11.9.2017
Luukkonen Lauri

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto (VeJ)

U 43/2017 vp
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (verotuksen alan tietojenvaihtodirektiivin muuttaminen)

Finanssiala ry:n lausunto valtioneuvoston kirjelmästä koskien direktiiviehdotusta rajat ylittävien järjestelyjen ilmoittamisesta

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi valtioneuvoston kirjelmästä koskien direktiiviehdotusta rajat ylittävien järjestelyjen ilmoittamisesta.

Finanssiala on sitoutunut veronkierron ja laittoman verojen välttelyn estämiseen ja tukee menettelyjä, joilla reilua kilpailua edistäviä toimintamalleja pyritään edistämään. Kannatamme direktiiviehdotuksen tavoitteita, mutta haluamme kuitenkin korostaa, että ennen kuin direktiivi on toteuttamiskelpoinen, tulee useisiin käytännön haasteisiin vielä ottaa kantaa:

- Finanssialan toimijoiden kannalta ”välittäjän” roolin voidaan tulkita muodostuvan hyvin laajaksi tuomaan raportoinnin piiriin myös finanssialan perustoimintaa (mm. maksujen välitys, sijoitustuotteiden myynti), jonka itsessään ei pitäisi olla direktiivin kohteena. Tämä on omiaan kasvattamaan näiden yritysten hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti luomaan turhia raportteja täysin normaaliin rajat ylittävään liiketoimintaan liittyvien järjestelyjen osalta.
- Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkistö on hyvin avoin ja tulkinnanvarainen. Tämä voi johtaa turhiin rajanvetotilanteisiin raportointivelvollisuuden olemassaolosta ja myös tarpeettomiin raportteihin, joita tehtäisiin varmuuden vuoksi. Sanktiouhan alla välittäjien / verovelvollisten oikeusturvan ja ennakoitavuuden kannalta tämä on ongelmallista.
- Direktiivin määritelmä tietojen ilmoittamisajankohdalle (ajankohta jolloin järjestely annetaan verovelvollisen käyttöön toteuttamista varten) ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen, jotta tiedettäisiin, koska järjestely pitää raportoida.
- Direktiiviehdotus ei pidä sisällään aikarajoja sille, missä aikataulussa viranomaisten itsessään tulisi puuttua menettelyssä tekemiinsä havaintoihin. Ehdotus ei myöskään pidä sisällään keinoja sille, miten lisääntyviä eri valtioita koskettavia veroriitoja käytännössä ratkottaisiin.
- Sanktioiden osalta ylilyöntejä tulisi välttää, koska raportointivelvollisuuden kannalta moni keskeinen tekijä ei muodostu tarpeeksi ennakoitavaksi. (tunnusmerkit, ajankohdat, välittäjän määritelmä)

Itämerenkatu 11-13
00180 Helsinki

Puh: +358 20 793 4200
Fax: +358 20 793 4202
etunimi.sukunimi@finanssiala.fi

www.finanssiala.fi
Facebook.com/finanssiala
Twitter.com/finanssiala

Yleisesti direktiivistä

Ehdotuksessa asetetaan velvollisuus etukäteen raportoida verotuksen välttämiseen tarkoitetuista toimenpiteistä. Hyvällä syyllä voitaneen kyseenalaistaa raportointijärjestelmän toimivuus tilanteissa, joissa verotuksen välttämistä tavoitellaan vakaassa tarkoituksessa ennalta harkiten. Oletettavaa on, että osa nykytilanteessakin kyseisiä järjestelyjä toteuttavista tahoista tunnistaa riskit ja ottaa ne kannettavakseen. Vertailukohtana voitaneen ajatella tilannetta, jossa jonkin tahon tarkoituksena on valmistella rikosta tai muuta yhteiskunnan vastaista toimintaa.

Ongelmalliselle alueelle siirrytään silloin, kun kysymys rajanvedosta täysin laillisten ja ilmoittamisvelvollisuuden alaisten hankkeiden välillä. Sinänsä voitaneen pitää oletettavana, että direktiivi tulee hillitsemään räikeimpien määritelmät täyttävien veropalveluiden tarjoamista niiden toimijoiden osalta, jotka tekisivät direktiivin mukaiset ilmoitukset. Sen sijaan varsin todennäköistä on, että varovaisuussyistä direktiivin mukaista raportointia tehtäisiin myös niissä tapauksissa, joissa siihen ei oikeastaan olisi aihetta. Tämä puolestaan olisi omiaan johtamaan käytännössä turhiin ilmoituksiin ja direktiivin tavoitteiden täyttymättä jättämiseen.

Ylipäätään on huomattava, että direktiivin mukaisten tunnusmerkkien täyttyminen itsessään ei vielä tarkoita, että järjestelyyn liittyisi veronkiertoa tai väärinkäytöksiä. On kuitenkin huomattava, että tunnusmerkistön täyttyminen ja tätä kautta järjestelyn raportointi veroviranomaisille pitää sisällään verovelvollisen osalta lisääntyneen riskin siitä, että järjestelyn osalta syntyy veroriita parhaimmillaan useiden valtioiden veroviranomaisten kanssa.

Rakennettaessa järjestelyjä, joiden kautta kansainvälisiä verokiistoja voi syntyä entistä enemmän, tulisi myös kiinnittää huomioita siihen, että löydetään tehokkaita keinoja näiden veroriitojen ratkaisemiseksi ja samanaikaisesti saavuttaisiin useita valtioita yhtäaikaisesti sitovia ratkaisuja. Epäselvissä tapauksissa verovelvollisten olisi voitava myös etukäteen varmistua suunniteltujen järjestelyjen kestävyydestä verotuksellisesta näkökulmasta useissa valtioissa samanaikaisesti. Näiltä osin direktiivi ei tarjoa ratkaisuja. Pidämme myös epäkohtana, ettei direktiiviehdotus aseta minkäänlaisia reagointiaikoja viranomaisille sen suhteen, onko järjestelyssä huomautettavaa: Järjestelyjä toteuttavat tahot eivät käytännössä usein voi jäädä odottamaan veroviranomaisten mahdollista eriävää mielipidettä.

Välittäjän roolista finanssialan toimijoiden yhteydessä

Direktiiviehdotuksen mukaan välittäjälle tarkoitetaan henkilöä, jolla on verovelvolliseen nähden vastuu raportoitavan järjestelyn verotuksellisten näkökohtien toteuttamisen suunnittelusta, edistämisestä, organisoinnista tai hallinnoinnista verotukseen liittyvien palvelujen tarjoamisen yhteydessä. ’Välittäjällä’ tarkoitetaan myös kaikkia henkilöitä, jotka antavat aineellista apua, tukea tai neuvontaa raportoitavan järjestelyn verotuksellisten näkökohtien suunnittelussa, edistämisessä, organisoinnissa tai hallinnoinnissa.

Välittäjän roolin voidaan direktiiviehdotuksen mukaisena tulkita muodostuvan todella laajaksi. Ehdotuksen voidaan nähdä asettavan velvoitteita muun muassa pankeille tilanteissa, joissa kyse ei ole varsinaisten verosuunnittelupalveluiden tarjoamisesta,

vaan pankkien normaalista perustoiminnasta. Esimerkiksi normaalissa peruspankkitoiminnassa (kuten maksujen välityksessä, rahoitus- tai sijoitusvälineiden tarjonnassa jne.) tulee asiakkaiden erilaisten hankkeiden osalta käytännössä esiin tilanteita, joissa verotuksella on oma roolinsa. Esimerkiksi valtaosalla pankkien tarjoamista rahoitus- tai sijoitusvälineistä on tavalla tai toisella vaikutusta asiakkaan verotukseen. Tuotteiden verokohtelua ja muita verotukseen liittyviä seikkoja tuodaan lisäksi yleensä esille, vaikkei kyse ole verosuunnittelupalveluista asiakkaalle, vaan normaalista sijoituspalvelutuotteen myynnistä. Yhtä lailla edellä esitetty pätee myös muihin finanssialan toimijoihin.

Direktiivi on tarkoitettu koskemaan nimenomaista veroammattilaisten tarjoamaa veroneuvontaa, joka voi pitää sisällään riskin veronkierrosta tai verojen välttelystä. Edellä kuvatussa käytännön finanssialan perustyössä on mahdotonta arvioida, voiko asiakkaan toimilla olla yhteyttä rajat ylittävään aggressiiviseen verosuunnitteluun. Vakuutusyhtiöllä, pankilla tai sijoituspalveluyrityksellä ei tässä toiminnassaan välttämättä ole lainkaan tietoja, joiden kautta voitaisiin määrittää käyttääkö asiakas esimerkiksi yhtiön tarjoamaa infrastruktuuria direktiivin liitteessä IV kuvattuihin järjestelyihin, ja onko täten kyseessä direktiivin mukainen raportoitava tapahtuma.. Esimerkkinä tästä, mikäli finanssialan yritys vain tarjoaa sijoitusvälineen asiakkaansa käyttöön, on täysin mahdotonta arvioida, voiko useampi kuin yksi verovelvollinen hakea vapautusta kaksinkertaisesta verotuksesta samasta tulosta eri lainkäyttöalueilla direktiivin liitteen IV mukaisesti. Direktiivin sanamuodon puitteissa, kyseessä voi kuitenkin olla esimerkiksi ”aineellisen avun tai tuen antaminen järjestelyn verotuksellisten näkökohtien edistämisessä tai organisoinnissa”

Tämä ei voi olla direktiiviehdotuksen tarkoituksen mukaista, vaan vähintään tulisi selvästi tuoda esille, ettei pelkkä normaalien finanssialan ydintoimintojen tarjonta (kuten vaikkapa maksujen välitys, tai sijoitustuotteen myynti) voi tarkoittaa tällaista direktiivin mukaista avun tai tuen antamista ja täten välittäjänä toimimista. Välittäjänä toimimisen tulisi täten kattaa ainoastaan konkreettisen oikean veroammattilaisten suorittaman verotukseen kohdistuvan neuvonnan.

Asiassa korostuu myös se kiistaton tosiasia, että finanssialan toiminta on laajalti luvanvaraista ja tarkan viranomaisvalvonnan piirissä, mikä on jo omiaan ehkäisemään ennalta säännösten ulkopuolelle meneviä suunnitelmia. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että muun muassa pankeille on asetettu viime vuosina jo olemassa olevien veronpidätys- ja raportointivelvoitteiden päälle huomattavia lisävelvoitteita raportoida tietoja asiakkaista (esim. FATCA ja CRS). Nämä velvoitteet ovat vaatineet jo mittavia panostuksia finanssialan toimijoilta ja direktiivi tarkoittaisi jälleen huomattavia lisäkustannuksia näille toimijoille niiden perustoiminnasta, jota ei missään määrin ole pidettävä direktiivin varsinaisena kohteena.

Edellä esitetyn perusteella pidämme perusteltuna, että vähintäänkin finanssialan perustoiminnan, johon ei sisälly suoranaisen veroneuvonnan antamista, tulee jäädä direktiivin sääntelyn ja sen määritelmien ulkopuolelle. Nykymuodossaan direktiivi voi asettaa yhtiöille täysin turhia normaaliin rajat ylittävään liiketoimintaan kohdistuvia ilmoitusvelvoitteita, eikä tämä ole kenenkään etujen mukaista.

FINANSSIALA

Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkistöstä

Direktiiviehdotuksen liite IV pitää sisällään veronkiertoon tai väärinkäytöksiin usein yhdistettyjen järjestelyjen tunnusmerkistön. Tätä liitteen IV mukaista tunnusmerkistöä käytetään sen määrittämisessä, tulisiko ehdotuksen mukainen rajat ylittävä järjestely raportoida.

Direktiiviehdotuksen liite IV on hyvin vaikeaselkoisesti kirjoitettu ja pitää sisällään huomattavan paljon tulkinnanvaraisia elementtejä. Verovelvollisten ennakoitavuuden ja oikeusturvan kannalta on ongelmallista, mikäli raportointivelvollisuuden laajuutta ei ole ilmaistu selkeästi. Tämä korostuu etenkin mahdollisten sanktioiden määräämisen osalta.

Yhtenä esimerkkinä tulkinnanvaraisuudesta voidaan pitää niin sanottua pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä, jonka täyttyminen on edellytys sille, että yleiset tunnusmerkit ja B luokan mukaiset erityiset tunnusmerkit voidaan ottaa huomioon raportoitavaa järjestelyä tarkasteltaessa. Sen, katsotaanko yksittäisen järjestelyn pääasialliseksi tarkoitukseksi verotuksellisen hyödyn saaminen, voi usein olla hyvin subjektiivinen näkemys, ja testi jääkin hyvin väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi. Nykymuodossaan testi onkin omiaan aiheuttamaan rajanveto-ongelmia raportoitavien järjestelyjen tunnistamisessa.

Pidämme selvänä, että liitteen IV mukaista tunnusmerkistöä tulisi huomattavasti tarkentaa ennen kuin direktiivi on valmis. Mikäli tunnusmerkistö jää hyvin avoimeksi, voi tämä myös johtaa suureen määrään viranomaisten kannalta turhia ilmoituksia tapauksissa, joissa ei varsinaisesti pitäisi olla ongelmia. Näiden ilmoitusten ainoa käsittelymalli lienee pitkälti manuaalinen virkamiestyö, ja lienee toivottavaa, ettei tällöin suuria määriä turhia ilmoituksia syntyisi.

Tietojen ilmoittamisesta ja välittämisestä

Direktiiviehdotus lähtee liikkeelle siitä, että järjestelyistä tulee ilmoittaa viiden työpäivän kuluttua siitä päivästä, jona välittäjä antaa raportoitavan rajatylittävän järjestelyn tai kyseisten järjestelyjen sarjan yhden tai useamman verovelvollisen käyttöön toteuttamista varten välittäjän oltua yhteydessä kyseiseen verovelvolliseen tai kyseisiin verovelvollisiin tai kun järjestelyjen sarjan ensimmäinen vaihe on jo toteutettu. Katsomme, että tämä määritelmä ei ole riittävän selkeä ja tarkkarajainen, jotta välittäjät voisivat varmuudella tietää, koska järjestelyt tulisi raportoida.

Lisäksi korostamme, että viiden päivän raportointiaikataulu on ainakin muille toimijoille kuin nimenomaisille veroneuvojille huomattavan lyhyt. Tätä lyhyttä aikataulua ei voida perustella siinäkään mielessä, että veroviranomaiset vaihtaisivat näitä tietoja ainoastaan neljännesvuosittain.

Ehdotuksen lähtökohtana on, että valtioiden välisessä tietojenvaihdossa hyödynnettäisiin jo olemassa olevaa välinettä, eli tietojenvaihto eri valtioiden veroviranomaisten välillä ei lisäisi tältä osin kustannuksia. Tavoite käyttää olemassa olevia tietojenvaihtokanavia on kannatettava ja pidämme tärkeänä, että jo olemassa olevia tietojenvaihtokanavia kehitettäisiin uusien laatimisen sijaan.

FINANSSIALA

Rangaistussäännöksistä

Direktiiviehdotus edellyttää kansallisella tasolla jäsenvaltioilta ”tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien” sanktioiden laatimista direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Käsityksemme mukaan seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja selkeitä ylilyöntejä tulee välttää kansallisia sanktioita asetettaessa. Erityisen tärkeää tämä on, koska nykyisellään direktiiviehdotuksen kriteerit raportoitaville järjestelyille ovat hyvin tulkinnanvaraisia, eikä verovelvollisille tai välittäjillekään voi olla täysin selvää mitkä kaikki järjestelyt tulisi raportoida direktiivin puitteissa.

Lisäksi todettakoon, että ainakin sanktioiden asettaminen verovelvollisten omien ilmoituslaiminlyöntien johdosta voi muodostua ongelmalliseksi tiettyjen perus- ja ihmisoikeuskysymysten osalta - kuten itsekriminointisuojan osalta. Tätä kannattanee selvittää direktiivin laatimisen yhteydessä.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi