LAUSUNTO

Hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedonantovelvollisuutta verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2022)

Kiitän eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostoa mahdollisuudesta antaa lausuntoni hallituksen esityksestä otsikkoasiassa. Hallituksen esitys kohdistuu talouden toimintojen kannalta fiskaalisesti merkittävään kokonaisuuteen. Alustaoperaattoreita hyödyntämällä tarjottujen palveluiden rajat ylittävä ulottuvuus on luonut monimutkaisen ympäristön, jossa verosääntöjen noudattamisen valvonta ja varmistaminen voi olla vaikeaa.

Verohallinnon ylin johto on alun perin nostanut alustatalouteen liittyvät viranomaisten tiedonsaannin riskit ja ongelmat julkiseen keskusteluun jo aiemmin[1]. Ilmiöstä aiheutuneisiin ongelmiin onkin pyritty vastaamaan Verohallinnon päätöksen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta (1104/2021) 20 §:n säännöksellä. Tässä tarkasteltavan sääntelyn muutoksen myötä kyseinen Verohallinnon päätöstasoinen normi voidaan tarpeettomana kumota.

Nyt tarkasteltava esitys pohjautuu DAC7-direktiiviin ja sen implementointiin Suomen lainsäädäntöön. Muun muassa kansainvälisen tietojenvaihdon vuoksi on perusteltua, että asiaan puututaan EU-sääntelyn ja kansallisen lainsäädännön tasoilla. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että raportointivelvoitteen olisi koskettava sekä rajat ylittävää, että muuta kuin rajat ylittävää toimintaa, jotta voidaan varmistaa raportointisääntöjen tehokkuus, sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, tasapuoliset toimintaedellytykset ja syrjimättömyyden periaatteen noudattaminen.

Vaikka hallituksen esityksessä ei ole fiskaalista vaikutusta arvioitu tarkemmin, on selvää, että Verohallinnon pääjohtaja Markku Heikuran aiempien lausuntojen mukaisesti kysymys on miljardiluokan verotuloista tai niiden menetyksestä. Siinä suhteessa asian kokoluokka ja fiskaalinen merkitys eroavat merkittävästi muista Sanna Marinin hallitusohjelman verolainsäädäntöä koskevista linjauksista, joskin myös tätä aloitetta koskevia tavoitteia on ohjelmassa mainittu.

[1] Tästä ks. esimerkiksi Verohallinnon pääjohtaja Markku Heikuran haastattelu vuodelta 2018 osoitteessa https://tilisanomat.fi/tyo-ja-ura/airbnb-uber-bitcoin-verottaja

Lausunnossa pitäydytään hallituksen esitystä koskeviin yleisiin kommentteihin. Ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainvaliokunnan tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Hallituksen esityksessä esitettyjen lainsäädäntöehdotusten arviointi

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja sekä esitettyjen tavoitteiden että kansainväliseen oikeudelliseen ympäristöön niveltymisen näkökulmista. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, direktiivi ei jätä jäsenvaltioille liikkumavaraa alustaoperaattoreilta vähintään edellytettävien huolellisuus-, raportointi- ja rekisteröintivelvoitteiden täytäntöönpanon osalta. Säännökset ovat yksiselitteiset eivätkä ne sisällä vaihtoehtoja tai valinnaisuuksia. Lisäksi todetaan, että direktiivi ehdotetaan pantavaksi kansallisesti täytäntöön direktiivin tarkoituksen ja sisällön mukaisesti ilman kansallisia laajennuksia.

Uuden ja muuttuvan sääntelyn tulee tapahtua lain tasolla. Verolainsäädännön tulee olla selkeää ja tarkkarajaista. Direktiiviperustaisen sääntelyn kohdalla tätä tavoitetta ei kuitenkaan yleensä saavuteta. Näin käy valitettavasti myös tarkasteltavan esityksen kohdalla. Uuden erityislain useat käsitemäärittelyt sekä luonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista esille nouseva sisäisten viittausten ja kytkentöjen lukuisuus tekevät kokonaisuudesta vaikeasti halittavan ja monimutkaisen. Vastaavasti erityislain kytkeminen verotusmenettelyn keskeisiin lakeihin (VML, OVML sekä tulorekisteriä ja tietojenvaihtoa koskevat lait) johtaa siihen, että sisältö ei avaudu lukijalle tai jos avautuu, se edellyttää paljon työtä ja aihepiirin asiantuntemusta.

Onkin toivottavaa, että jos esitystä ei enää ole mahdollista selkeyttää, lainsäätäjä seuraisi aktiivisesti muiden jäsenvaltioiden tekemiä lainsäädäntöratkaisuja, niiden kehitystä ja Verohallinto seuraisi sääntelyn soveltamista, vaikutuksia ja muun muassa kansainvälisen tietojenvaihdon toimivuutta esitettyjen lain ja muutosten voimaan tulon jälkeen. On vielä syytä todeta, että automaattisen tietojenvaihdon käsite laajennetaan tässä yhteydessä kattamaan myös alustatalouden toimijoiden raportoimat tiedot.

Luonnoksessa esitetään lainsäädäntömuutosten tulevan voimaan jo vuoden 2023 alusta. Aikataulu on siten hyvin haasteellinen. Senkin vuoksi luonnoksessa esitettyjen muutosten vaikutusarviointia on sivullisilmoittajien roolin kasvaessa ja kansainvälistyessä syytä edelleen tarkentaa. Yleisemminkin sivullisilmoittajien kasvava rooli verotuksen toimittamisessa ja sen edellytyksenä tulisi ottaa huomioon verojärjestelmämme kriteerejä ja kokonaisuutta pohdittaessa ja edelleen uudistettaessa[2]. Samassa yhteydessä tiedonantovelvollisen hallinnolliset kustannukset tulee pyrkiä minimoimaan.

[2] Tästä ks. esimerkiksi finanssialan toimijoiden kasvaneen sivullisilmoittajan velvollisuuksien osalta Kontkanen, Erkki ja Lindgren, Juha, Financial Institutions' Reporting Requirements and the Criteria for a Good Tax System, teoksessa Responsible Finance and Digitalization, Implications and Developments, toim. Kalmi, P., Auvinen, T. ja Järvenpää, M., Routledge 2022.

”Verottaja” ei ole legaalitermi eikä sitä tulisi käyttää virallisteksteissä. Hallituksen esityksessä sillä tarkoitettaneen Verohallintoa, eikä merkitys siten ole tulkinnanvarainen. Todetaanhan esityksessä toisaalla, että direktiivin kyseiset säännökset ja niiden mahdolliset velvoitteet kohdistuvat jäsenvaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin, Suomessa Verohallintoon. Näin siltäkin osin kun esityksessä todetaan: ”verottajalle mahdollistetaan tarvittavat lainsäädännölliset ja teknologiset keinot, joilla se voi mahdollisimman automaattisesti kerätä digitaalisen alustatalouden toimijoiden tiedot verotuksen käyttöön”. Ensiarvoisen tärkeää on joka tapauksessa, että myös Verohallinnon toiminnan – ml. kansainvälinen yhteistyö - ja tietojärjestelmien resursointitarpeet otetaan riittävässä määrin huomioon.

Muutosten vaikutusten seuranta on tarpeen järjestää sääntelyn voimaantulon jälkeen organisoidusti. Esitetyillä muutoksilla on ilmeinen tavoite vähentää ennaltaehkäisevästi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönneistä aiheutuvia verotulojen menetyksiä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että direktiivipohjainen sääntely on mahdollisimman selkeä, muutosten vaikutusten arviointi onnistunut ja viranomaisen sekä tiedonantovelvollisten toimintaan liittyvät tarpeet otettu kaikilta osin huomioon.

Yhteenveto

Hallituksen esitys sisältää DAC7-direktiivin implementointiin perustuvan sääntelyn. Sitä voidaan pitää tavoitteen mukaisena, perusteltuna ja tarpeellisena. Edellä on arvioitu kokonaisuutta yleisellä tasolla. Lisäksi on kiinnitetty huomiota muun muassa eräisiin sääntelyn selkeyttä koskeviin seikkoihin. Lausunto sisältää myös huomioita esitetyn sääntelyn vaikutusarvioinnista ja jatkoseurannasta.

Toivon eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston ottavan esittämäni kommentit huomioon harkitsemassaan laajuudessa. Olen saanut esityksen luonnosvaiheessa valtiovarainministeriölle lausuntoa laatiessani arvokkaita kommentteja professori Kalle Määtältä sekä KTT, dosentti Timo Torkkelilta.

Tampereella 7.11.2022

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto