Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

4.10.2017

Asia

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsittelee Hallituksen vuosikertomusta 2016 sekä Hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi 2018.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Verohallinnolta tilannepäivitystä siihen, mitä toimenpiteitä kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi on tehty ja ollaan tekemässä.

Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Verohallinto on toteuttanut viime vuosina monia toimia kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi. Toimet ovat kohdistuneet verovelvollisiin aina suuryrityksistä yksittäisiin henkilöasiakkaisiin. Toimet ovat perustuneet suurelta osin riskilähtöiseen toiminnan suunnitteluun, jonka pohjalta ohjausta ja valvontaa kohdistetaan kulloinkin painopistealueeksi valittuihin osa-alueisiin.

Tulevaisuuden merkittävät painopisteet ovat ennakoivassa ja mahdollisimman reaaliaikaisessa toiminnassa sekä suurten tietomassojen laaja-alaisessa hyödyntämisessä. Näistä esimerkkeinä jäljempänä käsitellyt syvennetty asiakasyhteistyö suuryritysten kanssa ja kansainvälisen tietojenvaihdon hyödyntäminen osana ohjausta ja valvontaa.

Kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt -hanke

Verohallinnossa on ollut käynnissä viime vuosina hanke, joka on selvittänyt ilmiöitä, joilla on veropohjaa rapauttava vaikutus sekä pyrkinyt vähentämään kansainvälistymisestä johtuvaa verovajetta. Hankkeessa on tartuttu laiminlyönteihin ja ohjattu asiakkaita ennakoivasti niin, ettei vastaavia tapauksia jatkossa synny, ja samalla nostettu tietoisuutta kiinnijäämisriskistä. Hankkeen tavoitteena on ollut siirtyä tapauskohtaisesta valvonnasta ilmiön ohjaukseen ja torjuntaan laajemmin. Hankkeessa on ollut useita projekteja, joista osa on jo päättynyt ja toiminta siirretty osaksi Verohallinnon olemassa olevaa toimintaa.

Finanssialan vertailutietoprojektissa on alan kartoituksen jälkeen avattu yli 200 luotto- tai maksulaitokseen kohdistuvaa vertailutietotarkastusta. Projektissa on käytettävissä yli 1,2 biljoonan euron kokonaisvolyymi rajat ylittävistä tilitapahtumista. Tilitapahtumatietojen analysointi on kesken, mutta tähän mennessä on havaittu mm. ulkomailta saapuvia rahavirtoja tilinomistajille, jotka ovat yleisesti

verovelvollisia Suomesta eivätkä ole ilmoittaneet verotettavaa tuloa Verohallintoon. Vertailutietojen analysointi on merkittävässä osassa myös kansainvälisten finanssitilitietojen hyödyntämisessä, kun vertailun pohjalta on nähtävissä kokonaisuus rajat ylittävistä tilitapahtumista suhteessa ulkomailta saatuun tietoon.

Kv-tietojen hyödyntämisen projektin keskiössä ovat uudet kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kautta saadut finanssitilitiedot (FATCA ja CRS/DAC2). Esim. CRS-sopimuksen perustella saatavia tietoja ovat mm. osingot, korot, myyntitulot, vakuutuksista saadut tulot sekä varat, kuten pankkitilin saldot. Projektissa pyritään saamaan käsitys menettelyistä tietojen tunnistamiseksi ja hyödyntämiseksi sekä saamaan riskilähtöinen ohjaus ja valvonta osaksi vakiintunutta toimintaa myös uusien kansainvälisten tietovirtojen osalta. Yhdistettynä muihin käytettävissä oleviin vertailutietoihin, on tavoitteena kohdistaa riskilähtöistä valvontaa tilanteisiin, joissa veroriskejä ilmenee. Ohjauksella pyritään vaikuttamaan siihen, että asiakkaat osaisivat toimia jatkossa oikein. Verohallinto on aktiivisesti osallistunut tietojen hyödyntämisen osalta myös pohjoismaiseen ja OECD:n yhteistyöhön.

