



Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 18/2018 Verolainsäädännön selkeys – Tuloverolain muutokset 2006–2017

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan laillisuustarkastuksesta Verolainsäädännön selkeys – Tuloverolain muutokset 2006–2017 (18/2018).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto pyysi valtiovarainministeriöltä selvitystä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta ottaa tuloverolain muutosten valmistelussa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset? Suosituksen mukaan 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.
2. Millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta perustella verotuet nykyistä systemaattisemmin talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä ja mahdollisuuksien mukaan myös esittää valmistelussa vaihtoehdoisen suoran tuen arvioidut hallinnolliset vaikutukset?
3. Millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta luoda selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle, jotta niiden tuloverotus yhdenmukaistuisi ja lainvalmistelu selkeytyisi?

Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti valtiovarainministeriölle selvityspyynnön, jonka vastauksia hyödynnettiin jälkiseurantaraportissa. Jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto myös analysoi tuloverolain säädösmuutokset ajanjaksolta 1.1.2018–31.7.2023 saakka. Viimeisin jälkiseurannassa hyödynnetty säädösmuutos oli 419/2023.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset

Tarkastuksessa todettiin, että Verohallinnon tavoitteena on ollut hoitaa verotustehtävät käyttämällä aiempaa vähemmän henkilöstöresursseja. Tavoitteeseen on pyritty nostamalla verotustoimintojen automaatioastetta ja tehtävien tarkoituksenmukaisella organisoinnilla. Tavoite asetettiin, kun Verohallintoa organisoitiin vuonna 2008. Tuolloin tehokkuustavoitteen saavuttamisen edellytyksenä pidettiin sitä, että verolainsäädäntöä on mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistettava, tai ainakin sen monimutkaisuudesta on vältettävä.

Tehokkuustavoitteeseen liittyy myös verotusmenettelyn uudistaminen. Veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset perustellulla tavalla, joka ottaa huomioon asian laadun, laajuuden, verovollisten yhdenmukaisen kohtelun ja verovalvonnan tarpeet. Verotusmenettelyn uudistamista voidaan pitää verotuksen automatisoinnin edellytyksenä, sillä kaikkia veroilmoituksia ei enää tutkita ta-pauskohtaisesti, vaan niiden käsittely on pääosin automatisoitu.

Tarkastuksen kohteena olivat tuloverolain muutokset, jotka olivat tulleet voimaan vuosina 2006–2017.

Tarkastuksessa todettiin, että tuloverolakia muutettiin tarkastelujakson aikana 89 kertaa. Muutoksista 63 luokiteltiin sisällöllisiksi ja 26 lähinnä teknisiksi. Sisällöllisesti muutettiin 229:ää pykälää. Muutokset jaettiin edelleen veropoliittisiin ja yksittäisiin säädösmuutoksiin. Veropoliittisia muutoksia on tehty useimmiten kerran vuodessa talousarvion valmistelun yhteydessä. Sisällöllisistä muutoksista 80 prosenttia liittyy tulon veronalaisuuteen ja tuloista tai verosta tehtäviin vähennyksiin. Tarkastusvirasto katsoi, että yksittäiset säädösmuutokset selkeyttivät verotusta vain poikkeustapauksissa. Verotuksen tehokkuuden kannalta erityisen ongelmallisina pidettiin säädösmuutoksia, jotka ovat osittaisia, määräaikaisia tai väliaikaisia tai joissa on pitkä siirtymäkausi tai poikkeussäännöksiä.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö toteaa, että se yhtyy tarkastuskertomuksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi aina ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Valtiovarainministeriön mukaan verotuksen tehokkuuden tulisi olla muiden tavoitteiden ohella keskeisessä asemassa, kun verotusratkaisuja tehdään. Esimerkiksi erilaiset verotuet monimutkaistavat verojärjestelmää ja vaikeuttavat verotuksen automaatioasteen nostamista. Selvityksen mukaan verotuet ovat yleensä 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. Selvityksen mukaan verotuksen kautta myönnettävät tuet ovat usein kansalaisille myös vaikeasti hahmotettavia eikä kyse ole läpinäkyvästä tukipolitiikasta. Lisäksi kaikkein pienituloisimmat henkilöt eivät hyödy tuloverotuksen kautta myönnettävistä tuista lainkaan, koska heille ei tule maksettavaksi tuloveroja, joista vähennyksiä voisi tehdä.

Jälkiseurannan tarkastelujaksolla 2018–2023 tuloverolakia muutettiin yhteensä 47 kertaa. Muutoksista 32 voidaan luokitella sisällöllisiksi ja 15 lähinnä teknisiksi. Viidessä tapauksessa muutokset olivat veropoliittisia ja muut yksittäisiä säädösmuutoksia. Sisällöllisesti muutettiin 112:ta pykälää, joista 70 % liittyy tulon veronalaisuuteen ja tuloista tai verosta tehtäviin vähennyksiin.

Yksittäisistä säädöshankkeista korostuu erityisesti kaksi tuloverolain muutostarpeen näkökulmasta. Hyvinvointialueiden perustaminen edellytti muutoksia 27 pykälään. Muutoksia 12 pykälään edellytti puolestaan osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutuslaitosten tuloverotuksen uudistamista koskeva lainsäädäntöhanke. Lisäksi tuloverolakia muutettiin yhteensä kuusi kertaa koronapandemian tai energiakriisin takia.

Muut kuin käytännössä vuosittain toteutettavat veropoliittiset muutokset voidaan vielä jaotella seuraavalla tavalla: 11 tapauksessa tuloverolain muutos oli seurausta jonkin yhteiskuntapoliittisen hankkeen toteuttamisesta, jolloin syntyi tarve säätää esimerkiksi jonkin uuden tulon veronalaisuudesta. Kahdeksassa tapauksessa tuloveron muutoksen taustalla oli laajuudeltaan vaihteleva verouudistus. Kuudessa tapauksessa muutostarve aiheutui valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta ja sen huomioon ottamisesta verojärjestelmässä. Kahdessa tapauksessa tuloverolain muutos perustui yksittäisen verotuen säätämiseen.

Valtiovarainministeriö korostaa selvityksessään verotukien ongelmallisuutta pyrittäessä nostamaan verotuksen automaatioastetta. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan esitä konkreettisia toimenpiteitä, miten se on pyrkinyt välttämään ongelmallisia verotukia.

2.2 Verotukien perustelujen systemaattisuus

Tarkastuksessa todettiin, että selkeän kokonaiskuvan muodostamista tuloverolain kokonaisuudesta vaikeuttavat erilaisten verotukien määrä, monimuotoisuus, muutokset, yksittäiset poikkeukset sekä perusteluiden vaihtelu.

Selvityksessään valtiovarainministeriö kertoo tuovansa poliittisten päätöksentekoprosessien yhteydessä esiin muun muassa verotuksen tehokkuuden edellytyksiä, edellä mainittuja verotukiin liittyviä ongelmia sekä tarpeita selvittää vaihtoehtoisten suorien tukimuotojen mahdollisuuksia. Valtiovarainministeriön mukaan verotukia tulisi käyttää vain silloin, kun se on taloudellisesti, hallinnollisesti ja muutoinkin tehokkain tapa toteuttaa jokin yhteiskunnan myöntämä taloudellinen tuki. Selvityksen mukaan pitää huomioida, että tuloverotus on olennainen osa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. Siten verotukien käyttäminen vaikuttavat myös monet muut tavoitteet ja tekijät kuin verojärjestelmän periaatteet. Lisäksi joidenkin verotukien käyttöön on saattanut osaltaan vaikuttaa myös se, ettei verotuilla ole suoria tukia vastaavaa kehysrajoitetta.

Kun hallitus päättää jonkin asian tukemisesta verotuksen kautta, valtiovarainministeriö vastaa verolainsäädännön valmistelusta ja hallituksen esityksen laatimisesta. Hallituksen esitykset laaditaan hallituksen esityksen laatimishjeiden mukaisesti. Esimerkiksi arviointi muista toteuttamisvaihtoehdoista sisältyy hallituksen esityksiin. Selvityksen mukaan vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointia hallituksen esityksen laatimishjeissa vaikeuttaa kuitenkin esimerkiksi se, että valmisteltavan asian tukemisesta verotuksen kautta on saatettu poliittisesti sopia jo esimerkiksi hallitusohjelmassa.

Hallituksen esityksen vaikutukset arvioidaan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan. Tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä vakiintuneesti selvitetään verotuksen automaatioasteen vaatimat tarpeet ja mahdollisuudet sääntelyn tehokkaaseen toimeenpanoon. Etenkin muutosten toimeenpanoon liittyvien vaikutusten ja hallinnollisten kustannusten arviointia toteutetaan yhteistyössä Verohallinnon asiantuntijoiden kanssa. Valtiovarainministeriön mukaan tuloverolain muutokset pyritään valmistelemaan aina niin, että muutokselle asetettu poliittinen tavoite toteutuu. Samalla pyritään mahdollisimman selkeään, ymmärrettävään ja hallinnollisesti tehokkaasti toimeenpantavaan kokonaisuuteen niin verovelvollisten kuin Verohallinnonkin kannalta.

Valtiovarainministeriön raportissa Verotuet 2021–2023 (15.9.2022) todetaan, että verotukien määriä ja niiden kehitystä raportoidaan vuosittain valtion talousarvioesityksissä ja valtion tilinpäätöskertomuksessa. Myös lakimuutoksia koskevat hallituksen esitykset käsittelevät yksittäisten verotukien muutoksia. Raportin mukaan yksityiskohtaisempaa tietoa varten verotuista kootaan lisäksi vuosittain valtion talousarvioesityksen yhteydessä listaus, jossa raportoidaan arviot verotukien määrästä päättyneenä tilinpäätösvuotena sekä kuluvan ja seuraavan budjettivuoden osalta.

Valtiovarainministeriön raportin mukaan verotukien tarkkaa määrää ei pystytä useimmissa tapauksissa täsmällisesti laskemaan, vaan verotukien seuranta perustuu niiden määrästä laadittuihin arvioihin. Verotukien laskenta perustuu pääosin Verohallinnosta saatuihin verotuksen tietoihin sekä Tilastokeskuksen tuottamiin tietoihin kansantalouden kehityksestä. Toteumatietojen valmistumiseen liittyvien viiveiden takia verotukiarviot päivittyvät useissa verolajeissa vielä tarkasteluvuoden päättymisen jälkeen. Joidenkin verotukien määrästä ei pystytä laatimaan euromääräistä arviota lainkaan, koska saatavilla olevat tietoaineistot ovat puutteellisia.

Valtiovarainministeriö asetti 2.10.2018 verotukiraportoinnin ohjausryhmän. Asettamispäätöksen mukaan ohjausryhmän tehtäviä ovat yleisesti verotukiraportoinnin seuranta, arviointi ja kehittäminen. Ohjausryhmä päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista verotuista ja poistuneista verotuista. Uusia verotukia luotaessa ohjausryhmä päättää niiden laskentaperiaatteista. Ohjausryhmä voi arvioida ja kehittää myös nykyisten verotukien laskentamenetelmiä. Ohjausryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriön eri osastojen edustajien lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä VATT.

Verotuet 2021–2023 -raportti erittelee verotukia lähinnä verolajeittain. Tuloverolaki ja siihen liittyvä verotus -kokonaisuuteen listattiin 52 verotukea, joista 39 on sellaisia, että niistä kyetään esittämään arvio tuen määrästä. Valtion vuoden 2023 talousarvion mukaan kyseisten verotukien arvioidaan vähentävän kaikkien veronsaajien verotuottoja yhteensä noin 21,2 miljardia euroa. Tästä valtion veroihin kohdistuva vaikutus on arviolta noin 13,9 miljardia euroa.

Verotukia käsittelevät hallituksen esitykset sisältävät myös arvioinnin muista toteuttamisvaihtoehdoista. Ministeriön selvityksestä voi kuitenkin päätellä, että muiden toteuttamisvaihtojen arvioinnin vaikuttavuutta vähentää se, että asiasta on usein jo poliittisesti sovittu. Verotukien käyttöön on saatettu päätyä myös siksi, ettei verotuilla ole suoria tukia vastaavaa kehysrajoitetta.

2.3 Selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit sosiaalietuuksien veronalaisuudelle

Tarkastuksessa todettiin, että sosiaalietuuksia myönnetään sekä veronalaisina että verovapaina tuloina. Esimerkiksi Kelan myöntämistä tuista 13 oli veronalaisia ja 16 verovapaita. Verovapauden perusteet eivät ole selkeitä ja yhdenmukaisia.

Sosiaalietuuksien veronalaisuudesta valtiovarainministeriö toteaa, että tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsittelyeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että 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 selvityksen mukaan tyhjentävästi tuloverolain 92 §:ssä. Verovapaiksi sosiaalietuuksiksi on lähtökohtaisesti säädetty tiettyihin kustannuksiin liittyvät sosiaalietuudet, kuten esimerkiksi asumistuki. Lisäksi viimesijaisena toimeentulon turvana oleva toimeentulotuki on sen luonteensa vuoksi säädetty verovapaaksi tuloksi.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa tuovansa esiin näitä tuloverojärjestelmän peruseriaatteita tilanteissa, joissa on kyse sosiaalietuuksien veronalaisuutta koskevista kysymyksistä. Selvityksen mukaan on kuitenkin huomattava, että erilaisten sosiaalietuuksien verokohteluun liittyy myös vahva poliittinen intressi ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin verotuksen periaatteet.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastusvirasto selvitti jälkiseurannassaan sitä, millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta ottaa tuloverolain muutosten valmistelussa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Lisäksi selvitettiin, miten valtiovarainministeriö on noudattanut suositusta perustella verotuet aiempaa systemaattisemmin talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä ja mahdollisuuksien mukaan myös esittää valmistelussa vaihtoehtoisen suoran tuen arvioidut hallinnolliset vaikutukset.

Jälkiseurannassa havaittiin, että tuloverolain muutosten valmistelussa valtiovarainministeriö tasapainoilee usein poliittisten tavoitteiden sekä mahdollisimman selkeän ja hallinnollisesti tehokkaan ratkaisun yhdistämiseksi. Valtiovarainministeriö painottaa selvityksessään verotukien ongelmallisuutta. Verotukien läpinäkyvyyttä on pyritty parantamaan kehittämällä laskentaperiaatteita ja -menetelmiä.

Vaikka valtiovarainministeriö korostaa selvityksessään verotukien ongelmallisuutta pyrittäessä nostamaan verotuksen automaatioastetta, se ei kuitenkaan esitä konkreettisia toimenpiteitä, miten se on pyrkinyt välttämään ongelmallisia verotukia.

Verotukia esittelevät hallituksen esitykset sisältävät myös arvioinnin muista toteuttamisvaihtoehdoista, mutta arvioinnin vaikuttavuutta vähentää se, että asiasta on usein jo poliittisesti sovittu.

Lisäksi jälkiseurannassa havaittiin, etteivät sosiaalietuuksien verottomuuden perusteet ole selkeitä ja yhdenmukaisia. Sosiaalietuuksien verokohteluun vaikuttavat verotuksen periaatteiden lisäksi monet muut yhteiskuntapoliittiset tekijät.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusviraston suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet ainoastaan vähäisissä määrin. Valtiovarainministeriö on kuitenkin toteuttanut suosituksia käytössään olevin keinoin.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Sami Kummila
tarkastuspäällikkö

Pekka Ihalainen
tilintarkastusneuvos