

VEROVAJEEN ARVIOINTIMENETELMIEN KEHITTÄMINEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

21.3.2014

Työryhmä:

Aki Savolainen, Verohallinto
Seppo Sannikka, Verohallinto
Mika Hänninen, Verohallinto
Hannu Rauhala, Verohallinto
Jan-Erik Antipin, Verohallinto
Mikko Grönberg, Tulli
Elina Pylkkänen, Valtiovarainministeriö
Seppo Kari, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Olli Savela, Tilastokeskus

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	4
2	Verovajeen määritelmiä ja käyttö	8
2.1	Yleistä.....	8
2.2	Teoreettinen viitekehys	9
2.3	Verovajeeseen liittyviä jaksotushaasteita	10
2.4	Esimerkkejä verovajeearvion käytöstä	11
3	Hyvän menetelmän kriteereitä	12
4	Satunnaisotantaan perustuvat tarkastukset ja valvontatiedot	13
4.1	Satunnaisotannan hyödyt.....	14
4.2	Satunnaisotannan käyttöön liittyviä ongelmia.....	15
4.3	Resurssiarvio	15
5	verovajeen laskenta verohallinnossa	16
5.1	Arvonlisäverovajeen arviointi	16
5.1.1	Yleistä.....	16
5.1.2	Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet	16
5.1.3	Arvonlisäverovajeen arviointimenetelmä	17
5.1.4	Mallin hyödyt.....	22
5.1.5	Mallin haasteet	23
5.1.6	IMF ja muu kehittäminen.....	23
5.1.7	Resurssiarvio.....	23
5.2	Tulovero ja ennakoperintä.....	24
5.2.1	Yleistä.....	24
5.2.2	Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet	24
5.2.3	Tuloveroon ja ennakoperintään liittyvän verovajeen laskenta.....	25
5.2.4	Jatkotoimet	27
6	Verovajeen laskenta Tullissa	27
6.1	Tulliselvitys	28
6.1.1	Varastointi ja kuljetus	29
6.1.2	Tuonti ja erityismenettelyt	32
6.2	Valmisteverotus ja valmisteverojen luonteiset maksut.....	34
6.2.1	Tupakkavero.....	36
6.2.2	Nuuska	39
6.2.3	Alkoholi- ja alkoholijuomaverot.....	41
6.2.4	Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverot	44
6.2.5	Juomapakkausvero.....	46
6.2.6	Nestemäiset polttoaineet	47
6.2.7	Sähkö ja eräät polttoaineet	49
6.2.8	Jätevero.....	51

6.2.9	Öljyjättemaksu	52
6.2.10	Öljysuojamaksu	52
6.2.11	Yhteenveto valmisteverotukseen liittyvästä verovajeesta.....	53
6.3	Autoverotus	53
6.3.1	Uudet ajoneuvot.....	54
6.3.2	Käytetyt ajoneuvot	55
6.3.3	Ulkolaisrekisteröidyt ajoneuvot.....	56
6.4	Verojäämät	58
6.5	Jatkokehittäminen.....	59
6.6	Verovaje-arvioon käytettävät resurssit	59
6.7	Jatkotoimet	59
7	Luotettavuus ja menetelmät arviointitutkimuksessa.....	60
Liitteet		62
Liite 1. Iso-Britannian verovajeen määritelmä		62
Liite 2. OECD:n määritelmä (Lähde: Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience, 2008, s. 16-17).....		62

1 JOHDANTO

Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja toteutuneen verokertymän erotusta. Verovaje aiheutuu mm. asiakkaiden maksukyvyttömyydestä, osaamattomuudesta, tahattomista virheistä sekä tahallisuudesta eli harmaasta taloudesta. Verovajetta ei ole Suomessa tässä laajuudessa aikaisemmin arvioitu.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta tilasi vuonna 2009 selvityksen harmaan talouden merkityksestä ja ilmiöistä Suomessa. Selvitys ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” jätettiin eduskunnan tarkastusvaliokunnalle keväällä 2010. Selvitys oli laajin ja perusteellisin siihen mennessä Suomessa tehty selvitys harmaasta taloudesta ja se sisälsi myös arvioita harmaan talouden laajuudesta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2011 antamassaan mietinnössä käsitellyt verovajetta. Tarkastusvaliokunta on mietinnössään todennut mm., että verovajeeseen vaikuttavista tekijöistä tulee jatkossa saada nykyistä tarkempaa tietoa, jotta verovajeen pienentämiseen käytettäviä resursseja ja toimenpiteitä voidaan kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti ja oikealla tavalla.

Eduskunta on 26.9.2012 hyväksynyt tarkastusvaliokunnan ehdotuksen pohjalta seuraavan kannanoton: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä”.

Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välisessä tulostavoiteasiakirjassa vuodelle 2013 on todettu, että ”Verohallinto käynnistää yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa selvityksen menetelmien kehittämiseksi verovajeen suuruuden ja sen osatekijöiden arvioimiseksi.”

Verohallinto asetti 8.2.2013 työryhmän, jonka tehtävänä on verovajeen määrittely, jakaminen osatekijöihin, laatia verovajeen mittaamiseksi menetelmät, kehittää menetelmät verovajeeseen vaikuttavien tekijöiden tunnistamiseksi, laatia menetelmä verovajeen pienentämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi sekä tehdä ensimmäiset verovajearviot. Työryhmään kutsuttiin myös Tullin, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen edustajat. Tulli ja Verohallinto tekivät keräämiensä verojen osalta erikseen verovajearviot.

Työryhmän aikataulu on ollut kunnianhimoinen. Kansainvälisten kokemusten mukaan verovajeiden arviointimenetelmien kehittäminen ja kvantitatiivinen arviointi vievät vuosia. Myös resurssien osalta Suomen voidaan todeta olevan jäljessä muista verovajearvioita tekevästä maista. Esimerkiksi Iso-Britanniassa verovajeen laskennassa on 18 tilastotieteilijää ja ekonomistia, jotka tekevät tiivistä yhteistyötä verotuksen substanssiasiantuntijoiden kanssa. Verohallinnossa ja Tullissa on tässä raportissa esitettyjen arviointien tekemiseen käytetty noin neljä henkilötyövuotta.

Työryhmän kokemusten mukaan verovajearvioiden kehittämisessä vaaditaan useiden alojen syvällistä teoreettista sekä käytännön osaamista. Esimerkiksi tilastotieteen, taloustieteiden sekä verolainsäädännön monipuolinen osaaminen on välttämätöntä luotettavien arvioiden aikaansaamiseksi. Kansainvälisten kokemusten mukaan juuri monipuolista osaamista ja kokemusta yhdistämällä pystytään tekemään tarkempia arvioita.

Työryhmä on työnsä aikana perehtynyt useiden maiden verovajearvioiden toteuttamiseen sekä luonut kontakteja eri maihin. Esimerkiksi Iso-Britannian verohallinto järjesti tammikuussa 2014 seminaarin, johon oli kutsuttu edustajia useista maista, myös Suomesta. Esimerkiksi tässä seminaarissa on luotu jatkokehittämisen kannalta hyödyllisiä kontakteja.

Jo keväällä 2013 selvisi, että IMF (International Monetary Fund) tarjoaa jäsenmailleen teknistä tukea verovajearvioiden kehittämiseen. Työryhmä otti yhteyttä IMF:n asiantuntijoihin ja selvitti millaista tukea jäsenmaille tarjotaan. IMF:n asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskusteluiden pohjalta työryhmä vakuuttui tarjolla olevan tuen korkeasta laadusta. Tammikuussa 2014 Valtiovarainministeriö teki virallisen pyynnön teknisen tuen saamisesta. Suomi on mukana IMF:n toukokuussa alkavassa ohjelmassa ja IMF:n kanssa tehdään yhteistyötä ainakin arvonlisäverovajearvioinnin kehittämisessä. IMF:n tekninen tuki on maksutonta.

Työryhmä jätti väliraportin marraskuussa 2013. Väliraportista pyydettiin lausuntoja eri tahoilta. Lausunnon antoivat Valtioneuvoston kanslia (VNK), Valtiovarainministeriö (VM) sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). VATT kiinnitti launnossaan huomiota arvioiden epävarmuuteen ja läpinäkyvyyteen, sekä luotettavien menetelmien kehittämisen haastavuuteen. Launnossa todettiin lisäksi, että arvioiden hyödyllisyys on riippuvainen menetelmien luotettavuudesta. VM kiinnitti launnossaan huomioita siihen, että verovajearvioita tulisi tehdä mahdollisimman kattavasti kaikista veroista. VNK:n lausunon mukaan on tärkeää tunnistaa ne tekijät, jotka vaikuttavat verovajeen määrään. VNK korosti, että verovajeen pienentämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnilla on keskeinen merkitys resurssien kohdentamisessa.

Verohallinnon keräämien verojen osalta **tässä raportissa esitetään arvonlisäverovajeen laskentaan sovellettavaa menetelmää sekä annetaan ennakoarvio vuoden 2010 arvonlisäverovajeesta.** Muiden Verohallinnon keräämien verojen osalta työryhmä ei ole saanut menetelmiä valmiiksi. Eräitä tiedonlouhinnan menetelmiä työryhmä kokeili palkanmaksuun liittyvän verovajeen arvioinnissa. Työryhmän aikataulun puitteissa näillä menetelmillä ei kuitenkaan ehditty tuottamaan riittävän luotettavaksi ja kattaviksi arvioituja verovajearvioita. Keskeisin ongelma on se, että verotarkastustuloksia ei voi yleistää kaikkiin verovelvollisiin. Testatut menetelmät antoivat kuitenkin hyvin lupaavia tuloksia ja niiden testaamista jatketaan. Menetelmien kehittämisen keskeneräisyyden vuoksi verovajetta ei vielä tämän työn puitteissa ollut mahdollista jakaa osatekijöihin tai tehdä esitystä, miten verovajeeseen tarvittavat tiedot tuotetaan säännöllisesti.

Työryhmä ehdottaa Verohallinnossa selvitettävän mahdollisuutta lisätä satunnaisotantaan perustuvia tarkastuksia ja valvontatoimia. Satunnaisesti valittujen tarkastus- ja valvontatulosten perusteella voidaan verovaje arvioida kaikkein luotettavimmalla tavalla. Useassa maassa (mm. Iso-Britannia ja Tanska) tehdään satunnaisvalintaan pohjautuvia tarkastuksia ja tuloksia hyödynnetään mm. verovajeen arvioinnissa sekä verohallintojen toimenpiteiden suunnittelussa ja kohdentamisessa.

Työryhmä ehdottaa, että Verohallinnossa edelleen kehitetään verovajearvioiden hyödyntämistä mm. toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa.

Työryhmän asettamispäätöksessä annetut tehtävät ovat kesken ja menetelmien kehittäminen on pitkäjänteistä ja haastavaa työtä. Tavoitteena on edelleen kehittää toimintatapoja, joilla voidaan analysoida verovajeeseen vaikuttavia syitä

sekä Verohallinnon toimenpiteiden vaikutusta verovajeeseen. Toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa tehdään yhteistyötä mm. VATT:n kanssa.

Tullin keräämien verojen osalta tässä raportissa esitetään arviointimenetelmät sekä verovajearviot valmisteveroihin, tuonnin yhteydessä kannettaviin veroihin ja maksuihin sekä autoveroon liittyen. Tullin osalta verovajearvio on siis erittäin kattava ja näin ollen verovajearvioiden jatkokehityksessä keskitytään kattavuuden laajentamisen sijasta arviointimenetelmien kehittämiseen.

Seuraavalla sivulla taulukossa 1 on lueteltu verot, joiden osalta työryhmä on saanut verovajearvion valmiiksi Taulukossa on myös kuhunkin veroon liittyvä verovaje (pl. nuuskasta, jossa verovaje on 30-42 miljoonaa euroa). **Veroissa, jotka tämä selvitys kattaa, on verovaje arviolta 1 718 – 1789 miljoonaa euroa.**

Taulukko 1. Verot ja veronluonteiset maksut sekä niihin liittyvä verovaje 2012, miljoonaa euroa			
Veronimike	Kerätyt verot 2012	Verovaje	Kantava taho
Korkotulojen lähdevero	237		Vero
Kotitalouksien tulovero	24 752		Vero
Yhteisövero	4 213		Vero
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	17 664		Vero
Vakuutettujen sosiaaliturvamaksut	7 593		Vero
Kiinteistövero	1 270		Vero
Perintö- ja lahjavero	509		Vero
Varainsiirtovero	582		Vero
Ajoneuvovero	758		Trafi
Alkoholijuomavero	1 374	65-79	Tulli
Apteekkimaksut	145		Vero
Arpajaisvero	210		Vero
Arvonlisävero	17 640	1 400 (vuodelta 2010)	Vero/Tulli
Verohallinnon osuus	14 850		Vero
Tullin osuus	2 790	140	Tulli
Auto- ja moottoripyörävero	1 006	16	Tulli
Energiaverot	3 956	16-47	Tulli
Eräiden juomapakkausten valmistevero	15	7-9	Tulli
Hirvilupamaksut	5		Muu
Jätevero	56	1-2	Tulli
Kalastuksenhoitomaksut	6		Muu
Koiravero	2		Muu
Lästimaksut	1		Tulli
Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero	197	4-8	Tulli
Palosuojamaksu	10		Muu
Pilkintämaksut	3		Muu
Ratavero	16		Muu
Riistanhoitomaksut	9		Muu
Tupakkavero	749	38-45	Tulli
Vakuutusmaksuvero	660		Vero
Varmuusvarastointimaksu	44		Tulli
Veikkauksen, RAY:n yms. voittovarot	901		Muu
Ydinenergiatutkimusmaksu	7		Muu
Väylämaksu (ei sisälly veroastelaskelmiin)	81		Tulli
Öljyjätämaksu	4	0,2	Tulli
Öljysuojamaksu	24	1	Tulli
Sokerimaksut EU:lle	1		Muu
Muut verotulot	4		Muu
Verojen viivästysseuraamukset (ei sisälly veroastelaskelmiin)	71		
EU:lle tilittävät tuonnin verot	184	(ei eritelty)	Tulli
Yhteensä selvityksessä mukana	28 040	1 688-1 747	
Tulli kaikki	10 400		
Tulli mukana selvityksessä	9 918	95 %	
Vero kaikki	72 685		
Vero mukana selvityksessä	17 640	24 %	
Lähde: Tilastokeskus, Tullin ja Verohallinnon laskelmat			

2 VEROVAJEEN MÄÄRITELMIÄ JA KÄYTTÖ

2.1 Yleistä

Verohallintojen strateginen painopiste ympäri maailmaa on siirtymässä perinteisestä tuotos-panos -tavoitteista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteluun ja erityisesti verovajeen pienentämiseen. Vaikka verovajeen teoreettinen viitekehys on vasta kehittymässä, ovat verohallinnot eri puolilla maailmaa pyrkineet mittaamaan ja arvioimaan verovajeen määrää ja koostumusta eri asiakassegmenteissä jo pidemmän aikaa. Yhtenä keskeisenä tavoitteena verohallinnoilla on verovajelaskelmien avulla pystyä paremmin osoittamaan tehokkuuttaan ja kohdistamaan rajallisia resurssejaan oikein.

Verovaje-termi voidaan määritellä yleisesti verolakien perusteella verotettavissa olevan teoreettisen veron ja maksetun veron erotuksena. Näiden termien välimaastoon jää ns. veronkannon verovaje, joka muodostuu verohallinnon määräämien verojen ja maksettujen verojen erotuksesta.

Arviot verovajeesta voivat perustua joko alhaalta ylöspäin (bottom-up) laskettaviin mikromenetelmiin, ylhäältä alaspäin (top-down) laskettaviin makromenetelmiin tai näiden kahden mallin yhdistelmiin. Alhaalta ylöspäin tehtävä arviointimethodi pohjautuu verotietojen, verotarkastusten tai erillisselvitysten avulla saataviin lähdetietoihin, jotka yleistetään sopivilla kriteereillä koko populaatioon. Alhaalta ylöspäin vajetta analysoiva menetelmä on yleisesti käytetty välittömien verojen arvioinnissa mm. satunnaisotantaan perustuvien verotarkastusten avulla. Ylhäältä alas metodissa käytetään laajempia dataa esim. kansantalouden tilinpidon tai muiden riippumattomien tietoaaineistojen perusteella. Kertyneet verotulot vähennetään näiden lukujen perusteella saaduista teoreettisista verotuloista ja näin saadaan arvio verovajeen kokonaismäärästä.

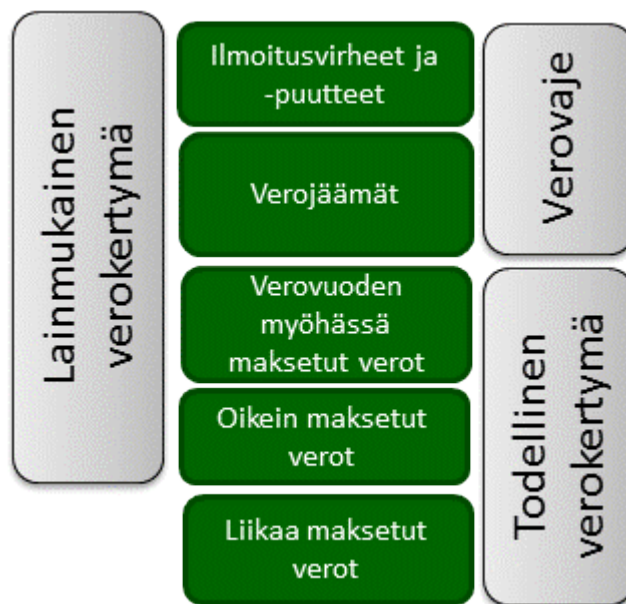
Eri maat käyttävät eri metodeja. Iso-Britannia ja Australia käyttävät makrometodia arvioidakseen verovajetta alv:n ja valmisteverojen laskennassa. Mikrometodia käytetään yleensä välittömien verojen, kuten henkilöverotuksen osalta, ja sillä täydennetään makrolaskelmia, erityisesti aloilla, joilla veropetokset ovat yleisiä. Esimerkiksi Ruotsi käyttää mikro- ja makronäkökulmaa tosiaan täydentävinä metodeina ja hyödyntää yhdistelmä-laskelmaa oman verovajeen laskennassa. USA:ssa puolestaan käytetään pääosin mikrometodeja ja maan verovaje-tutkimuksissa käytetään satunnaisotannalla valittuja verotarkastettavia otoksia koko populaation verovajeen analysoimiseksi.

Ajankohtaisena aiheena verovajekeskustelussa ovat olleet monikansalliset yritykset, jotka pystyvät siirtämään voittojaan korkean verotuksen maista matalan verotuksen verosuunnittelun tekniikoita (mm. velkajärjestelyt, siirtohinnoittelu, sopimuskeinottelu ja hybridi-instrumentit) hyödyntäen. Usein samalla alalla olevilla yrityksillä maksettujen verojen osuus kokonaisvoitosta vaihtelee huomattavasti, ja joskus tämä voidaan tulkita olevan verojen välttelystä johtuvaa. Kuitenkin maksettujen verojen osuus kokonaisvoitosta voi vaihdella monista laillisista syistä, kuten jos yrityksellä on suuria vähennyskelpoisia tappioita edellisiltä vuosilta tai sen voitot muodostuvat suurelta osin ulkomailta. Olennainen kysymys verovajelaskennan kannalta on se, onko tämä verojen välttely laillista verosuunnittelua vai veronkiertoa.

2.2 Teorettinen viitekehys

Verovajetta tarkastellaan kalenterivuositain. Verovaje on *kalenterivuoden lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotus*. Kalenterivuoden lainmukaisella verokertymällä tarkoitetaan yksinkertaisesti niitä veroja, jotka kyseisenä vuonna voimassa olevien verolakien mukaan asiakkaiden olisi pitänyt maksaa. Kalenterivuoden todellinen verokertymä tarkoittaa niitä veroja, jotka asiakkaat ovat maksaneet joko oma-aloitteisesti tai Verohallinnon toimenpiteiden jälkeen. Verokertymään voi sisältyä jonkin verran verovelvollisten liikaa maksamia veroja, jotka pitäisi vähentää todellisesta verokertymästä verovajetta laskettaessa. Liikaa maksettujen verojen osuuden verokertymästä oletetaan olevan niin pieni, että sitä ei ole ryhdytty arvioimaan. Kyseessä on nettoverovaje koska määritelmässä huomioidaan Verohallinnon toimenpiteiden jälkeen maksetut verot.

Kuva 1. Lainmukaisen verokertymän, verovajeen sekä todellisen verokertymän osat.



Todellinen verokertymä voidaan jakaa liikaa maksettujen verojen lisäksi oikein maksettuihin veroihin sekä myöhässä maksettuihin veroihin. Oikein maksetut verot on maksettu lainmukaisessa aikataulussa. Myöhässä maksetut verot voidaan edelleen jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin veroihin, jotka on maksettu tarkasteltavan verovuoden aikana myöhässä. Esimerkiksi arvonlisäveron eräpäivä on ollut toukokuussa mutta asiakas maksaa sen vasta heinäkuussa. Toisen ryhmän myöhässä maksetuissa veroissa muodostavat ne verot, jotka asiakas on maksanut tai ne on verovelvolliselta peritty tulevina vuosina. Esimerkiksi arvonlisävero, jonka eräpäivä on ollut toukokuussa 2012, saadaan perittyä huhtikuussa 2013.

Verovaje jaetaan verovuoden verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja – puutteisiin. Ilmoitusvirheisiin ja – puutteisiin sisällytetään ne verot, jotka tarkasteltavan verovuoden aikana jäävät määräämättä ja maksamatta koska veroa tai sen määräämiseen vaikuttavia tietoja ei ole ilmoitettu tai ne on ilmoitettu virheellisesti. Yleensä ilmoitusvirheet ja – puutteet johtuvat verovelvollisen puutteellisesta ilmoituksesta tai ilmoittamisen laiminlyönnistä. On myös mahdollista, että kolmannen osapuolen ilmoitus sisältää virheitä ja veroja jää tästä syystä maksamatta. Osaamattomuus ja huolimattomuus sekä tahallisuus eli harmaa talous aiheuttavat ilmoitusvirheitä ja – puutteita.

Verojäämä on verovajeen merkittävä komponentti. Verohallinnon kantamien verojen osalta verojäämät on määritelty veronkantolain 1 luvun 2 §:n 6 kohdassa. Verojäämällä tarkoitetaan eräpäivänä maksamatta jätettyä maksuunpantua veroa. Esimerkiksi henkilöasiakkaan verovuotta 2013 koskeva jäännösveron ensimmäinen erä on maksettava 1.12.2014. Jos verovelvollinen ei pysty maksamaan jäännösveroa eräpäivään mennessä, syntyy verovelvolliselle veronkantolain mukaisia verojäämiä.

Useat maat ja organisaatiot (esim. Iso-Britannia ja OECD, ks. liitteet 1 ja 2) käyttävät bruttovero-vaje -käsitettä kuvaamaan vajetta, johon ei lueta mukaan verohallinnon toiminnasta saatuja lisäyksiä verovelvolliselle maksuunpantuihin veroja. Bruttovero-vajeella tarkoitetaan vajetta, joka syntyy verovelvollisten vapaaehtoisesti maksamien verojen ja lainmukaisen potentiaalisen verokertymän erotuksena. Kun bruttovero-vajeesta vähennetään verotulot, jotka maksetaan verohallinnon toimien (esimerkiksi perinnän toimet) jälkeen, päästään nettovero-vajeeseen. Brutto- ja nettovero-vajeen erotus kuvaa verohallinnon toimia verovajeen pienentämiseksi ja on siten yksi mittari, jolla voidaan arvioida verohallinnon toiminnan tehokkuutta. Ongelmana tällaisessa mittaamisessa on se, että siinä ei huomioida ohjauksen ja neuvonnan vaikutusta.

2.3 Verovajeeseen liittyviä jaksotushaasteita

Verovajekehikossa valvontatoimien perusteella määrättyt verot tulisi kohdistaa sille verovuodelle, jona ne lain mukaan olisi pitänyt maksaa. Lisäksi valvontatoimilla pienennetään verovajeen ilmoitusvirheet ja – puutteet osaa, joten paljastuneet virheet tulisi vähentää kyseisestä osasta ja lisätä joko myöhässä maksettuihin veroihin tai verojäämiin sen perusteella maksetaanko valvontatoimien perusteella määrättyt verot vai ei. Esimerkiksi vuonna 2013 valmistuneessa verotarkastuksessa todetaan verovelvollisen laiminlyöneen vuonna 2010 myynnin ilmoitusvelvollisuutta ja tällä perusteella määrätään 10 000 euroa arvonlisäveroa (ilman viivästysseuraamuksia) vuodelle 2010. Tarkastus on siis pienentänyt vuoden 2010 ilmoitusvirheet ja – puutteet osaa 10 000 eurolla. Jos verovelvollinen ei pysty näitä määrättyjä veroja maksamaan, niin tässä tarkastelukehikossa nämä verot sisällytettäisiin vuoden 2010 verojäämiin. Verovaje ei olisi pienentynyt mutta tarkastuksen ansiosta vaje olisi muuttunut ilmoituksen laiminlyönnistä verojäämäksi. Jos nämä verojäämät sisällytettäisiin vuoden 2013 verojäämiin eikä vähennettäisi vuoden 2010 verovajeesta, niin verovaje laskettaisiin tältä osin kahteen kertaan. Ensin vuoden 2010 ilmoitusvirheisiin ja – puutteisiin ja myöhemmin vuoden 2013 verojäämiin.

On huomattava että verojäämän määritelmä verovajekehikossa poikkeaa osittain nykyisistä perinnän tilastoissa käytetyistä määritelmistä. Verotilin alijäämäsaldo sisältyy verovajekehikossa verojäämiin mutta perinnän tilastoissa se sisältyy verojäämiin siinä vaiheessa kun se siirretään perinnän järjestelmään. Lisäksi perinnän tilastoissa eräpäivänä maksamatta oleva vero tilastoidaan sille vuodelle, jona sen eräpäivä on ollut. Eräpäivä voi poiketa siitä, milloin vero olisi lain mukaan pitänyt maksaa. Esimerkiksi verotarkastuksen perusteella asiakkaalle voidaan tehdä maksuunpano veroista, jotka olisi pitänyt maksaa aikaisempaan vuonna. Maksuunpanon yhteydessä määrätään verolle eräpäivä. Esimerkiksi vuonna 2013 toteutetussa verotarkastuksessa todetaan asiakkaalla ilmoitusvirheitä ja – puutteita vuoden 2010 veroissa. Tarkastuksen perusteella asiakkaalle tehdään maksuunpano, jossa verojen eräpäiväksi määrätään 1.10.2013. Jos asiakas ei

maksa veroa eräpäivään mennessä, niin verovajekehikossa tämä sisällytetään vuoden 2010 verojäämiin mutta perinnän tilastoissa vuoden 2013 jäämiin.

Verojäämiin sisältyy myös vahingonkorvaussaatavia. Nämä perustuvat yleensä veropetokseen, verorikkomukseen tai velallisen rikokseen. Joka tapauksessa taustalla on jonkin verovelvollisuuden laiminlyönti eli ne on jo luettu osaksi verovajeen ilmoitusvirheet ja – puutteet osaa. Vahingonkorvaussaatavat ovat osa verovajetta ja ne tulisi kohdistaa samoin periaattein kuin muutkin verojäämät. Sen sijaan maksamatta olevalle verolle määrättyjä korkoja tai muita sanktioita ei sisällytetä verovajeeseen.

Tietyissä tilanteissa verovajeen kohdentamisella voi olla suurtakin merkitystä. Esimerkiksi verojäämät voivat kasvaa suhdannetilanteen heikentyessä. Osa asiakkaista pystyy kuitenkin maksamaan verojäämät seuraavana vuonna. Tällöin seuraavan verovuoden verokertymä yliarvioidaan, jos siihen sisällytetään edellisen vuoden verojäämien maksuja. Verokertymän yliarviointi voi taas johtaa verovajeen suhteellisen osuuden aliarviointiin. Tämän perusteella taas voidaan tehdä vääriä johtopäätöksiä verovajeen pienentämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Vuoden 2013 lopussa Konserniverokeskus teki muutamalle suurelle yritykselle merkittäviä lisäyksiä verotettavaan tuloon. Jos tehty päätös jää voimaan, yritykset joutuvat maksamaan veroa yli 200 miljoonaa euroa. Lisäykset kohdistuivat vuosille 2007–2012. Vuoden 2014 yhteisöverokantaa laskettiin ja tämän voi olettaa laskevan vuoden 2014 yhteisöverokertymää (vuonna 2012 yhteisöveroja kertyi noin 4,2 miljardia). Jos Konserniverokeskuksen määräämät tuloon tehtyjen lisäysten perusteella nousseet verot maksettaisiin vuonna 2014, niin ne antaisivat vuoden 2014 yhteisöverokertymän kehityksestä todellista positiivisemmän kuvan. Lisäksi yhteisöverokannan laskulla on todennäköisesti verovajeen määrää pienentävä vaikutus mutta verovaje suhteessa lainmukaiseen verokertymään ei välttämättä pienene. Jos Konserniverokeskuksen määräämät verot sisällytettäisiin vuonna 2014 yhteisöverokertymään, niin on mahdollista että suhteellinen verovaje tai sen kehitys arvioidaan väärin. Tämä voi johtaa toimenpiteiden tai resurssien väärinsuuntaamiseen.

2.4 Esimerkkejä verovajejärvion käytöstä

Verovajetta ei pidä irrottaa erilleen muista veromyönteisyyttä, verotusta sekä taloutta kuvaavista indikaattoreista. Parhaimmillaan verovajejärviöt auttavat tulkitsemaan muita indikaattoreita ja siten muodostamaan paremman kuvan kokonaisuudesta, esimerkiksi siitä, onko veropohja muuttumassa alttiimmaksi verovajeen muodostumiselle tai mitkä tekijät vaikuttavat verovajeeseen ja verokertymään.

Verovajejärviöt yhdessä verotukilaskelmien kanssa voivat esimerkiksi auttaa talouspolitiikan päätöksentekijöitä arvioimaan syitä, jotka kaventavat veropohjaa tai pienentävät verokertymää.

Verovajetta voidaan käyttää osoittamaan Verohallinnon ja Tullin verovajeen pienentämiseksi tähtävien toimenpiteiden vaikuttavuutta pitkällä aikavälillä. Tämä kuitenkin edellyttää vertailukelpoista ja luotettavaa verovajeen arviointia usealta vuodelta. Yleensä hallinnon tehokkuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota verovajeen ja lainmukaisen verokertymän suhteen trendiin. On kuitenkin muistettava että verovajeeseen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin

Verohallinnon tai Tullin toimenpiteet. Esimerkiksi maksamatta jääneet verot kasvavat suhdanteen heikentyessä.

Verovajetta voidaan hyödyntää myös karkealla tasolla lainsäädäntömuutosten vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi vuonna 2011 toteutetun rakennusalan käännetyr arvonlisäverovelvollisuuden pitäisi näkyä rakennusalan verovajeen pienentymisenä. Iso-Britanniassa verovajeen mittaamista on hyödynnetty myös ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaman hallinnollisen taakan pienentämisessä. Tämä on tehty arvioimalla ilmoitusvelvollisuuden keventämisen vaikutusta verovajeeseen ja taakan suuruuteen. Analysoinnissa todettiin erään lomakkeen kohdan täyttämisen aiheuttavan tiedonantajille enemmän kustannuksia kuin sillä voitiin pienentää verovajetta. Tällä perusteella kyseisestä kohdasta luovuttiin.

Valvontatoimien tehokkuuden tai osuvuuden arviointiin voidaan käyttää verovaje-arvioita. Esimerkiksi verotarkastuksen tulokset suhteessa ilmoitusvirheisiin ja –puutteisiin kertoo kuinka onnistunutta kohdevalinta on. Lisäksi voidaan seurata sitä, kohdistuuko valvonta sinne, missä verovajetta syntyy eniten. Vastaavasti verojen keräämisen tehokkuutta voidaan arvioida seuraamalla maksamatta jääneiden verojen suhdetta määrättyihin veroihin tai myöhässä maksettujen verojen suhdetta maksettuihin veroihin.

Iso-Britanniassa verovajeen arvioinnissa syntynyttä tietoa käytetään myös arvonlisäverokertymän ennustamisessa ja veropohjaan vaikuttavien tekijöiden arvioinnissa. Tällä hetkellä Iso-Britanniassa kehitetään verovajeen ennustamista. Tämä tieto auttaisi hallintoa suunnittelemaan ennakoivasti toimenpiteitä verovajeen kasvun estämiseksi ja toisaalta arvioimaan paremmin toimenpiteiden vaikutuksia verovajeeseen.

3 HYVÄN MENETELMÄN KRITEREITÄ

Hyvälle verovajeen mittaamisen kehikolle on IMF (2013)¹ asettanut seuraavat kriteerit:

1. Kattaa koko veropohjan. Mallin ja laskentamenetelmän tulisi kattaa kaikki veron määrätymisen perusteet.
2. Kattaa kaikki verovelvolliset.
3. Ottaa huomioon kaikki mahdolliset verovajetta aiheuttavat syyt.
4. Ei tuota päällekkäisen mittaamisen mahdollisuutta. On varmistuttava siitä, että laskennassa ei mitata useaan kertaan esimerkiksi veropohjaa, verovelvollisia tai verovajetta aiheuttavia syitä.

Verovajeen ilmoitusvirheiden ja –laiminlyöntien laskennassa on kaksi lähestymistapaa. Niin sanotussa top-down lähestymistavassa verovaje pyritään arvioimaan tilastojen perusteella. Esimerkki top-down lähestymistavasta on verrata kansantalouden tilinpidon pohjalta arvioitua teoreettista arvonlisäveroa todellisuudessa ilmoitettuun ja maksettuihin arvonlisäveroon.

IMF (2013) mukaan hyvälle top-down menetelmälle voidaan asettaa seuraavat kriteerit:

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13314.pdf>

1. Verotuksesta riippumattomat tilastot. Tilastojen pohjana tulisi olla muut kuin verotuksen yhteydessä kerätyt aineistot ja tiedot.
2. Luotettavat tilastot. Tilastojen tulisi kuvata luotettavasti tilastoitavaa aihealuetta. Lisäksi tilastoista tulisi olla saatavilla riittävät tilaston tuottamista kuvaavat dokumentit ja tilastointiin liittyvät mahdolliset varaukset on kuvattu.
3. Johdonmukaiset tilastot. Käytettyjen tilastojen tulisi olla vertailukelpoisia sekä keskenään johdonmukaisia, esimerkiksi kansantalouden tilinpidon yksityinen kulutus vastaisi kulutustutkimuksen tuloksia.
4. Riittävän yksityiskohtaiset tilastot. Tilastojen tulisi olla saatavilla riittävän tarkalla tuote- ja toimialatasolla, jotta esimerkiksi alv:n eri kannat voidaan laskelmissa huomioida luotettavasti.
5. Kattavat tilastot. Tilastojen tulisi kattaa koko veropohja ja niiden tulisi olla saatavilla usealta vuodelta.
6. Täsmällinen verojärjestelmän kuvaus. Käytetyssä mallissa tulisi kuvata verojärjestelmä mahdollisimman tarkasti. Esimerkiksi keskimääräisten verokantojen sijaan tulisi käyttää oikeita verokantoja.

Bottom-up lähestymistavassa verovaje johdetaan yksilötason tiedoista tai joidenkin muiden pienempien osa-alueiden arvioista. Esimerkki bottom-up lähestymistavasta on verovajeen arviointi tarkastushavaintoihin perustuen tai erilaisien rekistereiden yhdistämisellä.

Luotettavin tapa mitata verovajetta bottom-up lähestymistavassa on tehdä riittävä määrä satunnaisesti valittuja verotarkastuksia tai muita valvontatoimia, joilla kyetään saamaan tietoa verovajeesta. Satunnaisotanta toisi luotettavaa tietoa myös verovajeen jakautumisesta eri asiakasryhmiin sekä syistä, jotka aiheuttavat verovajetta. Satunnaisotannan tuloksista olisi hyötyä myös muiden verotukseen liittyvien kysymysten arvioinnissa, esimerkiksi kuinka lainsäädännön muutokset vaikuttavat.

4 SATUNNAISOTANTAAN PERUSTUVAT TARKASTUKSET JA VALVONTATIEDOT

Satunnaisotantaa käytetään monessa maassa osana verovalvontaa ja verovajeen arvioinnissa. Esimerkiksi Tanskassa tehdään joka toinen vuosi verovajeen arvioimiseksi noin 3000 verotarkastusta, joiden kohteet on valittu satunnaisotannalla. Myös Iso-Britanniassa ja USA:ssa tehdään valvonta- ja tarkastustoimia, joissa kohteet on valittu satunnaisotannalla. Ruotsissa ja Hollannissa selvitetään satunnaisotannan mahdollisuuksia.

Satunnaisotanta voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Yksinkertaisin poiminta-asetelma on se, että kaikille kohteille annetaan sama paino, ts. osuus populaatiosta. Monimutkaisemmissa asetelmissa voidaan kohteiden valikoitumistodennäköisyyttä vaihdella esimerkiksi niin, että suuremman liikevaihdon yrityksellä on suurempi todennäköisyys poimintua kohteeksi. Valikoitumistodennäköisyys voi riippua myös esimerkiksi riskipisteistä.

Vuonna 2011 Verohallinto teki 3428 yrityksiin ja yrittäjiin kohdistuvaa verotarkastusta. Verotarkastuksen kohteet valitaan kohdevalinnan tai eri lähteistä

saatavien impulssien perusteella. Suurimmassa osassa tarkastetuista kohteista tarkastettiin kolme verolajia (alv, palkkojen ennakonperintä, yhteisövero) noin kahden vuoden ajalta. Keskimäärin tarkastukseen käytettiin 25 työpäivää.

Verotarkastusyksikkö on päättänyt tehdä seuraavan kolmen vuoden aikana vuosittain 150 verotarkastusta, joissa kohteet on valittu satunnaisesti. Näitä tuloksia hyödynnetään paitsi verovajeen laskennassa myös tarkastustoiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa ja kohdevalinnan kehittämisessä. Arvonlisäveroilmoitusten valvonnassa selvitetään vuoden 2014 aikana satunnaisotannan lisäämistä.

Työryhmä ehdottaa Verohallinnossa selvitettävän satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten ja muiden valvontatoimien lisäämistä. Selvitettäviä asioita olisivat mm.

- millaisiin ositteisiin tai segmentteihin asiakaskunta tulisi jakaa satunnaisesti valittujen tarkastusten ja muiden valvontatoimien kohdentamiseksi?
- kuinka satunnaisesti valittujen tarkastus- ja valvontakohteiden tuloksia voidaan muuten hyödyntää Verohallinnossa, valtiohallinnossa ja muualla yhteiskunnassa, esimerkiksi tutkimustoiminnassa?
- nykyisten tarkastus- ja valvontamenettelyiden soveltuvuus satunnaistarkastuksiin sekä menettelyiden kehittämistarve.
- satunnaistettujen tarkastus- ja valvontatoimien vaikutus verovalvonnan uskottavuuteen.
- onko mahdollista lisätä satunnaistettuun kohdevalintaan perustuvia tarkastus- ja valvontatoimia?
- kuinka satunnaisesti ja kohdevalinnalla valittuja kohteita voidaan hyödyntää tehokkaasti ja luotettavasti laskelmissa?
- kuinka muissa maissa satunnaisotanta toteutetaan ja millaisia kokemuksia sen käytöstä on saatu?

Satunnaisotantaa voitaisiin hyödyntää ainakin yhteisö-, ansio- ja pääomatulo- ja arvonlisäverovajeiden sekä ennakoperinnän arvioinnissa. Satunnaisotantaa voitaisiin myös kohdistaa niihin verovelvollisryhmiin tai verovajeen syihin, joista ei muuten saada tietoja verovajeen laskemiseksi. Lisäksi satunnaisotannan tuloksia voitaisiin hyödyntää tiedonlouhinnan menetelmien avulla.

4.1 Satunnaisotannan hyödyt

Satunnaisotantaan perustuvat menetelmät tuottaa luotettavaa ja yleistettävää tietoa verovajeesta, myös verovelvollisryhmistä joihin valvonta- ja tarkastustoimet eivät tällä hetkellä kohdistu.

Tuottaa tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta sekä toiminnan kehittämiseen, esimerkiksi kohdevalinnan ja valvonnan kohdistamiseen. Tuloksia ja aineistoa

olisi mahdollista hyödyntää myös muussa kuin verovajeen tutkimuksessa, esimerkiksi lainsäädäntömuutosten vaikutusten arvioinnissa.

Satunnaisotantaan perustuvilla tiedoilla voidaan varmentaa muilla menetelmillä saatujen verovajearvioiden luotettavuutta. Lisäksi satunnaisotannan tuloksilla voidaan paikata muiden aineistojen puutteita.

4.2 Satunnaisotannan käyttöön liittyviä ongelmia

Satunnaisotannan käyttö edellyttää varsinkin laajemmin toteutettuna merkittävien resurssien siirtämistä kohdevalintaan perustuvasta tarkastuksesta pois. Tästä todennäköisesti seuraisi verotarkastusten tuloksena tehtyjen verojen maksuunpanojen väheneminen koska satunnaisotannalla valituissa kohteissa on odotettavissa enemmän ns. puhtaita tarkastuksia kuin kohdevalintaan perustuvissa tarkastuksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi verotarkastuksen toimenpidesuhteen pienenemistä.

Valtaosa toteutetuista verotarkastuksista on niin sanottuja kokonaistarkastuksia, joissa tarkastetaan kaikki verolajit. Näin ollen suurempi määrä tarkastuksia olisi raskas toteuttaa nykyisenlaisina kokonaistarkastuksina.

Muissa valvontatoimissa voi olla vaikeuksia saada väärin toimimista selville, jos ei ole käytettävissä jotain muuta tietoa (esimerkiksi vertailutieto) verovelvollisen antaman vastineen todentamiseen.

Verotarkastuksen kohdevalinnan tarpeisiin on kehitetty viime vuosina tietojärjestelmä, jonka kehittämis- ja ylläpitokustannukset ovat miljoonia euroja. Tavoitteena on ollut kohdevalinnan osuvuuden parantaminen ja kohdevalintaan perustuvan toiminnan tuottavuuden nostaminen. Satunnaisotanta pienentäisi tästä investoinnista saatavaa hyötyä.

4.3 Resurssiarvio

Tässä vaiheessa ei voida arvioida satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten ja valvontatoimien resurssitarvetta. Sen sijaan tässä arvioidaan selvitystyön resurssitarvetta.

Osaaminen: otosmenetelmät, tarkastusosaaminen, eri verolajien valvonnantuntemus.

Resurssitarve: 1,5 htv/5 henkilöä

5 VEROVAJEEN LASKENTA VEROHALLINNOSSA

5.1 Arvonlisäverovajeen arviointi

5.1.1 Yleistä

Arvonlisävero on välillinen vero, joka kohdistuu tavaroiden ja palveluiden arvonlisäyksen verottamiseen. Arvonlisäverovelvollisia ovat toimijat, jotka harjoittavat liiketoiminnan muodossa tavaroiden tai palveluiden myyntiä, vuokrausta, tai niihin rinnastettavaa toimintaa. Arvonlisäverovelvolliseksi on ilmoitettava, jos tilikauden liikevaihto ylittää 8 500 euroa.

Arvonlisäveroa kannetaan jokaisesta tuotanto- ja jakeluketjussa tapahtuneesta mynnistä, mutta jokainen porras suorittaa valtiolle veroa vain siinä portaassa syntyneestä arvonlisäverosta. Koska arvonlisäverovelvolliset toimijat joutuvat maksamaan arvonlisäveroa myös muilta arvonlisäverovelvollisilta omaa liiketoimintaansa varten ostetuista tuotteista, on veron kertaantuminen estettävä. Tämä on tehty käytännössä vähennysoikeuden avulla: tuotantopanosostoihin sisältyneen veron saa vähentää mynnistä suoritettavasta verosta. Näin arvonlisävero on nimensä mukaisesti tuotannon arvonlisäyksistä maksettava vero. Lopullisiin kuluttajahintoihin sisältyy vähennysoikeusjärjestelmän kautta vain yhden-kertainen vero.

Euroopan unionin arvonlisäverodirektiivi 2006/112/EY säätelee yksittäisten jäsenmaiden arvonlisäverotusta. Direktiivin mukaan vakiovero-kannan tulee olla vähintään 15 prosenttia, ja kukin jäsenmaa saa käyttää korkeintaan kahta alennettua arvonlisäverokantaa. Direktiivi säätelee myös, mitkä tavarat ja palvelut ovat kokonaan veropohjan ulkopuolella. Näihin sääntöihin on eräitä maakohtaisia poikkeuksia.

Suomessa on vuoden 2014 alussa käytössä yleisen 24 prosentin vero-kannan lisäksi kaksi alennettua verokantaa, 14 ja 10 prosenttia, sekä nollaverokanta. Alennettua 14 prosentin verokantaa sovelletaan elintarvikkeisiin, rehuun, sekä ravintola- ja ateriapalveluihin. Alennettua 10 prosentin verokantaa sovelletaan muun muassa lääkkeisiin, kirjoihin, tilattuihin sanoma- ja aikakauslehtiin, sekä majoituspalveluihin. Kokonaan veropohjan ulkopuolella ovat esimerkiksi terveys- ja sairaanhoito, rahoitus- ja vakuutuspalvelut, sekä rahapelit. Nollaverokantaa sovelletaan eräisiin poikkeustapauksiin, kuten tiettyihin vesialuksiin. Nollaverokannan osalta myynti on verotonta, mutta myyjälle palautetaan tuotantopanosostoihin sisältynyt arvonlisävero.

Arvonlisäveroa kertyi vuonna 2013 noin 16,4 miljardia euroa. Tästä Verohallinnon keräämän arvonlisäveron osuus oli noin 14 miljardia euroa.

5.1.2 Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisydet

Arvonlisäverotuksessa on useita mahdollisuuksia väärinkäytöksiin ja virheisiin.

Yleisin virhetyyppi on ilmoittamaton myynti (ns. pimeä myynti). Tämä voidaan tehdä jättämällä arvonlisäveron kausiveroilmoitus antamatta tai antamalla se vääränsisältöisenä; ilmoittamalla myynnin veroa liian vähän. Tarkemmin asiaa tutkittaessa esimerkiksi verotarkastuksella usein todetaan että yrityksen kirjanpidon pitäminen on laiminlyöty kokonaan tai kirjanpitoon on kirjattu vain osa myynneistä. Usein ilmoittamattomalla myynnillä maksetaan palkkoja, joiden ilmoittaminen myös laiminlyödään, tai se menee omistajalle salattuna tulona.

Asiakas voi ilmoittaa myynnin myös väärällä arvonlisäverokannalla. Tämä virhetyyppi keskittyy toimialoille, joilla on myyntiä eri kannoilla, esimerkiksi

ravintoloissa ruuan arvonlisäverokanta on 14 % mutta alkoholin myynti on yleisen kannan alaista (24 %).

Verollinen myynti voidaan kausiveroilmoituksella verhota verottomaksi myynniksi. Tämä tapahtuu ilmoittamalla vienti- tai yhteisömyyntiä tai rakentamispalveluiden käännetyn veron myyntiä. Myös kirjanpidossa saattaa olla vääränsisältöiset dokumentit.

Tuojan on ilmoitettava arvonlisävero tuonnista. EU:n alueen tuonnin arvonlisävero ilmoitetaan kausiveroilmoituksella Verohallinnolle. EU:n ulkopuolelta arvonlisäveron kantaa Tulli. Tuonnissa väärinkäytökset ja virheellisyydet liittyvät ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin ja väärän sisältöisen ilmoituksen antamiseen. Ilmoituksen laiminlyönti on usein tarkoituksellista ja sillä pyritään tuomaan tuotteita myytäväksi pimeillä markkinoilla. Ilmoitusvirheet voivat liittyä esimerkiksi väärän verokannan käyttöön tai siihen, että asiakas ilmoittaa tavarat palveluna tai päinvastoin.

Arvonlisäveron välttämiseen käytetään myös ns. bulvaaniyrityksiä tai lyhyen elinkaaren yrityksiä. Tällöin yritys voi ilmoittaa arvonlisäverot oikein mutta niitä ei ole tarkoitus maksaa. Näin vältetään veropetossyytteitä.

Virheitä ja väärinkäytöksiä liittyy myös vähennysoikeuteen. Vähennyksiä voidaan tarkoituksella liioitella, jolloin yrityksestä voidaan nostaa tekaistujen kuittien avulla rahaa esimerkiksi pimeiden palkkojen maksamiseen. Vähennysoikeuteen liittyy myös paljon tahattomia virheitä, esimerkiksi vähennyskelpoisen osuuden arviointi voi olla joissakin tapauksissa vaikeaa tai kiinteistöinvestoinnista tehtävä vähennysoikeuden määrittely on monimutkaista.

Vähennysoikeuden väärinkäyttöihin liittyy myös kuittikauppa. Siinä voidaan saattaa ostajalle vähennyskelpoiseksi tavara tai palvelu, josta ei muuten saisi vähennystä. Käytännössä tämä tapahtuu antamalla ostajalle vääränsisältöinen kuitti. Toinen mahdollisuus on kasvattaa vähennysten määrää ilman tavarain tai palvelun ostoa (ns. fiktiivinen ostos).

5.1.3 Arvonlisäverovajeen arviointimenetelmä

5.1.3.1 IMF:n malli

Työryhmä on selvittänyt eri vaihtoehtoja tuottaa arvonlisäveroon liittyvä verovaje ja päättänyt IMF:n kehittämään malliin. IMF:ssä on kehitetty arvonlisäverovajeen arviointiin malli, joka perustuu kansantalouden tilinpidon hyväksikäyttämiseen verovajeen laskemisessa. Malli on varsin uusi ja sen avulla on laskettu verovaje ainakin Virossa. Mallin käyttökelpoisuutta on Suomen lisäksi tutkittu ainakin Sloveniassa sekä Tanskassa. IMF:llä on RA-GAP-ohjelma (Revenue Administration –Gap Analysis Program), jonka puitteissa IMF:n asiantuntijat konsultoivat jäsenmaita verovajeen laskennassa.

Perinteinen tapa laskea arvonlisäverovaje perustuu kulutuksen ja vähennyskeltottoman tuotoksen kautta arvioitavaan teoreettiseen arvonlisäverokertymään. Tällainen malli on käytössä mm. Iso-Britanniassa ja Virossa.

IMF:n mallissa arvioidaan toimialoittain potentiaalista arvonlisäverokertymää. Laskenta perustuu pääasiassa kansantalouden tilinpidon tarjonta- ja käyttötauluihin, kiinteään pääoman bruttomuodostuksen tietoihin sekä varastojen muutokseen.

IMF:n mallissa verovaje lasketaan potentiaalisen arvonlisäverokertymän ja toteutuneen kertymän erotuksena.

$$PV^s = \sum_c (M_c^s \times \tau_c) + \left[\sum_c (Y_c^s - X_c^s) \times \tau_c \right] \times r^s - \left[\sum_c (N_c^s + I_c^s) \times \tau_c \right] \times r^s \times (1 - e^s) \times \eta_c^s$$

missä,

PV^s = potentiaalinen arvonlisäverokertymä sektorilla s.

M_c^s = sektorin s hyödykkeen c tuonti. Tuonti saadaan kansantalouden tilinpidosta ja edellyttää muokkaamista vastaamaan arvonlisäveropohjaa.

Y_c^s = sektorin s hyödykkeen c tuotanto. Tuotanto on kansantalouden tilinpidosta eri sektoreiden markkinatuotos ja edellyttää muokkaamista vastaamaan arvonlisäveropohjaa.

X_c^s = sektorin s hyödykkeen c vienti. Lähdetietona on kansantalouden tilinpito ja edellyttää muuttujan muokkaamista vastaamaan arvonlisäveropohjaa.

N_c^s = sektorin s välituotekäyttö hyödykkeelle c. Välituotekäyttöön ei lueta välillisiä rahoituspalveluita koska ne eivät ole alv:n alaisia. Lisäksi vähennyskelpoiseksi välituotekäytöksi arvioidaan sektorin tai toimialan markkinatuotoksen osuus tuotoksesta. Välituotekäytön mittaamista on kehitettävä vastaamaan arvonlisäveropohjaa.

I_c^s = sektorin s investoinnit hyödykkeeseen c. Investointeihin luetaan kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta erät kuljetusvälineet sekä koneet, laitteet ja kuljetusvälineet.

τ_c = hyödykkeen c alv-kanta.

η_c^s = välituotekäytön vähennettävän arvonlisäveron osuus hyödykkeessä c toimialalla s. Lähdetietona on kansantalouden tilinpito ja panos-tuotos -taulut.

e^s = tuotannon osuus joka on vapautettu alv:sta sektorilla s. Vaatii lisätutkimuksia ja kehittämistä. Arvioinnissa hyödynnetään panos-tuotos -tauluja.

r^s = sektorin s tuotannon osuus, joka on rekistereissä ja alv-velvollinen. Tämä on tässä vaiheessa oletettu olevan 1. Osa tuotannosta syntyy yrityksissä, joiden liikevaihto jää alv-alarajan alle (8500 euroa). Näiden yritysten merkitys kokonaisuuden kannalta on vähäinen (alarajahuojennus 2010 noin 17 miljoonaa euroa) eli parametrin oletusarvo ei olennaisesti vaikuta tuloksiin.

Kaavassa lasketaan tuonnista perittävä arvonlisävero kertomalla tuonnin arvo (M) arvonlisäverokannalla τ_c . Kotimaahan jäävästä tuotannosta lasketaan arvonlisävero vähentämällä tuotoksesta (Y) vienti (X) ja kertomalla tuotteen arvonlisäverokannalla τ_c . Osa tuotannosta syntyy yrityksissä, joiden vuosiliikevaihto jää alle arvonlisäverovelvollisuusrajan tai on niin pientä, että arvonlisäverosta saa huojennusta. Näin ollen kotimaahan jäävästä tuotannosta huomioidaan vain osuus, jota arvonlisäverovelvollisuus koskee. Tämä tapahtuu parametrin r^s avulla. Vähennyskelpoinen arvonlisävero saadaan kertomalla toimialan välituotekäyttö (N) sekä kiinteän pääoman bruttomuodostuksen (I) summa arvonlisäverokannalla τ_c . Parametrilla η_c^s voidaan huomioida vähennyskeltottoman välituotekäytön osuus.

IMF:n menetelmää voi verrata yritysten velvollisuuksiin ilmoittaa arvonlisäverotukseen liittyviä tietoja. Yritysten on ilmoitettava tuonnista joko Tulliin tai Verohallintoon. Kotimaan myynnistä ja viennistä EU:hun ja sen ulkopuolelle ilmoitetaan kausiveroilmoituksella. Lisäksi kausiveroilmoituksella ilmoitetaan myös vähennettävä arvonlisävero. Vähennettävä arvonlisävero sisältää sekä välituotekäytön että investointeihin sisältyneet arvonlisäverot. Kotimaan myyntiin sisältyy myös eräin ehdoin käyttöomaisuuden myynteihin sisältyneet arvonlisäverot.

