

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ennakokannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ennakokannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi (HE 237/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- ylitarkastaja Henna Ritari, valtiovarainministeriö
- johtava veroasiantuntija Sami Varonen, Verohallinto
- lakimuutospäällikkö Elena Vigren, Verohallinto
- erityisasiantuntija Henrik Rainio, Suomen Kuntaliitto
- lakiasiain johtaja Vesa Korpela, Veronmaksajain keskusliitto ry

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Valtakunnanvoudinvirasto
- Tax Services MSK Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi verotusmenettelystä annettua lakia, veronlisäyksestä ja viivekorosta annettua lakia, veronkantolakia, ennakoperintälakia, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia, korkotulon lähdeverosta annettua lakia, eräiden asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien osakeyhtiöiden veronhuojennuksesta annettua lakia, tonnistoverolakia, verontilityslakia, Verohallinnosta annettua lakia sekä perintö- ja lahjaverolakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteisia muutoksia rakennusverolakiin, tuulivoiman kompensatioalueista annettuun lakiin, katsastustoiminnan valvontamaksusta annettuun lakiin ja lentoliikenteen valvontamaksusta annettuun lakiin.

Ennakkokannossa maksettavan veron määräämistä ja muuttamista koskevat menettelyt yhdenmukaistettaisiin siten, että kaikkien verovelvollisten ennakkokannossa sovellettaisiin yhtenäisiä määräaikoja. Nykymuotoisesta ennakon täydennysmaksusta luovuttaisiin. Verohallinto voisi määrätä, muuttaa ja poistaa ennakoita verovelvollisen aloitteesta verotuksen päättymiseen saakka. Verohallinnon aloitteesta ennakoita voitaisiin määrätä ja korottaa verovuoden päättymistä seuraavan toisen kuukauden loppuun saakka sekä alentaa ja poistaa verotuksen päättymiseen saakka. Ennakot luettaisiin verotuksessa hyväksi sen mukaisena kuin ne on määrätty.

Sähköisten menettelytapojen lisäämiseksi yhteisön ja yhteisetuuden olisi pääsääntöisesti tehtävä ennakkoa koskeva vaatimus ja annettava tuloveroilmoitus sähköisesti. Myös tilinumero tulisi ilmoittaa sähköisesti.

Tuloverotuksessa laskettavia korkoja koskevat säännökset uudistettaisiin verotuksen koronlaskennan yhdenmukaistamiseksi. Ennakoperinnän ja lopullisen verotuksen vastaavuuden parantamiseksi jäännösverolle laskettaisiin huojennettua viivästyskorkoa verovuoden päättymistä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisestä päivästä verolle määrättävään eräpäivään. Korko olisi samansuuruinen kaikille verovelvollisryhmille. Myös veronpalautukselle laskettaisiin korkoa verovuoden päättymistä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisestä päivästä lukien. Huojennettua viivästyskorkoa laskettaisiin verovuoden päättymistä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä tai tämän jälkeen erääntyvälle ennakolle, jäännösverolle ja verotuksen muutoksen johdosta maksettavalle verolle. Verotuksen oikaisutilanteissa määrättävä veronlisäys korvattaisiin vastaavassa tilanteessa määrättävällä viivästyskorolla. Yhteisöjen jäännösverolle ja veronpalautukselle laskettaisiin korkoa verovuosisikohtaisesti myös silloin, kun verovuosi koostuu kahdesta tai useammasta tilikaudesta. Tuloverotuksessa maksettavaksi määrättävistä koroista säädettäisiin veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa ja palautuksen yhteydessä verovelvolliselle maksettavasta korosta veronkantolaissa.

Veronkantomenettelyjen yksinkertaistamiseksi ennakonpalautuksen siirtoa puolisoiden kesken koskeva verotusmenettelystä annetun lain säännös kumottaisiin.

