Eduskunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta

Valtioneuvosto on 20.3.2025 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen HE 17/2025 vp, jossa esitetään muun ohessa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (OVML) 51 §:n 1 momentin muuttamista. Hallituksen esityksen luonnoksesta **ei ole pyydetty** lausuntoa Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä (SVA).

Asian merkityksestä johtuen SVA esittää eduskunnan verojaostolle lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

1.
Yleiset kommentit hallituksen esityksen valmistelusta

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään KHO 2024:36 katsonut, että voimassa olevaa OVML 51 §:n 1 momenttia on tulkittava sen sanamuodon ja ennakkoperintää koskevan vastaavuusvaatimuksen mukaan siten, että toimittamaton ennakonpidätys tulee määrätä maksajalle käyttäen tulonsaajan todellista veroprosenttia eli niin että **maksuunpantava ennakonpidätys vastaa mahdollisimman tarkasti lopullisen veron määrää –** kuitenkin aina niin että maksuunpano saa olla *enintään* 40 prosenttia. KHO on perustellut ratkaisuaan myös muun muassa sillä, että käytetty ennakonpidätysprosentti vaikuttaa maksajalle määrättävän sanktion eli veronkorotuksen määrään. Hallituksen esityksessä OVML 51 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että toimittamaton ennakonpidätys määrättäisiin kaavamaisesti **aina 40 prosentin suuruisena riippumatta tulonsaajan todellisesta veroprosentista**, ellei kyseisen suorituksen osalta ole säädetty muusta ennakonpidätysprosentista. Jos esitys hyväksytään, myös sanktiot eli veronkorotus ja korkoseuraamukset laskettaisiin aina kaavamaisesti 40 prosentin ennakonpidätyksen mukaan riippumatta siitä, kuinka suuri lopullinen verosaaminen on.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei pyydetty lausuntoa SVA:lta, joka pyrkii lausunnoissaan nimenomaan kiinnittämään huomiota oikeusturvakysymyksiin sen käytännön kokemuksen nojalla, joka jäseninämme oleville veroasiantuntijoille kertyy muun muassa verovelvollisten puolustamisesta verotarkastuksissa ja niitä seuraavissa oikeudenkäynneissä. Tämä kertoo, että kyseessä oleva sääntely on mielletty luonteeltaan tekniseksi *hallinnon tehokkaan toiminnan varmistamiseksi*. Näin ei kuitenkaan ole, vaan kyse on sääntelystä, jolla voi olla hyvin suuria, jopa kohtalokkaita, taloudellisia vaikutuksia yksittäisille työnantajayrityksille. Lisäksi kyse on periaatteellisesti merkittävästä asiasta, sillä sääntelyssä ollaan poikkeamassa ennakkoperinnän keskeisestä periaatteesta eli ennakkoperintälain 3 § 1 momentista ilmenevästä vastaavuusvaatimuksesta.

2.
Tarkemmat kommentit hallituksen esityksestä

Hallinnollisella tehokkuudella ei voi oikeuttaa verovelvollisten epäyhdenvertaista kohtelua

Ennakonpidätyksen määrääminen kaavamaisesti 40 prosentin mukaisesti johtaa vastaavuusvaatimuksen vastaiseen lopputulokseen muun muassa sen vuoksi, että 40 prosentin ennakonpidätys on monissa tapauksissa selvästi liian korkea. Tällöin veronkorotuksen ja viivästysseuraamusten määrääminen 40 prosentin ennakonpidätyksestä tarkoittaa monien suoritusten maksajien kohdalla seuraamusmaksujen laskemista liian korkeasta määrästä. Toisin sanoen veronkorotus ja viivästyskorot ovat suhteellisesti sitä korkeampi osuus lopullisesta verosta, mitä matalammat suorituksen saajien veronalaiset tulot kokonaisuudessa ovat. Keskeisenä perusteena OVML 51 §:n 1 momentin muuttamiselle esitetään hallituksen esityksessä (s. 21, 51) Verohallinnon hallinnollinen taakka.

Esitetty 40 prosentin kaavamainen ennakonpidätys muodostaa työnantajayrityksille huomattavan veroriskin. On huomattava, että ennakonpidätys voidaan määrätä palkanmaksajalle tilanteissa, joissa ennakonpidätysvelvollisuuden olemassaolo on riidanalaista ja tulee myöhemmin ratkaistuksi suorituksen maksajan eduksi. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei ehdotettua muutosta voida pitää kohtuuttomana suorituksen maksajalle, koska se liittyy velvollisuuksien laiminlyöntiin. **Esityksessä ei siten ole huomioitu niitä tilanteita, joissa ennakonpidätys maksuunpannaan aiheettomasti tulkinnanvaraisissa tilanteissa ja maksuunpano kumotaan myöhemmin oikeusasteissa.** Näissä tilanteissa esitys siis johtaisi siihen, että – tulonsaajien oikean veroprosentin ollessa alle 40 prosenttia – työnantajayrityksille maksuunpannaan aina aiheetta ylisuuri ennakonpidätys, sanktio ja korkoseuraamukset oikeudenkäynnin ajaksi. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa yritykset usein maksavat maksuunpannut verot mahdollisten korkoseuraamusten minimoimiseksi (veron viivästyskorko on hyvin korkea, noin 10 %) eivätkä hae täytäntöönpanon kieltoa, vaikka ovat kiistämässä maksuunpanon lainmukaisuuden. Vaikka ennakonpidätysten osalta tehdään palautus, jos ja kun tulonsaaja maksaa lopullisen veron, jäävät veronkorotukset ja viivästyskorot aina suorituksen maksajan rasitukseksi.

Pahimmillaan esitys voi siten johtaa varsinkin pienemmissä työvoimavaltaisissa yrityksissä kassakriisiin, jos niiden ennakonpidätyskäytännöissä todetaan tulkinnanvarainen systemaattinen erimielisyys ennakonpidätyksen toimittamisvelvollisuudesta. Jos yrityksellä ei ole reaalivakuuksia tai vakuudet on käytetty jo nostettuihin lainoihin, ei yrityksellä ole mahdollisuutta saada lainarahoitusta ylisuurten ennakonpidätysten ja niiden seuraamusmaksujen maksamiseen ja vaikka maksulle haettaisiin täytäntöönpanokieltoakin, maksuunpannuille veroille juokseva korkea viivästyskorko voi aiheuttaa yrityksen luottokelpoisuuden menettämisen.

Hallituksen esitystä perustellaan hallinnollisella tehokkuudella, johon esitetty lakimuutos ei johda

Hallinnollista taakkaa koskien hallituksen esityksessä kuvataan (s. 24), kuinka paljon lisätyötä suorituksen saajien todellisten veroprosenttien laskeminen aiheuttaa Verohallinnolle ja verotarkastajille. Hallituksen esityksessä viitataan myös vuoden 1990 hallituksen esityksen (HE 185/1990 vp) perusteluihin, joissa päädyttiin käytäntöön liittyvien hankaluuksien vuoksi kaavamaiseen 40 prosentin ennakonpidätykseen. SVA:n mielestä Verohallinnon tulisi vielä selvittää niitä tietoteknisiä ratkaisuja, joilla todellisten veroprosenttien käyttämisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa voitaisiin pienentää. On jokseenkin epäuskottavaa väittää, että nykyisin oltaisiin tietoteknisten ratkaisujen osalta vastaavassa tilanteessa kuin 35 vuotta sitten ja samankaltaista hallinnollista taakkaa enää aiheutuisi.

Toisaalta on selvää, että kaavamaisen 40 prosentin ennakonpidätyksen käyttö myös osittain lisää Verohallinnon työtä, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä. Kun ennakonpidätys määrätään kaavamaisena, aiheutuu Verohallinnolle maksuvelvollisuuden poistamiseen liittyviä toimenpiteitä, kuten kirjeenvaihtoa suorituksen maksajan kanssa ja maksutilanteen seuraamista. Mikäli alusta alkaen ennakonpidätystä määrätessä sovellettaisiin suorituksen saajien todellisia veroprosentteja, säästyisi resursseja siinä vaiheessa, kun suorituksen saajat vähitellen maksavat heille määrättyjä veroja. Hallituksen esityksessä on arvioitu (s. 24), että suorituksen saajan todellisten veroprosenttien käyttämisestä aiheutuvan lisätyön määrä vastaisi noin 1–2 henkilötyövuotta. Kokonaiskuvan saamiseksi tulisikin arvioida, kuinka paljon todellista hyötyä on sen jälkeen, kun maksuvelvollisuuden poistamiseen liittyvä lisääntynyt hallinnollinen työ on huomioitu.

Hallituksen esityksessä ennakonpidätyksen määräämistä kaavamaisena perustellaan myös sellaisilla verotustietojen salassapitoa koskevilla seikoilla, joiden merkitys lienee todellisuudessa vähäinen. Hallituksen esityksen mukaan ennakonpidätyksen määräämisen yhteydessä suorituksen maksajalle olisi asianosaisen tiedonsaantia koskevien säännösten nojalla annettava sellaisia tietoja suorituksen saajan verotuksesta, jotka ovat salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 4 §:n nojalla. Tämä väite on kummallinen, koska suorituksen maksaja tarvitsee kuitenkin aina joka tapauksessa tiedon suorituksen saajan verokortin ennakonpidätysprosentista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vastaavuusvaatimusta tulee soveltaa

SVA kummeksuu sitä tapaa, jolla hallituksen esityksessä arvioidaan tuomioistuimen ratkaisua. Hallituksen esityksessä (s. 25) eritellään, millä tavoin KHO on ymmärtänyt väärin lainsäätäjän tarkoituksen ja erehtynyt ennakkoperinnän vastaavuusvaatimuksen sisällöstä katsoessaan sen soveltuvan tilanteeseen, jossa ennakonpidätys määrätään maksajalle. Hallituksen esityksessä todetaan esimerkiksi, että *”Ennakkoperintälain 3 §:n mukainen vastaavuusperiaate on tarkoitettu otettavaksi huomioon lähinnä silloin, kun Verohallinto määrää verovelvolliselle ennakonpidätysprosentin tai ennakonkannossa maksettavan veron taikka muuttaa niitä. Vastaavuusperiaatteelle ei sen sijaan ole yleensä annettu merkitystä laiminlyöntitilanteessa.”*

SVA katsoo, että lain esitöissä esitetyissä perusteluissa tulisi tunnistaa lainsäätäjän ja tuomioistuinten eri roolit oikeusvaltiossa. Lainsäätäjä voi muuttaa oikeustilaa uuden lainsäädännön kautta, mutta sen ei tulisi uusilla lain esitöillä kertoa, miten aiempia lain esitöitä olisi tullut tulkita.

Esitettyä säännöstä voi kehittää alentamalla kaavaisesti määrättyä ennakonpidätystä ja varmistamalla maksuvelvollisuuden poistamisen sujuvuuden

Hallituksen esityksen luonnoksesta annetuissa lausunnoissa on esitetty kannatettavia keinoja, joilla esitettyä säännöstä voi kehittää edellä kuvattujen ongelmien lieventämiseksi.

Veronmaksajain Keskusliitto ry:n lausunnon mukaisesti kaavamaisen ennakonpidätyksen määräämisestä seuraavia kohtuuttomia tilanteita vähentäisi määrättävän ennakonpidätyksen laskeminen 40 prosentista 30 prosenttiin. Jotta maksajalle aiheutuva vahinko sille liian suurena määrätystä ennakonpidätyksestä jäisi mahdollisimman pieneksi, on tärkeää, että viranomaisaloitteinen maksuvelvollisuuden poistamista koskeva menettely on varma ja joutuisa. Tätä on korostettu Suomen Yrittäjät ry:n lausunnossa. Jotta kaavamaisesti ylisuurena määrättävä ennakonpidätys ei muodostuisi erityisesti matalapalkka-alojen työnantajiin kohdistuvaksi rangaistukseksi, tulisi veronkorotuksen ja viivästysseuraamusten määrää oikaista vastaamaan todellisen veroprosentin mukaista ennakonpidätystä, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n lausunnossa esitetään.

3.

Lopuksi

SVA haluaa tuoda veronpidätysvelvollisten oikeusturvan suojaamiseksi esiin verojaostolle kantanaan, että hallituksen esitystä ennakonpidätyksen maksuunpanon muuttamisesta kaavamaisesti 40 prosentin suuruiseksi ei tulisi hyväksyä laiksi. Korkein hallinto-oikeus on hyvin tuoreessa päätöksessään pysyttänyt voimassa ennakkoperinnän vastaavuusvaatimuksen, joka on merkittävä oikeusturvan tae varsinkin työvoimavaltaisissa yrityksissä silloin kun niillä tulee tulkinnanvarainen erimielisyys Verohallinnon kanssa ennakonpidätysvelvollisuuden olemassaolosta.

Pahimmillaan esitys johtaisi käytännössä pienemmissä yrityksissä kassakriisiin ja elinkelpoisten yritysten konkurssiin ajautumiseen. Esitetyt hallinnolliset hyödyt (1-2 henkilötyövuotta) eivät ole oikeassa suhteessa esityksen aiheuttamiin riskeihin nähden. Siksi esitystä ei tulisi hyväksyä laiksi.

Helsingissä 28. päivänä maaliskuuta 2025

Suomen Veroasiantuntijat ry

Heikki Wahlroos	Heikki Vesikansa
Hallituksen puheenjohtaja	Hallituksen jäsen