5.1.3.2 Mallin soveltaminen

Verohallinnossa on tutkittu mallin käyttökelpoisuutta. Laskenta aloitettiin hakemalla Tilastokeskuksen kotisivuilta tarpeellinen aineisto. Pian kävi ilmi, että julkaistu tarkkuustaso ja aineisto eivät kaikilta osin ole riittäviä. Esimerkiksi tarjonta- ja käyttötauluissa on elintarvikkeiden ja juomien valmistus (TOL 10-11) yhtenä eränä ja erän sisällä on tuotteita sekä alennettuna että yleisellä kannalla. Tämä ongelma voidaan ratkaista kahdella tavalla. Ensimmäkin, voidaan määritellä tuotteelle painotettu alv-kanta muiden tilastojen perusteella. Esimerkiksi elintarvikkeiden ja juomien valmistuksessa painotetun alv-kannan laskennassa on käytetty teollisuustuotanto-tilaston julkaisemia nimikkeittäisiä tuotannon arvotietoja. Toinen vaihtoehto on laskea painotettu alv-kanta kausiveroilmoitusten pohjalta. Tässä vaihtoehdossa ongelmaksi voi tulla se, että kausiveroilmoitukset sisältävät myös muiden nimikkeiden myyntiä kuin sen, jonka alv-kanta halutaan laskea. Lisäksi kausiveroilmoitukset voivat sisältää käyttöomaisuuden myyntiin liittyviä eriä, jolloin yleinen kanta saa suuremman painon kuin kuuluisi. Tuonnin alv-kanta on laskettu tuontitietojen perusteella tai kantana on käytetty kotimaan tuotannolle käytettyä kantaa.

Tarjonta- ja käyttötaulujen vienti ja tuonti eivät ole toimialatasolla vaan nimiketasolla. Käytännössä esimerkiksi tukkukaupan toimialalla olevat yritykset käyvät ulkomaankauppaa alkutuotantoon tai teollisuuteen luettavilla nimikkeillä. Näin ollen vienti- ja tuontitietoa ei voida suoraan kohdistaa tuotteen mukaiselle toimialalle vaan on tehtävä oletuksia viennin ja tuonnin jakaantumisesta toimialoittain. Ilman tätä korjausta esimerkiksi kaupan toimialan vienti ja tuonti olisi aliarvioitu.

Tämä kohdistamisongelma ratkaistiin jakamalla tilinpidon mukainen kokonaisvientii ja – tuonti kausiveroilmoituksella annettavien EU-kauppatietojen tai Tullille ilmoitettavien ulkokaupan ilmoitustietojen mukaan. EU-kaupasta yritykset ilmoittavat tavara- ja palveluviennistä kausiveroilmoituksella sekä tuonnin että viennin. EU:n ulkopuolinen vienti ja tuonti jaettiin Tullin toimialoittaisten tietojen mukaan. Eräiden toimialojen osalta pitäydettiin kansantalouden tilinpidon vienti- ja tuontitiedoissa. Tämä johtui siitä, että toimialoilla oli merkittävästi palvelukauppaa EU:n ulkopuolelle. Tullin tilastoista puuttuu palvelukauppa, joten pelkän tavarakaupan huomiointi johtaisi toimialan vienti- tai tuontitietojen aliarviointiin. EU:n ulkopuolisen viennin osalta palveluiden puuttuminen voi vaikuttaa viennin toimialoittaiseen jakaantumiseen ja siten myös toimialoittaisiin verovajelaskelmiin. Kuitenkaan käytetyllä menetelmällä ei ole merkittävää vaikutusta koko arvonlisäverovajeeseen.

Arvonlisäverolliseksi tuotokseksi laskelmissa luettiin markkinatuotos. Valtiosektori ja kunnat on poistettu laskelmista.

Eräiden toimialojen kohdalla on hyödynnetty ns. war-tauluja, joiden perusteella on arvioitu arvonlisäverovelvollisen tuotannon osuus. War-tauluja käytetään keskimääräisen arvonlisäverokannan laskemiseen.

Niiden toimialojen osalta, joilla on markkinatonta tuotosta, käyttötaulussa vähennyskelpoiseksi katsottiin markkinatuotoksen ja oman käytön osuus tuotoksesta.

Kiinteään pääoman bruttomuodostus sisältää erät 'muut talorakennukset', 'koneet, laitteet ja kuljetusvälineet' sekä 'aineettoman kiinteän pääoman bruttomuodostus'.

Laskelmat tehtiin vuodelle 2010 koska vuoden 2011 tarjonta- ja käyttötaulut julkaistiin joulukuussa 2013 eikä niiden pohjalta ehditty tekemään laskelmia.

Ilmoitetussa arvonlisäverossa on huomioitu myös Tullille maksetut arvonlisäverot, noin 2,5 miljardia euroa.

5.1.3.3 Laskelmien tulokset sekä luotettavuuden arviointi

Laskelmien perusteella vuonna 2010 ilmoitusvirheistä ja –puutteista aiheutuva arvonlisäverovaje oli 1,2 miljardia euroa. Se on 6 prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Lisäksi verojäämiksi jäänyttä arvonlisäveroa on vuodelta 2010 196 miljoonaa. Näin ollen koko vuoden 2010 arvonlisäverovaje on ollut noin 1,4 miljardia euroa. Vertailun vuoksi arvonlisäverotukseen kohdistui vuonna 2010 reilun 2,4 miljardin euron verotuet². Tässä vaiheessa ei raportoida toimialoittaisia verovajeita. Arvonlisäverojäämä sisältää vuonna 2010 maksuunpannut ja maksamatta olevat arvonlisäverot ja näin ollen siihen sisältyy jonkin verran muille vuosille kohdistuvia arvonlisäveroja. Se siis poikkeaa kappaleen 2 määritelmästä. Jatkossa Verohallinto pyrkii siirtymään kappaleen 2 määritelmien käyttöön.

Menetelmä perustuu oletukseen kansantalouden tilinpidosta luotettavana ja kattavana talouden kuvaajana. Jos kansantalouden tilinpito ei kuvaa luotettavasti niitä taloustoimia, joista verovajetta aiheutuu, on verovaje-arvio harhainen. Toinen kysymys on vielä se, että kuvaako erot tilinpidon ja verotustietojen välillä verovajetta vai aiheutuuko erot erilaisista määritelmistä (esimerkiksi tuotos omaan käyttöön vs. omaan käyttöönotaminen arvonlisäverotuksessa) tai tilinpidon laskentamenetelmistä (esimerkiksi tasapainotus). Erityisesti verovajeen tasoon vaikuttaa se, kuinka hyvin laskelmissa on pystytty huomioimaan arvonlisäverotuksessa olevat poikkeamat pääsäännöstä. Esimerkiksi vuonna 2010 oli voimassa tilattujen sanomalehtien arvonlisäverovapaus. Mikäli laskelmissa ei ole luotettavasti eroteltu 0-verokannalla verotettua ja verollista tuotosta, voi laskelmat joko yliarvioida tai aliarvioida verovajetta.

Tilinpidon luotettavuuden puolesta puhuu useat seikat. Laskennassa hyödynnetään lukuisia tietolähteitä, joista voidaan joko käyttää luotettavimmaksi arvioitua tai laskettu tieto voi perustua useasta lähteestä saatuun informaatioon. Tilinpidossa olennaista on tasapaino. Esimerkiksi tuotoksen aikaansaamiseksi käytetyt raaka-aineet on joko tuotu talouteen tai ne ovat jonkin toisen toimialan tuotosta. Näin ollen esimerkiksi kuittikaupasta johtuvat tasapainottomuudet on tilinpidossa ratkaistu.

Laskettujen verovajeiden luotettavuutta tulisi jotenkin arvioida. Luotettavimmin se onnistuisi tekemällä satunnaisesti valittuja tarkastuksia, esimerkiksi viiden vuoden välein ja vertaamalla tuloksia IMF:n mallilla laskettuihin tuloksiin. Satunnaisesti valittuja tarkastuksia ei Suomessa ole tehty. Laskelmien luotettavuutta onkin arvioitava suhteessa muista lähteistä saataviin havaintoihin ja vertaamalla saatua tulosta muiden maiden, lähinnä Ruotsin ja Tanskan tuloksiin.

² http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/Verotuet_kaikki_luettelo2010_2014.pdf

Ruotsissa alv-vaje on laskettu kansantalouden tilinpidon tietojen pohjalta. Laskelmat perustuvat ns. kulutusmalliin. Näiden laskelmien mukaan Ruotsin ilmoitusvirheistä ja –puutteista johtuvat alv-vaje on 2-3 prosenttia vuonna 2010.³

Tanskassa alv-vajeen laskenta perustuu tarkastustuloksiin, joissa kohteet on valittu satunnaisotannalla. Näin ollen tuloksia voidaan pitää luotettavina. Tanskassa alv-vaje vuonna 2010 oli 2,7 prosenttia.

Vertaamalla laskettua arvonlisäverovajetta Ruotsin ja Tanskan verohallintojen laskemiin vastaaviin vajeisiin, saatua tulosta ei voida pitää tässä vaiheessa vielä riittävän varmana käytettäväksi Verohallinnon toimien vaikuttavuuteen arviointiin tai toimenpiteiden suunnitteluun. On mahdollista, että 1,2 miljardin ja ilmoitusvirheistä ja –puutteista johtuva arvonlisäverovaje on yliarvioitu. Saatu tulos on varmistettava IMF:n kanssa tehtävillä uusilla laskelmilla sekä laskemalla vaje vuosille 2008–2011. Lisäksi tulosten laadunvarmistusta on vielä kehitettävä sekä selvítettävä Suomen, Ruotsin sekä Tanskan alv-vajeiden taustoja, esimerkiksi onko jotkut petos- ja virhetyypit Suomessa yleisempiä kuin muissa Pohjoismaissa ja pystytäänkö Suomen korkeampi alv-vaje perustelemaan ja sen syyt konkretisoimaan. On myös mahdollista että Suomen ja muiden Pohjoismaiden verovajeiden erot johtuvat erilaisista laskentamenetelmistä.

5.1.3.4 Vertailu aikaisempiin arvonlisäverovajelaskelmiin

Suomen osalta arvonlisäverovaje on laskettu kolme kertaa koko talouden tasolla. Ensimmäisen laskelman teki EU:n komission tilauksesta Reckon LLP ja se kattoi vuodet 2000-2006⁴. Recon LLP arvioi että Suomen arvonlisäverovaje oli vuonna 2006 758 miljoonaa eli noin 5 prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Eduskunnalle vuonna 2010 luovutetussa ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” tutkimuksessa arvioitiin koko arvonlisäverovaje vuodelle 2008⁵. Syksyllä 2013 julkaistiin EU:n komission tilaama laskelma puolalaiselta Center for Social and Economic Research:stä⁶. Tämä kattoi vuodet 2000-2011. Vuoden 2010 osalta voidaan siis verrata vain Verohallinnon ja Center for Social and Economic Researchin tekemiä lukuja.

Ensinnäkin on todettava, että Verohallinnon käyttämä laskentamenetelmä poikkeaa yllä mainituista tutkimuksista. Periaatteessa EU:n tilaamissa tutkimuksissa käytetyn menetelmän pitäisi tuottaa saman tuloksen kuin Verohallinnon käyttämä. Käytännössä ero tulee mm. laskennan tarkkuustasosta, Suomen alv-järjestelmän erityispiirteiden huomioimisesta (esimerkiksi alv-kantojen sekä verottoman toiminnan tarkempi huomiointi) sekä siitä, että käytännössä Verohallinnon laskelmissa on käytetty myös muita aineistoja. Merkittävä ero on myös siinä, että Verohallinnon menetelmä lähtee tilinpidon tuotos-puolelta laskemaan alv-vajetta kun taas EU:n tilaamassa tutkimuksessa on lähdetty liikkeelle kulutuspuolelta ja aineistona on käytetty WIOD:n (World Input-Output Database)⁷ tietoja. Periaatteessa WIOD:n lukujen pitäisi vastata Tilastokeskuksen lukuja mutta käytännössä luvuissa on eroja.

³

http://www.skatteverket.se/download/18.5c88598914352927a4215e6/1389176760242/Rapport_Skattefelets+utveckling+i+Sverige+2007_12.pdf

⁴

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf

⁵ <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.php?documentId=so17210161302877&cmd=download>

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

⁷ http://www.wiod.org/new_site/home.htm

Centre for Social and Economic Research:n laskema alv-vaje vuodelle 2010 oli 2 762 miljoonaa euroa ja 15 prosenttia lainmukaisesta kertymästä. Luku ei pidä sisällään verojäämiä. Luku on yli kaksinkertainen tässä tutkimuksessa arvioituun 1,2 miljardiin verrattuna. Oletettavasti ero aiheutuu siitä, että Centre for Social and Economic Researchin laskelmissa ei ole huomioitu oikein Suomen arvonlisäverotuksen erityispiirteitä (esimerkiksi alennetut kannat ja verottomat tuotteet).

Eduskunnalle luovutetussa tutkimuksessa arvonlisäverovaje arvioitiin pienempien osien kautta. Muutamalle toimialalle laskettiin vaje samantapaisella menetelmällä ja ratkaisuille kuin mitä Verohallinto on käyttänyt ja eräiden toimialojen verovaje perustui asiantuntija-arvioon. Merkittävä ero tutkimusten välillä on viennin ja tuonnin huomioimisessa. Eduskunnalle luovutetussa tutkimuksessa tuonnin arvonlisäverovaje laskettiin ns. VIES-eron ja siihen kohdistuvien tarkastustulosten kautta. VIES-ero saadaan kun Suomessa annetusta kausiveroilmoituksen EU-tuontitiedosta vähennetään EU-maassa olevan myyjän antama ilmoitus. Verohallinnon käyttämässä menetelmässä tuonnin alv-vajetta ei erikseen lasketa. Lisäksi Eduskunnalle luovutetussa tutkimuksessa ei huomioida viennin vaikutusta arvonlisäveroon. Toki on huomattava, että lasketuilla toimialoilla ei ole merkittävää vientiä, joten tämä ero tuskin aiheuttaa merkittävää eroa tutkimusten välille. Myös tuonnista puuttuu palveluiden tuonti koska siihen ei tutkimuksen tekohetkellä ollut aineistoa. Palveluiden tuonnista oli annettava ilmoitus vasta vuodesta 2010 lähtien.

Verohallinnon käyttämässä menetelmässä verojäämä huomioidaan nettoverovajeperiaatteen mukaan. Toisin sanoen, siinä on huomioitu verovelvollisten myöhässä maksama tai perintätoimien kautta saadut verot. Eduskunnalle tehdyssä tutkimuksessa myöhässä maksetut verot on jätetty huomioimatta. Tältä osin tutkimuksessa on käytetty ns. bruttoverovajakäsittettä eli verovajeessa ei ole huomioitu Verohallinnon toimenpiteiden ansiosta maksettuja veroja (ks. liitteet 1 ja 2). Ilmoitetut mutta maksamattomat arvonlisäverot oli Eduskunnalle luovutetussa tutkimuksessa 620 miljoonaa euroa vuonna 2008. Tässä raportissa vuoden 2010 verojäämänä käytetään vuoden 2013 lopun tilannetta (196 miljoonaa euroa vuodelta 2010).

Ilmoitusvirheiden ja -puutteiden osalta Eduskunnalle jätetyssä tutkimuksessa on päädytty samansuuntaiseen arvioon (noin 1 400 miljoonaa euroa) kuin tässäkin tutkimuksessa.

5.1.4 Mallin hyödyt

IMF:n mallin etuna voidaan pitää sen monipuolisia käyttömahdollisuuksia. Mallin avulla voidaan mm. arvioida, kuinka tietyille toimialoille suunnatut toimenpiteet vaikuttavat koko arvonlisäverovajeeseen. Käytännössä tämä tapahtuu käyttötaulujen avulla. Niistä nähdään kuinka paljon toimialan tuotoksesta menee toisille toimialoille vähennyskelpoiseen välituotekäyttöön. Esimerkiksi jos jonkin toimenpiteen arvioidaan pienentävän toimialalla x pimeästä myynnistä aiheutuvaa verovajetta 10 prosenttia ja toimialan tuotoksesta 50 prosenttia menee vähennyskelpoiseen välituotekäyttöön, niin tällöin toimenpide pienentää arvonlisäveron kokonaisvajetta 5 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että toisilla toimialoilla vähennyskelpoinen alv kasvaa pimeän myynnin pienentyessä.

IMF:n malli tuottaa periaatteessa verovajeen toimialatasolla. Käytännössä toimialatasoisen vajeen luotettavuuteen vaikuttaa tilinpidon käytäntö jakaa tuotanto ja muut tiedot toimipaikan toimialan perusteella toimialoille. Kausiveroilmoituksella yritys ilmoittaa kaikkien toimipaikkojen tiedot riippumatta toimipaikan toimialasta. Lisäksi yritys voi olla luokiteltu Tilastokeskuksessa eri

toimialalle kuin Verohallinnon rekistereissä. Tämä ongelma korjattiin käyttämällä Tilastokeskuksen tietoja yritysten toimialasta.

5.1.5 Mallin haasteet

Mallia voidaan pitää varsin työläänä koska siinä on huomioitava käytännössä kaikki arvonlisäveron poikkeamat pääsäännöstä. Oletettavasti arvonlisäverovajeen laskenta ns. standardimallilla olisi ollut yksinkertaisempaa koska kulutukseen liittyen on yksityiskohtaisemmat tilastot ja täten esimerkiksi oikean arvonlisäverokannan kohdistaminen tuotteelle olisi ollut helpompaa. Toisaalta myös ns. standarimallissa olisi jouduttu ratkaisemaan vähennyskelvottoman välituotekäytön arviointi eikä toimialoittaisia verovajeita olisi pystytty laskemaan.

5.1.6 IMF ja muu kehittäminen

Suomi on mukana toukokuussa 2014 alkavassa ohjelmassa. Ohjelma koostuu kahdesta IMF:n asiantuntijoiden maavierailusta, joiden aikana käydään läpi ainakin alv:n vajeen laskentaa ja heidän suosittamia ratkaisuja. Nyt arvioitu arvonlisäverovaje ja sen laskennassa käytetyt aineistot sekä tehdyt ratkaisut käydään läpi IMF:n asiantuntijoiden kanssa. Tällä varmistetaan laskelmien laatu ja mallin oikea soveltaminen.

Verohallinto jatkaa yhteistyötä muiden maiden verohallintojen kanssa arvonlisäverovajeen arvioinnin kehittämisessä. Esimerkiksi Pohjoismainen yhteistyö voisi olla hyödyllistä koska yhteiskunnat ovat mm. arvoiltaan samanlaisia. Tämä mahdollistaa esimerkiksi tulosten vertailun tietyin varauksin. Erityisesti Tanska on mielenkiintoinen yhteistyökumppani koska siellä verovajearviot perustuvat satunnaisotannalla tehtyihin tarkastuksiin ja IMF on arvioinut verovajeen kehittämällään menetelmällä.

Tilastokeskuksen kanssa jatketaan yhteistyötä mallissa käytettävien aineistojen hyödyntämisessä. Esimerkiksi arvonlisäverotauluja ei ole ehditty ottamaan laskelmissa huomioon. Lisäksi kansantalouden tilinpidon laskentamenetelmien ja määritelmien soveltamisessa verovajelaskelmiin on vielä paljon selvitettävää.

Verotarkastustulosten ja muiden valvontatoimien tuloksien hyödyntämistä arvonlisäverovajeen arvioinnissa ja laadunvarmistimena kehitetään. Verohallinto myös kehittää arvonlisäveroarvion käyttöä oman toimintansa kehittämisessä sekä arvioinnissa.

Tutkijoiden ja asiantuntijoiden antamat kommentit ja kehittämissuhteet käydään läpi ja arvioidaan niiden hyöty alv-vaje arvioinnin kehittämisessä.

Tavoitteena on että vuosien 2008-2011 alv-vaje olisi laskettu vuoden 2014 loppuun mennessä. Vuoden 2012 tarjonta ja käyttötaulukko julkaistaan joulukuussa 2014, joten on mahdollista että niitä ei ehditä ottamaan huomioon laskelmissa. Tavoitteena on, että muutaman vuoden kuluttua voitaisiin julkaista arvonlisäverovaje tarkemmilla toimialatasoilla. Tarkemmasta arvonlisäverovajeen raportoinnista Verohallinto päättää myöhemmin.

5.1.7 Resurssiarvio

Arvonlisäverovajeen kehittäminen vuonna 2014: 1 htv.

5.2 Tulovero ja ennakoperintä

5.2.1 Yleistä

Tuloverolakia (30.12.1992/1535) sovelletaan luonnollisten henkilöiden verotettavan ansio- ja pääomatulon laskentaan. Ansiotulosta suoritetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Pääomatulosta suoritetaan veroa valtiolle. Tuloverolaki 2 §:n mukaan elinkeinotoiminnan ja maatalouden tuloksen laskemisesta, korkotulon lähdeverosta ja ennakoperinnästä säädetään erikseen. Yhteisön ja yhteisetuuden tulosta suoritetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Ennakoperintälain (20.12.1996/1118) mukaan ennakoperintä toimitetaan tuloverolaissa tarkoitetun veronalaisen tulon perusteella. Ennakoperinnän piiriin kuuluvat tulovero valtiolle ja kunnille, pääomatuloista suhteellinen tulovero valtiolle, kirkollisvero evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnille sekä saksalaiselle seurakunnalle, sairaanhoitomaksu ja päivärahmaksu Kansaneläkelaitokselle, yhteisön ja yhteisetuuden tulosta tulovero valtiolle, kunnille ja seurakunnille sekä henkilön ja yhteisön yleisradiovero valtiolle vuodesta 2013 lähtien. Ennakoperintä toimitetaan ennakonpidätyksenä tai ennakonkantona, joista ensisijainen on ennakonpidätys. Ennakonkanto toimitetaan yleensä elinkeinotoiminnan, maatalouden ja muun tulonhankkimistoiminnan tuottaman tulon perusteella. Ennakoperinnässä kerättävien verojen tulisi vastata mahdollisimman tarkasti lopullisia tuloverotuksessa vahvistettavia veroja ja maksuja.

5.2.2 Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisydet

Verovajetta voi syntyä verovelvollisen tahattomista ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönneistä, lain väärästä tulkinnasta tai tietoisesti harjoitetuista laiminlyönneistä ja veron kiertämisestä.

Ennakoperinnässä tyypilliset tahattomat virheet ovat luonteeltaan virheellisiä tulkintoja veronalaisten ja verovapaiden tulojen sekä kustannusten korvausten välillä. Työnantaja saattaa ilmoittaa väärin työntekijälle maksetut kustannusten korvaukset tai palkaksi katsottavat etuudet. Tuloverotuksessa verovelvolliset voivat tulkita väärin, tuloverolaissa, elinkeinotulon verottamisesta annetussa tai maatalouden tuloverolaissa säädettyjä vähennysten edellytyksiä, jolloin he esittävät perusteiltaan liian suuria tai kokonaan lakiin perustumattomia vähennyksiä.

Tahalliset virheet tarkoittavat ennakoperinnässä tietoisesti toteutettua ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöntiä sekä tulojen ilmoittamatta jättämistä. Tuloverotuksessa virheet ovat luonteeltaan samanlaista tulojen ilmoittamatta jättämistä, perusteettomien vähennysten hakemista ilman todellisten kulujen syntymistä tai tietoista todellisia olosuhteita vastaamatonta toimintaa, jolla pyritään ainoastaan veroetujen saavuttamiseen eli veron kiertämiseen.

Verohallinto arvioi virheiden luonnetta verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n nojalla verotusta toimittaessaan sekä verotarkastusten maksuunpanojen yhteydessä. Virheet jaetaan luonteen mukaan vähäiseksi puutteellisuudeksi tai virheeksi verotusmenettelystä annetun lain 32 § 1 momentin perusteella, olennaiseksi puutteelliseksi tai virheelliseksi saman lain 32 § 2 momentin perusteella tai tietoiseksi tai törkeäksi huolimattomuudesta johtuvaksi virheeksi saman lain 32 § 3 momentin perusteella.

5.2.3 Tuloveroon ja ennakoperintään liittyvän verovajeen laskenta

5.2.3.1 Tiedonlouhinta

Tuloveroon ja ennakoperintään liittyen käytettävissä olevat aineistot rajoittavat verovajeen laskentaa. Tässä vaiheessa verovajetta lasketaan tiedonlouhinnan menetelmin.

Tiedonlouhinnan tarkoituksena on tuottaa suuresta informaatiomäärästä olennaista tietoa. Olennainen informaatio voi esiintyä datassa erilaisina riippuvuussuhteina tai tunnistettavina säännöllisinä kuvioina, jolloin lopputuloksena on mahdollista luoda ilmiötä ja sen osatekijöitä selittävä malli.

Tiedonlouhinta hyödyntää tilasto- ja tietojärjestelmätieteiden menetelmiä. Tiedonlouhinnan menetelmiä käytetään yleisesti mm. erilaisten petosten torjunnassa, konkurssien ennustamisessa sekä asiakkaiden ja ilmiöiden profiloinnissa. Verohallinnot mm. Isossa-Britanniassa, Australiassa ja Yhdysvaltojen osavaltioiden veroviranomaiset (mm. Texas) käyttävät tiedonlouhinta veropetostapausten tutkimisessa ja niihin käytettävien resurssien tehokkaassa allokoinnissa.

Tiedonlouhinnan hyödyntämistä verovajeen arvioinnissa on kehitetty ainakin Yhdysvalloissa.⁸ Työryhmä on työskentelyssään pyrkinyt selvittämään menetelmien toimivuutta Verohallinnon aineistolla, jossa hyödynnetään verotarkastuksessa havaittuja palkanmaksuun liittyviä virheitä ja peitellyn osingon saajia, joita verrataan lainsäädännön mukaan toimineisiin tarkastuskohteisiin.

Ensimmäisessä vaiheessa palkanmaksuihin liittyvää verovajetta arvioitiin palkansaajien näkökulmasta. Laskettu verovaje oli selkeästi liian korkea. Tämä johtui liian vähäisestä selittävien muuttujien määrästä, jolloin malli ei tunnista luotettavasti todennäköisiä virhetapauksia.

Palkanmaksuun liittyvän verovajeen ennustamisen toisessa vaiheessa tutkittiin vajeen ennustamista yritysten tasolla. Tutkittava yritysjoukko muodostettiin Verohallinnon tekemien tarkastustietojen perusteella verovuosilta 2007-2011. Aineisto sisälsi yrityksiä, joilla oli havaittu palkanmaksuun liittyviä virheitä sekä yrityksiä joiden osalta ei ollut havaittu virheitä verotarkastuksessa. Yrityksille kerättiin Verohallinnon tietokannasta muuttujia liittyen tulo- ja arvonlisäverotukseen, työnantajasuorituksiin sekä perintään. Mallinnusvaiheessa hyödynnettiin noin 280 eri muuttujaa.

Yritysten osalta hyödynnettiin soveltuvin osin samoja menetelmiä kuin henkilöasiakkailta. Aluksi sovellettiin menetelmiä, joiden avulla ennustettiin kuuluuko yritys ryhmään, jolla on palkanmaksuvirheitä vai sellaiseen joukkoon, jolla virheitä ei todennäköisesti ole. Menetelmää sovellettiin ensin koko yritysjoukkoon. Seuraavassa vaiheessa aineisto kaltaistettiin etsimällä kullekin tarkastuksessa palkanmaksuvirheitä sisältäneelle yritykselle verrokkitapaus, joka vastaisi etukäteen määritellyiltä ominaisuuksiltaan vastinpariaan. Kaltaistustekijöinä käytettiin toimialaa 2-numerotasolla, verovuoden oikaistua liikevaihtoa, ulkopuolisia palveluita suhteessa liikevaihtoon, sekä vuosi-ilmoitustietojen perusteella ilmoitettuja palkkoja ja palkansaajien lukumäärää.

Kaltaistetun aineiston lukumääräennusteen perusteella ennustettiin palkanmaksuvirheiden määrät yrityksille, joilla niitä todennäköisesti odotettiin

⁸ B.Erard & Associates 2002, "Compliance Measurement and Workload Selection with Operational Audit Data, <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/compmeowo.pdf>. Viitattu 1.11.2013

olevan. Ennuste laadittiin Suomeen rekisteröityneille osakeyhtiöille lukuun ottamatta Konserniverokeskuksessa verotettavia yhtiöitä.

Varsinaisena tiedonlouhintamenetelmänä käytettiin SuperLearning-menetelmää, jossa hyödynnetään useita erilaisia tilastotieteen ja tiedonlouhinnan menetelmiä. Yksittäisten mallien perusteella luodaan yhdistelmämalli painottamalla yksittäisiä malleja sopivilla painoilla, jotka voivat perustua esimerkiksi ennustevirheen suuruuteen. Mallien toimivuus testattiin opetusaineistolla käyttäen ristiin-validointimenetelmiä.

5.2.3.2 Luotettavuuden arviointi

Koko aineistossa virheitä sisältävän yrityksen tapaus esiintyy harvoin, jolloin kaltaistaminen on hyödyllistä riskitapausten tunnistamisessa. Kaltaistaminen ei poista aineiston yleistettävyyteen liittyviä haasteita. Kaltaistustekijöitä ei saisi olla liian paljon ja ne tulisi valita huolella, jotta tapaus- ja verokkiryhmän edustajat olisivat aidosti vertailukelpoisia keskenään. Menetelmän käyttöön liittyy myös ylioppimisen riski. Liian monimutkainen malli voi oppia opetusaineiston piirteet liian tarkasti, jolloin sen ennustuskyky on huonompi uudella aineistolla.

Riittävän kattavalla satunnaisotoksella, jossa verovajetta aiheuttavat olennaiset virhetekijät esiintyvät riittävästi otoksessa, voidaan tilastollisten menetelmien avulla tehdä arvio verovajeesta. Käytettävissä oleva aineisto oli valikoitunut, joten saadut tulokset johtavat todennäköisesti yliarvioon verovajeesta, jota kannattaisi jatkotutkimuksessa pyrkiä korjaamaan esimerkiksi otospainojen avulla.

Aineiston heterogeenisyydestä johtuen menetelmää tulisi toistaa riittävän tarkasti määrittelyissä osapopulaatioissa, jotta menetelmällä voitaisiin tunnistaa riittävän tarkasti virheitä selittäviä muuttujia.

5.2.3.3 Tulokset ja niiden käyttömahdollisuudet

Koko aineistolla menetelmä ei johtanut lukumäärien osalta riittävän luotettavaan ennusteeseen. Sovitetun aineiston ennuste vaihteli huomattavasti eri vuosien välillä. Tarkastusjoukko on heterogeeninen luokittelussa käytettävien muuttujien osalta, jolloin haasteena oli löytää suurestakaan muuttujajoukosta sellaista yhdistelmää, joka kykenee luokittelemaan yritykset kahden eri luokan välillä.

Kaltaistetun aineiston avulla pystyttiin vaikuttamaan aineiston heterogeenisyyteen merkittävästi. Kaltaistuksen johdosta sovitettun aineiston ennuste oli huomattavasti luotettavampi eri vuosien välillä, jolloin rajatussa populaatioissa yritykset voitiin luokitella tarkemmin kahden luokan välillä ja luomaan ennuste palkanmaksuvirheiden suuruudesta. Ennuste vahvisti ennakkokäsityksiä näytteen yleistettävyydestä. Käytettävä malli hyödyntää opetusaineistosta kertyvän informaation ja ennustaa väärin toimivia tapauksia sellaisille toimialoille ja liikevaihtoluokan mukaan jaetuille yrityksille, joille myös tarkastukset ovat painottuneet. Tulokset vahvistavat oletusta, jonka mukaan oikein toteutetulla otannalla on mahdollista tehdä verovaje-arvio tutkittavan osa-alueen osalta.

5.2.3.4 Resurssi-arvio

Yhden osa-alueen tutkintaan kuluva aika riippuu merkittävästi tietokannasta poimittavan aineiston rakenteesta ja tutkittavan populaation heterogeenisyydestä. Jos aineistoa joudutaan poimimaan pieninä osina, yhdistelemään suuremmaksi kokonaisuudeksi sekä varsinaisessa analysointivaiheessa tutkimus joudutaan

toistamaan usealle osapopulaatiolle, kestää toteutus yhdeltä tutkijalta vähintään neljä kuukautta.

Aineiston helppo saatavuus sekä käytettävyys, että tutkimusjoukon homogeenisyys edistää prosessia merkittävästi. Jos osa-alueen aineisto on kerättävissä nopeasti, voidaan verovaje-arvio muodostaa alle kahdessa kuukaudessa.

5.2.4 Jatkotoimet

Superlearningin ja kaltaistamisen käyttöä yhteisö- ja palkanmaksuun liittyvien verovajeiden arvioinnissa kehitetään.

6 VEROVAJEEN LASKENTA TULLISSA

Tullin toteuttamat verovaje-arviot on tuotettu verolajikohtaisesti ja arvioissa on hyödynnetty tarkastustietoja, kulutus- ja kyselytutkimustietoja sekä asiantuntija-arvioita. Osassa arvioista on voitu hyödyntää useampaa metodia, mutta joidenkin verovaje-arvioiden osalta on jouduttu pohjautumaan puhtaasti asiantuntija-arvioihin.

Tarkastustietojen hyödyntämisen osalta Tullissa on tunnistettu ne haasteet, jotka liittyvät riskianalysiperusteisesti toteutettujen tarkastusten hyödyntämiseen verovajelaskennassa. Tarkastustietojen laajentaminen suoraviivaisesti suurempaan joukkoon ei anna virheetöntä kuvaa väärinkäytösten ja verovajeen määrästä, mutta Tullilla ei kuitenkaan ole resurssisyistä mahdollista tehdä suurta määrää esimerkiksi satunnaisotantaan perustuvia yritystarkastuksia, joiden avulla saisimme tilastollisesti luotettavaa tietoa virheellisyyksien yleisestä esiintymisestä. Tullin strategisten linjausten mukaisesti tarkastustoiminta perustuu riskianalyyysiin ja se luo pohjan valvontaan käytettävän resurssin tehokkaalle kohdentamiselle ja toisaalta näin menetellen vähennetään myös tarkastustoimista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa kohdentamalla tarkastukset mahdollisimman oikein. Näistä verovajeen arvioinnin haasteista huolimatta tarkastustietojen avulla voidaan joka tapauksessa tuottaa arvio vajeen suuruusluokasta. Arviointimenetelmien jatkokehityksessä pyritään kiinnittämään huomiota laskelmien luotettavuuden parantamiseen sekä mahdollisuuksien mukaan laajempaan ja syvällisempään tarkastusaineiston hyödyntämiseen.

Vastaavalla tavalla Tullin laskelmissa hyödynnettyjen top down tarkasteluiden yhteydessä on omat haasteet. Esimerkiksi kyselytutkimuksiin perustuvien matkustajatuontitietojen tai kulutustutkimuksiin pohjautuvien tietojen hyödyntäminen ei ole kaikilta osin yksiselitteistä ja julkisuudessa on esitetty ajoittain kiivastakin kritiikkiä kyselytutkimusten perusteella saatuja tietoja kohtaan. Mahdollisista epätarkkuuksista huolimatta kyselytutkimusten tietoja kannattaa käyttää arvioita laadittaessa ja jatkokehityksessä on varmasti mahdollista panostaa top down lähestymisen laajempaan hyödyntämiseen sekä verovajeeseen liittyvien laskentamenetelmien edelleen kehittämiseen.

Tulli kantoi valtiolle n. 10,6 miljardia euroa vuonna 2012. Tullin kantamat verotulot jakautuvat pääpiirteissään valmisteveroihin, tuonnin yhteydessä kannettaviin veroihin ja maksuihin (tuonnin arvonlisäveroon ja EU:lle tilitettäviin tulleihin) sekä autoveroon. Tarkempi erittely Tullin kantamista veroista sekä kuhunkin verolajiin tuotetusta verovaje-arviosta on esitetty verolajikohtaisen tarkastelun yhteydessä. Väylämaksuja ei ole käsitelty tässä selvityksessä.

Verovajetta kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen verotuksen piirissä olevaan toimintaan. Verotuksen oikeellisuuden valvomiseksi Tulli suorittaa sekä hallinnollisia tarkastustoimia että rikostorjunnan toimia ja Tulli tutkii itse tavaraverotukseen liittyvät harmaan talouden rikokset. Tarkastus, valvonta ja rikostorjunnan toimenpiteiden ohella tulee kiinnittää huomiota myös muihin verotustoimintojen oikeellisuutta tukeviin toimiin ja niiden vaikutukseen verovajeen supistamisen näkökulmasta. Tulli on kehittänyt toimintojaan ja toimintaprosesseja sekä niiden vaatimia ICT-järjestelmiä ja tällä kehitystyöllä on pyritty luomaan hyvät edellytykset verojen ja maksujen tehokkaalle hoitamiseksi sekä asiakkaiden että Tullin näkökulmasta. Tavoitteena on ollut toimivat järjestelmät verojen maksamiselle sekä samalla kehittää toimintamalleilla verojen maksamista tukevaan suuntaan ja luoda tätä kautta verojen maksulle myönteinen ilmapiiri. Tulli panostaa edelleen tietojärjestelmäkehitykseen sekä kansallisista että EU - lähtöisistä lainsäädännön, toimintamallien ja teknologian muutoksista johtuen ja näillä toimilla uskotaan olevan verovajetta pienentävää vaikutusta oikein kohdennettujen valvontatoimien ohella.

6.1 Tulliselvitys

EU:n ulkopuolelta tuotava tavara on tulliselvitettävä ennen kuin sen saa ottaa käyttöön tai myydä eteenpäin. Yleisin tuonnin tullimenettely on luovutus vapaaseen liikkeeseen ja kulutukseen. Tässä menettelyssä tavarasta on annettava tulli-ilmoitus, jonka tietojen perusteella Tulli laskee maksettavan tullin, arvonlisäveron sekä muut mahdolliset verot ja maksut. Tuontiin liittyen Tulli kantoi vuonna 2012 arvonlisäveroa noin 2,79 miljardia euroa ja tulleeja noin 184,3 miljoonaa euroa.

Jos tuotavasta tavarasta kannetaan arvonlisäveroa, arvonlisäveron maksaminen tai arvonlisäveromaksun kirjaaminen myöhempää maksua varten on Suomessa tavarantoiminnan luovutuksen edellytys. Tullin ja arvonlisäveron lisäksi maahantuonnin yhteydessä voidaan kantaa valmisteveroa valmisteveron alaisista tuotteista.

Passitusmenettelyssä tavaroita voidaan siirtää passitusalueella tullia tai muita veroja maksamatta, mukaan lukien esim. valmisteverot. Tavaroiden ollessa varastointimenettelyssä ei niistä kanneta tullia eikä muita veroja ja veronluonteisia maksuja. Varastointi mahdollistaa myös mm. lopullisen tullimenettelyn valinnan myöhemmin. Muilla erityismenettelyillä tarkoitetaan taloudellisesti vaikuttavia tullimenettelyjä, joilla pyritään edistämään EU:ssa toimivien yritysten kansainvälistä kilpailukykyä.

Luottoasiakkaiden tulliasiointiin liittyvät olennaisesti toiminnan laajuuteen ja riskitekijöihin suhteutuvat vakuuskäytännöt sekä lupamenettelyt, joiden avulla varmistetaan ennakolta, ettei merkittäviä verojämiä ja väärinkäytöksiä pääsisi syntymään. Noin 98 %:a Tullin veronkannosta tapahtuu luottoasiakkaiden kautta. Yhteisökaupassa arvonlisäveron välttämiseen käytetty ns. bulvaaniyritys tai lyhyen elinkaaren yritys, jossa yritys voi ilmoittaa arvonlisäverot oikein mutta niitä ei ole tarkoitus maksaa, ei ole edellä mainitun johdosta tulliasiointinissa merkittävä ongelma.

6.1.1 Varastointi ja kuljetus

Yleistä

Passitus on yksi tavarankuljetuksia ja kansainvälistä kaupankäyntiä helpottava tullimenettely. Passituksessa tavaroita voidaan siirtää passitusalueella tullia tai muita veroja maksamatta, jota varten vaaditaan kuitenkin mahdollisten tullien ja muiden verojen määrän asiakaskohtaisen riskin kattava vakuus. Vaadittava vakuus on riskin mukaan joko 0 %, 30 %, 50 % tai 100 % verojen määrästä.

Passitusmenettelyä voidaan käyttää Euroopan yhteisön tullialueella ja Efta-maissa (Islanti, Norja, Sveitsi, Liechtenstein). Eli jos kyseessä on muualta kuin EU:sta saapuva tavara, jota ei ole tulliselvitetty yhteisöön, se voi liikkua EU:n alueella ainoastaan tullivalvonnassa (esim. passitusmenettelyssä siihen tulliin, jossa se aiotaan tullata).

Jos ei-yhteisötavara jää Suomeen, se voidaan passittaa T1-passituksella saapumistullitoimipaikasta (eli EU-alueen rajalla olevasta tullitoimipaikasta esimerkiksi satamassa, lentokentällä) määrätulliin ja siellä siirtää seuraavaan tullimenettelyyn (esim. se varastoidaan tai tullataan vapaaseen liikkeeseen). Mikäli tavara on läpikulkumatalla, se voidaan passittaa passitusmaihin (EU- ja Efta-maat) T1-passituksella tai TIR-carnet'illa EU:n ulkopuolelle.

Tullaamattomista tavaroista voidaan maksaa verot ja tehdä tulliselvitys heti saapumistullissa. Jos veroja ja tullia ei haluta maksaa heti, tavarat voidaan siirtää väliaikaiseen varastoon, tullivarastoon, vapaa-alueelle tai vapaavarastoon tai passittaa sinne, missä ne halutaan tulli selvittää.

Tullin asiakas voi hakea EU:n ulkopuolelta tuotujen tavaroiden varastointia varten erityisen luvan. Tavaroiden ollessa varastointimenettelyssä niistä ei kanneta tullia eikä muita veronluonteisia maksuja. Jos tavarat jälleenviedään, niistä ei makseta tulleja ja veroja täällä lainkaan.

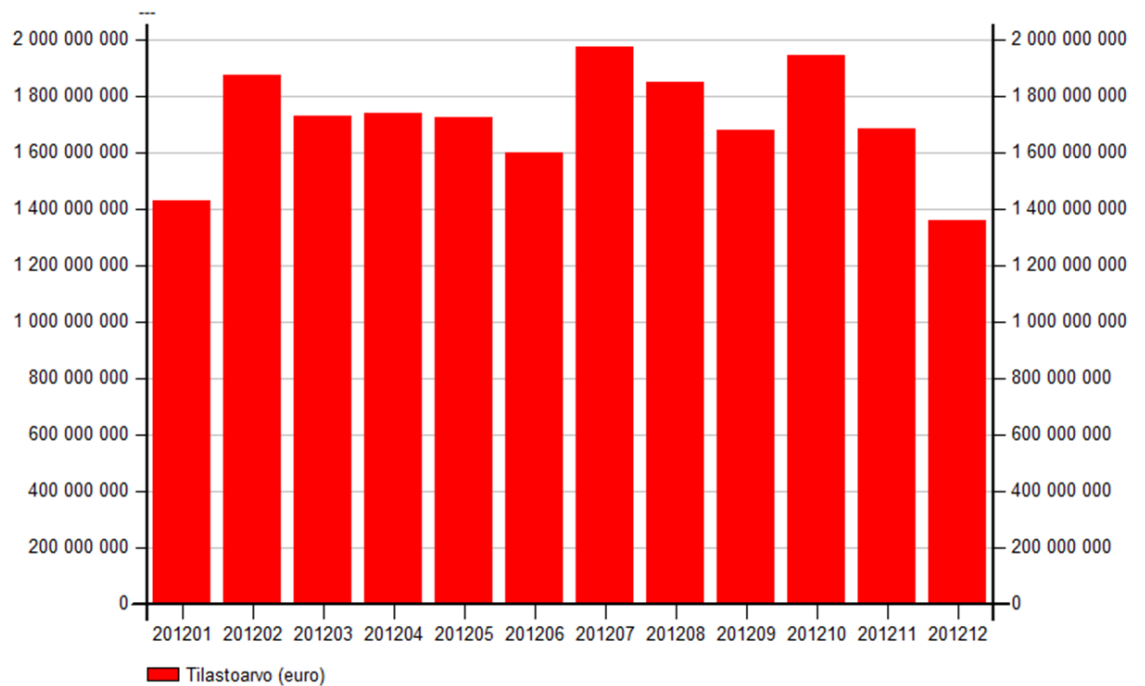
Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Erityisesti itään suuntautuvan kauttakululiikenteen (transiton) yhteydessä on todettu väärinkäytöksiä, joilla on pyritty hävittämään tavaraa tullivalvonnasta varastoinnin ja kuljetusten yhteydessä. Ennen passitus- ja vakuusjärjestelmän sähköistämistä, tavaraa katosi suuria määriä. Nykyään transitoliikenteeseen liittyvissä väärinkäytöstapauksissa toimenpiteet on usein toteutettu siinä tarkoituksessa, että tavarat on ollut tarkoitus toimittaa Venäjälle ilman, että niistä maksettaisiin Venäjälle kuuluvia tulleja ja veroja, jolloin veromenetykset eivät välttämättä kohdistu Suomeen. Mikäli tavarat siirretään tullivalvonnan ulkopuolelle varastoinnin ja kuljetusten aikana, niin silloin on kuitenkin aina se riski, että osa tuotteista päätyy yhteisön markkinoille ilman tullin ja muiden verojen suorittamista. Itään suuntautuvan maantietransiton arvo oli vuonna 2012 noin 20,6 miljardia euroa.

ITÄÄN SUUNTAUTUVA MAANTIETRANSITO 2011->

Tavararyhmä = 00-32 KAIKKI RYHMÄT

I Rajanylityspaikka = Kaikki rajanylityspaikat yhteensä



ULJAS - Tulli / Tietoja lainattaessa lähteenä on mainittava Tulli.

Varastointiin ja kuljetukseen liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Verovajeen arvioinnissa huomioidaan vuosina 2010–2012 varastointiin ja kuljetuksiin kohdistuneiden yritystarkastusten tulokset, jotka laajennetaan koskemaan Tullin tiedossa olevaa potentiaalisten toimijoiden joukkoa.

Yritystarkastustulosten lisäksi varastointiin ja kuljetuksiin liittyvässä verovajeen arvioinnissa huomioidaan asiantuntijoiden arviot oletettujen väärinkäytösten laajuudesta itään suuntautuneen maantietransiton osalta. Asiantuntija-arvioissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen osuuteen väärinkäytöksistä, mikä aiheuttaa verovajetta Suomessa.

Varastointiin ja kuljetukseen liittyvät verovajelaskelmat ja arviot

Yritystarkastuksiin perustuva arvio

Varastointiin ja kuljetuksiin kohdistettiin vuosina 2010-2012 yhteensä 35 yritystarkastusta, joista kertyi jälkikantoa yhteensä 11.806.614 € (sisältäen tullin ja alv:n). Avainasiakkaiksi ja pääasiallisiksi yritystarkastuskohteeksi luokiteltavia toimijoita oli yhteensä 348 kappaletta ja kukin yritystarkastus kohdistui pääsääntöisesti noin 3 vuoden ajanjaksoon.

Yritystarkastusten perusteella arvioitu verovaje:

- 11.806.614 € jälkikanto / 35 tarkastusta = 337.331 € jälkikanto / tarkastus

- 337.331 € / 3 vuotta = 112.443 € jälkikanto / tarkastus / tarkastettu vuosi
- 348 yritystä * 112.443 € = 39.130.491 € vuosittainen verovaje

Yritystarkastusten perusteella voidaan siis arvioida, että varastointiin ja kuljetukseen liittyvä verovaje on noin 39 miljoonaa euroa vuositasolla (sisältäen tullin ja alv:n).

Asiantuntija-arvio

Asiantuntijan varovainen arvio oli, että 1-10 % transitosta on syystä tai toisesta Tullivalvonnan ulkopuolella. Mikäli harmaan toiminnan osuudeksi oletetaan n. 1 %, niin se tarkoittaisi arvossa n. 206 miljoonaa euroa, joka olisi merkinnyt n. 47,38 miljoonan euroa alv menetyksiä (tämän lisäksi tulisi menetetyt tullit). Oletuksena ja yleisenä havaintona on, että osa epäselvistä tapauksista menee Venäjälle "harmaassa" menettelyssä, mutta osa "harmaassa" menettelyssä liikkuvista tuotteista voi kuitenkin päätyä yhteisön markkinoille. KKO:n ratkaisussa KKO 2011:26 on lähtenyt siitä, että verokynnys laukeaa välittömästi otettaessa tavaraa tullivarastosta. Ratkaisussa katsottiin tullin ja arvonlisäveron määräämättä jättämisen aiheutuneen Suomessa, riippumatta siitä oliko tavarat sittemmin viety Venäjälle.

Varastointiin ja kuljetukseen liittyvä verovaje

Yritystarkastuksiin perustuva verovajelaskelma sekä asiantuntujan arvioon perustuva verovajeen määrällinen arvio tukevat toisiaan ja ovat suurusluokaltaan samansuuntaisia. Näin ollen varastointiin ja kuljetuksiin kohdistettavana vuosittaisena verovajeena voidaan pitää noin 40 miljoonaa euroa (sisältäen tullin ja alv:n).

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Arviointimenetelmän haasteena on tarkastustapahtumien suhteellisen pienen lukumäärän ja edelleen tarkastuskohtaisten tulosten suuret vaihtelut. Lisäksi tarkastustulosten suoraviivainen laajentaminen kaikkia toimijoita koskeväksi olettamaksi ei huomioi riskianalyysin ja tarkastuskohteiden valinnan vaikutusta verovajelaskelmaan. Tarkastuskohteet valikoituvat normaalisti riskianalyysin perusteella, jolloin ne eivät muodosta edustavaa otosta koko asiakasjoukosta. Yritystarkastustulosten suoraa hyödyntämistä hankaloittaa myös se, että kohdevuotta voidaan tarkastaa usean vuoden aikana tapahtuvien tarkastusten yhteydessä ja toisaalta yksittäiset tarkastukset kohdistuvat useamman vuoden tapahtumiin. Näin ollen tarkastustuloksia voidaan hyödyntää pääasiassa siihen, että selvitetään keskimääräinen jälkikannon määrä tarkastusta ja tarkastettua vuotta kohden sekä suhteutetaan se potentiaaliseen tarkastuskohteiden joukkoon. Lisäksi on syytä korostaa, että tarkastuskohtainen jälkikanto on käsitelty kokonaisuutena, joka sisältää sekä tullin että alv:n. Tullin ja alv:n erittelyä ei ole tehty työekonomisista syistä johtuen sekä siitä johtuen, että pääosa kannosta on joka tapauksessa arvonlisäveroa.

Menetelmän vahvuutena voidaan pitää sitä, että näin saadaan hyödynnettyä sekä laskennallisen verovajeen tulokset että asiantuntija-arvioon perustuva analyysi todennäköisestä verovajeen suuruudesta.

6.1.2 Tuonti ja erityismenettelyt

Yleistä

Tullitoiminnassa tuonnilla tarkoitetaan tavarantoimittajan tuomista Suomeen EU:n ulkopuolisesta maasta. Yleisin tuonnin tullimenettely on luovutus vapaaseen liikkeeseen ja kulutukseen. Kannettavat tullit ja muut verot määräytyvät tavarantoimittajan tullinimikkeeseen, alkuperään ja tullausarvon perusteella. Erityismenettelyillä tarkoitetaan tässä yhteydessä taloudellisesti vaikuttavia tullimenettelyjä, joilla pyritään edistämään EU:ssa toimivien yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Erityismenettelyjä ovat mm. väliaikainen maahantuonti, sisäinen ja ulkoinen jalostus, valmistus tullivalvonnassa ja end-use.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Tuonnin ja erityismenettelyiden kohdalla kyseeseen voivat tulla monenlaiset virheellisyydet tai väärinkäytökset. Tavarantoimittajan nimikettä, alkuperää tai tullausarvoa voidaan yrittää manipuloida ja antaa tavarasta väärän sisältöinen tulli-ilmoitus, jolla pyritään vaikuttamaan maksettavien verojen ja tullien määrään.

Tuontiin ja erityismenettelyihin liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Verovajeen arvioinnissa huomioidaan vuosina 2010–2012 tuontiin ja erityismenettelyihin kohdistuneet yritystarkastusten tulokset, jotka laajennetaan koskemaan Tullin tiedossa olevaa potentiaalisten toimijoiden joukkoa.

Toisena tarkastuslähtöisenä menetelmänä verovajeen arvioinnissa hyödynnetään useaan tuontitapahtumaan kohdistuneiden laajojen asiakirjatarkastusten tuloksia, jotka voidaan suhteuttaa vuositasolla tiedossa olevaan tulli-ilmoitusten määriin.

Lisäksi tuontiin liittyvän verovajeen kokonaismäärää oli tarkoitus hahmottaa ulkomaankauppaa käsittelevien peilitutkimusten avulla. Peilitutkimuksissa vertaillaan suurimpien kauppakumppaniemme ilmoittamia vientitietoja Suomeen vastaaviin tuontitietoihin ja pyritään selvittämään muodostuuko joidenkin vastinparien välillä merkittävää epätasapainoa. Peilitutkimusten osalta tulokset eivät kuitenkaan valmistuneet loppuraportin jättämisajankohtaan mennessä.

Tuontiin ja erityismenettelyihin liittyvät verovajelaskelmat

Yritystarkastuksiin perustuva arvio

Tuontiin ja erityismenettelyihin kohdistettiin 156 kappaletta yritystarkastuksia vuosina 2010-2012, joista kertyi jälkikanto yhteensä 6.210.000 € (sisältäen tullin ja alv:n). Avainasiakkaiksi ja pääasiallisiksi yritystarkastuskohteeksi luokiteltavia toimijoita oli yhteensä noin 1400 kappaletta ja kukin yritystarkastus kohdistui pääsääntöisesti noin 3 vuoden ajanjaksoon.

Yritystarkastusten perusteella arvioitu verovaje:

- $6.210.000 \text{ € jälkikanto} / 156 \text{ tarkastusta} = 39.808 \text{ € jälkikanto} / \text{tarkastus}$
- $39.808 \text{ €} / 3 \text{ vuotta} = 13.269 \text{ € jälkikanto} / \text{tarkastus} / \text{tarkastettu vuosi}$
- $1400 \text{ yritystä} * 13.269 \text{ €} = 18.576.600 \text{ € verovaje vuodessa (tulli ja alv)}$

Asiakirjatarkastuksiin perustuva arvio

Useaan tapahtumaan kohdistuvia tullausten asiakirjatarkastuksia suoritettiin vuosina 2010-2012 yhteensä 226 kappaletta. Edellä todetuissa asiakirjatarkastuksilla tarkastuksen kohteeksi nousi yhteensä 15.627 tullauspäätöstä ja näiden tarkastusten tuloksena esitettiin jälkikantaa yhteensä 4.441.983 € (sisältäen tullin ja alv:n).

Vuosina 2010-2012 tehtiin yhteensä 1.859.045 tullauspäätöstä (vuonna 2010 tullauspäätökset 603.458 kpl, vuonna 2011 tullauspäätökset 630.959 kpl ja vuonna 2012 tullauspäätökset 624.628 kpl).

Vuonna 2012 tehdyistä tullauspäätöksistä 289.694 päätöksessä veromäärä oli yli 250 €. Tämä suhteutettaessa tullauspäätösten kokonaismäärään voidaan pitää perusteltuna, että suoraviivaista asiakirjatarkastusten tulokseen perustuvaa verovajelaskelmaa tarkennetaan 50 % korjauskertoimella, jotta päästään lähemmäs todellista verovajetta ja saadaan oikaistua pienten erien laskennallista vaikutusta. Lisäksi asiakirjatarkastusten kohdejoukon laskennassa on huomioitava, että yritystarkastuksen kohteena olevat tullauspäätökset jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle päällekkäisen tarkastelun minimoimiseksi (yritystarkastusten yhteydessä tarkastettiin 5.964 tullauspäätöstä vuodelta 2012)

Asiakirjatarkastusten perusteella arvioitu verovaje:

- 4.441.983 € jälkikanto / 15.627 tarkastettua päätöstä = 284 € jälkikanto / päätös
- Vuosi 2012: tullauspäätökset 624.628 – 5.964 (yritystarkastetut)
 - ⇒ 618.664 päätöstä asiakirjatarkastusten kohdejoukkona
- 284 € / päätös * 618.664 päätöstä = 175.700.576 €
- Korjauskerron 0,5 * 175.700.576 € = 87.850.288 € verovaje vuodessa (tulli ja alv)

Tuontiin ja erityismenettelyihin liittyvä verovaje kokonaisuudessaan

Verovajeen tarkastelu yritystarkastusten ja asiakirjatarkastusten avulla kohdentuu pääosin eri kohdejoukkoon, mutta tietyiltä osin arviomenetelmät menevät laskennallisilta perusteiltaan päällekkäin. Edellä todetusta johtuen tuontiin ja erityismenettelyihin kohdistettavana vuosittaisena verovajeena voidaan pitää noin 100 miljoonaa euroa, joka on hiukan vähemmän kuin yritystarkastusten ja asiakirjatarkastusten perusteella suoraan yhteen laskettu verovaje olisi.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Arviointimenetelmän haasteena ovat yritystarkastustapahtumien suhteellisen pieni lukumäärä ja edelleen tarkastuskohtaisten tulosten suuret vaihtelut. Toisaalta vahvuutena on erityyppisten tarkastusmetodien hyödyntäminen ja sitä kautta huomattavasti luotettavamman ja laajemman tiedon saaminen arvion pohjaksi. Tarkastustulosten suoraviivainen laajentaminen kaikkia toimijoita koskevaksi olettamaksi ei huomioi riskianalyysin ja tarkastuskohteiden valinnan vaikutusta verovajelaskelmaan. Tarkastuskohteet valikoituvat normaalisti riskianalyysin perusteella, jolloin ne eivät muodosta edustavaa otosta koko asiakasjoukosta. Lisäksi menetelmän heikkoutena on se, että yritystarkastus ja asiakirjatarkastus kohdentuvat osin päällekkäisiin ryhmiin ja tapahtumiin, eikä tästä osittaisesta

päällekkäisyydestä aiheutuvaa laskennallista virhettä voidaan määrittää täysin luotettavasti.

Yritystarkastustulosten suoraa hyödyntämistä hankaloittaa myös se, että kohdevuotta voidaan tarkastaa usean vuoden aikana tapahtuvien tarkastusten yhteydessä ja toisaalta yksittäiset tarkastukset kohdistuvat useamman vuoden tapahtumiin. Näin ollen tarkastustuloksia voidaan hyödyntää pääasiassa siihen, että selvitetään keskimääräinen jälkikannon määrä tarkastusta ja tarkastettua vuotta kohden sekä suhteutetaan se potentiaaliseen tarkastuskohteiden joukkoon. Lisäksi on syytä korostaa, että tarkastuskohtainen jälkikanto on käsitelty kokonaisuutena, joka sisältää sekä tullin että alv:n. Tullin ja alv:n erittelyä ei ole tehty työekonomisista syistä johtuen sekä siitä johtuen, että pääosa kannosta on joka tapauksessa arvonlisäveroa.

6.1.3 Yhteenveto tulliselvitykseen liittyvästä verovajeesta

- Tulliselvityksen verovaje kokonaisuudessaan n. 140 M€ vuonna 2012 (tulli ja alv)
 - Varastointi ja kuljetukset, arvio veromenetyksestä n. 40 M€ (tulli ja alv)
 - Tuonti ja erityismenettelyt, arvio veromenetyksistä n. 100 M€ (tulli ja alv)

6.2 Valmisteverotus ja valmisteverojen luonteiset maksut

Tullin kantamat valmisteverot ja valmisteveron luonteiset maksut ovat luonteeltaan välillisiä veroja, jotka kohdistuvat kunkin valmisteverolajin piiriin kuuluvien tuotteiden kulutukseen tai käyttöön. Kyse on siis tavaraverotuksesta, joka edellyttää samankaltaista tavaran ja tavaravirtojen tuntemusta kuin tulliselvitys. Valmisteveroja kannetaan sekä kotimaassa että ulkomailla valmistetuista valmisteverotuksen alaisista tuotteista, jotka luovutetaan kulutukseen Suomessa. Veron suorittamisvelvollisuus syntyy luovutettaessa veron kohteena oleva tuote kulutukseen. Valmisteverotuksessa noudatettavista menettelyistä säädetään Suomen lainsäädännössä yleisellä tasolla valmisteverotuslaissa, minkä lisäksi kutakin eri valmisteverolajia koskevat säännökset löytyvät näiden verolajien omista verolaeista. Osa Suomessa kannettavista valmisteveroista on EU:n direktiiveillä yhdenmukaistettuja eli harmonisoituja veroja ja osa on luonteeltaan puhtaasti kansallisia veroja.

Valmisteverollisista tuotteista EU:n direktiiveillä yhdenmukaistetun verotuksen piiriin kuuluvat alkoholi ja alkoholijuomat, tupakkatuotteet, sähkö, maakaasu, kivihiili sekä nestemäiset polttoaineet. EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin kuuluville tuotteille on säädetty yhdenmukainen veropohja, menettelysäännökset sekä vähimmäisverotasot, minkä lisäksi niitä varten on luotu yhtenäinen verotus- ja valvontajärjestelmä. Esimerkiksi verotasot vaihtelevat kuitenkin merkittävästi eri jäsenmaiden välillä, koska direktiivit määrittävät ainoastaan verojen vähimmäistason ja maat voivat kantaa myös tätä korkeampia veroja. Kansallisia valmisteveroja kannetaan tällä hetkellä makeisista, jäätelöstä, virvoitusjuomista, juomapakkauksista sekä mäntyöljystä. Näiden lisäksi Suomessa kannetaan eräitä valmisteveron luonteisia veroja ja maksuja, joita ovat jätevero, öljyjättemaksu ja öljysuojamaksu. Valmisteverot kohdistuvat tyypillisesti sellaisiin tuotteisiin, joiden kulutuksella tai tuotannolla katsotaan olevan negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi kansanterveyteen tai ympäristöön. Valmisteverot määräytyvät tyypillisesti tuoteyksikkökohtaisesti ja veron suuruus

määräytyy esimerkiksi tuotteen koostumuksen, määrän, painon, vahvuuden tai tilavuuden perusteella.

Valmisteverot muodostavat valtiontalouden kannalta fiskaalisesti merkittävän verokokonaisuuden, jonka yhteenlasketut verokertymät ovat muodostaneet viime vuosina yli puolet Tullin vuosittaisesta veronkannosta. Vuonna 2012 Tullin kantamien valmisteverojen ja valmisteveron luonteisten maksujen kokonaiskertymä ylitti 6,5 miljardia euroa.

Kuten muutkin veromuodot, myös valmisteverot ovat alttiita niihin kohdistuville väärinkäytöksille. Valmisteverojen alaisia tuotteita pidetään yleisesti petosriskeille alttiina tuotteina siitä syystä, että kyse on tyypillisesti ankarasti verotetuista tuotteista, mikä tekee niihin kohdistuvasta väärinkäytöksistä ja harmaasta taloudesta potentiaalisesti tuottoisaa ja siten myös houkuttelevan kohteen rikollisille toimijoille. Veromenetyksen ohella valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tuotteiden sääntelemättömään kauppaan ja valmistukseen liittyy myös muita merkittäviä yhteiskunnallisia negatiivisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat mm. kansanterveyteen, tuoteturvallisuuteen, ympäristöön ja laillisen yritystoiminnan edellytyksiin.

EU-maissa otettiin vuonna 2010 käyttöön sähköinen EMCS-järjestelmä (Excise movement and control system), jonka avulla valvotaan EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tuotteiden siirtoja. Järjestelmän käytöllä on tarkoitus yksinkertaistaa, nopeuttaa ja turvata väliaikaisen verottomuuden järjestelmään kuuluvien valmisteverotettavien tuotteiden liikkumista sekä parantaa edellytyksiä kyseisten tuotteiden siirtoihin kohdistuvaan riskianalyyysiin ja valvontaan. EMCS-järjestelmän hyödyntäminen ei kuitenkaan poista tarvetta muiden valvonnan muotojen osalta, vaan toimii pikemminkin näitä täydentävänä valvonnan apuvälineenä. On myös huomioitava, että esimerkiksi salakuljetustapauksissa toiminta tapahtuu pääsääntöisesti kokonaan valmisteverotusjärjestelmän ulkopuolella.

Valmisteverojen alaisten tuotteiden veronkantojärjestelmään kuuluu kuten tulliselvityksessä, yhtäläiset luottoasiakkaiden toiminnan laajuuteen ja riskitekijöihin suhteutuvat vakuuskäytännöt sekä lupamenettelyt. Niiden avulla varmistetaan ennakolta, ettei merkittäviä verojämiä ja väärinkäytöksiä pääsisi syntyään. Vakuuden määrä riippuu mm. toiminnan laajuudesta, verointressin suuruudesta, kyseessä olevista tuotteista, toimijan arvioidusta luotettavuudesta ja taloudellisista edellytyksistä vastata veroista. Vaadittavan vakuuden määrä on kuten tulliselvityksessä 0-100 % verojen määrästä. Mahdollisuudella vaatia vakuuksia voidaan katsoa olevan merkittävä rooli valmisteverotukseen liittyvän harmaan talouden torjunnassa ja verojämiä muodostumisen ehkäisemisessä. Mahdollisuudella vaatia vakuuksia ja lupamenettelyillä voidaan vaikuttaa riskeihin verotusjärjestelmän puitteissa toimivien toimijoiden osalta. Yhteisökaupassa arvonlisäveron välttämiseen käytetty ns. bulvaaniyritys tai lyhyen elinkaaren yritys, jossa yritys voi ilmoittaa arvonlisäverot oikein mutta niitä ei ole tarkoitus maksaa, ei ole edellä mainitun johdosta tulliasioinnissa valmisteverotuksen osalta merkittävä ongelma.

Valmisteverotukseen liittyvässä verovajeselvityksessä on hyödynnetty Tullissa toteutettua Ville Holopaisen ja Niko Salosen 23.9.2013 laatimaa valmisteverotukseen liittyvä harmaa talous –selvitystä. Selvityksen yhteenveto on julkaistu 10.12.2013 Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoituksissa.

6.2.1 Tupakkavero

Yleistä

Vuonna 2012 Tulli kantoi yhteensä noin 752 miljoonaa euroa tupakkaveroa. Tupakkaveron suuruus määritetään tuotteen vähittäismyyntihinnan perusteella, minkä lisäksi kannetaan myös yksikköveroa savukkeista, piippu- ja savuketupakasta sekä savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta. Savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan osalta vero on aina vähintään tupakkalain verotaulukossa kulloinkin määritellyn vähimmäisveron suuruinen. Jos tupakkatuotteet on tuotu maahan laittomasti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten, määrittyy vero Suomessa myytävien vastaavien tuotteiden vähittäismyyntihinnan mukaan.

EU-maiden välisessä tarkastelussa Suomen tupakkaverojen taso edustaa keskitasoa. Savukkeisiin kohdistuvien valmisteverojen suhteellinen osuus tuotteiden vähittäismyyntihinnasta ei vaihtele voimakkaasti EU:n sisällä, mutta koska itse vähittäismyyntihinnoissa ilmenee kuitenkin huomattavia eroja maiden välillä, on esimerkiksi savukerasiaan kohdistuvissa euromääräisissä veroissa ja siten myös tuotteiden verollisissa hinnoissa merkittäviä eroja. Erot savukkeiden hinnoissa ja niihin kohdistuvissa veroissa muodostuvat tätäkin suuremmiksi silloin, kun vertailua tehdään suhteessa EU:n ulkopuolisiin maihin. Tupakkatuotteiden huomattavasti Suomen hintatasoa matalammat hinnat useissa maantieteellisesti tarkasteltuna läheisissäkin maissa luovat osaltaan edellytyksiä salakuljetuksen muodossa ilmenevälle harmaalle taloudelle.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Tupakkaveron alaisten tuotteiden kohdalla harmaa talous ilmenee Suomessa ennen kaikkea savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden salakuljetuksena, joka kohdistuu joko Suomeen tai jossa Suomi toimii kauttakuljetusmaana ja tuotteet on suunnattu jonkin muun maan markkinoille. Savukkeet ovat merkittävien salakuljetuksen ja laittoman kaupan kohteena oleva tupakkatuotteiden ryhmä, mutta myös muihin tupakkatuotteisiin kuten irtotupakkaan liittyy salakuljetusta ja laitonta myyntiä. Tupakkatuotteiden salakuljetus ilmenee sekä ammattimaisena, pitkälle organisoituna ja kansainvälisenä, suuren mittakaavan järjestäytyneen rikollisuuden toimintana että myös pienemmän mittakaavan salakuljetuksena, joka on lähinnä yksityishenkilöiden harjoittamaa ja luonteeltaan paikallista. Tupakkatuotteiden salakuljetusta ja laitonta kauppaa pidetään merkittävänä ongelmana EU:ssa. Euroopan komissio on esitellyt tähän liittyen kesäkuussa 2013 uuden strategian, jonka avulla pyritään torjumaan tehostetusti tupakan salakuljetusta ja laitonta kauppaa kansallisella ja unionin tasolla sekä myös yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.

Salakuljetuksen ja laittoman kaupan kohteena olevat tupakkatuotteet voivat olla joko laillisesti tai laittomasti valmistettuja. EU:n itäisellä rajalla salakuljetuksen rakenne on kehittynyt havaintojen perusteella viimeisten kymmenen vuoden kuluessa siten, että halpamerkkien ja väärennössavukkeiden suhteellinen osuus on kasvanut, kun taas merkkisavukkeiden salakuljetuksen osuus on vähentynyt.

Kansainvälisessä savukekaupassa on ollut aiemmin tyypillistä se, että tiettyihin matalan tupakkaveron omaaviin maihin myytyjen ja siellä valmistettujen savukkeiden määrä on ylittänyt huomattavasti ne määrät, joita kyseisissä maissa on arvioitu kulutettavan ja vietävän laillisesti muihin maihin. Maan sisäisen kulutuksen ja laillisen viennin ylittävän osan on päätelty päätyneen suurelta osin salakuljetettuna muihin maihin. Tätä näkemystä tukee myös se, että kyseiset

maat ovat toimineet tyypillisesti myös viranomaisten paljastamien salakuljetettujen savuke-erien lähtömaina. Myös ns. halpamerkit voivat olla alkuperämaassaan laillisesti valmistettuja, mutta ne kanavoituvat kuitenkin Euroopassa puhtaasti harmaan talouden piiriin, koska kyseisille tuotteille ei ole olemassa EU:n alueella laillisia myyntikanavia. Kyseiset savukkeet eivät myöskään täytä EU:ssa ja Suomessa savukkeille määrättyjä turvallisuus- ja laatuvaatimuksia, mikä tekee niiden laillisen myynnin mahdottomaksi.

Salakuljetusta ilmenee niin tie-, raide-, meri- kuin ilmaliikenteessäkin. Yleisimmäksi salakuljetustavaksi Euroopassa on arvioitu toiminta, jossa tuotteita kätetään muun ns. peitelastin sekaan tai kuljetusvälineen rakenteisiin. Kuljetusten välillä tuotteita voidaan myös varastoida laittomasti. Yhdenmukaistetun verotuksen piiriin kuuluvina tuotteina tupakkatuotteita voidaan siirrellä EU:n sisällä maasta ja varastosta toiseen väliaikaisen verottomuuden järjestelmän puitteissa. Eri jäsenmaissa tehtyjen havaintojen perusteella harmaan talouden toimijat pyrkivät kiertämään veroja myös käyttäen hyväksi kyseistä järjestelmää.

Harmaasta taloudesta on kyse myös silloin, kun matkustajatuontina verottomasti ja sinänsä laillisesti maahan tuodut tuotteet päätyvät kaupalliseen ja siten veronalaiseen käyttöön. Etenkin rajanylityspaikkojen lähialueilla tupakkatuotteita voi kulkeutua tällä tavoin merkittäviä määriä laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen. Esimerkiksi itärajan läheisyydessä sijaitsevilla paikkakunnilla on havaittu, että valtaosa laittomasti alaikäisille välitetyistä tupakkatuotteista on venäläistä alkuperää.

Tupakkaveroon liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

EU:n alueella tapahtuvaa savukkeiden salakuljetusta on analysoitu ja arvioitu mm. KPMG-konsulttiyhtiön vuosittain julkaisemassa tutkimusraportissa, jonka tilaajana on toiminut Philip Morris International ja jossa käytetyillä tutkimusmetodeilla on Euroopan komission ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) hyväksyntä⁹. Tutkimuksen tuloksena saatuja lukuja kohtaan on kuitenkin esitetty myös kritiikkiä ja arvioitu niiden liioittelevan salakuljetuksen laajuutta.

Valviran epävirallisesti esittämät arviot ja Tullin asiantuntijoiden arviot Suomeen kohdistuvan savukkeiden salakuljetuksen laajuudesta ovat olleet keskenään samansuuntaisia, mutta huomattavasti maltillisempia kuin esim. KPMG:n tutkimuksessa esitetyt savukkeiden salakuljetusmäärät. Tupakkaveroon kohdistuvan harmaan talouden ja verovajeen suuruuden määrittelyssä on hyödynnetty sekä Tullin että muiden tahojen arvioita verovajeen suuruudesta.

Tupakkaveroon liittyvät verovajelaskelmat ja arviot

KPMG:n tutkimuksessa esitettyjen arvioiden mukaan salakuljetettujen savukkeiden osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta Suomessa olisi vaihdellut vuosina 2006 – 2012 noin 10 % ja 17 % välillä. Vuoden 2012 osalta tutkimuksessa arvioitiin salakuljetettujen savukkeiden osuudeksi 16,9 %, joka tarkoittaisi noin 1,01 miljardia kulutukseen laittomasti päätynyttä savuketta. Vuoden 2012 verotasolla tämä tarkoittaisi savukkeiden vähimmäisveroa käyttäen sitä, että laskennallinen tupakkaveromenetys noin 1,01 miljardista savukkeesta olisi ollut vuositasolla yhteensä noin 147 miljoonaa euroa. Nämä luvut sisältävät

⁹ KPMG: Project Star 2012 Results, 16. April 2013

sekä alun perin laillisesti valmistettujen savukkeiden että laittomasti valmistettujen savukkeiden salakuljetuksen. Koko EU:n tasolla salakuljetettujen savukkeiden osuudeksi savukkeiden kokonaiskulutuksesta arvioitiin 11,1 %, joten tämän perusteella salakuljetettujen savukkeiden osuus olisi Suomessa korkeampi kuin koko EU:ssa keskimäärin. KPMG:n tutkimuksen mukaan Suomeen tulevista laittomista savukkeista noin 70 % arvioitiin olevan peräisin Venäjältä, noin 7 % Virossa ja loppuosa muista maista.

Savukevalmistajien rahoittamien tutkimusten, joihin myös em. tutkimus kuuluu, tuottamien tulosten luotettavuutta on kyseenalaistettu mm. niillä perusteilla, että valmistajilla olisi motiivi liioitella harmaan talouden määrää vastustaessaan alaan kohdistuvia veronkorotuksia ja sääntelyn lisäämistä.

Valvira on esittänyt epävirallisia arvioita, joiden mukaan Suomeen salakuljetettujen savukkeiden määrä olisi huomattavasti KPMG:n tutkimuksessa esitettyjä lukuja pienempi, vuonna 2011 arviolta noin 300 miljoonaa savuketta eli noin 5 % savukkeiden kokonaiskulutuksesta. Vuonna 2011 voimassa olleella savukkeiden vähimmäisverolla laskettuna kyseinen salakuljetettujen savukkeiden määrä olisi tarkoittanut vuositasolla noin 40 miljoonan euron tupakkaveromenetyksiä.

Tullin Suomessa rikosasioiden yhteydessä haltuun ottamien savukkeiden määrä on vaihdellut vuositasolla noin 10 ja 28 miljoonan savukkeen välillä vuosina 2008 – 2012, määrän ollessa korkeimmillaan vuonna 2012. Edellä esitetyt luvut sisältävät pelkästään Tullin haltuunsa saamat savukkeet, mikä tarkoittaa sitä, että

rikostutinnan perusteella paljastetut salakuljetusmäärät ovat usein kokonaisuudessaan huomattavasti suurempia. Esimerkiksi vuonna 2012 Tulli paljasti yhteensä noin 42,5 miljoonan savukkeen salakuljetuksen. Tullin asiantuntijoiden esittämät arviot kokonaisuudessaan Suomeen kohdistuvan savukkeiden salakuljetuksen laajuudesta ovat olleet samansuuntaisia Valviran esittämien arvioiden kanssa.

Edellä todettujen tietojen perusteella tupakkaveron kohdistuvan verovajeen osuuden pääasiallisena arviointiperusteena on käytetty Tullin asiantuntijoiden sekä muiden asiantuntijatahojen esittämiä näkemyksiä Suomeen salakuljetettujen savukkeiden määrästä. Näihin perustuen harmaan talouden osuudeksi voidaan arvioida n. 5 - 6 % kokonaiskulutuksesta. Vuoden 2012 toteutuneeseen veronkantoon suhteutettuna tämä tarkoittaisi n. 38 - 45 miljoonan euron välille asetettavaa vuosikohtaista tupakkaveron menetystä.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Tupakkaveron kohdistuvan harmaan talouden laajuuden arviointia vaikeuttaa se, etteivät tupakan kulutusta Suomessa koskevat tilastotiedot sovellu hyödynnettäväksi ns. top down –arviointimenetelmällä toteutettavan laskelman aineistona. Soveltuvuus edellyttäisi kulutustilaston tiedoilta riippumattomuutta verotuksen perusteena olevista luvuista, mutta tupakkatuotteiden kulutusta mittaavissa virallisissa tilastoissa on käytetty Suomessa tietolähteenä Tullin veronkantotilastoja.

Savukevalmistajien rahoittamien tutkimusten luotettavuutta on kyseenalaistettu vedoten siihen, että valmistajilla olisi motiivi liioitella harmaan talouden määrää vastustaessaan alaan kohdistuvia veronkorotuksia ja sääntelyn lisäämistä. Tässä suhteessa ongelmana on kuitenkin ollut se, ettei kattavuudessaan vastaavaa tutkimustietoa ole ollut saatavilla muiden tahojen tuottamana.

6.2.2 Nuuska

Yleistä

Elinkeinotoiminnassa tapahtuva nuuskan myynti tai luovuttaminen on ollut Suomessa laitonta vuodesta 1995 lähtien. Nuuskaa saa kuitenkin tuoda matkustajatuontina omaan käyttöön laissa määritellyn määrän, joka on tällä hetkellä enintään 30 rasiaa edellyttäen, että rasia sisältää korkeintaan 50 grammaa mainittua tupakkaa. Nykyinen tilanne, jossa tuotteen käyttö on sallittua, mutta myynti Suomessa on kiellettyä ja myös matkustajatuonti on rajoitettua, on omiaan luomaan tuotteelle harmaita markkinoita ja vaikeuttamaan valvontaa.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Matkustajahaastattelujen perusteella vuodesta 2009 alkaen toteutetun matkustajatuontiseurannan mukaan nuuskan matkustajatuonti on ollut selvässä kasvussa viime vuosien aikana. Nuuskan matkustajatuontiin liittyvässä kyselyssä ilmoitettujen tietojen perusteella nuuskaa tuodaan matkustajatuontina maahan lainvastaisesti muuhun kuin omaan käyttöön useita miljoonia rasioita. Matkustajatuonnin ohella nuuskaa päätyy Suomeen myös salakuljetettuna ja sitä tilataan myös esim. posti- ja pikarahtilähetystyksiä käyttäen, minkä lisäksi kauppa on käyty myös maan sisäisesti internetin välityksellä.

Suomeen salakuljetetun tai matkustajatuontina tuodun nuuskan laitonta välitystä on harjoitettu ns. tiskin alta esimerkiksi ravintoloissa, huoltoasemilla ja kioskeissa, minkä lisäksi tuotteiden myynnissä hyödynnetään myös sosiaalista mediaa ja internetin keskustelupalstoja. Tulli onkin paljastanut viime vuosina useita tapauksia, joissa on organisoidusti maahantuotu ja myyty eteenpäin merkittäviä määriä nuuskaa. Korkein oikeus antoi vuoden 2013 alussa ennakkopäätöksen asiassa, joka koski laajamittaista nuuskan salakuljetusta sekä tähän liittyvää törkeää veropetosta. Oikeus katsoi tuomiossaan, että henkilöt voitiin tuomita salakuljetuksen lisäksi myös törkeästä veropetoksesta, koska nuuskaa voidaan pitää tupakkaverolain 7 §:n 2 momentissa mainittuna muuna tupakkaa sisältävänä tuotteena, josta on tarkoitettu kannettavaksi tupakkaveroa myös silloin, kun se on tuotu maahan laittomasti. Näin ollen myös nuuskan kiellettyä maahantuontia ja myyntiä voidaan pitää valmisteverotukseen kohdistuvana veropetoksena ja harmaana taloutena, vaikka kyseisen tuotteen myynti on jo itsessään kiellettyä Suomessa.

Nuuskaan liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Nuuskaan liittyvän harmaan talouden laajuutta voidaan pyrkiä hahmottamaan nuuskan matkustajatuontitilastojen ja kulutusarvioiden valossa. Lisäksi tiedetään, että harmaan talouden piirissä tarjolla olevasta nuuskasta huomattava osa tulee Suomen mm. pohjoisen länsirajan ylitse Ruotsista. Näiden edellä todettujen tietojen perusteella tehtyihin laskelmiin pohjaten voidaan esittää arvio nuuskan liittyvästä harmaasta taloudesta ja sen aiheuttamista laskennallisista veromenetyksistä.