Veronkantolain säännökset, jotka koskevat uudessa kantomenettelyssä käsiteltäviä veroja, laajenisivat koskemaan myös tuloveroa, ennakoperintälain ja sairausvakuutuslain nojalla määrättyä ennakkoa tai muuta määrää sekä tonnistoveroa. Säännökset laajenisivat koskemaan myös perintöveroa, lahjaveroa ja tulonsaajalle määrättävää lähdeveroa siltä osin kuin niitä ei ole sovellettu näihin veroihin. Muutokset koskisivat veronkantolain maksujen ja palautusten käyttöjärjestystä,

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

veron suoritusjärjestystä, yhteenvetoa, kantomenettelyn virheen korjaamista sekä palautuksen käyttämistä. Lisäksi veronkantolakiin lisättäisiin säännökset siitä, miten maksajan uudessa kantomenettelyssä käsiteltäville veroille eri tavoin kohdentamat maksut käytetään verojen suorituksiksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2017. Tilinumeron sähköistä ilmoittamista koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan mahdollisimman pian. Lakeja sovellettaisiin pääsääntöisesti ensimmäisen kerran yhteisöjen ja yhteisetuoksien verovuoden 2017 verotuksessa ja luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien verovuoden 2018 verotuksessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Hallituksen esitys käsittää toisen vaiheen siitä laaja-alaisesta uudistuksesta, jonka tavoitteena on yhtenäistää, selkeyttää ja nykyi-kaistaa kaikkien Verohallinnon kantamien verojen verotus- ja veronkantomenettelyä.

Yleistä

Verohallinnon toiminnan tehostamiseksi, verovelvollisten oikeusturvan ja tiedonsaannin parantamiseksi sekä hallinnollisen taakan keventämiseksi hallitus on toteuttamassa Verohallinnon kantamia veroja koskevia uudistuksia, joilla yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan verotus- ja veronkantomenettelyä sekä verotuksen muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmää. Uudistuksen tarkoituksena on edistää sähköisiä toimintatapoja ja verotuksen reaaliaikaisuutta. Uudistukset tarkoitus toteuttaa samanaikaisesti Verohallinnon tietojärjestelmien uudistamishankkeen, niin sanotun Valmis-hankkeen, kanssa vuosina 2016—2019. Verotustoiminnot ja Verohallinnon kantamat eri verolajit siirtyvät uuteen tietojärjestelmään vaiheittain kolmessa eri vaiheessa.

Valmis-hankkeen ensimmäisen vaiheen lainsäädäntömuutokset koskevat Verohallinnon uudessa tietojärjestelmässä vuodesta 2017 alkaen käsiteltäviä oma-aloitteisia veroja. Samassa yhteydessä yhtenäistetään kaikkia verolajeja koskevat säännökset verotuksen oikaisusta, veron määräämisestä, päätöksen oikaisusta ja muutoksenhausta. Myös yleiset menettelysäännökset ja menettelyjä koskevat määräajat yhtenäistetään.

Uudistuksen kolmas ja viimeinen vaihe käsittää muun muassa henkilöasiakkaiden tuloverotuksen, varainsiirtoverotuksen sekä kiinteistöverotuksen. Tämän vaiheen menettelyuudistuksista on tarkoitus saada esitys eduskunnan käsittelyyn ensi vuonna, ja uudistukset on tarkoitus saada voimaan vuoden 2018 aikana, kun näiden verovelvollisten verotustoiminnot siirtyvät uuteen tietojärjestelmään.

Valiokunta on käsitellyt uudistusta kokonaisuutena ja sen ensimmäistä vaihetta mietinnössään VaVM 9/2016 vp. Valiokunta pitää edelleen perusteltuna, että uudistus toteutetaan vaiheittain, jotta se olisi hallittavaa ja sen täytäntöönpano sujuvaa.

Verotusmenettelyjen uudistaminen esitettyssä laajuudessa on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia, kun uudistukset toteutetaan samanaikaisesti Valmis-hankkeen kanssa. Valmis-han-

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

ke yhdessä kolmessa vaiheessa toteutettavien verotusmenettelyuudistusten kanssa mahdollistaa Verohallinnossa 100 henkilötyövuoden säästön vuoteen 2021 mennessä. Ehdotetut uudistukset ja sääntelyn yhtenäistäminen ja selkeyttäminen ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä uudistuksia, joilla turvataan Verohallinnon toiminnan tehokkuus ja verotulojen kertyminen. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että uudistusta toteutetaan määrätietoisesti asetettujen aikataulujen mukaisesti. Riittävän ripeä vaiheistus poistaa myös niitä ongelmia, joita eri järjestelmien yhteensovittamiseen usein liittyy.

Valmis-hankkeen toinen vaihe

Esityksellä toteutetaan uudistuksen toisen vaiheen lainsäädäntömuutokset, jotka koskevat uudessa tietojärjestelmässä käsiteltäviä tuloveroja. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ennakoiden määräämistä, muuttamista ja hyväksi lukemista koskevia menettelyjä tuloverotuksessa. Tuloverotuksen koronlaskentasäännöksiä yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan. Ennakoiden muuttaminen olisi nykyistä joustavampaa. Uuden veronkantolain säännösten soveltamista laajennetaan koskemaan myös tuloveroa ja ennakkoperintälain mukaan määrättyä ennakkoa. Uuden kantomenettelyn soveltamisalaa laajennetaan myös perintö- ja lahjaveroon. Edellä mainitut uudistukset toteutetaan kaikkien verovelvollisten osalta yhtenä kokonaisuutena. Muutoksia ryhdytään soveltamaan eri verovelvollisryhmillä kuitenkin eri aikaan Valmis-hankkeen vaiheistuksen mukaisesti. Muutoksia sovelletaan ensimmäisenä yhteisöjen ja yhteisötuoksien verotuksessa verovuodesta 2017 lähtien. Henkilöasiakkaiden verotuksessa muutoksia on tarkoitus soveltaa vasta uudistuksen viimeisessä vaiheessa vuoden 2018 aikana.

Valiokunta pitää kannatettavana muutosten toteuttamista kokonaisuutena, sillä se varmistaa muutosten yhdenmukaisuuden. Vaiheittainen soveltaminen puolestaan turvaa uudistuksen hallittavuutta ja vähentää täytäntöönpanoon liittyvää riskiä. Näistä syistä valiokunta pitää toisen vaiheen aikataulutusta perusteltuna.

Eräitä yksittäiskysymyksiä

Valiokunta käsittelee seuraavassa eräitä asiantuntijakuulemisessa esiin nousseita yksittäiskysymyksiä.

Tuloverotuksen ennakot ja korkoaika. Esityksessä ehdotetaan tuloverotuksen koronlaskennan säännösten yhdenmukaistamista ja selkiyttämistä siten, että korkoa laskettaisiin kaikkien verovelvollisten verotuksessa samalla tavalla. Jäännösverolle laskettaisiin huojennettua viivästyskorkoa samalla tavalla riippumatta verovelvollisen oikeudellisesta muodosta. Huojennettua viivästyskorkoa laskettaisiin verovuoden päättymistä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisestä päivästä alkaen. Asiantuntijakuulemisen yhteydessä koron laskenta-ajankohtaan on suhtauduttu osittain kriittisesti. Koron laskentakausi alkaisi yhteisöillä ja yhteisötuoksilla pääosin kolme kuukautta nykyistä aiemmin. Muilla verovelvollisilla koronlaskennan alkuajankohta säilyisi ennallaan.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna. Ennakonpidätyksenä ja ennakonkannossa suoritettavan veron tulee vastata mahdollisimman tarkoin verovuodelta suoritettavan lopullisen veron määrää. Ennakon vastaavuusvaatimuksen toteutuessa vero maksetaan ja tilitetään veron-

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

saajille reaaliaikaisesti sitä mukaa, kun tuloa kertyy. Niissä tapauksissa, joissa verot kertyvät ennakonpidätyksinä, ennakoperintä vastaa paremmin verovuodelta määrättäviä veroja. Erityisesti yhteisöillä verovuoden aikana kertyvän veron ja verovuodelta määrättävän lopullisen veron ero on huomattava. Nykyistä tilannetta ei voida pitää valiokunnan mielestä tyydyttävänä verovelvollisten tasapuolisen kohtelun ja ennakoperinnän vastaavuusvaatimuksen toteutumisen kannalta.

Verovelvollisella itsellään on paras tieto verovuoden verotettavan tulon muodostumisesta ja sen arvioimisesta. Valiokunnan mielestä tämä korostuu erityisesti niiden verovelvollisten osalta, joilla enakkoon kertyvät verot ovat ennakonkannon alaisia. Verovelvollisen tulisi jo verovuoden aikana määrättävien enakkoverojen osalta arvioida verovuodelta muodostuva tulos mahdollisimman oikein.

Kun otetaan lisäksi huomioon se, ettei lisäennakolle ja jäännösverolle laskettava huojennettu viivästyskorko ole rangaistusluontoinen seuraamus vaan korvaus niin sanotun veroluoton ottamisesta, ja se, että verovelvolliselle voidaan uudistuksen jälkeen palauttaa hänen maksamiaan aiheettomia ennakoita nykyistä laajemmin, valiokunta pitää sääntelyä tasapainoisena ja tarkoituksenmukaisena.

Tuloverotuksen koronlaskenta. Huojennetun viivästyskoron korkokanta olisi kaikilla verovelvollisilla korkolaissa tarkoitettu viitekorko lisättynä kahdella prosenttiyksiköllä, kuitenkin vähintään 0,5 prosenttia. Korkokanta vastaisi nykyistä jäännösveron koron korkokantaa, joka lasketaan muiden verovelvollisten kuin yhteisöjen ja yhteisötuksien jäännösveron 10 000 euroa ylittävälle osalle. Huojennetun viivästyskoron korkokanta olisi muiden verovelvollisten kuin yhteisöjen ja yhteisötuksien osalta nykyistä korkeampi niissä tilanteissa, joissa jäännösveron määrä on enintään 10 000 euroa. Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on kiinnitetty erityistä huomiota luonnollisten henkilöiden jäännösveron koronlaskennan muutokseen. Valiokunnan mielestä muutos kuitenkin yhdenmukaistaa korkosääntelyä ja edistää verovelvollisten tasapuolista kohtelua. Ehdotetun muutoksen myötä alle 1 000 euron jäännösverot voisi edelleen maksaa korottomasti. Suurin osa luonnollisten henkilöiden jäännösveroista on määrältään pieniä. Alemman korkokannan poistamisesta huolimatta 75 prosenttia nykyisin jäännösveroa maksaneista luonnollisista henkilöistä voisi siten edelleen maksaa vastaavan jäännösveron kokonaan korottomana.

Luonnollisilla henkilöillä verot kertyvät pääosin ennakonpidätyksinä palkasta, etuudesta tai eläkkeestä. Ennakonpidätyksen piirissä olevilla ennakoperinnän vastaavuus on erittäin hyvä. Ennakoperintää täydentävät käytännössä ne, joilla on ennakonkannon alaista tuloa, kuten luovutusvoittoja tai vuokratuloja. Valiokunnan käsityksen mukaan verovelvollisella on näissä tilanteissa paras mahdollisuus arvioida verotettavan tulon määrä ja voidaan pitää kohtuullisena, että luonnollisena henkilönä oleva verovelvollinen huolehtii tällöin itse riittävien ennakoiden maksamisesta jo verovuoden aikana tai pian sen päättymisen jälkeen. Muutos parantaisi siten ennakoperinnän ja lopullisen veron vastaavuutta.

Palautuskorko. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota palautuskoron ja jäännösveron koron epäsymmetriaan. Hallituksen esityksessä ehdotetut maksettavan ja palautettavan koron korkokannat vastaavat pääosin nykytilaa. Korkokantoja koskevan sääntelyn taustalla on se lähtökohta, että luotonannon ja talletusten korkotasot poikkeavat toisistaan. Maksettavan ja palautettavan koron korkokanta on sidottu korkolaissa tarkoitettuun viitekorkoon, ja maksettava

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

jäännösveron korko on korvausta siitä, että liika raha on ollut verovelvollisen käytössä. Korkoon ei sisälly sanktioelementtiä. Maksettavan koron on kuitenkin oltava riittävän suuri, jotta se kannustaisi verojen oikea-aikaiseen maksuun. Palautuskorko on perusteltua asettaa maksettavaa korkoa pienemmäksi, ettei palautuskorkotasoa hyödynnettäisi verotusjärjestelmän vastaisesti. Esityksen keskeisenä tavoitteena on reaaliaikaistaa verojen kertymistä. Ennakkokannossa korkoelementti on ainoa tekijä, jolla verojen maksuun verovuoden aikana ja välittömästi sen jälkeen voidaan kannustaa. Näin ollen valiokunta pitää valittua sääntelytapaa perusteltuna.

Ennakkoveromenettely. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on pidetty ongelmallisena ennakkoiden määräämiseen liittyvää uutta menettelyä. Nykymuotoista ennakkoiden täydennysmaksua on pidetty toimivana käytäntönä. Kuten hallituksen esityksessä on tuotu esille, ehdotettu sääntely on tarkoitettu joustavaksi menettelyksi, jossa verovelvollinen voi tehdä ennakkoa koskevan vaatimuksen Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa ja saada asioinnin yhteydessä ennakkoa koskevan päätöksen. Tämän jälkeen ennako voidaan maksaa suoraan verkkopankin kautta ilman erillisiä välivaiheita. Ennakon täydennysmaksun korvaava menettely olisi siten joustava ja yhtenäinen verovuoden aikaisen ennakkoveromenettelyn kanssa. Valiokunta pitää sääntelyä joustavana ja tarpeellisenä. Tulevaisuudessa veronkanto edellyttää maksetun veron kohdistamista tietyille verolle, mikä ei ole teknisesti mahdollista ilman erillistä päätöstä. Pääsääntöisesti lisäennakkovaatimus hyväksyttäisiin verovelvollisen vaatimuksen mukaisesti. Käytännössä lisäennakko määrätään verovelvollisen ilmoittamien tietojen perusteella, eikä verotuksen perusteita tai haetun ennakon määrän oikeellisuutta ole tarpeen tutkia tässä yhteydessä tarkemmin. Tämän vuoksi myöskään verotusmenettelystä annetun lain mukainen luottamuksen suoja ei tule pääsääntöisesti sovellettavaksi.

Sähköinen asiointi. Sähköisen asioinnin yleisenä tavoitteena on helpottaa verovelvollisten toimintaa, keventää verovelvollisen hallinnollista taakkaa ja parantaa ilmoitusten laatua. Sähköinen asiointi myös nopeuttaa asioiden käsittelyä ja vähentää Verohallinnon kustannuksia. Lisäksi sähköisten toimintatapojen edistäminen parantaa ilmoittamiseen liittyvää tietoturva. Valiokunta kannattaa sähköisten palveluiden kehittämistä ja laajentamista nykyisestä, mutta muistuttaa samalla hyvän hallinnon vaatimuksista ja palveluiden saatavuuden turvaamisesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että sähköisen asioinnin rinnalla säilytetään mahdollisuus perinteiseen paperiseen asiointiin. Valiokunnan mielestä esitys turvaa tämän asianmukaisella tavalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 237/2016 vp sisältyvät 1.—15. lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan mietintö VaVM 34/2016 vp

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Sami Savio ps
jäsen Maria Tolppanen sd
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti