

Verolakien yhteiskunnallisista vaikutuksista*

Jaakko Uotila

1. Lainsäädännön vaikutusten tutkiminen/arvioiminen muodostaa tärkeän tehtävän, joka toistaiseksi ei Suomessa ole saanut riittävästi huomiota osakseen. Tehtävä onkin monella tavalla hyvin vaikea. Kun siitä huolimatta uskaltaudun esittämään näkökohtia verolainsäädännön yhteiskunnallisista vaikutuksista, teen sen tietoisena siitä, että sitovaa tieteellistä näyttöä ei voi kaikkien väitteiden tai olettamusten tueksi esittää. Monissa kohdin on tyydyttävä enemmän tai vähemmän perusteltuun arviointiin.

Ensiksi on syytä selvittää, ettei verolain vaikutus ole sama kuin veron kohtaanto. Kysyttäessä veron kohtaantoa kysymme, kuka »viime kädessä» maksaa veron. Kysyttäessä verolain vaikutusta kysymme, *millä tavalla laki ohjaa ihmisten taloudellista ja muuta käyttäytymistä*. Kysymys on siis lain *ohjausvaikutuksesta*, joka saattaa olla tavoiteltu mutta myös — kuten usein on asianlaita — ei tavoiteltu ja haitallinen eli dysfunktionaalinen. Näin siis luen verolain ohjausvaikutuksiin myös kaikki ne »temput» jotka (laillisesti) tehdään veron välttämiseksi tai sen minimoimiseksi.

Verolain ohjausvaikutusta ei voida selvittää koeverotuksen avulla, koska koeverotuksen pohjana oleva aineisto perustuu kokonaan vanhan lain ohjausvaikutukseen. Olennaista on tse. että yritykset ja yksityiset, tietoisina uudesta laista, tekevät erilaisia valintoja kuin vanhan (so. nykyisen) lain voimassa ollessa. Verolain juridiset vaikutukset alkavat vasta lain voimaan tultua, mutta sen ohjausvaikutus alkaa monasti jo heti, kun tieto lainsäädäntöhankkeesta leviää. Näin esim. hallituksen esitys myyntivoitoveron korottamisesta on vaikuttanut yrityskauppoja ja kiinteistökauppoja vauhdittavasti.

Verolain vaikutuksista puhuessani tarkoitan lähinnä, mutta en kuitenkaan yksinomaan elinkeinoverolain mukaista yritysveroa. Niitä merkittävämmän tekijän muodostavat lakimääräiset pakolliset sosiaaliturvamaksut eli työvoimaverot, jotka ovat palkkaperusteisia ja käytännössä yritysveroon verrattuna suuruudeltaan suunnilleen kolminkertaiset.

Lain vaikutuksista puhuttaessa on syytä

muistaa, että laki tai lainmuutos usein on vain yksi tekijä muiden joukossa. Niinpä kun puhun verolain talouden keskittymistä edistävästä vaikutuksesta en suinkaan tahdo väittää, että verolaki olisi ainoa siihen suuntaan vaikuttava muuttaja.

2. Verolakien vaikutuksista puhuttaessa en käsittele kysymystä oikeudenmukaisuudesta. Kysymys oikeudenmukaisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta on luonteeltaan erilainen, mikä ei kuitenkaan vähennä sen merkitystä. Itse asiassa olen ihmetellen pannut merkille, että verouudistuskustelussa oikeudenmukaisuusargumenteilla näyttää olevan vain vähäinen sija. Kuitenkin voidaan olettaa, että jos verotus yleisesti koetaan läpeensä epäoikeudenmukaiseksi, tämä on omiaan vähentämään koko valtiollisen järjestelmän legitimitiä. Siitä ei Suomessa ainakaan toistaiseksi ole kysymys.

3. Lakia konserniavustuksesta verotuksessa (21.11.1986/825), sovellettiin ensimmäisen keran vuodelta 1987 toimitettavassa verotuksessa. Lakia koskeva hallituksen esitys (no 92/1986 vp.) on monessa suhteessa valaiseva esimerkki siitä, miten vähän hallituksen esitys saattaa kertoa lakiehdotuksen todennäköisistä vaikutuksista ja sen todellisista tavoitteista. Esityksen perusteluissa todettiin, ettei verolainsäädäntöön sisällynyt mitään määräyksiä konserniavustuksen vähennyskelpoisuudesta antajalleen tai sen veronalaisuudesta saajalleen. Tämä oli johtanut siihen, että konserniavustus usein oli annettu saajalle peitellysti esimerkiksi sisäisen hinnoittelun avulla, mistä taas oli aiheutunut verotarkastajille lisää työtä ja vaikeuksia.

Uuden lain keskeinen säännös sisältää sen, että emoyhtiön tytäryhtiölleen antama konserniavustus saadaan elinkeinoverotuksessa vähentää veronalaisesta tulosta; toisaalta se on tytäryhtiön veronalaista tuloa. Konserniavustus säännöksiä sovelletaan vain valtionverotuksessa. Hallitus on kuitenkin jo esittänyt konserniavustussäännösten ulottamista koskemaan myös kunnallisverotusta.

Selväkielisesti kerrottuna laki tarkoittaa sitä, että jos emoyhtiö on tuottanut voittoa, se voi

välttyä maksamasta tuloveroa valtiolle siirtämällä voiton konserniavustuksena yhdelle tai useammalle tappiolliselle tytäryhtiölleen. (Laki puhuu yhtiön sijasta »yhteisöstä», millä tarkoitetaan sekä osakeyhtiötä että osuuskuntaa.)

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy selvitys esityksen taloudellisista vaikutuksista. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan perusteluissa yksinomaan lakiehdotuksen vaikutusta tuloveron tuottoon. Tulokertymän arvellaan ainakin aluksi pienenevän. Tosin mitään markkääräistä arviota ei esitetä. Toisaalta arvioidaan tulokertymän taas myöhemmin kasvavan, kun konserniavustusta saavien yhteisöjen talous on ehtinyt kohentua. Tässä kohden perustelut eivät lainkaan vakuuta, koska lain 3 §:n 3 momentin mukaan konserniavustusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös konserniavustukseen, jonka tytäryhteisö on suorittanut emoyhteisölleen tai emoyhteisön toiselle tytäryhteisölle. »Verosuunnittelun» kannalta ehdotus tietää sitä, että konsernin sisällä voidaan mahdollista voittoa siirrellä mihin suuntaan tahansa veron välttämiseksi, kunhan vain konsernista löytyy sopivasti tappiollinen yhtiö!

Hallituksen esityksessä ei puututtu sanallakaan siihen, miten laki todennäköisesti tulee vaikuttamaan valtiontalouden ulkopuoliseen talouteen, so. yritysten välisiin suhteisiin ja yritysraenteeseen. Kuitenkin juuri nämä hallituksen vaieten sivuuttamat vaikutukset saattavat muodostua vahingollisiksi nimenomaan pienten ja keskisuurten yritysten kannalta. Tämä voidaan osoittaa oletetun, muttei suinkaan elämälle vieraan esimerkin avulla.

Menestyvä konserni hankkii omistukseensa vaikeuksissa kamppailevan pienyrityksen koko osakekannan. Emoyhtiö pitää konserniavustuksella uutta tytäryhtiötä pystyssä ja välttyy näin maksamasta valtiolle tuloveroa siltä osin kuin voitto menee konserniavustuksen suorittamiseen. Avustuksen turvin voidaan tytäryhtiön tuottamien tavaroiden tai palvelusten hinnat pitää niin alhaisina, että muiden samalla alalla toimivien yritysten asema käy toivottomaksi. Ne ajautuvat konkurssiin tai joutuvat muuten lopettamaan. Näin konserni pääsee alalla määräävään asemaan ja voi uudesti hinnoitella tuotteensa. Tytäryhtiö alkaa nyt tuottaa voittoa, mutta ei ole pelkoa siitä, että voitosta joudutaisiin maksamaan valtiolle tuloveroa! Voitto voidaan näet siirtää konserniavustuksena emoyhteisölle tai emoyhteisön toiselle tytäryhteisölle.

Käsitykseni mukaan konserniavustusjärjes-

telmä verotuksessa tulee entisestään vauhdittamaan talouden keskittymistä ja vaikeuttamaan itsenäisten pienyritysten, ehkä myös keskisuurten yritysten asemaa. Tätä voitaneen pitää merkittävänä yhteiskunnallisena, yleisen käsityksen mukaan ei-toivottavana vaikutuksena. Kun lisäksi yritysverouudistuksen yhteydessä on luvattu poistaa kuntien harkintaverotus-oikeus, tällä uudistuksella ja konserniavustusta koskevalla lailla yhdessä saattaa olla kuntien talouden kannalta vakavia seurauksia: konserni voi vapaasti siirtää verotettavaa tulosta konsernin sisällä kunnasta toiseen kunnan voimatta asialle mitään.

4. Vuosikymmenien kuluessa auto on saanut suorastaan keskeisen sijan länsimaisessa teollisessa kulttuurissa. Sen sanotaan enemmän kuin minkään muun tavarantoiminnan symbolisoivan kulttuurin vapautta. Auton ympärillä liikkuvat verotuskysymyksetkin voivat olla yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittäviä.

Verouudistuksen yhteydessä on keskusteltu ns. autoedun verottamisesta. Kysymys auton verottamisesta on kuitenkin laajempi kuin pelkästään autoedun arvoa koskeva. Olennaiseksi vedenjakajaksi muodostuu kysymys, käsitelläänkö autoa yritysverotuksen vaiko yksinomaan palkansaajan verotukseen kuuluvana kysymyksenä.

Yritysverotuksessa auton hankintameno saadaan poistaa normaalien sääntöjen mukaisesti. Poisto-oikeus koskee koko hankintahintaa ja siten myös maksettua tullia ja autoveroa, jotka voivat yhdessä muodostaa yli puolet auton ostohinnasta. Tästä havaitaan, että autoverolaki, joka näennäisesti kohtaa kaikkia auton ostajia yhdenvertaisesti, yhdessä elinkeinoverolain säännösten kanssa johtaa siihen, että kohtelu tosiasiallisesti on täysin erilaista. Palkansaajaverovelvollinen ei saa tehdä autosta poistaja; maksettu autoverokin jää hänen lopullisesti kannettavakseen. Yritys voi sensijaan valita, haluaako se maksaa voitosta yritysveroa vai ostetaanko yksi tai useampia kalliin hintaluokan autoja, jolloin yritysveron tilalle (osaksi) astuu autovero. Jos auton ostoon saadaan lainaa, myös lainan korot ja muut kulut ovat yritysverotuksessa vähennyskelpoiset. Palkansaajan oikeus vähentää korkoja on, kuten tunnettua, tarkasti rajoitettu.

Vapaan autoedun verotusarvoa on verohallituksen päätöksellä lokakuussa 1988 korotettu. Vertailu osoittaa, ettei verotusarvoa vastaavalla rahamäärällä kuitenkaan saisi vastaavaa autoa käyttöön leasing-sopimuksella. Vapaata

autoetua saamaton palkansaaja ei hevin pääse »tasoihin» autoedun saajan kanssa, koska hänen on kustannettava autonsa *nettopalkastaan*. Vapaan autoedun saajan maksettavaksi jää ainoastaan autoedun aiheuttama lisävero.

Ilman muuta lienee selvää, että kysymys on epäoikeudenmukaisuudesta verotuksessa. Mutta asialla on muitakin puolia. Autoedut, lounasetelit, edustusmäärärahat ja lukuisat muut edut (kuten henkilöstölle suunnatut edulliset osakeannit) koskevat vain talouden yksityistä sektoria eli sitä henkilöryhmää, joka välittömästi tai välillisesti (työnantajansa kautta) kuuluu yritysverotuksen piiriin. Julkisen sektorin virkamiesten palkkausjärjestelmään ne eivät kuulu. Kuvaamani palkkausjärjestelmien ja verotuskohtelun erilaisuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä ei olekaan pelkästään oikeudenmukaisuuskysymys. On perusteltua olettaa, että palvelus julkisella sektorilla on menettämässä ja jo menettänytkin vetovoimaansa yksityiseen sektoriin verrattuna. Julkisen sektorin on yhä vaikeampi rekrytoida vaativiin tehtäviin korkeasti koulutettua ammattityövoimaa. Ajan mitaan tästä näyttää seuraavan, että *julkisen edun valvonta yhteiskunnassa heikkenee. Myös julkisten palvelusten taso laskee yksityissektorin palveluksiin verrattuna*. Vastaavasti markkinavoimien vaikutusvalta kasvaa ja yksityisen sektorin osuus erilaisista palveluksista lisääntyy.

5. Palkkameno on suomalaisessa verojärjestelmässä erikoislaatuisessa asemassa, koska sen perusteella on maksettava erilaisia lakimääräisiä pakollisia sosiaalivakuutusmaksuja eli ns. työvoimaveroja. Vastaavia veroja tai maksuja ei tarvitse suorittaa esim poistojen perusteella, vaikkakin niiden määrä saattaa hieman vaikuttaa työvoimaverojen määrään. Kehitys on viime vuosikymmeninä kulkenut siihen, että varsinainen yritysvero menona on tilastollisesti suuruudeltaan suunnilleen kolmasosa yrityksen maksamista työvoimaveroista. Kun voidaan katsoa palkkamenojen edustavan työvaltaista ja poistojen puolestaan pääomavaltaista tuotantoa, havaitsemme että yritysten verotus voimakkaasti suosii pääomavaltaista tuotantoa työvoimavaltaisen kustannuksella. Pidän selvänä, että

työvoimakulujen ja pääomakulujen erilainen verotuskohtelu vaikuttaa työpaikkojen syntymiseen ja häviämiseen. En kuitenkaan hallitse sellaista tilastollista tai matemaattista menetelmää, jolla voisin osoittaa vaikutuksen suuruuden. Ehkäpä taloustieteilijöillä olisi vaadittava »malli» käytettävissä, mutta he taas eivät ole juurikaan kiinnostuneita. Pidän muuten aika omituisena sitä, ettei tähän kysymykseen ole kiinnitetty huomiota »suureksi» mainostetun veouudistuksen yhteydessä.

6. Useat selvitykset osoittavat, että yritysverotus, kun mittarina käytetään maksetun veron osuutta liikevaihdosta, kohtaa raskaammin pieniä ja keskisuuria kuin suuria yrityksiä. Toisaalta tilastot osoittavat, että esim. vuodesta 1976 vuoteen 1986 pienet ja keskisuuret yritykset ovat pystyneet lisäämään työpaikkoja, kun taas suuret yritykset ovat niitä menettäneet. Tästä havaitaan, ettei yritysverotus ainakaan ole edistänyt työpaikkojen syntymistä ja säilymistä. Samalla on tietysti myönnettävä, että verotus tässä on vain yksi tekijä monien muiden joukossa.

7. Esittämäni verolain vaikutuksia koskevat näkökohdat eivät tietenkään ole tyhjentävä esitys aiheesta. Pelkän viittauksen varaan on jätettävä, mikä merkitys talletusten verovapauksilla on ylimitoitettun pankkijärjestelmän ylläpitämisessä sekä miten verovapaat valtion obligatiot ovat muodostaneet ja edelleen muodostavat mustan talouden turvallisen tukijärjestelmän.

Verolainsäädäntö muodostaa tekijän, joka on syytä pitää mielessä kun joudutaan pohtimaan ajankohtaisia yhteiskunnallisia epäkohtia. Jos suora sääntely — käskyt, kiellot ja lupajärjestelmät — eivät toimi, saattaa verolain tarjoama epäsuora sääntely olla ratkaisun avain. Verolaki on siis voimakas, käsitykseni mukaan käytettävissä olevista välineistä voimakkain talouden sääntelyn väline. Siksi juuri heikko valtiovalta arkailee käyttää sitä hyväksi.

(* Esitelmä hallinnon tutkimuksen päivillä Vaasassa 17.11.1988)

Taulukko 1. Teollisuusyritykset henkilöstön suuruuden mukaan, 1976—1986. Lähde: Tilastollinen vuosikirja 1988, taulukko 142 täydennettynä vuotta 1986 koskevilla tiedoilla.

	Henkilöstön suuruus								Yhteensä	
	0—4	5—9	10—19	20—49	50—99	100—199	200—499	500—999		1000—
Yrityksiä										
1976	9 150	1 909	1 328	1 329	576	294	212	53	82	14 933
1978	8 903	1 882	1 383	1 311	532	281	189	50	73	14 604
1980	9 872	2 098	1 603	1 432	593	316	200	49	76	16 239
1982	10 622	2 095	1 767	1 499	534	296	202	42	73	17 130
1984	11 664	2 175	1 756	1 464	515	292	177	51	67	18 161
1986	13 578	2 233	1 864	1 455	483	296	180	53	63	20 205
Henkilöstöä										
1976	14 283	12 490	17 766	40 265	40 117	40 376	63 702	37 714	304 711	571 424
1978	14 964	12 265	18 431	39 645	36 201	38 158	57 001	36 120	275 577	528 362
1980	16 570	13 823	21 554	43 620	41 039	43 732	62 378	34 489	294 883	572 093
1982	15 597	13 986	24 101	45 923	37 048	40 843	62 716	30 885	281 252	552 351
1984	14 912	14 394	23 672	44 277	35 084	40 590	54 407	36 731	254 931	518 998
1986	18 233	14 675	25 257	44 288	32 766	41 525	54 762	37 133	240 644	509 283
Liikevaihto mmk										
1976	1 131,3	1 453,9	2 107,6	4 610,7	5 010,6	5 008,0	9 162,6	6 409,9	48 390,3	83 285,0
1978	1 460,6	1 770,8	2 603,6	5 743,2	5 715,2	6 063,2	10 766,3	7 436,9	58 146,2	99 706,1
1980	2 105,3	2 392,2	3 766,5	8 768,3	8 235,1	9 755,7	15 264,5	8 550,1	85 982,6	144 820,3
1982	2 775,6	2 651,1	4 781,6	10 205,0	8 877,7	10 743,0	18 681,1	9 960,3	103 815,0	172 490,4
1984	3 770,0	3 373,5	5 972,6	11 804,9	10 505,6	13 502,8	20 032,7	14 150,4	128 734,4	211 846,9
1986	4 821,8	3 901,2	7 645,7	13 658,4	11 833,0	15 669,4	24 430,5	16 681,7	124 451,7	223 093,4

Taulukko 2. Vähittäis- ja tukkukaupan yritykset henkilöstön suuruuden mukaan, 1976—1986. Lähde: Tilastollinen vuosikirja 1988, taulukko 143, täydennettynä vuotta 1986 koskevilla tiedoilla.

	Henkilöstön suuruus								Yhteensä	
	0—4	5—9	10—19	20—49	50—99	100—199	200—499	500—999		1000—
Yksityisiä										
1976	20 626	3 954	1 665	854	278	178	95	41	19	27 710
1978	21 499	4 100	1 699	825	289	151	96	33	16	28 708
1980	22 803	4 301	1 887	876	297	126	95	35	18	30 438
1982	23 898	4 328	2 149	973	310	142	99	37	21	31 957
1984	25 749	3 965	2 067	926	269	108	68	31	20	33 203
1986	27 069	4 268	2 081	973	258	98	77	27	21	34 892
Henkilöstöä										
1976	36 511	25 227	21 650	24 973	19 561	24 622	30 730	28 981	53 615	265 870
1978	38 495	26 155	22 133	24 195	20 122	20 698	30 805	23 135	48 587	254 325
1980	41 187	27 431	24 494	25 282	20 120	17 202	29 424	24 474	51 051	260 665
1982	39 648	27 798	28 098	28 891	20 798	19 503	29 842	24 502	57 425	276 505
1984	37 708	25 325	27 134	27 205	18 033	15 041	20 375	20 186	72 569	263 577
1986	41 158	27 661	27 237	27 929	17 567	13 696	24 178	17 660	69 186	266 272
Liikevaihto mmk										
1976	7 737,1	7 248,8	6 127,7	7 978,9	6 381,9	7 749,7	12 666,9	11 536,7	22 488,1	89 915,8
1978	9 829,5	9 172,0	7 979,6	9 808,0	7 906,4	8 512,5	14 882,0	13 248,3	25 437,9	106 776,1
1980	14 085,2	13 196,7	11 632,3	14 123,8	11 439,0	10 994,3	21 327,3	18 883,9	37 710,9	153 393,4
1982	17 341,9	15 248,2	16 131,5	18 835,1	13 585,0	16 651,0	24 556,9	21 377,6	53 141,8	196 869,0
1984	22 498,5	18 521,1	18 545,7	20 363,5	15 249,0	13 787,1	23 787,1	21 426,3	69 877,0	224 055,4
1986	26 601,7	22 283,8	22 087,0	23 709,7	17 216,5	14 704,2	34 037,4	20 715,6	75 907,9	257 263,8