Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Lauri Lehmusoja

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Muistio

5.11.2019

HE 69/2019 vp

Hallituksen esitys raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi

Implementoitavasta direktiivistä

Hallituksen esityksessä tarkoitetulla lailla implementoitaisiin Suomessa Euroopan Unionin neuvoston direktiivi 2018/822 (Direktiivi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla). Direktiivi perustuu osaltaan OECD:n BEPS-hankkeen (toimenpide 12) suosituksiin, mutta raportointivelvollisuutta on direktiivissä merkittävästi laajennettu BEPS-hankkeeseen nähden. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioiden veroviranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä.

Tähän tavoitteeseen nähden direktiivin mukaisen raportointivelvollisuuden laukaisevat tunnusmerkit ovat huomattavan laajoja ja tulkinnanvaraisia. Vaikuttaa ilmeiseltä, että varsinaisten verosuunnittelujärjestelyjen ohella raportoinnin piiriin voi tulla hyvinkin suuri joukko täysin tavanomaisia liiketoimia, jotka vain teknisesti täyttävät (tai saattaisivat sääntöjä tiukasti tulkiten täyttää) raportoinnin tunnusmerkit.

Hallituksen esityksestä

Elinkeinoelämän kannalta on myönteistä ja kansainvälisten toimijoiden kannalta selkeää, että hallituksen esitys pitkälti seuraa direktiiviä, eikä raportointivelvollisuuteen ole tehty olennaisia maantieteellisiä tai verolajikohtaisia laajennuksia direktiiviin verraten.

On huomattava, että ehdotetuissa säännöksissä ei ole euromääräistä alarajaa, ja ne koskevat yhtiöiden ohella myös yksityishenkilöitä[1]. Direktiivin implementoiminen ehdotetussa ja direktiivin mukaisessa laajuudessa, eli mm. raportoinnin rajaaminen kansainvälisiin järjestelyihin, kuitenkin tosiasiassa rajoittaa huomattavasti sääntelyn käytännön merkitystä pienten kotimarkkinayritysten ja yksityishenkilöiden kannalta, mikä on myönteistä. Raportointivelvollisuuden laajentaminen puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin laajentaisi ehkä ennakoimattomasti säännösten piiriin tulevien henkilöiden

[1] Ilmoitusvelvollisuus on ensisijaisesti veroneuvonantajalla, mutta verovelvollinen itse on ilmoitusvelvollinen mm., jos neuvonantajaa ei ole käytetty.

joukkoa, ja edellyttäisi sitä, että myös pienimpien yritysten ja yksityisten kansalaisten tulisi pystyä soveltamaan uusia säännöksiä.

On valitettavaa, että hallituksen esityksestä pitkälti puuttuu arvio esityksen vaikutuksista. Esityksessä ei ole annettu edes karkeaa suuruusluokka-arviota vuosittain annettavien ilmoitusten lukumäärästä. Lukumääräarvion puuttuessa myöskään esitetyn sääntelyn taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole ollut miltään osin mahdollista. Tällainen lopputulema on verolakiesitykselle melko poikkeuksellinen ja epätyydyttävä. Arviointi on tässä tapauksessa epäilemättä hyvin vaikeaa, ja tehdyt arviot olisivat väistämättä epätarkkoja. Lainvalmistelussa olisi kuitenkin kyettävä tekemään edes jokin arvio esitetyn säädöksen vaikutuksista.

Todettakoon, että Ruotsissa on direktiiviä implementoitaessa arvioitu (hyvin karkein ja kaavamaisin oletuksin), että raportoitavien järjestelyjen määrä saattaisi vuosittain olla noin 110 000 kappaletta[2]. Jos tämä arvio pitäisi suuruusluokan osalta paikkansa, saattaisi säännös johtaa Suomessakin useampaan kymmeneen tuhanteen ilmoitukseen vuositasolla.

Näin laajasti tulkittu ilmoitusvelvollisuus tarkoittaisi, että vain hyvin pieni murto-osa ilmoituksista tosiasiassa millään tavoin liittyisi veronkierto- tai verosuunnittelujärjestelyihin, ja ylivoimainen valtaosa ilmoituksista olisi tehty täysin tavanomaisista ja hyväksyttävistä oikeustoimista säännösten laveuden ja tulkinnanvaraisuuden sekä laiminlyönteihin liittyvän sanktiouhan vuoksi. Näin laaja ilmoitusvelvollisuus olisi epätarkoituksenmukaista ja aiheuttaisi myös huomattavia ylimääräisiä kustannuksia sekä elinkeinoelämälle että Verohallinnolle.

Kysymyksen suuruusluokka huomioon ottaen on kiinnitettävä huomiota raportointivelvollisuuden laukaisevien tunnusmerkkien ja määritelmien tarkoituksenmukaiseen muotoiluun, jotta hillittäisiin säädöksen tarkoituksen kannalta selvästi tarpeettomien ilmoitusten määrää. Tunnusmerkkejä on joiltain osin hieman täsmennetty hallituksen esityksessä, ja olisi tärkeää että myös Verohallinto ohjeistuksessaan pyrkisi edelleen täsmentämään raportointivelvollisuuden laukaisevia tekijöitä.

Ehdotetun raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 14 §:ää voi tarkastella esimerkkinä soveltamisalaltaan tulkinnanvaraisesta raportointikriteeristä. Siinä säädetään tunnusmerkistä, joka perustuisi olennaisilta osiltaan järjestelyn vakiomuotoisiin asiakirjoihin ja rakenteisiin. Esityksessä todetaan perustellusti, että tunnusmerkki soveltuisi lähinnä ns. markkinakelpoisiin järjestelyihin, ja että tunnusmerkin soveltuminen edellyttäisi, että veroetu on yksi pääasiallisista järjestelystä odotettavissa olevista hyödyistä. Esityksen mukaan esimerkiksi pitkälti vakiomuotoisten asiakkaan ja pankin välisten sopimusten, kuten asuntolainasopimusten, ei yleensä katsottaisi täyttävän testin edellytyksiä, koska kyseisistä sopimuksista saatava veroetu on yleensä merkityksetön verrattuna muihin sopimuksella saavutettaviin hyötyihin, kuten asumistarpeiden tyydyttämiseen.

[2] Statens offentilga utredningar SOU 2018:91: Rapporteringspliktiga arrangemang, s. 344.

Em. täsmennys on sinänsä hyvin perusteltu: tavanomaista asuntolainaa ei varmastikaan ole perustelua pitää nyt puheena olevan lain mukaisena raportoitavana järjestelynä. Varovaisesti lakia soveltava verovelvollinen voi kuitenkin tulkita em. esimerkkiä niinkin, että raportointivelvollisuus voisi tulla kyseeseen heti, jos vakioehtoisen sopimuksen perusteella muodostuva veroetu on vähänkään asuntolainaa merkittävämpi. Asuntolainan korko on vain osin vähennyskelpoista, ja vähennys ollaan vaiheittain poistamassa kokonaan. Sen sijaan esimerkiksi yrityksen tavanomainen konehankinta on yleensä kokonaan poistokelpoinen. Onko siis ulkomailta vakiomuotoisella kauppasopimuksella tehty konehankinta raportoitava rajat ylittävät järjestely? Vaikuttaako raportointivelvollisuuteen mahdollisten korotettujen poistojen soveltuminen konehankintaan? Onko ulkomailta tulevan työntekijän kanssa tehty työsopimus raportoitava rajat ylittävä järjestely, koska siinäkin käytetään pitkälti vakioituja työehtoja ja siitä syntyy palkan ja sivukulujen vähennyskelpoisuuden (ja henkilöyhtiössä toimintavarauksen) kautta veroetua työnantajalle?

On selvää, että edellä mainitun kaltaisten, täysin tavanomaisten, yleisesti hyväksyttyjen ja rutiiniluontoisten oikeustoimien raportoinnin edellyttäminen ei ole missään määrin mielekästä eikä säännöksen tarkoituksen mukaista. Hallituksen esityksen 2 §:ää koskevissa perusteluissa on nyt esitetyssä muodossa kohtuullinen peruste katsoa, ettei raportointivelvollisuutta syntyisi em. kaltaisissa järjestelyissä, jotka on kiistatta hyväksytty oikeuskäytännössä ja jotka eivät ole ristiriidassa verolain tarkoituksen kanssa. Turhan raportoinnin välttämiseksi olisi tärkeää, että myös Verohallinnon ohjeistuksessa mahdollisimman selkeästi rajattaisiin tämänkaltaiset selvät tapaukset raportointivelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle.