28.11.2016

Vero-osasto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä ennakonkannon ja eräiden muiden verotusmenettelyjen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 237/2016 vp) annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta

Valtiovarainministeriön vero-osasto lausuu seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää verotusmenettelysäännöksiä. Lisäksi tavoitteena on parantaa verovelvollisten oikeusturvaa ja vähentää hallinnollista taakkaa sekä mahdollistaa Verohallinnon toiminnan tehostaminen. Esityksen tavoitteita säännösten ja menettelyiden yhtenäistämiseksi on kannatettu laajasti esitystä koskevissa lausunnoissa.

Verotusmenettelyjen uudistaminen esitetyssä laajuudessa on mahdollista käytännössä ilman merkittäviä lisäkustannuksia, kun uudistukset toteutetaan samanaikaisesti Verohallinnossa käynnissä olevan tietojärjestelmäuudistuksen (*Valmis-hanke*) yhteydessä. Valmis-hanke 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.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi tuloverotuksen korkosäännöksiä siten, että parannetaan ennakkoperinnän vastaavuutta ja mahdollistetaan nykyistä reaaliaikaisempi verojen kertyminen ja verotulojen tilittäminen veronsaajille. Lisäksi ennakonkantoa koskevaa menettelyä yhtenäistettäisiin siten, että ennakkoveromenettely olisi yhtenäinen sekä verovuoden aikana että verovuoden jälkeen. Ennakoiden muuttaminen olisi nykyistä joustavampaa.

Tuloverotuksen korkosääntely

Koron laskenta-aika

Ehdotusta yhteisöjen lisäennakolle ja jäännösverolle laskettavan koron laskenta-ajan pidentämisestä on vastustettu osassa lausunnoista. Lausunnoissa esitettyjen näkemysten mukaan yhteisöt eivät pystyisi laskemaan lopullisen veron määrää riittävän tarkasti ennen kirjanpidon ja tilinpäätöksen valmistumista.

Tilinpäätöskirjausten vaikutukset ennakon määrää arvioitaessa ovat pääosin veron määrää pienentäviä, koska tilinpäätöskirjaukset liittyvät tyypillisesti vähennettäviin poistoihin, lähdeveron hyvityksiin sekä muihin vastaaviin suoritettavan veron määrää vähentäviin eriin. Lausunnoissa esiin nostettu konserniavustus on myös luonteeltaan sellainen erä, jolla käytännössä pyritään tasaamaan tuloksen jakautumista eri konserniyhtiöiden kesken ja siten pienentämään konsernin kokonaisverorasitusta. Konserniavustuksella ei siten yleensä ole tuloa lisäävää vaikutusta konsernissa.

Osassa lausunnoista arvioitiin, että koron laskenta-ajan pidentämisen vuoksi yhteisöjen asioita hoitavat tilitoimistot eivät pystyisi laskemaan yritysasiakkaidensa oikeamääräisiä veroja korottoman maksuajan aikana. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa 1-2 kuukauden korottomuutta verovuoden päättymisen jälkeen on yritysten näkökulmasta pidetty riittävänä aikana lisäennakoiden korottomalle maksamiselle.

Verovuodelta muodostuvan tuloksen määrän arviointiin paras tieto on verovelvollisella itsellään. Verovelvollisen tulisi jo verovuoden aikana määrättävien ennakkoverojen osalta arvioida verovuodelta muodostuva tulos mahdollisimman oikein. Verovelvollisella itsellään on myös tieto niistä epävarmoista eristä, joilla voi olla vaikutusta lopullisen verotettavan tulon määrään. Verovelvollinen voisi siten riittävällä tarkkuudella huomioida nämä arvioidessaan tarvetta lisäennakon maksamiseen. Maksamalla lisäennakkoa ennen verotuksen päättymistä voi verovelvollinen pienentää huojennetun viivästyskoron määrää.

Lisäennakolle ja jäännösverolle laskettavan huojennetun viivästyskoron korkokannan osalta on lisäksi huomioitava, että kyseessä ei ole rangaistusluonteinen seuraus vaan korvaus niin sanotun veroluoton ottamisesta. Myös, jos ennakkoja on maksettu liikaa, olisi jatkossa joustavammat mahdollisuudet hakea liikaa maksettu ennakko takaisin. Hallituksen esityksessä ehdotetun korosta tehtävän vähennyksen myötä erityisesti pienyritykset saisivat korotonta maksuaikaa verojen maksulle.