Nuuskaan liittyvät verovajelaskelmat ja arviot

Vuonna 2012 on nuuskaa tuotu maahan noin 8,5 miljoonaa rasiaa. Keskimääräinen tuontimäärä matkustajaa kohti on ollut noin 24 rasiaa. Nuuskan

maahantuonnin seuranta aloitettiin vuoden 2009 alusta. Maahantuodun nuuskan määrä on ollut johdonmukaisesti kasvussa vuodesta 2009.

Vuoden 2012 matkustajatuontikyselyn¹⁰ nuuskaa koskevien lukujen, nuuskan käyttöä koskevien arvioiden¹¹ sekä nuuskalle rikostapauksissa määritellyn verotusarvon perusteella tehdyn arvion perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2012 matkustajatuonnista laittomasti muuhun kuin omaan käyttöön olisi päätyntä noin 3,2 miljoonaa nuuskarasiaa. Näiden osalta laskennalliseksi tupakkaveron määräksi muodostuisi tällöin noin 26 miljoonaa euroa.

Suomalaisen aikuisväestön terveystietäytyminen ja terveys (AVTK) kevät 2013 - tutkimuksen mukaan Suomessa nuuskaa käyttää päivittäin 2,9 prosenttia ja satunnaisesti 3,8 prosenttia 15 - 64 vuotiaista miehistä⁴. Tilastokeskuksen väestötilaston mukaan 15 – 64 vuotta vanhoja miehiä oli Suomessa 1.779.297 vuoden 2012 lopussa. Näin ollen päivittäin nuuskaa käyttäviä miehiä oli 51.599 henkilöä ja satunnaisesti nuuskaa käyttäviä miehiä oli 67.613 henkilöä. Mikäli oletetaan, että säännöllisesti käyttävät henkilöt kuluttavat päivässä keskimäärin puolikkaan purkin nuuskaa (á 50 g), niin heidän kokonaiskulutuksensa olisi tällöin noin 9,4 miljoonaa purkkia nuuskaa vuodessa. Vastaavasti jos oletamme, että satunnaisesti nuuskaa käyttävät henkilöt kuluttaisivat keskimäärin 1 purkin nuuskaa (á 50 g) kuukaudessa, niin heidän nuuskan kulutuksensa olisi tällöin noin 0,8 miljoonaa purkkia vuodessa. Naisten keskuudessa nuuskan käyttö on varsin harvinaista, joten sillä ei ole merkittävää vaikutusta kokonaiskulutukseen. Edellä todetuilla kulutusarvioilla päädytään siihen, että päivittäinen ja satunnainen nuuskan kulutus Suomessa olisi suuruusluokaltaan noin 10,2 miljoonaa purkkia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Tupakkatilasto 2012 tietojen mukaan Suomessa käytettiin nuuskaa ja purutupakkaa noin 445 000 kg, joka tarkoittaisi 50 g nuuskapurkeiksi muunnettuna noin 8,9 miljoonaa nuuskapurkkia.

Voimme todeta Tullin valvonta ja rikostorjuntatietojen, tupakkatilaston sekä Suomalaisen aikuisväestön terveystietäytyminen ja terveys – tutkimustietojen perusteella, että matkustajatuonti ei riitä kattamaan nuuskan kulutusta. Näin ollen voidaan arvioida, että jo aiemmin todettuun veromenetykseen tulee lisätä ainakin noin 0,5 – 2 miljoonan nuuskapurkin luvattomasta tuonnista aiheutuvat laskennalliset veromenetykset, joka vastaa noin 4 – 16 miljoonan euron veromenetyksiä.

Nuuskan kohdalla laskennallinen harmaan talouden aiheuttama tupakkaveron menetys olisi ollut vuonna 2012 noin 30 - 42 miljoonan euroa.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Menetelmää voidaan pitää vähintään kohtalaisen luotettavana ja saatavilla on kohtuulliset arviot sekä nuuskan kulutuksesta että matkustajatuonnin määrästä.

¹⁰ Valvira: Tupakkatuotteiden matkustajatuontiseuranta 2012.

http://www.valvira.fi/files/Tupakkatuotteiden_matkustajatuontiseuranta_vuosi_2012.pdf

⁴ THL: Suomalaisen aikuisväestön terveystietäytyminen ja terveys, kevät 2013

6.2.3 Alkoholi- ja alkoholijuomavero

Yleistä

Tulli kantoi vuonna 2012 alkoholi- ja alkoholijuomaveroa noin 1,38 miljardia euroa. Alkoholijuomien kohdalla tuotteesta kannettava valmistevero muodostaa merkittävän osuuden kulutukseen tulevan tuotteen kokonaishinnasta, mistä johtuen rikollisilla toimijoilla on olemassa huomattava taloudellinen kannustin kyseisten verojen kiertämiseen. Tämän lisäksi alkoholijuomiin liittyvälle harmaalle taloudelle luovat edellytyksiä tuotteiden huomattavat hintaerot, joita esiintyy niin suhteessa kolmansiin maihin kuin myös muihin EU:n jäsenmaihiin.

Alkoholijuomien kohdalla on tapahtunut viimeisten kymmenen vuoden aikana useita verotuksellisia ja toimintaympäristöön liittyviä muutoksia. Merkittävimpinä toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista voidaan pitää EU:n sisäisen matkustajatuonnin määräkiintiöiden poistamista vuonna 2004 ja Viron EU-jäsenyyttä, jotka ovat vaikuttaneet verottoman Suomeen kohdistuvan matkustajatuonnin lisääntymiseen. Alkoholijuomien laajamittainen matkustajatuonti Virossa Suomeen perustuu määrärajoitusten poistumisen ohella huomattaviin maiden välisiin hintaeroihin sekä maantieteelliseen läheisyyteen.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Suomen ja Viron välisessä matkustajaliikenteessä tuodaan verottomana matkustajatuontina varsin suuria määriä alkoholijuomia. Viimeisimpien matkustajatuontiarvioiden perusteella määrät ovat kasvaneet merkittävästi vuoden 2013 aikana. Osa tästä alkoholista päätyy Suomessa lainvastaisesti veronalaiseen käyttöön, mutta tämän kontrollointi ja toteennäyttäminen on varsin haastavaa, sillä maahantulopaikalla on usein erittäin vaikea arvioida sitä, tulevatko tuotteet lopulta päätymään verottomaan vai veronalaiseen käyttötarkoitukseen. Tuontiin puuttuminen edellyttääkin käytännössä vahvaa epäilystä tai näyttöä siitä, että verottomasti tuodut alkoholijuomat päätyvät kaupalliseen ja veronalaiseen käyttöön.

Matkustajatuontina voidaan tuoda maahan jo kertakohtaisesti suhteellisen suuria alkoholimääriä ja jos tuontien frekvenssi kasvaa suureksi, mahdollistaa tämä sen, että alkoholijuomia päätyy harmaille markkinoille yksittäistenkin toimijoiden kautta varsin merkittäviä määriä. Viime vuosina Suomessa onkin paljastunut useita tapauksia, joissa yksityishenkilöt ovat tuoneet toistuvasti Virossa Suomeen verottomana matkustajatuontina huomattavia määriä alkoholijuomia, jotka ovat tosiasiaassa päätyneet laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen.

EU:n matkustajatuonnin vapautumisen voidaan katsoa vähentäneen osaltaan painetta ns. perinteiseen salakuljetukseen alkoholijuomien kohdalla. Näin ollen voidaan myös olettaa, että varsin suuri osuus Suomessa alkoholiverotukseen kohdistuvasta harmaasta taloudesta liittyy nykyään alkoholiin, joka on tuotu maahan matkustajatuontina ja päätenyt kaupalliseen veronalaiseen käyttöön.

Alkoholiverotukseen liittyvän harmaan talouden osalta omat riskinsä liittyvät myös siihen, että tuotteiden verottomat siirrot yhteisöalueella mahdollistavaa järjestelmää käytetään väärin petollisessa tarkoituksessa. Tietyissä korkean alkoholiverotuksen maissa merkittäväksi harmaan talouden ilmiöksi on noussut toiminta, jossa kotimaassa valmistettuja alkoholijuomia viedään toiseen, matalamman alkoholiverotuksen tason omaavaan yhteisömaahan ja maksetaan valmisteverot kyseiseen maahan, mutta tämän jälkeen kuitenkin salakuljetetaan tuotteet takaisin viejämaahan tai johonkin muuhun korkean alkoholiverotuksen

maahan, jossa ne päätyvät kulutukseen. Vienti saattaa tapahtua myös joko kokonaan tai osittain pelkästään paperilla, jolloin kyseiset tuotteet eivät tosiasiaa edes poistu maasta.

Alkoholi- ja alkoholijuomaveroon liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Matkustajatuontiseurantatutkimus on toteutettu Alkon, Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston (Valvira), Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Tiedot kerätään haastattelemalla puhelimitse viikoittain 500 satunnaisotannalla valittua, 15 vuotta täyttänyttä suomalaista. TNS Gallupin toteuttaman matkustajatuontiseurannan haastattelututkimuksen luvut perustuvat suomalaisten henkilöiden haastatteluun.

Alkoholijuomien matkustajatuontiin liittyvästä harmaasta taloudesta valtiolle aiheutuvia alkoholiveromenetyksiä voidaan pyrkiä arvioimaan suhteuttamalla arvioitua harmaan talouden tuontia koko matkustajatuontin määrään ja tuoterakenteeseen. Esimerkiksi jos syksyllä 2013 julkaistujen tilastojen¹² mukainen alkoholijuomien matkustajatuontia vastaava alkoholimäärä olisi hankittu siten, että siitä olisi maksettu Suomeen alkoholiveroa, olisi tämä laskennallinen alkoholiveromäärä ollut tuontin tuoteryhmäkohtainen rakenne huomioiden karkeasti arvioituna noin 300 miljoonaa euroa. Mikäli oletetaan harmaan talouden piiriin luettavan matkustajatuontin vastaavan tuotejakaumaltaan koko matkustajatuontia, voidaan alkoholiveromenetysten suuruusluokkaa arvioida osuutena koko matkustajatuontia koskevasta summasta.

Useissa Euroopan maissa on yleistynyt alkoholiverotukseen liittyvä harmaan talouden ilmiö, jossa suuria määriä teolliseen tai muuhun verottomaan käyttöön tarkoitettua väkiviinaa eli pirtua tai lievästi denaturoitua alkoholia siirrellään verottomasti eri maiden ja varastojen välillä, mutta alkoholi päätyy lopulta laittomasti valmistettujen alkoholijuomien raaka-aineeksi. Suomessa paljastui etenkin 1990-luvun lopulla tapauksia, joissa salakuljetettiin maahan suuria määriä väkiviinaa. Viime vuosien aikana tällainen toiminta on ainakin paljastuneiden tapauksien valossa tyrehtynyt lähes täysin. Esimerkiksi vuonna 2012 Tulli takavarikoi väkiviinaa yhteensä ainoastaan 20 litraa.

Salakuljetuksen voidaan siten olettaa korvautuneen suurelta osin matkustajatuontilla ja sitä kautta laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen päätyvällä alkoholilla. Näin ollen voidaan myös päätellä, että alkoholin perinteinen salakuljetus edustaa enää vain pientä osaa alkoholijuomiin Suomessa liittyvästä harmaasta taloudesta.

Alkoholijuomien ostaminen internetin kautta nousi Suomessa ilmiönä esille 2000-luvun alkuvuosina. Alkoholijuomien hankkiminen tilaamalla niitä internetin kautta ulkomailta on ollut arvioiden mukaan viime vuosina melko vähäistä kokonaiskulutukseen suhteutettuna, mutta kuitenkin kasvussa. Alkoholien matkustajatuontikyselyn yhteydessä on tiedusteltu vastaajilta myös heidän tekemistään alkoholin nettiosastoista. Kyselyn perusteella on arvioitu, että vuonna 2012 olisi Suomessa ostettu internetin kautta alkoholijuomia absoluuttiseksi alkoholiksi muunnettuna yhteensä noin 0,7 miljoonaa litraa.

THL:n Alkoholijuomien kulutus 2012 tilastoraportissa esiteltyjen tuoteryhmäkohtaisten myyntitietojen mukaan voidaan esittää laskelma, jota verrataan verotietoihin ja pyrkiä myös sitä kautta arvioimaan verovajeen suuruutta.

¹² Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos: Alkoholijuomien matkustajatuonti (syyskuu 2012 – elokuu 2013)

Alkoholi- ja alkoholijuomaveroon liittyvät verovajelaskelmat ja arviot

Alkoholin matkustajatuontiin liittyvän harmaan talouden osuuden arviointi on varsin haastavaa johtuen mm. matkustajatuonnin verovapaasta luonteesta ja toimintaan kohdistuvan valvonnan rajoitteista. On kuitenkin ilmeistä, että luonteeltaan kaupallinen ja siten laitton matkustajatuonti muodostaa tällä hetkellä pääosan alkoholiverotukseen kohdistuvasta harmaasta taloudesta Suomessa. Matkustajatuontiin liittyvästä harmaasta taloudesta aiheutuvia menetyksiä on arvioitu muodostamalla ensin laskelma koko matkustajatuonnin teoreettisesta verollisesta arvosta ja suhteuttamalla tähän arviota siitä, kuinka suuri osuus koko matkustajatuonnista kuuluu harmaan talouden piiriin.

Laskelmat matkustajatuonnista, perustuvat THL:n matkustajatuontikyselytietoihin koskien ajanjaksoa toukokuu 2012 – huhtikuu 2013 ja näiden tietojen perusteella¹³ matkustajatuonnin alkoholiveron määrä olisi ollut kokonaisuudessaan noin 262 miljoonaa euroa.

Tullin asiantuntijoiden näkemyksiin pohjautuen on päädytty arvioimaan, että laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen päätyvä alkoholi edustaisi noin 20 – 25 prosentin osuutta matkustajatuonnista. Vuoden 2012 matkustajatuontiseurannan tietoihin suhteutettuna tämä tarkoittaisi sitä, että laittomasta matkustajatuonnista aiheutunut alkoholiverojen menetys olisi ollut vuonna 2012 yhteensä noin 52 – 65 miljoonaa euroa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on esittänyt arvion, jonka mukaan salakuljetetun ja laittomasti valmistetun alkoholin määrä olisi ollut vuonna 2012 Suomessa asukasta kohden noin 0,06 litraa 100% alkoholiksi muutettuna ja tästä voidaan arvioida syntyvän noin 11 miljoonan euron alkoholiveron menetykset. Tämä suhteellisen matala luku selittyy suurelta osin sillä, että matkustajatuonnin vapautumisen myötä perinteinen alkoholin salakuljetusrikollisuus on vähentynyt varsin merkittävästi, mikä on pääteltävissä myös Tullin takavarikoiman alkoholin määrien kehittymisen perusteella. Salakuljetuksen voidaan siten olettaa korvautuneen suurelta osin matkustajatuonnilla ja sitä kautta laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen päätyvällä alkoholilla. Näin ollen voidaan myös päätellä, että alkoholin perinteinen salakuljetus edustaa enää vain pientä osaa alkoholijuomiin Suomessa liittyvästä harmaasta taloudesta. Lisäksi alkoholin nettikaupasta ja liiketoiminnassa aiheutuvista veropetoksista on arvioitu aiheutuneen noin 2 – 3 miljoonan euron alkoholiveromenetykset.

Edellä esitettyjen arvioiden ja laskelmien tueksi voidaan tehdä vertailulaskelma THL:n Alkoholijuomien kulutus 2012 tilastoraportissa esiteltyjen tuoteryhmäkohtaisten myyntitietojen mukaisen verokertymän ja toteutuneen verokertymän välille. Tämä laskelma osoittaa noin 65,5 miljoonaa euron vajausta alkoholiverokertymässä. Tämä ei kuitenkaan yksiselitteisesti kerro harmaan talouden kokoluokkaa, mutta alkoholijuomien kulutus 2012 tilastoraportin perusteella tehdyt laskelmat kuitenkin tukevat epätarkkuuksistaan huolimatta sitä oletamaa, että alkoholiveromenetysten kokonaisarvio olisi lähellä totuutta.

Harmaan talouden eri ilmenemismuodoista koostuvat alkoholiveromenetykset voidaan arvioida olevan vuonna 2012 yhteensä noin 65 – 79 miljoonaa euroa, mikä on noin 4 – 6 % suhteutettuna vuoden 2012 toteutuneeseen veronkantoon alkoholin valmisteveron osalta.

¹³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Alkoholijuomien matkustajatuonti (toukokuu 2012 – huhtikuu 2013)

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Kyselytutkimusten kautta kerättyjen matkustajatuontitietojen luotettavuutta on kyseenalaistettu ja epäilty niiden antavan alimitoitettun arvion matkustajatuonnin määrästä. Esimerkiksi Panimo ja virvoitusjuomateollisuusliiton mukaan sen jäsenyritysten ulkomaanliikenteeseen toimittamien juomien määrä on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. Nämä tiedot viittaisivat suurempaan matkustajatuonnin lisääntymiseen kuin mitä matkustajatuontikyselyn tulokset indikoivat.

TNS Gallupin toteuttaman matkustajatuontiseurannan haastattelututkimuksen luvut perustuvat suomalaisten henkilöiden haastatteluun, jolloin esimerkiksi Virolaisten Suomessa työskentelevien henkilöiden kotimatkoiltaan tuomat alkoholi- ja tupakkatuotteiden lastit jäävät oletettavasti seurannan ulkopuolelle. Havaintojen perusteella voidaan perustellusti olettaa, että myös kyseisen tutkimuksen ulkopuolelle jäävän ryhmän tuomana kulkeutuu maahan merkittäviä määriä alkoholia, josta osa päätyy laittomaan kaupalliseen tarkoitukseen. Haastattelututkimuksen ulkopuolelle jäävä, Suomessa töissä käyvä tai oleskeleva ryhmä on useiden kymmenien tuhansien henkilöiden kokoinen. Verohallinnon tietojen mukaan esimerkiksi yli 53 000 ulkomaista rakennusalan työntekijää on hakenut itselleen rakennustyömailla pakolliseksi tulleen veronumeron. Tämän lisäksi on huomioitava myös kaikkien muiden alojen ulkomaiset työntekijät sekä virallisten työmarkkinoiden ulkopuolella toimivat ulkomaalaiset henkilöt.

THL:n Alkoholijuomien kulutus 2012 tilastoraportissa esiteltujen tuoteryhmäkohtaisten myyntitietojen mukaan voidaan esittää laskelma, jota verrataan verotietoihin ja pyrkiä sitä kautta arvioimaan verovajeen suuruutta. Tämä ei kuitenkaan yksiselitteisesti kerro harmaan talouden kokoluokkaa, koska kyseessä on THL:n tilastoitu kulutus, joka koostuu seuraavista tekijöistä: Alkon myynti, tukkumyyjien toimitukset ravintoloille ja elintarvikeliikkeille, kioskeille ja huoltoasemille sekä tilaviinin ja sahdin vähittäismyymälöille. Osa eroista on selitettävissä mm. sillä, että alkoholiveroja korotettiin vuoden 2012 alussa, minkä johdosta alkoholitukkurit ovat täyttäneet varastojaan vuoden 2011 lopulla, kun verot ovat olleet vielä vanhalla alemmalla tasolla. Kun kyseisten juomien luovutus tukkurilta anniskelu- tai jälleenmyyntipisteeseen on tapahtunut kuitenkin pääosin vuoden 2012 puolella, ovat ne kirjautuneet THL:n myyntitilastossa vuoden 2012 kulutukseksi. Laskelma ei myöskään ota huomioon esim. pientuottajille annettavan veroalennuksen verokertymää pienentävää vaikutusta. Oma vaikutuksensa on myös sillä, kuinka juomamäärät ovat tosiasiasa jakautuneet tuoteryhmien sisäisesti alkoholipitoisuuden perusteella eri verokantojen alle. Edellä mainitut muuttujat huomioiden on kuitenkin perusteltua olettaa, että kyseisen vertailun pohjaltakin voidaan saada tukea harmaan talouden osuuden arvioihin.

6.2.4 Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomavero

Yleistä

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomavero on kansallinen valmistevero, jota on kannettu nyky muodossaan vuoden 2011 alusta lähtien. Vuonna 2012 Tulli kantoi makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveroa noin 196,7 miljoonaa euroa.

Veroa maksavat veronalaisten tuotteiden valmistajat, tukkumyyjät ja maahantuojat. Pienvalmistajat, joiden vuotuinen valmistusmäärä ei ylitä makeisissa ja jäätelöissä 10 000 kiloa tai virvoitusjuomissa 50 000 litraa, ovat vapautettuja veron maksamisesta. Vero perustuu kyseessä olevasta tuotteesta riippuen joko niiden nettopainoon, litramäärään tai laimennettavien tiivisteiden

tapauksessa siihen, kuinka paljon lopullista tuotetta kyseisestä tiivistemäärästä saadaan.

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveron kohdalla on viime vuosien aikana sekä laajennettu veropohjaa että korotettu veroja. Veropohjan laajeneminen ja verojen korotukset ovat heijastuneet verolajin verokertymiin, jotka ovat kasvaneet merkittävästi kahden viime vuoden aikana.

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveroon on liittynyt useita tulkinta- ja rajanveto-ongelmia sen suhteen, mitkä kaikki tuotteet voidaan katsoa kuuluvaksi veron piiriin. Elintarviketeollisuusliiton (ETL) Euroopan komissiolle tekemän kantelun mukaan Suomen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero kohdistuu tuotteisiin osin sattumanvaraisesti ja jättää toiset, ravitsemuksellisesti samankaltaiset tuotteet veron ulkopuolelle. ETL:n mukaan tämä vääristää kilpailua, siirtää kysyntää veron ulkopuolisiin tuotteisiin ja heikentää verotettavia tuotteita valmistavien yritysten kasvu- ja työllistämismahdollisuuksia. Tästä johtuen osa toimijoista on muuttanut tuotenimiä ja/tai koostumuksia niin, että tuotteita tarjotaan kulutukseen tullinimikkeistä, jotka ovat verovapaita.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverotukseen liittyvän harmaan talouden osalta riskit liittyvät mm. valvonnan vaikeuteen, koska omaan käyttöön tapahtuvassa tuonnissa ei ole mitään rajoituksia. Tämä on johtanut siihen, että merkittäväksi harmaan talouden ilmiöksi on noussut toiminta, jossa verottomia tuotteita tuodaan yhteisön alueelta Suomeen ja tarjotaan erilaisia jakelukanavia kuten ravintoloita, elintarvikeliikkeitä sekä kauppoja hyödyntäen kulutukseen. Tällaisissa tapauksissa kulutukseen päätyvien harmaan talouden tuotteiden tunnistaminen ja erottaminen asianmukaisesti verotetuista tuotteista on osittain helpohkoa, koska esimerkiksi juomapakkauksista puuttuu Suomen Palautuspakkaus Oy:n (PALPA) pullopanttimerkit. Muissa tuotteissa eroa voi olla vaikeampi havaita siitä syystä, että tuotteet ja niiden pakkausmerkinnät saattavat vastata myös laillisesti myyntiin päätyviä tuotteita.

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveroon liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveron osalta verovajeen suuruus arvioidaan asiantuntijoiden näkemysten perusteella.

Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaveroon liittyvät verovajearviot

Asiantuntijoiden näkemyksissä on päädytty arvioon, jonka mukaan harmaan talouden osuus olisi makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomatuotteiden valmisteverotuksen osalta noin 2 - 4 % suhteutettuna veron vuotuisen kokonaiskertymään. Vuoden 2012 veronkantotiedoin tämä merkitsisi noin 4 - 8 miljoonan euron vuosikohtaista veromenetystä.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Asiantuntija-arviot eivät perustu suoraan toistettavaan laskentaan, joten niiden vuosittainen vertailu samoja periaatteita noudattaen on haasteellista. Tältä osin

on hyvä edelleen kehittää arviointimenetelmiä, jotta verovajelaskennassa päästään myös tältä osin hyödyntämään esim. kulutukseen perustuvia laskelmia.

6.2.5 Juomapakkausvero

Yleistä

Juomapakkausvero on luonteeltaan kansallinen valmistevero, jota kannetaan sellaisista juomapakkausveroa koskevassa laissa määritellyistä alkoholijuomien ja virvoitusjuomien pakkauksista, jotka eivät kuulu pakkauksen panttiin perustuvan palautusjärjestelmän piiriin. Vero kohdistuu tullitariffin ryhmään 22 kuuluviin, juotavaksi tarkoitettuihin tuotteisiin. Veronalaisia tuotteita ovat siten esimerkiksi alkoholijuomien, mallasjuomien, limonadien, mehujuomien, vesien, urheilujuomien, kahvi- ja teejuomien sekä muiden kyseisiin tuoteryhmiin kuuluvien alkoholittomien juomien pakkaukset. Esimerkiksi maito- ja meijerituotteiden tai hedelmä- ja kasvismehujen, jotka eivät kuulu tullitariffin ryhmään 22, pakkaukset eivät ole veronalaisia. Veron piiriin kuuluvat pakkaukset voivat olla valmistettuja eri materiaaleista. Pelkästään nestepakkaukskartongista valmistetut pakkaukset eivät kuitenkaan kuulu veron piiriin.

Juomapakkausvero on menettänyt veronkannollista fiskaalista merkitystään sen jälkeen, kun vuoden 2008 alusta lähtien verosta vapautettiin myös sellaiset pantilliseen kierrätysjärjestelmään kuuluvat juomapakkaukset, joiden materiaali on hyödynnettävissä raaka-aineena. Tämä vapautti mm. raaka-aineena hyödynnettävät pantilliset tölkit ja muovipullot juomapakkausverosta. Juomapakkausvero onkin nyky muodossaan fiskaalisen merkityksen sijaan luonteeltaan vahvasti ohjaava veromuoto, jonka verokertymä on suhteellisen vähäinen ja joka on ohjannut tehokkaasti tuottajia käyttämään sellaisia juomapakkauksia, jotka on vapautettu verosta. Valtaosa Suomessa myytävistä juomapakkauksista on nykyään juomapakkausverosta vapautettuja tuotteita, mikä heijastuu verolajin suhteellisen vähäiseen verokertymään.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Voidaankin arvioida, että valtaosa juomapakkausveroon kohdistuvasta harmaasta taloudesta ilmenee juuri juomien laittoman kaupallisen tuonnin yhteydessä ja tätä kautta realisoituu siten myös suurin osa verolajin veromenetyksistä.

Juomapakkausveroon liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Juomapakkausveron osalta verovajeen suuruus arvioidaan asiantuntijoiden näkemysten perusteella.

Juomapakkausveroon liittyvät verovajearviot

Juomien matkustajatuontimäärien ja matkustajatuonnin arvioidun harmaan talouden osuuden perusteella voidaan esittää arvio, että juomien laittomaan tuontiin liittyvät juomapakkausveron menetykset olisivat olleet vuonna 2012 suuruusluokaltaan noin 5 – 8 miljoonaa euroa. Kun tähän lisätään muu juomapakkausveroon kohdistuva harmaa talous, on arvio harmaasta taloudesta vuonna 2012 aiheutuneiden veromenetysten suuruusluokasta juomapakkausveron osalta yhteensä noin 7 – 9 miljoonaa euroa.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Asiantuntija-arviot eivät perustu suoraan toistettavaan laskentaan, joten niiden vuosittainen vertailu samoja periaatteita noudattaen on haasteellista. Tältä osin on hyvä edelleen kehittää arviointimenetelmiä.

6.2.6 Nestemäiset polttoaineet

Yleistä

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverot kuuluvat EU:n sisällä harmonisoidun valmisteverotuksen piiriin ja niille on määrätty EU:ssa tietty vähimmäistaso. Nestemäisiin polttoaineisiin kuuluviksi luetaan mm. moottoribensiini, dieselöljy, kevyt ja raskas polttoöljy, biopolttoaineet, lentopetroli ja -benziini sekä polttoaineina käytettävät kasvi- ja eläinrasvat ja alkoholit. Tällä hetkellä valmisteveron alaisten nestemäisten polttoaineiden tuoteryhmiä on yhteensä 39 kappaletta. Nestemäisistä polttoaineista kannettava valmistevero jakautuu tuotteen ominaisuuksien perusteella määräytyviin energiasisältövero- ja hiilidioksidiverokomponentteihin. Näistä energiasisältövero perustuu polttoaineen lämpöarvoon ja hiilidioksidivero polttoaineen poltosta syntyviin hiilidioksidipäästöihin.

EU-maiden välisessä nestemäisten polttoaineiden valmisteverotasojen vertailussa Suomi sijoittuu kireän verotuksen maiden joukkoon esimerkiksi moottoribensiinin sekä kerosiinin osalta ja keskikastiin mm. polttoöljyjen osalta.

Nestemäiset polttoaineet muodostavat veronkantomääriltään suurimman valmisteverolajin, vuosikohtaisen verokertymän ollessa vuonna 2012 noin 3 miljardia euroa. Valtaosa nestemäisten polttoaineiden verokertymästä kertyy moottoribensiinistä ja dieselöljystä. Nestemäisten polttoaineiden verotuksen erityispiirteenä on alan vahva keskittyneisyys, minkä seurauksena valtaosa verolajin verokertymästä kertyy muutamalta alan suurimmalta toimijalta. Vuonna 2012 kolmen eniten veroja maksaneen yrityksen tilittämät suoritukset muodostivat noin 98,5 % nestemäisten polttoaineiden koko verokertymästä. Nestemäisten polttoaineiden tuotannon ja maahantuonnin keskittyneisyys johtuu mm. toiminnassa vaadittavista investoinneista, riittävästä pääomasta sekä toiminnan edellyttämästä erityisosaamisesta.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Tyypillisimmän harmaan talouden ilmiön liittyen nestemäisten polttoaineiden verotukseen muodostavat Suomessa tapaukset, joissa lievemmin verotettua polttoainetta käytetään sellaiseen tarkoitukseen, jossa tulisi lain mukaan käyttää korkeammin verotettua polttoainetta. Tällaisesta toiminnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun kevyttä polttoöljyä tai moottoripolttoöljyä käytetään korkeamman valmisteveron omaavan dieselöljyn sijaan sellaisissa ajoneuvoissa, joissa sen käyttö ei ole lähtökohtaisesti sallittua ja joiden osalta ei ole suoritettu lievemmin verotetun polttoaineen käytön mahdollistavaa polttoainemaksua.

Polttoainevalvontaa suoritetaan rajanylityspaikoilla ja liikenteessä suoritettavalla valvonnalla, joka kohdistuu pääasiallisesti raskaaseen ammattiliikenteeseen. Tullin paljastamien tapausten ja Liikenteen turvallisuusvirasto TraFi:n näiden perusteella tekemien maksuunpanopäätösten perusteella voidaan todeta kyseessä olevan todellinen ongelma Suomessa. Yksityisautoilijoiden osalta polttoainevalvonta on ollut resurssisyistä varsin vähäistä. Vesiliikenteessä on yksityisiltä huvialuksilta kielletty moottoribensiiniä tai dieselöljyä lievemmin

verotetun polttoaineen käyttö ja kiellon rikkomisesta seuraa polttoainemaksun määrääminen.

Viime vuosien aikana ovat Suomessakin alkaneet yleistymään yksityiskäyttöön myytävät tai omavalmisteiset esteröintilaitteet, joilla voidaan valmistaa tietyin rajoittein sekä moottori- että lämmityskäyttöön soveltuvaa biopolttoöljyä ja biodieselöljyä käyttämällä raaka-aineena esimerkiksi mitä tahansa kasvi- tai eläinperäistä öljyä tai rasvaa. Biopolttoöljyn pienvalmistajien kohdalla sovelletaan yksinkertaistettua valmisteverotusmenettelyä, mikäli polttoaineen valmistusmäärä ei ylitä 100 000 litraa kalenterivuodessa, sitä ei siirretä kulutettavaksi Suomen ulkopuolelle eikä sitä myöskään käytetä liikennepolttoaineena. Mikäli em. ehdot eivät täyty, sovelletaan tuotantoon normaaleja valmisteverotuksen lupamenettelyjä. Jos biopolttoainetta käytetään liikennepolttoaineena, tulee siitä suorittaa dieselöljyn mukaiset valmisteverot. Biopolttoöljyn valmistajien tulee tehdä Tullille kirjallinen ilmoitus verovelvolliseksi rekisteröintiä varten.

Biopolttoöljyn tuotantokustannuksiin vaikuttavat laitteiston hankintakustannusten lisäksi mm. öljyn raaka-aineen ja muiden valmistusprosessissa käytettävien ainesosien hankinnasta aiheutuvat kulut. Jos raaka-aineena käytetään esimerkiksi jäteöljyä tai maataloustuotannon sivutuotteita, voivat tuotantokustannukset jäädä tällöin varsin matalalle tasolle. Erytisen kannattavaksi tämä voi muodostua esimerkiksi liha ja karjatilalla, jossa syntyvän puristusjätteen voi vielä käyttää hyödyksi polttoaineen tuotannossa. Kokonaisuutena tarkastellen edellä kuvailun kaltaisen biopolttoaineisiin liittyvän harmaan talouden voidaan kuitenkin arvioida olevan Suomessa tällä hetkellä suhteellisen vähäistä.

Joissakin Euroopan maissa yleiseksi harmaan talouden ilmiöksi on muodostunut toiminta, jossa myydään pimeästi kevyttä polttoöljyä, josta on tuotteen laadun tunnistamisen vaikeuttamiseksi poistettu siihen lisättyjä merkkiaineita. Tällaisesta toiminnasta aiheutuu veromenetysten lisäksi tyyppillisesti myös huomattavia ympäristövahinkoja. Suomessa tämän tyyppisen toiminnan ei ole toistaiseksi havaittu saavuttaneen jalansijaa.

Euroopassa on ilmennyt myös laajamittaista toimintaa, jossa dieselpolttoaineisiin on sekoitettu luvattomasti mm. niitä koostumukseltaan lähellä olevia voitelu- tai muuntajaöljyjä tai sitten niitä on käytetty suoraan polttoaineena, mikä on mahdollista silloin, kun kyseisten öljytuotteiden koostumus on tarpeeksi lähellä polttoaineina käytettäviä öljyjä. Omalta osaltaan tällaisen laittoman toiminnan valvontaa hankaloittaa mm. se, etteivät esimerkiksi voiteluöljyjä koskevat tullinimikkeet kuulu tällä hetkellä polttoaineiden ja muiden EU:n yhdenmukaistetun valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tuotteiden siirroissa ja valvonnassa käytettävän EMCS-järjestelmän piiriin, vaikka kyseiset tuotteet voivatkin olla koostumukseltaan polttoaineen kaltaisia ja siten alttiita tähän liittyville veropetoksille. Synteettisenä polttoaineena tai luvattomasti sekoitettuna osana saatetaan käyttää myös metanolia. Fiskaalisesti merkittävä, vaikkakin lukumääräisesti tarkasteltuna suhteellisen harvinainen harmaan talouden riski liittyy myös toimijoihin, jotka käyttävät virheellisiä tullinimikkeitä, tekevät ylipurkausta tai jättävät ilmoittamatta tuotemääriä kansainvälisissä polttoainesirroissa. On myös havaintoja siitä, että erilaisia menettelyjä ja kuljetusten lähtöasiakirjoja hyödynnetään siten, että tarkoituksena on vaikeuttaa kuljetusten valvontaa ja siten mahdollistaa esimerkiksi pimeiden lastien kuljettaminen.

Suomessa on myös tehty havaintoja siitä, että esimerkiksi kuljetusyriyksille on kaupiteltu polttoaineita huomattavasti markkinahintoja edullisemmilla hinnoilla. Tällaisissa tapauksissa voi olla kyse varastetusta polttoaineesta tai sitten kyseessä on polttoaine, josta ei ole maksettu Suomessa asianmukaisia veroja.

Erääksi nestemäisiin polttoaineisiin liittyväksi harmaan talouden ilmiöksi on Tullin havaintojen mukaan muodostunut myös toiminta, jossa lähinnä Venäjältä hankittua polttoainetta tuodaan maahan kaupallisessa tarkoituksessa autojen omissa tankeissa. Kyseisen toiminnan kannattavuus perustuu osaltaan maiden välisiin polttoaineiden hintaeroihin. Viime vuosina esimerkiksi bensiinin vähittäismyyntihinta on ollut Venäjällä keskimäärin alle puolet Suomen vähittäismyyntihinnasta.

Polttoaineiden verotukseen, niillä tehtävään kansainväliseen kauppaan ja tuotteen siirtoihin liittyy useita tekijöitä, jotka tekevät toiminnan valvonnasta varsin haasteellista, mutta toisaalta pääosa toiminnasta on voimakkaasti keskittynyttä ja sitä kautta helpommin valvonnallisesti hallittavissa. Nestemäisten polttoaineiden verotukseen liittyvän harmaan talouden torjunnassa korostuukin kotimainen ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö sekä tiedonvaihto ja riittävän tasoinen sekä reaaliaikainen että jälkikäteinen valvonta.

Nestemäisiin polttoaineisiin liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverotukseen kohdistuvien veromenetysten kokonaisarvio muodostuu edellä todettujen harmaan talouden osatekijöiden suuruusluokkaan liittyvistä arvioista.

Nestemäisiin polttoaineisiin liittyvät verovajearviot

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverotukseen kohdistuvien harmaan talouden veromenetysten kokonaisarvion perusteella on päädytty arvioimaan, että nestemäisten polttoaineiden valmisteveroon olisi kohdistunut vuonna 2012 harmaan talouden eri ilmenemismuodot huomioiden yhteensä noin 15 – 45 miljoonan euron veromenetykset, mikä olisi verolajin vuonna 2012 toteutuneeseen verokertymään suhteutettuna noin 0,5 – 1,5 %.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Asiantuntija-arviot eivät perustu suoraan toistettavaan laskentaan, joten niiden vuosittainen vertailu samoja periaatteita noudattaen on haasteellista. Tältä osin on hyvä edelleen kehittää arviointimenetelmiä, jotta verovajelaskennassa päästään myös tältä osin hyödyntämään myös muita kehittyneempiä menetelmiä.

6.2.7 Sähkö ja eräät polttoaineet

Yleistä

Sähkön valmisteverotus kuuluu EU:n direktiiveillä yhtenäistetyn verotuksen piiriin, minkä puitteissa on määritelty mm. tietyt vähimmäisverotasot. Suomen lainsäädännössä verotuksesta säädetään valmisteverotuslain lisäksi laissa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta. Sähköverovelvollisia ovat pääsääntöisesti verkonhaltijat ja sähköntuottajat, joiden on tehtävä rekisteröitymisilmoitus Tullille. Sähköveroa kannetaan sähköntuottajan tuottaman ja verkonhaltijan sähköverkosta kulutukseen luovutettaman sähkömäärän perusteella. Sähkövero on porrastettu kahteen veroluokkaan, joista matalampaa II-veroluokan mukaista veroa kannetaan teollisuudessa ja ammattimaisessa kasvihuoneviljelyssä käytetystä sähköstä ja korkeampaa I-veroluokan mukaista veroa mm. muiden yritysten ja kotitalouksien käyttöön menevästä sähköstä. Tällä

hetkellä sähkön energiavero on I-veroluokan osalta 1,69 snt/kWh ja II-veroluokan osalta 0,69 snt/kWh, minkä lisäksi sähköstä kannetaan myös huoltovarmuusmaksua, joka on tällä hetkellä 0,013 snt/kWh. Energiaintensiivisillä yrityksillä on lisäksi mahdollisuus hakea veronpalautusta em. valmisteveroista.

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverotuksessa määritelmillä eräät polttoaineet ja energiatuotteet viitataan kivihiileen, polttoturpeeseen, maakaasuun, mäntyöljyyn sekä lain 2 a §:n tarkoittamiin tuotteisiin.

Sähkön ja eräiden polttoaineiden vero on yli miljardin euron vuotuisella verokertymällään fiskaalisesti merkittävä valmisteverolaji. Verolajin kokonaisveronkannosta valtaosan tuottaa sähkövero, jonka verokertymä oli vuonna 2012 reilut 900 miljoonaa euroa. Sähköveron puitteissa veroja kertyy erityisesti I-veroluokan sähköstä. Sähkön ja eräiden polttoaineiden kasvaneisiin valmisteverokertymiin vaikuttaneessa energiaverouudistuksessa mm. otettiin uudelleen käyttöön polttoturvetta koskeva vero sekä korotettiin veroja sähkön, voimalaitospolttoaineiden, kivihiilen, maakaasun ja mäntyöljyn osalta. Sähkön ja eräiden polttoaineiden vuosittaisiin verokertymiin vaikuttavat olennaisesti myös tuotteiden kulutuksessa ja tuotannossa tapahtuvat vaihtelut. Energiatuotteiden kulutukseen ja tuotantoon puolestaan vaikuttavat mm. sääolosuhteet, taloudelliset suhdanteet, energiatuotteiden hinnat, teollisuuden rakennemuutokset sekä energiatehokkuuden kehittyminen.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Sähköön ja eräisiin polttoaineisiin kohdistuvaa valmisteverotusta pidetään suhteellisen vähäriskisenä verolajina harmaan talouden suhteen ja verolajin puitteissa ilmenneet sääntöjenvastaisuudet ovat tavallisesti liittyneet toimijoiden tahattomiin virheisiin ja tilanteisiin, joissa on tehty rajanvetoa esimerkiksi sen suhteen, voidaanko alemman veroluokan sähköä käyttää tiettyyn tarkoitukseen. Sähköverotusta koskevat harmaan talouden riskit liittyvät pääasiallisesti oikeudettomaan II-veroluokan käyttöön. Vastaisuudessa kyseinen ongelma saattaa kasvaa mahdollisen kausiveroilmoituksessa tehtävän itsevähennysoikeuden myötä, jolloin kaikki valvonta siirtyy jälkitarkastuspainotteiseksi. Laajamittaisen sähköveroon kohdistuvan harmaan talouden mahdollisuutta ehkäisee osaltaan se, että myydessään matalamman veroluokan sähköä asiakkaalle, pyrkii sähkön myyjä varmistumaan asiakkaan oikeudesta käyttää II-veroluokan sähköä. Myös Tullin tarkastustoiminnassa tehdyt havainnot tukevat sitä käsitystä, ettei sähkön valmisteverotukseen liity systemaattista ja laajamittaista harmaata taloutta.

Sähköön ja eräisiin polttoaineisiin liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Sähköön ja eräisiin polttoaineisiin kohdistuvien veromenetysten kokonaisarvio perustuu tarkastustietoihin sekä asiantuntijoiden arvioihin.

Sähköön ja eräisiin polttoaineisiin liittyvät verovajearviot

Verolajiin kohdistuvan harmaan talouden aiheuttamat veromenetykset aiheutuvat lähinnä oikeudettomasta II-veroluokan sähkön käytöstä, jonka arvon on arvioitu olleen vuonna 2012 yhteensä noin 0,5 – 1 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteveron osalta on päädytty arvioon, jonka

mukaan verolajiin kohdistuvan harmaan talouden aiheuttamien veromenetysten arvo olisi ollut vuonna 2012 yhteensä noin 0,75 – 1,5 miljoonaa euroa.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Asiantuntija-arviot eivät perustu suoraan toistettavaan laskentaan, joten niiden vuosittainen vertailu samoja periaatteita noudattaen on haasteellista. Tältä osin on hyvä edelleen kehittää arviointimenetelmiä.

6.2.8 Jätevero

Yleistä

Jätevero on kansallinen vero, joka perustuu jäteverolakiin ja jota suoritetaan kaatopaikalle toimitetuista jätteistä. Veronalaisena loppusijoittamisena pidetään sellaista toimintaa, joka edellyttää kaatopaikalle myönnettyä ympäristölupaa. Jäteverolaissa ja sen liitteenä olevassa verotaulukossa on määritelty veron piiriin kuuluvat jätteet ja laki ei koske esimerkiksi jätelainsäädännössä määriteltyjä ongelmajätteitä. Jätevero kohdistuu sellaisiin jätteisiin, joiden hyötykäyttö olisi teknisesti tai ympäristöperusteisesti mahdollista. Maksettavan veron suuruus määräytyy jätteen painon perusteella ja se on samansuuruinen veronalaisen jätteen laadusta riippumatta.

Jäteveron suorittamisesta vastaa kaatopaikan pitäjä ja lakia sovelletaan sekä yleisiin että yksityisiin kaatopaikkoihin. Jäteverotuksen piiriin kuuluvien kaatopaikkojen pitäjien on tehtävä ilmoitus rekisteröitymistä varten tullille. Veroilmoitus annetaan ja vero suoritetaan verokausittain siitä veronalaisen jätteen määrästä, joka on toimitettu kyseisen kolme kuukautta kattavan verokauden aikana kaatopaikalle. Veroon voidaan tehdä vähennyksiä siltä osin kuin kyseiseltä kaatopaikalta on viety pois verollista jätettä. Tulli kantoi jätevero vuonna 2012 noin 56 miljoonaa euroa.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Merkittävimmät jätteisiin liittyvät harmaan talouden ilmentymät eivät tule esille jäteverotuksen kautta, koska jäteverovelvollisuus koskee vain rekisteröityneitä kaatopaikkoja ja muualle kuin kyseisille kaatopaikalle sijoitetuista jätteistä ei kanneta jäteveroa. Tästä syystä sellaiset jätteisiin liittyvät harmaan talouden ilmenemismuodot kuten jätteiden laitton vienti tai muut ympäristön turmelemisena pidettävät teot eivät ole jäteveroon kohdistuvia rikoksia.

Jäteveroon liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Jäteveron osalta verovajeen suuruus arvioidaan tarkastushavaintojen ja asiantuntijoiden näkemysten perusteella.

Jäteveroon liittyvät verovajearviot

Tässä selvityksessä arvioidaan, että jäteveroon kohdistuvan harmaan talouden kokoluokka olisi noin 2 % - 4 % veron kokonaiskertymään suhteutettuna, mikä vuoden 2012 veronkantotietojen valossa merkitsisi noin 1,1 – 2,2 miljoonan euron veromenetystä vuositasolla.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Asiantuntija-arviot eivät perustu suoraan toistettavaan laskentaan, joten niiden vuosittainen vertailu samoja periaatteita noudattaen on haasteellista. Tältä osin on hyvä edelleen kehittää arviointimenetelmiä.

6.2.9 Öljyjättemaksu

Yleistä

Öljyjättemaksu on voiteluöljyistä ja muista voiteluvalmisteista kannettava valmisteveron luonteinen maksu, jolla rahoitetaan öljyjätehuollosta ja muiden vaarallisten jätteiden huollosta aiheutuvia kustannuksia. Öljyjättemaksun määräytymisperusteista säädetään laissa öljyjättemaksusta. Maksua kannetaan lain 2 §:ssä määritellyistä tuotteista ja tällä hetkellä maksun suuruus on 5,75 senttiä kilolta. Vuosittaiset kertymät ovat vaihdelleet noin 3,5 miljoonan ja 4,5 miljoonan euron välillä.

Öljyjättemaksuun kohdistuvan harmaan talouden kokoluokka on arvioiden mukaan varsin vähäinen. Arvioidaan, että öljyjättemaksuun kohdistuvan harmaan talouden kokoluokka olisi noin 3 - 5 % suhteutettuna maksun vuosittaiseen kokonaiskertymään. Vuoden 2012 veronkantotietojen valossa tämä merkitsisi noin 116 000 – 193 000 euron maksumenetyksiä vuositasona.

6.2.10 Öljysuojamaksu

Yleistä

Öljysuojamaksu on Tullin kantama valmisteveron luonteinen maksu, jota peritään Suomeen maahantuodusta tai Suomen kautta kuljetetusta öljystä. Öljysuojamaksulla kerätään varoja valtion öljysuojarahastoon, josta maksetaan öljyvahingoista, niiden torjunnasta sekä ympäristön ennallistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Maksun piiriin kuuluvat tuotteet on määritelty öljysuojarahastoa koskevan lain 3 §:ssä. Öljysuojamaksun suuruus on tällä hetkellä 1,50 euroa jokaiselta täydeltä tonnilta. Maksu peritään kuitenkin kaksinkertaisena silloin, jos öljyn kuljettamisessa käytetään sellaisella säiliöaluksella, jota ei ole varustettu kaksoispohjalla koko lastisäiliöosan alueelta.

Valtaosa maksukertymästä muodostuu öljystä, joka tuodaan kaksoispohjaluksilla EU:n ulkopuolelta. Vuonna 2012 öljysuojamaksua kannettiin yhteensä noin 24 miljoonaa euroa.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Öljysuojamaksuihin kohdistuva harmaa talous voi ilmetä mm. siten, että maksun alaisia tuotteita kuljetettaessa annetaan väärää tietoa tuotteen määrästä, jolloin maksu määräytyy liian pieneksi.

Öljysuojamaksuun liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Öljysuojamaksun osalta verovajeen suuruus arvioidaan tarkastushavaintojen ja asiantuntijoiden näkemysten perusteella.

Öljysuojamaksuun liittyvät verovajearviot

Öljysuojamaksuihin kohdistuvan vajeen kokoluokka arvioitiin noin 3 - 5 % maksun vuosikohtaiseen kokonaiskertymään suhteutettuna. Tämä tarkoittaisi vuoden 2012 veronkantotietoihin suhteutettuna noin 0,7 – 1,2 miljoonan euron veromenetyksiä vuositasolla.

6.2.11 Yhteenveto valmisteverotukseen liittyvästä verovajeesta

- Valmisteverotuksen verovaje kokonaisuudessaan n. 162- 233 M€ vuonna 2012
 - Tupakka, arvio veromenetyksestä n. 38-45 M€
 - Nuuska, laskennallinen veromenetyks n. 30-42 M€
 - Alkoholi, arvio veromenetyksestä n. 65-79 M€
 - Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuoma, arvio veromenetyksestä n. 4-8 M€
 - Juomapakkaus, arvio veromenetyksestä n. 7-9 M€
 - Nestemäiset polttoaineet, arvio veromenetyksestä n. 15-45 M€
 - Sähkö ja eräät polttoaineet, arvio veromenetyksestä n. 0,75-1,5 M€
 - Jäte, arvio veromenetyksestä n. 1,1-2,2 M€
 - Öljyjättemaksu ja öljysuojamaksu, arvio veromenetyksestä n. 0,8-1,4 M€

Edellä todettuja arviota tukee valmisteverotukseen kohdistettujen yritystarkastusten perusteella laaditut verovajelaskelmat, jotka osoittavat noin 42 miljoonaa euron tasoista laskennallista verovajetta valmisteverotuksen piiriin kuuluvien toimintojen kohdalla. Pelkästään yrityksiin kohdistuvalla tarkastustoiminnalla ei kuitenkaan ole mahdollista saada kokonaiskuvaa valmisteverotukseen kohdistuvista väärinkäytöksistä ja valmisteverotuksen piirissä esiintyvistä verovajeesta valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tavaroiden luonteesta johtuen. Näin ollen yritystarkastusten perusteella saatua informaatiota on hyödynnetty lähinnä arvioita ja päätelmiä tukevana taustatietona.

6.3 Autoverotus

Yritys, joka maahantuo ajoneuvoja myyntiä varten voi toimia autoverotuksessa joko käteisasiakkaana tai rekisteröitynä asiamiehenä eli autoverotuksen luottoasiakkaana. Kuten tulliselvityksessä ja valmisteverotuksessa rekisteröitynä asiamiehenä toimiminen edellyttää Tullin myöntämää lupaa sekä asiakkaan riskin mukaan määräytyvää vakuutta verosaatavan turvaamiseksi. Vaadittavan vakuuden määrä on kuten tulliselvityksessä ja valmisteverotuksessa 0-100 % verojen määrästä.

Henkilö- ja pakettiautojen veroprosentti on porrastettu ajoneuvon hiilidioksidipäästön perusteella. Ajoneuvon verotusarvo perustuu sen yleiseen verolliseen vähittäismyyntiarvoon. Yleisellä vähittäismyyntiarvolla tarkoitetaan hintaa, joka yhdestä samanlaisesta ajoneuvosta olisi yleisesti saatavissa myytäessä se verollisena Suomen markkinoilla kuluttajan asemassa olevalle ostajalle sinä ajankohtana, jona ajoneuvo ilmoitetaan tai olisi pitänyt ilmoittaa verotettavaksi. Tällä tarkoitetaan siten yleistä myyntihintaa elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle.

6.3.1 Uudet ajoneuvot

Yleistä

Tulli voi hyväksyä säännöllistä liiketoimintaa harjoittavan luotettavan ja asiantuntevan ajoneuvojen maahantuojan tai valmistajan autoverotuksen rekisteröidyksi asiamieheksi. Rekisteröity asiamies voi rekisteröidä ajoneuvon ennen verojen maksua Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) ajoneuvorekisteriin ja antaa autoveroilmoituksen jaksoittain kolme kertaa kuukaudessa. Kaikki rekisteröityjen autoverovelvollisten autoveroilmoitukset käsitellään Hangon tullissa. Rekisteröitynä asiamiehenä toimiminen on luvanvaraista ja lupa edellyttää asiakkaan riskin mukaan määräytyvää vakuutta 0-100 % verojen määrästä.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Uusien ajoneuvojen kohdalla mahdolliset virheellisyydet johtuvat pitkälti tietojärjestelmien systeemityyppisistä virheistä sekä osin virheellisten ajoneuvomallitietojen ilmoittamisesta. Virheellisyydet tulevat kuitenkin erittäin hyvin esille Tullin suorittamien rekisteröintitietojen ja verotustietojen tietojärjestelmäpohjaisen vertailun ansiosta ja epäselvät tapaukset sekä poikkeamien syyt pystytään selvittämään pääsääntöisesti erittäin tehokkaasti ja poikkeamiin liittyvät virheellisyydet saadaan oikaistua varhaisessa vaiheessa.

Uusien ajoneuvojen autoverotukseen liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Verovajeen suuruus voidaan laskea varsin tarkasti tarkastushavaintojen ja järjestelmävertailujen perusteella. Uusien ajoneuvojen osalta verovajeen oletetaan olevan varsin vähäistä.

Uusien ajoneuvojen autoverotukseen liittyvät verovajeen laskelmat ja arviot

Vuosittain verotetaan ja rekisteröidään noin 130 000-150 000 uutta ajoneuvoa ja noin 70 000 veropäätöstä tarkastetaan vuosittain jälkitarkastuksin. Näin ollen keskimäärin 50 % uusien ajoneuvojen veropäätöksistä päätyy jossain vaiheessa jälkikäteisten autoverotarkastusten kohteeksi. Jälkikäteen tarkastetuista uusien ajoneuvojen veropäätöksistä on kannettu keskimäärin 9,32 euroa lisää autoveroa tarkastettua päätöstä kohden. Koska noin puolet veropäätöksistä jää jälkikäteisten tarkastusten ulkopuolelle, niin voidaan olettaa, että uusista ajoneuvoista jää vuosittain kantamatta autoveroa noin 0,5 miljoonaa euroa.

Tullin ja Trafian tietojen vertailun vaikutus autoveron jälkikantoon vuonna 2011 oli 3.790.128 euroa ja vastaavasti vuonna 2012 vertailun perusteella määrättiin 2.907.635 euroa jälkiveroja. Tullin ja Trafian tietojen vertailulla oli myös vähäinen vaikutus autoveron palautukseen, jonka määrä vuonna 2012 oli 75.503 euroa. Tulli - Trafi tietojen vertailun johdosta ei jää laskennallista verovajetta, sillä siinä käydään läpi koko tietomassa ja vertailun tuloksena esiin nousevat poikkeamat selvitetään.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Arviointi menetelmässä on mahdollista hyödyntää tarkastushavaintoja sekä eri järjestelmien tuottamaa vertailutietoa, joten laskentamallia voidaan pitää melko luotettavana. Haasteena on lähinnä systeemyyppisten virheiden tunnistaminen tarkastusten yhteydessä ja niiden vaikutusten arviointi.

6.3.2 Käytetyt ajoneuvot

Yleistä

Merkittävä osa käytettyjen ajoneuvojen tuonnista hoidetaan yksityishenkilöiden tai pienten yritysten toimesta. Käteisasiakas maksaa autoveron ennen ajoneuvon rekisteröintiä. Kaupallisia toimijoita, jotka eivät ole rekisteröityjä asiamiehiä, koskee sama toimintamalli kuin yksityishenkilöitä. Säännöllistä liiketoimintaa harjoittava ajoneuvojen maahantuoja voi hakeutua rekisteröidyksi asiamieheksi, joka saa rekisteröidä ajoneuvon ennen verojen maksua (asetettava riskin suuruuden mukaan vakuus 0-100 %:a verojen määrästä).

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Koska ajokilometreillä on selkeä vaikutus käytettyjen ajoneuvojen yleiseen vähittäismyyntiarvoon ja siten verotusarvoon, niin ajokilometrien manipulointia on käytetty verojen välttämiseen. Vastaavasti voidaan yrittää antaa vääriä tietoja muista verotusarvoon vaikuttavista ajoneuvon ominaisuuksista.

Käytettyjen ajoneuvojen autoverotukseen liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Verovajeen suuruus voidaan laskea kohtuullisen tarkasti tarkastushavaintojen ja Tullin sekä Trafín tietojen perusteella.

Käytettyjen ajoneuvojen autoverotukseen liittyvät verovajearviot

Tullin ja Trafín vertailuaineistoon perustuvien tarkastushavaintojen perusteella todettiin, että noin 11 % käytettyjen autojen ajokilometrilukemat ovat verotushetkellä ilmoitettu selkeästi suuremmiksi kuin Trafín katsastustiedoissa (tiedot käytössä vuonna 2012 vain osasta ajoneuvoja). Näiden poikkeamien vertailun perusteella voidaan arvioida varovaisesti, että kilometritietojen muuntelusta aiheutuu vuosittain noin 1 miljoonan euron veromenetykset.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Käytettyjen ajoneuvojen vähittäismyyntiarvoa on mahdollista manipuloida useammalla tavalla, joten myös muiden muuttujien kuin ajokilometrimanipulaation sisällyttäminen verovajelaskelmaan parantaisi laskelman tarkkuutta. Lisäksi voidaan olettaa, että läheskään kaikki ajokilometrien manipulaatiot eivät tule tietojen vertailussa esille ja tämä voi vääristää arviota huomattavastikin.

6.3.3 Ulkolaisrekisteröidyt ajoneuvot

Yleistä

Autoveron alaisista ajoneuvoista on maksettava pääsääntöisesti autoveroa ennen niiden käyttöönottoa Suomessa. Autoverolaissa on kuitenkin säädetty, milloin ajoneuvoa saa käyttää väliaikaisesti autoverotta.

Muussa valtiossa kuin Suomessa vakinaisesti asuva henkilö voi tietyissä tapauksissa käyttää Suomessa väliaikaisesti veroja suorittamatta muussa maassa rekisteröityä ajoneuvoa. Tällaisia tilanteita ovat oikeus käyttää ajoneuvoa ns. turistiautona sekä ulkomaille rekisteröidyn ajoneuvon käyttö yritystoiminnassa.

Turistiajoneuvot

Kun muussa valtiossa kuin Suomessa vakinaisesti asuva yksityinen henkilö tuo Suomeen väliaikaisesti autoverotta omaan tarpeeseensa ajoneuvon, puhutaan ns. turistiautosta. Ajoneuvon käyttö väliaikaisesti autoveroa suorittamatta on mahdollista seuraavin ehdoin: Ajoneuvo on muualla kuin Suomessa rekisteröity, ja rekisteröinti on voimassa, ajoneuvoa saa käyttää enintään kuuden kuukauden keskeytymättömänä tai keskeytyvänä määräaikana kahdentoista kuukauden ajanjaksona, auton käyttö ei liity ajoneuvon ostoon Suomeen ja ajoneuvolla tulee olla sitä täällä käytettäessä Suomessa voimassa oleva liikennevakuutus. Kuuden kuukauden verotonta käyttöä koskevaa määräaikaa voidaan pidentää hakemuksesta enintään yhdellä vuodella. Pidennyshakemus on tehtävä oleskelupaikkaa lähinnä olevaan tullitoimipaikkaan ennen kuuden kuukauden määräajan päättymistä.

Edellä selostettua määräaikavaatimusta ei sovelleta ulkomailta vakinaisesti asuvan, mutta Suomessa työskentelevän henkilön ajoneuvoon, jonka auto on ulkomaan rekisterissä, jos hän poistuu ajoneuvollaan säännöllisesti muussa valtiossa sijaitsevaan asuinpaikkaansa.

Yritysajoneuvot

Suomessa vakinaisesti asuva luonnollinen henkilö, jonka työpaikka sijaitsee muussa valtiossa kuin Suomessa, voi väliaikaisesti veroa suorittamatta käyttää työpaikan sijaintivaltiossa pysyvästi rekisteröityä työnantajansa omistuksessa tai hallinnassa olevaa ajoneuvoa Suomessa liikenteeseen yksinomaan työtehtäviensä hoitamiseen. Käyttö voidaan katsoa väliaikaiseksi, jos ajoneuvo viedään takaisin rekisteröintivaltioon kunkin työtehtävän päätyttyä.

Työsuhdeajoneuvot

Työsuhdeajoneuvon väliaikainen veroton käyttö koskee ns. rajatyöntekijää, joka työskentelee muussa valtiossa, asuu Suomessa ja käyttää ajoneuvoa kummassakin. Tämän säännöksen perusteella Suomessa vakinaisesti asuva henkilö voi tietyn edellytyksin käyttää ulkomailta pysyvästi rekisteröityä ajoneuvoa väliaikaisesti autoveroa suorittamatta. Väliaikaisen verottoman käytön edellytyksenä on, että henkilö työskentelee sellaisen työnantajan palveluksessa, jolla on kiinteä toimipaikka ulkomailta. Ajoneuvon tulee olla työnantajan omistuksessa tai hallinnassa, ja sen on oltava rekisterissä siinä maassa, johon työnantaja on sijoittunut. Lisäksi ajoneuvon käyttöoikeuden tulee perustua

työsopimukseen esimerkiksi autoedun muodossa. Ajoneuvolla on oltava Suomessa voimassa oleva liikennevakuutus.

Työsuhdeajoneuvon väliaikainen veroton käyttö poikkeaa ns. yritysajoneuvon väliaikaisesta verottomasta käytöstä siinä, että yritysajoneuvoa voidaan käyttää yksinomaan työtehtävien hoitamiseen. Työsuhdeajoneuvon käyttöä puolestaan ei ole sidottu työtehtävien hoitamiseen, vaan ajoneuvoa voidaan käyttää myös omiin ajoihin.

Mahdolliset väärinkäytökset ja virheellisyydet

Ulkolaisrekisteröityjen ajoneuvojen verottoman käytön valvonta on erittäin hankalaa jo pelkästään monimutkaisen normiston ja lukuisten erityyppisten verottomien käyttömahdollisuuksien vuoksi.

Ajoneuvojen verottomaan käyttöön liittyvät verovajeen laskentaperiaatteet

Ajoneuvojen verottomaan käyttöön liittyvän verovajeen suuruus voidaan laskea liikkuvasta poliisista saatujen ulkomaalaisrekisteröityjen ajoneuvojen tilastotietojen sekä tieliikennekäytössä olevien ajoneuvotietojen ja Tullin valvontatietojen perusteella.

Ajoneuvojen verottomaan käyttöön liittyvät verovajelaskelmat ja arviot

Liikkuvasta poliisista saatujen tilastotietojen mukaan ulkomaille rekisteröityjen ajoneuvojen osuudet liikennevahingoissa ja erilaisissa rikoksissa (väline ja kohde) olivat vuonna 2012 noin 1,5 – 6,3 % välillä. Liikkuvan poliisin tietojen perusteella voidaan todeta, että keskimäärin n. 4 % kaikista liikenteessä olevista ajoneuvoista on rekisteröity ulkomaille.

Tilastokeskuksen ajoneuvokanta tiedon mukaan vuoden 2012 lopussa liikennekäytössä oli 2 581 056 henkilöautoa.

Edellisten perusteella voidaan olettaa, että ulkolaisessa rekisterissä olevia ajoneuvoja on liikenteessä noin 38 700 – 162 600, keskimääräisen osuuden ollessa n. 103 200 ajoneuvoa.

Vuonna 2012 toteutettujen valvontaiskujen yhteydessä tarkastettiin ulkolaisrekisteröityjä ajoneuvoja yhteensä 554 kpl. Näistä 4 kpl otettiin suoraan haltuun ja 80 tapausta toimitettiin jatkoselvitykseen näyttömääräyksellä.

Jatkoselvitetyistä verotettiin lopulta 18 ajoneuvoa ja haltuun otetuista toimitettiin pakkoverotus 4 ajoneuvon osalta. Yhteensä verotettiin 22 ajoneuvoa 554 tarkastetusta, joten 3,97 % ulkomaalaisrekisterissä olleista ajoneuvoista verotettiin.

Keskimääräinen autovero käytetyissä henkilöautoissa oli vuonna 2012 noin 4.100 euroa. Asiantuntijan arvion mukaan ulkolaisrekisterissä olevien ajoneuvojen keskimääräinen autovero on hiukan alhaisempi, arviolta noin 3.500 euroa ajoneuvoa kohden.

Edellä todettujen tietojen perusteella voidaan laskea arvio veromenetykselle, joka aiheutuu ulkolaisrekisteröityjen ajoneuvojen perusteettomasta verottomasta käytöstä => $103.200 \text{ ajoneuvoa} * 3,97 \% * 3.500 \text{ €} = 14.339.640 \text{ €}$

Ulkomaalaisrekisteröityjen ajoneuvojen perusteettomasta verottomasta käytöstä aiheutuva verovaje on noin 14 miljoonaa euroa.

Menetelmän heikkoudet ja vahvuudet

Tarkastushavaintojen suhteellisen pieni määrä verrattuna potentiaalisiin väärinkäyttösmahdollisuuksiin rajoittaa luotettavan arvion tekemistä.

6.3.4 Yhteenveto autoverotukseen liittyvästä verovajeesta

- Autoverotuksen verovaje kokonaisuudessaan n. 15,5 M€ vuonna 2012
 - Uudet ajoneuvot, arvio veromenetyksestä n. 0,5 M€
 - Käytetyt ajoneuvot, arvio veromenetyksestä n. 1 M€
 - Ulkolaisrekisterissä olevat ajoneuvot, perusteeton veroton käyttö n. 14 M€

6.4 Verojäämät

Tullin asiakkaat voivat toimia joko käteis- tai luottoasiakkaina. Noin 98 %:a Tullin veronkannosta tapahtuu luottoasiakkaiden kautta. Luottoasiakkaat saavat eri tullin- ja verotusmenettelyihin liittyviä yksinkertaistuksia ja helpotuksia. Luottoasiakkailta voidaan vaatia vakuus. Vakuuden määrä riippuu mm. toiminnan laajuudesta, verointressin suuruudesta, kyseessä olevista tuotteista, toimijan arvioidusta luotettavuudesta ja taloudellisista edellytyksistä vastata veroista. Vaadittavan vakuuden määrä on tulliselvityksessä, valmiste- ja autoverotuksessa sekä merenkulkumaksuissa 0-100 % verojen määrästä. Mahdollisuudella vaatia vakuuksia voidaan katsoa olevan merkittävä rooli harmaan talouden torjunnassa ja verojäämien muodostumisen ehkäisemisessä. Lupa ja vakuusjärjestelyt sekä niihin liittyvä jatkuva seuranta ovat varmistaneet sen, että Tullin osalta verojäämät ovat erittäin pienet.

Verojäämät vuoden 2012 osalta olivat käteisasiakkailla n. 5,6 M€ ja luottoasiakkailla n. 6,3 M€, josta muodostuu yhteensä n. 11,9 M€ verojäämä.

Vuoden 2012 verojäämästä on saamatta n. 8,47 M€ (tilanne 17.1.2014):

- Verojäämät tulliverotuksessa 0,13 % tulliselvityksen kokonaiskannosta, yhteensä noin 3,81 M€.
- Verojäämät valmisteverotuksessa 0,06 % valmisteverotuksen kokonaiskannosta, yhteensä noin 4,18 M€.
- Verojäämät autoverotuksessa 0,03 % autoverotuksen kokonaiskannosta, yhteensä noin 0,32 M€.
- Verojäämät merenkulkumaksuissa 0,14 % merenkulkumaksujen kokonaiskannosta, 0,12 M€

6.5 Jatkokehittäminen

Verovajearviointimenetelmien jatkokehittämistä tulee tehdä yhteistyössä Verohallinnon, Tullin sekä Tilastokeskuksen ja tutkimuslaitosten kanssa. Tullilla ei ole yksittäisenä toimijana mahdollisuutta sitoa olemassa olevia resursseja merkittävässä määrin verovajeen syvälliseen selvittämiseen tai kohdentaa normaaliin valvontatehtävään ja riskianalysointiin tarkoitettuja resursseja tutkimuksen lähtökohdista. Tullin näkökulmasta verovajelaskennan jatkokehitystä kannatta suunnata erityisesti siten, että verovajeen luotettavamman selvittämisen ja menetelmien kehittämisen eteen tehtävää työtä pystytään hyödyntämään myös muussa toiminnassa. Edellä todetusta verovajetyön laajemman hyödyntämisen näkökulmasta voisi olla perusteltua panostaa esimerkiksi entistä tiiviimpään yhteistyöhön tiedonlouhintamenetelmien kehittämisen ja hyödyntämisen saralla.

Tullin osalta satunnaisotannan hyödyntäminen tarkastustoimessa on haasteellista erityisesti työläiden ja paljon resursseja sitovien yritystarkastusten osalta. Toisaalta osa Tullin suorittamista valvontatoimista on jo lähtökohdiltaan sen luonteisia, että niihin ei voida soveltaa satunnaisia tarkastuksia. Satunnaisotannan nykyistä laajempaa käyttöä voitaneen kuitenkin jatkokehitystoimissa pohtia sellaisten tarkastusinstrumenttien osalta, joissa tarkastukset voidaan suorittaa niin sanotusti taustatoimina ilman, että yrityksiä häiritään muiden kuin poikkeamien selvittelyn yhteydessä ja jotka sitovat toteutuksensa puolesta vain kohtuullisesti Tullin resursseja. Näillä ”reunaehdoilla” voitaneen sovittaa yhteen hallinnollisen taakan minimointia, resurssien tehokasta kohdentamista sekä suositusten mukaista nykyistä laajempaa satunnaisotannan hyödyntämistä.

6.6 Verovajearvioon käytettävät resurssit

Tulli on toteuttanut verovajearvion erittäin pienillä resursseilla ja näin oletamme tilanteen olevan jatkossakin. Tullilla ei ole varattuna yhtään henkilöä kyseiseen tehtävään, vaan kaikki verovajeen selvittämiseen kohdistuneet toimet on suoritettu oman toimen ohella.

6.7 Jatkotoimet

Tulli hyödyntää verovajetyöstä saatua informaatiota tarkastus- ja valvontatoimien suuntaamisessa, toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa sekä toiminnan kehittämisessä. Työtä pidetään lähtökohdiltaan erittäin hyödyllisenä ja jatkotyöstäminen tulisi aloittaa mahdollisimman pian. Jatkotoimien osalta on keskeistä, että saadaan määritettyä ne toimet, joilla arvioitua verovajetta saadaan tehokkaasti pienennettyä ja toisaalta seurattua toteutettujen toimien tuloksellisuutta.

7 LUOTETTAVUUS JA MENETELMÄT ARVIOINTITUTKIMUKSESSA

Verovajeen pienentämiseksi toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta tulee seurata ja mitata. On tärkeää, että toteutetun toimenpiteen vaikuttavuutta arvioidaan objektiivisilla ja hyväksi koetuilla luotettavilla menetelmillä. Arviointitutkimuksen suunnitteluvaiheessa on määrittää vertailuasetelma, jossa toimenpiteen vaikutusta voidaan harhattomasti mitata. Arviointitutkimuksissa tavoitteena on kahden tapahtuman välisen kausaalivaikutuksen (syy-seuraus-suhde) paljastaminen. Tämä on usein haastavaa, koska luotettavan vaikuttavuusarvion saamiseksi tulee arvion tekijällä olla käsitys muuttujan vaihtoehtoisesta kehityspolusta jos toimenpidettä ei olisi toteutettu. Tämä vaihtoehtoinen kehityspolku ei ole havaittavissa, koska tehty toimenpide estää sen toteutumisen.

Arviointitutkimuskirjallisuudessa käytetään menetelmiä, joiden avulla tätä ongelmaa pyritään ratkaisemaan. Menetelmille on yhteistä, että niissä muodostetaan vertailuryhmä, johon toimenpiteen kohteena olevia yksilöitä verrataan. Ideaalitapauksessa vertailuryhmä koostuu täysin samanlaisista yksilöistä kuin ne yksilöt joihin toimenpide kohdistuu. Tämä tilanne on kuitenkin vaikeasti saavutettavissa. Arviointitutkimuksen kohde- ja vertailuryhmiin saattaa valikoitua tilastoyksiköitä taustatekijöidensä tai omien valintojen kautta aiheuttaen vääristymää vaikutusarvioon. Syntyneitä valikoitumisharhaa on vaikea mitata ja siksi valikoitumisharhan johdosta vääristyneen vaikutusarvion korjaaminen ei ole luotettavaa tutkimuksen teon jälkeen.

Valikoitumisharhan aiheuttamasta tuloksia vääristävästä vaikutuksesta päästään eroon suunnittelemalla huolellisesti kontrolloitu koeasetelma, jossa toimenpiteen piiriin tulevat tilastoyksilöt valitaan satunnaisotannalla. Vastavuoroisesti toimenpiteen ulkopuolelle jätetyt tilastoyksilöt muodostavat vertailuryhmän. Satunnaistamisen takia ryhmien välillä ei ole systemaattisia eroja ja ennen kaikkea kaikki toimenpiteen toteuttamisen jälkeen satunnaisvaihtelua suuremmat mitatut erot voidaan luotettavasti tulkita toimenpiteen vaikutuksiksi. Hyvin suunnitellulla satunnaisotantaa perustavalla arviointimenetelmällä voidaan arvioida esimerkiksi veroviranomaisen lähettämän verotuksen sääntöihin liittyvän tiedonannon vaikuttavuutta veromaksukäyttäytymisessä. Tässä luonnollisessa kenttäkokeessa verovelvollisia lähestytään niiden luonnollisessa toimintaympäristössä ja kenttäkokeessa mukana olevat verovelvolliset reagoivat toimenpiteeseen luonnollisesti.

Satunnaiskokeisiin pohjautuva arviointitutkimus on yleistymässä vaikkakin hankkeet vievät aikaa ja tästä johtuen hankekustannukset ovat korkeahkot. Huolellisen ja täsmällisen hankesuunnittelun avulla syntyviä kustannuksia voidaan kuitenkin hallita tehokkaasti.

Saattaa olla että satunnaistamiseen pohjautuvaa arviointitutkimusta ei ole mahdollista suorittaa annetuilla resursseilla. Näissä tapauksissa pyritään löytämään ja muodostamaan luonnollinen koeasetelma. Tässä lähestymistavassa kohde- ja vertailuryhmän yksilöt rajautuvat kohdejoukosta lainsäädännön tai muun ulkoisen, yllättävän tekijän toimesta. Luonnollisessa koeasetelmassa vaikuttavuusarvio toimenpiteelle perustuu vertailemalla lakimuutoksen kohteena olevien käyttäytymistä ennen ja jälkeen muutoksen toimenpiteen ulkopuolella olevan ryhmän käyttäytymisen muutoksiin. Luonnollisen koeasetelman avulla muodostetun toimenpiteen vaikuttavuusarvion luotettavuus on riippuvainen vertailuryhmän ominaisuuksista. Tämän johdosta tutkimuksessa tulee huolehtia, että kohde- ja vertailuryhmien kehityskulut ovat samanlaiset riittävän pitkällä ajanjaksolla ennen toimenpiteen suorittamista sekä mahdolliset ryhmien

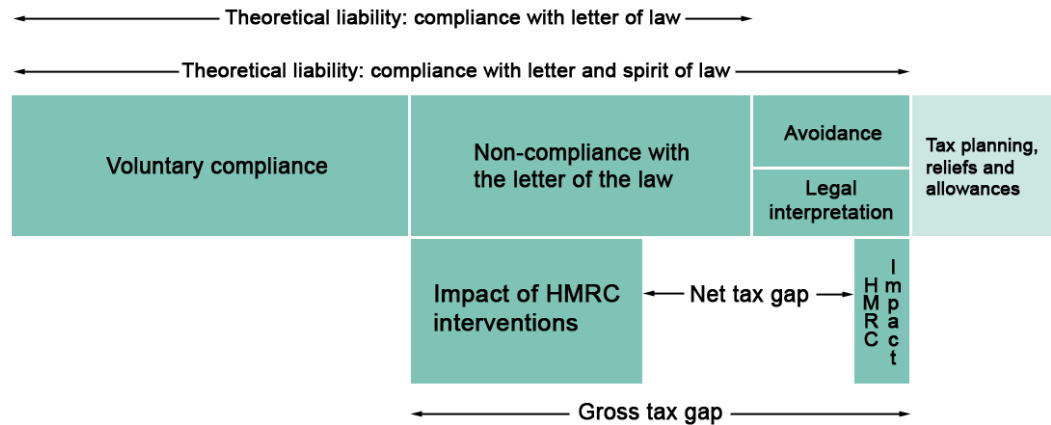
koostumusmuutokset vaikuttavuusarvion tarkasteluperiodilla tulee huomioida tarkkuudella.

Perinteisiä regressioanalyysiin perustuvia perusjoukkoon yleistäviä menetelmiä voidaan käyttää veronkierron ja harmaan talouden tarkasteluun. Tässä tutkimusasetelmassa veronkiertotiedon luotettavuuden varmistaminen on ensisijaista. Jos käytävissä on hyviä vertailutietolähteitä samasta kohteesta, voidaan verovelvolliselle muodostaa arvio todellisen taloudellisen aktiviteetin määrästä. Tätä arviota verrataan verovelvollisten ilmoituksiin heidän taloudellisesta aktiviteetistaan. Jos ilmoitukset jäävät arvioitua taloudellista aktiviteettia pienemmäksi, se on merkki verotulojen aliraportoinnista. Jos luotettavia vertailuaineistoja ei ole saatavilla, jäljelle jää luotettavan arvion tuottaminen satunnaistetulla verontarkastuksella.

LIITTEET

Liite 1. Iso-Britannian verovajeen määritelmä

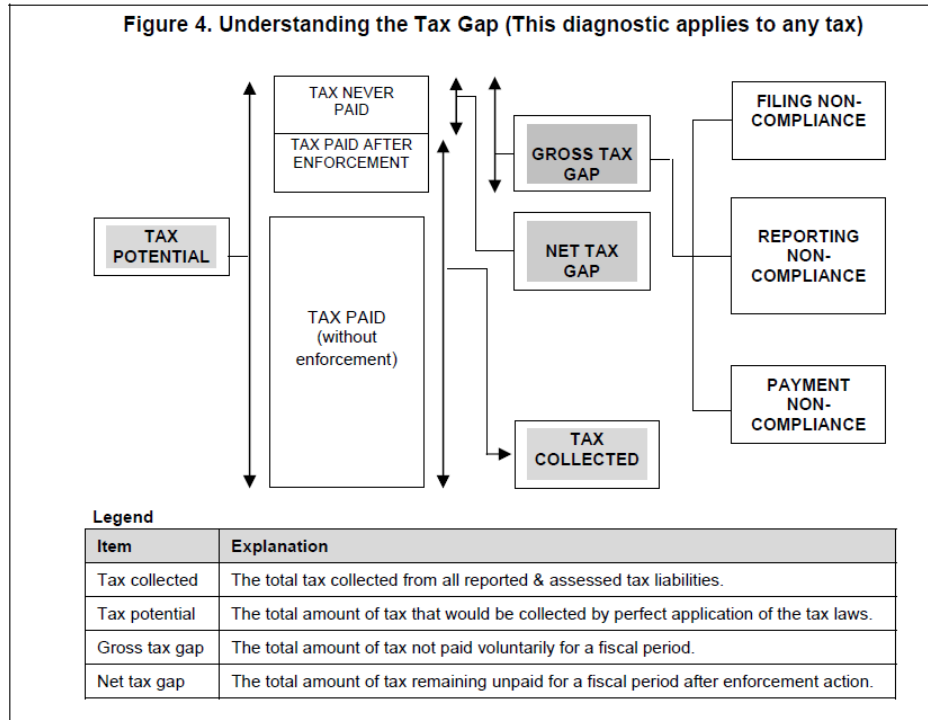
Iso-Britanniassa verovaje määritellään erotukseksi veroista, jotka HMRC:n näkemyksen mukaan pitäisi maksaa ja jotka on maksettu.



Liite 2. OECD:n määritelmä (Lähde: Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience, 2008, s. 16-17)

The gross tax gap can be viewed as comprised of three components (refer Figure 4):

- 1) Filing non-compliance (failure to file a tax return): The dollar amount of tax not paid timely on delinquent and non-filed returns.
- 2) Reporting non-compliance (understating income or over-claiming tax deductions and credits): The total tax that should be reported on timely filed returns minus the total tax actually reported on those returns.
- 3) Payment non-compliance (failure to fully pay reported taxes owed): This is the difference between the total tax liability actually reported on timely filed returns and the total amount of timely payments associated with those reported liabilities.



- Consistent with this description of the components of the gross tax gap, it will be seen to include: 1) all forms of taxpayer behaviour that lead to a non-compliance outcome (e.g. ignorance of the law, an unintentional error in interpretation of the law, careless or reckless record-keeping, deliberate tax fraud, unacceptable tax minimization schemes, and a legitimate incapacity to pay an assessed tax debt); and 2) what is generally described as tax evasion, including non-observed (i.e. shadow or underground) economy activities, and illegal tax avoidance/ planning.

- The net tax gap is the aggregate amount of taxes remaining unpaid after all forms of enforcement activity carried out by a revenue body. This will include activities to secure tax returns not filed by the due date for filing, to detect unreported tax liabilities through audit and other verification activities, and to collect taxes owed but not paid on time.

Given the widely varying types of non-compliance behaviours that comprise the overall tax gap, it will be apparent that measuring its overall size is a difficult, costly and (some would say) inevitably quite an imprecise undertaking. Furthermore, there is a view in some quarters that producing and publicising overall tax gap estimates may have a negative impact on taxpayers' compliance in an overall sense and could lead to inappropriate behaviour by revenue officials. For these sorts of reasons, there are mixed views among revenue bodies as to the merits of attempting such exercises.