

Valtiovarainministeriö
Timo Annala
Snellmaninkatu 1 A, PL 28
00023 Valtioneuvosto

VM062:00/2015 VM/1229/03.01.00/2015

Lausunto hallituksen esitysluonnokseen laiksi väliaikaisesta menettelystä verotuksen oikaisemiseksi ja rikosprosessin estämiseksi oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä lausuntoa luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisesta menettelystä verotuksen oikaisemiseksi ja rikosprosessin estämiseksi oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisesta menettelystä verotuksen oikaisemiseksi ja rikosprosessin estämiseksi oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella. Laki sisältäisi niin sanottua tehokasta katumista verotuksessa koskevat säännökset. Kyseessä olisi määräaikainen laki, jonka mukaan luonnollinen henkilö tai kotimainen kuolinpesä välttyisi verorikosoikeudellisilta seuraamuksilta ilmoittaessaan oma-aloitteisesti verotuksesta puuttuneita tuloverolain mukaan verotettavia tuloja tai perintö- ja lahjaverolain mukaan verotettavia varoja Verohallinnolle.

Lain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2016 alusta ja olla voimassa määräajaksi vuoden 2016 loppuun. Lakia sovellettaisiin vuoden 2016 aikana vireille tulleisiin verotuksen oikaisua koskeviin vaatimuksiin. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sääntely koskisi laajan tulokäsittelyn mukaisesti myös varoja ja tuloja, jotka ovat peräisin kotimaasta, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Määräaikaisen lain fiskaaliset vaikutukset arvioidaan kuitenkin vaatimattomiksi, 1- 10 miljoonaksi euroksi.

Yleisiä huomautuksia

SAK pitää tärkeänä lakiesityksen tavoitetta kannustaa verovelvollisia vapaaehtoisesti ja oma-aloitteisesti ilmoittamaan verotuksen ulkopuolelle ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin takia aiemmin jääneitä tuloja ja varoja, jotta tulot ja varat jatkossa tulisivat Suomessa verotettaviksi. Lakiesityksen päätavoitteena olisi siis saada luonnolliset henkilöt ja kotimaiset kuolinpesät ilmoittamaan erityisesti ulkomaille sijoitetut varat ja niistä saadut tulot Suomeen. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tällainen katumismahdollisuus edistäisi veronkierron ja veropaon torjuntaa ilman verovalvonnan tehostamisen edellyttämiä hallinnollisia kustannuksia.

SAK:n mielestä verovalvonnan tehostaminen on kuitenkin välttämätön ehto sille, että salattuja tulo- ja varallisuuseriä aletaan nykyistä laajemmin ilmoittamaan. Tähän viittaavat myös kokemukset Ruotsista, jossa salattuja tulo- ja varallisuuseriä etsii noin 200 ammattilaisen joukko laajoin

TYTY/MT/EL/HP

14.8.2015

tiedonsaantioikeuksin. Heidän työnsä on tehnyt kiinni jäämisen riskistä todellisen ja myötävaikuttanut oleellisesti siihen, missä määrin salattuja tulo- ja varallisuuseriä on verottajalle sittemmin ilmoitettu. Suomessa tätä työtä tekee noin 15 ihmistä, eikä vastaavaa kiinni jäämisen riskiä ole. Tämä varsin vaatimaton kiinnijäämisen riski selittää myös sen, että uudistuksen fiskaaliset vaikutukset on arvioitu todella vaatimattomiksi, vain murto-osaksi siitä, mitä muissa Pohjoismaissa tuotoksi on tullut. Käytännössä tavoiteltu 1 – 10 miljoonan veronlisäys voi tarkoittaa vain muutaman ihmisen salattujen tulojen tai varallisuuden jälkiverottamista. Tarvitaanko sitä varten uusi ja kansalaisten oikeustajua mahdollisesti koetteleva laki?

Alan kirjallisuudessa kiinni jäämisen riskillä on ratkaiseva vaikutus siihen, lisäävätkö vai vähentävätkö aktiivisen katumisen ohjelmat harmaata taloutta, eli veronkiertoa. Jos kiinni jäämisen riski kasvaa, myös salattujen tulo- ja varallisuuserien ilmoittaminen lisääntyy – mutta vain sillä ehdolla, että kiinni jäämisestä seuraa olennaisia taloudellisia menetyksiä.¹ SAK pitää huomattavana puutteena sitä, että sanktioiden dynaamisia vaikutuksia ei hallituksen esitysluonnoksessa juuri lainkaan käsitellä. Esitysluonnoksessa yksinkertaisesti oletetaan, että ”mahdollisuus välttää kaikilta sanktioseuraamuksilta veropetostilanteissa tekisi tehokkaan katumisen sääntelystä verovelvollisen kannalta houkuttelevamman”. Kirjallisuuden mukaan tämä oletus on virheellinen. Kirjallisuuden mukaan aktiivisen katumisen mahdollisuus ilman olennaisia seurausvaikutuksia lisää harmaata taloutta.

Osittain tätä ongelmaa lievittää se, että laki on suunniteltu määräaikaiseksi. Mutta tämäkin pätee vain siinä tapauksessa, että määräajan päättymisen jälkeen voimaan astuvat sanktiot ovat tuntuvat ja ne ovat yleisesti tiedossa. SAK pitää puutteena sitä, että tästä ongelmasta ei esitysluonnoksessa ole keskusteltu.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

SAK pitää tärkeänä, että mahdollinen tehokasta katumista koskeva sääntely koskisi sekä tuloverotusta että perintö- ja lahjaverotusta. SAK korostaa kuitenkin, että lain tulisi olla määräaikainen. SAK:n näkemyksen mukaan Suomen tulisi jatkossakin olla ennemminkin aktiivinen tulo- ja varallisuustietojen automaattisen vaihdon edistämisessä. Pidämme sitä ensisijaisena keinona ulkomaille salattujen tulojen ja varojen saamisessa Suomen verotuksen piiriin.

SAK pitää tärkeänä myös esitystä siitä, että verovelvollisen tulee kirjallisen oikaisuvaatimuksensa yhteydessä esittää selvitys varojen alkuperän laillisuudesta mahdollisten rahanpesutilanteiden selville saamiseksi. SAK:n mielestä epäselvissä tilanteissa Verohallinnon ilmoituksella rahanpesun

¹ Ks. Dominika Langenmayr: Voluntary Disclosure of Evaded Taxes -- Increasing Revenues, or Increasing Incentives to Evade? CESifo Working Paper Series No. 5349, May 19, 2015.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2607956

TYTY/MT/EL/HP

14.8.2015

selvittelykeskukselle tulee olla hyvinkin matala kynnys. Mutta informaation on kuljettava myös toiseen suuntaan, ja siksi rahanpesun selvittelykeskukselle on säädettävä velvollisuus toimittaa verottajalle veronkiertoepäilyjä koskevat tiedot.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen kohdassa 2.1 *Lainsäädäntö ja verotuskäytäntö* selvitetään verotuskäytännössä tähän asti vallinnutta nykytilaa, jonka mukaan, jos verovelvollinen on tehnyt oikaisuvaatimuksen omaksi vahingokseen, ei Verohallinto ole yleensä määrännyt veronkorotusta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä vaan ainoastaan verotusmenettelylain mukaisen jäännösveron koron. Verohallinto ei myöskään hallituksen esitysluonnoksen mukaan ilmeisesti ole juurikaan vienyt tähän mennessä olleita tapauksia rikosilmoitusharkintaan.

SAK ymmärtää menettelyn taustalla olevan muutoksenhaussa sovelletun yleisen oikeusperiaatteen, jonka mukaan oikaisupäätös voidaan antaa ainoastaan siihen, mitä verovelvollinen on vaatinut. Asiantilaa ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä. Erityisesti jatkossa, tehokkaan katumisen lainsäädännön lakattua olemasta voimassa, kyseisen kaltainen menettely ei voi enää jatkua. Tämä johtaisi kummalliseen tilanteeseen, jossa määräaikaisen lain ollessa voimassa, oma-aloitteisesti ilmoittamispuutteitaan oikaisevalle verovelvolliselle määrättäisiin veronkorotus, mutta hän välttyisi rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Sen sijaan määräaikaisen lainsäädännön voimassaolon jälkeen verovelvolliselle ei ilmeisesti aiemmin voimassa olleen vakiintuneen verotuskäytännön mukaisesti määrättäisikään enää veronkorotusta, mutta hänelle ei taattaisi suojaa rikosoikeudellisia seuraamuksia vastaan.

SAK:n näkemyksen mukaan Valtiovarainministeriön tulisi selvittää tässä yhteydessä myös, miten jatkossa esiintyviin tapauksiin tullaan suhtautumaan, kun tähän mennessä Verohallinto ei juurikaan ole vienyt tapauksia rikosilmoitusharkintaan. Aiemmissa tapauksissa kyse ei käsityksemme mukaan ole voinut olla pelkästään tilanteista, joissa on esitysluonnoksen mukaan *pääasiallisesti ollut kyse aidoista virheiden korjaamisista, eikä systemaattisesti salattujen tulojen ilmoittamisesta*. Lain voimassa olon jälkeen verovelvollinen ei kuitenkaan enää veronkorotuksen suhteen voi olla paremmassa asemassa, kuin hän olisi lain voimassa ollessa.

SAK:n näkemyksen mukaan hallinnollisena sanktiona tehokkaan katumisen tilanteissa on aina määrättävä ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä veronkorotus. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tuloverotuksessa veronkorotus olisi kuitenkin vain 3 prosenttia lisätyn nettotulon määrästä, kuitenkin vähintään 300 euroa. Jos lisätty tulo ylittäisi 100 000 euroa, veronkorotus olisi 5 prosenttia 100 000 euron ylittävästä lisätyn tulon osasta. SAK:n mielestä veronkorotuksen pitäisi olla todellisia ja suhteessa ilmoittamatta jääneen tulon määrään.

Hallituksen esitysluonnoksessa perintö- ja lahjaveroa korotettaisiin kiinteällä 15 prosentilla, Tämä on ongelmallista, sillä SAK:n mielestä

TYTY/MT/EL/HP

14.8.2015

ehdotettu katumismenettely ei saa suosia suuria tuloja salanneita tahoja. Siksi kiinteän pidätysprosentin sijaan olisi harkittava salatun varallisuuden mukaan porrastettua pidätysprosenttia, kuten nykyäänkin Verohallinnon työmenetelmäohjeiden mukaan pitäisi tehdä silloin, kun verovelvollinen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta salannut huomattavan varallisuuden määrän. Perintö- ja lahjaverotuksessa esitetyn lain verotukselliset seuraamukset olisivat muutoinkin lievempiä kuin ns. normaalilainsäädännön mukaan yleisesti sovellettavat. Toisin kuin viranomaisen aloitteesta tapahtuvassa veronokaisussa, salatuista tuloista perittäville veroille ei määrättäisi veronlisäystä, vaan ainoastaan tätä merkittävästi pienempi jäännösveron korko.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että tehokkaan katumisen sääntely mahdollistaisi muutoksen hakemisen tuloverotukseen verovuosilta 2004 – 2015 eli myös normaalin viiden vuoden muutoksenhakuaikaa pidemmältä ajalta, jotta verovelvolliselle ei jäisi riskiä rikosprosessin käynnistämisestä myöskään törkeän veropetoksen osalta, jossa syyteoikeus vanhenee kymmenessä vuodessa. Perintö- ja lahjaverotusta voitaisiin oikaista 11 vuoden kuluessa. Erityisesti törkeän veropetoksen tunnusmerkistön täytyessä olisi syytä harkita korkeampaa veronkorotusta tai lisäksi muuta sanktiota.

Myös perintätoimen roolia on SAK:n mielestä täsmennettävä. Hallituksen esitysluonnoksen ilmaisumuodoista saa sellaisen vaikutelman, että syytesuojan saaminen edellyttää vain salattujen varojen ja tulojen ilmoittamista, ei niistä määrättävien verojen maksamista. Ainakin teoriassa on mahdollista, että varansa ulkomaille siirtänyt ei omista Suomessa enää mitään eikä veroja ja veronkorotusta saada häneltä koskaan perittyä. Näin ei tietenkään voi olla, vaan oikaisupäätös on tehtävä kaikille salattuja tuloja tai varallisuutta ilmoittaneille ja että syytesuoja syntyy vasta sitten kun rahat ovat verottajan pankkitilillä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry