Professori (emeritus)
Tutkimusjohtaja
Seppo Penttilä
Tampereen yliopisto

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE

Asia: Hallituksen esitys Eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 69/2019 vp)

1. Yleisluonnehdinta esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että veroalan palveluja tarjoaville välittäjille sekä verovelvollisille säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle tietoja rajat ylittävistä järjestelyistä, joissa voi olla kyse veron välttämisestä. Ilmoittamisvelvollisuuden sisällöstä säädettäisiin uudessa erillisessä laissa (Laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla). Lisäksi verotusmenettelylakiin tehdään asian edellyttämiä muutoksia. Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla pannaan täytäntöön EU:n virka-apudirektiiviin, ns. DAC6 –direktiivillä tehdyt muutokset.

Kyseisen direktiivin säännökset ovat pakollisia eikä jäsenvaltioille ei ole jätetty valinta- tai poikkeamamahdollisuuksia. Direktiivi sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön kopioituna ei kuitenkaan ole soveltamiskelpoinen eikä täytä ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden vaatimuksia. Keskeinen lainsäätäjän tehtävä on mielestäni se, että säädettävä laki on suomalaisen lainsäädäntökäytännön mukainen, soveltamiskelpoinen sekä ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden vaatimukset täyttävä. Mielestäni nyt säädettävät lait ovat olennaisesti onnistuneempia kuin direktiivi, mutta siitä huolimatta parannettavaakin olisi.

Esitettävät lainmuutokset ovat ilmoittamisvelvollisuutta koskevia muutoksia, eivät aineellisen verolainsäädännön substanssimuutoksia. Näillä muutoksilla ei siis säännellä verotettavan tulon laskentaa koskevia asioita.

Kyseessä on laaja-alaisesti vaikuttava muutos. Esityksessä (s. 16) todetaan, että raportoitavien järjestelyjen määrää ei ole voitu arvioida, minkä vuoksi raportointivelvollisille aiheutuvien kustannusten arviointikaan ei ole ollut mahdollista. Kun raportoitavien järjestelyjen tunnusmerkit on kirjoitettu varsin avoimiksi, raportoitaviksi tulevien järjestelyjen määrä jää käytännössä pitkälti riippumaan Verohallinnon ohjeistuksesta. Hyvä olisi, jos lainvalmisteluaineistossa olisi hallituksen esitystä enemmän tunnusmerkkien soveltamista koskevia suuntaviivoja, jotka myös linjaisivat Verohallinnon ohjeistusta tässä asiassa. Tämä on yksi syy siihen, että valtiovarainvaliokunnan mietintö tulee olemaan tärkeä.

Todettakoon, että Ruotsissa esitettyjen arvioiden mukaan siellä vastaavan (joskin astetta laajemman) raportointivelvollisuuden säätäminen johtaisi 110 000 ilmoituksen määrään. Odotettavissa on, että raportoitavien järjestelyjen määrä Suomessakaan ei tule olemaan aivan vähäinen.

Kyseessä on myös periaatteellisella tasolla merkittävä muutos. Yleensähän veroviranomaisille tulee antaa ilmoituksia sen vuoksi, että on syntynyt verovelkasuhde ja verot voidaan maksuunpanna oikein tai voidaan tarkistaa, että verovelvollinen on täyttänyt verovelvoitteensa asianmukaisesti. Nyt esillä oleva lainsäädäntöhanke merkitsee sitä, että verovelvollinen ja palveluntarjoaja velvoitetaan ilmoittamaan veroviranomaisille erilaisista selvityksistään, aikomuksistaan ja suunnitelmistaan ja sellaisiakin, joita ei koskaan edes tulla toteuttamaan ja jotka koskaan eivät tule johtamaan verovelkasuhteen syntymiseen.

Yleisluonnehdintana esitetystä lainmuutoksista voi todeta, että esitetyt säännökset seuraavat hyvin kiinteästi direktiivin sanamuotoja. Näin on ehkä pyritty siihen, että säännökset täyttävät direktiivin vaatimukset. Lainsäädäntöteknisesti kyseessä on olennaisesti direktiiviä selkeämpi säännöskokonaisuus. Tähän on päästy muun muassa siten, että pääasiallista hyötyä koskeva testi on tuotu 3 luvussa kunkin sellaisen tunnusmerkistön yhteyteen, jossa sitä sovelletaan.

Esitys on kirjoitettu varsin varovaisesti. Tämä näkyy siinä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään niukasti säännösten tulkintoja ohjaavia suuntaviivoja ja niin ikään vain niukasti tuodaan esille vaikkapa esimerkkien muodossa lainsäätäjän käsitystä siitä, missä tilanteissa raportointivelvollisuuteen johtavat 3 luvun tunnusmerkit täyttyvät ja missä tilanteissa ne eivät täyty.

Direktiiviä on seurattu tiukasti myös terminologisesti. Suomenkielessä tapana ei ole ollut käyttää neuvonantajasta ja verotuksen neuvontapalveluja tarjoavasta henkilöstä nimitystä välittäjä. Direktiivissä ja lakiehdotuksessa tehdään. Jos olisi otettu itsenäisempi ote direktiiviin, olisi välittäjän sijasta voitu käyttää vaikkapa termiä palvelun tarjoaja. Tätä termiä käytetään esityksen perusteluissa (esim. s. 21). Lainsäädännön ohella EU:n direktiivit näyttävät muuttavan myös suomenkielen käyttöä epäselvempään suuntaan.

Raportointivelvollisuus tulee kohdistumaan 25.6.2018 tai sen jälkeen toteutettuihin järjestelyihin. Tällaista taannehtivaa lain soveltamista ei voi pitää hyvän verolainsäädäntökäytännön mukaisena. Tämä seikka tulisi ottaa soveltamiskäytännössä huomioon esim. mahdollisia laiminlyöntimaksuja määrättäessä.

2. Suhde veron kiertämiseen

Direktiivin ja hallituksen esityksen mukainen järjestelyjen raportointivelvollisuus koskee tunnusmerkit täyttäviä rajat ylittäviä järjestelyjä. On kuitenkin syytä korostaa sitä, että järjestelyn ei tarvitse olla veron kiertämistä, vaikka raportointivelvollisuuden aiheuttava tunnusmerkki täyttyykin eikä järjestelyn tarvitse olla aggressiivista verosuunnittelua, vaikka raportointivelvollisuuden täyttävä tunnusmerkki täyttyy. Raportoinnin kohteeksi voi joutua järjestelyjä, joissa ei ole mukana mitään veroelementtiä tai verosuunnittelullista näkökohtaa. Tämä näkyyn hyvin esimerkiksi lakiehdotuksen 22 §:stä, joka koskee siirtohinnoittelua koskevia tunnusmerkkejä. Vaikeasti arvostettavan aineettoman hyödykkeen siirtäminen etuyhteysosapuolten välillä synnyttää raportointivelvoitteen saatavasta verohyödystä riippumatta. Samoin konsernin sisäisten toimintojen rajat ylittävä siirtäminen synnyttää raportointivelvoitteen, jos siirtäjän ennakoidut vuotuiset tulokset alenevat 50 %. Sillä ei ole merkitystä, kuinka paljon siirronsaajana olevan konserniyhtiön tulot lisääntyvät. Raportoitavaksi voi siis tulla konsernin maksamia veroja lisäävätkin liiketoimintojen järjestelyt. Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, että raportoitavan järjestelyn suunniteltu verokohtelu voi olla täysin oikein, lainmukainen ja muutoinkin hyväksyttävä.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille se, että raportointivelvollisuus syntyy pelkästään tunnusmerkkien täyttymisen myötä. Se, miten järjestelyä on arvioitava veron kiertämisen näkökulmasta tai aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta, on eri asia ja sitä ei ratkaista nyt säädettävillä säännöksillä. Kuten edellä olen todennut, raportoitavaksi voi tulla sellaisiakin järjestelyjä, joissa ei ole mitään veroelementtiä, sen paremmin aggressiivista kuin mitään muutakaan. Ehkä tämäkin olisi hyvä mainita lainvalmisteluaineistossa.

3. Kotimaiset järjestelyt

Direktiivin mukainen raportointivelvollisuus koskee vain rajat ylittäviä tunnusmerkit täyttäviä järjestelyjä. Esitysluonnoksessa tarkoitettua raportointivelvollisuutta ei ehdoteta ulotettavaksi kotimaisiin järjestelyihin.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että eräissä EU:n jäsenvaltioissa raportointivelvollisuus on ulotettu myös kotimaisiin järjestelyihin. Toisaalta esityksestä ilmenee, että on jäsenvaltioita, joissa raportointivelvollisuus ulotetaan vain rajat ylittäviin järjestelyihin. Jäsenvaltiot omaksuvat siis tältä osin toisistaan poikkeavia sääntelyjä. Pidän esityksessä mainituin perustein kotimaisten järjestelyjen jättämistä raportointivelvollisuuden ulkopuolelle perusteltuna lainsäädäntöratkaisuna. Raportointivelvollisuuden ulottaminen kotimaisiin järjestelyihin toisi sääntelyn piiriin erittäin laajan potentiaalisen palveluiden tarjoajien joukon, suuren määrän potentiaalisia järjestelyjä, suuren määrän raportointivelvollisia verovelvollisia ja kaiken ilman, että kyse on mistään aggressiivisesta verosuunnittelusta. Verovelvollisille ja Verohallinnolle aiheutuva hallinnollinen taakka kasvaisi selvästi. Arvioitavaksi tulisi myös se, mihin kaikkiin veromuotoihin raportointivelvollisuus ulottuisi. Jos se koskisi myös perintö- ja lahjaverotusta (kuten DAC6-direktiivi), tultaisiin täysin arvaamattomalle

alueelle. Tulisiko testamentin tekemisestä raportoida Verohallinnolle? Jos raportointivelvollisuus rajattaisiin vain tuloverotukseen, edellyttäisi sekin esitetystä selkeästi poikkeavaa sääntelyä kynnysarvoineen ja omine tunnusmerkistöineen. Kotimaisten järjestelyjen jättäminen raportointivelvoitteen ulkopuolelle on siis perusteltua. Jos kotimaisia järjestelyjä halutaan raportointivelvollisuuden piiriin, se edellyttäisi selkeästi nyt esitetystä poikkeavaa sääntelyä. Huomattava on myös se, että tällainen lainsäädäntö lisäisi sekä Verohallinnon että verovelvollisten kustannuksia.

4. Raportointivelvollisuus ja ilmoittamisajankohta

Esityksen mukaan välittäjällä on ensisijainen velvollisuus raportoida laissa tarkoitettu järjestely (5 §) ja verovelvollisella itsellään on toissijainen raportointivelvollisuus (9 §). Lakiesityksen 5 §:n mukaan välittäjän on raportoitava säädetyt tiedot Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä, kun järjestely asetetaan saataville toteuttamista varten tai kun järjestely on valmis toteuttamista varten. Esityksen perusteluissa (s. 24) todetaan, että järjestelyn katsottaisiin olevan asetettu saataville toteuttamista varten, kun järjestelyn ydin ja pääpiirteet ovat tunnistettavissa. Tällainen hallituksen esityksessä mainittu tulkinta lain sanamuodosta voi johtaa siihen, että järjestelystä on raportoitava jo hyvin varhaisen asteen versio, lähinnä jo järjestelyn luonnos. Kun luonnos sitten muokkautuu lopulliseen muotoonsa, on se ilmeisesti raportoitava uudelleen, jos muutoksia on tapahtunut. En pidä hallituksen esityksessä esitettyä tulkintaa, joka johtaa jo luonnosten raportoimiseen, perusteltuna.

Esityksen 9 §:ssä säädetään verovelvollisen omasta raportointivelvollisuudesta. Verovelvollisen on itse raportoitava järjestely muun muassa silloin, kun järjestely suunnitellaan ilman välittäjää. Hallituksen esityksessä (s. 24) esitetty varhaisen asteen versioiden raportointivelvollisuus merkitsee yrityksen itse tekemien erilaisten vaihtoehtoissuunnitelmien tai raakileiden raportointivelvollisuutta. En pidä perusteltuna sitä, että raakileita tai sellaisia suunnitelmia, jotka eivät nouse edes ”suunnittelupöydälle”, on raportoitava. Tällaisten raportoinnille ei ole tarvetta. Raportoinnilla pyritään saamaan ja vaihtamaan jäsenvaltioiden välillä tietoja sellaisista konkreettisista toimista, jotka saattavat aiheuttaa verovajetta. Tämän vuoksi hallituksen esityksen (s. 24) maininnalle, joka johtaa ennenaikaiseen raportointivelvollisuuden syntymiseen, ei ole perustetta. Hallituksen esityksessä omaksuttua tulkintaa ei myöskään edellytä direktiivin 8 ab artikla.

5. Järjestely

Lakiesityksen 13–22 §:ssä kuvataan raportointivelvollisuuden synnyttävien järjestelyjen tunnusmerkit. Muita kuin näiden pykälien mukaiset tunnusmerkit täyttäviä järjestelyjä ei tarvitse raportoida. Jo tunnusmerkit sinänsä ovat hyvin tulkinnanvaraisia, mutta sen lisäksi tulkinnanvaraista on myös se, mikä on järjestely.

Kaikki tunnusmerkistöpykälät (13–22) alkavat sanonnalla: Järjestely on raportoitava. Tunnusmerkistössä kuvatun asiantilan lisäksi keskeinen seikka, joka synnyttää raportointivelvollisuuden on siis se, että kysymyksessä on ”järjestely”. Direktiivissä, esitetyssä laissa ja hallituksen esityksessä ei mitenkään määritellä tai kuvailla, mitä tarkoitetaan järjestelyllä. Tätä perustellaan (s. 18) sillä, että näin voidaan välttää se, että sääntelyä olisi mahdollista kiertää ainoastaan muodollisin perustein. Edelleen todetaan, että käytännössä lain alaan kuuluvat järjestelyt määräytyisivät tunnus-

merkkien kautta. Tällainen sääntely on omiaan synnyttämään oikeudellista epävarmuutta. Sääntely ei ole onnistunutta oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta. Pääsyy tähän on direktiivissä ja mutta osasyy tarpeettoman tiukasti direktiiviin kiinteästi sidoksissa oleva sääntely ja niukahkot hallituksen esityksen perustelut.

Järjestelyn käsitteen ongelmallisuutta ja tunnusmerkkien tulkinnanvaraisuutta voidaan kuvata seuraavilla esimerkeillä:

1) Verovelvollinen A on lähdössä työkomennukselle ulkomaille. Työkomennuksen kestoksi on suunniteltu 5 kuukautta. Hän pyytää veroneuvonantaja B:tä selvittämään hänelle, miten häntä tällöin verotetaan. B antaa pyydetyn selvityksen. Kyseessä ei mielestäni ole järjestely, vaikka selvitys olisi annettu kirjallisena. B antaa kuitenkin A:lle lisäksi neuvon, että komennuksen pituutta olisi hyvä pidentää vähintään kuuteen kuukauteen, koska silloin tuloon soveltuisi Suomessa ulkomaantyöskentelyn verovapautta koskeva TVL 77 §. Lakiesityksen 16 §:n mukaan järjestely on raportoitava, jos järjestelyn avulla muunnetaan tuloa sellaiseksi tuloksi, jonka verotus on kevyempää tai joka on verovapaata. Onko B:n antama koko selvitys tai työskentelyn jatkamista koskeva neuvo, jonka hän antaa A:lle vielä kirjallisesti, 16 §:ssä tarkoitettu järjestely, kun B:n työskentelyvaltio katsoo, että B:n kotipaikka on työskentelyn ajan siellä? Jos on, niin miten sovelletaan pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä? Mikä on järjestelyn arvo?

2) Suomalainen A Oy on velkaa samaan konserniin kuuluvalle B Ltd:lle, jonka kotipaikka on valtiossa X. A Oy on maksanut korkoa B Ltd:lle ja korko on ollut Suomessa vähennyskelpoista. Valtio X muuttaa verolainsäädäntöään, jonka vuoksi B Ltd:n saama korko muuttuu verovapaaksi. Lakiesityksen 18 §:n mukaan järjestely on raportoitava, jos järjestelyyn liittyy vähennyskelpoinen rajat ylittävä suoritus kahden toisiinsa etuyhteydessä olevan henkilön välillä ja suoritus on kokonaan verovapaa suorituksensaajan verotuksellisen kotipaikan asuinvaltiossa. Onko A Oy:n koronmaksu valtiossa X tapahtuneen lainsäädäntömuutoksen jälkeen raportoitava järjestely? Jos on, niin miten sovelletaan pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä? Mielestäni kysymyksessä ei ole ylipäätään mikään järjestely.

3) Suomalaisella A Oy:llä on saatava ruotsalaiselta tytäryhtiöltään B AB:ltä. A Oy on saanut saatavasta korkotuloa, joka on ollut Suomessa veronalaista tuloa. B AB:n oman pääoman vahvistamiseksi saatava muutetaan oman pääoman ehtoiseksi sijoitukseksi. A Oy odottaa saavansa jatkossa B AB:lta osinkotuloa, joka on EVL 6 a §:n mukaan verovapaata tuloa. Onko kyseessä esitysluonnoksen 16 §:ssä tarkoitettu tulon muuntamista koskeva järjestely? Jos on, niin miten sovelletaan pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä?

4) A Oy:llä on Ruotsissa tytäryhtiö B AB. B AB on ollut tappiollinen ja sen toiminta on lopetettu. A Oy pyytää veroneuvonantajaa selvittämään veroseuraamukset, jos 1) B AB:n osakkeet myydään, tai 2) B AB puretaan selvitystilamenettelyn kautta tai 3) B AB sulautetaan (fuusioidaan) A Oy:öön. Onko jokin näistä raportoitava tai ovatko kaikki raportoitavia tai onko raportoitava sulautuminen, kun se johtaa siihen, että B AB:n tappiot saadaan vähentää Suomessa? Esityksen 15 §:n mukaan järjestely on raportoitava, jos järjestelyyn osallistuva hankkii tappiollisen yhtiön. Mielestäni kysymyksessä ei ole 15 §:ssä tarkoitettu tappioiden käyttämistä koskeva järjestely.

Esityksessä ei mielestäni riittävän selvästi pidetä erossa sitä, jääkö jokin asia raportoinnin ulkopuolelle sen vuoksi, että se ei ole ollenkaan ”järjestely” vai jääkö se raportointivelvollisuuden ulkopuolelle sen vuoksi, että vaikka se on sinänsä järjestely, se ei kuitenkaan täytä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytyksiä. Niinpä esityksen sivulla 31 sanotaan, että ”asuntolainasopimusten ei yleensä katsottaisi täyttävän testin edellytyksiä”, koska sopimuksesta saatava veroetu on yleensä merkityksetön verrattuna sopimuksella muutoin saataviin hyötyihin. Asuntolainasopimus on siis esityksen mukaan sinänsä laissa tarkoitettu järjestely, mutta hyötytesti johtaa siihen, että asuntolainasopimusta ei tarvitse raportoida. Sivulla 32 sen sijaan edullisemman verokohtelun vuoksi tapahtuvaa osakesijoittamista osakesäästötilille tai vakuutukseen ei pidetä järjestelynä. Vaikeata on nähdä, minkä vuoksi asuntolainasopimus on järjestely, mutta osakesäästötili ei? Tällaista sekaannusta syntyy, kun keskeinen lain termi ”järjestely” jätetään lähes kokonaan hämärän peittoon. Mielestäni olisi hyviä perusteita katsoa hallituksen esityksestä poiketen, että asuntolainan ottaminen ei ole lakiesityksen 14 §:ssä tarkoitettu järjestely.

Jos hallituksen esityksen tavoin asuntolainan ottamista pidetään 14 §:n mukaisena järjestelynä, se synnyttää esimerkiksi seuraavanlaisen tilanteen:

5) A Oy:llä on emoyhtiöltään ruotsalaiselta B AB:ltä korollinen laina, jonka koroista osa jää etuyhteyslainan korkoina vähentämättä EVL 18 a §:n mukaan. A Oy ottaa pankkilainan, jolla B AB:ltä oleva laina maksetaan pois. A Oy:n verotuksessa korkojen vähennyskelpoisuus laajenee, kun pankkilainan korot eivät ole etuyhteysvelan korkoja. Hallituksen esityksen mukaan kyseessä näyttäisi olevan raportointivelvollisuuden synnyttävä järjestely. Yrityksessä tällainen saattaa tuntua yllättävältä. Jos edellä käsittelemäni hallituksen esityksessä (s. 24) mainittu varhainen raportointiajankohta vielä otetaan huomioon, mahdollisen pankkilainan ottamisesta tulisi raportoida Verohallinnolle jo ennen lainan ottamista siinä vaiheessa, kun rahoituksen muutosta vasta suunnitellaan.

Jos sen sijaan pankkilaina muutetaan konsernin sisäiseksi lainaksi, raportointivelvollisuutta ei ainakaan lähtökohtaisesti voine syntyä, koska pääasiallista hyötyä koskevan testin edellytys ei täyty. Tähänkin voi kuitenkin olla poikkeuksia. Lopputulos voi jäädä riippumaan siitä, miten koronsaajaa verotetaan.

On tietenkin mahdollista, että Verohallinnon ohjeistus sisältää tulkintoja, joiden perusteella edellä kuvatun kaltaisten tilanteiden raportointivelvollisuus selviää. Hyvänä ei voida kuitenkaan pitää sitä, että laissa ja lainvalmisteluaineistossa tunnusmerkistöjen soveltamisalueet jäävät astetta liian avoimiksi.

Tampereella 8.11.2019

Seppo Penttilä
Professori (emeritus),
Tutkimusjohtaja