Korkokannat

Osassa lausunnoista on vastustettu luonnollisten henkilöiden alle 10 000 euron jäännösveroille nykyisin laskettavan koron alemman korkokannan poistamista. Hallituksen esityksen tavoitteena on yhtenäistää tuloverotuksen korkosääntelyä. Yhtenäinen ja selkeä menettely ja lainsäädäntö lisäävät osaltaan verovelvollisten oikeusturvaa.

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 ennakkoperinnän vastaavuus on erittäin hyvällä tasolla. Ennakkoveroilla ennakkoperintää täydentävät käytännössä ne, joilla on ennakonkannon alaista tuloa (esimerkiksi luovutusvoittoja ja vuokratuloja). Tieto tulon määrästä on tällöin verovelvollisella itsellään, jolloin verovelvollisen tulisi huolehtia riittävien ennakoiden maksamisesta jo verovuoden aikana.

Korkokantojen yhtenäistämisen korkorasitusta lisääviä vaikutuksia tulee luonnollisilla henkilöillä alentamaan verotusmenettelyjen uudistamisen seuraavassa vaiheessa toteutettava verotuksen verovelvolliskohtainen päättyminen, joka lyhentäisi koron laskenta-aikaa ja siten alentaisi korkorasitusta. Hallituksen esityksessä ehdotetut tuloverotuksen korkosäännökset tulisivat luonnollisten henkilöiden osalta voimaan vuoden 2018 verotuksessa, jolloin samaan aikaan toteutettaisiin verotusmenettelyn uudistamisen kolmannen vaiheen lainsäädäntömuutokset. Näillä uudistuksilla olisi merkitystä tässä esityksessä esitettyjen muutosten lopullisiin vaikutuksiin. Lisäksi valtiovarainministeriössä on valmistelussa tulorekisteriä koskeva lainsäädäntö, jonka käyttöönoton myötä ennakkoperinnän vastaavuuden seuranta entisestään paranisi.

Osassa lausunnoista on esitetty, että verotuksessa säädetyn palautuskoron korkotason tulisi vastata jäännösverolle määrättävän koron korkotasoa. Hallituksen esityksessä ehdotetut maksettavan ja palautettavan koron korkokannat vastaavat pääosin nykytilaa (pl. luonnollisten henkilöiden alle 10 000 euron jäännösveron korko). Esityksessä ei ole ehdotettu muutosta siihen perusläh-tökohtaan, jonka mukaisesti palautuskoron ja maksettavan koron korkokantoja arvioidaan. Korkokantoja koskevan sääntelyn taustalla on se lähtökohta, että luotonannon ja talletusten korkotaso poikkeavat toisistaan. Maksettavan ja palautettavan koron korkokanta on sidottu korkolaissa tarkoitettuun viitekorkoon, eli korko muuttuu viitekoron mukaisesti. Maksettava korko on korvausta siitä, että liika raha on ollut verovelvollisen käytössä. Korkoon ei sisälly sanktioelementtiä, eli korko ei ole esimerkiksi viivästyskoron luokkaa. Maksettavan koron on kuitenkin oltava riittävän suuri, jotta se kannustaisi verojen maksuun ajallaan. Palautuskorko on myös perusteltua asettaa maksettavaa korkoa pienemmäksi, ettei palautuskorkotasoa hyödynnettäisi verotusjärjestelmän vastaisesti. Verohallinnosta ei saa tulla edullinen taho ottaa luottoa liian alhaisen jäännösverolle maksettavan koron vuoksi eikä myöskään taho varojen talletuksille liian korkean palautuskoron vuoksi.

Valtiovarainministeriön vero-osasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yhteisöillä palautuskoron laskenta-aika pitenee hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ja näin lisää verovelvolliselle palautettavien korkojen määrää. Ehdotetun korkosääntelyn tavoitteena on parantaa ennakkoperinnän vastaavuusvaatimuksen toteutumista siten, että verot maksetaan ennakkoperinnässä mahdollisimman oikean suuruisena, eli ei liian pienenä mutta ei myöskään liian suurena.

Valtiovarainministeriön vero-osasto korostaa, että esityksen keskeisenä tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa eri verovelvollisiin sovellettavaa sääntelyä. Toinen keskeinen tavoite on reaaliaikaistaa verojen kertymistä. Ennakonkannossa korkoelementti on ainoa tekijä, jolla verojen maksuun verovuoden aikana ja välittömästi sen jälkeen voidaan kannustaa.

Ennakkoveromenettely

Osassa lausunnoista on vastustettu nykymuotoisesta ennakon täydennysmaksusta luopumista. Lausunnoissa on arvioitu, että Verohallinnon määräämän lisäennakon saaminen heikentäisi lisäennakon joustavaa maksamista tai edellyttäisi varautumista esimerkiksi ennakkoa koskevan hakemuksen käsittelyaikoihin.

Menettelyjen yhtenäistämiseksi ennakoiden määräämiseen liittyvä menettely olisi samanlainen sekä verovuoden aikana että verovuoden päättymisen jälkeen. Menettelyn tavoitteena on, että verovelvollinen voisi jatkossakin lisäennakolla joustavasti täydentää verojen maksua. Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, verovelvollisen vaatima lisäennakko voitaisiin määrätä sähköisessä asiointipalvelussa saman asiointikerran aikana ja verovelvollinen voisi välittömästi siirtyä maksamaan lisäennakon. Lisäennakko voitaisiin siten eräännyttää heti koronlaskun katkaisemiseksi. Kuukauden kuluessa verovuoden päättymisestä erääntyvälle ennakolle ei laskettaisi korkoa.

Esityksessä on lisäksi ehdotettu, että yhteisön ennakon muutoshakemus tulisi tehdä sähköisesti. Myös verovelvollisen puolesta toimiva taho, esimerkiksi tilitoimisto, voi hoitaa ennakkoja koskevat hakemukset ja veron maksamisen valtuusmenettelyn mukaisesti, kuten muissakin veroasioissa. Yhtenäinen sääntely selkeyttää menettelyä ja siten vähentää hallinnollista taakka sekä tukee esityksen tavoitteita ennakkoperinnän vastaavuuden parantamisesta. Se, että vero määrätään verovelvollisen pyynnöstä ennakkona, ei heikennä mahdollisuutta täydentää verojen maksua. Menettelyn uudistamisen alkuvaiheessa asiakasohjauksen tarve Verohallinnossa voi lisääntyä.

Lisäennakon määrääminen verovelvollisen vaatimuksesta on tarkoitettu ennakon täydennysmaksun korvaavaksi menettelyksi, jolla verovelvollinen voi halutessaan joustavasti täydentää ennakkoperintäänsä. Tarkoituksena on, että lisäennakko määrätään verovelvollisen vaatimuksen mukaisesti. Valtiovarainministeriö haluaa korostaa, että ennakkoperinnässä tehty ratkaisu voi estää myöhemmän verotuksen oikaisun ainoastaan luottamuksensuojasäännöksen soveltumisen kautta. Kun Verohallinto määrää verovelvollisen pyynnöstä lisäennakon, ei lisäennakon määräämisen yhteydessä pääsääntöisesti tutkita hakemuksen taustalla olevia verotuskysymyksiä tai lisäennakon perusteita sillä tavoin, että asiasta voisi syntyä Verohallinnon nimenomainen kannanotto näihin verotuskysymyksiin. Pääsääntöisesti lisäennakkovaatimus hyväksyttäisiin verovelvollisen vaatimuksen mukaisesti. Lisäennakoita on voitu nykyisinkin määrätä verovelvollisen vaatimuksesta verovuoden aikana. Käytännössä lisäennakko on tällöinkin määrätty verovelvollisen ilmoittamien tietojen perusteella, eikä verotuksen perusteita tai haetun ennakon määrän oikeellisuutta tutkita tässä yhteydessä tarkemmin.

Jos Verohallinto ennakkoperinnässä ennakon määräämisen yhteydessä nimenomaisesti selvittää ja ratkaisee ennakon perusteet, voi verovelvollinen saada ratkaisun nojalla luottamuksensuojaa myöhemmässä verotuksessa. Ennakkoperinnässä tehdyssä ratkaisussa ei kuitenkaan ole kyse verotusmenettelylain (56.3 §:n) mukaisesta nimenomaisesti ratkaistusta ja selvitetystä asiasta, joka uudelleenharkinnan kiellon perusteella estäisi verotuksen myöhemmän oikaisun.

Yllä mainittujen näkökohtien perusteella valtiovarainministeriön veroosasto katsoo, että ehdotettu ennakkoveromenettely yhtenäistää ja sel-

keyttää menettelyä kaikilla verovelvollisilla. Esitys lisää joustoja ennakoiden muuttamiseen ja mahdollistaa esimerkiksi liikaa maksettujen ennakoiden joustavamman palauttamisen verovelvollisille. Sähköisten toimintatapojen käyttö vähentää sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollista taakkaa.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja — Terhi Järvikare

Ylitarkastaja — Henna Ritari