KAUPPAKAMARI

LAUSUNTO
12.9.2017

Eduskunta / Verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

ASIANTUNTIJALAUSUNTO RAJATYLITTÄVIEN JÄRJESTELYJEN ILMOITTAMISTA KOSKEVASTA DIREKTIIVIEHDOTUKSESTA

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Keskuskauppakamarilta lausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmästä U 43/2017 vp. Kirjelmä liittyy ehdotukseen neuvoston direktiiviksi koskien rajatylittävien järjestelyjen ilmoittamista COM(2017) 335.

Direktiiviehdotuksen taustalla on veron kiertämisen ja verovilpin torjunta. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä viranomaisten saatavilla olevaa tietoa järjestelyistä, joihin mahdollisesti liittyy aggressiivista verosuunnittelua, ja saada välittäjät luopumaan kyseisten järjestelyjen suunnittelusta ja edistämisestä.

Ehdotetussa direktiivissä välittäjät velvoitetaan ilmoittamaan veroviranomaisille mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä, jos he osana työtehtäviään osallistuvat tällaisiin järjestelyihin suunnittelemalla ja edistämällä niitä. Ilmoittamisvelvoite siirretään järjestelyjä hyödyntäville verovelvollisille, jos tietoja ei voida saada välittäjältä esimerkiksi asianajosalaisuuden vuoksi tai siksi, ettei järjestelyssä ole mukana sellaista välittäjää, jolla on toimipaikka unionin alueella.

Valtioneuvoston U-kirjelmän mukaan asian valmistelussa on arvioitava *ehdotetun sääntelyn vaikutusta jäsenvaltioiden ja unionin kilpailukykyyn ja yritysten hallinnolliseen taakkaan*. Erityisesti tästä näkökulmasta Keskuskauppakamari esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Keskuskauppakamari kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitetta puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veron kiertämiseen. On selvää, että tämä tavoite vaatii kansainvälistä yhteistoimintaa.

Tavoitteen saavuttamiseksi on viime vuosina päätetty EU:n ja OECD:n piirissä useista toimista, joiden yhteydessä yritysten tiedonantovelvollisuutta on merkittävästi lisätty samalla kun veroviranomaisten tietojenvaihtoa on tehostettu. Vuonna 2013 voimaan saatettu virka-apudirektiivi 2011/16/EU edistää laajempaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja soveltuu kaikkiin oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin unionissa. Vuodesta 2016 lähtien kansainvälisiin konserneihin kuuluvien yhtiöiden tulot ja menot on ilmoitettava maakohtaisella raportilla siirtohinnoitteluraportin lisäksi. Pakollista automaattista tietojenvaihdon soveltamisalaa laajentava ennakkopäätösten ja ennakkohinnoittelusopimusten vaihtaminen veroviranomaisten välillä saatettiin

Suomessa voimaan 2017. Myös entiset verokeitaat noudattavat nykyään tietojenvaihtoa ja läpinäkyvyyttä koskevaa globaalia standardia. Lisäksi viisi veronkierron estämistä koskevaa toimenpidettä sisältävä veronkiertodirektiivi tullaan saattamaan kansallisesti voimaan vuoden 2019 alusta.

Finanssilaitosten on tunnistettava asiakkaansa ja annettava heistä tietoja Verohallinnolle Suomen ja Yhdysvaltojen välisen FATCA-sopimuksen nojalla vuodesta 2015 lähtien sekä OECD:n tietojenvaihtostandardin ja neuvoston direktiivin 2014/107/EU nojalla vuodesta 2016 lähtien. Verohallinto saa ensimmäiset automaattisesti vaihdettavat tiedot suomalaisten verovelvollisten ulkomaisista tileistä ja niille maksetuista suorituksista nyt syyskuussa 2017. Kaksivuotisen siirtymäajan jälkeen Verohallinto tulee saamaan tilitiedot automaattisesti 104 valtiosta.

Vaikka komissio on listannut edellä mainittuja sääntelyhankkeita direktiiviehdotuksessa, se ei ole lainkaan arvioinut, miltä osin direktiiviehdotuksen tavoitteet toteutuvat näiden hankkeiden myötä. On epäselvää, mikä nyt esitetyn direktiiviehdotuksen merkitys olisi aiemmin hyväksyttyjen hankkeiden täysimittaisen täytäntöönpanon jälkeen.

Lähiaikoina voimaan tulleen tai voimaan tulevan sääntelyn myötä veroviranomaisilla on käytettävissään entistä enemmän tietoa ja oikeudellisia välineitä veropetosten torjuntaan. Jo sovittujen lisäksi säädettäviin raportointivelvollisuuksiin tulisi suhtautua pidättyvästi, kunnes aiemmin voimaan saatetun sääntelyn vaikutukset verovilpin torjumiseen ovat selvillä.

Hallinnollinen taakka

Direktiiviehdotuksen hyväksyminen aiheuttaisi lisätyötä ja kustannuksia erityisesti niille toimijoille, jotka eivät harjoita aggressiivista verosuunnittelua. Tämä johtuu siitä, että direktiiviehdotuksessa raportointivelvoitteen sisältö on erittäin laaja ja epäselvä. Niinpä yritykset ja niiden käyttämät veroasiantuntijat joutuisivat näkemään suhteettomasti vaivaa ja selvittämään muun muassa yksityiskohtia ulkomaisten liikekumppaneiden asuinvaltion verolainsäädännöstä varmistaakseen, etteivät heidän *tavanomaiset liiketoimensa* olisi raportointivelvoitteen piirissä.

Koska ulkomaisilla yrityksillä ei ole velvollisuutta raportoida liikekumppaneilleen verotusta koskevia tietoja, tiedot todennäköisesti jäisivät saamatta. Tämä saattaisi johtaa varmuuden vuoksi tehtyihin ilmoituksiin, joista aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia sekä verovelvollisille että Verohallinnolle. On huomattava, että kustannukset raportointivelvollisuuden täyttämisestä kohdistuvat verovelvolliseen riippumatta siitä, onko raportoijana verovelvollinen vai välittäjä, sillä välittäjät laskuttavat toimeksiantoihin käyttämänsä ajan asiakkailtaan.

Toisin kuin tavanomaista liiketoimintaa harjoittavat yritykset, aggressiivista verosuunnittelua harjoittavat toimijat eivät kärsisi vastaavia lisäkustannuksia. Raportointivelvollisuuden syntyminen olisi heille selvää ilman edellä kuvattua ylimääräistä selvitystyötä. Lisäksi ne toimijat, jotka haluavat piilottaa tuloa tai varallisuutta verottajalta, tuskin ilmoittaisivat harjoittamaansa verovilppiä säännöksistä huolimatta.

On huomattava, että direktiiviehdotuksen mukainen raportointivelvollisuus koskisi myös niitä liiketoimia, jotka yritykset ovat jo ilmoittaneet Verohallinnolle joko hakemalla ennakkoratkaisua

liiketoimen verokohtelusta tai kuvaamalla toimet Verohallinnon ohjeen mukaisesti siirtohinnoitteluraportissa. Näiden osalta direktiiviehdotus johtaisi kaksinkertaiseen raportointivelvollisuuteen, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Direktiiviehdotuksessa esitetyt säännökset lisättäisiin virka-apudirektiiviin 2011/16/EU. Virka-apudirektiivin johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioilla ei ole direktiivin nojalla *oikeutta ryhtyä "urkkimaan tietoja" tai pyytämään tietoja, joilla ei ole todennäköisesti merkitystä tietyn veronmaksajan veroasioissa*. Nyt käsiteltävän direktiiviehdotuksen liitteessä esitetty raportointivelvollisuus on niin laaja, että se väistämättä velvoittaisi verovelvolliset ja välittäjät raportoimaan myös sellaisia tietoja, joilla ei ole merkitystä verovelvollisen verotuksen toimittamiseen. Direktiiviehdotuksen voidaan tältä osin katsoa olevan ristiriidassa virka-apudirektiivin tarkoituksen ja tavoitteen kanssa.

