



# Verotuet yritysten tukimuotona

---

Timo Rauhanen

Yritystuilla lisää vaikuttavuutta -seminaari  
Säätytalo 9.9.2016



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL  
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH



1. Verotuen ja suoran tuen ominaisuuksista
2. Koska verotuki on yritystukea?
3. Verotukien evaluoinnista yleisesti
4. Kehittämisehdotuksia

“Verotuet ovat kansallisessa verolainsäädännössä tukemistarkoituksessa määriteltyjä poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta: huojennuksia, vähennyksiä, verovapauksia, alennettuja verokantoja ja veronmaksua lykkääviä säännöksiä.”



# 1. Verotuen ja suoran tuen ominaisuuksia (lähteet: Tokman et al. 2006, Surrey 1970, Rauhanen 2016 (tulossa))

	Verotuki	Suora tuki
Hyödynsaajien tavoitettavuus	+ yksinkertaista ja lähes automaattista	- edellyttää saajan valintaprosessia ja maksatusjärjestelmää
Hallinnolliset kustannukset	+ matalat verotuen osalta - koko verojärjestelmän kannalta korkeat, koska monimutkaistaa verotusta ja lisää virheiden mahdollisuutta	- kohtalaisen korkeat johtuen edellisestä ja hakijan kustannuksista
Väärinkäytön mahdollisuus	- veronkierto ja verojen välttely sekä hyödyntäminen	- keinottelumahdollisuus - vaikuttaminen maksavaan viranomaiseen
Joustavuus	+ tukeutuu pysyviin lakeihin, mikä luo vakautta, mutta - myös jäykkyyttä	+ tukeutuu talousarvioon, arviointeihin ja säännöllisiin uudelleen kohdistamisiin + talousarvion läpinäkyvyys ja vuosittainen tarkastelu + eduskunnan hyväksyttävä kuten muutkin julkiset menot
Läpinäkyvyys ja vastuullisuus	- automaattiseen järjestelmään eivät kuulu valvonta- ja vastuukysymykset - fiskaalisen illuusion vaara	+ budjettilakien rajoittama ohjelmoitu ja valvottu menotalous + tuen kokonaismäärän kontrolli
Tukien kokonaismäärän valvonta	- kokonaismäärä selviää vasta jälkikäteen - valvonta hankalaa - jatkuu automaattisesti, ellei verolakia muuteta	+ budjettilakien rajoittama ohjelmoitu ja valvottu menotalous + tuen kokonaismäärän kontrolli
Vaikuttavuus	- voi luoda kannustimen toimintaan, joka olisi toteutettu muutenkin + kannustaa yksityissektoria osallistumaan julkisiin politiikkaohjelmiin + ns. Pigou-verotuilla voidaan saavuttaa positiivisia ulkoisvaikutuksia	- voi tukea toimintaa, joka olisi toteutettu muutenkin - riski yksityisen rahoituksen syrjäyttämisestä
Oikeudenmukaisuus	- vain veroa maksavat voivat hyötyä - yleensä suurituloiset hyötyvät eniten - edellyttää korkeampia verokantoja, jotta aikaisempi verotulo voidaan säilyttää	+ harkinnanvaraisuus ja saajan tehokas kohdentaminen edistävät oikeudenmukaista ja täsmällistä kohdentamista



## 2. Koska verotuki on yritystukea?

- Yritystueksi katsottavaa verotukea ei ole määritelty huolellisen valmistelun pohjalta
- esimerkiksi Yritystukien yhteenvedossa (ministeriöiden työpaperi) on mukana vain elinkeinoverotuksen ja valmisteverotuksen tukia
- eräistä autoverotuksen tuista: " Kohdistuvat osin myös henkilöverotukseen eivätkä siten ole yritystukia."  
Yritystuen rajausta?
- Toisaalta yritystukea ovat: Dieselpolttoaineen normia alempi verokanta ja taksien autoverohuojennus
- Voiko verotuki olla yritystukea, jos se kohdistuu myös kotitalouksiin?



## 2.1 Yritystukea vai ei?

- osinkojen verovapaus ja markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti (TVL 3b § 1 mom.) on verotuki, onko yritystuki?
  - yhtiön ja sen omistajan verotusta tarkastellaan yleisesti kokonaisuutena (vrt. kahdenkertaisen verotuksen välttäminen)
- arvonalisäverotuksen tuet?
  - esimerkiksi Saksassa verotueksi määritellään vain säännökset, jotka tukevat yrityksiä ja elinkeinoelämää
  - Saksassa myös kotitalouksille suunnattu tuki katsotaan verotueksi silloin, kun se tukee välillisesti liiketoimintaa. Tämä koskee myös arvonalisäveron tukia.
- Perintöverotuksen sukupolvenvaihdos?
- Yritystukien yhteenvedossa yritystukien kokonaismäärä on noin 2,5 mrd, euroa vrt. yhteisöveron tuotto n. 4,4 mrd.



## 2.2. EU:n valtiontukimääritelmä

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan mukaan julkisista varoista myönnetty tuki määritellään valtiontueksi, jos se on valikoiva, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Suomen verotuet, jotka ovat valtiontukia, yht. 750 M€ (2014 )

- Tonnistoveroa koskeva tuki
- Yhdistetty sähkön ja lämmön tuotanto (CHP), puolitettu CO<sub>2</sub>-vero
- Sijoitustoiminnan määräaikainen veronhuojennus 2013-2015
- Elokuvatuottajien verovapaa tuotantotuki
- Teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköverokanta
- Energiaintensiivisten yritysten veronpalautus (pl. kaivostoiminta)
- Maatalouden energiaveron palautus



## 2.3. Eräitä verotukia 2015 (lähde: VM)

VEROLAJI / verotuki	eur
TULO- JA ELINKEINOVEROTUS	1536
• osingon ja pääomatulo-osuuden markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti ym.	425
• irtaimen käyttöomaisuuden nopeutettujen poistojen verotuki	679
• käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	359
MAATALOUS- JA METSÄVEROTUS	73
• nopeutettujen poistojen verotuki	38
• metsävähennys	35
ARVONLISÄVEROTUS	2712
• elintarvikkeet (14%)	1144
• ravinto- ja ateriapalvelut (14%)	513
• lääkkeet (10%)	316
• henkilökuljetukset (10%)	258
• tilatut lehdet (10%)	122
• majoituspalvelut (10%)	89
• urheilu- ja virkistyspalvelut (10%)	60
• Kulttuuripalvelut (10%)	78
• YLE:n tv- ja radiorahastokorvaus (10%)	71
• kirjat (10%)	61
VALMISTEVEROTUS	1823
• teollisuuden, kasvihuoneiden ja konesalien alempi sähköveroluokka	691
• energiantensiivisten yritysten veronpalautus	220
• maatalouden energiaveron palautus	30
• työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	504
• turpeen alennettu verokanta	70
PERINTÖ- JA LAHJAVEROTUS	191
• Sukupolvenvaihdos	117
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>6071</b>

### 3. Verotukien evaluoinnista yleisesti



- Euroopan komissio on edellyttänyt, että vuoden 2014 alusta lähtien jäsenmaat julkaisevat yksityiskohtaista informaatiota verotukien vaikutuksesta verotuloihin.
- Ensi vaiheessa verotukien tiedostamista on parannettava valtion budjettiprosessissa ja suuren yleisön keskuudessa.
  - raportoinnin tulisi sisältää arviot verotukien kustannuksista ja sen tulisi kattaa kaikki verolajit, sosiaaliturvamaksut ja paikallisverot mukaan lukien.
  - verotuet tulisi esittää ja luokitella niin, että niiden vertailtavuus saman tehtäväalueen tai politiikkaohjelman suoriin tukiin olisi vaivatonta
  - näin muodostuu kokonaiskuva tietylle alueelle ohjautuvasta julkisesta tuesta
- Toisessa vaiheessa olisi aloitettava verotukien säännölliset evaluoinnit vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.
  - ei tarpeellista toteuttaa vuosittain, mutta sen tulisi olla julkista, monipuolista ja laaja-alaista.
  - harkittava ulkopuolisen ja riippumattoman tutkimuslaitoksen käyttämistä.
- Suomi täyttää kohtalaisen hyvin ensimmäisen suosituksen, mutta toisen vaiheen toteutuminen ei ole edistynyt.





## 3.1. Mitä Suomessa on tehty?

- "Verotuet Suomessa", VM 1988
  - peruskartoitus ja rahamääräiset arviot
- Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 2007 Suomen verotukien raportoinnista
  - verotukia koskevaa informaatiota hyödynnetään valtion taloudenhoidossa vähän suhteessa niiden taloudelliseen merkitykseen
  - hallituksen esityksissä ei ole juurikaan asetettu tavoitteita verotukien yhteiskunnallisille tai valtiontaloudellisille vaikutuksille
  - verotuen tavoitteet on jouduttu päättelemään itse toimenpiteestä
  - tuella aikaansaatuja käyttäytymisvaikutuksia ei lainkaan arvioitu
  - verotuille olisi määrärahojen tapaan asetettava tulostavoitteet
  - verotukia tulisi käsitellä valtion talousarviossa vastaavalla tavalla kuin määrärahoja ja ne tulisi huomioida myös valtiontalouden kehyksissä.
  - esitys uudesta peruskartoituksesta



## 3.2. Mitä Suomessa on tehty?

- vuonna 2008 käynnistyi verotukien kartoitushanke: Kröger ja Rauhanen (toim.): Verotuet Suomessa 2009. VATT Valmisteluraportit 5/2010
- Yritystukien yhteenvetotaulukko 2014-
  - Tavoite
  - Tuen vaikutus yrityksen kilpailukykyyn (+/0/-)
  - Tuen vaikutus muuhun politiikkatavoitteeseen (+/0/-)
  - Uudistava vai säilyttävä? (+/0/-)
  - Kustannus/hyöty (+/0/-)
  - Hallinnollinen rasitus tuen saajalle (+/0/-)
  - Vastikkeeton vai palautuva?
  - Kokonaisarvio



### 3.3. Mitä Suomessa on tehty?

VM:n menokartoitus (spending review) 2015 ja 2016

- millaisia etuuksia, palveluja ja toimintoja rahoitetaan julkisin varoin, miten rahoitus määräytyy ja mikä on toiminnan vaikuttavuus
- tarkasteluun on otettu yli 50 milj. euron veromenetyksen aiheuttavat verotuet
  - järjestelmäkokonaisuuden tavoitteet ja kuvaus
  - rahoituksen / määrärahan mitoitukseen vaikuttavat keskeiset parametrit
  - järjestelmän viimeaikaiset muutokset
  - arviot järjestelmän vaikuttavuudesta
  - järjestelmän muutostarpeita ja -mahdollisuuksia
  - lisätiedot

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)

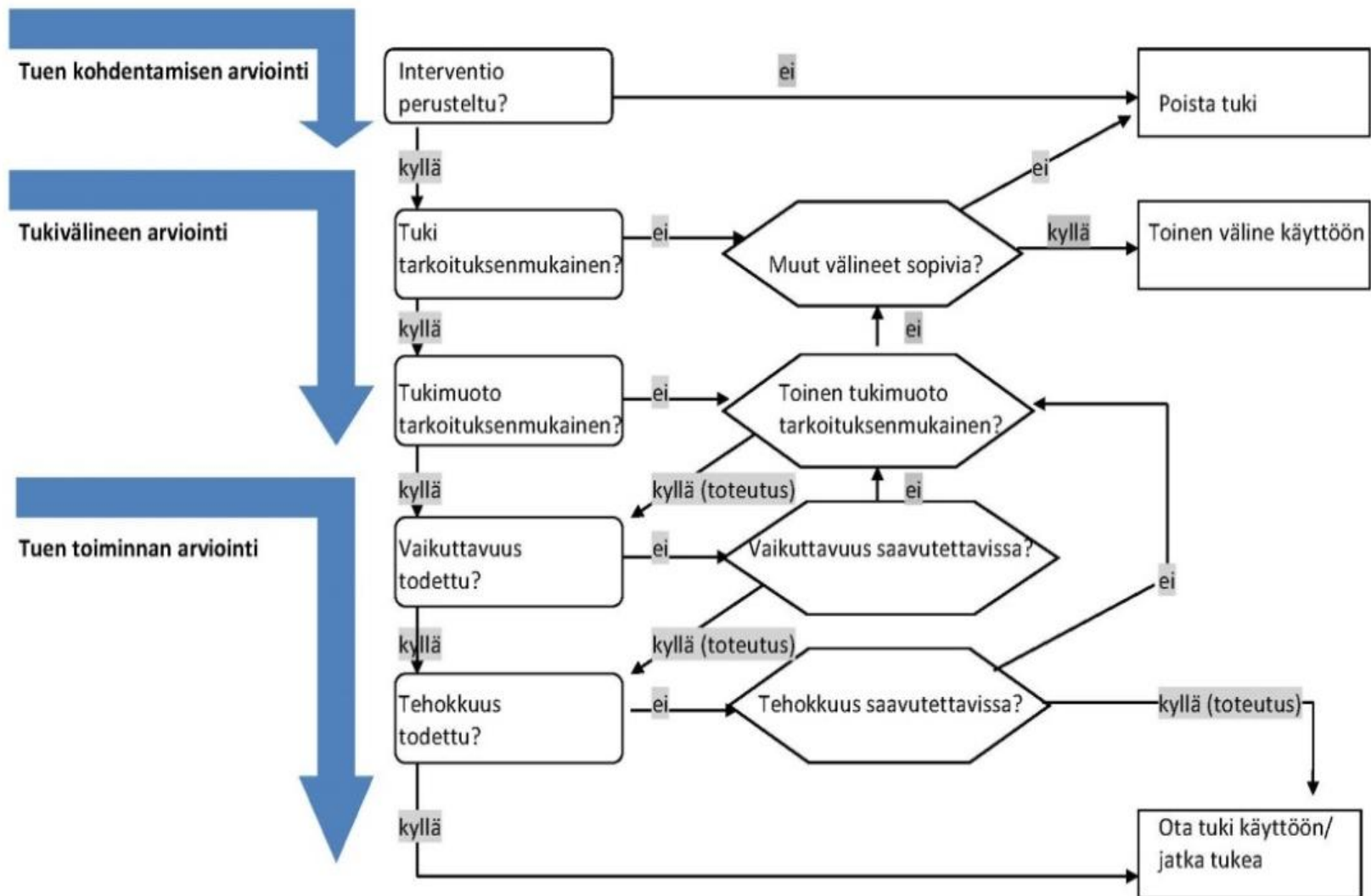
- lausuntoa EU:n valtiontuen ehtojen täyttymisestä ei tarvitse pyytää verotuista



### 3.4. Verotukien evaluointi, esimerkkejä muualta

- Kattava verotukien evaluointi on toteutettu
  - Alankomaissa (Hemels 2011)
  - Irlannissa (Commission on Taxation Report Ireland 2009, Collins ja Walsh 2010), vuosittainen päivitys
  - Isossa-Britanniassa (Office of Tax Simplification 2011), vuosittainen päivitys
  - Italiassa aloitettu (OECD 2013)
- Saksassa evaluoitu merkittävimmät verotuet (Thöne 2012: 18 Billion at One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures. FiFo Discussion Paper 12-4, November 2012).

# Saksan verotukien arviointimalli (lähde: Thöne 2012)





## 4. Kehittämisehdotuksia

- Milloin verotuki on yritystukea?
  - määritelmä tehtävä tutkimuskirjallisuuden pohjalta
  - sallitaanko välillinen verotuki?
  - Who bears the burden?
  - "Viime kädessä verot siirtyvät aina yksityishenkilölle"  
(Hyvän veropolitiikan periaatteet, VATT-analyysi, Julkaisut 63/2013)
- Yritystuet arvioitava osana koko verotukijärjestelmän evaluointiprosessia
  - mittava prosessi, vrt. verotukien kartoitushanke 2008-2010
- Verotukena annettujen yritystukien kriittinen tarkastelu osana verojärjestelmää -> "laaja pohja, matala verokanta"



Kiitos mielenkiinnosta!