



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **Verolainsäädännön selkeys**

**Tuloverolain muutokset 2006-2017**

**(18/2018)**

**113/52/2017**

Verohallinto, 30.8.2018

Valtiovarainministeriö, 31.8.2018

Verohallinto  
Esikunta- ja oikeusyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**LAUSUNTO**

30.8.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
tilintarkastus@vtv.fi

Viite / Diaarinumero  
A71/00 00 01/2018  
VTV 113/52/2017

**Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Verolainsäädännön selkeys - tuloverolain muutokset 2006 - 2017**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa luonnoksesta tarkastuskertomukseksi.

Tarkastuskertomusluonnos "Verolainsäädännön selkeys - tuloverolain muutokset 2006 - 2017" pohjautuu laillisuus- ja asianmukaisuustarkastukseen, jossa selvitetiin, onko tuloverolain muutosten valmistelussa kiinnitetty huomiota verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen ja ovatko tuloverolain säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä.

Verohallinto lausuu tarkastuskertomusluonnoksen johdosta seuraavaa:

Verohallinto yhtyy tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin. Esi-  
tetyt kannanotot soveltuvat yleisemminkin verolainsäädännön muutoksiin, koska  
korkeaa automaatiotasoa tavoitellaan yleisesti myös muussa verotuksessa kuin tä-  
män tarkastuksen kohteena olleessa henkilöasiakkaiden tuloverotuksessa. Kan-  
nanotot ovat suurelta osin yhteneviä Verohallinnon hallituksen esitysluonnoksiin  
antamissa lausunnoissa esille tuotujen seikkojen kanssa. Verohallinto on lausun-  
noissaan korostanut esimerkiksi säännösten selkeyttä, automatisoinnin edellytyk-  
siä ja hallinnollisten lisäkustannusten välttämistä esimerkiksi yksittäisten verovä-  
hennysten osalta.

Tarkastuskertomuksen havainnoissa on hyvin tiivistetty säädösmuutosten haas-  
teita ja todettu "verotuksen tehokkuuden kannalta erityisen ongelmallisina voidaan  
pitää säädösmuutoksia, joihin sisältyy määräaikainen, osittainen tai väliaikainen  
muuttaminen tai muutokseen sisältyy pitkä siirtymäkausi tai poikkeussäännöksiä."  
Verohallinto 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. Erityisesti  
budjettilaeille on tyyppillistä, että ne tulevat toimeenpantaviksi hyvin tiiviissä aikatau-  
lussa. Ilmoittamisvelvollisille haasteellista on, jos samaa ilmoitettavaa asiaa kos-  
keva sääntely muuttuu usein.

Tarkastusviraston kannanotoissa on tuotu esille, että "verovähennysten toteutusta-  
valla on keskeinen merkitys arvioitaessa veroratkaisuja tehokkuusnäkökulmasta."

ja "Pahimmillaan yksittäiset verovähennykset voivat johtaa merkittäviin hallinnollisiin lisäkustannuksiin." Verohallinnon näkemyksen mukaan 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. Muutoksen toteutus- ja ylläpitokustannukset eivät aina ole suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin. Hallinnollisia vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa muutoksella tavoiteltuun hyötyyn jo hyvissä ajoin asian valmisteluvaiheessa. Verohallinto on jo aiemminkin tuonut esille matkakustannusten vähentämiseen liittyvää työmäärää, jota vähentäisi vähennyksen yksinkertaistaminen ja kaavamaisuus. Verohallinnon näkemyksen mukaan myös ne muutokset, jotka pitkällä aikavälillä tukevat automaatiota, voivat olla toimeenpanovaiheessa raskaita ja lisätä hallinnollisia kustannuksia siirtymävaiheessa olennaisesti. Toimeenpanovaiheessa työmäärä muodostuu mm. toteutuksesta tietojärjestelmiin, työmenettelyohjeista, virkailijakoulutuksesta ja asiakasohjauksesta. Toisaalta taulukkomuutokset ja viranpuolesta tehtävien laskennallisten vähennysten muutokset ovat tehokkaasti toimeenpantavissa.

Suosituksissa on tuotu esille, että "Valtiovarainministeriön tulisi luoda selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle, jotta tuloverotus niiden osalta yhdenmukaistuisi ja lainvalmistelu selkeytyisi." Tavoite on kannatettava. Käytännössä sosiaalietuuksia koskeva lainsäädäntö valmistellaan tai sitä muutetaan usein muussa ministeriössä kuin valtiovarainministeriössä ja tällöin saattaa jäädä samalla ottamatta kantaa verotuskysymyksiin, mikä aiheuttaa epäselvyyttä.

Kertomuksen sivulla 12 (kolmannessa kappaleessa) on tuloverotuksen normijärjestelmään kuuluvana mainittu 'laskennallinen asuntotulo', jota nykyllä lainsäädäntö ei tunne. Laki asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa kumottiin vuonna 1992 (656/1992).

Kertomuksen sivulla 16 on todettu "Tuloverolain tulkinnanvaraisuutta korostaa se, että joka toisessa tapauksessa KHO on päätenyt eri lopputulokseen kuin muutoksenhaun alaisen päätöksen tehnyt hallinto-oikeus tai keskusverolautakunta. Lisäksi lähes joka neljässä ratkaisussa KHO ei ole ollut yksimielinen." Joka toisella tapauksella viitattaneen tässä niihin tapauksiin, joissa KHO on antanut ratkaisun. Verohallinto katsoo, että tämän lukumäärän perusteella ei tulisi tehdä johtopäätöstä tulkinnanvaraisuudesta, vaan huomioon olisi otettava myös tapaukset, joihin KHO ei anna valituslupaa. Äänestysratkaisuiden osalta tarkastelussa merkittävää on päätöksen lopputulos, ei niinkään se, että kyseessä on äänestysratkaisu.

Verohallinto katsoo, että tarkastuskertomuksen sivulla 17 on virheellinen oletama, jonka mukaan "Riskinä voidaan pitää sitä, että automatisoidussa verotuksessa joudutaan käytännössä yksinkertaistamaan tulkintaa tilanteessa, joka ei välttämättä ole yksinkertainen tai yksiselitteinen." ja jäljempänä samalla sivulla "Erityisen tulkinnallisissa verotukseen liittyvissä tapauksissa joudutaan tasapainoilemaan laillisuusperiaatteen ja verojärjestelmän tehokkuuden välillä.". Verohallinto korostaa, että verosäännösten tulkintaa ei yksinkertaisteta automaation ehdoilla, eikä laillisuusperiaatteesta poiketa tehokkuuden vuoksi. Käytännössä automaattinen verotus estyy, jos sääntely on niin tulkinnallista, että asian käsittely vaatii virkailijakäsittelyä. 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. Asiakkaan ilmoituksen perusteella tapahtuvassa verotuksessa Verohallinnon haasteena on tunnistaa manuaaliseen käsittelyyn tapaukset, joissa ilmoituksella annetut tiedot eivät ole oikeat.

Tarkastuskertomuksen sivulla 18 toisessa kappaleessa on todettu "Joissakin tapauksissa verotuskäytäntöön perustuva tulkinta on myöhemmin osoittautunut joustavammaksi kuin KHO:n tulkinta, jolloin tuloverolakia on muutettu vastaamaan verotuskäytäntöä." Verohallinto ei tunnista, mihin lakimuutoksiin lainaus viittaa. Lainausta seuraavan lauseen esimerkeissä on Verohallinnon näkemyksen mukaan kyse muunlaisista tapauksista.

Tarkastuskertomuksen sivun 19 kolmannen kappaleen lopussa mainittua opintolainavähennystä vastaava pitkä vaikutusaika on ns. bisnesenkelivähennyksellä. [Laki sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013—2015 (993/2012) ja asiaa koskeva Verohallinnon ohje Sijoitustoiminnan määräaikainen veronhuojennus (A48/200/2013)]

Tarkastuskertomuksen sivulla 20 on viidennessä kappaleessa ns. neljännen luokan osalta tehty johtopäätöksiä, joita tulisi tarkentaa. Verohallinnon näkemyksen mukaan se, että esimerkiksi kotitalousvähennystä koskevat tiedot saadaan verovelvolliselta itseltään, ei sinänsä ole este tehokkaalle automatisoinnille. Varsinkin jatkossa entistä suurempi osa kotitalousvähennystä koskevista tiedoista saadaan kerättyä jo ennakkoperintävaiheessa ja samat tiedot ovat tuloverotuksen käytössä. Verovelvollisen itse ilmoittamat tiedot voivat toki useammin olla virheellisiä ja tällöin hallinnollista työtä aiheutuu lisäselvityspyynnöistä, joilla virhetilanteita selvitetään.

Verohallinto toteaa lisäksi, että verosäännösten selkeys korostuu myös arvioitaessa säännöksiä verovelvollisten näkökulmasta. Selkeät säännökset vähentävät asiakkaalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, helpottavat oikein toimimista verotuksellisten velvoitteiden hoitamisessa ja samalla lisäävät veronmaksuymonteisyyttä. Nämä seikat mahdollistavat verotuksen automaatioasteen nostamista ja vähentävät asiointitarvetta.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija

Mia Keskinen



31.8.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
tilintarkastus@vtv.fi

Tarkastuskertomusluonnos Verolainsäädännön selkeys – tuloverolain muutokset 2006 – 2017, Dnro 113/52/2017

**Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Verolainsäädännön selkeys – tuloverolain muutokset 2006-2017**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta tarkastuskertomukseksi Verolainsäädännön selkeys – tuloverolain muutokset 2006-2017. Lausuntopyyntönsä tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla valtiovarainministeriön näkemys tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Tarkastuskertomusluonnoksen perusteella 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 verotuksen tehokkuusperiaatteen mukaisesti säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen ja ovatko tuloverolain säädösmuutokset tukeneet verotuksen automatisointia ja Verohallinnon tuloksellisuuden edistämistä.

Tarkastuskertomusluonnoksessa tarkastuksen perusteella suositellaan seuraavaa:

- Tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi aina ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Erityisesti tilanteessa, jossa harkitaan sellaisten verovähennysten käyttöönottoa tai käytön jatkamista, jotka perustuvat verovelvollisen toimittamiin tietoihin ja jotka eivät ole tehokkaasti automatisoitavissa ja valvottavissa, tulisi verotuksen tehokkuuden olla aina yksi keskeinen näkökulma veroratkaisua tehtäessä.
- Talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä verotuet tulisi perustella nykyistä systemaattisemmin ja mahdollisuuksien mukaan tulisi myös esittää vaihtoehtoisen suoran tuen arvioidut hallinnolliset vaikutukset.
- Valtiovarainministeriön tulisi luoda selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle, jotta tuloverotus niiden osalta yhdenmukaistuisi ja lainvalmistelu selkeytyisi.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastuskertomuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi aina ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Verotuksen tehokkuuden tulisi olla muiden tavoitteiden ohella keskeisessä asemassa veroratkaisuja tehtäessä. Tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä vakiintuneesti selvitetään mahdollisuudet sääntelyn tehokkaaseen soveltamiseen ja valvonnan automatisoimiseen. Valmistelun yhteydessä arvioidaan myös ehdotettavien muutosten hallinnolliset vaikutukset.

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. Verotuet ovat tyypillisesti ongelmallisia myös sen vuoksi, että verojärjestelmän kautta tukea on vaikea kohdistaa täsmällisesti tuen tarvisijoille. Tällöin verotuki ulottuu tuen tarvisijoita laajemmalle joukolle, mikä nostaa tuen kustannuksia. Verotukien käyttöön on osaltaan todennäköisesti vaikuttanut se, ettei verotuilla ole suoria tukia vastaavaa kehysrajoitetta.

Tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsitteeseen. Tuloverolain 29 §:n mukaan veronalaista tuloa ovat verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot, jollei niitä ole erikseen säädetty verovapaaksi. Myös sosiaalietuudet ovat tämän pääsäännön mukaisesti aina veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaaksi. Verovapaista sosiaalietuuksista säädetään tyhjentävästi tuloverolain 92 §:ssä. Verovapaiksi sosiaalietuuksiksi on lähtökohtaisesti säädetty tiettyihin kustannuksiin liittyvät sosiaalietuudet, kuten esimerkiksi asumistuki. Lisäksi viimesijaisena toimeentulonturvana oleva toimeentulotuki on sen luonteensa vuoksi säädetty verovapaaksi tuloksi. On kuitenkin huomattava, että erilaisten sosiaalietuuksien verokohteluun liittyy myös vahva poliittinen intressi ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin verotuksen periaatteet.

Osastopäällikkö,  
ylijohtaja

Neuvotteleva virkamies



Terhi Järvikare



Timo Anhala