Direktiiviehdotuksesta aiheutuisi hallinnollista taakkaa nimenomaan niille toimijoille, jotka eivät harjoita aggressiivista verosuunnittelua. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi aggressiivinen verosuunnittelu on määriteltävä niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, etteivät sen tunnusmerkit täyty tavanomaisessa kansainvälisessä liiketoiminnassa, eikä raportointivelvollisuus ulotu tietoihin, joilla ei ole vaikutusta verovelvollisen verotukseen. Lisäksi ennakkoratkaisumenettelyssä ja siirtohinnoitteluraportissa ilmoitetut liiketoimet on rajattava ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle kaksinkertaisen raportoinnin välttämiseksi.

Vaikutukset kilpailukykyyn

Euroopan unioni on ottanut aktiivisen roolin OECD:n BEPS-hankkeen toimeenpanijana ja ollut valmis menemään toimenpiteissään vielä pidemmälle kuin BEPS-hankkeessa on sovittu. Sen sijaan esimerkiksi Yhdysvallat on pyrkinyt suojaamaan yhdysvaltalaisia yrityksiä BEPS-hankkeen vaikutuksilta. Yhdysvaltain suhtautumisen taustalla nähdään erityisesti pyrkimys turvata yritysten kilpailukyky.

Tämänhetkinen globaali toimintaympäristö huomioon ottaen on kestämätöntä, ettei kilpailukykynäkökohtia ole lainkaan huomioitu direktiiviehdotuksessa. Ylimitoitetuilla raportointivelvoitteilla on negatiivinen vaikutus yritysten kilpailukykyyn, etenkin kun niistä aiheutuu kustannuksia lähinnä tavanomaisia kansainvälisiä liiketoimia harjoittaville yrityksille.

Euroopan unionin kilpailijamaat pyrkivät ottamaan huomioon yritysten kilpailukyvyn harkitessaan BEPS-hankkeen mukaisia toimenpiteitä. Sekä Euroopan unionin että kolmansien valtioiden toimet vaikuttavat eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn. Yritysten kilpailukyvyn näkökulmasta raportointivelvoitteita tulisi lisätä vain, jos aiemmin toimeenpannut toimenpiteet osoittautuisivat huolellisen arvioinnin jälkeen riittämättömiksi.

Direktiiviehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston U-kirjelmän mukaan ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia Suomelle ei ole mahdollista arvioida euromääräisesti. Valtioneuvosto arvioi, että ehdotuksella voi olla jonkin verran positiivisia vaikutuksia verotuottoihin. Valtioneuvosto pitää merkityksellisenä erityisesti direktiivin ennaltaehkäisevää vaikutusta verovelvollisten käyttäytymiseen.

OECD:n ja EU:n viime vuosina toteuttamilla toimenpiteillä on jo ollut käyttäytymisvaikutuksia. Aidosti tulkinnanvaraisten järjestelyjen verokohtelu selvitetään usein etukäteen joko kotimaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä tai kahden tai useamman valtion välillä käytävissä ennakollisissa sopimusneuvotteluissa. Pankeille asetetuilla raportointivelvoitteilla ja tietojenvaihdolla veroparatiisien kanssa tulee olemaan ehkäisevää vaikutusta ulkomaille varoja siirtävien henkilöiden käyttäytymiseen.

Direktiiviehdotuksen taloudellisten vaikutusten määrä jäänee valtioneuvoston käsityksen mukaan merkityksettömäksi. Tavoiteltu ennaltaehkäisevä vaikutus verovelvollisten käyttäytymiseen seurannee jo aiemmin toimeenpannuista toimenpiteistä. Ottaen huomioon direktiiviehdotuksen vähäiset positiiviset vaikutukset ja toisaalta merkittävät kustannukset kansainväliselle liiketoiminnalle direktiiviehdotuksen soveltamisala on tarpeettoman laaja.

Mahdollinen jatkokäsittely

Jos direktiiviehdotusta päädytään edistämään, tulee jatkokäsittelyssä kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1) Direktiiviehdotuksen liitteessä IV luetellut verojen kiertämiseen liittyvät tunnusmerkit ovat epäselviä, laajoja ja tulkinnanvaraisia. Raportoitavat järjestelyt tulee määritellä niin tarkkarajaisesti, ettei yrityksille ja veroneuvontaa antaville välittäjille synny epäselvyyttä raportointivelvollisuuden sisällöstä. Tulkinnanvaraisuus aiheuttaa toimijoille ylimääräisiä kustannuksia turhista ilmoituksista.
    a. Ilmoittamisvelvollisuutta määritettäessä verovelvolliselta ei voida edellyttää sellaisen valtion verolainsäädännön tuntemusta, jossa verovelvollinen ei itse asu. Lainsäädännössä on määriteltävä muun muassa ne lainkäyttöalueet ja rakenteet, joihin liittyvät järjestelyt on ilmoitettava. Euroopan unionin tulee huolehtia niin kattavasta verotustietojen vaihdosta, että verovelvollinen voi toimia vieraissa valtioissa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa ilman riskiä direktiiviehdotuksessa esitetyn ilmoittamisvelvollisuuden syntymisestä.
    b. Ilmoittamisvelvollisuutta ei tule syntyä tilanteessa, johon ei liity pyrkimystä veron välttämiseen.
    c. Ilmoittamisvelvollisuuden syntyminen ei voi perustua ilmoittamisvelvollisen tulkintaan järjestelyn markkinaehtoisuudesta. Markkinaehtoperiaatteen tulkinta ja OECD:n siirtohinnoitteluohjeiden noudattamisen arviointi kuuluvat siirtohinnoittelutarkastuksiin.
2) Raportointivelvollisuuden syntymisen ajankohta on määritettävä selkeästi. Esimerkiksi aikaisemmin toteutetun tai liiketaloudellisista syistä tulevaisuudessa mahdollisesti toteutettavan järjestelyn verokohtelua käsittelevän muistion luovuttamisen verovelvolliselle ei tulisi aiheuttaa välittäjälle ilmoittamisvelvollisuutta.
3) Direktiiviehdotuksessa ei lainkaan määritellä sitä, miten Verohallinnon olisi käsiteltävä saamansa tiedot. Jos direktiiviehdotus hyväksytään ja ilmoittamisvelvollisuus välittäjille asetetaan, Verohallinnon tulisi VML 26 §:n säännösten nojalla tutkia raportoidut toimenpiteet viimeistään kyseisen verovuoden säännönmukaisen verotuksen toimittamisen yhteydessä.

Verohallinnolle tulisi varata riittävät valmiudet saamiensa raporttien asianmukaiseen ja ajantasaiseen tutkimiseen.

4) Direktiiviehdotuksen mukaan kukin jäsenvaltio voi itsenäisesti harkita, tuleeko raportointivelvoitteen noudattamatta jättämisestä määrätä sanktio. Mahdolliset sanktiot olisi rajoitettava niihin tapauksiin, joissa tosiasiallinen verovilppi on jätetty ilmoittamatta. Euroopan unionin tuomioistuin on tapauksessa C-682/15 *Berlioz Investment Fund SA* katsonut, että raportointivelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan sanktion määräämisessä on huomioitava Euroopan unionin perusoikeuskirjan verovelvollisille takaama oikeussuoja.
5) Keskuskauppakamari pitää mahdollisena, että rajatylittävien järjestelyjen raportoiminen lisää eri valtioiden veroviranomaisten tulkintaerimielisyyksiä kansainvälisestä verotuksesta ja siirtohinnoittelusta. Tämä aiheuttaa kaksinkertaisen verotuksen riskin myös sellaisille yrityksille, jotka eivät ole syyllistyneet verovilppiin. Suomen tulisi tämän vuoksi tehostaa keskinäisiä sopimusmenettelyitä ja purkaa riidanratkaisumekanismien käyttöön liittyviä varaumia.

Lopuksi

Ilmoittamisvelvollisuuden piiriin tulevat verosuunnittelutoimenpiteet on rajattava siten, että direktiiviehdotuksen tavoitteet olennaisilta osin toteutuvat, mutta asianmukaisesti toimiville välittäjille ja verovelvollisille ei synny ilmoittamisvelvollisuutta eikä kustannuksia. Jos tällaisen rajauksen tekeminen ei ole mahdollista, direktiiviehdotusta ei tule edistää eikä hyväksyä.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Ann-Mari Kemell
Johtaja

Emmiliina Kujanpää
Veroasiantuntija