



Viite: VM Lausuntopyyntö 23.12.2019: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Ehdotuksen keskeinen sisältö ja tausta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan Verohallinnon tiedonsaantioikeuksien laajentamista koskemaan verkkoalustoja, jotka palvelun välittäessään eivät samalla maksa tai välitä palveluun liittyvää maksusuoritusta.

Verotusmenettelystä annetun lain (1585/1995) nojalla Verohallinnolla on jo nykyisin tiedonsaantioikeus välityspalvelun tarjoajilta, jotka välittävät maksun. Tiedonantovelvollisia eivät ole olleet ne välityspalvelun tarjoajat, jotka eivät samalla välitä niihin liittyviä maksusuorituksia. Tiedonantovelvollisuutta on lisäksi tarkennettu Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevassa päätöksessä.

Esitysluonnos perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, joka sisältää useita harmaan talouden torjuntaa koskevia kirjauksia. Hallitusohjelman liitteen 4 mukaan verottajalle mahdollistetaan tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön.

Voimassa olevien säännösten perusteella esimerkiksi huoneistojen lyhytaikaista vuokrausta välittävä alusta ei ole ollut velvollinen ilmoittamaan alustan kautta vuokratuista huoneistosta saatuja tuloja Verohallinnolle. Verohallinnon verovuosilta 2017 ja 2018 selvitysten perusteella noin kolmasosa asuntojen lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta saaduista tuloista jätettiin toimittamatta veroilmoituksella.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmia

Esitysluonnoksessa työ- ja elinkeinoministeriön toimialan kannalta merkittävimmät näkökohdat liittyvät harmaan talouden torjuntaan ja

toisaalta alustatalouden kehittämistä koskeviin elinkeinopoliittisiin näkökulmiin. Ehdotuksella on merkitystä myös alustojen kautta toimeksiantonsa saaviin työnsuorittajiin.

Yleisesti työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä harmaan talouden torjunnan näkökulman ja kilpailuneutraliteetin huomioimista kaikissa lainsäädäntö- ja kehityshankkeissa. Lisäksi keskeistä on arvioida ehdotusten taloudelliset vaikutukset ja sääntelykustannukset niin lyhyellä kuin pidemmällä aikavälillä koko yrityskehityksessä erikokoisille yrityksille, eri toimialoille sekä vaikutukset yritysten kilpailuasemaan.

Lakiehdotuksen soveltamisala on laaja ja tiedonantovelvollisuus koskisi erilaisia verkossa toimivien välityspalvelun tarjoajia niiden koosta tai kansallisuudesta riippumatta. Tietojensaanti kohdistuisi vuokraukseen, työsuorituksiin, kuljetuksiin sekä muuhun tulonhankkimistarkoituksessa tapahtuvaan palvelujen tarjoamiseen verkkoalustoilla. Tämä kattaisi huomattavan määrän pieniä yrityksiä tai elinkeinonharjoittajia, joiden liikevaihto on alhainen ja yksityishenkilöiden toiminnan tulonhankkimistarkoituksessa, kun kyse on esimerkiksi vuokratulojen hankkimisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä on perusteltua, että ehdotus kattaa kaikenlaisen palvelujen tarjoamisen, johon liittyy tulonhankkimistarkoitus eikä tarjottavien palvelujen muotoa ei ole rajattu vain muotoilu on jätetty avoimeksi. Tämä mahdollistaa tietojensaannin myös alustatalouden kehittämisestä seuraavista uusista palvelumuodoista, joita tässä vaiheessa ei pystyttäisi tarkasti ennakoimaan.

Esityksessä kuvataan kattavasti alustatalouden kasvuun liittyviä ongelmia verotuksen kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriön jakamistalouteen liittyviin kysymyksiin vaihtoehtoisia ratkaisutapoja selvittäneen työryhmän raportin (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:31) verotusta koskevassa osuudessa jakamistalouden palvelujen verotusta koskevassa osuudessa on Verohallinnon puolelta nostettu esille tarve sivullisen tietojenantovelvollisuuden laajentamiseen. Voidaan myös arvioida, että aktiivinen puuttuminen alustatalouden piirissä ilmenevään harmaaseen talouteen on omiaan lisäämään selonottoa myös muista alustojen välityksellä harjoitettavaan elinkeinotoimintaan liittyvistä velvoitteista.

Ehdotettu tiedonantovelvollisuus ei koskisi tavaroiden myyntiä digitaalisten alustojen välityksellä. Tätä on perusteltu sillä, että alusta- ja jakamistaloutta koskeva valvontatarve kohdistuu erityisesti sellaisiin tulonsaajiin, jotka eivät ole toiminnastaan kirjanpitovelvollisia. Tavaroiden myyjät ovat usein vakiintuneita yrityksiä, jotka ovat kirjanpitovelvollisia elinkeinotoiminnastaan ja velvollisia maksamaan arvonlisäveroa, jolloin riski myyntitulojen ilmoittamatta jättämisestä on pienempi kuin palveluiden osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettua kantaa tässä vaiheessa perusteltuna.

Tulevaisuudessa alustatalouden piirissä tapahtuva työnteko (myös muussa kuin työsuhteessa alustaan) todennäköisesti lisääntyy. Tästä syystä alustavälitteisessä toimeksiantoihin perustuvassa työssä on tärkeää pitää huolta verotuksellisista näkökulmista. Alustavälitteistä työtä työoikeudellisesta näkökulmasta arvioidaan parhaillaan työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän sääntely -alatyöryhmässä.

Esityksestä ei käy ilmi mitä tehostekeinoja tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin johdosta Verohallinnolla käytössään ja miten näitä sovellettaisiin tilanteisiin, jossa ulkomainen alustanyritys ei toimita tietoja. Asiaan liittyy myös kilpailuneutraliteettia koskevia näkökulmia, jos esimerkiksi kotimainen ja ulkomainen yritys voivat tulla tilanteessa tosiasiallisesti eri tavalla kohdeksi.

Esityksessä on kyse kolmatta toimijaa koskevasta velvollisuudesta antaa tietoja Verohallinnolle. Tiedot voivat kuulua myös yksityiselle henkilölle. Esityksessä olisi tarpeellista arvioida ehdotusta myös EU:n tietosuojalainsäädännön kannalta.

Ehdotuksen vaikutuksista

Ehdotettu säännös koskisi niin Suomeen kuin ulkomaille sijoittuneita välityspalvelun tarjoajia. Tiedot tulisi antaa sekä Suomessa yleisesti että rajoitetusti verovelvollisista tulonsaajista. Esityksessä on tuotu hyvin esille asiaan liittyvät kansainväliset reunaehdot ja tietojensaantiin liittyvät haasteet ulkomaisten alustojen osalta, etenkin jos niillä ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Kansallisen lainsäädännön vaikutusmahdollisuudet voivat näistä syistä jäädä osin rajallisiksi. Esityksen mukaan Verohallinto ei ole toistaiseksi juurikaan saanut vuosiluonnoksia sellaisilta ulkomaisilta toimijoilta, joilla ei ole toimipaikkaa Suomessa.

Esityksen vaikutuksia koskevassa luvussa voisikin edelleen pyrkiä esittämään arvioita siitä, miten esityksen kohteena olevat vuokrausta, työsuorituksia ja kuljetuksia välittävät alustat ovat sijoittautuneet ja edelleen millaiseen osuuteen ulkomailta käsin toimivilta alustoilta saatavien tietojen osalta arvioidaan jatkossa päästävän.

Esityksessä on arvioitu, että digitalouden kasvuvauhdin jatkuessa nopeana verovajeen arvioidaan kasvavan tulevina vuosina merkittävästi, jos verovalvontaa turvaavia toimenpiteitä ei toteuteta. Tätä sanallista arviota olisi hyvä tukea numeerisilla arvioilla siitä, millainen vaje alustatalouden kautta saaduista tuloista tällä hetkellä on ja miten esityksen arvioidaan vaikuttavan tähän kehitykseen. Esityksessä viitataan Verohallinnon selvityksiin siitä, että kolmasosa lyhytaikaisen asunnonvuokrauksesta saaduista tuloista on jäänyt ilmoittamatta verohallinnolle. Ilmiön kohdentumista ja taloudellisia vaikutuksia voisi edelleen auttaa havainnollistamaan myös se, jos esityksessä avattaisiin määrällisesti toiminnan harjoittamisen laajuutta ja minkä suuruisista ilmoittamatta jääneistä tuloista keskimäärin on kysymys.

Myös yrittäjille ja toiminnanharjoittajille aiheutuvista kustannuksista olisi hyvä esittää vähintään suuntaa-antavia arvioita. Arvioiden laadinnassa on mahdollista hyödyntää työ- ja elinkeinoministeriön laatimaa [Sääntelytaakkalaskuria](#), jonka käyttöön työ- ja elinkeinoministeriö tarjoaa tarvittaessa käytännön tukea. Esityksessä olisi tarpeen todeta vähintään arvio sääntelyn piirissä olevien toimijoiden määrästä ja sen mahdollisesta kasvusta.

Esityksen mukaan palvelun välittäjän tiedonantovelvollisuuden laajentaminen saattaa aiheuttaa kustannuksia tiedonantovelvollisille alustoille. Kustannuksia voi esimerkiksi syntyä tietojen antamiseen tarvittavien teknisten rajapintojen toteuttamisesta, ainakin elleivät tiedonantovelvolliset ole jo ennestään velvollisia antamaan muita tietoja

Verohallinnolle. Esityksessä tulisi pystyä kuvaamaan tarkemmin, millaisia kustannuksia alustoille syntyy ja mitä esimerkiksi tarvittavien teknisten rajapintojen toteuttaminen yrityksiltä käytännössä edellyttää ja millaisia kustannuksia tästä välityspalvelujen tarjoajille aiheutuu. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, millaiset edellytykset erikokoisilla alustatoimijoilla (pienet start up -yritykset vs. suuret kansainväliset alustatoimijat) on tiedonantovelvoitteen täyttämiseen. Lisäksi kustannusten kannalta merkitystä on sillä, kuinka usein tietoja kerätään, ja millä tarkkuudella ja missä muodossa ne tulee toimittaa.

Alustojen välityksellä palveluja tarjoavien osalta realistisena voitaneen pitää, että alustojen välityksellä palveluja tarjoaville yrittäjille ja toiminnanharjoittajille ei aiheutuisi merkittäviä uusia kustannuksia, sillä kyse on enemmän verovalvonnallisesta keinosta olemassa olevien velvoitteiden toteuttamiseksi. Jos ehdotus mahdollistaa jossain vaiheessa alustoilta saatujen tietojen tuomisen toiminnanharjoittajien esitetyille veroilmoitukselle, voidaan pikemmin arvioida, että tämä nopeuttaa veroilmoituksella annettavien tietojen toimittamista, mikä säästää toiminnanharjoittajien aikaa ja sitä kautta voi hieman alentaa kustannuksia.

Sääntely-ympäristön jäykkyys EU:ssa on yksi syy sille, miksi suurin osa alustatalouden kasvuyrityksistä tulee EU:n ulkopuolelta. Esityksessä olisi myös suotavaa esittää jonkinlaisia laadullisia arvioita siitä, muodostaako sääntely esteitä alustaliiketoiminnan kehittymiselle ja kasvulle Suomessa.

Lopuksi

Työ- ja elinkeinoministeriö puoltaa ehdotettua lakimuutosta.

Alustatalouden tuloille ei ole omaa verosääntelyä eikä alustatalouden toimintamallilla ole merkitystä verovelvollisuuden syntyminen kannalta. Verotus perustuu suurelta osin sivullisen tiedonantovelvollisuuden perusteella saataviin tietoihin ja verkkoalustojen välityksellä tapahtuva tulonhankkiminen edellyttää uusia keinoja verovalvonnan toteuttamiseksi. Ehdotus on hyvä askel alustatalouden verotuksellisten haasteiden ratkomisessa. Jatkovalmistelussa on kannatettavaa pyrkiä mahdollisuuksien mukaan täsmentämään ehdotuksen vaikutusten arviointeja.

EU:n sisämarkkinoiden ja kilpailukyvyn perusta on hyvin toimivassa yritysten sääntely-ympäristössä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sisämarkkina (tai unioni)näkökulma ja kansainvälinen toimintaympäristö on tärkeää muistaa myös kansallisia sääntelyratkaisuja laadittaessa, erityisesti luonteeltaan rajat ylittävässä alustataloudessa. Jos mahdollista EU-tason toimenpiteet olisivat ensisijaisia.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lopuksi myös yleisenä toteamuksena, että verkkoalustoja tulee koskemaan lähivuosina erilaisia kansallisia ja EU-säädöksiä. Eri ministeriöiden kesken on hyvä kiinnittää huomioita lainsäädännössä käytettävän terminologian yhdenmukaisuuteen niin, että samoja toimijoita koskevissa säännöksistä käytetään mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaisia nimekkeitä.

Antti Neimala

osastopäällikkö

Sami Teräväinen
hallitussihteeri