



Laillisuustarkastus

Tarkastuskertomus 18/2018 Verolainsäädännön selkeys – tuloverolain muutokset 2006-2017

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

Valtiovarainministeriö 31.8.2018

Verohallinto 30.8.2018

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Verohallinto yhtyy tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin. Valtiovarainministeriö lausuu kertomusluonnoksessa esitetyistä suosituksista, joita oli kolme. Valtiovarainministeriö yhtyy kertomusluonnoksessa esitettyyn suositukseen, jonka mukaan tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi aina ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että 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 lausunnon mukaan myös ehdotettavien muutosten hallinnolliset vaikutukset.

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitettiin suositus, että talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä verotuet tulisi perustella nykyistä systemaattisemmin ja mahdollisuuksien mukaan tulisi myös esittää vaihtoehtoisen suoran tuen arvioidut hallinnolliset vaikutukset. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnoissaan, 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 tarvisijoille. Tällöin verotuki ulottuu tuen tarvisijoita laajemmalle joukolle, mikä nostaa tuen kustannuksia. Lausunnoissa todetaan myös, että verotukien käyttöön on osaltaan todennäköisesti vaikuttanut se, ettei verotuilla ole suoria tukia vastaavaa kehysrajoitetta. Valtiovarainministeriön näkemys on lisätty tarkastuskertomukseen luvun 3.2 loppuun (Tehokas automatisointi on mahdollista vain tietyissä verovähennyksissä).

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitettiin myös suositus, että valtiovarainministeriön tulisi luoda selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle, jotta tuloverotus niiden osalta yhdenmukaistuisi ja lainvalmistelu selkeytyisi. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että tuloverolain 29 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaisesti myös sosiaalietuudet ovat aina veronlaisia, 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 viimeisijaisena toimeentuloturvana oleva toimeentulotuki on sen luonteensa vuoksi säädetty verovapaaksi tuloksi. Lausunnossa todetaan, että on kuitenkin huomattava, että erilaisten sosiaalietuuksien verokohdelteluun liittyy myös vahva poliittinen intressi ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin verotuksen periaatteet. Verohallinto pitää lausunnossaan suositusta kannatettavana ja toteaa, 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. Lausunnonantajien näkemykset on lisätty tarkastuskertomukseen luvun 2.4 loppuun (Verotuet lisäävät säädösten monimutkaisuutta).

Verohallinto on ottanut lausunnossaan kantaa myös tarkastuskertomusluonnoksen yksittäisiin kohtiin. Verohallinto toteaa, että havainnoissa on hyvin tiivistetty säädösmuutosten haasteita 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 toteaa lausunnossaan, 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 tiivissä aikataulussa. Ilmoittamisvelvollisille on lausunnon mukaan haasteellista, jos samaa ilmoitettavaa asiaa koskeva sääntely muuttuu usein. Verohallinnon näkemys on lisätty tarkastuskertomuksen lukuun 3.1 (Muutokset ovat harvoin tukeneet tehokasta automatisointia).

Tarkastusviraston kannanotoista ”verovähennysten toteutustavalla on keskeinen merkitys arvioitaessa veroratkaisuja tehokkuusnäkökulmasta” ja ”pahimmillaan yksittäiset verovähennykset voivat johtaa merkittäviin hallinnollisiin lisäkustannuksiin” Verohallinto on lausunnossaan todennus seuraavaa: 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 kaavamaistaminen. 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. Verohallinnon näkemys on lisätty tarkastuskertomuksen lukuun 3.2 (Tehokas automatisointi on mahdollista vain tietyissä verovähennyksissä).

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että tarkastuskertomusluonnoksessa tuloverotuksen normijärjestelmään kuuluvana on mainittu ”laskennallinen asuntotulo”, jota nykylainsäädäntö ei tunne. Lausunnon mukaan laki asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa kumottiin vuonna 1992 (656/1992). Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että ”tässä tarkastuksessa kiinnitetään huomiota verotukseen tuloverolain ja valtion talousarvion näkökulmasta, ei niiden laskentaan tai määrittelyyn”. Esitettäessä vuoden 2018 talousarvioon sisältyvien verotukien kokonaismääriä on siten käytetty valtiovarainministeriön esittämiä määriä ja luokituksia. Valtiovarainministeriön esittämissä tiedoissa laskennallisen asuntotulon

verovapaudesta muodostuva verotuki on esitetty suluissa ja siitä voi päätellä, että se on laskennallinen eikä todellinen. Verotukien esittämistapaa ei tarkastuskertomukseen näin ollen muutettu.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että ”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. Verohallinto toteaa lausunnossaan, että joka toisella tapauksella viitattaneen niihin tapauksiin, joissa KHO on antanut ratkaisun. Lausunnon mukaan Verohallinto katsoo, että tämän lukumäärän perusteella ei tulisi tehdä johtopäätöstä tulkinnanvaraisuudesta, vaan huomioon olisi otettava myös tapaukset, joihin KHO ei anna valituslupaa. Lausunnon mukaan äänestysratkaisuiden osalta tarkastelussa merkittävää on päätöksen lopputulos, ei niinkään se, että kyseessä on äänestysratkaisu. Tarkastusaineistona oli korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemat vuosikirjaratkaisut ja lyhyet ratkaisuselosteet, joita Finlexistä haulla ”henkilökohtaisen tulon verotus” oli yhteensä 108. Korkeimman hallinto-oikeuden verkkosivuilla todetaan, että 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. Kannanotto muotoiltiin lopulliseen tarkastuskertomukseen seuraavanlaisesti: ”Julkaistujen ratkaisujen suuri määrä korostaa osaltaan tuloverolain tulkinnanvaraisuutta. Joka toisessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus on päätenyt eri lopputulokseen kuin muutoksenhaun alaisen päätöksen tehnyt hallinto-oikeus tai keskusverolautakunta. Lisäksi lähes joka neljässä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus ei ole ollut yksimielinen. Erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin päätyemisessä ei ole ollut pääosin ratkaisevaa asiassa saatu selvitys, vaan erilaiset tulkinat tuloverolain käsitteistä, kuten perhe, vakituinen asunto, elantomeno tai hankintameno.”

Verohallinto katsoo lausunnossaan, että tarkastuskertomusluonnokseen sisältyy virheellinen oletama, jonka mukaan ”Riskinä voidaan pitää sitä, että automatisoidussa verotuksessa joudutaan käytännössä yksinkertaistamaan tulkintaa tilanteessa, joka ei välttämättä ole yksinkertainen tai yksiselitteinen” ja ”Erityisen tulkinnallisissa verotukseen liittyvissä tapauksissa joudutaan tasapainoilemaan laillisuusperiaatteen ja verojärjestelmän tehokkuuden välillä”. Verohallinto korostaa lausunnossaan, että verosääntösten 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 sääntösten 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. Verohallinnon näkemys lisättiin tarkastuskertomuksen lukuun 3.1 (Muutokset ovat harvoin tukeneet tehokasta automatisointia), mutta tarkastusvirasto katsoi, ettei sillä ole syytä muuttaa omaa kantaansa.

Verohallinto viittaa tarkastuskertomusluonnoksessa olevaan kohtaan, jossa todetaan, että ”Joissakin tapauksissa verotuskäytäntöön perustuva tulkinta on myöhemmin osoittautunut joustavammaksi kuin KHO:n tulkinta, jolloin tuloverolakia on muutettu vastaamaan verotuskäytäntöä.” Verohallinto toteaa lausunnossaan, että se ei tunnista, mihin lakimuutoksiin lainaus viittaa. Lausunnon mukaan seuraavan lauseen esimerkeissä on Verohallinnon näkemysten mukaan kyse muunlaisista tapauksista. Lausunnossa viitataan tarkastuskertomusluonnoksen kohtaan, jossa todetaan, että ”Tällaiset muutokset ovat liittyneet esimerkiksi työmatkan käsitteeseen, tavanomaiseen henkilökuntaetuun, työpanokseen perustuvaan osinkoon ja työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapauteen.” Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetty havainto perustuu oheisten hallituksen esitysten perusteluihin: Hallituksen esitys vuoden 2009 tuloveroasteikkolaiksi ja eräksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi (HE 112/2008), työmatka ja tavanomainen henkilökuntaetu, hallituksen esitys työpanokseen perustuvan osingon vero-

tuksesta (HE 47/2009), työpanokseen perustuva osinko sekä hallituksen esitys laeiksi vuoden 2018 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta (HE 107/2017), työnantajan tarjoaman koulutuksen verovapaus.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että tarkastuskertomusluonnoksessa mainittua opintolainavähennystä vastaava pitkä vaikutusaika on niin sanotulla bisnesenkelivähennyksellä. (Laki sijoitustoiminnan verohuojennuksesta verovuosina 2013-2015 (993/2012) ja asiaa koskeva Verohallinnon ohje ”Sijoitustoiminnan määräaikainen verohuojennus” (A48/200/2013)) Vähennys ei liity tuloverotukseen, mutta täydentää tarkastuskertomuksen havaintoja.

Verohallinto esittää lausunnossaan, että tarkastuskertomusluonnoksessa on esitetty eräitä johtopäätöksiä, joita tulisi tarkentaa. Verohallinnon näkemyksen mukaan se, että esimerkiksi kotitalousvähennystä koskevat tiedot saadaan verovelvolliselta itseltään, ei sinänsä ole este tehokkaalle automatisoinnille. Lausunnon mukaan varsinkin jatkossa entistä suurempi osa kotitalousvähennystä koskevista tiedoista saadaan kerättyä jo ennakkoperintävaiheessa 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. Verohallinnon näkemys on lisätty tarkastuskertomuksen lukuun 3.2 (Tehokas automatisointi on mahdollista vain tietyissä verovähennyksissä), mutta tarkastusvirasto ei katso tarpeelliseksi muuttaa kantaansa. Kyse on täältä osin tehokkaan automatisoinnin erilaisesta tulkinnasta.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että verosäännösten selkeys korostuu myös arvioitaessa säännöksiä verovelvollisen näkökulmasta. Lausunnon mukaan selkeät säännökset vähentävät asiakkaalle aiheutuva hallinnollista taakkaa, helpottavat oikein toimimista verotuksellisten velvoitteiden hoitamisessa ja samalla lisäävät veronmaksuymonteisyyttä. Nämä seikat mahdollistavat lausunnon mukaan verotuksen automaatioasteen nostamista ja vähentävät asiointitarvetta. Verohallinnon esittämä näkemys on tärkeä ja vaikuttaa välillisesti tarkastuskertomuksen kannanottoihin. Tarkastuksessa ei ole otettu huomioon verovelvollisen näkökulmaa, joten Verohallinnon näkemystä ei ole lisätty tarkastuskertomukseen.

Verohallinto toteaa lausunnossaan myös, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt kannanotot soveltuvat yleisemminkin verolainsäädännön muutoksiin, koska korkea automaatiotasoa tavoitellaan yleisesti myös muussa verotuksessa kuin tämän tarkastuksen kohteena olleessa henkilöasiakkaiden tuloverotuksessa.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Verohallinnon lausunnossa huomautettiin muutamasta kirjoitus- tai tavutusvirheestä.

Lisätietoja: tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen, p. 09 432 5862.