Kuntaliitto
Kommunförbundet

31.3.2016

Eduskunnan verojaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lähtökohtaisesti verotusmenettelyjen yhdenmukaistaminen ja siten verojärjestelmän selkeyttäminen on perusteltu tavoite ja monelta osin esitys on kannatettava.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan muutoksenhakuaikojen lyhentäminen esitetyllä tavalla ei ole kuitenkaan nykytilanteessa perusteltua. Yhteisöverotuksessa, erityisesti kansainvälisissä tilanteissa ja siirtohinnoittelukysymyksissä, sekä kiinteistöverotuksessa on erityispiirteitä joiden johdosta nykyisestä viiden vuoden oikaisusta verovelvollisen vahingoksi on pidettävä kiinni. Verovelvollisen vahingoksi tehtävästä viiden vuoden oikaisun osalta on syytä huomioida, että sitä sovelletaan vain tilanteissa joissa kysymys on verovelvollisen laiminlyönnistä tai antamista vääristä tai puutteellisista tiedoista. Näin ollen ei ole perusteltua lyhentää muutoksenhakuaikaa nykyisestä. Huomioitavaa on myös, että näissä tilanteissa nykyinen määräaika ei ole erityisen pitkä esimerkiksi Pohjoismaisessa vertailussa.

Kunnan veronsaajan ominaisuudessa tekemän oikaisuvaatimuksen määräaikaa esitetään lyhennettäväksi neljään kuukauteen sen ollessa nykyisin kiinteistöverotuksessa vuosi ja neljä kuukautta ja ansiotuloverotuksessa vuosi ja 2 kuukautta. Veronsaajan asemaa ei tule heikentää esitetysti, vaan ensisijaisesti tulee turvata verotulojen kertyminen oikeudenmukaisesti voimassa olevien verolakien mukaisesti.

Se, että verot tulevat lopulta maksetuksi säännösten mukaisesti ja verovastuu jakautuu oikeudenmukaisesti, on tärkeää verojärjestelmän hyväksyttävyyden ja veronmaksu moraalin kannalta.

Kunnilla tulee esityksestä poiketen jatkossakin olla oikeus esittää jäseniä kaikkiin niihin oikaisulautakuntiin joissa käsitellään niitä verolajeja joissa kunnat ovat veronsaajina

Esitetty muutos kuntien muutoksenhakuaikaan sekä oikaisun määräaikaan verovelvollisen vahingoksi ovat ongelmallisia

Eri verolajien menettelyjen yhtenäistäminen on sinällään perusteltu tavoite, mutta tässä yhteydessä pitää pystyä huomioimaan myös eri verolajien erityispiirteitä. Jos muutoksen haun määräaikoja halutaan yhtenäistää, niin määräaikojen tulee määräytyä sen mukaisesti mikä on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon eri verolajien erityispiirteet.

Hallituksen esityksessä esitetään, että verotuksen oikaisuaikaa verovelvollisen vahingoksi lyhennetään viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Lisäksi esitetään, että jatkossa kunnan oikeutta veronsaajana tehdä oikaisuvaatimus rajoitetaan neljään kuukauteen verotuksen päättymisestä, kun määräaika on nykyisellään vuosi verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta lukien. Muutokset ovat merkittäviä veronsaajan näkökulmasta.

Mielestämme muutosta suunniteltaessa ei ole otettu huomioon tarvittavalla tasolla yritysverotuksessa ilmenevien kansainvälisten tilanteiden aiheuttamia paineita vanhojen vuosien oikaisemisen suhteen eikä kiinteistöverotukseen ja sen toimittamiseen liittyviä erityispiirteitä. Esitetty kolmen vuoden määräaika oikaisulle verovelvollisen vahingoksi on liian lyhyt. Kunnan muutoksenhakuajan rajaaminen neljään kuukauteen on ongelmallinen erityisesti kiinteistöverotuksen kannalta.

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711
Telefax 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors

Telefon 09 7711
Telefax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
www.kommunerna.net

Kiinteistöveron erityispiirteet huomioitava muutoksenhakuajan osalta

Kiinteistöverotuksen määräaika oikaisuksi verovelvollisen vahingoksi muuttui erinäisten lakimuutosten seurauksena verovuodesta 2013 lähtien siten, että myös VML 56 § 4 momentin viiden vuoden määräaika tuli sovellettavaksi. Muutokselle oli erityinen tarve ja syy, joka ei ole poistunut ja siten määräajanajan lyhentäminen ei ole kiinteistöverotuksen osalta perusteltua. Hyvässä verojärjestelmässä tulee välttää edestakaisten muutosten tekemistä niin veronsaajien kuin verovelvollisten oikeusturvan kannalta

Hallituksen esityksellä 6/2012 muutettiin kiinteistöverovelvollisen tiedonantovelvollisuutta kiinteistöverotuksessa ja muutos vaikutti myös kiinteistöverotuksessa sovellettaviin oikaisujen määräaikoihin. Tämä oli yksi lakimuutoksen tarkoituksistakin, että verovuodesta 2013 eteenpäin kiinteistöverotusta voidaan asiakkaan laiminlyönnin perusteella oikaista VML 56 § 4 momentin perusteella 5 vuoden määräajan puitteissa. Tätä aiemmin, kun kiinteistöverotuksessa ei oltu erikseen säädetty siitä, että verovelvollinen on vastuussa verotuspäätöksen tietojen oikeellisuudesta, ei 5 vuoden oikaisua voitu käyttää vaan oikaisut verovelvollisen vahingoksi voitiin tehdä VML 56 § 3 momentin mukaisesti kahden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Tämä oli koettu kunnissa ongelmalliseksi.

Kahden vuoden oikaisuaika oli käytännössä ongelmallinen, koska Verohallinto ei siitä huolimatta, että Kiinteistöverolain 22 §:n mukaan Verohallinto toimittaa kiinteistöverotuksen, harjoita kiinteistöverotuksen osalta aktiivista verotarkastustoimintaa jolla varmennettaisiin verotuksessa ilmoitettujen tietojen oikeellisuus. Verotus toimitetaan massamenettelynä lähtökohtaisesti muilta viranomaisilta saatujen tietojen pohjalta. Tästä syystä kunnat joutuvat itse harjoittamaan vähäisin resurssein kiinteistötietojen tarkastustoimintaa eikä tätä pystytä tekemään jatkuvasti tai vuosittain. Kuntien veronsaajana harjoittamaa verotustietojen tarkastustoimintaa varten hallituksen esityksellä 76/2013 kunnille säädettiin kiinteistöverotietojen osalta aiempaa laajempi tiedonsaantioikeus kiinteistötietoja sisältävien kunnan rekisterien ylläpitoa ja veronsaajien oikeudenvalvontaa varten. Kuten verovelvollisen tiedonantovelvollisuuskin, niin tietojen saanti oikeus on ollut voimassa verovuodesta 2013 alkaen.

Verohallinnon kiinteistötietokannasta puuttuu edelleen merkittävä määrä sellaisia rakennuksia tai rakennelmia kokonaan, jotka Kiinteistöverolain mukaan ovat veronalaisia. Verohallinto ei itse toimi aktiivisesti tietojen korjaamiseksi vaan kiinteistöverotuksen tietojen tarkastaminen jää veronsaajien eli kuntien vastuulle. Jos veronsaaja tarkastustoiminnan yhteydessä havaitsee, että verovelvollinen on esimerkiksi kokonaan jättänyt verotuksessa ilmoittamatta rakennuksen, joka on kiinteistöveron alainen, tulee jatkossakin olla mahdollista oikaista verotusta tältä osin viiden vuoden määräajan puitteissa.

Kuntaveronsaajan muutoksenhaku oikeuden rajaaminen 4 kuukauteen on täysin epärealistinen ajatus. Kunta saa vuosittaiset kiinteistöverotiedot käyttöönsä muutaman viikon kuluessa kiinteistöverotuksen valmistumisesta. Tiedot sisältävät kaikki kunnan kiinteistöverotuksen alaiset kiinteistöt. Tietojen läpikäynti muutaman kuukauden aikana siten, että kiinteistöjen tietoja pystyttäisiin tarkastamaan kattavasti, ei ole kuntien nykyisillä resursseilla mitenkään mahdollista. Verohallinto on ollut myös vastahakoinen tekemään aiempiin verovuosiin oikaisuja verovelvollisen vahingoksi kuntien toimittamien uusien kiinteistötietojen pohjalta. Tästäkin syystä on tärkeää, ettei kuntien omaa oikeutta muutoksenhakuun kavenneta.

Kiinteistöverotukseen liittyvän hallituksen esityksen perusteella Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on edelleen lisätä kiinteistöverotuottoja. Vuonna 2011 perustettiin valtionvarainministeriössä kiinteistöverotuksen kehittämishanke, jonka piirissä tehtiin erityisiä selvityksiä kiinteistöverotuksen ongelmista ja kehityskohteista. Eräs selvitettävistä asioista oli tiedonkulku kiinteistöistä ja niiden ominaisuuksista kunnista Verohallinnon tietojärjestelmiin. Vuonna 2013 käyttöön otetut menettelyt ja kuntien laajennettu tiedonsaantioikeus otettiin käyttöön nimenomaan parantamaan kuntien mahdollisuutta tarkastaa tietoja ja siten parantaa kiinteistöverotuksen kohteiden tiedon laatua. Tälläkin hetkellä Verohallinnon, Kuntaliiton ja Väestörekisterikeskuksen välillä käydään keskustelua tietojen välityksen ongelmista ja niiden korjaamisen käytännöistä. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että edelleen Verohallinnon tietokannasta puuttuu huomattava määrä vanhempia rakennuksia tai rakennelmia. Lisäksi tälläkin hetkellä tiedot kunnissa ns. ilmoitusmenettelyn piirissä olevista rakennuksista (joihin ei vaadita siis rakennuslupaa) eivät automaattisesti tule Verohallinnon tietoon ja siten kiinteistöverotuksen piiriin. Puuttuvien tietojen saaminen Verohallinnolle jää verovelvollisten ilmoittamisvelvollisuuden varaan. Verohallinnon kiinteistötiedoista puuttuvien tietojen johdosta kunnilta jää saamatta huomattava määrä kiinteistöverotuloja. Tietojen laadun parantamiseen on kannustettu muun muassa mahdollistamalla oikaisujen tekeminen 5 vuoden ajalta verovelvollisen vahingoksi jolloin tarkastustoiminnasta syntyville kuluille on mahdollista saada kohtuullinen tuotto.

Kiinteistöverotusta koskevan Sipilän hallituksen esityksen luonnoksen mukaan kiinteistöverotusta kehitetään vuosina 2018 ja 2019 siten, että kiinteistöjen verotusarvostusta kehitetään. Kun kiinteistöverotusta edelleen kehitetään ja sen rooli korostuu kuntien verotulojen tuojana, niin kunnissa on kuntakentästä kuultujen kommenttien perusteella kasvavaa innostusta suorittaa kiinteistötietojen tarkastustoimintaa tulevina vuosina. On koko yhteiskunnan etu, että eri rekistereiden ja toimijoiden kiinteistötiedot ovat mahdollisimman oikeat. Tätä tietojen tarkastus ja päivitys toimintaa ei ole tarkoituksen mukaista hankaloittaa huonontamalla siitä mahdollisesti takautuvasti saatavia kiinteistöverotuottoja, kuten esityksessä ehdotetaan. Kuntien omana toimintana harjoittama tarkastustoiminta on hidasta ja resursseja vaativaa, joten nykyisen laajuinen kunnan muutoksenhakuoikeus sekä 5 vuoden määräaika oikaisulle verovelvollisen vahingoksi on kiinteistöverotuksen osalta perusteltua säilyttää.

Koska Verohallinto ei itse harjoita kiinteistöverotuksen osalta tarkastustoimintaa, niin esityksessä esitetty menettely muutoksenhaun jatketusta määräajasta on kiinteistöverotuksen osalta epäoleellinen. Verohallinnolla ei ole ajantasaista tietoa kunnan harjoittamasta kiinteistötietojen tarkastustoiminnasta ja siten yksittäisen verovelvollisen kiinteistöön kohdistuvista puutteista ja muutosesityksistä. Täten kiinteistöverotuksen osalta nykyisiin muutoksenhakuaikoihin ei ole syytä tehdä muutoksia.

Yritysverotuksen erityispiirteet huomioitava verovelvollisen vahingoksi tehtävän oikaisun enimmäisaikoja määriteltäessä

Yritystoiminnan kansainväliset liitännät lisääntyvät jatkuvasti ja erityisesti konsernin sisäisten liiketoimien ja siten siirtohinnoitteluun liittyvät kysymykset ovat yhä useammin oikaisun kohteena tehtäessä oikaisuja verovelvollisen vahingoksi. Näiden tapausten osalta, jotka saattavat olla verovaikutukseltaan hyvin merkittäviä, oikaisu tarve pidemmältä ajalta kuin kolmelta vuodelta on ilmeinen. Sovelletut, ja vääräksi havaittavat, menettelyt ovat voineet olla käytössä vuosia ja niiden merkitys maksuunpantavaan veroon olla merkittävä. Kolmen vuoden aika verotuksen oikaisemiseksi ei näissä tapauksissa ole riittävä. Esimerkiksi vuonna 2015 on verojen tilitystietojen perusteella kertynyt verovuodelta 2010 tai aiemmilta verovuosilta 103 miljoonaa euroja yhteisöveroa. Vuoden 2016 tammi-maaliskuussa on kertynyt verovuodelta 2011 tai aiemmilta verovuosilta yhteisöveroja jo yli 80 miljoonaa euroa. Tämä on mahdollista jatkossakin, jos muutoksenhaun ulottaminen pidemmälle ajalla edelleen sallitaan.

Esityksessä on todettu, että ainoastaan 15 % yhteisöjen oikaisuvaatimuksista tulee vireille kolmannen vuoden jälkeen. Määrää voidaan kuitenkin pitää merkittävänä ottaen huomioon, että viiden vuoden oikaisu edellyttää verovelvollisen laiminlyöntiä tai väärien tai puutteellisten tietojen antamista. Lisäksi on huomioitava, että esimerkiksi siirtohinnoitteluoikaisuissa yksittäisenkin verovelvollisen kohdalla oikaisut voivat verovuosikohtaisesti olla kymmeniä miljoonia euroja. Ei siis ole mitään syytä vähätellä niitä yksittäisiäkään oikaisuvaatimuksia, jotka tulevat vireille nykyisen viiden vuoden määräajan puitteissa. Oikaisu verovelvollisen vahingoksi johtaa oikeaan lopputulokseen ja verojen maksuunpanoon verolainsäädännön mukaisesti. Kysymys on verolainsäädännön noudattamisesta, oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja verojen maksun jakautumisesta oikeudenmukaisesti veronmaksajien kesken. Tällä on myös keskeinen rooli verojärjestelmän hyväksyttävyyden ja veronmaksu myönteisyyden kannalta.

Käsityksemme mukaan sekä esityksessä Pohjoismaiden kesken tehdyn vertailun perusteella muutoksenhakuajat eivät ole nykyjärjestelmässä erityisen pitkiä tapauksissa joissa kyse on verovelvollisen laiminlyönnistä tai toimittamista vääristä tai puutteellisista tiedoista.

Emme näe, että nykyistä viiden vuoden määräaikaa oikaisulle verovelvollisen vahingoksi olisi syytä lyhentää tai korvata osittain esityksen mukaiselle jatketulla määräajalla. Erillistä sääntelyä jatketusta määräajasta ei tarvita, kun pitäydytään nykyisessä viiden vuoden määräajassa, joka kohtelee verovelvollisia yhdenmukaisesti siitä riippumatta missä vaiheessa Verohallinto saa uusia verovelvollisen verotukseen vaikuttavia tietoja.

Oikaisulautakunnan jäsenten nimeämiseen esitetty muutos

Lakipaketissa on esitetty muutoksia Verohallinnosta annettuun lakiin liittyen oikaisulautakuntien jäsenten nimeämiseen. Lakiin esitetyssä lisäyksessä säädettäisiin sellaisen verotuksen oikaisulautakunnan jaoston kokoonpanosta, jonka pääasiallinen tehtävä on käsitellä asioita, joiden veronsaajana on yksinomaan valtio. Jaostoissa voitaisiin esityksen mukaan kuitenkin käsitellä myös sellaisia asioita joissa veronsaajana on kunta. Kyseisiin jaostoihin esitetään nykykäytännöstä poiketen nimettävän yksi jäsen Verohallinnon ja toinen veronmaksajia edustavien järjestöjen ehdotusten perusteella.

Kunnat ovat valtion ohella toinen suuri veronsaaja taho ja Verohallinto kerää kuntien veroja vuosittain yli 20 miljardin edestä. Emme pidä perusteltuna esitettyä menettelyä jonka mukaan kunnilla ei jatkossa olisi oikeutta ehdottaa jäseniä kaikkiin niihin verotuksen oikaisulautakuntiin joissa voidaan käsitellä niitä verolajeja joissa kunnat ovat veronsaajia. Esitetyssä muodossa syntyisi tilanne, jossa oikaisulautakunnissa, joissa voidaan käsitellä myös kuntien saamia verotuloja, ei välttämättä olisi kuntien esittämiä jäseniä, mutta veronmaksajatahon edustajat olisivat edustettuina näissäkin oikaisulautakunnissa.

Tätä ei voida pitää perusteltuna ja Kuntaliitto vastustaa esitettyä muutosta. Esitetyn uuden oikaisulautakunnan jaoston toimivalta tulee rajata koskemaan yksinomaan verolajeja joissa valtio on ainoa veronsaaja tai jos rajausta ei tehdä, niin jäseniksi tulee ottaa myös kuntasektorin ehdottamia jäseniä.

Yhteenveto

Lähtökohtaisesti verotusmenettelyjen yhdenmukaistaminen ja siten verojärjestelmän selkeyttäminen on perusteltu tavoite ja monelta osin esitys on kannatettava.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan muutoksenhakuaikojan tai verovelvollisen vahingoksi tehtävän oikaisun määräajan lyhentäminen esitetyllä tavalla ei ole kuitenkaan nykytilanteessa perusteltua.

Erityisen ongelmallinen kuntien kannalta on esitys verotuksen muutoksenhakuajan lyhentämisestä 4 kuukauteen. Tämän esityksen ongelmat korostuvat kiinteistöverotuksen osalta muutoksenhakuajan lyhentyessä vuodella. Kunnat ovat kiinteistöverotuksessa ainoa veronsaaja ja ainoa taho, joka tarkastaa kiinteistöverotuksen tietojen oikeellisuutta jälkikäteen. Esityksen mukainen 4 kuukauden muutoksenhakuaika on tähän aivan liian lyhyt. Muutoksenhakuaikaa ei tule lyhentää ja muutoksenhakuajan laskeminen tulee aloittaa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta lukien kuten nykyisin.

Yhteisöverotuksessa, erityisesti kansainvälisissä tilanteissa ja siirtohinnoittelukysymyksissä, sekä kiinteistöverotuksessa on erityispiirteitä joiden johdosta nykyisestä viiden vuoden oikaisusta verovelvollisen vahingoksi on pidettävä kiinni. Verovelvollisen vahingoksi tehtävästä viiden vuoden oikaisun osalta on syytä huomioida, että sitä sovelletaan vain tilanteissa joissa kysymys on verovelvollisen laiminlyönnistä tai antamista vääristä tai puutteellisista tiedoista. Näin ollen ei ole perusteltua lyhentää muutoksenhakuaikaa nykyisestä. Huomioitavaa on myös, että näissä tilanteissa nykyinen määräaika ei ole erityisen pitkä esimerkiksi Pohjoismaisessa vertailussa.

Se, että verot tulevat lopulta maksetuksi säännösten mukaisesti ja verovastuu jakautuu oikeuden mukaisesti, on tärkeää verojärjestelmän hyväksyttävyyden ja veronmaksu moraalin kannalta.

Kunnilla tulee esityksestä poiketen jatkossakin olla oikeus esittää jäseniä kaikkiin niihin oikaisulautakunnan jaostoihin joissa voidaan käsitellä niitä verolajeja joissa kunnat ovat veronsaajina.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jukka Hakola
Veroasiantuntija