

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 37/1995 vp

Hallituksen esitys verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 12 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 131/1995 vp.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa vero- jaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Marja-Liisa Lindström, neuvotteleva virkamies Helena Ikonen ja finanssisihteeri Merja Taipalus valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Sakari Vanhala sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, pääjohtaja Jukka Tammi ja ylitarkastaja Erkki Laanterä verohallituksesta, verojohtaja Pertti Puronen Tampereen verovirastosta, osastopäällikkö Antti Arola Kansaneläkelaitoksesta, erityisasiantuntija Hannele Taatila Suomen Kuntaliitosta, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, osastopäällikkö Hannele Ranta-Lassila Keskuskauppakamarista, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Ulla Partanen Kirjanpitoimistojen Liitosta, veropoliittinen asiamies Seija Karttunen Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitosta, lakimies Anna Lundén Suomen Yrittäjien Keskusliitosta edustaen myös Pienteollisuuden Keskusliittoa, johtaja Esko Kiviranta Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, lakimies Juha Koponen Veronmaksajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Heikki Kujanpää Verovirkailijain Liitto ry:stä, valtuuston jäsen Pertti Pernu Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:stä, ylitarkastaja Ossi Tikkaaja Verohallinnon virkamiehet ry:stä, puheenjohtaja Ritva Nurminen Verohallinnon ATK-henkilöt Vero ATK ry:stä, varapuheenjohtaja Risto Liimatainen Verojohtajat ry:stä, varapuheenjohtaja Pekka Vanala Lääninverojohdajat ry:stä, puheenjohtaja Timo Niutanen Suomen Verolakiemiehet ry:stä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus sekä professori Edward Andersson, professori Heikki Niskakangas ja professori Kari S. Tikka.

1. Muutosehdotusten keskeiset lähtökohdat

Nykyinen verotuslaki tuli voimaan vuoden 1960 alusta, jolloin valtion- ja kunnallisverotus yhdistettiin. Lukuisat verotuslakiin vuosien varrella tehdyt muutokset ovat hämärtäneet lain systematiikkaa. Muun muassa verotuksen organisaatiota koskevia säännöksiä on hajallaan sekä verohallintolaissa että verotuslaissa. Menettelyä koskevien säännösten yksityiskohtaisuus on tehnyt säännöksistä osittain vaikeaselkoisia ja sekavia. Tämän vuoksi on tarpeen korvata nykyinen verotuslaki kokonaan uudella lailla verotusmenettelystä.

Verohallintoa koskevat organisaatiosäännökset on syytä koota uuteen verohallintolakiin, joka samalla korvaisi nykyisen verohallintolain. Siten muun ohella verotuksen oikaisulautakuntaa sekä veronsaajien oikeudenvälontää ja asiamiehiä koskevat säännökset sisällytettäisiin uuteen verohallintolakiin. Uudistus olisi näiltä osin laadultaan lähinnä tekninen.

Hallintomenettelyä ja tiedoksiantoa hallintoasioissa koskevat säännökset sisältyvät hallintomenettelylakiin ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettuun lakiin. Ne kattavat pääosan verotuksen rutiiniluonteisesta hallintotoiminnasta. Kyseiset lait on annettu verotuslain säätämisen jälkeen, joten verotuslakiin sisältyy tämän vuoksi varsin yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä. Koska nämä päällekkäiset säännökset ovat tarpeettomia, niitä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen verotusmenettelyä koskevaan lakiin.

Säädöstasoa ehdotetaan alennettavaksi useissa kohdin laista asetukseen. Norminantovaltaa siirrettäisiin eräiltä osin myös verohallitukselle. Tämä vastaa nykyisin hallinnossa yleisesti sovellettavaa tulosohjausperiaatetta.

Verotusta koskevien tietojen julkisuudesta, salassapidosta ja luovuttamisesta on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle erillinen esitys. Nykyisiä säännöksiä sovellettai-

siin siten hallituksen esityksen perusteluiden mukaan vuoden 1996 loppuun.

2. Muutosehdotusten keskeinen sisältö

Verohallinnon organisaatiota, verotuskustannuksia, verotuksen oikaisulautakuntaa ja veronsaajien asiamiehiä koskevat säännökset ehdotetaan koottaviksi verohallintolakiin. Tarkoituksena on, että verohallinnon organisaation kaksiportaisuus ilmenisi säännöksistä nykyistä selkeämmin.

Verotuksen toimittamisen toimivaltaa koskevat säännökset ehdotetaan kaikkien verotusmuotojen osalta muutettaviksi vastaamaan nykyistä paremmin verohallinnon kaksiportaista organisaatiota. Lääninverovirasto olisi uudistuksen jälkeen toimivaltainen verotuksen aluehallinnon viranomaisena. Verotoimistolle ja verojohtajalle laissa nykyisin säädetty erityinen toimivalta samalla poistettaisiin. Suuryritysten verotuksen valtakunnallinen keskittäminen yhteen tai useampaan lääninverovirastoon mahdollistettaisiin.

Verohallinnon asiamiesjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi siten, että veronsaajien oikeudenvälvönnän järjestäminen säädettäisiin verohallinnon tehtäväksi ja että valvonnasta huolehtisivat veroasiamies-nimikkeellä olevat henkilöt.

Sivullisen tiedonantovelvollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi, jotta pelkästään palkka-, eläke- ja etuustuloja saavien verotuksessa voitaisiin vaihteittain luopua veroilmoitusmenettelystä. Luotto- ja muut rahoituslaitokset sekä muut luotonantajat velvotettaisiin toimittamaan verohallinnolle verovelvollisella olevaa velkaa koskevat rahoituslaitoksen tiedossa olevat verotuksessa tarpeelliset tiedot.

Yhteisöjen verotusmenettelyä ja ennakkoperintää kehitettäisiin siten, että yhteisöt antaisivat veroilmoituksensa neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Yhtiö laskisi itse veronsa määrän ja maksaisi samalla oma-aloitteisesti puuttuvan veron ennakon täydennysmaksun. Puuttuvan veron maksamatta jättämisestä olisi seurauksena yhteisökoron määrääminen. Vastaavasti liikaa maksetulle verolle valtio maksaisi yhteisökorkoa. Yhteisöjen ennakot luettaisiin verotuksessa hyväksi nykyisen kalenterivuoden sijasta tilikausittain.

Myös muiden verovelvollisten osalta otettaisiin käyttöön korkotekijä. Jäännösverolle perit-

täisiin jäännösveron korko ja ennakonpalautukselle maksettaisiin samansuuruinen palautuskorko. Korkotaso olisi sidottu Suomen Pankin vahvistamaan viitekorkoon.

Veronkantolakiin ehdotetaan lisättäväksi Ahvenanmaan kunnille suoritettavan yhteisöveron tilittämistä koskeva säännös.

Ennakkoperinnän tiedoksisaantia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että saantitodistuksen tapahtuvasta tiedoksiantamisesta voitaisiin pääsääntöisesti luopua. Tappioiden vähennysoikeuden säilyttämistä omistajavaihdoksessa koskevat rajoitukset ulotettaisiin koskemaan myös välillisiä omistajanvaihdoksia.

Lisäksi eri lakeihin ehdotetaan tehtäväksi useita lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu eräin poikkeuksin tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta. Lisäksi eräisiin lakiehdotuksiin sisältyy yksityiskohtaisia siirtymäsäännöksiä.

3. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä.

3.1. Tekniset muutokset

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa, verotusmenettelyä koskevassa lakiehdotuksessa, käytetään 28 §:n otsikkona ilmaisu "veronkierto". Yhdenmukaisesti mm. muiden lakiehdotusten perusteluissa käytetyn terminologian kanssa valiokunta ehdottaa 28 §:n otsikoksi ilmaisua "veron kiertäminen". Lisäksi valiokunta on lisännyt 2. lakiehdotuksen 35 §:n 3 momenttiin siitä erehdyksessä pois jääneen sanan "verojen".

Hallituksen esitykseen sisältyvä 4. lakiehdotus, ehdotus laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta, on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1997 alusta. Verohallinnolta saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa, että myös tämä lakiehdotus muiden lakiehdotusten tapaan saatettaisiin voimaan jo vuoden 1996 alusta.

Hallituksen esitykseen sisältyvä 9. lakiehdotus, tuloverolain muutosehdotus, on tarkoitettu sovellettavaksi hallituksen esityksen antamisen jälkeen tapahtuneisiin omistajanvaihdoksiin. Tämän mukaisesti valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä oleva

päivämäärä korjattaisiin hallituksen esityksen antopäiväksi.

3.2. Verotuksen oikaisulautakunnan kokoonpano

Hallituksen esitystä valtioneuvostossa käsiteltäessä pöytäkirjaan merkittiin seuraava ministeri Alhon lausuma, johon valtioneuvosto yhtyi: ”Pidän tärkeänä, että oikaisulautakuntia asetettaessa, ehdotetun lain nyt säätäessä jäsenten vähimmäismäärästä, kuntien esitykset lisäjäsenistä otettaisiin tarpeen mukaan huomioon ja että myös kuntakohtaisia jaostoja asetettaisiin. Edelleen pidän tärkeänä, että verohallinnon peruspalvelut voidaan tarjota asiakkaalle kootusti lähimmästä verotoimistoyksiköstä.”

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa omana kantanaan myös yhtyvänsä edelliseen lausumaan.

3.3. Asioiden siirto-oikeus lääninverovirastossa

Hallituksen esitykseen sisältyvän verohallintoasetusluonnoksen 11 §:n 2 momentin mukaan lääninverojohtaja voi ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen asian, joka muutoin olisi hänen alaisensa ratkaistava. Vastaava oikeus on ehdotuksen mukaan myös muulla virkamiehellä, jolle työjärjestyksessä on annettu oikeus ratkaista asioita. Valiokunnan mielestä päätösvaltaa tulisi yleensä käyttää sen virkamiehen, jonka toimenkuvaan se kuuluu. Päätösvallan siirto esimiehelle tulisi tapahtua vain silloin, kun siihen on erityistä ja perusteltua syytä. Valiokunnan mielestä asetuksessa tulisi säätää, että työjärjestyksellä tulisi säännellä ne periaatteet, joita siirroissa noudetaan, ja että siirto voisi tapahtua vain erityisestä, siirtoa koskevassa ratkaisussa perustellusta syystä.

3.4. Verotarkastuskertomus

Verotusmenettelylain 14 § sisältää verotarkastusta koskevat säännösehdotukset. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että suoritetusta verotarkastuksesta on laadittava verotarkastuskertomus, jolle erityisistä syistä muuta johdu. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan verotarkastuskertomuksen tekemättä jättäminen tulisi kyseeseen lähinnä hyvin suppeaa toimintaa harjoittavien kirjanpitovelvollisten tai muistiinpanovelvollisten tarkastuksen yhteydessä. Erityisenä syynä voitaisiin perusteluiden mukaan pitää esimerkiksi sitä, että verotarkastuksessa ei ole havaittu puutteita tai virheitä, jotka

vaikuttaisivat verotukseen, tai niiden määrä olisi vähäinen. Tällöin asiakirjat palautettaisiin verovelvolliselle varustettuna lyhyellä saatekirjelmällä, jossa tarkastuksen lopputulos ilmoitettaisiin verovelvolliselle. Valiokunta korostaa, että verotarkastuksen laatiminen tulisi aina olla pääsääntö ja että verovelvolliselle annettaisiin aina riittävän selkeä kirjallinen tieto tarkastuksen lopputuloksesta.

3.5. Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Verotusmenettelylakiehdotuksen 16 § sisältää useita eri tapauksia koskevia säännöksiä sivullisen velvollisuudesta antaa verohallinnolle verotusta varten tarpeellisia tietoja. Edelleen ehdotetaan säädettäväksi, että verohallitus voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta. Säännös mahdollistaa myös tietojen antamisen konekielisenä massaluovutuksena.

Valiokunta korostaa, että tietojenantovelvollisuus voi koskea luovuttajan käytössä jo muutoin olevia tietoja eikä luovuttajalla ole velvollisuutta selvittää sen käyttöön tulleiden tietojen luotettavuutta, ts. luovuttaja vastaa vain siirron oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota luotto- ja rahoituslaitoksesta automaattisesti siirrettävien lainatietojen tietosuojaan. Verohallinnon tietokantojen ja tiedonsiirtoyhteyksien tietoturvasta olisi valiokunnan mielestä säädettävä erityisellä normilla väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

3.6. Verotuksen päättymisen ajankohta

Verotusmenettelylakiehdotuksen 49 §:n mukaan verovelvollisen verotus päättyy verohallituksen määräämänä aikana, kuitenkin viimeistään verovuotta seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Edelleen ehdotetaan säädettäväksi, että verotus voisi päättyä eri verovelvollisilla eri aikaan. Nykyisin verotus toimitetaan verotuslain 2 §:n 2 momentin mukaan verovuotta seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Yleensä verotus on saatu toimitetuksi verotusvuoden lokakuun loppuun mennessä, mutta viime vuosina on käytännöllisistä syistä jouduttu tästä pääsäännöstä eräissä tapauksissa poikkeamaan.

Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukaan tulee vaihteittain siirtyä menettelyyn, jossa verotus päättyy joustavasti. Asiasta päättä-

minen tulee siten antaa verohallituksen tehtäväksi. Sekä verovelvollisen että veronsaajien, ennen kaikkea kuntien, oikeusturvanäkökohtat kuitenkin edellyttävät, että verotuksen päättymisen takaraja varhennetaan ehdotetusta verovuotta seuraavan kalenterivuoden lopusta sanotun vuoden lokakuun loppuun. Valiokunta ehdottaa, että verotusmenettelylain 49 §:ään tehdään tätä tarkoittava muutos. Valiokunta toteaa, ettei tämä muutos vaikuttaisi muutoksenhakuaikaa koskeviin säännöksiin, joiden mukaan muutoksenhakuajat alkavat verotusvuotta seuraavan vuoden alusta. Verojen maksuunpanoa ja tilitystä koskevat toimenpiteet ajoittuvat sitä vastoin verotuksen päättymisajankohdan perusteella. Mikäli syntyisi tilanne, jossa verotusta ei saataisi päättymään lokakuun loppuun mennessä, olisi siitä säädettävä erikseen lailla.

3.7. Veron lykkäys

Verotusmenettelylakiehdotuksen 90 §:n mukaan lääninverovirasto voi erityisistä syistä ja lakiehdotuksen 88 tai 89 §:ssä mainituin edellytyksin myöntää veron suorittamisen lykkäystä. Verohallitus tai valtiovarainministeriö voivat ottaa lykkäysasian ratkaistavakseen. Lisäksi verohallitus voisi ennakkoperintälain 49 §:n mukaan poistaa erityisistä syistä maksuunpanulle ennakolle suorittavan viivekoron ja lykkäyksen

vuoksi maksettavan koron. Eräissä tapauksissa voi varsinkin uusia verotusta koskevia säännöksiä ensi kertaa sovellettaessa esiintyä tapauksia, joissa verovelvolliselle erääntyä maksettavaksi useita eri veroeriä varsin lyhyen ajan kuluessa. Tapauksissa, joissa yrityksellä on kalenterivuodesta poikkeava tilikausi, voi syntyä tilanteita, joissa ennakonkantojärjestelmän puitteissa ei ole lainkaan toimitettu ennakonkantoa tietyltä ajankaksolta. Tällöin, samoin kuin aina muulloinkin, jolloin lopullinen vero ei muista syistä vastaa lopullisen veron ja ennakonkannon erotusta, yhteisö voisi maksaa oma-aloitteisesti täydennysmaksua. Valiokunnan mielestä nyt käsiteltävän uudistuksen aiheuttamia useiden suoritusten samanaikaisuutta tai läheisyyttä voidaan sinänsä pitää sellaisena erityisenä syynä, joka mahdollistaa lykkäyksen myöntämisen. Lisäksi valiokunta katsoo, että lykkäyskäytännössä tulisi noudattaa tarpeellista joustavuutta. Valiokunnan mielestä verohallinnon tulee pyrkiä asiassa annettavaan riittävään selkeään ohjeistukseen ja antaa asiasta tehokkaasti myös informaatiota verovelvollisille.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 1., 3., 5.—8. ja 10.—22. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina sekä 2., 4. ja 9. lakiehdotus näin kuuluvina:

2.

Laki

verotusmenettelystä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—27 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

28 §
Veron kiertäminen
(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

29—34 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

35 §
Yhteisöä ja yhteisetuutta koskevat poikkeukset
(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Ennakonpidätys luetaan sen verovuoden *verojen* hyväksi, jona ennakonpidätys on toimitettu.
(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

36—48 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

49 §

Verotuksen päättymisen ajankohta

Verovelvollisen verotus päättyy verohallituksen määräämänä aikana, kuitenkin viimeistään verovuotta seuraavan kalenterivuoden *lokakuun*

loppuun mennessä. Verotus voi päättyä eri verovelvollisilla eri aikaan.

50—96 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki

kiinteistöverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 20 päivänä heinäkuuta 1992 annetun kiinteistöverolain (654/92) 16—18 §, 20 ja 21 §, 22 §:n 1 momentti, 24 §:n 2 momentti, 25 §:n 1 momentti, 26, 27, 29, 29 a, 32 ja 35 §, 36 §:n 1 momentti, 37 ja 39 §,

sellaisina kuin niistä ovat 25 §:n 1 momentti sekä 26, 29 a ja 35 § 3 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1084/93) sekä 27 § 2 päivänä elokuuta 1994 annetussa laissa (698/94), seuraavasti:

16—18, 20—22, 24—27, 29, 29 a, 32,
35—37 ja 39 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 1996.

9.

Laki

tuloverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/92) 62 §:n 2 momentti, 112 §:n 2 momentti, 122 §:n 1 ja 2 momentti, 136 §:n 2 momentti ja 149 a §:n 5 momentti,

sellaisena kuin niistä ovat 122 §:n 2 momentti 28 päivänä kesäkuuta 1994 annetussa laissa (624/94) ja 149 a §:n 5 momentti 8 päivänä joulukuuta 1994 annetussa laissa (1109/94), sekä *lisätään* 44 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

44, 62, 112, 122, 136 ja 149 a §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lain 122 §:n 1 momenttia sovelletaan 6 päivänä lokakuuta 1995 ja sen jälkeen tapahtuneisiin omistajanvaihdoksiin. Lain 122 §:n 2 momenttia sovelletaan lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemuksiin.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pekkarinen, varapuheenjohtaja Törnqvist, jäsenet Ala-Nissilä, U. Anttila, Kallis, Laaksonen, Laitinen (osittain), Lehtosaari, Malm, Nyby, Rajamäki, Saa-

rio, Sasi (osittain), Savela, Tykkyläinen ja Vihriälä sekä varajäsenet Ihamäki (osittain), Joenpalo, M. Koski (osittain), Liikkanen (osittain), Rask ja Uotila.

Vastalause

Verohallintolakia esitetään uudistettavaksi kiireellisen ja puutteellisen valmistelun perusteella. Erityisesti toimivaltasuhteita koskevat muutokset, paikallishallintoon liittyvät periaatteelliset kysymykset ja veronmaksajien oikeusturvänäkökohdat vaatisivat hyvän valmistelun ja periaatteellisen keskustelun.

Hallituksen esityksen mukaan päätösvalta verohallinnossa tulisi keskittymään lääninverojohdajalle ja verohallituksen pääjohtajalle. Nämä virkamiehet voisivat lainmuutoksen jälkeen ratkaista paikallishallinnon olemassaolon ja palvelujen laadun ja laajuuden.

Esityksen mukaan veropiireistä päättäminen siirtyisi valtioneuvostolta verohallitukselle ja verotoimistoista päättäisi yksi virkamies eli lääninverojohdaja. Tämä on vastoin kaikkia paikallishallinnon uudistamisen periaatteita.

On korostettava, että ns. harmaan talouden verotusongelmien kannalta juuri paikallinen verohallinto on ollut ja on avainasemassa.

Hallituksen esitys sisältää myös veronmaksajien oikeussuojan kannalta huonosti harkittuja muutoksia esimerkiksi oikaisulautakunnan kokoonpanon osalta.

Mielestämme ei ole perusteltua siirtyä kokonaan virkamiesverotukseen ja pelkästään virkamiesten päättämään paikallishallintoon. Verohallinnon uudistaminen vaatii paremman ja perusteellisemmän valmistelun. Lakiehdotuspaketin muut esitykset voimme hyväksyä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä I. lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Olavi Ala-Nissilä
Markku Koski

Bjarne Kallis
Markku Lehtosaari
Mauri Pekkarinen

Jukka Vihriälä
Raimo Liikkanen