

Finnwatch ry

**Asia: Raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskeva sääntely verotuksen alalla, hallituksen esityksen valmistelu VM082:00/2019**

Finnwatch ry kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta koskien rajat ylittävien verojärjestelyjen raportointia.

Direktiivi rajat ylittävien verojärjestelyjen raportoinnista on laadittu tilanteessa, jossa Euroopan unionissa on tunnustettu tarve suojata kansallisia veropohjia alati monimutkaisemmaksi muuttuneiden verosuunnittelurakenteiden aiheuttamalta rapautumiselta. Direktiivin tilannekuva on sama kuin hallitusohjelmassa, jossa todetaan liikkuvien pääomien veropohjan vuotavan ja asetetaan lyhyen aikavälin tavoitteeksi puuttuminen aggressiiviseen verosuunnitteluun tiivistämällä veropohjaa ja estämällä kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää veronkiertoa<sup>1</sup>.

Direktiivi on erittäin tervetullut ja tarpeellinen, ja se suitsii kirjavaa veropalvelualaa, joka on tähän asti saanut toimia suuressa osassa jäsenmaita (ja erityisesti Suomessa) ilman asianmukaista sääntelyä. Direktiivi edistää hallitusohjelman mukaisesti harmaan talouden torjuntaa kansainvälisesti ja kansallisesti.

Esitämme seuraavia korjausehdotuksia ja huomioita HE-luonnokseen:

**1. Direktiivin keskeinen tavoite verolainsäädännön korjaamisesta ei toteudu jos päättäjät ja suuri yleisö eivät saa tietoa ongelmallisista verojärjestelyistä**

Direktiivi velvoittaa verosuunnittelurakenteisiin osallistuvilta välittäjiltä verojärjestelyjä koskevaa raportointia. Tavoitteena on, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä. Direktiivin mukaan edelleen tavoitteena on, että *“tällaisten tietojen avulla nämä viranomaiset pystyisivät reagoimaan ripeästi haitallisiin verokäytäntöihin ja tukkimaan porsaanreikiä hyväksymällä uutta lainsäädäntöä tai tekemällä asianmukaisia riskinarviointeja ja verotarkastuksia”*.

Direktiivin tavoite on tärkeä ja linjassa hallitusohjelman kanssa. Hallitusohjelmassa todetaan, että *“[k]ilpailua vääristävät verokannustimet ja muu haitallinen verokilpailu tulee tunnistaa ja niihin tulee puuttua tehokkaasti”*<sup>2</sup>. Nyt käsillä olevan direktiivin täysin keskeisenä puutteena kuitenkin on, että direktiivi ei edellytä viranomaisia raportoimaan tietoonsa saamista järjestelyistä anonymisoidusti edelleen lainsäädäntöhankkeiden käynnistämisestä vastaaville poliittisille päättäjille ja laajemmin suurelle yleisölle. Ilman tällaista raportointivelvoitetta direktiivin keskeinen tarkoitus – verolainsäädännön korjaaminen porsaanreikien tukkimiseksi – ei voi toteutua tehokkaasti. Tämä ilmeinen puute tulee korjata Suomen kansallisessa lainsäädännössä esimerkiksi edellyttämällä Verohallintoa laatimaan vuosittain julkinen

---

<sup>1</sup> Hallitusohjelma, s. 19

<sup>2</sup> Hallitusohjelma, s. 21

anonymisoitu raportti Suomessa käytössä olevista kansallisista ja rajat ylittävistä verojärjestelyistä, jotka Verohallinto on saanut tietoonsa rajat ylittäviä verojärjestelyjä koskevasta raportoinnista. Verohallinnon sisällä tällaisen raportin laatiminen voisi kuulua esimerkiksi harmaan talouden selvitysyksikön tehtäviin, jonka mandaatin laajentaminen entistä vahvemmin aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan on mainittu myös hallitusohjelmassa<sup>3</sup>.

Vuosittain laadittava raportti käytössä olevista verojärjestelyistä tukisi myös hallitusohjelmassa perustettavaksi sovitun kansallisen kansainväliseen verotukseen keskittyvän yhteistyöelimen työtä<sup>4</sup>.

## **2. Main benefit -testin liian suppea tulkinta voi poistaa raportointivelvoitteen aggressiivisilta järjestelyiltä**

Direktiivin tiettyihin tunnusmerkkeihin liittyvään pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin (main benefit test) sisältyy merkittäviä ongelmia. Main benefit -testin muotoilu tulee aiheuttamaan tulkinnallisia haasteita ja pahimmassa tapauksessa main benefit -testi poistaa raportointivelvoitteen usealta sellaiselta järjestelyltä, joiden voitaisiin muuten katsoa kuuluvan aggressiivisen verosuunnittelun alueelle ja joista saatavat tiedot olisivat tärkeitä verojärjestelmän korjaamiseksi ja verotarkastusten suuntaamiseksi. Main benefit -testin tulkintaongelmat voivat heikentää myös välittäjien ja verovelvollisten oikeusturvaa.

Main benefit -testin myötä tietyt tunnusmerkit täyttävistä verojärjestelyistä tulee raportoida vain siinä tapauksessa, että veroetu on pääasiallinen, tai yksi pääasiallinen järjestelystä aiheutuva hyöty. Main benefit -testin muotoilu muistuttaa yleisen veronkiertopykälän (VML 28 §) soveltamisesta saatua oikeuskäytäntöä: veronkiertopykälää voidaan soveltaa vain jos yksityisoikeudellista tointa on käytetty pääasiallisesti verotuksellisten etujen saavuttamiseksi<sup>5</sup>. Tämä on ongelmallista, sillä direktiivin tarkoittaman raportoinnin ei ole tarkoitus puuttua vain laittomaan veronkiertoon vaan varmistaa, että aggressiivisiin (mutta laillisiin) järjestelyihin voidaan puuttua lainsäädäntöä muuttamalla.

HE-luonnoksessa main benefit -testin tulkintaa ohjaavissa perusteluissa ei ole annettu ohjeita testin tulkintaan, vaan HE-luonnokseen sisältyvien perustelujen sanamuodot tulevat suoraan direktiivistä. Main benefit -testiä olisi hyvä tarkentaa lain perusteluissa esimerkiksi toteamalla, että testiä tulee tulkita yleistä veronkiertopykälää laajemmin ja että pääasialliseksi hyödyksi saataviksi veroeduksi katsotaan kaikki merkittävät veroedut eikä järjestelyyn liittyvien muiden liiketaloudellisten perustelujen olemassaolo tarkoita, etteikö järjestely kuuluisi raportointivelvollisuuden piiriin.

---

<sup>3</sup> Hallitusohjelma, s. 188

<sup>4</sup> Hallitusohjelma, s. 21

<sup>5</sup> Verohallinnon ohjeet, Veron kiertämässäännöksen soveltaminen, [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49027/veron\\_kiertamissaannoksen\\_soveltamine2/](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49027/veron_kiertamissaannoksen_soveltamine2/)

### **3. Raportointivelvoite tulee laajentaa kansallisiin järjestelyihin**

Osa direktiiviin sisällyvistä tunnusmerkeistä liittyy yleisesti kansallisesti harjoitettavaan ei-rajat ylittävään aggressiiviseen verosuunnitteluun (esimerkiksi lakiluonnoksen 16§ Tulon muuntaminen). Yllättäen HE-luonnoksessa ehdotetaan, että raportointivelvoitteita ei laajenneta direktiivin sallimalla tavalla myös kansallisesti toteutettaviin järjestelyihin. Tätä voidaan pitää erikoisena ottaen huomioon, että kaikissa muissa maissa, joissa direktiivi on jo HE-luonnoksen mukaan implementoitu (Puola, Saksa, Ruotsi) raportointivelvoitteiden piiriin on sisällytetty myös kansallisia järjestelyitä. HE-luonnoksessa annetut perustelut (ks. s. 12) kansallisten järjestelyjen raportointivelvoitteen pois rajaamiseen ovat erittäin suppeat. HE-luonnos ei tältä osin vastaa hallitusohjelmaa, jossa päinvastoin pyritään vauhdittamaan aggressiivisen verosuunnittelun ja harmaan talouden vastaisia toimia myös kansallisesti.

### **4. HE-luonnoksessa esitetyt sanktiot eivät täytä direktiivissä asetettuja vaatimuksia, sanktioita kiristettävä tuntuvasti**

Direktiivi edellyttää jäsenvaltioita säätämään seuraamuksista, joita aiheutuu niiden kansallisten sääntöjen rikkomisesta, joilla tämä direktiivi pannaan täytäntöön. Tällaisten seuraamusten olisi direktiivin mukaisesti oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Aggressiivisista verojärjestelyistä saatavat hyödyt lasketaan tavallisesti sadoissa tuhansissa, miljoonissa tai jopa sadoissa miljoonissa euroissa. Esimerkiksi Finnwatch pääsi vuonna 2017 LuxLeaks-tietovuodossa vuodettujen asiakirjojen avulla Suomessa toimivan pienen metsäsijoitusyhtiön verojärjestelyjen jäljille ja ilmoitti löydöksensä verottajalle. Tämän seurauksena yhtiöltä perittiin jälkiveroja yli 200 000 euroa.<sup>6</sup> On hyvin todennäköistä, että ilman harvinaista tietovuotoa ja siitä seurannutta ulkopuolista ilmiantoa järjestely ei olisi koskaan tullut verottajan tietoon ja yhtiö olisi saanut pitää kokonaan järjestelystä saamansa verohyödyn.

Kuten edellisestä esimerkistä havaitaan, verojärjestelyjen välittäjillä ja niiden asiakkailta on erityinen intressi olla tiedottamatta verottajalle verojärjestelyistä, mistä johtuen HE-luonnoksessa esitetyt erittäin matalia 2 000–15 000 euron sanktioita ei voida pitää oikeasuhteisina tai varoittavina. Sanktioita tulee korottaa esimerkiksi viittaamalla VML 32 § 4 ja 5 momenttiin. Em. veronkorotusta tulisi myös voida korottaa, jos välittäjä tai raportointiin velvoitettu verovelvollinen osoittaa raportoinnin laiminlyönnissä ”ilmeistä piittaamattomuutta” tai laiminlyönti on toistuvaa. Lisäksi voitaisiin selvittää mahdollisuutta välittäjän/verovelvollisen liikevaihtoon perustuvaan sanktioon. Velvollisuuksia törkeällä huolimattomuudella laiminlyöneet tahot tulee myös julkaista, jotta direktiivin vaatimus varoittavista sanktioista toteutuu. Raportointivelvoitteet laiminlyöneet tahot voitaisiin julkistaa esimerkiksi järjestelyistä vuosittain laadittavassa julkisessa raportissa (ks. kohta 1). Laiminlyönteihin syyllistyneet tahot tulee voida sulkea pois julkisista hankinnoista.

---

<sup>6</sup> Finnwatch, 2019, Finnfundin sijoitusrahaston hallinnointiyhtiö kiersi veroja, <https://finnwatch.org/fi/uutiset/623-finnfundin-sijoitusrahaston-hallinnointiyhtioe-kiersi-veroja>

Samassa yhteydessä kun direktiiviä toimeenpannaan Suomessa, olisi hyvä harkita myös muita, direktiivin vaatimuksia laajempia toimenpiteitä verojärjestelyjä tarjoavien palveluntarjoajien suitsimiseksi:

- Tällä hetkellä veroneuvontaa antavilla tahoilla ei ole Suomessa kelpoisuus- tai rekisteröitymisvaatimuksia. Veroneuvontaa voikin antaa kuka tahansa, myös ilman riittävää osaamista, mikä johtaa tarpeettomiin riitatilanteisiin verottajan kanssa<sup>7</sup>. Veropalveluita tarjoavilla voisi olla velvollisuus rekisteröityä palveluntarjoajaksi ja heille tulisi asettaa kelpoisuusvaatimuksia. Tällä suojeltaisiin myös monenkirjavien verokonsulttien asiakkaita, jotka eivät välttämättä itse pysty arvioimaan heille markkinoitavien verojärjestelyjen asianmukaisuutta, ja jotka joutuvat silti kantamaan niistä mahdollisesti aiheutuvat veroseuraamukset.
- Verojärjestelyjä tarjoavat ja suunnittelevat välittäjät ovat tarjonneet asiakkailleen toistuvasti erittäin aggressiivisia järjestelyjä, joista monet ovat törmänneet tuomioistuimiin myös Suomessa. Veronkierrossa avustamisesta tulee tehdä laitonta ja välittäjien insentiiviä aggressiivisimpien järjestelyjen laatimiseen tulee ehkäistä entisestään asettamalla järjestelyihin osallistuneille toimijoille erilliset sanktiot tilanteissa, joissa verovelvollisen verojärjestely todetaan veronkierroksi.
- Verotusta koskevat oikeuden päätökset tulee julkistaa kokonaan siten, että verovelvollisen ja myös tätä verojärjestelyssä avustaneen välittäjän tiedot tulevat julkisiksi.

## **5. Tunnusmerkkejä koskevan listan kattavuus varmistettava**

Finnwatch esitti jo direktiivin valmisteluvaiheessa, että tarkkarajaisen tunnusmerkkien lisäksi direktiiviin sisällytettäisiin yleinen verojärjestelyjä koskeva raportointivelvoite. Tällainen yleinen velvoite voidaan johtaa esimerkiksi OECD:n BEPS-raporteissa esiintyvistä aggressiivisen verosuunnittelun määritelmästä. Tarkkarajaiset tunnusmerkit täyttävien järjestelyjen lisäksi Verohallinnolle tulisi siten raportoida kaikki kansainväliset järjestelyt, joissa 1) voitot siirtyvät pois maasta, jossa harjoitetusta toiminnasta ne ovat kertyneet ja joissa 2) saavutetaan merkittäväksi katsottavia veroetuja (= main benefit -test, ks. kohta 2).

Lopulliseen hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää tiedot myös niistä kansallisista tunnusmerkeistä, jotka esimerkiksi Ruotsissa, Puolassa ja Saksassa on lisätty lakiin, ja pohtia, tulisiko ne lisätä myös Suomen lainsäädäntöön.

## **6. Kehitysmaiden kanssa jaettava tietoa niiden veropohjaa rapauttavista järjestelyistä**

---

<sup>7</sup> Ks. esim. Finnwatch, Verovälittelyn arkkitehdit, 2017. Osa veropalveluita tarjoavista yrityksistä kertoi konflikteja syntyvän puutteellisesta dokumentoinnista ja vero-osaamisen puutteesta. Alalla todettiin olevan myös toimijoita, jotka antavat asiakkaille veroneuvontaa, vaikka heillä ei ole siihen tarvittavaa osaamista.

Suomen hallitusohjelmassa on sitouduttu vahvistamaan kehitysmaiden omien verojärjestelmien kehittämistä<sup>8</sup>. Suomessa kerättäviä vähintään anonymisoituja tietoja verojärjestelyistä tulee jakaa niiden kolmansien maiden kanssa, joita raportoidut verojärjestelyt koskevat. Ei-anonymisoituja tietoja tulee antaa myös niille kehitysmaalle ja muille kolmansille lainkäyttöalueille, joiden kanssa Suomella on riittävä tietojenvaihtosopimus.

Helsingissä 6.8.2019

Sonja Vartiala  
toiminnanjohtaja  
Finnwatch ry

---

<sup>8</sup> Hallitusohjelma, s. 60