



15.8.2019

Lausuntopyyntöne 19.6.2019, VM082:00/2019, VM/1153/03.01.00/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi raportoitavia järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla.

EK kiittää lausuntopyynnöstä. Lausuntonamme esitämme seuraavaa.

Yleistä esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettulla lailla implementoitaisiin Suomessa direktiivi 2018/822 (Direktiivi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla). Direktiivi perustuu osaltaan OECD:n BEPS-hankkeen (toimenpide 12) suosituksiin, mutta raportointivelvollisuutta on direktiivissä merkittävästi laajennettu BEPS-hankkeeseen nähden. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden veroviranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä. Tähän tavoitteeseen nähden direktiivin mukaisen raportointivelvollisuuden laukaisevat tunnusmerkit ovat huomattavan laajoja.

On myönteistä, että luonnos hallituksen esitykseksi pitkälti seuraa direktiiviä, eikä raportointivelvollisuuteen ole tehty olennaisia maantieteellisiä tai verolajikohtaisia laajennuksia. Säännöksen käytännön soveltamisen kannalta on tärkeää välttää kansallisia laajennuksia direktiiviä implementoitaessa.

Vaikutusarvioinnista

Nykymuodossaan hallituksen esitysluonnoksesta valitettavasti puuttuu kokonaan arvio esityksen vaikutuksista. Ehkä osin tästäkin syystä esitysluonnoksessa ei ole myöskään juurikaan täsmennetty säännöksen tarkoittaman raportointivelvollisuuden soveltamisalaa, joka jää esitysluonnoksessa vielä hyvin epämääräiseksi ja säännöksen tarkoitukseen nähden tarpeettoman laajaksi.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Lauri Lehmusaja

15.8.2019

Ruotsissa on direktiiviä implementoitaessa arvioitu, että raportoitavien järjestelyjen määrä olisi vuosittain noin 110 000 kappaletta¹. Arviointi on, kuten esitysluonnoksinkin todetaan, erittäin vaikeaa, ja tehdyt arviot ovat väistämättä hyvin epätarkkoja ja kaavamaisia. Lainvalmistelussa olisi kuitenkin kyettävä tekemään jokin arvio esitetyn säädöksen vaikutuksista. Paremman analyysin puutteessa EK katsoo, että Ruotsissa lain esitöissä esitettyä arviota voidaan pitää karkean suuruusluokka-arvion lähtökohdana. Suomen ja Ruotsin kansantalouksien kokoero ja raportointivelvollisuuden suunnitellun laajuuden erot huomioon ottaen voitaisiin summittaisesti arvioida, että raportoitavia järjestelyjä olisi Suomessa ehkäpä noin 30–40 % Ruotsissa esitetyistä määrästä. Tämä tarkoittaisi suurin piirtein 30–45 tuhatta ilmoitusta vuodessa.

On EK:n käsityksen mukaan selvää, että raportointivelvolliset välittäjät tavallisesti siirtävät tässä esityksessä tarkoitetun raportoinnin kustannukset asiakasyrityksilleen, esimerkiksi laskuttamalla suoraan raportointiin käytetyn ajan tai tarjoamalla maksullisia teknologiasovelluksia raportointivelvollisuuden hoitamiseksi. Jos yhden ilmoituksen kustannus olisi esimerkiksi 1 000 euroa, olisi raportoinnista elinkeinoelämälle aiheutuva vuotuinen kustannus kymmenien miljoonien eurojen suuruusluokkaa. Myös Verohallinnolle mahdollisesti kymmenien tuhansien ilmoitusten käsittely vuosittain tarkoittaisi merkittävää resursointitarvetta. Raportoinnin aiheuttamien kustannusten mittaluokka niin verovelvollisille kuin Verohallinnollekin vaikuttaa siten huomattavalta. EK katsoo, että asian suuruusluokka huomioon ottaen on kiinnitettävä huomiota raportointivelvollisuuden laukaisevien tunnusmerkkien ja määritelmien tarkoituksenmukaiseen muotoiluun, jotta hillittäisiin säädöksen tarkoituksen kannalta selvästi tarpeettomien ilmoitusten määrää.

Pääasiallista hyötyä mittaava testi

Esitetyssä säännöksessä tarkoitettu, raportointivelvollisuuden muodostumisen kannalta keskeinen "pääasiallinen hyöty" -kriteeri tulee raportointiin liitetyt merkittävät sanktiotkin huomioon ottaen määritellä niin selkeästi, että raportointivelvollisilla on yksittäistapauksessa tosiasiallinen mahdollisuus kohtuullisella varmuudella tietää, milloin järjestely tulee raportoinnin piiriin.

Hallituksen esityksessä tulisi ensinnäkin todeta, että verolakien ja verosopimusten mukaisen yksinkertaisen verotuksen tavoittelu ja kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistaminen ei käsitteellisesti ylipäänsä ole "veroetu", joka voisi johtaa "pääasiallinen hyöty" -testin laukeamiseen. Yksinkertainen, verolakien ja -sopimusten mukainen verotus on lainsäätäjän tarkoittama verotuksen perustilanne, johon nähden mahdollisen veroedun muodostumista tulee verrata.

Mikäli järjestelyssä syntyy veroetua verovelvolliselle, sen pääasiallisuutta järjestelyn muihin hyötyihin nähden olisi arvioitava mahdollisimman selkeiden ja objektiivisten kriteerien perusteella. Objektiivinen pääasiallisuuden arviointi tulisi perustaa esimerkiksi järjestelyn euromääräisen hyödyn jakautumiseen. Jos veroetu olisi euromääräisesti suurin verovelvolliselle muodostuva hyötykomponentti (tai yksi useasta yhtä suuresta hyödystä), pääasiallisuustestin olisi katsottava täyttyneen. Sen sijaan testi

¹ Statens offentliga utredningar SOU 2018:91: *Rapporteringspliktiga arrangemang*, s. 344.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Lauri Lehmusojja

15.8.2019

ei täytyisi, jos verovelvolliselle muodostuisi järjestelystä jokin muu, veroetua euro-määräisesti mitaten merkittävämpi taloudellinen hyöty.

Direktiivin mukaisesti, ja myös yleiset oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, on olennaista, että "pääasiallisen hyödyn" tarkastelu sidotaan selvästi raportointihetkeen ja sillä hetkellä tosiasiallisesti arvioitavissa oleviin vero- ja muihin hyötyihin. Mahdollisten myöhemmin tapahtuvien, ennakoimattomien seikkojen ja muutosten ei tule voida takautuvasti vaikuttaa siihen, katsotaanko raportointivelvollisuuden syntyneen.

"Pääasiallinen hyöty" -testiä sivutaan myös ehdotettua raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 14 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näistä perusteluista voi nyky muodossaan syntyä väärinkäsitys, että veroaspektin olisi oltava "merkityksetön", jotta pääasiallista hyötyä koskeva testi ei täytyisi. Tältä osin esitysluonnosta on tarkistettava ja viitattava esimerkiksi siihen, ettei pääasiallista hyötyä koskeva testi yleensä täyty ko. pykälää koskevissa perusteluissa mainituissa rutiiniluontoisissa tilanteissa.

"Välittäjän" määritelmä

Esitysluonnoksen mukainen "välittäjän" määritelmä on erittäin laaja, ja se sisältää myös yksityishenkilöt. Työoikeudelliset periaatteetkin huomioon ottaen lain tarkoituksena ei voi olla raportointivelvollisuuden ja sanktioiden ulottaminen yksittäisiin työntekijöihin, jotka työskentelevät esimerkiksi verokonsultointiyriyten tai asianajotoimistojen palveluksessa, taikka yritysten taloushallinnossa tai oikeudellisella osastolla. Esitysluonnoksessa tulisi EK:n näkemyksen mukaan selkeästi todeta, ettei lain mukaiseksi "välittäjäksi" katsota työntekijää, joka osana työtehtäviään antaa raportointivelvollisuuden alaisia neuvoja joko työnantajayrityksensä ulkopuoliselle asiakkaalle tai sisäisesti työnantajayrityksensä organisaatiossa. Raportointivelvollisuuden mahdollisine sanktioineen tulee näissä tapauksissa koskea vain työnantajayritystä.

Itse termi "välittäjä" ei ole suomen kielessä erityisen onnistunut kuvaamaan veroneuvontaa antavaa yritystä, jota sillä tässä yhteydessä pääasiassa tarkoitetaan. Ruotsissa ehdotetaan käytettäväksi käsitettä *skatterådgivare* tai *rådgivare*. Suomessakin olisi perustelua harkita samankaltaista, selkeyttävää suomenkielisen termin täsmennyistä.

Markkinakelpoisen järjestelyn määritelmä ja järjestelyn raportointiajankohta

Esitysluonnokseen on sellaisenaan otettu direktiiviin sisältyvä *markkinakelpoisen järjestelyn* määritelmä. Sen mukaan markkinakelpoisella järjestelyllä tarkoitettaisiin rajatylittävää järjestelyä, joka on suunniteltu, jota on markkinoitu, joka on valmis toteutettavaksi tai asetettu saataville toteuttamista varten, ilman että sitä olisi merkittävästi muokattava - muiden järjestelyjen ollessa räätälöityjä järjestelyjä. Esitysluonnoksessa olisi perustelua todeta Ruotsin lain esitöiden mukaisesti, että markkinakelpoisen järjestelyn määritelmä on tarkoitettu kapeaksi, ja sen on tarkoitus koskea vain tilanteita, joissa valmista "verotuotetta" markkinoidaan laajemmalle asiakaspiirille².

² SOU 2018:91, s. 216.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Lauri Lehmusaja

15.8.2019

On oletettavaa, että räätälöityjen järjestelyjen lukumäärä ja merkitys on Suomessa varsin rajallinen.

Tiedonantovelvollisuuden ajankohdan osalta direktiivissä ja esitysluonnoksessa lausutaan, että tiedot on ilmoitettava 30 päivän kuluessa siitä, kun raportoitava järjestely asetetaan saataville toteuttamista varten, raportoitava järjestely on valmis toteuttamista varten, tai raportoitavan järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu. Kuten myös Ruotsissa on todettu³, toinen, "toteuttamista varten valmis" -kriteeri on lähes täysin päällekkäinen ensimmäisen kriteerin kanssa ja sille on vaikea nähdä millään tavoin merkittävää itsenäistä merkitystä. Kaksi ensimmäistä kriteeriä eivät myöskään luontevasti sovellu räätälöityihin järjestelyihin, joita ei erikseen etukäteen aseteta saataville, ja joissa on käytännössä mahdoton erottaa varsinaisesta toteuttamisesta erillistä vaihetta, jossa järjestely kuitenkin olisi jo kokonaisuudessaan toteuttamista vaille valmis. Hallituksen esityksessä tulisi selvyuden vuoksi todeta, että kaksi ensimmäistä kriteeriä soveltuvat tavallisesti vain markkinakelpoisiin järjestelyihin.

Kolmannella kriteerillä, eli järjestelyn ensimmäisen vaiheen toteuttamisella, tulisi esimerkiksi kauppaa- tai rahoitussopimuksen kyseessä ollessa tarkoittaa sitovan sopimuksen syntymishetkeä. Tällöin raportoinnin määräajan laskennan alkuajankohta olisi yhtenevä esimerkiksi varainsiirtoverotuksen kanssa. Hallituksen esityksessä tulisi selventävästi myös todeta, ettei raportointivelvollisuus räätälöityjen järjestelyjen osalta koske toteutumatta jääneitä ja rauenneita järjestelyjä ja suunnitelmia. Tästäkin näkökulmasta olisi perustelua sitoa raportointivelvollisuuden aikaraja näissä tapauksissa nimenomaan varsinaisesti sitovan sopimuksen muodostumishetkeen, jolloin järjestelyn toteutuminen varmistuu.

Ammatilliset salassapitosäännökset

Yritysten ja muiden verovelvollisten oikeusturvan takaamiseksi on olennaista, että uudet säännökset kunnioittavat täysimääräisesti esimerkiksi asianajajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevia ammatillisia salassapito- ja todistamiskiellonormeja. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, salassapitosäännöksiä koskevien kohtien tarkoituksena ja seurauksena ei ole se, että tiedot jäisivät kokonaan ilmoittamatta, sillä ilmoitusvelvollisuus koskee näissä tapauksissa viime kädessä asianomaista verovelvollista itseään. Verovelvollisten oikeusturvan varmistamiseksi on huolehdittava, että salassapito- ja todistamiskiellonormit tulevat lopullisessa säädöksessä asianmukaisesti otetuiksi huomioon.

Vakiomuotoiset sopimukset

Ehdotetun raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 14 §:ssä säädetään tunnusmerkistä, joka perustuisi olennaisilta osiltaan järjestelyn vakiomuotoisiin asiakirjoihin ja rakenteisiin. Esitysluonnoksessa todetaan perustellusti, että tunnusmerkki soveltuisi lähinnä markkinakelpoisiin järjestelyihin. Luonnoksessa todetaan myös, että pitkälti vakiomuotoisten asiakkaan ja pankin välisten sopimusten, kuten asuntolainasopimusten, ei yleensä katsottaisi täyttävän testin edellytyksiä,

³ SOU 2018:91, ss. 250 - 252

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Lauri Lehmusojä

15.8.2019

koska kyseisistä sopimuksista saatava veroetu olisi merkityksetön verrattuna muihin sopimuksella saavutettaviin hyötyihin, kuten asumistarpeiden tyydyttämiseen. Luonnoksessa esitetty täsmennys on hyvin perusteltu. Sen sijaan sitä ei ole perusteltua rajata näin tiiviisti ainoastaan pankin ja asiakkaan välisiin sopimuksiin. EK katsoo, että kohtaa tulisi laajentaa kattamaan ylipäänsä tavanomaiset vakioehdoin tai samankaltaisina toistuvien ehtojen solmittavat rutiiniluontoiset sopimukset. Tällaisia ovat esimerkiksi useimmat yrityksen ja kuluttaja-asiakkaan väliset tavanomaiset sopimukset, työsopimukset, rutiininomaiset tavaran tai palvelun toimitussopimukset sekä tavanomaiset yrityslaina- ja kulutusluottosopimukset.

Ystävällisin terveisin,

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Talouspolitiikka

Penna Urrila
Johtaja