

VEROHALLINTO

Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

19.8.2019

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM082:00/2019
VH/2275/00.04.05/2019

Verohallinto esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla kunnioittaen seuraavaa.

Lakiesityksen pääkohdat

Lakiesityksellä implementoitaisiin Euroopan unionin direktiivi (EU) 2018/822 (DAC 6). Ehdotetuilla lakimuutoksilla veroalan palveluja tarjoaville välittäjille sekä verovelvollisille säädettäisiin velvollisuus raportoida Verohallinnolle tiedot tietyistä rajat ylittävistä järjestelyistä, joissa voi olla kyse veron välttämistä. Välittäjiä olisivat esimerkiksi verokonsultit, jotka suunnittelevat ja markkinoivat tällaisia järjestelyjä. Välittäjä olisi ensisijaisesti raportointivelvollinen. Verovelvollinen olisi raportointivelvollinen, jos kyseisen järjestelyn osalta ei ole olemassa välittäjää tai jos välittäjä on vapautettu järjestelyä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta esim. asianajajan salassapitovelvollisuuden perusteella.

Järjestelyjen raportoitavuus perustuisi niin sanotun *tunnusmerkin* täyttymiseen. Tunnusmerkillä tarkoitetaan järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka voisi antaa viitteitä muun muassa mahdollisesta veron kiertämisestä tai veron välttämistä. Tunnusmerkit perustuisivat direktiivin pakottavaan sääntelyyn. Joidenkin tunnusmerkkien osalta edellytettäisiin direktiivin vaatimalla tavalla lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä, toisin sanoen sitä, että veroetu on yksi rajat ylittävästä järjestelystä odotettavissa olevista pääasiallisista hyödyistä. Tunnusmerkki olisi esimerkiksi järjestelyllä tapahtuva tulon muuntaminen; järjestely on raportoitava, jos

1) tuloa muunnetaan järjestelyn avulla pääomaksi, lahjaksi tai tulolajiksi, jonka verotus on kevyempää tai joka on verovapaata; ja 2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä (veroedun saaminen) mittaavan testin edellytykset.



Verohallinto
Esikunta- ja oikeusyksikkö
Vääksyntie 4
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 3595
VEROH 6818/w 10.2009

Raportointivelvollisuus eli välittäjän tiedonantovelvollisuus ja verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus koskisivat vain *rajat ylittäviä järjestelyjä*. Rajat ylittäviä järjestelyjä olisivat järjestelyt, jotka liittyvät useampaan EU:n jäsenvaltioon tai yhteen EU:n jäsenvaltioon ja kolmanteen maahan esimerkiksi järjestelyssä mukana olevien henkilöiden eri valtioissa olevien verotuksellisten kotipaikkojen seurauksena.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan raportointivelvollisuutta ei ainakaan tässä vaiheessa ulotettaisi Suomen sisäisiin järjestelyihin (kansallisiin järjestelyihin) siitä välittäjille ja verovelvollisille aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymisen vuoksi.

Raportointivelvollisuuden sisällöstä säädettäisiin erillisessä laissa raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla. Siinä säädettäisiin raportoitavista järjestelyistä, ilmoitettavista tiedoista, ilmoitusvelvollisista ja ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä. Raportoitavia tietoja olisivat muun muassa välittäjien ja asianomaisten verovelvollisten tunnistetiedot, tiivistelmä raportoitavan järjestelyn sisällöstä ja raportoitavan järjestelyn arvo.

Järjestely olisi raportoitava Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä, kun se on asetettu saataville toteuttamista varten, se on valmis toteuttamista varten tai sen ensimmäinen vaihe on toteutettu (järjestely on saavuttanut "raportointikypsyyden"). Tiedot järjestelystä, jonka ensimmäinen vaihe toteutetaan 25 päivänä kesäkuuta 2018 ja 30 päivänä kesäkuuta 2020 välisenä aikana, olisi toimitettava Verohallinnolle 31 päivänä elokuuta 2020 mennessä.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia verotusmenettelystä annettuun lakiin (VML). VML:ssä säädettäisiin raportoitavien järjestelyjen tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta, välittäjän erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen liittyvästä Verohallinnon tarkastusoikeudesta ja velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta määrättävistä seuraamusmaksuista.

Tiedonanto- ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voitaisiin sekä välittäjälle että verovelvolliselle määrätä VML 22 a §:ssä jo nykyisin säädetty laiminlyöntimaksu, joka olisi laiminlyönnin laadun ja vakavuuden mukaan enintään 2 000, enintään 5 000 tai enintään 15 000 euroa.

VML:n laiminlyöntimaksusäännöksen soveltamisalaa tarkistettaisiin samassa yhteydessä myös siten, että laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä VML 3 luvussa säädetyn tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin lisäksi myös muun VML 3 luvussa säädetyn velvoitteen tai menettelyn laiminlyönnistä, kuten finanssitilitietojen vaihtamista koskevien DAC2-direktiivin, CRS-standardin ja FATCA-sopimuksen edellyttämän tiedonantovelvollisen huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä. Tiedonantovelvollisuuden täyttämisen tarkastusoikeutta koskevaan säännökseen tehtäisiin vastaava täsmennys.

Hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös siitä, että raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä ilmoitetaan tiedot muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja Euroopan komissiolle.

Mainittu direktiivi edellyttää, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen toimittaa tiedot raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä direktiivin vaatimat tiedot muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Jäsenvaltiot toimittavat tiedot komission ylläpitämään verotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevaan jäsenvaltioiden

keskusrekisteriin käyttäen Euroopan unionin kehittämää yhteistä tietoliikenneverkkoa (CCN). Automaattisen tietojenvaihdon tulee tapahtua kuukauden kuluessa sen vuosineljänneksen päättymisestä, jona tiedot on raportoitu. Ensimmäiset tiedot toimitetaan viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2020.

Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Direktiivin (EU) 2018/822 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin säännöksiä 1 päivästä heinäkuuta 2020.

Säännöksiä sovellettaisiin järjestelyihin, jotka ovat raportoitavia 1 päivänä heinäkuuta 2020 tai sen jälkeen sekä järjestelyihin, joiden ensimmäinen vaihe toteutetaan 25 päivänä kesäkuuta 2018 ja 30 päivänä kesäkuuta 2020 välisenä aikana.

Kansalliset järjestelyt

Direktiivi (EU) 2018/822 ei velvoita jäsenvaltioita toteuttamaan muita kuin rajat ylittäviä järjestelyjä koskevaa raportointia, mutta ei toisaalta myöskään aseta esteitä puhtaasti kansallisia järjestelyjä koskevalle raportointivelvollisuudelle kansallisesti päätettävissä rajoissa. Verohallinnon käsityksen mukaan ainakin osassa muita jäsenvaltioita raportointivelvollisuus on laajennettu tai esitetty laajennettavaksi koskemaan myös kansallisia järjestelyjä (mm. Saksassa, Ruotsissa, Puolassa ja Portugalissa) tai vastaavaa järjestelyjä koskevaa raportointivelvollisuutta on olemassa jo entuudestaan.

Verohallinnon näkemyksen mukaan verotuksen ja verovalvonnan kannalta olisi hyödyllistä, että tietyt direktiivissä ja sen voimaannpanolaissa tarkoitetut järjestelyt raportoitaisiin Verohallinnolle siinäkin tapauksessa, että kyseessä on puhtaasti kansallisen järjestely. Raportoinnin johdosta Verohallinto saisi reaaliaikaisesti tietoa ammattimaisesti verosuunnittelua tekevilta tahoilta verosuunnittelujärjestelyistä, mistä voidaan arvioida olevan seuraavia hyötyjä:

- raportointivelvollisuus ehkäisee ennalta veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua;
- Verohallinto voi kohdentaa ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa niihin verovelvollisiin, joiden osalta tämän katsotaan olevan riskiperusteisesti tarpeen;
- Verohallinto voi yleisellä ohjeistuksella esittää näkemyksiään ja antaa ohjeitaan siitä, miten järjestelyihin tullaan suhtautumaan verotuksessa, mikä osaltaan parantaa verotuksen ennakoitavuutta ja lisää oikeusvarmuutta verovelvollisten eduksi;
- Verohallinto voi informoida lainsäätäjää lainsäädännössä havaituista aukoista ja epäselvyyksistä mahdollisia lainsäädäntötoimenpiteitä varten.

Kansallisista järjestelyistä raportointivelvollisuus voisi esimerkiksi koskea seuraavia raportoivista järjestelyistä verotuksen alalla annettavan lain 12 - 17 §:ssä tarkoitettuja järjestelyjä: tappiollisten yhtiöiden hankkiminen ja tappioiden hyödyntäminen keinotekoisesti, tulon muuntaminen lahjoiksi, pääomaksi tai muutoin alhaisemmin verotetuksi tuloksi sekä varojen kierrättäminen kehämäisten liiketoimien avulla. Kansallisten järjestelyiden osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ole kuitenkaan tarpeen säätää yhtä laajaksi kuin direktiivin mukainen kansainvälistä tietojenvaihtoa koskeva ilmoitusvelvollisuus. Luonteensa mukaisesti osa tunnusmerkeistä koskeekin vain rajat ylittäviä tilanteita.

Kansallisia järjestelyjä koskeva raportointivelvollisuus voisi lisäksi olla tarkoituksenmukaista myös rajoittaa koskemaan vain sellaisia järjestelyjä, joissa on mukana välit-

täjä. Välittäjällä on alan toimijana ja asiantuntijana edellytykset arvioida raportointivelvollisuuden olemassaoloa ja käytännössä merkittävimmissä järjestelyissä välittäjät lienevätkin mukana.

Edellä mainituilla rajauksilla sekä sillä, että Verohallinnolle säädettäisiin valtuus määrätä päätöksellään tarkemmin raportoitavista tiedoista ja rajoittaa raportointivelvollisuutta, voitaisiin osaltaan varmistaa, ettei kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka muodostu kohtuuttoman suureksi. Verohallinto voisi siten varmistaa, että raportointi olisi hallittavissa ja se voitaisiin kohdistaa ennakoivan ohjauksen ja muun verovalvonnan kannalta olennaisiin tietoihin.

Jos hallitus päättäisi esittää kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuutta, sen ajallisesta soveltamisesta olisi ilmeisesti säädettävä toisin kuin rajat ylittävien järjestelyjen osalta. Käytännössä raportointivelvollisuus voisi esimerkiksi koskea 1.7.2020 ja sen jälkeen tehtyjä järjestelyitä. Tällöin Verohallinto ehtisi tehdä tarvittavat päätökset ja antaa ohjeet ja raportointivelvollisilla olisi riittävä aika järjestää toimintansa niin, että ne voivat ja osaavat antaa oikeasisältöiset ilmoitukset.

Eräitä muita huomioita

1) Ehdotetun VML 17 e §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetussa laissa tarkoitetun suomalaisen välittäjän olisi annettava Verohallinnolle tieto viimeksi mainitun lain 6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa toiselle välittäjälle tai järjestelyn asianomaiselle verovelvolliselle tehdystä raportointivelvollisuutta koskevasta ilmoituksesta. Kyse on tilanteista, joissa välittäjä (esim. asianajaja) on ammattisalaisuuden vuoksi vapautettu velvollisuudesta raportoida järjestely normaaliin tapaan Verohallinnolle. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vapautukseen oikeutettu välittäjä ilmoittaisi toimivaltaiselle viranomaiselle, Suomessa Verohallinnolle, järjestelystä kaikki ne tiedossaan olevat tiedot, joista ei selviä järjestelyn asianomaisia verovelvollisia eli järjestelyä hyödyntäviä henkilöitä. Ehdotetun VML 17 e §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan välittäjän olisi annettava Verohallinnolle tieto rajat ylittävää järjestelyä yksilöivän viitenumeron tiedoksi antamisesta saman järjestelyn mahdollisille muille välittäjille ja asianomaisille verovelvollisille.

Verohallinnon käsityksen mukaan direktiivin tältä osin edellyttämä raportointivelvollisuuden valvonta olisi todennäköisesti mahdollista toteuttaa riittävästi verovelvolliselle ja Verohallinnolle hallinnollisesti kevyemmällä menettelyllä. Tietojen saaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että normaalista tiedonantovelvollisuudesta vapautettu välittäjä antaisi järjestelyä ilman verovelvollisten yksilöintitietoja koskevalla Verohallinnolle annettavalla ilmoituksellaan sitoumuksen ilmoittaa raportointivelvollisuudesta ja järjestelylle saamansa viitenumeron toiselle välittäjälle tai verovelvolliselle.

Menettelystä voitaisiin määrätä Verohallinnon päätöksellä. Verohallinto ehdottaakin, että VML 17 §:n 3 momenttiin lisättäisiin Verohallinnolle oikeus rajoittaa raportointivelvollisuutta edellä mainituilta osin esimerkiksi seuraavasti:

Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä tietojen antamisen tavasta *ja rajoittaa 1 momentin 2) ja 3) kohdassa tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta.*

2) Raportoivista järjestelyistä verotuksen alalla annettavan lain 13 ja 17 §:n muotoilua tulisi vielä arvioida ja tarvittaessa tarkentaa siten, että pykälistä selvästi ilmenee vaatimuksen pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymisestä koskevan sekä 1) että 2) kohtaa.

3) Raportoitavan järjestelyn välittäjän erityinen tiedonantovelvollisuutta koskevaan VML 23 c §:än tulisi selvyden vuoksi lisätä maininta siitä, että velvollisuus antaa tietoja ja esittää tarkastettavaksi asiakirjoja, jotka ovat välittäjän määräysvallassa. Tällä tavoin ehdotettu VML 23 c § vastaisi asiallisesti ehdotettua VML 17 e §:ä.

4) Voimassaolevan VML 22 a §:n 6 momentin mukaan laiminlyöntimaksua ei määrätä säännöksessä erikseen mainittuja poikkeustilanteita lukuun ottamatta luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle, ellei kyse ole elinkeinotoimintaan taikka maa- tai metsätalouteen liittyvästä tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Henkilöasiakkaiden verovelvollisina raportoitavat järjestelyt voivat olla myös muita kuin heidän elinkeinotoimintaansa taikka maa- tai metsätalouteensa liittyviä. Jotta nämä raportointivelvollisuuden laiminlyönnit tulisivat asianmukaisesti sanktioituiksi, VML 22 a §:n 6 momentin loppuun lisättäneen raportointivelvollisuutta koskeva poikkeus esimerkiksi seuraavasti:

Luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle voidaan lisäksi aina määrätä laiminlyöntimaksu, jos kyse on 14 f §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyönnistä.

5) Raportointivelvollisuutta koskevaa tulevaa soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä varten ja Verohallinnon ohjeistusta silmällä pitäen hallituksen esityksessä olisi hyvä tuoda yleisesti esiin ja ottaa kantaa siihen, miten ja missä määrin direktiiviä (EU) 2018/822 ja myös OECD:n relevantteja aineistoja voidaan käyttää tulkintalähteenä.

Vaikutukset Verohallinnolle

Direktiivin voimaansano lisää Verohallinnon työmäärää ja vaatii resursseja. Voimaansano edellyttää uusien vuosi-ilmoitusmenettelyiden rakentamista ja muita tietojärjestelmiin kohdistuvia investointeja. Verohallinnon on varmistettava ennen tietojen siirtämistä muiden jäsenvaltioiden saataville komission keskusrekisteriin, että ilmoitetut tiedot ovat teknisesti direktiivin edellytysten mukaisia ja sisällöllisesti oikeita. Tietosisällön luonteen vuoksi myös saapuneiden tietojen hyödyntäminen voidaan vain osittain automatisoida. Käytännössä raportoitujen tietojen oikeellisuuden varmistaminen ja tehokas hyödyntäminen edellyttää Verohallinnolta manuaalista asiantuntijatyötä.

Verohallinnon henkilötyön resurssitarpeen arvioidaan olevan vuosittain 5-10 henkilötyövuotta. Resurssitarve on suurimmillaan vuoden 2020 aikana ilmoitusvelvollisuuden alkaessa. Resursseja tarvitaan ilmoitusten käsittelyyn, sisäiseen ja ulkoiseen ohjaukseen ja neuvontaan sekä koulutukseen. Nämä toiminnot painottuvat raportointivelvollisuuden alkuvaiheisiin. Toiminnon vakiinnuttua resurssitarve tasoittuu. Lisäksi tullaan tarvitsemaan resursseja valvontakäynteihin raportointivelvollisuuden täyttämisen varmistamiseksi. Arviot resurssitarpeiden määrästä ovat epävarmoja, koska ne ovat suuresti riippuvaisia siitä, millaiseksi muodostuu raportoitavien tapahtumien volyyymi ja laatu.

Verohallinnon arvion mukaan lakiesityksen edellyttämien IT-järjestelmien muutosten toteutuksen ulkoisten henkilötyökustannusten määrä tulee olemaan noin 670 000 euroa. Tämän lisäksi IT-järjestelmien muutosten toteutuksesta arvioidaan syntyvän Verohallinnon sisäisiä henkilöstömenoja noin 85 000 euroa.

Jos direktiivin vaatiman rajat ylittävien järjestelyjen ohella toteutettaisiin kotimaisten järjestelyjen raportointi, tämä lisäisi edelleen Verohallinnon resurssitarpeita. Toi-

saalta itse raportointivelvollisuuden ja siihen liittyvien Verohallinnon ennakkolisten toimenpiteiden voidaan olettaa vähentävän järjestelyjen määrää ja jälkikäteisten verovalvontatoimenpiteiden tarvetta, mikä jossain määrin vähentäisi kotimaisten tapahtumien raportointiin liittyvää lisäresurssien tarvetta.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava lakimies

Matti Merisalo