselle. Työryhmä ei pidä perusteltuna, että Suomessa otettaisiin käyttöön muissa maissa yleisesti käytössä olevasta verojärjestelmästä selvästi poikkeava yritysverojärjestelmä

ottaen myös huomioon EU:n piirissä olevat suunnitelmat yritysverotuksen kehittämiseksi.
Työryhmä

ei pidä Viron yritysveromalliin siirtymistä perusteltuna siihen liittyvien lukuisten negatiivisten piirteiden ja vaikutusten takia.

4.9 Varaus investointien edistämiseksi

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan on kirjattu selvitys yrityksen verotettavasta tulosta tehtävästä varauksesta investointien edistämiseksi. Myös viime aikoina julkisuudessa käydyssä keskustelussa on esitetty investointivaruksen käyttöönottoa. Välttämättä ei kuitenkaan ole selvää, mitä kukin taho investointivaruksella tarkoittaa. Yleisesti ottaen verotuksessa vähennyskelpoinen varaus voi olla luonteeltaan joko yleisluonteinen tuloksentasauskeino eli niin sanottu tuloksentasausvaraus tai varaus voi olla sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen.

4.9.1 Tuloksentasausvaraus

Jos varaus ei ole sidottu mihinkään käyttökohteeseen, on varaus luonteeltaan lähinnä tuloksentasauskeino. Tällöin yritys saa tehdä tietyn prosentin suuruisen varauksen, joka on tuloutettava takaisin verotettavaan tuloon tietyn ajan kuluessa mahdollisesti lisättynä korkokijällä

Ruotsissa on käytössä niin sanottu jaksotusvaraus (periodiseringsfond), jossa enintään 25 prosenttia osakeyhtiön verovuoden veronalaisesta tulosta voidaan siirtää niin sanottuun jaksotusrahastoon. Rahastoon siirretty tulo on siirrettävä takaisin verotettavaan tuloon kuuden vuoden kuluessa, tai viimeistään silloin, kun elinkeinotoiminta lopetetaan. Jaksotusrahastossa olevalle määrälle lasketaan valtion viitekorkoon perustuvaa korkoa. Koro määrä on 72 prosenttia verovuotta edeltävän vuoden marraskuun valtion viitekorosta. Verovuoden korko lasketaan jaksotusrahastossa verovuoden alussa olevalle määrälle ja lisätään kyseisen vuoden veronalaiseen tuloon. Tekemällä varauksen yritys voi lykätä veronmaksua enintään kuudella vuodella. Ruotsin varausjärjestelmä on siten luonteeltaan puhdas tuloksentasauskeino.

VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu voiton perusteella laskettavaa vähennyskelpoista varauksista investointien ja rahoituksen näkökulmasta. Selvityksen pohjana on käytetty edellä kuvattua Ruotsin jaksotusvarauksista. Koska tällainen varaus lykkää yrityksen veronmaksua, tarjoaa se yrityksille mahdollisuuden matalakorkoiseen veroluottoon. VATT/Etla-selvityksen arvion mukaan yrityksen voittovaruksista saama taloudellinen etu olisikin lähinnä

korkeeron tuoma säästö varauksen pitoajalta. Etu olisi kuitenkin suhteellisen pieni, joitain prosenttiyksikön kymmenyksiä. VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu, että vastaava verotusta keventävä vaikutus voitaisiin toteuttaa alentamalla hieman yhteisöverokantaa. Niille yrityksille, joilla ei ole kitkatonta pääsyä rahoitusmarkkinoille, varaus tarjoaisi pienen lisäyksen nettokassavirtaan, joka on käytettävissä investointien rahoitukseen. Jotta rahoitusrajoitteinen yritys voisi saada varauksesta vähäistä tuntuvamman hyödyn, tulisi yrityksen kuitenkin olla selvästi voitollinen. Varauksella voisi kuitenkin olla periaatteellinen hyödyllinen rooli tappiontasausjärjestelmän täydentäjänä. Tältä osin suurempi ja paremmin kohdentuva keino saataisiin VATT/Etla-selvityksen mukaan kuitenkin tappiontasausmahdollisuuksia vahvistamalla.

Jos varausta ei sidottaisi mihinkään varsinaiseen politiikkatavoitteeseen, kuten investointien edistämiseen, tarkoittaisi se käytännössä vain veron alentamista. Tämä johtaisi alkuvaiheessa huomattavaan verotulojen alentumiseen. Jos varauksen määrä olisi esimerkiksi 25 prosenttia verotettavasta tuloksesta, verotuottoja supistava vaikutus olisi 1 200 miljoonaa euroa vuositasolla yhteisöveron vuoden 2017 verotettavan tulon määrää koskevan ennusteen perusteella laskettuna. Tällainen tuloksentasausvaraus edistäisi investointeja vain välillisesti parantamalla yrityksen rahoitusasemaa. Varauksesta aiheutuvia veromenetyksiä voitaisiin puolestaan joutua kompensoimaan veronkorotuksin tai menoleikkauksin, jotka voivat supistaa ostovoimaa ja heikentää investointinäkymiä.

Varauksen kautta annettava etu muodostuisi käytännössä pysyväksi, jos verovelvollinen voisi esimerkiksi tietyt kriteerit täyttäessään aina uudistaa varauksen. Jos varaukseen liittyisi velvollisuus purkaa varaus tietyn määräajan, esimerkiksi kuuden vuoden kuluessa, varauksen verojen maksua lykkäävästä vaikutuksesta syntyvä verotuki voisi muodostua varauksen elinkaaren sekä matalan yhteisöverokannan ja korkotason yhteisvaikutuksen takia niin pieneksi nykyarvomielessä, ettei verotuki houkuttelisi varauksen kerryttämiseen. Tuloksentasausvarauksesta aiheutuisi sekä verovelvollisille että Verohallinnolle ylimääräistä hallinnollista taakkaa, koska verovaraukseen liittyy väistämättä seurantavelvollisuus.

VATT/Etla-selvityksen mukaan tuloksentasausvarauksella olisi periaatteellinen hyöty lähinnä tappiontasausjärjestelmän täydentäjänä. Niin sanottua carry back -järjestelmää ja tappioiden käytön aikarajaa on arvioitu viimeksi elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän toimesta. Tästä on tarkemmin kohdassa 4.7.3.

4.9.2 Investointivaraus

Investointivarauksella tarkoitetaan varausta, joka on tarkoitettu käytettäväksi investointeihin. Tällöin yritys saa tehdä tietyn prosentin suuruisen varauksen, joka on käytettävä investointiin tietyn ajan kuluessa. Kun investointi tehdään, varaus vähentää investoinnin hankintamenoa ja tuloutuu (lisää verotettavaa tuloa) pienempien poistojen kautta (epäsuora

tuloutus). Jos varausta ei käytetä investointiin, tuloutuu se verotettavaan tuloon mahdollisesti korotettuna. Esimerkiksi viimeksi 1990-luvun alussa käytössä olleessa investointivarauksessa korotus oli 20 prosenttia. Myös investointivarauksen käyttökohde olisi määriteltävä. Perinteisesti investointivaraus on ollut käytettävä käyttöomaisuuden (koneet, kalusto, rakennukset) hankintaan.

Investointivaraus on veroekonomiselta luonteeltaan etukäteen tehty poisto. Verovelvollinen voisi vähentää investointikohteen hankintamenoa jo ennen investoinnin toteuttamista. Varauksen edullisuus verovelvolliselle riippuu siitä, millaiseen investointikohteeseen varausta käytetään. Mitä pienemmät poistot sallitaan, sitä enemmän veroluottoa yritys saisi. Varaus tehdään tilinpäätöksen yhteydessä ja sitä voidaan käyttää vasta tilinpäätöksen tekemisen jälkeen. Varausta todennäköisesti kerrytettäisiin monen vuoden ajan ennen investointien tekemistä. Tällöin investointivarauksesta säätäminen myös lykkäisi alkuvaiheessa investointeja. Huomattava myös on, että tämän hetkinen verotuksen poistojärjestelmä mahdollistaa poistojen tekemisen etupainotteisesti, jolloin verovelvollinen saa etua alkuvuosina korkeampien poistojen muodossa, mikä myös vähentää tarvetta erilliseen varaukseen.

Tavoite parantaa verotuksessa tehtävän varauksen avulla yritysten investointimahdollisuuksia on vaikeata jo sen vuoksi, että yhteisöverokanta on varsin matala. Tällöin verotuksen merkitys yrityksen investointipäätökseen on vähäinen. Investointivaraus, jossa varaus sidottaisiin investointien hankintaan, edellyttäisi myös yksityiskohtaista sääntelyä ja seurantajärjestelmän laatimista. Tästä aiheutuisi merkittävää hallinnollista taakkaa.

Varsinainen investointivarausjärjestelmä oli Suomessa käytössä viimeksi 1990-luvun alussa. Tuolloin järjestelmän tavoitteena oli lähinnä yritysten investointien ajoittaminen suhdanteita tasaavalla tavalla. Käytännössä investointivaraus muodostui kuitenkin yritysten tuloksentasauskeinoksi, ja merkitys suhdannepolitiikan keinona osoittautui vähäiseksi. Investointivarausjärjestelmä oli raskas sekä yrityksille että veroviranomaisille ja lain soveltamisessa ilmeni lukuisia tulkintaongelmia.

Myös Ruotsissa oli aikoinaan käytössä investointivaraus, joka poistettiin 1990-luvun alussa. VATT/Etla-selvityksessä on tuotu esille Ruotsin investointivarauksen osalta tehtyjä arvioita. Ruotsissa arvioitiin, että investointivaraus kevensi yritysten verotusta, mutta ei välttämättä vaikuttanut kannusteeseen investoida (Södersten, 1989). Periaatteelliseksi ongelmaksi nähtiin lisäksi se, että varaus saattoi lukita pääomia olemassa oleviin yrityksiin. Koska investointivaraus syrji varojen kierrättämistä osinkoina pääomamarkkinoiden kautta, investoitavat voittovarot eivät välttämättä kohdanneet markkinoiden kannattavuustestiä (Agell ym. 1995).

4.9.3 Työryhmän arvio erillisen varauksen käyttöönotosta

Työryhmä on arvioinut mahdollisen varauksen käyttöönottamista investointien edistämiseksi. Tuloksentasausvaraus tarjoaisi yrityksille mahdollisuuden matalakorkoiseen veroluottoon. Kuten myös VATT/Etla-selvityksessä on arvioitu, tämän tyyppisestä varauksesta yrityksille tuleva etu olisi lähinnä korkoeron tuoma säästö varauksen pitoajalta. Varauksella olisi vaikutusta investointeihin vain välillisesti sen parantaessa yritysten rahoitusasemaa. Varaus kaventaisi huomattavasti veropohjaa. Käytännössä varaus tarkoittaisi veron alentamista, mikä johtaisi alkuvaiheessa huomattavaan verotulojen vähenemiseen.

Varausta vastaava hyöty saataisiin yhteisöverokannan alentamisella. Huomattava myös on, että yhteisöverotuksen taso on varsin matala, jolloin verotuksen merkitys investointipäätökseen on yleensä ottaen vähäinen. Tämän hetkinen poistojärjestelmä mahdollistaa etupainotteisten poistojen tekemisen, mikä osaltaan vähentää tarvetta erilliseen varaukseen.

Suomen yritysverotuksessa on pyritty ylläpitämään mahdollisimman selkeää veromallia, joka perustuu paitsi alhaiseen verokantaan myös laajaan veropohjaan. Varaus olisi selkeä poikkeus tästä. Varaus ei täyttäisi hyvän verojärjestelmän vaatimuksia, koska se monimutkaistaisi järjestelmää ja aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä verovelvollisille että Verohallinnolle.

Varsinainen investointivaraus oli viimeksi käytössä 1990-luvulla. Tuolloin saadut kokemukset eivät puolla myöskään erityisen investointivarauksen käyttöönottoa. Investointivarausjärjestelmä oli raskas ja soveltamisessa ilmeni lukuisia tulkintaongelmia, eikä sen käyttöönottamista voi pitää perusteltuna.

Edellä mainituin perustein työryhmä

ei pidä perusteltuna erillisen varauksen käyttöönottamista investointien edistämiseksi.

4.10 Tutkimus- ja kehittämismenot

4.10.1 T&k-toiminnan tukemisen perustelut

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että teknologinen kehitys ja koulutus ovat talouskasvun tärkeimmät ajurit ja että innovaatioilla on keskeinen rooli hyvinvoinnin ja talouskasvun edistämisessä⁵⁹. Innovaatioiden keskeinen rooli johtuu siitä, että uusien tavaroiden ja palveluiden kehittämisellä sekä uusien edistyksellisempien tuotantotapojen ja -välineiden käyttöönotolla voi olla voimakas, jopa lähes rajaton, potentiaali kasvattaa tehtyä tuntia kohden laskettua jalostusarvoa⁶⁰. Tämän kasvupotentiaalin takia t&k-toiminnan edellytysten varmistamisen on katsottu olevan keskeisin yhteiskunnallinen prioriteetti pitkän aikavälin talouskasvun ja hyvinvoinnin näkökulmasta.

Innovaatiot ovat viime kädessä luonteeltaan uutta tietoa. Luonteensa takia niihin liittyy erityispiirteitä useisiin muihin hyödykkeisiin, esimerkiksi fyysisiin hyödykkeisiin, verrattuna. Innovaatiotuotannon kannustimien kannalta merkityksellisin erityispiirre on se, että uusi tieto ei kulu käytössä eikä sitä saada enää otettua pois tiedon vastaanottajalta. Tuotettu tieto on siis ainakin osin sellaista, että myös sellaiset tahot, jotka eivät ole osallistuneet sen tuottamiseen liittyviin kustannuksiin, voivat hyödyntää sitä. Tästä syystä innovaatioista aiheutuu positiivisia ulkoisvaikutuksia muuhun yhteiskuntaan.

Innovaatioiden positiiviset ulkoisvaikutukset leviävät muuhun yhteiskuntaan teknologisina hyötyinä⁶¹, joiden takia innovaation yhteiskunnallinen tuotto voi olla merkittävästikin korkeampi kuin innovaation tuottajan yksityinen tuotto. Yhteiskunnallisen tuoton ollessa yksityistä tuottoa korkeampi markkinoille muodostuu tilanteita, joissa yhteiskunnallisesti kannattavia hankkeita jää toteuttamatta, koska ne ovat niiden toteuttajan näkökulmasta kannattamattomia. Osallistumalla tällaisten hankkeiden kustannuksiin julkinen sektori voi tehdä niistä yksityisesti kannattavia ja siten edistää innovaatioiden tuotantoa ja teknologisten hyötyjen leviämistä taloudessa.

Toinen keskeinen innovaatioiden erityispiirteistä kumpuava peruste t&k-toiminnan tukemiselle liittyy rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiin, jotka heikentävät rahoittajien kykyä arvioida innovaatiohankkeiden tuottopotentiaalia ja riskisyyttä. Innovaatiomarkkinoilla hankkeen toteuttajalla on yleensä enemmän tietoa hankkeesta kuin hankkeen

59 Ks. esim. Aghion & Howitt (1992), Georghiou et al. (2003) ja Takalo (2012)

60 Ks. Ylhäinen et al. (2016)

61 Teknologiset hyödyt voivat levitä muuhun yhteiskuntaan useita eri kanavia pitkin, esimerkiksi teknologisten läikkymisvaikutusten ja kumulatiivisen innovoinnin kautta. Teknologisia läikkymisvaikutuksia aiheutuu esimerkiksi silloin, kun tutkimus- ja kehittämistoiminnan henkilöstöä siirryy yrityksestä toiseen. Kumulatiivisella innovoinnilla tarkoitetaan tilanteita, joissa yhden yrityksen innovaatio toimii pohjana toisten yritysten innovaatioille.

rahoittajalla, jolloin hanketta koskeva informaatio on jakautunut epäsymmetrisesti osapuolten kesken. Rahoittajat varautuvat tiedon epäsymmetrisestä jakautumisesta aiheutuvaan riskiin joko korottamalla hankkeelle myönnettävän rahoituksen hintaa tai vaatimalla suurempaa omarahoitusosuutta tai suurempia vakuuksia hankkeen toteuttajalta. Tämän seurauksena kannattavia hankkeita jää innovaatiomarkkinoilla toteuttamatta. On arvioitu, että informaatio-ongelmista aiheutuvasta rahoituksen puutteesta innovaatiomarkkinoilla kärsivät lähinnä nuoret innovatiiviset yritykset, joilla ei ole tarpeeksi omaa pääomaa hankkeeseen sijoitettavaksi eikä velan vakuudeksi kelpaavaa varallisuutta⁶².

Innovaatioihin liittyvät positiiviset ulkoisvaikutukset muodostavat vahvan teoreettisen perustelun julkisen vallan t&k-toiminnan edellytyksiä parantaville lainsäädäntötoimille sekä osallistumiselle t&k-toiminnan rahoitukseen. Perustelut tukitoimille ovat yleisesti sitä vahvempia, mitä suurempia t&k-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset ovat. Kun positiiviset ulkoisvaikutukset ovat suuria, on todennäköistä, että niiden leviämisestä muuhun yhteiskuntaan syntyvät yhteiskunnalliset hyödyt ovat suurempia kuin yhteiskunnalliset haitat, jotka aiheutuvat t&k-toiminnan tuen kilpailua vääristävistä vaikutuksista. Positiivisia ulkoisvaikutuksia on arvioitu syntyvän eniten perustutkimuksessa sekä toimialoilla, joissa markkinat toimivat huonosti.

Rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet ovat lähtökohtaisesti heikompi perustelu julkiselle tuki-toimille kuin positiivisten ulkoisvaikutusten edistäminen. Tämä johtuu siitä, että rahoitusrajoitteista kärsivien innovaatiohankkeiden joukossa on hyvien hankkeiden lisäksi myös huonoja hankkeita, joiden erottaminen hyvistä hankkeista on myös julkiselle sektorille yleensä vaikeaa. Julkista tukea voi myös kanavoitua hankkeisiin, jotka eivät tarvitse sitä toteutuakseen. Ei ole myöskään mitään erityistä syytä olettaa, että julkinen sektori osaisi valita rahoitettavat hankkeet yhtään sen paremmin kuin rahoitusmarkkinat.

Taloukasvun näkökulmasta on ilmeistä, että julkisen vallan tehtävänä on luoda t&k-toiminnan harjoittamiselle otolliset lainsäädännölliset puitteet ja panostaa perustutkimukseen sekä koulutukseen, jota tarvitaan innovaatiotuotannon osaamispohjan turvaamiseksi. Myös yritysten t&k-toiminnan tukemisen perustelut ovat sinänsä vahvoja ja kestävä vertailun oikeastaan minkä tahansa muun yritystuen perusteluihin. On kuitenkin epäselvää, millä tavoin ja missä määrin julkisen sektorin tulisi yritysten t&k-toimintaa tukea. VATT/Etla-selvityksen mukaan tutkimuskirjallisuudesta ei nouse esiin selkeitä tuen tasoja, tyyppiä tai suuntaamista koskevia suosituksia. Tämän lisäksi tukien keskinäisestä yhteensopivuudesta sekä vuorovaikutuksesta yleisen elinkeino- ja innovaatioympäristön ja siihen vaikuttavien muiden tekijöiden kanssa tiedetään varsin vähän.

62 Hyytinen ja Pajarinen (2003).

4.10.2 Suomen innovaatiojärjestelmän kehitys ja keskeiset piirteet

Suomi on jo pitkään kuulunut maailman innovatiivisimpiin valtioihin useimmilla mittareilla mitattuna. Esimerkiksi Einiö (2013) viittaa katsauksessaan Suomen koulutusjärjestelmän menestykseen, tutkijahenkilöstön poikkeuksellisen korkeaan osuuteen työllisistä sekä yritysten t&k-toiminnan menojen merkittävään määrään BKT:hen suhteutettuna. Väkilukuun suhteutettuna Suomessa syntyy myös patenteja enemmän kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tämän lisäksi OECD:n innovatiivisuutta mittaavien indikaattoreiden perusteella Suomi sijoittuu OECD-alueen mediaanivaltiota heikommin ainoastaan innovaatioiden kehittämistä koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä sekä ICT-tekniikan hyödyntämisessä tuotannossa.

1990- ja 2000-luvuille ajoittuneen innovaatiovetoisen kasvun siemenet kylvettiin jo edeltävinä vuosikymmeninä. On vahvoja viitteitä siitä, että tämän kasvun eräs keskeisimmistä syistä Suomessa oli 1960–1970-luvulla alkanut insinöörikoulutuksen laajentaminen⁶³. Koulutuspohjan parantamisen lisäksi yritysten t&k-toiminnan voimavarojen vahvistamiseen panostettiin määrätietoisesti 1900-luvun viimeisten vuosikymmenten aikana. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että yritysten t&k-menot suhteessa BKT:hen kasvoivat yhtäjaksoisesti vuodesta 1971 vuoteen 2008 saakka⁶⁴.

Vuosiin 2008–2009 kuitenkin ajoittui Suomessa käänne sekä yritysten t&k-menojen, koulutus-, tutkimus- ja innovaatiopolitiikan että koko talouden näkökulmasta. Elektroniikkateollisuuden ja muun teollisuuden romahduksen seurauksena Suomen vienti ja tuonti kääntyivät jyrkkään laskuun, työn tuottavuus supistui ainutlaatuisen voimakkaasti ja talous siirtyi vaikean rakennemuutoksen vaiheeseen⁶⁵. Suomen koulutus-, tutkimus- ja innovaatiopolitiikassa alettiin samaan aikaan etsiä uutta suuntaa.

Yritysten t&k- menot suhteessa BKT:hen kääntyivät laskuun ensimmäistä kertaa yli 35 vuoden vuonna 2009. Vuosina 2010 ja 2011 t&k-menot palasivat kasvu-uralle väliaikaisesti, mutta pienivät jälleen vuosina 2012–2015. Vuonna 2015 yritysten t&k-menot olivat Tilastokeskuksen mukaan noin 4,0 miljardia euroa eli noin 1,9 suhteessa BKT:hen. T&k-kokonaismenot suhteessa BKT:hen olivat noin 2,9 prosenttia vuonna 2015. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteesta, jonka mukaan Suomen t&k-kokonaismenojen tulisi olla 4,0 prosenttia BKT:sta vuoteen 2020 mennessä, puuttui vuonna 2015 noin 1,1 prosenttiyksikköä⁶⁶.

63 Toivanen ja Väänänen (2011)

64 Tilastokeskus: Tutkimus – ja kehittämistoiminta -tilasto

65 Holmström et. al. (2014)

66 Ks. Eurostat Statistics Explained.

Valtion t&k-toimintaan myöntämän rahoituksen kokonaismäärä on vaihdellut vuosina 2008–2016 jonkin verran. Tuoreimpana käytettävissä olevana tilastovuonna 2016 se on nimellisesti kuitenkin käytännössä samalla tasolla kuin vuonna 2008 eli noin 1,8 mrd. euron tasolla. T&k-toiminnan määrärahoja uudelleen kohdennettiin ajanjakson loppuvaiheessa. Julkisten tutkimuslaitosten ja yritysten innovaatioiden rahoituksen määrärahoja supistettiin samalla kun yliopistojen ja Suomen Akatemian määrärahoja kasvatettiin vuoden 2016 talousarviossa. Suoria tukia yrityksille myöntävän Tekesin jakaman rahoituksen arvo vaihteli Tilastokeskuksen mukaan noin 500–600 miljoonan euron välillä ajanjaksolla 2008–2015. Vuoden 2016 talousarviossa Tekesin määrärahoja kuitenkin alennettiin selvästi, yli 100 miljoonaa euroa. Yrityksille myönnettävien suorien innovaatiotukien määrä suhteessa BKT:hen on Suomessa OECD-valtioiden keskitasoa. Kun otetaan huomioon suorien innovaatiotukien lisäksi muut yrityksille myönnettävät innovaatiotuet, Suomi kuuluu OECD-valtioiden häntäpäähän (OECD Tax Incentive Indicators).

Viimeisimmissä Suomen innovaatiojärjestelmää koskevissa arvioissa Suomen järjestelmä näyttäytyy edelleen melko hyvin toimivana kansainvälisesti vertaillen⁶⁷. Myös järjestelmään sisältyvä Tekesin suorien tukien järjestelmä on saanut hyvät arvostelut. Arvioiden laatimisesta on kuitenkin kulunut jo jonkin aikaa ja järjestelmä on ollut niiden jälkeen monenlaisten muutosten, kehittämistoimien ja kokeilujen kohteena. Suomen innovaatiojärjestelmään viime vuosina kohdistuneista muutoksista huolimatta voitaneen arvioida, että aineettomien oikeuksien suojaa koskeva lainsäädäntö, yrityksille kanavoitavat suorat tuet ja julkinen innovaatiotuotanto muodostavat edelleen järjestelmän keskeiset elementit. Uutta ja tarkempaa tietoa Suomen innovaatiojärjestelmän nykytilasta ja sen toimivuudesta saadaan, kun OECD julkaisee Suomen koulutus-, tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää koskevan katsauksensa vuoden 2017 aikana.

4.10.3 Verotuet ja suorat tuet innovaatiopolitiikan välineenä

Julkisen sektorin käytettävissä on erilaisia tuki-instrumentteja, joilla se voi osallistua yritysten innovaatiotoiminnan rahoitukseen. Yleisimpiä näistä instrumenteista ovat suorat tuet ja verotuet. Sekä suorilla tuilla että verotuilla pyritään ensisijaisesti kasvattamaan t&k-toiminnan määrää. Yleensä tämä tapahtuu t&k-toiminnan kustannuksia alentamalla. Sekä verotuilla että suorilla tuilla voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan t&k-toiminnan sijoittautumispäätöksiin kansainvälisessä ympäristössä.

Suora tuki soveltuu verotukea paremmin uudentyyppisten innovaatioiden tukemiseen, sillä suoralla tuella on välitön ja täysimääräinen vaikutus yrityksen kassavirtaan, kun taas verotuella sitä ei välttämättä ole. Esimerkiksi vähennyksenä annettavan verotuen välitön

⁶⁷ Veugelers (2009) ja WEF (2012).

vaikutus yrityksen kassavirtaan voi olla enintään sen suuruinen, kuin yrityksellä on veroja maksettavana ennen verotuen huomioon ottamista. Ylimenevä osa verotuen vaikutuksesta siirtyy vähennettäväksi myöhemmin verovuosina ilman välitöntä vaikutusta yrityksen rahoitusasemaan. Tämä on ongelma erityisesti rahoituksen puutteesta kärsivien nuorten innovatiivisten yritysten kannalta, jotka elinkaarensa alkuvaiheessa ovat tappiolla ja joille ei tämän takia aluksi muodostu maksettavia veroja. Tällainen vähennyksen muodossa annettava verotuki ei helpota tällaisten yritysten likviditeettitilannetta eikä välittömästi lisää investointeihin käytettävissä olevan rahoituksen määrää⁶⁸. Koska verotuella ei ole välitöntä vaikutusta uusien yleensä tappiollisina alkavien tutkimus- ja kehittämistoiminnan hankkeiden rahoitusasemaan, verotuilla yleensä tavoitellaan ensisijaisesti olemassa olevan t&k-toiminnan laaja-alaistamista ja määrän kasvattamista.

Toinen suorien tukien ja verotukien keskeinen ero liittyy siihen, kuka tekee tuen määrää ja kohdentamista koskevat päätökset. Suorista tuista päättää ja niitä hallinnoi julkinen viranomainen, kun taas verotuen kohdalla tuen kohdistamista koskevan päätöksen tekee yritys. Koska suorista tuista päättää viranomainen, se voi tukipäätöksillään pyrkiä edistämään t&k-investointien kohdentumista hankkeisiin, joiden yhteiskunnallinen tuotto on korkea. Viranomainen voi myös vaikuttaa siihen, miten hanke toteutetaan. Se voi esimerkiksi asettaa tuen ehdoksi vaatimuksia, joiden täyttämisen arvioidaan tukevan teknologisten hyötyjen leviämistä yhteiskuntaan.

Yritys tekee päätöksen verotuen kohdentamisesta hankkeeseen liittyvien yksityisten tuottojen perusteella. Verotuen hyvänä puolena pidetään usein sitä, että yritykset voivat päättää tuen kohdistamisesta ilman viranomaisen vaikutusta ja toteuttaa hankkeet haluamallaan tavalla. Toisaalta juuri sen takia, että verotuella ei ole vaikutusta yritysten tekemiin investointipäätöksiin ja yritykset tekevät investointipäätöksen yksityisten tuotto-odotusten perusteella, ei voida varmistua siitä, että yritykset kohdentavat t&k-investointeja yhteiskunnan kannalta kannattaviin hankkeisiin. Verotukea kanavoituu aina myös hankkeisiin, jotka ovat yhteiskunnan näkökulmasta heikosti tuottavia. Tämän lisäksi verotukea kanavoituu myös hankkeisiin, jotka eivät tarvitse tukea toteutuakseen, jolloin julkinen rahoitus syrjäyttää ainakin osin yksityistä innovaatorahoitusta. Tästä verotuen yksityistä rahoitusta syrjäyttävästä vaikutuksesta aiheutuvaa tehokkuustappiota kutsutaan tutkimuskirjallisuudessa ”kuolleeksi painoksi” (deadweight loss). Joidenkin arvioiden mukaan tästä aiheutuvat tappiot voivat olla merkittäviä. Lokshin & Mohnen (2010) arvioivat Alankomaiden verotukeen liittyvän ”kuolleen painon” vastaavan jopa 85 prosenttia verotuen aiheuttamasta kokonaisverotulojen menetyksestä.

68 Joissakin maissa, esimerkiksi Norjassa, tappiolliset yritykset saavat vähentämättä jääneen t&k-verotuen avustuksena.

Verotuella voidaan pyrkiä vaikuttamaan yritysten t&k-toimintojen sijoittautumispäätöksiin kansainvälisessä ympäristössä. Jos verotuki määräytyy yrityksen t&k-menojen volyymin eikä lisäyksen perusteella, tuki kohdistuu uusien investointien lisäksi myös yrityksen nykyisen t&k-pääoman tuottoihin. Verotuki alentaa tällöin yrityksen efektiivistä keskimääräistä veroastetta, mikä voi vahvistaa kannustimia tuotannon sijoittautumiseen ja voittojen näyttämiseen verotuen käyttöönottoasteessa maassa. On kuitenkin epäselvää, missä määrin verotuella voidaan vaikuttaa t&k-toiminnan sijoittautumispäätöksiin. T&k-toiminta on ensisijaisesti t&k-henkilöstön inhimilliseen pääomaan perustuvaa osaamisintensiivistä toimintaa, jonka korvautuminen maiden välillä voi olla vähäistä⁶⁹. Toimenpiteet, joilla houkutellaan yrityksiä siirtämään T&k-toimintaa ulkomailta kotimaahan, voivat myös olla osin haitallisia kotimaan kannalta, sillä yrityksen ulkomaiset t&k-toimintaa harjoittavat toimipisteet voivat lisätä tuottavuutta yrityksen kotimaisissa toimipisteissä⁷⁰.

T&k-toiminnan menoihin kohdistuvien verotukien lisäksi verotukia voidaan kohdentaa myös t&k-toiminnasta syntyneisiin tuottoihin. Esimerkiksi tällaisista verotuista käyvät joidenkin maiden käyttöönottamattomat patenttiboksit ja aineettomien oikeuksien verokannustimet, jotka keventävät aineettomasta omaisuudesta syntyneiden tulojen verotusta. Tutkimuksen mukaan näitä tukia kuitenkin käytetään lähinnä kansainvälisen verokilpailun välineenä⁷¹. Ne myös voimistavat patentoinnin kannustimia, mikä voi heikentää olemassa olevien innovaatioiden pohjalta kehitettävien uusien innovaatioiden tuotannon edellytyksiä taloudessa. Avoimen talouden näkökulmasta voi myös olla perustellumpaa kohdistaa verotuki suoraan t&k-toiminnan harjoittamiseen siitä syntyneiden tuottojen sijaan. Tämä johtuu siitä, että t&k-toiminnan muuhun yhteiskuntaan leviävät teknologiset hyödyt syntyvät pääosin t&k-toiminnan harjoittamisesta, ei sen avulla muodostetun aineettoman oikeuden hallinnoinnista. Lisäksi aineettomia oikeuksia ja niistä syntyviä tuloja voidaan kohdentaa eri valtioon kuin missä aineettoman omaisuuden kehittänyttä t&k-toimintaa harjoitetaan.

T&k-verotuen neutraalisuus, läpinäkyvyys ja hallinnollinen keveys – ja edullisuus suhteessa suoraan tukeen – riippuvat suurelta osin myös siitä, millaiseksi verotukiohjelma käytännössä rakennetaan. VATT/Etla-selvityksen mukaan toisen ääripään vaihtoehto on, että verotukiohjelma toteutetaan vähäisin poikkeamin laajan veropohjan, matalien veroasteiden ja tappioiden neutraalin verokohtelun tehokkuussäännöstä. Tällöin t&k-verotuki muistuttaa monilta osin yhteisöveron alennusta, ja on läpinäkyvä ja hallinnollisesti kevyt. Samalla se kuitenkin saattaa ainakin osin syrjäyttää yksityistä rahoitusta. Lisäksi nuoret innovatiiviset

69 Ulkomaiset ja kotimaiset innovaattorit voivat jopa olla komplementaarisia eli toisiaan täydentäviä innovaatioiden tuotannossa. Abramovskyn et. al. (2017) mukaan t&k-henkilöstön määrä yhdessä maassa kasvattaa t&k-henkilöstön määrää toisessa maassa.

70 Griffith et. al. (2006)

71 Esim. Griffith et. al (2014)

yritykset, jolle ei vielä ole muodostunut veronalaista tuloa tai maksettavia veroja, eivät tässä tilanteessa saa välitöntä hyötyä verotuesta⁷². Toisen ääripään vaihtoehtona t&k-verotukeen voidaan sisällyttää yrityksiä ja hankkeita valikoivia elementtejä. Niiden avulla verotuen kohdentumista yhteiskunnallisesti kannattavimpiin hankkeisiin voidaan tehostaa ja tuoda nuoria innovatiivisia yrityksiä tuen piiriin. Valikoivien elementtien lisääminen kuitenkin monimutkaistaa verotukea ja tuo siihen suorien tukien järjestelmän piirteitä.

Käytännön verojärjestelmissä valikoivien elementtien lisäämättä jättämistä t&k-verotukeen voi olla hyvin vaikea välttää. Esimerkiksi verotuen seuranta ja valvonta sekä yhteensovitus muun verojärjestelmän kanssa voivat edellyttää säännöksiä ja prosesseja, jotka kasvattavat yritysten hallinnollisia kustannuksia. Tämä voi johtaa esimerkiksi siihen, että osa verotueen oikeutetuista pienistä yrityksistä jättäytyy tuen ulkopuolelle. Verotuen vuotuista enimmäismäärää voidaan myös joutua rajamaan fiskaalisista syistä, jolloin verotuki saattaa tuki-intensiteettimielessä suosia pieniä yrityksiä suurten yritysten kustannuksella.

4.10.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimista eräissä valtioissa

T&k-toiminnan erillisten verokannustimien käyttö on kansainvälisesti lisääntynyt ja tällä hetkellä kannustimia on käytössä useimmissa Euroopan valtioissa. Verokannustimien muodoissa ja tasoissa on kuitenkin eri valtioiden välillä eroja. T&k-toiminnan verokannustin voi kohdistua joko t&k-toiminnan vaiheeseen tai toiminnan tuloksena mahdollisesti syntyneen aineettoman omaisuuden tuottamien tulojen verotukseen. Verokannustin voi olla esimerkiksi verotettavasta tulosta tehtävä vähennys tai aineettoman omaisuuden tuottaman tulon osalta sovellettava verokannan alennus. Myös sen suhteen on eroa, mikä kokoisille yrityksille kannustin on suunnattu. Tämän raportin liitteessä 2 on kuvattu tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannusteita Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Tarkastelun kohteena ovat nimenomaisesti ne kannusteet, jotka kohdistuvat tutkimus- ja kehittämistoiminnan vaiheeseen.

T&k-toiminnan menot ovat eri valtioissa yleensä normaaliin tapaan vähennyskelpoisia verotuksessa. Silloin kun t&k-toiminnan verokannustin on luonteeltaan verotettavasta tulosta tehtävä vähennys, lasketaan vähennyksen määrä tyypillisesti laskentapohjaan hyväksyttävien t&k-toiminnan menojen perusteella. Tällöin verovelvollinen saa ylimääräisen vähennyksen normaalin t&k-toiminnan menojen vähentämisen lisäksi. T&k-toiminnan verokannustin voi olla luonteeltaan myös verosta tehtävä vähennys tai hyvitys, joka lasketaan vastaavasti t&k-toiminnan menojen perusteella. Tällainen verotettavasta tulosta tehtävä ylimääräinen vähennys tai verosta tehtävä vähennys tai hyvitys on käytössä esimerkiksi Norjassa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa.

⁷² T&k-investoinnin tuottovaatimus kuitenkin alenee verotuen takia, mikä vahvistaa t&k-toiminnan kannustimia.

Verokannustimissa pyritään yleensä ottamaan huomioon myös ne tilanteet, joissa yrityksen maksettavaksi tuleva tulovero on yrityksen tappiollisuuden tai muun syyn vuoksi pienempi kuin kannustimen perusteella laskettu veronhuojennus. Esimerkiksi Tanskassa on käytössä erityinen tappiollisille yrityksille suunnattu järjestelmä, jossa yrityksen t&k-toiminnasta johtuva tappio voidaan maksaa yrityksille käteissuorituksena sen sijaan, että tappio siirrettäisiin seuraaville vuosille. Myös Norjassa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa t&k-vähennys tai hyvitys voidaan maksaa rahana tietyin edellytyksin.

T&k-verokannustin voi olla luonteeltaan myös työnantajan sosiaalimaksujen alentaminen. Tällainen kannustin on käytössä Ruotsissa.

Valtiot tukevat t&k-toimintaa myös suorilla tuilla. Esimerkiksi Saksassa on käytössä pelkästään suoriin t&k-toiminnan tukiin perustuva järjestelmä.

T&k-toiminnassa käytettäviin omaisuuseriin voi kohdistua edullisempia poistomahdollisuuksia, jolloin omaisuuden hankintameno voidaan poistaa nopeammassa tahdissa.

4.10.5 T&k-toiminnan verokannustimet Suomessa

Osana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kasvupakettia Suomessa otettiin vuoden 2013 alussa käyttöön määräaikainen t&k-toiminnan verokannustin. Hallituksen esityksessä (HE175/2012) kannustimen käyttöönottoa perusteltiin kasvuun tähtäävän t&k-toiminnan tukemisella ja t&k-tukijärjestelmän katvealueiden kaventamisella. Tavoitteena oli saada t&k-tukijärjestelmän piiriin aiempaa enemmän pieniä ja keskisuuria yrityksiä sekä korkean tuotekehitys- ja kasvupotentiaalin yrityksiä, jotka olivat jääneet suorien t&k-tukien ulkopuolelle.

T&k-verokannustin otettiin Suomessa käyttöön vaiheessa, jolloin t&k-toiminnan verotuet olivat jo yleistyneet Euroopassa ja Pohjoismaissa. T&k-verotukien suosion kasvun kahden viimeisen vuosikymmenen aikana on arvioitu johtuneen ainakin osaksi niiden suoria tukia matalammista hallinnollisista kustannuksista ja siitä, että verotukien avulla valtiot voisivat kannustaa yrityksiä innovaatioihin ilman puuttumista niiden päätöksentekoon⁷³. Euroopan talouden taantumien pitkittyessä t&k-verotukia on myös perusteltu entistä useammin sillä, että niiden avulla pitkän aikavälin talouskasvua ja t&k-toiminnan edellytyksiä voidaan tukea myös taloudellisesti vaikeina aikoina. Nämä perustelut olivat esillä myös Suomen t&k-verokannustinta käyttöönotettaessa.

73 Euroopan komissio (2014)

Muodoltaan Suomen t&k-verokannustin oli verovelvollisen elinkeinotoiminnan tulosta tehtävä laskennallinen lisävähennys. Lisävähennyksen määrä oli 100 prosenttia yrityksen t&k-toiminnan hankkeisiin kohdistuvista palkoista. Lisävähennyksen enimmäismäärä oli 400 000 euroa ja alaraja 15 000 euroa verovuotta kohden. Vähennykseen oikeuttavat palkat saatiin vähentää verotuksessa kahteen kertaan, ensiksi normaaleina palkkamenoina ja toistamiseen lisävähennyksen muodossa. Laissa tarkoitettu t&k-toiminnan määritelmä oli sidottu EU:n valtioneuvoston päätöksessä käytettyihin määritelmiin. Alun perin t&k-verokannustin säädettiin voimaan vuosiksi 2013-2015. Samassa yhteydessä, kun yhteisöverokanta alennettiin 24,5 prosentista 20 prosenttiin vuoden 2014 alussa, t&k-lisävähennyksen voimassaoloaika lyhennettiin kahteen vuoteen. Tätä perusteltiin veropohjan laajentamisella ja valtiontalouden vahvistamisella.

Tällä hetkellä t&k-toimintaan ei kohdistu lisävähennyksiä. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan t&k-toiminnan menot voidaan rakennuksia lukuun ottamatta vähentää kokonaisuudessaan sinä verovuonna, jona niiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt. Verovelvollinen voi halutessaan vaatia, että t&k-toiminnan menot vähennetään kahden tai useamman verovuoden aikana poistoina. Näin aktivoituja kehittämismenoja ei lähtökohteisesti oteta huomioon varoina yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa. Ratkaisussa KHO 2014:120 katsottiin kuitenkin, että aktivoituilla tuoteprojektin kehittämismenoilla oli varallisuusarvoa ja ne otettiin huomioon varoina yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa. Sillä, luetaanko aktivoituneet kehittämismenot nettovarallisuuteen vai ei, on merkitystä listaamattomasta osakeyhtiöstä saadun osingon verotukseen, koska osinkoverotuksen yrittäjähuojenuksen määrä on sidottu yhtiön nettovarallisuuteen. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan yksinomaan liiketoiminnan edistämiseen tähtäävässä tutkimustoiminnassa käytettävän rakennuksen hankintamenon voi vähentää korotetuksi 20 prosentin poistoin.

4.10.6 Suomen tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksen evaluointitulokset

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (Etlä) julkaisi maaliskuussa 2016 Suomen t&k-verokannustinta koskevan evaluointiselvityksen⁷⁴. VATT/Etlä-selvityksen osahankkeessa II toteutettiin täydentäviä analyysejä tähän evaluointiselvitykseen liittyen.

Etlän evaluointiselvityksen perusteella t&k-verokannustin ei saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Lisävähennyistä hyödynsi selvityksen mukaan vain noin 800 yritystä. Lisävähennyistä haki alle kolmasosa yrityksistä, joiden Tilastokeskuksen kyselyn perusteella tiedetään harjoittavan t&k-toimintaa. Lisävähennyistä hyödyntäneet yritykset olivat lisäksi keskimäärin vanhempia, suurempia, kannattavampia, vakavaraisempia ja tuottavampia kuin Tekesin

74 Kuusi et. al. (2016).

suoraa t&k-tukea saaneet yritykset. Verotuki ei näin ollen kohdistunut toivotulla tavalla suoran tuen katvealueille. Verotettavasta tulosta tehtiin vuonna 2013 t&k-toiminnan lisävähennyksiä noin 65 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 noin 81 miljoonaa euroa. Laskennallinen veromenetys oli kumpanakin vuonna noin 16 miljoonaa euroa kyseisen vuoden voimassa olleella yhteisöverokannalla laskettuna. Verovaikutus oli noin 8 prosenttia hallituksen esityksessä (HE175/2012) arvioidusta 190 miljoonasta eurosta.

Evaluointiselvityksen mukaan t&k-verokannustimella saattoi olla positiivinen vaikutus t&k-toiminnan määrään, mutta vaikutus oli heikko eikä se ollut tilastollisesti merkitsevä. Aiempien tutkimusten yleisnäkemyksenä voidaan pitää sitä, että verotuki synnyttää uutta t&k-toimintaa, mutta vähemmän kuin tukieurojen verran⁷⁵. Verotuen voimassaolon lyhyys ja tuen saamiseen liittyvä epävarmuus olivat omiaan vähentämään tuen käyttöä. Lisäksi kolmannes evaluointiselvitykseen sisältyneeseen yrityskyselyyn vastanneista t&k-toimintaa harjoittaneista yrityksistä ei tiennyt verotuen olemassaolosta.

VATT/Etla-selvityksessä laaditut täydentävät analyysit tukevat evaluointiselvityksen päätelmää, jonka mukaan t&k-verokannustimella ei keskimäärin ollut yritysten t&k-toimintaa lisääviä vaikutuksia. Kokonaan ilman vaikutuksia se ei kuitenkaan jäänyt. VATT/Etla-selvityksen mukaan sillä oli tilastollisesti merkitsevä t&k-toiminnan määrää suhteellisesti kasvattava vaikutus siinä harvalukuisessa yritysryhmässä, jossa t&k-toiminnan volyyymi ennen lisävähennyksen käyttöönottoa vuonna 2012 oli erittäin pieni. Ryhmään kuuluvat yritykset olivat keskimääräistä pienempiä, kannattavampia ja vakavaraisempia. Verotuen t&k-toimintaa lisäävä vaikutus jäi näidenkin yritysten osalta absoluuttisesti tarkastellen pieneksi, alle yhden t&k-henkilötyövuoden lisäyksen suuruiseksi. Kun tukea käyttäneiden yritysten joukko oli samalla lukumäärältään pieni, myös t&k-toiminnan lisäksi innovaatiotoiminnan kokonaisuuden tasolla jäi pieneksi.

Etla katsoo näissä selvityksissä, että tukikokeilun tulosten perusteella on vaikea nähdä edes paremmin suunnitellun ja tiedotetun verotuen tuovan suurta lisäarvoa nykyiseen hyvin toimivaan suorien tukien innovaatiojärjestelmään, jota voidaan edelleen pitää kattavana siihen kohdistuneista leikkauksista huolimatta. Laajemman verotukijärjestelmän käyttöönotto johtaisi Etlan mielestä helposti erilaiselta näyttävän, mutta käytännössä osittain päällekkäisen ja erikseen hallinnoitavan järjestelmän syntyyn. Kokeilussa verotuki toteutettiin varsin neutraalilla ja hallinnollisesti kevyellä tavalla. Jotta se saataisiin laajamittaisesti käyttöön, siihen pitäisi todennäköisesti liittää piirteitä suorien tukien järjestelmästä. Tämä tarkoittaisi välittömämpää kompensatiota, suurempia tukisummia ja laajempaa valvontaa. Etla katsoo päällekkäisyyksien riskin olevan suuri erityisesti sen takia, että näyttöä verotukien kohdistumisesta selvästi uusille innovaatiotoiminnan alueille ei löytynyt.

75 Bloom et. al (2002).

4.10.7 Työryhmän arvio erillisen t&k-verokannustimen käyttöönotosta

Innovaatioilla on keskeinen rooli Suomen talouskasvun edistämisessä. Yksi talouspolitiikan keskeisistä tehtävistä on varmistaa, että yritysten edellytykset harjoittaa t&k-toimintaa ja tuottaa innovaatioita ovat kunnossa. Yritysten t&k-toiminnan tukemiselle yhteiskunnan varoilla on myös vahvat perusteet innovaatioihin liittyvien positiivisten ulkoisvaikutusten takia.

T&k-toimintaa voidaan tukea sekä suorilla tuilla että verotuksen kautta annettavilla tuilla. Kumpaankin tukimuotoon liittyy puoltavia elementtejä katsantokannasta riippuen. Hyvin suunnitellut suorat tuet voidaan kuitenkin arvioida osumatarkemmiksi ja tehokkaammiksi. Suorilla tuilla voidaan myös paremmin vaikuttaa t&k-toiminnan kohdentumiseen ja laatuun. Tämän vuoksi työryhmä

ei pidä perusteltuna erillisen t&k-verokannustimen käyttöönottamista Suomessa.

Erillisenä t&k-verovähennyksenä toteutettava kannustin soveltuisi myös huonosti laajan veropohjan järjestelmään. Ylimääräinen vähennys monimutkaistaisi verojärjestelmää väistämättä ja aiheuttaisi hallinnollista taakkaa.

Suorat tuet myös parantavat yritysten kassavirtaa toisinkuin verotuksen kautta annettavat tuet, millä on merkitystä erityisesti aloittavien ja tappiollisen yritysten kannalta. Verotuksen kautta annettava tuki voitaisiin tosin muotoilla myös siten, että tuki voitaisiin maksaa rahana tietyissä tilanteissa. Tällöin t&k-verokannustimeen kuitenkin tulisi todennäköisesti liittää suorien tukien järjestelmälle ominaisia piirteitä, mikä saattaisi johtaa osittain päällekkäisen ja erikseen hallinnoitavan tukijärjestelmän syntyyn. Joka tapauksessa tuki edellyttäisi rajausten tekemistä verolainsäädännössä ja käytännön verotustyössä. T&k-verokannustimen edellytysten täyttymisen arviointi ei kuitenkaan sovellu Verohallinnolle yhtä hyvin kuin suoria tukia hallinnoiville alan asiantuntijoille.

Suomen nykyisen matalan yhteisöverokannan olosuhteissa erillisen t&k-verovähennyksen tukivaikutus yrityksissä saattaisi myös jäädä pieneksi, mikä voi vähentää tuen houkuttelevuutta yleisesti ja suhteessa suoriin tukiin.

Komission direktiiviehdotukseen yhteiseksi yhteisöveropohjaksi sisältyy t&k-kannustin, joka on luonteeltaan verotettavasta tulosta tehtävä ylimääräinen vähennys. Erillisen t&k-verokannustimen käyttöönotto Suomessa ei ole perusteltua myöskään ennen kuin nähdään mihin ratkaisuun EU-tasolla päädytään.

5 Osinkoverotus

5.1 Nykyisen osinkoverojärjestelmän keskeiset piirteet

Nykyisessä osinkoverojärjestelmässä osinkoa verotetaan eri tavoin riippuen siitä, onko osinkotulon saaja luonnollinen henkilö vai yhteisö ja onko osinko saatu julkisesti noteeratusta yhtiöstä vai noteeraamattomasta yhtiöstä. Lisäksi ulkomailta saatuja osinkotuloja verotetaan osittain eri tavalla kuin kotimaasta saatuja osinkoja. Rajoitetusti verovelvollisille maksettujen osinkojen lähdeverotuksessa sovelletaan lähtökohtaisesti vastaavia periaatteita kuin kotimaisissa tilanteissa.

Osinkoverosääntelyssä osakeyhtiön ja osakkeenomistajan verotusta ei ole kytketty toisiinsa, vaan näitä käsitellään erillisinä verovelvollisina. Osinkotulon verotus on kahdenkertaista yhtiön maksaessa veroa tuloksestaan ja osakkaan maksaessa veroa tästä tuloksesta jaetusta osinkotulosta. Kahdenkertaista verotusta on lievennetty säätämällä saatu osinko osakkaan verotuksessa kokonaan tai osittain verovapaaksi. Osinkotulon osittainen verovapaus ei kuitenkaan edellytä, että osinkoa jakava yhtiö olisi suorittanut veroa osinkona jaettavan voiton perusteella.

Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatu osinko on luonnollisen henkilön verotuksessa osittain verovapaata pääomatuloa. Noteeraamattomasta yhtiöstä saatu osinko jaetaan luonnollisen henkilön verotuksessa pääoma- ja ansiotuloksi ja osinkotulo on osittain verovapaata. Yhtiöiden välisten osinkojen ketjuverotuksen estämiseksi yhteisön saama osinkotulo on pääsääntöisesti verovapaata tuloa.

Osinkoverojärjestelmässä julkisesti noteeratulla yhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jonka osakkeet ovat osingonjaosta päätettäessä kaupankäynnin kohteena säännellyllä ja viranomaisen valvonnassa olevalla markkinalla Suomessa tai ulkomailla. Lisäksi julkisesti noteerattuna yhtiönä pidetään yhtiötä, jonka osakkeet on yhtiön hakemuksesta tai suostumuksella otettu kaupankäynnin kohteeksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa tarkoitettussa muussa monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä kuin säännellyllä markki-

nalla. Säännellyllä markkinalla tarkoitetaan esimerkiksi Helsingin pörssin päälistaa ja muulla markkinalla esimerkiksi Helsingin pörssissä First North Finland -listaa.

5.1.1 Luonnollisen henkilön saama osinko

Noteeratusta yhtiöstä saatu osinko

Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatua osinkoa kohdellaan verotuksessa samoin riippumatta siitä, onko osinkoa jakava yhtiö listattu säännellyllä markkinalla vai muulla lain tarkoittamalla monenkeskisellä markkinalla. Yhtiötä pidetään julkisesti noteerattuna, jos jokin sen osakesarjoista on julkisesti noteerattu. Tuloverolain mukaan osingosta 85 prosenttia on veronalaista pääomatuloa ja 15 prosenttia verovapaata tuloa.

Noteeraamattomasta yhtiöstä saatu osinko

Noteeraamattomasta yhtiöstä saatu osinko jaetaan verotuksessa pääomatulo- ja ansiotulo-osuuksiin yhtiön nettovarallisuuden perusteella. Pääomatuloa on määrä, joka vastaa enintään kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa osingonsaajan omistamien osakkeiden matemaattiselle arvolle. Matemaattinen arvo perustuu yhtiön verovuotta edeltävän vuoden nettovarallisuuden määrään. Arvo lasketaan jakamalla yhtiön tilinpäätöshetken nettovarallisuus yhtiön ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä. Pääomatulo-osingosta 25 prosenttia on veronalaista tuloa 150 000 euroon asti ja 75 prosenttia verovapaata tuloa. Euromääräisen rajan ylittävistä osista 85 prosenttia on veronalaista ja 15 prosenttia verovapaata tuloa. Euromääräistä rajaa sovelletaan verovuositain ja verovelvolliskohtaisesti. Kahdeksan prosentin tuoton ylittävä osa osingosta on ansiotuloa, josta 75 prosenttia on veronalaista ja 25 prosenttia verovapaata tuloa.

Noteeraamattomasta yhtiöstä saatu osinko voidaan verottaa ansiotulona myös työpäinokseen perustuvaa osinkoa koskevan erityissäännöksen nojalla. Säännöstä sovelletaan, jos osingon jakoperusteena yhtiöjärjestyksen määräyksen, yhtiökokouksen päätöksen, osakassopimuksen tai muun sopimuksen mukaan on osingonsaajan tai tämän intressipiiriin kuuluvan henkilön työpanos. Osinko verotetaan tällöin palkkana tai työkorvauksena ja osingon koko määrä on veronalaista tuloa.

Ulkomailta saatu osinko

Ulkomaiselta yhtiöltä saatua osinkoa verotetaan kuten kotimaiselta yhtiöltä saatua osinkoa, jos osinkoa jakava ulkomainen yhtiö on Euroopan unionin emo-tytäryhtiödirektiivin⁷⁶ 2 artiklassa mainittu yhtiö. Lisäksi ulkomailta saatua osinkoa verotetaan kuten kotimaasta

⁷⁶ Neuvoston direktiivi 2011/96/EU eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä.

saatua osinkoa myös tietyissä muissa tilanteissa, jos osingonmaksaja on ilman valintamahdollisuutta ja vapautusta velvollinen suorittamaan tulosta, josta osinko on jaettu, veroa vähintään 10 prosenttia. Jälkimmäisessä tilanteessa edellytetään lisäksi, että osinkoa jakavan yhteisön kotipaikka on Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion verolainsäädännön mukaan tässä valtiossa eikä yhteisön kotipaikka ole kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa tai kyse on verosopimusvaltiosta saadusta osingosta ja verosopimusta sovelletaan tähän osinkoon. Muissa tilanteissa ulkomailta saatu osinko on kokonaan ansiotuloa.

Listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotuksessa sovelletaan varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain säännöksiä osakkeen verovuoden matemaattisen arvon laskennasta. Tarvittavan selvityksen puuttuessa vuotuinen tuotto voidaan laskea myös osakkeiden käyvän arvon perusteella. Käyvällä arvolla tarkoitetaan omaisuuden todennäköistä luovutushintaa.

5.1.2 Yhteisön saama osinko

Yhtiöiden välisten osinkojen verotuksessa pääsääntö on verovapaus. Verovapaita osinkoja ovat kotimaiselta yhteisöltä, emo-tytäryhtiödirektiivissä mainitulta yhtiöltä sekä Euroopan talousalueella asuvalta yhtiöltä saadut osingot. Viimeksi mainitussa tilanteessa verovapauden edellytykseksi on lisäksi asetettu, että osinkoa jakava yhteisö on ilman valintamahdollisuutta ja vapautusta velvollinen suorittamaan tulostaan, josta osinko on jaettu, veroa vähintään 10 prosenttia, ja että yhteisön kotipaikka kyseessä olevan valtion verolainsäädännön mukaan on tässä valtiossa ja yhteisön kotipaikka kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan ei ole Euroopan talousalueen ulkopuolella.

Pääsäännöstä poiketen verovapaita eivät ole Euroopan talousalueen ulkopuolelta saadut osingot, finanssialan yhtiöiden sijoitusomaisuusosingot sekä listaamattoman yhtiön listatusta yhtiöstä saamat osingot omistusosuuden ollessa alle 10 prosenttia. Sijoitusomaisuusosinkojen osalta 75 prosenttia osingosta on veronalaista tuloa. Muissa tilanteissa osingot ovat täysin veronalaisia. Verosopimusvaltioista saatujen osinkojen verotus määräytyy kuitenkin kyseisen verosopimuksen mukaan, jolloin osinko saattaa olla verovapaa.

5.2 Tilastotietoja osingoista ja niiden veroista

Verohallinnon tilastojen mukaan verovuonna 2014 suomalaiset yhteisöt jakoivat omistajilleen osinkoja ja niihin rinnastettavia voitonjakoeria yhteensä noin 17,0 miljardia euroa (ks. taulukko 1). Verovuonna 2015 vastaava luku oli 16,8 miljardia euroa. Vajaa kaksi kolmas-

osaa jaetuista osingoista oli listaamattomien yhtiöiden ja reilu kolmasosa listattujen yhtiöiden jakamia osinkoja.

Taulukko 1. Jaettavaksi päätetty osinko, milj. euroa

	2014	2015
Listaaamattomat osakeyhtiöt, yhteensä*	11 203	10 442
Listatut osakeyhtiöt, yhteensä	5 821	6 330
YHTEENSÄ	17 024	16 772

*Luvut sisältävät yksityishenkilöiden suorassa omistuksessa olevien listaamattomien osinkojen lisäksi konsernien sisäiset osingot, esimerkiksi pörssikonsernien sisäiset tytäryhtiöosingot.

Lähde: Verohallinto

Suomessa yleisesti verovelvolliset luonnolliset henkilöt ja yhteisöt sekä rajoitetusti verovelvolliset (sisältää luonnolliset henkilöt ja yhteisöt) saivat Verohallinnon tilastojen mukaan osinkoja ja niihin rinnastettavia eriä yhteensä noin 26,1 miljardia euroa verovuonna 2014 ja 29,6 miljardia euroa verovuonna 2015 (ks. taulukko 2). Taulukon 2 osinkotietoihin sisältyvät kotimaisista yhteisöistä saatujen osinkojen lisäksi myös ulkomaisista yhteisöistä saadut osingot.

Taulukko 2. Verovelvollisten saamat osingot, milj. euroa, verovuodet 2014 ja 2015

SAADUT OSINGOT, milj. euroa	2014	2015
Yleisesti verovelvollisten luonnollisten henkilöiden saamat osingot	3 928	4 093
– Listaamattomista yhtiöistä	2 577	2 814
– Listatuista yhtiöistä	1 135	1 009
– Ulkomaisista yhtiöistä	203	254
– Sekalaiset osinkoerät	12	15
Yleisesti verovelvollisten yhteisöjen saamat osingot	12 816	17 468
Rajoitetusti verovelvollisten yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden saamat osingot	9 370	8 030
SAADUT OSINGOT, YHTEENSÄ	26 114	29 591

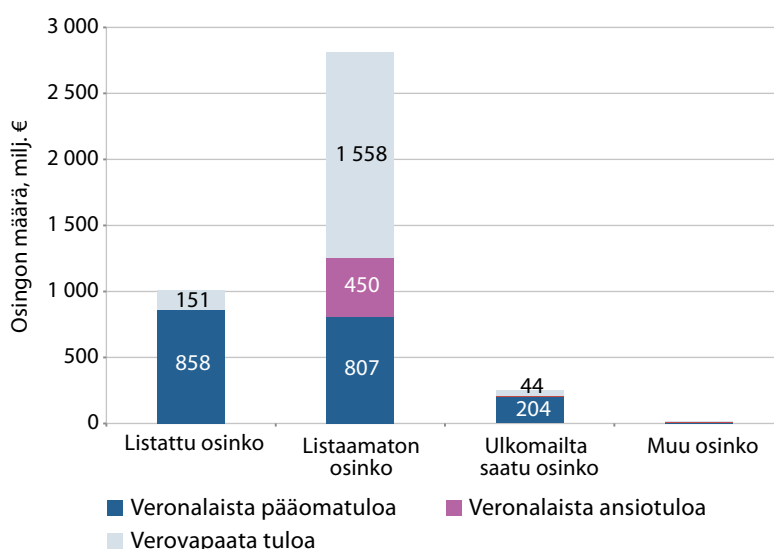
Lähde: Verohallinto

Yleisesti verovelvolliset luonnolliset henkilöt saivat osinkoja verovuonna 2014 noin 3,9 miljardia euroa ja 4,1 miljardia euroa verovuonna 2015. Noin kaksi kolmasosaa luonnollisten henkilöiden saamista osingoista on peräisin listaamattomista yhtiöistä. Listatuista yhtiöistä saatujen osinkojen osuus kaikista luonnollisten henkilöiden saamista osingoista oli noin neljännes. Jäljelle jäävä osuus koostui ulkomaisista yhtiöistä saaduista osingoista ja sekä sekalaisista osinkoeristä. Selvä valtaosa Suomessa yleisesti verovelvollisten tahojen saamista osingoista oli yhteisöjen saamia osinkoja. Niiden määrä voi vaihdella melko pal-

jonkin vuodesta toiseen, mikä havaitaan myös verovuoden 2014 ja 2015 luvuista⁷⁷. Myös Suomessa rajoitetusti verovelvolliset yhteisöt ja luonnolliset henkilöt ovat suuri osinkojen saajaryhmä. Vuonna 2014 Suomessa rajoitetusti verovelvolliset saivat Suomessa rekisteröityjä osinkoja yhteensä 9,4 miljardia euron ja verovuonna 2015 8,0 miljardia euron edestä.

Kuviossa 7 esitetään määrä- ja jakaumatietoja yleisesti verovelvollisten luonnollisten henkilöiden listatuista yhtiöistä ja listaamattomista yhtiöistä saamista osingoista sekä muista osinkoeristä. Jakaumatiedot sisältävät tietoja näiden osinkojen jakautumisesta pääomatuloksi ja ansiotuloksi verotuksessa luettaviin eriin. Kuvio 7 sisältää myös tietoja osinkojen jakautumisesta veronalaisiin ja verovapaisiin tuloeriin.

Kuvio 7. Luonnollisten henkilöiden listatuista yhtiöistä, listaamattomista yhtiöistä ja muista lähteistä saamat osingot



Lähde: Verohallinto.

Luonnollisten henkilöiden listatuista yhtiöistä saamat osingot luetaan verotuksessa kokonaan pääomatuloksi. Veronalaista pääomatuloa listatusta osingosta on kuitenkin 85 prosenttia ja verovapaata tuloa 15 prosenttia. Listatuista yhtiöistä saatujen osinkojen yhteismäärä vuonna 2015 oli noin 1,0 miljardia euroa, joista veronlaiseksi pääomatuloksi katsottiin noin 860 miljoonaa euroa ja verovapaaksi tuloksi noin 150 miljoonaa euroa.

⁷⁷ Taulukon 2 luvuissa ei ole otettu huomioon osinkojen läpivirtausta yhteisöketjujen lävitse. Toisin sanoen yhteisön toiselle yhteisölle jakamat osingot, jotka jaetaan edelleen kolmannelle yhteisölle, näkyvät saatuina osinkoina sekä toisen että kolmannen yhteisön kohdalla. Sama pätee myös taulukossa 1 esitettyihin jaettuihin osinkoihin.

Listaamattomista yhtiöistä luonnolliset henkilöt saivat osinkoja yhteensä noin 2,8 miljardia euroa verovuonna 2015. Pääomatuloksi luettavia osinkoja niistä oli noin 2,2 miljardia euroa ja ansiotuloksi luettavia 600 miljoonaa euroa. Pääomatulo-osingoista veronalaista tuloa oli noin 800 miljoonaa euroa ja ansiotulo-osingoista 450 miljoonaa euroa. Verovapaaksi tuloksi luettavien listaamattomien osinkojen yhteismäärä oli noin 1,6 miljardia euroa. Tästä määrästä noin 90 prosenttia (noin 1,4 miljardia euroa) koostui pääomatulo-osingoista, jotka pääomatulo-osinkojen verotusta koskevien säännösten perusteella katsottiin verovapaiksi. Verovapaisten ansiotulo-osinkojen osuus oli jäljelle jäävä 10 prosenttia (n. 150 miljoonaa euroa).

Luonnollisten henkilöiden ulkomailta saamia osinkoja oli verovuonna 2015 yhteensä noin 250 miljoonaa euroa. Tästä määrästä noin 80 prosenttia katsottiin verotuksessa veronlaiseksi pääomatuloksi ja 20 prosenttia verovapaaksi tuloksi. Muiden sekalaisten osinkoerien yhteismäärä oli noin 15 miljoonaa euroa. Tästä määrästä veronalaista tuloa oli noin 80 prosenttia.

Suomessa yleisesti verovelvolliset luonnolliset henkilöt maksoivat listatuista ja listaamattomista yhtiöistä saamistaan osingoista ansio- ja pääomatuloveroja arviolta yhteensä noin 730 miljoonaa euroa verovuonna 2015. Arvio perustuu valtiovarainministeriön mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Listatuista yhtiöistä saaduista osingoista maksettiin veroja n. 270 miljoonaa euroa. Listaamattomista yhtiöistä saaduista osingoista maksettiin veroja noin 460 miljoonaa euroa.

5.3 Osinkoverotukseen vaikuttava EU:n lainsäädäntö

EU-jäsenvaltioissa kansalliseen osinkoverotusta koskevaan sääntelyyn vaikuttaa emo-tytäryhtiödirektiivi, minkä lisäksi on otettava huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) vapausoikeuksia koskeva sääntely. SEUT:n vapausoikeuksia ovat sijoittautumisoikeus, pääomien vapaa liikkuvuus, työvoiman vapaa liikkuvuus ja palveluiden vapaa tarjonta, joista kaksi ensin mainittua vaikuttavat osinkoverotukseen. SEUT sisältää lisäksi valtioneuvoston säätöjä, jolla on tietyissä tilanteissa merkitystä verolainsäädännössä.

EU:n lainsäädännön lisäksi kansalliseen verosääntelyyn vaikuttaa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) sisältämät vapaata sijoittautumisoikeutta ja pääomien vapaata liikkumista koskeva sääntely.

Sijoittautumisoikeus ja pääomien vapaa liikkuvuus

SEUT:n 49 artiklassa ja ETA-sopimuksen 31 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Sääntely koskee sekä luonnollisia henkilöitä että yhtiöitä.

SEUT:n 63 artiklassa ja ETA-sopimuksen 40 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat pää-omanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä. SEUT:n 63 artikla kieltää lisäksi rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä EU-jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

Kansallisen osinkoverosääntelyn kannalta sekä sijoittautumisoikeudella että pääomien vapaalla liikkuvuudella on merkitystä. Niin sanotuissa kolmansissa valtioissa asuviin henkilöihin, joiden kotipaikka on muualla kuin EU-jäsenvaltiossa, sovelletaan kuitenkin vain pääoman vapaan liikkuvuuden periaatetta.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännön perusteella tilanteissa, joissa toisella osapuolella on määräysvalta toiseen osapuoleen, sovelletaan ensisijaisesti sijoittautumisvapautta. EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä sijoittautumisvapautta on sovellettu tilanteissa, joissa yhteisö on omistanut toisesta yhtiöstä sellaisen osuuden, joka antaa sille vaikutusvallan kyseisen yhteisön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhteisön toiminnasta.

Pääomien vapaan liikkuvuuden vaatimus koskee EUT:n ratkaisukäytännön perusteella tilanteita, joissa toisella osapuolella ei ole määräysvaltaa toiseen osapuoleen. Tavallisesti kyse on ns. portfolio-osingoista, kun taas sijoittautumisvapautta sovelletaan suorasijoitus-osinkoihin.

Emo-tytäryhtiödirektiivi

Osingot ja muut jaetut voitot, joita tytäryhtiöt maksavat emoyhtiöilleen, on vapautettu verosta emo-tytäryhtiödirektiivissä. Sääntelyn tavoitteena on välttää osinkojen ketjuverotus. Direktiivi edellyttää, että emoyhtiön sijaintijäsenvaltio joko jättää verottamatta direktiivissä tarkoitetun voitonjaon tai sallii emoyhtiön vähentää veronsa määrästä tytäryhtiön tästä voitosta maksamaa veroa vastaavan osuuden. Direktiivissä edellytetään lisäksi, että jaettu voitto on vapautettava lähdeverosta tytäryhtiön sijaintivaltiossa.

Emo-tytäryhtiödirektiivi koskee tilanteita, joissa osingonsaaja hallitsee välittömästi vähintään kymmentä prosenttia osinkoa jakavan yhtiön pääomasta. Direktiiviin sisältyvä omistusosuutta koskeva vaatimus on vähimmäisvaatimus ja jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään omaksua pienemmänkin omistusosuusvaatimuksen.

Direktiiviin sisältyvien väärinkäytösten vastaisten säännösten mukaan osinkotuloa ei tule vapauttaa verosta, jos tytäryhtiö voi verotuksessaan vähentää osinkosuorituksen. Direktiiviin perustuvan verovapauden soveltaminen edellyttää, että yhtiön verotuksellinen kotipaikka on jonkin EU-valtion verolainsäädännön mukaan kyseisessä valtiossa eikä kotipaikka ole kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen mukaan EU:n ulkopuolella.

5.4 Osinkoverojärjestelmistä eräissä valtioissa

Luonnollisen henkilön saama osinko

Useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa yhtiön luonnollisille henkilöille jakamia voittoja verotetaan kaksinkertaisesti. Yhtiöt ovat tuloverovelvollisia liiketoiminnan tulosta ja voitosta jaetut osingot ovat luonnollisille henkilöille veronalaista tuloa. Poikkeuksen muodostaa Viro, jossa yhtiötä verotetaan sen jakamasta osingosta tulon ollessa omistajalle verovapaa. Osinkotulon verotusta on useissa maissa huojennettu eri tavoin omistajan tasolla. Osinkoja verotetaan pääosin yhtenevästi sekä kotimaisissa että kansainvälisissä tilanteissa johtuen EU:n perustamissopimuksen asettamista vaatimuksista. Sääntely vaihtelee maittain yksityiskohdissaan huomattavasti, mutta osingon rajaveroaste on kuitenkin useissa läntisissä Euroopan maissa asetettu niin, että se vastaa palkansaajan rajaveroastetta⁷⁸.

Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa osinkotulot verotetaan pääsääntöisesti erillään muista tuloista. Myös Tanskassa osinkotulot verotetaan omana tulolajinaan, yhdessä osakeluovutusten kanssa. Osinkotulon verotuksessa sovelletaan osassa valtioita progressiivista verokantaa (mm. Tanska ja Iso-Britannia) ja osassa valtioita kiinteää verokantaa (mm. Ruotsi, Norja ja Saksa). Ruotsissa osinkotulo jaetaan tietyin edellytyksin harvinyhtiöitä koskevan sääntelyn nojalla ansio- ja pääomatulo-osuuksiin. Ruotsissa ja Saksassa osa osinkotulosta voi olla verovapaata, jos kyse on listaamattomasta yhtiöstä (Ruotsi) tai liikeomaisuuteen kuuluvista osakkeista (Saksa). Norjassa osinkotulosta vähennetään osakkeen hankintamenon perusteella laskettu vähennys.

Yhtiöiden väliset osingot

Yhteisöjen välisten osinkojen verotuksessa sovelletaan EU-jäsenvaltioissa emo-tytäryhtiödirektiiviin perustuvaa sääntelyä. Direktiivillä poistetaan yhteisöjen välisten osinkojen ketjuverotus säätämällä yhteisöjen väliset osingot verovapaiksi osingonsaajan omistaessa osinkoa jakavasta yhtiöstä yli 10 prosenttia. EU-jäsenvaltioissa sovellettavan osinkoverotuksen kannalta merkitystä on myös EU:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkumista koskevilla määräyksillä. Osinkoverotuksen tulisi lähtökohtaisesti olla yhtenevä sekä kotimaisissa että kansainvälisissä tilanteissa.

Yhteisön saamien osinkojen ketjuverotus on EU-valtioissa yleensä poistettu säätämällä osinko verovapaaksi, jos osingonsaaja omistaa vähintään kymmenen prosentin osuuden osinkoa jakavasta yhtiöstä. Verovapautta ei tavallisesti ole ulotettu pieniin omistuksiin eli niin sanottuihin portfoliosijoituksiin. Suomessa kymmenen prosentin omistusosuusraja

⁷⁸ Lähde: OECD Statistics

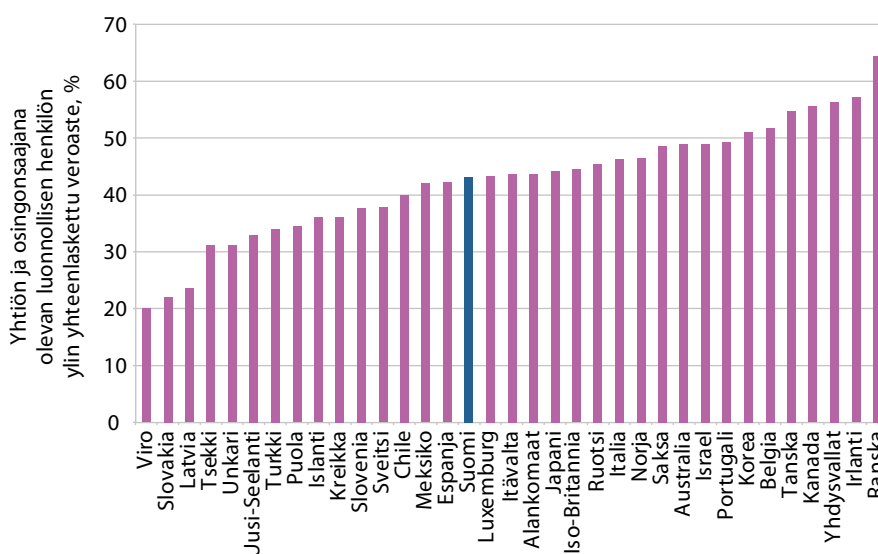
sovelletaan kuitenkin ainoastaan silloin, kun listaamaton yhtiö saa osinkoa listatusta yhtiöstä. Näin ehkäistään mahdollisuuksia muuntaa listatuista yhtiöistä saatuja osinkoja kevyemmin verotetuiksi listaamattomasta yhtiöstä saaduiksi osingoiksi.

Verovapauden edellytykseksi on joissakin valtioissa asetettu myös tietty vähimmäisomistusaika, esimerkiksi yksi vuosi. Joissakin valtioissa verovapauden soveltamisedellytykseksi on asetettu se, että osinkotulon perusteena oleva osakeomistus liittyy osingonsaajan liike-toimintaan.

5.5 Luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksen taso

Yleisesti verovelvollisten luonnollisten henkilöiden listatusta yhtiöstä saatujen osinkojen verotus Suomessa oli vuonna 2016 OECD-alueen keskimääräistä tasoa, kun osinkoverotusta tarkastellaan osingon ylimmän kokonaisveroasteen näkökulmasta (ks. kuvio 8). Osingon ylimmällä kokonaisveroasteella tarkoitetaan tässä ylintä yhtiön voitostaan maksaman yhteisöveron ja osingonsaajan osingostaan maksamien henkilöverojen yhteenlaskettua veroastetta. OECD-valtioista matalin osingon ylin kokonaisveroaste vuonna 2016 oli Virossa, jossa se oli 20 prosenttia, ja korkein Ranskassa, jossa se oli 64,4 prosenttia. Suomessa kokonaisveroaste oli 43,1 prosenttia.

Kuvio 8. Yhtiön ja osingonsaajana olevan luonnollisen henkilön ylin yhteenlaskettu veroaste OECD-maissa 2016



Lähde: OECD.

Suomen nykyisessä osinkoverojärjestelmässä listaamattomista ja listatuista yhtiöistä saatuja osinkoja verotetaan eri tavalla. Suomen osalta osingon ylimmäksi kokonaisveroasteeksi kuviossa 8 on katsottu listatusta yhtiöstä saatuun osinkoon kohdistuva ylin kokonaisveroaste⁷⁹, joka vuonna 2016 oli 43,1 prosenttia $[(0,2 + (1-0,2) \times 0,85 \times 0,34) = 43,1 \text{ \%}]$. Tämä taso vastaa listaamattomista yhtiöistä saadun osingon ylintä mahdollista kokonaisveroastetta siinä tilanteessa, kun osinko luetaan verotuksessa kokonaan pääomatuloksi ja on määrältään suurempi kuin 150 000 euroa.

Listatuista yhtiöistä ja listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen erilaisesta verotuksesta aiheutuvia verorasituseroja voidaan tarkastella vertailemalla listattujen ja listaamattomien osinkojen keskimääräisiä veroasteita ja niiden vaihtelua. Taulukosta 3 nähdään, että listatusta yhtiöistä saadun osingon henkilöverotuksen veroaste ja kokonaisveroaste vaihtelevat melko vähän. Alimman veroasteen ja ylimmän veroasteen välinen ero on sekä henkilöverotuksen veroasteen että kokonaisveroasteen tapauksessa noin 3 prosenttiyksikön luokkaa. Veroasteen vaihtelu johtuu pääomatuloverotuksen asteikosta, jonka takia listatusta yhtiöstä saatua osinkotuloa verotetaan pääomatulona 30 prosentin verokannalla 30 000 euron verotettavan tulon määrään saakka, ja ylimenevältä osalta 34 prosentin verokannalla.

Taulukko 3. Veroastetietoja nykyisestä osinkoverotusjärjestelmästä

	Osingon veroaste henkilöverotuksessa	Osingon kokonaisveroaste
Listatusta yhtiöstä saatu osinko	25,5 – 28,9 % (POT)	40,4 – 43,1 % (POT)
Listaaamattomasta yhtiöstä saatu osinko		
Enintään nettovarallisuudelle laskettua tuottoa vastaava osingon osa		
- 150 000 euron rajaan saakka (yrittäjähuojennettu osinko)	7,5 - 8,5 % (POT)	26,0 - 26,8 % (POT)
-150 000 euron ylittävältä osalta (huojennettu osinko)	25,5 – 28,9 % (POT)	40,4 – 43,1 % (POT)
Nettovarallisuudelle lasketun tuoton ylittävä osingon osa	0 – 40,2 % (AT)	20,0 – 52,1 % (AT)

Listaaamattomasta yhtiöstä saadun osingon veroasteet sen sijaan voivat vaihdella merkittävästi. Vaihtelu aiheutuu osingon ansio- ja pääomatulojakoon ja osinkoverohuojennusten määräytymiseen vaikuttavista tekijöistä. Taulukossa 3 listaamattoman yhtiön jakaman osingon henkilöverotuksen veroaste ja kokonaisveroaste esitetään paloittain kolmelle eri tavoin verotetulle osingon osalle. Osingon, joka vastaa enintään osakkeen matemaattiselle arvolle eli osakkaan nettovarallisuusosuudelle yhtiöstä laskettua 8 prosentin vuotuista tuottoa ja on lisäksi määrältään vähemmän kuin 150 000 euroa, henkilöverotuksen keskimääräinen veroaste on 7,5–8,5 prosenttia⁸⁰. Jos osinko vastaa enintään 8 prosentin

79 Listatun osingon alin kokonaisveroaste Suomessa vuonna 2016 oli 40,4 %.

80 POT-lyhenteellä tarkoitetaan pääomatuloa ja AT-lyhenteellä ansiotuloa.

tuottoa nettovarallisuudelle mutta on määrältään enemmän kuin 150 000 euroa, tämän eurorajan ylimenevältä osalta osinkoon kohdistuu 25,5–28,9 prosentin veroaste pääomatuloverotuksessa. Jos osingon määrä ylittää 8 prosentin tuoton nettovarallisuudelle, tuotorajan ylimenevältä osalta osinko luetaan verotuksessa ansiotuloksi ja verotetaan 0 – 40,2 prosentin keskimääräisellä veroasteella.

Taulukosta 3 havaitaan, että veroasteet vaihtelevat merkittävästi osingon osasta toiseen. Osinkoon kohdistuva keskimääräinen veroaste muodostuu osingon osiin kohdistuvien keskimääräisten veroasteiden painotettuna keskiarvona, jossa painotus on tehty osingon osien suhteellisten osuuksien mukaan ja jossa huomioidaan osinkoverotukseen liittyvät progressiota aiheuttavat elementit.

Listamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verojärjestelmään liittyvän veroastevaihtelun takia osingon ylin kokonaisveroaste voi muodostua kuviossa 8 esitettyä tasoa korkeammaksi. Näin käy silloin, kun osingon määrä on suuri ja se verotetaan kokonaan tai valtaosin ansiotulo-osinkona. Ansiotuloverotuksen progression takia suuria ansiotulo-osinkoja verotetaan kireästi, minkä takia osingon ylin kokonaisveroaste voi nousta yli 50 prosentin tason. Jos osingonsaajalla on samanaikaisesti runsaasti muita ansiotuloja, 50 prosentin kokonaisveroastetason ylitys voi tapahtua jo hieman matalammilla osinkotulon tasoilla.

Listamattoman yhtiön jakaman osingon verotukseen sisältyy kuitenkin mittavia verohuojennuksia, joiden takia osingon keskimääräinen kokonaisveroaste muodostuu valtaosassa tilanteissa selvästi osingon ylintä kokonaisveroasteen tasoa matalammaksi. Verotustietojen perusteella tiedetään, että valtaosa osingoista luetaan osinkoverotuksessa kokonaan tai melkein kokonaan pääomatuloksi. Lisäksi selvä valtaosa osingoista on suuruudeltaan alle 150 000 euroa. Näin ollen valtaosa listaamattoman yhtiön jakamista osingoista verotetaan kokonaan tai melkein kokonaan niin sanottuina yrittäjahuojennettuina osinkoina (25 prosenttisesti veronalaista pääomatuloa), joihin kohdistuva kokonaisveroaste on 26,0 – 26,8 prosenttia.

5.6 Listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen ja niiden verorasituksen jakautuminen

Viereisellä sivulla sekä sivulla 85 olevissa kuvioissa 9, 10 ja 11 esitetään tietoja listaamattomien yhtiöiden pääosakkaiden saamien osinkojen verotuksen tasosta ja rakenteesta sekä toteutuneesta verorasituksesta Suomessa verovuonna 2014⁸¹. Kuvioissa 9 ja 10 esitetyt tiedot perustuvat Verohallinnosta saatuihin verotustietoihin.

Kuviossa 9 esitetään tietoja suomalaisten listaamattomien yhtiöiden pääosakkaiden saamista osingoista verovuodelta 2014. Pääosakkaiden osinkohavainnot esitetään siinä histogrammina, jossa havainnot on järjestetty kasvavaan järjestykseen osingon ja osingonsaaajan nettovarallisuusosuuden välisen suhdeluvun mukaan. Punainen pystyviiva on piirretty kuviossa kohtaan, jossa nettovarallisuudelle laskettu tuotto on tasan 8 prosenttia.

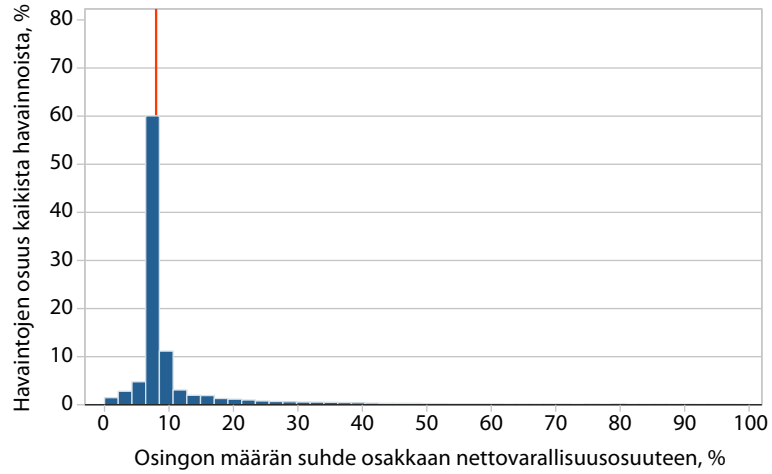
Kuviossa 10 esitetään tietoja pääosakkaiden saamien listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen havaintojen jakaumasta eri osinkotulo- ja nettovarallisuustasoilla verovuonna 2014. Nämä tiedot perustuvat samaan tietopohjaan kuin kuviossa 9 esitetyt tiedot. Osinkohavainnot kuvaavien pisteiden lisäksi kuvioon 10 on piirretty 8 prosentin tuottoa nettovarallisuudelle kullakin osinkotulon tasolla kuvaava viiva (musta katkoviiva). Osinkohavaintopisteen ollessa viivan yläpuolella, osinko luetaan verotuksessa kokonaan pääomatuloksi. Tämä johtuu siitä, että nettovarallisuudelle laskettu 8 prosentin tuotto ylittää tällöin osingon määrän. Osinkohavaintopisteen ollessa viivan alapuolella, osinko luetaan osin pääomatuloksi ja osin ansiotuloksi. Pelkästään ansiotulo-osinkoa syntyy tilanteissa, joissa nettovarallisuus on nolla. Nämä tapaukset sijaitsevat x-akselilla kuviossa 10.

Kuvion 9 mukaan noin 70 prosentissa pääosakkaiden osinkotapahtumista osingon ja osakkaan nettovarallisuusosuuden välinen suhdeluku on enintään 8 prosenttia. Nämä osingot verotetaan kokonaisuudessaan pääomatulona. Ansiotulo-osinkoa syntyy noin 30 prosentissa osinkotapahtumista.

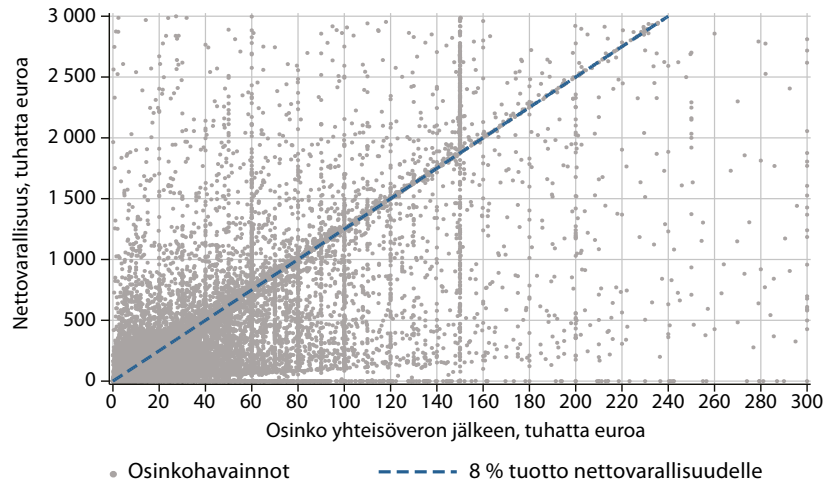
Kuviosta 10 havaitaan, että valtaosa pääosakkaiden saamista listaamattomien yhtiöiden jakamista osingoista on pieniä tai keskisuuria osinkoja (alle 50 000 euroa). Suuri osa osinkohavainnoista myös sijaitsee verrattain lähellä 8 prosentin tuottoviivaa osinkotulon tasosta riippumatta. Selvemmin tämä näkyy kuviossa 9, jossa tarkasteltiin osingon ja nettovarallisuuden määrän välistä suhdetta ja jonka mukaan valtaosassa tapauksista osingon suhde nettovarallisuuteen on tasan 8 prosenttia tai hyvin lähellä sitä.

81 Vastaavanlaisia tarkasteluja on laatinut aiemmin Valtiovarainministeriö (2010a) sekä Määttänen & Ropponen (2014).

Kuvio 9. Listaamattomien osinkojen havainnot luokiteltuna osingon ja nettovarallisuuden välisen suhteen mukaan verovuonna 2014 (vain pääosakkaat)



Kuvio 10. Listaamattomien osinkojen havainnot eri osinkotulon ja yrityksen nettovarallisuuden yhdistelmillä verovuonna 2014 (vain pääosakkaat)



Kuvioiden 9 ja 10 tietojen yhteistarkastelun perusteella pääosakkaiden saamat osingot ovat pääsääntöisesti pieniä pääomatulo-osinkoja. Ansiotulo-osinkoa kuitenkin syntyy sekä matalilla että suurilla osinkotulotasolla. Osassa niistä osinkotapahtumista, joissa ansiotulo-osinkoa syntyy, osingon suhde nettovarallisuuteen on vain vähän 8 prosentin tuottoa suurempi. Toisin sanoen osinkohavainto sijaitsee vain vähän 8 prosentin tuottoviivan oikealla puolella kuviossa 10. Tässä tilanteessa ansiotulo-osingon määrä jää pieneksi suhteessa pääomatulo-osingon määrään.

Osinkoja, jotka luetaan verotuksessa kokonaan ansiotulo-osingoiksi (puhdas ansiotulo-osinko), on hyvin vähän. Koska listaamattomilla yhtiöillä on tyypillisesti edes jonkin verran nettovarallisuutta, osingonjakotilanteissa, joissa syntyy ansiotulo-osinkoa, syntyy pääsääntöisesti myös pääomatulo-osinkoa. Puhdasta ansiotulo-osinkoa syntyy käytännössä vain tilanteissa, joissa osakkeen matemaattinen arvo osakkaan tasolla nollaantuu osakkohtaisten vähennysten vuoksi (ks. TVL 33 b §:n 4 ja 5 mom., työsuhdeasunto ja osakaslaina). Kuviossa 10 tällaiset pääosakkaita koskevat havainnot sijaitsevat x-akselilla.

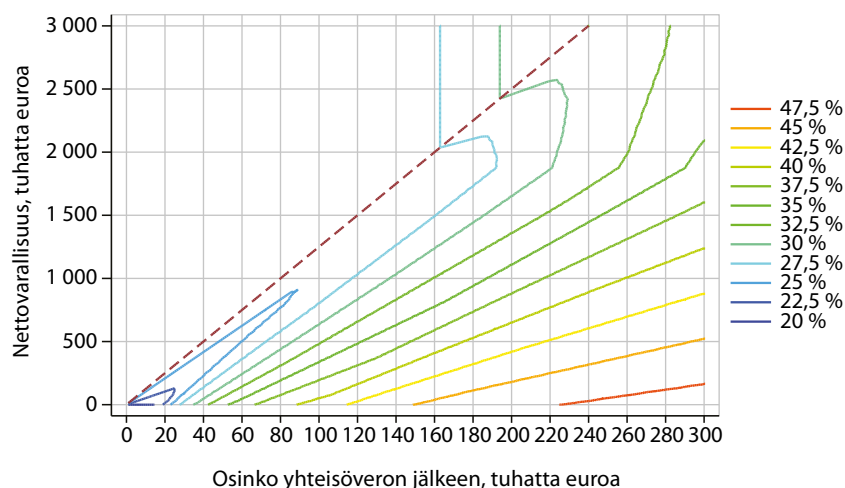
Verotustietojen mukaan pääomatuloksi luettavan osingon osuus listaamattomien yhtiöiden osakkaina olevien luonnollisten henkilöiden saamien osinkojen euromääräisestä massasta on noin 80 prosenttia, kun mukaan otetaan myös osingonjakotilanteet, joissa pääomatulo-osingon lisäksi syntyy ansiotulo-osinkoa. Ansiotulo-osingon osuus kaikkien osakkaiden osinkojen euromääräisestä massasta on noin 20 prosenttia. Verotustietojen mukaan verovuonna 2014 noin 99,4 prosentissa listaamattomia yhtiöitä koskeneista osingonjakotilanteista osingonsaajan osingon määrä oli pienempi kuin 150 000 euroa⁸². Tämä suhdeluku vastaa noin 348 000 osingonsaajaa. Yli 150 000 euron suuruisia osingonjakoja sai noin 2 200 osingonsaajaa (0,6 prosenttia kaikista osingonjakotapahtumista).

Kuviossa 11 esitetään tietoja osingon kokonaisveroasteen tasosta nykyjärjestelmässä eri osinkotulon ja yrityksen nettovarallisuuden tasoilla. Kuvio 11 perustuu listaamattoman yhtiön jakaman osingon verotuksen rakenteelliseen kuvaukseen, jossa nykyinen luonnollisten henkilöiden osinkojen verotus on simuloitu lukuisille osinkotulon ja nettovarallisuuden kombinaatiolle. Rakenteellisessa kuvauksessa on otettu huomioon osingon verotussäännöt sekä pääomatuloverotuksen ja ansiotuloverotuksen keskeiset säännöt. Simulaatiossa oletetaan, ettei osingonsaajalla ole muita tuloja. Simulaation pohjalta on muodostettu kuvion 11 korkeuskäyräkuvio, jossa korkeuskäyrät kuvaavat osingon kokonaisveroasteen 2,5 prosenttiyksikön välein muodostuvia rajapintoja eri osinkotulon ja nettovarallisuuden tasoilla. Toisin sanoen esimerkiksi 30 prosentin kokonaisveroastetta kuvaava korkeuskäyrä kuvaa niitä osinko- ja nettovarallisuusyhdistelmiä, joilla osingon kokonaisveroaste on tasan 30 prosenttia. Vastaavasti 32,5 prosentin kokonaisveroastetta kuvaava

⁸² Tässä on otettu huomioon myös tilanteet, joissa osingonsaaja saa osinkoja useista listaamattomista yhtiöistä.

korkeuskäyrä kuvaa niitä osinko- ja nettovarallisuusyhdistelmiä, joilla osingon kokonaisveroaste on tasan 32,5 prosenttia. Korkeuskäyrien väliin jäävällä alueella kokonaisveroaste on edellisen ja seuraavan korkeuskäyrän mukaisen veroastetason välissä. Kuvioon on myös piirretty samainen 8 prosentin tuottoa nettovarallisuudelle kuvaava katkoviiva kuin kuviossa 10. Kuvioden 10 ja 11 akselien asteikot ovat yhtenevät, jolloin niiden tiedot ovat skaalamielessä vertailukelpoisia.

Kuvio 11. Osingon kokonaisveroaste nykyjärjestelmässä eri osinkotulon ja nettovarallisuuden yhdistelmillä



Kuten edellä todettiin, valtaosa listaamattomien yhtiöiden jakamista osingoista verotetaan kokonaan tai melkein kokonaan ns. yrittäjähuojennettuina osinkoina (25 % veronalaista pääomatuloa), joihin kohdistuva kokonaisveroaste on 26,0 – 26,8 prosenttia. Myös kuvioden 9, 10 ja 11 yhteistarkastelu tukee tätä käsitystä pääosakkaiden verotuksen osalta⁸³. Kuvioden 9 ja 10 yhteistarkastelun perusteella voidaan päätellä, että valtaosassa osingonjakotapahtumista osinko on pienempi tai yhtä suuri kuin nettovarallisuudelle laskettu 8 prosentin tuotto ja suuruudeltaan alle 150 000 euroa. Kuvion 11 mukaan tällaisten osinkojen kokonaisveroaste jää 27,5 prosentin rajapintakäyrän vasemmalle puolelle, jolloin osinkoon kohdistuva kokonaisveroaste on 27,5 prosenttia tai sitä pienempi. Osinkoverotuksen laskentasääntöjen perusteella näin pitääkin käydä, sillä alle 150 000 euron suuruiset ja pääomatuloksi verotuksessa luettavat osingot verotetaan yrittäjähuojennettuina osinkoina, joiden kokonaisveroaste nykyisen osinkoverojärjestelmän parametrien mukaan on 26,0 prosenttia $[(0,2 + (1-0,2) \times 0,25 \times 0,3) = 26,0 \text{ \%}]$.

⁸³ Kuviot 9 ja 10 perustuvat pääosakkaita, ei kaikkia osakkaita, koskeviin tietoihin.

Kuviosta 11 voidaan tehdä myös muita havaintoja. Havaitaan esimerkiksi, että 8 prosentin tuottoa nettovarallisuudelle vastaava osinko voidaan nykyisessä osinkoverojärjestelmässä nostaa ulos yhtiöstä enintään 30 prosentin kokonaisveroasteella määrään saakka, joka on hieman alle 200 000 euroa. Havaitaan myös, että pienten ja pääosin ansiotuloksi katsottavien osinkojen kokonaisveroaste voi jäädä yrittäjähuojennetun osingon kokonaisveroasteen (26 %) tasoa matalammaksi. Tämä johtuu pääasiassa ansiotuloverotuksen matalilla tulotasolla vaikuttavista vähennyksistä, joiden takia pienistä ansiotulo-osingoista maksettava vero on hyvin pieni tai sitä ei synny ollenkaan. Vastaavasti suurten ansiotulo-osinkojen verotus voi nousta melko kireäksi verrattain nopeastikin. Esimerkiksi nettovarallisuuden ollessa nolla osingon kokonaisveroaste ylittää 40 prosentin tason hieman alle 100 000 euron tasolla.

Kuvioiden 9, 10 ja 11 perusteella listaamattomien yhtiöiden osingonjakokäyttäytymiseen näyttäisi liittyvän huomattavaa säännönmukaisuutta. Kuvion 9 mukaan suuri osa listaamattomista yhtiöistä jakaa omistajilleen osinkoa tasan tai melko tasan sen verran, joka vastaa 8 prosentin tuottoa nettovarallisuudelle. Tässä tilanteessa osinkoa jaetaan luonnolliselle henkilölle juuri sen verran kuin tämä voi enimmillään saada pääomatulona. Koska nettovarallisuudelle laskettu 8 prosentin tuotto jää valtaosassa osingonjakotapahtumista alle 150 000 euron (kuvio 10), nämä pääomatulo-osingot verotetaan yrittäjähuojennettuina osinkoina. Kuviosta 10 erottuvat myös osingonjaot, joissa jaettu osingon määrä on tasan tai melkein 150 000 euroa eli yrittäjähuojennetun pääomatulo-osingon enimmäismäärän verran⁸⁴.

Sekä kotimaisissa että ulkomaisissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota edellä mainittuihin osinkoverotukseen liittyviin säännönmukaisuuksiin. Tutkimuksen mukaan nämä säännönmukaisuudet liittyvät verosuunnittelukäyttäytymiseen, jossa omistajat pyrkivät nostamaan yhtiöstään nostamansa korvauksen tulolajissa, joka on verotuksellisesti edullisin (esim. Devereux et. al 2013; Harju & Matikka 2016a, Harju & Matikka 2016b). Esimerkiksi Suomessa on löydetty näyttöä siitä, että yhtiöstä nostettavat osinko- ja palkkatulot optimoidaan siten, että palkka- ja osinkotuloista maksetut verot yhteensä ovat mahdollisimman pienet (Harju 2013). Verosuunnittelukäyttäytymisen on katsottu liittyvän erityisesti yrittäjävetoisiin listaamattomiin yhtiöihin, joissa päätöksenteko on keskittynyttä. Listaamattomien yhtiöiden omistus Suomessa on keskittynyttä. Verotustietojen mukaan elinkeinotoiminnan veroilmoituksen jättäneistä suomalaisista osakeyhtiöistä noin 52 prosentissa oli vain yksi osakas, noin 79 prosentissa 1-2 osakasta ja 89 prosentissa 1-3 osakasta verovuonna 2014⁸⁵.

84 Kuviosta 10 nousevat jossain määrin esiin myös niin sanotut "pyöreät" luvut, kuten 80 000 euroa ja 100 000 euroa. Myös vielä vuonna 2013 voimassa olleella 60 000 euron verovapaan osingon enimmäisrajalla olevat havainnot erottuvat joukosta.

85 Lähde: Verohallinto.

5.7 Työryhmän arvio nykyisestä osinkoverojärjestelmästä

Nykyisen osinkoverojärjestelmän keskeisenä ominaisuutena kasvun ja tuottavuuden näkökulmasta voidaan pitää sitä, että sen parametrit ja periaatteelliset ratkaisut ohjaavat verovelvollisen käyttäytymistä jopa hyvin merkittävästi. Järjestelmä on myös monimutkainen. Kumpaakaan näistä ominaisuuksista ei voida pitää hyvän osinkoverojärjestelmän ominaisuutena.

Kuten hyvän verojärjestelmän kohdalla yleensäkin, myös hyvän osinkoverojärjestelmän suunnittelun keskeisenä lähtökohtana tulisi olla se, että se ohjaa taloudenpitäjien päätöksiä mahdollisimman vähän, sillä tällainen järjestelmä on taloudellisesti tehokas. Hyvä osinkoverojärjestelmä on myös läpinäkyvä ja yksinkertainen. Neutraali ja yksinkertainen osinkoverotusjärjestelmä tukee tuottavuutta ja kasvua, koska se ei vaikuta yritysten investointi- ja rahoituspäätöksiin. Tämän seurauksena investoinnit ja säästöt kohdentuvat taloudessa lähinnä investointi- ja säästämiskohteisiin liittyvien taloudellisten meriittien perusteella ilman veronäkökohtien vaikutusta. Tämä kannustaa yrityksiä ja niiden omistajia liiketoimintalähtöiseen ja terveeseen riskinottoon sekä kasvuun verovetoisen osingonjaon ja verovetoisten taserakenteiden sijaan.

Nykyisen osinkoverojärjestelmän ongelmat liittyvät erityisesti niin sanotun yrittäjähuojennuksen parametreihin sekä listaamattomien yhtiöiden ja listayhtiöiden osingonjaon verorasituksen epäsuhteisuuteen. Lisäksi nykyisessä osinkoverojärjestelmässä kolmansista valtioista saatujen portfolio-osinkojen verotus on epäedullisempi kuin EU/ETA-alueelta saatujen portfolio-osinkojen verotus, mikä on ongelmallista SEUT:n edellyttämän pääomien vapaan liikkuvuuden kannalta.

Luonnollisten henkilöiden listatuista yhtiöistä saatujen osinkojen verotukseen ei näyttäisi liittyvän ilmeisiä ongelmia yritysten investointien ja kasvun rahoituksen näkökulmasta. Tämä arvio perustuu pitkälti siihen, että luonnollisilta henkilöiltä saatavan suoran osakerahoituksen merkitystä investointien rahoituksen lähteenä voidaan listatuissa yhtiöissä pitää pienenä useastakin syystä. Ensinnäkin listatut yhtiöt ovat tyypillisesti kypsiä yrityksiä, joille on kertynyt jakamattomia voittovaroja, joita ne voivat käyttää investointien rahoituksessa. Jakamattomien voittovarojen hyödyntäminen on myös ulkoisen oman pääoman rahoitusta edullisempaa, kuten VATT/Etla-selvityksestä käy ilmi. Listatuilla yhtiöillä on myös listaamattomia yhtiöitä parempi pääsy kansainvälisille rahoitusmarkkinoille. Tämän lisäksi listatuissa yhtiöissä on usein merkittävänä omistajina toimijoita, jotka on vapautettu osinkoveroista (mm. työeläkeyhtiöt). Listatut yhtiöt eivät myöskään ole raportoineet ongelmista rahoituksen saatavuudessa⁸⁶.

86 ks.esim. Suomen Pankin yritysrahoituskysely 2015.

Luonnollisten henkilöiden listatuista yhtiöistä saamien osinkojen verotus on myös rakenteeltaan yksinkertainen. Veroasteiden vaihtelu on myös melko pientä. Listattujen osinkojen verorasitusta henkilöverotuksessa voidaan kuitenkin pitää kansainvälisesti vertaillen kireänä⁸⁷. Suomessa on OECD-alueen neljänneksi korkein osingon henkilöverotuksessa sovellettava ylin veroaste, 28,9 prosenttia. Toisaalta listatun yhtiön jakaman osingon henkilöveroaste jää Suomessa pääomatuloverokannan 30 prosentin tasoa matalammaksi, ja matalan yhteisöverokannan takia listattuun osinkoon kohdistuva kokonaisverorasitus on kansainvälisesti vertaillen keskitasoa (ks. kuvio 8).

Luonnollisten henkilöiden listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verojärjestelmän on sen sijaan arvioitu sisältävän useita vääranlaisia kannustimia investointien, tuottavuuden ja talouskasvun kannalta. Listaamattoman yhtiön jakama osinko jaetaan pääoma- ja ansiotuloon yhtiön nettovarallisuuden perusteella. Siltä osin kuin osinko vastaa nettovarallisuudelle laskettua 8 prosentin tuottoa, osingon veronalainen osuus katsotaan pääomatuloksi. Nettovarallisuudelle lasketun tuoton ylimenevän osan veronalainen osuus katsotaan ansiotuloksi. Tämän jaon tavoitteena on ollut rajata kevyehkö pääomatuloverotus yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle laskettuun kohtuulliseen tuottotasoon ja estää tätä suuremman tuoton nostaminen pääomatulona.

On kuitenkin havaittu, että listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verojärjestelmällä on yrityksen investointi-, rahoitus- ja voitonjakopäätöksiä vääristävä vaikutuksia, erityisesti järjestelmään liittyvän liian korkean tuottoprosentin takia⁸⁸. Epäneutraalisuutensa vuoksi listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verotus heikentää pääoman kohdentumista tuottavimpiin kohteisiinsa taloudessa. Osinkoverotus saattaa myös ohjata yrityksiä investoimaan varoja vähäriskisiin ja bruttotuottomielessä vähemmän tuottaviin investointeihin korkeampiriskisten, mutta enemmän tuottavien investointien kustannuksella. Tällä tavoin osinkoverotus voi heikentää terveen ja liiketoimintalähtöisen riskinoton kannustimia listaamattomissa yhtiöissä ja latistaa investointien tuottoprofiilia taloudessa.

Listaaamattomien osakeyhtiöiden jakamien osinkojen verotukseen liittyvien erityispiirteiden kokonaistaloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu myös VATT/Etla-selvityksen osahankkeessa III⁸⁹. Koska osinkoverotukseen liittyvä 8 prosentin tuottoraja on hyvin korkea verrattuna suhteellisen riskittömiin markkinakorkoihin, verotus on siinä mielessä epäneutraalia, että investointikannustimet vaihtelevat pelkästään verotuksen takia erilaisen yritysten kesken. Nykyinen osinkoverojärjestelmä suosii erityisesti sellaisia yrityksiä, joiden pääoman keskimääräinen tuotto on suhteellisen korkea. Näiden yritysten omistaji-

87 OECD Statistics

88 ks. esim. Määttänen ja Ropponen (2014)

89 Määttänen & Ropponen (2016).

en kannattaa kasvattaa yrityksen tuotannollista pääomaa, vaikka investointien rajatuotto jäisi suhteellisen matalaksi. Koska investointien tuottovaatimus vaihtelee verotuksen takia, investoinnit eivät välttämättä kohdistu taloudessa sinne, missä ne tuottaisivat eniten eli hankkeisiin, joiden rajatuottavuus on korkea. Tämä on omiaan laskemaan työn keskimääräistä tuottavuutta, jolloin samalla myös palkkataso laskee.

Myös monet järjestelmän osatekijät, kuten se, mihin pääomakäsitteeseen perustuen osingon pääomatulo-osuus lasketaan, sekä se, minkä verran yhteisö- ja pääomaverokanta eroavat toisistaan, vaikuttavat järjestelmän synnyttämiin kannusteisiin. Toisaalta myös nykyiseen osinkoverojärjestelmään sisältyvällä 150 000 euron rajalla voidaan katsoa olevan vääristävä vaikutus, koska se ohjaa tietyn suuruiseen osingonjakoon. VATT/Etla-selvityksen osahankkeessa IV on löydetty näyttöä siitä, että osinkoverotuksen euromääräinen raja kannustaa osingonmaksukykyisiä yrityksiä jakamaan osinkoa vain euromääräisen rajan verran. Mainitun tutkimuksen mukaan osinkoverotuksen euromääräisellä kynnyksellä ei kuitenkaan olisi vaikutusta yritysten tekemien nettoinvestointien määrään eikä osinkoverotuksella voitaisi tehokkaasti vaikuttaa pienten ja keskisuurten yritysten investointeihin ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tämän perusteella on mahdollista, että euromääräinen raja kannustaa yrityksiä pitämään voittovaroja yrityksessä myös silloin, kun ne olisivat tuottavammassa käytössä muualla taloudessa.

Nettovarallisuuden määrään kytketyn ja nykyoloissa korkeaan laskennallisen tuotto prosenttiin perustuvan osinkoverotuksen yrittäjähuojennuksen takia nykyinen järjestelmä suosii vanhoja, nettovarallisuutta kerryttäneitä yhtiöitä sekä yhtiöitä, joiden liiketoiminta edellyttää aineellisia, taseessa näkyviä investointeja. Järjestelmä näin ollen suosii tuotantoteknologiassaan aineellista pääomaa hyödyntäviä yhtiöitä aineetonta pääomaa hyödyntävien yhtiöiden kustannuksella. Tämä voi hidastaa meneillään olevaa talouden rakennemuutosta, jossa aineelliseen pääomaan perustuvaa matalan tuottavuuden tuotantoa korvautuu korkeamman tuottavuuden tuotannolla, joka perustuu enenevässä määrin aineetoman pääoman ja korkean osaamisen hyödyntämiseen. Muutenkaan ei ole selvää, että nettovarallisuutta kerryttäneitä yrityksiä tulisi erityisesti tukea verotuksen keinoin suhteessa sellaisiin yhtiöihin, joilla nettovarallisuutta ei ole.

Nykyinen osinkoverotus ohjaa listaamattomien yhtiöiden osinkoveropäätöksiä kannustamalla jakamaan osinkoa niin sanotun yrittäjähuojennetun määrän verran. Jo edellä mainitussa VATT/Etla-selvityksen osahankkeessa IV on tarkasteltu listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen verotuksen euromääräisen rajan muuttamisen vaikutuksia investointeihin ja tase-eriin empiirisesti. Tulosten mukaan osinkoverot vaikuttaisivat selvästi listaamattomien yhtiöiden osingonjakokäyttäytymiseen. Vaikutukset olisivat pääosin selitettävissä yrityksestä nostetun korvauksen tulomuodon optimoinnilla, jossa yrityksestä nostettavat osinko- ja palkkatulot säädetään siten, että niistä maksettavat kokonaisverot ovat mahdollisimman pienet.

Tutkimuksen mukaan osinkoverotuksen vaikutukset yrittäjien ja listaamattomien yhtiöiden investointipäätöksiin eivät ole niin merkittäviä kuin moni aiempi tutkimus antaisi ymmärtää (Matikka 2014a; Harju & Matikka 2016). Aiempiin osinkoverotuksen muutoksiin liittyneet käyttäytymisreaktiot ovat uudemman tutkimuksen mukaan olleet suurelta osin verosuunnittelua. Verosuunnittelumuodoista uudemmissa tutkimuksissa nousee erityisesti esiin edellä mainittu yrityksestä nostetun korvauksen tulomuodon verotuksellinen optimointi.

Nykyinen listaamattomasta yhtiöstä saatujen osinkojen verotus pääsääntöisesti kannustaa muuntamaan palkkatuloja osinkotuloiksi, lukuun ottamatta matalimpia tulotasoja, joilla palkka on edullisempi ansiotuloverotuksen vähennysten takia. Kannustin muuntaa palkkatuloja osingoiksi on voimakkaimmillaan suurilla tulotasolla ja suuren nettovarallisuuden yhtiöissä. Palkan ylimmän rajaveroasteen ja listaamattoman yhtiön ja yrittäjähuojennetun osingon yhteenlasketun rajaveroasteen välinen ero nykyjärjestelmässä on yli 30 prosenttia. Palkka on osinkoa edullisempi tulolaji siihen määrään saakka, jolla palkan rajaveroaste on juuri ja juuri alempi kuin listaamattoman yhtiön ja osingonsaajan rajaveroaste. Suuren nettovarallisuuden yrityksillä tämä taso on nykyisin melko matala, suurin piirtein 15 000 euroa. Tämän tason ylittävä osa yrityksestä nostettavasta korvauksesta on verotuksellisesti edullisempaa nostaa osinkona. Kannustimet muuttaa palkkaa osingoksi johtuvat paitsi yrittäjähuojennetun osingon alhaisesta veroasteesta, myös palkkatulon korkeasta rajaveroasteesta.

Toisaalta listaamattomasta yhtiöstä saatujen osinkotulojen kevyen verotuksen voidaan katsoa tasoittavan oman pääoman ja vieraan pääoman verokohtelun eroa. Omasta pääomasta ei voida tehdä vähennystä verotuksessa, kun taas korkokulut voidaan lähtökohteisesti vähentää. VATT/Etla-selvityksessä tällä nähdään mahdollisesti olevan merkitystä erityisesti nuorten yritysten kohdalla, sillä pääomamarkkinoiden epätäydellisyyksien vuoksi niiden kasvumahdollisuudet riippuvat erityisesti oman pääomanehtoisen rahoituksen saatavuudesta. Tämä sama nähdään myös perusteluna listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen erilaiselle verokohtelulle suhteessa listattujen yhtiöiden jakamien osinkojen verokohteluun.

Osinkoverotusta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, tulisiko niin sanotun normaalituoton olla ylipäättään kevennetyn verotuksen kohteena. Normaalituotolla tarkoitetaan sitä tuottoa, mikä investoidulle pääomalle voitaisiin saada vaihtoehtoisesta sijoituskohteesta, esimerkiksi sijoittamalla joukkovelkakirjalainoihin. Ajatusta osingon kevennetystä verottamisesta normaalituoton osalta on tarkasteltu muun muassa Hetemäen verotyöryhmän raportissa (Valtiovarainministeriö 2010a). Kevennetyllä verotuksella ei tavoitella esimerkiksi kattavaa pääoman normaalituoton verovapautta, vaan sitä, että yritystoiminnan normaalituottoa verotetaan samalla tavalla kuin esimerkiksi kotitalouksien

vuokra- ja korkotuloja. Raportissa todetun mukaisesti yhteistä useille ehdotuksille on ollut se, että niissä normaalituottomalli on yhdistetty eriytettyyn tuloveroon, jossa pääomatu-
lojen veropohja on laaja ja verokanta suhteellinen. Eri sovellusehdotuksissa huojennus
myönnetään eri tavoin. Se voidaan antaa yhteisöverotuksessa tai vaihtoehtoisesti osak-
kaan verotuksessa (Sørensen 2005; Keuschnigg ja Dietz 2006; Griffith ym. 2010).

Yhteenvetona voidaan todeta, että Suomen osinkoverojärjestelmään liittyy selkeästi piir-
teitä, joiden perusteella järjestelmää voidaan pitää epäneutraalina erilaisten investointi-
kohteiden ja rahoitusmuotojen suhteen. Järjestelmä myös heikentää terveen riskinoton
kannustimia ja kannustaa verosuunnitteluun ja on monimutkainen. Tuottavuus- ja kasvu-
näkökulmasta olisi perusteltua pyrkiä siirtymään kohti yksinkertaisempaa ja neutraalim-
paa osinkoverojärjestelmää, joka kohtelisi eri toimialojen yrityksiä ja investointeja nykyistä
yhdenmukaisemmin, madaltaisi listautumisen esteitä ja vaimentaisi verosuunnittelukan-
nustimia.

5.8 Työryhmän ehdotukset osinkoverotuksen kehittämiseksi

5.8.1 Työryhmän ehdottamat muutokset

Työryhmä ei esitä muutosta listattujen yhtiöiden osinkoverotukseen. Listatuissa yhtiöis-
sä luonnollisten henkilöiden säästämissä päätösten merkitys yhtiön investointipäätösten
kannalta on yleensä pieni, minkä takia listayhtiöistä saadun osingon verotuksella ole työ-
ryhmän käsityksen mukaan vastaavaa merkitystä tuottavuuden ja kasvun kannalta kuin
listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksella. Tämän vuoksi työryhmä ei esitä listattujen
yhtiöiden osinkoverotukseen muutoksia.

Taloudellisen tehokkuuden tukemiseksi olisi sen sijaan perusteltua säätää listaamattomien
yhtiöiden jakamienosinkojen verotuksesta, joka lisäisi listaamattomien osinkojen verotuk-
sen neutraalisuutta suhteessa muuhun säästämisen verotukseen. Tällöin osinkoverotus
tukee osaltaan säästöjen kohdentumista tuottavimpiin investointeihin taloudessa. Tällöin
voitaisiin ajatella mallia, jossa listaamattoman yhtiön ja osingonsaajan yhteenlaskettu ve-
roaste olisi lähellä pääomatuloverokannan suuruista veroa. Tämä veroaste saavutettaisiin
20 prosentin yhteisöverokannan olosuhteissa silloin, kun listaamattomasta osingosta 40
prosenttia osingosta olisi veronalaista. Tämä osinkoveruhuojennus olisi perusteltua rajata
vain normaalituottoon, jolla yrittäjähuojennetun osingon tapaan tarkoitetaan käsitteelli-
sesti tietynsuuruista laskennallista tuottoa omalle pääomalle tai nettovarallisuudelle. Jos
yhteisöverokantaa alennettaisiin, normaalituoton veronalaista osuutta tulisi vastaavasti
muuttaa siten, että yhteenlaskettu veroaste säilyy lähellä pääomatuloverokannan tasoa.

Nykyistä yrittäjähuojennetun osingon perusteena olevaa 8 prosentin tuottorajaa nettovarallisuudelle voidaan pitää varsin korkeana ja sitä olisi perusteltua laskea lähemmäs riskittömiä markkinakorkoja. Tuottoprosentti tulisi säilyttää kiinteänä prosenttilukuna osingonjakopäätösten ennakoitavuuden takia.⁹⁰ Osinkoverotukseen sisältyvää 150 000 euron suuruista määrärajaa on syytä tarkastella siihen liittyvien vääränlaisten kannustimien vuoksi. Raja on omiaan heikentämään kasvukannustimia ja aiheuttaa myös verorasituksen suuria eroja esimerkiksi erilaisissa perheomistustilanteissa. Työryhmä pitää perusteltuna, että keinotekoista euromääräistä rajaa ei olisi lainkaan. Euromääräisen rajan poistaminen kuitenkin edellyttää, että tuottoprosentti lasketaan riittävän alas. Myös VATT/Etla-selvityksen suositusten mukaan yksinkertaisin tapa lieventää listaamattomien yritysten verotukseen liittyviä ongelmia olisi laskea nykyistä 8 prosentin tuottorajaa alemmas. Mikäli tuotoaste sidottaisiin matalariskiseen markkinakorkoon, mahdollisesti korotettuna pienellä riskipreemiolla, veroasteikon euromääräinen kynnyks olisi perusteltua poistaa. Mainitussa selvityksessä mahdollisen tuottorajan katsotaan olevan kytköksissä myös tappiontasausjärjestelmän täydellisyyteen. Kun käytännössä tappiontasausjärjestelmä on väistämättä epätäydellinen, tuottorajan voitaisiin ajatella sisältävän pienen riskilisän, joka kompensoisi tappiontasauksen epätäydellisyyttä.

Työryhmä myös harkitsi käyttämättä jäävän normaalituoton siirtomahdollisuuden käyttöönottoa osinkoverotuksessa⁹¹. Käyttämättä jäävän normaalituoton siirtämisellä tarkoitetaan sitä, että se osa vuosittain laskettavasta osinkoverotuksen normaalituotosta, joka jää jakamatta osinkona omistajille, otettaisiin huomioon normaalituoton määrää lisäävänä tekijänä myöhemminä verovuosina. Normaalituoton siirtymisellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti nuorten kasvuhakuisten yritysten kannalta, jotka eivät jaa osinkoa, vaan käyttävät syntyvän voiton yrityksen kasvattamiseen. Koska ne eivät jaa osinkoa, niiden efektiivinen verotaso voi olla yritykseen tehtävän ulkoisen investoinnin näkökulmasta korkeampi kuin hitaammin kasvavalla yrityksellä, joka kykenee maksamaan osinkoa säännöllisesti ja hyödyntämään normaalituoton kevennetyn verotuksen. Tämä verokohtelun epäsymmetrisyys saattaa heikentää kannustimia kanavoida säästöjä suurimman kasvupotentiaalin yrityksiin.

90 Toisena vaihtoehtona olisi sitoa tuottoprosentti riskittömään valtionlainakorkoon tai matalariskiseen markkinakorkoon mahdollisesti korotettuna pienellä riskipreemiolla.

91 Sitä käsitteli myös Valtiovarainministeriö (2010a).

Käyttämättä jäävän normaalituoton siirtämiseen liittyy kuitenkin ongelmia. Se olisi hallinnollisesti työläs. Nettovarallisuuden kasvattamisesta syntyvä normaalituoton veroetu tulisi myös lasketuksi useampaan kertaan, koska normaalituotto on Suomessa sidottu vuotuisesti vahvistettavan nettovarallisuuden määrään. Normaalituoton siirtämisen vaikutuksista ei myöskään ole laadittu tarkempia selvityksiä. Näiden riskien takia työryhmä ei ehdota käyttämättä jäävän normaalituoton siirtomahdollisuuden käyttöönottoa. Työryhmä kuitenkin katsoo, että käyttämättä jäävän normaalituoton siirtämistä ja sen taloudellisia vaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa ja arvioida siirtomahdollisuuden käyttöönottoa selvitysten pohjalta uudelleen.

Edellä mainituin perustein työryhmä ehdottaa

listaamattomien yhtiöiden luonnollisille henkilöille jakamien osinkojen verotukseen mallia, jossa nettovarallisuudelle laskettava tuottoraja lasketaan 4 prosenttiin ja jossa osinko, joka vastaa mainittua tuottorajaa, on 40 prosenttisesti veronalaista. Euromääräinen 150 000 euron raja poistettaisiin.

Nettovarallisuudelle laskettavan tuottorajan ylittävän osingon osalta ehdotetaan säilytettäväksi osingon verottaminen osin ansiotulona.

Mahdollisuutta siirtää käyttämättä jäänyttä normaalituottoa seuraaville verovuosille tulisi selvittää jatkovalmistelussa.

Nettovarallisuudelle laskettavan tuottorajan ylittävän osingon säilyessä osin ansiotulona verotettavana osinkona kohdistuisi osinkoon pääomatuloverotus yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle laskettuun kohtuulliseen tuottotasoon asti, ja tuottotason ylimenevä osa olisi ansiotuloa. Työryhmän ehdottamassa mallissa lähtökohtana on, että tuottorajan ylittävästä osingosta katsottaisiin veronalaiseksi ansiotuloksi osuus, jonka seurauksena ansiotulo-osinkoon kohdistuva marginaaliveroaste (yhteisövero ja osingosta suoritettava ansiotulovero) vastaisi suurilla tulotasoilla suurin piirtein yhtiön omistajan yhtiöstä nostaamaan palkkatuloon kohdistuvaa marginaaliveroastetta. Tällöin veronalaiseksi osuudeksi tulisi säätää nykyinen 75 prosenttia.

Jos ansiotulojen verotusta tulevaisuudessa kevennetään työryhmän jaksossa 6 ehdottamalla tavalla siten, että ylimmät rajaverot alenevat 50 prosentin tasolle, on syytä arvioida sitä, onko osingon verottamiseen osin ansiotulona enää perusteltua.

Alla olevassa taulukossa 4 esitetään nykyjärjestelmän ja uudistusmallin keskeiset parametrit.

Taulukko 4. Nykyjärjestelmän ja uudistusmallin keskeiset parametrit

	Nykyjärjestelmä	Uudistusmalli
Listatusta yhtiöstä saadun osingon verotus		
Osinko kokonaan pääomatuloa	kyllä	kyllä
Veronalainen osuus osingosta, %	85	85
Listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotus		
Osingon ansio- ja pääomatulojako nettovarallisuudelle lasketun tuoton perusteella	kyllä	kyllä
Ansio- ja pääomatulojaon/normaalituoton perusteena oleva tuotto prosentti	8	4
Yrittäjähuojennetun osingon/normaalituoton enimmäismäärä, euroa	150 000	ei rajaa
Yrittäjähuojennetusta osingosta veronalaista pääomatuloa, %	25	40
Tuotto prosenttiin alle jäävän mutta eurorajan ylittävän osingon osan veronalainen osuus	85 % pääomatuloa	40 % pääomatuloa
Ansiotulona verotettavasta osingosta veronalaista ansiotuloa, %	75	75
Käyttämättä jäävän normaalituoton siirtomahdollisuus myöhemmille vuosille	ei	ei

5.8.2 Ehdotettujen muutosten vaikutukset

Vaikutukset veroasteisiin ja kohdentuminen verovelvollisille

Taulukoissa 5 ja 6 esitetään tietoja listatusta ja listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon henkilöverotuksen keskimääräisestä veroasteesta ja kokonaisveroasteesta nykyjärjestelmässä ja uudistusmallissa. Nähdään, että yrittäjähuojennetun osingon/normaalituoton piirissä olevan osingon veroaste henkilöverotuksessa nousi 7,5–8,5 prosenttiyksiköstä 12,0–13,6 prosenttiyksikköön siirryttäessä uudistusmalliin. Ansiotulo-osingon veroasteiden vaihteluväli ei muuttuisi, vaikka ansiotuloverotuksen marginaaliveroasteet alenevat uudistuksessa. Tämä johtuu siitä, että ansiotuloverotuksen marginaaliveroasteita alennetaan tulovälillä 82 000 – 128 000 euroa, ja 128 000 euron ylittävältä osalta marginaaliveroasteet säilyvät ennallaan.

Taulukko 5. Osingon henkilöverotuksen veroaste nykyjärjestelmässä ja uudistusmallissa

	Nykyjärjestelmä	Uudistusmalli
Listatusta yhtiöstä saatu osinko	25,5 – 28,9 % (POT)	25,5 – 28,9 % (POT)
Listaamattomasta yhtiöstä saatu osinko		
Enintään osakkeen matemaattiselle arvolle laskettua tuottoa vastaava osingon osa		
- 150 000 euron rajaan saakka	7,5 - 8,5 % (POT)	12,0 % - 13,6 % (POT)
- 150 000 euron ylittävältä osalta	25,5 – 28,9 % (POT)	12,0 % - 13,6 % (POT)
Nettovarallisuudelle lasketun tuoton ylittävä osingon osa	0 – 40,2 % (AT)	0 – 40,2 % (AT)

Lähde: Työryhmän laskelmat

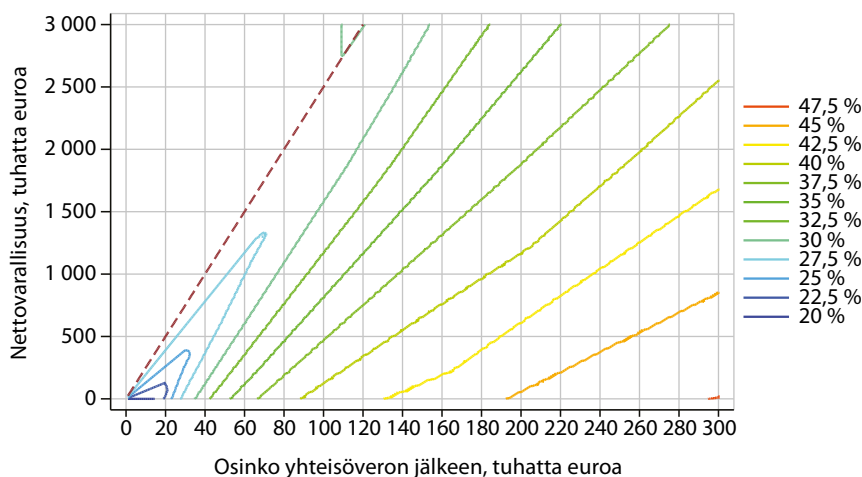
Taulukko 6. Osingon kokonaisveroaste nykyjärjestelmässä ja uudistusmallissa

	Nykyjärjestelmä	Uudistusmalli
Listatusta yhtiöstä saatu osinko	40,4 – 43,1 % (POT)	40,4 – 43,1 % (POT)
Listaamattomasta yhtiöstä saatu osinko		
Enintään osakkeen matemaattiselle arvolle laskettua tuottoa vastaava osingon osa		
- 150 000 euron rajaan saakka	26,0 % - 26,8 % (POT)	29,6 % - 30,9 % (POT)
- 150 000 euron ylittävältä osalta	40,4 – 43,1 % (POT)	29,6 % - 30,9 % (POT)
Nettovarallisuudelle lasketun tuoton ylittävä osingon osa	20,0 – 52,1 % (AT)	20,0 – 52,1 % (AT)

Lähde: Työryhmän laskelmat

Kuviossa 12 esitetään tietoja osingon kokonaisveroasteen tasosta uudistusmallissa eri osinkotulon ja yrityksen nettovarallisuuden tasoilla. Nykyjärjestelmän osalta vastaavanlainen kuvio 11 on esitetty luvussa 5.6. Kuvioita 12 ja 11 vertailemalla havaitaan, että uudistusmallin veroastekäyrät olisivat suoraviivaisempia kuin nykyjärjestelmän vastaavat. Tämä johtuu euromääräisen rajan poistamisesta. Havaitaan myös, että veroastekäyrät ja tuotto-prosentin mukaista tuottoa kuvaava katkoviiva olisivat uudistusmallissa nykyjärjestelmää jyrkempiä. Tämän seurauksena nettovarallisuuden kasvattamisesta saatava hyöty osingon kokonaisveroasteen alenemisen muodossa on uudistusmallissa pienempi kuin nykyjärjestelmässä.

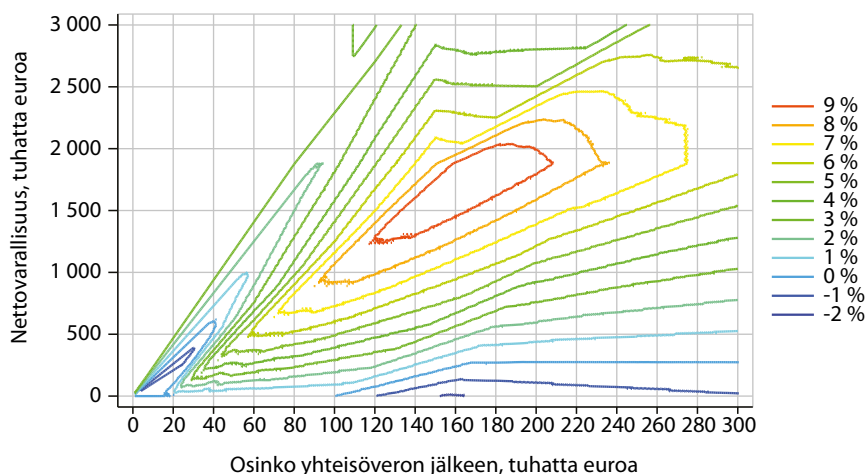
Kuvio 12. Osingon kokonaisveroaste uudistusmallissa eri osinkotulon ja nettovarallisuuden yhdistelmillä



Kuviossa 13 esitetään tietoja osingon kokonaisveroasteen muutoksesta eri osinkotulon ja nettovarallisuuden tasoilla siirryttäessä nykyjärjestelmästä uudistusmalliin. Kuvio 13 on laadittu samalla menetelmällä kuin kuvio 12 ja 11.

Kuviosta 13 havaitaan, että uudistusmalliin liittyvät veronkiristykset kohdistuisivat voimakkaimmin noin 120 000 – 210 000 euron suuruisiin osinkoihin, joita jaetaan melko suuren nettovarallisuuden yhtiöistä (punaisen viivan sisäpuolella oleva alue). Suurimmat veronkiristykset kohdistuisivat sellaisten osinkotilanteiden verotukseen, joissa osingonsaajan saama osinko vastaa suurin piirtein 8 prosentin tuottoa yhtiön nettovarallisuudelle ja on suuruudeltaan noin 150 000 euroa. Osingon kokonaisveroasteen muutos voi tällä osingon ja nettovarallisuuden yhdistelmällä nousta yli 9 prosenttiyksikköä. Valtaosassa osingon ja nettovarallisuuden yhdistelmistä osingon kokonaisveroaste kuitenkin nousee enintään muutamia prosenttiyksikköjä nykyiseen verrattuna. Näin kävisi toisaalta sekä pieniä osinkoja suuren nettovarallisuuden yhtiöistä saaville osingonsaajille että suuria osinkoja (melko) pienen nettovarallisuuden yhtiöistä saaville osingonsaajille. Osingon kokonaisveroaste saattaa hieman keventyä suuria osinkoja pienen nettovarallisuuden yhtiöistä saavien osingonsaajien kohdalla tuottoprosentin alentamisen ja ehdotettujen ansiotuloverokevennyksien takia.

Kuvio 13. Osingon kokonaisveroasteen muutos eri osinkotulon ja nettovarallisuuden tasoilla siirryttäessä nykyjärjestelmästä uudistusmalliin



Ehdotetut osinkoveromuutokset keventäisivät osinkoverotusta niissä harvalukuisissa listaamattomissa yhtiöissä, jotka jakavat omistajilleen erittäin suuria, useiden satojen tuhansien eurojen suuria pääomatulo-osinkoja. Näissä yhtiöissä osinkoverotus voi kevenyä nykyisestä huomattavasti, kuten taulukon 7 esimerkkilaskelmasta havaitaan. Nämä tapaukset eivät näy kuviossa 13, jossa tarkastelu on esitysteknisistä syistä rajattu 300 000 euron osinkotulon ja 3 milj. euron nettovarallisuuden alueelle.

Johtuen 150 000 euron rajan poistamisesta listaamattoman yhtiön jakaman osingon kokonaisveroaste olisi uudistusmallissa jopa yli 10 prosenttiyksikköä matalampi kuin nykyjärjestelmässä eurorajan ylittävän osingon osalta. Eurorajan ylittävän osan kokonaisveroaste alenisi listatun yhtiön jakaman osingon kokonaisveroasteen 40,4 - 43,1 prosenttiyksikön tasolta normaalituoton kokonaisveroasteen 29,6 - 30,9 prosenttiyksikön tasolle. Rajan poistumisesta hyötyisivät erityisesti ne harvalukuiset suuria osinkoja suuren nettovarallisuuden yhtiöistä saavat osingonsaajat, joiden saama osinko jää määrältään alle 4 prosentin nettovarallisuudelle lasketun tuoton. Näiden osingonsaajien osingosta nykyistä suurempi osa katsottaisiin normaalituoton verotuksen piirissä olevaksi osingoksi. Tästä syystä näiden osingonsaajien verotus myös kevenisi sekä listattuihin että aineetonta pääomaa tuotannossaan hyödyntäviin yhtiöihin suhteutettuna.

Eurorajan poistumisesta hyötyvä osingonsaajajoukko on kuitenkin harvalukuinen. Verotustietojen mukaan verovuonna 2014 vain noin 1 500 luonnollisen henkilön listaamattomasta yhtiöstä saaman osingon pääomatulo-osuus oli suurempi kuin 150 000 euroa. Tästä pienestä osingonsaajajoukosta vain osa pääsisi hyötymään eurokynnyksen poistamisesta täysimääräisesti, sillä uudistusmallissa normaalituoton enimmäismäärä supistuisi nykyisestä 8 prosentin tuotosta 4 prosentin tuottoon nettovarallisuudelle. Tuottoprosentin alentamisen takia normaalituoton huojennetun verotuksen piiriin pääsisi nykyistä vähemmän listaamattomasta yhtiöstä jaettua osinkoa, kun 8 ja 4 prosentin tuottorajojen väliin jäävä osinkomassa siirtyisi verotettavaksi progressiivisesti ansiotulona.

Taulukko 7. Esimerkki erittäin suuren nettovarallisuuden listaamattomasta yhtiöstä saadun suuren osingon verokohtelun muutoksesta uudistuksessa

	Nykyjärjestelmä	Uudistusmalli
Lähtötiedot ja parametrit		
Osinko, euroa	1 000 000	1 000 000
Nettovarallisuus, euroa	30 000 000	30 000 000
Tuottoprosentti	8 %	4 %
Euroraja	150 000	ei rajaa
Osinkoveron laskenta		
Tuotto nettovarallisuudelle, euroa	2 400 000	1 200 000
Pääomatulo-osinko, euroa	1 000 000	1 000 000
Ansiotulo-osinko, euroa	0	0
Yrittäjähuojennettu osinko tai normaalituotto-osinko, pääomatuloa, euroa	150 000	1 000 000
Muu pääomatulo-osinko, euroa	850 000	0
Veronalainen pääomatulo yhteensä, euroa	760 000	400 000
Pääomatulovero, euroa	257 200	134 800
Osingon henkilöveroaste	25,7 %	13,5 %
Osingon kokonaisveroaste	40,6 %	30,8 %

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetut muutokset ovat kokonaisuutena katsoen osinkoverotusta kiristäviä. Taulukossa 8 raportoidaan arvio ehdotettujen osinkoveromuutosten verotuottovaikutuksista. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön mikrosimulointimallilla laadittuihin staattisiin laskelmiin. Laskelmissa ei näin ollen ole huomioitu osinkoveromuutoksista osinkoveron pohjaan tai muihin veropohjiin kohdistuvia käyttäytymisvaikutuksia.

Osingoista saatavat verot kasvaisivat staattisen laskelman mukaan yhteensä noin 288 miljoonaa euroa. Valtaosa verotuottovaikutuksesta, noin 187 miljoonaa euroa, kohdistuisi kuntien verotuloihin. Tämä johtuu siitä, että ehdotettujen muutosten takia ansiotulo-osinkojen määrä kasvaisi ja pääomatulo-osinkojen määrä pienenesi staattisesti arvioiden. Valtion verotulot kasvaisivat noin 79 miljoonaa euroa, seurakuntien 10 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen 12 miljoonaa euroa. Laskelmassa on huomioitu työryhmän ansiotuloverotusta koskevien ehdotusten vaikutukset listaamattomasta yhtiöistä saadusta osingosta maksettaviin veroihin.

Taulukko 8. Muutos verotuloissa siirryttäessä nykyjärjestelmästä uudistusmalliin

MUUTOKSET VEROTULOISSA, milj. euroa	Uudistusmalli
Valtio ml. Yle	79
Kunnat	187
Seurakunnat	10
Kela	12
YHTEENSÄ	288

Lähde: Valtiovarainministeriön mikrosimulointimallilla laaditut laskelmat

Valtiovarainministeriössä laadittujen staattisten tulonjakovaikutuslaskelmien mukaan ehdotetut osinkoveromuutokset kaventaisivat tuloeroja. Kaventava vaikutus olisi 0,25 prosenttiyksikköä Gini-kertoimella mitattuna. Osinkoveromuutosten takia käytettävissä olevat tulot supistuisivat keskimäärin 0,35 prosenttia. Käytettävissä olevat tulot pienenisivät kaikissa tulodesiileissä. Supistavat vaikutukset kuitenkin kohdistuisivat huomattavasti voimakkaammin ylempiin kuin alempiin tulodesiileihin. Selvästi eniten supistuisivat ylimmän tulodesiilin käytettävissä olevat tulot, noin 1,3 prosenttia. Tulodesiileissä 1-8 käytettävissä olevien tulojen supistuminen vaihtelee 0,01 prosentin ja 0,1 prosentin välillä.

Työryhmän ansiotuloverotusta koskevat ehdotukset kasvattaisivat tuloeroja staattisesti arvioiden. Vaikutus olisi 0,16 prosenttiyksikköä tuloeroja kasvattava Gini-kertoimella mitattuna. Osinko- ja ansiotuloja koskevien ehdotusten yhteisvaikutus tulonjakoon säilyisi tuloeroja kaventavana. Yhdessä ehdotukset kaventaisivat tuloeroja noin 0,05 prosenttiyksikköä staattisesti arvioiden.

Vaikutukset tulomuuntoon

Listaaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen tuottoprosentin alentamisen ja normaalituoton veronalaisuuden korottamisen takia veroero suhteessa ansiotuloverotukseen pienenesi normaalituottona verotettavan osingon osalta. Eroa pienentäisi osaltaan myös se, jos ansiotuloverotuksen ylimpiä rajaveroasteita alennettaisiin työryhmän ehdotuksen

mukaisesti. Osinkoverotusten ja ansiotuloverotuksen pääsääntöisesti vastakkaissuuntaisten muutosten takia tulonmuuntokannustimet joko supistuisivat tai pysyisivät ennallaan useimmilla tulotasoilla. Niissä harvalukuisissa suuren nettovarallisuuden listaamattomissa yhtiöissä, joiden omistajat nostavat yhtiöstään huomattavia pääomatulo-osinkoja, ero palkan ja osingon verotuksen välillä kuitenkin suurensi. Heidän osaltaan kannustin muuntaa palkkatuloja osinkotuloiksi kasvaksi nykyisestä.

Vaikutukset verovelvollisten käyttäytymiseen

Edellä esitetyt verotuotto-, tulomuunto- ja tulonjakovaikutusarviot ovat staattisia arvioita. Ehdotetuilla osinkoveromuutoksilla voidaan kuitenkin arvioida olevan vaikutuksia osingonjakopäätöksiin. Tätä kautta niillä on vaikutuksia myös veropohjiin ja verotuloihin sekä tulonjakoon ja kannustimiin muuntaa ansiotuloa pääomatuloksi. Alla näitä osingonjakomuutoksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia arvioidaan laadullisesti.

Verotuottovaikutusten voidaan odottaa muodostuvan pienemmiksi kuin taulukossa 8 esitetään, kun osingonjakoon liittyvät käyttäytymisvaikutukset otetaan huomioon. Viimeaikaiseen tutkimukseen perustuen voidaan ennakoida, että valtaosa käyttäytymisreaktioista olisi verosuunnittelureaktioita, joissa osingonjaon ajoitus ja yrityksestä nostetun korvauksen tulomuoto pyritään optimoimaan uusiin olosuhteisiin sopiviksi. Kun otetaan huomioon, että ehdotetut muutokset kiristäisivät verotusta valtaosassa tilanteista ainakin vähän, on todennäköistä, että listaamattomien osinkojen yhteismäärä supistuisi jonkin verran. Tätä kautta myös verotulot supistuisivat staattisiin laskelmiin verrattuna.

Vaikka listaamattomiin osinkoihin kohdistuvat käyttäytymisvaikutukset arvioidaan kokonaisuutena verotuloja supistaviksi suhteessa staattisiin laskelmiin, ehdotettujen muutosten aiheuttamiin käyttäytymisvaikutuksiin lukeutuu erilaisia ja myös vastakkaissuuntaisia vaikutuksia. Listaamattomat yhtiöt esimerkiksi voivat ennakoida osinkoverotuksen kiristymistä aikaistamalla osinkojen jakoa muutosten voimaantuloa edeltävään aikaan siltä osin kuin osingonjako on aiemmin jäänyt 8 prosentin tuottorajan alle. Tämä vähentää osinkoja ja niiden veroja muutosten voimaantulon jälkeen. Tämän lisäksi ehdotetut muutokset, mukaan lukien ansiotuloverotuksen muutokset, tarkoittaisivat sitä, että palkka olisi suuren nettovarallisuuden yhtiöissä aina osinkoa verotuksellisesti edullisempi tulomuoto noin 18 000 euroon saakka, kun nykyjärjestelmässä vastaava määrä on noin 15 000 euroa. Tämän rajan kohoaminen kannustaisi yrittäjiä kasvattamaan palkan määrää osingon kustannuksella. Osinkoverotuksen kiristyminen saattaa myös joissain tilanteissa kannustaa siirtämään osinkoja luovutusvoittoverotuksessa verotetuiksi arvonnousuiksi, sillä realisointiperiaatteen takia luovutusvoittoveron nykyarvoa voidaan pienentää arvonnousun realisointia lykkäämällä. Toisaalta 150 000 euromääräisen rajan samanaikainen poistaminen keventäisi suurten osinkotulojen verotusta, mikä voimistaisi kannustimia jakaa suuria osinkoja myös arvonnousuun ja sen verotukseen suhteutettuna. Koska käyttäytymisvaikutuksiin

liitty epävarmuutta ja ne ovat erilaisia ja osin vastakkaissuuntaisia, ehdotettujen muutosten käyttäytymisvaikutusten merkitystä tulonjaon kannalta ei pystytä arvioimaan.

Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset poistaisivat nykyiseen osinkoverojärjestelmään liittyviä keskeisimpiä kannustinongelmia. Yrittäjähuojennukseen liittyvä ylisuuri kannustin investoida yhtiön nettovarallisuuteen pienenesi. Tämän seurauksena pääoman käytön kohdentumisen tehokkuus paranesi sekä yhtiön sisällä että kansantalouden tasolla, kun osinkoverotuksen riskinottoa latistavat ja varoja listaamattomiin yhtiöihin lukitsevat kannustinvaikutukset heikentyisivät nykyisestä.

Pääoman käyttö tehostuisi myös sitä kautta, että investointikannustimet erilaisten yritysten kesken vaihtelisivat verosyistä nykyistä vähemmän. Tämä näkyisi muun muassa aineetonta pääomaa ja korkeaa osaamista tuotannossaan hyödyntävien yhtiöiden suhteellisen verotusaseman paranemisena aineellista pääomaa tuotannossaan hyödyntäviin yhtiöihin verrattuna, sillä tuottoprosentin alentaminen ja normaalituoton veronalaisen osuuden korottaminen kiristäisivät suuren nettovarallisuuden yhtiöistä saatujen osinkojen verotusta enemmän kuin pienen nettovarallisuuden yhtiöistä saatujen verotusta valtaosalla osinkotulotasoista.

Myös listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotus lähenisi toisiaan valtaosassa suuren nettovarallisuuden yhtiöistä, sillä yrittäjähuojennetun osingon kokonaisveroaste nousisi noin 26 prosentista noin 30 prosenttiin samalla kun listattujen osinkojen verotus säilyisi ennallaan. Tämä madaltaisi osaltaan listautumiseen liittyvää kynnystä.

Euromääräisen rajan poistuminen yksinkertaistaisi listaamattomien osinkojen verotusta. Myös kannustimet myydä yritys ja realisoida tulonodotukset pääomatuloverokannan piiriin menevällä luovutusvoittoverotuksella heikkenisivät verrattuna siihen, että tulonodotukset realisoidaan yli ajan tapahtuvin osingonjaoin. Tämän lisäksi euromääräisen rajan poistuminen saattaisi parantaa kasvuhakuisten yritysten rahoituksen saatavuuden edellytyksiä joillakin ulkoisen oman pääoman rahoituksen katvealueilla, esimerkiksi sarjayrittäjiltä saatavan rahoituksen osalta⁹².

Kannustin investoida varoja takaisin yhtiön toimintaan kuitenkin vahvistuisi uudistusmallissa osingonjaon kustannuksella, sillä osingon verotus useimmilla osinkotulotasoilla kiristyy mutta jakamattoman voiton verotus ei muutu. Tämä osingon ja jakamattoman voiton

92 Nykyjärjestelmän 150 000 euron raja on osingonsaajakohtainen raja. Jos osingonsaaja saa jo 150 000 euroa pääomatulo-osinkoja yhdestä yhtiöstä, toisesta listaamattomasta yhtiöstä saatu pääomatulo-osinko verotetaan kokonaisuudessaan 150 000 euron rajan ylittävänä osinkona. Tämä ominaisuus voi heikentää kannustimia sijoittaa toiseen listaamattomaan yhtiöön.

verokohtelun eriytyminen kytkeytyy laajempaan yhteisö- ja pääomatuloverotuksen tasoa koskevaan kysymykseen. Yhteisöverokannan ollessa pääomaverokantaa matalampi, verotus kannustaa yksityishenkilöitä siirtämään tuloa tuottavaa varallisuutta yhtiöiden nimiin. VATT/Etla -selvityksen mukaan tästä voi aiheutua taloudellista tehottomuutta aiheuttavia rakenteita erilaisten transaktiokustannusten muodossa. Veroero voi VATT/Etla -selvityksen mukaan myös kannustaa lykkäämään tuottojen nostamista yhtiöstä, sillä varat karttuvat yrityksessä nopeammin kuin omistajan suorassa verotuksessa. Tällä tavoin verotus voi siis lukita pääomia yrityksiin.

Tutkimuksen perusteella on odotettavissa, että ehdotettujen muutosten vaikutukset investointien määrään kansantalouden tasolla jäisivät melko rajallisiksi, vaikka ehdotetut muutokset kokonaisuutena katsoen kiristävät osinkoverotusta ja tätä kautta vaikuttavat yritysten investointi- ja kasvukannustimia heikentävästi. Tämä arvio perustuu pitkälti siihen, että uusimman tutkimuksen mukaan suuri osa menneisiin osinkoverotuksen muutoksiin liittyneistä käyttäytymisreaktioista on ollut luonteeltaan verosuunnittelua, jolla ei ole keskeistä merkitystä reaalitaloudellisen kehityksen kannalta. Lisäksi viimeaikaisten tutkimusten mukaan osinkoverotuksella ei joko ole havaittu olevan vaikutuksia yhtiön investointi- ja muihin reaalitaloudellisiin päätöksiin tai vaikutukset ovat olleet pieniä⁹³. Koko kansantalouden investointien näkökulmasta huomionarvoista on myös se, että investointien oman pääoman rahoituksen tarve kansantalouden tasolla rahoitetaan pääasiassa jakamattomista voittovaroista.

Vaikka vaikutukset investointien määrään jäisivät kokonaistalouden tasolla melko pieniksi, osinkoverotuksen rakenne kuitenkin paranisi tuottavuuden ja kasvun kannalta. Osinkoverotuksen ohjaavien vaikutusten heikkeneminen edistäisi säästöjen kanavoitumista kannattavimpiin investointikohteisiinsa, mikä parantaisi investointien laatua ja siten tukisi tuottavuutta ja kasvua.

93 Nämä tutkimuksessa esitetyt tulokset koskevat kuitenkin vain lyhyen aikavälin vaikutuksia.

5.9 Hallitusohjelman erityiset osinkoverotuksen selvityskohteet

5.9.1 Työryhmän arvio mahdollisesta listautumiskynnyksen alentamisesta

Hallitusohjelman kirjaus selvitystarpeesta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman veropoliittisen linjauksen mukaan pörssilistautumisten edistämiseksi vaalikaudella selvitetään mahdollisuutta First North -kauppapaikalle listautuville yrityksille säilyttää osinkoverotuksessa listaamattomien yhtiöiden verotuksellinen asema.

Yritysten rahoituksen vahvistaminen on yksi hallituksen talouspolitiikan kokonaisuuteen kuuluvista toimenpiteistä. Hallitusohjelmaan kirjattu First North -yhtiöiden osinkoverotusta koskeva selvitystarve liittyy tähän kokonaisuuteen. Selvitystarve on ollut esillä jo eräissä aikaisemmissa työryhmissä⁹⁴. Näissä työryhmissä on esitetty arvioita siitä, että listautumiskynnyksen madaltaminen osinkoverotuksen kautta parantaisi pienten kasvuyhtiöiden rahoituksen saatavuutta ja tällä tavoin tukisi kasvua.

Listautumiskynnys ja listautumisen kehitys Suomessa ja kansainvälisesti

Listautumiskynnyksellä tarkoitetaan pörssiyritysten tiukemmasta sääntelystä sekä kiireämmästä verotuksesta johtuvaa kannustinta olla listautumatta. Kynnyksen on arvioitu heikentävän yritysten kasvuhakuisuutta kannustamalla omistajia myymään listaamaton kasvuyhtiö mieluummin ulkomaille kuin kasvattamaan sitä itsenäisenä yhtiönä listautumissannin avulla. Tällä tavoin kynnyksen muodostaisi kasvun esteen, joka viime kädessä hidastaa kansantalouden, työllisyyden ja veropohjien kasvua.

Listautumiskynnys on suhteellinen käsite; sen olemassaolo ja korkeus riippuu siitä, kuinka suuria listautumisen haitat ovat suhteessa listautumisen etuihin. Haittojen ja etujen suuruus taas vaihtelee yhtiön sisäisten ja ulkoisten tekijöiden mukaan, joita ovat esimerkiksi osakkeenomistajien ja toimivan johdon kannustimet sekä markkinoiden otollisuus listautumisannille.

Yhtiökohtaisista tekijöistä riippuen myös listautumisen eri haitoilla on erilainen painoarvo suhteessa toisiinsa. Painoarvo voi ajan kuluessa myös muuttua olosuhteiden muuttuessa.

94 "Pääomamarkkinat ja kasvu" (Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2012) ja "58 askelta kasvuun" Yritystoiminta-hankkeen loppuraportti (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2015).

Esimerkiksi verotuksesta aiheutuvia listautumisen haittoja tulee verrata muihin haittoihin. Silloin kun verotuksen aiheuttamat kustannukset ovat pieniä suhteessa muihin listautumisen kustannuksiin, verotuksen muutoksilla ei voida tehokkaasti vaikuttaa yhtiöiden listautumishalukkuuteen. Sääntely ja verotus eivät myöskään muodosta yhtiölle pelkäämistä haittaa ja kustannuksia, vaan myös hyötyjä. Ne voivat myös tarjota kannustimia luoda yhtiön toiminnalle toimiva ja vakaa toimintaympäristö, joka tukee liiketoiminnan harjoittamista.

Listautumiset pörssiin vähentyivät vuosituhannen vaihteen jälkeen kaikissa kehittyneissä maissa. 2000-luvun alun teknokupla näyttää muodostavan jonkinlaisen käännekohtan: ajanjaksolla 1980–2000 Yhdysvalloissa keskimäärin 310 tuotannollista toimintaa harjoittavaa yhtiötä vuodessa listautui pörssiin, kun vastaava luku ajanjaksolla 2000 – 2012 oli enää 99 kappaletta.⁹⁵

Euroopassa kehitys on ollut samansuuntaista kuin Yhdysvalloissa. Vuonna 2008 alkanut finanssi-kriisi ja sitä seurannut velkakriisi aiheuttivat kuitenkin sen, että listautumisten määrä Euroopassa romahti Yhdysvaltoja voimakkaammin. Vuoden 2008 alusta vuoden 2011 loppuun Lontoon, Euronextin, Frankfurtin ja Milanon pörssiin listautui vähemmän yhtiöitä kuin pelkäämistään vuonna 2007. Suomessa viimeinen varsinainen listautumisanti Helsingin pörssiin toteutettiin vuonna 2007 ja seuraava vuonna 2012.

Empiiristen tutkimusten mukaan listautumisten vähenemisen syynä on sääntelyn lisääntyminen, skaalaedut ja markkinatilanne. Yhdysvaltojen Sarbanes-Oxley -lainsäädännöstä 2000-luvun alussa alkanut pörssiyhtiöiden sääntelyn tiukentumisen kehittyneissä maissa arvioidaan heikentäneen ratkaisevasti yhtiöiden listautumiskannustimia. Listautumiskynnys olisi sääntelyn kiristymisen takia kasvanut niin korkeaksi, että listautumisannin suhteellinen kilpailukyky muihin rahoituksen keinoihin nähden olisi romahtanut. Listautumisannin vähäisyyttä on selitetty myös pienten yhtiöiden yleisellä arvostustasojen heikkoudella. Tämän on arvioitu olevan kuitenkin vain väliaikainen ilmiö, jota vuonna 2008 alkanut finanssikriisi ja sitä seurannut Euroopan velkakriisi olisi vain pitkittänyt. Listautumisten vähenemistä on selitetty myös skaalaedulla, joka liittyy globalisaation kiihdyttämän maailmantalouden rakenteiden muutokseen, jossa pienet yritykset ovat arvokkaampia osana suuria yrityksiä. Globaalien kilpailun ja arvoketjujen vaikutuksesta skaalaetujen (economies of scale) ja toiminnan laajuuden etujen (economies of scope) merkitys olisi kasvanut. Tämä olisi lisännyt kannustimia myydä pieniä yhtiöitä suurille yhtiöille, jotka kykenevät tuomaan pienen yhtiön tuotteen nopeammin laajoille hyödykemarkkinoille, ja johtanut pienten yhtiöiden kannattavuusongelmien yleistymiseen.

95 Ritter (2013).

Viime vuosina yhtiöiden kiinnostus pörssilistautumiseen on lisääntynyt. Vuosituhannen vaihteen jälkeisen hiljaisen vaiheen jälkeen Helsingin pörssiin on listautunut vuosina 2013 - 2016 yhteensä 33 uutta yhtiötä, joista päälistalle 15. First North -markkinapaikalle listautui 18 yhtiötä vuosina 2014 - 2016. Helsingissä pörssin päälistalla oli vuoden 2016 lopussa listattuna yhteensä 129 yhtiötä ja First North -markkinapaikalla 19 yhtiötä. Helsingin Pörssiä operoiva Nasdaq operoi myös Tukholman ja Kööpenhaminan pörssijä. Tukholman pörssissä oli vuoden 2016 lopussa listattuna 300 yhtiötä ja First North -markkinapaikalla 235 yhtiötä. Kööpenhaminan pörssissä oli vuoden 2016 lopussa listattuna 139 yhtiötä ja First North-markkinapaikalla 9 yhtiötä.⁹⁶

Yhtiöiden lisääntynyt kiinnostus pörssilistautumisiin johtunee muutoksista haitta- ja hyötyanalyysin osatekijöissä. Nasdaq OMX Helsinki Oy laati vuonna 2014 raportin ja 25 toimenpide-ehdotusta Suomen listautumis- ja pääomamarkkinoiden kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotuksiin sisältyi toisaalta pörssin omin toimin ja toisaalta kansallisen tai Euroopan unionin sääntelyn tasolla toteutettavia uudistuksia. Ehdotukset koskivat muun muassa institutionaalisten sijoittajien osakesijoittamisen edellytysten parantamista, sijoittamisen palveluiden parantamistoimia, pörssiyhtiöiden raportointivelvoitteiden selvittämistä ja mahdollista keventämistä ja listausmenettelyn selkiyttämistä ja keventämistä. Verotuksen osalta ehdotettiin listaamattomien ja listattujen yhtiöiden ja niiden omistajien verokohtelun muuttamista neutraaliksi ja pääomaverotuksen uudistamista siten, että se kannustaisi säästämiseen ja sijoittamiseen⁹⁷. Lokakuussa 2016 julkaistun hankkeen päätöskatsauksen mukaan raportin ehdotuksista 16 oli valmiita, seitsemän ehdotusta luettiin vireillä oleviksi ja kaksi ehdotusta katsottiin osaksi pörssin jatkuvaa toimintaa.

Osinkoverotuksen listautumiskynnyksen alentamisen tarve ja toteutus

Listautumiskynnyksen olemassaoloon vaikuttaa edellä kuvatuin tavoin useita eri tekijöitä. Eri tekijöiden painoarvo on lisäksi erilainen riippuen kunkin yhtiön ja omistajien tilanteesta.

First North -kauppapaikalle listautuvien yritysten mahdollisuus säilyttää osinkoverotuksessa listaamattomien yhtiöiden verotuksellinen asema tarkoittaa kyseisten yhtiöiden osakkaiden verotuksessa osinkoverotuksen huojentamista verrattuna yleiseen listatusta yhtiöstä saadun osingon verosääntelyyn. Huojennusta perusteellaan listautumiskynnyksen madaltamisella, mikä liittyy listaamattoman yhtiön omistajien verotukseen nykyisessä osinkoverojärjestelmässä. Huojennusta ei sen sijaan ole perusteltu tarpeella keventää First North -listalla noteerattuihin yhtiöihin sijoittavien henkilöiden verotusta.

⁹⁶ Nasdaq tilastot.

⁹⁷ Kiireellisenä toimenpiteenä ehdotettiin First North -yhtiöiden osinkoverotuksen muuttamista yhdenmukaiseksi listaamattomien yhtiöiden osinkoverotuksen kanssa.

Suomen nykyiseen osinkoverotukseen perustuvan listautumiskynnyksen olemassaolosta ja piirteistä, muun muassa kynnyksen korkeudesta ei ole käytettävissä taloudellista tutkimustietoa. Tutkimustietoa ei ole myöskään osinkoverotuksen suhteesta muihin listautumiskynnyksen olemassaoloon vaikuttaviin tekijöihin eikä osinkoverotuksen vuoksi listautumatta jättäneiden niin sanottujen listautumiskelpoisten kotimaisten yritysten määristä. Tutkimustiedon puuttuessa osinkoverotukseen liittyvän listautumiskynnyksen merkityksestä samoin kuin osinkoverotuksen muutosten vaikutuksesta kynnyksen alentamisessa voidaan esittää vain oletuksia.

Eri yhteyksissä esitetyt arviot Suomen osinkoverojärjestelmän synnyttämästä listautumiskynnyksestä perustuvat osin First North –markkinapaikalle toisaalta Suomessa ja toisaalta Ruotsissa listautuneiden yritysten määrien vertailuun. Ruotsin osinkoverojärjestelmässä listaamattomista yhtiöistä saadun osingon verotuksessa ei sovelleta merkittäviä veronkevennyksiä, mistä johtuen vastaavaa listautumiskynnystä synnyttävää tekijää ei muodostu. First North –markkinapaikalle listautuneiden yhtiöiden määrä on kuitenkin vähäinen myös Tanskassa, jossa listatusta yhtiöstä saatua osinkoa verotetaan samoin kuin listaamattomasta yhtiöstä saatua osinkoa.

Listayhtiöstä ja toisaalta listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotus poikkeavat nykyisin toisistaan selvästi Suomen osinkoverojärjestelmässä. Listayhtiöstä ja listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotuksen epäsuhteisuus johtuu listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon veronhuojennusta laskettaessa sovellettavista teknisistä parametreista. Listaamattomasta yhtiöstä saadun huojennetun osingon osakastason veroaste on alimmillaan 7,5 – 8,5 prosenttia, kun listayhtiöstä saadun osingon veroaste on vastaavasti 25,5 – 28,9 prosenttia. Useissa yhteyksissä on arvioitu, että tällä on jossain määrin listautumisintoa hillitsevä vaikutus. Arviota voidaan edellä mainituin varauksin pitää oikeana. Tämän vuoksi listayhtiön ja listaamattoman yhtiön jakaman osingon verotuksen erojen kaventamista voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna.

Osinkoverotuksen yrittäjähuojennuksella pyritään turvaamaan yritystoiminnan rahoituksen edellytyksiä yrittäjän oman pääomapanostuksen kautta, koska noteeraamattomilla yhtiöillä ei ole vastaavaa mahdollisuutta hankkia rahoitusta yleisöltä kuin listayhtiöillä. First North -listalla noteeratuilla yhtiöillä on sen sijaan käytössään yleisörahoitusmahdollisuus. Listayhtiöiden ja listaamattomien yhtiöiden aseman olennaista eroa ei poista myöskään se, että listaamattomissa yhtiöissä voi olla ulkopuolisia sijoittajia muun muassa uuden joukkorahoituslainsäädännön⁹⁸ tarkoittamalla tavalla. Osinkoverotuksen yrittäjähuojennuksen laajentaminen First North -yhtiön osakkaisiin tarkoittaisi sellaisen valtion tukeman

98 Joukkorahoituslaki 734/2016

rahoitusvälineiden kokonaisuuden tarjoamista, joka ei ole muiden listattujen yhtiöiden eikä listaamattomien yhtiöidenkään käytettävissä.

Listayhtiöstä ja listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verokohtelun eroavuuksia voidaan edellä kuvatuin perustein pitää perusteltuina eikä listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotusta ole tarkoituksenmukaista saattaa yhteneväksi. Työryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, että First North -listattuihin yhtiöihin sijoittavien henkilöiden osinkoverotuksen keventäminen vastaavasti kuin yrittäjillä ei liity listautumiskynnyksen alentamiseen. Sijoittajan verotuksen keventäminen johtaisi siihen, että osingon verotus vaihtelisi sen perusteella onko yhtiö noteerattu First North -listalla vai päälistalla. Lisäksi sijoittajan saaman osingon verotus riippuisi jakajayhtiön nettovarallisuuden määrästä. Sijoittaja ei tällöin etukäteen tiedä, miten sijoituksen tuottoa verotetaan. Tällainen verosäätely heikentäisi sekä osakesijoitusten vertailukelpoisuutta että sijoittamisen verotuksen läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta.

Listautumiskynnyksen alentamisen tarkoituksessa on mahdollista hahmotella lukuisia eri tavalla varioituja ratkaisuja. Erilaisten ratkaisujen yhteydessä nousee esille ensinnäkin kysymys paitsi veromuutoksen tarkoituksenmukaisuudesta ja seurauksista, myös siitä, käsitelläänkö osinkoverotukseen liittyvää listautumiskynnystä muusta osinkoverotuksesta erillisenä asiana vai osinkoverotuksen kokonaisuuden yhteydessä.

Jos listautumiskynnyksen alentaminen toteutettaisiin muulla tavalla kuin muuttamalla osinkoverojärjestelmän yleisiä parametreja, kyse olisi erityisestä veronhuojennuksesta. Erityinen veronhuojennus merkitsee poikkeusta yleisestä verojärjestelmästä. Erityiset veronhuojennukset synnyttävät kynnyksiä taloudelliseen toimintaan ja ohjaavat toimintaa myös huojennuksen tarkoitukselle vierailta tavoilla ja saattavat aiheuttaa taloudellista tehottomuutta päinvastoin kuin huojennuksella on tavoiteltu. Erityisistä veronhuojennuksista voi näin seurata uusia ongelmia ja vaatimuksia korjaavista veronkevennyksistä. Laajan veropohjan verojärjestelmässä erityisiä veronhuojennuksia on tämän vuoksi syytä välttää erityisesti silloin kun huojennuksen tavoitteita voidaan toteuttaa myös muuttamalla verojärjestelmän yleistä sääntelyä. Erityisiä veronhuojennuksia säädettäessä on myös huolellisesti selvitettävä, onko huojennuksessa kyse Euroopan unionin perustamissopimuksessa tarkoitettusta valtioneuvosta.

Työryhmä katsoo, että listautumiskynnyksen alentaminen erillisillä veronhuojennuksilla olisi monella tapaa ongelmallista. Nykyisen verojärjestelmän päälle toteuttavat erilliset veronhuojennukset merkitsisivät verotuksen monimutkaistumista ja läpinäkyvyyden sekä verotuksen neutraalisuuden heikkenemistä. Erillinen huojennus ei tosiasiaa poistaisi osinkoverotukseen liittyvää kynnyksiä vaan ainoastaan siirtäisi sen päälistalla ja First North -listalla noteerattujen yhtiöiden välille ja synnyttäisi mahdollisesti uusia ongelmia. Verotuksessa suositeltiin tällöin First North -listalla noteerattuja yhtiöitä, kun nämä nauttivat

sekä listaamattomien yhtiöiden osinkoverohuojennuksesta että listayhtiöiden osakkeiden kaupankäynnissä sovellettavasta varainsiirtoverovapaudesta.

Osinkoverojärjestelmän teknisiä parametrejä olisi edellä luvuissa 5.7 ja 5.8 kuvatuin tavoin tarvetta muuttaa ilman listautumiskynnykseen liittyvää ongelmaakin. Listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotuksessa nykyisin sovellettava huojennus on tarpeettoman suuri. Huojennuksen pienentäminen alentaisi suoraan myös osinkoverotukseen liittyvää listautumiskynnystä. Tällöin välttyttäisiin siltä, että osinkoverojärjestelmään tuotaisiin erillinen veronhuojennus First North –listalla noteeratun yhtiön jakamille osingoille.

Työryhmä kiinnittää huomiota myös verotuksen kansainväliseen ulottuvuuteen ja EU-oikeuteen perustuviin velvoitteisiin. Ulkomailta saadun tai Suomesta ulkomaille maksetun osingon verokohtelun on Euroopan unionin perustamissopimuksen sääntelyn mukaan lähtökohtaisesti oltava yhtä edullinen kuin vastaavassa kotimaisessa tilanteessa. Osinkoverotuksessa toteutettavat muutokset on ulotettava myös kansainvälisiin tilanteisiin, jolloin olisi tunnistettava myös kaikki vastaavat EU:n ulkopuoliset kauppapaikat. Kansainvälinen ulottuvuus aiheuttaa määrittely- ja rajausongelmia sääntelyssä.

Työryhmä katsoo, että

listautumiskynnyksen alentaminen tulisi toteuttaa muuttamalla osinkoverojärjestelmän parametreja edellä tässä raportissa kuvatulla tavalla, ja ettei

osinkoverojärjestelmään tule säätää uutta erityistä veronhuojennusta, jonka tarkoituksena olisi alentaa listautumiskynnystä.

Työryhmän käsityksen mukaan osinkoverojärjestelmän parametreja muuttamalla voidaan parhaiten edistää tavoitteita selkeästä ja läpinäkyvästä osinkoverotuksesta osana hyvin toimivaa ja kohtuullista verojärjestelmää.

Työryhmä ei pidä perusteltuna, että osinkoverojärjestelmään säädettäisiin uusi erityinen veronhuojennus, jonka tarkoituksena olisi alentaa listautumiskynnystä. Erityinen veronhuojennus ei työryhmän käsityksen mukaan ole tarpeellinen eikä tarkoituksenmukainen osinkoverotuksen listautumiskynnyksen alentamiseksi. Osinkoverotuksen listautumiskynnyksy syntyy osinkoverojärjestelmän nykyisistä parametreista, jolloin parametrien synnyttämän tilanteen korjaaminen erillisellä säännöksellä ei edellä todetu tavoin korjaisi ongelmaa, vaan synnyttäisi uusia ongelmia. Erityisiin veronhuojennuksiin liittyvien odottamattomien ohjausvaikutusten ja verosuunnittelumahdollisuuksien sekä kansainvälisten haasteiden vuoksi tällaiset huojennukset eivät kuulu hyvään verojärjestelmään.

5.9.2 Työryhmän arvio mahdollisesta pienten osinkojen verovapaudesta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman veropoliittisen linjauksen mukaan hallituskaudella selvitetään mahdollisuutta säätää pienille osingoille verovapaus 500 euroon asti. Huojennuksen tavoitteena on tukea kansalaisten pitkäaikaissäätämistä ja varallisuuden sijoittamista kotimaisiin yrityksiin. Vastaavia ehdotuksia on ollut esillä monesti aikaisemminkin.

Tuloverolakia edeltäneessä tulo- ja varallisuusverolaissa kokeiltiin 1970-luvulla luonnollisen henkilön saaman pienen osingon verovapautta, kun osinko säädettiin verovapaaksi 500 markkaan asti. Verovapaus osoittautui tällöin käytännössä erittäin hankalaksi ennakkoperintämenettelyssä ja synnytti lisäksi paineen säätää kaikkien pääomatulojen verokohdeltu samantasoiseksi. Tästä johtuen silloinen verovapaus poistettiin ja sen sijaan säädettiin omaisuustulovähennyksestä, jonka sai tehdä muistakin pääomatuloista kuin osingoista.

Nykyisessä osinkoverojärjestelmässä osinkotuloihin kohdistuvaa verorasitusta hallitaan verokannoilla ja osinkotulon prosenttimääräisellä verovapaalla osuudella. Voitonjaon verotuksessa on viime vuosina toteutettu uudistuksia, joilla yhteisöstä saadun voiton euromääräisistä verovapauksista on luovuttu. Näin tehtiin vuoden 2014 alusta voimaan tulleessa osinkoverouudistuksessa sekä vuoden 2015 alusta voimaan tulleessa osuuspääoman koron verouudistuksessa. Tämä huomioon ottaen pienten osinkotulojen verovapautta koskeva säännös merkitsisi verojärjestelmä uudistusten sarjassa paluuta vanhaan lyhyen ajan sisällä.

Osinkotulot ovat pääomatuloja ja osinkoverotus on osa laajempaa pääomatulojen verojärjestelmää. Pienten osinkotulojen verovapautta on siten aiheellista tarkastella yleisemminkin suhteessa pääomatulojen verojärjestelmään ja sijoitusmuotoneutraliteettiin liittyviin näkökohtiin. Osinkotulojen ollessa luonnolliselle henkilölle vain osittain veronalaisia tuloja on osinkotulojen verotus nykyisinkin kevyempää kuin muiden pääomatulojen verotus. Muista sijoituskohteista, kuten osakehuoneistoista tai kiinteistöistä, saaduista tuloista luonnollinen henkilö maksaa pääomatuloveroa 30 – 34 prosenttia. Osittaiset verovapaudet sopivat myös rakenteellisesti huonosti yhteen sen kanssa, että pääomatulojen hankkimisesta aiheutuneet korko- ja muut menot ovat vähennyskelpoisia.

Työryhmä katsoo,

ettei pienten osinkojen verovapaudella voida saavuttaa sille asetettuja tavoitteita, eikä verovapautta tämän vuoksi ole perusteltua ottaa käyttöön.

Työryhmän näkemys perustuu useisiin seikkoihin, erityisesti huojennuksen epätodennäköiseen vaikutukseen kotimaan taloudessa sekä osinkoverotuksen sääntelyn ja hallinnoinnin monimutkaistumiseen. Näitä käsitellään tarkemmin alempana. Vaikka hallitusohjelman mukaisella selvityskohteella pienten osinkojen verovapaudesta tarkoitettaneen

lähtökohtaisesti listatuista yhtiöistä saatuja osinkoja, ei verovapaus sovellu sen paremmin listatuista kuin listaamattomistakaan yhtiöistä saatuihin osinkoihin.

Verovuonna 2015 listatuista yhtiöistä osinkoja sai 580 449 Suomessa yleisesti verovelvollista luonnollista henkilöä. Näistä henkilöistä noin 30 prosenttia sai osinkotuloja yhteensä enintään 100 euroa vuodessa ja noin 70 prosenttia sai osinkotuloja yhteensä enintään 500 euroa vuodessa. Mikäli pienten osinkojen veronhuojennus olisi verovelvolliskohtainen ja pääomatulon verokanta 30 prosenttia, veronhuojennuksen enimmäismäärä olisi 150 euroa. Pienten osinkojen 500 euron suuruisen veronhuojennuksen aiheuttama arvioitu verotulon menetys olisi vuoden 2015 verotustietojen perusteella noin 38 miljoonaa euroa.

Vaikka pienten osinkojen verovapautta koskevan ehdotuksen varsinaisena tarkoituksena on tukea kotimaisten piensijoittajien kotimaisiin yhtiöihin tekemiä sijoituksia, ei sääntelyä ole mahdollista rajata niin, että sääntely toteuttaisi ensisijassa tämän tavoitteen. EU-oikeudellisista syistä sääntelyä ei ole mahdollista kohdistaa vain kotimaisiin tilanteisiin. Verovapaus olisi kohdistettava myös osinkotuloihin, jotka kotimainen sijoittaja saa ulkomaisista osakesijoituksistaan tai ulkomainen sijoittaja saa Suomeen tekemistään osakesijoituksista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pääomien vapaata liikkumista koskeva sääntely kieltää kansainvälisten tilanteiden syrjinnän. Sääntely kattaa myös EU:n rajat ylittävät sijoitukset. Veronkevennys olisi näin ollen kohdistettava myös kaikkiin rajat ylittäviin tilanteisiin.

Erityisesti kansainvälisissä tilanteissa pienten osinkojen verovapaussääntelyyn liittyy monia vaikeita käytännön haasteita. Pienten osinkojen verovapaan osan selvittäminen edellyttää tietoa osingonsaajan maailmanlaajuisesti saamien osinkojen määrästä. Erityisesti ulkomaisten sijoittajien osalta tarvittavan selvityksen saaminen olisi käytännössä äärimmäisen hankalaa ja työlästä. Tästä johtuen on mahdollista, että verovapaan osingon euronääräisen rajan soveltuminen toteutuisi useammin vain kotimaisten sijoittajien osalta. Ulkomaiset sijoittajat voisivat sääntelyn vuoksi saada kotimaista sijoittajaa suuremman hyödyn johtuen selvittelytyön mahdottomuudesta.

Pienten pörssiosinkojen verovapauden toteuttaminen verotusmenettelyssä ja ennakkoperinnässä vaatisi myös kotimaisten tilanteiden osalta nykymenttelyiden uudelleen arviointia. Nykyisin kyseisten pienten osinkojen verotus tapahtuu kaikkien toimijoiden kannalta varsin yksinkertaisesti, edullisesti ja kevyin menettelyin ennakkoperintä- ja lähdeveromenettelyssä. On todennäköistä, että sääntely lisäisi sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollista taakkaa.

Työryhmän käsityksen mukaan pienten osinkojen verovapautta koskevalla säännöksellä ei olisi ilmeistä ja välitöntä merkitystä kotimaisen talouskasvun, suomalaisten kotitalouksien taloudellisen aktiivisuuden ja sijoitusaktiivisuuden parantamisen kannalta. Kansalais-

ten sijoittamisaktiivisuuden kannalta ensisijaisia ja merkittävimpiä rajoitteita ovat kunkin henkilön mahdollisuudet ja kyvyt harjoittaa sijoittamista. Veronhuojennuksella ei voida vaikuttaa näiden rajoitteiden olemassaoloon tai keventämiseen. Esitetyn veronhuojennuksen painoarvo sijoittamisaktiivisuuden lisäämisessä ja passiivisten varojen aktivoinnissa on pieni suhteessa muihin sijoittamista rajoittaviin tekijöihin.

Työryhmä kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että veronhuojennuksen euromääräinen arvo yksittäiselle veroverolliselle jää varsin pieneksi. Veronhuojennus ei myöskään merkittävästi kevennä osinkotulon kokonaisuudessaan kohdistuvaa verorasitusta osinkotulon määrän ylittäessä verovapaan osan. Tästä huolimatta pienten osinkojen vapauttaminen verosta aiheuttaisi noin 38 M€ verotuottomenetyksen, koska huojennuksen piiriin kuuluvia verovelvollisia on paljon. Verovapaudesta säättäminen edellyttäisi tämän vuoksi, että verovapaudella saavutetaan tavoitteet, joiden voidaan katsoa kompensoivan verotuottomenetystä. Pelkkänä veronhuojennuksena ilman merkittäviä taloudellisia vaikutuksia sääntely ei ole perusteltu. Tehokkaan sääntelyn toteuttaminen edellyttäisi luotettavia todellisuuspohjaisia arvioita tällaisen veronhuojennuksen vaikutuksesta. Tällaisista vaikutuksista ei ole käytettävissä tutkimustietoa.

Työryhmä pitää ilmeisenä, ettei huojennuksella olisi olennaista vaikutusta myöskään kotimaisten yritysten rahoituksen saannin parantamisessa. Listatut yhtiöt kasvattavat omaa pääomaa vain harvoin osakepääomaa korottamalla eikä niissä tapauksissa piensijoittajien rahoituspanos ole yleensä keskeinen. Vähäisen huojennuksen painoarvoa suhteessa muihin sijoittamiseen vaikuttaviin tekijöihin ei voida myöskään arvioida merkittäväksi.

6 Ansiotuloverotus

Ansiotuloverotus on yhä edelleen verojärjestelmämme peruspilareita. Sillä on keskeinen rooli talous- ja finanssipolitiikassa. Veron tasoa ja rakennetta säätelemällä ilmennetään talouspolitiikan tavoitteita.

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti nykyisen ansiotuloverojärjestelmän muotoutumista ja esitetään ehdotus siitä, minkälainen ansiotuloverotus tulevaisuudessa palvelisi parhaiten työllisyyden ja työvoiman tuottavuuden kehitystä sekä elinkeinorakenteen muutosta. Tässä keskitytään lähinnä inhimillisen pääoman kartuttamisen ja osaamispääoman taloudellisiin kannustimiin, eikä puututa niin kutsuttuihin kannustinloukkuongelmiin, joita pohtii parasta aikaa toinen valtiovarainministeriön asettama työryhmä.

6.1 Työllisyystavoite

Työn verotusta on viime vuosina voimakkaasti kevennetty erityisesti matalimmilla tulotasoilla. Veropolitiikalla on haluttu edistää työllisyyttä ja vahvistaa taloudellista kannustinta vastaanottaa myös pienipalkkaista ja määräaikaista työtä. Suomesta ja muista maista saadut tutkimustulokset osoittavat, että erityisesti niin kutsutulle ekstensiiviselle marginaalille⁹⁹ kohdennetut toimenpiteet voivat vaikuttaa työn tarjontaa lisäävästi pikemminkin kuin niin kutsutulle intensiiviselle marginaalille¹⁰⁰ suunnatut kannusteet (ks. esim. Matikka 2014b; Blundell & MaCurdy 1999; Meghir & Phillips 2010).

Verohuojennukset työstä ansaituille tuloille on toteutettu lähinnä siten, että työtulovähennystä on kasvatettu. Työtulojen verotusta on saatu matalimmilla tulotasoilla kevennettyä

99 Ekstensiivisellä marginaalilla tarkoitetaan sitä työvoiman osaa, joka voisi potentiaalisesti tarjota työpanostaan työmarkkinoilla eli työllistyä avoimille työmarkkinoille.

100 Intensiivisellä marginaalilla tarkoitetaan sitä työvoiman osaa, joka on jo työssä, ja jolla on mahdollisuus lisätä työtuntien ja tulojen määrää.

etuustulojen verotukseen verrattuna merkittävästi siten, että tietyillä tulotasoilla palkan veroaste on yli 10 prosenttiyksikköä keveämpää kuin päivärahojen. Työtulovähennykseen lähes vuosittain tehdyt korotukset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että vähennyksen poistumasta tulee yhä jyrkempi, mikä puolestaan nostaa entisestään korkeita marginaaliveroasteita korkeammilla tulotasoilla.

Finanssikriisin jälkeenkin, kun talous on kasvanut hitaasti, verotusta on kevennetty matalimmilla ja keskitulotasoilla, mutta korkeammilla tulotasoilla verotusta on sen sijaan kiristetty valtion tuloveroasteikon marginaaliveroasteita nostamalla. Siten ansiotuloverotuksen progressio on viime vuosina jyrkentynyt. Heti keskituloa korkeammilla tulotasoilla palkansaajan marginaaliveroprosentti on jo yli 50.

Suomen veropolitiikkaa on ohjannut tavoite nostaa työllisyysastetta. Kansainvälisten talousjärjestöjen (OECD, IMF ja EU) sekä taloustieteilijöiden suositus on ollut, että työn verotusta on kevennettävä nimenomaan matalimmilla tulotasoilla, jossa taloudellisiin kannusteisiin reagoidaan kaikkein herkimmin. Verotuksella yksin ei kuitenkaan pystytä vaikuttamaan työn tekemisen taloudellisiin kannusteisiin jos sosiaaliturvassa on elementtejä jotka nostavat efektiivisiä marginaaliveroasteita siten, että työtulojen lisääntyessä etuudet pienenevät vastaavasti ja käteen jäävä tulo ansaitusta palkasta on vain 20 – 30 prosenttia (ks. työllistymisveroaste ja METR laskelmat, esim. Viitamäki 2015).

Tutkimuskirjallisuuden mukaa kaikkein tehokkainta on kohdistaa vero- ja tulonsiirtojärjestelmän kautta myönnettyt kannusteet juuri työurien alkuun sekä loppuun ja myös inhimillisen pääoman hankkimisvaiheeseen, kun tavoitellaan pitkällä aikavälillä korkeaa työllisyyttä, työtuntien määrään kasvua ja tuottavuutta. Eli vero- ja sosiaaliturvaan sisältyvät kannusteet pitäisi tiedostaen nämä vaiheet ihmisten elinkaarella suunnata juuri niihin kohtiin, jossa niillä on kaikkein eniten vaikutusta yksilön päätöksiin, silloin myös verotuksen vääristävää vaikutusta pienennettäisiin. Kannustaminen koulutuksen ja muunlaisen inhimillisen pääoman kartuttamiseen täydentävät työntarjontaa edistävää politiikkaa, sillä se vahvistaa sekä tuottavuuden kasvua että yksilötasolla tulojen kasvua.

Inhimillinen pääoma tarkoittaa yksilöllisiä ominaisuuksia, jotka määrittelevät ihmisen tuotantokykyä. Inhimillistä pääomaa ovat sellaiset ominaisuudet, joihin voi vaikuttaa, koulutuksen, harjoittelun ja työkokemuksen tai muun itsensä kehittämisen avulla. Investointi inhimilliseen pääomaan tarkoittaa koulutuksen hankkimista sekä muuta henkilökohtaista tuottavuutta työmarkkinoilla edistävää satsausta. Investointi koulutukseen on kannattavaa sekä yksilön itsensä että yhteiskunnan kannalta, koska koulutusinvestoinneilla on yleensä positiivinen vaikutus yksilön tuloihin ja tuottavuuteen.

6.2 Tuottavuuden kehitys

Tuottavuuden kehitys on ollut viime vuosina erittäin hidasta Suomessa ja myös muissa OECD-maissa (OECD Statistics). Korkean työllisyyden ja tuottavuuskehityksen avaintekijät tulevaisuudessa ovat työvoiman korkea koulutus, ammattitaito ja osaaminen. Verojärjestelmää tarkasteltaessa on siis otettava huomioon lyhyen aikavälin työn tarjontavaikutusten lisäksi vaikutukset nuorten kouluttautumispäätöksiin ja työuran aikana hankittuun lisäkoulutukseen, jotka vaikuttavat pitkällä aikavälillä sekä yksilöiden itsensä tulokehitykseen että koko kansantalouden tuottavuuskehitykseen. Tästä syystä veropolitiikassa on kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin progressiivinen verojärjestelmä vähentää koulutusinvestointeja (ottaen huomioon julkisen subvention koulutusjärjestelmään).

Työvoiman koulutusaste vaikuttaa myös työllisyyteen. Työttömyys on huomattavasti suurempaa kouluttamattomalla väestöllä kuin koulutetulla. Korkeasti koulutettu ja vanhempi työvoima on pystynyt paremmin säilyttämään työpaikkansa taantuman aikana, kun taas kouluttamattomilla nuorilla on ollut vaikeuksia päästä työmarkkinoille.

Investoinnit inhimilliseen pääomaan lisäävät työpanoksesta saatavaa tuottoa ja lisäävät ansaintakykyä koko työuran ajan. Korkeasti koulutettujen palkkakehitys on parempi kuin alemman koulutuksen saaneilla. Mitä korkeampi koulutustaso on, sitä parempi on palkkakehitys. Investoinnit inhimilliseen pääomaan luovat parhaat edellytykset myös säilyttää korkea ansiotaso koko työuran aikana.

Hyöty lisäinvestoinneista henkilökohtaiseen tuottavuuteen ja siitä saatavaan taloudelliseen kompensaatioon on tutkimusten mukaan suurempi niillä, joilla on korkeampi pohjakoulutus alun alkaen (esim. Blundell, 2016; Heckman ja Carneiro, 2003). Tyypillisesti työuran aikana tehdyt lisäkoulutusinvestoinnit täydentävät formaalia pohjakoulutusta. Koulutus täydentää työkokemusta, kasvattaa palkkaa ja nostaa ansiokehitysprofiilia siten, että eläköitymisen vaihtoehtoiskustannus kasvaa (Imai & Keane 2004; Blundell et al. 2013). Toisin sanoen investoinnit inhimilliseen pääomaan sitouttavat ja vahvistavat työmarkkinoille osallistumishalukkuutta ja pidentävät työuria (Keane 2011).

Onko tuloverojärjestelmällä vaikutusta ihmisten kouluttautumispäätöksiin? Niissä maissa, joissa on pitkiä aikasarjoja tutkijoiden saatavilla, on saatu selkeitä viitteitä siitä, että sillä on vaikutusta. Esim. yliopisto- ja korkeakouluopintonsa aloittavista ruotsalaisista havaittiin, että korkeakouluun kirjautuneiden osuuden jousto suhteessa veron jälkeiseen palkkaan vastaavalla koulutustasolla oli niinkin suuri kuin 2,9 (Fredriksson, 1994). Samansuuntaisia tuloksia ovat saaneet myös Bornmalm-Jardelöv (1988) ja Edin & Holmlund (1993).

Suomessa työvoima on verrattuna muihin OECD-maihin korkeasti koulutettua (OECD Statistics). Korkea koulutustaso ja uuden teknologian nopea omaksuminen ovat olleet yksi Suomen talouskasvun peruspilareista. Toisaalta 2000-luvulla korkeasti koulutettujen osuus 25 – 64 –vuotiaista on Suomessa kasvanut huomattavasti hitaammin kuin OECD-maissa keskimäärin ja jos trendi jatkuu, niin reilun vuosikymmenen kuluttua koulutustaso on jo kehittyneiden maiden keskiarvon alapuolella. Koulutustason kehitys ennustaa osaltaan talouskasvua. Ja koulutetusta työvoimasta myös kilpaillaan kansainvälisillä työmarkkinoilla. Tilastot osoittavat, että korkeasti koulutettujen suomalaisten maastamuutto on lisääntynyt vuosi vuodelta. Kansallisella tasolla on huolehdittava siitä, että koulutettua työvoimaa ei menetetä. Tähän voidaan vaikuttaa esimerkiksi siten, että verotuksen taso ei poikkeaisi paljon kilpailijamaiden tasosta. Tällä tavoin myös Suomi näyttäytyy houkuttelevammalta ulkomaisen työvoiman silmin. Kansainvälisesti vertaillen matalilla palkkatasoilla verotus on suunnilleen samalla tasolla Suomessa tai jopa keveämpää, mutta keskipalkan ylittävillä tulotasoilla verotus on kireämpää, myös esim. muihin Pohjoismaihin verrattuna.

6.3 Muutosehdotus ansiotuloverotukseen

Suomen kaltaisessa pienessä avoimessa taloudessa korkea työllisyys ja tuottavuuden hyvä kehitys voidaan turvata vain korkeasti koulutetun työvoiman avulla. Inhimillisen pääoman kartuttamista ja koulutetun työvoiman intoa jäädä Suomeen on kannustettava korkeita rajaveroasteita alentamalla. Jotta ihmiset haluaisivat hankkia korkean koulutuksen, tulisi koulutuksen ja lisäpätevyyden hankkimisesta tehdä taloudellisesti kannattavampaa kuin se on nykyisin. Progression loiventaminen pienentäisi koulutusinvestoinnin veroa ja kasvattaisi siten investoinnin tuottoa. Lähtökohtaisesti voidaan linjata, että lisätulosta, jonka ansaitsee tekemällä töitä enemmän, vastaanottamalla vastuullisempia tehtäviä tai lisäpätevyyttä hankkimalla, ei pitäisi joutua maksamaan yli puolta veroina.

Ansiotuloverotuksessa työtuloon kohdistuvat rajaveroasteet nousevat jo varsin matalilla tulotasoilla 40 prosenttiin. Noin 50 000 euron vuositulotasolla rajaveroprosentti on jo yli 50 ja lähes 60 prosenttia niillä, jotka ansaitsevat yli 82 000 euroa vuodessa. On selvästi nähtävissä esim. juuri osinkoverotuksessa, että verojärjestelmä vaikuttaa henkilöiden käyttäytymiseen. Olisi loogista, että myös ansiotuloverotus tuottaisi verotuksesta johtuvia käyttäytymisvaihteluita niillä tulotasoilla, kun rajaveroaste nousee lähes 10 prosenttiyksiköllä hyppäyksenomaisesti (vrt. Chetty2012). Pidemmän aikavälin tavoitteena ansiotuloverotuksessa pitäisi siten olla, että rajavero ei millään tulotasolla ylittäisi 50 prosenttia. Näin voitaisiin vähentää myös kannustinta tulonmuuntoon. Työryhmä katsoo, että

osinkotulon verotuksen kiristämisen tuomat verotulolisäykset on perusteltua käyttää ansiotulon rajaveron alentamiseen tuloalueella 82 000 – 128 000, jossa on yleensä korkeasti koulutettua työvoimaa ja jossa rajaveroaste on tällä hetkellä kaikkein korkein. Tällä tuloalueella rajaveroaste alennettaisiin noin 50 prosenttiin.

Keskipitkällä aikavälillä tavoitteena on, ettei ansiotulon rajaveroaste ylittäisi millään tulotasolla 50 prosenttia.

Välittömästi toteutettavana toimenpiteenä työryhmä esittää rajaveron olennaista alentamista tuloalueella 82 000 – 128 000 euroa, jolla rajavero on nykyään kaikkein korkein, lähes 60 prosenttia. Tämä toteutettaisiin siten, että valtion tuloveroasteikon kolmannen veroluokan ylemmää tulo rajaa korotetaan 114 500 euroon (jossa marginaali-veroprosentti on 21,5) ja yhdistämällä nykyiset ylimmät (neljäs ja viides) portaat ja asettamalla rajaveroprosentti 114 500 euroa ylittävälle verotettavalle tulolle 31,5:een. Työryhmä esittää, että keskipitkällä aikavälillä tulisi pyrkiä siihen, että ansiotulon rajavero ei ylittäisi millään tulotasolla 50 prosenttia.

Ehdotuksen mukainen muutos keventäisi rajaveroastetta 82 000 – 128 000 euroa ansaitsevilla 7,5 - 9 prosenttiyksiköllä ja keskimääräisiä veroasteita enimmillään 3 prosenttiyksiköllä.

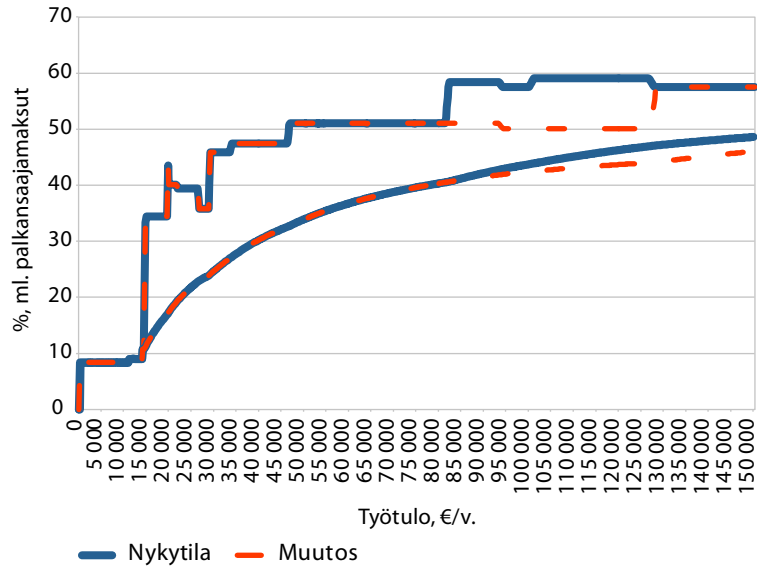
Reformiehdotus on kuvattu kuviossa 14, jossa näkyy vuoden 2017 ansiotuloveroperusteiden mukainen tilanne palkansaajilla ja muutosehdotus, joka on kuvattu katkoviivoin.

Työryhmän ehdotus alentaisi verotuloja staattisesti arvioituna noin 250 miljoonalla eurola, mikä on karkeasti samaa suuruusluokkaa kuin luvussa 5.8.1 ehdotetusta osinkotulojen verotuksen kiristämisestä staattisesti laskettu verotulojen lisäys. On kuitenkin realistista olettaa, että verotulot eivät pidemmällä aikavälillä alene, kun kannustin lisää työvoiman tuottavuuden kasvua edistäviä ponnisteluja. Esimerkiksi Ruotsin verojärjestelmää koskevien tutkimusten mukaan valtion veron ylimmän rajaveroportaan poistaminen (5 prosenttiyksikön alentaminen) lisäisi verotuloja siten, että verokevennyksen itsensärahoittamistasite olisi jopa 185 prosenttia (ks. esim. Sørensen 2010).

Staattisesti arvioituna (vuoden 2017 työllisyys ja palkkataso) verotuksen keventäminen kasvattaisi tuloeroja. Tuloeroja kuvaavan Gini-kertoimen arvo nousisi 0,16 prosenttiyksiköllä. Osinkoverotuksessa tehtävä muutos puolestaan on tuloeroja kaventava, joten yhteisvaikutuksena ehdotetut muutokset olisivat julkisen talouden kannalta kustannusneutraaleja eikä muutoksilla olisi vaikutusta väestön tuloeroihin.

Kuvio 14. Ansiotuloerotus palkansaajalla vuonna 2017
(yhtenäinen viiva) ja ehdotuksen mukaan (katkoviiva)

Ylempi käyrä kuvaa rajaveroastetta ja alempi keskimääräistä veroastetta kullakin vuositulotasolla ennen veroja.



7 Työnantajan kustantama koulutus

7.1 Koulutusvähennys

Työnantajan koulutusvähennys otettiin käyttöön vuoden 2014 alusta. Vähennyksestä säädetään elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 56 §:ssä ja maatilatalouden tuloverolain 10 f §:ssä. Koulutusvähennys on elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavan työnantajan verotuksessa tehtävä laskennallinen lisävähennys. Työnantaja voi vähentää elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulosta koulutusvähennyksen, joka on laskennallisesti noin puolet koulutusajan palkkakuluista. Koulutusvähennyksen saa enintään kolmelta koulutuspäivältä työntekijää kohden. Koulutusvähennyksen vähimmäismäärä on yksi koulutuspäivä työntekijää kohti eli kuusi tuntia koulutusta. Laskennallinen koulutusvähennyksen lisäksi vähennetään verotuksessa myös elinkeinotoimintaan tai maatalouden harjoittamiseen liittyvät todelliset menot.

Lisävähennyksen tavoitteena on kannustaa työnantajaa lisäämään työntekijöiden koulutuksen määrää. Koulutusvähennys syntyi osana syksyllä 2011 solmittua raamisopimusta Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamisesta. Hallitus tuki raamisopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista sitoutumalla käynnistämään valmistelun koulutus- ja hyvinvointivähennyksen käyttöönottamiseksi yritysverotuksessa sekä vastaavan järjestelyn toteuttamiseksi julkisella sektorilla. Vähennys nähtiin keinoksi lisätä työnantajien henkilöstön osaamista kehittävää toimintaa. Tavoitteeksi asetettiin, että työntekijä voisi työnantajan määräämällä tavalla osallistua vuosittain kolmen päivän ajan osaamistaan lisäävään koulutukseen.

Vähennystä kritisoitiin jo sen valmisteluvaiheessa. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään VaVM 30/2013 vp, että koulutusvähennys on ongelmallinen niin verojärjestelmän periaatteiden, käytännön toteutustavan kuin varsin avoimeksi jäävän vaikutavuuden vuoksi. Koulutusvähennys on luonteeltaan huojennus, jotka verotuksen kautta kanavoituna ovat usein epätarkkoja ja kalliita. Valiokunta puolsi esitystä vain, koska se oli osa työmarkkinaratkaisua.

Koulutusvähennyksen käyttö onkin jäänyt vähäiseksi. Vuonna 2014 koulutusvähennystä hyödynsi noin 2800 yritystä. Vähennyksen määrä oli noin 48 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 koulutusvähennystä hyödynsi noin 3100 yritystä. Vuonna 2015 vähennyksen määrä oli 52 miljoonaa euroa.

Lain edellytykset vähennykselle ovat myös hyvin raskaat verrattuna yrityksen saamaan verohyötyyn. Keskimääräinen elinkeinoverolain koulutusvähennysvaatimus oli noin 16 800 euroa vuonna 2014 ja 17 000 euroa vuonna 2015. Koulutusvähennysvaatimukset ovat siis keskimäärin pieniä. Laskennallinen verohyöty keskimääräisestä vaatimuksesta on noin 3 400 euroa.

7.2 Työnantajan kustantaman koulutuksen verotus

Työnantajat järjestävät ja kustantavat työntekijöilleen erilaista koulutusta. Koulutuksen tarve on entisestään lisääntynyt globalisaation, talouden rakennemuutoksen ja työelämän muutosten johdosta, jotka edellyttävät työntekijöiltä uusia tiedollisia ja taidollisia valmiuksia.

Työntekijälle keskeinen verotuskysymys on, saako hän veronalaisen edun sen johdosta, että työnantaja maksaa hänen koulutuksestaan johtuvia kustannuksia. Työnantajan kannalta koulutuksen verokohtelu vaikuttaa siihen, onko etua pidettävä veronalaisena palkkana, josta on toimitettava ennakonpidätys ja suoritettava työnantajan sosiaaliturvamaksu.

Nykyinen sääntely

Työnantajan kustantaman koulutuksen verokohtelusta ei ole verolainsäädännössä nimenomaisia säännöksiä. Nimenomaisten säännösten puuttuessa sovellettaviksi tulevat tulon veronalaisuutta koskevat yleiset säännökset. Tuloverolain yleissäännöksen mukaan veronalaista tuloa ovat verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot, jos niitä ei ole erikseen säädetty verovapaiksi. Tuloverolaissa säädetään erikseen, että veronalaista ansiotuloa on muun ohessa työsuhteen perusteella saatu palkka. Ennakkoperintälain mukaan palkalla tarkoitetaan kaikenlaatuista palkkaa, palkkiota, etuutta ja korvausta, joka saadaan työ- tai virkasuhteessa. Vuoden 2017 alussa tuloverolakiin lisättiin uusi säännös, jonka mukaan irtisanotulle työntekijälle tarjottavaa työllistymistä edistävää valmennusta tai koulutusta ei pidetä työntekijän veronalaisena etuna. Koulutuksen ja valmennuksen verovapaus ulottuu niihin tilanteisiin, joissa työnantaja on työsopimuslain perusteella velvollinen tarjoamaan irtisanotulle työntekijälle valmennusta tai koulutusta.

Työnantajan kustantaman koulutuksen verotusta käsitellään Verohallinnon ohjeessa "Työnantajan kustantaman koulutuksen verotus" (25.11.2014 nro A195/200/2014). Työntekijän itsensä maksami-en koulutusmenojen vähennyskelpoisuutta käsitellään Verohallinnon ohjeessa "Koulutusmenot henkilöverotuksessa" (30.10.2015 nro A70/200/2015). Lisäksi työnantajan irtisanotulle tai irtisa-noutuneille työntekijöilleen järjestämää uudelleentyöllistymistä edistävää valmennusta käsitellään Verohallinnon ohjeessa "Työnantajan tuki uudelleentyöllistymiselle" (20.4.2009 nro 426/31/2008). Tältä osin Verohallinnossa on valmisteilla uusi ohje "Työsuhteen päättymistilanteisiin liittyvien suoritusten verotus", joka korvaisi uudelleentyöllistymistä koskevan ohjeen.

Palkkaa ja tulon veronalaisuutta koskevat säännökset ja periaatteet ovat luonteeltaan yleisiä, minkä vuoksi oikeuskäytännöllä on työnantajan kustantaman koulutuksen veronalaisuutta arvioitaessa keskeinen merkitys. Verohallinnon ohjeen mukaan merkitystä on paitsi nimenomaan koulutuksen veronalaisuutta koskevalla oikeuskäytännöllä, myös työntekijän itsensä maksamien koulutuskustannusten vähennyskelpoisuutta koskevilla ratkaisuilla. Jos koulutuskustannukset ovat vähennyskelpoisia työntekijän itsensä maksamina, niistä ei yleensä synny työnantajan maksamina palkan luonteista etua. Jos taas työntekijän maksamat koulutuskustannukset on katsottu vähennyskeltottomiksi elantomenoiksi, syntyy niiden korvaamisesta lähtökohtaisesti veronalainen etu. Verohallinnon vuonna 2014 julkaissama ohje on kuitenkin selvästi lieventänyt Verohallinnon tulkintaa työnantajan tarjoaman koulutuksen osalta.

Uusimman oikeuskäytännön valossa vähennysoikeus ja veronalaisuus eivät ole täysin symmetriset. Työnantajan kustantama koulutus voi tapauskohtaisesti olla työntekijälle verovapaata, vaikka samat koulutusmenot olisivat työntekijän itsensä maksamina vähennyskeltottomia. Ratkaisussaan KHO 2014:88 korkein hallinto-oikeus katsoi, että Executive MBA -koulutusohjelman kustannukset eivät olleet koulutusohjelmaan osallistuvan henkilön itse maksamina henkilön tuloverotuksessa vähennyskelpoisia. Ratkaisussa KHO 2014:161 korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi, että verovelvolliselle ei syntynyt veronalaista etua työnantajan maksaessa DBA-koulutusohjelman suorittamisesta aiheutuvia koulutuskustannuksia. Ratkaisun KHO 2014:161 perusteluissa korkein hallinto-oikeus toteaa, että työnantajan maksaessa kustannukset kysymys on siitä, katsotaanko koulutus hankituksi työnantajan liiketoimintaa varten vai onko tarkoituksena antaa henkilölle palkkaan rinnastettava etuus.

Koulutuksen verovapauden edellytyksistä oikeus- ja verotuskäytännön kannalta

Oikeuskäytännön perusteella yleinen lähtökohta on, että työntekijälle ei muodostu verotettavaa etua sellaisesta työnantajan kustantamasta ammattitaidon ylläpitämiseen tai kehittämiseen tähtäävästä koulutuksesta, joka tapahtuu ensisijaisesti työnantajan edun vuoksi (esimerkiksi KHO:2002:8 ja KHO:2001:63).

Työntekijän tehtävän edellyttämästä peruskoulutuksesta aiheutuneet menot ovat lähtökohtaisesti elantomenoja, joita työnantaja ei voi maksaa tai korvata verovapaasti. Peruskoulutuksen osalta lähtökohtana on, että koulutus ei tapahdu ensisijaisesti työnantajan vaan työntekijän oman edun vuoksi. Tyypillistä peruskoulutusta ovat koulujärjestelmäämme kuuluvat peruskoulu ja lukio sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettut ammatilliset perustutkinnot, korkeakouluissa (yliopistot) ja ammatikorkeakouluissa suoritettavat tutkinnot ja niitä vastaavat ulkomaiset tutkinnot.

Jos työntekijällä on jo ennestään tehtävän edellyttämä peruskoulutus tai siihen rinnastettava kokemus, koulutus voi olla verovapaata sen estämättä, että suoritettavat opinnot voidaan lukea työntekijän hyväksi viralliseenkin tutkintojärjestelmään kuuluvan tutkinnon suorituksina. Verovapauden edellytyksenä on tällöin, että opintokokonaisuus ja opintojen sisältö vastaavat työnantajan tarpeita. Työnantaja ei sen sijaan voi esimerkiksi maksaa verovapaasti kokonaisten normaalin opinto-ohjelman mukaisten korkeakoulututkintojen suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia. Tällöin on kyse työntekijän elantomenojen korvaamisesta.

Jos työntekijän kouluttaminen ja siirtyminen täysin uusiin tehtäviin saman yritysryhmän palveluksessa johtuu siitä, että työntekijän aikaisempi työtehtävä lakkaa siten, että työntekijän irtisanominen taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla voisi tulla kysymykseen, tarkoituksenmukainen ja kohtuullinen koulutus ei ole työntekijälle veronalaista.

Tapauksessa KVL 1989/308 työntekijälle ei ole myöskään katsottu syntyvän veronalaista tuloa silloin, kun työnantaja on suunnitellut yhdessä viranomaisen, ammattikoulun ja työmarkkinajärjestöjen kanssa täydennyskoulutuksen, johon on sisältynyt mahdollisuus tutkinnon suorittamiseen. Koulutus tapahtui sekä itseopiskeluna että työaikana. Veronalaista tuloa ei syntynyt, koska koulutuksen ensisijaisena tavoitteena oli työntekijöiden ammattitaidon ylläpitäminen ja koska koulutus tapahtui työnantajan aloitteesta ja valinnasta.

Jos verovelvollinen joutuu suorittamaan tutkinnon tai muita opintoja sen johdosta, että hänen jo hoitamansa tehtävän muodollisia pätevyysvaatimuksia kiristetään, opiskelusta aiheutuvia kustannuksia ei pidetä elantomenoina (KHO 1.4.1998 taltio 559). Työnantajan maksamista koulutuskustannuksista ei tällaisissa tilanteissa muodostu työntekijälle myöskään palkkana verotettavaa etua.

Peruskoulutuksen osalta verotuskohtelua arvioidaan siis tapauskohtaisesti. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että jos henkilöllä ei ole pohjakoulutusta, työtehtävien sisällössä ei tapahdu olennaista muutosta, ei ole irtisanomisperustetta eikä kyse ole pätevyysvaatimusten kiristymisestä johtuvasta koulutuksesta, kyse on veronalaisesta edusta. Jos työnantajalla olisi tarvetta kouluttaa esimerkiksi työsuhteessa olevista sähkömiehistä putkimiehiä, asiaa arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Veronalaista tuloa ei syntyne ainakaan tilanteissa, jossa on

olemassa irtisanomisperuste. Keskusverolautakunnan ratkaisu KVL 1989/308 huomioiden myös työtehtävien sisällön muuttuminen voisi riittää perusteeksi verovapaudelle.

Normaaliin urakehitykseen eli työtehtävien tavanomaiseen kehittymiseen työnantajan palveluksessa tähtäävä koulutus ei lähtökohtaisesti ole veronalaista. Koulutus, joka johtuu työntekijän nykyisen työtehtävän kehittymisestä ja muuttumisesta tai siirtymisestä nykyisiin työtehtäviin rinnastuviin tehtäviin työnantajan tai samaan konserniin kuuluvan työnantajan palveluksessa ei ole veronalaista. Koulutus voi olla verovapaata siinäkin tapauksessa, että se liittyy työntekijän siirtymiseen ylempään asemaan saman työnantajan palveluksessa (KHO 2002:8).

Ammatillista kehittymistä edistävää ja täydentävää MBA-koulutusohjelmaa voidaan pitää sen luonteisena koulutuksena, josta aiheutuneista kustannuksista ei työnantajan maksamina synny palkaksi katsottavaa tuloa. Edellytyksenä on, että koulutukseen osallistuva on työelämässä jo toimiva ja koulutuksen tarkoituksena on hänen tehtävänsä vaatiman ammattitaidon säilyttäminen tai kehittäminen.

Tarpeen olemassa olevan ammattitaidon täydentämiseen osallistumalla MBA-koulutusohjelmaan voi aiheuttaa esimerkiksi alan kansainvälistymisen vaatima osaaminen. Ammattitaidon ylläpitämiseen tai kehittämiseen kuuluvana koulutuksena ei kuitenkaan oikeuskäytännössä ole pidetty MBA-koulutusta, joka on alkanut ennen uuden työsuhteen alkamista, verovelvollisen työtehtävä on muuttunut, eikä hänellä ole ollut uudessa tehtävässä vaadittavaa peruskoulutusta (KHO:2002:9).

Oikeuskäytännön mukaan palkkana pidettävää etua ei syntynyt, kun työnantaja maksoi kustannuksia, jotka aiheutuivat tuotepäällikkönä yrityksessä toimivan diplomi-insinöörin työn ohessa suorittamasta kaksi vuotta kestäneestä MBA-koulutusohjelmasta (KHO:1997:71). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa todetaan, että koulutus johtui hänen yrityksessä suorittamiensa työtehtävien kehittymisestä ja muuttumisesta ja oli siten tarpeellinen yrityksen edun vuoksi. Lisäksi mainitaan, että työntekijä oli sitoutunut yrityksen palvelukseen määräajaksi koulutuksen päättymisen jälkeen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2014:161 työnantajan kustantamasta laajasta DBA koulutusohjelmasta ei syntynyt toimitusjohtajalle veronalaista etuutta. Kun otettiin huomioon työnantajayrityksen toimiala, verovelvollisen asema yrityksessä ja koulutuksen sisällöstä annettu selvitys, hänen osallistumisensa koulutusohjelmaan katsottiin tapahtuneen työnantajan edun vuoksi.

Päätöksen perustelujen mukaan ratkaisussa otettiin lisäksi huomioon se, millä tavoin työnantaja on varmistanut, että henkilön koulutuksessa saama ammattitaidon lisääntyminen tulee tosiasiaa hyödynnetyksi työnantajan liiketoiminnassa. Tässä suhteessa merkitystä

oli työnantajan ja koulutuksen saajan välisellä sopimuksella ja sillä, mitä koulutuskustannusten korvauksesta on sovittu tapauksessa, jossa koulutuksensaaja irtisanoutuu koulutuksen kestäessä tai pian sen päätyttyä. Päätöksessä todettiin vielä, että kyseisen työn ohella suoritettavan pitkäkestoisen koulutuksen voitiin arvioida hyödyttävän työnantajaa jo koulutuksen kestäessä.

Työnantajan maksaessa työntekijän ajokortista johtuvia kustannuksia, verotuskohtelua arvioidaan tapauskohtaisesti. Työnantajalla voi olla palveluksessaan esimerkiksi pakettiauton kuljettajia, joista olisi tarve tehdä kuorma-auton kuljettajia. Tällöin ajokorttikustannuksista ei syntyne veronalaista etua, jos olisi olemassa esimerkiksi irtisanomisperuste työtehtävien lakatessa tai niissä tapahtuisi olennainen muutos. Jos taas työnantajan tarpeet ovat kevyemmät tai ajokortti tarjotaan muuten vain, kyse on veronalaisesta edusta.

Korvattavat kustannukset

Jos koulutus voidaan katsoa verovapaaksi koulutukseksi, työnantaja voi maksaa verovapaasti myös koulutukseen liittyvät kustannusten korvaukset. Työnantaja voi maksaa verovapaasti erilaiset koulutuspalkkiot, osallistumismaksut, maksut kurssimateriaalista, työntekijän matkakustannukset sekä menot majoittumisesta opiskelupaikkakunnalla.

Työnantajan on maksettava koulutuspalkkiot, osallistumispalkkiot ja maksut kurssimateriaalista suoraan koulutuksen järjestäjälle. Jos työnantaja korvaa työntekijälle tämän maksamat koulutuskustannukset, suoritus on työntekijälle palkkaa. Työntekijällä voi tällöin olla olosuhteista riippuen oikeus vähentää maksamansa kustannukset tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneina menoina omassa verotuksessaan. Työnantajan työntekijälle maksama korvaus tämän suorittamista verovapaaseen koulutukseen liittyvistä matkustus- ja majoituskustannuksista ei kuitenkaan ole veronalaista tuloa.

7.3 Työryhmän arvio työnantajan järjestämän koulutuksen verokohtelun muutostarpeista

Koulutusvähennys

Matalaan verokantaan ja laajaan veropohjaan perustuvaan verojärjestelmään sopii huonosti erilaiset ylimääräiset vähennykset, kuten koulutusvähennys. Yksittäiset poikkeukset normaalista verojärjestelmästä ovat myös hallinnollisesti raskaita. Ilmeistä myös on, että koulutusvähennys ei ole saavuttanut tavoitteitaan. Verotuksen kautta työntekijöiden koulutusmahdollisuuksia voitaisiin edistää koulutusvähennystä tehokkaammin selkeyttämällä työnantajan tarjoaman koulutuksen verotuskohtelua. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa

koulutusvähennyksestä luopumista, mikä edellyttää elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain koulutusvähennystä koskevien säännöksiä kumoamista.

Koulutuskustannusten verovapauden selkeyttäminen ja laajentaminen

Työnantaja voi jo tällä hetkellä kustantaa työntekijöiden koulutuskustannuksia melko laajasti ilman, että tästä syntyisi työntekijälle veronalaista etua. Työntekijälle ei muodostu verotettavaa etua sellaisesta työnantajan kustantamasta ammattitaidon ylläpitämiseen tai kehittämiseen tähtäävästä koulutuksesta, joka tapahtuu ensisijaisesti työnantajan edun vuoksi. Verovapaus perustuu kuitenkin oikeus- ja verotuskäytäntöön, minkä johdosta aiheeseen liittyy monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että

tuloverolakiin lisättäisiin nimenomainen säännös työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapaudesta työntekijän verotuksessa.

Samalla verovapautta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaisi kaikenlaisen työnantajan intressissä tapahtuvan koulutuksen, myös peruskoulutuksen.

Käytännössä työnantajan intressissä tapahtuvalla koulutuksella tarkoitettaisiin sitä, että koulutusta voitaisiin pitää hyödyllisenä työntekijän työtehtävien kannalta. Koulutusta voitaisiin tarjota myös silloin, kun työntekijä siirtyy yrityksessä uuteen tehtävään. Tilanteet, joissa kyse olisi perustutkintoon liittyvästä koulutuksesta ja niihin liittyvistä kustannuksista, olisivat todennäköisesti harvinaisia.

Työnantaja voi korvata koulutuspäiviltä muun muassa työntekijän matkakustannukset sekä menot majoittumisesta opiskelupaikkakunnalla. Käytännössä työnantaja voi siis maksaa tuloverolain 71 §:ssä tarkoitettuja verovapaita matkakustannusten korvauksia eli esimerkiksi kilometrikorvauksia ja päivärahoja, jos niiden maksamisen yleiset edellytykset täyttyvät. Jos koulutuskustannusten verovapautta laajennettaisiin peruskoulutukseen, voisi työnantaja maksaa verovapaita päivärahoja ja kilometrikorvauksia esimerkiksi ammattikorkeakoulun tai yliopiston lähiopetuspäiviltä. Tältä osin olisi perusteltua säätää poikkeus. Sitä, että jotkut henkilöt voisivat jatkossa nostaa päivärahoja ja kilometrikorvauksia esimerkiksi ammattikorkeakouluopinnoistaan, ei voida pitää hyväksyttävänä. Poikkeuksen tulisi kuitenkin olla tarkoin rajattu, jotta sääntely ei ainakaan merkittävästi kiristäisi nykytilaa. Sitä, että verovapaita matkakustannusten korvauksia ei jatkossa voisi maksaa perustutkinnon suorittamisesta johtuvista matkoista, voidaan kuitenkin pitää perusteltuna.

Koska työnantajan kustantama koulutus on jo nykyisellään laajasti verovapaata, verovapauden laajentamisella ei alustavasti arvioiden olisi merkittäviä fiskaalisia vaikutuksia.

Koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuteen työntekijän omassa verotuksessa ei ehdoteta muutoksia. Koulutuskustannusten vähennysoikeus ja veronalaisuus eivät ole nykyäänkään täysin symmetriset ja nyt tehtävän ehdotuksen tarkoituksena on helpottaa työnantajan mahdollisuuksia kouluttaa työntekijöitään esimerkiksi tilanteissa, jotka syntyvät globalisaation, talouden rakennemuutosten ja työelämän muutosten johdosta. Yhä useampi joutuu myös kouluttautumaan uudelleen työuran aikana. Työntekijän itsensä maksama koulutus tapahtuu lähtökohtaisesti työntekijän omassa intressissä ja näiden kustannusten vähennyskelpoisuuden laajentaminen voisi johtaa elantokustannusten laajaan vähennyskelpoisuuteen. Tätä ei voida pitää perusteltuna. Vähennyskelpoisuuden laajentaminen myös työntekijöiden itsensä maksamiin koulutuksiin johtaisi myös vaikeisiin rajanveto-ongelmiin. Sinänsä työntekijöiden itsensä maksamat nykyiseen työtehtävään liittyvät, ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen tähtäävät koulutuskustannukset katsotaan jo tällä hetkellä tulonhankkimismenoina vähennyskelpoisiksi. Vähennyskelpoisuuden laajentamisella olisi myös merkittäviä fiskaalisia vaikutuksia.

Ehdotus säännökseksi työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapaudesta työntekijän verotuksessa:

TVL XX §

Veronalaista tuloa ei synny työnantajan intressissä tapahtuvasta työnantajan kustantamasta työntekijän koulutuksesta.

Työnantajalta 1 momentissa tarkoitettuun koulutukseen liittyvää matkaa varten saatuun matkakustannusten korvaukseen sovelletaan mitä työnantajalta työmatkasta saadusta matkakustannusten korvauksesta on säädetty. Veronalaista tuloa ovat kuitenkin matkakustannusten korvaukset matkoista, jotka työntekijä tekee opiskellakseen ylioppilastutkintoa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettua ammatillista perustutkintoa, korkeakoulututkintojen järjestelmästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1998/464) tarkoitettua korkeakoulututkintoa tai edellä mainittuja vastaavaa ulkomaista tutkintoa.

8 Yhteenveto työryhmän ehdotuksista

Työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella Suomen yritysverotuksen nykyistä tasoa ja mallia kilpailukyvyn, talouskasvun ja tuottavuuden kannalta. Erityisinä kysymyksiä on nostettu esiin yritysten aineelliseen ja aineettomaan pääomaan tekemien investointien verokohtelu sekä osaamisen kartuttamisen verokohtelu. Toimeksiantoon kuului myös osinkoverotuksen ja ansiotuloverotuksen tarkastelu siltä osin kuin ne liittyvät edellä mainittuihin kysymyksiin.

Työryhmä katsoo yleisesti, että verotuksen keinoin tuottavuus- ja kasvutavoitteita voidaan parhaiten edistää toimenpiteillä, jotka lisäävät verotuksen neutraalisuutta. Verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia veroratkaisuja tulee välttää, ellei voida osoittaa, että niillä voidaan tehokkaasti parantaa pitkän aikavälin tuottavuuskasvun edellytyksiä.

Työryhmä ei ehdota muutoksia yritysverotukseen. Työryhmä pitää Suomen nykyistä yritysverojärjestelmää kilpailukykyisenä eikä se ole syynä viimeaikaiseen talouskasvun vaimuuteen tai investointien vähäisyyteen. Yritysten toimintaympäristön ja investointien kannalta erityisen tärkeä asia on verotuksen ennustettavuus. Vakaus on olennainen osa hyvää verojärjestelmää, ja muutoksia tulee tehdä vain painavista syistä.

Suomen nykyinen osinkoverojärjestelmä sen sijaan on monella tapaa ongelmallinen. Verotus ohjaa osingonjakoa voimakkaasti ja kohtelee eri vaiheissa olevaa ja eri toimialojen yritystoimintaa epäneutraalisti. Osinkoverotus aiheuttaa vääränlaisia kannustimia, ja mahdollisia kasvun esteitä sekä ohjaa toimimaan osakeyhtiömuodossa palkansaajana toimimisen sijaan. Näitä ongelmia tulee pienentää alentamalla osinkoverotuksessa käytettävän pääomatulo-osuuden tuotto prosenttia ja verovapaata osuutta.

Talouskasvun perustuessa aiempaa voimakkaammin inhimilliseen pääomaan keskeinen verokysymys kasvun kannalta on osaamisen lisäämisen verokohtelu. Tässä kohtaa tarkasteluun tulee ansiotuloverotus. Lyhyen aikavälin työn tarjontavaikutusten lisäksi on otettava huomioon pitkän aikavälin vaikutukset, kuten vaikutus nuorten koulutus päätöksiin ja työuran aikana hankittuun lisäkoulutukseen. Inhimillisen pääoman kartuttamisesta ja

koulutuksen lisäämisestä tulee tehdä taloudellisesti kannattavampaa alentamalla korkeita rajaveroasteita.

Rajaveroasteita alentamalla pienennetään myös kannusteita tulonmuuntoon ja otetaan huomioon työn tekemisen tavoissa tapahtuvaa muutosta. Itsensä työllistäjien määrä on kasvussa ja yhä useampi toimii välillä palkansaajana ja välillä yrittäjänä. Alentamalla ansiotuloverotuksen korkeimpia rajaveroasteita ja toisaalta kiristämällä osinkoverotusta tulonmuunto-ongelma pienenee, eikä verotus ohjaa samassa määrin toimimaan osakeyhtiömuodossa kuin aiemmin. Korkea ansiotuloverotus aiheuttaa myös painetta erilaisiin veronhuojennuksiin, mitä voidaan lieventää ansiotuloverotusta keventämällä.

Työryhmä on tarkastellut ansiotuloverotusta nimenomaan osaamisen lisäämisen ja koulutautumisen näkökulmasta. Työn vastaanottamiseen liittyviä kannustinloukkuongelmia työryhmä ei ole tarkastellut.

Yhteisöverokanta

Suomen yhteisöverokanta on 20 prosenttia ja alittaa sekä EU- että OECD-maiden keskiarvon. Työryhmän käsityksen mukaan Suomen nykyinen yhteisöverokannan taso on kilpailukykyinen eikä välitöntä tarvetta sen alentamiselle ole.

On kuitenkin välttämätöntä huolehtia myös jatkossa siitä, että yhteisöverokannan taso säilyy kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyisenä. Yhteisöverokannan alentaminen voi osoittautua tarpeelliseksi jo lähivuosina, jos verokilpailu kansainvälisesti kiihtyy. Yhteisöverokantaa voitaisiin alentaa tällöin myös asteittain hieman pidemmän ajan kuluessa ennakkoon ilmoitettavalla tavalla.

Veropohja

Työryhmän käsityksen mukaan ei ole välitöntä tarvetta muuttaa yritysten verotettavan tulon eli veropohjan laskentasäännöksiä.

Yrityksen verotettavan tulon laskentasäännöstö perustuu Suomessa laajaan veropohjaan, jossa tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia. Laajan veropohjan voidaan katsoa parhaiten täyttävän hyvälle verojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia. Laaja veropohja edistää verotuksen neutraalisuutta, mikä on tehokkain myös kasvun ja investointien kannalta.

Nykyiseen poistojärjestelmään sisältyy eräitä verotuksen neutraalisuutta heikentäviä ja investointien kohdistumista ohjaavia elementtejä, jotka saattavat heikentää järjestelmän tehokkuutta kasvun ja investointien kannalta. Työryhmä ei kuitenkaan esitä poistojärjes-

telmään muutoksia. Nykyisessä matalan yhteisöverokannan ja matalan inflaation ympäristössä poistosäännösten merkitys investointien kannalta on suhteellisen pieni ja investointipäätökset tehdään yrityksissä muilla kuin veroperusteilla. Poistojärjestelmää tulee arvioida myös osana investointien rahoitusta. Joustava poistojärjestelmä puolustaa paikkaansa myös tuloksentasauskeinona tappiollisten ja voitollisten verovuosien välillä. Ottaen myös huomioon, että komission direktiiviehdotus yhteiseksi yhteisöveropohjaksi sisältää ehdotuksen veropoistoja koskeviksi säännöksiksi, työryhmä ei näe perustelluksi, että tässä vaiheessa Suomen veropoistojärjestelmää ryhdyttäisiin muuttamaan.

Työryhmän käsityksen mukaan tarvetta muuttaa verotettavan tulon laskentasäännöksiä ei ole myöskään kansainvälisen verokilpailun näkökulmasta. Suomen järjestelmä ei poikkea merkittävästi yleisesti muissa valtioissa käytetyistä järjestelmistä. Viime vuosina kansainvälisessä verotuksessa ovat korostuneet erilaiset toimet veropohjien rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi OECD:n ja EU:n tasolla. Merkittävä viimeaikainen EU-tason toimenpide on veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevien OECD:n BEPS-hankkeiden yhtenäinen toimeenpano EU-alueella erillisellä verojen kiertämisen estämistä koskevalla direktiivillä, joka annettiin heinäkuussa 2016. Direktiivi tuo EU-valtioiden veropohjien laskentasäännöksiä lähemmäs toisiaan, mikä vähentää omalta osaltaan veropohjilla tapahtuvaa kansainvälistä verokilpailua, vaikka ei poista sitä kokonaan.

ACE- ja CBIT-malli

Työryhmä on myös tarkastellut eräitä yritysverotuksen vaihtoehtoisia kehittämismalleja. Kansainvälisessä tarkastelussa on huomiota saanut erityisesti kaksi mallia, ACE-malli ja CBIT-malli. Näistä työryhmä pitää ACE-mallia perustelumpana, mutta ei ehdota mallin käyttöönottoa ainakaan toistaiseksi. Kansainvälisestä kehityksestä riippuen voi ACE-mallin tyyppisen vähennyksen käyttöönotto tulla harkittavaksi tulevaisuudessa myös Suomessa.

Molemmilla malleilla on tutkimuksissa arvioitu olevan sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä ja joiltakin osin vaikutukset ovat erisuuntaisia. Merkitystä on myös sillä, tehtäisiinkö malli budjettineutraalisti vai ei ja miten mallin käyttöönotto rahoitettaisiin. Tutkimuksissa ACE-mallilla on nähty olevan CBIT-järjestelmään nähden selkeämmin hyödyllisempiä piirteitä silloin, kun malli otetaan käyttöön kansainvälisesti koordinoitusti. ACE-malli ei kuitenkaan ole kansainvälisesti paljonkaan käytetty, CBIT-malli ei puolestaan ole käytössä missään valtiossa. Yksittäisenä erillisenä valtiona ACE-mallin käyttöönotto ei olisi perusteltua siihen liitettyjen epävarmuustekijöiden vuoksi. Komission antamaan direktiiviehdotukseen yhteisestä yhteisöveropohjasta sisältyvällä ACE-mallin tyyppisellä investointi- ja kasvuvähennyksellä voi olla vaikutusta tulevaan kansainväliseen kehitykseen.

Viron yritysveromalli

Niin sanottu Viron yritysveromalli on herättänyt Suomessa keskustelua. Työryhmä ei pidä perusteltuna Viron malliin siirtymistä siihen liittyvien lukuisten negatiivisten piirteiden ja vaikutusten takia.

Malli olisi fiskaalisesti erittäin kallis eikä se ole perusteltu myöskään investointien näkökulmasta. VATT/Etla-selvityksen mukaan malli syrjisi uutta osakepääomaa, mikä voisi vaikeuttaa innovaatioiden rahoittamista ja hidastaa hyvien liikeideoiden toteuttamista. Jos malli toteutettaisiin budjettineutraalisti, se edellyttäisi yhteisöverokannan selvää korottamista, mikä voisi heikentää kasvuyritysten riskirahoitusta ja ulkomaisten yritysten kannusteita sijoitautua Suomeen. Yhtiöön jätetyn tulon täysi verovapaus aiheuttaisi myös lukkiutumista vaikutuksen, jolla olisi kielteisiä vaikutuksia pääomien kohdentumiseen.

Malliin liittyisi voimakas tulonmuuntokannustin, mitä ei voida pitää hyvän verojärjestelmän mukaisena. Lisäksi Viron malliin liittyy kansainvälisissä tilanteissa yhteensopivuusongelmia muiden maiden verojärjestelmiin nähden, mikä voisi olla este suomalaisten yritysten kansainvälistymiselle. Ei ole perusteltua, että Suomessa otettaisiin käyttöön muissa maissa yleisesti käytössä olevasta verojärjestelmästä selvästi poikkeava yritysverojärjestelmä ottaen myös huomioon EU:n piirissä olevat suunnitelmat yritysverotuksen kehittämiseksi.

Varaus investointien edistämiseksi

Työryhmä ei pidä perusteltuna erillisen varauksen käyttöönottoa investointien edistämiseksi.

Ns. **tuloksentasausvaraus** tarjoaisi yrityksille mahdollisuuden matalakorkoiseen veroluottoon ja yrityksille tuleva etu olisi lähinnä korkoeron tuoma säästö varauksen pitoajalta. Varauksella olisi vaikutusta investointeihin vain välillisesti sen parantaessa yritysten rahoitusasemaa. Käytännössä varaus tarkoittaisi veron alentamista, mikä johtaisi alkuvaiheessa huomattavaan verotulojen alentumiseen. Suomen yritysverotuksessa on pyritty ylläpitämään mahdollisimman selkeää veromallia, joka perustuu alhaiseen verokantaan ja laajaan veropohjaan. Varaus olisi selkeä poikkeus tästä. Varaus ei täyttäisi hyvän verojärjestelmän vaatimuksia, koska se monimutkaistaisi järjestelmää ja aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä verovelvollisille että Verohallinnolle.

Aiemmat kokemukset **investointivarauksesta**, jossa varaus tuli käyttää nimenomaisesti investointeihin, eivät puolla myöskään investointivarausten käyttöönottoa. Investointivaraustajärjestelmä oli raskas ja soveltamisessa ilmeni lukuisia tulkintaongelmia, eikä sen käyttöönottamista voi pitää perusteltuna.

T&K-toiminnan verokannustin

Yritysten t&k-toiminnan tukemiselle julkisista varoista on vahvat taloudelliset perustelut. Yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa voidaan tukea sekä suorilla tuilla että verotuksen kautta annettavilla tuilla. Hyvin suunnitelluilla suorilla tuilla voidaan paremmin vaikuttaa t&k-toiminnan kohdentumiseen ja laatuun. Tämän lisäksi niiden avulla voidaan paremmin tukea nuoria ja tappiolla olevia yrityksiä.

Työryhmä ei pidä perusteltuna erillisen t&k-verokannustimen käyttöönottamista Suomessa. Vuosina 2013–2014 voimassa ollut t&k-verokannustin oli vähän käytetty eikä se saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, vaikka se oli melko neutraali ja hallinnollisesti kevyt. Laajemmin käytetyn ja paremmin toimivan verotuen käyttöönotto todennäköisesti edellyttäisi tuen määrän kasvattamista ja suorien tukien piirteiden sisällyttämistä osaksi verotukea. Tämä johtaisi osittain päällekkäisen ja erikseen hallinnoitavan tukijärjestelmän syntyyn.

Laajan veropohjan järjestelmään erillinen t&k-vähennys myös soveltuisi lähtökohtaisesti huonosti. Ylimääräinen vähennys väistämättä monimutkaistaa verojärjestelmää ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa.

Komission direktiiviehdotukseen yhteiseksi yhteisöveropohjaksi sisältyy t&k-kannustin, joka on luonteeltaan verotettavasta tulosta tehtävä ylimääräinen vähennys. Erillisen t&k-verokannustimen käyttöönotto Suomessa ei ole perusteltua myöskään ennen kuin nähdään mihin EU-tasolla päädytään.

Osinkoverotus

Nykyisessä osinkoverojärjestelmässä osinkoverotuksen vaikutus yritysten päätöksentekoon korostuu listaamattomissa yhtiöissä voimakkaasti. Osinkoverotus ohjaa jaettavan osingon määrää ja johtaa eri yrityksillä erilaisiin investointikannustimiin ja on siten epäneutraalia. Myöskään listaamattoman ja listatun yhtiön osinkoverotuksessa olevaa suurta eroa ei voi pitää perusteltuna. Osinkoverotuksen edullisuus tuo myös verojärjestelmään huonosti sopivia jännitteitä erityisesti suhteessa ansiotulon verotukseen.

Työryhmä katsoo, että osinkoverotukseen sisältyviä ongelmia voidaan merkittävästi lieventää alentamalla huojennetun osingon laskennassa käytettävää 8 prosentin tuottoastetta. Nykyinen 8 prosentin tuottoaraja nettovarallisuudelle on korkea ja sitä on perusteltua laskea lähemmäs riskittömiä markkinakorkoja. Toisaalta työryhmä ei pidä perusteltuna osinkoverotukseen sisältyvää 150 000 euron suuruista rajaa siihen liittyvien vääränlaisten kannustimien vuoksi ja katsoo, että keinotekoinen euromääräinen raja on syytä poistaa.

Tuottavuuden ja kasvun kannalta perusteltua on säätää osinkoverotuksesta, joka olisi mahdollisimman neutraali suhteessa muiden pääomatulojen verotukseen. Listaamattoman yhtiön ja osingonsaajan yhteenlaskettu veroaste olisi lähellä pääomatuloverokannan suuruista veroa silloin, kun listaamattomasta yhtiöstä saadusta osingosta 40 prosenttia olisi veronalaista pääomatuloa. Tämä osinkoverohuojennus olisi perusteltua rajata vain normaalituottoon. Jos yhteisöverokantaa alennettaisiin 20 prosentista, normaalituoton veronalaista osuutta tulisi vastaavasti edelleen muuttaa siten, että yhteenlaskettu veroaste säilyy lähellä pääomatuloverokannan tasoa.

Nettovarallisuudelle laskettavan tuottorajan ylittävän osingon osalta olisi ainakin toistaiseksi perusteltua säilyttää osingon verottaminen osin ansiotulona. Tällöin osinkoon kohdistuisi pääomatuloverotus yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle laskettuun kohtuulliseen tuottotasoon asti, ja tuottotason ylimenevä osa olisi ansiotuloa. Työryhmän ehdottamassa mallissa tuottorajan ylittävästä osingosta katsottaisiin veronalaiseksi ansiotuloksi osuus, jonka seurauksena ansiotulo-osinkoon kohdistuva rajaveroaste (yhteisövero ja osingosta suoritettava ansiotulovero) vastaisi suurilla tulotasoilla suurin piirtein ansiotuloon kohdistuvaa ylintä rajaveroastetta. Ansiotulo-osingon veronalainen osuus olisi tällöin 75 prosenttia kuten nykyisinkin.

Työryhmä ehdottaa edellä esitetyn mukaisesti listaamattomien yhtiöiden jakamien osinkojen verotukseen mallia, jossa nettovarallisuudelle laskettava tuottoraja lasketaan 8 prosentista 4 prosenttiin. Osinko olisi 4 prosentin tuottorajaan asti 40 prosenttisesti veronalaista pääomatuloa. Euromääräinen 150 000 euron raja poistettaisiin. Nettovarallisuudelle laskettavan tuottorajan ylittävältä osalta osinko olisi edelleen 75 prosenttisesti veronalaista ansiotuloa.

Ehdotetut muutokset poistaisivat nykyiseen osinkoverojärjestelmään liittyviä keskeisimpiä ongelmia. Ehdotus myös lähentäisi listatun ja listaamattoman yhtiön osinkoverotusta toisiinsa ja madaltaisi osaltaan listautumiseen liittyvää kynnystä. Ehdotus myös yksinkertaistaisi listaamattomien yhtiöiden osinkoverotusta.

First North -kauppapaikalle listautuvat yritykset ja listautumiskynnys

Osinkoverojärjestelmän yleisiä parametreja muuttamalla voidaan parhaiten edistää tavoitteita selkeästä ja läpinäkyvästä osinkoverotuksesta osana hyvin toimivaa ja kohtuullista verojärjestelmää.

Työryhmän näkemyksen mukaan myös First North -kauppapaikalle listautuville yrityksille osinkoverotuksesta aiheutuvan listautumiskynnyksen alentaminen tulisi toteuttaa muuttamalla osinkoverojärjestelmän yleisiä säännöksiä yllä kuvatulla tavalla. Listatun ja listamattoman yhtiön osinkoverotus lähenisi tällöin toisiaan. First North -kauppapaikalle listautuville yrityksille suunnatulle erilliselle listautumiskynnystä alentavalle veronhuojennukselle ei ole perusteita.

Pienten osinkojen verovapaus

Työryhmä ei näe pienten osinkojen verovapautta perustelluksi. Verovapaudella ei pystyttäisi saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Pienten osinkojen verovapautta koskevan ehdotuksen varsinaisena tarkoituksena on tukea kotimaisten piensijoittajien kotimaisiin yhtiöihin tekemiä sijoituksia. EU-oikeudellisista syistä sääntelyä ei kuitenkaan voida rajoittaa vain kotimaisiin tilanteisiin, vaan veronkevennys olisi kohdistettava kaikkiin rajat ylittäviin tilanteisiin. Verovapauden toteuttaminen monimutkaistaisi verotusta ja olisi myös käytännössä hankalaa erityisesti kansainvälisissä tilanteissa. Työryhmän käsityksen mukaan pienten osinkojen verovapaudella ei olisi olennaista merkitystä yritysten rahoituksen ja kotimaisen talouskasvun kannalta. Huojennuksella ei myöskään olisi käytännön merkitystä yritysten rahoitusten saannin parantumiselle.

Ansiotuloverotus

Työryhmä on tarkastellut ansiotuloverotusta tuottavuuden, osaamisen lisäämisen ja kouluttautumisen näkökulmasta. Työryhmä katsoo, että osinkotulon verotuksen kiristämisen tuomat verotulolisäykset olisi perusteltua käyttää siihen, että ansiotulojen ylimpiä rajaveroja alennettaisiin kohti tavoitteeksi asetettavaa 50 prosenttia.

Suomen kaltaisessa pienessä avoimessa taloudessa korkea työllisyys ja tuottavuuden hyvä kehitys voidaan turvata vain korkeasti koulutetun työvoiman avulla. Ansiotuloverotuksessa on otettava huomioon lyhyen aikavälin työn tarjontavaikutusten lisäksi pitkän aikavälin vaikutukset, kuten vaikutus nuorten kouluttautumispäätöksiin ja työuran aikana hankittuun lisäkoulutukseen. Inhimillisen pääoman kartuttamista ja koulutetun työvoiman pitämistä ja saamista Suomeen on kannustettava korkeita rajaveroasteita alentamalla. Työryhmä esittää, että rajaveroastetta alennettaisiin 50 prosenttiin tuloalueella 82 000 - 128 000 euroa, jossa rajaveroaste on tällä hetkellä kaikkein korkein. Tällöin verojärjestelmän kannustavuus tuottavuusponnisteluihin ja lisätyön tekemiseen lisääntyisi nykyjärjestelmään verrattuna ja kannustin tulomuuntoon pienenesi.

Ehdotuksessa valtion progressiivista tuloveroasteikkoa muutettaisiin siten, että rajavero olisi enimmillään noin 50 prosentissa noin 128 000 euron vuositulotasoon saakka. Ehdotuk-

sen mukainen muutos keventäisi rajaveroasteita 82 000 – 128 000 euroa ansaitsevilla 7,5 - 9 prosenttiyksiköllä ja keskimääräisiä veroasteita enimmillään 3 prosenttiyksiköllä.

Koulutuksen verokohtelu

Koulutusvähennys syntyi osana syksyllä 2011 solmittua raamisopimusta Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden turvaamisesta. Matalaan verokantaan ja laajaan veropohjaan perustuvaan yritysverojärjestelmään sopii huonosti erilaiset ylimääräiset vähennykset, kuten koulutusvähennys. Yksittäiset poikkeukset normaalista verojärjestelmästä ovat myös hallinnollisesti raskaita. Ilmeistä myös on, että koulutusvähennys ei ole saavuttanut tavoitteitaan. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa koulutusvähennyksestä luopumista. Työryhmä katsoo, että verotuksen kautta työntekijöiden koulutusmahdollisuuksia voitaisiin edistää koulutusvähennystä tehokkaammin selkeyttämällä työnantajan tarjoaman koulutuksen verotuskohtelua.

Työryhmä ehdottaa, että verotuskohtelun selkiyttämiseksi tuloverolakiin lisättäisiin nimenomainen säännös **työnantajan tarjoaman koulutuksen** verovapaudesta työntekijän verotuksessa. Samalla verovapautta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaisi kaikenlaisen työnantajan intressissä tapahtuvan koulutuksen, myös peruskoulutuksen.

Käytännössä työnantajan intressissä tapahtuvalla koulutuksella tarkoitettaisiin sitä, että koulutusta voitaisiin pitää hyödyllisenä työntekijän työtehtävien kannalta. Verovapaita matkakustannusten korvauksia ei voisi kuitenkaan maksaa perustutkinnon suorittamisesta johtuvista matkoista. Koulutuskustannusten vähennyskelpoisuuteen työntekijän omassa verotuksessa ei ehdoteta muutoksia.

Työryhmän ehdottamien muutosten vaikutukset verotuloihin ja tulonjakoon

Alla olevassa taulukossa 9 esitetään arvio työryhmän ehdotusten vaikutuksista verotuloihin. Taulukon 9 verotuottovaikutusarviot ovat staattisia.

Taulukko 9. Arvio työryhmän ehdottamien muutosten vaikutuksista verotuloihin, miljoonaa euroa

	Valtio ml. Yle	Kunnat	Seura- kunnat	Kela	Yhteensä
Osinkoverotus	79	187	10	12	288
Ansiotuloverotus	-254	0	0	0	-254
Koulutusvähennyksen poistaminen	10	0	0	0	10
YHTEENSÄ	-165	187	10	12	44

Työnantajan tarjoaman koulutuksen verotusta koskevan ehdotuksen verotuottovaikutuksesta ei voida esittää määrällistä arviota. Voidaan kuitenkin arvioida, että se on pieni muiden työryhmän ehdotusten verotuottovaikutuksiin verrattuna.

Osinkoverotusta ja ansiotuloverotusta koskevien ehdotusten yhteisvaikutus tulonjakoon olisi staattisesti tuloeroja kaventava. Ehdotukset kaventaisivat tuloeroja noin 0,05 prosenttiyksikköä Gini-kertoimella mitattuna. Koulutusvähennyksen poistamisen ja työnantajan tarjoaman koulutuksen verotuksen muutosten osalta tulonjakovaikutusarviota ei voida esittää.

Osinkoveromuutoksiin liittyy käyttäytymisvaikutuksia, joilla voidaan katsoa olevan välittömiä vaikutuksia verotuloihin ja tulonjakoon. Osinkoveromuutosten takia osingonjaon arvioidaan vähenevän, mikä supistaa veropohjia ja verotuloja ja muuttaa tulonjakoa.

LÄHDELUETTELO

- Abramovsky, L., R.Griffith, H. Miller (2017). Domestic Effects of Offshoring High-skilled Jobs: Complementarities in Knowledge Production. *Review of International Economics*, 25(1), 1-20.
- Agell, J., P. Englund, J. Södersten (1995): Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform. *Bilaga 1, Statens offentliga utredningar 1995: 104, Stockholm*.
- Aghion, P., P. Howitt (1992): A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica* 60, no. 2: 323-351.
- Aghion, P., U. Akcigit, J. Fernández-Villaverde (2012): Optimal Capital versus Labor Taxation with Innovation-led Growth. NBER Working Paper No. 19086. *National Bureau of Economic Research*.
- Akerlof, G. (1970): The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli (2005): Regulation and Investment. *Journal of the European Economic Association*, June 2005, 3: pp.791-825.
- Auerbach, A. (1979): Wealth maximization and the cost of capital. *Quarterly Journal of Economics* 94, 433–436.
- Baker, S., N. Bloom ja S. Davis. (2015). Measuring economic policy uncertainty. *Forthcoming, Quarterly Journal of Economics*.
- Banks, J., P. Diamond (2008): The Base for Direct Taxation. *In The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design, edited by James A. Mirrlees et al., chap. 6. Oxford: Oxford: Oxford University Press, 548-648*.
- Bloom, N., R. Griffith, J. Van Reenen (2002): Do R&D Tax Credits Work? Evidence from a Panel of Countries 1979 – 1997. *Journal of Public Economics*, Vol. 85, No. 1, 1-31.
- Blundell, R. (2016): Coase Lecture – Human Capital, Inequality and Tax Reform: Recent Past and Future Prospects. *Economica* 83, 201 – 218.
- Blundell, R., M. Costa-Dias, C. Meghir, J. Shaw (2013): Female labour supply, human capital and welfare reform. *NBER Working Paper no. 19007*.
- Boadway, R., S. Bruce (1992): Problems with Integrating Corporate and Personal Income Taxes in an Open Economy. *Journal of Public Economics* 48, 39–66.

Bornmalm-Jardelöw, G. (1988): Högre utbildning och arbetsmarknad. *Doktorsavhandling, national-ekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.*

Bond, S., M. Devereux, A. Klemm (2007): The Effects of Dividend Taxes on Equity Prices: A Re-examination of the 1997 U.K. Tax Reform. *IMF Working Paper 204.*

Bond, S., J. Xing (2015): Corporate taxation and capital accumulation: Evidence from sectoral panel data for 14 OECD countries. *Journal of Public Economics 130, 15–31.*

Chamley, C. (1986): Optimal Taxation of Capital Income in a General Equilibrium with Infinite Lives, *Econometrica 54, 607–622.*

Chetty, R. (2012): Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply. *Econometrica, Vol. 80, No. 3, 969 – 1018.*

Devereux, M., L. Liu ja S. Loretz (2013). The elasticity of corporate taxable income: New evidence from UK tax records. *American Economic Journal: Economic Policy, 6(2): 19–53.*

de Mooij, R., M. Devereux (2009): Alternative Systems of Business Tax in Europe: An applied analysis of ACE and CBIT Reforms. *Taxation Papers, Working Paper 17, European Commission.*

de Mooij, R., M. Devereux (2011): An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU. *International Tax and Public Finance 18, 93–120.*

de Mooij, R., S. Ederveen (2008): Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings. *Oxford Review of Economic Policy 24, 680–697.*

de Mooij, R., M. Keen, M. Orihara (2013): Taxation, Bank Leverage, and Financial Crises. *IMF Working Paper WP/13/48.*

Dharmapala (2014): What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature. *Fiscal Studies 35, 421–448.*

Dharmapala, D. (2016): The economics of corporate and business tax reform. *Working Papers 1604, Oxford University Centre for Business Taxation.*

Didier, T., Levine, R. ja Schmukler, S. (2014): Capital Market Financing, Firm Growth, and Firm Size Distribution. *NBER Working Paper No. 20336. National Bureau of Economic Research.*

Direktiiviehdotus yhteisestä yhteisöveropohjasta (COM(2016) 685 final).

Direktiiviehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) (COM(2016) 683 final).

Edin, P-A, B. Holmlund (1993): Avkastning och efterfrågan på högre utbildning. *Ekonomisk Debatt*, vol 21, 31 – 45.

Einiö, E. (2013): Innovaatioiden tukeminen kannattaa. *VATT Policy Brief 1-2013*.

Eerola, E. (2010): Verotus ja talouskasvu. *Talous & Yhteiskunta 2/2010*.

ETH Zürich (2016): KOF Index of Globalization.

Euroopan komissio (2014): A Study on R&D Tax Incentives. *Final Report. Working Paper No. 52/2014. Taxation Papers*.

Euroopan komissio (2016): *Taxation Trends in the European Union. Julkaisu - DG TAXUD*

Euroopan komission pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma (COM(2015) 468 final).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan unionin oikeudenmukainen ja tehokas yhtiöverojärjestelmä: viisi keskeistä toiminta-alaa (COM(2015) 302 final).

Eurostat: Europe 2020 indicators - research and development. *Eurostat Statistics Explained*.

Fredriksson, P. (1994): The Demand for Higher Education in Sweden: *Theory and Evidence. Working Paper 1994:14, Department of Economics, Uppsala University*.

Gao, X., J. Ritter, Z. Zhu (2012): Where Have All the IPOs Gone? *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 48, No. 6 (December 2013), pp. 1663-1692.

Gentry, W. M. (2007): A review of the evidence on the incidence of the corporate income tax. *OTA Paper 101, Office of Tax Analysis, U.S. Department of the Treasury, Washington, D.C., December 2007*.

Georghiou, L., K. Smith, O. Toivanen, P. Ylä-Anttila (2003): Evaluation of the Finnish Innovation Policy Support System. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 5/2003*.

Gravelle, J. (2013): Corporate tax incidence: review of general equilibrium estimates and analysis. *National Tax Journal*, 66(1), 185.

Griffith, R., R. Harrison, J. Van Reenen (2006): How special is the special relationship? Using the impact of US R&D spillovers on UK firms as a test of technology sourcing. *The American Economic Review*, 96(5), 1859-1875.

Griffith, R., J. Hines, P.B. Sørensen (2010): International Capital Taxation, *Teoksessa Mirrlees, James et al. (eds.) Dimensions of Tax design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies and the Oxford University Press.*

Griffith, R., H. Miller, M. O'Connell (2014): Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics* 112, 12 - 23.

Harju, J. (2013): Essays on taxation – Evidence from tax reforms. *VATT-julkaisut* 64.

Harju, J., S. Kari, A. Koivisto, T. Kuusi, T. Matikka, N. Määtänen, M. Pajarinen, O. Ropponen, P. Rouvinen, T. Valkonen (2017): Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja* 6/2017. (VATT/Etla-selvitys)

Harju, J., T. Matikka (2016a): Business owners and income-shifting: Evidence from Finland. *Small Business Economics*, 46(1): 115–136.

Harju, J., T. Matikka (2016b). The Elasticity of Taxable Income and Income-shifting: What is "Real" and What is Not? *International Tax and Public Finance*, 23(4): 640–669.

Heckman, J., P. Carneiro (2003): Human Capital Policy. *IZA Discussion paper series*, No. 821.

Holmström, B., S. Korkman, M. Pohjola (2014): Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomen-talouskriisin-luonne-ja-kasvun-edellytykset (viitattu 26.1.2017).

Hukkinen, J., L. Kajanoja, E. Kerola, P. Mäki-Fränti, P. Pylkkönen (2015): Mistä investointien vaikeus johtuu? *Raportti talousneuvostolle* 13.10.2015 – Suomen Pankki.

Hyytinen, A., M. Pajarinen (2003): Small business finance in Finland: A descriptive study. *In Hyytinen, A. and Pajarinen, M. (eds) Financial Systems and Firm Performance: Theoretical and Empirical Perspectives. ETLA B: 200, 203-204. Helsinki: Taloustieto Ltd.*

IBFD: IBFD -verotietokanta.

Imai, S., M.P. Keane (2004). Intertemporal labor supply and human capital accumulation. *International Economic Review*, 45(2), 601-641.

Itkonen, J., M. Obstbaum (2016): Pitkän aikavälin kasvu tuottavuuden ja työllisyyden näkökulmasta. *Euro ja talous* 5/2016 – Suomen Pankki.

- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys, L. Vartia (2008): Tax and Economic Growth. *OECD Economics Department Working Paper No. 620*.
- Joint Committee on Taxation (2015): Economic Growth and Tax Policy. *Staff Paper, JCX-47-15*.
- Judd, K. (1985): Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model. *Journal of Public Economics* 28, 59 - 83.
- Kari, S., O. Ropponen (2016): Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin. *VATT-muistiot 53/2016*.
- Keane, M.P (2011): Labor supply and taxes: A survey. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 961-1075.
- Keuschnigg, C., Dietz, M. (2007): A growth-oriented dual income tax. *International Tax and Public Finance* 14, 191–221.
- Kinnunen, H., P. Mäki-Fränti, E. Newby, S. Orjasniemi, J. Railavo (2012): Suomen talouden pitkän aikavälin kasvuennuste. *Euro ja Talous 3/2012- Suomen Pankki*.
- Kotlikoff, L. (2014): It's time to eliminate the US corporate income tax. *Article 14.1.2014 – Voxeu.org*.
- Kuusi, T., M. Pajarinen, P. Rouvinen, T. Valkonen (2016): Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa. *Etla Raportit No 51*. <http://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-51.pdf>
- Lokshin, B., P. Mohnen (2010): How effective are level-based R&D tax credits? Evidence from the Netherlands. Working Paper 2010-040. UNU-Merit.
- Louhivuori, V. (2014): Pienten ja keskisuurten yritysten rahoitus Suomessa. *VATT-muistio 37*.
- Löfgren, M., ja H. Hellsten (2016): Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2016*.
- Maliranta, M. (2015): Työn tuottavuus ja talouspolitiikka. *Kolumni 6.10.2015 – Etla*.
- Mankiw, G., M. Weinzierl, D. Yagan (2009): Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives* 23(4): 147-174.

Matikka, T. (2014a): Essays on behavioral responses to income taxes. *VATT Publications 68*.

Matikka, T. (2014b): Taxable Income Elasticity and the Anatomy of Behavioral Response: Evidence from Finland. *VATT Working Papers 55/2015*.

Meghir, C., D. Phillips (2010). Labour supply and taxes. *Dimensions of tax design: The Mirrlees review, 202-74*.

Melolinna, M. (2010): Euroalueen ja Suomen tuotantokuilu. *BoF Online 4/2010 – Suomen Pankki*.

Mykkänen, K. (2005): Miksi yhteisöveron tuotto moninkertaistui 1990-luvulla? *VATT-muistioita 67/2005*.

Määttänen, N., O. Ropponen (2014): Listaamattomien osakeyhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit. *Etla-raportit 40/2014*.

Määttänen, N., O. Ropponen (2016): Listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus, tuotantopanosten allokaatio ja tuottavuus. *Etla-raportit 56/2016*.

Nasdaq: Tilastot.

Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164: annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

NOU (2014): Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. *Norges offentlige utredninger, 2014:13,Oslo*. (Scheel-komitea)

Obstbaum, M. (2016): Väestörakenteen muutos vähentää työvoimaa ja työllisten määrää. *Euro ja Talous 3/2016- Suomen Pankki*.

OECD (2015): OECD/G20 BEPS Project. <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>.

OECD (2016): OECD Economic Outlook. *No.100, 11/2016*.

OECD (2016): Economic Survey of Finland.

OECD: Innovation statistics and Indicators.

OECD: Statistics.

OECD: Tax Database

OECD: Tax Incentive Indicators.

Pohjola, M. (2009): Työn tuottavuus talouskasvun lähteenä. *Esitys*: https://www.stat.fi/ajk/tapahtumia/2009-09-30_pohjola.pdf.

Pohjola, M. (2012): Taloustiedettä ja politiikkaa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2012.

Pärnänen, A., H. Sutela (2014): Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013. *Tilastokeskuksen julkaisu*.

Razin, A., E. Sadka (1991): Efficient Investment Incentives in the Presence of Capital Flight. *Journal of International Economics*, 31, 171-181.

Ritter, J. (2013): Re-energizing the IPO market. Chapter 4, pp. 123-145, in *Restructuring to Speed Economic Recovery* edited by Martin Neil Bailey, Richard J. Herring, and Yuta Seki, *Brookings Press*, 2013.

Rouvinen, P. (2016): Research & Innovation Policy: Finland in the Age of Austerity. *Esitys TEM/OECD-seminaarissa 1.12.2016: "The Role of R&D in Fostering Economic Performance: Lessons from Research and Implications for Finland"*.

Sinn, H-W. (1991): The vanishing Harberger triangle. *Journal of Public Economics* 45, 271-300.

Sørensen, P.B. (2005): Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance* 12, 777-801.

Sørensen, P.B. (2010): Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges. *Report to the expert group on public economics 2010:4. Regeringskansliet, Ministry of Finance*.

SOU (2014): neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Slutbetänkande afv Företagsskattekommitén. *Statens offentliga utredningar 2014:40. Stockholm.* (Företagsskattekomittén)

Stiglitz, J., A. Weiss (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*. Vol. 71, No. 3 (Jun., 1981), pp. 393-410.

Straub, L. & I. Werning (2014): Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited. *NBER Working Paper No. 20441. National Bureau of Economic Research*.

Suomen Pankki (2015): Yritysrahoituskysely. <https://www.suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/julkaisut/selvitykset-ja-raportit/yritysrahoituskysely/>

Södersten, J. (1989): *The Investment Fund System Reconsidered. Scandinavian Journal of Economics* 91, 671–687.

Takalo, T. (2012): Rationales and instruments for public innovation policies. *Journal of Reviews on Global Economics* 1: 157–167.

Takalo, T. (2014): Innovaatiopolitiikan haasteet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2014.

Tanayama, T., P. Ylä-Anttila (2009): Verokannustimet innovaatiopolitiikan välineenä. *Keskustelunaiheita No. 1189 – ETLA*.

Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus valtion talousarviossa

Tilastokeskus: Tutkimus- ja kehittämistoiminta -tilasto

Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpidon tilastot.

Tilastokeskus: Verot ja veronluonteiset maksut -tilasto.

Toivanen, O., L. Väänänen (2011): Education and Invention. *CEPR Discussion Papers* 8537.

Valkonen, T., E. Kauppi, P. Suni (2014): Simulointeja yhteisöveron alennuksen dynaamisista vaikutuksista Suomessa. ETLA Raportit No 41. <http://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-41.pdf> (11.12.2014).

Valtioneuvoston kanslia (2015): Hallituksen vuosikertomus 2014. *Hallituksen julkaisusarja* 1/2015.

Valtioneuvoston kanslia (2015): 58 askelta kasvuun. Yritystoimintahankkeen loppuraportti. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* (9/2015).

Valtioneuvoston kanslia (2016): Hallituksen vuosikertomus 2015. *Hallituksen julkaisusarja* 3/2016.

Valtiovarainministeriö (2010a): Verotuksen kehittämissuunnitelman väliraportti. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 35/2010. (Hetemäen työryhmän väliraportti).

- Valtiovarainministeriö (2010b): Verotuksen kehittämissryhmän loppuraportti. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010*. (Hetemäen työryhmän loppuraportti).
- Valtiovarainministeriö (2012): Pääomamarkkinat ja kasvu. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2012*.
- Valtiovarainministeriö (2013): Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2013*.
- Valtiovarainministeriö (2016): Taloudellinen katsaus, talvi 2016. *Valtiovarainministeriön julkaisu 42a/2016*.
- VATT (2013): Hyvän veropolitiikan periaatteet. *VATT-analyysi. VATT-Julkaisut 63*.
- Verohallinto: Verotulojen kehitys -tilasto. *Verohallinnon tilastoja*.
- Verohallinto: Verohallinnon tilastotietokanta.
- Veugelers, R., K. Aiginger, D. Breznitz, C. Edquist, G. Murray, G. Ottaviano, A. Hyytinen, A. Kangasharju, M. Ketokivi, T. Luukkonen, M. Maliranta, M. Maula, P. Okko, P. Rouvinen, M. Sotarauta, T. Tanayama, O. Toivanen, P. Ylä-Anttila (2009): Evaluation of the Finnish National Innovation System -Policy. *Raportti, Taloustieto Oy, Työ- ja elinkeinoministeriön puolesta*.
- Viitamäki, H. (2015): Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? *VATT Muistiot 50*.
- Witting, Mika (2014): Suomen sijoittuminen kansainvälisessä koulutusvertailussa riippuu tarkastelutavasta. *Hyvinvointikatsaus 3/2014, 9–14*.
- World Economic Forum (2012): The Global Competitiveness Report 2012-2013. *World Economic Forum, Geneva*.
- Yagan, D. (2015): Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review, 2015, 105(12), 3531-3563*.
- Ylhäinen, I., P. Rouvinen, T. Kuusi (2016): Katsaus yksityisen t&k-toiminnan ja sen julkisen rahoituksen vaikuttavuuteen. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2016*.
- Zwick, E., J. Mahon (2016): Tax Policy and Heterogenous Investment Behavior. *Forthcoming; American Economic Review*.

Liite 1

Yritysverojärjestelmistä eräissä valtioissa¹

Seuraavassa on kuvattu yleisellä tasolla Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron, Saksan, Ranskan, Ison-Britannian ja Belgian yritysverojärjestelmiä.

Ruotsi

Yritysten saamat tulot ovat laajasti veronalaisia Ruotsissa. Liiketoimintaan liittyvien osakkeiden luovutusvoitot on säädetty verovapaiksi. Myös osinkotulot ovat lähtökohtaisesti verovapaita silloin, kun kyse on listaamattoman yhtiön jakamasta osingosta. Listattujen yhtiöiden osalta edellytyksenä on 10 prosentin omistusosuus ja 12 kuukauden omistusaika.

Liiketoimintaan liittyvät menot ovat laajasti vähennyskelpoisia. Lainojen korot ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia. Etuyhteisyrittäjiltä saatujen lainojen korkojen vähennyskelpoisuutta on kuitenkin rajoitettu.

Ruotsissa on käytössä niin sanottu jaksotusvaraus (periodiseringsfond), jolla yhtiö voi pienentää verotettavan tuloksen määrää siirtämällä osan veronalaisesta tulostaan niin sanottuun jaksotusrahastoon. Jaksotusvarauksen enimmäismäärä on 25 prosenttia verovuoden veronalaisesta tulosta². Rahastoon siirretty tulo on siirrettävä takaisin verotettavaan tuloon kuuden vuoden kuluessa tai viimeistään kun elinkeinotoiminta lopetetaan. Juridisten henkilöiden osalta lasketaan jaksotusrahastossa olevalle määrälle valtion viitekorkoon perustuvaa korkoa. Koron määrä on 72 prosenttia verovuotta edeltävän vuoden marraskuun valtion viitekorosta. Verovuoden korko lasketaan jaksotusrahastossa verovuoden alussa olevalle määrälle, ja lisätään kyseisen vuoden veronalaiseen tuloon. Tekemällä varauksen yritys voi lykätä veronmaksua enintään kuudella vuodella.

¹ Tiedot perustuvat muun muassa IBFD-tietokannassa esitettyihin tietoihin eri valtioiden yritysverojärjestelmistä.

² Yksityisen elinkeinonharjoittajan ja henkilöyhtiössä (handelsbolag) osuudenomistajana olevan luonnollisen henkilön osalta jaksotusvarauksen enimmäismäärä on 30 prosenttia.

Ruotsissa koneiden ja kaluston hankintameno poistetaan yleensä kirjanpidon mukaisesta poistomenetelmää noudattaen (räkenskapsenlig avskrivning). Poisto tehdään yhtenä eränä irtaimen käyttöomaisuuden yhteenlasketusta poistamatta olevasta hankintamenoista. Verovuoden aikana luovutetun omaisuuden luovutushinta vähennetään ja hankitun omaisuuden hankintameno lisätään menojäännökseen. Pääsääntönä on, että poisto on 30 prosenttia menojäännöksestä. Verovelvollinen voi halutessaan soveltaa vaihtoehtoista sääntöä, jonka mukaan poisto voidaan tehdä hyödykkeiden hankintamenoista lasketavan 20 prosentin tasapoiston määräisenä, jos näin laskettu poisto on enemmän kuin 30 prosenttia menojäännöksestä. Kirjanpidon mukaiselle poistomenetelmälle vaihtoehtoinen on jäännösarvopoistomenetelmä (restvärdeavskrivning), joka ei ole sidoksissa kirjanpidon poistoihin. Menetelmä on yleisesti ottaen sama kuin kirjanpidon mukaisessa menetelmässä, mutta poiston enimmäismäärä on 25 prosenttia irtaimen käyttöomaisuuden jäännösarvosta.

Aineettoman omaisuuden hankintameno poistoihin sovelletaan samoja säännöksiä kuin koneisiin ja kalustoon. Rakennusten hankintameno vähennetään tasapoistoina vuotuisen poistoprosentin määräytyessä taloudellisen käyttöajan mukaan. Vuonna 2016 rakennusten poistoprosentit vaihtelivat 2–5 prosentin välillä. Esimerkiksi teollisuusrakennusten poistoprosentti oli lähtökohtaisesti neljä.

Verovuoden tappiot voidaan hyödyntää tulevien vuosien voittoja vastaan ilman aikarajoitusta. Omistajanvaihdostilanteisiin sisältyy kuitenkin eräitä tappioiden käyttörajoituksia.

Norja

Myös Norjassa yritysten saamat tulot ovat laajasti veronalaisia. Osinkotulot ovat yleensä 97 prosenttisesti verovapaita tai, jos vastaanottava yhtiö omistaa 90 prosenttia osinkoa jakavasta yhtiöstä, 100 prosenttisesti verovapaita. Osinkotulojen osalta on erityisiä säännöksiä koskien osinkoja matalan verotuksen valtiosta tai ETA:n ulkopuolisesta valtiosta. Luovutusvoittojen osalta on mahdollista lykätä voiton tulouttamista myöhempään verovuoteen tietyn edellytyksin. Osakkeiden luovutusvoitot ovat lähtökohtaisesti verovapaita, jos luovutettava yhtiö sijaitsee Norjassa tai ETA-valtiossa. ETA:n ulkopuolisissa valtioissa sijaitsevien yhtiöiden osalta sovelletaan lähtökohtaisesti luovutusvoittoverovapautta, jos omistusosuus- ja -omistusaikavaatimukset täyttyvät.

Tavanomaiset liiketoiminnan menot ovat yleensä vähennyskelpoisia verotuksessa. Korkomenot ovat vähennyskelpoisia, mikäli niihin ei tule sovellettavaksi korkovähennysoikeuden rajoitussäännös. Varaukset eivät ole yleensä ottaen vähennyskelpoisia.

Norjassa eri hyödykeryhmille on vahvistettu maksimipoistot, jotka perustuvat mahdollisimman tarkoin taloudellisiin poistoihin. Jos kyse on hyödykkeestä, joka ei kuulu mihin-

kään erikseen luetelluista poistoryhmistä, hankintameno poistetaan taloudellisena käyttöaikana.

Esimerkiksi toimistokoneet ja –laitteet poistetaan enintään 30 prosentin jäännösarvopoistoin ja kuorma-autot, perävaunut, linja-autot ja taksit 20 prosentin jäännösarvopoistoin. Henkilöautojen, traktoreiden, koneiden ja kaluston, työkalujen ynnä muiden vastaavien enimmäispoistoprosentti on 20. Edellä mainitut hyödykkeet poistetaan ryhmäkohtaisesti. Yhteenlaskettuun hankintamenuon lisätään verovuonna hankitun kyseessä olevaan ryhmään kuuluvien hyödykkeiden hankintamenu, vähennettynä verovuonna luovutettujen hyödykkeiden luovutushinnalla tai kirja-arvolla. Verovelvollinen voi kuitenkin halutessaan tulouttaa saamansa luovutushinnan samana vuonna. Jos yksittäisen ryhmän menojäännös pienenee alle 15 000 Norjan kruunun, se voidaan poistaa kokonaan.

Alukset, porauslautat ynnä muut vastaavat käyttöomaisuushyödykkeet poistetaan enintään 14 prosentin jäännösarvopoistoin ja lentokoneet 12 prosentin jäännösarvopoistoin. Sähkövoimalat, tietyt sähkön jakeluun käytettävät laitteet ja sähkötekniset sähköntuotantoon käytettävät laitteet poistetaan enintään 5 prosentin jäännösarvopoistoin. Nämä hyödykkeet poistetaan hyödykekohtaisesti.

Tehtaat, ravintolat ja hotellit poistetaan yleensä enintään 4 prosentin jäännösarvopoistoin. Toimistorakennusten enimmäispoistoprosentti on 2. Tavaramerkit ja patentit poistetaan tasapoistoin taloudellisena vaikutusaikanaan. Hankittu goodwill poistetaan enintään 20 prosentin suuruisin jäännösarvopoistoin.

Tappiot ovat vähennyskelpoisia seuraavien vuosien voitoista ilman aikarajoitusta. Yhtiötä purettaessa tappio voidaan vähentää myös kahden edellisen vuoden voitosta (niin sanottu carry back –menetelmä). Omistajanvaihdokset tai yritysjärjestelyt eivät vaikuta tappioiden vähennysoikeuteen, jollei ole todennäköistä, että toimen tarkoituksena oli tappioiden hyväksikäyttö.

Tanska

Yrityksen saamat tulot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Osinkotulo on yleensä verovapaata, jos se on saatu tytäryhtiöosakkeista (omistusosuusvaatimus 10 prosenttia) tai se on saatu yhtiöstä, joka täyttää konsernin yhteisverotuksen edellytykset. Listaamattomasta yhtiöstä saadusta niin sanotusta portfolio-osingosta veronalaista on 70 prosenttia. Edellä määritellyistä tytäryhtiöosakkeista, konsernin yhteisverotuksen edellytykset täyttävien yhtiöiden osakkeista ja listaamattomista portfolio-osakkeista saadut luovutusvoitot ovat verovapaata.

Tavanomaiset liiketoimintaan liittyvät menot ovat vähennyskelpoisia. Korkokulut voidaan vähentää verotuksessa, mikäli korkovähennysoikeuden rajoitussäännös tai alikapitalisointisäännös ei rajoita korkojen vähentämistä.

Tanskassa koneet ja kalusto sekä alukset alle 20 bruttotonnia poistetaan yhtenä eränä menojäännöspoistona. Vuotuisen poiston määrä voi olla enintään 25 prosenttia menojäännöksestä. Menojäännös muodostuu poistamattomasta hankintamenosta verovuoden alkaessa lisättyä verovuonna hankittujen hyödykkeiden hankintamenolla ja vähennettynä luovutettujen hyödykkeiden myyntihinnoilla. Eräiden alusten, kokoluokaltaan vähintään 20 bruttotonnia ja joita käytetään kaupallisesti matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen, enimmäispoisto on 12 prosenttia. Uusista rakennetuista aluksista voidaan tehdä ensimmäisenä vuonna 20 prosentin poisto. Koneiden, kaluston ja alusten myynnistä syntynyt tappio voidaan vähentää myyntivuonna. Jos menojäännöksen määrä vähenee pienemmäksi kuin 12 300 Tanskan kruunua, se voidaan poistaa kokonaan.

Vuodesta 2008 Tanskassa on sovellettu uusia poistosäännöksiä sellaisiin omaisuuseriin, joiden osalta 25 prosentin poisto ei vastaa taloudellista käyttöikää. Näitä erillisillä poistotileillä poistettavia ovat esimerkiksi eräät kokoluokaltaan 20 bruttotonnia suuremmat alukset, lentokoneet ja liikuteltava rautatiekalusto sekä sähkön ja lämmön tuotantokalusto eräissä tilanteissa, vedenottolaitteet ja jätevesilaitteet. Edellä mainitut poistetaan 15 prosentin jäännösarvopoistoin. Sähkön, lämmön, öljyn, kaasun, veden ja jäteveden kuljettamiseen, varastointiin ja jakeluun tarkoitettujen laitteiden, radio-, TV- ja teleliikennelähetykseen tarkoitettujen laitteiden ja kiinteiden rautatietarvikkeiden enimmäispoistoprosentti on 7.

Rakennukset poistetaan yleensä 4 prosentin tasapoistoin 25 vuodessa. Toimistorakennukset eivät ole poistokelpoisia, jolleivät ne ole yhteydessä poistokelpoiseen rakennukseen. Hankittu goodwill voidaan poistaa seitsemässä vuodessa tasapoistoin. Hankittu tietotaito, tavaramerkit, patentit ja muu vastaava aineeton oikeus voidaan poistaa seitsemässä vuodessa tasapoistoin. Silloin kun tietotaito tai patentti on hankittu liiketoimintakaupan yhteydessä, voidaan hankintameno poistaa kerralla hankintavuonna.

Tappioiden käyttöä on Tanskassa rajoitettu määrällisesti. Verovuoden voitosta saadaan vähentää aikaisempien vuosien tappioita miljoonaa euroon (7 852 miljoonaa tanskan kruunua) asti ja tämän ylittävältä osalta 60 prosenttia voitosta voidaan kattaa aikaisempien vuosien tappioilla. Omistajanvaihdostilanteisiin liittyy eräitä tappioiden käyttöoikeusrajoituksia.

Viro

Virossa sekä yhtiöverotuksessa että ansiotuloverotuksessa sovelletaan 20 prosentin suurista tasaveroa. Yhtiö ei ole verovelvollinen nettotuloksestaan, vaan vain siitä voitosta, joka jaetaan osakkaalle. Yhtiölle määrättävän veron määrä on 20/80 eli 25 prosenttia, jolloin

veron määrä vastaa 20 prosenttia bruttomäärästä (voitonjako + voitontuloon kohdistuva vero). Yhtiölle määrätään vero myös eräistä piilevinä voitontuloina pidettävistä eristä, joita ovat luontaisedut, lahjat, lahjoitukset, edustusmenot, siirtohinnoittelusäännösten mukaan tehtävät verotettavan tulon oikaisut sekä menot, joita ei katsota liiketoiminnan menoiksi. Näistä eristä vero maksetaan sinä vuonna, kun etu annetaan.

Saajaa ei veroteta osinkotulosta. Yhtiön voitton jakoon kohdistuu siten pelkästään yhtiön maksama vero. Yhtiöiden välinen ketjuverotus poistetaan, jos yhtiö jakaa osinkoa, jonka se on saanut osinkona vähintään 10 prosenttisesti omistamaltaan tytäryhtiöltä. Yhtiön jakaessa osinkoa tytäryhtiöltä saatua osinkoa ei lueta veron perusteeseen. Poikkeuksena ovat muun muassa tilanteet, jossa tytäryhtiö sijaitsee matalan verotuksen valtiossa.

Koska vero määräytyy voittonjako ja piilevinä voitontuloina pidettävien erien perusteella, Virossa ei ole esimerkiksi verotuksessa poistosäännöksiä. Myöskään aiempien vuosien tappioilla ei ole merkitystä verotuksessa. Tappiot sinänsä vähentävät yhtiön voitontulokoitoisten varojen määrää.

Saksa

Yrityksen saamat tulot katsotaan yleensä kokonaisuudessaan elinkeinotuloksi. Verotettavan tuloksen laskenta pohjautuu tilinpäätökseen, jonka mukaiseen tulokseen tehdään eräitä oikaisuja. Osinkotulot ja osakkeiden luovutusvoitot ovat lähtökohtaisesti verovapaita (osinkotulojen osalta 10 prosentin omistusosuusvaatimus) kuitenkin siten, että saatuun tuloon katsotaan kohdistuvan vähennyskelpottomia menoja 5 prosenttia. Näin ollen osinkotulot ja osakkeiden luovutusvoitot ovat edellytysten täytyessä 95 prosenttisesti verovapaita.

Liiketoiminnassa syntyneet menot ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia. Myös korkomenot ovat vähennyskelpoisia sikäli kuin korkovähennysoikeuden rajoitussäännös ei estä korkojen vähentämistä. Kirjapidossa tehdyt pakolliset varaukset ovat verotuksessa yleensä vähennyskelpoisia.

Kuluvan käyttöomaisuuden hankintamenot poistetaan lähtökohtaisesti soveltaen tasapoistomenetelmää. Yleiset tasapoistoprosentit ovat seuraavat:

- koneet 6—10 prosenttia
- toimistolaitteet 12,5 prosenttia
- toimistokalusteet 8—10 prosenttia
- tietokoneet 33,3 prosenttia
- autot, kuorma-autot ynnä muut sellaiset 11—16 prosenttia.

Väliaikaisesti jäännösarvopoisto sallittiin niille hyödykkeille, jotka hankittiin vuosina 2009—2010. Jäännösarvopoistoprosentti oli tuolloin enintään 2,5-kertainen vastaavaan sallittuun tasapoistoprosenttiin verrattuna, enintään kuitenkin 25 prosenttia. Irtaimen käyttöomaisuuden osalta voidaan käyttää myös muuta menetelmää, kuten substanssi-poistomenetelmää, jos se on taloudellisesti perusteltua.

Teollisuusrakennukset poistetaan yleensä 3 prosentin vuotuisin tasapoistoin. Aineettomat oikeudet poistetaan tasapoistoin taloudellisena vaikutusaikanaan. Hankittu goodwill poistetaan tasapoistoin 15 vuodessa.

Tappioiden käyttömahdollisuuksia on rajoitettu Saksassa määrällisesti. Verovuoden voitoista voidaan vähentää aikaisempien vuosien tappioita miljoonaan euroon asti ja tämän ylittävältä osalta 60 prosenttia voidaan kattaa aikaisempien vuosien tappioilla. Tappioiden käyttöoikeutta on rajoitettu omistajanvaihdostilanteissa. Saksassa sallitaan myös niin sanottu tappioiden carry back yhdelle edeltävälle verovuodelle siten, että tappioita voidaan siirtää käytettäväksi edelliselle verovuodelle enintään miljoona euroa.

Ranska

Verotettavan tuloksen laskenta perustuu tilinpäätökseen, jota oikaistaan tietyillä erillä. Tulot ovat laajasti veronalaisia. Yhtiön saamiin osinkotuloihin ja osakkeiden luovutusvoittoiin voi tulla sovellettavaksi verovapaus kuitenkin siten, että osaan sanotuista tulosta katsotaan kohdistuvan vähennyskelpottomia menoja. Näin ollen osinkotuloista vain 95 prosenttia on verovapaata, mikäli verovapauden edellytykset täyttyvät. Osakkeiden luovutusvoitot ovat vastaavasti 88 prosenttisesti verovapaita edellytysten täytyessä.

Tavanomaiset liiketoiminnan menot ovat vähennyskelpoisia verotuksessa. Korkomenot ovat vähennyskelpoisia, jollei niihin tule sovellettavaksi korkovähennysoikeuden rajoitussäätely. Kirjanpidossa tehdyt varaukset ovat yleensä vähennyskelpoisia.

Ranskassa poistot perustuvat taloudelliseen käyttöaikaan. Poistomenetelmänä on lähtökohtaisesti tasapoisto. Esimerkkejä kuluvan käyttöomaisuuden yleisesti hyväksytyistä tasapoistoprosenteista:

- kaupalliset rakennukset 2—5 prosenttia
- teolliset rakennukset 5 prosenttia
- toimistorakennukset 4 prosenttia
- toimistolaitteet 10—20 prosenttia
- koneet ja laitteet 10—20 prosenttia
- autot ja rekat 20—25 prosenttia
- lentokoneet 12,5 prosenttia.

Sovellettu käyttöikä ei saa poiketa liiaksi, yli 20 prosenttia, yleisesti sovelletusta käytännöstä. Jäännösarvopoistoa voidaan soveltaa rajoitetusti tiettyihin käyttöomaisuushyödykkeisiin. Tällöin poiston enimmäismäärä on tasapoistoprosentti kerrottuna kertoimella, joka määräytyy taloudellisen käyttöiän perusteella: kerroin 1,25 (käyttöikä 3—4 vuotta), 1,75 (käyttöikä 5—6 vuotta) ja 2,25 (käyttöikä 6 vuotta tai enemmän). Vain ne patentit ja tavaramerkit, joiden arvon voidaan osoittaa lakkaavan tietyn ajankohdan jälkeen, ovat poistokelpoisia. Sama koskee goodwilliä.

Tappioiden käyttömahdollisuuksia on Ranskassa rajoitettu määrällisesti siten, että verovuoden voitosta voidaan vähentää aiempien vuosien tappioita miljoonaan euroon asti. Tämän ylittävältä osalta 50 prosenttia voitosta voidaan kattaa aikaisempien vuosien tappioilla. Tappioiden käyttömahdollisuuksia on rajoitettu tilanteessa, jossa liiketoiminnassa tapahtuu olennaisia muutoksia. Ranskassa sallitaan myös niin sanottu tappioiden carry back yhdelle edeltävälle verovuodelle siten, että tappioita voidaan siirtää käytettäväksi edelliselle verovuodelle enintään miljoona euroa.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa yhtiöiden tulos lasketaan eri tulokategorioille siten, että yhtiöllä voi olla seitsemän eri tyyppistä tuloa (trading income, property income, profits arising from loan relationships, profits arising from derivative contracts, gains in respect of intangible fixed assets, profits arising from disposals of know-how and sales of patent rights, miscellaneous income). Jokaiselle tulokategorialle lasketaan veronalainen tulos siihen sovellettavien sääntöjen mukaan. Luovutusvoitot lasketaan myös erikseen. Näin saadut tulokset lasketaan yhteen, jolloin saadaan yhtiön veronalainen tulos.

Keskisuurten ja suurten yhtiöiden saamat osingot ovat yleensä verovapaita. Käytännössä vapautus on toteutettu siten, että saadut voitonjaot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia, mutta ne vapautetaan tietyissä verovapaissa luokissa (exempt classes), jotka ovat laajoja. Verovelvollinen voi halutessaan kuitenkin valita, että saadut voitonjaot ovat veronalaisia. Pienten yhtiöiden saamat osingot ovat verovapaita, jos osingonjakaja on kotimainen yhtiö tai yhtiö sijaitsee valtiossa, jonka kanssa on voimassa verosopimus, ja yhtiö saa hyväkseen verosopimuksen edut. Luovutusvoitot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia, mutta esimerkiksi osakeluovutuksiin voi tulla sovellettavaksi verovapaus, jos omistusosuus- ja -omistusaikavaatimukset täyttyvät.

Korkomenot ovat vähennyskelpoisia. Korkojen vähennyskelpoisuutta rajoittaa kuitenkin niin sanottu worlwide debt cap-säännös, jossa Isossa-Britanniassa sijaitsevan yhtiön korkokuluja verrataan koko maailmanlaajuisen konsernin korkokuluihin³.

³ Isossa-Britanniassa hallitus on ilmoittanut ottavansa 1.4.2017 käyttöön uuden, OECD-BEPS-hankkeen suosituksen perustuvan korkorajoitussäännöksen (<https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-tax-deductibility-of-corporate-interest-expense/corporation-tax-tax-deductibility-of-corporate-interest-expense>).

Isossa Britanniassa hankintamenon poistoa vastaa verolainsäädännössä määritelty vähennys (capital allowance). Koneet ja laitteet vähennetään jäännösarvomenetelmää soveltaen. Koneen ja kaluston hankintameno vähennetään yhtenä eränä menojäännöksestä (main pool). Vuotuisen vähennyksen enimmäismäärä on 18 prosenttia jäännösarvosta. Pitkäikäiset hyödykkeet, joiden käyttöikä on vähintään 25 vuotta, ja eräät muut hyödykkeet vähennetään erillisessä menojäännöksessä (special rate pool), jossa vuotuisen vähennyksen määrä on enintään 8 prosenttia jäännösarvosta. Lisäksi tiettyjen pitkäikäisten hyödykkeiden, kuten alusten ja rautateihin liittyvien hyödykkeiden osalta on erillisiä säännöksiä vähennyksen määrästä.

Verovelvollinen voi määritellä tietyt omaisuuserät vähennettäväksi erillisinä poistokohteina (short-life assets), jossa vuotuisen vähennyksen määrä on enintään 18 prosenttia. Tämä mahdollistaa ylimääräisen vähennyksen tekemisen (balancing allowances), jos esimerkiksi hyödyke luovutetaan alle verotuksessa vähentämättömän hankintahinnan. Eräille luokitelluille omaisuuserille, kuten ympäristöystävälliselle koneelle ja kalustolle sallitaan myös 100 prosentin poisto (annual investment allowance). Rakennuksista ei lähtökohtaisesti tehdä vähennyksiä. Tavaramerkit, patentit ja goodwill vähennetään 4 prosentin tasapoistoin.

Tappioiden käyttömahdollisuuksista on säädetty tulokategorioittain. Liiketoiminnan tappio (trade losses) voidaan vähentää yhtiön saman vuoden voittoja vastaan tai edellisen vuoden voittoja vastaan (yhden vuoden carry back). Käyttämättömät tappiot voidaan vähentää saman liiketoiminnan seuraavien vuosien voittoja vastaan ilman aikarajaa. Tappioiden käyttömahdollisuuksia on rajoitettu tilanteessa, jossa yhtiön omistuksessa ja toiminnan luonteessa tapahtuu muutoksia.

Belgia

Yrityksen verotettava tulos muodostuu neljästä kategoriasta, joiden yhteenlaskettu nettotulos muodostaa yrityksen verotettavan tuloksen määrän. Nämä kategoriat ovat: kiinteästä omaisuudesta saatu tulo, irtaimesta omaisuudesta saatu tulo, ammattitulo, joka sisältää muun muassa liiketoiminnan tulon, ja sekalaiset tulot. Verotettavan tuloksen laskenta perustuu yhtiön tilitarkastettuun tuloslaskelmaan, jota oikaistaan tarvittavin osin.

Yrityksen saamat tulot katsotaan lähtökohtaisesti veronalaiseksi. Osinkotulot ovat tietyin edellytyksin verovapaita. Edellytyksenä on muun muassa 10 prosentin omistusosuusvaatimus tai vähintään 2,5 miljoonan euron hankintameno sekä yhden vuoden omistusaika. Käytännössä osingosta on 95 prosenttia verovapaata, jos verovapauden edellytykset täyttyvät. Myös osakeluovutuksiin sovelletaan vastaavin edellytyksin verovapautta kuin osinkoihin. Tällöin luovutusvoittoon kuitenkin kohdistuu erillinen 0,4 prosentin suuruinen vero voiton määrästä silloin, kun kyse on suurista yhtiöistä.

Liiketoimintaan liittyvät menot ovat yleensä vähennyskelpoisia. Myös korkomenot ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia. Korkojen vähennyskelpoisuutta kuitenkin rajoitetaan tilanteessa, jossa ETA:n ulkopuolinen korkotulon saaja ei ole verovelvollinen sijaintivaltiossaan tai verotuksen taso on alhainen ja kyse ei ole aidoista liiketoimista. Tämän lisäksi korkojen vähennyskelpoisuus voi tulla evätyksi alikapitalisointisäännöksen nojalla.

Belgiassa yhtiöt voivat tehdä laskennallisen korkovähennyksen (Notional Interest Deduction, NID) oman pääoman perusteella. Vähennys lasketaan kertomalla yhtiön korjattu oma pääoma NID-korolla. Lähtökohtana pohjan laskennassa on verovuoden aloittavan taseen oma pääoma. Siitä vähennetään tiettyjä eriä, kuten hallussa olevat omat osakkeet ja rahoitusvarat, jotka muodostuvat osuuksista ja osakkeista, sekä omistukset yhtiöissä, joista saadut osingot ovat verovapaita. Lisäksi vähennetään yrityksen johdossa toimivien ja näiden lähipiirin käytössä oleva liiketoimintaan kuulumaton kiinteä omaisuus. Myös yhtiön ulkomaisiin kiinteisiin toimipaikkoihin ja ulkomailla sijaitseviin kiinteistöihin liittyy eräitä vähennyksiä, mutta näiden osalta on jouduttu ottamaan huomioon SEUT:n mukainen sijoittautumisvapaus, mikä rajoittaa vähennyksien tekemistä näistä. Samoin vähennyksiä voidaan tehdä muun muassa merkittävistä käyttöomaisuuksista sekä sellaisista passiivisista sijoituksista, joiden ei ole tarkoitus tuottaa tuloa. NID-korko vahvistetaan vuosittain ja se perustuu 10 vuoden valtionlainojen keskikorkoon kahtena verovuotta edeltävänä vuotena. Koron laissa säädetty yläraja on 3 prosenttia ja vuosittainen koron vaihtelu on rajattu 1 prosenttiin. Vuonna 2016 NID-koron määrä on 1,131 prosenttia. Pieniin ja keskiuuriin yrityksiin sovelletaan 0,5 prosenttiyksiköllä korotettua korkoa, jolloin näiden osalta NID-koron määrä on 1,631 prosenttia.

Käyttöomaisuushyödykkeet poistetaan yleensä tasapoistoin. Verovelvolliselle sallitaan myös jäännösarvopoiston käyttäminen, joka ei kuitenkaan saa ylittää 40 prosenttia tai olla yli kaksi kertaa tasapoiston määrä. Verovelvollinen voi sopia veroviranomaisen kanssa sovellettavasta poistoprosentista. Poistoprosentit ovat esimerkiksi: toimistolaitteet 10 prosenttia, koneet ja kalusto 10 tai 33 prosenttia, erityiset koneet kuten öljyn jalostuksessa käytetyt koneet, 12,5 prosenttia ja liikkuva kalusto 20 prosenttia. Rakennusten osalta poistoprosentti voi olla esimerkiksi kolme prosenttia kaupallisille rakennuksille ja viisi prosenttia teollisuusrakennuksille.

Aineeton omaisuus voidaan poistaa vain tasapoistoin. Patenttien ja tavaramerkkien poisto riippuu odotettavissa olevasta taloudellisesta käyttöajasta ja poiston määrä voi vaihdella vuosittain. Hankittua goodwilliä ei voida poistaa alle viidessä vuodessa.

Tappiot voidaan vähentää ilman aikarajaa seuraavien vuosien verotettavaa tuloa vastaan. Omistajanvaihdoistilanteet vaikuttavat tappioiden käyttömahdollisuuksiin.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimet eräissä valtioissa¹

Ruotsi

Aiemmin tutkimus- ja kehitystoiminnan kannustaminen painottui Ruotsissa pelkästään suoriin tukiin yrityksille. Vuoden 2014 alusta lähtien Ruotsissa on ollut käytössä erillinen t&k-kannustin, joka on toteutettu sosiaalimaksun alennuksen muodossa. Tutkimus- ja kehitystyötä tekevien työntekijöiden palkkojen perusteella suoritettavaa työnantajan sosiaalimaksua on alennettu siten, että alennuksen määrä vastaa 10 prosenttia kyseisten työntekijöiden palkasta. Vähennys myönnetään, jos työntekijä tekee vähintään 75 prosenttia työajastaan tai vähintään 15 tuntia kuukaudessa tutkimus- ja kehitystoimintaa. Konsernin saaman alennuksen määrä on maksimissaan 230 000 ruotsin kruunua kuukaudessa. Koska kannustimen maksimimäärä on vähäinen, kohdistuu kannustin lähinnä pieniin ja keski-suuriin yrityksiin.

Tutkimus- ja kehityksenot ovat vähennyskelpoisia yritysverotuksessa ja vähennyskelpoisuuden osoittamista (kohdistumista elinkeinotoimintaan) on myös helpotettu.

Norja

Norjassa tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät menot ovat täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Erityinen t&k-verokannustin on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. Verokannustin on muodoltaan verosta tehtävä vähennys, Skattefunn. Vähennys lasketaan hyväksyttävien t&k-menojen perusteella siten, että määrä on 20 prosenttia kuluista silloin, kun kyse on pienistä tai keskisuuresta yrityksestä, ja muulloin 18 prosenttia kuluista. Verokan-

¹ Tiedot perustuvat muun muassa hallituksen esityksessä HE 175/2012 vp ja IBFD-tietokannassa esitettyihin tietoihin eri valtioiden t&k-toiminnan verokannusteista sekä Deloitteen julkaisuihin eri maiden verotuksesta (Taxation and Investment in Sweden 2016, Taxation and Investment in Norway 2016, Taxation and Investment in Denmark 2016, Taxation and Investment in Germany 2016 ja Taxation and Investment in France 2016)

nustimen laskentaperusteeseen hyväksyttävien tutkimus- ja kehittämistoiminnan kustannusten vuosikohtainen yläraja on 20 miljoonaa Norjan kruunua. Vuosikohtainen yläraja on 40 miljoonaa Norjan kruunua, jos työ teetetään ulkopuolisella tutkimuslaitoksella tai yliopistolla. Verokannustimeen oikeuttavaa tutkimus- ja kehitystoimintaa tulee harjoittaa projektiluoteisesti ja tutkimussuunnitelma tulee hyväksyttävä ennakkoon viranomaisilla, niin sanotussa Norjan tutkimusneuvostossa.

Jos verosta tehtävä vähennys ylittää yrityksen maksettavaksi määrättävän veron, ylittävä määrä maksetaan yritykselle veronhyvityksenä. Jos yritys ei ole verovelvollinen lainkaan, verokannustin maksetaan avustuksena.

T&k-verokannustimen kohderyhmä on laaja. Johtuen vuosikohtaisissa ylärajoista järjestelmä suosii kuitenkin enemmän pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

T&k-verokannustimen lisäksi Norjassa on käytössä myös suorien tukien järjestelmä.

Norjassa sovelletun tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimen vaikutuksia on arvioitu Statistics Norwayn julkaisemassa selvityksessä Discussion Papers No. 640 December 2010, Evaluation of the Norwegian R&D tax credit scheme. Selvityksen mukaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustin on lisännyt tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen määrää erityisesti pienissä yrityksissä, joilla ei ole aikaisemmin ollut tutkimus- ja kehittämistoimintaa tai joilla on ollut sitä vain vähän. Norjassa tehtyjen tutkimusten perusteella on kuitenkin arvioitu, että tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen lisääntyminen johtuu osin myös siitä, että verotuki houkuttelee raportoimaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoina myös muita kuin aitoja tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoja. Tutkimuksissa on myös todettu, että tutkimus- ja kehittämistoimintaan todellisuudessa käytettyjen työtuntien realistisuuden arviointi on erittäin vaikeaa. Joissakin tapauksissa tutkimus- ja kehittämistoiminnan raportoitujen menojen on todettu olevan 50-100 prosenttia korkeampia kuin kyseisen yrityksen luonteen perusteella voisi olettaa. Todellisia menoja suurempina raportoituja tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoja näyttäisi Norjassa tehdyn tutkimuksen mukaan esiintyvän erityisesti pienissä alle kymmenen hengen yrityksissä.

Tanska

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot ovat vähennyskelpoisia syntymisvuonna tai ne voidaan jaksottaa poistettavaksi viitenä vuotena, jos tutkimus- ja kehitystoiminta liittyy verovelvollisen nykyiseen tai tulevaan liiketoimintaan. Jos poistokelpoinen omaisuus on hankittu tutkimus- ja kehitystoimintaa varten, poisto voidaan tehdä jo ennen kuin kyseessä oleva liiketoiminta aloitetaan.

Tanskassa on vuonna 2012 otettu käyttöön erityinen tappiollisille yrityksille suunnattu t&k-verokannustin. Tutkimus- ja kehitystoiminnasta johtuva tappio voidaan maksaa yrityksille käteis-suorituksena sen sijaan, että tappio siirrettäisiin seuraaville vuosille. Maksettava määrä on 22 prosenttia tutkimus- ja kehitystoiminnasta johtuvan tappion määrästä. Suorituksen yläraja on 5,5 miljoonaa Tanskan kruunua. Kannustimen ensimmäisenä käyttöönottovuonna käteissuorituksia maksettiin noin 300 miljoonaa Tanskan kruunua. Tanskan järjestelmän on katsottu kohdistuvan niihin yrityksiin, joilla on rahoitusongelmia ensimmäisinä vuosina, kuten start up-yritykset.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa on käytössä erilliset t&k-verokannustimet pienille ja keskisuurille yrityksille ja suurille yrityksille. Verokannustimet ovat muodoiltaan t&k-menojen perusteella tehtäviä ylimääräisiä vähennyksiä. Pienten ja keskisuurten yritysten verokannustimen perusteella yritys saa vähentää tutkimus- ja kehittämistoiminnan menonsa 230 prosenttisesti verotettavasta tulostaan, jolloin yritys saa 130 prosentin ylimääräisen vähennyksen. Tappiolliselle yritykselle kannustin maksetaan rahana siten, että hyvityksen määrä on 14,5 prosenttia tappion määrästä. Tappioiden määrä, joita vastaan hyvitys voidaan laskea, voi olla enintään 225 prosenttia hyväksytyjen t&k-menojen määrästä ja enintään liiketoiminnan tappion suuruinen. Vähennyksen hankekohtainen yläraja on 7,5 miljoonaa euroa. Vähennyksen määrän perusteena olevien t&k-menojen määrään luetaan tarkemmin määritellyt niin sanotut juoksevat kulut, mutta ei pääomakuluja.

Suurille yrityksille suunnattu t&k-verokannustin myönnetään hyvityksenä siten, että hyvitys vähennetään verotettavan tuloksen laskennassa voitoista ennen veroja ja sen määrä on 11 prosenttia hyväksyttävistä tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista. Verojen jälkeen hyödyn määrä on 8,8 prosenttia hyväksyttävistä tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista. Jos yritys on tappiollinen, hyvityksen määrä voidaan vaatia maksettavaksi yritykselle.

Isossa-Britanniassa on lisäksi tiettyihin vakaviin sairauksiin liittyvää tutkimustoimintaa harjoittaville yrityksille suunnattu kannustin, jota ollaan kuitenkin lakkauttamassa.

Tutkimus- ja kehitystoimintaa varten hankitut koneet ja rakennukset voidaan poistaa kerralla.

Saksa

Saksassa ei ole käytössä erillistä t&k-toiminnan verokannustinta, vaan toimintaa tuetaan suorilla tuilla. Tutkimus- ja kehitystoiminnan menot ovat vähennyskelpoisia normaaleina yritystoiminnan menoina.

Ranska

Ranskassa tutkimus- ja kehitystoimintaan liittyvät menot ovat vähennyskelpoisia. Jos menot liittyvät omaisuuseriin, lisätään ne hankintamenoon ja vähennetään osana poistoja. Verovelvollisella on kuitenkin mahdollisuus vähentää meno kerralla, jos sitä ei ole kirjanpidossa lisätty omaisuuden hankintamenoon.

Yrityksillä on mahdollisuus t&k-toiminnan menojen perusteella laskettavaan veronhyvitykseen. Veronhyvityksen määrä on 30 prosenttia tutkimus- ja kehitystoimintaan liittyvien menojen määrästä 100 miljoonaan euroon saakka ja 5 prosenttia tämän ylittävien menojen määrästä. Veronhyvityksen määrä voidaan vähentää yhteisöveron määrästä samana vuonna tai kolmena sitä seuraavana vuotena. Veronhyvityksen laskemisen perusteena olevat t&k-toiminnan menot on määritelty laissa tarkemmin. Tutkimus- ja kehitystoimintaan käytettävän käyttöomaisuuden osalta niihin luetaan poistojen osuus. Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä, uusilla yrityksillä ja vaikeuksissa olevilla yrityksillä on mahdollisuus myös veronhyvityksen välittömään palautukseen tietyin edellytyksin.

Osinkoverojärjestelmät eri valtioissa¹

Seuraavassa on kuvattu yleisellä tasolla Ruotsin, Tanskan, Norjan, Viron, Saksan, Ison-Britannian ja Alankomaiden osinkoverojärjestelmiä.

1 Luonnollisen henkilön saama osinko

Ruotsi

Luonnollisen henkilön osinkotulo on pääomatuloa, jota verotetaan kiinteällä 30 prosentin verokannalla. Vuodesta 2016 alkaen osinkotulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneet hallinnointi-menot eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia. Hallinnointimenoilla tarkoitetaan menoja, jotka eivät suoraan liity tietyn tulon hankintaan.

Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatu osinko on kokonaan veronalaista pääomatuloa. Noteeraamattomasta yhtiöstä saadusta osingosta vain 5/6 on tietyin edellytyksin veronalaista pääomatuloa. Huojennusta ei sovelleta, jos yhtiö suoraan tai välillisesti omistaa tai on omistanut verovuonna tai neljän edellisen verovuoden aikana vähintään 10 prosentin osuuden noteeratusta yhtiöstä. Huojennusta ei sovelleta myöskään jäljempänä kuvatun harvainyhtiösääntelyn soveltuessa. Huojennusta voidaan soveltaa myös ulkomailta saadun osingon verotuksessa, jos osinkoa jakava yhteisö on tulostaan verovelvollinen ja verotus vastaa Ruotsin yhteisöveron tasoa.

Niin sanotusta harvainyhtiöstä (fåmansföretag) saatu osinkotulo voidaan tietyin edellytyksin verottaa osittain ansiotulona. Sääntelyn tarkoituksena on estää työtulona pidettävien tulojen muuntaminen pääomatuloiksi, ja säännön soveltaminen johtaa suurin piirtein ansiotuloveroa vastaavaan verorasitukseen. Harvainyhtiönä pidetään yhtiötä, jossa enintään neljä osakasta omistaa yli puolet yhtiön äänivallasta tuottavista osakkeista. Osakkaiden määrää laskettaessa samaan lähipiiriin kuuluvia henkilöitä käsitellään yhtenä osakastahona. Tietyis-

¹ Tiedot perustuvat muun muassa IBFD-tietokannassa esitettyihin tietoihin eri valtioiden osinkoverojärjestelmistä.

sä tilanteissa, esimerkiksi osakkaiden työskentelyyn perustuen, harvainyhtiöksi voidaan lukea myös harvainyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvia muita yhtiöitä. Harvainyhtiönä voidaan pitää myös yhtiötä, jonka toiminnassa yhdellä henkilöllä on tosiasiallinen määräysvalta. Ruotsalaista osakeyhtiötä vastaavaa ulkomaista yhtiötä voidaan pitää harvainyhtiönä vastaavin edellytyksin. Julkisesti noteerattu yhtiö ei kuitenkaan voi olla harvainyhtiö.

Harvainyhtiön osakas kuuluu osittaisen ansiotuloverotuksen piiriin, jos hän itse tai hänen lähipiiriinsä kuuluva on verovuonna tai edeltävän 5 verovuoden aikana toiminut merkittävässä määrin yhtiössä. Voitonjako verotetaan ansiotulona siltä osin kuin se ylittää osakkeiden normaalin pääomatulon. Normaalin pääomatulon määrän laskennassa voidaan soveltaa osakaskohtaisesti erilaisia laskentakaavoja ja osakas voi valita näistä itselleen edullisemmän tavan. Normaalin pääoma-tuoton määrää vastaavasta osasta osinkotuloa 2/3 on veronalaista pääomatuloa ja ylittävä määrä veronalaista ansiotuloa.

Tanska

Osinkotuloja käsitellään omana tulolajina yhdessä osakkeiden luovutusvoittojen kanssa. Näitä osaketuloja verotetaan 27 prosentin verokannalla 50 600 Tanskan kruunun määrään asti ja sen ylittävältä osalta 42 prosentin verokannalla. Osinko on kokonaan veronalaista tuloa, eikä sitä veroteta ansiotulona miltään osin. Listatusta yhtiöstä ja listaamattomasta yhtiöstä saadun osingon verotus on samanlainen.

Ulkomailta saatua osinkotuloa verotetaan kuten kotimaasta saatua osinkoa, ellei kyse ole matalan verotuksen valtiossa sijaitsevasta niin sanotusta rahoitusyhtiöstä saadusta osingosta. Viimeksi mainitusta yhtiöstä saatua osinkoa verotetaan pääomatulona korkeammalla verokannalla.

Ulkomaille maksetuista osingoista peritään lähtökohtaisesti 27 prosentin suuruinen lähdevero, ellei verosopimuksessa ole määräystä alemmasta verokannasta. Verokanta on kuitenkin 15 prosenttia, jos osingonsaaja omistaa alle 10 prosenttia yhtiön osakepääomasta ja asuu valtiossa, jonka kanssa Tanskalla on verosopimus, jossa on määräys verotietojen vaihdosta. EU:n ulkopuolisten valtioiden osalta omistuksen määrää laskettaessa otetaan lisäksi huomioon osingonsaajan lähipiirin omistus yhtiössä.

Norja

Osinkotulojen verotus perustuu niin sanottuun normaalituoton malliin, jossa normaalituottoa vastaavaan osuuteen osinkotuloista kohdistuu vain yhdenkertainen verotus (yhtiön maksama vero). Osingonsaajan normaalituoton ylittävästä osingosta maksetaan veroa 28,75 prosenttia. Ulkomailta saatua osinkoa verotetaan samoin kuin kotimaasta saatua osinkoa.

Osingon verotus on käytännössä toteutettu siten, että luonnollisen henkilön saamasta osinkotulosta vähennetään laskennallinen määrä. Vähennettävä määrä lasketaan osakekohtaisesti, ja se perustuu osakkeen hankintahintaan lisättynä korolla, jonka katsotaan vastaavan riskittömän investoinnin verojen jälkeistä tuottoa. Korkokannan päättää vuosittain valtionvarainministeriö. Vuoden 2016 korkokanta oli 0,6 prosenttia. Vähennyksen saa sekä kotimaisesta että ulkomaisesta yhtiöstä saadun osingon verotuksessa. Verovuonna käyttämättä jääneen vähennyksen voi käyttää myöhempanä vuonna.

ETA-valtiossa asuville rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista peritään 25 prosentin suuruinen lähdevero, ellei verosopimuksessa toisin määrätä. Näiden verotuksessa voidaan soveltaa myös edellä kuvattua laskennallista vähennystä. Laskennallista vähennystä ei sovelleta muissa tilanteissa.

Viro

Virossa vero kohdistuu pelkästään yhtiöön. Osingonsaajat eivät maksa saamistaan osingoista veroa. Yhtiöt eivät kuitenkaan maksa nettotulostaan veroa, vaan yhtiöön jätetyt voittovarot ovat verovapaita. Osinkoa jakavalle yhtiölle määrätään tulovero jaetun osingon perusteella. Verokanta on 20 prosenttia. Ulkomailta saatua osinkoa verotetaan samoin kuin kotimaasta saatua osinkoa.

Ulkomailta saadut osingot ovat verovapaita, jos niistä on peritty lähdevero lähdevaltiossa. Rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista ei peritä lähdeveroa.

Saksa

Osinkotulo on kokonaisuudessaan veronalaista tuloa, ellei kyse ole liikeomaisuutena pidettävien osakkeiden perusteella saadusta osingosta. Jos osinko on saatu liikeomaisuutena pidettävistä osakkeista, osingosta 60 prosenttia on veronalaista tuloa ja vastaavasti vain 60 prosenttia tulon hankkimisesta aiheutuneista menoista on vähennyskelpoista verotuksessa. Ulkomailta saatua osinkotuloa verotetaan pääasiassa samoin kuin kotimaasta saatua osinkotuloa.

Veronalaista osinkotuloa verotetaan pääomatulona 25 prosentin verokannalla, solidaarisuusverolla lisättynä vero on 26,375 prosenttia. Saksassa pääomatulot jaetaan verotuksessa kolmeen eri kategoriaan. Osinkojen kanssa samaan kategoriaan kuuluvat myös liikeomaisuuteen kuulumattomien osakkeiden ja rahoitusinstrumenttien luovutuksista saadut tulot. Tähän kategoriaan kuuluvia tuloja verotettaessa tulon hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia ei vähennetä, mutta verovelvollinen saa hyväksyä 801 euron suuruisen yleisen vähennyksen. Jos näin laskettu vero ylittää verovelvollisen marginaaliveroprosentin mukaan määräytyvän veron määrän, osinkotulo voidaan verovelvollisen vaatimuksesta

verottaa yhdessä verovelvollisen muiden tulojen kanssa, jolloin osingosta maksettava vero määräytyy henkilön marginaaliveroprosentin mukaan.

Rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista peritään 25 prosentin lähdevero, solidaarisuus-verolla lisättyä vero on 26,375 prosenttia.

Iso-Britannia

Luonnollisen henkilön saamien osinkotulojen verotuksessa ei enää verovuodesta 2016 alkaen sovelleta yhtiöveron hyvitysjärjestelmää. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmässä osinkotuloihin liittyvä yhtiö-veron hyvitys oli 1/9 osingon määrästä. Järjestelmä on korvattu 5 000 punnan suuruisella verovähennyksellä sekä osinkotulon verokantojen muutoksilla. Osingon verokanta on 7,5 prosenttia 32 000 puntaan saakka, 32,5 prosenttia 150 000 puntaan saakka ja 38,1 prosenttia 150 000 punnan ylittävältä määrältä. Vastaavaa sääntelyä sovelletaan ulkomailta saatuihin osinkoihin ja ulkomaille maksettuihin osinkoihin.

Alankomaat

Alankomaissa luonnollisen henkilön tulot verotetaan kolmessa ryhmässä. Ryhmässä 1 verotetaan ansiotulo progressiivisen asteikon mukaan. Osinkotuloja verotetaan kiinteällä 25 prosentin vero-kannalla ryhmässä 2, jos verovelvollisella on vähintään 5 prosentin omistusosuus yhtiössä.

Osingot yhtiöistä, joissa omistusosuus on alle viisi prosenttia, verotetaan ryhmässä 3 kaavamaisen laskentasäännön eikä todellisen tulon mukaan. Samassa ryhmässä verotetaan myös korot, rojaltit ja vuokratulot. Verovuodesta 2017 alkaen tulon määräksi vahvistetaan 2,9 prosenttia omaisuuden arvon ollessa enintään 75 000 euroa; 4,7 prosenttia omaisuuden määrän ollessa 75 000—975 000 euroa ja 5,5 prosenttia omaisuuden määrän ylittäessä 975 000 euroa. Veroa ei kuitenkaan makseta, jos omaisuuden määrä on enintään 25 000 euroa. Tuloa verotetaan kiinteällä 30 prosentin verokannalla. Ulkomailta saatua osinkoa verotetaan pääasiassa samoin kuin kotimaasta saatua osinkoa.

2 Yhtiöiden väliset osingot

Ruotsi

Kotimaiselta yhtiöltä saadut osingot ovat verovapaita, jos osakkeet liittyvät elinkeinotoimintaan. Verovapaus ei kuitenkaan koske vaihto-omaisuutena pidettäviä osakkeita. Elinkeinoimintaan liittyvinä osakkeina pidetään osakkeita, jotka ovat liiketoiminnan pysyviä varoja ja täyttävät jonkun seuraavista edellytyksistä: osakkeet ovat muita kuin julkisesti noteerattuja, osakkeet oikeuttavat vähintään kymmenen prosentin osuuteen yhtiön äänivallasta tai osakkeiden omistus liittyy omistajan tai samaan konserniin kuuluvan yhtiön liiketoimintaan. Julkisesti noteerattujen osakkeiden perusteella saatu osinko voi olla verovapaa, jos osakkeet on omistettu vähintään vuoden ajan.

Ulkomaiselta yhtiöltä saadut osingot ovat pääsääntöisesti verovapaita samoin edellytyksin kuin kotimaasta saadut osingot. Lisäksi emo-tytäryhtiödirektiivissä tarkoitetuilta ulkomaisilta yhtiöiltä saadut osingot voivat olla verovapaita, vaikka kyse olisi vaihto-omaisuuteen kuuluvista osakkeista. Verovapautta ei kuitenkaan ole sovellettu, jos osinko on saatu ulkomaiselta yhtiöltä, jonka asuinvaltiossa ei kanneta yhteisövero. Osakkeiden ei tällöin katsota liittyvän osingonsaajan elinkeinotoimintaan. Verovapautta ei sovelleta myöskään silloin, kun maksettu osinko on osinkoa maksavalle yhtiölle verotuksessa vähennyskelpoinen.

Sijoitusyhtiöiden saama osinkotulo on kokonaisuudessaan veronalaista tuloa. Sijoitusyhtiöinä pidetään yhtiöitä, joiden pääasiallisena tehtävänä on hallinnoida arvopapereita ja tarjota osakkailleen mahdollisuus sijoittaa riskiä hajauttaen laajasti eri yhtiöiden arvopapereihin. Sijoitusyhtiön osakkaina tulee olla lukuisia yksityishenkilöitä.

Ulkomaille maksetuista osingoista peritään 30 prosentin lähdevero, ellei osinkoa pidetä verovapaana kansallisen sääntelyn tai verosopimuksen nojalla tai ellei siihen sovelleta verosopimuksen nojalla alempaa lähdeverokantaa. Kansallisen sääntelyn perusteella elinkeinotoimintaan liittyvät osingot on vapautettu lähdeverosta edellyttäen, että osingonsaaja on asuinvaltiossaan velvollinen suorittamaan Ruotsin yhteisöveroa vastaavaa veroa. Lisäksi edellytetään, ettei kyse ole vaihto-omaisuusosakkeista. Noteeraamattoman yhtiön osakkeiden katsotaan aina täyttävän tämän edellytyksen, jos osakkeet ovat rajoitetusti verovelvollisen liiketoiminnan pysyviä varoja. Noteeratun yhtiön maksaman osingon osalta edellytetään lisäksi, että osakkeet oikeuttavat vähintään kymmenen prosentin osuuteen yhtiön äänivallasta ja että osakkeet on omistettu vähintään vuoden ajan. Emo-tytäryhtiödirektiivissä tarkoitettujen yhtiöiden saamien osinkojen lähdeverovapauden edellytyksenä ei kuitenkaan ole vuoden vähimmäisomistusaika.

Tanska

Kotimaisen yhtiön toiselta kotimaiselta yhtiöltä saamat osingot ovat verovapaita, jos osingonsaaja omistaa vähintään 10 prosenttia osinkoa jakavan yhtiön osakepääomasta. Osingot ovat verovapaita myös silloin, kun osingonsaajaan ja osinkoa jakavaan yhtiöön sovelletaan Tanskan konserniverotusta koskevaa sääntelyä. Jos osinko ei ole verovapaa edellä mainituilla perusteilla, osingosta 70 prosenttia on veronalaista, kun osinko on saatu listamattomasta yhtiöstä, ja muissa tilanteissa kokonaan veronalaista.

Sääntelyä sovelletaan myös ulkomailta saatuihin osinkoihin, jos osingot on saatu emo-tytäryhtiödirektiivissä tarkoitettulta yhtiöltä tai verosopimusvaltiossa asuvalta yhtiöltä. Lisäksi säännös soveltuu, jos osingonmaksajan asuinvaltion ja Tanskan välillä on sopimus, jossa on säädetty verotietojen vaihdosta.

Ulkomaille maksetuista osingoista peritään 27 prosentin suuruinen lähdevero, ellei verosopimuksessa ole määräystä alemmasta verokannasta. Verokanta on 15 prosenttia, jos osingonsaaja omistaa alle 10 prosenttia yhtiön osakepääomasta ja asuu valtiossa, jonka kanssa Tanskalla on sopimus, jossa määrätään verotietojen vaihdosta. EU:n ulkopuolisten valtioiden osalta omistuksen määrää laskettaessa otetaan lisäksi huomioon osingonsaajan lähipiirin omistus yhtiössä.

Lähdeveroa ei peritä jos osingonsaaja omistaa vähintään 10 prosenttia osinkoa jakavan yhtiön osakepääomasta ja kyse on emo-tytäryhtiödirektiivissä tarkoitettulle yhtiölle maksetuista osingoista. Lähdeveroa ei peritä myöskään silloin, kun osingonsaajaan ja osinkoa jakavaan yhtiöön voitaisiin soveltaa Tanskan konserniverotusta koskevaa sääntelyä, osingonsaaja asuu EU- tai ETA-valtiossa ja osinkoon voidaan soveltaa emo-tytäryhtiödirektiivin tai verosopimuksen määräyksiä.

Osinkoverotuksessa sovelletaan eräitä veronvälttämisen vastaisia säännöksiä koskien muun muassa holding-yhtiöiden saamia osinkoja ja kansainvälisiä tilanteita.

Norja

Kotimaasta ja Euroopan talousalueella asuvalta yhtiöltä saatu osinko on verovapaata lukuun ottamatta osingosta laskettua kolmen prosentin määrää, joka lasketaan mukaan verotettavaan tuloon. Osinko on kuitenkin täysin verovapaata, jos osingonsaaja omistaa yli 90 prosenttia osinkoa jakavan yhtiön osakkeista ja vastaavan osuuden yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. ETA-valtioista saatujen osinkojen verovapaus edellyttää lisäksi, että niin sanotussa alhaisen verotuksen ETA-valtiossa asuva osinkoa maksava yhtiö läpäisee substanssitestin. Alhainen verotaso määritellään samoin kuin väliyhteisölainsäädännössä.

Muut ulkomailta saadut osingot ovat edellä kuvatuin tavoin verovapaita, jos osingonsaaja on omistanut vähintään kahden vuoden ajan vähintään kymmenen prosenttia osinkoa jakavan yhtiön osake-pääomasta ja äänimäärästä. Lisäksi edellytetään, että osinkoa jakava yhtiö on ollut velvollinen suorittamaan veroa, joka on vähintään 2/3 vastaavasta Norjan verosta.

ETA-valtioissa asuville rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista ei peritä lähdevero. osinkojen verovapaus edellyttää lisäksi, että niin sanotussa alhaisen verotuksen ETA-valtiossa asuva osinkoa maksava yhtiö läpäisee substanssitestin. Euroopan talousalueen ulkopuolella asuville rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista peritään 25 prosentin lähdevero, ellei verosopimuksessa toisin määrätä.

Viro

Virossa osakeyhtiöt eivät maksa veroa nettotulostaan, vaan vain jaetusta osingosta. Yhtiöiden välisten osinkojen moninkertainen verotus poistetaan sääntelyllä, jonka mukaan yhtiön jakamaa osinkoa ei veroteta, jos kyse on tytäryhtiöltä saadun osingon edelleen jakamisesta. Sääntely koskee tilanteita, joissa edelleen jaettava osinko on saatu yhtiöltä, jonka osakepääomasta tai äänimäärästä osingon saaja omistaa vähintään kymmenen prosenttia. Lisäksi edellytetään, että osinkoa jakava yhtiö on kotimainen tai asuu Euroopan talousalueella tai Sveitsissä ja on siellä verovelvollinen. Osinko on vastaavasti verovapaata myös silloin, kun osinkoa jakava yhtiö asuu muualla kuin Euroopan talous-alueella tai Sveitsissä ja sen voittoa verotetaan kyseisessä valtiossa tai osinkoihin kohdistuu siellä lähdevero. Jos edellä kuvatut edellytykset jäävät täyttymättä osinko on veronlaista.

Saksa

Kotimaasta ja ulkomailta saadut osingot ovat, lukuun ottamatta veronlaiseksi tuloksi luettavaa 5 prosentin osaa, verovapaita jos osingonsaaja omistaa vähintään 10 prosentin osuuden osingon jakavan yhtiön osakepääomasta. Viiden prosentin veronalaisen osuuden katsotaan vastaavan verotuksessa vähennyskelvottomia menoja. Jos omistusosuutta koskeva 10 prosentin edellytys ei täyty, osingot ovat kokonaan veronalaista tuloa.

Ulkomaille maksetuista osingoista peritään Saksassa lähdevero 25 prosenttia, ellei osinkoihin voida soveltaa emo-tytäryhtiödirektiiviä tai verosopimuksen määräyksiä.

Osinkoverotuksessa sovelletaan eräitä veronvälttämisen vastaisia säännöksiä.

Iso-Britannia

Yhteisön toiselta yhteisöltä saamat osingot on pääosin vapautettu verosta riippumatta siitä, onko osingonjakaja kotimainen vai ulkomainen yhteisö. Osinkojen verovapaus koskee sekä suorasisjoitus- että portfolio-osinkoja. Osingon verovapaus edellyttää, että jako tapahtuu varoista, joita voidaan jakaa osinkona sillä hetkellä, kun jako tapahtuu. Osingot luokitellaan verovapaustarkastelua varten eri kategorioihin, joihin kaikkiin sovelletaan erilaisia veronkiertoa ehkäiseviä säännöksiä. Verovapauden soveltaminen edellyttää lisäksi, että kyse ei ole muusta suorituksesta, joka vain muodollisesti luetaan osingoksi ja ettei osingonmaksaja vähennä suoritusta omassa verotuksessaan. Osinkoverotuksessa sovelletaan lisäksi useita erilaisia yleisiä veronkiertosäännöksiä.

Osingon saava yhtiö voi myös valita, ettei sen saamaan osinkoon sovelleta osinkojen verovapautta koskevaa sääntelyä, jolloin osinkoa käsitellään veronalaisena tulona. Valinnalla voi olla merkitystä tietyissä kansainvälisen verotuksen tilanteissa.

Pienten yhtiöiden saamien osinkojen verovapaus edellyttää, että osingonjakaja on kotimainen yhtiö tai asuu valtiossa, jonka kanssa Iso-Britannialla on kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehty sopimus, jos sopimusta sovelletaan osingonjakajaan ja kyseinen sopimus sisältää syrjäntäkielto-säännöksen. Viimeksi mainitussa tilanteessa osingonjakaja ei kuitenkaan voi olla kaksoisasuja. Lisäksi edellytetään, ettei osinkotuloon liity veronkiertoa ja ettei kyse ole muusta suorituksesta, joka vain muodollisesti luetaan osingoksi.

Ulkomaille maksettavien osinkojen lähdeverotuksessa sovelletaan pääosin vastaavia sääntöjä.

Alankomaat

Alankomaissa osinkotulo on verovapaata, jos osingonsaaja omistaa osinkoa jakavan yhtiön osake-pääomasta vähintään viisi prosenttia tai tämän omistamat osakkeet oikeuttavat vähintään 5 prosentin osuuteen yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Lisäksi edellytetään, että omistetut osakkeet liittyvät liiketoimintaan eikä kyse ole vain portfoliosijoituksesta. Osinkoverotuksessa sovelletaan lisäksi eräitä veronvälttämisen vastaisia säännöksiä. Jos verovapauden edellytykset eivät täyty, osingot ovat kokonaan veronalaista tuloa.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-838-5 (pdf)

Helmi­kuu 2017