VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Seurantaraportti

19.8.2022

VN/17648/2022
VN/17648/2022-VM-1

Vero-osasto
Erityisasiantuntija Antti Kurikka

Seurantaraportti rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnin kokemuksista

Tässä seurantaraportissa kuvataan rajat ylittävien verosuunnittelujärjestelyjen raportoinnista saatuja kokemuksia sekä raporteista ilmenneitä verosuunnittelujärjestelyjä koskevia tietoja ja niiden perusteella tehtyjä toimenpiteitä. Seurantaraportti perustuu eduskunnan lausumaan, jonka se on hyväksynyt vuonna 2019 hyväksyessään ehdotuksen raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 69/2019 vp). Hallituksen esitys on annettu hallinnollista yhteistyötä verotuksen alalla koskevaan direktiiviin tehtyjen muutosten kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Valtiovarainministeriö				
PL 28 00023 Valtioneuvosto	Snellmaninkatu 1 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.vm@gov.fi

SISÄLLYS

1 Yleistä ... 4
2 EU-lainsäädäntö ... 4
2.1 Virka-apudirektiivi ... 4
2.2 DAC6-direktiivi ... 5
3 DAC6-direktiivin kansallinen täytäntöönpano ... 6
3.1 Hallituksen esityksen sisältö ... 6
3.2 Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa ... 7
4 Kokemukset raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista ... 7
4.1 Taustatietoa lausuntopyynnöissä esitetyistä kysymyksistä ja niihin saaduista vastauksista ... 7
4.2 Toimialalle esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset ... 8
4.3 Muut toimialalta saadut kommentit ... 16
4.4 Verohallinnolle esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset ... 17
5 Yhteenveto raportoinnin kokemuksista ... 23
5.1 Taustaa ... 23
5.2 Verohallinnolle raportoitujen rajat ylittävien järjestelyjen määrän ja luonteen vastaavuus lainvalmisteluvaiheen arvioihin ... 23
5.3. Raportointivelvollisuuden mahdolliset vaikutukset asiakastoimeksiantoihin ... 23
5.4 Raportointivelvollisuudesta ja raportoinnista mahdollisesti aiheutunut lisätyö ja kustannukset ... 23
5.5 Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen mahdolliset vaikutukset asiakkaiden käyttäytymiseen ja kilpailuneutraliteettiin ... 23
5.6 Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen mahdolliset vaikutukset Asianajajaliiton jäsenkunnan Verohallinnolle raportoimien rajat ylittävien järjestelyjen sisältöön ja määriin ... 24
5.7 Arviot siitä, mitä raportoitavista rajat ylittävistä ilmoitettavia tietoja asianajajat eivät yleensä voi raportoida ... 24
5.8 Arviot raportoitavien järjestelyjen lisääntymisestä, jos myös kansalliset järjestelyt tulevat raportoinnin piiriin ... 24
5.9 Yhteenveto Verohallinnon kokemuksista ... 24
5.9.1 Verohallinnon raportoinnista saamien kokemusten vastaavuus lainvalmisteluvaiheessa tehtyihin arvioihin ... 24
5.9.2 Ilmoitettujen raportoitavien järjestelyjen määrä ja raportoitujen järjestelyjen tunnusmerkit ... 25
5.9.3 Raportoitujen järjestelyjen määrän ja luonteen vastaavuus lainvalmisteluvaiheessa tehtyihin arvioihin ... 25
5.9.4 Ilmoituksilla saadun tiedon hyödynnettävyydestä ja tietojensaannin reaaliaikaisuudesta ... 25
5.9.5 Ilmoitettujen järjestelyjen perusteella tehdyt verotustoimenpiteet ... 26
5.9.6 Verohallinnon havainnot ilmoituslaiminlyönneistä ja puutteellisista tai virheellisillä tiedoilla ilmoitetuista raportoitavista järjestelyistä ... 26
5.9.7 Verohallinnon arvio tiedonantovelvollisuuden kansallisiin järjestelyihin laajentamisen tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä ... 26

5.10 Yhteenveto raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen vaikutuksista raportoituihin järjestelyihin ja järjestelyistä ilmoitettuihin tietoihin 27

1 Yleistä

Tämä seurantaraportti perustuu seuraavaan eduskunnan lausumaan, jonka se hyväksyi hyväksyessään ehdotuksen raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 69/2019 vp[1]):

> *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto teettää viimeistään keväällä 2022 julkaistavan seurantaraportin raportoinnin kokemuksista sekä raporteista ilmenneistä verojärjestelyjä koskevista tiedoista ja niiden perusteella tehdyistä toimenpiteistä.*

Tässä seurantaraportissa on ensin kuvattu hallituksen esityksen antamiseen johtaneita syitä. Sen jälkeen on käsitelty hallituksen esityksen ja sen sisältämien lakimuutosten sisältöä sekä hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä. Seuraavaksi on käyty läpi rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista saatuja kokemuksia sekä raporteista ilmenneitä verojärjestelyjä koskevia tietoja ja niiden perusteella tehtyjä toimenpiteitä.

Seurantaraportissa kuvatut kokemukset pohjautuvat lausuntoihin, joita valtiovarainministeriö pyysi seuraavilta tahoilta keväällä 2022:

Elinkeinoelämän keskusliitto
Finanssiala ry
Keskuskauppakamari
Suomen Asianajajaliitto
Suomen Veroasiantuntijat ry
Verohallinto

Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoja tahoilta, joiden jäsenten tai sidosryhmien arvioitiin edustavan merkittävää osaa niistä toimijoista, jotka ovat raportoivia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevan lainsäädännön soveltamisalan ja velvoitteiden piirissä. Näin ollen voidaan olettaa, että lausunnot antavat varsin hyvän kokonaiskuvan raportoinnin kokemuksista Suomessa. Lisäksi lausuntoa pyydettiin Verohallinnolta, joka vastaa lakisääteisen tehtävänsä perusteella raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta ilmoitus-, valvonta- ja ohjauskokonaisuudesta.

2 EU-lainsäädäntö

2.1 Virka-apudirektiivi

EU-jäsenvaltioiden välillä sovelletaan hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799 ETY kumoamisesta annettua neuvoston direktiiviä 2011/16/EU (*virka-apudirektiivi*). Virka-apudirektiivillä on perustettu EU:n ja jäsenvaltioiden kansallisten veroviranomaisten välinen hallinnollinen yhteistyö ja sillä vahvistetaan säännöt ja menettelyt verotusta koskevaa tietojenvaihtoa varten. Veroviranomaiset voivat virka-apudirektiivin ansiosta varmistaa verovelvolliselle määrättävien verojen oikeellisuutta. Virka-apudirektiivin avulla voidaan myös torjua veropetoksia ja veronkiertoa sekä muutenkin parantaa verotuksen avoimuutta.

Virka-apudirektiivi kattaa useita eri tietojenvaihtomuotoja. Tietoja vaihdetaan automaattisesti jäsenvaltioiden välillä ensinnäkin finanssitilitiedoista (*DAC2-direktiivi*), minkä tavoitteena on torjua rajat ylittävää veron kiertämistä ja veropetoksia. Lisäksi tietoja vaihdetaan rajat ylittäviä tilanteita varten annettavista ennakkopäätöksistä ja ennakkohinnoittelusopimuksista (*DAC3-direktiivi*), millä pyritään verojärjestelmien läpinäkyvyyden parantamiseen kehittämällä verotuksen ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskevien tietojen avoimuutta sekä jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä. Tietoja vaihdetaan myös verotuksen maakohtaisista raporteista koskien monikansallisen konsernin maksamia veroja ja taloudellisia tietoja eri valtioissa (*DAC4-*

[1] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_69+2019.aspx

direktiivi). Tällä tietojenvaihdolla tavoitellaan monikansallisten yritysten verotusta koskevan informaation läpinäkyvyyden lisäämistä. Verohallinnot pystyvät tämän raportointivelvoitteen perusteella muun muassa arvioimaan siirtohinnoittelun riskejä.