Sähköisen kaupan projekti on muun muassa selvittänyt EU-alueella toimivia verkkokauppiaita, jotka ovat velvollisia maksamaan myynnistään arvonlisäveroa Suomeen, mutta eivät sitä tee. Verkkokauppiaita on tunnistettu erilaisten vertailutietojen kautta. Verohallinto on rekisteröinyt verkkokauppiaita arvonlisäverorekisteriin sekä maksuunpannut puuttuvat verot joko viranomaisaloitteisen tiedon tai asiakkaan itsensä antaman tiedon pohjalta. Valvonta on tuottanut tähän mennessä yli 14,5 miljoonan euron lisäykset veroihin. Sähköisen kaupan projekti on ollut lisäksi merkittävässä asemassa IT-työkalujen hankinnassa ja kehittämisessä mm. suurten tietomassojen käsittelyn osalta.

Sijoitustoiminnan valvonta -projektissa on hahmotettu finanssialaa kokonaisuutena kartoittaen sijoitusmarkkinoilla sijoitustuotteita myyvien, markkinoivien ja välittävien toimijoiden erilaisia rooleja sekä tunnistettu finanssialaan liittyviä ilmiöitä ja veroriskejä. Projektissa on määritelty finanssialalla toimivien rooleja, joita on rikastutettu muun muassa Finanssialan vertailutietoprojektin ja Finanssivalvonnan tiedoilla sekä Verohallinnon vuosi-ilmoitustiedoilla. Määrittelyn kautta on pystytty tunnistamaan ulkomaisia toimijoita, jotka toimivat Suomessa, sekä sijoitustuotteisiin liittyviä rahavirtoja eli miten ne toimijoiden välillä kulkevat. Projektissa on lisäksi jatkettu hankkeessa aiemmin käynnissä olleen Carried interest -projektin työtä pääomasijoitustoimintaan liittyen.

Ulkomaisten transaktioiden projektin keskeisinä vertailutietoina ovat olleet esimerkiksi vertailutietotarkastusten avulla hankitut tiedot erilaisista vakuutustuotteista. Lisäksi on käytetty ja analysoitu erilaisia ns. vuotoaineistoja sekä muita tietolähteitä ja impulsseja. Projektissa on pyritty selvittämään näiden tietojen hyödyntämistä kansainvälisten riski-ilmiöiden kartoittamisessa ja veronkiertämisjärjestelyiden löytämisessä. Muun muassa ulkomaiset vakuutuskuoret ovat erittäin merkittävä verovajetta aiheuttava, ns. offshore-järjestelyyn verrattava ilmiö.

Jo päättyneissä projekteissa on tutkittu mm. ulkomaille maksettuihin osinkoihin liittyviä tilanteita. Projektissa kartoitettiin osinkojen lähdeverojen palautushakemusmenettelyn nykytilaa ja yleiseurooppalaista tasoa. Selvityksen perusteella havaittiin, että hallintarekisteröityjen omistusten perusteella maksettuihin osinkoihin kohdistuu aggressiivista verosuunnittelua, jolla pyritään saamaan edullisemman verosopimuksen mukainen verokohtelu, mihin tulon tosiasiallinen edunsaaja olisi oikeutettu. Jatkotyössä on mm. kehitetty lähdeverojen palautusmenettelyä.

Kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt -hanke on riskien selvittämisen lisäksi tehostanut huomattavasti kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä sekä osallistunut

aktiivisesti myös erilaisten työmenetelmien ja IT-työkalujen kehittämiseen. Euromääräisesti mitattuna hanke on tuottanut tähänastisessaan työssä vajaan 45 miljoonan euron lisäverot, joka vastaa noin 170 miljoonan euron tulonlisäyksiä verolajeittain suhteutettuna.

Arvonlisäveropetokset

Arvonlisävero on altis nopeille ja suurille veromenetyksille, joista esimerkkinä voidaan mainita alv-palautuspetokset, joissa pyritään saamaan veronsaajan jo keräämää veroa petoksellisin keinoin harmaan talouden toimijalle. Myös rajat ylittävä EU:n sisäinen alv-järjestelmä on hyvin haavoittuva veropetoksille. Alv-petokset ovat EU-tasolla kasvava trendi erityisesti suurivolyymisten sähköisten ja immateriaalihyödykkeiden osalta, vaikka myös perinteiset tuoteryhmät (esim. ajoneuvot ja jalometalli) ovat yhä mukana. Harmonisoinnin johdosta alv-järjestelmän petosmalleja kopioidaan maasta toiseen ja erilaiset, yhä kehittyneemmät ja vaikeammin havaittavat petosmallit ovat realiteetti myös Suomessa. Alv-petoksissa kansainvälinen ja kotimaan kauppa linkittyvät petosketjuiksi. Suomessa alv-petosmarkkinat ovat olleet jo vuosia pääasiassa ulkomaisen organisoidun rikollisuuden hallussa.

EU-tasolla alv-petoksista johtuvat menetykset on arvioitu olevan noin 60 miljardia euroa (Europol, 2017) ja Suomessa tehtyjen arvioiden mukaan yksin yhteisökaupassa alv-menetys Suomelle on noin 100 miljoonaa euroa vuosittain, tosin vaihdellen voimakkaasti (Verohallinnon arvio).

Verohallinnossa arvonlisäveropetoksia torjutaan alv-harmaan torjunnan projektissa. Toiminta keskittyy erityisesti ns. raskaan alv-pohjaisen harmaan talouden torjuntaan. Toiminnassa on keskeistä nopea reagointi petostoiminnassa havaittuihin ilmiöihin sekä niihin liittyvä ennaltaehkäisy tai parhaimmillaan lähes reaaliaikainen valvonta. Olennainen toiminnan muoto on myös jatkuva kansainvälinen yhteistyö ja tietojenvaihto (mm. Eurofisc-petostorjuntaverkosto, joka muodostuu jäsenmaissa olevista petostorjuntasoluista sekä tiivis pohjoismainen ja lähialueyhteistyö Baltian kanssa).

Yksin loppuvuonna 2016 Verohallinnon toimien johdosta Suomessa torjuttiin noin 60 miljoonaa euroa alv-palautuspetoksia (vastaten noin 300 miljoonan euron liikevaihtoa), jotka tehtiin ulkomaisten rikosliigojen toimesta.

Debt push down-projekti

Verohallinto on usean vuoden ajan tutkinut kansainvälisten konsernien omistus- ja rahoitusjärjestelyjä. Niin sanotussa Debt push down-projektissa on tutkittu viime vuosina merkittävä määrä korkomenoihin liittyviä omistus- ja rahoitusjärjestelyjä sekä kansainvälisten että myös kotimaisten konsernien osalta. Projektin tutkinnasta suurin osa on koskenut sitä, onko suomalaisen osakeyhtiömuotoisen verovelvollisen tai sivuliikkeen tulosta rasittava, useimmiten konsernin sisäisen omistus- ja rahoitusjärjestelyn johdosta syntyneen velan korko verotuksessa vähennyskelpoinen elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan vai onko kyseessä muulle kuin sivuliikkeelle kuuluva korko taikka pidetäänkö järjestelyjä kokonaisuutena arvioiden veron kiertämisenä.

Mikäli järjestely on rahoitettu konsernin sisäisesti, korot tavallisesti suoritetaan toiselle konserniyhtiölle, joka sijaitsee jossakin toisessa valtiossa. Korkotulot ovat tällöin tavallisesti saajalleen verovapaita tai hyvin pienellä verokannalla verotettuja. Järjestelyä varten tarvittava rahoitus on voitu hankkia erilaisin järjestelyin myös ulkopuoliselta rahoituslaitokselta.

Osakkeiden hankintavelka ja siitä johtuva koronmaksu on pyritty konsernissa kattamaan joko muiden konserniyhtiöiden antamilla verotuksessa vähennyskelpoisilla konserniavustuksilla tai velallisyhtiön operatiivisella tuloksella, mikä on johtanut konsernin efektiivisen veroasteen laskuun Suomessa. Järjestelyjen vaikutus Suomessa harjoitetun operatiivisen liiketoiminnan tuottamaan verotettavaan tuloon on ollut varsin merkittävä.

Verohallinto on puuttunut tähän mennessä noin kolmeenkymmeneen debt push down-järjestelyyn. Tämän lisäksi useiden tapausten selvittäminen on edelleen kesken. Jo tutkituilla järjestelyillä vältettyjen verojen yhteismäärä on ollut useita satoja miljoonia euroja yksittäisessä järjestelykokonaisuudessa saavutetun veroedun vaihdellessa miljoonista euroista kymmeniin miljooniin euroihin. Tapaukset, joihin on saatu lainvoimainen ratkaisu hallinto-oikeudesta tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ovat päätyneet Verohallinnon alkuperäisen verotusesityksen mukaiseen lopputulokseen. Suuri osa tapauksista on edelleen käsittelyssä eri oikeusasteissa tai verotuksen oikaisulautakunnassa.

Syvennetty asiakasyhteistyö

Konserniverokeskuksessa on otettu käyttöön 2016 alkaen syvennetyn asiakasyhteistyön toimintatapa, jolla pyritään mahdollisimman tehokkaaseen ja tuloksselliseen veroasioiden hoitamiseen reaaliaikaisesti siten, että verotuksen ennustettavuus ja oikeusvarmuus toteutuvat. Syvennetyn asiakasyhteistyön toimintatavassa asiakaskonserni esittää avoimesti verostrategiansa ja tavoitteensa verotuksen suhteen ja paikantaa mahdolliset veroriskit ja tulkintakysymykset välittömästi sellaisia havaitessaan. Vastaavasti Konserniverokeskus sitoutuu olemaan avoin esittämiensä kysymysten taustoista ja tarkoituksesta verovalvonnan suhteen sekä keskustelemaan asiakaskonsernien kanssa ratkaisuista niiden esiin nostamissa tulkintakysymyksissä. Toimintatapa mahdollistaa myös kansainväliseen veron kiertämiseen liittyvien ongelmien havaitsemisen ja toisaalta ennaltaehkäisee tällaisten rakenteiden syntymistä.

Syvennetyssä asiakasyhteistyössä on tällä hetkellä mukana yhteensä 15 Konserniverokeskuksen asiakkaana olevaa suuryhtiötä, jota edustavat monipuolisesti useita toimialoja. Määrää on tavoitteena kasvattaa tulevina vuosina n. kymmenellä yhtiöllä vuosittain.

Ennakolliset keskustelut

Konserniverokeskuksessa on käytössä ennakollisen keskustelun menettely, jossa yhtiöille tarjotaan mahdollisuus tulla omasta aloitteestaan keskustelemaan erilaisista verotusasioistaan. Konserniverokeskus voi myös itse tehdä aloitteen ennakollisesta keskustelusta. Keskustelu voi kohdistua suunnitteilla oleviin tai jo toteutuneisiin järjestelyihin. Ennakollisessa keskustelussa pyritään selvittämään mitä yhtiö on tekemässä ja mistä syystä. Samalla selvitetään mitä ohjausta yhtiö tarvitsee toimiakseen asiassaan oikein ja verolakien mukaan. Yhtiöille voidaan antaa tietoa eri vaihtoehtojen mahdollisista veroseuraamuksista. Yhtiö valitsee ja ratkaisee itse toteutettavan vaihtoehdon ja toimintamallin. Ennakollinen keskustelu voi johtaa myös erilaisiin prosesseihin/menettelyihin kuten esimerkiksi ennakkoratkaisun hakemiseen tai verotarkastukseen. Ennakollisen keskustelun menettely voi mahdollistaa myös kansainväliseen veron kiertämiseen liittyvien järjestelyjen havaitsemisen ennakoivasti.

Ennakollisia keskusteluja koskeva menettely on otettu virallisesti käyttöön toukokuussa 2016. Ennakollisia keskusteluja käytiin vuonna 2016 noin 40 kappaletta. Vuoden 2017 aikana keskusteluja on elokuun loppuun mennessä käyty 37 kappaletta.

Tax Compliance Plan toimintaa ohjaavana suunnitelmana

Verohallinto on tulevina vuosina suuntaamassa toimintaa veroriskien hallinnan malliin (TCP) sekä Verohallinnon että toimintayksiköiden tasolla. Käytännössä TCP tarkoittaa seuraavaa:

- riskienhallintaprosessissa tunnistetaan olennaiset tunnetut riskit ja uudet verotukselliset ilmiöt, joihin liittyy mahdollinen verotuksellinen riski
- riskiasiakasryhmät ja yksittäiset riskit tunnistetaan ennakolta ja mahdollisten ongelma- ja ristiriitatilanteiden syntyminen pyritään kulloinkin tarkoituksenmukaisimmalla keinolla
- jälkikäteen tunnistettuihin ongelmatilanteisiin kohdistetaan toimenpiteitä mahdollisimman reaaliaikaisesti

Veroriskien hallinnan mallin kautta pyritään puuttumaan tehokkaasti muun ohessa esimerkiksi kansainvälisiin riski-ilmiöihin. Lisäksi mallin kautta pystytään kasvattamaan entisestään kansainvälisiin veronkiertotapauksiin liittyvää osaamista sekä kehittämään teknisiä välineitä siten, että tapauksia pystytään havainnoimaan tehokkaasti.

Verohallinto
Yritysverotuksen ohjaus- ja kehittämisyksikkö

Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000
faksi 029 512 6100
VEROH 0100/w 5.2012