Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

11.10.2018

Asia

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsittelee Hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019.

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Verohallinnolta arvion harmaan talouden torjuntaan sisältyvien toimenpiteiden etenemisestä sekä harmaan talouden torjuntaan osoitettujen resurssien riittävyydestä.

Verohallintoa on pyydetty esittämään keskeiset valvonnan painopistealueet ja havainnot eri ilmiöistä sekä lisäksi kooste viime vuoden kuulemisessa esitettyjen kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi tehtyjen toimien etenemisestä.

Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Verohallinnon harmaan talouden torjunnan tehokkuus on kasvanut sekä harmaan talouden torjunnassa että kansainvälisen veronkierron ehkäisemisessä. Tämä on ollut seurausta harmaan talouden torjunnassa työskentelevien verotarkastajien ja muiden verovalvojien sekä asiantuntijoiden erikoistumisesta, erilaisten vertailutietojen ja niiden avulla tehtyjen analyysien kehittymisestä kohdevalinnassa sekä viranomaisyhteistyön ja kansainvälisen tietojenvaihdon kehittymisestä.

Toiminnan tehostuminen on johtanut siihen, että harmaan talouden torjunta on kohdistunut vakavimpiin harmaan talouden ilmiöihin sekä toimijoihin, joissa näitä ilmiöitä havaitaan. Käytettävät resurssit ovat olleet riittäviä sen takaamiseksi, että verokertymän kannalta merkittävimpiä harmaan talouden riskejä on pystytty valvomaan riittävästi ja tehokkaasti. Kaikkia havaittuja tapauksia ei pystytä kuitenkaan valvomaan - priorisointia tehdään valvontaan käytettävien resurssien puitteissa. Harmaan talouden torjunnassa painopistettä pyritään siirtämään toimenpiteisiin, joilla voidaan estää harmaan talouden syntymistä jo ennalta ja/tai joilla puututaan havaittuihin ilmiöihin ja tapauksiin mahdollisimman reaaliaikaisesti.

Verohallinnon kokonaisresurssien ja valvonnan osalta ollaan tilanteessa, missä joudutaan jatkuvasti arvioimaan eri toimenpiteiden vaikutusta verokertymään ja veromyönteisyyteen. Tämän arvioinnin jälkeen toimenpiteitä ja resurssien käyttämistä priorisoidaan - mitä tehdään ja mitä jätetään tekemättä. Nykyisen hyvällä tasolla olevan veromyönteisyyden ylläpitämisessä tarvitaan riittävä määrä palveluita, ohjausta, neuvontaa, jotta tällä hetkellä oikein toimivat asiakkaat saadaan jatkossakin ilmoittamaan veronsa oikeamääräisenä ja maksamaan verot oikea-aikaisesti. Samaan aikaan veromyönteisyyden ylläpitämiseksi on ylläpidettävä myös uskottava ja tehokas verovalvonta, jolla suojellaan oikein toimivia vilpilliseltä kilpailulta ja kannustetaan heitä toimimaan jatkossakin oikein.

1. Harmaan talouden torjunnan resursointi ja sen riittävyys

Verohallinnon toiminnoista/prosesseista erityisesti verotarkastus kohdistuu harmaan talouden torjuntaan, vaikka kaikissa prosesseissa ja yksiköissä toteutetaan harmaan talouden torjuntaa erilaisilla valvontatoimenpiteillä.

Verohallinnossa on verotarkastuksen osalta toteutettu henkilöstön erikoistuminen harmaan talouden torjuntaan, mikä on syventänyt harmaan talouden tarkastajien ja muiden valvojien osaamista. Yritysverotusyksikön ohjaus- ja kehittämisyksikössä on harmaan talouden torjuntaan erikoistunut ryhmä, joka ohjaa toimintoja harmaan talouden valvontapäällikön johdolla. Lisäksi veroriskienhallinnassa on harmaan torjuntaan erikoistuneita riskivastaavia ja analyytikoita, joiden tehtävänä on erilaisia vertailutietoja hyväksi käyttäen nostaa esiin harmaan talouden ilmiöitä ja toteuttaa kohdevalintaa.

Harmaan talouden torjuntaan erikoistuneet tarkastajat ja muut verovalvojat (noin 150 htv) ja koko toiminto on keskittynyt erityisesti vakavampien harmaan talouden tapausten tutkimiseen ja ennalta estämiseen. Tarkastajat sijoittuvat eri Yritysverotusyksikön alueyksiköihin, joihin kuhunkin on sijoitettu 1-3 harmaan talouden torjuntaan erikoistunutta tarkastusryhmää tarkastuspäälliköineen. Näistä tarkastajista 22 toimii oman toimensa ohella yhdyshenkilönä eri viranomaisiin työskennellen osan työajasta yhteistyöviranomaisen kuten poliisin toimitiloissa. Viranomaisyhteistyö ja siinä toteutettu tietojenvaihto edistää harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja on parantanut operatiivista yhteistyötä viranomaisten kesken.

Harmaan talouden torjunnassa käytetään verotarkastuksen lisäksi tehokkaasti myös muita torjuntatoimenpiteitä (rekisteröintien esto ja rekisteristä poistaminen, perusteettomien alv-palautusten ja ennakonpidätysten palautusten tutkiminen ja estäminen), vaikka verotarkastus edelleen on resurssikäytöltään merkittävin toimenpiteistä. Harmaan talouden tarkastusryhmiin on sijoitettu 12 henkilöä asiakastietojen hallinnasta (rekisteröinti) sekä oma-aloitteisten verojen valvonnasta.

Edellä esitetystä erikoistumisesta sekä kohdevalinnan kehittymisestä johtuen Verohallinnon harmaan talouden torjunnan tehokkuus on kasvanut. Tästä seurauksena Veronkantoyksikössä toimivien asianvalvojien (20 htv) tekemien rikosilmoitusten määrä ja osallistuminen rikosten käsittelyyn eri oikeusasteissa on kasvanut merkittävästi erityisesti törkeiden veropetosten osalta. Myös verotarkastajat osallistuvat oikeudenkäynteihin todistajan ominaisuudessa.

Harmaan talouden torjuntaan erikoistuneiden tarkastusryhmien lisäksi myös muussa verotarkastuksessa nousee esiin ja tarkastetaan harmaan talouden tapauksia. Tarkastukset suoritetaan itsenäisesti tai harmaan talouden tarkastustoiminnon tuella. Harmaata taloutta saattaa nousta esiin erilaisissa valvontaprojekteissa (esim. taksiprojekti, ravintolaprojekti) tai eri toimialojen valvonnassa. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan mainita rakennusalaan kohdistuneet verotarkastukset. Lisäksi esimerkiksi Ultra-tarkastusryhmässä tutkitaan harmaan talouden tapauksia, joissa on jätetty ilmoittamatta ulkomaisten sijoitusten tuottoja tai myyntivoittoja. Kiinteiden toimipaikkojen valvontaan on Yritysverotusyksikössä kiinnitetty kaksi ryhmää, joista toinen on verotarkastusryhmä ja toinen sijoittuu säännönmukaisen verotuksen valvontaan. Myös nämä ryhmät torjuvat osaltaan harmaata taloutta.

Tilastojen mukaan Verohallinnon tarkastusresursseista on vuonna 2018 kohdistunut harmaan talouden torjuntaan 36 prosenttia eli vajaa 200 henkilötyövuotta. Laskelma on tehty perustuen tapauksiin, jotka johtavat rikosilmoitusharkintaan. Tämän lisäksi monissa verotarkastuksissa, yritysten/henkilöasiakkaiden säännönmukaisessa verotuksessa tai oma-aloitteisten verojen valvonnassa havaitaan ja

tehdään verotustoimenpiteitä pienimuotoisempaan harmaaseen talouteen liittyen, vaikka tehty toimenpide ei johdakaan rikosilmoitusharkintaan. Asiakastietojen hallinnassa on omat työjononsa bulvaaniepäilytapauksille. Muutenkin asiakastietojen hallinnassa torjutaan harmaata taloutta estämällä aiempien väärinkäytösten avulla tunnistettuja harmaan talouden toimijoita pääsemästä Verohallinnon rekistereihin. Lisäksi käytössä on viranomaisaloitteinen rekisteristä poisto, mikäli verovelvollisella havaitaan olennaisia laiminlyöntejä velvoitteidensa hoidossa. Yhteisöjen tuloverotuksessa, henkilöverotuksessa sekä oma-aloitteisten verojen valvonnassa harmaan talouden torjuntavälineenä on arvioverotusten tekeminen tapauksissa, joissa veroilmoitus on jätetty antamatta tai se on epäluotettava.

Henkilöverotusyksikön sijoitustoimintaan keskittynyt valvonta on nostanut esiin jossakin määrin tapauksia, joista tehdään rikosilmoitus asianvalvojien toimesta. Myös rakennusalan valvonta (Raksi-tiimi sekä rakennusalan ilmoitusvalvonnan oikeellisuuteen kohdistuvat Ilva-tarkastukset) ehkäisee harmaata taloutta joko ennalta estävästi tai nostamalla tapauksia tarkempaan valvontaan muissa prosesseissa.

Veronkantoyksikön perintätoiminnossa torjutaan myös harmaata taloutta Verohallinnon ollessa esimerkiksi konkurssitapauksissa yksi velkojista. Verohallinnon konkurssihakemusharkinnassa voidaan ottaa huomioon - kun muut perintäkeinot on selvitetty - myös velallisyrityksen toiminnan selvittämisintressi ja velallisyrityksen jatkuvaan verovelkaantumiseen puuttuminen. Näillä konkurssiharkinnan kriteereillä on myös vaikutusta harmaan talouden torjunnassa.

Verohallinnossa on onnistuttu hankkimaan aiempaa systemaattisemmin ja kattavammin erilaisia vertailutietoja kolmansilta osapuolilta kuten pankeilta, maksuvälittäjiltä tai alustatalouden toimijoilta. Viranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt ja harmaan talouden torjunnassa tarvittavia tietoja vaihdetaan aiempaa enemmän. Tämän lisäksi kansainvälinen tietojenvaihto on laajentunut sekä yhteistyö muiden valtioiden kanssa kehittynyt ja nopeutunut käytännön tasolla.

Harmaan talouden torjunta on hajautunut Verohallinnossa eri prosesseihin ja toimintoihin edellä esitetyllä tavalla. Voidaan arvioida, että tällä hetkellä torjuntaan käytetään resursseja vuositasolla jonkin verran yli 400 henkilötyövuotta. Harmaan talouden torjunnan tehostuminen on johtanut siihen, että harmaan talouden tapauksia on noussut esiin aiempaa enemmän ja resursseja kohdennetaan entistä useammin vakavampiin harmaan talouden ilmiöihin ja tapauksiin. Osa havaituista tapauksista jää tutkimatta, koska samaan aikaan Verohallinnon on huolehdittava kaikkien asiakkaidensa ohjaamisesta, neuvonnasta ja valvonnasta eli koko verojärjestelmän ylläpidosta ja verotulojen keräämisestä (65 miljardia euroa).

Valtaosa asiakkaistamme toimii tällä hetkellä oikein eli ilmoittaa veronsa oikeamääräisenä ja maksaa ne oikea-aikaisesti. Ilman hyviä, helppokäyttöisiä ja koko ajan kehittyviä palveluita veromyönteisyyttä ei pystytä ylläpitämään nykyisellä hyvällä tasolla. Samaan aikaan tarvitaan myös uskottava verovalvonta, jotta oikein toimivat asiakkaat eivät koe muiden toimivan vapaamatkustajina veroja vältellen. Verohallinto joutuu tämän hetkisessä resurssitilanteessa koko ajan punnitsemaan sitä, mitä se jättää tekemättä kaikkien toimintojensa osalta. Priorisointia tehdään pääsääntöisesti arvioimalla eri toimenpiteiden vaikutusta verokertymään ja veromyönteisyyteen. Myös nopeasti etenevä digitalouden kansainvälinen laajeneminen haastaa Verohallintoa koko ajan kehittämään palveluitaan ja valvontaansa, jotta kaikki verotulot saadaan kerättyä myös tulevaisuudessa - niin kotimaisilta kuin ulkomaisilta verovelvollisilta. On olemassa riski, että Verohallinnon resurssien väheneminen johtaa siihen, että verovaje kasvaa ja toteutettavia säästöjä merkittävästikin suurempi määrä verotuloja jää kokonaan kertymättä veronsaajille.

Resurssien osalta voidaan vielä todeta se, että mikäli tilintarkastusrajaa lasketaan hallituksen esityksen mukaisesti, tulee se Verohallinnon käsityksen mukaan lisäämään harmaata taloutta ja lisäämään verovajetta. Esityksen seurauksena noin 37.000 nykyistä tilintarkastusvelvollista (yhteenlaskettu liikevaihto noin 20 miljardia euroa) jää tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tilintarkastukset ovat omalta osaltaan olleet varmistamassa yritysten kirjanpidon oikeellisuutta eli välillisesti myös Verohallinnolle annettujen ilmoitusten luotettavuutta. Tilintarkastus toimii harmaata taloutta ehkäisevästi etenkin niissä yrityksissä, joissa yhtiön omistus ja hallinto ovat samoissa käsissä. Nykyisillä resursseilla Verohallinto ei pysty omalla valvonnallaan korvaamaan tätä tilintarkastuksissa toteutunutta valvontaa siten, että menetyksiä verokertymään ei syntyisi. Esimerkiksi Ruotsissa harmaan talouden määrä vastaavanlaisen uudistuksen jälkeen selkeästi kasvoi ja siellä on mietitty ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi.

2. Harmaan talouden valvonnan painopistealueet / ilmiöt

Tässä kappaleessa on esitetty niitä harmaan talouden ilmenemismuotoja, joihin Verohallinto on erityisesti valvontaansa kohdistanut.

Kuittikauppa, vääränsisältöiset tositteet ja nimenkäyttö

Tarkoituksena alentaa verotettavaa tuloa, peittää pimeää palkanmaksua ja alentaa maksettavan arvonlisäveron määrää. Vääränsisältöisten tositteiden avulla voidaan mm. hakea kokonaan perusteettomia arvonlisäveropalautuksia tai salata koko todellinen liiketoiminta ja vastuuhenkilö. Vääränsisältöisillä tositteilla irrotetut varat käytetään usein pimeän palkan maksuun tai peiteltyyn osinkoon, mutta myös rahanpesu, korruptio tai terrorismin rahoitus ovat mahdollisia vaihtoehtoja. Nimenkäyttö on erityisesti Etelä-Suomen ongelma, eli käytetään toisen yhtiön nimeä ja rekisteröintiasemaa liiketoiminnan harjoittamiseen esimerkiksi liiketoimintakieltoon määrätyn toimesta. Yleensä taho, joka antaa yrityksensä nimen toisten käyttöön, on tietoinen siitä, että lakisääteisiä velvoitteita ei ole tarkoituskaan hoitaa. Toisinaan jonkun yrityksen nimeä käytetään tämän todellisten taustahenkilöiden tietämättä.

Ulkomaiset yritykset ja ulkomainen työvoima

Ulkomaille rekisteröidyistä yhtiöistä puuttuu huomattavan paljon tietoa Verohallinnon rekistereistä verrattuna kotimaisiin yhtiöihin, mikä vaikeuttaa niiden valvontaa. Riskisiä voivat olla myös tietyt ulkomaiset yhtiöt, joilla on suomalainen omistaja. Näkyvimpinä ongelmina ovat kiinteään toimipaikkaan ja sitä kautta tuloverotukseen liittyvä problematiikka. Harmaan talouden osalta tämä ilmenee erityisesti urakoiden perusteettomana pilkkomisena ja erilaisina bulvaanijärjestelyinä. Valvonnan suurimpia riskejä on tuloverotuksen hitaus eli yrittäjä on monesti siirtänyt liiketoimintansa jo uuteen yritykseen, kun Verohallinto vasta aloittaa ensimmäisen yrityksen valvontaa säännönmukaisessa verotuksessa. Toinen esille noussut huomio on, että ulkomaisten yhtiöiden kotivaltion verovelat eivät ole estäneet rekisteröintiä Suomessa. Verovalvonnassa on havaittu, että samat johtohenkilöt perustavat sekä Suomeen että Viroon yhtiöitä. Suomalainen yhtiö toimii aktiivisesti kotimaan markkinoilla, mutta tulos siirretään Viron yhtiölle tekaistuilla konsulttimaksuilla.

Suomessa on lisääntynyt niiden ihmisten lukumäärä, joilla on heikko asema työmarkkinoilla. Näitä ovat sekä henkilöt, joilta puuttuu ammatillinen koulutus, että ulkomaalaistaustaiset henkilöt, joilta puuttuu sekä kielitaito että koulutus. Erityisesti ulkomaiseen työvoimaan ja sen valvontaan liittyvät ongelmat laittomasta työ-

voimasta sekä ns. yrittäjäksi pakottaminen. Nämä henkilöt työllistyvät lähinnä siivous-, ravintola- tai rakennusalalle. Työvoiman vapaa liikkuvuus on muutoinkin vaikeuttanut viranomaisten valvontamahdollisuuksia. Vaarana on, että epärehelliset työnantajat käyttävät näitä ihmisiä hyväksi pimeänä työvoimana.

Puuttuva tulo, käteinen raha

Käteinen on edelleen tavanomainen maksutapa maksukorttien rinnalla esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisalalla, päivittäistavarakaupassa, parturi- ja kampaamoalalla, kosmetologipalveluissa ja tori- ja markkinakaupassa. Myös vedonlyöntitoiminta perustuu osin käteisen rahan käyttöön. Edelleen myös rakennusalalla havaitaan käteisen rahan käyttöä, jolloin harmaa talous toimii niin, että yrityksen pankkitilille tulleet maksut nostetaan välittömästi tililtä käteiseksi rahaksi ja jaetaan eri toimijoille. Nykyisin tämän tyyppiset käteisen rahan nostot tehdään usein kierrättämällä rahaa ensin useamman tilin kautta, ja lopulliset nostot tehdään ulkomaisilta tileiltä, jotta jäljitettävyys vaikeutuisi.

Alv-petokset ja ulkomaisten toimijoiden vaikutus

Ulkomaisten petosammattilaisten sekä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa on havaittu kohdistuneen Suomen Verohallintoon. Tyypillisesti erityisesti alv-palautuspetoksissa ja EU-sisäkaupassa havaituissa väärinkäytöksissä on käytetty tätä tarkoitusta varten perustettuja, ostettuja tai kaapattuja (identiteettivarkaus) yrityksiä. Samoin petosyhtiöiden vastuuhenkilöinä on käytetty varastettuja tai fiktiivisiä ulkomaisia identiteettejä. Petosyritysten on havaittu laajentuneen myös perusteettomien työnantajasuoritusten palautuksiin. Yritysverotusyksikön harmaan talouden torjunnassa on panostettu erityisesti alv-petoksiin kahden torjuntaryhmän avulla, ja palautuspetokset on saatu huomattavasti aiempaa paremmin estettyä. Ryhmissä käytetään verotarkastusten lisäksi tehokkaasti sekä rekisteröinnin että ns. pöytävalvonnan keinoja.

Maahantuonnin arvonlisäverotuksen osalta Verohallinnolla on vasta vähän kokemusta, mutta koska ilmoittaminen ja maksaminen tapahtuvat nyt jälkijättöisesti, kuten EU-kaupassakin, verojen jättäminen maksamatta on potentiaalinen uhka. EU-sisäkaupan arvonlisäveropetosten tekotavat ovat moninaiset; osassa petostapauksia veromenetys on Suomessa, osassa Suomi on ns. linkkimaa, jonka kautta ohjataan laskutusvirtoja ilman, että tosiasiallista vastaavaa hyödykevirtaa on olemassa. Tämän hetkisin resurssein Verohallinnolla ei ole ollut mahdollisuutta valvoa positiivista arvonlisäveroa ilmoittavia, vaikka tähänkin ryhmään sisältyy potentiaalisia harmaan talouden toimijoita.

Ammattimaiset mahdollistajat/avustajat

On havaintoja, että muutamien epärehellisten tilitoimistojen ja konsulttien neuvosta on perustettu yrityksiä toimimaan Suomen markkinoilla, vaikka todellisuudessa tarkoituksena on ainoastaan kiertää Suomen ja mahdollisesti jonkun toisenkin valtion verotusta. Monimutkaisiin verojen välttelyjärjestelyihin liittyy usein ulkomaisia yrityksiä ja henkilöitä sekä lukuisa määrä pankkitilejä ja avustavia henkilöitä.

Epärehellisten avustajien toimintamahdollisuuksia parantaa se, että pieniä ja keskisuuria yrityksiä perustavat sekä koti- että ulkomaalaistaustaiset henkilöt, joilla ei ole kokemusta yritystoiminnasta. Käytännössä ammattimaisten avustajien osalta on pystytty suuntaamaan toimia vain joihinkin törkeimpiin tapauksiin ja näiden asiakaskuntaan.

Julkiset hankinnat, korruptio ja lahjukset

Harmaan torjunnan ennalta estävänä toimena kohdistetaan verovalvontaa Suomen suurimpiin kaupunkeihin. Viranomaisyhteistyönä yhdessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa on käyty useassa kaupungissa kartoittamassa kaupunkien harmaan talouden ilmiöiden tuntemista, hankintatoimien ohjeistusta ja ohjeistuksen valvontaa käytännön tasolla. Olemassa olevan ohjeistuksen laatu ja seuranta selvitetään sekä tarvittaessa annetaan ohjausta ja neuvontaa. Samalla ostoreskontrat analysoidaan ja haetaan potentiaalisia harmaan talouden tarkastuskohteita. Lisäksi on järjestetty koulutustilaisuus hankintahenkilöstölle harmaan talouden ilmiöistä, korruption tunnistamisesta ja indikaattoreista sekä esitetty todellisia korruptiotapauksia koskien kaupunkeja. Kilpailu- ja Kuluttajavirasto on kouluttanut samalla kartellien tunnistamisesta.

Verohallinto on saanut 1.5.2018 uudistuneen lainsäädännön mukaan mahdollisuuden ilmoittaa verotietolain 18 §:n nojalla korruptiivisista havainnoista suoraan Poliisille. Näitä ilmoituksia on tehty muutamia lain voimaantulon jälkeen.

Sähköinen kauppa, virtuaalivaluutat

Lisääntyvä digitalisaatio, sähköinen kauppa, virtuaalivaluutat ja erilaisten pilvipalveluiden käyttö tuovat omia haasteitaan harmaan talouden torjuntaan. Verotuksen näkökulmasta haasteita asettaa tietojen saanti verotettavista tuloista. Elektronisen rahan käyttö ja erilaiset kryptatut valuutat mahdollistavat toiminnan anonyymisti. Myös tähän ilmiöön liittyy varastettujen tai väärennettyjen identiteettien käyttöä. Varat voidaan eri toimenpiteiden avulla kätkeä Verohallinnon ulottumattomiin. Sähköinen maailma mahdollistaa harmaan talouden toimijoille nopeat transaktiot ja laajan jakelun.

Sähköisen kaupan valvonnan osalta riskit liittyvät myös erilaisten kryptattujen markkinapaikkojen ja TOR-verkon käyttämiseen. Virtuaalivaluuttoihin liittyvä veroriski liittyy virtuaalivaluuttojen anonyymiin luonteeseen. Virtuaalivaluutat mahdollistavat tehokkaasti harmaaseen talouteen ja muuhun rikolliseen toimintaa liittyvän maksuliikenteen toteuttamisen.

Muita ajankohtaisia havaintoja valvonnasta

Identiteettien väärinkäytökset ovat yleistyneet ja niiden avulla tehdään monenlaisia petoksia, myös veropetoksia. Identiteettien väärinkäytöksiä on tullut esiin alvpalautuspetoksissa ja ylisuurien ennakonpidätysten palautuspetosyrityksissä. Nykytilanteessa Verohallinnon ja Maistraatin järjestelmät eivät keskustele keskenään, eli toisaalla hylätty henkilötunnushakemus voidaan hyväksyä toisessa viranomaisessa.

Verohallinnossa on havaittu mm. väärennettyjä työsopimuksia, joiden avulla yritetään saada henkilötunnus, verokortti ja -numero. On havaittu myös tapauksia, joissa petollisessa tarkoituksessa rekisteröidään Suomeen suuri määrä ulkomaisia henkilöitä esittäen näiden tulevan työskentelemään tietyn työnantajan palvelukseen ja haetaan näille henkilötunnukset, minkä jälkeen ilmoitetaan henkilöille perusteettomia palkkoja ja suuret ennakonpidätykset tarkoituksena saada ylisuuret ennakonpidätykset palautuksena suoraan ulkomaisille pankkitileille. Henkilöt eivät välttämättä edes koskaan käy Suomessa tai eivät ole ainakaan havaintojen mukaan täällä työskennelleet. Samaan osoitteeseen voi olla merkittynä satojakin henkilöitä.

Ulkomaiset toimijat ja veropetoksella saatujen varojen siirtyminen pois maasta ovat harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkittävä haaste, koska jälkikäteisellä tutkinnalla ei saada varoja takaisin eikä tekijöitä vastuuseen teoistaan. Tarve reaaliaikaiselle viranomaisyhteistyölle on näissä tapauksissa nykyistä suurempi, mutta muilla viranomaisilla (Poliisin talousrikostutkinta) ei ole käsityksemme mukaan tähän tällä hetkellä irrotettavissa lisäresursseja. Erityisesti osto- ja myyntikohtainen alv-ilmoittaminen parantaisi Verohallinnon omaa reaaliaikaista valvontaa, nyt esimerkiksi Virossa tehty maansisäinen ilmoittelu on havaintojemma mukaan aiheuttanut kansainvälisesti toimivien petollisten toimijoiden siirtymistä Suomeen.

Harmaan talouden verotarkastuksissa havaitaan jatkuvasti myös erilaisten sosiaalitukien väärinkäytöstilanteita, joista Verohallinto antaa valvontatietoja ao. valvoville viranomaisille. Pohjoismaisissa verohallinnoissa on harmaan talouden torjunnan osalta koettu laajemminkin uhaksi ns. hyvinvointiyhteiskunnan hyväksikäyttö.

Verorikokset ovat usein nivoutuneet muihin rikoksiin (rahanpesu, korruptio, työmarkkinarikokset, ympäristörikokset, erilaiset tilauspetokset, elintarvikepetokset jne.), ja yhä monimutkaisempia kuvioita joudutaan selvittämään. Ketjutusta tehdään yhä pitemmälle ja rahoja kierrätetään yhä useampien tilien kautta ennen kuin ne esimerkiksi nostetaan käteisenä. Myös järjestäytyneen rikollisuuden toimet vaikuttaisivat jossakin määrin lisääntyneen.

Näkökulma - painotus ennalta estävyyteen

Veropetoksiin ja näiden yrityksiin tulisi pystyä puuttumaan entistä aiemmassa vaiheessa. Perinteisesti harmaan talouden torjunta on ollut pitkälti verotarkastuksen tehtävä, mutta tavoitteena olisi pystyä puuttumaan tilanteisiin jo aikaisemmin ja estää petollisten toimijoiden pääsy markkinoille. Painopistettä on siirrettävä enemmän etupainotteiseksi, mikä vaatii hyvää ammattitaitoa ja kykyä tunnistaa harmaan talouden toimijoita jo rekisteröintivaiheessa tai pöytävalvonnassa. Verotarkastus on kuitenkin edelleen usein harmaan torjunnan järein ja vaikuttavin keino.

Harmaan torjunnan verotarkastajille olisi tarpeellista saada uusia toimivaltuuksia ja työkaluja. Nykytilanteessa Verohallinnon toimivaltuudet ovat jääneet jälkeen joihinkin muihin valvoviin viranomaisiin nähden (Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, Energiavirasto). Erittäin tärkeää olisi saada Harmaan talouden torjunnan käyttöön kohdevalinnassa ja rekisteröinnissä rikosrekisteritiedot, jotta toimia voitaisiin aktiivisesti suunnata potentiaalisiin harmaan talouden harjoittajiin mahdollisimman ennaltaehkäisevästi.

3. Kansainvälisen veronkierron torjunta (päivitys viime vuoden kuulemisesta)

Verohallinto on jatkanut toimia kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi. Verohallinnossa käynnissä ollut Kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt -hanke päättyi vuoden 2017 lopussa, jonka jälkeen pääosa hankkeen projekteista on siirretty osaksi Verohallinnon olemassa olevaa operatiivista toimintaa. Kuten aiemminkin, Verohallinto on aktiivisesti osallistunut aihealueittain aktiivisesti pohjoismaiseen ja OECD:n yhteistyöhön.

Verohallinnon toimet kansainvälisen veronkierron torjunnassa kohdistuvat verovelvollisiin aina suuryrityksistä yksittäisiin henkilöasiakkaisiin. Toimet ovat perus-

tuneet suurelta osin riskilähtöiseen toiminnan suunnitteluun, jonka pohjalta ohjausta ja valvontaa kohdistetaan kulloinkin painopistealueeksi valittuihin osa-alueisiin.

Painopiste on ollut sekä ennakoivassa että 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.

***Veronkiertodirektiivin implementoinnista*.** Verohallinto on usean vuoden ajan tutkinut kansainvälisten konsernien omistus- ja rahoitusjärjestelyjä. Verohallinto on puuttunut tähän mennessä noin kolmeenkymmeneen rahoitusjärjestelyyn, jossa on ollut kyse korkokulujen avulla tehtävästä verosuunnittelusta. 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. Vuoden 2018 aikana tutkitut rahoitusjärjestelyt eivät ole johtaneet verotustoimenpiteisiin, koska kyseisiä järjestelyjä ei ole voitu pitää tapauskohtaisten olosuhteiden ja tosiseikkojen perusteella veronkiertotarkoituksessa tehtyinä.

Veronkierron vastaisessa direktiivissä (Anti Tax Avoidance Directive, ATAD) säädetään sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavan veronkiertämisen estämistä koskevat säännöt. Direktiivi on osa veron kiertämiseen tähtäävää komission laajempaa pakettia, jossa käsitellään useita yhtiöverotuksen kysymyksiä. Verohallinto on vuoden 2018 aikana ollut valtiovarainministeriön tukena veronkiertodirektiivin implementoinnissa Suomen sisäiseen lainsäädäntöön. Verohallinto on osallistunut erityisesti väliyhteisölakia ja korkorajoitussäännöstä koskevien säädöshankkeiden valmisteluun. Verohallinto panostaa toiminnassaan uutta lainsäädäntöä koskevaan ennakoivaan ohjaukseen.

Euroopan unionin neuvosto antoi 25.5.2018 direktiivin rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista. Raportointi koskee direktiivissä määriteltyjä järjestelyjä. Raportointivelvollisia ovat veroalan palveluntarjoajat ja toissijaisesti verovelvolliset itse. Direktiivi on jatkoa Euroopan unionissa toteutetuille lukuisille toimille, joiden tarkoituksena on parantaa verotuksen läpinäkyvyyttä ja verotietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Direktiivi on pantava jäsenvaltioissa täytäntöön 31.12.2019 mennessä ja direktiiviin perustuvia säännöksiä on sovellettava 1.1.2020 alkaen. Verohallinto on osallistunut myös tältä osin aktiivisesti asian valmisteluun ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Finanssialan vertailutietojen saamiseksi on suoritettu viime vuosien aikana yli 200 luotto- tai maksulaitokseen kohdistuvaa vertailutietotarkastusta. Vuonna 2018 toiminta on jatkunut osana Yritysverotusyksikön veroriskien hallintaa. Vertailutietoina on ollut käytettävissä yli 1,8 biljoonan euron kokonaisvolyymi Suomen rajat ylittävistä tilitapahtumista. Tilitapahtumien analysointia jatketaan edelleen. Tämän hetkisten tietojen perusteella on havaittu Suomessa yleisesti verovelvollisilla ilmoittamattomia tuloja mm. ulkomailta maksettujen palkkojen, sähköisten alustojen kautta saatujen tulojen sekä ulkomaisista sijoituksista saatujen osinkojen ja luovutusvoittojen osalta. Vertailutietojen vaikuttavuus on ollut merkittävä ja niitä on hyödynnetty tehokkaasti verotuksen oikeellisuuden varmistamisessa. Vertailutiedot ovat myös merkittävässä osassa kansainvälisten finanssitilitietojen hyödyntämisessä.

Kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon kautta saadut finanssitilitiedot ovat merkittävässä osassa kansainvälisen veronkierron torjunnassa. CRS/DAC2-tietojen osalta Suomi sai ensivaiheessa noin 80.000 riviä tietoa suomalaisista henkilöistä ja yrityksistä.[1] Tiedot oli määritetty vaihdettavaksi syyskuun 2017 loppuun mennessä mutta käytännössä tietoja saatiin vielä sitä seuraavien kuukausienkin aikana. Yksittäisiä tilinhaltijoita tunnistettiin kokonaismäärästä vajaat 50.000 (noin 48.000 henkilöä ja noin 2.000 yritystä).

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 pohjoismaiseen ja OECD:n yhteistyöhön.

Ulkomaisten transaktioiden valvontaa tehdään ns. Ultra-ryhmässä, jonka keskeisinä vertailutietoina ovat olleet esimerkiksi kansainväliset finanssitilitiedot ja finanssialan vertailutiedot. Lisäksi on ryhmässä käytetty ja analysoitu erilaisia ns. vuotoaineistoja sekä muita tietolähteitä ja impulsseja. Osana valvontatoimenpiteitä ryhmässä on pyritty selvittämään näiden tietojen hyödyntämistä kansainvälisten riski-ilmiöiden kartoittamisessa ja veronkiertämisjärjestelyiden löytämisessä. Havaintojen perusteella esimerkiksi ulkomaiset vakuutuskuoret ovat jatkotyötä vaativa riskialue ja käytössä olevien vertailutietojen osalta on jo määritetty kriteereitä riskilähtöisen valvonnan lähtökohdaksi. Vakuutuskuorien valvontaan vaikuttavat erityisesti tällä hetkellä vireillä olevat muutosehdotukset säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten tuloverotusta koskeviin säännöksiin.

Sähköisen kaupan valvonnan osalta on jatkettu EU-alueella toimivien verkkokauppiaiden valvontaa erilaisten vertailutietojen avulla. Verohallinto on rekisteröinyt kaukomyyjiä arvonlisäverorekisteriin sekä maksuunpannut puuttuvat verot joko viranomaisaloitteisen tiedon tai asiakkaan itsensä antaman tiedon pohjalta. Valvonta on tuottanut tähän mennessä noin 16 miljoonan euron lisäykset veroihin. Tämän lisäksi merkittävä määrä rekisteröitymättömiä verkkokauppiaita on rekisteröitynyt valvonnan seurauksena Suomeen ja alkanut tilittää myynneistään arvonlisäveroa. Sähköisen kaupan projekti on ollut lisäksi merkittävässä asemassa IT-työkalujen hankinnassa ja kehittämisessä mm. suurten tietomassojen käsittelyn osalta. Sähköisen kaupan ja digitalouden valvonnan muita riski-alueita, joihin valvontaa on kohdistettu ovat virtuaalivaluuttoihin liittyvät ilmoittamattomat tulot, alustatalouden ja jakamistalouden toimijoiden ilmoittamattomat tulot, joukkorahoituksen ja vertaislainojen tarjoajien ilmoittamattomat pääomatulot, sosiaalisen median

[1] Tietoja saatiin ensimmäisessä vaiheessa seuraavasti:

- Osingoista yhteensä noin 62 milj€ (henkilöt noin 26 milj€ ja yritykset noin 36 milj€)
- Koroista yhteensä noin 38 milj€ (henkilöt noin 4 milj€ ja yritykset noin 34 milj€)
- Luovutushinnoista yhteensä noin 585 milj€ (henkilöt noin 431 milj€ ja yritykset noin 153 milj€)
- Muista suorituksista yhteensä noin 198 milj€ (henkilöt noin 13 milj€ ja yritykset noin 65 milj€)
- Yhteensä tulotietoja noin 883 milj€ (henkilöt noin 595 milj€ ja yritykset noin 288 milj€)

Raportoidut tilivarat olivat yhteensä noin 9,6 mrd€ (henkilöt noin 4,1 mrd€ ja yritykset noin 5,5 mrd€)
Automaattinen tunnistaminen toimii kv-vertailussa erinomaisesti (automaattinen tunnistus kattaa noin 90 %, manuaalisella tunnistuksella käytännössä 100 %)

sisällön tuottajien ilmoittamattomat tulot sekä etämyynti arvonlisäverotuksen ja valmisteverotuksen osalta. Kokonaisuudessaan lisäykset tuloihin ovat olleet yli 150 miljoonaa euroa verojen määrän ollessa yli 37 miljoonaa euroa.

Sijoitustoiminnan valvonnan osalta toiminta on jatkunut muun muassa riskianalyysillä ulkomaisiin etävälittäjiin ja ilmoittamattomiin arvopaperikauppatuloihin liittyen. Tässä yhteydessä on tehty havainto, että joillakin henkilöillä on useampi kuin yksi finanssitili ulkomailla. Ensivaiheen valvonnassa Verohallinto on nostanut riskiperusteisesti valvontaan satoja henkilöitä, tavoitteena oli valvonnan lisäksi myös oppia hyödyntämään saatuja vertailutietoja mahdollisimman tehokkaasti. Havaintojen perusteella noin 75 % henkilöistä oli ilmoittanut tulot asianmukaisesti tai tuloja ei olisikaan pitänyt ilmoittaa esimerkiksi sen johdosta, että Suomella ei ole verotusoikeutta kyseiseen tuloon. Viranomaisaloitteisia toimenpiteitä kohdistui noin 25 % valvontaan nostetuista henkilöistä. Syksyn 2018 tietojen osalta ei ole tällä hetkellä vielä tarkkaa tietoa, koska Verohallinto saa tietoja muista maista vielä päivittäinkin. Tietojen kokonaismäärä on arviolta moninkertainen ensivaiheen tietoihin nähden siirtymäsäännösten poistumisen ja uusien maiden mukaantulon myötä.

Cum/ex-ilmiö liittyy julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden hallintarekisteröityihin osakkeisiin. Ilmiöllä tarkoitetaan osingon maksuhetken ympärillä tapahtuneita järjestelyjä, joilla pyritään saamaan verotuksellista etua hyödyntämällä osingon maksuhetken ympärillä tehtäviä kauppoja. Ilmiössä on kyse siitä, että yhtiön osake hankitaan siten, että siinä on mukana osinko (cum) ja osake luovutetaan eteenpäin / palautetaan ilman osinkoa (ex) ilman todellista osakkeen omistamisen tarkoitusta. Apuna käytetään myös johdannaisia ja tekotapoja on monia. Tiivistäen on kyse siitä, että se joka osingon sai, ei todellisuudessa ole oikeutettu käyttämään osingosta saatua rahaa, vaan on velvoitettu maksamaan sen eteenpäin todelliselle edunsaajalle. Näitä samoja rakenteita voidaan käyttää myös petolliseen toimintaan, joissa haetaan samaa veronpalautusta useampaan kertaan tai haetaan palautettavaksi veroa, jota ei ole koskaan tilitetty Verohallinnolle.

Verohallinto on ollut tietoinen ilmiöstä jo usean vuoden ajan ja tälläkin hetkellä on aktiivisessa tutkinnassa tapauksia ilmiöön liittyen. Teemme jatkuvasti aktiivista kansainvälistä yhteistyötä muiden verohallintojen kanssa erilaisiin verotuksellisiin riskeihin ja ilmiöihin liittyen. Kehitämme järjestelmiämme ja toimintatapojamme jatkuvasti, jotta havaitsemme ajoissa esimerkiksi tähän cum/ex-ilmiöön liittyvät poikkeavat tai mahdollisesti vilpilliset järjestelyt, ja pystymme estämään niiden toteutumisen.

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 torjuttiin ensin alv-harmaan torjunnan projektissa, minkä jälkeen torjunta on vakinaistettu osaksi operatiivista toimintaa. 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. Vastaavanlaista laajamittaista alv-petosten kohdentumista Suomeen ei ole tällä hetkellä havaittu, mikä saattaa olla aikaisemman onnistuneen valvonnan seurausta.

Syvennetty asiakasyhteistyö

Konserniverokeskuksessa on otettu käyttöön 2016 alkaen syvennetyn asiakasyhteistyön toimintatapa, jolla pyritään mahdollisimman tehokkaaseen ja tulokselliseen 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 26 Konserniverokeskuksen asiakkaana olevaa suuryhtiötä, jota edustavat monipuolisesti useita toimialoja. Määrää on tavoitteena kasvattaa tulevina vuosina noin kymmenellä yhtiöllä vuosittain.

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. Konserniverokeskus panostaa eri verolajeissa tehtävään riskienhallintatyöhön ja ennakoivaan ohjaukseen.

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