# Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta (HE 17/2025)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

## 1 Lähtökohtia

Hallituksen esityksellä on tarkoitus muuttaa kuutta toisiinsa liittymätöntä asiakokonaisuutta:

1. Poistetaan vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuus sekä työntekijän oikeus vähentää työnantajan ottaman kollektiivisen eläkevakuutuksen maksuja.
2. Laajennetaan tiedonantovelvollisuutta tuloista ja muista työskentelyyn liittyvistä tiedoista tilanteessa, jossa rajoitetusti verovelvollinen työskentelee vuokrattuna työntekijänä suomalaisella aluksella. Lisäksi tulonsaaja velvoitetaan hakemaan ennakonkantoa tällaisesta tulosta.
3. Laajennetaan mahdollisuuksia merkitä rajoitetusti verovelvollinen ennakkoperintärekisteriin.
4. Palautetaan suorituksen maksajan ennakonpidätyksen toimittamisen laiminlyönnin johdosta määrättävän ennakonpidätyksen määrä 40 %:n suuruiseksi, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoituksena jo ennen oikeustilaa muuttaneen ennakkopäätöksen KHO 2024:36 antamista.
5. Poistetaan mahdollisuus palautusten säilyttämiseen.
6. Mahdollistaan vuokratun työvoiman käyttö nykyistä laajemmin verotuksen avustavissa tehtävissä ja Verohallinnon avustavassa puhelinpalvelussa.

Kysymys on monista eri syistä verolainsäädäntöön tehtävästä korjaussarjasta. Osa muutoksista on lähinnä fiskaalisia, osa oikeuskäytännön tulkinnoista johtuvia, osa teknisluonteisia korjauksia ja osa Verohallinnon toimintaedellytyksiin kytkeytyviä. Käsittelen seuraavassa erityisesti edellä mainittuja kohtia yksi, neljä ja kuusi. Yleisenä huomiona on syytä todeta, että hallituksen esitys on laadittu hyvin ja esitettyjä muutoksia, niiden taustaa, tavoitteita, aineellista sisältöä ja vaikutuksia käsitellään pääsääntöisesti kattavasti ja riittävän monipuolisesti.

## 2 Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkesäästämisen verotus

### 2.1 Ehdotettujen säännösmuutosten tavoitteiden arviointia

Hallituksen esityksen mukaan vapaaehtoisen yksilöllisten eläkevakuutusten vakuutusmaksujen ja pitkäaikaissäästämissopimusten maksujen vähennysoikeus päättyisi vuoden 2027 alussa. Samalla päättyisi myös työntekijän oikeus vähentää työnantajan ottaman kollektiivisen eläkevakuutuksen maksuja. Vaikka seuraavassa käsittelen asiaa esitysteknisistä syistä pääasiassa vain vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen kannalta, sama koskee kuitenkin myös pitkäaikaissäästämissopimusta. Kollektiivisia eläkevakuutuksia käsittelen jäljempänä erikseen lyhyesti.

Vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuutta ja vakuutuksen perusteella saatavien suoritusten veronalaisuutta koskevaa sääntelyä on muutettu moneen kertaan viimeisen 40 vuoden aikana. Isossa kuvassa vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden edellytyksiä on vähitellen kiristetty ja samalla vakuutuksen tarjoamia veroetuja on kavennettu. Muutosten taustat ovat olleet lähinnä eläkepoliittisia mutta myös verojärjestelmän rakenteeseen liittyviä. Olen käyttänyt näitä muutoksia opetuksessa esimerkkinä siitä, millaisia veropoliittisia riskejä sijoittamiseen ja muuhun taloudelliseen toimintaan voi liittyä. Sääntelyn jatkuvat muutokset ovat tehneet vapaaehtoisesta yksilöllisestä eläkesäästämisen verokohtelusta varsin ennakoimatonta, mikä sopii huonosti pitkäjänteiseen säästämiseen. Tosin mikään verojärjestelmän osa ei pysy (ikuisesti) muuttumattomana eikä edes pidä pysyä muuttumattoman, kun muutoksille ovat yhteiskuntapoliittiset tai verojärjestelmän rakenteeseen liittyvät perusteet.

Vakuutusmaksujen vähennysoikeudesta luopumisella tavoitellaan lähinnä kahta asiaa. Ensinnäkin tavoitteet ovat fiskaalisia – vähennysoikeuden poistaminen lisää verotuloja. Fiskaalinen tavoite on luonnollisesti perusteltu syy muuttaa tarvittaessa sääntelyä siten, että erilaisia vähennysoikeuksia karsitaan. Toiseksi muutoksella pyritään parantamaan verotuksen neutraliteettia.

Pääomatulojen verotuksen lähtökohtana on eri sijoituskohteiden verotuksen yhdenmukainen (neutraali) verokohtelu. Pääomatulojen verotuksen pääperiaatteiden mukaan tulo on koko määrältään veronalaista ja kaikki tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot sekä tulon hankintaan liittyvät korkomenot ovat vähennyskelpoisia (TVL 29.1 §, TVL 54.1 § ja TVL 58.1 §). Näitä pääperiaatteita sovelletaan kuitenkin vain osaan pääomatuloista, kuten vuokratuloihin ja tuloverolain mukaan verotettaviin korkotuloihin. Muiden pääomatulojen verotukseen liittyy runsaasti erilaisia tulon veronalaisuutta tai menon vähennyskelpoisuutta koskevia poikkeuksia. Pääomatulojen verotusta on vaikea pitää monia tulotyyppejä koskevien poikkeusten vuoksi erityisen neutraalina, vaikka joillain poikkeuksilla pyritään lisäämään eri sijoituskohteiden verotuksellista neutraliteettia. Yksi olennainen poikkeus pääomatulojen verotuksen perusperiaatteista on yksiköllisen eläkevakuutuksen vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus jo siinä vaiheessa, kun maksut maksetaan eli pääomaa sijoitettaan vakuutukseen.

Vapaaehtoisisten yksilöllisten eläkevakuutusten perusteella saadut suoritukset ovat verojärjestelmän perusrakenteen mukaisesti pääsääntöisesti pääomatuloa, poikkeuksena ovat kuitenkin ennen vuotta 2005 suoritettujen vakuutusmaksujen perusteella maksettavat eläkkeet, joita verotetaan ansiotulona. Vastaavasti vakuutusmaksut vähennetään pääomatulosta. Vähennysoikeus on kuitenkin rajattu vuodessa 5 000 euroon ja tietyissä tapauksissa 2 500 euroon vuodessa (TVL 54 d.1 §).

Vakuutusmaksujen vähennysoikeus jo säästöaikana antaa verotuksessa edun suhteessa muihin vakuutustuotteisiin ja myös muihin sijoituskohteisiin. Vähennysoikeuden edellytykset ovat tiukentuneet vähitellen. Vuonna 2013 tehty vähennyskelpoisuuden edellytyksenä olevan eläkeiän nosto hyydytti uusien vapaaehtoisten yksilöllisten eläkevakuutusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten myynnin. Tämä kuvaa hyvin erilaisten veroetujen merkitystä siinä, miten sijoitukset kohdentuvat erilaisiin sijoitustuotteisiin.

Yksilölliset eläkevakuutukset ja pitkäaikaissäästämissopimukset ovat kilpailevia tuotteita muiden sijoitustuotteiden kanssa, joten vain tiettyä sijoitustuotetta koskeva veroetu ei ole verotuksen neutraliteetin kannalta perusteltu. Verovelvollinen voi säästää eläkkeelle siirtymistä varten myös esimerkiksi suorien sijoitusten, osakesäästötilin, sijoitusrahastojen tai muiden vakuutustuotteiden avulla. Vähennysoikeudelle ei ole myöskään vahvoja yhteiskunnallisia perusteita, kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin. Siten vähennysoikeuden poistaminen on perusteltu ratkaisu, joka lisää pääomatulojen verotuksen neutraliteettia.

Edellä esitetty koskee myös työntekijän oikeutta vähentää työnantajan ottaman kollektiivisen lisäeläkevakuutuksen vakuutusmaksuja, joiden vähennysoikeudesta olla myös luopumassa vuoden 2027 alusta.

Vähennyskelpoisuuden poistamista lievennetään siten, että vähennyskelpoisuus poistuu vasta vuoden 2027 alusta. Lisäksi pienet, enintään 5 000 €:n suuruiset säästömäärät voidaan nostaa kerralla vuosina 2027 ja 2028 ilman, että suorituksia korotettaisiin verotuksessa. Viimeksi mainittu kuitenkin edellyttää sitä, että tällaisesta menettelystä sovitaan palveluntarjoajan kanssa, koska verotusta koskevan sääntelyn mahdollinen muutos ei vaikuttaisi olemassa olevien vakuutussopimusten ja pitkäaikaissäästämissopimusten sisältöön. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miksi pienten sääntömäärien nostomahdollisuus rajataan vain lain voimaantuloa seuraaviin kahteen vuoteen. Verovelvollinen voi jatkossakin suorittaa vakuutusmaksuja, joiden perusteella saatavia suorituksia verotetaan aikanaan normaalin nettotulon verotuksen periaatteiden mukaisesti. Edellä mainitut seikat ovat omiaan puoltamaan vähennysoikeuden poistamista.

Ehdotetun TVL 34 a.4 §:n mukaan vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen perusteella saatavasta suorituksesta olisi veronalaista vain tuotto siltä osin kuin maksuja ei ole vähennetty verotuksessa, eli silloin kun maksut maksetaan vuonna 2027 tai sen jälkeen. Tämä on perusteltu ratkaisu, koska tuloverotus perustuu pääsääntöisesti nettotulon verotukseen, ja nykyisen sääntelyn soveltaminen myös vuonna 2027 ja sen jälkeen maksettujen maksujen perusteella saatuihin suorituksiin merkitsisi aiheetonta kahdenkertaista verotusta. Menettely vastaa kapitalisaatiosopimusten ja säästöhenkivakuutusten verokohtelua.

Hallituksen esityksen perusteella vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen aiheuttama tappio ei olisi vähennyskelpoinen verotuksessa sinäkään tapauksessa, että maksuja ei ole voitu vähentää verotuksessa. Vähennyskelvottomuutta perusteellaan ainoastaan sillä, että nykyisien säännösten perusteella tappio ei ole vähennyskelpoinen. Varsinaista asiallista syytä vähennyskelvottomuudelle ei esitetä. Verotuksen neutraalisuuden vuoksi tappion tulisi olla vähennyskelpoinen, koska vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen kanssa kilpailevien säästöhenkivakuutusten, kapitalisaatiosopimusten ja myös määräaikaisten eläkevakuutusten tappiot ovat TVL 35 §:n perusteella vähennyskelpoisia pääomatulosta. Tappion vähennyskelpoisuudella varmistettaisiin nettotulon verotuksen toteutuminen silloin, kun verovelvollisen eläkevakuutukseen tekemästä sijoituksesta kertyy tulon sijasta tappiota (eli vakuutusmaksut ovat suuremmat kuin vakuutuksen perusteella saatavat suoritukset). Erityisesti on syytä huomata, että jos verovelvollinen ottaa määräaikaisen vapaaehtoisen eläkevakuutuksen, joka ei täytä tuloverolain vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen tunnusmerkkejä, vakuutuksen aiheuttama tappio on TVL 35 §:n perusteella vähennyskelpoinen.

Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa vapaaehtoiseen yksilölliseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaissäästämissopimukseen kohdistuvien korkomenojen vähennyskelpoisuuteen. Nykyisen TVL 58.5 §:n 2 kohdan perusteella tällaiset korkomenot ovat vähennyskelvottomia. Ilman kyseistä erityissäännöstä kysymys olisi tulonhankkimisvelasta, jonka korot olisivat vähennyskelpoisia pääomatulosta. Tällainen korkomeno aiheutuisi käytännössä vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen tai pitkäaikaissäästämissopimuksen maksuja varten otetusta velasta. Vuodesta 2027 alkaen maksettavien maksujen suorittamista varten otettavan lainan korkojen vähennysoikeuden rajoitukselle ei ole enää perustetta. Lisäksi kilpaileviin sijoituskohteisiin ei liity vastaavaa koron vähennysoikeuden rajoitusta.

Onnistuneena oikeustilaa selkeyttävänä ehdotuksena pidän sitä, että TVL 68.6 §:ään otetaan säännös siitä, että työnantajan maksamat kollektiivisen lisäeläketurvan maksut eivät ole työntekijälle veronalaista tuloa. Kysymys on vakiintuneen oikeustilan kirjaamisesta lakiin.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan laajasti vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen maksujen vähennyskelpoisuuden poistamiseen liittyviä perustuslaillisia ongelmia.

Esityksessä todetuista seikoista voi olla samaa mieltä. Kysymys ei ole varsinaisesta takautuvasta verosääntelystä, koska vähennysoikeuden poisto ei ulotu takautuvasti verovelvollisen jo ennen lain voimaan tuloa maksamiin vakuutusmaksuihin. Omaisuuden suojaa koskeva PL 15 §:n ei voi lähtökohtaisesti estää perustelluista syistä tehtäviä verolainsäädännön muutoksia, vaikka ne olisivat verovelvolliselle epäedullisia. Toisenlainen tulkinta tekisi verolainsäädännön kehittämisestä hyvin hankalaa. Näin on, vaikka sääntely koskisi pitkäjänteistä sijoittamista, josta vapaaehtoisessa eläkesäästämisessä on lähtökohtaisesti kysymys. Hallituksen esityksessä tuodaan hyvänä vertailukohtana esiin asuntolainan korkojen vähennysoikeuden vähittäinen poistaminen.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta, että tässä asiassa pyydettäisiin lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Vuonna 2004 perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jolla vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verotus siirrettiin ansiotulojen verotuksesta pääomatuloverotuksen piiriin. Tällöin ongelmana oli lähinnä se, että vähennysoikeuden edellytyksenä ollutta eläkeikää nostettiin, mikä vaikutti suoraan olemassa oleviin eläkevakuutussopimuksiin. Nyt käsiteltävänä olevalla sääntelymuutoksella ei ole samankaltaista omaisuudensuojaan liittyvää vaikutusta, joten en näe välttämättömäksi pyytää asiassa peruslakivaliokunnan lausuntoa. Lisäksi ehdotettujen lainsäädäntömuutosten soveltaminen vasta verovuodesta 2027 alkaen antaa verovelvolliselle riittävästi aikaa arvioida veromuutoksen vaikutuksia ja sopeutua muutokseen.

## 2.2 Sääntelyteknisiä kysymyksiä

Ehdotetun TVL 34 a.4 §:n mukaan vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäästämissopimuksen perusteella maksetuista suorituksista on veronalaista vain tuotto siltä osin kuin suoritus kertyy sellaisten maksujen perusteella, joita ei ole saanut vähentää verotuksessa. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaisella tulkinnalla on mahdollista päätyä siihen, että jos verovelvollinen on maksanut esimerkiksi vuonna 2022 (siis ennen ehdotetun uuden sääntelyn soveltamista) vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen maksuja 20 000 €, joista on ollut maksujen vuotuisen vähennyskelpoisen enimmäismäärän vuoksi vain 5 000 € vähennyskelpoista, vähennyskelvottoman 15 000 €:n perusteella saadusta vakuutussuorituksesta veronalaista olisi vain tuotto. Tämä ei ilmeisesti ole lainsäätäjän tarkoituksena, koska aiemminkin vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen perusteella saatu suoritus on ollut kokonaan veronalaista tuloa, vaikka kaikkia maksuja ei olisi voinut vähentää verotuksessa vähennyskelpoisuudelle asetetun vuotuisen enimmäismäärän vuoksi. Ehdotettua säännöstä olisi syytä täsmentää siten, että ennen vuotta 2027 suoritettujen maksujen perusteella saatava eläke on kokonaan veronalaista tuloa, riippumatta siitä, onko maksut saatu vähentää verotuksessa kokonaan tai vain osittain. Jos lainsäätäjän tarkoitus on toinen, tämäkin on syytä tuoda selvästi esiin valiokunnan mietinnössä.

Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten muutos vaikuttaisi tilanteessa, jossa vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen vakuutusmaksut on vähennetty ulkomailla. Ehdotetun TVL 34 a §:n 1 ja 4 momenttien sanamuodon vuoksi vakuutuksen perusteella saatavat suoritukset olisivat kokonaan veronalaista tuloa, jos ne saadaan sellaisten vakuutusmaksujen perusteella, jotka on vähennetty vuonna 2027 tai sen jälkeen jonkin toisen valtion kuin Suomen verotuksessa. Tässäkin tilanteessa kysymyksiä herättää ehdotetun TVL 34 a.4 §:n sanamuoto, jonka perusteella ei ole selvää se, onko tiettynä vuonna maksetun vakuutusmaksun perusteella saatava suoritus kokonaan veronalainen, jos osakin vakuutusmaksusta on vähennetty ulkomailla. Kansainvälisiin tilanteisiin liittyy lisäksi nykyisen TVL 34.5 §:n sanamuoto, jossa viitataan TVL 34 a §:ään. Viittaus toimii periaatteessa näinkin, mutta TVL 34 c §:ään on tarkoitus ottaa vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen määritelmä, joten viittaus voisi olla selvyyden vuoksi nimenomaan TVL 34 c §:ään.

Nykyisen TVL 54 d.3 §:n mukaan kertamaksullisen vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen maksut eivät ole vähennyskelpoisia. Säännös poistuu tuloverolaista, jos esitys hyväksytään. Tämä ei muuta mitenkään oikeustilaa, koska maksut eivät olisi jatkossakaan vähennyskelpoisia. Asiasta olisi ollut hyvä ottaa ainakin mainina hallituksen esitykseen.

## 3 Suomalaisella aluksella työskentelevän vuokratyöntekijän tuloihin liittyvä tiedonantovelvollisuus ja ennakonkanto

Ehdotetut VML 15 a ja 17 §:n tiedonantovelvollisuutta koskevat muutokset, LähdeVL 16 a §:n suomalaisella aluksella vuokratyöntekijänä työskentelevän rajoitetusti verovelvollisen velvollisuutta hakea ennakonkantoa koskevat muutokset ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamista koskevat ehdotukset ovat perusteltuja. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan varmistaa aiempaa paremmin rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saaman tulon verotus sekä verojen oikea-aikainen kertyminen. Sääntely asettaa lisäksi samaan asemaan Suomessa ja suomalaisella aluksella työskentelevät rajoitetusti velvolliset vuokratyöntekijät sekä heidän työnantajansa ja työn teettäjänsä.

## 4 Rajoitetusti verovelvollisen ennakkoperintärekisteröinnin laajentaminen

Ehdotettu muutos mahdollista ETA:n kuuluvissa Portugalissa ja Liechtensteinissa asuvien rajoitetusti verovelvollisten ennakkoperintärekisteröinnin Suomessa. Nykyinen sääntely edellyttää, että rajoitetusti verovelvollisen tulee asua verosopimusvaltiossa, jotta verovelvollinen voidaan merkitä ennakkoperintärekisteriin. Suomella ei ole verosopimusta Portugalin ja Liechtensteinin kannassa. Kyseiset valtiot ovat kuitenkin ETA:n jäseniä, joiden kansalaisia ja yrityksiä koskevat ETA-sopimuksen mukaiset perusvapaudet. Se, ettei rajoitetusti verovelvollista voida merkitä ennakkoperintärekisteriin, voi eräissä tapauksissa johtaa siihen, että rajoitetusti verovelvollisen verokohtelu on ankarampaa kuin yleisesti verovelvollisen vastaavassa tilanteessa. Tämä voi muodostua sijoittautumisvapauden tai joissain tapauksissa palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi. Siten säännösmuutos on perusteltu, vaikka ennakkoperintärekisteröinti olisi perusvapauksien rajoitusten välttämiseksi välttämätöntä ilman asiaa koskevaa säännöstäkin. On kuitenkin hyvin suotavaa, että kansallisessa sääntelyssä olevat perusvapauksien kannalta ongelmalliset säännökset muutetaan vastaamaan perusvapauksien vaatimuksia. Läheskään aina näin ei valitettavasti ole tehty. Esimerkiksi kolmannesta maasta saatuja osinkoja ja kolmansiin maihin maksettavia osinkoja sekä sijoitusrahaston verovapautta koskevia säännöksiä, joilla on nyt esitettyä muutosta huomattavasti suurempi merkitys, ei ole muutettu, vaikka niitä sovelletaankin EU-oikeuden vuoksi osin sanamuotonsa vastaisesti.

## 5 Ennakonpidätyksen määrääminen ennakonpidätysvelvollisen maksettavaksi

Muun muassa palkasta ennakonperintä toimitetaan ennakonpidätyksenä. Suorituksen maksaja on ennakkoperintälain 9 §:n mukaan velvollinen pidättämään maksamastaan suorituksesta ennakonpidätyksen. Ennakonpidätyksen suuruus määräytyy verovelvolliselle annetun verokortin mukaan. Jos verovelvollinen ei esitä verokorttia, ennakonpidätys on suuruudeltaan 60 % (EPA 3 §).

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 51.1 §:n mukaan suorituksen maksajalle määrättävä ennakonpidätys on enintään 40 prosenttia maksetuista suorituksista. Säännös tulee sovellettavaksi veron kertymisen turvaamiseksi tilanteessa, jossa ennakonpidätysvelvollinen on laiminlyönyt ennakonpidätyksen toimittamisen. Tyypillisesti kysymys on verotarkastuksessa ilmi tulevista tapauksista. Pidätysvelvolliselle määrätty ennakonpidätys ei jää pidätysvelvollisen lopulliseksi rasitukseksi, jos suorituksen saajat maksavat veron tulosta tai veroa ei tule maksettavaksi tulosta, josta ennakonpidätyksen toimittaminen on laiminlyöty. Tällöin määrätty ennakonpidätys poistetaan OVML 51.3 §:n perusteella viran puolesta, eli määrätty ja maksettu vero palautetaan ennakonpidätysvelvolliselle. Ennakonpidätysvelvollisen rasitukseksi jäävät kuitenkin verokorotus ja viivästyskorko, joiden suuruus määräytyy maksettavaksi määrätyn ennakonpidätyksen määrän perusteella. Siten maksunpantavan ennakonpidätyksen määrällä on myös välillistä merkitystä ennakonpidätysvelvollisen kannalta.

Ensimmäisen kerran 40 %:n suuruisen kaavamaisen ennakonpidätyksen maksuunpanoa koskeva erityissäännös otettiin vuonna 1990 silloiseen ennakkoperintälain 24.5 §:ään, jonka mukaan toimittamatta jätetty ennakonpidätys pantiin työnantajan maksettavaksi 40 prosentin suuruisena. Säännöstä perusteltiin esitöissä maksuunpanon yksinkertaistamisella ja yhdenmukaistamisella. Säännös muutettiin pääpiirteittäin nykyiseen muotoonsa vuonna 1995 siten, että toimittamaton ennakonpidätys voidaan maksuunpanna enintään 40 prosentin suuruisena. Sanamuodon muutoksen tarkoituksena oli mahdollistaa ennakonpidätyksen määrääminen 40 %:a pienempänä, jos kyse oli suorituksesta, jolle on säädetty 40 %:a alempi ennakonpidätysprosentti. Tällaista alempaa prosenttia sovelletaan nykyisin EPA 15 §:n mukaisesti mm. osinkotuloon ja puun myyntituloon. Kaavamaisen 40 %:n suuruisen maksuunpantavan ennakonpidätyksen tavoitteet ja tarkoitus eivät ole sittemmin muuttuneet sen paremmin nykyisen ennakkoperintälain voimaantulon yhteydessä vuonna 1996, jolloin säännös otettiin EPL 24.5 §:ään, eivätkä myöskään silloin, kun EPL 38.2 §:n säännös vuonna 2017 siirrettiin nykyiseen OVML 51.1 §:ään.

Alkuperäisen, aiemman ennakkoperintälain 24 §:n mukainen säännös poikkesi nykyisestä OVML 51.1 §:stä siinä, että 40 % oli ehdoton maksuunpantava ennakonpidätyksen määrä, kun se nykyisin on enintään 40 %. Lain sanamuodon muutoksesta huolimatta toimittamattomasta palkasta on verotuskäytännössä määrätty 40 %:n suuruinen ennakonpidätys, mikä on vastannut myös lainsäätäjän selkeää tarkoitusta. Kaavamainen 40 %:n suuruinen ennakonpidätys on määrätty riippumatta siitä, onko suorituksen saajat tunnistettu vai ovatko he jääneet tuntemattomiksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa todellisen kokonaistuloihin perustuvan ennakonpidätyksen suuruuden määrittäminen ei ole edes mahdollista. Lainsäätäjän tarkoitus tuodaan esiin myös ennakkopäätöksessä KHO 2024:36, jonka kohdassa 27 todetaan seuraavaa: ”Edellä olevista lain esitöistä on kuitenkin pääteltävissä, että palkkatuloihin on tarkoitus soveltaa lain sanamuodosta poiketen kaavamaisesti 40 prosentin ennakonpidätystä. Esitöissä esitetty puoltaisi valituksen hylkäämistä.”

Ennakkopäätöksessä KHO 2024:36 katsottiin vakiintuneesta OVML 51.1 §:n tulkinnasta poiketen, että tunnistettujen suorituksen saajien palkkatuloista ennakonpidätystä ei voitu määrätä kaavamaisen 40 %:n suuruisena, vaan asiassa tulee selvittää heidän todelliset veroprosenttinsa. Ratkaistavana olleessa tapauksessa ennakonpidätykset oli määrätty, kun palkansaajien säännönmukainen verotus oli jo toimitettu. Tulkintaa perusteltiin lain sanamuodolla ja EPL 3.1 §:n mukaisella ennakkoperinnän vastaavuusvaatimuksella, joilla ohitettiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissakin todettu lainsäätäjän tarkoitus. Ratkaisu jättää auki sen, mitä todellisella veroprosentilla tarkoitetaan – onko kysymys kyseisen tulon lisäämisestä muuhun ansiotuloon aiheutuneen kasvaneen veron määrän suhteesta

tulon määrään (marginaalivero) vain kyseisen tulon suhteellisesta osuudesta verovelvollisen kaikkien ansiotulojen perusteella maksettavasta verosta (keskimääräinen ansiotulon verokanta).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesta menettelystä aiheutuu ainakin jossain määrin enemmän työtä Verohallinnolle verrattuna kaavamaiseen toimittamattoman ennakonpidätyksen määräämiseen. Näitä kustannuksia on kuvattu hallituksen esityksessä kattavasti. Kattavalla kaavamaisella menettelyllä vältetään myös se, että ennakonpidätys voidaan määrätä joko todellisen tai kaavamaisen veroprosentin perusteella sen mukaan, määrätäänkö ennakonpidätys maksettavaksi verovuoden aikana, seuraavan vuoden aikaan ennen verotuksen valmistumista tai verovuoden verotuksen valmistumisen jälkeen. Tämä voisi asettaisi ennakonpidätysvelvolliset eri asemaan. Nämä muutosta koskevat hallituksen esityksen perustelut ovat hyvin ymmärrettäviä.

Hallituksen esityksessä viitataan sen sijaan hyvin epämääräisesti siihen, että todelliseen veroprosenttiin perustuva ennakonpidätyksen määrääminen voi johtaa siihen, että ennakonpidätysvelvollinen voi saada suorituksen saajasta salassa pidettäviä tietoja. Tarkoitetaanko tällä mahdollisesti sitä, että todellisen veroprosentin perusteella ennakonpidätysvelvollinen voi päätellä tulon saajan ansiotulojen määrän?

Lainsäädäntömuutoksen vuoksi jatkossa palkasta toimittamatta jätetty ennakonpidätys määrättäisiin sääntelyn alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti ennakonpidätysvelvollisen maksettavaksi kaavamaisesti 40 %:n suuruisena. Sääntely johtaa siihen, että tilanteen mukaan maksettavaksi määrätty ennakonpidätys on tulonsaajan todellista veroprosenttia pienempi tai suurempi. Hallituksen esityksen tilastotietojen perusteella 40 % ylittää varsin usein tulosta tosiasiallisesti menevän veron määrän. Tätä voidaan pitää ongelmallisena lopputuloksena. Vaihtoehtona olisi todellisen veroprosentin käyttäminen. Verovuoden aikana tämä tarkoittaisi verovelvollisen verovuoden aikana jo kertyneiden ja todennäköisesti kertyvien tulojen perusteella lasketun ennakonpidätysprosentin käyttämistä. Prosenttia laskettaessa tulisi luonnollisesti ottaa huomioon myös tulo, josta ennakonpidätyksen toimittaminen on laiminlyöty. OVML 51.1 §:n tavoitteen on nimenomaan tämän veron kertymisen turvaaminen. Verotuksen päättymisen jälkeen maksuunpantava ennakonpidätys määritettäisiin verovelvollisten todellisten tulojen perusteella.

Toisaalta OVML 51.1 §:ssä on kysymys nimenomaan veron kertymisen varmistamiseen tähtäävästä turvaamistoimesta, jossa tietty summaarinen menettely on perusteltavissa oleva ratkaisu. Lisäksi kaavamaisella sääntelyllä on pystyttävä turvaamaan veron kertyminen suurimassa osassa tilanteista, joissa ennakonpidätysvelvollisuus on laiminlyöty. Erityisesti silloin, kun tulonsaaja jää tunnistamattomaksi, kaavamainen menettely on välttämätön. Selkeys ja menettelyn yksinkertaisuus puoltavat ennakonpidätyksen määräämistä kaavamaisesti tietyn prosentin perusteella.

Kaavamaista 40 %:n suuruista maksettavaksi määrättävää ennakonpidätystä voidaan verrata myös 60 %:n suuruiseen ennakonpidätykseen tilanteessa, jossa verovelvollinen ei esitä palkanmaksajalle verokorttia tai ennakonpidätysprosentti ei ole muuten maksajan tiedossa (EPA 3 §). Tässä mielessä 40 %:n kaavamainen ennakonpidätys ei ole erityisen korkea ja se voi joissain tapauksissa jäädä olennaisestikin tulonsaajan todellista veroprosenttia alhaisemmaksi. Näin kaavamaisen 40 %:n suuruisen ennakonpidätyksen määrääminen ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöneelle ei vaikuttaisi olevan kohtuuton seuraamus laiminlyönnistä. Itseasiassa monissa ennakonpidätyksen laiminlyöntitapauksissa ennakonpidätys olisi tullut toimittaa 60 %:n suuruisena, koska on olettavaa, että verokorttia ei ole sen paremmin esitetty kuin pyydettykään. Suhteellisen korkealla veroprosentilla voi olla myös tietty

pelotevaikutus, joka voi jo etukäteen estää tilanteita, joissa ennakonpidätysvelvollisuus laiminlyödään. Tosin ennakonpidätyksen laiminlyönnit liittyvät usein harmaaseen talouteen, johon tällainen pelotevaikutus tuskin on tehokas. Sen sijaan esimerkiksi aiheettomasti tai liian suurina maksettujen kustannusten korvausten kohdalla tilanne voi olla toinen. Lisäksi todelliseen maksettavaksi tulevaan veron määrään nähden korkean kaavamaisen veron määräämisessä voi olla sanktion makua. Laiminlyönnistä aiheutuvien sanktioiden tulisi perustua veronkorotukseen (tai rikosoikeudellisiin sanktioihin).

Hallituksen esityksen tavoitteena on palauttaa OVML 51.1 §:n sanamuodon täsmennyksellä säännöksen soveltaminen vastaamaan ennen ennakkopäätöksen KHO 2024:36 antamista vastannutta lainsäätäjän tarkoitukseen perustunutta soveltamiskäytäntöä. Edellä esitetyn perusteella katson, eräistä kriittisistä havainnostani huolimatta, että hallituksen esityksen tavoite asiassa on perusteltu ja säännöksen sanamuodon muutos ja säännöksen tavoitteiden yksiselitteinen kuvaus hallituksen esityksessä varmistavat asianmukaisesti tämän tavoitteen saavuttamisen. Kaavamainen menettely on ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa perusteltu ratkaisu, vaikka se johtaisikin ennakkoperinnän vastaavuusperiaatteesta poikkeavaan lopputulokseen. Tilanne on toinen silloin, kun verovelvollinen ja ennakonpidätysvelvollinen hoitavat velvoitteensa asianmukaisesti.

## 6 Palautusten säilyttäminen

Pidän esitettyä muutosta perusteltuna. Olennaista on se, että palautuksen säilyttämistä hyväksikäyttäneitä verovelvollisia tiedotetaan riittävän aikaisin ja tehokkaasti tulevasta muutoksesta.

## 7 Vuokratyövoiman käyttö Verohallinnossa

Hallituksen esityksellä on tarkoitus laajentaa Verohallinnon mahdollisuuksia käyttää erityisesti avustavissa puhelinpalvelutehtävissä vuokratyövoimaa. Muutoksella pyritään varmistamaan puhelinpalvelun ruuhkahuippujen aikana palvelun saaminen kohtuullisessa ajassa. Lainsäädäntömuutoksen tavoite on perustelu.

Jossain määrin kysymyksiä herättävää on se, kuinka laadukasta palvelua satunnaisen vuokratyövoiman käytöllä voidaan saada verrattuna Verohallinnon oman henkilökunnan käyttöön. Verotus ja siitä koskeva sääntely muodostavat hyvin monimutkaisen kokonaisuuden. Tätä kuvaa hyvin muun muassa Verohallinnon erilaisen ohjeistuksen todella suuri määrä muihin hallinnonaloihin verrattuna. Veroasioiden käsittely ja niihin liittyvä verovelvollisten neuvonta vaativat eittämättä riittävää verotuksen asiantuntemusta.

Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi se, onko työvoiman vuokrausta harjoittavista yrityksistä saatavissa riittävästi työvoimaa, joka kykenisi omaksumaan puhelinpalvelussa vaadittavan osaamistason oletettavasti suhteellisen lyhyen koulutuksen avulla. Verosääntelyn monimutkaisuuden vuoksi pidän vähintäänkin haastavana sitä, että vuokratyövoima voisi antaa neuvontaa lainsäädännön ja sitä koskevan Verohallinnon julkisen ohjeistuksen sisällöstä siten kuin hallituksen esityksessä asiaa kuvataan. Asiantuntijallekaan ei ole aina helppoa ja nopeaa löytää asiaa koskevaa sääntelyä ja sitä mahdollisesti koskevaa Verohallinnon ohjeistusta. Todennäköisempää on se, että vuokratyömarkkinoilta voi olla saatavissa nimenomaan puhelinpalveluun erikoistunutta työvoimaa. Tämä ei kuitenkaan riitä takaamaan puhelinpalvelun sisällöllistä laatua. Hallituksen esityksessä annetaan myös varsin suuri paino sille, että avustavan puhelinpalvelun antaminen vuokratyövoimalla hoidettavaksi ei heikentäisi verovelvollisen oikeusturvaa, koska puhelinpalvelua hoitavat vuokratyöntekijät olisivat rikosoikeudellisessa virkavastuussa tehtävää hoitaessaan. Tämä tuskin poistaa esimerkiksi

virheellisestä neuvonnasta johtuvia oikeudenmenetyksiä tai verovelvolliselle syntyvästä asioiden ylimääräisestä selvittämistä aiheutuvaa vaivaa.

Hallituksen esityksessä ei tuoda selkeästi esiin niitä eroja, joka vuokratyövoiman käytöstä aiheutuu verrattuna Verohallinnon määräaikaiseen työsuhteeseen otettavan henkilöstön käytöstä. Miksi vuokratyövoima on perustellumpi tapa vastata työvoiman tarpeeseen kuin määräaikaisten virkasuhteiden käyttö? Esityksessä todetaan hyvin suppeasti vain se, että vuokratyövoiman käyttö ei pienentäisi puhelinpalvelun toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja esitetty sääntelymuutos olisi luonteeltaan vain mahdollistava. Tämä jättää epäselväksi sen, miksi muutos on ylipäätään tarpeellinen tai välttämätön. Muutoksella tulisi olisi olemaan vaikutuksia myös yrityksiin, erityisesti vuokratyövoimaa tarjoaviin yrityksiin, joiden palvelujen kysyntää muutos voi lisätä. Tätä ei tuoda esityksessä lainkaan esiin. Tämä kritiikki ei tarkoita, etteikö muutos voisi olla perusteltu palvelujen riittävän saatavuuden varmistamiseksi, mutta esityksen perustelut jäävät turhan epämääräisiksi.

Hallituksen esityksessä käsitellään laajasti vuokratyövoiman käyttöön liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä. Pidän perusteltuna sitä, että asiassa pyydetään lausunto perustuslakivaliokunnalta. Tämän vuoksi en tässä yhteydessä käsittele tarkemmin asiaan liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä.

Helsingissä 3.4.2025

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto