

9.8.2019

Valtiovarainministeriö
Antti Kurikka

Lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla, VM082:00/2019

Lausuma

- Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa, että hallituksen esitysluonnosta täydennettäisiin muutamien, jäljempänä selvitettävien osien.

Taustaa

Ehdotetuilla säädöksillä pantaisiin täytäntöön EU:n direktiivi, jonka tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa voi olla veron kiertämisen tai välttämisen elementtejä. Raportointivelvollisia olisivat esityksen mukaan veroalan palveluja tarjoavat välittäjät sekä tietyissä tilanteissa verovelvolliset.

Direktiivin edellyttämän raportoinnin ja kansainvälisen tietojenvaihdon perusteella Verohallinto toisaalta keräisi ja luovuttaisi ja toisaalta saisi tietoja mahdollisista veron kiertämisestä sisältävistä järjestelyistä. Järjestelyjen raportoitavuus perustuisi niin sanotun tunnusmerkin täyttymiseen. Tunnusmerkki voi olla esimerkiksi järjestelyn ominaispiirre tai osatekijä, joka voisi antaa viitteitä muun muassa mahdollisesta veron kiertämisestä. Joidenkin tunnusmerkkien osalta edellytettäisiin lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä.

Ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä säädettäisiin erillisessä laissa raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla, minkä lisäksi esitys sisältää muutoksia verotusmenettelystä annettuun lakiin. Lait tulisivat voimaan vuoden 2020 alusta.

Täydennysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen

Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevaan hallituksen esitysluonnokseen seuraavia täydennyksiä:

- 1. Raportointivelvollisuuden ulottaminen koskemaan myös kansallisia järjestelyjä**

Direktiivi koskee vain rajat ylittäviä tilanteita, kun taas kansallisiin järjestelyihin liittyvä raportointivelvollisuus on jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi. Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei Suomessa ole tässä vaiheessa syytä ulottaa ilmoitusvelvollisuutta direktiivin vaatimusta laajemmalle. HE - luonnoksen 3.1 luvun mukaan:

" Verohallinto voisi mahdollisesti hyödyntää kansallisista järjestelyistä saamiaan tietoja ennakoivassa ohjauksessa ja verovalvonnassa. Raportointivelvollisuudella voisi lisäksi olla ennaltaehkäisevä vaikutus. Kansallisten järjestelyjen mukanaolo lisäksi kuitenkin tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisten sekä Verohallinnon hallinnollista taakkaa uusien tietojen keräämisen, ilmoittamisen ja käsittelyn seurauksena. Kansallisten järjestelyjen tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta oletettavasti aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan arvioida olevan suuremman kuin sillä saavutettavan hyödyn. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että raportointivelvollisuus rajattaisiin vain direktiivin mukaisiin rajatylittäviin järjestelyihin. "

Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin määritelty, mihin laskelmiin arvio hyötyjä suuremmasta hallinnollisesta taakasta perustuu. Ensinnäkin kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuuden olemassaolo ennaltaehkäisisi järjestelyjen toteuttamista. Tällaisen ennaltaestävän vaikutuksen hyötyjä on vaikea kokonaisuutena arvioida, mutta koska lain harmaalla alueella olevat järjestelyt jätettäisiin raportointivelvollisuuden vuoksi todennäköisimmin toteuttamatta, ei myöskään hallinnollisia kuluja tältä osin aiheutuisi verovelvollisille, välittäjille eikä Verohallinnolle. Toisekseen Verohallinto voisi hyödyntää tietoa kansallisiin tilanteisiin liittyvistä järjestelyistä esimerkiksi riskianalyyseissä, resurssien kohdentamisessa, lakien kehittämistarpeiden arvioinnissa, sekä Verohallinnon antamien ohjeiden täsmentämisessä.

Lisäksi voidaan perustellusti suhtautua varauksella hallituksen esitysluonnoksessa mainittuun ajatukseen, että sääntelyn täydentäminen kansallisten tilanteiden ilmoittamisvelvollisuudella lisäksi merkittävästi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa, kun joka tapauksessa rajat ylittävät järjestelyt on direktiivin nojalla ilmoitettava. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, ilmoittamisvelvollisuus on laajennettu tai esitetty laajennettavaksi koskemaan myös kansallisia järjestelyjä mm. Saksassa, Ruotsissa ja Puolassa. Näiden ohella äskettäin myös Portugali on esittänyt lakiluonnoksessaan vastaavaa soveltamisalan laajennusta.

Edellä mainituin perustein Harmaan talouden selvitysyksikkö ehdottaa, että raportointivelvollisuus laajennetaan koskemaan myös kansallisia järjestelyjä.

2. Tietojen hyödyntäminen

Tietojen käyttötarkoituksena on direktiivin Suomea velvoittavien vaatimusten täyttäminen ja verovalvonta. Direktiivi edellyttää, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ilmoittaa raportoitavista rajatylittävistä järjestelyistä direktiivin vaatimat tiedot muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Tietoja voidaan käytännössä hyödyntää esimerkiksi riskianalyyseissä ja verotarkastusten kohdentamisessa. Direktiivin johdanto-osan toisessa kappaleessa mainitaan lisäksi, että tietojen avulla viranomaiset voivat reagoida haitallisiin verokäytäntöihin ja tukkia lakien aukkokohtia uudella sääntelyllä. Lainsäädännön kehittämistä koskevaa näkökulmaa ei ole kuitenkaan konkretisoitu direktiivissä asettamalla tätä koskevaa velvoitetta raportoitujen tietojen hyödyntämisestä.

Uuden sääntelyn myötä Verohallinto tulee saamaan merkittävän määrän uutta tietoa verosuunnittelujärjestelyistä. Tapauksista tyypillisesti vain pieni osa päätyy tuomioistuimiin ja lainsäädäntötoimien tarvetta koskevaan keskusteluun, ja tällöinkin vasta pitkällä viiveellä. Jotta direktiivin johdanto-osassa mainittu tavoite lainsäädännön kehittämisestä tosiasiasa toteutuisi, tulisi Suomen säätää kansallisesti, että raportoiduista järjestelyistä on vuosittain laadittava anonymisoitu raportti luovutettavaksi esimerkiksi eduskunnan verojaostolle tai tarkastusvaliokunnalle, sekä Valtiovarainministeriölle. Tällöin verosuunnittelujärjestelyjä koskeva tilannekuva pysyisi ajantasaisena ja havaitut lainsäädännön ongelmakohdat tulisivat nopeasti korjatuiksi. Tämä lainsäädännön kehittämisen näkökulma on myös huomioitu jo nykyisin ainakin joissain niistä maista, joissa verosuunnittelujärjestelyjen ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty jo entuudestaan. Tietojen hyödyntäminen tästä näkökulmasta ei lisäisi myöskään miltään osin verovelvollisten tai välittäjien hallinnollista taakkaa.

Helsingissä 9.8.2019

Marko Niemelä
apulaisjohtaja

Antti Tokola
ylitarkastaja