LAUSUNTO 7.11.2019

Finnwatch ry

Asia: Raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva sääntely verotuksen alalla, hallituksen esitys, HE 69/2019

Finnwatch ry kiittää verojaostoa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä koskien rajat ylittävien verojärjestelyjen raportointia.

Yleistä

Direktiivi rajat ylittävien verojärjestelyjen raportoinnista on laadittu tilanteessa, jossa Euroopan unionissa on tunnistettu tarve suojata kansallisia veropohjia alati monimutkaisemmaksi muuttuneiden verosuunnittelurakenteiden aiheuttamalta rapautumiselta. Direktiivin tilannekuva on sama kuin hallitusohjelmassa, jossa todetaan liikkuvien pääomien veropohjan vuotavan ja asetetaan lyhyen aikavälin tavoitteeksi puuttuminen aggressiiviseen verosuunnitteluun tiivistämällä veropohjaa ja estämällä kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää veronkiertoa[1].

Direktiivi on erittäin tervetullut ja tarpeellinen, ja se suitsii kirjavaa veropalvelualaa, joka on tähän asti saanut toimia suuressa osassa jäsenmaita (ja erityisesti Suomessa) ilman asianmukaista sääntelyä. Direktiivi edistää hallitusohjelman mukaisesti harmaan talouden torjuntaa kansainvälisesti ja kansallisesti.

➔ *Hallituksen esitys on kuitenkin direktiivin tavoitteisiin ja hallitusohjelmaan peilaten pettymys. HE on monessa kohdin hallitusohjelman vastainen eikä siinä tehtyjä poliittisia ratkaisuja perustella esityksessä juuri millään tavalla. Hallituksen esitysluonnokseen verrattuna hallituksen esityksessä on otettu jopa askeleita taaksepäin.*

1. Direktiivin keskeinen tavoite verolainsäädännön korjaamisesta ei toteudu sillä päättäjät ja suuri yleisö eivät saa tietoa ongelmallisista verojärjestelyistä

Direktiivi velvoittaa verosuunnittelurakenteisiin osallistuvilta välittäjiltä verojärjestelyjä koskevaa raportointia. Tavoitteena on, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä. Direktiivin mukaan edelleen tavoitteena on, että "*tällaisten tietojen avulla nämä viranomaiset pystyisivät reagoimaan ripeästi haitallisiin verokäytäntöihin ja tukkimaan porsaanreikiä hyväksymällä uutta lainsäädäntöä tai tekemällä asianmukaisia riskinarviointeja ja verotarkastuksia*".

Direktiivin tavoite on tärkeä ja linjassa hallitusohjelman kanssa. Hallitusohjelmassa todetaan, että "*[k]ilpailua vääristävät verokannustimet ja muu haitallinen verokilpailu tulee tunnistaa ja niihin tulee puuttua tehokkaasti*[2]". Nyt käsillä olevan direktiivin täysin keskeisenä puutteena

[1] Hallitusohjelma, s. 19
[2] Hallitusohjelma, s. 21

kuitenkin on, että direktiivi ei edellytä viranomaisia raportoimaan tietoonsa saamista järjestelyistä anonymisoidusti edelleen lainsäädäntöhankkeiden käynnistämisestä vastaaville poliittisille päättäjille ja laajemmin suurelle yleisölle. Ilman tällaista raportointivelvoitetta direktiivin keskeinen tarkoitus – verolainsäädännön korjaaminen porsaanreikien tukkimiseksi – ei voi toteutua tehokkaasti. Vuosittain laadittava raportti käytössä olevista verojärjestelyistä tukisi myös hallitusohjelmassa perustettavaksi sovitun kansallisen kansainväliseen verotukseen keskittyvän yhteistyöelimen työtä[3].

➔ *Edellä mainittua direktiivin ilmeistä puutetta ei ole korjattu hallituksen esityksessä siitä huolimatta, että asia on nostettu esiin lausuntopalautteessa[4]. Valiokunnan mietinnössä tulee ohjeistaa Verohallintoa tai sen alaista Harmaan talouden selvitysyksikköä laatimaan vuosittain julkinen anonymisoitu raportti Suomessa käytössä olevista kansallisista ja rajat ylittävistä verojärjestelyistä, jotka Verohallinto on saanut tietoonsa rajat ylittäviä verojärjestelyjä koskevasta raportoinnista.*

2. HE:n pääasiallista hyötyä mittaavan testin määritelmää tulee täsmentää valiokunnan mietinnössä tai se romuttaa koko sääntelyn tarkoituksen

Pääasiallista hyötyä mittaavan testin (main benefit test) määrittelyä on HE:ssä tarkennettu niin, että se uhkaa tehdä koko sääntelyn turhaksi. Ongelmallinen on pääasiallista hyötyä mittaavasta testistä HE:n perusteluihin lisätty seuraava määritelmä:

"*Direktiivin tarkoitus huomioon ottaen pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten ei katsottaisi täyttyvän, kun järjestelyssä on kyse verosuunnittelukeinoista, jotka on hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä tai jotka eivät ole ristiriidassa verojärjestelmän ja järjestelyssä sovellettavan lain tai menettelyä koskevien säännösten tarkoituksen kanssa.*"

Direktiivin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on puuttua haitallisiin verokäytäntöihin ja tukkia verolainsäädännön porsaanreikiä mahdollistamalla tiedon tuottaminen uuden lainsäädännön laatimisen tueksi. Direktiivin tarkoitus ei siten ole vain puuttua laittomiin tai epäselviin tilanteisiin vaan myös tilanteisiin, joissa verolainsäädäntö ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pääasiallista hyötyä mittaavan testin määritteleminen yllä esitetyllä tavalla voi tarkoittaa, että kaikki nykyisen verolainsäädännön tai verotuskäytännön mukaiset järjestelyt jäävät raportoimatta. Kun tämä määritelmä yhdistetään lain rikkomisesta säädettyihin täysin olemattomiin sanktioihin, koko laki uhkaa vesittyä.

➔ *Valiokunnan tulee mietinnössään tarkentaa pääasiallista hyötyä mittaavan testin soveltumisesta HE:ssa annettua tulkintaa. Main benefit -testissä pääasialliseksi hyödyksi saataviksi veroeduiksi tulee katsoa kaikki merkittävät veroedut riippumatta siitä, onko järjestely jossain muodossa hyväksytty oikeus- tai verotuskäytännössä tai onko se ristiriidassa verolainsäädännön kanssa.*

[3] Hallitusohjelma, s. 21
[4] Finnwatchin lausunto 6.8.2019; Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto 9.8.2019

Pääasiallista hyötyä mittaavan testin mukaisen veroedun rajaaminen vain virka-apudirektiivin soveltamisalan piiriin kuuluviin veroihin on myös erikoinen ja hallitusohjelman vastainen ratkaisu, johon ei esitetä HE:ssä mitään perusteluja. Tämä rajaa esimerkiksi arvonlisäveroon liittyvät järjestelyt raportoitavien järjestelyjen ulkopuolelle. HE:ssa ei ole kattavaa kansainvälistä vertailua, mutta esimerkiksi Puola soveltaa säännöksiä myös esimerkiksi arvonlisäveroon.

3. Raportointivelvoitetta ei laajenneta kansallisiin järjestelyihin, perustelut ontuvat

Osa direktiiviin sisältyvistä tunnusmerkeistä liittyy yleisesti kansallisesti harjoitettavaan ei-rajat ylittävään aggressiiviseen verosuunnitteluun (esimerkiksi lain 16§ Tulon muuntaminen). HE:ssa todetaan, että raportointivelvollisuuden kansallisella laajentamisella voisi olla veron kiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevä vaikutus.
Tästä huolimatta hallituksen esityksessä raportointivelvoitteita ei laajenneta direktiivin sallimalla tavalla kansallisesti toteutettaviin järjestelyihin. Perustelut ratkaisulle ovat epämääräisiä.

- ➔ *Kansallisten järjestelyjen rajaaminen sääntelyn ulkopuolelle on hallitusohjelman vastainen ratkaisu. Raportointivelvoite tulee laajentaa kattamaan myös kansalliset järjestelyt.*

4. HE:ssä esitetyt sanktiot eivät täytä direktiivissä asetettuja vaatimuksia, sanktioita kiristettävä tuntuvasti

Direktiivi edellyttää jäsenvaltioita säätämään seuraamuksista, joita aiheutuu niiden kansallisten sääntöjen rikkomisesta, joilla tämä direktiivi pannaan täytäntöön. Tällaisten seuraamusten olisi direktiivin mukaisesti oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Aggressiivisista verojärjestelyistä saatavat hyödyt lasketaan tavallisesti sadoissa tuhansissa, miljoonissa tai jopa sadoissa miljoonissa euroissa. Verojärjestelyjen välittäjillä ja niiden asiakkailla on erityinen intressi olla tiedottamatta verottajalle verojärjestelyistä.

- ➔ *HE:ssä esitettyjä erittäin matalia 2 000–15 000 euron sanktioita ei voida pitää oikeasuhtaisina tai varoittavina. Sanktioita tulee korottaa.*

5. Kehitysmaiden kanssa jaettava tietoa niiden veropohjaa rapauttavista järjestelyistä

Suomen hallitusohjelmassa on sitouduttu vahvistamaan kehitysmaiden omien verojärjestelmien kehittämistä[5]. Kehityspolitiikkajohdonmukaisuus ei näy HE:ssa, jossa tietojen jakamista EU:n ulkopuolelle kehittyviin maihin ei käsitellä lainkaan.

[5] Hallitusohjelma, s. 60

- ➔ *Suomessa kerättäviä vähintään anonymisoituja tietoja verojärjestelyistä tulee jakaa niiden kolmansien maiden kanssa, joita raportoidut verojärjestelyt koskevat. Ei-anonymisoituja tietoja tulee tarpeen mukaan jakaa myös niille kehitysmaille ja muille kolmansille lainkäyttöalueille, joiden kanssa Suomella on riittävä tietojenvaihtosopimus.*

Helsingissä 7.11.2019

Sonja Finér
toiminnanjohtaja
Finnwatch ry