

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 42/1996 vp

Hallituksen esitys ennakkoperintälaki sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on 29 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 202/1996 vp.

Valiokunta on käsitellyt tässä yhteydessä eduskunnan valiokuntaan 6 päivänä marraskuuta 1996 lähettämän ed. Mauri Salon /kesk ym. lakialoitteen 51/1996 vp laiksi ennakkoperintälain muuttamisesta. Valiokunta on niin ikään käsitellyt tässä yhteydessä eduskunnan valiokuntaan 30 päivänä toukokuuta 1995 valmistelevasti käsiteltäväksi lähettämän ed. Juha Karpion /kok toivomusaloitteen 46/1995 vp ja 14 päivänä maaliskuuta 1996 valiokuntaan lähettämän ed. Kari Myllyniemen /kesk toivomusaloitteen 29/1996 vp.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Helena Ikonen ja ylitarkastaja Erkki Laanterä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Marja-Liisa Lindström ja ylitarkastaja Kristiina Jäntti verohallituksesta, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, lakimies Kirsi Mononen Suomen Kuntaliitosta, veropoliittinen asiamies Seija Karttunen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, lainopillinen asiamies Anna Lundén Suomen Yrittäjät ry:stä, varatoimitusjohtaja Pauli K. Mattila Keskuskauppakamarista, lakimies Juuso Jokela Suomen Pankkiyhdistyksestä, hallituksen puheenjohtaja Antti Rantalainen ja hallituksen jäsen Urpo Salo Kirjanpito toimistojen Liitosta, varatuomari Vesa Korpela Veronmaksajain Keskusliitosta ja verojohtaja Esko Kiviranta Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta. Lisäksi Kansaneläkelaitos on toimittanut asiasta kirjallisen lausunnon.

Voimassa oleva ennakkoperintälaki (418/59) on vuodelta 1959. Tuon ajan taloudellinen toimintaympäristö poikkesi tuntuvasti nykyisestä. Verotusmenettelyä koskevia säännöksiä on vuosien mittaan useaan otteeseen muutettu taloudellisen toiminnan muotojen muuttumisen ja moni-

puolistumisen sekä teknisten valmiuksien kehittymisen myötä. Tämä on heijastunut myös ennakkoperintää koskeviin säännöksiin usein toistuvina muutoksina.

Samanaikaisesti nykyisen ennakkoperintälain kanssa voimaan tullut lähinnä verotusmenettelyä sääntelevä verotuslaki on kuluvan vuoden alusta korvattu uudella verotusmenettelystä annetulla lailla. Myös verohallintoa koskevat säännökset on uudistettu kuluvan vuoden alusta voimaan tulleella lailla.

Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin uusi ennakkoperintälaki. Uuden lain tarkoituksena on selkeyttää ennakkoperintäjärjestelmän säädöspohjaa. Samalla jatkettaisiin muilta osin jo pitkälti toteutettua verotusmenettelysäännösten uudistamista.

Uudistuksen tarkoituksena on perinteisen verolajikohtaisen toiminnan sijasta edetä asiakohdaksiin, kaikki verolajit kattaviin toimintoihin, joissa maksaja-asiakkaan näkökulma otetaan huomioon veronsaajien ja tietopalveluasiakkaiden tarpeita unohtamatta. Tiedon keruu ja käsittely on tarkoitus hoitaa yhä keskitetympin. Ehdotettu uusi ennakkoperintälaki sisältää edelleen monia säännöksiä, jotka on siirretty nykyisestä laista uuteen lakiin sellaisinaan tai vähäisin muutoksin.

Nykyisen käytännön mukaisesti ennakonpidätys olisi ensisijainen ennakkoperintämuoto. Laissa ei kuitenkaan enää lueteltaisi ennakonpidätyksen alaisia suorituksia, vaan ennakonpidätys olisi aina toimitettava, ellei suoritusta ole säädetty ennakonkannon alaiseksi tai vapautettu ennakkoperinnästä kokonaan. Ennakonpidätyksen olisi vastattava mahdollisimman tarkoin lopullista verotusta. Verohallitus voisi nykyisen käytännön mukaisesti antaa pidätysvelvollisuutta rajoittavia määräyksiä.

Elinkeinotoiminnan, maatalouden ja muun tulonhankkimistoiminnan tulot sekä myyntivoivot olisivat edelleen ennakonkannon alaisia tuloja.

Hallitus ehdottaa, että mahdollisuus täydentää ennakoperintää täydennysmaksulla säilytettäisiin edelleen.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, miltä osin tarkemmat säännökset sisältyisivät asetukseen, miltä osin taas verohallinnon toimivaltaan, joka laajuudeltaan säilyisi jokseenkin nykyisellään.

Asiakas voisi ehdotuksen mukaan maksaa veron ja työnantajasuorituksensa myös omia ATK-laitteitaan tai maksuautomaatteja käyttäen.

Ennakoperintälain muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan yksinkertaistettaviksi siten, että vain lääninveroviraston ennakkoratkaisuihin sekä ennakonpidätyksen ja ennakon muuttamista koskeviin päätöksiin sovellettaisiin 30 päivän valitusaikaa. Muut asiat voitaisiin aina saattaa oikaisuvaatimuskäsittelyn jälkeen viiden vuoden kuluessa lääninoikeuden ratkaistaviksi.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös ehdotukset verotusmenettelystä annetun lain ja eräiden muiden verolakien säännösten muuttamiseksi.

Ennakoperintää koskevan lainsäädännön uudistamisella ei ole olennaisia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Varsinkin maksuvalvontaa koskevalla uudistuksella on kuitenkin merkitystä myös taloudellisesti. Ehdotusten ensisijainen tavoite on varmistaa työnantajasuorituksen sekä arvonlisäveron oikea-aikainen ja oikean määräinen kertyminen. Pienten ja keskisuurten yritysten osalta on eräänä tavoitteena ollut erilaisten verojen maksusuoritusten yhdistäminen ja valvontatietojen antaminen mahdollisimman keskitetysti. Nyt ehdotetut ja myöhemmin toteutettaviksi kaavailut muutokset ovat hallituksen esityksen perusteluiden mukaan omiaan helpottamaan yritysten veron maksua.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan erään siirtymäsäännöksiin sisältyvin poikkeuksin voimaan vuoden 1997 alusta.

Lakialoitteeseen 51/1996 vp sisältyvän lakiehdotuksen mukaan palkkana ei pidettäisi talkooluonteista työtä, jota yleishyödyllisen yhdistyksen jäsen tekee hankkiakseen yhdistykselle varoja silloin, kun korvaus työstä merkitään yhdistykselle eikä työn suorittaja saa henkilökohtaista taloudellista etua.

Toivomusaloitteessa 46/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus valmistelisi lakiehdotuksen, jolla työnantajilta perittävät ennakonpidätys- ja sosiaaliturvamaksut voitaisiin suorittaa kerran kuukaudessa tapahtuvana yhtenä työnantajamaksuna.

Toivomusaloitteessa 29/1996 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin todellisen veroprosentin merkitsemiseksi verokortteihin.

Valiokunnan kannanotot

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

1. Ennakonpidätyksen ensisijaisuus (2 §)

Uuden ennakoperintälain 2 §:n 1 momentista ilmenee, että ennakonpidätys on ennakoperinnan ensisijainen toteuttamiskeino. Tähän asiaan on kiinnitetty huomiota eräissä valiokunnan saamista lausunnoissa. Ennakonpidätys ennakoperinnan perusmuotona on periaatteellisesti iso muutos. Käytännössä muutoksen merkitys on paljon vähäisempi. Useimpien tulojen ennakoperintäkohtelu on vakiintunut. Epävarmuutta voi esiintyä vain eräiden satunnaistulojen osalta. Uutta ennakoperintälakia koskevassa verohallinnon koulutuksessa lähdetään valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan siitä, että alkuvaiheessa erillisuoritusten maksajia ohjataan ennakonpidätyksen toimittamiseen. Mahdollisiin lainmlyönteihin ei liitetä seuraamuksia. Näin on tarkoitus menetellä verohallituksen ilmoituksen mukaan ainakin lain ensimmäisen voimassaolovuoden ajan. Verohallitus saanee lyhyessä ajassa kattavan kuvan siitä, minkä laatuiset tulot on määrättävä pidätysvelvollisuuden ulkopuolelle. Vakiinnuttuaan ennakonpidätyksen ensisijaisperiaate on valiokunnan mielestä selkeä ja myös maksajien helposti noudatettavissa. Satunnaisesti maksettavan tulon ennakonpidätys on myös palkasta toimitettavaa pidätystä yksinkertaisempaa, koska siihen ei muun muassa liity sosiaaliturvamaksun suorittamista. Edellytys, että pidätys toimitetaan, jollei muuta ole säädetty tai määrätty, on valiokunnan mielestä yhdensuuntainen ennakoperinnan ja lopullisen verotuksen vastaavuusvaatimuksen kanssa.

2. Ulkomailla tehdystä työstä maksetun palkan ennakonpidätys (18 §:n 2 mom.)

Hallituksen esitykseen sisältyvän pidätysprosentin uudelleen määrittämisestä koskevan 18 §:n 2

momentin mukaan ennakonpidätystä ei alenneta, jos palkkatyö tehdään muussa Pohjoismaassa. Ehdotettua 18 §:n 2 momenttia ei valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan ole tarkoitettu tulkittavaksi siten, että ulkomailla tehdystä työstä maksetusta palkasta toimitettua ennakonpidätystä ei alennettaisi lainkaan, jos työ tapahtuu muussa Pohjoismaassa.

Säännöksellä ei ehdoteta muutettavaksi nykyistä tilannetta. Muussa Pohjoismaassa työskentelevä verovelvollinen saa siten Suomessa ns. kuuden kuukauden säännön verokortin, jos työn alkaessa tiedetään, että hänen tästä työstä johtuva oleskelunsa ulkomailla kestää yhtäjaksoisesti vähintään kuusi kuukautta. Ulkomailla tehdystä työstä saadusta palkasta 40 prosenttia katsotaan Suomessa verovapaaksi tuloksi. Loput 60 prosenttia katsotaan veronalaiseksi siten, että tulo vaikuttaa korottavasti verovelvollisen mahdollisen muun ansiotulon veroprosenttiin (verokantavaikutus). Lisäksi tästä 60 prosentista peritään Suomessa vakuutetun sairausvakuutusmaksu.

Ulkomailla tehtävän työn alkaessa ei aina tiedetä, kestääkö työskentely niin kauan, että ns. kuuden kuukauden sääntöä voidaan soveltaa. Tällöin Suomessa toimitetaan aluksi tavanomainen ennakonpidätys. Kun puheena olevan säännön soveltaminen varmistuu, verovelvollinen hakee sen perusteella verokortin Suomessa. Jos työskentely tapahtuu muualla kuin toisessa Pohjoismaassa, loppuvuodelta ei usein tarvitse toimittaa enää lainkaan ennakonpidätystä, koska alkuvuoden pidätykset kattavat jo koko vuoden pidätystarpeet. Kun työskentely tapahtuu toisessa Pohjoismaassa, tilanne on erilainen. Tällöinkin ennakonpidätystä alennetaan. Verokorttia annettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että verovelvollinen ei saa Suomessa hyväksyä niitä pidätyksiä, jotka on aluksi toimitettu ulkomailla tehdystä työstä suoritettusta palkasta, vaan nämä varat siirretään Pohjoismaisen ennakonpidätys sopimuksen perusteella siihen työntekevään valtioon, jolla on sopimuksen mukaan palkan verotusoikeus ja mahdollisuus toimittaa ennakoperintä omassa valtiossaan. Suomessa toimitettavassa ennakoperinnässä palkasta loppuvuonna pidätetyt sairausvakuutusmaksun osuus ja verokantavaikutus luetaan veronsaajien hyväksi Suomessa toimitettavassa lopullisessa verotuksessa.

Valiokunta ehdottaa, että mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi 18 §:n 2 momentin sanamuotoa selvennettäisiin. Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan hallituksen

esityksen liitteenä olevaa alustavaa ennakoperintäasetusluonnosta on tarkoitettu täydentää erillisellä ulkomailla tehdystä työstä maksetun palkan ennakonpidätystä koskevalla säännöksellä käsiteltävänä olevan ennakoperintälain tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

3. Ennakoperintärekisteri (25 ja 26 §)

Useassa valiokunnan saamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota ennakoperintärekisteriin liittyviin ongelmiin. Nämä ongelmat vaativat erilliselvityksen, kuten hallituksen esityksessä on mainittu. Siinä yhteydessä on valtiovarainministeriön mukaan tarkoitettu tarkastella paitsi yrittäjäasemaan ja palkan käsitteeseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä myös lausunnoissa ehdotettuja muita rekisterin kehittämisehdotuksia. Selvitys on tarkoitettu käynnistämään tulevan talven aikana. Valiokunta korostaa, että ennakoitavuuden lisäämiseksi ennakoperintärekisterin asema ja toimivuus on perusteellisesti selvitettävä välittömästi ennakoperintä uudistuksen tultua voimaan.

4. Tekninen tarkistus (38 §:n 2 mom.)

Hallituksen esitykseen sisältyvää 38 §:n 2 momenttia ei ole valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitettu sovellettavaksi siten, että ennakonpidätys voitaisiin maksuunpanna enintään 40 prosentin suuruisena sekä niissä tilanteissa, joissa suorituksen maksaja 1 momentin mukaan on jättänyt ennakonpidätyksen toimittamatta osaksi tai kokonaan, että niissä tapauksissa, joissa hän on jättänyt pidätetyn määrän maksamatta. Tarkoituksena on, että suorituksen maksajalle, joka on jättänyt pidätetyn määrän maksamatta, maksuunpantaisiin koko maksamatta jätetty määrä. Kysymys on puhtaasti säännösehdotukseen sisältyvästä teknisestä virheestä, jonka valiokunta ehdottaa korjattavaksi.

5. Veroasiamiehen muutoksenhaku (49 §:n uusi 3 mom.)

Valtiovarainministeriössä on havaittu, että ennakoperintälakia sekä eräitä siihen liittyviä lakeja koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvä eräs teknisluonteinen epä tarkkuus, joka voi johtaa virheelliseen tulkintaan siitä, miltä lääninoikeudelta veroasiamies hakee muutosta lääninveroviraston oikaisuvaatimukseen antamaan pää-

tökseen. Tästä syystä ministeriö on esittänyt harkittavaksi lakiehdotuksen tarkistusta tältä osin.

Hallituksen esitykseen sisältyvän ennakkoperintälain 49 §:n 1 momentin mukaan asianosainen saa hakea muutosta lääninveroviraston oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen siltä lääninoikeudelta, jonka tuomiopiiriin hänen kotikuntansa kuuluu. Verotuksen kaksiasianosaisuuden vuoksi myös veroasiamies katsotaan asianosaiseksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että veroasiamies hakisi muutosta siltä lääninoikeudelta, jonka tuomiopiiriin asiamiehen kotikunta kuuluu. Veroasiamies hakisi aina muutosta samalta lääninoikeudelta kuin toisena asianosaisena oleva verovelvollistaho. Tämä koskee myös ehdotetun pykälän muita tilanteita. Asian selventämiseksi ennakkoperintälain ehdotettuun 49 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan veroasiamies hakee muutosta pykälässä tarkoitettulta lääninoikeudelta.

6. Korkotekijän huomioon ottaminen ennakkoperinnässä

Eräissä valtiovarainvaliokunnan saamista lausunnoissa on ehdotettu, että verovelvolliselle palautettava korko olisi yhtä suuri kuin häneltä viivästysseuraamuksena kannettava korko. Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että kun maksunpano poistetaan, palautettavalle määrälle maksetaan veronkantoasetuksen 11 §:n mukaista korkoa. Ennakkoperintälain valmistelun yhteydessä ei valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan ole voitu erikseen syventyä korkotasoa koskeviin kysymyksiin. Näiltä osin ehdotus kuitenkin vastaa verotuksessa tähän asti noudatettua käytäntöä.

Valtiovarainvaliokunta edellyttää, että valtiovarainministeriön on erikseen selvitettävä korkotasoon liittyvät kysymykset. Valiokunnan mielestä on tällöin syytä ottaa harkittavaksi viivästysseuraamuksena perityn koron oikea suuruus nykyisen korkotason vallitessa.

7. Puun myyntitulon ennakonpidätys

Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 18 §:n mukaan ennakonpidätys yli 500 markan määrästä puun myyntitulosta on 18 prosenttia. Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto on esittänyt, että puun myyntitulon ennakonpidätys ei saisi kohdistua arvonlisäveroon. Lisäksi liitto on tehnyt esityksen puun myyntitulon ennakonpidätysprosentin määrästä hankintakaupoissa. Näitä koskevat ehdotukset sisältyvät alustavaan asetusluonnokseen. Näiltä osin ehdotukset tulevat valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan erikseen harkittavaksi asetuksen valmistelun yhteydessä. Sinänsä näkemystä siitä, että puun myyntitulon ennakonpidätys ei saisi kohdistua arvonlisäveroon, voidaan valiokunnan mielestä pitää perusteltuna.

8. Uudistuksen vaikutusten seuranta

Valiokunnan mielestä nyt toteutetaan ennakkoperintäjärjestelmässä periaatteessa iso muutos. Siihen liittyy myös useita tavallisiin veronmaksajiin ja työnantajiin sekä hallintoon liittyviä käytännöllisiä ongelmia. Valiokunnan mielestä olisi käynnistettävä uudistuksen erillinen seurantajärjestelmä, jonka puitteissa voidaan kartoittaa ilmenevät ongelmat. Tämän jälkeen hallituksen olisi pikaisesti harkittava mahdollinen tarve uudistuksen edelleen kehittämiseen.

Käsittelemiensä aloitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2.—6. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

1. lakiehdotus näin kuuluvana:

1.

Ennakkoperintälaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	39—44 §
Yleiset säännökset	(Kuten hallituksen esityksessä)
1—8 §	5 luku
(Kuten hallituksen esityksessä)	Ennakkoratkaisu
2 luku	45—47 §
Ennakkoperintämenettely	(Kuten hallituksen esityksessä)
9—17 §	6 luku
(Kuten hallituksen esityksessä)	Muutoksenhaku
18 §	48 §
<i>Pidätysprosentin uudelleen määrääminen</i>	(Kuten hallituksen esityksessä)
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)	49 §
<i>Jos palkkatyö tehdään muussa Pohjoismaassa, ennakonpidätystä ei alenneta siltä osin kuin on todennäköistä, että pidätetyt varat siirretään työs-</i>	<i>Muutoksenhaku lääninoikeuteen</i>
<i>kentelyvaltiolle kansainvälisen sopimuksen perus-</i>	(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
<i>teella.</i>	<i>Veroasiamies saa hakea muutosta tässä pykä-</i>
19—29 §	<i>lässä tarkoitettulta lääninoikeudelta.</i>
(Kuten hallituksen esityksessä)	50—53 §
3 luku	(Kuten hallituksen esityksessä)
Suorituksen maksajan ilmoittamisvelvollisuus ja maksuvalvonta	7 luku
30—37 §	Rangaistussäännökset
(Kuten hallituksen esityksessä)	54 ja 55 §
4 luku	(Kuten hallituksen esityksessä)
Ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvat toimenpiteet ja seuraamukset	8 luku
38 §	Huojennus ja lykkäys
<i>Maksuunpano</i>	56 ja 57 §
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)	(Kuten hallituksen esityksessä)
Ennakonpidätys voidaan maksuunpanna enintään 40 prosentin suuruisena, jos ennakonpidätys on 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa jätetty toimittamatta.	9 luku
(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)	Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset
	58—60 §
	(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta, jonka käsittelyn pohjana on ollut hallituksen esitys, ehdottaa,

että lakialoitteeseen 51/1996 vp sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1996

Vielä valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloitteet 46/1995 vp ja 29/1996 vp hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mauri Pekkarinen /kesk, varapuheenjohtaja Kari Rajamäki /sd, jäsenet Olavi Ala-Nissilä /kesk, Ulla Anttila /vihr, Pirjo-Riitta Antvuori /kok, Asko Apukka /vas, Timo Ihamäki /kok, Timo Laaksonen /vas, Reijo Laitinen /sd, Markku Lehtosaari /kesk,

Håkan Malm /r, Mats Nyby /sd, Virpa Puisto /sd (osittain), Anssi Rauramo /kok, Jukka Roos /sd, Kimmo Sasi /kok, Oiva Savela /kok, Marja-Liisa Tykkyläinen /sd ja Jukka Vihriälä /kesk sekä varajäsenet Ilkka Joenpalo /sd (osittain) ja Matti Saarinen /sd.
