



Laillisuustarkastuskertomus

# Verolainsäädännön selkeys

## Tuloverolain muutokset 2006-2017





Laillisuustarkastuskertomus  
**Verolainsäädännön selkeys**  
Tuloverolain muutokset 2006-2017

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (NID.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-438-5 (NID.)  
ISBN 978-952-499-439-2 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-439-2  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-439-2](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-439-2)  
GRANO OY  
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVA ISTOCK  
INFOGRAFIKKA HEIDI BLACKBURN

# Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 113/52/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen verolainsäädännön selkeyttä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle ja Verohallinnolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä ja Verohallinnolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2020.

Helsingissä 12. syyskuuta 2018

Marjatta Kimmonen  
ylijohtaja

Pekka Ihalainen  
tilintarkastusneuvos



Verohallinnon tavoitteena on ollut verotustoimintojen automaatioastetta nostamalla ja tehtävien tarkoituksenmukaisella organisoinnilla hoitaa verotustehtävät aiempaa pienemmillä henkilöstöresursseilla. Tavoite asetettiin organisoitaessa Verohallintoa vuonna 2008. Tuolloin tehokkuustavoitteen saavuttamisen edellytyksenä pidettiin sitä, että verolainsäädäntöä on mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistettava, tai ainakin sen monimutkaistumista on vältettävä.

Tavoitetta tukee myös verotusmenettelyn uudistaminen. Vuodesta 2006 alkaen veroviranomaisen on edellytetty tutkivan saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka on perusteltua huomioon ottaen asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet. Menettelyä voidaan pitää verotuksen automatisoinnin edellytyksenä, sillä kaikkia veroilmoituksia ei enää tutkita tapauskohtaisesti, vaan osan käsittely on automatisoitu.

Tarkastusviraston laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus kohdistui verolainsäädännön selkeyteen. Tarkastuksen kohteena olivat tuloverolain muutokset, jotka olivat tulleet voimaan vuosina 2006-2017.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko tuloverolain muutosten valmistelussa kiinnitetty huomiota säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti ja ovatko säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä.

Tuloverolakia on tarkastelujaksolla muutettu 89 kertaa. Muutoksista 63 voidaan luokitella sisällöllisiksi ja 26 lähinnä teknisiksi. Sisällöllisesti muutettiin 229 pykälää. Muutokset voidaan jakaa veropoliittisiin ja yksittäisiin säädösmuutoksiin. Veropoliittisia muutoksia on tehty pääsääntöisesti kerran vuodessa talousarvion valmistelun yhteydessä. Sisällöllisistä muutoksista 80 prosenttia on liittynyt tulon veronalaisuuteen ja tuloista tai verosta tehtäviin vähennyksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että tuloverolain rakenne ja systematiikka ovat edelleen toimivia, ja ne mahdollistavat verolainsäädännön kehittämisen nykyistä selkeämmäksi. Yksittäisten säädösmuutosten voidaan kuitenkin vain poikkeustapauksissa katsoa selkeyttäneen verotusta. Verotuksen tehokkuuden kannalta erityisen ongelmallisina voidaan pitää säädösmuutoksia, jotka ovat osittaisia, määräaikaisia tai väliaikaisia tai joihin sisältyy pitkä siirtymäkausi tai poikkeussäännöksiä.

Tarkastuksen yhtenä tavoitteena oli arvioida tuloverolain muutosten selkeyttä ja läpinäkyvyyttä valtion talousarvion näkökulmasta. Veropoliittisilla tuloverolain muutoksilla on kiinteä muodollinen yhteys vuotuisen valtion talousarvioesitykseen. Talousarviovuotta koskeva tuloveroasteikkolakiehdotus ja tuloverolain muutosehdotus muodostavat veropoliittisen kokonaisuuden, jonka keskeinen tavoite on suhdannetilanteesta riippuen ollut verotuksen keventäminen tai työn verotuksen tai kokonaisverotuksen kiristymisen estäminen. Tuloverotus on joutanut vain verotuksen keventämisen suuntaan. Talousarvioesityksen ollessa alijäämäinen tavoitteilla ei siten ole ollut välitöntä yhteyttä valtion talousarviomenojen rahoitustarpeeseen.

Verotuksen tasoa koskevat sekä yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, kuten työllisyyden edistäminen, vaikuttavat merkittävästi veroratkaisuihin. Tuloverotus on kiinteästi kytköksissä yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon, mikä myös asettaa haasteen tuloverolain selkeydelle. Koska veroratkaisut tehdään pitkälti muilla perusteilla, jää verotuksen tehokkuusperiaate ja siihen liittyvät säännösten selkeys ja yksinkertaisuus vähemmälle huomiolle. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että verolainsäädännön valmistelussa tulisi turvata mahdollisuudet ottaa säästöjen selkeys ja yksinkertaisuus riittävästi huomioon.

Selkeän kokonaiskuvan muodostamista tuloverolain kokonaisuudesta vaikeuttaa erilaisten verotukien määrä, monimuotoisuus, muutokset, yksittäiset poikkeukset sekä perusteluiden vaihtelu. Sosiaalietuuksia myönnetään sekä veronalaisina että verovapaina tuloina. Esimerkiksi Kelan myöntämistä tuista 13 on veronalaisia ja 16 verovapaita. Verovapauden perusteet eivät ole selkeitä ja yhdenmukaisia.

Tuloverolaki sisältää paljon tulkinnanvaraisuutta, eikä se siksi tue verotuksen tehokasta automatisointia. Tuloverolain tulkinnanvaraisuutta korostaa se, että korkein hallinto-oikeus on julkaissut vuosikirjassaan runsaasti henkilökohtaisen tulon verotukseen liittyviä ratkaisuja. Joka toisessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on päätenyt eri lopputulokseen kuin muutoksenhaun alaisen päätöksen tehnyt hallinto-oikeus tai keskusverolautakunta. Lisäksi lähes joka neljännessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus ei ole ollut yksimielinen.

Tarkastusvirasto katsoo, että verovähennysten toteutustavalla on keskeinen merkitys arvioitaessa veroratkaisuja tehokkuusnäkökulmasta. Hallinnon automatisoituessa verovähennysten toteutustavoilla on yhä suurempi merkitys siinä, miten Verohallinnolla on yleensä mahdollisuus edelleen tehostaa toimintaansa sekä samanaikaisesti edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta. Pahimmillaan yksittäiset verovähennykset aiheuttavat hallinnossa merkittäviä lisäkustannuksia.

Tarkastuksen perusteella kiinnitetään huomiota siihen, että vaikka säädöksen muutoshetkellä lisätehtävät voitaisiin hoitaa olemassa olevilla resursseilla, on pidemmällä aikavälillä hallinnollisia säästöjä yhä vaikeampi saada aikaan, mikäli erilaisista poikkeuksista ja muutoksista aiheutuvia tehtäviä on paljon.

Tarkastuksen perusteella suositellaan seuraavaa:

- Tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Verotuksen tehokkuuden tulisi olla yksi keskeinen näkökulma harkittaessa sellaisten verovähennysten käyttöönottoa tai käytön jatkamista, jotka perustuvat verovelvollisen toimittamiin tietoihin ja jotka eivät ole tehokkaasti automatisoitavissa ja valvottavissa.



- Verotuet tulisi perustella nykyistä systemaattisemmin talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä ja mahdollisuuksien mukaan valmistelussa tulisi myös esittää vaihtoehtoisen suoran tuen arvioitua hallinnolliset vaikutukset.
- Valtiovarainministeriön tulisi luoda selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle, jotta niiden tuloverotus yhdenmukaistuisi ja lainvalmistelu selkeytyisi.



# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>4</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
<b>2 Ovatko tuloverolain muutokset selkeyttäneet ja yksinkertais- taneet verotusta?</b>	<b>13</b>
2.1 Tuloverolain rakenne ja systematiikka ovat edelleen toimivia	13
2.2 Tuloverolain muutokset ovat selkeyttäneet verotusta vain poikkeustapauksissa	15
2.3 Verotuksen tasoa koskevat tavoitteet ohjaavat veroratkaisuja	16
2.4 Verotuet lisäävät säädösten monimutkaisuutta	18
2.5 Verotukien poikkeuksellisuutta perustellaan vaihtelevasti	21
2.6 KHO:n ratkaisukäytäntö korostaa tuloverolain tulkinnanvaraisuutta	23
<b>3 Ovatko säädosmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia?</b>	<b>27</b>
3.1 Muutokset ovat harvoin tukeneet tehokasta automatisointia	27
3.2 Tehokas automatisointi on mahdollista vain tietyissä verovähennyksissä	30
3.3 Säädosmuutosten hallinnollisia vaikutuksia on kuvattu vaihtelevasti	32
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>34</b>
<b>Viitteet</b>	<b>38</b>



# 1 Mitä tarkastettiin

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina pidetään verotuksen tehokkuutta, oikeusvarmuutta, ennakoitavuutta, hallinnollista yksinkertaisuutta, neutraaliutta, joustavuutta sekä kansainvälistä niveltävyyttä ja kilpailukykyä.<sup>1</sup> Verolainsäädännön selkeysvaatimus on siten johdettavissa hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista.

Tehokkaan ja yksinkertaisen verojärjestelmän katsotaan vähentävän Verohallinnon ja verovelvollisen kustannuksia ja verotusmenettelyyn käytettävää aikaa. Yksinkertaisen ja läpinäkyvän verotuksen katsotaan myös lisäävän verojärjestelmän tasa-arvoisuutta.<sup>2</sup> Koska verot tulee kerätä mahdollisimman pienin hallinnollisin kustannuksin, on verotuksen automatisointi käytännössä tehokkaan verojärjestelmän edellytys.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Lain säätämiseen johdaneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan, että tuloksellisuuden kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys.

Hallituksen esityksessä (HE 148/2007) laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta (laki astui voimaan 1.5.2008) todettiin, että tarkoituksena on, että verotustoimintojen automaatioastetta nostamalla ja tehtävien tarkoituksenmukaisella organisoinnilla verotustehtävät voidaan jatkossa hoitaa aiempaa pienemmillä henkilöstöresursseilla. Tämän katsottiin edellyttävän myös sitä, että verolainsäädäntöä on mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistettava, tai ainakin sen monimutkaistumista on vältettävä.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kannanotto siitä,

- 1) onko tuloverolain muutoksia valmisteltaessa kiinnitetty huomiota säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti?
- 2) ovatko tuloverolain säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja siten Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä hallintolain 1 §:ssä säädetyllä tavalla?

Tarkastuksen tavoitteena oli saada tuloverolain säädösmuutokset läpinäkyviksi siten, että verotuksen perustana olevia tulo- ja vähennystietoja voidaan arvioida systemaattisesti verotuksen automatisoinnin näkökulmasta. Tavoitteena oli myös arvioida tuloverolain muutosten selkeyttä ja läpinäkyvyyttä valtion talousarvion näkökulmasta.

Tarkastus kohdistui tuloverolain muutoksiin vuosina 2006-2017.



## 2 Ovatko tuloverolain muutokset selkeyttäneet ja yksinkertaistaneet verotusta?

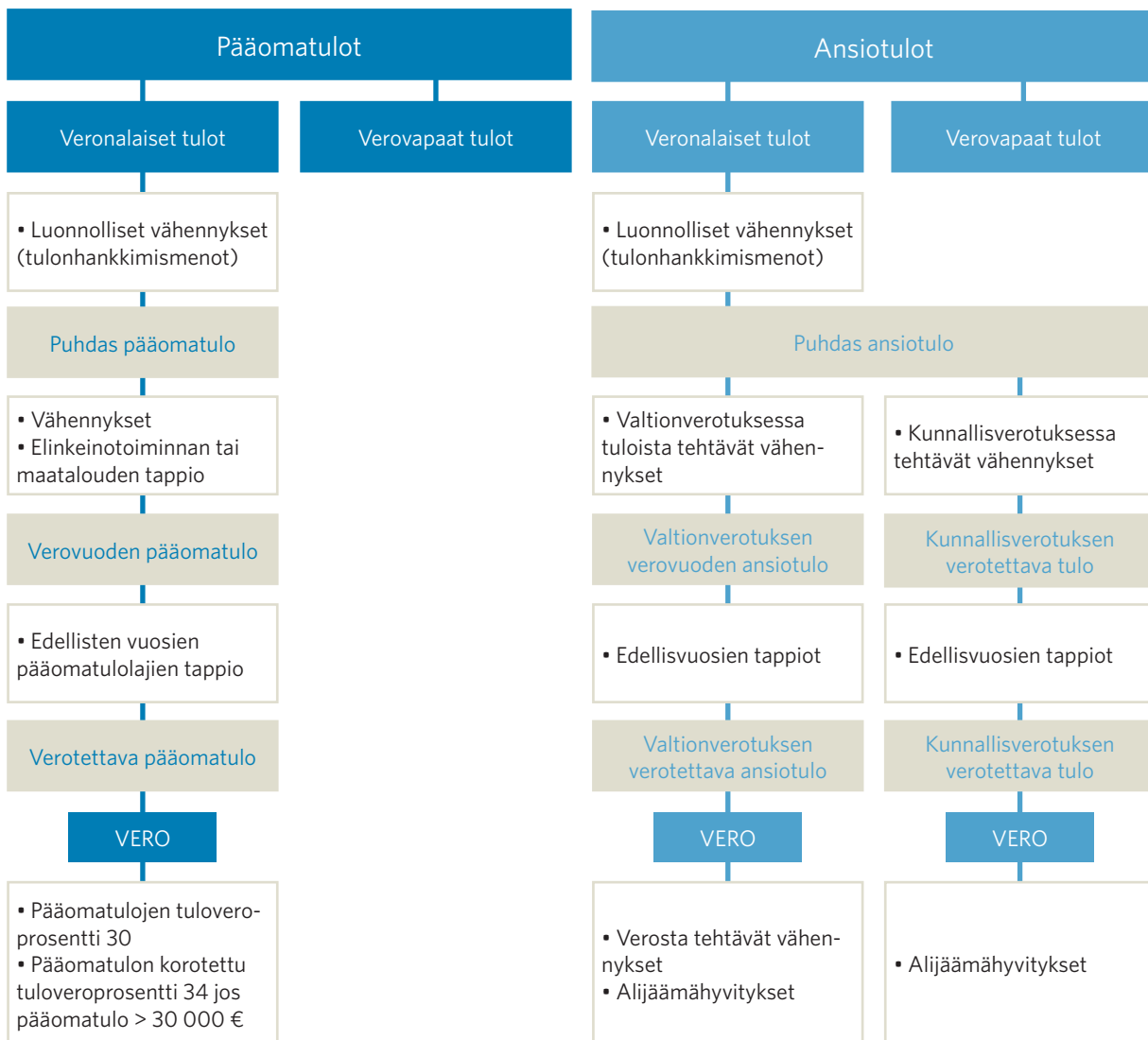
Valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Lainkirjoittajan oppaassa on oheisella tavalla kiteytetty perustuslain 81 §:n valtion veroja koskeva säännös, siihen liittyvän hallituksen esityksen perustelu sekä perustuslakivaliokunnan kannanotto. Hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta on puolestaan tärkeää, että verojärjestelmä on selkeä ja tarpeeksi yksinkertainen. Verolainsäädännön sisältöön kohdistuu siten osin vastakkaisia paineita.

### 2.1 Tuloverolain rakenne ja systematiikka ovat edelleen toimivia

Tuloverolaki koostuu seitsemästä osasta, joista neljä jakautuu edelleen 2-6 lukuun. Tuloverolain osat ovat: yleiset säännökset, verovelvollisuus, tulon veronalaisuus ja tuloista tehtävät vähennykset, tulon ja menon jaksottaminen, tappiontasaus, vero sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

Tuloverolain 29 §:n mukaan veronalaista tuloa ovat laissa säädetyin rajoituksin verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot. Verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot (luonnolliset vähennykset). Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat pääomatulo ja ansiotulo. Tuloverolain systematiikka käy ilmi kuviosta 1:

## Henkilökohtaisen tulon verotus (luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät)



Kuvio 1: Tuloverolain systematiikka

Tuloverolain 29 §:stä käy ilmi, että tulovero on niin sanottu nettovero. Tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentämisen jälkeen päädytään puhtaaseen pääomatuloon ja ansiotuloon.

Tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiden menojen vähentäminen on lainsäädäntöteknisesti toteutettu siten, että tuloverolain 31 §:ään on sisällytetty luonnollisia vähennyksiä koskevat erityiset säännökset. Säännöksessä käytetään sanamuotoa ”tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa”. Säännöksen 1 momenttiin sisältyy seitsemän kohtaa, esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut. Momenteihin 2-9 sisältyy täsmällisiä erityissäännöksiä. Pääomatuloista vähennettävistä tulonhankkimismenoista säädetään 54 §:ssä sekä 54 a-c §:ssä. Ansiotuloista vähennettävistä tulonhankkimismenoista säädetään puolestaan 93 §:ssä, 94 §:ssä, 95 §:ssä ja 95a §:ssä.

Systematiikkaa voidaan hahmottaa oheisella kuviolla, jossa on esimerkkejä kahdesta lainsäädäntötekniikasta, abstraktista ja konkreettisesta (kuvio 2).



<p>29.1 § Oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot</p> <p>31.4 § Vähennuskelpoisia menoja eivät ole verovelvollisen elantomenot</p>	Abstrakti Lainsäädäntötekniikka
<p>31.1 § Tulon hankkimisesta johtuneita menoja ovat muun ohessa: 6) työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut</p> <p>95a § Jos verovelvollinen on varsinaisen työpaikkansa sijainnin vuoksi vuokrannut käyttöönsä asunnon (työasunto) ja verovelvollisella on myös toinen asunto, jossa hän puolisonsa tai alaikäisen lapsensa kanssa asuu (vakituinen asunto), vähennetään verovelvollisen tulonhankkimiskuluina 250 euroa jokaista sellaista täyttä kalenterikuukautta kohti, jona hänellä on ollut kaksi asuntoa (työasuntovähennys). Vähennyksenä myönnetään kuitenkin enintään verovelvollisen työasunnosta maksamaa vuokraa vastaava määrä. Vähennyksen myöntäminen edellyttää, että vakituinen asunto sijaitsee yli 100 kilometrin etäisyydellä työasunnosta ja siitä varsinaisesta työpaikasta, jonka sijainnin vuoksi työasunto on hankittu.</p>	Konkreettinen Lainsäädäntötekniikka

Kuvio 2: Esimerkkejä erilaisista lainsäädäntöteknisistä ratkaisuista

Lainsäädäntöteknisillä ratkaisuilla on olennaista merkitystä arvioitaessa verotuksen automatisoinnin edellytyksiä. Täsmällisesti muotoiltu säännöskään ei takaa sitä, etteikö säännökseen sisältyisi tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi työasuntovähennyksestä korkein hallinto-oikeus on julkaissut kaksi vuosikirjaratkaisua.

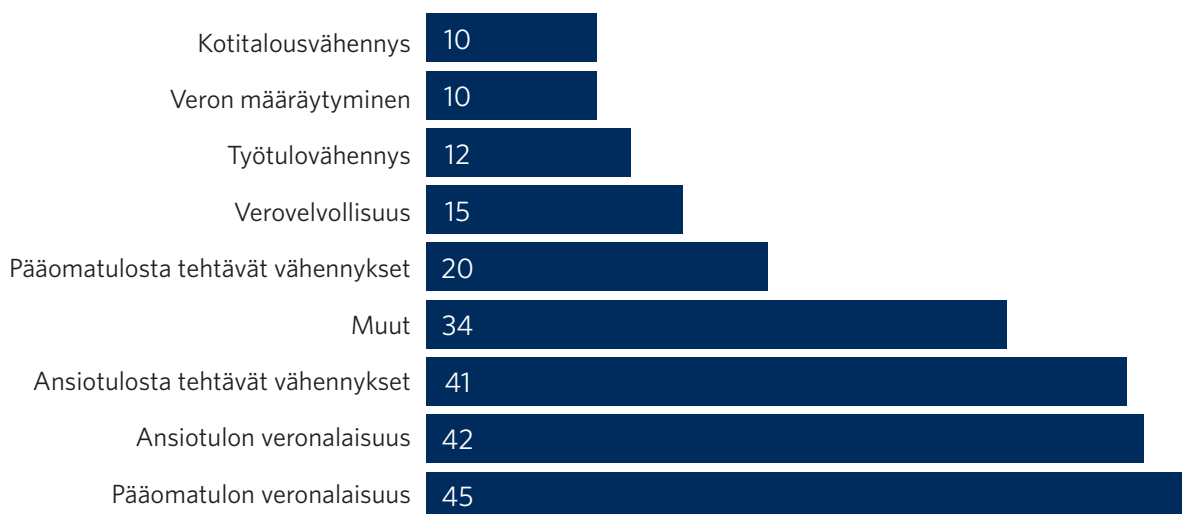
Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että tuloverolain rakenne ja systematiikka ovat edelleen toimivia, ja ne mahdollistavat verolainsäädännön kehittämisen nykyistä selkeämmäksi.

Lainsäädäntöteknisillä ratkaisuilla on olennaista merkitystä arvioitaessa verotuksen automatisoinnin edellytyksiä

## 2.2 Tuloverolain muutokset ovat selkeyttäneet verotusta vain poikkeustapauksissa

Tarkastuksessa käytiin läpi muutokset, jotka ovat tulleet voimaan vuosina 2006-2017. Tuloverolakia on tarkastelujaksolla muutettu 89 kertaa. Muutoksista 63 voidaan luokitella sisällöllisiksi ja 26 lähinnä teknisiksi. Sisällöllisesti on muutettu 229 pykälää. Muutokset voidaan jakaa veropoliittisiin ja yksittäisiin säädösmuutoksiin. Veropoliittisia muutoksia on tehty pääsääntöisesti kerran vuodessa talousarvion valmistelun yhteydessä. Sisällöllisistä muutoksista 80 prosenttia liittyy tulon veronalaisuuteen ja tuloista tai verosta tehtäviin vähennyksiin.

Tarkastuksen perusteella todetaan, että vain poikkeustapauksissa sisällöllisten muutosten voi katsoa selkeyttäneen verotusta. Muutosten sisältöä on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin seuraavissa luvuissa.



Kuvio 3: Tuloverolain pykäläkohtaiset muutokset 2006-2017

## 2.3 Verotuksen tasoa koskevat tavoitteet ohjaavat veroratkaisuja

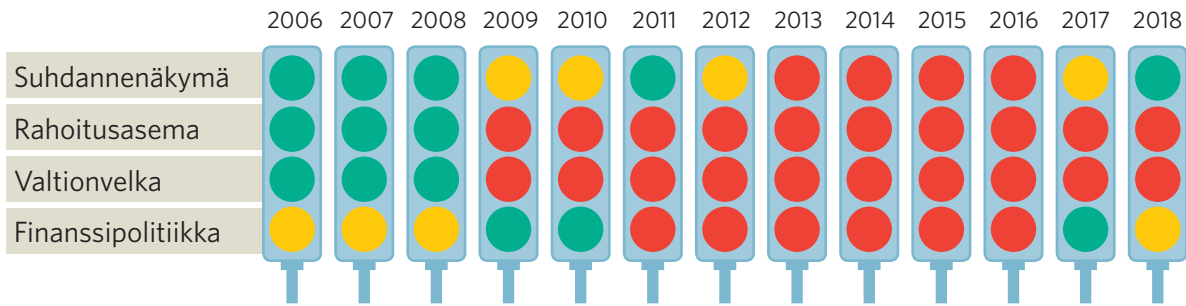
Veropoliittisilla tuloverolain muutoksilla on kiinteä muodollinen yhteys vuotuisen valtion talousarvioesitykseen. Esimerkiksi vuoden 2018 talousarvioesityksen momentin 11.01.02 (Ansio- ja pääomatuloverot) selvitysosassa todetaan, että hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laeiksi vuoden 2018 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta.

Talousarviovuotta koskevat ehdotukset tuloveroasteikkolaiksi ja tuloverolain muuttamisesta muodostavat kokonaisuuden, jonka keskeisiä tavoitteita ovat olleet verotuksen keventäminen tai työn verotuksen tai kokonaisverotuksen kiristymisen estäminen. Talousarvioesityksen ollessa alijäämäinen tavoitteilla ei siten ole ollut välitöntä yhteyttä valtion talousarviomenojen rahoitustarpeeseen.

Talousarvioesityksen informatiivisuutta on parannettu siten, että vuodesta 2012 alkaen esitykseen on sisällytetty ansio- ja pääomatuloverotukseen esitettävien veroperustemuutosten vaikutus valtion verotuottoon talousarviovuonna ja vuositasolla.

Oheiseen kuvioon on poimittu valtion taloutta kuvaavia tietoja valtiovarainministeriön vuotuisesta, syksyllä julkaistavasta taloudellisesta katsauksesta värisymboleiksi pelkistettynä. Vihreä väri merkitsee, että valtion taloudellista tilaa kuvaavat mittarit, odotukset ja liikkumavara ovat positiivisia. Punainen väri merkitsee negatiivista ja keltainen lähinnä neutraalia tilaa.

Verotuksellisilla tavoitteilla ei ole ollut välitöntä yhteyttä talousarviomenojen rahoitustarpeeseen



Kuvio 4: Tuloverolain muutosten taloudellinen konteksti valtiovarainministeriön taloudelliseen katsaukseen perustuen

Verotuksen tasoon vaikuttaviksi välineiksi ovat vakiintuneet tuloveroasteikkoon tehtävät indeksitarkistukset sekä eräät kaavamaiset ansiotulosta tai verosta tehtävät vähennykset. Hallitusohjelmissa on asetettu euromääräisiä verotuksen keventämistä koskevia tavoitteita. Hallitusohjelmissa sovitusta veronkevennyksistä on poliittisesti vaikea luopua suhdannetilanteen muuttuttua. Veronkevennyksiä käsitellään ikään kuin ”valtuutena”, jota käytetään hallituskaudella. Käytännössä kyse on tällöin lähinnä veronkevennysten ajoittamisesta ja mitoittamisesta.

Veronkevennyksiin sitoutuminen heijastuu myös tavassa, jolla veronkevennys lasketaan. Laskentatapa on vaihdellut tarkastelukaudella 2006-2017. Esimerkiksi valmisteltaessa talousarviota vuodelle 2009 hallitus esitti ansiotulojen verotukseen muutosta, joka alentaisi verotuottoja 1,37 miljardilla eurolla. Tästä veronkevennyksen osuudeksi katsottiin 870 miljoonaa euroa. Tuloveroasteikon inflaatiotarkistuksen ja ansiotason nousun kompensoinnin osuuden katsottiin olevan noin 500 miljoonaa euroa. Valmisteltaessa vuoden 2010 talousarviota ja siihen liittyvää tuloverolain muutosta hallitus esitti lakimuutoksen perusteluissa (HE 133/2009), että hallitusohjelmassa tarkoitettua 1,1 miljardin euron verokevennysvaraa jäi vuoden 2009 veronkevennys huomioon ottaen käyttämättä noin 240 miljoonaa euroa. Jäljellä ollutta veronkevennysvaraa ei esitetty käytettäväksi vuonna 2010. Hallitus kuitenkin ehdotti verovuoden 2010 ansiotulojen veroperusteiden lieventämistä yhteensä noin miljardilla eurolla vuoden 2009 veroperusteisiin verrattuna. Veroperustemuutoksilla oli tarkoitus kompensoida ansiotason nousun sekä palkansaajamaksuihin odotettavissa olleen nousun työn verotusta kiristävää vaikutusta. Lisäksi kaikkein pienituloisimpien verotusta esitettiin kevennettäväksi korottamalla kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään (VaVM 39/2009 vp), että tarkastelutapa hallituksen piirissä on viime vuosina muuttunut siten, että vasta inflaatiotarkistuksen ja ansiotason nousun kompensoinnin ylittävää verotuksen lieventämistä pidetään verotuksen varsinaisena keventämisenä.

Verotuksen keventäminen ilmaistaan paitsi tavoitteena myös keinona edistää yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, kuten työllisyyttä ja yrittäjyyttä. Tuloverotuksella voidaan myös kompensoida taloudellisia muutoksia, kuten lakisääteisten vakuutusmaksujen korotuksia, muiden verojen korotuksia tai lapsilisien leikkausta pienituloisille. Vastaavasti tuloverotuksen muutoksia kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Tuloverotus on siten kiinteästi kytköksissä yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon, mikä myös asettaa haasteen tuloverolain selkeydelle.

Veronkevennysten laskentatapa on vaihdellut tarkastelukaudella 2006-2017

Erityisesti kunnille suunnatusta kompensatiosta pyrittiin eroon säätämällä valtionverotuksen ansiotulovähennyksestä. Lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 117/2005) mukaan vähennyksen tavoitteena oli siirtää työn verotuksen kevennyksistä johtuvat verotuottomenetykset valtion rasitukseksi. Valtion ansiotulovähennyksestä kuitenkin luovuttiin kahden vuoden kuluttua, sillä sen todettiin olevan budjettiperiaatteiden kannalta ongelmallinen ja varsin vaikeaselkoinen. Ongelmalliseksi osoittautunutta vähennystä ei siten kahden vuoden jälkeen sovellettu, vaan palattiin aiempaan käytäntöön, mikä johti uudelleen kompensatiotarpeeseen.

Valtionverotuksen ansiotulovähennyksestä luovuttiin vasta säädettäessä budjettilakeja vuodelle 2009. Hallitus esitti (HE 112/2008) tuloverolain 125 §:n muuttamista siten, että valtionverotuksen ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin ja pykälässä säädettäisiin uudesta työtulovähennyksestä. Työtulovähennys tehtäisiin ensisijaisesti ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Hallitusohjelman mukaisesti muutokset kuntien veropohjassa kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti korottamalla sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että verotuksen tasoa koskevat tavoitteet sekä yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, kuten työllisyyden edistäminen, vaikuttavat merkittävästi veroratkaisuihin. Koska veroratkaisut tehdään pitkälti muilla perusteilla, jää verotuksen tehokkuusperiaate ja siihen liittyvät säännösten selkeys ja yksinkertaisuus vähemmälle huomiolle.

Tarkastusvirasto katsoo, että verolainsäädännön valmistelussa tulisi kuitenkin turvata mahdollisuudet ottaa säädösten selkeys ja yksinkertaisuus riittävästi huomioon.

Tehokkuusperiaate sekä säännösten selkeys jäävät vähemmälle huomiolle veroratkaisuissa

## 2.4 Verotuet lisäävät säädösten monimutkaisuutta

### Verotuet ja niiden tunnistaminen<sup>3</sup>

Verotuksen päätehtävä on kerätä varoja julkisen sektorin toiminnan rahoittamiseen. Verojärjestelmää käytetään myös monien yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen. Keskeisiä keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat erimuotoiset veronhuojennukset, kuten vähennykset, verovapaudet, alennetut verokannat ja veronmaksua lykkäävät säännökset. Niistä käytetään Suomessa yleisesti nimitystä verotuki. Tässä tarkastuksessa kiinnitetään huomiota verotukiin tuloverolain ja valtion talousarvion näkökulmasta, ei niiden laskentaan tai määrittelyyn.

Verotukien tunnistaminen muusta verolainsäädännöstä voi olla hankalaa. Esimerkiksi tuloverolain vähennysten joukossa on sekä erilaisia tukielementtejä sisältäviä että järjestelmän perusrakenteeseen kuuluvia vähennyksiä. Vakiintuneen tarkastelutavan mukaan verotuet pyritään tunnistamaan määrittelemällä ensin verotuksen perusrakennetta kuvaava normijärjestelmä (normi). Poikkeamat siitä ovat verotukia.

Käytännön syistä normijärjestelmässä joudutaan kuitenkin ottamaan huomioon vallitsevan verojärjestelmän perusrakenne. Siten esimerkiksi progressiivinen veroasteikko, yritys- ja pääomaverotuksen perusverokannat ja arvonlisäverotuksen vakiokanta ovat normin mukaisia.

Verotuet ovat poikkeus normaaliverotuksesta

Tuloverotuksen normijärjestelmään kuuluvat esimerkiksi henkilöverotuksen kassaperiaate, ansio- ja pääomatulojen eriytetty kohtelu, laskennallinen asuntotulo sekä tappiontasaus (10 vuotta).

Normijärjestelmää määriteltäessä on veropohjan laajuus keskeisessä asemassa. Tulopohjaan lasketaan kaikki verovuoden aikana kertyneet realisoituneet tulot, joista on vähennetty niiden realisoituneet tulonhankkimiskulut. Verovelvollisen käytettävissä olevia ja siten laajaan tuloon sisältyviä tuloja ovat myös muun muassa tulonsiirrot, karttuneet eläkeoikeudet ja julkisen sektorin myöntämien lainojen ehdoista johtuvat edut. Lisäksi mukana on eräitä muita laskennallisia tuloeria.

Normijärjestelmää on Suomessa sovellettu niin, että se perustuu pitkälti vallitsevan verojärjestelmän perusrakenteisiin, jossa veropohja on mahdollisimman laaja. Tulojen hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneiden menojen vähennyskelpoisuus on normin mukaista. Sen sijaan esimerkiksi lainsäädännössä luonnollisina vähennyksinä pidettyjen työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähentäminen ei kuulu normiin, vaan siihen on katsottu sisältyvän tukemistarkoituksen. Vähennystä ei siten voida pitää aidosti tulonhankkimiskustannuksena.

Muista vähennyksistä on tapauskohtaisesti arvioitava, ovatko ne yleisiä veroasteikkoja täydentäviä vai tukemistarkoituksessa tai muutoin suppeita verovelvollisryhmiä hyödyttäviä vähennyksiä. Tällä perusteella esimerkiksi kunnallisverotuksen perusvähennyksen ei katsota aiheuttavan verotukea. Työtulovähennyksestä ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksestä sen sijaan muodostuu verotukea. Ne ovat selkeästi tietyille ryhmälle (työtulon saajille) tukemistarkoituksessa (työnteon kannustavuus) kohdennettuja vähennyksiä.

Verovapaat tulonsiirrot sisältyvät laajaan tulokäsitteeseen ja niiden verovapaus synnyttää verotukea. Vastaavasti verovapaan tulon hankkimisesta aiheutuneet menot eivät ole normin mukaan vähennyskelpoisia.

## Verotukien esittäminen valtion talousarvioesityksissä

Verotuksen yhteyttä valtion talousarvioesitykseen on tarkastelukaudella parannettu siten, että vuodesta 2011 alkaen talousarvioesityksessä on eritelty verolajeittain niihin kohdistuvat verotuottoa alentavat verotuet.

Vuoden 2018 talousarvion mukaan ansio- ja pääomatuloverotuksen verotukien arvioidaan vähentävän kaikkien veronsaajien verotuottoja yhteensä noin 17,3 miljardia euroa (lukuun sisältyy laskennallisen asuntotulon verovapaudesta muodostuva noin 3,6 miljardin verotuki). Veromenetyksistä valtion veroihin kohdistuva vaikutus on noin 9,1 mrd. euroa. Lisäksi esitetään talousarviovuoden euromääräiset muutokset verotukiin sikäli, kun niiden arviointi on mahdollista.

Talousarvion yleisperusteluissa esitetään myös kokonaisarvio verotuista. Vuoden 2018 talousarvioesityksen mukaan verotukia on tällä hetkellä määriteltä yli 180 kappaletta. Tuloverolakiin ja siihen perustuvaan verotukseen sisältyy kaikkiaan 48 verotukea.<sup>4</sup>

Verotukien esittäminen valtion talousarvioesityksissä on parantunut

## Verotuihin liittyvien säännösmuutosten määrällinen tarkastelu

Valtiovarainministeriön julkaisussa Verotuet 2016-2018e viitataan yhteensä 45 tuloverolain pykälään. Osa verotuista perustuu tuloverolain pykälää tarkempaan erittelyyn, kuten momenttiin tai momentin yksittäiseen kohtaan. Erityisesti tämä korostuu 92 §:ssä (verovapaat sosiaalietuudet), jossa on 25 voimassa olevaa kohtaa. Näistä yhdeksän on määritelty valtiovarainministeriön julkaisussa verotuiksi. Verotuiksi ei ole määritelty esimerkiksi hautausavustusta, äitiysavustusta, asevelvollisen päivärahaa ja sotilasavustusta sekä eräitä koulutukseen liittyviä etuuksia. Vastaavasti 80 §:ssä (verovapaat vakuutus- ja vahingonkorvaukset) on 10 kohtaa, joista vain yksi on määritelty verotueksi.

Vuosina 2006-2017 tehtiin yhteensä 229 sisällölliseksi arvioitua säännösmuutosta. Näistä 97 eli 42,4 prosenttia kohdistui pykäliin, jotka valtiovarainministeriö luokitteli julkaisussaan verotuiksi. Taulukossa 5 on esitetty useimmin muutetut pykälät ja muutuskerrat:

Lähes puolet muutoksista on kohdistunut verotukisäännöksiin

Pykälä	Muutoksia
125 § Työtulovähennys	12
127 a-c § Kotitalousvähennys	10
92 § Verovapaat sosiaalietuudet	7
101 § Kunnallisverotuksen eläketulovähennys	6
48 § Verovapaat luovutusvoitot	6
80 § Verovapaat vakuutus- ja vahingonkorvaukset	6
100 § Valtionverotuksen eläketulovähennys	5
20 § Tuloverosta vapaat yhteisöt	4
54 § Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksut	4
50 § Luovutustappio	3
64 § Luontoisetu	3
96 § Pakolliset vakuutusmaksut	3

Kuvio 5: Verotuihin liittyvät keskeiset säännösmuutokset

Useimmiten on muutettu työtulovähennystä, jota on muutettu vuosittain osana verotuksen keventämiseen tähtäviä veropoliittisia muutoksia. Muita määrällisesti olennaisia veropoliittisia muutoksia, jotka Verohallinto tekee tietojärjestelmiensä avulla, ovat kunnallisverotuksen eläketulovähennys ja

Vain viidennes verotukisäännöksistä on säilynyt muuttumattomana

valtionverotuksen eläketulovähennys. Kotitalousvähennykseen, sen perusteeseen tai tekemiseen liittyviä muutoksia on yhteensä kymmenen. Myös verovapaisiin sosiaalietuuksiin, verovapaisiin luovutusvoittoihin ja verovapaisiin vakuutus- ja vahingonkorvauksiin liittyviä säännöksiä on muutettu useasti. Vain yhdeksää pykälää (20 %) ei ole kertaakaan muutettu tarkastelukaudella.

Tarkastelukaudella uusia vähennyksiä ovat yrittäjävähennys (30a §), metsälahjavähennys (55a §), lahjoitusvähennys (57 §), luonnollisen henkilön lahjoitusvähennys (98a §) sekä lapsivähennys (126a §).

Sosiaalietuuksia myönnetään sekä veronalaisina että verovapaina tuloina. Kelan myöntämistä tuista 13 on veronalaisia ja 16 verovapaita. Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tuloverolain 29 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaisesti myös sosiaalietuudet ovat aina veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Verovapaista sosiaalietuuksista säädetään lausunnon mukaan tyhjentävästi tuloverolain 92 §:ssä. Lausunnon mukaan verovapaiksi sosiaalietuuksiksi on lähtökohtaisesti säädetty tiettyihin kustannuksiin liittyvät sosiaalietuudet, kuten esimerkiksi asumistuki. Lisäksi viimesijaisena toimeentuloturvana oleva toimeentulotuki on sen luonteensa vuoksi säädetty verovapaaksi tuloksi. Lausunnossa todetaan, että on kuitenkin huomattava, että erilaisten sosiaalietuuksien verokohteluun liittyy myös vahva poliittinen intressi ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin verotuksen periaatteet. Verohallinto toteaa puolestaan lausunnossaan, että käytännössä sosiaalietuuksia koskeva lainsäädäntö valmistellaan tai sitä muutetaan usein muussa ministeriössä kuin valtionvarainministeriössä ja tällöin saattaa jäädä samalla ottamatta kantaa verotuskysymyksiin, mikä aiheuttaa epäselvyyttä.

Tarkastelukaudella on säädetty useita uusia vähennyksiä

## 2.5 Verotukien poikkeuksellisuutta perustellaan vaihtelevasti

Tuloverolain muuttamiseen johtaneissa hallituksen esityksissä uusia verotukia on perusteltu vaihtelevalla tavalla. Seuraavassa käsitellään muutamia esimerkkejä.

Hallituksen esityksessä (HE 57/2007) ehdotettiin, että valtiolle, yliopistolle ja korkeakoululle tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen annettujen vähennyskelpoisten lahjoitusten yläraja korotettaisiin 25 000 eurosta 250 000 euroon. Esityksessä todettiin, että koska kyse on tuloverotuksessa poikkeuksellisesta verotuesta, tulisi tuen enimmäismäärän olla laissa tarkkaan säädetty.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettiin myös työasuntovähennyksen säätämistä. Siinä todettiin, että vieraalla paikkakunnalla työtä tekeväälle syntyy usein monenlaisia kustannuksia varsinkin silloin, jos työntekijä joutuu työn vuoksi hankkimaan asunnon vieraalta paikkakunnalta ja pitämään asuntoa myös aikaisemmalla paikkakunnallaan. Asumisesta johtuneet menot katsotaan hallituksen esityksen mukaan verotuksessa kuitenkin yleensä vähennyskeltottomiksi elantomenoiksi. Hallituksen esityksessä työasuntovähennys todetaan siten normaalista verotuksesta poikkeavaksi vähennykseksi.

Hallituksen esityksessä (HE 112/2008) ehdotettiin säädettäväksi uudesta määräaikaisesta luonnollisen henkilön lahjoitusvähennyksestä. Esityksessä todettiin, että kyse ei olisi verovelvollisen tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneiden menojen vähentämisestä, vaan erityisesti yliopistouudistukseen liittyvästä kannusteesta yliopistojen yksityisen rahoituksen lisäämiseksi.

Hallituksen esityksessä (HE 122/2014) ehdotettiin, että verotuksessa otettaisiin käyttöön lapsivähennys vuosina 2015–2017 pieni- ja keskituloisten lapsiperheiden tukemiseksi. Esityksessä todettiin myös, että vähennys olisi voimassa määräaikaisesti vuoden 2017 loppuun, jolloin se toimisi siirtymäajan kompensaattona lapsilisien leikkaukselle. Vähennystä ei kuitenkaan perusteltu poikkeuksellisenä. Hallinnolliset vaikutukset on kuitenkin kuvattu tarkasti.

Hallituksen esityksessä (HE 31/2015) puolestaan ehdotettiin, että omaisuuden luovutuksesta syntynyt tappio muutettaisiin vähennyskelpoiseksi pääomatuloista tietyin rajoituksin. Tämä toteutettaisiin muuttamalla tuloverolain 50 §:n 1. momenttia siten, että omaisuuden luovutuksesta syntynyt vähennyskelpoinen tappio voitaisiin tietyin edellytyksin vähentää myös muista verovuoden pääomatuloista. Luovutusvoittojen rajoitettu vähentäminen pääomatuloista luokitellaan verotueksi, mutta se ei käy ilmi esityksen perusteluista.

### Erityissäännökset eräille verovelvollisryhmille

Tuloverolaissa on myös yksittäisiä erityissäännöksiä eräille verovelvollisryhmille.

Hallituksen esityksessä (HE 112/2008) ehdotettiin tuloverolain 116 c §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että urheilijan välittömästi urheilemisesta saamista tuloista (urheilutulosta) voitaisiin siirtää verovapaasti urheilijarahastoon enintään 50 prosenttia urheilutulon bruttomäärästä laskettuna ja samalla enintään 100 000 euroa vuodessa. Tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan, että menestyvät, mutta vain verrattain lyhyen aikaa hyvin ansaitsevat urheilijat voisivat nykyistä paremmin varautua urheilu-uran jälkeiseen aikaan. Lisäksi esityksellä pyrittiin osaltaan tukemaan hyvin menestyvien urheilijoiden pysymistä Suomessa.

Tuloverolain 116 a §:n mukaan urheilijan verovuoden tulona ei pidetä sitä osaa hänen urheilutuloistaan, joka on 116 b ja 116 c §:ssä säädetyin edellytyksin maksettu valtiovarainministeriön nimeämän säätiön yhteydessä olevaan valtakunnalliseen valmennusrahaan tai urheilijarahastoon, joiden on kustakin urheilijasta vuosittain toimitettava verotusta varten tarpeelliset tiedot Verohallinnolle. Verohallinto määrittelee ohjeessaan muun muassa urheilusuorituksen ja urheilutulon veronalaisuuden. Verohallinnon ohjeessa ei oteta kantaa elektroniseen urheiluun, jota kuitenkin yleisesti pidetään voimakkaasti kasvavana alana. Urheilijan määrittelyn muutosta kuvaa esimerkiksi se, että puolustusvoimien urheilukouluun voivat hakea myös elektronista urheilua harrastavat. Erillisryhmän määrittelyä ja yleisestä periaatteesta poikkeavaa verokohtelua voidaan siten pitää ongelmallisena.

Toinen esimerkki erityisryhmää koskevasta säännöksestä on 94 §:n moottorisaha- ja metsurivähennys. Laissa todetaan muun muassa, että verovelvollisen, joka on käyttänyt moottorisahaa tai raivaussahaa puun kaadossa,

Erillisryhmän määrittely ja poikkeava verokohtelu ongelmallista



puutavaran valmistamisessa, metsänraivaustyössä tai muussa metsänraivaustyöhön verrattavassa työssä, tällaisesta työstä saaman palkkatulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneeksi menoksi katsotaan sahan käytöstä aiheutuneina kustannuksina 30 prosenttia tai verovelvollisen vaatimuksesta 40 prosenttia edellä tarkoitettun palkkatulon määrästä. Metsureita koskeva vähennys on otettu saman sisältöisenä jo useampaan tuloverotusta koskevaan lakiin. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan säännöstä voidaan nykyoloissa pitää varsin poikkeuksellisenä. Säännös on esimerkki tilanteesta, jossa osa verotuslainsäädännöstä säilyy alkuperäisessä muodossaan yhteiskunnallisista muutoksista huolimatta, vaikka tuloverolakia muutoin muutetaan jatkuvasti.

## 2.6 KHO:n ratkaisukäytäntö korostaa tuloverolain tulkinnanvaraisuutta

Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan ratkaisuselosteet periaatteellisesti merkittävimmistä päätöksistään. Vuosikirjaan valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Korkein hallinto-oikeus julkaisee sivustollaan vuosikirjapäätösten ohella lyhyitä ratkaisuselosteita joukosta muitakin päätöksiä näiden oikeudellisen merkityksen perusteella.

Tarkastuksessa tehtiin poiminta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä Finlexistä tehdyllä haulla ”henkilökohtaisen tulon verotus”. Päätöksiä oli julkaistu vuosina 2006-2017 yhteensä 108, joista 91 oli vuosikirjaratkaisuja ja 17 lyhyitä ratkaisuselosteita. Ratkaisuissa viitattiin yhteensä 189 tuloverolain pykälään.

Julkaistujen ratkaisujen suuri määrä korostaa osaltaan tuloverolain tulkinnanvaraisuutta. Joka toisessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on päättänyt eri lopputulokseen kuin muutoksenhaun alaisen päätöksen tehnyt hallinto-oikeus tai keskusverolautakunta. Lisäksi lähes joka neljännessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus ei ole ollut yksimielinen. Erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin päätyemisessä ei ole ollut pääosin ratkaisevaa asiaa saatu selvitys, vaan erilaiset tulkinnat tuloverolain käsitteistä, kuten perhe, vakituinen asunto, elantomeno tai hankintameno.

Kuviosta 6 käy ilmi, että päätökset ovat liittyneet erityisesti pääomatulojen veronalaisuuteen. Yli 80 prosenttia pääomatulon veronalaisuuteen liittyvistä päätöksistä koski luovutusvoittojen verotusta.



Kuvio 6: Henkilökohtaisen tulon verotukseen liittyvät asiakokonaisuudet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä

Luovutusvoittojen verotukseen liittyvissä päätöksissä korostuvat luovutusvoiton veronalaisuus (45 §), luovutusvoiton laskeminen (46 §), verovapaat luovutusvoitot (48 §) ja luovutustappio (50 §). Yksinomaan oman asunnon luovutusvoittoihin liittyen korkein hallinto-oikeus on julkaissut tarkastelukaudella 2006-2017 seitsemän vuosikirjaratkaisua.

Pääomatuloista tehtävissä vähennyksissä painottuvat erityisesti tulohankkimismenot (54 §). Muita keskeisiä muutoksenhaun kohteita ovat olleet korkomenot (58 §) ja metsävähennys (55 §).

Ansiotulojen veronalaisuuteen liittyvissä tapauksissa painottuvat ansiotulon määrittely (61 §), työsuhteeseen perustuva osakeanti (66 §), verovapaat matkakustannusten korvaukset (71 §) sekä työmatkaan liittyvä sääntely (72 §). Ansiotulosta tehtäviin vähennyksiin liittyvistä tapauksista on syytä mainita asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset (93 §) ja työasuntovähennys (95a §).

Kotitalousvähennys on ollut muutoksenhaun kohteena usein. Ongelmallisina kohtina voidaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella pitää seuraavia tilanteita: ulkomailla tehty työ (KHO 2016:60 ja KHO 2016:61), asunnon käyttö (KHO 2015:74), ennakkoperintärekisteröinti (KHO 2012:132), asunto-osakeyhtiön osakkaan oikeus kotitalousvähennykseen (KHO 2012:21 ja KHO 2008:87), työn osuuden määrittely (KHO 2009:73), perusparannustyö vs. uudisrakentaminen (KHO 2009:44), asunnon kunnossapitotyön sisältö (KHO 6.8.2008/1803) sekä hoiva- ja hoitotyö palveluasumisen yhteydessä (KHO 2006:67).





### 3 Ovatko säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia?

Verotuksen tehokas automatisointi edellyttää selkeää ja yksinkertaista verolainsäädäntöä. Toisaalta verolainsäädännön pitäisi olla täsmällistä, yksiselitteistä ja tarkkarajaista, mikä voi helposti johtaa monimutkaisiin säännöksiin.

Veropoliittisiin muutoksiin ja yksittäisiin säädösmuutoksiin on vuosina 2006-2017 usein sisällynyt uusia verovähennyksiä tai jo laissa säädettyjen verovähennysten laskentaperusteisiin liittyviä muutoksia. Toteutustapa vaikuttaa merkittävästi vähennyksistä syntyvän hallinnollisen työn määrään ja hallinnollisiin kustannuksiin. Toteutustapa vaikuttaa myös siihen, onko tehokas automatisointi mahdollista.

Verotuksen tehokas automatisointi edellyttää selkeää ja yksinkertaista verolainsäädäntöä

#### 3.1 Muutokset ovat harvoin tukeneet tehokasta automatisointia

Tuloverotus kytkeytyy perustuslaissa säädettyihin keskeisiin oikeusperiaatteisiin ja perusoikeuksiin, mutta toisaalta tuloverotusta pidetään hallinnollisena massamenettelynä, jossa tehdään suhteellisen lyhyen ajanjakson kuluessa erittäin suuri määrä veropäätöksiä.

Perustuslain 81 §:stä on johdettavissa keskeiset verolain täsmällisyyttä koskevat vaatimukset. Erityisen tulkinnallisissa tapauksissa joudutaan tasapainoilemaan laillisuusperiaatteen ja verojärjestelmän tehokkuuden välillä. Verolainsäädännön selkeys sen sijaan palvelee sekä laillisuus- että tehokkuusperiaatetta. Siten erityisesti kaikki verotuksiin liittyvät muutokset tulisi harkita ja perustella huolellisesti.

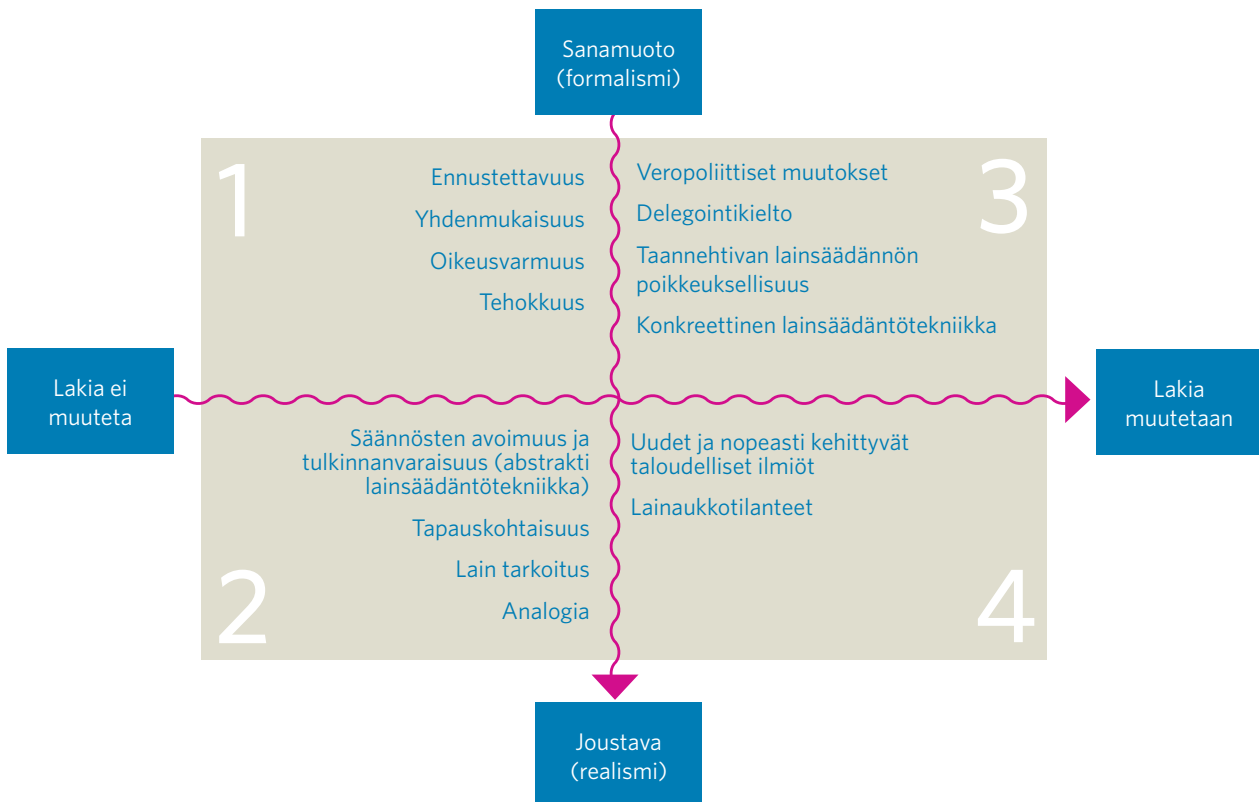
Verotuksessa joudutaan tasapainoilemaan laillisuus- ja tehokkuusperiaatteiden välillä

Riskinä voi pitää sitä, että automatisoidussa verotuksessa joudutaan käytännössä yksinkertaistamaan tulkintaa sellaisessa tilanteessa, joka ei välttämättä ole yksinkertainen tai yksiselitteinen. Riskinä voi pitää myös sitä, että tulkinnanvarainen säännös jää kokonaan automatisoidun käsittelyn ulkopuolelle.

Verohallinto toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että edellä esitettyyn sisältyy virheellisiä olettamia. Verohallinto korostaa, että verosäännösten tulkintaa ei yksinkertaisteta automaation ehdoilla eikä laillisuusperiaatteesta poiketa tehokkuuden vuoksi. Lausunnon mukaan käytännössä automaattinen verotus estyy, jos sääntely on niin tulkinnallista, että asian käsittely vaatii virkailijäkäsittelyä. Lausunnon mukaan edellä mainittua säännösten tulkinnallisuuden aiheuttamaa riskiä voidaan tunnistaa siinä, että sääntelyn monimutkaisuuden tai tulkinnallisuuden vuoksi asiakas ilmoittaisi asian väärin, eikä Verohallinto tunnistaisi väärin ilmoittamista, jolloin lopputulos jäisi virheelliseksi. Edelleen lausunnossa todetaan, että asiakkaan ilmoituksen perusteella tapahtuvassa verotuksessa Verohallinnon haasteena on tunnistaa manuaaliseen käsittelyyn tapaukset, joissa ilmoituksella annetut tiedot eivät ole oikeat.

Säädösmuutoksia voidaan tarkastella oheisen kuvion pohjalta. Kuviossa on erilaisista periaatteista tai elementeistä muodostettu tässä tarkastuksessa neljä kategoriata, jotka perustuvat kahteen muutossuuntaan:

1. muutetaan lakia tai laki säilyy muuttumattomana ja
2. tulkitaan säännöksiä lain sanamuodon mukaan tai joustavasti erilaisia tulkintamenetelmiä hyödyntäen.



Kuvio 7: Säädosmuutosten kategoriat

Kategoria yksi edustaa verotuksen ideaalitulannetta, jossa tuloverolaki säilyy muuttumattomana ja säännöksiä tulkitaan lain sanamuodon mukaan. Tällaisissa tilanteissa korostuvat verotuksen ennustettavuus, yhdenmukaisuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus.

Kategoria kaksi koskee tilanteita, joissa lakia ei muuteta, mutta säännösten tulkinta muuttuu joustavammaksi tai jo on sitä. Joissakin tapauksissa verotuskäytäntöön perustuva tulkinta on myöhemmin osoittautunut joustavammaksi kuin korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta. Tällöin tuloverolakia on muutettu vastaamaan verotuskäytäntöä. Tällaiset muutokset ovat liittyneet esimerkiksi työmatkan käsitteeseen, tavanomaiseen henkilökuntaetuun, työpanokseen perustuvaan osinkoon ja työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapauteen.

Varsinaiset muutokset sisältyvät kategorioihin kolme ja neljä, mutta niitä ei voida käytännössä täysin ymmärtää ilman kategorioita yksi ja kaksi. Joko muutosta edeltää vakiintunut verotuskäytäntö ja tulkinta (kategoria 1), sanamuodosta poikkeavan tulkinnan rajat ovat tulleet vastaan tai säännökset edellyttävät täsmentämistä (kategoria 2).

Kategorian kolme ensimmäiseen ryhmään voidaan lukea veropoliittiset muutokset, kuten verotuksen keventäminen sekä erilaiset verotuet. Muutokset ovat useimmiten harkinnanvaraisia. Samaan ryhmään voidaan sisällyttää muutokset, joissa tuloverotus on osa yhteiskuntapoliittista uudistusta, esimerkiksi opintolainavähennys osana opintotukijärjestelmän uudistusta.

Verotuksessa laki ja sen tulkinta jatkuvassa muutoksessa

Veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Tämän periaatteen toteutumisen edistämisenä voidaan pitää niitä muutoksia, joilla täsmennetään tai muutetaan yksittäiseen säännökseen liittyvää määrittelyä tai laskentaperustetta ja joka toisaalta voi selkeyttää verotusta, mutta toisaalta voi johtaa tapauskohtaiseen soveltamiseen. Esimerkkinä voidaan mainita pitkäkestoinen työskentely erityisellä työtekemisaikalla (1227/2005) ja kilometrikorvausten perusteiden muuttaminen (788/2012).

Veropäätösten ennustettavuuden katsotaan perustuvan yksiselitteiselle ja täsmälliselle mutta myös pysyvälle lainsäädännölle.<sup>5</sup> Veropäätösten ennustettavuuteen liittyy myös kysymys taannehtivan lainsäädännön sallittavuudesta. Taannehtivan lainsäädännön välttäminen johtaa helposti pitkiin siirtymäaikoihin ja verovelvollisten erilaiseen verokohteluun. Tähän säädösmuutosten ryhmään voidaan sijoittaa kaksi ajallisilta vaikutuksiltaan merkittävää muutosta. Vapaaehtoisesta yksilöllisestä eläkevakuutuksesta ja pitkäaikaissaastamisopimuksen maksujen vähennyskelpoisuutta on muutettu tarkastelukaudesta usein. Kyseessä on verotuki. Viimeisimmän muutoksen (150/2016) jälkeen maksun vähennyskelpoisuuden edellytyksenä oleva eläkeikä riippuu siitä, onko sopimus tehty ennen vai jälkeen 1.1.2013. Esimerkiksi ikäryhmässä 1957 tai ennen syntyneiden maksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksenä oleva eläkeikä on 63 vuotta, jos sopimus on tehty ennen 1.1.2013 ja 68 vuotta, jos sopimus on tehty 1.1.2013 tai sen jälkeen.

Toinen esimerkki ajallisista vaikutuksista on opintolainavähennys, jota muutettiin vuonna 2013. Lakimuutoksen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 105/2013) todettiin, että opintolainavähennyksen tavoitteena on ollut parantaa opintotuen riittävyyttä päätoimisen opiskelun aikana ja kannustaa opiskelijaa valmistumaan kohtuullisessa ajassa. Opintolainavähennystä arvioitiin opetus- ja kulttuuriministeriön perustamassa työryhmässä. Hallituksen esityksessä todettiin loppuraportin perusteella, että ”opintolainavähennyksellä ei ole saavutettu sille asetettuja tavoitteita. Opiskelijoiden nostamat opintolainat ovat kasvaneet vuodesta 2005, mutta opintolainavähennysjärjestelmän aikana opintolainaa käyttävien opiskelijoiden osuus ei ole kasvanut eivätkä opiskeluaikat ole lyhentyneet.”

Verotuksen kautta myönnettävä opintolainavähennys korvattiin opintolainahyvityksellä säätämällä siitä opintotukilaissa (1243/2013). Opintolainavähennykseen ei ole enää oikeutta 1.8.2014 tai sen jälkeen korkeakoulussa opiskelupaikan vastaanottaneilla verovelvollisilla. Opintolainavähennys myönnetään kuitenkin edelleen niille verovelvollisille, jotka ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan korkeakoulussa ja ilmoittautuneet ensimmäistä kertaa läsnä olevaksi 1.8.2005 ja 31.7.2014 välisenä aikana, ja jotka opintotukilain mukaan ovat oikeutettuja opintolainavähennykseen. Hallituksen esityksen mukaan ”opintolainavähennyksestä tehtävä mahdollinen alijäämyhyvitys huomioiden opintolainavähennyksen vaikutus verotuksessa päättyisi arviolta 2030-luvun puolivälissä.”

Tarkastuksen perusteella todetaan, että verotuksen tehokkuuden kannalta erityisen ongelmallisina voidaan pitää säädösmuutoksia, joihin sisältyy määräaikainen, osittainen tai väliaikainen muuttaminen tai muutokseen sisältyy pitkä siirtymäaika tai poikkeussäännöksiä. Verohallinto

Määräaikaiset, osittaiset tai väliaikaiset muutokset erityisen ongelmallisia

toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että se tunnistaa näihin rinnastuviksi haasteellisuutensa puolesta tilanteet, joissa viranomaiselle jää hyvin lyhyt aika lain toimeenpanoon tai tilanteet, joissa useita toisiinsa liitännäisiä muutoksia on tarpeen toteuttaa vaiheittain. Lausunnon mukaan erityisesti budjettilaeille on tyypillistä, että ne tulevat toimeenpantaviksi hyvin tiiviissä aikataulussa. Ilmoittamisvelvollisille on lausunnon mukaan haasteellista, jos samaa ilmoitettavaa asiaa koskeva sääntely muuttuu usein.

Kategoriaan neljä sisältyvät uusista ja nopeasti muuttuvista talouden ilmiöistä aiheutuvat muutokset. Esimerkkinä voidaan mainita työpanokseen perustuvan osingon sääntely. Verotusta ei tällaisissa tilanteissa välttämättä pyritä tietoisesti yksinkertaistamaan tai selkeyttämään, vaan mahdollinen selkeyttäminen tapahtuu yksittäistapauksissa reagoimalla toimintaympäristön muutokseen ja siinä yhteydessä mahdollisesti esille tulleeseen verotukselliseen ongelmaan. Kysymykseen voivat tulla ainakin reagointi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, verotuskäytäntöön tai EU-sääntelyn aiheuttamaan muutostarpeeseen.

## 3.2 Tehokas automatisointi on mahdollista vain tietyissä verovähennyksissä

Verovähennyksiä koskevat säännösmuutokset voidaan jakaa neljään luokkaan niiden aiheuttaman hallinnollisen työmäärän perusteella.

Tyypillisesti ansiotulon verotusta kevennetään muutoksilla, jotka voidaan toteuttaa Verohallinnon järjestelmässä. Tällaisia ovat esimerkiksi työtulovähennys tai kunnallisverotuksen perusvähennys.

Toisen luokan muodostavat vähennykset, jotka Verohallinto tekee suoraan toisen viranomaisen rekisteritietojen perusteella. Tällainen on esimerkiksi lapsivähennys vuosille 2015–2017.

Kolmanteen luokkaan voidaan sijoittaa vähennykset, jotka perustuvat sivullisen verotusmenettelylain nojalla Verohallinnolle toimittamiin tietoihin. Tällaisia ovat esimerkiksi opintolainavähennyksessä Kelan toimitamat tiedot. Nämä vähennykset ovat automatisoitavissa, mutta lisäävät silti hallinnollista työtä.

Neljänteen luokkaan voidaan sijoittaa vähennykset, jotka perustuvat verovelvollisen toimittamiin tietoihin ja Verohallinnon mahdollisiin lisäselvityspyyntöihin. Tällainen on esimerkiksi kotitalousvähennys. Nämä eivät siten ole tehokkaasti automatisoitavissa, ja ne lisäävät eniten hallinnollista työtä.

Verohallinto toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että edellä esitettyjä johtopäätöksiä tulisi tarkentaa. Verohallinnon näkemyksen mukaan se, että esimerkiksi kotitalousvähennyksestä koskevat tiedot saadaan verovelvolliselta itseltään, ei sinänsä ole este tehokkaalle automatisoinnille. Lausunnon mukaan varsinkin jatkossa entistä suurempi osa kotitalousvähennyksestä koskevista tiedoista saadaan kerättyä jo ennakoperintävaiheessa ja samat tiedot ovat tuloverotuksen käytössä. Edelleen lausunnon mukaan verovelvollisen itse ilmoittamat tiedot voivat toki olla useammin virheellisiä ja tällöin hallinnollista työtä aiheutuu lisäselvityspyynnöistä, joilla virhetilanteita selvitetään.

Tehokkaan automatisoinnin näkökulmasta verovähennykset voidaan jakaa neljään luokkaan



Tarkastuksen perusteella todetaan, että verovähennysten toteutustapa vaikuttaa keskeisesti veroratkaisujen tehokkuuteen.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallinnon automatisoituessa verovähennysten toteutustavat vaikuttavat yhä enemmän Verohallinnon mahdollisuuksiin niin tehostaa toimintaansa kuin samanaikaisesti edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta. Pahimmillaan yksittäiset verovähennykset aiheuttavat hallinnossa merkittäviä lisäkustannuksia.

Verohallinto toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallinnolliset lisäkustannukset ovat ongelma erityisesti tilanteissa, joissa vähennys kohdistetaan sellaiseen asiakasryhmään, joka ei ole Verohallinnon tietojärjestelmässä valmiiksi poimittavissa. Esimerkiksi perheen tai puolison käsite voi vaihdella eri tilanteissa ja eri verolakeja sovellettaessa. Lausunnon mukaan muutoksen toteutus- ja ylläpitokustannukset eivät aina ole suhteessa tavoiteltuun hyötyyn. Hallinnollisia vaikutuksia tulisi lausunnon mukaan arvioida suhteessa muutoksella tavoiteltuun hyötyyn jo hyvissä ajoin asian valmisteluvaiheessa. Verohallinto on lausunnon mukaan jo aiemminkin tuonut esille matkakustannusten vähentämiseen liittyvää työmäärää, jota vähentäisi vähennyksen yksinkertaistaminen ja kaavamaisistaminen. Verohallinnon lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan myös ne muutokset, jotka pitkällä aikavälillä tukevat automaatiota, voivat olla toimeenpanovaiheessa raskaita ja lisätä hallinnollisia kustannuksia siirtymävaiheessa olennaisesti. Toimeenpanovaiheessa työmäärä muodostuu lausunnon mukaan muun muassa toteutuksesta tietojärjestelmiin, työmenettelyohjeista, virkailijakoulutuksesta ja asiakasohjauksesta. Taulukkomuutokset ja viranpuolesta tehtävien vähennysten muutokset ovat lausunnon mukaan tehokkaasti toimeenpantavissa.

Kun harkitaan sellaisten verovähennysten käyttöönottoa tai käytön jatkamista, jotka perustuvat verovelvollisen toimittamiin tietoihin ja jotka eivät ole tehokkaasti automatisoitavissa ja valvottavissa, tulisi verotuksen tehokkuuden olla yksi keskeinen näkökulma veroratkaisua tehtäessä.

Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä vaikiintuneesti selvitetään mahdollisuudet sääntelyn tehokkaaseen soveltamiseen ja valvonnan automatisoimiseen. Valmistelun yhteydessä arvioidaan myös ehdotettavien muutosten hallinnolliset vaikutukset.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan myös, että tuloverotus on kiinteä osa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa, jolloin veroratkaisuihin vaikuttavat myös monet muut tavoitteet ja tekijät. Verojärjestelmän näkökulmasta esimerkiksi erilaiset verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja ovat haastavia verotuksen automaatioasteen nostamista koskevan tavoitteen kannalta. Lausunnon mukaan verotuet ovat tyypillisesti ongelmallisia myös sen vuoksi, että verojärjestelmän kautta tukea on vaikea kohdistaa täsmällisesti tuen tarvitsijoille. Tällöin verotuki ulottuu tuen tarvitsijoita laajemmalle joukolle, mikä nostaa tuen kustannuksia. Lausunnossa todetaan myös, että verotukien käyttöön on osaltaan todennäköisesti vaikuttanut se, ettei verotuilla ole suoria tukia vastaavaa kehysrajoitetta.

### 3.3 Säädösmuutosten hallinnollisia vaikutuksia on kuvattu vaihtelevasti

Tuloverolain muuttamiseen johtaneissa hallituksen esityksissä on vaihtelevalla tavalla kuvattu muutosten hallinnollisia vaikutuksia. Joissakin esityksissä kuvauksia ei juuri ole tai ne ovat yleisluonteisia. Parhaimmillaan vaikutukset on arvioitu yksityiskohtaisesti ja systemaattisesti. Seuraavassa on käsitelty muutamia esimerkkejä, joissa on tuotu esille muutosten vaikutuksia hallinnolliseen työhön ja automatisoinnin edellytyksiin.

Hallituksen esityksessä vuoden 2008 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi (HE 57/2007) todetaan, että ”Verohallinto ei saisi työasuntovähennyksen myöntämiseksi tarvittavia tietoja sivullisilta tiedonantovelvollisilta, joten verovelvollisen olisi itse vaadittava vähennystä veroilmoituksella ja esitettävä vähennyksen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Verohallinnon olisi käytävä vähennysvaatimukset manuaalisesti läpi ja pyydettävä tarvittaessa lisäselvityksiä. Vähennysvaatimusten läpikäynti lisäisi verohallinnon työtä. Lisäksi verohallinnon olisi luotava vähennykseen liittyvät tietojärjestelmät ja lomakkeet.”

Hallituksen esityksessä vuoden 2009 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi (HE 112/2008) ehdotettiin, että asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysoikeuteen liittyvää 500 euron omavastuuosuutta korotettaisiin 600 euroon. Esityksessä kiinnitettiin huomiota muutoksesta saatavaan verohyötyyn suhteessa hallinnollisiin kustannuksiin: ”Ellei lippujen hintojen noustessa omavastuurajaa koroteta, matkakuluvähennys ulottuu alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti myös hyvin lyhyille asunnon ja työpaikan välisille matkoille. Tällöin tulee myös runsaasti vähennyksiä, jotka vain hieman ylittävät omavastuurajan. Vähennyksestä saatava hyöty jää tällöin erittäin pieneksi, mutta hallinnollinen työ lisääntyy huomattavasti.”

Hallituksen esityksessä vuoden 2015 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 122/2014) ehdotettiin otettavaksi käyttöön lapsivähennys. Esityksen mukaan vähennys olisi voimassa määräaikaikaisesti vuoden 2017 loppuun, jolloin se toimisi siirtymäajan kompensaatona lapsilisien leikkaukselle. Esityksen mukaan ”Lapsivähennyksen käyttöönotto edellyttäisi merkittäviä muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin ja lisäisi hallinnollista työtä. Uuden vähennyksen käyttöönotosta on arvioitu syntyvän noin 2,5 miljoonan euron tietojärjestelmäkustannukset. Vähennyksen ylläpitomenoiksi on arvioitu vuodelle 2015 neljä henkilötyövuotta eli 270 000 euroa ja vuodesta 2016 alkaen 3 henkilötyövuotta eli 215 000 euroa vuodessa.”

Hallituksen esityksessä eräiksi metsäverotusta koskeviksi muutoksiksi (HE 206/2008) hallinnollisia vaikutuksia arvioitiin poikkeuksellisen tiukasti. Esitettyjen muutosten oletettiin vaikeuttavan osaltaan Verohallinnon tuotavuuskehityksen toteuttamista. Esitetty muutos oli jo lähtökohtaisesti ongelmallinen siksi, että kyse oli määräaikaikaisesta ja osittaisesta verovapaudesta. Esityksestä käy myös ilmi, miten erilaisia hallinnolliset lisäkustannukset voivat olla: ”Esityksessä ehdotettujen puun myyntituloa koskevien määräaikaisten veronhuojennusten käyttöönotosta sekä metsävähennyksen uudistamisesta aiheutuisi merkittäviä lisätöitä ja hallinnollisia kustannuksia Verohallinnolle. Lisätöitä aiheutuisi ylimääräisistä verotuksen asiakaskohtaisista

Parhaimmillaan muutosten hallinnolliset vaikutukset arvioidaan yksityiskohtaisesti ja systemaattisesti

oikaisutarpeista, lisääntyvästä asiakaspalvelutarpeesta ja neuvonnasta, tietojärjestelmiin tarvittavista muutoksista sekä puun myyntituloon kohdistuvien menojen vähennysrajoitusten perusvalvonnasta. Esitetyt muutokset vaikeuttanevat myös osaltaan Verohallinnon tuottavuuskehityksen toteuttamista. Tarvittavat lisätyöt pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan toteuttamaan nykyisillä resursseilla.” Samankaltaisia asioita kuvattiin hallituksen esityksessä (HE 158/2016) metsälahjavähennykseksi.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka säädöksen muutoshetkellä lisätehtävät voitaisiin hoitaa olemassa olevilla resursseilla, vaikeutuvat hallinnolliset säästöt pidemmällä aikavälillä, mikäli poikkeuksista ja muutoksista aiheutuvia tehtäviä on paljon.



Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

## Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko tuloverolain muutoksia valmisteltaessa kiinnitetty huomiota verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen ja ovatko tuloverolain säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja siten Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä hallintolain 1 §:ssä säädetyllä tavalla?

Tarkastuksen tavoitteena on saada tuloverolain säädösmuutokset läpinäkyviksi siten, että verotuksen perustana olevia tuloja ja vähennyksiä koskevia tietoja voidaan arvioida systemaattisesti verotuksen automatisoinnin näkökulmasta. Tavoitteena oli myös arvioida tuloverolain muutosten selkeyttä ja läpinäkyvyyttä valtion talousarvion näkökulmasta.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui tuloverolain muutoksiin, jotka ovat tulleet voimaan 2006-2017. Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä ja Verohallinnolta.

Lausunnot on otettu huomioon kertomuksen laadinnassa, ja ne ovat kokonaisuutena Valtiontalouden tarkastusviraston verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi/julkaisut](http://www.vtv.fi/julkaisut).

### Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko tuloverolakia muutettaessa kiinnitetty huomiota verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen?
  
2. Ovatko tuloverolain säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja siten Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä hallintolain 1 §:ssä säädetyllä tavalla?

### Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

#### Kriteerit:

Onko verolainsäädäntöä muutettaessa pyritty noudattamaan yleisiä verotusperiaatteita?  
 Ovatko muutokset johdonmukaisia?  
 Ovatko muutokset lisänneet tuloverolain tulkinnanvaraisuutta?  
 Ovatko muutokset selkeitä ja läpinäkyviä valtion talousarvion näkökulmasta?

#### Aineistot:

Tuloverolain muuttamiseen johtaneet hallituksen esitykset 2006-2017  
 Valtion talousarvioesitykset  
 Valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset 2006-2017 (syksy)  
 KHO:n päätökset vuosina 2006-2017 liittyen henkilökohtaisen tulon verotukseen

#### Analyysimenetelmät:

Asiakirja-aineiston laadullinen ja määrällinen sisällönanalyysi (teemoittelu, luokittelu ja tyypittely)

#### Kriteerit:

Voidaanko muutokset verotukseen toteuttaa kaavamaisesti verotusjärjestelmiin tehtävillä muutoksilla?  
 Voidaanko muutostilanteissa hyödyntää sivullisen tiedonantovelvoitetta?  
 Onko tiedot mahdollista saada vain verovelvollisen ilmoittamina?  
 Onko säännösmuutosten yhteydessä arvioitu muutoksia verotuksen automatisoinnin näkökulmasta?  
 Ovatko muutokset lisänneet tuloverolain tulkinnanvaraisuutta heikentäen automatisoinnin edellytyksiä?

#### Aineistot:

Tuloverolain muuttamiseen johtaneet hallituksen esitykset 2006-2017

#### Analyysimenetelmät:

Asiakirja-aineiston laadullinen ja määrällinen sisällönanalyysi (teemoittelu, luokittelu ja tyypittely)

### Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus on toteutettu tammi-kesäkuun 2018 välisenä aikana.

### Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen. Tarkastusta ohjasi tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoksi.





- 1 Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. Sanoma Pro Oy 2011, s. 99
- 2 Äimä, Kristiina: Veroprosessioikeus. Sanoma Pro Oy 2011, s. 100
- 3 Ks. verotuista Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportti 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Valmisteluraportit 5/2010, toim. Outi Kröger - Timo Rauhanen.
- 4 Verotuet 2016-2018e, Valtionvarainministeriön julkaisu 19.9.2017.
- 5 Soikkeli, Lauri: Luottamuksensuoja verotuksessa - soveltaminen oikeudenkäytön valossa. WSOY Lakitieto 2004, s. 173.





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-439-2 (PDF)