

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Emilia Toivakainen

**KONSERNIN YHTEISVEROTUS
HYVÄN KONSERNIVEROJÄRJESTELMÄN
NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu -tutkielma
Vero-oikeus
Tampere 2014

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

TOIVAKAINEN, EMILIA: Konsernin yhteisverotus hyvän konsernivero-
järjestelmän näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, XIII + 106 s., 1 liites.

Vero-oikeus

Huhtikuu 2014

Verotuksessa konserniin kuuluvia yhtiöitä on tyypillisesti kohdeltu itsenäisinä verovelvollisina siitä huolimatta, että konserni muodostaa yhden taloudellisen kokonaisuuden. Tällainen erillisverotus on paitsi tehnyt mahdolliseksi konsernien veronminimointijärjestelyt, mutta myös aiheuttanut valtiolle veromenetyksiä. Konsernien koon kasvaessa ja kansainvälistyessä konserniverotusta onkin monissa valtioissa kehitetty sellaisen konsernin yhteisverotuksen suuntaan, jossa konsernikokonaisuus otetaan aiempaa vahvemmin huomioon.

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin sitä, kuinka konsernin yhteisverotus vastaa ominaisuuksiltaan niitä, joita eri toimijat liittävät hyvään konserniverojärjestelmään ja niihin haasteisiin joita konserniverotuksessa on ilmennyt. Tutkimuksen kannalta keskeistä oli eri toimijoiden tapa määritellä hyvä konserniverojärjestelmä. Hyvän konserniverojärjestelmän tulisi olla konserniverotuksen päämäärä, mutta sen olisi myös ratkaistava niitä ongelmia, joita nykyinen konserniverotus aiheuttaa. Hyvän konserniverojärjestelmän lisäksi tutkimuksessa paneuduttiin konsernin yhteisverotukseen sekä erilaisiin konsernin yhteisverotusjärjestelmiin. Tutkimuksen tarkoituksena oli tuoda uusia näkökulmia veropoliittiseen keskusteluun sekä pohtia sitä, millaisia seikkoja Suomen tulisi ottaa huomioon konserniverotuksen kehitys- ja uudistustyössä.

Tutkimuksen perusmetodina käytettiin empiiristä tutkimusmenetelmää. Empiirisen menetelmän tukena oli kuitenkin koko tutkimuksen ajan aiheeseen liittyvä lähdekirjallisuus, joka muodosti tutkimuksen teoreettisen rungon. Tutkimuksen keskeisimpiä lähteitä olivat valtiovarainministeriön asettaman elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän kesäkuussa 2013 julkaistu muistio sekä muistiosta annetut lausunnot.

Tutkimuksessa todettiin, että hyvään konserniverojärjestelmään liitettävät pysyvät ominaisuudet, kuten neutraalisuus, hallinnollinen tehokkuus ja yh-

teensopivuus muun lainsäädännön kanssa, yhdistivät vahvasti eri toimijoita. Sen sijaan konserniverojärjestelmän tavoitteista, kuten valtion veropohjan turvaamisesta ja yritysten kilpailukyvyn lisäämisestä, toimijoilla oli eriäviä näkemyksiä. Tavoitteissa toimijoiden omat intressit tulivat vahvemmin esiin ja niiden todettiin olevan enemmän arvolähtökohtiin sidottuja. Suurin osa tarkastelluista toimijoista kannatti konsernin yhteisverotukseen siirtymistä. Ainoastaan elinkeinoelämää ja työnantajia edustavat toimijat kannattivat yksimielisesti nykyisen järjestelmän säilyttämistä.

Konserniverotuksen uudistamisessa tulisi ottaa huomioon sekä konserniverotuksen päämäärä että nykyisen konserniverotuksen haasteet. Moniin veropoliittisten ratkaisujen perusteluissa käytettyihin ilmaisuihin, kuten talouskasvuun, työllisyyden lisäämiseen sekä Suomen syrjäisen sijainnin kompensointiin, olisi suhtauduttava aiempaa kriittisemmin. Konserniverotukseen liittyvän keskustelun lähtökohtana tulisi myös entistä enemmän olla se, kuinka konserniverojärjestelmä toteuttaa pienten ja keskisuurten yritysten neutraliteettia suhteessa kansainvälisiin konserneihin. Konsernien erillisverotuksen aiheuttamia ongelmia ei tulisi sivuuttaa olankohautuksella. Kun otetaan huomioon myös konserniverotuksen kansainväliset kehityssuunnat, konsernin yhteisverotukseen siirtyminen olisi rohkea ja toivottava askel Suomen veropolitiikassa.

Sisällys

Sisällys.....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteitä.....	XIII
1 Johdanto	1
1.1 Aluksi.....	1
1.2 Tutkimuskysymys	2
1.2.1 Tutkimusongelman muotoilu	2
1.2.2 Hyvän konserniverojärjestelmän määrittely.....	3
1.2.3 Eri näkökulmat konserniverotuksen haasteisiin	6
1.2.4 Konsernin yhteisverotuksen ajankohtaisuus	7
1.3 Metodologinen lähestymistapa	10
1.3.1 Oikeuspoliittisesta tutkimusotteesta	10
1.3.2 Tutkimuksen lähdeaineisto	13
2 Hyvä konserniverojärjestelmä.....	19
2.1 Verotuksen ja yhteiskunnan tehtävistä	19
2.2 Neutraalisuus	21
2.2.1 Yritysrakenteen vaikutus verotukseen.....	21
2.2.2 Oikeudenmukaisuuskysymys yritysverotuksessa.....	26
2.3 Hallinnollinen tehokkuus	29
2.4 Yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa	32
2.4.1 Yhteensopivuuden laajuus	32
2.4.2 Kansallinen lainsäädäntö ja kirjanpito-standardit.....	33
2.4.3 EU-oikeuden asettamat rajoitteet	36
2.5 Hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteet.....	40
2.5.1 Valtion veropohjan turvaaminen	40

2.5.2	Taloukasvu ja yritysten kilpailukyky	44
3	Konserniverotuksen haasteet.....	51
3.1	Konserni liiketoiminnan organisoimismuotona.....	51
3.1.1	Konsernin käsite ja sen merkitys.....	51
3.1.2	Konsernimuoto ja verotus.....	53
3.1.3	Kansainvälisen konsernin verotuksesta	54
3.2	Konserniyhtiöiden väliset liiketoimet.....	54
3.2.1	Siirtohinnoittelu ja markkinaehtoperiaate.....	54
3.2.2	Sisäisiin liiketoimiin liittyviä erityiskysymyksiä.....	58
3.3	Rajat ylittävä tappiontasaus	59
3.3.1	Tappiontasauksen lähtökohdat.....	59
3.3.2	Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö	61
3.4	Verojen minimointi.....	65
3.4.1	Verosuunnittelu.....	65
3.4.2	Veroparatiisit.....	68
4	Konsernin yhteisverotus.....	72
4.1	Konserniverotuksen periaatteelliset vaihtoehdot	72
4.1.1	Erillisverotus nykyisen konserniverotuksen perustana.....	72
4.1.2	Konsernin yhteisverotuksen määrittely	73
4.2	Konserniverotusjärjestelmien luokittelu	75
4.2.1	Käytössä olevat konserniverotusjärjestelmät	75
4.2.2	Konserniverotusjärjestelmien ominaisuudet	77
4.3	Konsernin yhteisverotukseen perustuvat järjestelmät.....	80
4.3.1	Kokoamisjärjestelmä (Pooling of Results).....	80
4.3.2	Konsolidointijärjestelmä (Full Consolidation)	83
4.3.3	Yhteisverotusjärjestelmiin liittyviä kannanottoja	85

4.4	Kansainväliset kehityssuunnat.....	88
4.4.1	Muissa EU-valtioissa vireillä olleita muutoshankkeita	88
4.4.2	EU: Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)	89
4.4.3	OECD: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).....	90
4.4.4	Tax Justice Network: Towards Unitary Taxation	91
5	Kokoavia päätelmiä.....	92
5.1	Päämääränä hyvä ja toimiva konserniverojärjestelmä.....	92
5.2	Konsernin yhteisverotusjärjestelmien vertailu.....	99
5.3	Konserniverotuksen uudistamisessa huomioitavia seikkoja.....	103

Lähteet

Bundesministerium der Finanzen 2011

Bundesministerium der Finanzen 2011: Bericht der Facharbeitsgruppe “Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“. 15.9.2011.

da Silva 2011

da Silva, Bruno: From Marks & Spencer to X Holding: The Future of Cross-Border Group Taxation in the European Union. Intertax, Volume 39, Issue 5, 2011. p. 257–265.

Elinkeinoelämän keskusliitto 2013

Elinkeinoelämän keskusliitto: Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 14.8.2013.

Ervasti 2004

Ervasti, Kaijus: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Lindfors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

Ervasti 2007

Ervasti, Kaijus: Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 382–388.

Eskola – Suoranta 1998

Eskola, Jari & Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1998.

Euroopan komissio 2006

Euroopan komissio: KOM(2006) 824 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Tappioiden verokohtelu rajat ylittävissä tilanteissa. Bryssel 19.12.2006.

Euroopan komissio 2011 a

Euroopan komissio: European Commission press releases. 16.3.2011. ME MO/11/171. Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja: kysymyksiä ja vastauksia. Bryssel, 2011.

Euroopan komissio 2011 b

Euroopan komissio: KOM(2011) 121 lopullinen. Euroopan komission ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä veropohjasta (CCCTB). Bryssel, 16.3.2011.

Euroopan komissio 2012

Euroopan komissio: An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion. COM (2012) 722 final. Brussels, 6.12.2012.

Euroopan parlamentti 2012

Euroopan parlamentti: Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 19. huhtikuuta 14 2012 ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB). COM(2011)0121 – C7-0092/2011 – 2011/0058(CNS).

Finansdepartementet 2011

Finansdepartementet: Kommittédirektiv 2011:1. Översyn av företagsbeskattningen.

Finér 2013

Finér, Lauri: Siirtohinnoittelun järjestäminen ja suunnittelu suomalaisissa yrityksissä. Verotus 5/2013. s. 488 – 500.

Haila 2001

Haila, Yrjö: Ympäristöherätys. Teoksessa: Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001.

HE 92/1986

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konserniavustuksesta verotuksessa.

Helminen 2008

Helminen, Marjaana: EU-vero-oikeus. Välitön verotus. Gummerus Kirjapaino Oy 2008.

Helminen 2009

Helminen, Marjaana: Kansainvälinen tuloverotus. Edita Publishing Oy, Helsinki, 2009.

Helminen 2013 a

Helminen, Marjaana: Estävätkö EU:n peruseriaatteet aggressiivisen kansainvälisen verosuunnittelun rapauttaman yritysveropohjan pelastamisen? Teoksessa Mieho, Altti: Vero ja finanssi – Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Edita Publishing Oy, 2013.

Helminen 2013 b

Helminen, Marjaana: Marjaana Helmisen lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 2.7.2013.

Helsingin Sanomat 2012

Helsingin Sanomat: Veromenetyksistä uusi tulkinta. 8.8.2012.

Hirsjärvi - Remes - Sajavaara 2013

Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara Paula: Tutki ja kirjoita. 15.–17. painos. Bookwell Oy, Porvoo 2013.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hjerppe 2009

Hjerppe, Reino: Verotus ja globaali verokilpailu. Teoksessa Alaja, Antti (toim.): Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin? Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

Husa - Mutanen - Pohjolainen 2011

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2011.

Häyry 2000

Häyry, Matti: Ihannevaltio. Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan. WS Bookwell Oy, Juva 2000.

Ihantola – Leppänen – Kuhanen – Sivonen 2009

Ihantola, Eeva-Mari; Leppänen, Pasi; Kuhanen, Hanna & Sivone, Irene: Yrityksen kirjanpito. Hakapaino, Helsinki 2009.

Karhu 2003

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003. s. 789–807.

Karjalainen – Raunio 2006

Karjalainen, Jukka & Raunio, Merja: Siirtohinnoittelu. WSOYpro. Helsinki 2006.

Keinonen 2013

Keinonen, Markku: Kansainvälinen yhteisöverokilpailu jatkuu – kansallinen verostrategia ja veropohjan puolustaminen. Verotus 4/2013. s. 401–417.

Keskuskauppakamari 2013

Keskuskauppakamari: Keskuskauppakamarin lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 23.8.2013.

Knuutinen 2013

Knuutinen, Reijo: Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. Verotus 2/2013. s. 177–191.

Krugman 1994

Krugman, Paul: Competitiveness: A Dangerous Obsession. Foreign Affairs Mar/Apr 1994. p. 28–44.

Kukkonen – Walden 2010

Kukkonen, Matti & Walden, Risto: Konsernin verosuunnittelu. WSOYpro Oy

2010.

Kuortti 2012

Kuortti, Hannu: Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasittejä? Verotus 4/2012. s. 414–428.

Laakso 2012

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Laine – Jokinen 2001

Laine, Markus & Jokinen, Pekka: Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001.

Launonen 2013

Launonen, Reima: Kuningasjako – Miksi verotus on oikein? Into 2013.

Maa- ja metsätalousministeriö 2013

Maa- ja metsätalousministeriö: Maa- ja metsätalousministeriön lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 23.8.2013.

Mattila 2013

Mattila, Pauli K: Pauli K. Mattilan lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 1.8.2013.

Meadows – Meadows – Randers – Behrens 1973

Meadows, Donella H; Meadows, Dennis L; Randers, Jørgen & Behrens William W. III: Kasvun rajat. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1973.

Mill 1965

Mill, John Stuart: Principles of Political Economy. The Collected Works of John Stuart Mill. Toim.: V.W. Bladen & J.M. Robson. University of Toronto Press, Toronto 1965.

Mirrlees Review 2011

Mirrlees Review: Tax by Design: the Mirrlees Review. Toim: J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press. 2011.

Myrsky 2013 a

Myrsky, Matti: Suomen veropolitiikka. BALTO print, Liettua 2013.

Myrsky 2013 b

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

Myrsky 2013 c

Myrsky, Matti: Matti Myrskyn lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryh-

män muistiosta. 22.8.2013.

Myrsky 2013 d

Myrsky, Matti: Hallitusohjelmat ja verotus. Verotus 4/2013. s. 349–365.

Myrsky – Linnakangas 2006

Myrsky, Matti & Linnakangas, Esko: Elinkeinotulon verotus. 2. painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006.

Myrsky – Malmgrén 2014

Myrsky, Matti & Malmgrén, Marianne: Elinkeinotulon verotus. Print Best, 2014 Viro.

Määttä 2007

Määttä, Kalle: Veropolitiikka. Teoria ja käytäntö. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Neate 2012

Neate, Rupert: Facebook paid £2.9m tax on £840m profits made outside US, figures show. The Guardian 23.12.2012.

Niskakangas 2011

Niskakangas, Heikki: Veropolitiikka. WSOYpro Oy, 2011.

OECD 2014

OECD: Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. Saatavilla: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-guidelines.htm>. Viitattu 20.3.2014.

OECD Observer 2008

OECD Observer: Transfer Pricing: Keeping it arm's length. OECD Centre for Tax Policy and Administration. 3.7.2008.

Ojanen 2010

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

Ottosen – Nørremark 2005

Ottosen, Arne Møllin & Nørremark, Michael: Denmark: New Joint Taxation Regime, Territoriality Principle and Reduction of the Corporate Tax Rate. Bulletin for International Taxation. Volume 59, No. 11 / 2005. p. 471–475.

Penttilä 2009

Penttilä, Seppo: Lopulliset tappiot – loputon ongelma? Verotus 5/2009. s. 461–473.

Penttilä 2013

Penttilä, Seppo: Tappioiden siirtyminen rajat ylittävässä sulautumisessa - KHO 2013:155. Edilex Uutiset. 17.10.2013.

Perheyritysten liitto ry 2013

Perheyritysten liitto ry 2013: Perheyritysten liitto ry:n lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 21.8.2013.

Picciotto 2012

Picciotto, Sol: Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations. Tax Justice Network, 2012.

Pohjola 2010

Pohjola, Matti: Taloustieteen oppikirja. WSOYpro, Helsinki 2010.

Pohjola – Aalto-yliopisto 2013

Pohjolan ja Aalto-yliopiston tutkijoiden tutkimus: Suuryritysten kehitysnäkymät huolestuttavat. Suoraa asiaa suuryrityksiltä 2013. Kyselytutkimus Suomen 250 suuryrityksen johtajalle.

<http://www.slideshare.net/AaltoEE/pohjolan-ja-aaltoyliopiston-tutkijoiden-tutkimus-suuryritysten-kehitysnkymt-huolestuttavat>. 21.3.2013.

Princen – Gérard 2008

Princen, Savina & Gérard, Marcel: International Tax Consolidation in the European Union: Evidence of Heterogeneity. European Taxation. April 2008. p. 174–185.

Puronen 2010

Puronen, Pertti: Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet. WSOYpro, Juva 2010.

Ranta-Lassila 2002

Ranta-Lassila, Hannele: Konsernit ja verotuksen neutraalisuus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002.

Schwarz 2007

Schwarz, Jonathan: The Need and Scope for Coordination of Tax Policies in the European Union. Bulletin for International Taxation 7/2007. p. 272–276.

Seppälä 2012

Seppälä, Petri: Tilinpäätösvaiheen poisto- ja konserniavustusuunnitteluun liittyviä kysymyksiä. Verotus 1/2012. s. 61–71.

Shaxon 2011

Shaxon, Nicholas: Aarresaaret. Miehet jotka ryöstivät maailman. InPrint, Riika 2012.

Smith 2008

Smith, Neil: Group Taxation in Denmark. Equinor, 2008.

Soininvaara 2007

Soininvaara, Osmo: Vauraus ja aika. 3. painos. Norhaven A/S, Tanska 2009.

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö 2013

Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö: Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 22.8.2013.

Suomen Yrittäjät 2013

Suomen Yrittäjät: Suomen Yrittäjien lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 22.8.2013.

Suomen Yrittäjät 2014

Suomen Yrittäjät: Edunvalvonta. <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/edunvalvonta/>. Vii-tattu 28.3.2014.

Tala 2002

Tala, Jyrki: Oikeus ja politiikka – Ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politi-soituuko oikeus? Teoksessa Ervasti, Kaijus & Meincke, Nina: Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2002.

Tax Justice Network 2013

Tax Justice Network: Beyond BEPS. TJN Briefing on the OECD's "BEPS" project on corporate tax avoidance. 17.7.2013.

Tikka 1972

Tikka, Kari S.: Veron minimoinnista. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1972.

Tikka 1990

Tikka, Kari S.: Veropolitiikka. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1990.

Tilastokeskus 2012

Tilastokeskus: Yritysrekisterin vuositilasto 2011.

Tilastokeskus 2013 a

Tilastokeskus: Suomalaiset yritykset ulkomailla 2011.
http://www.stat.fi/til/stu/2011/stu_2011_2013-04-24_fi.pdf. 24.4.2013.

Tilastokeskus 2013 b

Tilastokeskus: Kansantalous.
https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html. 10.11.2013.

Tilastokeskus 2014

Tilastokeskus: Työllisyys ja työttömyys vuonna 2013.
http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2013/13/tyti_2013_13_2014-04-01_kat_002_fi.html. 1.4.2014.

Tuori 2000

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto, Helsinki 2000.

Urpilainen 2012

Urpilainen, Matti: Vapaa liikkuvuus ja verosuvereniteetti Euroopan unionin sisämarkkinoilla. HansaPrint Direct Oy, Vantaa 2012.

Uschanov 2013

Uschanov, Tommi: Valtion kilpailukykyä ei ole olemassa. Kolumni. Helsingin Sanomat 13.1.2013.

Valtiovarainministeriö 2006

Valtiovarainministeriö: Verotus, tilinpäätös ja yhtiöoikeus. Yritysverotuksen kehittämistyöryhmä 2005. Työryhmämuistioita 4/2006.

Valtiovarainministeriö 2011

Valtiovarainministeriö: Valtiovarainministeriön elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän asettamispäätös VM158:00/2011.

Valtiovarainministeriö 2013

Valtiovarainministeriö: Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2013. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, 2013.

Valtiovarainministeriön tiedote 2013

Valtiovarainministeriön tiedote 2013: Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen: Suomi kiirehtii veroparatiisien vastaisia toimia. 29.4.2013.

VATT 2013a

VATT: Valtion taloudellinen tutkimuskeskuks VATT:n lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 1.9.2013.

VATT 2013b

VATT: Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT-analyysi. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2013.

Verohallinto 2011

Verohallinto: Verohallinnon vuosikertomus 2011.

Verohallinto 2013 a

Verohallinto: Verohallinnon lehdistötiedote 5.2.2013. Verohallinnon siirtöhinnoitteluhanke tuottaa tulosta.

Verohallinto 2013 b

Verohallinto: Verohallinnon lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryh-

män muistiosta. 27.8.2013.

Villa 2013

Villa, Seppo: Seppo Villan lausunto elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta. 21.8.2013.

Yle Uutiset 2011

Yle Uutiset: 22.11.2011 Terveysbisneksessä osataan säästää veroissa.

Yle Uutiset 2013

Yle Uutiset: 10.10.2013. Kansalaisjärjestöt vaativat suuryrityksiä avaamaan kirjainpitoaan maakohtaisesti.

Ylönen 2008

Ylönen, Matti: Veroparatiisit. 20 ratkaisua varjotalouteen. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2008.

Ylönen 2014

Ylönen, Matti: Messinkilaahtojen valtakunta. Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa. Finnwatch 2014.

Zielke 2013

Zielke, Rainer: Norway: 2013 Tax Developments. Intertax. Volume 42 / Number 2. 2014. p. 147 - 153.

Äimä 2011

Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. WSOYpro, Helsinki 2011.

Lyhenteitä

art	artikla
CCCTB	Common Consolidated Corporate Tax Base
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BKT	bruttokansantuote
HE	hallituksen esitys
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
EVL	laki elinkeinotulon verottamisesta 360/1968
IFRS	International Financial Reporting Standards
KHO	korkein hallinto-oikeus
KonsavL	laki konserniavustuksesta verotuksessa 825/1986
KPL	kirjanpitolaki 1336/1997
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OM	oikeusministeriö
OYL	osakeyhtiölaki 734/1978
RL	rikoslaki 39/1889
SAK	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö ry
STTK	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
TVL	tuloverolaki 1535/1992
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VM	valtiovarainministeriö
VML	laki verotusmenettelystä 1558/1995

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Konserniverotuksessa on pohjimmiltaan kyse siitä, kuinka erillisistä yhtiöistä muodostuva konsernikokonaisuus otetaan huomioon verotettavaa tuloa laskettaessa. Yhä suurempi osa maailmankaupasta tapahtuukin juuri konserniyhtiöiden toimesta. Myös suomalaisyritykset toimivat laajasti konsernimuodossa. Esimerkiksi vuonna 2011 Suomen yritysrekisterissä oli 7138 konsernia¹, joilla oli ulkomailla yhteensä 4617 tytäryhtiötä 119 eri maassa². Näistä 32 % oli yksityisiä kotimaisia yhtiöitä, 1 % valtion tai kunnan omistamia julkisyhteisöjä ja 4748 ulkomaisia yhteisöjä³. Samana vuonna 250 suurimman Suomeen rekisteröidyn yhtiön liikevaihto oli lähes 320 miljardia euroa, kattaen noin 80 % kaikkien Suomeen rekisteröityjen yhtiöiden liikevaihdosta⁴. Summa oli noin 1,7-kertainen verrattuna Suomen bruttokansantuotteeseen⁵.

Viime vuosina kansainvälisten konsernien verotus on myös ollut esillä sekä yhteiskunnallisessa että tieteellisessä keskustelussa. Mediassa konserniverotus on näkynyt erityisesti huomiota herättävinä otsikoina Googlen, Amazonin ja Mehiläisen kaltaisten yritysten aggressiivisesta verosuunnittelusta ja veroparatiisien käytöstä. Asiantuntijoiden käymä keskustelu on keskittynyt erilaisiin konsernin yhteisverotusmalleihin, konserniverotuksen yhtenäistämiseen sekä edellä mainitun verosuunnittelun ehkäisemiseen. Yritysmaailman etuja ajavat järjestöt taas ovat korostaneet rajat ylittävän kaupan merkitystä ja viennin turvaamista. Keskustelussa vilahtelee usein sellaisia termejä kuin talouskasvu, valtion ja yritysten kilpailukyky, veropaon estäminen sekä veropohjien turvaaminen.

Hankalilla käsitteillä on helppo perustella päätöksiä, joiden seurauksia on vaikea ennustaa. Myös verokeskustelu näyttää usein siltä, että pohdittaessa erilaisia ongelmia ja niitä

¹ Tilastokeskus 2012, s. 7.

² Tilastokeskus 2013.

³ Tilastokeskus 2012, s. 7.

⁴ Pohjola & Aalto-yliopisto 2013.

⁵ Tilastokeskus 2013 b. Vuonna 2011 Suomen bruttokansantuote oli Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan 188,7 miljardia euroa.

ratkaisevia keinoja on unohdettu se, mikä oikeastaan on päämäärä, johon verotuksella ja verotuksen uudistamisella pyritään.⁶ Kun konserniyhtiöiden rooli on joka tapauksessa viime vuosina korostunut niin taloudellisesti kuin yhteiskunnallisesti, on aiheellista keskustella myös siitä, kuinka nykyinen konserniverotusta koskeva lainsäädäntö vastaa nykyiseen tilanteeseen. Lainsäädännön uudistamisen tarve syntyy juuri niinä hetkinä, kun olemassa olevan oikeuden sisältö ei täytä sille asetettuja tavoitteita. Jottei uudistus jäisi ainoastaan ongelmien ja niitä mahdollisesti ratkovien keinojen tasolle, tulisi myös konserniverotusta koskevassa keskustelussa aluksi miettiä sitä, mikä itse asiassa on konserniverotuksen päämäärä. Tässä pro gradu -tutkimuksessa onkin kyse juuri siitä, mikä on se päämäärä, johon konserniverotuksella tulisi pyrkiä, mitä haasteita nykyiseen konserniverotukseen liittyy ja voidaanko päämäärä saavuttaa ja nykyiset haasteet ratkaista konsernin yhteisverotukseen siirtymisen avulla.

1.2 Tutkimuskysymys

1.2.1 Tutkimusongelman muotoilu

Tämän pro gradu -tutkimuksen tutkimusongelma voidaan tiivistää seuraavasti:

Kuinka konsernin yhteisverotus vastaa

- 1) ominaisuuksiltaan niitä, joita eri toimijat liittävät hyvään konserniverojärjestelmään ja
- 2) niihin haasteisiin, joita konserniverotuksessa on ilmennyt?

Tutkimusongelma voidaan siis nähdä ikään kuin kolmitasoisena:

❖ Päämäärä: hyvä konserniverojärjestelmä

➤ Ongelma: konserniverotuksen haasteet

- Keino: konsernin yhteisverotus

⁶ Tästä esim.: Launonen 2013, s. 161.

Tutkimusongelman ensimmäisellä tasolla on päämäärä: hyvän konserniverojärjestelmän määrittely. Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä tarkastellaankin sitä, mitä ominaisuuksia ja tavoitteita eri toimijat liittävät hyvään konserniverojärjestelmään. Tämän kysymyksen muotoilua ja rajoituksia käsitellään tarkemmin alaluvussa 1.2.2 ja itse kysymystä luvussa 2. Tutkimusongelman toisella tasolla ovat aiheeseen liittyvät ongelmat, jotka tarkoittavat tässä yhteydessä nykyisen konserniverotuksen haasteita. Tämän kysymyksen taustoja ja rajausta tarkastellaan alaluvussa 1.2.3 ja kysymystä luvussa 3. Viimeisellä tasolla on keino, jolla pyritään saavuttamaan sekä päämäärä että vastaamaan haasteisiin. Tarkasteltavaksi keinoksi on valittu konsernin yhteisverotus. Kysymyksessä käsitellään esimerkiksi sitä, mitä konsernin yhteisverotuksella tarkoitetaan ja millaisia konsernin yhteisverotusjärjestelmät ovat. Tätä kysymystä on avattu tarkemmin alaluvussa 1.2.4 ja itse kysymystä käsitelty luvussa 4.

Nämä kolme tasoa yhdistämällä pyritään ratkaisemaan varsinainen tutkimusongelma. Lisäksi pohditaan sitä, millaisia seikkoja Suomen tulisi ottaa huomioon konserniverotuksen kehitys- ja uudistustyössä. Tutkimuksen tavoitteena on myös tuoda uusia näkökulmia veropoliittiseen keskusteluun ja pyrkiä löytämään tasapainoinen suhde verotuksen päämäärän ja haasteiden välille. Nämä edellä mainitut kysymykset on koottu tutkimuksen johtopäätöksiin lukuun 5.

1.2.2 Hyvän konserniverojärjestelmän määrittely

Tutkimusongelman kannalta keskeistä on se, kuinka eri toimijat määrittelevät hyvän konserniverojärjestelmän ominaisuudet ja tavoitteet. Hyvän verojärjestelmän määrittely on tarpeellista ensinnäkin siksi, että sitä voidaan käyttää arviointikriteereinä tai oikeuspoliittisen tutkimuksen apuvälineenä, kun halutaan peilata nykyisen tai suunnitteilla olevan verojärjestelmän toimivuutta. Verojärjestelmän muutoshankkeisiin sisältyy aina päätelmä, jonka mukaan voimassa oleva sääntely ei vastaa järjestelmälle asetettuihin vaatimuksiin. Usein näiden muutoshankkeiden yhteydessä käydyssä veropoliittisessa keskustelussa esitetään käsityksiä siitä, millainen on ”hyvä”, ”tavoiteltava” tai ”opti-

maalinen” verojärjestelmä.⁷ Hyvä verojärjestelmä onkin ikään kuin verolainsäädännön ideaalimalli⁸.

Toiseksi hyvään verojärjestelmään määrittely on tarpeellista, koska siihen voidaan liittää sellaisia käsitteitä kuin subjektiivinen ja objektiivinen. Vaikka esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa on pyritty esittämään erilaisia yleisiä kriteerejä hyvälle verojärjestelmälle, kysymys hyvästä verojärjestelmästä on kuitenkin varsin subjektiivinen. Eri toimijat asettavat luonnollisesti verojärjestelmälle sellaisia tavoitteita, jotka palvelevat toimijoiden omia intressejä. Esimerkiksi yritysmaailman etuja valvovat järjestöt useimmiten ajavat sellaisia verouudistuksia, jotka ovat edullisia järjestön jäsenyrityksille⁹.

Entistä haastavammaksi kysymys muuttuu silloin, kun puhutaan koko verojärjestelmän sijaan tietystä verojärjestelmän osasta. Usein verojärjestelmää tulisikin pyrkiä tarkastelemaan kokonaisuutena. Tällaista lähestymistapaa kannatetaan esimerkiksi IFS:n¹⁰ julkaisemassa Mirrlees Review:ssä¹¹. Vaikka suurempien muutoshankkeiden yhteydessä on varmasti hedelmällisempää tarkastella verojärjestelmää kokonaisuutena, voi myös tietyn verojärjestelmän osan tarkastelu olla hyödyllistä. Näin on erityisesti silloin, kun puhutaan uudistuksesta, jonka yhteydessä tiettyjen intressipiirien näkökulmat saattavat olla huomionarvoisen vahvoja. Omistusten keskittyessä, konsernien koon kasvaessa ja kansainvälistyessä sekä konsernien sisäisten liiketoimien lisääntyessä esimerkiksi konserniverotusta voidaan pitää sellaisena kysymyksenä, jossa eri intressiryhmien näkemykset ”hyvästä” tai ”huonosta” konserniverojärjestelmästä voivat olla erityisen vahvoja.

Tässä tutkimuksessa hyvän konserniverojärjestelmän määrittely tapahtuu tarkastelemalla eri toimijoiden hyvään konserniverojärjestelmään liittämiä ominaisuuksia ja tavoittei-

⁷ Ks. esim. Tikka 1990, s. 47.

⁸ Myrsky 2013, s. 77.

⁹ Muun muassa Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK) kertoo tehtävikseen yrittäjyyden, markkinatalouden, terveiden liiketoiminnan muotojen ja kansainvälistymisen edistämisen. Lisäksi EK kertoo osallistuvansa lakien ja muiden päätösten ja toimenpiteiden valmisteluun. Ks. tarkemmin EK:n tehtävät http://www.ek.fi/ek/fi/EK_ja_jasenliitot/mika_ek/tehtavat.php. Viitattu 26.11.2013.

¹⁰ Institute for Fiscal Studies on taloudellisen tutkimuksen instituutti, joka on erikoistunut muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien verotukseen liittyviin kysymyksiin.

¹¹ Mirrlees Review 2011, s. 471.

ta. Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ovat ainakin periaatteessa eri asia kuin verotuksen tavoitteet. Tavoitteet muuttuvat taloudellisen tilanteen ja suhdanteiden mukaan, mutta verojärjestelmän arviointiin käytettävät kriteerit ovat suhteellisen muuttumattomia.¹² Tällä perusteella hyvän verojärjestelmän ominaisuudet voidaan jakaa 1) pysyviin ominaisuuksiin ja 2) muuttuviin ominaisuuksiin. Pysyville ominaisuuksille on tyypillistä taulukon 1 mukaisesti esimerkiksi objektiivisuus, yleisyys, muuttumattomuus ja neutraalisuus. Oikeuskirjallisuuden perusteella näitä muuttumattomia ominaisuuksia voisivat olla esimerkiksi verojärjestelmän yhteensopivuus muun oikeusjärjestyksen kanssa, hallinnollinen tehokkuus ja yksinkertaisuus, neutraalisuus sekä oikeudenmukaisuus. Muuttuviin ominaisuuksiin taas voidaan liittää sellaisia käsitteitä kuin subjektiivisuus, vaihtelevuus ja tavoitteellisuus.

Pysyvät ominaisuudet	Muuttuvat ominaisuudet
Objektiivisuus	Subjektiivisuus
Muuttumattomuus	Vaihtelevuus
Yleisyys	Tavoitteellisuus
Neutraalisuus	

Taulukko 1: Hyvän verojärjestelmän pysyvät ja muuttuvat ominaisuudet.

Oikeuspoliittisesti kiinnostavimpia ovat luonnollisesti hyvän verojärjestelmän muuttuvat ominaisuudet. Myös vero-oikeus on muuttuvaa ja sidoksissa omaan aikaansa; pyritäänhän verotuksen keinoin monesti vastaamaan yhteiskunnallisiin tavoitteisiin tai vähintäänkin valtion ja kuntien kulloiseenkin rahantarpeeseen.¹³ Oikeuden ja politiikan suhteelle onkin tunnusomaista valtion ja sen järjestäytymisen merkitys sekä sidonnaisuus omaan aikaansa ja sen oloihin¹⁴. Tämän vuoksi tarkastelussa on otettava huomioon esimerkiksi se, että Suomen veropolitiikan päälinjat ja tavoitteet sovitaan yleensä hallitusohjelman yhteydessä¹⁵. Juuri tässä vaiheessa myös eri etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan veropolitiittisten linjausten muotoiluun, sillä hallitusohjelmiin kirjatut verotusta

¹² Myrsky 2013 b, s.133 – 134.

¹³ Fiskaalisten tavoitteiden lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä ohjaamaan verovelvollisten toimintaa haluttuun suuntaan. Erityisesti tällaista verotuksen kautta tapahtuvaa taloudellista ohjausta käytetään ympäristöpolitiikassa (erilaiset ympäristöverot) sekä sosiaalipolitiikassa (alkoholivero, makeisvero).

¹⁴ Ks. tarkemmin Tala 2002, s. 95–96.

¹⁵ Myrsky 2013, s. 276.

koskevat tavoitteet ovat yleensä toteutuneet melko hyvin¹⁶.

Tarkasteltaessa vain yhtä verojärjestelmän osaa on ominaisuudet ja tavoitteet määrittävä eri tavoin kuin tarkasteltaessa kokonaista vero-, finanssi- tai oikeusjärjestelmää. Konserniverojärjestelmää arvioitaessa ei voida esimerkiksi puhua suoraan kysynnän ja tarjonnan hintajoustopuolesta tai yleisestä verokannan suuruudesta, sillä konserniverolainsäädännöllä ei suoranaisesti pyritä vaikuttamaan näihin sinänsä kiinnostaviin kysymyksiin. Tästä syystä tässä tutkimuksessa edellä mainittu luokittelu ja rajaukset on tehty niin, että ominaisuudet ja tavoitteet liittyvät nimenomaisesti konserniverotukseen.

1.2.3 Eri näkökulmat konserniverotuksen haasteisiin

Konserniverotuksen muutostarve syntyy osaltaan myös siitä, että nykyinen konserniverotus aiheuttaa eri toimijoille erilaisia haasteita. Ei siis riitä, että konserniverojärjestelmä on teoreettisesti tai ideaalisesti hyvä, vaan sen on luonnollisesti ratkaistava myös käytännön ongelmia. Kuten johdannossa mainittiin, usein veropoliittinen keskustelu keskittyy ainoastaan juuri tällaiseen ongelmien ratkaisuun sivuuttaen verotuksen päämäärän kokonaan. Tämä tutkimuksen toinen kysymys sitoo kuitenkin työtä ”reaalimaailmaan”.

Nykyisen konserniverotuksen keskeisimmät haasteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) konserniyhtiöiden välisiin liiketoimiin, 2) rajat ylittävään tappiontasaukseen ja 3) verojen minimointiin. Konserniyhtiöiden välisten liiketoimien osalta kysymykseen tulee muun muassa siirtohinnoitteluun ja markkinaehtoperiaatteeseen liittyvät ongelmat, tulojen ja menojen kohdistamiseen liittyvät ongelmat sekä sisäisissä liiketoimissa realisoituva luovutusvoitto tai tappio. Rajat ylittävän tappiontasauksen ongelmat koskevat ennen kaikkea kansainvälisiä konserneja sekä valtioita, joihin konsernit ovat sijoittautuneet. Verojen minimointi taas käsittää sellaisia osaongelmia kuin aggressiivinen verosuunnittelu ja veroparatiisit. Kuten edellisessäkin tutkimuskysymyksessä, myös tässä painottuu tutkimuksen ongelmakeskeisyys. Ongelmakeskeisyydellä tarkoitetaan sitä, että eri toimijat määrittelevät ongelman eri tavoin. Esimerkiksi siirtohinnoitteluun liittyvät haasteet voivat olla Verohallinnolle ja yrityksille hyvin erilaisia. Näitä eri näkökul-

¹⁶ Myrsky 2013 d, s. 349–350.

mia on tuotu eri osakysymysten kohdalla esiin mahdollisuuksien mukaan.

Näin ollen ensimmäisessä ja toisessa tutkimuskysymyksessä konserniverotuksen uudistamista lähestytään sekä normatiivisesta että positiivisesta veropoliittisesta näkökulmasta. Normatiivinen kysymyksenasettelu pyrkii vastaamaan siihen, millainen veropoliittinen vaihtoehto pitäisi omaksua (päämäärä). Positiivinen veropoliittinen tutkimus taas pyrkii vastaamaan esimerkiksi siihen, mitkä tekijät käytännössä vaikuttavat veropoliittisiin valintoihin (haasteet). Käytännössä verolainsäädäntöä kehitettäessä ei siis tulisi valita vain toista lähestymistapaa, vaan asiaa olisi tarkasteltava esimerkiksi sekä hyvän verojärjestelmän että uudistusten vaikutusten kannalta.¹⁷ Toisen tutkimuskysymyksen ulkopuolelle on kuitenkin rajattu muun muassa taloustieteelliset laskelmat niistä vaikutuksista, joita uuteen konserniverotusjärjestelmään siirtyminen aiheuttaisi. Myöskään konsernien arvonnisäverotukseen liittyviä kysymyksiä ja haasteita ei tässä työssä käsitellä. Tätä voidaan ehkä pitää tutkielman puutteena, joskin on otettava huomioon se, ettei pro gradu -tutkielman laajuudessa ole mahdollista perehtyä kaikkiin kysymykseen liittyviin näkökulmiin.

1.2.4 Konsernin yhteisverotuksen ajankohtaisuus

Viime vuosina konserniverotuksesta käydyssä keskustelussa on korostunut konserniverotuksen yhtenäistäminen ja erilaiset konsernin yhteisverotusmallit. Suomessa konsernin yhteisverotus tuli ajankohtaiseksi viimeistään vuonna 2013, kun Suomen valtiovarainministeriön asettama elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä ehdotti konserniverotuksen uudistamista konsernin yhteisverotusmallin pohjalta. Toisaalta jo valtiovarainministeriön 2005 vuoden yritysverotuksen kehittämistyöryhmä painotti, että konserniavustusjärjestelmää tulisi kehittää kansainvälisesti käytössä olevien konserniverotusmallien suuntaan. Tavoitteeksi tulisi työryhmän mukaan asettaa se, ettei tuloksentasaukseen liity vaatimusta varojensiirrosta tai kirjanpidon periaatteiden vastaisista kulu- ja tuottokirjauksista. Lisäksi olisi otettava huomioon EU-oikeuden asettamat rajat ja Suo-

¹⁷ Määttä 2007, s. 7.

men veropohjan turvaaminen.¹⁸

Suomessa konserniverotus on perustunut lähinnä vuonna 1986 säädettyyn lakiin konserniavustuksesta verotuksessa (825/1986). Laki mahdollisti konsernien avoimen tuloksentasauksen konserniavustuksen avulla. Hallituksen esityksessä 92/1986 lain säätämiselle esitettiin aikanaan neljä pääasiallista perustelua: 1) laki lisäisi konserniverotuksen neutraalisuutta suhteessa yksittäisiin yhtiöihin, 2) konserniavustuksella voitaisiin turvata avustusta saavan konserniyhtiön toiminnan jatkuvuus, 3) säännösten puuttuminen aiheutti konserniavustuksen antamista peiteltysti ja 4) peitellyn konserniavustuksen selvittäminen ja oikaiseminen esimerkiksi verotarkastusten perusteella oli hallinnollisesti hankalaa. Lisäksi hallituksen esityksessä huomautettiin, että edellä mainituista ongelmista voitaisiin päästä kokonaan eroon fuusioimalla konserniyhtiöt konsernin emoyhtiöön, mutta verotussäännösten tarkoitus ei kuitenkaan ole kohdella yrityksiä eri tavalla niiden organisoitumismuodon mukaan.¹⁹

Sittemmin nykyinen konserniavustusjärjestelmä on osoittautunut joiltakin osin ongelmalliseksi. Ongelmia aiheuttaa esimerkiksi se, että konserniavustuksella tehty konsernin tuloksentasaus ei tapahdu pelkästään verotuksen tasolla, vaan se edellyttää avustuksena annettujen varojen siirtoa tai varojen kirjaamista konserniyhtiöiden kirjanpitoon tulovaikutteisesti. Kirjaamisvaatimus aiheuttaa yhtiöoikeudellisesti epäselviä kysymyksiä muun muassa siksi, ettei nykyinen osakeyhtiölaki (624/2006) tunnista konserniavustusta yhtiöoikeudellisena varojensiirtotapana. Oikeuskirjallisuudessa konserniavustus onkin rinnastettu lähinnä ennakko-osinkoon. Nykyinen järjestelmä estää myös konserniyhtiön siirtymisen IFRS-tilinpäätökseen²⁰, sillä IFRS-tilinpäätöksessä liiketapahtumat tulee kirjata niiden oikean taloudellisen luonteen mukaisesti.²¹

Jo edellä mainitun, Suomen valtiovarainministeriön 20.12.2011 asettaman elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän tarkasteltavaksi nimettiin muun muassa kysymykset konserniverotuksen uudistamisesta, tulonlähdejaon poistamisesta sekä yritysten tap-

¹⁸ Valtiovarainministeriö 2006, s. 124.

¹⁹ HE 92/1986.

²⁰ International Financial Reporting Standards.

²¹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 22–23.

piontasausjärjestelmän laajentamisesta²². Työryhmään kuuluivat ylijohtaja Lasse Arvela valtiovarainministeriöstä, hallintoneuvos Timo Viherkenttä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, professori Heikki Niskakangas Aalto-yliopistosta, professori Seppo Penttilä Tampereen yliopistosta, professori Raimo Immonen Turun yliopistosta, erityisasiantuntija Sirpa-Liisa Venesjärvi Verohallinnosta, hallitusneuvos Tarja Jääskeläinen valtiovarainministeriöstä sekä lainsäädäntöneuvos Marianne Malmgrén valtiovarainministeriöstä. Tässä pro gradu -tutkielmassa tähän Valtiovarainministeriön asettamaan elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmään on viitattu myös nimillä ”elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä”, ”asiantuntijatyöryhmä” sekä ”työryhmä”. Näillä kuitenkin tarkoitetaan kaikissa yhteyksissä nimenomaan tätä kyseistä valtiovarainministeriön asettamaa työryhmää.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa mukaillen elinkeinoverotuksen uudistamishankkeen ja siten myös työryhmän johtavina ajatuksina olivat valtion kilpailukyvyn ja veropohjan turvaaminen²³. Työryhmän muistio julkaistiin kesäkuussa 2013. Uuden konserniverotusjärjestelmän tavoitteiksi työryhmä nimesi muun muassa konserniyhtiön verottamisen yhtenä kokonaisuutena, Suomen verotusvallan ja veropohjan turvaamisen, kansainvälisen vertailukelpoisuuden, hallinnollisen selkeyden sekä yhteensopivuuden yhtiöoikeuden ja kirjanpitolainsäädännön kanssa²⁴.

Mainittujen tavoitteiden pohjalta työryhmä kirjasi konserniverotuksen uudistamisvaihtoehtoiksi seuraavat:

- 1) tulosvaikutteisen kirjaamisvelvollisuuden poistaminen nykyisestä konserniavustusjärjestelmästä,
- 2) IFRS-tilinpäätöksen laativalle yhtiölle muista poikkeavan kirjaamistavan salliminen,

²² Valtiovarainministeriö 2012, s. 1.

²³ Valtiovarainministeriö 2012, s. 1. Kataisen hallitus muodostettiin vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen. Hallituksen pääministerinä toimii Kansallisen Kokoomuksen puheenjohtaja Jyrki Katainen. Kokoomuksen lisäksi hallitukseen kuuluvat SDP, vihreät, RKP ja kristillisdemokraatit. Vasemmistoliitto erosi hallituksesta maaliskuussa 2014, koska puolue ei hyväksynyt hallituksen kehysriihiehdotusta.

²⁴ Valtiovarainministeriö 2013, s. 22.

- 3) nykyisen konserniavustusjärjestelmän kehittäminen siten, että tuloksentasaus tapahtuisi ilman varojen siirtoa veroilmoituslomakkeella tai
- 4) konsernin yhteisverotusjärjestelmään siirtyminen.²⁵

Työryhmän esittämistä vaihtoehtoista kolme ensimmäistä keskittyy nykyisen konserniavustuslain uudistamiseen. Neljäs vaihtoehto tarkoittaisi uuteen, mutta useissa EU-maissa käytössä olevaan järjestelmään siirtymistä. Työryhmä esitti kannanotossaan, että konserniverotuksen valmistelua tulisi jatkaa ensisijaisesti konsernin yhteisverotusjärjestelmän pohjalta. Yhteisverotusjärjestelmä sekä täyttäisi monia konserniverotusjärjestelmän uudistamiselle asetettuja tavoitteita että toteuttaisi verotuksen neutraalisuutta sen suhteen, toimiiko yritys konsernimuodossa vai yksittäisenä yhtiönä. Työryhmä kuitenkin huomautti, että jatkovalmisteluissa ja järjestelmää valittaessa on otettava huomioon Euroopan unionissa käsiteltävänä oleva CCCTB-ehdotus sekä EU-oikeuden tulkinnasta jatkossa tulevat ratkaisut.²⁶ Konserniverotuksen kansainvälisiä kehityssuuntauksia on tarkasteltu tarkemmin tämän työn loppupuolella luvussa 4.4.

1.3 Metodologinen lähestymistapa

1.3.1 Oikeuspoliittisesta tutkimusotteesta

Tämän tutkimuksen perusmetodina on empiirinen tutkimusmenetelmä, jota voidaan pitää toisena oikeustieteiden perusmetodeista²⁷. Tutkimus on laadullista tutkimusta, joka tarkoittaa yksinkertaisesti määriteltynä ei-numeraalisen aineiston ja analyysin kuvausta²⁸. Laadullisessa tutkimuksessa tarkoituksena on teorian rakentaminen empiirisestä aineistosta. Aineistolähtöisyys tarkoittaakin juuri tätä; teoria pyritään rakentamaan ikään kuin alhaalta ylöspäin, eikä niin, että tiettyä teoriaa testataan esimerkiksi numeraalisen aineiston avulla. Laadullisessa tutkimuksessa ei myöskään aseteta ennakkoleikkauksia tutkimuskohteesta tai tutkimuksen tuloksista, vaan tutkimus on luonteel-

²⁵ Valtiovarainministeriö 2013, s. 30.

²⁶ Valtiovarainministeriö 2013, s. 39–40.

²⁷ Ks. tarkemmin: Husa – Mutanen – Pohjolainen 2011, s. 16–17.

²⁸ Eskola – Suoranta 1998, s. 13.

taan ennemminkin prosessinomainen.²⁹

Suomessa oikeustieteiden empiirinen tutkimus on ollut suhteellisen vähäistä, ja se on painottunut sektoritutkimuslaitoksiin kuten Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen ja Poliisiammattikorkeakouluun. Empiiristä oikeustutkimusta kuitenkin tarvitaan sekä käytännön että tieteen näkökulmasta. Koska oikeus on järjestelmä, jonka avulla puututaan ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on tärkeää ymmärtää järjestelmän toiminta ja sen vaikutukset. Oikeuden muuttuvan, tilannesidonnaisen ja kommunikatiivisen luonteen vuoksi esimerkiksi lainopin tai oikeusteorian ”sisäinen” näkökulma oikeuteen ei aina ole riittävä.³⁰ Sisäisellä näkökulmalla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksen tekijä on sitoutunut voimassaolevaan oikeuteen ja arvioi oikeutta sen sisäisillä kriteereillä³¹. Tämä on tyypillistä esimerkiksi lainopillisessa ja oikeusteoreettisessa tutkimuksessa. Sisäinen näkökulma korostaa suhteellisen paljon oikeustieteen erillisyyttä muista tieteenaloista ja saattaa sivuuttaa sen, että oikeus voisi olla pohjimmiltaan poliittista ja siten arvosidonnaista. Oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle ja oikeuden tulkinnalle tärkeän lainopin lisäksi voidaan siis ajatella, että myös yhteiskunnalliselle ja poikkitieteelliselle oikeustieteelliselle tutkimukselle on tilausta.

Empiiriselle oikeustutkimukselle on ominaista juuri monitieteisyys. Sillä ei ole selkeää teoriapohjaa, jonka vuoksi empiiristä oikeustutkimusta on tehty niin oikeuspoliittisista, oikeussosiologisista kuin kriminologisistakin lähtökohdista.³² Tässä tutkimuksessa empiirisuus korostuu erityisesti hyvän konserniverojärjestelmän määrittelyssä, sillä eri ihmisten ja ryhmien asettamia hyvän konserniverojärjestelmän ominaisuuksia ja tavoitteita tutkitaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin perusteella. Sisällönanalyysi kuuluu kvalitatiivisiin eli laadullisiin tutkimusmenetelmiin.

Yksi oikeuspoliittisen tutkimuksen tehtävistä onkin eri toimijoiden intressien tunnistaminen ja merkitysten selvittäminen. Muutoshankkeiden poliittisuus kannustaa tarkaste-

²⁹ Eskola – Suoranta 1998, s. 15–19.

³⁰ Ervasti 2004, s. 9–15.

³¹ Hirvonen 2011, s. 26–27. Toisaalta esimerkiksi kriittisessä oikeusopissa oikeuden sisäistä näkökulmaa on kritisoitu, ja tarkastelua on laajennettu esimerkiksi filosofiaan ja politiikkaan. Ks. esim.: Tuori 2000.

³² Ervasti 2004, s. 9–15.

lemaan sitä, kuka ajaa mitäkin etuja ja kenen intressit voittavat. Tällainen tarkastelutapa hälventää käsitystä, jonka mukaan tiettyjen ryhmien edunvalvonnan sijaan muutoshankkeilla pyrittäisiin edistämään yleistä etua. Muutoshankkeiden läpivieminen ja lopullisen lain säätäminen voidaankin tiivistää siihen, miten erilaisten oikeudenmukaisuuskäsitysten pohjalta muotoutuu sitova yleinen säädös.³³ Vero-oikeudellisesta näkökulmasta verolait ovat keino toteuttaa sellaista verojärjestelmää, jota poliittiset päättäjät tai etujärjestöt pitävät tarkoituksenmukaisena tai ”hyvänä”³⁴.

Oikeuspoliittinen tutkimus voidaan myös määritellä tutkimukseksi, jolla pyritään vaikuttamaan oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjauksen muotoiluun tai käytäntöihin³⁵. Kuten oikeuspoliittisen tutkimussuuntauksen nimestäkin käy ilmi, oikeuspoliittinen tutkimus on sidoksissa sekä ”oikeuteen” että ”politiikkaan”. Oikeuden ja politiikan suhdetta voidaan hahmottaa esimerkiksi seuraavasti: 1) oikeus on politiikan väline, keino, jolla poliittiset päättäjät toteuttavat tavoitteitaan ja 2) oikeus kehystää, valvoo ja rajoittaa politiikkaa.³⁶

Oikeuspoliittisen tutkimuksen määrä ja kiinnostus oikeuspoliittista tutkimusta kohtaan ovat vähitellen kasvaneet viime vuosina. Yhtenä syynä mainitulle kehitykselle on tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon ja poliittisen toiminnan lisääntyminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteon tueksi ja perusteeksi teetetään uusia tutkimuksia tai käytetään hyväksi olemassa olevaa tutkimusta ja asiantuntijoiden arvioita.³⁷ Myös veropoliittisen päätöksenteon tueksi on viime vuosina perustettu erityisiä asiantuntijatyöryhmiä³⁸. Työryhmien mietintöjä käytetään veropoliittisen keskustelun pohjalta ja mahdollisesti lainlaadinnan apuna. Tästä huolimatta veropoliittinen päätöksenteko

³³ Tala 2002, s. 103–104.

³⁴ Professori Kari S. Tikka on kuvannut ”hyvästä verojärjestelmästä” käytyä keskustelua ja veropolitiikalle tyypillistä lobbausta osuvasti: ”Verotusta koskeva arkikeskustelu ja lobbyistien käyttäytyminen viittaavat usein siihen, että hyvälle verojärjestelmälle asetetaan vain yksi vaatimus: sen tulisi minimoida keskustelijan omat tai hänen edustamansa ryhmän verot.” Tikka 1990, s. 47.

³⁵ Ervasti 2011, s. 104.

³⁶ Tala 2002, s. 97.

³⁷ Ervasti 2011, s. 88–89. Päätöksenteon pohjautuessa tutkimustietoon ja asiantuntijuuteen voidaan puhua rationaalisen päätöksenteon mallista.

³⁸ Tällaisia asiantuntijatyöryhmiä ovat olleet esimerkiksi Verotuksen kehittämistyöryhmä eli nk. Hetemäen työryhmä (VM 2008 - 2010), Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä (VM 2011–2013), Sokeriverotyöryhmä (VM 2011–2013) ja Oikeudenmukainen verotus -projekti (Kalevi Sorsa -säätö ja Palkansaajien tutkimuslaitos 2008–2011).

on riippumatonta suhteessa mietintöihin, eikä näiden mietintöjen lopullista painoarvoa voi ennustaa.

Oikeuspoliittisen tutkimuksen tulisi hallinnollisesta yhteydestä huolimatta olla itsenäistä, tieteellistä ja kriittistä. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on myös vaarana, että tutkimustietoa käytetään hyväksi intressikamppailussa, jolloin tieteelliset epävarmuudet sivuutetaan ja tutkimuksesta tehdään johtopäätöksiä, jotka eivät ole kestäviä.³⁹ Jotta tällainen intressiristiriita voitaisiin sivuuttaa, tässä tutkimuksessa tarkastellaan tutkimusongelmaa mahdollisuuksien mukaan riittävän monesta eri näkökulmasta.

1.3.2 Tutkimuksen lähdeaineisto

Perinteisesti oikeustieteellisessä tutkimuksessa yhtenä tietolähteenä on (oikeus)kirjallisuus. Kirjallisuudella voidaan tarkoittaa kaikkea kirjallista materiaalia, kuten kirjoja, tieteellisten aikakauslehtien artikkeleita, muita artikkeleita sekä sellaista kirjallista aineistoa, jota ei ole painettu. Oikeustieteellistä kirjallisuutta voidaan käyttää sekä tutkimuksen tausta-aineistona että tutkimusongelmaan välittömästi liittyvänä tutkimusaineistona.⁴⁰ Tässä pro gradu -tutkielmassa kirjallisuuden merkitys korostuu tarkasteltaessa konserniverotuksen haasteita ja konsernin yhteisverotusta. Luonnollisesti tietolähteinä ovat tarpeen mukaan myös lainsäädäntö sekä oikeustapaukset. Tätä kirjallisuutta ja aiempia oikeuspoliittisia tutkimuksia on esitelty valikoivasti tässä luvussa.

Hyvän konserniverotusjärjestelmän, ja osittain myös konserniverotuksen haasteiden, tarkasteluun käytetty aineisto koostuu yleisen oikeuskirjallisuuden sekä talous- ja veropoliittisten kannanottojen lisäksi elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän laatimasta muistiosta sekä muistiosta annetuista lausunnoista. Käytettyyn kirjallisuuteen on viitattu aina asianmukaisessa kohdassa. Erityisesti valtiovarainministeriön asettaman työryhmän muistiosta annettuja lausuntoja voidaan pitää edellä kuvailtuna, tutkimusongelmaan välittömästi liittyvänä tutkimusaineistona. Koska tutkimustulosten tulkintaa vahvistavat esimerkiksi suorat lainaukset aineistosta, eri kysymysten yhteyteen on liitetty myös näi-

³⁹ Ervasti 2007, 384–385.

⁴⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2011, s. 25.

tä lausunnoista sekä muista lähteistä poimittuja lainauksia⁴¹.

Hyvän verojärjestelmän yleisiin ominaisuuksiin on kiinnitetty suhteellisen paljon huomiota suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Näistä viime vuosikymmenien esimerkkeinä voidaan mainita Kari S. Tikan *Veropolitiikka* (1990), Kalle Määtän *Veropolitiikka. Teoria ja käytäntö*. (2007), Heikki Niskakankaan *Veropolitiikka* (2011) ja Matti Myrskylän *Suomen veropolitiikka* (2013) sekä saman artikkeli *Millainen on hyvä verojärjestelmä?* (Verotus 2/2013). Taloustieteellisestä näkökulmasta hyvää verojärjestelmää on käsitelty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisussa *Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT Analyysi*. (2013). Kansainvälisesti merkittäviä kannanottoja ovat olleet muun muassa Meaden komitean *The Structure and Reform of Direct Taxation of a Committee chaired by Professor J. E. Meade* (1978) sekä Institute for Fiscal Studiesin *Mirrlees review. Reforming the Tax System for the 21st Century* (2011).

Konserniverotuksen suhdetta hyvään verojärjestelmään on kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu lähinnä Hannele Rinta-Lassilan väitöskirjassa *Konsernit ja verotuksen neutraalisuus* (2002), jonka painopiste on yritysrakenteiden välisessä neutraliteetissa. Sittenkin kysymyksen painopisteen voidaan katsoa siirtyneen kansainvälisempään suuntaan. Kansainvälisesti toimivien konsernien kannalta oleellista on se, kuinka konserniverojärjestelmä mahdollistaa esimerkiksi rajat ylittävän tappiontasauksen ja voiton siirron. Valtioiden näkökulma on taas vastaavasti siirtynyt veropohjien turvaamiseen ja toisaalta samanaikaisesti investointien houkuttelemiseen. Keskustelussa ei kuitenkaan ole syytä unohtaa puhtaasti kotimaisia konserneja - päinvastoin. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa tulisikin kiinnittää entistä enemmän huomiota myös kansainvälisesti ja kansallisesti toimivien konsernien välisiin neutraliteetikysymyksiin.

Konserniverotuksen nykyisiä haasteita on sivuttu tai käsitelty tarkemmin omissa luvuisaan esimerkiksi erilaisissa yleisteoksissa. Erikoistuneempia teoksia edustavat esimerkiksi siirtohinnoitteluun liittyvät Jukka Karjalaisen ja Merja Raunion perusteellinen *Siirtohinnoittelu* (2006) sekä ajankohtainen ja erityisen kiinnostava Lauri Finérin artik-

⁴¹ Ks. tarkemmin tutkimuksen validiteetista ja reliabiliteetista Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 1997, s. 231–233.

keli *Siirtohinnoittelun järjestäminen ja suunnittelu suomalaisissa yrityksissä* (Verotus 5/2013). Finérin artikkeli perustui saman opinnäytetyöhön, jossa tutkimusmenetelmänä oli käytetty oikeustieteelle hieman epätyypillisesti empiiristä metodia ja teemahaastattelua. Konserniverotusta on yleisesti käsitelty muun muassa Matti Kukkosen ja Risto Waldenin teoksessa *Konsernin verosuunnittelu* (2010), jonka painopiste on nimenomaan konsernien näkökulmassa ja siinä, kuinka konserneissa voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaista verosuunnittelua. Veroparatiiseihin ja veron minimointiin liittyvä merkittävä, tuore ja kansainvälistä huomiota saanut keskustelunavaus taas oli Nicholas Shaxonin *Aarresaaret. Miehet jotka ryöstivät maailman.* (2012).

Konsernin yhteisverotukseen liittyvää kotimaista lähdekirjallisuutta ei juurikaan ole lukuun ottamatta elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiota. Kansainvälisissä artikkeleissa aihetta on sivuttu muun muassa Jonathan Schwarzin kirjoituksessa *The Need and Scope for Coordination of Tax Policies in the European Union.* (Bulletin for International Taxation 7/2007), Bruno da Silvan tekstissä *From Marks & Spencer to X Holding: The Future of Cross-Border Group Taxation in the European Union.* (Intertax, Volume 39, Issue 5, 2011) sekä Savina Princenin ja Marcel Gérardin artikkelissa *International Tax Consolidation in the European Union: Evidence of Heterogeneity.* (European Taxation. April 2008). Myös kansainvälinen keskustelu on suhteellisen tuoretta, joten varsinaisia yleisteoksesta aiheesta ei löydy.

Edellä mainittujen lisäksi vero-oikeuden alaan kuuluvan oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä on esimerkiksi Matti Urpilaisen väitöskirjassa *Vapaa liikkuvuus ja verosuvereniteetti Euroopan unionin sisämarkkinoilla* (2012) sekä Kristiina Äimän väitöskirjassa *Sisäiset korot lähiyhtiöiden kansainvälisessä verotuksessa* (2009).

Esitellyn kirjallisuuden ohella elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetut lausunnot muodostavat tutkimuksen empiirisen aineiston ”selkärangan”. Elinkeino-
verotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio julkaistiin 12.6.2013. Muistiosta annetut lausunnot ovat niin sanottua sekundääriaineistoa eli valmista aineistoa. Tällä tarkoitetaan sitä, että aineisto on alun perin kerätty muuta kuin tutkimuksellista tarkoitusta varten. Valmiin aineiston käyttö vaatii lähdekritiikkiä ja aineiston luotettavuutta on punnittava. Tästä syystä tietoja on muokattava, luokiteltava, yhdisteltävä ja tulkittava,

jotta tiedot olisivat vertailukelpoisia.⁴²

Valmiin, kirjallisen aineiston etu esimerkiksi haastatteluun on kuitenkin se, että haastattelutilanteessa haastateltavilla on taipumus antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia. Haastatteluaineisto on siis konteksti- ja tilannesidonnaista, sillä haastateltavat saattavat puhua haastattelutilanteessa toisin kuin jossakin toisessa tilanteessa.⁴³ Toisaalta valmiin kirjallisen aineiston käyttö on ongelmallista siksi, ettei siitä ole välittömästi mahdollista esittää tarkentavia tai syventäviä kysymyksiä. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että vaikka työryhmän muistiosta annettujen lausuntojen laatijoilta ei ole suoranaisesti kysytytkään esimerkiksi ”hyvän konserniverojärjestelmän” ominaisuuksista tai tavoitteista, voidaan luonnollisesti olettaa, että asiantuntijat ovat lausunnoissaan nostaneet esille sellaisia asioita, joita pitävät tärkeinä.

Muistiosta oli 16.1.2014 mennessä annettu yhteensä 25 lausuntoa pääosin valtiovarainministeriön lausuntopyyntöjen perusteella. Kaksi lausuntopyynnön saanutta järjestöä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA ja Palkansaajien tutkimuslaitos, eivät antaneet ollenkaan lausuntoa. 19 lausunnossa oli kommentoitu jollakin tavoin konserniverotuksen uudistamisesta. Nämä lausunnot olivat antaneet Marjaana Helminen, Pauli K. Mattila, STTK, Seppo Villa, Perheyritysten liitto ry, Matti Myrsky, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK), Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Suomen Yrittäjät, Veronmaksajain keskusliitto ry, Finanssialan keskusliitto, Turun yliopisto, Maa- ja metsätalousministeriö (MMM), Keskuskauppakamari, HTM-tilintarkastajat, Oikeusministeriö, KHT-yhdistys ry, Verohallinto sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

Lausunnon antaneista konserniverotusta ei ollut kommentoinut Esko Linnakangas, Suomen Taloushallintoliitto ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Ruotsinkielisen maataloustuottajain keskusliitto SLV, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry eikä Ålands Landskapsregering. Näitä lausuntoja, joissa konserniverotusta ei kommentoitu, ei huomioida myöskään tässä työssä.

⁴² Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 2013, s. 187–189.

⁴³ Hirsjärvi – Remes – Sajavaara 2013, s. 206–207.

Luokka	Nimi	
Vero-oikeuden asiantuntijat	<p>Marjaana Helminen / OTT, VT, KTM, vertailevan vero-oikeuden professori, Helsingin yliopisto</p> <p>Matti Myrsky / OTT, vero-oikeuden professori, Itä-Suomen yliopisto</p> <p>Pauli K. Mattila / OTT, dosentti</p> <p>Seppo Villa / OTT, kauppaoikeuden professori, Helsingin yliopisto</p> <p>Turun yliopisto / Jukka Mähönen / OTT, siviilioikeuden professori</p>	5 kpl
Työntekijöiden etujärjestöt	<p>SAK / Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö</p> <p>STTK / Toimihenkilökeskusjärjestö</p>	2 kpl
Tilintarkastajien etujärjestöt	<p>KHT-yhdistys ry / Suomen vanhin tilintarkastajien etujärjestö</p> <p>HTM-tilintarkastajat / Tilintarkastajien koulutus- ja edunvalvontajärjestö</p>	2 kpl
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	<p>Finanssialan keskusliitto / Finanssialan työnantajien etujärjestö</p> <p>EK / Elinkeinoelämän keskusliitto, suomalainen työnantajajärjestö</p> <p>Keskuskauppakamari / Keskuskauppakamarien yhteistyöelin</p> <p>Perheyritysten liitto ry / Perheyritysten edunvalvontajärjestö</p> <p>Suomen Yrittäjät / Jäsenmäärältään Suomen suurin elinkeinoelämän järjestö</p>	5 kpl
Ministeriöt	<p>MMM / Maa- ja metsätalousministeriö</p> <p>OM / Oikeusministeriö</p>	2 kpl
Muut	<p>VATT / Valtion taloudellinen tutkimuskeskus</p> <p>Verohallinto / Viranomainen, joka huolehtii verojen keräämisestä Suomessa</p> <p>Veronmaksajain keskusliitto ry / Riippumaton järjestö</p>	3 kpl

Taulukko 2: Muistiosta annetut lausunnot.

Lausuntojen antajat on luokiteltu vero-oikeuden asiantuntijoihin, ammattiliittoihin ja työntekijöiden etujärjestöihin, tilintarkastajien etujärjestöihin, yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöihin, ministeriöihin sekä muihin lausunnon antaneisiin. Luokittelu sekä lyhyet kuvaukset lausuntojen antajista on esitetty taulukossa 2. Luokittelun perustana on käytetty esimerkiksi lausunnon antajien taustoja, nykyistä asemaa, tehtäviä ja tavoitteita. Vero-oikeuden asiantuntijalausuntoja oli annettu yhteensä viisi, työntekijäjärjestöjen lausuntoja kaksi, tilintarkastajien etujärjestöjen lausuntoja kaksi, yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöjen lausuntoja viisi, ministeriöiden lausuntoja kaksi ja muita yhteensä kolme kappaletta.

Muistiota sekä siitä annettuja lausuntoja ja niiden käyttöä on eritelty tutkimuksen tekstilukujen lisäksi työn liitteenä olevassa taulukossa⁴⁴. Kaikki lausunnot, lausuntopyyntö sekä työryhmän muistio löytyvät valtioneuvoston hankerekisteri HARE:sta⁴⁵.

⁴⁴ Ks: Liite 1.

⁴⁵ Hankenumero: VM158:00/2011.

http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=18142&tVNo=1&sTyp=Selaus.

2 Hyvä konserniverojärjestelmä

2.1 Verotuksen ja yhteiskunnan tehtävistä

Verotuksessa on ensisijaisesti kyse julkisyhteisöjen toiminnan rahoittamisesta⁴⁶. Myös konserniverojärjestelmän olemassaolo on pohjimmiltaan fiskaalinen, onhan sillä yhteisövero tuottoon. Konserniin kuuluvat yhteisöt maksavat tuloksestaan yhteisöverokannan mukaisen yhteisöveron. Se, kuinka paljon verovaroja tarvitaan, riippuu oleellisesti siitä, kuinka paljon julkisyhteisöt tarvitsevat rahaa niille asetettujen tehtävien hoitamiseen. Tästä syystä kysymys julkisyhteisölle asetetuista tehtävistä on verotuksen kannalta ehdottoman tärkeä, eikä sitä ole syytä jättää käsittelemättä, vaikkapa edes lyhyesti, hyvästä verojärjestelmästä tai sen osasta käydyssä keskustelussa.

Julkisyhteisöille, kuten valtiolle ja kunnalle, asetetut tehtävät ovat vaihdelleet eri aikoina. Yhteiskunnan perustehtävinä voidaan joidenkin näkökulmien mukaan pitää ainakin rauhan ja järjestyksen ylläpitämistä sekä yksilön vapauden takaamista. Toisen maailmansodan jälkeen julkisyhteisöjen tehtävät kuitenkin lisääntyivät: koulutusta laajennettiin ja monipuolistettiin, luotiin uusia sosiaaliturvajärjestelmiä sekä rakennettiin infrastruktuuria. Tavoitteena oli hyvinvointivaltion rakentaminen.⁴⁷

Ajatus hyvinvointivaltiosta pohjautuu hyvinvointiliberalistiseen ajattelutapaan. Suuntausta edusti muun muassa John Rawls, jonka mukaan vastaus yhteiskunnan tehtäviin ja oikeaan oikeudenmukaisuuteen löytyy tarkastelemalla sitä, millaisia oikeudenmukaisuuden periaatteita ”rationaaliset päätöksentekijät” valitsisivat itsellensä ”tietämättömyyden verhon” takana. Rationaalisuudella Rawls tarkoitti sitä, että tarkastelijat tuntevat inhimillisen toiminnan ja pystyvät ennustamaan yhteiskunnallisten järjestelyjen vaikutukset eri yksilöiden kannalta. Tietämättömyyden verho taas kuvaa sitä, etteivät tarkastelijat päätöksiä tehdessään tiedä omista henkilökohtaisista ominaisuuksistaan.⁴⁸ Näistä lähtökohdista yhteiskunta ja sille asetetut tehtävät muodostuisivat siis mahdolli-

⁴⁶ Myrsky 2013, s. 15.

⁴⁷ Myrsky 2013, s. 15–16.

⁴⁸ Häyry 2000, s. 157. John Rawls on käsitellyt teoriaansa oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta ja valtiosta teoksessaan *Theory of Justice* (1971).

simman oikeudenmukaisesti, sillä rationaalisesti toimivat, omaa osaansa tietämättömät päättäjät rakentaisivat yhteiskunnan, joka olisi kaikille mahdollisimman vähän paha.

Hyvinvointivaltion mallia on kuitenkin myös kritisoitu. Erityisesti libertaristisessa ajattelutavassa valtion tulisi olla minimaalinen. Tämän näkemyksen mukaan tarpeettomia julkisia instituutioita ovat muun muassa sosiaaliturva, terveydenhuolto ja koulutus. Verojen keräämistä näiden tehtävien ylläpitämiseen pidetään varkauteina niiltä, jotka ovat rehellisellä työllä ansainneet rahansa.⁴⁹ Libertaristista ajattelutapaa edustava Robert Nozick pyrki muun muassa osoittamaan, että kaikki minimalistista valtiota laajemmat valtiomallit ovat pohjimmiltaan epäoikeudenmukaisia. Nozickin mukaan esimerkiksi ”mahdollisuuksien tasa-arvo” voidaan toteuttaa vain loukkaamalla jonkun oikeuksia.⁵⁰ Täten oikeudenmukainen valtio huolehtisi ainoastaan yleisestä järjestyksestä ja yksilön vapauden takaamisesta. Täysin toinen problematiikkansa on kuitenkin se, toimiiko esimerkiksi talous todella parhaiten silloin, kun julkinen valta puuttuu siihen mahdollisimman vähän. Julkisen vallan ja markkinoiden välinen suhde lieneekin erityisesti viime vuosien finanssikriisin myötä yksi aikamme keskustelluimmista talouspoliittisista kysymyksistä.

Fiskaalisten tavoitteiden lisäksi verotuksella voidaan kuitenkin pyrkiä myös ohjaamaan verovelvollisten toimintaa. Ohjaavan veropolitiikan tavoitteet ovat muut kuin fiskaaliset. Nämä ohjaavat tavoitteet voivat olla esimerkiksi tulonjakoon, ympäristöön, sosiaalipoliittikkaan, terveyteen tai elinkeinopolitiikkaan liittyviä. Tyypillistä ohjaavaa verotusta ovat erilaiset terveysverot ja haittaverot, kuten tupakkatuotteiden verotus ja hiilidioksidiperusteinen energiaverotus.⁵¹

Jos puhtaasti fiskaalinen verotus on neutraalia, silloin ohjaava verotus ei ole neutraalia. Yksi tärkeistä poliittisista linjavedoista on siis se, missä määrin verotuksen tulisi olla neutraalia ja missä määrin ei. Tikan mukaan ”neutraali verotus ei muuta verovelvollis-

⁴⁹ Häyry 2000, s. 11.

⁵⁰ Häyry 2000, s. 169. Robert Nozick on käsitellyt minimalistista valtiomallia teoksessaan *Anarchy, State and Utopia* (1974).

⁵¹ Myrsky 2013, s. 100–109.

ten valintoja siitä, mitä ne olisivat verottomassa taloudessa⁵² ”. Myrskyn mukaan ajatus neutraalin verotuksen taustalla taas on se, että talouden katsotaan toimivan parhaiten silloin, kun julkinen valta puuttuu siihen mahdollisimman vähän. Suoria tukia pidetään läpinäkyvämpänä ja tehokkaampana tapana toteuttaa yhteiskunnallista ohjailua kuin verojärjestelmän välityksellä tapahtuva ohjailu.⁵³ Konserniverotuksen neutraalisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään tutkimuksen seuraavassa luvussa 2.2.

2.2 Neutraalisuus

2.2.1 Yritysrakenteen vaikutus verotukseen

”Konserniverotuksen keskeinen tehtävä on, että se tekee verotuksesta mahdollisimman pitkälle neutraalia sen suhteen, harjoitetaanko toimintaa yhden yrityksen vai konsernin muodossa.”⁵⁴

– Perheyritysten liitto ry

Verotuksen neutraalisuutta on yleisesti pidetty hyvän verojärjestelmän ominaisuutena. Verotuksen neutraalisuus tarkoittaa yhdenmukaista kohtelua: keskenään kilpailevien vaihtoehtojen verotus ei poikkea toisistaan. Neutraali verotus ei vaikuta siihen, millaisen vaihtoehdon verovelvollinen valitsee, vaan valinta tehdään muiden seikkojen perusteella⁵⁵. Nykytilanteessa konserniverojärjestelmän neutraalisuuden kannalta olennaisinta lieneekin se, kuinka kansainvälisesti toimivaa konsernia, puhtaasti kotimaista konsernia ja yksittäistä yritystä voidaan kohdella verotuksellisesti neutraalisti. Yksi vaihtoehto on tarkastella verotuksen neutraalisuutta sekä 1) kansallisessa että 2) kansainvälisessä kontekstissa. Kansallinen neutraalisuus tarkoittaa yhden yhtiön ja konsernin verotuksen neutraalisuutta. Kansainvälinen neutraalisuus taas tarkoittaa sitä, ettei konserni valitse konserniyhtiöiden sijoituspaikkaa valtion verojärjestelmän perusteella.⁵⁶

Neutraliteetikysymykset tulevat esiin erityisesti siinä, kuinka konserniverojärjestelmäs-

⁵² Tikka 1990, s. 47.

⁵³ Myrsky 2013, s. 82.

⁵⁴ Perheyritysten liitto ry 2013.

⁵⁵ Ranta-Lassila 2002, s. 55.

⁵⁶ Princen – Gérald 2008, s. 174–175.

sä on otettu huomioon 1) tappioiden hyväksikäyttö ja 2) sisäisten liiketoimien hinnoittelu. Tappioiden hyväksikäytössä on kyse siitä, voiko tappiollinen konserniyhtiö siirtää tappion vähennettäväksi voitollisen konserniyhtiön verotuksessa. Yksittäisellä yhtiöllä tätä ongelmaahan ei ole, kun menot ja mahdolliset edellisten vuosien tappiot vähennetään suoraan saman verovuoden tulosta.⁵⁷ Lisäksi konserniyhtiöt joutuvat pohtimaan sisäisten liiketoimien ja luovutusten hinnoittelua. Yksittäisellä yhtiöllä taas ei ole sisäisiä liiketoimia tai luovutuksia, eikä siten niihin liittyviä velvoitteitakaan.

Kansallisesta, yhden yhtiön ja konsernin verotuksen neutraalisuudesta voidaan siis puhua silloin, kun yritysrakenteesta ei aiheudu ylimääräistä verorasitusta eikä se toisaalta mahdollista erityistä veroetua⁵⁸. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että konsernikokonaisuus otetaan verotuksessa jollain tavoin huomioon. Tämä oli myös yksi valtiovarainministeriön asettaman elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän tavoitteista:

”Konsernimuodossa harjoitettavaa liiketoimintaa verotetaan yhtenä taloudellisena kokonaisuutena, jolloin toisen konserniyhtiön tappio voidaan käyttää toisen konserniyhtiön voittoa vastaan.”⁵⁹

– Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä

Määttän mukaan arvioitaessa elinkeinonharjoittajien verokohtelun neutraliteettia on otettava huomioon seuraavat: 1) yrityskokoneutraliteetti, 2) toimialaneutraliteetti, 3) omistuspohjaneutraliteetti ja 4) yritysmuotoneutraliteetti⁶⁰. Edellä mainittujen lisäksi yhden yhtiön ja konsernin verotuksen yhdenmukaisuutta voidaan tarkastella *absoluuttisesti* tai *suhteellisesti*. Absoluuttinen yhdenmukaisuus tarkoittaa sitä, että konsernia kohdellaan yhtenä verosubjektina. Yksittäistä yhtiötä koskevia normeja sovellettaisiin siis myös

⁵⁷ Tappiontasauksesta on säädetty Tuloverolain 30.12.1992/1535 (TVL) V osassa. TVL 119 § mukaan ”Elinkeinotoiminnan ja maatalouden verovuoden tappio vähennetään elinkeinotoiminnan ja maatalouden tuloksesta seuraavan 10 verovuoden aikana sitä mukaa kuin tuloa syntyy.” Rajat ylittävään tappiontasaukseen liittyvää problematiikkaa käsitellään tarkemmin tämän työn luvussa 3.3. ja sisäisten liiketoimien hinnoittelua luvussa 3.2.

⁵⁸ Ranta-Lassila 2002, s. 54.

⁵⁹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 22.

⁶⁰ Määttä 2007, s. 89.

konserniin. Suhteellinen yhdenmukaisuus taas tarkoittaa sitä, että yhdenmukaista kohtelua sovelletaan erikseen määriteltäviin kohtiin. Käytännössä siis konsernin ja yhden yhtiön erot pyritään poistamaan niissä kohdin, joissa yritysrakenteet ovat yhdenmukaiset.⁶¹ Näiden lisäksi yhden yhtiön ja konsernin verotuksen neutraliteettia voidaan tarkastella efektiivisen veroasteen avulla. Ranta-Lassila on vuonna 2002 julkaistussa vero-oikeudellisessa väitöskirjassaan esittänyt, että konserneissa veroaste on usein korkeampi kuin yhdessä yhtiössä.⁶²

Kansainvälinen neutraalisuus tarkoittaa sitä, ettei konserni valitse yhtiöidensä sijoittautumispaikkoja verotuksen perusteella. Kansainvälisesti toimivissa konserneissa esimerkiksi efektiivinen veroaste voi olla vielä korkeampi kuin kotimaisessa konsernissa, jonka vuoksi konserniyhtiöt on järkevämpi sijoittaa vain yhteen valtioon⁶³. Efektiivistä veroastetta voi tappioidenkäyttöön liittyvien ongelmien lisäksi aiheuttaa moninkertainen verotus. Moninkertaista verotusta saattaa kohdistua kansainväliseen konserniin tilanteissa, joissa useampi kuin yksi valtio verottaa samaa konsernin tuloa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun toinen valtio katsoo verotusoikeuden ja yleisen verovelvollisuuden syntyvän konserniyhtiön johtopaikan sijainnin ja toinen rekisteröintipaikan perusteella.⁶⁴

Sekä elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa että kuudessa muistiosta annetussa lausunnossa oli otettu jollain tavoin kantaa konserniverotuksen neutraalisuuteen. Nämä lausunnot olivat antaneet Marjaana Helminen, Perheyritysten liitto ry, Suomen Yrittäjät, MMM, Keskuskauppakamari sekä VATT. Johdannossa esitetyn luokittelun perusteella neutraalisuuskysymystä kommentoitiin siis seuraavasti:

⁶¹ Ranta-Lassila 2002, s. 55–56.

⁶² Ranta-Lassila 2002, s. 152.

⁶³ Ranta-Lassila 2002, s. 152.

⁶⁴ Helminen 2009, s. 89.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	1/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	0/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	0/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	3/5
Ministeriöt	1/2
Muut	1/3

Taulukko 3: Konserniverotuksen neutraalisuuden kommentointi.

Koska verojärjestelmän neutraalisuus vaikuttaa olennaisesti yritysten toimintaympäristöön, on ymmärrettävää, että erityisesti elinkeinoelämää edustavat järjestöt olivat kiinnostuneita neutraalisuuskysymyksistä. Keskuskauppakamari totesikin:

”Sujuvalla ja joustavalla konserniverotusjärjestelmällä on erittäin tärkeä merkitys yrityksille. Ilman toimivaa konserniverotusta yhtiölle on edullisempaa toimia yhtenä yhtiönä kuin konsernia. Verotuksen tulisi kohdella neutraalisti erilaisia yhtiörakenteita, jotta yhtiö voi toimia liiketaloudellisesti parhaimmalla rakenteella.”⁶⁵

– Keskuskauppakamari

Kannanotot liittyivät pääosin yritysrakenteiden neutraliteettiin, mutta myös kansainvälisesti toimivien ja puhtaasti kotimaassa toimivien konsernien neutraliteettiin. Lausunnoissa kansainvälisten konsernien kohtaamaan problematiikkaan kiinnitti huomiota muun muassa Valtion taloudellinen tutkimuskeskus:

⁶⁵ Keskuskauppakamari 2013.

”Verotusyksikön määrittelyllä konsernitasona voi yleisesti ottaen olla monia taloudellisia etuja verrattuna kapeasti määriteltyyn verotusyksikköön. - - Globaalissa ympäristössä näiden etujen saavuttamista rajoittaa toki se tosiasia, että kansalliset järjestelmät koskevat pääsääntöisesti vain konsernien kotimaassa toimivia yksiköitä.”⁶⁶

– VATT

Suomen Yrittäjät taas muistutti lausunnossaan siitä, ettei konserniverotuksen uudistusta tule tehdä ainoastaan suurten, kansainvälisten konsernien ehdoilla.

”Mielestämme on tärkeää, että konserniverotuksen jatkovalmistelussa otetaan huomioon, että mahdollinen uusi järjestelmä on toimiva myös pk-yritysten näkökulmasta.”⁶⁷

– Suomen Yrittäjät

Kansainvälisyyden mukanaan tuomat verosuunnittelumahdollisuudet saattavatkin asettaa suuret ja pienet yritykset erilaiseen asemaan, koska yksittäisillä yrityksillä tai pienillä konserneilla ei ole mahdollisuutta harjoittaa verosuunnittelua samassa mittakaavassa kuin suurilla kansainvälisillä konserneilla⁶⁸. Tietyissä tilanteissa aggressiivista verosuunnittelua harjoittavan kansainvälisen konsernin efektiivinen veroaste saattaa jäädä jopa lähelle nolaa.

Käytännössä täysin neutraalia verojärjestelmää ei ole toteutettu missään Euroopan unionin jäsenvaltiossa⁶⁹. Yksi lähestymistapa kysymykseen on toki se, tulisiko yhden yhtiön ja konsernin tai puhtaasti kotimaisen ja kansainvälisesti toimivan konsernin verotuksen ylipäättänsä olla neutraalia. EU-oikeus estää kuitenkin esimerkiksi sen, ettei kotimaisia konserneja voida tukea muissa jäsenvaltioissa toimivien konsernien kustannuksella.

⁶⁶ VATT 2013 a.

⁶⁷ Suomen Yrittäjät 2013. PK-yritykset = pienet- ja keski-suuret yritykset.

⁶⁸ Finér 2013, s. 500.

⁶⁹ Princen – Gérald 2008, s. 174–175.

Toisaalta verojärjestelmä sallii jo nyt sen, että erikokoisia yrityksiä kohdellaan joissakin kysymyksissä eri tavoin. Tällaisia ovat esimerkiksi siirtohinnoittelu sekä tilintarkastusvaatimukset.

Konsernien koon kasvaessa olisi kuitenkin aiheellista pohtia sitä, onko esimerkiksi kansainvälisesti toimivaa konsernia ja pientä osakeyhtiötä tarpeellista kohdella verotuksellisesti samalla tavoin, erityisesti jos tilanne alkaa olla se, että globaali talous on vain tiettyjen suuryritysten käsissä⁷⁰. Konserniverotukseen liittyvä keskustelu onkin painotanut neutraalisuuskysymyksissä suhteellisen paljon konsernien näkökulmaa. Nykyisin tilanne kuitenkin saattaa olla se, että kotimaisen pienyrityksen maksaessa täyttä yhteisöveroa kansainvälinen konserni voi erilaisilla verosuunnittelukeinoilla tiputtaa efektiivisen veroasteensa hyvinkin alhaiseksi. Näin ollen kysymyksen tulisi kääntyä pääläelleen: Kuinka verotus olisi oikeudenmukaisempaa pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta? Ilman sisällöttömän neutraalisuusmantran hokemista asetelma muuttuu huomattavasti aiempaa moniulotteisemmaksi.

2.2.2 Oikeudenmukaisuuskysymys yritysverotuksessa

Oikeudenmukaisuus on suhteellinen käsite, jonka vuoksi eri ihmisillä on erilaiset käsitykset oikeudenmukaisuudesta. Oikeudenmukaisuuskäsitykset perustuvat arvoihin, jotka muotoutuvat pääosin jokaisen henkilökohtaisen historian kautta.⁷¹ Puhuttaessa konserniverojärjestelmän oikeudenmukaisuudesta keskeistä on se, onko koko konsernin maksama yhteisöveron määrä oikeudenmukainen suhteessa muiden verovelvollisten ja erityisesti yksittäisten yhtiöiden maksamiin veroihin. Lisäksi on pohdittava sitä, tukeeko konserniverojärjestelmä oikeudenmukaisen verotuksen toteutumista, vai mahdollistaako se esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, jotka ovat epäoikeudenmukaisia suhteessa muihin veronmaksajiin.

Horisontaalisen oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan samassa asemassa olevien tulee

⁷⁰ Aihetta ”The 10 Companies that Control Your Consumption” on käsitelty mielenkiintoisesti muun muassa.: <http://convergencealimentaire.info/> ja http://www.huffingtonpost.com/2012/04/27/consumer-brands-owned-ten-companies-graphic_n_1458812.html. Viitattu 30.1.2014.

⁷¹ Puronen 2010, s. 3–4 .

maksaa yhtä paljon veroja. Vertikaalisen oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaan parempiosaisten tulee maksaa enemmän veroja kuin vähempiosaisten.⁷² Näin ollen horisontaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaisi yritysverotuksessa sitä, että saman tuloksen tehneet konsernit maksavat saman verran veroa. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus voisi taas tarkoittaa sitä, että paremman tuloksen tehneet konsernit maksavat enemmän veroa kuin huonomman tuloksen tehneet konsernit.

Tikka on hahmottanut verorasituksen oikeudenmukaista jakautumista kolmen periaatteen avulla: 1) etuperiaatteen, 2) maksukykyisyysperiaatteen ja 3) pienimmän uhrauksen periaatteen. Etuperiaatteella tarkoitetaan sitä, että veroa tulisi maksaa sen hyödyn mukaan, mikä maksajalla on julkisista menoista. Maksukykyisyysperiaatteen mukaan veroa maksetaan veronmaksajan maksukyvyyn mukaan. Progressiivisen verotuksen vaatimus taas voidaan johtaa pienimmän uhrauksen periaatteesta.⁷³

Etuperiaate on viime vuosina saanut väistyä henkilöverotuksesta kahden muun periaatteen tieltä. Yritysverotuksessa etuperiaate voisi kuitenkin tarkoittaa sitä, että konsernin on maksettava veroa valtion samassa suhteessa kuin se hyötyy kyseisen valtion julkisista palveluista. Julkisia palveluita joista konserni saattaa hyötyä ovat esimerkiksi infrastruktuuri, koulutettu työvoima, työvoiman ja johdon terveydenhuolto ja erilaiset julkishallinnon neuvontapalvelut. Yritysverotukseen liittyvässä keskustelussa onkin jonkin verran näkyntä argumentteja, joilla esimerkiksi yhteisövero perustellaan etuperiaatteen pohjautuvalla oikeudenmukaisuuskäsityksellä.

Maksukykyisyysperiaatteen mukaan maksettavien verojen määrän tulee riippua veronmaksaja tuloista, omaisuudesta tai kulutuksesta⁷⁴. Yritysverotuksen oikeudenmukaisuuskysymysten yhteydessä yritysten maksukykyä voidaan tarkastella kahdella tavalla: 1) mikä on yrityksen "oikea" tulo ja 2) mikä on oikeudenmukainen tapa jakaa yritysverotuksella kerättävä veromäärä eri yritysten kesken. Käytännössä tuloksen määrittystä koskevat kansainväliset tilinpäätösstandardit. Tällöin oikeudenmukaisen jaon tulisi vastata sitä jakaumaa, joka on saatu laskemalla tilinpäätösstandardien mukaiset vuositulok-

⁷² Pohjola 2010, s. 123–124.

⁷³ Tikka 1990, s. 50.

⁷⁴ Pohjola 2010, s. 123–124.

set.⁷⁵ Näinhän ei kuitenkaan aina ole, sillä konsernit pystyvät esimerkiksi edellisessä luvussa kuvatulla tavalla verosuunnittelun keinoin alentamaan efektiivistä veroastetta.

Maksukykyisyysperiaatetta voidaan mahdollisesti pitää myös hyvän yritysverojärjestelmän ominaisuutena. Esimerkiksi vuosien 1989–1990 yritysverouudistusta perusteltiin sillä, että se lisäsi verotuksen oikeudenmukaisuutta yrityssektorin sisällä. Ennen uudistusta oli tyypillistä, etteivät suuret yritykset maksaneet kirjanpidollisesta voitostaan ja osingonjaosta huolimatta lainkaan valtion tuloveroa.⁷⁶ Konserniverotuksessa jokaisen yhtiön maksukykyisyyttä mitataan erikseen, joka saattaa tosin johtaa siihen, että yksittäisen konserniyhtiön on maksettava veroa tilanteessa, jossa koko konsernin veronmaksukyky ei ole muuttunut.⁷⁷

Pienimmän uhrauksen periaate sen sijaan ei ehkä ole käyttökelpoinen oikeudenmukaisuuden kriteeri yritysverotuksen yhteydessä, sillä konserni- ja yritysverotuksen oikeudenmukaisuuskysymykset muodostu samalla tavoin kuin henkilöverotuksessa. Oikeushenkilönä osakeyhtiöllä ei ole mitään henkilökohtaisia ”tarpeita”, jolloin esimerkiksi tulonjakoon ja ”henkilökohtaisiin uhrauksiin” liittyvät kysymykset eivät ole tarkoituksenmukaisia⁷⁸. Toisaalta taloustieteellisestä näkökulmasta veron tilittäjä voi olla täysin eri taho kuin verorasituksen kantaja. Tällöin esimerkiksi yhteisöverot siirtyvät viime kädessä aina yksityishenkilöille, kuten yritysten omistajille tai työntekijöille.⁷⁹

Näihin kolmeen periaatteeseen pohjautuvan oikeudenmukaisuuskäsityksen sijaan voitaisiin ehkä pohtia sitä, korvaisiko yritysten yhteiskuntavastuu perinteisen oikeudenmukaisuusperiaatteen. Vaikka rahoitusteoriaan ja markkinatalouteen pohjautuva ajattelutapa tukee käsitystä siitä, että yrityksen ainoa tehtävä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ovat yritysten yhteiskuntavastuukysymykset nousseet viime vuosina yhä enemmän esille. Yrityksen yhteiskuntavastuu on yleensä jaettu 1) ympäristövastuuseen, 2) sosiaaliseen vastuuseen sekä 3) taloudelliseen vastuuseen. Taloudelliseen vastuuseen kuuluu

⁷⁵ Tikka 1990, s. 51–52.

⁷⁶ Tikka 1990, s. 52.

⁷⁷ Ranta-Lassila 2002, s. 26–30.

⁷⁸ Myrsky 2013, s. 90.

⁷⁹ VATT 2013b, s. 4.

myös kysymys konsernin veronmaksusta.⁸⁰

Yleisesti yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan sellaista toimintaa, joka ylittää lain asettamat minimivaatimukset. Yhteiskuntavastuuseen liittyy myös avoimuus eli se, että yritys raportoi avoimesti liiketoiminnastaan. Tällöin kansalaisilla on mahdollisuus arvioida yrityksen toimintaa.⁸¹ Yhteiskuntavastuun osalta on kuitenkin huomattava, että se perustuu yritysten ja konsernien vapaaehtoisuuteen. Näin ollen esimerkiksi lainsäätäjät ei varsinaisesti voi vaikuttaa yritysten yhteiskuntavastuuseen niin kauan, kuin se määritellään edellä mainitulla tavalla.

Oikeudenmukaisuuskysymyksen ongelmallisuudesta yritysverotuksessa kertoo ehkä se, ettei yhdessäkään elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetussa lausunnossa otettu kantaa konserniverotuksen oikeudenmukaisuuskysymykseen. Syitä tälle voi olla monia: varovaisuus, välinpitämättömyys, unohtus, kysymyksen haasteellisuus tai toimijan näkemys siitä, etteivät oikeudenmukaisuuskysymykset kuulu yritysverotukseen. Tästä huolimatta oikeudenmukaisuuskysymystä ei tulisi kokonaan unohtaa keskusteltaessa konserniverotuksen uudistamisesta. Oikeudenmukaisuuskysymyksiä onkin sivuttu ja jossain määrin käsitelty tämän pro gradu -tutkielman muiden lukujen yhteydessä.

2.3 Hallinnollinen tehokkuus

Kuten muunkin lainsäädännön, myös konsernilainsäädännön tulisi olla hallinnollisesti tehokas. Hallinnolliseen tehokkuuteen voidaan liittää esimerkiksi sellaisia ominaisuuksia kuin yksinkertaisuus, johdonmukaisuus, selkeys, vakaus ja ennustettavuus.

Eri toimijoiden näkökulmasta hallinnolliseen tehokkuuteen liitetyt ominaisuudet painottuvat eri tavoin. Valtiolle hallinnollisesti tehokas verojärjestelmä tarkoittaa sitä, ettei julkisia varoja tarvitse käyttää ylen määrin verotuksen toteuttamiseen ja valvontaan. Lisäksi verotuksen tulisi olla johdonmukaista eli vakaata ja ennustettavaa muun muassa siitä syystä, että julkiset palvelut rahoitetaan verovaroilla. Verotulojen vaihtelu vaikeut-

⁸⁰ Knuutinen 2013, s. 177 ss.

⁸¹ Knuutinen 2013, s. 177 ss.

taa olennaisesti valtion talousarvion laatimista ja budjetointia. Yrityksille hallinnollisesti tehokas verojärjestelmä on riittävän selkeä ja ennustettavissa oleva eikä se vie tarpeettomasti yrityksen resursseja.

Yleisesti verojärjestelmän yksinkertaisuus taas takaa sen, että verojärjestelmän perusperiaatteet on mahdollista ymmärtää. Hankalasti ymmärrettävää järjestelmää on vaikea kritisoida tai kyseenalaistaa. Oikeudenmukainen verojärjestelmä on siis selkeä, sillä se on myös muiden kuin veroasiantuntijoiden ymmärrettävissä – ja siten myös hyväksyttävissä.⁸² Myrskyn mukaan verojärjestelmän täytyykin olla yleisesti hyväksytty: järjestelmä ei voi olla uskottava, jos suurin osa verovelvollisista pitää verojärjestelmää tai jotain sen osaa epäoikeudenmukaisena. Tämän seurauksena voi olla korostunut ja aggressiivinen verosuunnittelu, veronkierto tai jopa verokapina.⁸³ Toisaalta ainakaan Pohjoismaissa ei ole toistaiseksi nähty niin sanottuja verokapinoita, sillä yritykset ja kansalaiset ovat ilmeisesti kokeneet saaneensa verorahoilleen vastinetta⁸⁴.

Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistioista annetuissa lausunnoissa kuusi toimijaa oli viitannut jollain tavoin järjestelmän hallinnolliseen tehokkuuteen. Nämä lausunnot olivat antaneet Marjaana Helminen, SAK, EK, MMM, Keskuskauppakamari sekä Verohallinto. Kuten taulukosta 4 käy ilmi, kysymyksen kannalta on kiinnostavaa, että sekä vero-oikeuden professori, työntekijäjärjestö, työnantajajärjestö, ministeriö että verotuksen toimittaja pitävät hallinnollista tehokkuutta tärkeänä konserniverojärjestelmän ominaisuutena. Voidaankin ajatella, että hyvän verojärjestelmän ominaisuutena hallinnollinen tehokkuus on sellainen, joka yhdistää vahvasti eri toimijoita.

⁸² Niskakangas 2011, s. 69.

⁸³ Myrsky 2013, s. 96.

⁸⁴ Hjerppe 2009, s. 94.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	1/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	1/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	0/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	2/5
Ministeriöt	1/2
Muut	1/3

Taulukko 4: Konserniverotuksen hallinnollisen tehokkuuden kommentointi.

Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto viittasi lausunnossaan juuri siihen, että järjestelmän tulee olla selkeä eri näkökulmista:

”Kuten työryhmäkin on todennut, konserniverotuksen uudistamisen tavoitteena tulee olla se, että uusi konserniverotusjärjestelmä on hallinnollisesti selkeä ja toimiva sekä verovelvollisen että Verohallinnon näkökulmasta.”⁸⁵

– Elinkeinoelämän keskusliitto

Yksi kiinnostava näkökulma on myös Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossaan esille ottama ajatus siitä, että hallinnollinen tehokkuus voi lisätä yritysten kilpailukykyä ilman, että veropohjaa tarvitsee supistaa. Myöskään yritykset eivät voi suunnitella toimintaansa riittävästi, mikäli verotus ei ole johdonmukaista ja ennustettavaa.

”Maa- ja metsätalousministeriö - - korostaa järjestelmän yksinkertaisuuden tärkeyttä myös verovelvollisen näkökulmasta,

⁸⁵ Elinkeinoelämän keskusliitto 2013.

jolloin toimijoiden kilpailukykyä voidaan parantaa taloushallintoa keventämällä veropohjaa supistamatta.”⁸⁶

– Maa- ja metsätalousministeriö

Verojärjestelmän liiallinen yksinkertaistaminen saattaa kuitenkin vaikeuttaa verojärjestelmän käyttöä yhteiskuntapoliittisena välineenä. Verolle vaihtoehtoisen keinon käyttäminen voi myös olla hallinnollisesti raskaampi kuin keinon sisällyttäminen verojärjestelmään. Tästä syystä yksinkertaistamista tulisi ainakin joiltakin osin tarkastella koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän kannalta.⁸⁷

2.4 Yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa

2.4.1 Yhteensopivuuden laajuus

Yhtenä hyvän verojärjestelmän lähtökohtana pidetään sitä, että järjestelmän tulee olla yhteensopiva muun lainsäädännön kanssa. Yhteensopivuuden laajuutta voidaan tarkastella joko ajallisesta näkökulmasta tai oikeusjärjestyksen näkökulmasta.

Ajallisessa näkökulmassa kysymys on siitä, tulisiko yhteensopivuuden kohdistua ainoastaan aiempaan lainsäädäntöön vai mahdollisesti myös tulevaan lainsäädäntöön. Useimmiten erityisesti konserniverotukseen tarkastelu käytännössä kuitenkin painottuu siten, että uuden lainsäädännön tulisi olla yhteensopiva aiemman lainsäädännön kanssa. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että sekä elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa että muistiosta annetuissa lausunnoissa oli painotettu konserniverolainsäädännön yhteensopivuutta olemassa olevan osakeyhtiölain ja kansainvälisten kirjanpistandardien kanssa⁸⁸. Yksi työryhmän tavoitteista olikin seuraava:

”Konserniverotusjärjestelmä ei aiheuta ristiriitatilanteita suhteessa

⁸⁶ Maa- ja metsätalousministeriö 2013.

⁸⁷ Määttä 2007, s. 65–66.

⁸⁸ Ks. myös.: tämän työn luku 1.2.4., jossa on lueteltu työryhmän esittämiä konserniverotuksen uudistamisvaihtoehtoja.

yhtiö- tai kirjanpito-oikeudellisiin sääntöihin.”⁸⁹

– Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä

Perinteisestä tarkastelutavasta huolimatta olisi kuitenkin osattava kyseenalaistaa se, kuinka pitkälle olemassa oleva lainsäädännöllinen viitekehys voi määritellä nyt tai tulevaisuudessa säädettävän lain sisältöä. Ajattelutapa, jonka mukaan myöhemmin säädettävän lain tulee johdonmukaisesti olla yhteensopiva aiemmin säädetyin lain kanssa, voi johtaa hyvin staattiseen ja aikaansa jäljessä olevaan lainsäädäntöön.

Oikeusjärjestyksen näkökulmasta kyse on siitä, tulisiko säädettävän lain olla yhteensopiva koko oikeusjärjestyksen vai ainoastaan lainsäädännön kanssa. Oikeusjärjestys on normien kokonaisuus, johon kuuluu lain lisäksi esimerkiksi prejudikaatit, oikeusperiaatteet ja oikeuden yleiset opit⁹⁰. Keskeinen kysymys lienee siis se, kuinka paljon esimerkiksi prejudikaatit ja muu oikeudellinen ratkaisutoiminta vaikuttavat säädettävän lain sisältöön. Vallan kolmijaon periaatteen mukaisesti lainsäädäntötoiminnan tulisi kuitenkin olla itsenäistä suhteessa oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.

Näkökulmista riippumatta yhteensopivuuskysymys on erityisen tärkeä verovelvollisen oikeusvarmuuden kannalta. Oikeusvarmuutta voidaan pitää yhtenä oikeudenmukaisen verotuksen piirteistä. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, että hallinnollisten päätösten on oltava lainmukaisia sekä yhdenmukaisia keskenään verrannollisissa tilanteissa. Myös ennustettavuus on olennainen osa oikeusvarmuutta.⁹¹ Näin ollen verovelvollisten on voitava luottaa siihen, että oikeusjärjestelmä on johdonmukainen ja ristiriidaton. Lainsäädännön ristiriidattomuus ja säädösten yhteensopivuus onkin sellainen hyvän verojärjestelmän ominaisuus, jonka olemassaoloa on vaikea kyseenalaistaa.

2.4.2 Kansallinen lainsäädäntö ja kirjanpitostandardit

Kun tarkastellaan konserniverolainsäädännön yhteensopivuutta kotimaiseen lainsäädäntöön, merkittäviä vertailukohtia ovat 1) muu verolainsäädäntö, 2) yhtiöoikeus sekä 3)

⁸⁹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 22.

⁹⁰ Laakso 2012, s. 15.

⁹¹ Äimä 2011, s. 101.

kirjanpitolainsäädäntö. Muun verolainsäädännön osalta kyse on siitä, että konserniverotusjärjestelmä sopii yhteen esimerkiksi elinkeinotuloverolain, tuloverolain sekä arvonsäverolain kanssa. Yhtiöoikeudellisena vertailukohtana toimii ennen kaikkea osakeyhtiölaki. Kirjanpitolainsäädännön kannalta keskeisiä ovat kirjanpitolaki sekä kirjanpitoasetus, mutta myös kansainväliset kirjanpitostandardit IFRS⁹² etunenässä. Kuten aiemmin on todettu, verotus on vahvasti kytköksissä kirjanpitoon. Koska verotusta ei kuitenkaan toimiteta suoraan tilinpäätöksen perusteella vaan erikseen täytettävän veroilmoituksen perusteella, yritysten on tilinpäätösvaiheessa arvioitava myös kuinka kirjaukset käsitellään yrityksen veroilmoituksella.⁹³

Yhteensopivuus ei myöskään aina ole itsestäänselvyys. Tilannetta kuvaa hyvin se, että esimerkiksi Suomen nykyinen konserniavustusjärjestelmä on osin ristiriitainen yhtiö- ja kirjanpitolainsäädännön kanssa. Ensinnäkin konsernin tuloksentasaus ei tapahdu pelkääntään verotuksen tasolla, vaan se edellyttää avustuksena annettujen varojen siirtoa tai varojen kirjaamista konserniyhtiöiden kirjanpitoon tulosvaikutteisesti.⁹⁴ Kirjaamisvaatimus aiheuttaa yhtiöoikeudellisesti epäselviä kysymyksiä muun muassa siksi, ettei nykyinen osakeyhtiölaki (624/2006) tunnista konserniavustusta yhtiöoikeudellisena varojensiirtotapana. Oikeuskirjallisuudessa konserniavustus on rinnastettu lähinnä ennakkosinkoon. Konserniavustusjärjestelmä estää konserniyhtiön siirtymisen kansainvälisesti tunnettuun IFRS-tilinpäätökseen, sillä IFRS-tilinpäätöksessä liiketapahtumat tulee kirjata niiden oikean taloudellisen luonteen mukaisesti.⁹⁵

Osakeyhtiölain ja IFRS-tilinpäätöksen suhteen ongelma piilee siinä, ettei konserniavustus ole pääomasijoitus eikä tuotannontekijästä saatu tai annettu vastike. Se sisältää piirteitä voitonjaosta, mutta sitä käsitellään kuitenkin tulosvaikutteisesti. Tuloslaskelmassa konserniavustus esitetään kohdassa "Satunnaiset tuotot ja kulut". Konserniavustus voi-

⁹² Suomalaisen lainsäädännön mukaan laaditusta tilinpäätöksestä käytetään toisinaan nimitystä FAS-tilinpäätös (Finnish Accounting Standards).

⁹³ Seppälä 2012, s. 61.

⁹⁴ Toisaalta vaatimus varojen siirrosta on mahdollistanut sen, että tytäryhtiön jakokelpoiset varat on voitu nopeasti siirtää emoyhtiölle ilman ennakko- tai välisinkomenettelyä.

⁹⁵ Valtiovarainministeriö 2013, s. 22–23. Usein yritysten motiivi siirtyä IFRS-tilinpäätökseen on juuri sen kansainvälinen tunnettavuus, joka muun muassa helpottaa yrityksen viestintää eri valtioiden sijoittajien kanssa.

daan antaa emoyhteisöltä tytäryhteisölle, tytäryhteisöltä emoyhteisölle tai tytäryhteisöltä toiselle tytäryhteisölle.⁹⁶ Konserniavustus katsotaan antajan verotuksessa verovuoden kuluksi ja saajan verotuksessa verovuoden tuotoksi sinä vuonna, jona se on suoritettu. Käytännössä tulosvaikutteisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että konserniavustuksen antajalla on oikeus vähentää antamansa konserniavustus ainoastaan silloin, kun vastaavat meno- ja tulokirjaukset on tehty antajan ja saajan kirjanpidossa. Konserniavustuksen on siis sisällyttävä sekä antajan että saajan tuloslaskelmaan.⁹⁷

Konserniverojärjestelmän yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa oli ehdottomasti kommentoiduin verojärjestelmän ominaisuus elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa. Peräti neljässätoista lausunnossa oli jollain tavoin mainittu yhteensopivuus. Nämä lausunnot olivat taulukon 5 mukaisesti antaneet Marjaana Helminen, Seppo Villa, Perheyrittäjien liitto ry, Matti Myrsky, EK, Suomen Yrittäjät, Finanssialan Keskusliitto, Turun yliopisto, MMM, Keskuskauppakamari, Oikeusministeriö, KHT-yhdistys, Verohallinto sekä VATT.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	4/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	0/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	1/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	5/5
Ministeriöt	2/2
Muut	2/3

Taulukko 5: Konserniverotuksen yhteensopivuuden kommentointi.

⁹⁶ Myrsky – Malmgren 2014, s. 521–522.

⁹⁷ Myrsky – Malmgren 2014, s. 529.

Ainoastaan ammattiliittojen ja työntekijöiden etujärjestöt eivät kommentoineet konserniverotuksen yhteensopivuutta muun lainsäädännön kanssa. Yhteensopivuuskysymystä voidaan tästä huolimatta pitää eri toimijoita yhdistävänä tekijänä.

Kuten on huomattu, ristiriidattomuus puhtaasti kotimaisessakaan lainsäädännössä ei kuitenkaan välttämättä ole helposti saavutettavissa. Vero-oikeuden professori Matti Myrsky onkin todennut:

”Yhteensopivuus osakeyhtiölainsäädännön kanssa on luonnollisesti tavoiteltava asiantila, mutta yhtiöoikeudellisten säännösten ja vero-oikeudellisten säännösten luonteesta johtuu, että harmonia ei voi koskaan olla täydellinen.”⁹⁸

– Matti Myrsky

Käytännössä yhteensopivuus kotimaisen lainsäädännön kanssa on kuitenkin muita kysymyksiä enemmän luonteeltaan vain ”tekninen”. Näin ollen siihen ei sisälly sellaisia arvolähtökohtia tai odotuksia kuin esimerkiksi neutraalisuus- tai oikeudenmukaisuuskysymyksiin, puhumattakaan hyvälle konserniverojärjestelmälle asetetuista tavoitteista.

2.4.3 EU-oikeuden asettamat rajoitteet

Suomi on Euroopan unionin jäsen. Näin ollen Suomen konserniverojärjestelmän on oltava yhteensopiva Euroopan unionin oikeuden kanssa. Euroopan unionin tarkoituksena on luoda toimivat sisämarkkinat unionin alueelle. Euroopan unionin toimivalta määräytyy sille annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Unionin toimivalta ulottuu ainoastaan niihin rajoihin ja tavoitteisiin, joita sille on perustamissopimuksessa annettu. Toimivalta asioissa, joita ei ole perustamissopimuksessa annettu unionille, kuuluu unionin jäsenvaltioille. Sisämarkkinoiden edellyttämässä kilpailupolitiikassa unionilla on yksinomainen toimivalta, mutta toisaalta joissain sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyk-

⁹⁸ Myrsky 2013 c.

sissä toimivalta on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken.⁹⁹

Unionin sisämarkkinoiden toteutuminen vaatii tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista eri jäsenvaltioiden väliltä. Näitä kutsutaan unionin perusvapauksiksi. Euroopan unionin perusvapaudet on kirjattu Lissabonin sopimuksen jälkeen perustamissopimukseen seuraavasti: kansalaisten vapaa liikkuvuus (21 art.), tavaroiden vapaa liikkuvuus (28, 30, 34 ja 35 art.), työvoiman vapaa liikkuvuus (45 art.), vapaa sijoittautumisoikeus (49 ja 54 art.), palvelujen vapaa tarjonta (56 ja 57 art.) sekä pääomien vapaa liikkuvuus (63 ja 65 art.)¹⁰⁰. Konserniverotuksen kannalta keskeisenä voidaan pitää vapaata sijoittautumisoikeutta. Vapaa sijoittautumisoikeus takaa unionin jäsenvaltioiden kansalaisille oikeuden sijoittautua mihin tahansa jäsenvaltioon. Kansalaiset voivat vapauden turvin harjoittaa missä tahansa jäsenvaltiossa toimintaa itsenäisenä yrittäjänä tai sinne perustetussa yrityksen välityksellä. Se takaa myös oikeuden toimia missä tahansa jäsenvaltiossa edustuksen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön välityksellä.¹⁰¹ Näin ollen vapaa sijoittautumisoikeus takaa konsernin emoyhtiölle vapauden perustaa tytäryhtiö tai kiinteä toimipaikka haluamaansa jäsenvaltioon.

Euroopan unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden välistä suhdetta määrittävät seuraavat periaatteet:

1. EU-oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa,
2. EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus,
3. EU-oikeuden tulkintavaikutus ja
4. EU-oikeuden vaatimukset kansallisen prosessi- ja sanktionormiston soveltamiselle.

⁹⁹ Ojanen 2010, s. 21–23. Välittömän verotuksen osalta Euroopan unionin sisämarkkinoiden vaikutusta on tarkasteltu muun muassa suhteellisen tuoreessa Matti Urpilaisen väitöskirjassa *Vapaa liikkuvuus ja verosuvereniteetti Euroopan unionin sisämarkkinoilla* (2012).

¹⁰⁰ Helminen 2008, s. 66. Huom.: Alkuperäisen teoksen artiklanumerot on tarkastettu. Lissabonin sopimus on vuonna 2009 voimaan tullut Euroopan unionin uusi perussopimus. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä myös artiklanumerot muuttuivat jossain määrin.

¹⁰¹ Helminen 2008, s. 78.

Periaatteet eivät ilmene kirjoitetusta EU-oikeudesta, vaan ne ovat syntyneet Euroopan unionin tuomioistuimissa. Ne määrittelevät EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta riippumatta oikeuden aineellisesta sisällöstä. Periaatteet takaavat EU-oikeuden tehokkaan ja yhtenäisen toteutumisen sekä luovat edellytyksiä sille, että yksityisten oikeussubjektien EU-oikeuteen perustuvat oikeudet toteutuvat.¹⁰²

EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaan Euroopan unionin oikeus on jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden yläpuolella. Ensisijaisuuden periaate koskee kaikkia velvoittavia unionin säädöksiä. Jäsenvaltiot eivät siis voi panna täytäntöön kansallisia sääntöjä, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia.¹⁰³ Konzerniverotuksen yhteydessä EU-oikeuden etusijaperiaate ilmenee siten, että uudistettaessa konsernilainsäädäntöä Suomen on otettava huomioon EU-oikeuden asettamat rajat. Välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että unionin jäsenvaltioiden kansalaisilla on mahdollisuus vedota suoraan Euroopan unionin lakiin sekä kansallisissa että unionin tuomioistuimissa. Periaate koskee ainoastaan joitain unionin säädöksiä ja siihen vetoamiselle on asetettu useita edellytyksiä.¹⁰⁴ Tulkintavaikutuksen myötä jäsenmaiden tuomioistuinten on tulkittava kansallista oikeutta EU-oikeuden mukaisesti¹⁰⁵. Tulkintavaikutus ilmenee muun muassa siten, etteivät tuomioistuimet saa Suomessa tulkita konsernilainsäädäntöä EU-oikeutta loukkaavasti. Viimeisellä periaatteella tarkoitetaan sitä, että vaikka EU-oikeuden täytäntöönpano ja oikeuden soveltaminen määräytyvät kansallisen oikeuden mukaan, eivät prosessit ole kuitenkaan irrallaan EU-oikeudesta. EU-oikeuteen on myös kehittynyt vaatimuksia siitä, miten kansallista prosessi- ja sanktionormistoa on sovellettava EU-oikeuden alaan kuuluvissa ratkaisutilanteissa.¹⁰⁶

Edellä mainittujen periaatteiden lisäksi jäsenvaltioiden on otettava konsernilainsäädän-

¹⁰² Ojanen 2010, s. 58–62. Konzerniverotuksen kannalta keskeisiä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja käsitellään tarkemmin tämän työn luvussa 3.3.2.

¹⁰³ Ojanen 2010, s. 74–77.

¹⁰⁴ Ojanen 2010, s. 65. Välitön oikeusvaikutus voidaan jakaa horisontaaliseen ja vertikaaliseen välittömään oikeusvaikutukseen, joista ensin mainittu koskee kansalaisten keskinäisiä suhteita ja jälkimmäinen kansalaisten ja jäsenvaltion välistä suhdetta. Välittömän oikeusvaikutuksen soveltamisen edellytyksenä on muun muassa se, että EU-oikeuden säännös on niin selvä ja yksiselitteinen, että yksityinen voi vedota siihen ja kansallinen tuomioistuin voi soveltaa sitä.

¹⁰⁵ Ojanen 2010, s. 78.

¹⁰⁶ Ojanen 2010, s. 84.

nössä ja konserniverotukseen liittyvissä ratkaisuihin huomioon esimerkiksi syrjintäkielto (18 art.) ja kielletyt valtiontuet (107 art.). Jäsenvaltio ei saa verolainsäädännössä kohdella kotimaisia konserniyhtiöitä huonommin sellaisissa tilanteissa, joissa emoyhtiöllä on tytäryhtiö toisessa jäsenvaltiossa. Artikla myös kieltää suoran ja epäsuoran kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Tämä koskee sekä luonnollisia henkilöitä että jonkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaa perustettuja yhtiöitä, joiden kotipaikka on EU-valtiossa.¹⁰⁷

Myös EU-oikeuden suhdetta kotimaiseen lainsäädäntöön on mahdollista tarkastella ajallisesta näkökulmasta. Konserniverojärjestelmän valinnan osalta erityisen kiinnostava on EU:n CCCTB-hanke, josta tehtiin direktiiviehdotus 16.3.2011. Käytännössä CCCTB mahdollistaisi konsernin EU-valtioissa toimivien yhtiöiden verotettavan tulon laskemisen ja ilmoittamisen yhdellä veroilmoituslomakkeella. Yhtiöiden tulojen ja tappioiden yhdistämisen jälkeen verotettava tulo jaettaisiin niille valtioille, joissa konserni toimii. Valtioille jaettava osuus laskettaisiin käyttämällä jakokaavaa, joka perustuu kolmeen yhtäläisesti painotettuun tekijään: varoihin, työvoimaan ja myyntiin.¹⁰⁸

Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän lausunnoissa tästä näkökulmasta konserniverojärjestelmän uudistamista oli tarkastellut erityisesti professori Marjaana Helminen, joka totesi konsernin yhteisverotusmallista seuraavasti:

”[Yhteisverotus]järjestelmässä voidaan ottaa hyvin huomioon verosopimusten, SEUT:n ja ETA-sopimuksen vaatimukset ilman, että kansallista veropohjaa vaarannetaan. Samalla järjestelmä on kuitenkin suhteellisen helposti muokattavissa CCCTB-järjestelmän suuntaan, jos se tulevaisuudessa toteutuu.”¹⁰⁹

– Marjaana Helminen

¹⁰⁷ Helminen 2008, s. 79–80.

¹⁰⁸ Euroopan komissio 2011. CCCTB-ehdotusta on käsitelty tarkemmin tämän työn luvussa 4.4.3.

¹⁰⁹ Helminen 2013.

2.5 Hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteet

2.5.1 Valtion veropohjan turvaaminen

Hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteet eroavat konserniverojärjestelmän pysyvistä ominaisuuksista muun muassa siten, että niihin liittyy vahvemmin subjektiivinen näkökulma ja arvolähtökohdat. Tavoitteet perustuvat osin juuri sellaisiin hankaliin käsitteisiin, joiden merkitystä ei välttämättä pohdita sen enempää edes työryhmätyöskentelyssä. Tällaisille hankalille käsitteille, kuten veropohjan turvaamiselle, kilpailukyvyllä ja talouskasvulle, onkin ominaista se, että ne otetaan monesti itsestään selvinä ja annettuina. Tässä hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteita käsittelevässä kappaleessa tarkastellaan pohdinnan ja analyysin lisäksi näiden käsitteiden merkitystä ja niiden tarkoitusta verokeskustelussa.

Veropohjalla tarkoitetaan veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotusta. Veropohja määritellään usein joko laajaksi tai suppeaksi. Laajassa veropohjassa kaikki tai useimmat tulot ovat veronalaisia, jolloin nimellinen yhteisöverokanta voi olla alhainen. Suppeassa veropohjassa veronalaisia tuloja on vähemmän tai vastaavasti vähennyskelpoisia menoja on enemmän, jonka vuoksi nimellinen yhteisöverokanta on korkeampi. Kansainvälisissä tilanteissa veropohjaan vaikuttaa myös valtion verotusvallan alueellinen ulottuvuus eli se, ketkä maksavat ja kuinka paljon veroja kyseisen valtion alueella.¹¹⁰

Verovelvollisten harjoittama verosuunnittelu sekä valtioiden välinen verokilpailu supistavat veropohjaa. *Verokilpailu* on julkisyhteisöjen, lähinnä valtioiden välistä kilpailua verovelvollisista ja niiden tuomista verotuloista. Käytännössä verokilpailu tarkoittaa sitä, että valtiot yrittävät houkutella itsellensä esimerkiksi yritystoimintaa, investointeja tai työvoimaa tietynlaisilla veroeduilla, kuten alhaisella yhteisöverokannalla tai kohdennetuilla verohelpotuksilla. Valtion kilpailukyvyllä viitataan elinkeinoverotuksen yhteydessä siihen, että valtio pystyy turvaamaan asemansa valtioiden välisessä verokilpailus-

¹¹⁰ Valtiovarainministeriö 2013, s. 15.

sa.¹¹¹ Myös Suomessa yhteisöverokantaa on alennettu viime vuosina voimakkaasti: vuonna 1989 keskimääräinen yhteisöverokanta oli 50,25 %¹¹², kun se vuodesta 2014 lähtien on 20 %¹¹³.

Verokilpailun yhteydessä puhutaan usein myös *haitallisesta verokilpailusta*. Haitallisella verokilpailulla tarkoitetaan sitä, että valtiot houkuttelevat alueelleen ulkomaisia toimijoita tai ulkomaista pääomaa edullisilla verosäännöksillä, veroeduilla tai mahdollisuudella hyötyä puutteellisesta verovalvonnasta. Ongelmallista tässä on se, että tällaiset toimet aiheuttavat vastaavasti muissa valtioissa veropakoa ja verotulojen menetyksiä. Tällainen kehitys johtaa tilanteeseen, jossa vuorotellen eri valtioilla on paineita saattaa voimaan yhä edullisempia verosäännöksiä.¹¹⁴ Konserniverotuksen kannalta ongelma on oleellinen, sillä kansainvälisesti toimivilla konserneilla on pelkästään kotimaassaan toimivia yrityksiä paremmat mahdollisuudet käyttää hyväksi eri valtioiden tarjoamia veroetuja.

Veropohjan rapautuminen aiheuttaa myös *verovajetta*. Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän välistä erotusta. Verovajeen syntyminen syitä ovat esimerkiksi todellista pienemmiksi ilmoitetut tulot tai todellista suuremmaksi ilmoitetut menot. Syynä tällaiseen voi olla esimerkiksi tahattomat virheet, vilpillinen toiminta, aggressiivinen verosuunnittelu tai harmaa talous.¹¹⁵

Erilaisia veropoliittisia päätöksiä voi myös olla helppo perustella valtion kilpailukyvynturvaamisella. Yhdysvaltalaisen, Nobel-palkitun taloustieteilijän Paul Krugmanin mukaan jatkuva puhe kilpailukyvystä voi kuitenkin johtaa kolmeen todelliseen vaaraan: 1) sellaiseen valtion rahojen tuhlaamiseen, joka ”muka” parantaa valtion kilpailukykyä, 2)

¹¹¹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 15.

¹¹² Keinonen 2013, s. 401.

¹¹³ Jyrki Kataisen hallitus teki päätöksen yhteisöverokannan alentamisesta talousarvioesityksen 2014 yhteydessä. Yhteisöverokantaa päätettiin alentaa 4,5 prosenttiyksiköllä 20 prosenttiin talouskasvun, työllisyyden ja yrittäjyyden tukemiseksi. Samalla tehtiin päätös osinkotulojen verotuksen muuttamisesta, veropohjan laajentamisesta poistamalla edustuskulujen vähennysoikeus, rajoittamalla yritysten korkomenojen vähennysoikeutta ja muuttamalla pitkäikäisten investointien poistot hyödykekohtaiseksi.

¹¹⁴ Helminen 2008, s. 48.

¹¹⁵ Verohallinto 2011, s. 3.

protektionismiin ja kauppasotiin ja 3) huonoon julkiseen politiikkaan.¹¹⁶ Toisaalta verokilpailu voidaan nähdä myös hyödyllisenä. Erityisesti libertaristit ovat vastustaneet verotuksen harmonisointia ja koordinoitua ja kannattaneet verokilpailua. Perusteluna tälle on se, että verokilpailun nähdään hillitsevän verovarojen tuhlausta ja hallitusten pyrkimyksiä laajentaa julkista sektoria.¹¹⁷

Yhteisöverojen kohdalla verokilpailu on kuitenkin EU-alueella jatkunut huolimatta siitä, että sekä OECD että EU ovat julkaisseet poliittiset kannanotot siitä, millaisia verosäännöksiä voidaan pitää toisille valtioille haitallisina¹¹⁸. Verotus-lehden numerossa 4/2013 julkaistussa artikkelissa Markku Keinonen totesikin, että on ilmeistä, ettei yhteisöverojen aleneminen lopu ennen kuin yritysverotuksen harmonisointi etenee EU-tasolla ja samalla saadaan aikaan sopimus alimmasta yhteisöverotasosta. Samoin on huomattava, että alentamistrendiä vastaan on vaikea taistella tilanteessa, jossa yritykset voivat SEUT:n 45 artiklan vapaan liikkumisoikeuden nojalla sijoittautua haluamaansa valtioon niin kauan, kunnes kyseessä on täysin keinotekoinen järjestely.¹¹⁹

Voidaankin aiheellisesti kysyä, tulisiko hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteena olla myös valtion veropohjan turvaaminen. Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa seitsemässä oli mainittu jollain tavoin valtion verotusvallan ja veropohjan turvaaminen. Nämä lausunnot olivat antaneet Marjaana Helminen, STTK, SAK, MMM, Keskuskaupakamari, Verohallinto sekä VATT.

¹¹⁶ Krugman 1994. Protektionismi tarkoittaa valtion sisäisillä markkinoilla toimivien tuottajien suojelemista ulkopuolista kilpailua torjumalla.

¹¹⁷ Hjerpe 2009, s. 95.

¹¹⁸ Helminen 2008, s. 48. OECD: *Harmful tax competition: An Emerging Global Issue* (1997) ja EU: *Code of Conduct For Business Taxation* (1997).

¹¹⁹ Helminen 2008, s. 110. Täysin keinotekoisilla järjestelyillä tarkoitetaan sellaisia järjestelyjä, joiden ainoa tarkoitus on verotuksen välttäminen. Tällöin järjestelyllä ei ole taloudellista perustetta. Esimerkiksi EU-valtiossa sijaitsevien yhtiöiden osalta täysin keinotekoisien järjestelyjen tunnusmerkit voi täyttää esimerkiksi bulvaanin tai postilaatikkoyhtiön käyttäminen osana veronkiertoa.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	1/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	2/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	0/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	1/5
Ministeriöt	1/2
Muut	2/3

Taulukko 6: Valtion veropohjan kommentointi.

Kuten taulukosta 6 käy ilmi, veropohjan turvaaminen vaikuttaa olevan työntekijöiden etujärjestöille tärkeä kysymys. Toisaalta on kiinnostavaa, että elinkeinoelämää edustavista toimijoista ainoastaan Keskuskauppakamari otti kantaa veropohjan turvaamiseen liittyviin kysymyksiin. Keskuskauppakamari ei kuitenkaan varsinaisesti kannustanut veropohjan turvaamiseen, vaan totesi lausunnossaan:

”Työryhmän työskentelyssä näkyy kuitenkin selvä painotus veropohjan turvaamiseen. Vaikka veropohjan turvaaminen on tärkeää, nykyisessä kansainvälisessä toimintaympäristössä rajat ylittävien tilanteiden jonkinasteinen huomioon ottaminen on perusteltua.”¹²⁰

– Keskuskauppakamari

Toisaalta voidaan ajatella, että perinteisesti tämän tyyppiset, elinkeinoelämää edustavat järjestöt ovat pyrkineet edistämään kansainvälistä kilpailukykyä ja kaupankäyntiä sekä ennemminkin valtioiden ”rajattomuutta”. Näin ollen veropohjan turvaamiseen liittyvät

¹²⁰ Keskuskauppakamari 2013.

toimet saattavat joidenkin näkökulmien mukaan olla täysin päinvastaisia. Keskuskaupakamariin nähden työntekijäjärjestö SAK:lla oli täysin toisenlainen mielipide. Se totesi lausunnossaan:

”Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin erityisesti ottaa huomioon Suomen verotusvallan ja veropohjan turvaaminen.”¹²¹

– SAK

Osa aktiivista veropolitiikkaa on pyrkiä selvittämään ja tunnistamaan ne tekijät ja syyt, jotka ovat siirtäneet yritysten toimintoja tai tulovirtoja pois Suomesta. Pohdittaessa verohuojennusten merkitystä kansainvälisten yritysten käyttäytymiseen, on esimerkiksi Suomen kohdalla otettava huomioon maan syrjäinen ja logistiikan kannalta epäedullinen sijainti. Keinosen mukaan Suomen tulisi tarjota ”muita ylivoimatekijöitä, jotka heittävätkin ulkomaisten yritysten mielenkiinnon maattamme kohtaan”. Koska Suomessa on merkittäviä kotimaisessa omistuksessa olevia globaaleja vientiteollisuusyrityksiä sekä kansainvälisiä palveluyrityksiä, olisi tärkeää, että maan efektiivinen verotustaso on kilpailukykyinen tärkeimpiin vientimaihin verrattuna.¹²²

Toisaalta keskusteltaessa EU-alueella käydystä verokilpailusta ja sen ehkäisystä ei voida sivuuttaa kysymystä siitä, estääkö toisaalta mikään konsernien sijoittautumisen unionin ulkopuolelle, mikäli ”vero-olosuhteet” EU-alueella käyvät konsernien näkökulmasta liian epäsuotuisiksi. Valtioiden välinen verokilpailu saattaa kertoa myös siitä, että päätöksiä tehdään yrityksissä usein ainoastaan verotuksellisin perustein. Myös talouden tehokkuutta ajatellen tällaisen verokilpailun salliva verojärjestelmä on ongelmallinen.¹²³

2.5.2 Talouskasvu ja yritysten kilpailukyky

Hyvää konserniverojärjestelmää tarkasteltaessa tavoitteeksi voidaan ottaa myös se, tulisi siko järjestelmän kannustaa ja tukea yrityksiä kansainvälistymään tai ulkomaisia yrityk-

¹²¹ Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö 2013.

¹²² Keinonen 2013, s. 403 ss.

¹²³ Finér 2013, s. 500.

siä investoimaan Suomeen. Kysymys tiivistyy osuvasti kahteen yleisesti käytettyyn sanapariin: *yritysten kilpailukykyyn ja talouskasvun tukemiseen*. Näihin liittyviä toimia on usein perusteltu myös työllisyyden parantamisella ja hyvinvointivaltion perustan turvaamisella¹²⁴.

Yritysten kilpailukyvyllä tarkoitetaan yleensä yrityksen toiminnan kannattavuutta. Kannattavuutta mitataan yrityksen tekemällä voitolla. Käytännössä voitto näkyy tilinpäätöksessä esitetystä tuloslaskelmasta. Talouspoliittisesti puhe kilpailukyvyistä kohdistuu usein yksittäisten yritysten sijaan koko toimialaan tai koko kansantalouden kilpailukykyyn.¹²⁵ On myös huomattava, että monesti yritysten kilpailukyvyistä ja valtion kilpailukyvyistä puhutaan ikään kuin sekaisin, tarkentamatta kumpaa itse asiassa tarkoitetaan. Joissain määrin nämä käsitteet ovat kuitenkin myös päällekkäisiä, vaikuttaahan valtion tarjoama toimintaympäristö huomattavissa määrin yritysten kykyyn menestyä markkinoilla ja toisaalta ulkomaisten yritysten intoon sijoittautua valtioon. Näin ollen talouskasvun yhteydessä voidaan toki puhua kummastakin, mutta tässä luvussa keskitytään ennen kaikkea yritysten kilpailukykyyn. Valtion kilpailukykyä on käsitelty tarkemmin edellisessä luvussa 2.5.1.

Konserniverotuksen yhteydessä voidaan siis pohtia sitä, tukeeko konserniverojärjestelmä talouden kasvua ja yritysten kilpailukykyä globalisoituneilla markkinoilla. *Talouks kasvulla* tarkoitetaan perinteisesti joko 1) bruttokansantuotteen (BKT) määrän kasvua tai 2) elintason eli asukasta kohden lasketun bruttokansan tuotteen määrän kasvua¹²⁶. Hyvinvoinnin kehitystä mitataan usein laskemalla juuri bruttokansantuote asukasta kohden. Yhteiseksi valuutaksi muutettua asukasta kohden laskettua bruttokansantuotetta käytetään myös eri maiden elintason vertailuun. Tällainen mittaa kuitenkin vain sellaista

¹²⁴ Työttömyys on Suomessa lisääntynyt viime vuosina. Työttömien määrän lisääntyminen vaikuttaa myös julkisiin menoihin, kun ansiotuloverojen maksajien määrä vähenee ja etuuksien sekä muiden tulonsiirtojen saajien määrä lisääntyy. Vuonna 2013 työttömyysaste (työttömien osuus työvoimasta) oli keskimäärin 8,2 prosenttia. Samana vuonna nuorten 15–24-vuotiaiden työttömyysaste oli 19,9 prosenttia. Ks. tarkemmin: Tilastokeskus 2014.

¹²⁵ Pohjola 2010, s. 89.

¹²⁶ Pohjola 2010, s. 146. Bruttokansantuotteella mitataan kansantalouden vuotuista kokonaistuotantoa. Kokonaistuotanto on kansantalouden vuodessa tuottamien tavaroiden ja palveluiden rahamääräinen summa. Bruttokansantuote ilmoitetaan yleensä markkinahintaisena. Markkinahinta saadaan, kun yhteenlaskettujen lopputuotteiden perushintaan lisätään tuoteverot (välilliset verot) ja vähennetään tuotetukipalkkiot. Ks. tarkemmin: Pohjola 2010, s. 129.

hyvinvointia, joka riippuu tavaroista tai palveluista. Tämän vuoksi hyvinvointia on mitattu BKT:n lisäksi esimerkiksi YK:n kehitysohjelman inhimillisen kehityksen indeksillä, joka yhdistää elintason, koulutuksen ja terveydentilan mittareita. Hyvinvointiin vaikuttavat kuitenkin myös vapaa-aika, tuloerot, ympäristöongelmat sekä luonnonvarojen käyttö. Vaikka näistä eri osa-alueista on olemassa runsaasti tietoa, niiden muuttaminen yhteismitallisiksi ja siten yhteenlaskettaviksi on hankalaa. Näin ollen mittareiden painoarvot riippuvat suuresti yleisistä yhteiskunnallisista arvoista.¹²⁷

Yksinkertaisin selitys taloudelliselle kasvulle on tuotannontekijöiden määrän lisääntyminen. Tuotannontekijöitä ovat sekä työvoima, pääoma että luonnonvarat. Kun teknologia kehittyy, tuotannontekijöistä saadaan joko enemmän tai parempilaatuisia lopputuotteita. Näin ollen talouskasvu ei tarkoita ainoastaan tuotteiden määrällistä kasvua, vaan myös uusia ja laadukkaampia tuotteita. Kasvu onkin ollut viime vuosikymmeninä erittäin voimakasta, sillä 70 % nykyisin kulutetuista tuotteista on sellaisia, joita ei ollut vielä sata vuotta sitten. Voidaan siis puhua taloudelliseen kasvuun perustuvasta elintason kasvusta¹²⁸. Tämän tyyppinen elintason kasvu voi perustua ainoastaan työn tuottavuuden kasvuun, sillä työn määrä ei voi kasvaa rajattomasti. Työn tuottavuuden kasvulle taas voidaan löytää kolme syytä: 1) teknologian kehitys, 2) tuotannon pääomavaltaituminen ja 3) työvoiman koulutustason nousu.¹²⁹

Yksi keskeisimmistä argumenteista erilaisissa veroratkaisuissa on taloudellisen kasvun turvaaminen. Talouskasvuun voi kuitenkin suhtautua myös kriittisesti. Englantilainen filosofi John Stuart Mill kirjoitti jo vuonna 1857:

"On tuskin tarpeen huomauttaa, että pääoman ja väkiluvun pysyminen paikoillaan ei merkitse että ihmisten edistyminen pysyy paikoillaan. Silloin jos koskaan olisi tilaa henkisen kulttuurin kaikille muodoille, moraalille ja yhteiskunnalliselle edistykselle: mahdollisuus jalostaa

¹²⁷ Pohjola 2010, s. 143–145.

¹²⁸ Elintaso on kuitenkin jakautunut maailmassa eriarvoisesti. Siinä missä 1800-luvun alussa kaikki olivat ”yhtä köyhiä”, on nykyinen elintaso rikkaimmissa maissa 30-kertainen köyhimpiin maihin verrattuna. Ks. esim.: Pohjola 2010, s. 146.

¹²⁹ Pohjola 2010, s. 148–152.

elämisen taitoa ja paljon suurempi todennäköisyys että se jalostuisi.”¹³⁰

– John Stuart Mill 1857

Taloukasvun välttämättömyyttä perustellaan usein niin, että koska hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus vaatii joka vuosi enemmän rahaa, kansantalouden on kasvettava, jotta veroja saataisiin kerätyksi enemmän. Julkisten menojen kasvu johtuu kuitenkin suurimmaksi osin taloudellisesta kasvusta, sillä melkein kaikki julkiset menot ovat sidoksissa palkkatasoon. Yleinen ansiotason nousu nostaa myös opettajien ja sairaanhoitajien palkkoja ja lisäksi suurin osa tulonsiirroista on indeksisidonnaisia.¹³¹

Lisäksi taloukasvun tukeminen on ristiriidassa ympäristöpoliittisten tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi Myrskyn mukaan verojärjestelmän tulee olla ekologisesti kestävä; sen tulee siis olla sopusoinnussa kestävä kehityksen periaatteiden kanssa. Siitä huolimatta Myrsky puhuu *kestävästä taloukasvusta*, ja siitä, että se edellyttää ilmastonmuutoksesta ja ympäristön saastumisesta aiheutuvien haittojen rajoittamista.¹³² On kuitenkin selvää, ettei ainakaan kulutukseen perustuva taloukasvu voi jatkua loputtomiin. Soininvaara kuvaa ongelmaa osuvasti:

”Onhan jotain avutonta siinä, että meidän on valmistettava yhä enemmän tarpeetonta roinaa ja syötävä yhä enemmän hampurilaisia, jotta veropohja riittäisi julkisten menojen maksamiseen”.¹³³

– Osmo Soininvaara

Ajatus maapallon rajallisuudesta nousi yleiseen tietoisuuteen jo vuonna 1972, kun kansainvälinen tulevaisuuden tutkimukseen keskittynyt keskustelufoorumi Rooman Klubi julkaisi raportin *Kasvun rajat*. Raportin keskeinen johtopäätös oli se, ettei rajaton kasvu ole mahdollista rajallisessa tilassa¹³⁴. Raportissa tarkastellut viisi peruselementtiä olivat

¹³⁰ Mill 1965, s. 754.

¹³¹ Ks. tarkemmin Soininvaara 2007, s. 111–112.

¹³² Myrsky 2013, s. 97.

¹³³ Soininvaara 2007, s. 117.

¹³⁴ Haila 2001, s. 28.

maapallon väkiluku, ravinnontuotanto, teollistuminen, saastuminen sekä uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö¹³⁵. Raportissa todettiin, että mitä lähemmäs mikä tahansa edellä mainituista tulee sitä rajaa, jonka maapallo kykenee ylläpitämään, sitä vaikeammaksi yhteiskuntien tekemät valinnat tulevat¹³⁶. Kasvun pysäyttäminen ja rajojen asettaminen vaatisi kuitenkin myös epämiellyttäviä toimia. Se vaatisi syviä muutoksia niissä yhteiskunnan sosiaalisissa ja taloudellisissa rakenteissa, jotka ovat vuosisatoja perustuneet taloudellisen kasvun ajatukseen.¹³⁷ Näin ollen valtioiden olisi pystyttävä kyseenalaistamaan myös sellainen verojärjestelmä, jonka pyrkimyksenä on taloudellisen kasvun tukeminen.¹³⁸

Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa ja yhdeksässä siitä annetussa lausunnossa mainittiin jollain tavoin konserniverojärjestelmän kansainvälinen tunnettavuus ja kilpailukyky tai yritysten kansainvälinen kilpailukyky. Nämä lausunnot olivat antaneet Marjaana Helminen, STTK, Seppo Villa, Perheyritysten liitto ry, EK, Turun yliopisto, MMM, Keskuskauppakamari sekä VATT. Erityisesti elinkeinoelämää edustavat järjestöt olivat ottaneet kantaa kansainvälisyyteen ja kilpailukykyyn liittyviin kysymyksiin taulukon 7 mukaisesti.

¹³⁵ Meadows – Meadows – Randers – Behrens 1973, s. 27.

¹³⁶ Meadows – Meadows – Randers – Behrens 1973, s. 88.

¹³⁷ Meadows – Meadows – Randers – Behrens 1973, s. 155.

¹³⁸ On kuitenkin huomattava, että ympäristöongelmien määrittelyä ja ympäristöpolitiikan strategioita on hallinnut 1980-luvulta lähtien ekologisen modernisaation diskurssi. Sen perusajatus on, etteivät talouskasvu ja ympäristöongelmien ratkaisut ole keskenään ristiriidassa. Diskurssin mukaan ympäristöongelmia voidaan lieventää uuden teknologian avulla ilman radikaaleja yhteiskunnallisia muutoksia. Käytännössä diskurssi voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, eiväthän ympäristön tilaa käsittelevät raportit ole viime vuosina olleet erityisen innostavia.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	3/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	1/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	0/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	3/5
Ministeriöt	1/2
Muut	1/3

Taulukko 7: Talouskasvun ja yritysten kilpailukyvyn kommentointi.

Muun muassa Keskuskauppakamari totesi suoraan:

”Konserniverotusjärjestelmällä on merkitystä Suomen verojärjestelmän kilpailukyvyn parantamisessa.¹³⁹”

– Keskuskauppakamari

Siitä huolimatta, että Suomi on menestynyt kansainvälisissä liiketoimintaympäristöä koskevissa kilpailukykykyselyissä, ei menestys ole kuitenkaan realisoitunut maassa ulkomaisina sijoituksina tai liiketoiminnan sijoituspäätöksinä.¹⁴⁰ Vaikka kansainvälisesti toimivat konsernit työllistäisivät Suomessa merkittävän määrän ihmisiä, olisi kysyttävä, onko kannattavaa tehdä yleiset veropoliittiset tai konserniverotuksen uudistamiseen liittyvät ratkaisut näiden konsernien aseman varmistamiseksi. Toisaalta suhdannetilanne ja suurten vientiyritysten menestys vaikuttavat olennaisesti siihen, millaiseksi yhteisöveron tuotto muodostuu. Merkitystä on myös sillä, kirjautuvatko näiden yritysten tulot

¹³⁹ Keskuskauppakamari 2013.

¹⁴⁰ Keinonen 2013, s. 415.

Suomeen vai jonnekin muualle.¹⁴¹ Tästä huolimatta puhe kilpailukyvystä voidaan kuitenkin nähdä myös peitteenä sille, että nykyinen politiikka suosii vientiyrityksiä kotimarkkinoilla toimivien yritysten kustannuksella. Tutkija Tommi Uschanov onkin Helsingin Sanomien kolumnissaan kysynyt aiheellisesti:

”Eikö se, että poliitikot valitsevat yritysten joukosta omat suosikkinsa ja ajavat puolueellisesti niiden etua, ole juuri kapitalistista kilpailua rajoittavaa tökeröä mestarointia, suunnitelmataloutta?”¹⁴²

– Tommi Uschanov

¹⁴¹ Keinonen 2013, s. 401.

¹⁴² Helsingin Sanomat 2013.

3 Konzerniverotuksen haasteet

3.1 Konzerni liiketoiminnan organisoimismuotona

3.1.1 Konzernin käsite ja sen merkitys

Liiketoiminta voidaan organisoida kahdella tavalla: 1) yhteen yhtiöön tai 2) konserniin. Yhden yhtiön mallissa eri liiketoiminta-alueet on jaettu osastoihin yhden yhtiön sisällä. Näitä voivat olla esimerkiksi markkinointiosasto, taloushallinto-osasto sekä tuotanto. Konsernimallissa eri liiketoiminta-alueet on jaettu erillisiin yhtiöihin konsernin tarpeiden mukaan. Konsernimuodossa toimimiselle voi olla useita syitä. Tällaisia ovat esimerkiksi liiketoiminnan osa-alueiden ja tulosyksiköiden erottelu, liiketoimintavastuiden ja -tavoitteiden määrittely, riski- ja vastuukysymykset sekä rahoitus.¹⁴³ Periaatteellisenä lähtökohtana on yleisesti pidetty sitä, ettei verotus ohjaa liiketoiminnan organisointia tai organisointimallin muuttamista¹⁴⁴, vaan haluttu yritys rakenne voidaan valita muilla perusteilla.

Konserni muodostuu emoyhtiöstä ja sen tytäryhtiöistä. Vero- ja yhtiölainsäädäntö määrittelevät konsernin hieman eri tavoin. Yhtiöoikeudellisesti konsernisuhde muodostuu osakeyhtiölain 8:12 § ja kirjanpitolain 1:5 § mukaan silloin, kun osakeyhtiöllä (emoyhtiö) on määräysvalta toisessa kotimaisessa tai ulkomaisessa yhteisössä (tytäryhtiö). Määräysvalta syntyy, kun emoyhtiöllä on enemmän kuin 50 % tytäryhteisön kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Lisäksi määräysvalta syntyy, jos emoyhtiöllä on oikeus nimittää enemmistö tytäryhteisön hallituksesta.¹⁴⁵

Suomen verolainsäädännössä konsernikäsite löytyy esimerkiksi konserniavustuslaista. Lain 3 § mukaan konsernisuhde muodostuu, ”*jos kotimainen osakeyhtiö tai osuuskunta (emoyhteisö) omistaa vähintään yhdeksän kymmenesosaa toisen kotimaisen osakeyhtiön tai osuuskunnan (tytäryhteisö) osakepääomasta tai osuuksista, emoyhteisö saa vähentää*

¹⁴³ Myrsky – Malmgren 2014, s. 519.

¹⁴⁴ Esimerkiksi yritysjärjestelydirektiiviin perustuvien yritysjärjestelysäännösten tarkoitus on, että yritysjärjestelyt voidaan toteuttaa ilman välittömiä tuloveroseuraamuksia. Ks. tarkemmin: Laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360 (EVL) 52 § - 52h §.

