Lausunto hallituksen esityksestä (HE 105/2022) verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan verojaosto pyysi minulta asiantuntijalausunnon verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Kiitän verojaostoa lausuntopyynnöstä.

Hallituksen esityksen mukaan tuloverotukseen ja kiinteistöverotukseen myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset olisivat jatkossa julkisia. Uudistuksen tavoitteina on parantaa verotuksen julkisten tietojen laatua ja oikeellisuutta sekä edistää harmaan talouden torjuntaa. Molemmat tavoitteet ovat kannatettavia. Seuraavassa arvioin hallituksen esitystä näiden tavoitteiden kannalta.

Verotuksen julkisten tietojen laatu ja oikeellisuus

Nykyisessä järjestelmässä julkisista verotustiedoista selviää vain säännönmukaisen verotuksen lopputulos. On kuitenkin tavallista, että säännönmukaisen verotuksen päättymisen jälkeen verotustietoihin tulee vielä muutoksia. Tällä hetkellä näitä jälkikäteen tehtyjä muutoksia ei oteta mitenkään huomioon julkisissa tiedoissa. Siten säännönmukaisen verotuksen virheellinen, eli myöhemmin muutettu, lopputulos jää pysyvästi julkisiin tietoihin.

Ehdotetun uudistuksen seurauksena säännönmukaisen verotuksen virheellinen lopputulos ei jäisi enää pysyvästi julkisiin tietoihin. Tämä on esityksen tärkein parannus nykytilanteeseen. Hallituksen esityksen mallissa julkisten tietojen käyttäjä saisi vieläpä varsin reaaliaikaisesti (noin kuukauden viiveellä) tiedon siitä, että säännönmukaisen verotuksen päättymisen jälkeen on tehty muutosverotuspäätös. Tästä tiedosta käyttäjä voi päätellä, että säännönmukaisen verotuksen lopputulos tulee *todennäköisesti* muuttumaan julkisten muutospäätöstietojen osoittamalla tavalla. Hän ei kuitenkaan voi vielä tässä vaiheessa varmuudella tietää, jääkö muutos lopulliseksi. Tämän jälkeenkin julkisten tietojen käyttäjän olisi vaikea tietää milloin on se hetki, jonka jälkeen muutostiedot ovat lopulliset. Käytännössä näin olisi vasta monta vuotta muutoskirjauksen tekemisen jälkeen.

Tähän epäkohtaan esitettiin lausuntokierroksella ratkaisuksi, että muuttuneet verotustiedot tulisivat julkisiksi vasta sen jälkeen, kun muutospäätös on saanut lainvoiman. Tälläkin tavalla korjautuisi nykyisen järjestelmän suurin ongelma, eli virheellisten tietojen pysyvyys. Lainvoimaisuuteen perustuva malli myös parantaisi julkisten tietojen luotettavuutta verrattuna hallituksen esitykseen siinä mielessä, että jos julkisissa tiedoissa olisi merkintä verotuksen muutoksesta, tietäisi julkisten tietojen käyttäjä automaattisesti, että muutos on lopullinen. Ongelmana tässä vaihtoehtoisessa mallissa on kuitenkin se, että julkisten tietojen käyttäjä ei saisi ajantasaisesti tietoa siitä, että säännönmukaisesta verotuksesta on todennäköisesti löytynyt jotain korjattavaa. Lainvoimaisuuteen sidotussa järjestelmässä aikaisin mahdollinen hetki muutostiedon julkiseksi tulemiseen olisi kolmen vuoden kuluttua sen verovuoden päättymisestä, jota muutos koskee. Monissa tapauksissa aika olisi vielä paljon tätäkin pidempi.

Harmaan talouden torjunta

Jälkikäteisiä muutoksia verotukseen tehdään paljon. Niin voidaan tehdä verovelvollisen omasta aloitteesta, mikä on tavallisin tilanne, tai viranomaisen aloitteesta. Tyypillisesti muutoksissa on kysymys verovelvollisen tai Verohallinnon inhimillisistä virheistä, aidosti tulkinnanvaraisista oikeuskysymyksistä tai verotuksen päättymisen jälkeen saaduista uusista tiedoista. Muutokset voivat joko lisätä tai vähentää verotettavan tulon

määrää. Vain pieni osa verotuksen muutostilanteista liittyy harmaan talouden ilmiöihin. Siten ehdotettua uudistusta ei ole syytä kiinnittää liian voimakkaasti harmaan talouden torjuntaan, vaikka näillä jonkinlainen asiallinen yhteys onkin. Näin on siksikin, että niissä suhteellisen harvoissa tapauksissa, joissa verotuksen muutoksen taustalla on harmaan talouden toimintaa, ei muutostiedon julkisuudella useimmiten liene merkittävää ennaltaehkäisevää vaikutusta. Yksittäistapauksissa näin voi toki olla. Uudistuksen kytkeminen harmaaseen talouteen voi lisäksi saattaa julkisessa keskustelussa epäedulliseen valoon sellaisia verovelvollisia, joiden verotuksen muutoksilla ei ole mitään tekemistä harmaan talouden kanssa.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen malli tuottaisi julkisten tietojen käyttäjälle kahdenlaisia lisätietoja suhteessa nykyiseen järjestelmään. 1) Lähes reaaliaikainen tieto siitä, että on tehty muutosverotuspäätös, jonka seurauksena säännönmukaisen verotuksen lopputulos tulee todennäköisesti muuttumaan. 2) Tieto lopullisesta verotuksesta, yleensä usean vuoden viiveellä muutosverotuspäätöksestä. Ongelmana hallituksen esityksen mallissa on tältä osin kuitenkin se, että julkisten tietojen käyttäjän on vaikea tietää, milloin on se hetki, jonka jälkeen verotukseen tehty muutos on lopullinen.

Lausuntokierroksella esiin nousseessa lainvoimaisuuteen sidotussa mallissa julkisten tietojen käyttäjä saisi ainoastaan jälkimmäisen tiedon, eli tiedon lopullisesta verotuksesta, yleensä usean vuoden viiveellä muutosverotuspäätöksestä. Tämän mallin hyvä puoli suhteessa hallituksen esitykseen on kuitenkin se, että nähdessään tiedon muutosverotuspäätöksestä, julkisten tietojen käyttäjä tietää automaattisesti, että kyseinen muutos on lopullinen.

Siten sekä hallituksen esityksen malli että lainvoimaisuuteen sidottu malli parantaisivat nykytilannetta, koska julkiset tiedot eivät kummassakaan mallissa jäisi enää pysyvästi virheellisiksi niiden verovuosien osalta, joiden verotusta on jälkikäteen muutettu. Lisäksi molemmissa malleissa on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Hallituksen esityksen malli tuottaisi ajantasaisempaa, mutta epätäsmällisempää tietoa. Lainvoimaisuuteen sidottu järjestelmä puolestaan tuottaisi tietoa viiveellä, mutta tieto olisi täsmällisempää. Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esityksen mukainen malli kuitenkin tukee paremmin julkisten tietojen käyttäjien tiedontarpeita. Heitä olisi kuitenkin syytä ohjeistaa ja muistuttaa siitä, että julkisiin tietoihin kirjatut muutokset eivät välttämättä ole lopullisia. Vielä paremmin julkisten tietojen käyttäjiä palvelisi se, että muutospäätösten saatua lainvoiman tästä tulisi merkintä julkisiin tietoihin.

Ehdotettu uudistus ei välttämättä ole erityisen tehokas keino ehkäistä harmaata taloutta. Lisäksi verotuksen muutosten yhdistäminen harmaaseen talouteen voi aiheuttaa mainehaittaa täysin avointa ja laillista toimintaa harjoittaville verovelvollisille. Siten uudistusta ei ole syytä sitoa kovin vahvasti harmaan talouden torjuntaan.

Tampereella 12. syyskuuta 2022

Martti Nieminen

KTT, OTM, yliopistonlehtori

Tampereen yliopisto