VEROHALLINTO **21.9.2015**
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Verohallinnolta näkemystä niistä keskeisistä kehittämistoimista, joilla Eduskunnan hyväksymän 25-kohtaisen kannanoton (Eduskunnan kirjelmä 42/2010 vp) eri kohtia toteutetaan, arviota kehittämistoimien vaikuttavuudesta sekä siitä, ovatko kannanoton kohdat edelleen tarpeellisia tai ajankohtaisia. Verohallinnolta on pyydetty erillistä arviota erityisesti kannanotosta 9 (arvopapereiden moniportainen hallintarekisteröinti ja verovalvonta). Lisäksi tarkastusvaliokunta on pyytänyt tiivistä arviota harmaan talouden torjunnan valmistelun nykytilaan, mahdollisiin jatkotoimiin ja kehittämistarpeisiin sekä resursseihin.

Valiokuntakuulemista 22.9.2015 silmällä pitäen esitämme kirjallisena lausuntona kunnioittaen seuraavaa. Viittaamme lisäksi Verohallinnon raportin ”Harmaan talouden torjunta” johdosta tarkastusvaliokunnalle antamaan lausuntoon (26.1.2015). Lausunnossa on selvitetty harmaaseen talouteen kohdistuneita Verohallinnon toimenpiteitä ja esitetty Verohallinnon mielestä keskeisiä uusia toimenpiteitä.

Kannanoton eri kohtien toteuttamisesta ym.

Kohta 1 (harmaan talouden torjunta laajalla toimenpideohjelmalla)

Verohallinto on toteuttanut useita laajoja harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimenpidekokonaisuuksia, kuten veronumerojärjestelmän, rakennusalan laajennetun tiedonantovelvollisuuden ja verovelkarekisterin. Toimenpiteet ovat edellyttäneet merkittäviä panostuksia, mutta niillä voidaan katsoa olleen ja olevan myös jatkossa olennaista vaikuttavuutta harmaan talouden ehkäisemisessä ja verotulojen turvaamisessa. Lisäksi ne tukevat tulevaisuuden tavoitteita reaaliaikaisen valvonnan edistämiseksi.

Verohallinnon sisäisinä toimenpiteinä on muun muassa parannettu ja keskitetty harmaan talouden erikoisosaamista ja parannettu viranomaisyhteistyön laatua.

Kohta 2 (hankkeiden toimeenpano ja vaikutusten raportointi)

Verohallinto on kohdistanut useita satoja valvontakäyntejä ja verotarkastuksia rakennusalan laajennetun ilmoitusvelvollisuuden valvontaan ja asiakkaiden ohjaamiseen. Samassa yhteydessä on valvottu veronumerojärjestelmän toimivuutta.

Rakennusalan ilmoitusvalvonnan yhteydessä Verohallinto on havainnut, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa on vielä runsaasti puutteita.

Rakennusalan reaaliaikaisen valvonnan vaikuttavuuden konkretisoimiseksi Verohallinto ja Harmaan talouden selvitysyksikkö (HTSY) valmistelevat yhteistyössä valvonnan mittareiden rakentamista.

Verohallinto on valvonut kuitintarjoamisvelvollisuutta käteiskaupassa. Vuosina 2014 – 2015 on tehty yli 1000 kuittivalvontatarkastusta. Noin 1/6 osassa on määrätty laiminlyöntimaksuja ja useissa kymmenissä prosenteissa on annettu ohjausta mm. kuitin tietosisällöstä. Lisäksi Verohallinto on vastannut laiminlyöntimaksujen oikaisumenettelystä.

Verohallinto on kiinnittänyt vuosina 2014 – 2015 erityistä huomiota harmaan talouden torjunnassa verokertymään siten, että torjuntatoimet aidosti pienentävät verovajetta.

Kohta 3 (harmaan talouden torjunnan voimavarat)

Verohallinnolla on verotuksessa kokonaisvalvontavastuu, joka sisältää mm. harmaan talouden torjunnan ja veroa kerryttävän valvonnan. Merkittävä osa verovalvonnasta toteutetaan automaatiossa (henkilö- ja yritysverotus säännönmukaisena vuosittaisena verotuksena sekä mm. vuosi-ilmoitusmenettely).

Verotarkastusresursseja on kohdistettu merkittävästi suoraan harmaan talouden torjuntaan. Vuosittain vähintään 30 % verotarkastusresursseista on kohdistettu harmaan talouden torjuntaan.

Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan saamat lisäresurssit ovat mahdollistaneet uskottavan harmaan talouden torjunnan säilyttämisen. Mikäli resursseja merkittävästi leikattaisiin, vaarantuu Verohallinnon uskottava rooli harmaan talouden torjunnassa sekä samalla Verohallinnon näkyvyys heikkenee.

Verohallinto palvelee harmaan talouden torjunnassa samalla myös muita valvontaviranomaisia. Nykytilassa Verohallinnolla on esimerkiksi oikeus tehdä valvontailmoituksia useille viranomaisille ja näitä viranomaisia on tulossa lisää, joten Verohallinnon rooli viranomaisyhteistyössä on merkittävä.

Kohta 5 (viranomaisten tietojenvaihdon parantaminen ym.)

Verohallinto on toteuttanut verovelkarekisterin, joka tehosta myös toisten viranomaisten tiedonsaantia. Verohallinto on toimeenpannut tietojenvaihdon Verohallinnon sekä Eläketurvakeskuksen ja eläkeyhtiöiden kanssa työ- ja yrittäjäeläkevelvoitteiden hoitamisen valvomiseksi.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto edellyttää usein lainsäädäntöä, joka oikeuttaa viranomaisen saamaan toiselta viranomaiselta sekä luovuttamaan toiselle viranomaiselle tietoja. Viranomaisten tietojenvaihdon ja viranomaisyhteistyön edellytysten parantamiseksi Verohallinto on esittänyt lain muuttamista siten, että Verohallinnolla olisi mahdollisuus ilmoittaa korruptiohavainnoistaan esitutkintaviranomaisille. Lisäksi Verohallinto on esittänyt, että Verohallinnolle säädettäisiin oikeus saada rahanpesun selvittelykeskukselta yksittäistapauksessa ja selvityksen pohjalta mahdollisesti myös massaluonteisesti rahanpesuilmoitusten tietoja.

Valtiovarainministeriö on asettanut 4.9.2015 Tullin verotustehtävien siirtoa Verohallintoon valmistelevan hankkeen. Toteuduttuaan hanke mahdollistaa uusia yritystarkastus- ja valvontamahdollisuuksia, helpottaa nykytilaan verrattuna tiedon kulkua ja käsittelyä yhdistyvien toimintojen puitteissa ja näin edistää harmaan talouden torjuntaa.

Jäljempänä kohdassa 6 mainittu Kansallinen tulorekisteri parantaa toteutuessaan viranomaisten tietojen vaihdon edellytyksiä ja tietojen reaaliaikaisuutta.

Viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja viranomaisten välisen yhteistyön edellytysten parantamista tulee jatkaa.

Kohta 6 (rekisteritietojen ajantasaisuus ym.)

Verohallinto on toteuttanut verovelkarekisterin, joka on parantanut verovelvoitteiden laiminlyöntiä koskevien tietojen ajantasaisuutta, luotettavuutta ja saatavuutta.

Valtiovarainministeriö on asettanut 27.11.2014 kansallisen tulorekisterin perustamishankkeen. Hankkeen tehtävänä on luoda rekisteri, joka sisältää kansalaisten tulotiedot yksityiskohtaisella tasolla. Toteutuessaan kansallinen tulorekisteri parantaa olennaisesti tulotietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta. Verohallinto on aktiivisesti mukana tulorekisterihankkeessa.

Rekisteritietojen ajantasaisuuden, luotettavuuden ja saatavuuden parantamista tulee jatkaa.

Kohta 7 (velvoitteidenhoitoselvitysten alan laajentaminen)

Verohallinto pitää kannanoton toteuttamista tärkeänä.

Kohta 8 (tyyppihyväksytyt kassakoneet)

Tyyppihyväksyttyjen kassakoneiden säätäminen pakollisiksi ainakin eräillä käteistoimialoilla on edelleen selvitettävänä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Verohallinto on toteuttanut valtakunnallisessa ravintolaprojektissa 2015 useita satoja ravintola-alan verotarkastuksia. Verotarkastushavaintojen perusteella kassamanipulointi ja kassan ohimyynti on merkittävä verovajetta aiheuttava veroriski käteistoimialoilla. Muutkin verovalvonnan havainnot tukevat edellä esitettyä.

Verohallinnon näkemyksen mukaan tyyppihyväksyttyjen kassakoneiden käyttöönottoa on pidettävä perusteltuna täydentämään nykyistä kuitintarjoamisvelvollisuutta koskevaa lakia ja se mahdollistaisi tehokkaan ja sujuvan verovalvonnan.

Kohta 9: arvopapereiden hallintarekisteröinti ja verovalvonta

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan suomalaisten henkilöiden ja yhteisön osakeomistuksia suomalaisissa yhtiöissä ei saa hallintarekisteröidä. Sekä voitonjaon että myyntivoittojen verotuksen näkökulmasta nykyinen järjestelmä, jossa omistukset ovat sijoittajan omissa nimissä keskitetyssä arvo-osuusjärjestelmässä, on ollut hyvä ja toimiva. Myös veron perimiseen, korjauksiin ja ilmoittamiseen liittyvät tehtävät on voitu hoitaa tehokkaasti toimijoiden taholta keskitetyn järjestelmän puitteissa.

Ulkomaalaisten omistukset suomalaisissa yhtiöissä ovat yleensä hallintarekisterissä. Ulkomaalaisomistusten osalta keskeinen kysymys on osingosta perityn lähdeveron oikeellisuuden valvonta. Hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta voidaan tietyin edellytyksin periä maksuhetkellä verosopimuksen mukainen lähdevero, kuitenkin vähintään 15 prosenttia, vaikka osingon loppusaajan yksilöintitiedot eivät ole maksajan tiedossa osingon maksuhetkellä.

Verohallinto on valvonut hallintarekisteröityjen osakkeiden osinkoverotuksen oikeellisuutta käytettävissä olevin toimenpitein, kuten verotarkastuksin. Verotarkastusten yhteydessä on käytetty muun maussa olemassa olevia keinoja kansainväliseen tietojen vaihtoon verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Jo transaktioiden suuren määrän johdosta mahdollisuudet kattaviin selvityksiin ovat luonnollisesti varsin rajoitetut.

Verohallinnossa on käynnissä määräaikainen (1.1.2014 – 31.12.2015) hanke ”Kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt”. Hankkeen tavoitteena on vähentää kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa verovajetta, tunnistaa, ehkäistä ja vähentää kansainvälisiin ilmiöihin liittyviä veroriskejä sekä lisätä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Hankkeeseen kuuluvat alaprojektit ”ulkomaiset transaktiot” ja ”finanssialan vertailutiedot”, joiden yhteydessä havainnoidaan myös hallintarekisteröintiin liittyviä ilmiöitä ja tapauksia, kuten tapauksia, joissa suomalaiset arvopaperit on rekisteröity suomalaisen henkilön kontrolloiman ulkomaisen yhteisön nimiin. Hanke tulee ilmeisesti jatkumaan ainakin vuoden 2016. Hankkeeseen on esitetty uusiksi alaprojekteiksi kansainvälisten tietojen hyödyntäminen sekä sijoitustoiminta, jotka kohdistuvat myös hallintarekisteröityihin sijoituksiin.

EU:n arvopaperikeskus on avannut arvopaperikeskustoiminnan kilpailulle Euroopan puitteissa. Asetus mahdollistaa suomalaisen yhtiön osakkeiden liikkeeseenlaskun ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä. Verotusmenettelyn ja verovalvonnan kannalta tämä ja myös syksyllä 2014 esillä ollut hallintarekisteröinnin laajentaminen kotimaisiin omistustilanteisiin ovat negatiivista kehitystä. Haitat verotusmenettelylle ja verovalvonnalle realisoituvat erityisesti, jos suomalaiset sijoittajat siirtyvät käyttämään ulkomailla toimivia arvopaperinvälittäjiä ja arvopaperin säilyttäjiä, jotka eivät anna Suomen verohallinnolle verolainsäädäntömme mukaisia vuosi-ilmoituksia. Nykyisin suomalaisten henkilöasiakkaiden verotus on voitu toimittaa hyvin pitkälti automaatiossa kotimaisten toimijoiden osingoista ja arvopaperikaupoista antamien vuosi-ilmoitusten perusteella. Vuosi-ilmoitusten kattavuuden väheneminen merkitsee lisääntyvää hallinnollista taakkaa ja työtä sekä veronmaksaja-asiakkaille että Verohallinnolle. Se on omiaan vaarantamaan myös verotuloja, koska vuosi-ilmoitustiedot ja niiden esitäyttäminen veroilmoitukselle edistää selvitysten mukaan merkittävästi ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä.

Tulossa oleva finanssitilejä (muun muassa talletustilit ja säilytystilit) koskeva automaattinen kansainvälinen tietojenvaihto (FATCA, Common Reporting Standard, Euroopan Unionin virka-apudirektiivin muutokset) kompensoi sinänsä vuosi-ilmoitusten kattavuuden vähenemistä ja parantaa osinkotulojen ja myyntivoittojen verotuksen edellytyksiä. Saatavat tiedot eivät kuitenkaan ole vuosi-ilmoitustietojen tapaan käytettävissä automaattisesti veroilmoitusten esitäytössä ja verotuslaskennassa, vaan vasta säännönmukaisen verotuksen loppuvaiheessa. Käytännössä tietoja voidaan hyödyntää vasta muutosverotustapauksina. Lisäksi tiedot osingoista ja arvopapereiden myyntihinnoista ovat tilikohtaista summatietoa, minkä vuoksi niitä ei voida sellaisenaan hyödyntää verotuksessa. Verohallinnossa on arvioitu, että jos 30 prosenttia suomalaisista siirtyisi käyttämään ulkomaisia välittäjiä ja säilyttäjiä, pelkästään verotuksen oikeellisuuden turvaaminen nykytasolla edellyttäisi 50 – 100 henkilötyövuoden lisäresursointia riippuen verovelvollisten ilmoittamisasteesta.

Muuttuvassa tilanteessa tulisi tavoitteena olla, että Verohallinto saisi mahdollisimman laajalti osingoista ja myyntivoitoista luotettavat vuosi-ilmoitustiedot, joita voidaan käyttää kotimaisten verovelvollisten kohdalla suoraan verotuksessa sekä verovalvonnassa. Tämä edellyttää muutoksia muun muassa tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin.

Kohta 12 (ne bis in idem)

Verohallinto on järjestänyt henkilöasiakkaiden verotukseen menettelyt joilla potentiaaliset rikostapaukset otetaan käsiteltäväksi erikseen veronkorotuksen määräämisen osalta. Tapausten käsittely on keskitetty ja siihen osallistuvat verotuksen asiantuntijat ja rikosasianvalvonta.

Kohta 14 (pimeää palkkaa koskevien rikosasioiden resurssit)

Verohallinto pitää riittävien resurssien turvaamista tärkeänä asioiden joutuisan ja tehokkaan käsittelyn takaamiseksi.

Kohta 16 (ulkomaisten yritysten veronperimisvelvoite).

Verohallinto pitää asiaa tavoiteltavana, mutta selvitysten mukaan sen toimeenpanoon liittyy merkittäviä hallinnollisia vaikeuksia.

Kohta 17 (liiketoimintakielto)

Verohallinnon havaintojen mukaan esiintyy tapauksia, joissa toiminta tapahtuu ulkomaisen yhtiön kautta ilmeisesti liiketoimintakiellon kiertämiseksi.

Kohta 19 (hallinnolliset seuraamusmaksut)

Hallinnolliset seuraamusmaksut voivat muun muassa reaaliaikaisuutensa ja menettelyllisesti olla tehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia kuin rikosoikeudelliset seuraamukset. Niiden sopivuus ja ohjausvaikutus tulee kuitenkin huolellisesti harkita, ottaen huomioon myös seuraamusmaksujen toimeenpanon aiheuttama hallinnollinen työ.

Kohta 20 (käteisrahaliikennettä koskeva ilmoitusvelvollisuus)

Verohallinto on mukana laki- ja kehittämishankkeissa, jotka johtavat Verohallinnon saaman kansainvälisen rahamääräisen vertailutiedon määrän huomattavaan lisääntymiseen. Näitä hankkeita ovat mm. CRS, FATCA ja EU:n virka-apudirektiivin (DAC) muutos. Lisäksi Verohallinto suorittaa sekä pankkien että luottokortteja myöntävien finanssilaitosten vertailutietotarkastuksia. Verohallinto tavoitteena on myös saada rahanpesutietoja.

Verohallinnon käsityksen mukaan edellä mainitut vertailutiedot ja vertailutietotarkastukset luovat edellytyksiä rahaliikenteen valvontaan mukaan lukien käteisrahaliikenne. Ilmoitusvelvollisuuksien lisäämisen tarvetta tulisi arvioida saatavien kokemusten perusteella.

Kohta 21 (ylipitkät talousrikosprosessit)

Verohallinto edellä viittaa kohdassa 14 lausuttuun.

Kohta 23 (lainsäädäntö ja veronkiertomahdollisuudet)

Verohallinto pitää hyvin tärkeänä, että sekä aineellisoikeudellista että menettelyllistä lainsäädäntöä valmisteltaessa huolehditaan mahdollisimman kattavasti siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertoa tai kannusta siihen.

Harmaan talouden torjunnan valmistelun nykytila, mahdolliset jatkotoimet ym.)

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ei ole mainintaa uudesta harmaan talouden torjuntaohjelmasta. Verohallinnon näkemyksen mukaan nykyisenkaltaiset ohjelmat ovat luonteeltaan liian kapea-alaisia painottuessaan liiaksi talousrikollisuuteen ja sen mukaisten toimenpiteiden yhteiskunnallinen ja fiskaalinen

vaikuttavuus jää vajavaiseksi. Toimenpiteitä tulisi määrittää ja arvioida laajemmin fiskaalisen vaikuttavuuden näkökulmasta koko verovajeen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta harmaa talous on (vain) yksi osa verovajetta. Verohallinnon näkemyksen mukaan tulisi siis pyrkiä ratkaisuihin, joilla jo etukäteen vähennetään verovajetta, estetään harmaan talouden toimintamahdollisuuksia ja turvataan oikein toimivien yritysten toimintaedellytyksiä. Karkeasti nämä toimenpiteet voidaan ryhmitellä esim. seuraavasti: (i) viranomaisyhteistyö sen edistäminen, (ii) lainsäädännön ja viranomaisten työnjaon kehittäminen ja (iii) kunkin viranomaisen nykyisen työnjaon mukaiset omat tehtävät. Verohallinnon näkemyksen mukaan keskeisiä konkreettisia jatkotoimenpiteitä on esitetty tarkastusvaliokunnalle 26.1.2015 annetussa lausunnossa.

Verohallinnolle on myönnetty lisärahoitusta harmaan talouden torjuntaan siten, että lisärahoitustaso on ollut vuonna 2015 125 henkilötyövuotta. Lisärahoitustason säilyminen on edellytyksenä nykyisen valvontatason säilymiselle. Mikäli resursseja merkittävästi leikattaisiin, vaarantuu Verohallinnon uskottava rooli harmaan talouden torjunnassa sekä samalla Verohallinnon näkyvyys heikkenee.

Verolainsäädännön, muun lainsäädännön sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokset voivat lisätä ja luoda uusia valvontatarpeita, joiden vuoksi lisäresursointi voi olla välttämätöntä verovalvonnan ja verokertymän turvaamiseksi.

Jarkko Orjala
ylitarkastaja

Matti Merisalo
Johtava lakimies