Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Lausuntopyyntönne 26.5.2020, HE 54/2020 vp

Lausunto hallituksen esityksestä valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuslakia, verolajikohtaisia valmisteverolakeja ja eräitä sellaisia maksuja koskevia lakeja, joihin sovelletaan valmisteverotuksen menettelysäännöksiä. Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi uusi autoverolaki. Lisäksi tehtäisiin muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa valmiste- ja autoverotuksen verotus- ja veronkantomenettelyjä sekä muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmiä muita Verohallinnon kantamia veroja koskevien menettelyjen kanssa, mikä mahdollistaisi Verohallinnon uuden tietojärjestelmän käyttöönoton myös valmiste- ja autoverotuksessa. Valmisteverojen ja autoveron määrään tai veron muihin perusteisiin ei ehdoteta muutoksia.

Valmisteverot muutettaisiin oma-aloitteisiksi veroiksi, ja niiden ilmoittamiseen, maksamiseen, määräämiseen ja muutoksenhakuun sovellettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Valmisteveroja koskevista yhteisistä erityismenettelyistä säädettäisiin jatkossakin valmisteverotuslaissa. Verolajikohtaiset menettelysäännökset jäisivät valmisteverolakeihin.

Autovero säilyisi maksuunpantavana verona, johon sovellettaisiin pääosin samoja menettelyjä kuin muihin maksuunpantaviin veroihin.

Sähköistä asiointia lisättäisiin, ja seuraamusjärjestelmät uudistettaisiin muita verolajeja vastaaviksi. Seuraamusten määrääminen olisi nykyistä kaavamaisempaa ja vähemmän viranomaisen harkintavaltaa sisältävää, mikä vahvistaisi verovelvollisten oikeusturvaa.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Esityksen tavoite yhdenmukaistaa valmisteverotuksen ja autoverotuksen verotus- ja veronkantomenettelyjä sekä muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmiä muita Verohallinnon kantamia veroja koskevien menettelyjen kanssa on kannatettava, sillä se yksinkertaistaisi menettelyjä ja selkeyttäisi sääntelyä keventäen samalla myös sääntelytaakkaa. Menettelysäännösten yhdenmukaistaminen olisi myös omiaan osaltaan lisäämään verotuksen ennakoitavuutta.

Menettelymuutosten tavoitteena on myös edistää oikeansisältöisten ilmoitustietojen oikea-aikaista antamista hallinnollisesti tehokkaalla tavalla sekä kannustaa verovelvollista korjaamaan virheet oma-aloitteisesti, mikä on myös kannatettavaa. Samalla on kuitenkin tärkeää, että säädettävä seuraamusjärjestelmä tukee tavoitteen toteutumista myös käytännössä.

Sähköisen asioinnin lisääminen tehostaisi Verohallinnon toimintaa ja vähentäisi verovelvollisten hallinnollista taakkaa. Viranomaisresurssien tarkoituksenmukaisen kohdentaminen hyödyttää sekä Verohallintoa että verovelvollisia. Tämän osalta on tärkeää, että hyödyt eri osapuolille ovat keskenään tasapainossa, eikä verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa verovelvollisen oikeusturvaa Verohallinnon toiminnan tehokkuuden lisääntymisen kustannuksella.

Kokonaisuutena arvioiden esitys on tavoitteiltaan kannatettava ja ehdotuksiltaan pääosin hyvä, vaikka se aiheuttaa yritysten tietojärjestelmiin ja sisäisiin prosesseihin liittyviä huomattavia kertaluonteisia kustannuksia sekä lisää myös hallinnollista taakkaa erityisesti siirtymävaiheessa taloushallinnon järjestelmien päivittämistarpeen myötä. Esimerkiksi se, että valmisteverotuksen nykyisiä vähennyksiä haettaisiin jatkossa palautuksena erillisellä palautushakemuksella, lisäisi niiden verovelvollisten hallinnollista taakkaa, jotka nykyisin ovat voineet tehdä vähennyksen täysimääräisesti verokauden veroilmoituksella. Koska palautusta voisi kuitenkin hakea lyhimmillään kalenterikuukauden jaksolta, palautusten saamisen ei arvioida myöhentyvän olennaisesti. Joidenkin verovelvollisten toimintaa vähennysmenettelystä luopuminen saattaisi myös helpottaa, kun vähentämättä jääneitä määriä ei siirrettäisi seuraaville verokausille, vaan nykytilasta poiketen koko palautuksen saisi yhdellä kertaa.

Esitämme seuraavassa eräitä yksityiskohtaisia huomioita esityksestä.

Sähköisen asioinnin lisääminen

Esityksen mukaan sähköisen asioinnin lisäämiseksi ja paperiasioinnista johtuvien kustannusten vähentämiseksi ehdotetaan, että jatkossa

valmisteverolupaa ja rekisteröitymistä koskeva ilmoitus tulisi tehdä sähköisesti. Sähköisen menettelyn pakollisuus ei kuitenkaan yleensä koskisi yksityishenkilöitä. Myös autoveroilmoittajaksi rekisteröitymisessä otettaisiin käyttöön pakollinen sähköinen menettely. Sähköisen menettelyn pakollisuus koskisi lähtökohtaisesti myös muita valmisteverotukseen liittyviä lupia ja rekisteröintejä. Pakollista sähköistä menettelyä on perusteltu sillä, että lupaa ja rekisteröitymistä vaativa toiminta on pääsääntöisesti yritystoimintaa, jossa valmius sähköiseen menettelyyn on hyvä.

Pidämme sähköisten menettelyiden kehittämistä lähtökohtaisesti kannatettavana. Sähköisen ilmoituksen antaminen hyvin toimivassa sähköisessä ilmoittamiskanavassa on nopea ja kätevä tapa verovelvolliselle hoitaa velvoitteensa ja saattaa esimerkiksi rekisteröintiasia vireille. Se voi myös olla verovelvolliselle paperilomakkeen käyttöön verrattuna varmempaa, koska ilmoittamissovellukset ohjaavat ilmoittamaan oikein, mikä vähentää virheen syntymisen mahdollisuutta. Lisäksi sähköinen ilmoittaminen vähentää virheen syntymisen mahdollisuutta, kun paperisen ilmoituksen muuttamista sähköiseen muotoon virheille alttiissa optisessa lukuprosessissa ei tarvita.

Sähköisen asioinnin aikakaudella ei mielestämme voida pitää tyydyttävänä, että tietyissä tilanteissa sähköinen asiointi ei nykyisin ole mahdollista. Toisaalta on syytä muistaa, että käytännössä saattaa esiintyä tilanteita, joissa paperi-ilmoittamisen tulisi olla mahdollista myös jatkossa. Tämän vuoksi pidämme perusteltuna, että verovelvollinen voisi esityksen mukaan antaa valmisteverotusta koskevan ilmoituksen paperilomakkeella erityisestä syystä. Esityksen mukaan paperilomakkeella asiointi olisi mahdollista *”esimerkiksi silloin, kun luonnollisella henkilöllä tai ulkomaalaisella ei olisi mahdollisuutta antaa veroilmoitusta sähköisesti.”*

Esitämme, että luonnollisen henkilön tai ulkomaalaisen lisäksi paperilomakkeen käyttöön oikeuttavana erityisenä syynä mainittaisiin myös esimerkiksi tietotekniset rajoitteet yritystoiminnassa.

Edellä vastaavasti myös autoverotusta koskeva ilmoitus tulee voida antaa paperilomakkeella erityisestä syystä.

Seuraamusmaksut ja muut seuraamukset

Seuraamusjärjestelmän yhtenäistäminen ja viranomaisen hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyvän harkintavallan rajoittaminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Uudistuksen ei tule kuitenkaan johtaa sanktioinnin kiristymiseen nykytasosta, ja verovelvollisella tulee olla oikeus esittää itselleen edullinen tulkinta epäselvästä verokysymyksestä ilman, että se voi johtaa hallinnollisen sanktion määräämiseen.

Esityksessä ehdotetaan valmisteverojen muuttamista oma-aloitteisesti suoritettaviksi veroiksi, mikä merkitsi menettelymuutosta verovelvollisille, kun Verohallinto ei enää toimittaisi verotusta verovelvollisen antaman ilmoituksen perusteella.

Lisäksi ehdotettu menettelymuutos merkitsisi, että jatkossa myös valmisteverotuksessa verovelvollinen korjaisi virheen antamalla verokaudelle uuden verolajikohtaisen veroilmoituksen. Tältä osin on huomattava, ettei oikaisuilmoituksen antaminen poistaisi veronkorotuksen mahdollisuutta, jos Verohallinto tulkitsee asian verovelvollisen vahingoksi.

Vastaavaa menettelyä on sovellettu arvonlisäverotuksessa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säätämisen ja voimaantulon myötä. Nähdäksemme menettelyyn liittyy verovelvollisen oikeusturvaa vaarantava elementti. Vanha arvonlisäverotuksessa käytössä ollut päättynyttä tilikautta koskeva palautushakemusmenettely, jolla yritykset saattoivat hakea aiempana tilikautena vähentämättä jääneet arvonlisäverot takaisin, koettiin yrityksissä joustavaksi, ja sitä voitiin pitää myös oikeusturvan kannalta perusteltuna, sillä verovelvollinen sai tulkinnallisen tilanteen viranomaisen ratkaistavaksi ilman veronkorotuksen uhkaa. Tietoomme on tullut tapauksia, joissa menettelymuutos on johtanut siihen, että yrityksille on määrätty vastaavassa tilanteessa huomattava veronkorotus, kun Verohallinto on hylännyt verovelvollisen arvonlisäveroilmoituksen.

Oma-aloitteista verotusta koskevan menettelyn toimivuuden kannalta on tärkeää, että järjestelmä sisältää verovelvollisille kannusteen oikaista virheitä, myös omaksi edukseen, ilman tuntuvaa veronkorotuksen uhkaa. Myös yksi lausuttavana olevan esityksen tavoitteista on kannustaa verovelvollista korjaamaan virheet oma-aloitteisesti**. Esitämme lainvalmistelua käynnistettäväksi viipymättä, jotta oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäisiin säännös oikaisuilmoitusta koskevan veronkorotuksen määräämättä jättämisestä silloin, kun verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä eikä ole tavoitellut oikeudetonta veroetua.**

Erityisesti menettelyuudistuksen alkuvaiheessa saattaa esiintyä tilanteita, joissa virhe juontuu uusien säännösten puutteellisesta omaksumisesta. Uudistuksen sujuvan täytäntöönpanon edistämiseksi **on tärkeää, että Verohallinto julkaisee uudistuksesta kattavan ohjeen hyvissä ajoin ennen säädösten voimaantuloa, jotta verovelvollisille jää riittävä aika omaksua uudet menettelysäännökset. Myös riittävien neuvontaresurssien varaaminen Verohallinnolle tulee varmistaa, jotta alkuvaiheen ilmoitusvaikeudet eivät johda veronkorotuksiin tilanteissa, joissa verovelvolliset pyrkivät hoitamaan verovelvoitteensa asianmukaisesti.**

Automaattinen päätöksenteko

Menettelyuudistuksella on kytkentä viranomaisen automatisoituun päätöksentekomenettelyyn verotuksessa. Tältä osin tulee ottaa huomioon eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kaksi varsin tuoretta kannanottoa (EOAK/3379/2018 ja EOAK/2216/2018) Verohallinnon automatisoitujen menettelyjen perustuslainmukaisuudesta ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2019 vp esitetty näkemys välttämättömyydestä pidättäytyä vallitsevassa tilanteessa uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että koska valmiste- ja autoverotuksen menettelyiden uudistaminen lähivuosina nähdään tarpeelliseksi muun muassa nykyisin käytössä olevien verotusjärjestelmien käyttöikään liittyvien riskien takia, hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin etenemään suunnitellun aikataulun mukaisesti. Esitysluonnosta todetaan jatkovalmistelussa muutetun merkittävästi niin, ettei se miltään osin laajenna automaattisen päätöksentekomenettelyn käyttöalaa Verohallinnossa. Esityksen mukaan vaikka valmisteverotukseen sovellettaisiin samoja verotus- ja veronkantomenettelysäännöksiä kuin muuhun oma-aloitteiseen verotukseen ja autoverotukseen pääosin samoja tai vastaavia säännöksiä kuin muuhun maksuunpantavaan verotukseen, menettelyt toimeenpantaisiin siten, ettei niihin sisältyisi automatisoitua päätöksentekoa. Valmiste- ja autoverotuspäätökset tehtäisiin virkailijatyönä, kunnes automatisoidun päätöksenteon säädöspohjaan liittyvät kysymykset olisi ratkaistu. Esityksen mukaan sen ei katsota olevan perustuslain kannalta ongelmallinen.

Esityksessä tulisi tarkentaa perusteluja tulkinnalle, joiden mukaan se ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. **Asiassa tulisi tarkentaa, miten sääntelyssä varmistetaan yhdenmukaisuus edellä viitattujen laillisuusvalvojan kannanottojen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.** Arvioitavaksi tullee samalla se, miten sääntelykokonaisuuden osalta tulee suhtautua siihen, että muiden kuin esityksessä tarkoitettujen verolajien osalta lähtökohtaisesti samalla säädöspohjalla tehdään päätöksiä automaatiossa. Asiassa olisi suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Laura Kurki
veroasiantuntija