Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

7.11.2019

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan verojaosto
00102 Eduskunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE RAPORTOITAVIA RAJAT YLITTÄVIÄ JÄRJESTELYITÄ VEROTUKSEN ALALLA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 69/2019)

Yleistä

Ehdotetuilla säännöksillä pannaan täytäntöön Euroopan unionin direktiivi (EU) 2018/822 (DAC6). Ehdotetuilla lakimuutoksilla veroalan palveluja tarjoaville välittäjille sekä verovelvollisille säädettäisiin velvollisuus raportoida Verohallinnolle tiedot tietyistä rajat ylittävistä järjestelyistä, joissa voi olla kyse veron välttämisestä.

Sääntelyn tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa voi olla veron kiertämisen tai välttämisen elementtejä.

Raportointivelvollisuus eli välittäjän tiedonantovelvollisuus ja verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus koskisivat vain rajat ylittäviä järjestelyjä. Hallituksen esityksen mukaan raportointivelvollisuutta ei ulotettaisi Suomen sisäisiin järjestelyihin (kansallisiin järjestelyihin) siitä välittäjille, verovelvollisille sekä Verohallinnolle aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntymisen vuoksi.

Raportoinnin hyödyt

Ehdotetun raportoinnin johdosta Verohallinto saisi reaaliaikaisesti tietoa ammattimaisesti verosuunnittelua tekeviltä tahoilta verosuunnittelujärjestelyistä, mistä voidaan arvioida olevan seuraavia hyötyjä:

- raportointivelvollisuus ehkäisee ennalta veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua
- Verohallinto voi kohdentaa ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa niihin verovelvollisiin, joiden osalta tämän katsotaan olevan riskiperusteisesti tarpeen
- Verohallinto voi yleisellä ohjeistuksella esittää näkemyksiään ja antaa ohjeitaan siitä, miten järjestelyihin tullaan suhtautumaan verotuksessa, mikä osaltaan parantaa verotuksen ennakoitavuutta ja lisää oikeusvarmuutta verovelvollisten eduksi;
- Verohallinto voi informoida lainsäätäjää lainsäädännössä havaituista aukoista ja epäselvyyksistä mahdollisia lainsäädäntötoimenpiteitä varten.

Raportoitavat tiedot eivät ole luonteeltaan eivätkä muodoltaan sellaisia, että niitä voitaisiin hyödyntää automaattisesti verotuksen toimittamisen yhteydessä. Keskeinen tietosisältö on vapaata tekstiä, joten tietojen hyödyntäminen edellyttää sekä

analytiikkatyökalujen käyttöä, että manuaalista analysointia. Tietojen hyödynnettävyyden kannalta on tärkeää, että ilmoitukset ovat laadukkaita ja että tarpeettomien ilmoitusten määrä voidaan minimoida. Tämän saavuttamiseen Verohallinto pyrkii ohjauksen ja viestinnän keinoin.

Kansalliset järjestelyt

Direktiivi (EU) 2018/822 ei velvoita jäsenvaltioita toteuttamaan muita kuin rajat ylittäviä järjestelyjä koskevaa raportointia, mutta ei toisaalta myöskään aseta esteitä puhtaasti kansallisia järjestelyjä koskevalle raportointivelvollisuudelle kansallisesti päätettävissä rajoissa. Verohallinnon käsityksen mukaan ainakin osassa muita jäsenvaltioita raportointivelvollisuus on laajennettu tai esitetty laajennettavaksi koskemaan myös kansallisia järjestelyjä (mm. Saksassa, Ruotsissa, Puolassa ja Portugalissa) tai vastaavaa järjestelyjä koskevaa raportointivelvollisuutta on olemassa jo entuudestaan.

Verohallinnon näkemyksen mukaan verotuksen ja verovalvonnan kannalta olisi hyödyllistä, että tietyt direktiivissä ja sen voimaanpanolaissa tarkoitetut järjestelyt raportoitaisiin Verohallinnolle siinäkin tapauksessa, että kyseessä on puhtaasti kansallisen järjestely. Kansallisista järjestelyistä raportointivelvollisuus voisi esimerkiksi koskea seuraavia raportoivista järjestelyistä verotuksen alalla annettavan lain 12-17 §:ssä tarkoitettuja järjestelyjä: tappiollisten yhtiöiden hankkiminen ja tappioiden hyödyntäminen keinotekoisesti, tulon muuntaminen lahjoiksi, pääomaksi tai muutoin alhaisemmin verotetuksi tuloksi sekä varojen kierrättäminen kehämäisten liiketoimien avulla. Kansallisten järjestelyiden osalta ilmoitusvelvollisuutta ei ole kuitenkaan tarpeen säätää yhtä laajaksi kuin direktiivin mukainen kansainvälistä tietojenvaihtoa koskeva ilmoitusvelvollisuus. Luonteensa mukaisesti osa tunnusmerkeistä koskeekin vain rajat ylittäviä tilanteita.

Kansallisia järjestelyjä koskeva raportointivelvollisuus voisi lisäksi olla tarkoituksenmukaista myös rajoittaa koskemaan vain sellaisia järjestelyjä, joissa on mukana välittäjä. Välittäjällä on alan toimijana ja asiantuntijana edellytykset arvioida raportointivelvollisuuden olemassaoloa ja käytännössä merkittävimmissä järjestelyissä välittäjät lienevätkin mukana.

Edellä mainituilla rajauksilla sekä sillä, että Verohallinnolle säädettäisiin valtuus määrätä päätöksellään tarkemmin raportoitavista tiedoista ja rajoittaa raportointivelvollisuutta, voitaisiin osaltaan varmistaa, ettei kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka muodostu kohtuuttoman suureksi. Verohallinto voisi siten varmistaa, että raportointi olisi hallittavissa ja se voitaisiin kohdistaa ennakoivan ohjauksen ja muun verovalvonnan kannalta olennaisiin tietoihin.

Verohallinto pitää perusteltuna hallituksen esitykseen (s. 12-13) kirjattua mainintaa siitä, että kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuuden tarvetta ja raportoinnin tarkoituksenmukaista laajuutta olisi perusteltua erikseen selvittää ja arvioida ottaen huomioon kansallisten järjestelyjen raportoinnista oletettavasti saatavat hyödyt sekä siitä aiheutuva hallinnollinen taakka ja kustannukset, rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista saatavat kokemukset sekä kansallisten järjestelyjen raportoinnin käyttöönottaneiden toisten valtioiden kokemukset.

Tunnusmerkit

Järjestelyjen raportoitavuus perustuisi niin sanotun tunnusmerkin täyttymiseen. Tunnusmerkillä tarkoitetaan järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka voisi antaa viitteitä muun muassa mahdollisesta veron kiertämisestä tai veron välttämisestä. Ehdotetun lain raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla 12-22 §:n mu-

kaiset tunnusmerkit perustuvat direktiivin pakottavaan sääntelyyn. Joidenkin tunnusmerkkien osalta edellytettäisiin direktiivin vaatimalla tavalla lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä, toisin sanoen sitä, että veroetu on yksi rajat ylittävästä järjestelystä odotettavissa olevista pääasiallisista hyödyistä.

Sekä tunnusmerkkien että pääasiallisen hyödyn testin soveltamiseen liittyy direktiivin luonteen vuoksi tulkinnanvaraisuutta, joka edellyttää täsmentävää ohjausta Verohallinnolta.

Laiminlyöntimaksut

Ehdotetun sääntelyn mukaan tiedonanto- ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voitaisiin sekä välittäjälle että verovelvolliselle määrätä VML 22 a §:ssä jo nykyisin säädetty laiminlyöntimaksu, joka olisi laiminlyönnin laadun ja vakavuuden mukaan enintään 2 000, enintään 5 000 tai enintään 15 000 euroa.

Koska kyseessä on uudenlainen ilmoitusvelvollisuus, jota sovelletaan 25.6.2018 alkaen toteutettuihin järjestelyihin eikä täsmentävää Verohallinnon ohjausta ole soveltamisen alusta asti ollut käytettävissä, tulee Verohallinnon näkemyksen mukaan laiminlyöntimaksujen määräämiseen alkuvaiheessa suhtautua pidättyvästi.

Lopuksi

Verohallinnolle tulee turvata lainsäädännön toimeenpanoon tarpeelliset resurssit.

Ylitarkastaja Tarja Koikkalainen