¹⁴⁵ Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 (OYL) ja Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336 (KPL).

tytäryhteisölleen suorittamansa konserniavustuksen veronalaisesta elinkeinotulosta.” Lisäksi lain 3.2 § mukaan ”tytäryhteisönä pidetään myös sellaista osakeyhtiötä tai osuuskuntaa, jonka osakepääomasta tai osuuksista emoyhteisö yhden tai useamman tytäryhteisönsä kanssa omistaa vähintään yhdeksän kymmenesosaa.”¹⁴⁶ Konserniavustuslain konserni määritelmä on siis suppeampi kuin osakeyhtiölain, koska omistusosuusvaatimus on vähintään 90 %. Konserniavustuslain mukaisella konsernimääritelmällä sen voi olla merkitystä konsernin verotuksen kannalta, sillä konserniavustusta voidaan antaa ainoastaan tilanteissa, joissa sekä konserniavustuksen antaja että saaja täyttävät konserniavustuslain mukaiset vaatimukset¹⁴⁷. Konserniavustuslain lisäksi konserniin liittyvää sääntelyä löytyy muun muassa käyttöomaisuusosakkeita (EVL 6b §), tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja ja konsernitukea (EVL 16 §) sekä omistajanvaihdosta (TVL 122 §)¹⁴⁸ koskevissa verolainsäädännön pykälissä. Käytännössä verolainsäädännön konsernisäännösten tarkoituksena on sekä poistaa niitä haasteita, joita konsernina toimimisesta aiheutuu että estää perusteettomien veroetujen saavuttaminen konsernimuodon valinnalla.

Osakeyhtiölain ja kirjanpitolain mukaisella konsernimääritelmällä sen sijaan ei ole ratkaisevaa merkitystä verotuksen toimittamisen kannalta, sillä nykyisen lainsäädännön mukaan verotus tapahtuu aina yksittäisten yhtiöiden tilinpäätösten perusteella.¹⁴⁹ Kirjanpitolain 3:1 § mukaan laadittava tilinpäätös sisältää yhtiön taloudellista asemaa kuvaavan taseen, tuloksen muodostumista kuvaavan tuloslaskelman, varojen hankintaa ja niiden käyttöä selvittävän rahoituslaskelman sekä liitetiedot. Konsernin emoyhtiön on kuitenkin pääsääntöisesti oman tilinpäätöksen lisäksi laadittava konsernitilinpäätös, jonka tavoitteena on antaa oikeat ja riittävät tiedot konsernin tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Osakeyhtiölain 8:9 § mukaan konsernitilinpäätös on laadittava aina, mikäli emoyhtiö jakaa varoja osakkeenomistajille tai on julkinen osakeyhtiö.

¹⁴⁶ Laki konserniavustuksesta verotuksessa 21.11.1986/825 (KonsavL).

¹⁴⁷ Vaatimuksista ks. tarkemmin KonsavL 2 § ja 3 §.

¹⁴⁸ Tuloverolaki 30.12.1992/1535 (TVL).

¹⁴⁹ Konsernisuhde voi kuitenkin esimerkiksi vaikuttaa siihen, onko konserniin kuuluvaa holding-yhtiötä pidettävä elinkeinonharjoittajana ja verotetaanko yhtiötä siten EVL:n mukaisesti. Ks. tarkemmin esim.: Myrsky – Malmgren 2014, s. 521–522.

Konsernitilinpäätöstä ei käytetä verotuksen toimittamisessa. Sen funktio onkin ennen kaikkea informatiivinen, sillä se antaa yleiskuvan konsernin tuloksesta ja rahoitusasemasta konsernin sidosryhmille. Konsernitilinpäätöksessä esitetään konsernin tulos siten, kuin konserniyritykset olisivat yksi kirjanpitovelvollinen.¹⁵⁰

Myös muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa konsernin määritelmä on yleensä erilainen yksityisoikeudessa ja vero-oikeudessa. Verotuksen näkökulmasta konsernin tunnusmerkit ovat usein tiukemmat ja vähemmän joustavat.¹⁵¹

3.1.2 Konsernimuoto ja verotus

Jokainen konserniin kuuluva yhtiö on itsenäinen verovelvollinen. Suomessa yhteisöt, kuten osakeyhtiöt ja osuuskunnat, maksavat tulostaan yhteisöverokannan mukaisen yhteisöveron. Vuodesta 2014 alkaen kaikkeen osakeyhtiön tuloon kohdistuu 20 % vero. Osakeyhtiölle lasketaan ensin erikseen jokaiselle tulolähteelle kohdistuva tulo, jonka jälkeen tulolähteiden tulot lasketaan yhteen. Myös tappiontasaus toimitetaan tulolähteittäin, jonka vuoksi esimerkiksi elinkeinotoiminnan tappio voidaan vähentää vain myöhemminä vuosina syntyneestä elinkeinotulosta.

Konsernimuodossa toimimisesta ei sinänsä makseta mitään erityistä veroa. Konsernimuodossa toimiminen voi kuitenkin aiheuttaa verotuksessa sellaisia haasteita, joita yksittäisenä yhtiönä toimiessa ei aiheutuisi. Ehkä ongelmallisimpana voidaan pitää konsernin sisäisiin liiketoimiin liittyviä kysymyksiä, kuten siirtohinnoittelua, tulojen ja menojen kohdistamista sekä konsernin sisäisissä liiketoimissa syntynyttä luovutusvoittoa tai tappiota. Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin luvussa 3.2. Myös tappionsiirtoon liittyvät kysymykset ovat haasteellisia erityisesti kansainvälisissä tilanteissa, sillä tuloksen tasaaminen konserniin kuuluvien yhtiöiden välillä ei ole lähtökohtaisesti mahdollista. Tilanne on ongelmallinen esimerkiksi silloin, jos yksi konserniyhtiö on voitollinen ja muut konserniyhtiöt ovat tappiollisia. Tällöin voitollinen konserniyhtiö joutuu maksamaan tuloksestaan yhteisöveron, vaikka koko konsernin konsernitilinpäätöksen mukainen tulos olisi tappiollinen. Tappiontasausta on käsitelty tarkemmin luvussa 3.3.

¹⁵⁰ Ihantola – Leppänen – Kuhanen – Sivonen 2009, s. 175–176.

¹⁵¹ Princen – Savina 2008, s. 174–175.

Toisaalta konsernimuodossa toiminen saattaa mahdollistaa sellaisia veroetuja, joita yksittäisenä yhtiönä on mahdotonta saavuttaa. Tämä johtuu erityisesti konsernirakenteen myötä lisääntyvistä verosuunnittelumahdollisuuksista. Erityisesti kansainväliset konsernit pystyvät erilaisin järjestelyin minimoimaan huomattavankin paljon veroja. Veron minimointiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty luvussa 3.4.

3.1.3 Kansainvälisen konsernin verotuksesta

Kansainvälisellä konsernilla tarkoitetaan sellaista konsernia, joka toimii useammassa kuin yhdessä valtiossa. Konsernia ei tee kansainväliseksi vielä se, että sillä on myyntiä ulkomaille. Konserni kansainvälistyy esimerkiksi silloin, kun emoyhtiö perustaa tytäryhtiön tai sivuliikkeen toiseen valtioon. Konsernin on noudatettava jokaisessa valtiossa kyseisen valtion lainsäädäntöä. Kun konserni toimii eri valtioissa, konserniyhtiöllä saattaa olla sisäisiä liiketoimia, jotka tapahtuvat valtioiden rajojen yli. Tällöin puhutaan rajat ylittävistä tilanteista. Kaikessa rajat ylittävässä taloudellisessa toiminnassa toiminta tapahtuu kahden tai useamman valtion vaikutuspiirissä¹⁵².

Kansainvälisyys tarkoittaa myös sitä, että konserniyhtiön verotus tapahtuu lähtökohtaisesti sen valtion verolainsäädännön mukaan, jossa kukin konserniyhtiö asuu. Konserniverotusta ei ole harmonisoitu myöskään Euroopan unionin alueella. Koska jokaisella jäsenvaltiolla on verosuvereniteetin turvin vapaus päättää konserniverotukseen liittyvistä kysymyksistä, on konserniverotus jäsenvaltioissa hyvin erilaista. Tästä seuraa se, että konserneilla on mahdollisuus valita suotuisin verojärjestelmä ja sijoittaa konsernin emoyhtiö sellaiseen valtioon, joka tarjoaa houkuttelevimman verojärjestelmän.¹⁵³

3.2 Konserniyhtiöiden väliset liiketoimet

3.2.1 Siirtohinnoittelu ja markkinaehtoperiaate

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD arvioi vuonna 2008, että 60 pro-

¹⁵² Urpilainen 2012, s. 116.

¹⁵³ Princen – Gérald 2008, s. 174–175.

senttia maailmankaupasta tapahtuu konserniyhtiöiden välisenä kauppana¹⁵⁴. Maailmankaupan ja verotulojen jakautumisen kannalta ei siis ole yhdentekevää, kuinka konserniyhtiöt hinnoittelevat sisäiset liiketoimensa.

Siirtohinnoittelulla tarkoitetaan konserniyhtiöiden tai muiden läheisten yritysten välisten liiketoimien hinnoittelua. Siirtohinnoittelua on ohjeistettu erityisten siirtohinnoittelusäädösten avulla. Ensimmäisten 1900-luvun alussa säädettyjen siirtohinnoittelusäädösten tarkoituksena oli estää konsernien sisäisen hinnoittelun manipulointi. Manipuloinnilla pyrittiin siirtämään verotuloja matalamman verokannan maihin, sillä verokannat olivat monissa maissa nousseet sotien vuoksi ja kansainväliset konsernit etsivät keinoja alentaa maksettavien verojen määrää. 1970-luvulla siirtohinnoittelu nousi uudelleen ajankohtaiseksi, sillä valtiot pyrkivät löytämään keinoja rajoittaakseen veroparatiisien käyttöä verosuunnittelussa.¹⁵⁵

Siirtohinnoittelussa onkin pohjimmiltaan kyse verotulojen jakamisesta valtioiden välillä. Näin ollen myös OECD aktivoitui ensimmäisen kerran siirtohinnoitteluun liittyvissä kysymyksissä 1970-luvun alussa, ja julkaisi vuosina 1979 ja 1984 ”Transfer Pricing and Multinational Enterprises” ja ”Transfer Pricing and Multinational Enterprises, Three Taxation Issues” -nimiset raportit. Raporteissa korostettiin markkinaehtoperiaatteen merkitystä sekä erityisten siirtohintamenetelmien käyttämistä siirtohintojen määrittelyyn. OECD:n uudistetut siirtohinnoitteluohjeet julkaistiin vuonna 1995, jonka jälkeen niistä viimeistään tuli keskeinen osa kansainvälistä siirtohinnoittelua. OECD:n siirtohinnoitteluohjeet ovatkin muodostuneet kansainväliseksi siirtohinnoittelua koskevaksi standardiksi myös sellaisissa valtioissa, jotka eivät ole OECD:n jäseniä.¹⁵⁶ Uusin versio OECD:n siirtohinnoitteluohjeista on vuodelta 2010¹⁵⁷.

Suomessa siirtohinnoittelua koskevat uudet säännökset ovat tulleet voimaan vuoden 2007 alusta. Säännökset löytyvät verotusmenettelylain (VML) 31 §:n siirtohinnoittelu-oikaisua koskevasta sääntelystä sekä VML 14 a-c § säännöksistä siirtohinnoitteludoku-

¹⁵⁴ Neighbour 2008.

¹⁵⁵ Karjalainen – Raunio 2006, s. 14–16.

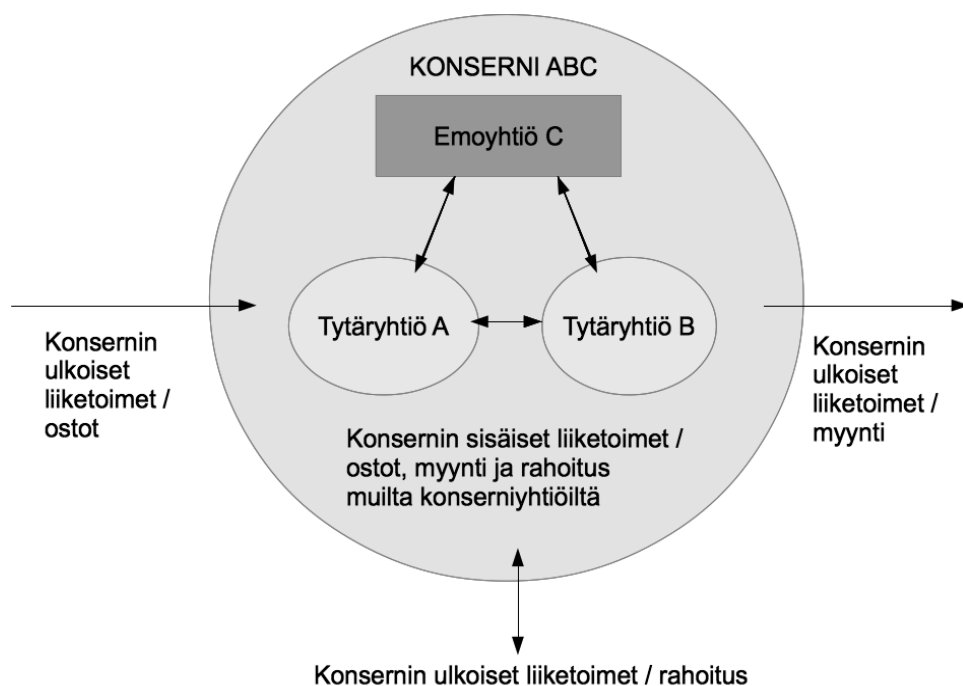
¹⁵⁶ Karjalainen – Raunio 2006, s. 15–18.

¹⁵⁷ OECD 2014.

mentoinnista.¹⁵⁸ Siirtohinnoittelu perustuu markkinaehtoperiaatteeeseen, jonka mukaan konsernin on sovellettava sisäisissä liiketoimissaan samanlaisia ehtoja, joita toistaan riippumattomat osapuolet olisivat vapailla markkinoilla soveltaneet. Esimerkiksi Suomen lainsäädännössä markkinaehtoperiaatteesta on säädetty verotusmenettelylain 31 §:ssä siirtohinnoitteluoikaisun yhteydessä. Markkinaehtoperiaate on helpointa ymmärtää, kun erotetaan toisistaan

1. konsernin ulkoiset liiketoimet ja
2. konsernin sisäiset liiketoimet.

Näitä ulkoisia ja sisäisiä liiketoimia on havainnollistettu kuviossa 1.



Kuvio 1. Konsernin ulkoiset ja sisäiset liiketoimet.

Konsernin ulkoiset liiketoimet ovat sellaisia, jotka tapahtuvat muiden kuin samaan kon-

¹⁵⁸ Laki verotusmenettelystä 1558/1995 (VML). Mikäli yhtiö on käyttänyt sisäisissä liiketoimissa markkinaehdoista poikkeavaa hinnoittelua, siirtohinnoitteluoikaisulla yhtiön verotettavaan tuloon lisätään määrä, joka olisi kertynyt ehtojen vastatessa sitä, mitä toisistaan riippumattomien osapuolten välillä olisi sovittu.

serniin kuuluvien yhtiöiden tai henkilöiden kanssa. Konsernin sisäiset liiketoimet taas ovat konserniin kuuluvien yhtiöiden välisiä liiketoimia. Sekä konsernin sisäisissä että ulkoisissa liiketoimissa on noudatettava markkinaehtoperiaatetta, käytännössä siis hinnoiteltava liiketoimet samoin perustein. Konsernin ulkoisissa liiketoimissa markkinaehtoperiaate useimmiten toteutuu itsestään, kun esimerkiksi kaupan ehdot ja hinnoittelu muodostuvat vapailla markkinoilla¹⁵⁹. Konsernin sisäisissä liiketoimissa ehtojen ja hinnoittelun sopiminen voi kuitenkin olla haastavampaa, kun pyritään edistämään samojen, yhtiöitä omistavien tahojen etua.

Markkinaehtoperiaatteen näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta sen soveltaminen saattaa käytännössä olla varsin hankalaa¹⁶⁰. Siirtohinnoittelua vaikeuttaa esimerkiksi se, että kansainväliset konsernit ovat usein oligopoleja, joiden toiminta perustuu omalaatuiseen tai uniikkiin teknologiaan¹⁶¹. Tästä seuraa, että konserniyhtiöiden välistä kauppaa käydään sellaisilla tuotteilla, joita ei ole saatavilla vapailla markkinoilla¹⁶².

Käytännössä markkinaehtoperiaatetta sovelletaan siten, että verrataan konserniyhtiöiden välisen liiketoimen ehtoja tai sen tuottamia tuloksia riippumattomien osapuolten välisen liiketoimen ehtoihin tai tuloksiin¹⁶³. Markkinaehtoperiaatteen toteutuminen on osoitettava esimerkiksi käyttämällä OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden siirtohinnoittelumenetelmiä. Perinteisiä menetelmiä ovat markkinahintavertailumenetelmä, jälleenmyyntihintamenetelmä sekä kustannusvoittolisämenetelmä. Uudempia, voittoon perustuvia menetelmiä ovat liiketoiminettomarginaalimenetelmä sekä voitonjakamismenetelmä.¹⁶⁴

Siirtohinnoittelu aiheuttaa runsaasti päänvaivaa sekä yhtiöille että valtioille. Jotta viranomaiset voisivat valvoa markkinaehtoperiaatteen noudattamista, on konsernin sisäisistä liiketoimista annettava siirtohinnoitteludokumentit¹⁶⁵. Sekä siirtohinnoittelun dokumentointi että sen valvominen on haasteellista ja joissain tapauksissa jopa mahdotonta. Ar-

¹⁵⁹ Ks. tarkemmin Finér 2013, s. 489.

¹⁶⁰ Karjalainen – Raunio 2006, s. 46.

¹⁶¹ Piccioto 2012, s. 1.

¹⁶² Karjalainen – Raunio 2006, s. 46.

¹⁶³ Karjalainen – Raunio 2006, s. 47.

¹⁶⁴ Ks. tarkemmin: Karjalainen – Raunio 2006, s. 65 ss.

¹⁶⁵ Ks. tarkemmin: VML 14a-14c §.

vion mukaan siirtohinnoitteluun kuuluu tällä hetkellä noin puolet suuryritysten verotoinnin työajasta¹⁶⁶. Siirtohinnoittelun dokumentointivaatimuksen vuoksi yritykset tarvitsevat siirtohinnoitteluun myös asiantuntija-apua. Suomessa suurimman osan siirtohinnoitteluun liittyvistä järjestelyistä tekevät neljä suurinta tilintarkastusyhtiötä: Deloitte, Ernst & Young, KPMG ja PWC. Maailmanlaajuisesti näillä yrityksillä on arviolta tuhat siirtohinnoitteluasiantuntijaa ja kymmeniä tuhansia veroasiantuntijoita.¹⁶⁷

Yritysten mukaan siirtohinnoittelun ongelmat liittyvät myös oikeusvarmuuden puutteeseen. Tämä näkyy siinä, ettei verottajan siirtohinnoitteluun liittyvistä linjauksista ole aina tietoa eikä riittäviä ennakkoratkaisuja ole. Myös siirtohinnoittelua koskevien ratkaisujen saaminen voi olla hidasta.¹⁶⁸ Näin on siitä huolimatta, että esimerkiksi Suomen Verohallinnon vuosina 2012 – 2014 kestävässä siirtohinnoitteluhankkeessa työskentelee 37 veroasiantuntijaa verotarkastus- ja verotustehtävissä¹⁶⁹.

3.2.2 Sisäisiin liiketoimiin liittyviä erityiskysymyksiä

Konserniyhtiöiden tulot tai menot eivät aina kohdistu oikealla tavalla, koska jokainen tulo ja meno on kohdistettava tietylle konserniyhtiölle. Vaikka esimerkiksi konsernin hankinnat olisi keskitetty yhteen yhtiöön, näistä hankinnoista syntyneitä menoja ei voida jakaa kaikkien konserniyhtiöiden kesken siinä suhteessa, missä meno hyödyttää mitään yhtiötä.¹⁷⁰

Verotuksessa yhtiöiden oma ja vieras pääoma ovat erilaisessa asemassa. Käytännössä tämä näkyy siten, että vieraalle pääomalle maksetut korot ovat vähennyskelpoisia mutta omalle pääomalle maksetut osingot eivät ole vähennyskelpoisia. Näin ollen yhtiön rahoitusrakennetta on voitu käyttää yhtenä verosuunnittelukeinona erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa. Esimerkiksi korkomenoilla on voitu siirtää tulosta toiseen valtioon sellaisissa tilanteissa, kun meno on ollut vähennyskelpoinen maksajan kotivaltiossa. Näin ollen jos koron maksajan valtiossa verokanta on ollut korkeampi kuin saajan valtiossa,

¹⁶⁶ Ks. tarkemmin: Finér 2013, s. 491.

¹⁶⁷ Finér 2013, s. 493–494.

¹⁶⁸ Finér 2013, s. 499.

¹⁶⁹ Verohallinto 2013.

¹⁷⁰ Kukkonen - Walden 2010, s. 15–16.

on konsernin kokonaisverorasitus pienentynyt.¹⁷¹ Vuonna 2013 voimaan tulleella ja verovuonna 2014 ensimmäisen kerran sovellettavalla EVL 18 §:llä on kuitenkin rajoitettu elinkeinotulolähteen korkojen vähennysoikeutta¹⁷².

Tietyissä tilanteissa konsernin sisäisissä liiketoimissa saattaa myös realisoitua luovutusvoittoa tai -tappiota. Konsernien sisäisillä liiketoimilla tarkoitetaan samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisiä liiketoimia. Konsernien sisäisissä liiketoimissa on käytettävä käypää arvoa¹⁷³. Jos konserniyhtiö myy tai luovuttaa omaisuutta toiselle konserniyhtiölle, realisoituu konserniyhtiölle luovutusvoittoa tai -tappiota. Konserni ei siis saa vastiketta miltään konsernin ulkopuoliselta taholta, mutta siitä huolimatta joutuu maksamaan luovutusvoitosta veron tai vastaavasti saa vähentää luovutustappion.¹⁷⁴

3.3 Rajat ylittävä tappiontasaus

3.3.1 Tappiontasauksen lähtökohdat

Puhuttaessa kansainvälisestä kilpailukyvystä erityisen kiinnostava on kysymys siitä, tulisiko konserneille sallia rajat ylittävä tappiontasaus vai ei. Muun muassa EK totesi elinkeinoverotuksen asiantuntijaryhmän muistiosta antamassaan lausunnossa suoraan sukaisesti konserniverotuksen uudistamisesta seuraavasti:

”- lisäksi tavoitteena tulee olla se, että konserniyhtiöiden välinen tuloksentasaus toimii myös rajat ylittävissä tilanteissa”¹⁷⁵.

– Elinkeinoelämän keskusliitto

Tappiontasaus perustuu siihen, että konserniyhtiöt maksavat yhteisöveroä verovuoden tulosta. Yhtiöiden tulot saattavat kuitenkin vaihdella voimakkaasti eri verovuosina. Näin ollen joinakin vuosina tulos voi olla myös tappiollinen. Jotta eri verovuosien tuloa voi-

¹⁷¹ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 500–501.

¹⁷² Myrsky – Malmgrén 2014, s. 502.

¹⁷³ Käyvällä arvolla tarkoitetaan tässä yhteydessä markkinaehtoista hintaa.

¹⁷⁴ Kukkonen - Walden 2010, s. 16. Markkinaehtoisista hinnoista poikkeaminen voi johtaa esimerkiksi VML 31 § mukaiseen siirtohinnoitteluokaisuun.

¹⁷⁵ Elinkeinoelämän keskusliitto 2013.

taisiin tasata, otettiin vuonna 1969 käyttöön laki tappiontasauksesta tuloverotuksessa. Tappiontasauksella tarkoitetaan sitä, että toisena verovuonna syntynyt tappio voidaan vähentää toisen verovuoden voitollisesta tuloksesta. Tappiontasauksen taustalla oli ajatus siitä, että verovuosi on vain verotuksen toimittamista helpottava tekninen rajaus. Vuonna 1993 tappiontasauksista koskeva sääntely liitettiin osaksi tuloverolakia, ja tappioiden vähennysaika pidennettiin viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Suomessa järjestelmän lähtökohta on se, että verovuonna syntynyt tappio voidaan vähentää tulevina vuosina syntyvästä tulosta (ns. carry forward -menetelmä¹⁷⁶). Tappiot vahvistetaan tulolähteittäin, jonka vuoksi toisessa tulolähteessä syntyneitä tappioita ei voi vähentää toisessa tulolähteessä¹⁷⁷. Yhteisön toiminnan tappioita ei myöskään ole mahdollista siirtää esimerkiksi yhtiön osakkaalle¹⁷⁸.

Nykyisessä tappiontasausjärjestelmässä tällaisesta erillisyyden periaatteesta poiketaan esimerkiksi konserniavustuslain mukaista konserniavustusta annettaessa tai saadessa.¹⁷⁹ Konserniavustus on yksi niistä konserniverotusjärjestelmistä, jotka mahdollistavat tuloksen tasauksen saman verovuoden aikana eri konserniyhtiöiden välillä¹⁸⁰. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että konsernien yhteydessä voidaan puhua sekä yhden konserniyhtiön sisällä tapahtuvasta *eri verovuosien* tuloksen tasauksesta sekä usean konserniyhtiön välillä tapahtuvasta *saman verovuoden* tuloksen tasauksesta. Näin ollen konsernien ja konserniyhtiöiden tappiontasauksista voidaan tarkastella ikään kuin kahdella tasolla.

Rajat ylittävällä tappiontasauksella tarkoitetaan nimenomaan sitä, voivatko eri valtioissa sijaitsevat samaan konserniin kuuluvat yhtiöt tasata saman verovuoden tulosta keskenään. Kuten luvussa 4 tarkemmin käsitellyistä konserniverotusjärjestelmistä käy ilmi,

¹⁷⁶ Tappiontasaukseen voitaisiin soveltaa myös esimerkiksi carry back -menetelmää, jossa yritys voi vähentää verovuonna syntyvän tappion edellisvuosien voitosta. Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä tarkasteli muistiossaan myös Suomen tappiontasausjärjestelmän laajentamista carry back -menetelmällä. Työryhmä kuitenkin totesi kannanotossaan, että carry back -menetelmän käyttöönotto heikentäisi verotulojen ennustettavuutta ja lisäisi veromenetyksiä. Ks. tarkemmin: Valtiovarainministeriö 2013, s. 55 ss.

¹⁷⁷ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 314–317.

¹⁷⁸ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 323. Myös osakeyhtiö ja yhtiön osakas ovat itsenäisiä verovelvollisia.

¹⁷⁹ Myrsky – Malmgrén 2014, s. 441.

¹⁸⁰ Konserniverotusjärjestelmiä on käsitelty tarkemmin tämän työn luvuissa 4.2 ja 4.3.

kaikkia konserniverotusjärjestelmiä sovelletaan pääosin vain yhden valtion sisällä. Konserniverotusjärjestelmien ongelmana voidaan pitää sitä että ne soveltuvat huonosti kansainvälisiin konserneihin ja rajat ylittävään tappiontasaukseen¹⁸¹. Koska myöskään yhteisöverotusta ei ole kansainvälisesti harmonisoitu, eri valtioissa sijaitsevien konserniyhtiöiden välinen tuloksen- tai tappiontasaus ei lähtökohtaisesti ole mahdollista¹⁸².

Rajat ylittävän tappiontasauksen salliminen vaikuttaisi kuitenkin merkittävästi valtioiden veropohjiin ja verotuloihin. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään hyväksynyt sen, että jäsenvaltiot eivät sovelle konserniverotusjärjestelmiä rajat ylittävissä tilanteissa. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

3.3.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Euroopan unionin tarkoitus on luoda toimivat sisämarkkinat. Sisämarkkinatavoittees- taan huolimatta myös Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ratkaisukäytännössään hyväksynyt sen, että jäsenvaltion konserniverotusjärjestelmän ulkopuolelle rajataan konserniin kuuluvat ulkomaiset tytäryhtiöt. Rajaus ilmenee usein siten, että jäsenvaltion käyttämää konserniverotusjärjestelmää sovelletaan mahdollisin poikkeuksin ainoastaan kotimaisiin yhtiöihin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi toisessa jäsen- valtiossa asuvalle tytäryhtiölle syntynyttä tappiota ei voida vähentää toisessa jäsenvalti- oissa sijaitsevan samaan konserniin kuuluvan yhtiön tuloksesta.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut rajat ylittävään tappiontaukseseen liittyviä en- nakkoratkaisuja, joista merkittävimpinä voidaan pitää tapauksia C-446/03 Marks & Spencer, C-231/05 Oy AA ja C-337/08 X Holding BV. Nämä ratkaisut ohjaavat vahvas- ti myös jäsenvaltioiden konserniverotuksen kehittämistä, sillä ne muodostavat suunta- viivat EU-oikeuden ja kansallisten tappiontasausjärjestelmien suhteelle.

Tapauksessa C-446/03 Marks & Spencer Iso-Britannian veroviranomainen oli hylännyt tappiontasausta koskevan hakemuksen, jonka Marks & Spencer oli tehnyt voidakseen

¹⁸¹ Helminen 2008, s. 89.

¹⁸² Valtiovarainministeriö 2013, s. 26–28.

vähentää Yhdistyneessä kuningaskunnassa verotettavasta voitostaan Belgiaan, Saksaan ja Ranskaan sijoittautuneille tytäryhtiöille syntyneet tappiot. Iso-Britanniassa sovelletavan tulo- ja yhtiöverolain ICTA:n (Income and Corporation Tax Act) mukaan konserniin kuuluva yhtiö voi siirtää tappion toiselle konserniin kuuluvalla yhtiöllä. ICTA:n mukaista konsernin sisäistä tappiontasaua voidaan soveltaa vuodesta 2000 alkaen vain sellaisiin voittoihin ja tappioihin, jotka kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan verolainsäädännön soveltamisalaan.

EU-oikeudellisesti kyse oli siitä, onko tällainen lainsäädäntö unionin perusvapauksissa turvattua sijoittautumisvapautta rajoittava. Kun emoyhtiön ei ole mahdollista käyttää toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan tytäryhtiön tappiota, on tytäryhtiön perustaminen toiseen jäsenvaltioon vähemmän houkuttelevaa. Joulukuussa 2005 annetun EUT:n ratkaisun perustelujen mukaan sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen, sallittuun tavoitteeseen ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

EUT:n mukaan verotulojen vähentymistä ei voida yksin pitää sellaisena syynä, joka oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoittamiseen. Sen sijaan verotulojen vähentyminen, jäsenvaltioiden välisen verotusvallan jaon säilyttäminen ja veronkierron vaara ovat yhdessä sellaisia syitä, jotka oikeuttavat sijoittautumisvapautta rajoittavan lainsäädännön olemassa olon ja oikeutuksen. Näin ollen tällainen lainsäädäntö ei ollut EU-oikeuden vastaista. Tapauksessa EUT kuitenkin totesi, että sellaisten tappioiden hyväksikäytön estäminen, joita toisessa jäsenvaltiossa oleva tytäryhtiö ei voi enää käyttää (ns. lopulliset tappiot), on sijoittautumisvapautta koskevien artiklojen vastaista¹⁸³.

Asiassa C-231/05 Oy AA käsiteltiin sitä, voidaanko suomalaisen Oy AA:n veronalaisesta tulosta vähentää sen emoyhtiölle antama konserniavustus. Emoyhtiön kotipaikka oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Asiassa keskeistä oli se, onko Suomen konserniavustusjärjestelmä sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Suomen konserniavustuslain 3 §:n mukaan sekä konserniavustuksen antajan että saajan on oltava kotimainen osakeyhtiö tai osuuskunta, jotta konserniavustusta voitaisiin pitää antajan verotuksessa vähennys-

¹⁸³ Lopullisiin tappioihin liittyvistä ongelmista tarkemmin esim.: Penttilä 2013 ja Penttilä 2009.

kelpoisena menona. Tämän perusteella esimerkiksi ulkomaisten emoyhtiöiden Suomessa sijaitsevia tytäryhtiöitä kohdellaan siis epäedullisemmin kuin suomalaisten emoyhtiöiden tytäryhtiöitä.

Kuten tapausta Marks & Spencer, myös tapausta AA Oy oli tarkasteltu unionin perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevan artiklan perusteella. Suomen lainsäädännön katsottiin rajoittavan sijoittautumisvapautta, sillä konserniavustuslain rajoituksen vuoksi tytäryhtiön perustaminen Suomeen voisi olla vähemmän houkuttelevaa muihin jäsenvaltioihin sijoittuneille yhtiöille. EUT:n mukaan sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tapauksessa tällaisina pakottavina syinä tai oikeuttamisperusteina pidettiin tarvetta varmistaa verotusvallan tasapainoinen jakautuminen eri jäsenvaltioiden välillä ja tarvetta välttää veronkierron vaara. Tämän perusteella EUT päätyi ratkaisussaan siihen, ettei Suomen konserniavustuslaki ole ristiriidassa sijoittautumisvapauden kanssa.

Tapauksessa C-337/08 X Holding BV oli kyse siitä, että Alankomaiden veroviranomainen oli evännyt alankomaalaiselta X Holdingilta mahdollisuuden muodostaa verotuksellinen yksikkö belgialaisen tytäryhtiön kanssa. Alankomaiden yhteisöverolain (Wet op de vennootschapsbelasting 1969) mukaan emoyhtiötä ja tytäryhtiötä voidaan niiden yhteisestä hakemuksesta verottaa kuin yhtä verovelvollista, jolloin ne muodostavat yhdessä verotuksellisen yksikön. Säädestä sovelletaan ainoastaan, jos molemmat verovelvolliset asuvat Alankomaissa. EU-oikeuden kannalta myös tässä tapauksessa oli merkityksellistä se, ovatko sijoittautumisvapautta koskevat artiklat esteenä edellä kuvatulle sääntelylle. Tässä tapauksessa tytäryhtiön perustaminen toiseen jäsenvaltioon voi olla emoyhtiölle epäedullisempaa kuin tytäryhtiön perustaminen samaan jäsenvaltioon. EUT:n perustelujen mukaan kyseinen sääntely on perusteltu, kun otetaan huomioon tarve säilyttää jäsenvaltioiden välinen verotusvallan jako.

Kuten edellä kuvatuista Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuista käy ilmi, rajat ylittävää tuloksentsausta on tarkasteltu lähinnä sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Sijoittautumisvapautta rajoittavia oikeuttamisperusteita on löydettävissä kolme: verotusvallan tasapainoinen jakautuminen, tarve välttää veronkierron vaara sekä verotu-

lojen vähentyminen. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan soveltunut yksin oikeuttamispe-
rusteeksi. Näin ollen EU-oikeus ei estä sellaista lainsäädäntöä, joka estää emoyhtiötä
vähentämästä toisessa jäsenvaltiossa asuvan tytäryhtiön ulkomailla syntyneitä tappioi-
ta¹⁸⁴.

Tytäryhtiöiden lisäksi rajat ylittävää tappiontasausta voidaan tarkastella myös kiinteiden
toimipaikkojen näkökulmasta. Kiinteiden toimipaikkojen osalta EUT totesi jo tapauk-
sessa C-1/93 Halliburton, ettei konserneja koskevaa veroetua voida evätä tilanteissa,
joissa samassa jäsenvaltiossa asuvat sekä konserniin kuuluva yhtiö että toisen konserni-
yhtiön kiinteä toimipaikka. Tällä perusteella esimerkiksi Suomessa konserniavustuksen
antajana tai saajana tulee voida olla myös toisessa jäsenvaltiossa asuvan yhtiön Suomes-
sa sijaitseva kiinteä toimipaikka.¹⁸⁵

Niin sanottujen passiivisten yhtiöiden osalta tilanne on kuitenkin epäselvä. Näiden yhti-
öiden osalta Euroopan unionin tuomioistuimessa on vireillä kolme Alankomaiden kon-
serniverotusjärjestelmää koskevaa ennakkoratkaisuasiasia (C-39/13, C-40/13 ja C-41/13).
Tapauksissa on kysymys siitä, onko konserniverotusjärjestelmä hyväksyttävä kahden
alankomaisen sisaryhtiön välillä silloin, kun näillä on ulkomainen emoyhtiö (ns. passiiv-
vinen yhtiö).

Unionin tuomioistuimen ratkaisujen kannalta onkin kiinnostavaa se, että vaikka lainsäädäntö olisi lähtökohtaisesti ristiriidassa "supernormiston" eli SEUT:n perusvapauksien kanssa, on unionin tuomioistuimen hyväksymillä oikeuttamisperusteilla näistä super-
normeista mahdollista poiketa. Supernormistolla tarkoitetaan sitä, että unionin oikeuden
etusijaperiaate nostaa perusvapaudet oikeuslähdehierarkian huipulle¹⁸⁶. Sisämarkkinata-
voitteestaan huolimatta EUT on kuitenkin jättänyt unionin jäsenvaltioille varsin run-
saasti välitöntä verotusta koskevaa päätäntävaltaa. Toisaalta on huomioitava, että tie-
tyissä tilanteissa tuomioistuin on kuitenkin heikentänyt jäsenvaltioiden mahdollisuuksia

¹⁸⁴ Helminen 2008, s. 91.

¹⁸⁵ Helminen 2008, s. 90–91.

¹⁸⁶ Ks. tarkemmin: Karhu 2003, s. 789 ss.

sellaiseen sääntelyyn, joka olisi tehokasta veron kiertämisen näkökulmasta.¹⁸⁷

3.4 Verojen minimointi

3.4.1 Verosuunnittelu

Konsernirakenne mahdollistaa yksittäistä yhtiötä paremmin mahdollisuuden verojen minimointiin. Myös suomalaisilla pörssiyhtiöillä on toisinaan tavoitteita, jotka koskevat yhtiöiden efektiivistä verokantaa. Tällöin verokantaa yritetään alentaa verosuunnittelun ja esimerkiksi siirtohinnoittelun keinoin.¹⁸⁸

Veron minimoinnilla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joihin verovelvollinen ryhtyy ainoastaan veroedun saavuttamiseksi. Minimoinnin tavoitteena voi olla joko lopullinen vapautuminen tietyistä veroerästä tai esimerkiksi tulon tai omaisuuden verotuksen siirtäminen tuleville verovuosille.¹⁸⁹ Verosuunnittelusta puhuttaessa on usein hyvä tehdä rajanveto verosuunnittelun (tax planning), veron kiertämisen (tax avoidance) ja verovilpin (tax evasion) välille. Verosuunnittelusta on kyse silloin, kun verovelvollisen veron minimointiin käyttämät keinot ovat hyväksyttäviä tuloverolakien tarkoituksiin nähden. Mikäli keinot ovat lainsäädännön tarkoituksen vastaisia, puhutaan veron kiertämisestä. Veron kiertämiseen liittyy usein keinotekoisuus, varsinaisten liiketoiminnallisten syiden ja toisinaan myös aitojen taloudellisten vaikutusten puuttuminen, tavanomaisesta poikkeavat menettelytavat sekä taloudellisen sisällön ja oikeudellisen muodon väliset ristiriitaisuudet. Verovilpilla taas tarkoitetaan rikoslainsäädännön vastaisia toimia.¹⁹⁰ Suomessa rikoksista julkista taloutta vastaan on säädetty rikoslain 29 luvussa. Luvusta löytyvät säännökset esimerkiksi veropetoksesta ja verorikkomuksesta.¹⁹¹

¹⁸⁷ Urpilainen 2012, s. 273–272.

¹⁸⁸ Finér 2013, s. 495.

¹⁸⁹ Tikka 1972, s. 26.

¹⁹⁰ Knuutinen 2013, s. 181.

¹⁹¹ Rikoslain 29:1 § ja 29:4 § mukaan veropetoksesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi ja verorikkomuksesta sakkoa tai vankeutta enintään neljäksi kuukaudeksi. Veropetostuomio voidaan antaa tilanteissa, joissa verovelvollinen on antanut vääriä tietoja verotusta varten, salannut veron määräämiseen vaikuttavan seikan, laiminlyönyt verotusta varten säädetyn velvollisuuden tai toiminut muuten petollisesti. Verorikkomuksesta on kyse silloin, kun verovelvollinen jättää veron muun syyn kuin maksukyvyttömyyden tai tuomioistuimen määräämän maksukiellon takia maksamatta hankkiakseen

Konsernit ja konserniyritykset perustelevat verosuunnittelua usein siten, että ne ovat toimineet lakien ja määräysten mukaisesti. Koska oikeuden välineenä toimii kieli, on järjestelmän heikkouksia helppo tunnistaa ja hyödyntää verosuunnittelussa. Tällöin voidaan kysyä, toimitaanko lain mukaan silloin kun seurataan lain kirjoitettua sanamuotoa vai lain tarkoitusta. Verosuunnittelussa pyritään usein hyödyntämään juuri verosäännösten kielelliseen muotoiluun tai rakenteeseen liittyviä heikkouksia.¹⁹²

Kirjoitetulle laille on tyypillistä semanttinen avoimuus, jonka vuoksi se edellyttää usein tulkintaa. Kysymys on lopulta siitä, mikä kulloinkin on voimassa olevan oikeuden "oikea" sisältö. Tulkinnan subjektiivisuuden vuoksi kyse on ennemminkin merkityssisällön antamisesta oikean merkityssisällön löytämisen sijaan. Vero-oikeus ja rikosoikeus ovatkin tyypillisiä sääntelyaloja, joiden tulkinnassa on noudatettava suppeaa tulkintaa, koska ne asettavat velvoitteita yksityisille ja muille oikeussubjekteille. Suppealla tulkinnalla tarkoitetaan sitä, ettei yksityisen asemaan puututa enemmän tai laajemmin kuin mitä säännökset nimenomaisesti edellyttävät.¹⁹³ Tämä mahdollistaa myös sen, että verovelvollisten on jossain määrin mahdollista tulkita lakia omien intressiensä mukaisesti.

Kansainvälisten konsernien verosuunnittelun vuoksi valtioille aiheutuukin usein verotulojen menetyksiä tai se voi johtaa kansainvälisten konsernien vajaaverotukseen. Toisinaan verosuunnittelun yhteydessä puhutaan myös aggressiivisesta verosuunnittelusta. Aggressiivisella verosuunnittelulla voidaan tarkoittaa esimerkiksi keinotekoisien järjestelyjen käyttämistä tai verojärjestelmien erojen hyväksikäyttöä konsernin efektiivisen veroasteen alentamiseksi¹⁹⁴. Aggressiivinen verosuunnittelu ei kuitenkaan aina täytä veronkierron määritelmää, jolloin sille ei voida asettaa sanktioita.

Kansainvälisissä tilanteissa aggressiivinen verosuunnittelu voi tapahtua esimerkiksi verosopimuskeinottelun (treaty shopping) avulla. Verosopimuskeinottelulla tarkoitetaan tilanteita, joissa verovelvollinen ei asu verosopimuksen osapuolena olevassa valtiossa, mutta on perustanut valtioon läpikulkuyhtiön ainoastaan sen vuoksi, että voisi hyötyä

itselle tai toiselle taloudellista hyötyä.

¹⁹² Knuutinen 2013, s. 180.

¹⁹³ Lain tulkintastandardeista ks. tarkemmin: Laakso 2012, s. 327–342.

¹⁹⁴ Valtiovarainministeriö 2013, s. 16.

verosopimuksen tarjoamista eduista. Tyypillistä tällainen toiminta on esimerkiksi silloin, kun pyritään välttämään osinkojen, korkojen tai rojaltien lähdeverotusta.¹⁹⁵ Kansainvälisten konsernien verosuunnittelulle onkin ominaista se, että konsernit yhdistelevät eri maiden verohuojennuksia ja verosopimuksia¹⁹⁶. Verojen minimoimiseksi konserneissa saatetaan muun muassa siirtää voittoa valtioon, jossa tuloon kohdistuva vero on alhaisempi. Tämä voidaan toteuttaa edellä mainitun verosopimuskeinottelun lisäksi esimerkiksi perimällä yli- tai alikorkoa tai hinnoitteleamalla konsernin sisäiset transaktiot eri tavoin kuin mitä toisistaan riippumattomat yhtiöt olisivat samanlaisessa tilanteessa sopineet.¹⁹⁷

Keinot, joilla veroastetta alennetaan, voidaankin yleensä jakaa kahteen eri menetelmään: 1) tytäryhtiöihin, jotka sijaitsevat joko veroparatiiseissa tai valtioissa joissa veroaste on alhainen tai joiden veropohja tarjoaa huomattavia veroetuja tietynlaiselle varallisuudelle ja 2) siirtohinnoitteluun.¹⁹⁸ Siirtohinnoittelun käyttö verosuunnittelussa liittyy keskeisesti aineettomien oikeuksien sekä toimintojen sijoittamiseen, sopimusehtoihin ja verokantojen eroavuuden sekä veropohjan epäyhtenäisyyden hyödyntämiseen.¹⁹⁹ Arvion mukaan siirtohinnoittelu aiheuttaa esimerkiksi Suomen valtiolle vuosittain keskimäärin noin 320 miljoonan euron veromenetykset²⁰⁰. Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen on ollut myös käytännössä haastavaa, kuten Verohallinto on lausunnossaan todennut:

”Verotuskäytännössä on yleisemminkin havaittu, että kun verosuunnittelurakenne kyseenalaistetaan esimerkiksi tehdyn verotarkastuksen johdosta, tehdään ”korjaavia toimenpiteitä” usein veroneutraaleja yritysjärjestelyjä hyväksi käyttäen. Nämä järjestelyt tehdään hatarin liiketaloudellisin perustein. Näihin voidaan

¹⁹⁵ Knuutinen 2013, s. 187.

¹⁹⁶ Kuortti 2012, s. 416. Tyypillinen on esimerkiksi ”Double Irish Dutch Sandwich” –järjestely, jossa hyödynnetään Irlannin ja Hollannin verosopimuksia ja –järjestelmiä.

¹⁹⁷ Helminen 2009, s. 211. Näin on markkinaehtoperiaatteesta huolimatta.

¹⁹⁸ Picciotto 2012, s. 1.

¹⁹⁹ Finér 2013, s. 491.

²⁰⁰ Helsingin Sanomat 2012.

nykylainsäädännöllä puuttua lähinnä vain veronkiertosäännöksillä.”²⁰¹

– Verohallinto

Nykyiset konserniverojärjestelmät mahdollistavat myös sellaisia järjestelyjä, joiden avulla konsernit pystyvät välttämään yhteisöveron maksun lähes kokonaan eikä verotus realisoidu missään valtiossa.²⁰² Esimerkiksi vuonna 2011 Facebook maksoi Yhdysvaltojen ulkopuolella tehdystä 840 miljoona punnan tuloksesta veroja ainoastaan 2,9 miljoonaa puntaa.²⁰³ Myös Suomessa tämän tyyppinen verosuunnittelu on ollut viime vuosina esillä: muun muassa Mehiläinen-konserni maksoi vuonna 2011 keväällä päättyneeltä tilikaudelta yhteisöveroa runsaat 300 000 euroa liikevaihdon ollessa yli 200 miljoonaa euroa²⁰⁴.

Mikäli konsernin tavoite on ainoastaan maksimoida voitto, ei veron minimointia voida pitää konserneille sinänsä ”haasteena” muuta kuin siinä määrin, mitä veronminimointijärjestelyjen toteutus vaatii. Verotuksen minimointi voi kuitenkin kytkeytyä myös muihin yrityksen yhteiskuntavastuun osa-alueisiin, kuten ympäristövastuuseen. Eihän esimerkiksi tavaroiden kierrättämistä verotuksellisista syistä valtiosta toiseen voi pitää ympäristön kannalta yhteiskuntavastuullisena toimintana.²⁰⁵ Näin ollen nykyinen konsernien verosuunnittelutrendi onkin haasteellinen paitsi valtioiden veropohjien turvaamisen, mutta myös esimerkiksi ympäristöpoliittisten tavoitteiden kanssa.

3.4.2 Veroparatiisit

Konsernien aggressiiviseen verosuunnitteluun kuuluu usein myös veroparatiisien käyttö. Veroparatiisit ovatkin nimenomaan osa juuri konserniverotuksen ongelmaa, sillä veroparatiisien käyttö perustuu konsernirakenteen hyödyntämiseen sijoittamalla konserniyhtiöitä verotuksellisesti edullisiin valtioihin. Arvioiden mukaan yli puolet maailmankau-

²⁰¹ Verohallinto 2013.

²⁰² Helminen 2013, s. 54. Ns. nollaverotus.

²⁰³ Neate 2012.

²⁰⁴ Yle Uutiset 22.11.2011. Mehiläisen järjestely oli toteutettu siten, että yhtiötä lainoitti ruotsalainen emoyhtiö, jolle Mehiläinen maksoi Suomessa vähennyskelpoista korkoa. Ruotsalaisen emoyhtiön puolestaan omisti Jersey saarella toimiva sijoitusyhtiö. Sittemmin tämän tyyppiseen verosuunnitteluun on puututtu korkovähennysoikeuksien rajoituksilla, ks. tarkemmin: EVL 18a.

²⁰⁵ Knuutinen 2013, s. 190.

pasta ja pankkivarallisuudesta sekä kolmannes monikansallisten yritysten suorista sijoituksista kulkee veroparatiisien kautta²⁰⁶. Toisen arvion mukaan maailman rikkaimmat ihmiset ovat sijoittaneet veroparatiiseihin ainakin 11,5 tuhatta miljardia dollaria. Summa vastaa noin kaksinkertaista koko Euroopan unionin budjettia.²⁰⁷

Veroparatiisin määritelmä ei ole yksiselitteinen, mutta muun muassa veroparatiiseja tutkinut Nicholas Shaxon määrittelee sen ”paikaksi, joka pyrkii houkuttelemaan liike-toimintaa tarjoamalla poliittisesti vakaat puitteet ja sellaiset rakenteet, jotka helpottavat henkilöiden tai yhteisöjen mahdollisuuksia kiertää toisten oikeudenkäyttöalueiden sääntöjä tai lakeja”. Veroparatiiseille tyypillisiä ominaisuuksia ovat mahdollisuus jonkinlaiseen salailuun sekä erittäin matala tai nollaverotus. Erityisesti salailua ja tietojenvaihdosta kieltäytymistä voidaan pitää ongelmallisena, sillä nykyinen talousteoria rakentuu pitkälti avoimuuteen ja siihen, että markkinoiden eri osapuolilla on käytettävissään samanlaista tietoa.²⁰⁸

Veroparatiisien juuret syntyivät pääosin kolmen merkittävän periaatteen varaan. Ensimmäinen oli mahdollisuus perustaa osakeyhtiö valtioon ilman, että sillä on siellä mitään todellista liiketoimintaa. Tällainen sallittiin ensimmäisen kerran New Jersey osavaltiossa Yhdysvalloissa 1800-luvun lopussa. Toinen periaate syntyi modernin pankkisalaisuuden kehittymisen seurauksena. Pankkisalaisuuden kotimaana voidaan pitää Sveitsiä, jossa vuoden 1934 lailla pankkisalaisuuden rikkomiselle säädettiin rikosoikeudellisia seurauksia. Pankkien henkilökunnan lisäksi rangaistuksen uhka koski myös pankkeja valvovia virkamiehiä. Kolmas periaate syntyi valuuttakaupan myötä, kun ensimmäisten ulkomailla tehtyjen valuuttakauppojen myötä syntyi tilanne, jossa valuuttakauppa ei ollut minkään maan lainsäädännön piirissä. Tämän myötä syntyi myös rahanpesu, jota seurasivat erilaiset globaaleilla rahoitusmarkkinoilla kehittyneet hybridi-instrumentit ja johdannaiset.²⁰⁹

²⁰⁶ Keinonen 2013, s. 409.

²⁰⁷ Ylönen 2008, s. 12.

²⁰⁸ Shaxon 2011, s. 13 ss.

²⁰⁹ Ylönen 2008, s. 9-11. Hybridi-instrumentit sisältävät yleensä piirteitä sekä oman pääoman että vieraan pääoman ehtoisesta rahoituksesta. Johdannaiset taas ovat rahoitusinstrumentteja, joiden taloudellinen arvo perustuu esimerkiksi jonkin toisen arvopaperin arvoon.

Veroparatiisien keskeisiä tunnusmerkkejä ovat 1) matala verorasitus, 2) tiukka pankki-salaisuus, 3) kansainvälisten tietojenvaihtoa koskevien sopimusten puuttuminen muiden valtioiden kanssa sekä 4) omistuksien läpinäkyvyyttä koskevan sääntelyn puute. Tyypillisiä veroparatiisivaltioita ovat esimerkiksi Bahamasaaret, Brittiläiset Neitsytsaaret, Caymansaaret, Jersey, Panama, Luxemburg ja Sveitsi²¹⁰. Merkittäviä veroparatiiseja ovat kuitenkin myös Lontoo, New York ja Tokio²¹¹. Veroparatiisiyhtiö taas on sellainen yhtiö, jonka liiketoiminta tapahtuu muualla kuin rekisteröintivaltiossa²¹².

Suomeen veroparatiisit rantautuivat 1980-luvun lopulla, jolloin pääoma- ja korkosään-nöstelyä purettiin ja markkinoita avattiin. Tämä tarkoitti osaltaan sekä yritysten että kotitalouksien lainansaannin helpottumista, mutta myös veroparatiisitalouden syntymistä. Vuonna 1994 Suomeen säädettiin laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta 16.12.1994/1217²¹³, jolla pyrittiin verottamaan keinotekoisesti veroparatiiseihin perustettujen yritysten voittoja. Veroparatiisiongelmasta ei kuitenkaan ole Suomessa tämän jälkeen juuri keskusteltu, lukuun ottamatta esimerkiksi 2000-luvun vaihteen tienoilla esiin tullutta Enronin tapausta.²¹⁴ Syynä tähän on voinut olla esimerkiksi viranomaisten salassapitosäännökset sekä yksityisellä sektorilla asianajajien vai-tiolovelvollisuus.²¹⁵ Huomionarvoista on myös se, ettei valtiovarainministeriön asetta-man elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa tai yhdessäkään muistiosta annetuissa lausunnoissa ei otettu kantaa veroparatiiseja koskevaan keskusteluun.

Veroparatiisien käyttö ei vähäisestä keskustelusta huolimatta ole Suomessa täysin ka-donnut ongelma, sillä tuoreen raportin mukaan suomalaisyritykset käyttävät edelleen ahkerasti niin sanottuja pöytälaatikkoyhtiöitä ja veroparatiiseja osana yritysra-kenteita. Yritystoiminnan vaikutuksia tutkivan Finnwatchin vuonna 2014 julkaiseman raportin

²¹⁰ Kuortti 2012, s. 416.

²¹¹ Shaxon 2011, s. 13 ss.

²¹² Kuortti 2012, s. 415.

²¹³ Ns. väliyhteisölaki. Lain 2 § mukaan ulkomaisella väliyhteisöllä tarkoitetaan Suomessa yleisesti verovelvollisten määräämisvallassa olevaa yhteisöä, jonka tuloverotuksen tosiasiallinen taso yhteisön asuinvaltiossa on alhaisempi kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksen tasosta täällä. Osakkaan väliyhteisöltä saama tulo verotetaan siten kuin osakas olisi saanut tulon suoraan itse ilman väliyhteisöä.

²¹⁴ Ylönen 2008, s. 15–16. Energia-alalla toimivalla Enronilla oli pelkästään veroparatiisiksi luokitelluilla Caymansaarilla lähemmäs 700 tytäryhtiötä

²¹⁵ Kuortti 2012, s. 414.

mukaan kahdellakymmenellä liikevaihdoltaan suurimmalla suomalaisyrityksellä on Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa ja muissa yrityksille suunnatuissa veroparatiiseissa yhteensä 225 tytäryhtiötä.²¹⁶

Koska veroparatiisien käyttö on nimenomaan konserniverojärjestelmiin liittyvä ongelma, onkin kummallista, ettei sitä ole huomioitu sen enempää konserniverotuksesta käydyssä keskustelussa. Ottaen huomioon ongelman laajuuden, voisi kuitenkin kuvitella, ettei veroparatiisikysymystä ainakaan täysin sivuuteta verotuksen uudistamista koskevassa keskustelussa. Toisaalta veroparatiisikysymys on nostettu esiin ainakin yksittäisissä kannanotoissa. Muun muassa Jyrki Kataisen hallituksen valtiovarainministeri Jutta Urpilainen kutsui keväällä 2013 koolle kansainvälisen keskustelutilaisuuden, jossa kiirehditettiin uusia toimia veroparatiiseja ja veronkiertoa vastaan. Urpilainen muun muassa vaati keskustelutilaisuudessa pitämässään puheessa pankkien, yhtiöiden ja valtioiden salailuun puuttumista.²¹⁷ Keskustelutilaisuuden pohjana toimi Euroopan komission 6.12.2012 julkaistu esitys toimintasuunnitelmasta veropetoksia ja veronkiertoa vastaan. Toimintasuunnitelmassa muun muassa kannustetaan jäsenvaltioita nimeämään veroparatiisit ja laittamaan ne mustalle listalle. Lisäksi jäsenvaltioita kehoitettiin sisällyttämään voimakkaampia määräyksiä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen verosopimuksiin, jottei niiden soveltamisesta aiheutuisi nollaverotustilanteita.²¹⁸

²¹⁶ Ylönen 2014, s. 31.

²¹⁷ Valtiovarainministeriön tiedote 2013.

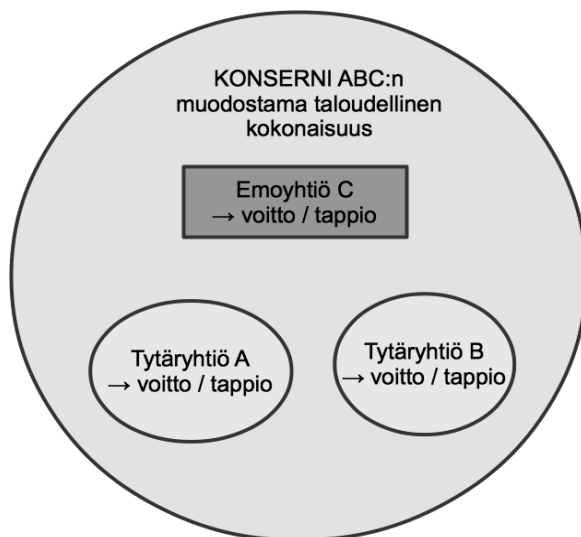
²¹⁸ Ks. tarkemmin: Euroopan komissio 2012.

4 Konzernin yhteisverotus

4.1 Konzerniverotuksen periaatteelliset vaihtoehdot

4.1.1 Erillisverotus nykyisen konserniverotuksen perustana

Suomessa konserniverotuksen lähtökohtana on ollut konserniin kuuluvien yhtiöiden erillisverotus. Erillisverotus tarkoittaa sitä, että konsernikokonaisuutta ei huomioida verotuksessa. Käytännössä tämä näkyy siten, että jokaisen konserniin kuuluvan yhtiön tulos lasketaan omaan tilinpäätökseen ja verotetaan sen perusteella täysin erikseen riippumatta konsernitilinpäätöksestä ja koko konsernin tuloksesta²¹⁹. Tilannetta on havainnollistettu alla olevassa kuviossa 2.



Kuvio 2: Konzernin erillisverotus.

Suomi ei ole poikkeus erillisverotuksen soveltajana, sillä myös muiden valtioiden konserniverotus perustuu yleisesti konserniyhtiöiden erillisverotukseen. Erillisverotuksen juuret perustuvat niihin suuntaviivoihin, jotka hahmoteltiin 1900-luvun alussa. Vaikka kansainväliset konsernit olivat tuolloin lapsenkengissään, oltiin yhtä mieltä siitä, että vero tulisi periä siellä, missä verotettava tulokin on syntynyt. Myös voittojen siirtelyä

²¹⁹ Kukkonen – Walden 2010, s. 15.

haluttiin ehkäistä. Näiden edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi haluttiin, että konserni-verojärjestelmä olisi sellainen, jossa jokaista ulkomaille sijoittautunutta konserniin kuuluvaa yhtiötä kohdeltaisiin samalla tavoin kuin puhtaasti kotimaista, yksittäistä yhtiötä. Tällöin konserniyhtiöiden verotus olisi neutraalia suhteessa yksittäisiin yhtiöihin, eikä verotus ohjaisi turhaan liiketoiminnan organisointia.²²⁰

Edellä mainitut tavoitteet pyrittiin saavuttamaan konserniyhtiöiden erillisverotuksen ja markkinaehtoperiaatteen avulla. Markkinaehtoperiaate tarkoittaa lyhyesti kuvailtuna sitä, että konserniyhtiöiden on käytettävä sisäisissä liiketoimissaan eli siirtohinnoittelussa sellaisia hintoja ja ehtoja, joita ne käyttäisivät konserniin kuulumattomien yhtiöiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa usein käyvän arvon mukaista hinnoittelua. Markkinaehtoisuuden vaatimuksella pyritään esimerkiksi ehkäisemään peiteltyä voitonsiirtoa konserniyhtiöstä toiseen²²¹.

Erillisverotukseen liittyy kuitenkin monia ongelmia sekä konserni- että valtioiden näkökulmasta. Konsernin eri toiminnot, kuten hallinto, tuotanto ja tekijänoikeuksien hallinta, on usein sijoitettu eri konserniyhtiöihin. Tästä näkökulmasta yksittäisten konserniyhtiöiden kohtelemisen erillisinä verovelvollisina on epäkäytännöllistä eikä vastaa taloudellista todellisuutta. Myös konsernin omistajille ja muille sidosryhmille oleellista on yleensä koko konsernin, ei yksittäisen konserniyhtiön, menestyminen.²²²

4.1.2 Konsernin yhteisverotuksen määrittely

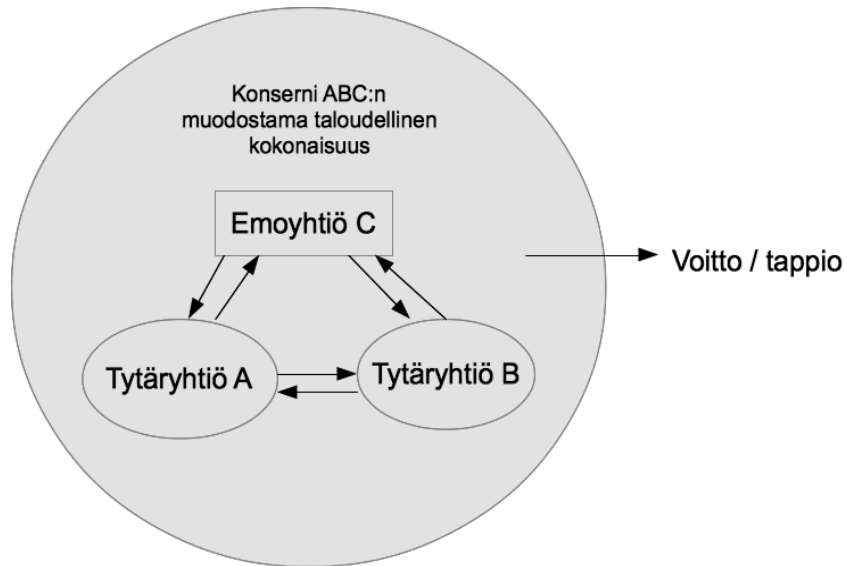
Viimeistään viime vuosina on huomattu, ettei konserniverotukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen erillisverotuksen ja markkinaehtoperiaatteen avulla ei ole onnistunut halutulla tavalla. Konserniverotuksen trendi onkin kääntynyt viime aikoina yhä enemmän konserniverotuksen yhtenäistämisen ja konsernin yhteisverotuksen suuntaan. Konserni muodostaa yhden taloudellisen kokonaisuuden, onhan konsernin omistus pohja yhtenäinen. Konsernin yhteisverotuksessa tämä taloudellinen kokonaisuus on verotuk-

²²⁰ Picciotto 2012, s. 1-2.

²²¹ Kukkonen – Walden 2010, s. 161–162. Siirtohinnoittelua ja markkinaehtoperiaatetta on käsitelty tarkemmin tämän työn luvussa 3.2.1.

²²² Myrsky – Linnakangas 2006, s. 169.

sen lähtökohta. Puhtaassa konsernin yhteisverotuksessa konsernia tarkastellaan verotuksessa samalla tavoin kuin yksittäistä yhtiötä. Tilannetta on havainnollistettu alla kuviossa 3.



Kuvio 3: Konsernin yhteisverotus.

Vaikka konsernin yhteisverotuksen lähtökohta on selkeä, saattavat eri toimijat puhua yhteisverotuksesta hieman eri tavoin. Esimerkiksi Suomen valtiovarainministeriön asettama elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä määritteli konsernin yhteisverotusjärjestelmän järjestelmäksi, ”jossa konserniyhtiöiden voitot ja tappiot yhdistetään yhden yhtiön, yleensä emoyhtiön tulokseksi, ja tätä yhtiötä verotetaan kaikkien konserniyhtiöiden yhteenlasketun tuloksen perusteella”²²³. Vastaavasti Amsterdamin yliopiston 2010 järjestämässä seminaarissa vero-oikeuden professori Dennis Weber kuvaili yhteisverotusta sellaiseksi, jossa kaikkia konserniyhtiöitä kohdellaan kuin yhtä veronmaksajaa. Toisin sanoen konsernin yhteisverotus tarkoittaa sitä, että konsernin tytäryhtiöitä kohdellaan samoin kuin kiinteitä toimipaikkoja.²²⁴ Tax Justice Network -järjestön mukaan yhteisverotus taas sisältää kaksi elementtiä: 1) konsernin yhdistetyn maakohtaisen raportoinnin

²²³ Valtiovarainministeriö 2013, s. 19.

²²⁴ da Silva 2011, s. 258.

sekä 2) jakokaavan, jolla konsernin tulot jaetaan niihin valtioihin joissa se toimii.²²⁵

Kuten edellä esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, pelkästä ”yhteisverotusjärjestelmästä” puhuminen voi luoda eri toimijoille varsin erilaisia mielikuvia. Tästä syystä yhteisverotusjärjestelmästä puhuttaessa olisikin tarkennettava, mitä olemassa olevaa konserniverojärjestelmää tarkoitetaan vai puhutaanko jostain uudesta, vasta suunnitteilla olevasta järjestelmästä. Näitä erilaisia konserniverojärjestelmiä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

4.2 Konserniverotusjärjestelmien luokittelu

4.2.1 Käytössä olevat konserniverotusjärjestelmät

Monet valtiot ovat ottaneet käyttöönsä erityisen konserniverotusjärjestelmän, jotta konsernin muodostama taloudellinen kokonaisuus voitaisiin ottaa paremmin huomioon verotuksessa. Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja Pohjoismaissa on käytössä neljä erilaista konserniverotusjärjestelmää: 1) konsernin sisäinen tappiosiiro-, 2) konserniavustus-, 3) kokoamis- ja 4) konsolidointijärjestelmä²²⁶. Kaikkien konserniverotusjärjestelmien suomenkieliset nimet eivät ole täysin vakiintuneet. Eri järjestelmien nimiä on esitetty taulukossa 8.

1. Tappionsiirto- järjestelmä	2. Konserniavustus- järjestelmä	3. Kokoamisjärjestelmä	4. Konsolidointijärjestelmä
”Group relief”	”(Intra-)Group contribution”	”Yhteisverotusjärjestelmä” ”Pooling-järjestelmä” ”Pooling-system” ”Pooling of results” ”Partial tax consolidation”	”Full (tax) consolidation”

Taulukko 8. Konserniverotusjärjestelmien nimet.

²²⁵ Picciotto 2012, s. 2.

²²⁶ Euroopan komissio 2006.

Tappionsiirtojärjestelmän suomenkielinen vastine on suhteellisen vakiintunut, joskin toisinaan saatetaan viitata myös englanninkieliseen käsitteeseen ”group relief” -järjestelmä²²⁷. Konserniavustusjärjestelmän englanninkielinen vastine on useimmiten ”group contribution” tai intra-group contribution²²⁸. ”Kokoamisjärjestelmän” käsite on vähiten vakiintunut. Kokoamisjärjestelmän käsite perustuu Euroopan komission tiedonannon KOM(2006) 824 lopullinen suomenkieliseen käännökseen. Suomessa kokoamisjärjestelmästä on kuitenkin käytetty myös nimityksiä ”pooling-järjestelmä” tai ”yhteisverotusjärjestelmä”²²⁹. Kansainvälisesti käytettyjä ovat ”pooling-system”, ”pooling of results” sekä ”partial tax consolidation”²³⁰. Tässä työssä tämän tyyppisestä järjestelmästä käytetään johdonmukaisesti nimitystä ”kokoamisjärjestelmä”.

Alla olevassa taulukossa 9 on esitetty EU:n jäsenvaltioissa ja Pohjoismaissa sovellettavat konserniverotusjärjestelmät.

1. Tappionsiirto- järjestelmä	2. Konserniavustus- järjestelmä	3. Kokoamisjärjestelmä	4. Konsolidointijärjestelmä
Iso-Britannia Irlanti Kypros Latvia Liettua	Norja Ruotsi Suomi	Espanja Islanti Italia Itävalta Luxemburg Malta Portugali Puola Ranska Saksa Tanska	Alankomaat

Taulukko 9. EU:n jäsenvaltioissa ja Pohjoismaissa sovellettavat konserniverotusjärjestelmät.²³¹

²²⁷ Ks. esim: Valtiovarainministeriö 2013, s. 33.

²²⁸ Ks. esim: Schwarz 2007, s. 274.

²²⁹ Ks. esim: Valtiovarainministeriö 2013, s. 19 ss.

²³⁰ Ks. esim: Princen – Gérald 2008, s. 174 ss.

²³¹ Taulukon tiedot perustuvat seuraaviin lähteisiin: Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio

Kuten taulukosta käy ilmi, yleisimmin valtioissa on käytössä kokoamisjärjestelmä. Tämän tyyppistä järjestelmää soveltaa kaiken kaikkiaan 11 valtiota. Toiseksi yleisin järjestelmä on tappionsiirto-järjestelmä, jota soveltavia valtioita on viisi. Konserniavustusjärjestelmän käyttö on painottunut Pohjoismaihin, sillä sitä soveltavia valtioita on vain kolme: Ruotsi, Suomi ja Norja. Konsolidointijärjestelmä on käytössä ainoastaan Alankomaissa.

EU:n jäsenvaltioista Belgiassa, Bulgariassa, Kreikassa, Romaniassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä, Unkarissa ja Virossa ei ole käytössä erillistä konserniverotusjärjestelmää²³². Euroopan komissio on kannustanut valtioita ottamaan käyttöönsä kotimaisen konserniverotusjärjestelmän. Euroopan komission mukaan kotimaisen konserniverotusjärjestelmän puuttuminen vääristää investointeja oikeudellisen muodon suhteen. Järjestelmän puuttumisesta saattaa nimittäin seurata se, että tytäryhtiön sijaan emoyhtiö perustaa valtion sivuliikkeen.²³³ Kiinteän toimipaikan ja tytäryhtiön valinnalla on merkitystä ennen kaikkea verotulojen jakautumisen kannalta.

4.2.2 Konserniverotusjärjestelmien ominaisuudet

Käytännössä konserniverotusjärjestelmät asettuvat monesti johonkin erillisverotuksen ja yhteisverotuksen välimaastoon. Suomen valtiovarainministeriön asettama elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä on luokitellut konserniverotusjärjestelmät 1) konsernin yhteisverotus-, 2) tappionsiirto- ja 3) konserniavustusjärjestelmiin²³⁴. Euroopan komissio taas luokitteli vuonna 2006 antamassaan tiedonannossa järjestelmät seuraavasti: 1) konsernin sisäinen tappionsiirto 2) konsernin verotulosten kokoaminen ja 3) täydellinen verokonsolidointi²³⁵. Koska itse järjestelmiä ei ole kuin neljä, edellä mainituissa luokitteluissa näkyvät lähinnä painotuserot. Valtiovarainministeriön työryhmä on halunnut pitää erillään tappionsiirto- ja konserniavustusjärjestelmän ja niputtanut yhteen yhteisverotusmallit. Komissio on taas luokitellut sekä konserniavustusjärjestelmän että

2013, s. 19 - 21 & Schwarz 2007, s. 274 & Euroopan komissio 2006.

²³² Valtiovarainministeriö 2013, s. 21–22.

²³³ Euroopan komissio 2006.

²³⁴ Valtiovarainministeriö 2013, s. 19.

²³⁵ Euroopan komissio 2006.

tappionsiirtojärjestelmän konsernin sisäiseen tappionsiirtoon, ja erottanut toisistaan yhteisverotusmalleina pidetyt kokoamisjärjestelmän ja konsolidointijärjestelmän.

Eri konserniverotusjärjestelmien ominaisuuksia on luokiteltu myös seuraavan sivun taulukossa 10. Puhtaimmin konsernin erillisverotukseen perustuvia järjestelmiä ovat tappionsiirtojärjestelmä sekä konserniavustusjärjestelmä.

	1. Tappionsiirto- järjestelmä	2. Konserni- avustus- järjestelmä	3. Kokoamis- järjestelmä	4. Konsolidointi- järjestelmä
Järjestelmän lähtökohta	Erillisverotus	Erillisverotus	Yhteisverotus	Yhteisverotus
Perusajatus	Tappion siirto toiselle voittoa tehneelle konserniyhtiölle.	Voiton siirto toiselle tappiota tehneelle konserniyhtiölle.	Jokaiselle konserniyhtiölle lasketaan ensin erillinen tulos, jonka jälkeen tulokset lasketaan yhteen emoyhtiön tasolla.	Jokaisen konserniyhtiön tuotot ja kulut lasketaan suoraan emoyhtiön tuotoiksi ja kuluiksi.
Tuotot ja kulut kohdistetaan emoyhtiölle	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Konsernin sisäiset liiketoimet eliminoidaan	Ei	Ei	Ei	Kyllä
Konsernin sisäisissä liiketoimissa on noudatettava markkinaehtoperiaatetta	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei merkitystä verotuksen kannalta

Taulukko 10. Konserniverotusjärjestelmien ominaisuudet.²³⁶

Konsernin tappionsiirtojärjestelmälle (1.) on tyypillistä, että yksittäinen konserniyhtiö

²³⁶ Taulukon tiedot perustuvat seuraaviin lähteisiin: Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistio 2013, s. 19–21 & Schwarz 2007, s. 274 & Euroopan komissio 2006.

voi siirtää tappion toiselle voitolliselle konserniyhtiölle. Tappio vähennetään tämän toisen konserniyhtiön verotettavasta tuloksesta, eikä sitä voi enää vähentää myöhemmin tappion siirtäneen yhtiön tulosta. Konserniavustusjärjestelmä on ikään kuin peilikuva tappionsiirto-järjestelmästä. Konserniavustusjärjestelmässä (2.) yksittäinen voitollinen konserniyhtiö voi siirtää tulostaan toisen, mahdollisesti tappiollisen konserniyhtiön verotettavaksi tuloksi. Siirrettävällä tulolla voidaan kuitata tulon vastaanottavan yhtiön tappioita.

Konserniverotusjärjestelmistä kokoamisjärjestelmä (3.) sekä konsolidointijärjestelmä (4.) ovat lähempänä konsernin yhteisverotusta kuin erillisverotusta. Yhteisverotusjärjestelmien eroavaisuudet liittyvät esimerkiksi siihen, muodostuuko konsernista itsenäinen verotusyksikkö tai oikeushenkilö vai ei, kuinka laajalle konsolidointi ulottuu sekä onko järjestelmä vapaaehtoinen vai pakollinen²³⁷. Kokoamisjärjestelmälle on tyypillistä, että jokaiselle konserniyhtiölle lasketaan erillinen tulos, joka lisätään emoyhtiön tuloon. Konsernin sisäisiä liiketoimia ei eliminoida. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että konsernin sisäiset liiketoimet ovat verovaikutteisia. Konsolidointijärjestelmässä taas konserniyhtiöiden tuotot ja kulut lasketaan suoraan emoyhtiön tuotoiksi ja kuluiksi. Tämän lisäksi konsernin sisäiset liiketoimet eliminoidaan, jolloin ne eivät ole verovaikutteisia. Konsernin yhteisverotukseen perustuvia konserniverotusjärjestelmiä käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.

Kaikkia konserniverotusjärjestelmiä sovelletaan pääosin vain yhden valtion sisällä (niin sanottu kotimainen järjestelmä). Konserniverotusjärjestelmien ongelmana voidaankin pitää sitä että ne soveltuvat huonosti kansainvälisiin konserneihin ja rajat ylittävään tuloksentasaukseen²³⁸. Jäsenvaltioista ainoastaan Tanskalla, Ranskalla, Italialla ja Itävalalla on käytössään sellainen järjestelmä, jota voidaan tietyissä tapauksissa soveltaa myös rajat ylittävissä tilanteissa. Euroopan komission mukaan rajat ylittävän konserniverotusjärjestelmän ja siten tappiontasausmahdollisuuden puuttuminen on yksi merkittävimmistä rajat ylittävää liiketoimintaa ja sisämarkkinoiden toimintaa rajoittavista tekijöistä. Rajat ylittävän tappiontasauksen puuttuminen voi komission mukaan vääristää

²³⁷ Princen – Gérard 2008, s. 181.

²³⁸ Helminen 2008, s. 89.

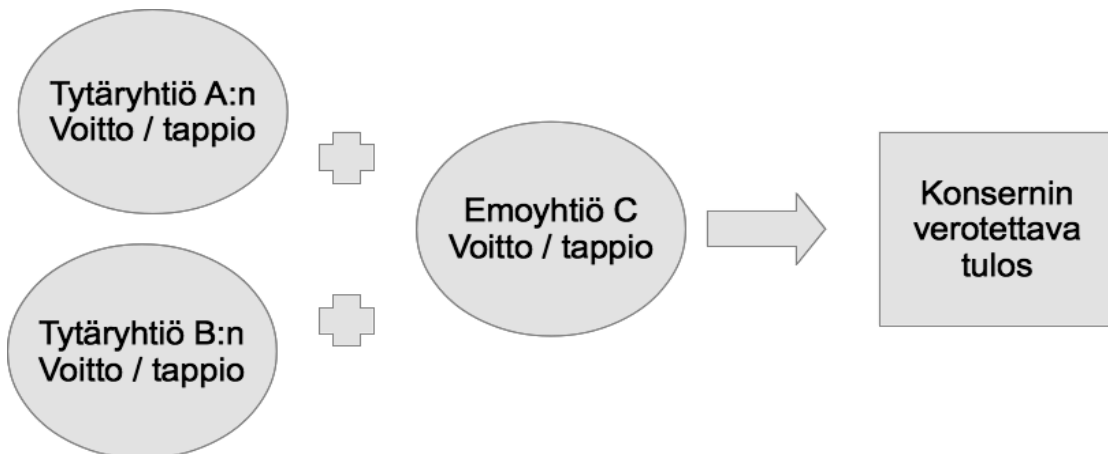
sekä liiketoimintaa että oikeudellista muotoa koskevia päätöksiä. Komissio myös painottaa, että tästä syystä rajat ylittävän tappiontasauksen olisi oltava käytössä laajemmin.²³⁹ Rajat ylittävään tappiontasaukseen liittyy kuitenkin paljon ongelmia, joista ehkä merkittävimmät liittyvät valtion veropohjan turvaamiseen²⁴⁰.

4.3 Konzernin yhteisverotukseen perustuvat järjestelmät

4.3.1 Kokoamisjärjestelmä (Pooling of Results)

Kokoamisjärjestelmä on toinen konsernin yhteisverotusjärjestelmistä. Kokoamisjärjestelmä on Euroopan unionin maissa eniten käytössä oleva konserniverotusjärjestelmä.

Järjestelmä on ikään kuin kaksiportainen: 1) ensiksi lasketaan jokaiselle konserniyhtiölle oma tulos ja 2) toiseksi nämä tulokset yhdistetään yhdeksi konsernin tulokseksi. Kokoaminen tapahtuu usein siten, että tytäryhtiöiden tulokset yhdistetään emoyhtiön tulokseen. Koko konsernin verotus toimitetaan näin kootun tuloksen pohjalta. Tilannetta on havainnollistettu kuviossa 4.



Kuvio 4. Kokoamisjärjestelmä.

Kokoamisjärjestelmässä tulosten kokoaminen tapahtuu pelkästään verotuksen tasolla. Näin ollen siihen ei liity kirjanpidossa tapahtuvaa varojen siirtoa. Käytännössä ko-

²³⁹ Euroopan komissio 2006.

²⁴⁰ Rajat ylittävää tappiontasaukseen on käsitelty tämän työn luvussa 3.3.

koamisjärjestelmän käyttö tarkoittaa sitä, että järjestelmä on yhteensopiva IFRS-tilinpäätösstandardien kanssa, toisin kuin esimerkiksi Suomen konserniavustusjärjestelmä.²⁴¹

Kokoamisjärjestelmään liittyvät erityiskysymykset ovat luonteeltaan teknisiä, mutta niillä voi olla hyvinkin paljon vaikutusta kokoamisjärjestelmän toimivuuteen. Eri valtiot ovat ratkaisseet kokoamisjärjestelmään liittyviä kysymyksiä eri tavoin. Näitä erityiskysymyksiä ovat muun muassa omistusosuusvaatimukset, järjestelmän vapaaehtoisuus ja määräaikaisuus, tappioiden hyvittäminen sekä verovastuu.

Suomen nykyisen konserniavustusjärjestelmän soveltamisen edellytys on, että emoyhtiö omistaa 90 % tytäryhtiön osakepääomasta tai osuuksista. Esimerkiksi elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän mukaan myös yhteisverotusjärjestelmässä voitaisiin vaatia vastaavan suuruisen omistusosuuden täyttymistä. Työryhmän mukaan tätä alhaisempi omistusraja vaikuttaisi valtion verotuottoihin.²⁴² Toisaalta yhteisverotusjärjestelmässä osakkeenomistajien vähemmistösuojakysymykset eivät ole yhtä merkittäviä kuin konserniavustusjärjestelmässä, jossa tuloksentasaus edellyttää varojen siirtoa. Näin ollen myös pienempi omistusosuusraja, esimerkiksi 50 %, voisi olla riittävä. Toisaalta omistusrajan laskeminen saattaisi myös olla vaikutusta valtion verotuloihin.²⁴³

Kokoamisjärjestelmään on usein sitouduttava määräajaksi. Esimerkiksi Ranskassa järjestelmään on sitouduttava vähintään viideksi vuodeksi. Mikäli konserni luopuu järjestelmästä ennen määräajan päättymistä, osa järjestelmästä saaduista hyödyistä palautetaan takaisin konsernin tuloon.²⁴⁴ Määräaikaisuuden vaatimus perustuu siihen, ettei konserni voi vapaasti käyttää järjestelmää verosuunnittelukeinona. Myös hallinnollisia kuluja voidaan vähentää määräaikaisuudella.

Järjestelmä on yleensä myös vapaaehtoinen: ainoastaan Tanskassa järjestelmään liittyminen on pakollista tanskalaisille konserneille sekä Tanskassa sijaitseville kiinteille

²⁴¹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 35. Ks. tarkemmin: Tämän työn luku 2.4.2.

²⁴² Valtiovarainministeriö 2013, s. 37.

²⁴³ Helminen 2013 b, s. 3–4 .

²⁴⁴ Valtiovarainministeriö 2013, s. 79.

toimipaikoille ja omaisuudelle aina kun emoyhtiöllä on yli 50 % omistusosuus (national sambeskattning)²⁴⁵. Toisaalta Tanskassa myös ulkomaalaiset yhtiöt voivat vapaaehtoisesti liittyä yhteisverotusjärjestelmään (international sambeskattning). Kuten kansallisissakin tilanteissa, myös kansainvälisessä yhteisverotuksessa kaikkien konserniyhtiöiden on kuuluttava yhteisverotusjärjestelmään.²⁴⁶ Konsernien näkökulmasta vapaaehtoisuus on hyvä asia, mikäli erillisverotus sopii konsernin toimintaan paremmin. Mikäli konserni kuitenkin päättää liittyä vapaaehtoisesti yhteisverotusjärjestelmään, tulisi kaikkien konserniin kuuluvien yhtiöiden kuulua yhteisverotukseen. Myös tämä vähentäisi järjestelyjä, joilla pyrittäisiin ainoastaan veron minimointiin.²⁴⁷

Konsernin yhteisverotusjärjestelmään siirryttäessä olisi myös ratkaistava kuinka tappioita kohdellaan yhteisverotusryhmään siirryttäessä, yhteisverotuksen aikana ja yhteisverotuksesta pois lähdetessä. Yhteisverotusjärjestelmille on yleensä tyypillistä, että ennen yhteisverotukseen siirtymistä syntyneet tappiot voidaan vähentää vain saman yhtiön voitollisesta tulosta. Olisi myös pohdittava, vahvistetaanko konsernin kaikki tappiot emoyhtiölle vain aina tappiota kerryttäneelle yksittäiselle yhtiölle. Näin käyttämättömät tappiot säilyisivät tytäryhtiöllä, mikäli tämä lähtisi konsernista. Joissain yhteisverotusjärjestelmiä soveltavissa valtioissa tytäryhtiöille myös hyvitetään jollain tavalla yhteisverotusjärjestelmään kuulumisen aikana käytettävät tappiot.²⁴⁸

Yhteisverotusjärjestelmässä verovastuun osalta täytyisi ratkaista se, vastaako emoyhtiö koko konsernin veroista tai vastaisivatko myös tytäryhtiöt veroista. Veronmaksun tur-

²⁴⁵ Ottosen – Nørremark 2005, s. 471. Tanskassa pakollisuutta perusteltiin muun muassa sillä, etteivät konsernit voi käyttää järjestelmää verosuunnittelukeinona. Tanskan verolainsäädännössä yhteisverotuksesta säädetään Selskabsskattelovet:n 31 – 31 D §:issä.

²⁴⁶ Käytännössä ulkomaalaiset konsernit ovat valinneet vain harvoin kansainvälisen yhteisverotuksen. Syynä tähän on muun muassa se, että järjestelmään on sitouduttava vähintään kymmeneksi vuodeksi ja se, että kaikkien konserniyhtiöiden verotettava tulo on laskettava Tanskan verolainsäädännön mukaisesti. Ks. tarkemmin esim. Smith 2008, s. 6.

²⁴⁷ Helminen 2013 b, s. 2–3. Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta antamassaan lausunnossa Pauli K. Mattila toisaalta totesi, että yhteisverotusjärjestelmän vapaaehtoisuus jää muodolliseksi, mikäli konserniavustusjärjestelmän käytöstä luovutaan samalla kun siirrytään uuteen yhteisverotusjärjestelmään. Näkökulma on ymmärrettävä mutta, toisaalta konsernin yhteisverotusjärjestelmä tarjoaa samanlaisen tuloksentasausmahdollisuuden konserneille kuin konserniavustusjärjestelmäkin. Myöskään konserniavustusjärjestelmän soveltaminen ei ole ollut konserneille pakollista.

²⁴⁸ Valtiovarainministeriö 2013, s. 36.

vaamisen näkökulmasta tytäryhtiöt voisivat vastata ainakin niille kuuluvan osan veroista.²⁴⁹

Kokoamisjärjestelmässä konserniyhtiöiden on tulosten kokoamisesta huolimatta käytettävä lähtökohtaisesti sisäisissä liiketoimissaan markkinaehtoista hinnoittelua. Tämä johdetaan siitä, että jokaisen konserniyhtiön on laadittava ensin oma tilinpäätös, joka voi näyttää joko voitollisen tai tappiollisen tuloksen. Käytännössä tällä ei verotuksen kannalta ole merkitystä, sillä se mikä vähentää verotuksessa toisen konserniyhtiön verotettavaa tulosta lisää samassa mittakaavassa toisen konserniyhtiön verotettavaa tulosta. Vaikka kokoamisjärjestelmä voidaankin luokitella konsernin yhteisverotusmalleihin kuuluvaksi, säilyy siinä silti tämä erillisverotukselle tyypillinen piirre. Näin ollen siirtohinnoitteluun liittyvät ongelmat eivät hallinnollinen taakka poistu.

4.3.2 Konsolidointijärjestelmä (Full Consolidation)

Konsolidointijärjestelmä on toinen konsernin yhteisverotusjärjestelmistä. Kaikista konserniverotusjärjestelmistä se on edustaa selkeimmin konsernin yhteisverotusta. Euroopan unionin jäsenvaltioista konsolidointijärjestelmää sovelletaan ainoastaan Alankomaissa.

Konsolidointijärjestelmässä yksittäisten konserniyhtiöiden tuotot ja kulut lasketaan suoraan emoyhtiön tuotoiksi ja kuluiksi. Myös konserniyhtiöiden väliset liiketoimet eliminoidaan. Eliminointi tarkoittaa sitä, että konserniyhtiöiden väliset liiketoimet poistetaan konsolidoidusta veroilmoituksesta kokonaan. Eliminointi perustuu sille, ettei sisäisillä liiketoimilla ole yhdistetyssä veroilmoituksessa tulosvaikutusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yksittäiset yritykset ikään kuin ”sulavat” pois konsernirakenteesta verotusta toimittaessa, ja konsernia verotetaan samoin kuin yksittäistä yhtiötä. Princenin ja Gérardin mukaan konsolidointijärjestelmässä voidaan saavuttaa kansallinen neutraalisuus, joka tarkoittaa yhden yhtiön ja konsernin välistä neutraalisuutta²⁵⁰. Tilannetta on havainnollistettu yksinkertaistetulla esimerkillä taulukossa 12. Esimerkin mukaisesta tilanteesta seuraa myös se, ettei konsolidointijärjestelmässä konserniyhtiöiden välisten

²⁴⁹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 37.

²⁵⁰ Princen – Gérard 2008, s. 182.

liiketoimien hinnoittelulla ole samanlaista merkitystä kuin muissa konserniverotusjärjestelmissä. Näin ollen muun muassa siirtohinnoittelun ja markkinaehtoperiaatteen soveltamiseen liittyvät ongelmat poistuvat.

Konserniyhtiö	Liiketoimi	Tulosvaikutus
Emoyhtiö A	Ostaa B:lta tuotteen	- 2
Tytär-yhtiö B	Myy A:lle tuotteen	+2
Yhteensä		0

Taulukko 12: Konsernin sisäisten liiketoimien tulosvaikutus yhdistetyssä tilinpäätöksessä.

Konsolidointijärjestelmä eroaa kokoamisjärjestelmästä siten, että kun kokoamisjärjestelmässä voidaan yksittäisten tilinpäätösten tulokset vain laskea yhteen, on konsolidointijärjestelmässä koottava kokonaan erillinen konsolidoitu tilinpäätös. Esimerkiksi Alankomaissa konserniyhtiöt tekevät ensin erilliset tilinpäätökset, jonka jälkeen verotusta varten laaditaan yhteinen konsolidoitu tilinpäätös. Tässä konsolidoidussa tilinpäätöksessä sisäiset liiketoimet on eliminoitu edellä kuvatulla tavalla²⁵¹. Myös Euroopan unionin yhdistettyä veropohjaa koskevassa CCCTB-järjestelmässä on esitetty, että yhtä yhdistettyä veroilmoitusta käytettäisiin yritysten ja konsernien veropohjan laskemiseen. Tämän jälkeen valtiot voisivat verottaa niille laskettua osuutta yhteen lasketusta veropohjasta.²⁵²

Konsolidoinnin laajuutta voidaan mitata tarkastelemalla sitä, mitä konserniyhtiöitä konsolidointiin voidaan sisällyttää. Kansallisessa konsolidoinnissa ainoastaan valtiossa asuvien tai kotimaisten konserniyhtiöiden verotettava tulo konsolidoidaan. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli konserniyhtiöt haluavat kuulua verotettavaan konsernikokonaisuuteen, niiden verotuksellisen kotipaikan on oltava tietyssä jäsenvaltiossa. Kansainvälinen konsolidointi tarkoittaa kaikkien konserniyhtiöiden verotettavien tulojen konsolidointia riippumatta siitä, onko näiden yhtiöiden kotipaikka jäsenvaltiossa vai ei. Tällöin yhteiseen tuloon kohdistuva kaksinkertainen verotus poistetaan hyvittämällä emoyhtiölle ulkomaisten tytäryhtiöiden ulkomaille maksamat verot. Hyvityksen määrä voidaan koh-

²⁵¹ Valtiovarainministeriö 2013, s. 82.

²⁵² Euroopan komissio 2011, s. 1.

distaa siihen määrään veroa, joka kohdistuisi valtiossa näihin samoihin tuloihin.²⁵³

4.3.3 Yhteisverotusjärjestelmiin liittyviä kannanottoja

Valtiovarainministeriön asettama elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä suositteli kannanotossaan, että Suomen konserniverotuksen kehittämistä jatkettaisiin konsernin yhteisverotusmallin pohjalta. Työryhmän esittämä yhteisverotusmalli tarkoitti käytännössä edellä esiteltyä kokoamisjärjestelmää.

Työryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa työryhmän ehdotusta ja kokoamisjärjestelmään siirtymistä kannattivat Marjaana Helminen, STTK, Seppo Villa, SAK, Veronmaksajien keskusliitto ry, MMM, HTM-tilintarkastajat, KHT-yhdistys sekä Verohallinto. Kuten taulukosta 13 käy ilmi, vero-oikeuden asiantuntijoista 2/5, ammattiliitoista ja työntekijöiden etujärjestöistä 2/2, tilintarkastajien etujärjestöistä 2/2, ministeriöistä 1/2 ja muista lausunnon antajista 2/3 kannattivat konsernin yhteisverotusjärjestelmään siirtymistä.

Luokka	Kommenttien määrä / Toimijat
Vero-oikeuden asiantuntijat	2/5
Ammattiliitot ja työntekijöiden etujärjestöt	2/2
Tilintarkastajien etujärjestöt	2/2
Yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöt	0/5
Ministeriöt	1/2
Muut	2/3

Taulukko 13: Konsernin yhteisverotusjärjestelmän kannatus.

²⁵³ Princen – Gérard 2008, s. 183–184.

Erityisen huomionarvoista on, ettei yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän keskusjärjestöistä yksikään kannattanut yhteisverotusjärjestelmään siirtymistä. Kaikki nämä järjestöt sekä vero-oikeuden asiantuntijoista Pauli K. Mattila kannattivat nykyisen konserniavustusjärjestelmän säilyttämistä. Kannanotto on merkittävä, kun pohditaan näkemystä Marjaana Helmisen esittämällä tavalla:

”Konserniavustusjärjestelmään on kuitenkin liittynyt tiettyjä ongelmia. Keskeisimpiä niistä ovat - - järjestelmän kyseenalainen hyväksikäyttö kansainvälisten verominimointijärjestelyjen osana.”²⁵⁴

– Marjaana Helminen

Kuten edellä on esitetty, konserniavustusjärjestelmän mahdollistamaa veropakoa ja aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää merkittävänä ongelmana. On myös selvää, ettei nykyinen konserniavustusjärjestelmä ainakaan tue verotusvallan ja veropohjan turvaamista. Vaikka työnantajajärjestöt luonnollisesti ajavat elinkeinoelämän etuja, ovat kannanotot kuitenkin hieman kummallisia. Näin on erityisesti jos otetaan huomioon se, että järjestelmän mahdollistama kilpailuetu on ainoastaan kansainvälisten konsernien saavutettavissa. Esimerkiksi Suomen Yrittäjät mainitsevat tavoitteekseen halun parantaa yrittäjien asemaa, yrittämisen edellytyksiä sekä yrittäjyyden kannalta paremman yhteiskunnan rakentaminen. Lisäksi Suomen Yrittäjät painottavat menestyvien yritysten ja yrittäjien määrän lisääntymistä, yrittäjien taloudellisen ja sosiaalisen aseman parantamista sekä pienten ja keskisuurten yritysten merkitystä kansantaloudelle.²⁵⁵ Luulisi siis, että Suomen Yrittäjien tavoitteena olisikin enemmän parantaa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia pärjätä kansainvälistyvillä markkinoilla.

Elinkeinoelämän keskusliitto myös piti ehdotetun yhteisverotusjärjestelmän ongelmana hallinnollista monimutkaisuutta sekä sitä, ettei se sovellu rajat ylittäviin tilanteisiin:

²⁵⁴ Helminen 2013. Konserniavustusjärjestelmä on mahdollistanut konserniavustuksen antamisen kotimaisten konserniyhtiöiden ja ulkomaalaisten konserniyhtiöiden Suomessa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen välillä. Yritykset ovat hyödyntäneet tätä mahdollisuutta osana veronminimointijärjestelyjä, joissa tulosta on siirretty alhaisemman verorasituksen maihin.

²⁵⁵ Suomen Yrittäjät 2014.

”Esimerkkeinä hallinnollisesta monimutkaisuudesta voidaan mainita mm. seuraavat ratkaistavat kysymykset: omistusosuusvaatimus, yhteisverotuksen vähimmäiskesto, konserniyhtiöiden verovastuu, onko kaikkien edellytykset täyttävien konserniyhtiöiden kuuluttava yhteisverotusryhmään, ennen järjestelmään siirtymistä syntyneet tappiot ja niiden hyväksikäyttö. Edellä mainittujen lisäksi esitetyn yhteisverotusmallin puutteena voidaan pitää sitä, että järjestelmä ei mahdollistaisi tuloksentasausausta rajat ylittävissä tilanteissa.”²⁵⁶

– Elinkeinoelämän keskusliitto

Kuten aiemmin on todettu, mainitut ongelmat ovat kuitenkin luonteeltaan teknisiä, ja tulevat joka tapauksessa ratkaistavaksi konserniverotusjärjestelmää uudistettaessa. Rajat ylittävien tilanteiden osalta elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä oli linjannut, että yhteisverotusjärjestelmän tulisi olla mahdollinen ainoastaan kotimaisten konserniyhtiöiden ja ulkomaisten yhtiöiden Suomessa sijaitsevien kiinteiden toimipaikkojen välillä. Näin voitaisiin turvata Suomen veropohja paremmin kuin sallimalla myös rajat ylittävä tuloksentasaus.²⁵⁷

Toisaalta esimerkiksi Marjaana Helmisen mielestä konsolidointijärjestelmä oli hallinnollisesti vielä raskaampi kuin kokoamisjärjestelmä, jota Helminen piti kohtuullisen yksinkertaisena.

”[Konsolidointi]järjestelmä sen sijaan on monimutkaisempi ja hallinnollisesti raskaampi kuin työryhmän esittämä malli, jossa konsernin sisäisiä liiketoimia ei eliminoida.”²⁵⁸

-Marjaana Helminen

Kuten edellä luvussa 2.4.2. on todettu, konserniverotusjärjestelmän yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa koettiin lausunnoissa tärkeäksi. Vero-oikeuden asiantunti-

²⁵⁶ Elinkeinoelämän keskusliitto 2013.

²⁵⁷ Valtiovarainministeriö 2013, s. 36.

²⁵⁸ Helminen 2013 b.

joista Seppo Villa kannatti kokoamisjärjestelmään siirtymistä juuri sen vuoksi, että se poistaisi nykyiseen järjestelmään liittyvät yhtiöoikeudelliset ongelmat:

”Kannatan vahvasti konsernin yhteisverotuksen mukaiseen malliin siirtymistä. Siitä saatavat kokonaishyödyt olisivat merkittäviä verrattaessa nykytilaan, jossa konserniavustusta on hyvin vaikea perustella osakeyhtiöoikeudellisesti.”²⁵⁹

– Seppo Villa

Kysymysten tekninen luonne näkyy kuitenkin hyvin selkeästi siinä, että Keskuskauppakamarin mielestä taas yhtiöoikeudelliset ongelmat olisi mahdollista ratkaista myös konserniavustusjärjestelmää kehittämällä:

”Keskuskauppakamari katsoo, että jatkovalmistelussa on pidettävä mukana myös konserniavustusjärjestelmän kehittäminen. Varojensiirtovaatimuksen poistaminen konserniavustusjärjestelmästä ratkaisisi varojen siirtoon liittyvät yhtiöoikeudelliset ongelmat ja mahdollistaisi siirtymisen IFRS-tilinpäätökseen.”

– Keskuskauppakamari

4.4 Kansainväliset kehityssuunnat

4.4.1 Muissa EU-valtioissa vireillä olleita muutoshankkeita

Ruotsin valtiovarainministeriö asetti 13.1.2011 komitean, jonka tehtävänä oli tarkastella yritysverotuksen ja siten myös konserniverotuksen uudistusta. Tällä hetkellä Ruotsissa on käytössä konserniavustusjärjestelmä. Komitean tavoitteiksi asetettiin sellainen yritysverouudistus, joka muun muassa kannustaisi investointeihin sekä tukisi työllisyyttä. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli ottaa aiempaa paremmin huomioon kansainvälinen toimintaympäristö sekä Ruotsin veropohjan suojeleu jatkuvasti globalisoituvassa

²⁵⁹ Villa 2013.

ympäristössä.²⁶⁰ Komitean työskentelyaikaa on pidennetty muutamaa otteeseen, mutta tällä hetkellä sen raportin odotetaan valmistuvan viimeistään 16.6.2014²⁶¹.

Norjan valtiovarainministeriö ilmoitti tammikuussa 2013, että sen tavoitteena on kehittää hyvä verojärjestelmä. Maaliskuussa 2013 ministeriö asetti työryhmän, jonka tarkoituksena oli kehittää Norjan yritysverojärjestelmää. Työryhmän tarkoituksena oli tarkastella muun muassa kehitystä, jossa eri valtiot olivat laskeneet yhteisöverokantoja. Tarkoituksena oli kehittää Norjaan järjestelmä, joka tukisi taloudellista kasvua, loisi työllisyyttä, tuottaisi verotuloja ja olisi kilpailukykyinen myös tulevaisuudessa. Norjan hallitus ehdottikin vuonna 2013 korkovähennysoikeuden rajoitusta sekä yhteisöverokannan laskua 28 %:sta 27 %:iin. Muutoksia konserniverotukseen ei kuitenkaan ole toistaiseksi ehdotettu. Norjassa on käytössä konserniavustusjärjestelmä.²⁶²

Saksassa konserniverotusta on käsitelty Saksan valtiovarainministeriön asettaman työryhmän syyskuussa 2011 julkaisemassa raportissa “*Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung*“. Saksassa on ollut käytössä konsernin yhteisverotusjärjestelmä (*Organschaft*). Raportissa esitettiin yhteisverotusjärjestelmän kehittämistä konserniverotusjärjestelmän suuntaan.²⁶³ Raportin perusteella Saksan konserniverolainsäädäntöä ei kuitenkaan ole toistaiseksi uudistettu²⁶⁴.

4.4.2 EU: Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)

Myös Euroopan unionissa pitkään valmisteilla olleella CCCTB-ehdotuksella on pyritty löytämään ratkaisu konsernien erillisverotuksen aiheuttamiin ongelmiin. Euroopan komissio on valmistellut yhteistä yhdistettyä veropohjaa (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB), josta tehtiin direktiiviehdotus 16.3.2011. Komission mukaan CCCTB:n tarkoitus on purkaa eräät merkittävimmät kasvua hidastavat esteet Euroopan unionin sisämarkkinoilla. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteisten verosäännösten puuttumi-

²⁶⁰ Finansdepartementet 2011, s. 1–2.

²⁶¹ Tilannetta voi seurata Ruotsin valtiovarainministeriön sivuilla osoitteessa <http://www.regeringen.se/sb/d/2552/a/164143>. Viitattu 5.3.2014.

²⁶² Zielke 2013, s. 147–150.

²⁶³ Bundesministerium der Finanzen 2011.

²⁶⁴ Valtiovarainministeriö 2013, s. 21.

sesta johtuva liikaverotus, yrityksille aiheutuneet suuret hallinnolliset rasitteet sekä korkeat kustannukset eri valtioiden verosäännösten noudattamisesta. Nämä esteet eivät myöskään komission perusteluiden mukaan kannusta tekemään investointeja EU:ssa eivätkä vastaa EU:n tiedonannossa ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistuvan kasvun strategia” vahvistettuja prioriteetteja.²⁶⁵

Euroopan parlamentti hyväksyi komission ehdotuksen tarkastettuna huhtikuussa 2012²⁶⁶. Käytännössä CCCTB mahdollistaisi konsernin EU-valtioissa toimivien yhtiöiden verotettavan tulon laskemisen ja ilmoittamisen yhdellä veroilmoituslomakkeella. Yhtiöiden tulojen ja tappioiden yhdistämisen jälkeen verotettava tulo jaettaisiin niille valtioille, joissa konserni toimii. Valtioille jaettava osuus laskettaisiin käyttämällä jakokaavaa, joka perustuu kolmeen yhtäläisesti painotettuun tekijään: varoihin, työvoimaan ja myyntiin.²⁶⁷

4.4.3 OECD: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)

OECD:n mukaan globalisaatio on hyödyttänyt kansallisia talouksia, mutta se myös vaikuttaa valtioiden yritysverolainsäädäntöön. Samalla kun talous on globalisoitunut, myös yritykset ovat kansainvälistyneet. Monikansalliset yritykset ovat kuitenkin käyttäneet kehitystä hyväkseen pyrkimällä minimoimaan verotaakkaansa. OECD:n mukaan tällainen haittaa sekä eri valtioiden hallinnon työskentelyä, yksittäisiä veronmaksajia että liiketoimintaa.

OECD julkaisi G20-maiden valtiovarainministerien pyynnöstä heinäkuussa 2013 BEPS-toimintasuunnitelman (Base Erosion and Profit Shifting), joka esittelee 15 kohtaa, joiden avulla veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoa voidaan ehkäistä. Näihin kuuluvat esimerkiksi korkovähennyssäännösten ja muiden rahoitusta koskevien säännösten tarkentaminen, haitallisen verokilpailun estäminen sekä siirtohinnoittelusäännösten ke-

²⁶⁵ Euroopan komissio 2011 b, s. 4.

²⁶⁶ Euroopan parlamentti 2012.

²⁶⁷ Euroopan komissio 2011 a, s. 1.

hittäminen.²⁶⁸

OECD:n rooli on kuitenkin ollut tähän asti se, että se yhdistää rikkaiden maiden virkamiehet suunnittelemaan kansainväliseen verotukseen liittyviä käytäntöjä. Monet valtiot noudattavatkin pitkälti esimerkiksi OECD:n hahmottelemia siirtohinnoitteluohjeita sekä käyttävät valtioiden välisten verosopimusten pohjana OECD:n malliverosopimusta. OECD:n suositukset eivät kuitenkaan sido valtioita.²⁶⁹

4.4.4 Tax Justice Network: Towards Unitary Taxation

Oikeudenmukaisempaa ja avoimempaa verotusta ajava, tutkijoista ja aktivisteista koostuva kansainvälinen Tax Justice Network -järjestö on julkaissut joulukuussa 2012 Lancasterin yliopiston emeritusprofessori Sol Picciotton yhteisverotusmallia käsittelevän esityksen ”*Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*”. Esityksessä käydään läpi nykyisen konserniverotuksen ongelmia ja niiden taustoja sekä hahmotellaan ne uudistukset, joita konserniverotuksessa tulisi tehdä. Tällaisia ovat muun muassa veroaluekohtaisten tilinpäätösten yhdistäminen konsernitasolla sekä voittojen jakaminen veroalueittain sen mukaisesti, kuinka laajasti konsernit missäkin todellisuudessa toimivat.

Järjestön mukaan yhteisverotukseen siirtymisen ongelmat eivät ole ylipääsemättömiä, mutta joitakin haasteita on väistämättä kohdattava. Onnistuminen siirtymävaihe auttaisi kuitenkin huomattavasti valtioita pääsemään alkuun yhteisverotuksessa. Siirtymävaiheen onnistumisen kannalta olennaista olisi vaatimus, jonka mukaan kansainvälisten konsernien olisi esitettävä yhdistetty tilinpäätöskertomus jokaisesta valtiosta joissa ne ovat verovelvollisia. Tällöin veroviranomaiset saisivat välittömästi kokonaiskuvan konsernin toiminnasta. Tätä yhdistettyä tilinpäätöstä voitaisiin käyttää myöhemmin myös konsernin yhteisverotuksen pohjana.²⁷⁰

²⁶⁸ Ks. tarkemmin: OECD 2013.

²⁶⁹ Tax Justice Network 2013.

²⁷⁰ Ks. tarkemmin: Picciotto 2012.

5 Kokoavia päätelmiä

5.1 Päämääränä hyvä ja toimiva konserniverojärjestelmä

Tämän pro gradu -tutkimuksen kaksi osakysymystä olivat hyvän konserniverojärjestelmän ja konserniverotuksen haasteiden tarkastelu. Vaikka tässä työssä hyvää konserniverojärjestelmää ja konserniverotuksen haasteita on käsitelty erillisissä pääluvuissa, hyvään konserniverojärjestelmään kuuluu kuitenkin myös käytännön haasteisiin vastaaminen. Tällainen konserniverojärjestelmä on reaali maailmassa toimiva, eikä jää ainoastaan ideaalimallin tasolle. Näin ollen näissä kokoavissa päätelmissä hyvä konserniverotus ja konserniverotuksen haasteet ikään kuin limittyvät uudelleen toisiinsa.

Luvussa 2 käsiteltiin sekä hyvän konserniverojärjestelmän pysyviä että muuttuvia ominaisuuksia. Näitä pysyviä ominaisuuksia ovat 1) neutraalisuus, 2) hallinnollinen tehokkuus ja 3) yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa. Pysyville ominaisuuksille on tyypillistä objektiivisuus, yleisyys ja muuttumattomuus. Hyvän konserniverojärjestelmän muuttuvista ominaisuuksista voidaan myös käyttää nimitystä hyvän konserniverojärjestelmän tavoitteet. Tässä työssä tarkasteltiin kahta konserniverojärjestelmälle mahdollisesti asetettavaa tavoitetta: 1) valtion veropohjan turvaamista ja 2) talouskasvun ja yritysten kilpailukyvyyn tukemista. Muuttuviin ominaisuuksiin voidaan liittää sellaisia käsitteitä kuin subjektiivisuus, vaihtelevuus ja tavoitteellisuus. Kuten veropoliittisia tavoitteita yleisesti, myös näiden muotoilua ohjasivat hallitusohjelman linjaukset.

Eri toimijoiden näkemyksiä hyvästä konserniverojärjestelmästä ja konserniverotuksen haasteista tarkasteltiin työssä niin yleisen oikeuskirjallisuuden ja artikkeleiden, mutta myös ennen kaikkea elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annettujen lausuntojen perusteella. Kuten johdannossa todettiin, tutkimuksessa on oletettu, että lausuntoja antaneet toimijat nostavat lausunnoissa esiin sellaisia seikkoja, joita pitävät konserniverotuksen uudistamisen kannalta tärkeänä. Tässä työssä nämä toimijat on jaettu viiteen luokkaan: vero-oikeuden asiantuntijoihin, ammattiliittoihin ja työntekijöiden etujärjestöihin, tilintarkastajien etujärjestöihin, yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän etujärjestöihin, ministeriöihin sekä muihin lausunnon antajiin. Tarkastelun tavoitteena oli pohtia yhtäläisyyksiä ja eroja ja mahdollisesti selkeyttää käsityksiä siitä, mil-

laiset toimijat kannattavat minkäkin tyyppisiä ominaisuuksia ja tavoitteita.

Pysyvistä ominaisuuksista vallitsee eri toimijoiden kesken monesti ja helpommin yksimielisyys. Ne ovatkin luonteeltaan enemmän teknisiä, jonka vuoksi niihin ei liity niin vahvoja arvolähtökohtia. Toisaalta on otettava huomioon, että vaikka sellaiset käsitteet kuin oikeudenmukaisuus ja maksukykyisyys on helpompi liittää luonnollisten henkilöiden tuloverotukseen kuin yritysverotukseen, ei yritysverotuksen kysymyksiä voida kuitenkaan erottaa siitä, lisäävätkö ne yhteiskunnan hyvinvointia vai vähentävätkö ne sitä. Kuten luvussa 2.1. todettiin, verojärjestelmän lähtökohdat ovat hyvin vahvasti sidoksissa siihen, mitä tehtäviä julkinen valta hoitaa ja kuinka näiden tehtävien rahoitus järjestetään. Myös yritysverotuksen neutraalisuuskysymykset ovat varsin monimutkaisia ja niihin on vaikea löytää yksiselitteistä vastausta. Sen sijaan hallinnollinen tehokkuus ja yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa ovat ominaisuuksia, joita voidaan pitää välttämättöminä hyvän konserniverojärjestelmän kannalta.

Neutraalissa verojärjestelmässä yritys rakenne ei vaikuta verotukseen. Konserniverotuksessa tämä tarkoittaa sitä, että konsernikokonaisuus huomioidaan jollain tavoin verotuksessa. Neutraalisuus oli mainittu kuudessa elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetussa lausunnossa. Erityisesti elinkeinoelämää edustavat järjestöt olivat kiinnostuneita neutraalisuuskysymyksistä, sillä kolme viidestä toimijasta oli ottanut lausunnossa kantaa konserniverojärjestelmän neutraalisuuteen. Elinkeinoelämän kiinnostus on toki täysin luonnollista, sillä vaikuttaahan yritysten välinen neutraali tai epäneutraali verokohtelu olennaisesti yritysten toimintaympäristöön. Nykytilanteessa konserniverojärjestelmän neutraalisuuden kannalta olennaisinta lieneekin se, kuinka kansainvälisesti toimivaa konsernia, puhtaasti kotimaista konsernia ja yksittäistä yritystä voidaan kohdella verotuksellisesti neutraalisti.

Neutraliteettikysymykset tulevat esiin erityisesti siinä, kuinka konserniverojärjestelmässä on otettu huomioon 1) tappioiden hyväksikäyttö ja 2) sisäisten liiketoimien hinnoittelu. Näitä kahta kysymystä voidaan pitää nykyisen konserniverotuksen keskeisimpinä haasteina. Tämä näkyy erityisesti siinä, että niihin liittyvää kirjallisuutta, artikkeleja ja

ratkaisukäytäntöä tulee jatkuvasti lisää²⁷¹. Varsinkin siirtohinnoittelu on sellainen haaste, joka vaatii suhteettoman paljon resursseja sekä verotuksen toimittajalta että konserneilta itseltään. Tästä huolimatta siirtohinnoitteluun liittyy paljon epäselvyyksiä eikä siihen liittyvän dokumentaation oikeellisuutta pystytä aina arvioimaan.

Konserniverotukseen liittyvä keskustelu on painottanut neutraalisuuskysymyksissä suhteellisen paljon konsernien näkökulmaa. Lähtökohta tuntuu olevan useimmiten se, kuinka konsernia voitaisiin kohdella neutraalisti suhteessa yksittäiseen yritykseen. Nykyisin tilanne kuitenkin saattaa olla sellainen, että kotimaisen pienyrityksen maksaessa täyttä yhteisöveroa kansainvälinen konserni voi erilaisilla verosuunnittelukeinoilla tiputtaa efektiivisen veroasteensa lähelle nollaa. Näin ollen kysymyksen tulisikin kääntyä päälleen: Kuinka verotus olisi neutraalimpaa pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta?

Neutraalisuuteen liittyy myös kysymys konserniverotuksen oikeudenmukaisuudesta ja siitä, kuinka oikeudenmukaisuutta tulisi tarkastella. Pohjimmiltaan oikeudenmukaisuus on suhteellinen käsite, jonka vuoksi eri ihmisillä on siitä erilaiset käsitykset. Perinteinen jako etuperiaatteeseen, maksukykyisyysperiaatteeseen ja pienimmän uhrauksen periaatteeseen on kuitenkin varsin käyttökelpoinen myös konserniverotuksen oikeudenmukaisuuden tarkasteluun.

Vaikka etuperiaatteesta on esimerkiksi henkilöverotuksen puolella vähitellen luovuttu, näkyy yritys- ja konserniverotukseen liittyvässä keskustelussa jonkin verran argumentteja, joilla konserniyhtiöiden verotusta perustellaan etuperiaatteeseen pohjautuvan ”hyötyajattelun” näkökulmasta. Taustalla on ajatus siitä, että mikäli konserniyhtiöt hyötyvät julkisista palveluista, tulisi yhtiöiden myös maksaa oikeudenmukainen osuus veroista joilla palveluja tuotetaan. Argumentti voidaan kuitenkin kumota esimerkiksi taloustieteellisellä näkemyksellä, jonka mukaan yhteisövero vyörytetään aina joko osakkeenomistajien, kuluttajien tai työntekijöiden maksettavaksi. Ongelmia syntyy kuitenkin

²⁷¹ Esimerkiksi uusimmassa Verotus-lehdessä 2/2014 oli jälleen aiheita käsitteleviä artikkeleja: Markku Järvenojan *Tappioyhtiö yritysjärjestelyissä – KHO:n ratkaisun 2013:126 arviointia* sekä Anita Isomaa-Myllymäen *Konsernin sisäisen rahoituksen markkinaehtoisuutta koskevaa Ruotsin hallintotuomioistuimen oikeuskäytäntöä (referee-artikkeli)*.

silloin, jos konserniyhtiön omistavat ulkomailla asuvat sijoittajat, joihin esimerkiksi osinkoverotuksen kiristys ei pure²⁷². Pienimmän uhrauksen periaate sen sijaan ei ehkä ole käyttökelpoinen oikeudenmukaisuuden kriteeri yritysverotuksen yhteydessä, sillä konserni- ja yritysverotuksen oikeudenmukaisuuskysymykset muodostu samalla tavoin kuin henkilöverotuksessa. Oikeushenkilönä osakeyhtiöllä ei ole mitään ”henkilökohtaisia tarpeita”, jolloin ”henkilökohtaisiin uhrauksiin” liittyvät kysymykset eivät ole tarkoituksenmukaisia.

Ehkä käyttökelpoisin lähtökohta konserniverotuksen oikeudenmukaisuuden tarkastelulle on maksukykyisyysperiaate. Yritysverotuksen oikeudenmukaisuuskysymysten yhteydessä yritysten maksukykyä mitata tarkastelemalla sitä, mikä on yrityksen ”oikea” tulo ja mikä on oikeudenmukainen tapa jakaa yritysverotuksella kerättävä veromäärä eri yritysten kesken. Näin ollen oikeudenmukaisen, maksukykyisyyteen perustuvan jaon tulisi vastata tilinpäätösten mukaisia vuosituloksia. Maksukykyisyys- ja neutraalisuusperiaatteiden toteutumisesta ei siis voida puhua ainakaan silloin, jos koko konsernin efektiivinen veroaste on keskimäärin suurempi tai pienempi kuin yksittäisen yhtiön maksama keskimääräinen veroaste.

Oikeudenmukaisuuskysymyksen ongelmallisuudesta yritysverotuksessa kertoo ehkä se, ettei yhdessäkään elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetussa lausunnossa otettu kantaa konserniverotuksen oikeudenmukaisuuskysymyksen. Tästä huolimatta kysymyksen sivuuttaminen konserniverotuksen yhteydessä ei välttämättä ole perusteltu lähtökohta hyvän konserniverojärjestelmän tarkastelussa. Kun oikeudenmukaisuus on kuitenkin varsin arvoväritteinen käsite, voidaan esimerkiksi edellä käsitellyllä tarkastelutavalla hieman hälventää ja selkeyttää pelkkiä arvoperusteisia argumentteja.

Neutraalisuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäksi myös konserniverotuksen tulisi olla hallinnollisesti tehokasta. Hallinnolliseen tehokkuuteen voidaan liittää esimerkiksi sellaisia ominaisuuksia kuin yksinkertaisuus, johdonmukaisuus, selkeys, vakaus ja ennustettavuus. Valtiolle hallinnollisesti tehokas verojärjestelmä tarkoittaa sitä, ettei julkisia

²⁷² Muun muassa pääministeri Jyrki Kataisen hallitus perusteli yhteisöveron laskua vuoden 2014 talousarvioesityksessä sillä, että vastaavasti osinkoverotusta kiristetään.

varoja tarvitse käyttää ylen määrin verotuksen toteuttamiseen ja valvontaan. Eihän olisi tarkoituksenmukaista, että konserniverojärjestelmän soveltaminen veisi enemmän resursseja kuin vapauttaisi niitä. Hallinnollisesti tehokas ja yksinkertainen konserniverojärjestelmä lisää myös verotuksen oikeudenmukaisuutta. Yksinkertaisuus taas takaa sen, että verojärjestelmän peruseriaatteen on mahdollista ymmärtää muutoinkin kuin vuosikausien vero-oikeuden opinnoilla. Hankalasti ymmärrettävää järjestelmää on vaikea kritisoida tai kyseenalaistaa.

Toisaalta liika yksinkertaistaminen saattaa vaikeuttaa verojärjestelmän tavoitteiden toteutumista. Käytännössä juuri tämän vuoksi verolainsäädännölle taitaakin olla tyypillisempää monimutkaisuus ja pikkutarkkuus yksinkertaisuuden ja selkeyden asemasta. Tästä huolimatta kuudessa elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetussa lausunnossa oli viitattu jollain tavoin konserniverojärjestelmän hallinnolliseen tehokkuuteen. Nämä toimijat jakautuivat lähes kaikkiin eri ryhmiin, ja voidaankin ajatella, että hallinnollinen tehokkuus palvelee eri näkökulmia ja on vahvasti eri toimijoita yhdistävä tekijä.

Toisaalta pelkän verolainsäädännön hallinnollisen tehokkuuden sijaan olisi tarkasteltava yleisesti markkinoiden tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tästä näkökulmasta myös konsernien olisi lisättävä avoimuuttaan julkistamalla esimerkiksi maakohtaiset kirjanpilotiedot sekä koko konsernin efektiivinen veroaste, jolloin myös kuluttajilla olisi mahdollisuus arvioida konsernin toimintaa omista arvolähtökohdistaan²⁷³.

Toimijoita yhdisti vahvasti myös näkemys siitä, että konserniverolainsäädännön tulee olla yhteensopiva muun lainsäädännön kanssa. Myös yhteensopivuus IFRS-kirjanpitostandardien kanssa oli erityisen kommentoitu lausunnon antajien keskuudessa. Peräti neljäsätoista lausunnossa oli jollain tavoin mainittu yhteensopivuus.

²⁷³ Viime vuosina erityisesti kansalaisjärjestöt kuten Attac, Kepa ja Finnwatch ovat ottaneet voimakkaasti kantaa maakohtaisten kirjanpilotietojen puolesta. Maakohtainen kirjanpito velvoittaisi konserneja julkaisemaan kootut tiedot muun muassa tytäryhtiöidensä nimistä, sijaintivaltioista, niihin maksamista veroista, voitoista ja työntekijämääristä. Maakohtainen kirjanpito on kuitenkin kohdannut vastustusta elinkeinoelämän etujärjestöistä. Esimerkiksi EK:n veroasiantuntijan mukaan maakohtainen kirjanpito lisäisi yritysten hallinnollisia kuluja, vaikka osa edellä mainituista tiedoista olisi jo valmiiksi yrityksillä. Ks. tarkemmin esim.: Yle Uutiset 2014 ja kansalaisjärjestöjen internetsivut.

Yhteensopivuuden laajuutta voidaan tarkastella joko ajallisesta näkökulmasta tai oikeusjärjestyksen näkökulmasta. Konserniverotuksen yhteydessä keskustelu näyttää painottuvan siihen, että uuden konserniverolainsäädännön tulisi olla yhteensopiva esimerkiksi aiemmin säädetyn osakeyhtiölain kanssa. Tällaisesta hyvin perinteisestä tarkastelutavasta huolimatta olisi osattava kyseenalaistaa se, kuinka pitkälle olemassa oleva lainsäädännöllinen viitekehys voi määritellä tulevaisuudessa säädettävän lain sisältöä. Ajattelutapa, jonka mukaan myöhemmin säädettävän lain tulee johdonmukaisesti olla yhteensopiva aiemmin säädetyn lain kanssa, voi johtaa hyvin staattiseen ja aikaansa jäljessä olevaan lainsäädäntöön. Muutamassa lausunnossa olikin todettu, että konserniverotuksen uudistamisen kannalta on erityisen tärkeä seurata kansainvälistä ja erityisesti EU-oikeudellista kehitystä.

Oikeus- ja veropoliittisesti kysymys hyvän konserniverojärjestelmän muuttuvista ominaisuuksista on huomattavasti monimutkaisempi kuin verojärjestelmän pysyvien ominaisuuksien nimeäminen. Muuttuville ominaisuuksille on ominaista tavoitteellisuus, jonka vuoksi niihin liittyy helpommin eriäviä mielipiteitä toimijoiden välillä. Ne ovat myös enemmän arvolähtökohtiin sidottuja, jonka vuoksi toimijoiden omat intressit saattavat tulla selvemmin esille. Tästä huolimatta nämä intressit saattavat näkyä enemmän eri toimijoiden erilaisina painotuksina kuin varsinaisina suorina kannanottoina.

Konserniverojärjestelmälle asetetut tavoitteet perustuvat osin juuri niihin hankaliin käsitteisiin, joilla päätöksiä usein perustellaan ja joiden merkitystä ei välttämättä pohdita sen enempää edes työryhmätyöskentelyssä. Esimerkiksi sellaiset tavoitteet kuin veropohjan turvaaminen, kilpailukyvyn lisääminen ja talouskasvun tukeminen otetaan usein itsestään selvinä.

Viime vuosina valtioiden veropohjan supistuminen verokilpailun, verosuunnittelun ja veroparatiisien käytön seurauksena on joka tapauksessa ollut yksi keskustelluimmista veropoliittisista kysymyksistä. Valtioiden välinen verokilpailu näkyy muun muassa yhteisöverokantojen alenemisena sekä erilaisina kohdennettuina verohelpotuksina. Vaikka verokilpailua pidetäänkin pääasiassa haitallisena, joidenkin näkemysten mukaan kilpai-

lu hillitsee verovarojen käyttöä sekä pyrkimyksiä laajentaa julkista sektoria²⁷⁴. Näin ollen yksi kiinnostavimpia, ja samalla vaikeimpia kysymyksiä on se, kuinka laaja julkinen sektori on ”liian laaja”, ja millaisia palveluja julkisen sektorin tulisi ainakin tuottaa, jotta hyvinvointivaltion viimeiset tukipilarit pysyisivät pystyssä. Globaalin oikeudenmukaisuuden kannalta olisi kuitenkin lyhytnäköistä ajatella, että monikansallisten konsernien verokysymykset ja verosuunnittelu aiheuttavat ongelmia ainoastaan länsimaille ja länsimaisille veronmaksajille. Muun muassa europarlamentaarikko Eva Joly on kutsunut veroparatiisien käyttöä nykyajan kolonialismiksi ja Tax Justice Network -järjestö on kritisoinut sitä, että veroparatiisien avulla voidaan riistää kehitysmaita²⁷⁵.

Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiosta annetuissa lausunnoissa seitsemässä oli mainittu jollain tavoin valtion verotusvallan ja veropohjan turvaaminen. Veropohjan turvaaminen vaikutti olevan erityisesti työntekijöiden etujärjestöille tärkeä kysymys. Toisaalta on kiinnostavaa, että elinkeinoelämää edustavista toimijoista ainoastaan Keskuskauppakamari otti kantaa veropohjan turvaamiseen liittyviin kysymyksiin. Keskuskauppakamari ei kuitenkaan varsinaisesti kannustanut veropohjan turvaamiseen, vaan totesi lausunnossaan, että veropohjan turvaamista on ehkä painotettu liikaakin konserniverotuksen uudistamista pohdittaessa.

Hyvää konserniverojärjestelmää tarkasteltaessa tavoitteeksi voidaan ottaa myös se, tulisi siko järjestelmän kannustaa ja tukea yrityksiä kansainvälistymään tai ulkomaisia yrityksiä investoimaan Suomeen. Näiden taustalla on ajatus siitä, että talouden olisi kasvetta-va hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen takaamiseksi. Voidaan kuitenkin ajatella, että myös julkisten menojen kasvu johtuu osin taloudellisesta kasvusta. Näin ollen talouskasvu ja julkisten menojen kasvu muodostavat oravanpyörän, jonka toimivuus on pakko jossain vaiheessa kyseenalaistaa myös veropoliittisessa keskustelussa.

Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa ja yhdeksässä siitä annetussa lausunnossa mainittiin jollain tavoin konserniverojärjestelmän kansainvälinen tunnetta- vuus ja kilpailukyky tai yritysten kansainvälinen kilpailukyky. Erityisesti elinkeinoelä-

²⁷⁴ Oli näkemys mikä tahansa, lienee selvää, ettei julkinen sektori eivätkä julkisen sektorin menotkaan voi kasvaa loputtomiin. Osuva sanonta kuuluukin: ”Sairaalassa ei koskaan ole yhtään tyhjää sänkyä”.

²⁷⁵ Aiheesta mm. Kuortti 2012, s. 414 ss.

mää edustavat järjestöt olivat ottaneet kantaa kansainvälisyyteen ja kilpailukykyyn liittyviin kysymyksiin. Kansainvälinen kilpailukyky koskee luonnollisesti ainoastaan kansainvälisesti toimivia konserneja, jonka vuoksi kilpailukykyyn ja sen tukemiseen liittyy runsaasti myös markkinoiden tehokkuuteen ja verojärjestelmän neutraalisuuteen liittyviä haasteita. Myös kilpailukykyä olisi tarkasteltava kriittisesti erityisesti pienten ja keskiuurten, kotimarkkinoilla toimivien yritysten näkökulmasta. Näin on varsinkin siksi, ettei Suomen menestys kilpailukykykyselyissä ole realisoitunut maassa ulkomaisina sijoituksina tai liiketoiminnan sijoituspäätöksinä.

Vaikka konserniverotus onkin ”vain” kokonaisen verojärjestelmän yksi osa, heijastaa se siitä huolimatta niitä arvolähtökohtia, jotka toteutuvat oikeuden avulla. Toimijoiden hyvälle konserniverojärjestelmälle asettamat tavoitteet voivatkin olla hyvin ristiriitaisia. Esimerkiksi kestäväää veropohjaa ja kansainvälistä kilpailukykyä on hankala tavoitella samanaikaisesti. On myös huomionarvoista, ettei ympäristöpoliittisia tai globaaliin oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä ole käsitelty juuri ollenkaan hyvästä (konserni)verojärjestelmästä käydyssä keskustelussa. Ympäristönäkökohdat ovatkin perinteisesti olleet verotuksen fiskaalisista tavoitteista erillään. Tämä on toki täysin luonnollista silloin, kun ympäristöveroilla pyritään ehkäisemään ympäristölle haitallista toimintaa, onhan toimivan ympäristöveron tuotto laskeva.

5.2 Konsernin yhteisverotusjärjestelmien vertailu

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys tiivistyi siihen, kuinka konsernin yhteisverotus vastaa niitä ominaisuuksia, joita eri toimijat liittävät hyvään konserniverojärjestelmään ja niihin haasteisiin, joita nykyisessä konserniverotuksessa on ilmennyt. Tutkimuksen neljännessä luvussa keskityttiinkin konsernin yhteisverotukseen ja erilaisiin konsernin yhteisverotusjärjestelmiin. Näissä kokoavissa päätelmissä vertaillaan kuitenkin vielä hieman konsernin yhteisverotusjärjestelmiä toisiinsa ja erityisesti suhteessa hyvään konserniverojärjestelmään ja konserniverotuksen haasteisiin. Näin voidaan muodostaa kokonaiskuva tutkimusongelman vastauksesta.

Konserniverotuksen periaatteelliset vaihtoehdot jaetaan konsernin erillisverotukseen ja konsernin yhteisverotukseen. Erillisverotuksen lähtökohta on se, että kaikki konserniyh-

tiöt ovat itsenäisiä verovelvollisia eikä konsernikokonaisuutta huomioida verotuksessa. Puhtaassa yhteisverotuksessa konsernia kohdellaan yhtenä verovelvollisena, jolloin konsernikokonaisuus tulee luonnollisesti osaksi verotusta. Monet valtiot ovat ottaneet käyttöönsä erityisen konserniverotusjärjestelmän, jotta konsernin muodostama taloudellinen kokonaisuus voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Konserniverotusjärjestelmillä pyritään ikään kuin lieventämään konsernien erillisverotuksen aiheuttamia taloudellisia rasitteita.

Nykyiset konserniverotusjärjestelmät perustuvat pääosin konsernin erillisverotukseen. Tutkimuksessa tarkasteltuja konserniverotusjärjestelmiä olivat 1) tappionsiirtojärjestelmä, 2) konserniavustusjärjestelmä, 3) kokoamisjärjestelmä ja 4) konsolidointijärjestelmä. Näistä konsernin yhteisverotusjärjestelminä voidaan pitää kokoamisjärjestelmää ja konsolidointijärjestelmää. Kokoamisjärjestelmä on kaksiportainen, sillä ensiksi laskeaan jokaiselle konserniyhtiölle oma tulos ja tämän jälkeen nämä tulokset yhdistetään yhdeksi konsernin tulokseksi. Kokoaminen tapahtuu usein siten, että tytäryhtiöiden tulokset yhdistetään emoyhtiön tulokseen. Konsolidointijärjestelmässä, joka edustaa puhtaaimmin konsernin yhteisverotusta, yksittäisten konserniyhtiöiden tuotot ja kulut laskeaan suoraan emoyhtiön tuotoiksi ja kuluiksi. Myös konserniyhtiöiden väliset liiketoimet eliminoidaan.

Valtiovarainministeriön asettama elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmä suositteli kannanotossaan, että Suomen konserniverotuksen kehittämistä jatkettaisiin konsernin yhteisverotusmallin pohjalta. Työryhmän käyttämä nimitys ”yhteisverotusmalli” on sinänsä harhaanjohtava, että ilman muistioon tutustumista sillä voi olla miellelyhtymät sekä kokoamisjärjestelmään että konsolidointijärjestelmään. Työryhmän esittämä yhteisverotusmalli on kuitenkin kokoamisjärjestelmää vastaava malli. Työryhmän muistioista annetuissa lausunnoissa työryhmän ehdotusta ja kokoamisjärjestelmään siirtymistä kannatti yhdeksän toimijaa. Erityisen huomionarvoista lausunnoissa oli, ettei yrittäjien, työnantajien ja elinkeinoelämän keskusjärjestöistä yksikään kannattanut yhteisverotusjärjestelmään siirtymistä.

Konsernin yhteisverotusjärjestelmiä suhteessa hyvän konserniverojärjestelmän ominaisuuksiin ja tavoitteisiin sekä konserniverotuksen haasteisiin on tarkasteltu taulukossa

14.

	Kokoamisjärjestelmä	Konsolidointijärjestelmä
Hyvän verojärjestelmän ominaisuus		
Neutraalisuus/Yritysrakenteen vaikutus	0,5	1
Hallinnollinen tehokkuus	0,5	0,5
Yhteensopivuus	1	1
Valtion veropohjaa turvaava	1	1
Taloukasvua ja kilpailukykyä tukeva	1	1
Konserniverotuksen haaste		
Siirtohinnoitteluun liittyvät ongelmat	0,5	1
Rajat ylittävä tappiontasaus	0,5	0,5
Aggressiivisen verosuunnittelun ja veroparatiisien ehkäisy	0,5	1
Yhteensä	5,5	7

Taulukko 14: Yhteisverotusjärjestelmien vertailu.

Taulukossa 14 kokoamisjärjestelmälle ja konsolidointijärjestelmälle on annettu joko 0,5 pistettä tai 1 piste riippuen siitä, kuinka hyvin ne vastaavat ominaisuuteen, tavoitteeseen tai haasteeseen. Taulukon perusteella voi olla vaikea asettaa yhteisverotusjärjestelmiä ”paremmuusjärjestykseen”, mutta se auttaa kuitenkin jossain määrin järjestelmien vertailussa. Kuten työssä on aiemmin käynyt ilmi, eivät hyvälle konserniverojärjestelmälle asetetut ominaisuudet, tavoitteet ja haasteet ole aina kovin yksiselitteisiä. Lisäksi eri toimijoilla voi olla hyvinkin erilaisia näkemyksiä siitä, millainen verojärjestelmä toimisi parhaiten. Näin ollen tämän tyyppiset vertailut ovat aina hieman pelkistettyjä ja yksinkertaistettuja.

Kun tarkastellaan hyvän verojärjestelmän pysyviä ominaisuuksia, neutraalisuutta, hal-

linnollista tehokkuutta ja yhteensopivuutta, ovat konserniverojärjestelmät suhteellisen tasavertaisia. Koska konsolidointijärjestelmässä konsernia kohdellaan kuitenkin verotuksessa periaatteessa täysin samoin kuin yksittäistä yhtiötä, toteuttaa se ainakin yritysrakenteeseen liittyvää neutraliteettia varsin hyvin. Toisaalta myös kokoamisjärjestelmä lisää neutraalisuutta yhden yhtiön ja konsernin välillä, sillä myös sen tarkoituksena on mahdollistaa esimerkiksi tuloksen tasaus eri konserniyhtiöiden välillä.

Puhuttaessa hallinnollisesta tehokkuudesta kumpaankin yhteisverotusjärjestelmään liittyy omat haasteensa. Suurimmat näistä aiheutuisivat erityisesti siirtymisvaiheessa, jolloin konsernien ja verotuksen toimittajien olisi sopeuduttava uuteen järjestelmään. Kokoamisjärjestelmä on siinä mielessä yksinkertaisempi, että siinä eri konserniyhtiöiden tulokset vain lasketaan yhteen konsernitason tasolla. Konsolidointijärjestelmä taas vaatii sen, että tulot ja menot kohdistetaan vielä verotusta varten erikseen esimerkiksi konsernin emoyhtiölle. Toisaalta konsolidointijärjestelmässä voisi olla mahdollista hyödyntää konsernitilinpäätöstä ainakin jossain määrin. Ei siis voida ajatella, että se lisäisi merkittävästi esimerkiksi konsernien hallinnollisia kuluja.

Koska konserniverojärjestelmän yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa on luonteeltaan varsin tekninen kysymys, ovat kokoamisjärjestelmä ja konsolidointijärjestelmä tässä suhteessa tasavertaisia. Kumpikin järjestelmä on mahdollista toteuttaa niin, että se on yhteensopiva sekä kansallisen lainsäädännön, tilinpäätösstandardien että EU-oikeuden kanssa. Jos pohditaan yhteensopivuuden ajallista ulottuvuutta, olisi kuitenkin mahdollista ottaa huomioon konserniverotuksen kansainväliset kehityssuuntaukset ja erityisesti Euroopan unionin CCCTB-hanke. Tässä suhteessa konsolidointijärjestelmä vastaisi paremmin CCCTB-ehdotusta. Kuitenkin jos otetaan huomioon yleisesti unionin jäsenvaltioissa käytössä olevat järjestelmät, on kokoamisjärjestelmä tunnetumpi ja siinä mielessä toistaiseksi ehkä varmempi vaihtoehto.

Pohdittaessa hyvälle konserniverojärjestelmälle mahdollisesti asetettavia tavoitteita, valtion veropohjan turvaamista, talouskasvua ja kilpailukykyä, on konserniverotusjärjestelmien vertailu huomattavasti hankalampaa. Yhteisverotusjärjestelmien suhde näihin tavoitteisiin riippuu olennaisesti esimerkiksi siitä, sallittaisiinko järjestelmässä rajat ylittävä tappiontasaus vai ei. Koska tämän tyyppisiin kysymyksiin on erityisen hankala

vastata yksiselitteisesti tällaisen pisteytyksen avulla, ei taulukossa ole sen enempää vertailtu näitä tavoitteita. Kummallakin järjestelmällä on varmasti mahdollista vastata kumpaankin tavoitteeseen, päätös on lopulta poliittinen.

Konserniverotuksen haasteista konsolidointijärjestelmä vastaisi kokomisjärjestelmää paremmin siirtohinnoittelun aiheuttamiin hallinnollisiin rasitteisiin ja muihin haasteisiin. Tämä johtuu siitä, ettei konsolidointijärjestelmässä ole tarvetta siirtohinnoittelulle konsernin sisäisten liiketoimien eliminoinnin vuoksi. Kokoamisjärjestelmässä siirtohinnoitteluun liittyvät ongelmat taas eivät poistu, sillä konserniyhtiöiden on ensin laskettava jokaiselle oma verotettava tulos, johon siirtohinnoittelu olennaisesti vaikuttaa.

Kuten edellä on mainittu, rajat ylittävä tappiontasaus taas on sellainen kysymys, joka voidaan joko sallia tai jättää sallimatta kummankin järjestelmän puitteissa. Mikäli rajat ylittävä tappiontasaus sallittaisiin, yhteisverotusjärjestelmiä tulisi soveltaa myös konsernin ulkomailta sijaitseviin tytäryhtiöihin. On kuitenkin täysin mahdollista ja myös EU-oikeudellisesti sallittua, että järjestelmiä sovellettaisiin ainoastaan kotimaisiin konserneihin tai konserniyhtiöihin.

Aggressiivista verosuunnittelua ja veroparatiisien vastaisia toimia tarkasteltaessa konsolidointijärjestelmä toimisi ehkä kokoamisjärjestelmää paremmin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että mikäli kokoamisjärjestelmää sovellettaisiin myös rajat ylittävissä tilanteissa, jakautuisi konsernin tulos ja konsernin maksamat verot paremmin niihin valtioihin, joissa konserni todella toimii. Esimerkiksi CCCTB-ehdotuksen mukaista jakaavaa käyttämällä verotettava tulo voitaisiin jakaa sen mukaan, missä konserniyhtiöiden varat sijaitsevat, minkä verran niillä on työvoimaa missäkin valtiossa ja missä niiden myynti tapahtuu. Näin ollen verotettavan tulon siirtäminen pöytälaatikkoyhtiöiden avulla veroparatiiseihin tulisi mahdottomaksi. Toisaalta kaikissa järjestelmissä on omat heikkoutensa, ja ajan myötä kummastakin yhteisverotusjärjestelmästä varmasti löytyisi sellaisia aukkoja, joita konserniyhtiöt osaisivat hyödyntää verosuunnittelussa.

5.3 Konserniverotuksen uudistamisessa huomioitavia seikkoja

Tämän pro gradu -tutkimuksen yksi tarkoituksista oli pohtia sitä, millaisia seikkoja

Suomen tulisi ottaa huomioon konserniverotuksen kehitys- ja uudistustyössä. Kuten muunkin verotuksen, myös hyvän konserniverojärjestelmän lähtökohtana tulee olla se, että se tukee verotuksen fiskaalisia tavoitteita²⁷⁶. Verotuksessa onkin ensisijaisesti kyse juuri julkisyhteisöjen toiminnan rahoittamisesta. Julkisyhteisöt tarvitsevat rahaa niille asetettujen tehtävien hoitamiseen. Se, millaisia tehtäviä julkisyhteisöille minäkin aikana asetetaan, on vahvasti poliittinen kysymys. Näin ollen ennen teknisiä verolainsäädäntöön liittyviä ratkaisuja on mietittävä juuri sitä, millaisen yhteiskunnan lopulta haluamme kehittää.

Vaikka nykyinen konserniverotus aiheuttaa ongelmia, voidaan toisaalta ajatella, että erillisverotus ja markkinaehtoperiaate myös hyödyttävät sekä konserneja että valtioita. Kansainväliselle konsernille erillisverotus mahdollistaa sellaisen verosuunnittelun, joka yhden valtion alueella toimivalle konsernille ei olisi mahdollista. Konsernit voivat hyödyntää eri valtioita ja verosopimusverkostoja sekä niiden tarjoamia verotuksellisia etuja, ja tällä tavoin alentaa konsernin efektiivistä veroastetta ja vastata paremmin osakkeenomistajien vaatimuksiin. Jossain määrin voidaan myös ajatella, että kansainvälinen kilpailu jopa vaatii tällaisten verosuunnittelumahdollisuuksien hyödyntämistä. Valtiot taas pystyvät pitämään tiukasti kiinni verosuvereniteetistaan. Ne voivat tarjota yrityksille edellä mainittuja, houkuttelevia veroetuja tai vastaavasti verottaa yksinoikeudella oman valtion alueella tapahtuvaa toimintaa.

Jokaisella kansainväliseen verosuunnitteluun liittyvällä toimella on kuitenkin aina kaksi puolta: verosuunnittelun keinoin yhdelle valtiolle ohjatut verotulot ovat aina pois toiselta valtiolta. Edellä mainitut toimet johtavatkin helposti verotulojen epäoikeudenmukaiseen jakautumiseen. Mikäli yritys ei maksa veroja mihinkään valtioon tai valtioon jossa sen todellinen toiminta tapahtuu, lankeaa yrityksen käyttämien julkisten palvelujen, kuten infrastruktuurin ja koulutetun työvoiman, rahoittaminen muiden veronmaksajien ja osakkeenomistajien hartioille. Ongelmia muodostuu erityisesti silloin, jos konserniyhtiön osakkeenomistajat asuvat eri valtiossa kuin missä konsernin todellinen toiminta tapahtuu.

²⁷⁶ Toisaalta on mahdollista pohtia myös sitä, mistä muista kuin fiskaalisista ja ohjaavista lähtökohdista verolainsäädäntöä voisi kehittää.

Osa veropolitiikkaa on pyrkiä selvittämään ja tunnistamaan ne tekijät, jotka ovat siirtäneet yrityksiä pois Suomesta. Lisäksi tulisi tarkastella kriittisesti sitä, millaiset toimet todella parantavat Suomen työllisyysastetta. Näin on erityisesti siksi, etteivät erilaiset kilpailukykyä lisänneet toimet ole lisänneet kansainvälisten konsernien sijoittautumista, ja siten työpaikkoja, Suomeen. Monia veropoliittisia päätöksiä, erityisesti herkästi liikkuviin pääomiin ja yhteisöveroon liittyviä, on myös usein perusteltu sillä, että Suomen on jotenkin ”kompensoitava” syrjäinen sijaintinsa. Myös tähän olisi suhtauduttava hieman kriittisesti ja pikemminkin kysyttävä: Voisiko Suomi jotenkin jopa hyötyä sijainnistaan tai hyödyttääkö tällainen kompensointi lopulta ketään? ”Kun me olemme niin kaukana meidän pitää” -ajattelutapa ei välttämättä toimi globaaleilla markkinoilla niin hyvin kuin on kuviteltu.

Konserniverotukseen liittyvän keskustelun lähtökohtana tulisikin entistä enemmän olla se, kuinka se toteuttaa pienten ja keskisuurten yritysten neutraliteettia suhteessa isoihin kansainvälisiin konserneihin. Esimerkiksi rajat ylittävän tappiontasauksen salliminen hyödyttäisi ainoastaan kansainvälisesti toimivia konserneja ja lisäisi entisestään näiden verosuunnittelumahdollisuuksia. Suomesta tapahtuva vienti ei kuitenkaan tapahdu ainoastaan sellaisten yritysten toimesta, jotka ovat sijoittautuneet ulkomaille. Näin ollen pk-yritysten merkitystä kansantalouden ja työllisyyden parantamisessa ei tulisi vähätellä. Konserniverotukseen liittyvä keskustelu tulisikin kääntää pääläelleen ja pohtia tarkemmin sitä, mitä kotimaisten yritysten tukemiseksi voitaisiin tehdä EU-oikeuden sallimissa rajoissa.

Konsernien koon ja aseman kasvaessa konserni- ja yritysverotuksella on luonnollisesti vaikutusta koko yhteiskuntaan niin työllistäjinä kuin verotulojen tuojinakin. Näin ollen konsernien aseman ja merkityksen tarkempi tutkiminen voisi olla paikallaan myös konserniverotusta uudistaessa. Vaikkei konserniverotuksella suoranaisesti olekaan merkitystä esimerkiksi yhteiskunnan tulonjaon kannalta, ei sitä juuri edellä mainitusta syystä tulisi kokonaan unohtaa konserni- ja yritysverotusjärjestelmiä kehitettäessä.

Lienee selvää, ettei paluuta ole sellaiseen aikaan, jossa konsernikokonaisuutta ei huomioidaisi millään tavoin verotuksessa. Konserniavustusjärjestelmän säilyttämiselle on varmasti monia sellaisia perusteluja, joita ei tässä työssä ole otettu esille. Myös muissa

konserniverotusjärjestelmissä on omat hyvät ja huonot puolensa, ja niiden toimivuutta olisi varmasti mahdotonta täysin etukäteen ennustaa. Vaikkei muutos muutoksen itsensä vuoksi ole välttämättä suotavaa, ei nykyisiä konsernin erillisverotuksen aiheuttamia haasteita voida sivuuttaa olankohautuksella. Erityisesti jos kansainväliset kannanotot ja esitykset otetaan huomioon, voisi konsernin yhteisverotuksen suuntaan siirtyminen olla toivottava kehitysaskel. Siirtymävaiheen haasteista huolimatta päätös olisi myös merkki rohkeasta ja ennakkoluulottomasta veropolitiikasta. Kuten oikeuspoliittiset kysymykset muutoinkin, myös hyvälle konserniverojärjestelmälle asetetut ominaisuudet ja tavoitteet ovat sidoksissa omaan aikaansa. Tämä johtaa helposti siihen, että uudistushankkeiden yhteydessä asetetut tavoitteet ovat ikään kuin liian aikaansa sidottuja, jolloin niillä pyritään korjaamaan ainoastaan nykyisiä ongelmia. Arvioimalla muutoshankkeita hyvää verojärjestelmää vasten voidaankin välttää sellaista lyhytnäköistä politiikkaa, jonka kunnianhimo loppuu seuraaviin vaaleihin.

