Kirjallinen selvitys
28.2.2019 VM/VO

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Verojaoston kuulemisessa 22.2.2019 koskien hallituksen esitystä HE 319/2018 vp (maatalouden tasausvaraus) valtiovarainministeriön asiantuntijoilta pyydettiin kirjallista selvitystä Suomen verolainsäädännön muista varauksista. Selvityksenä vero-osasto esittää kunnioittaen seuraavaa.

Suomen yritysverojärjestelmä on perustunut jo vuoden 1992 verouudistuksesta alkaen johdonmukaisesti laajaan veropohjaan.[1] Verotettava tulo muodostuu rahana, saamisena tai muuna rahanarvoisena etuna saaduista tuloista ja tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuvista menoista. Varaukset ja ylimääräiset vähennykset ovat poikkeuksia tästä todellisen tulon verottamiseen perustuvasta verojärjestelmästä.

Suomen verojärjestelmän rakenteeseen ei kuulu itsenäisenä piirteenä se, että se sisältäisi erilaisia varauksia. Muiden varausten olemassaolo ei siten automaattisesti tarkoita sitä, että niillä voitaisiin valtiontukisäännösten kannalta perustella tasausvarauksen olemassaoloa. Jokaisen varauksen hyväksyttävyys suhteessa valtiontukisäännöksiin on arvioitava erikseen. Seuraavassa on kuvattu yleisellä tasolla muita varauksia sekä valtiontuen menettelysäännöksiä.

Kuvaus muista varauksista

Elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin (EVL) sisältyy eräitä varaussäännöksiä, joiden perusteella jaksottamisen pääsäännöstä, eli suoriteperiaatteesta[2], voidaan poiketa.

Talletuspankit ja luottolaitokset voivat EVL 46 §:n nojalla tehdä **luottotappiovarauksen**, jonka määrä on enintään 0,6 prosenttia verovuoden päättyessä olevien saamisten yhteismäärästä; verovuonna ja aikaisemmin tehtyjen purkamattomien luottotappiovarausten yhteismäärä ei saa kuitenkaan ylittää 5 prosenttia laitoksella verovuoden päättyessä olevien saamisten yhteismäärästä. Luottotappiovarauksesta on säädetty ennen kuin Suomi liittyi Euroopan unioniin. Lainkohtaa muutettiin vuonna 2008 soveltamisalaa kaventamalla.[3]

[1] Verouudistuksessa laajennettiin esim. yritysverotuksen veropohjaa poistamalla yhteisöiltä mahdollisuus yleisvarauksiin yhteisöverokannan (aikaisemmin valtion ja kuntien veroaste yhteensä n. 45 %) alentamisen vastapainona.
[2] EVL 19 §:n mukaan tulo on sen verovuoden tuottoa, jonka aikana se on saatu rahana, saamisena tai muuna rahanarvoisena etuutena.
[3] Vuodesta 2009 alkaen vakuutus- ja eläkelaitoksilta poistettiin mahdollisuus luottotappiovarauksen tekemiseen. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin mm. seuraavasti (HE 176/2008 vp, s. 27): ”Verotuksen luottotappiovarauksen enimmäismäärä ylittää käytännössä usein arvonalentumistappioiden määrän. Osaa luottotappiovarauksesta on tästä syystä pidettävä niin sanottuna yleisvarauksena, jota käyttäen yrityksen tosiasiallinen verotaso muodostuu nimellistä verokantaa alhaisemmaksi. Koska varausta voidaan vuosittain vapaasti lisätä tai vähentää enimmäismääränsä puitteissa, sitä voidaan käyttää myös tuloksentasauskeinona. Tässä suhteessa vakuutus- ja eläkelaitosten asema poikkeaa muilla toimialoilla toimivista yrityksistä. Vuoden 1993 alusta toteutetussa verouudistuksessa laajennettiin yritysverotuksen veropohjaa poistamalla yhteisöiltä mahdollisuus yleisvarauksiin yhteisöverokannan alentamisen vastapainona. Luottotappiovarausjärjestelmää on pidettävä nykyiseen verojärjestelmään ja toimintaympäristöön huonosti sopivana. Yritysverojärjestelmä perustuu laajaan veropohjaan ja alhaiseen verokantaan, ja lähtökohtana on todellisen tulon verottaminen. Kaavamaiset riskivaraukset tai yleisvaraukset eivät ole vähennyskelpoisia verotettavaa tuloa laskettaessa.”

> Varauksen avulla rahoituslaitoksilla on mahdollisuus varautua tulevaisuudessa pankki- ja luottolaitosalalla säännönmukaisesti ja väistämättä aiheutuviin luottotappioihin. Varaus on tarpeellinen myös siitä syystä, että em. yhteisöt eivät voi hyödyntää EVL:n säännöksiä myyntisaamisten arvonalentumisista.

EVL 46 a §:n mukaan yksityinen liikkeen- ja ammatinharjoittaja sekä yhtymä ja kuolinpesä, jonka osakkaina on ainoastaan luonnollisia henkilöitä tai kuolinpesiä, saa vähentää verovuonna tekemänsä **toimintavarauksen.** Toimintavarauksen enimmäismäärä määräytyy verovelvollisen elinkeinonharjoittajan palkkamenojen perusteella. Määrä ei saa ylittää 30 prosenttia tilikauden päättymistä edeltäneiden 12 kuukauden aikana maksettujen ennakonpidätyksen alaisten palkkojen määrästä. Toimintavarauksesta on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä eikä säännöstä ole sittemmin muutettu.[4]

> Varausta on perusteltu sillä, että sen voivat tehdä vain muut kuin yhteisöveron alaiset toimijat.

Rakennus-, laivanrakennus- tai metalliteollisuusliikettä harjoittava verovelvollinen saa EVL 47 §:n nojalla vähentää verovuonna luovuttamansa tietyt edellytykset täyttävän hyödykkeen takuukorjauksista odotettavissa olevia menoja vastaavan **takuuvarauksen**. Takuuvarauksesta on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä eikä säännöstä ole sittemmin muutettu.

> Takuuvarauksella varaudutaan tietyillä aloilla tyypillisesti ilmeneviin virheellisyyksiin työn tuloksessa. Takuuvastuu perustuu yleensä nimenomaiseen takuusitoumukseen, joka syntyy hyödykkeen luovuttajalle sopimuksen perusteella jo luovutushetkellä, vaikka vastuun määrää eli tulevaisuudessa syntyvien menojen tarkkaa määrää ei vielä sillä hetkellä tiedetäkään.[5]

EVL 48 a §:ssä säädetään **lakisääteistä työeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten oikeudesta tehdä verotuksessa vähennyskelpoinen varaus,** jonka enimmäismäärä vastaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa säädetyn osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen tehdyn siirron määrää sekä eläkesäätiölaissa ja vakuutuskassalaissa säädetyn lisävakuutusvastuuseen tehdyn siirron määrää. Lainkohta on säädetty vuonna 1998.

> Varaus linkittyy EVL 8 §:n 1 momentin 10 kohtaan, jossa säädetään vähennyskelpoisiksi tiettyjen vakuutus- ja eläkelaitosten vastuiden kattamiseen tarvittavat määrät sekä EVL 48 §:ään, jossa säädetään edellä mainittujen määrien jaksotuksesta. Samalla kun eläkevakuutuslaitoksille myönnettiin oikeus tehdä EVL 48a §:ssä säädetyt varaukset, poistettiin niiltä eläkelaitoksilta oikeus tehdä luottotappiovaraus.

EVL 49 §:ssä säädetään **hinnanlaskuvarauksesta**. Lainkohdan mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää verovuoden kuluna tilaushinnasta tapahtunutta hinnanlaskua vastaava osuus, jos verovel-

---

[4] Vuonna 1992 toteutetussa verouudistuksessa luovuttiin yleisestä toimintavarauksesta, mutta säilytettiin se tietyillä toimijoilla, kuten yksityisillä liikkeenharjoittajilla, sillä niitä ei koskenut yhteisöverokannan alentuminen (ks. tarkemmin HE 203/1992 vp).

[5] Vuosina 1969–1992 takuuvarauksen tekemiseen oikeutettu verovelvollinen sai ilman eri näyttöä tehdä takuuvarauksen, joka oli enintään 3 prosenttia urakkahinnasta. Vuoden 1992 uudistuksessa takuuvaraus säilytettiin periaatteessa muuttumattomana, mutta oikeus tehdä varaus 3 prosentin suuruisena ilman näyttöä poistettiin. Tällä muutoksella pyrittiin estämään se, että takuuvarauskin oli tappioriskistä riippumattoman yleisvarauksen luonteinen. Hyväksyttävän takuuvarauksen suuruus on selvitettävä tapaus tapaukselta.

vollinen näyttää toteen, että sitovin kirjallisin sopimuksin kiinteään koti- tai ulkomaanrahan määräiseen hintaan tilattujen, vaihto-omaisuudeksi tarkoitettujen toimittamattomien tavaroiden hinta on tilinpäätöspäivänä vähintään 10 prosenttia sopimuksen mukaista hintaa alhaisempi. Hinnanlaskuvarauksesta on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä eikä säännöstä ole sittemmin muutettu.

> Säännöksessä on kyse tietyin edellytyksin tehtävästä ennakoivasta kulukirjauksesta. EVL 28 §:n nojalla hinnanlasku olisi vasta sen verovuoden kulua, jona tilattu hyödyke on toimitettu tilaajalle ja tullut hänen vaihto-omaisuudekseen. Varauksella voidaan varautua jo toteutuneeseen menoon, joka ei pelkän tavaran toimitusajankohdan perusteella olisi vielä vähennettävissä.

Lisäksi EVL 43 §:ssä säädetään **jälleenhankintavarauksesta.** Jälleenhankintavaraus saadaan muodostaa tulipalon tai muun vahinkotapahtuman vuoksi saatavan vakuutuskorvauksen tai muun vastikkeen perusteella tai yrityksen toimitilojen luovutuksesta saatavasta luovutusvoitosta, kun tilalle hankintaan uusi hyödyke tai toimitila. Lainkohdasta on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä eikä säännöstä ole sittemmin muutettu (pykäläviittauksien täsmennyksiä lukuun ottamatta).

> On katsottu, että toimintaansa jatkavassa yrityksessä luovutuksen ei tulisi johtaa luovutusvoiton verotukseen tilanteessa, jossa saatu luovutushinta tai vakuutus- tai muu korvaus tarvitaan yleensä kokonaisuudessaan luovutetun hyödykkeen tilalle tulevan uushankinnan rahoittamiseksi.

Laki **asuintalovarauksesta** verotuksessa koskee asuinrakennuksen omistavia yhteisöjä. Laki on säädetty vuonna 1986 ja sitä on muutettu mm. vuonna 2004 (tekninen viittausmuutos) sekä ehdotettu muutettavaksi 2020 alkaen ottamalla huomioon tulolähdejaon poistamiseen liittyvät muutokset. Asuintalovarauksen merkitys on suuri sellaisille yhteisöille, joiden pääasiallinen toiminta on kiinteistön omistamista ja hallitsemista ja siihen perustuvaa vuokraustoimintaa.

> Lain tavoitteena on ollut erityisesti aravavuokratalojen taloudellisen tilanteen parantaminen sekä peruskorjausmahdollisuuksien lisääminen asuntoyhteisöissä.[6]

Tuloverolain 111 §:ssä säädetään **metsätalouden pääomatulosta myönnettävästä menovarauksesta**. Lainkohdan mukaan luonnollinen henkilö, kuolinpesä ja näiden muodostama verotusyhtymä sekä yhteisetuus saavat jättää lukematta verovuoden tuloksi osan maatilana pidettävältä kiinteistöltään saamastaan metsätalouden pääomatulosta käytettäväksi metsätalouden pääomatulon hankkimisesta aiheutuneiden menojen kattamiseen. Menovarausta ei kuitenkaan myönnetä, jos metsä kuuluu elinkeinotoimintaan. Lainkohta on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä ja sitä on muutettu vuonna 2008 täsmentämällä 1 momentin sanamuotoa.

> Metsätaloudesta saatu tulo on verotettavaa tuloa sinä verovuotena, kun verovelvollinen saa esim. maksun myymästään puuerästä. Puun myyntitulon hankkimisesta aiheutuu tiettyjä menoja myös tulon saamista seuraavina vuosina ja varauksella pyritään ottamaan huomioon nämä menot.

[6] HE 100/1986 vp.

Valtiontukimenettelystä

Euroopan unionin valtiontukisääntely kuuluu komission toimivaltaan. Valtiontukimenettelyn kannalta on keskeistä määritellä, onko kyse voimassa olevasta tuesta vai uudesta tuesta/voimassa olevan tuen muutoksesta.

Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Voimassa olevan tuen käsitteen sisältö on osin riippuvainen kunkin jäsenmaan liittymisjärjestelyistä. Voimassa olevilla tuilla tarkoitetaan esimerkiksi tukia, jotka ovat olleet muuttumattomana voimassa Suomen EU-jäsenyyttä edeltävältä ajalta. Tiukempia sääntöjä sovelletaan kuitenkin maatalousalan tukiin, joiden osalta edellytetään, että tuki on pitänyt ilmoittaa komissiolle unioniin liittymisen yhteydessä 30.4.1995 mennessä.

Käytännössä komissio seuraa voimassa olevien tukien täytäntöönpanoa jälkikäteen ja voi aloittaa niitä koskevan tutkintamenettelyn joko omasta aloitteestaan tai esimerkiksi kantelun perusteella. Voimassa olevia tukia koskeva menettely voidaan aloittaa myös uusien valtiontukisääntöjen (kuten ns. suuntaviivojen) tullessa voimaan. Esimerkiksi Euroopan unionin maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014—2020 annettujen suuntaviivojen (2014/C 204/01) mukaan tukijärjestelmät tuli lähtökohtaisesti saattaa suuntaviivojen mukaiseksi viimeistään kesäkuussa 2015. Voimassa olevien tukien osalta ei lähtökohtaisesti sovelleta ilmoitusmenettelyä eikä komissio voi määrätä takaisinperintää muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi.[7]

Uusia tukia ja voimassa olevien tukien muutoksia koskee sen sijaan pääasiallisesti etukäteinen ilmoitusmenettely ja mahdollinen tukien takaisinperintä korkoineen.

Ilmoitusmenettely voi johtaa muodolliseen tutkintamenettelyyn. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö velvoittaa komission avaamaan muodollisen tutkintamenettelyn, kun tutkittavana olevan toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille on aihetta epäillä. Menettelyn avaaminen perustuu komission arvioon tuen hyväksyttävyyteen liittyvistä "vakavista vaikeuksista", mutta kyse ei ole subjektiivisesta päätöksestä: komissio ei lähtökohtaisesti voi kieltäytyä muodollisen tutkintamenettelyn avaamisesta esimerkiksi hallinnollisiin, poliittisiin tai kolmansien osapuolten etuihin vedoten.[8]

Edellä kuvatut verolainsäädännön muut varaukset ovat lähes kaikki ns. vanhoja varauksia, joista on säädetty ennen Euroopan unioniin liittymistä. Liityttäessä Euroopan unioniin näiden valtiontukiluonnetta ei ole selvitetty.

Maatilatalouden tasausvarausta on mahdollista pitää valtiontukimenettelyn kannalta sellaisena tukena, joka olisi tullut lähtökohtaisesti ilmoittaa EU-jäsenyyden yhteydessä vuonna 1995 tai maatalouden suuntaviivojen muutoksen yhteydessä vuonna 2014/2015. Tasausvarauksen soveltamisalan laajentaminen vuonna 2001 ja mahdollinen uusi korotus vaikuttavat myös menettelyyn siten, että

[7] Ks. esim. KHO 2013:167 koskien verotuksessa vahvistettujen tappioiden poikkeuslupajärjestelmää. Korkein hallinto-oikeus katsoi unionin tuomioistuimen tuomion C - 6/12 perusteella, ettei tappioiden käyttölupajärjestelmän soveltamiselle ollut unionin valtiontukia koskevista määräyksistä johtuvia esteitä. Unionin tuomioistuimen tuomion mukaan SEUT 108 artiklan 3 kohta ei ole esteenä sille, että tuloverolain 122 §:n 1 ja 3 momentissa säädetyn kaltaisen verojärjestelmän – jos kyseinen järjestelmä pitäisi luokitella valtiontueksi – soveltamista jatketaan sen käyttöön ottaneessa jäsenvaltiossa, koska kyseessä on voimassa oleva tuki. KHO:n mukaan asiassa ei siten ollut tarpeen arvioida sitä, onko käyttölupajärjestelmässä kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan mukaisesta valtiontuesta.

[8] Lähteenä Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli, Valtiontuet (2016).

sääntelyä ei joka tapauksessa voitane enää miltään osin pitää voimassa olevana tukena (jos valtiontuen edellytykset muutoin täyttyvät), vaan kyse olisi uudesta tuesta/voimassa olevan tuen muutoksesta, johon sovelletaan ilmoitusmenettelyä ja mahdollista takaisinperintää koskevia säännöksiä.

Lopuksi

Osa tuloverolain ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaisista varauksista perustuu lähtökohtaisesti varautumiseen tietyistä toiminnoista suurella todennäköisyydellä odotettavissa oleviin tuleviin menoihin (takuuvaraus, hinnanlaskuvaraus, jälleenhankintavaraus, metsätalouden menovaraus). Toimintavarauksen tarkoitus on osaltaan tasoittaa eri verovelvollisryhmien verotuksen erilaisuudesta aiheutuvaa eriarvoisuutta. Luottotappiovarauksen, asuintalovarauksen ja lakisääteisten eläkevakuutusyhtiöiden vastuuvarauksen voidaan katsoa olevan ennen kaikkea teknisluonteisia säännöksiä, joilla vastataan tiettyihin toimialoihin liittyviin erityiskysymyksiin.

Suomen verojärjestelmässä ei voida katsoa olevan olemassa maatilatalouden tuloverolain tasausvarausta vastaavaa varausta, jonka tekemisen perusteena on taloudellisen toiminnan puhdas tulo tai verotettavan tulon määrä. Tällä varauksella poiketaan yleisestä periaatteesta, jonka mukaan verotuksen kohteena on todellinen tulo. Tästä syystä varauksen voidaan katsoa olevan luonteeltaan erilainen kuin muut verolainsäädäntöön sisältyvät varaukset.

Maatilatalouden tuloverolain mukaisen tasausvarauksen osalta valtiontukiselvitys on tarpeen, koska
- sitä on ehdotettu laajennettavaksi ja
- koska se on selkeästi poikkeus todellisen tulon verottamiseen perustuvasta yleisestä verojärjestelmästä.

Jos tasausvarausta koskeva muutos toteutetaan, komissio voi pyytää Suomea tekemään virallisen valtiontuki-ilmoituksen, jota voi seurata muodollisen tutkintamenettelyn aloitus.