2.2 DAC6-direktiivi

Euroopan unionin neuvosto antoi 25.5.2018 direktiivin virka-apudirektiivin muuttamisesta. Tämä DAC6-direktiivi koskee rajat ylittäviä järjestelyjä koskevien tietojen pakollista automaattista tietojenvaihtoa. Vaikka virka-apudirektiiviä on muutettu useita kertoja, neuvosto katsoi tarpeelliseksi vahvistaa verotuksen avoimuutta, jotta veroviranomaisilla olisi paremmat keinot puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun. Neuvoston mukaan verosuunnittelun rakenteet ovat muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi ja niissä hyödynnetään usein sekä pääoman että henkilöiden lisääntynyttä liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Tällaiset rakenteet koostuvat usein järjestelyistä, joita kehitetään yli lainkäyttöalueiden ja joilla veronalaisia tuloja siirretään suotuisampien verojärjestelyjen piiriin tai joiden ansiosta verovelvollisen kokonaisverotaakka vähenee. Neuvosto katsoi sen vuoksi olevan erittäin tärkeää, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot mahdollisista aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä. Tällaisten tietojen avulla viranomaiset pystyvät muun muassa varsin nopeasti reagoimaan haitallisiin verokäytäntöihin.

Neuvoston mukaan merkittävä osa mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun keinoja hyödyntävistä järjestelyistä koskee useampaa kuin yhtä valtiota tai lainkäyttöaluetta. Tämän vuoksi järjestelyjä koskevien tietojen vaihtaminen jäsenvaltioiden välillä on hyödyllistä. Neuvosto totesi lisäksi, että tietyt rahoituksen välittäjät ja muut veroneuvontaa tarjoavat tahot vaikuttavat aktiivisesti avustaneen asiakkaitaan rahojen piilottamisessa ulkomaille.

Direktiivi asettaa raportointivelvoitteen kaikille toimijoille (*välittäjille*, Suomen lainsäädännössä *palvelun tarjoaja*), jotka ovat yleensä mukana suunnittelemassa, markkinoimassa, organisoimassa tai hallinnoimassa raportoitavien rajat ylittävien liiketoimien tai niiden sarjan toteuttamista, ja kaikkia niitä, jotka antavat kyseisiin järjestelyihin liittyvää neuvontaa tai apua. Direktiivi sallii jäsenvaltion toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjille annetaan oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Tällaisissa tilanteissa kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjät velvoitetaan ilmoittamaan viipymättä toiselle välittäjälle tai, jos toista välittäjää ei ole, henkilölle, jolle järjestely on tehty (*asianomaiselle verovelvolliselle*), tämän raportointivelvollisuudesta. Välittäjät voidaan direktiivin mukaan vapauttaa tietojen toimittamisesta vain siinä tapauksessa, että ne harjoittavat toimintaansa sellaisten asiaa koskevien kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään.

Raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen raportointi tapahtuu tunnusmerkkien eli sellaisten liiketoimien ominaispiirteiden ja osatekijöiden perusteella, jotka viittaavat vahvasti veronkiertoon tai väärinkäyttöön. Tunnusmerkit jaetaan direktiivissä yleisiin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Yleisten tunnusmerkkien voidaan katsoa olevan piirteitä, jotka usein sisältyvät laajalti markkinoitaviin ja hyödynnettäviin järjestelyihin tai uusiin ja innovatiivisiin verosuunnittelujärjestelyihin. Erityisillä tunnusmerkeillä puolestaan pyritään ensisijaisesti puuttumaan verojärjestelmissä olevien tunnettujen puutteiden ja haavoittuvuuksien sekä yleisesti käytettyjen menettelyjen hyödyntämiseen verosuunnittelujärjestelyissä. Raportoinnin edellytyksenä osassa tunnusmerkeistä on myös niin sanottu pääasiallista hyötyä mittaava testi. Sillä tarkoitetaan sen arvioimista, onko veroedun saaminen kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen se pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä, jonka henkilö voi kohtuudella odottaa järjestelystä saavansa. Testillä on tarkoitus rajata raportoinnin ulkopuolelle sellaiset järjestelyt, joista ei ole odotettavissa ollenkaan tai vähäistä suurempaa veroetua.

Välittäjät ovat velvollisia ilmoittamaan raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä direktiivissä erikseen mainitut tiedot. Näitä tietoja ovat välittäjän, asianomaisten verovelvollisten ja asianomaisiin verovelvollisiin etuyhteydessä olevien henkilöiden tunnistamiseen liittyvät tiedot sekä järjestelyn tiedot. Järjestelyä koskevat tiedot sisältävät muun muassa sanallisen kuvauksen järjestelyn tosiseikoista ja olennaisista liiketoimista, järjestelyyn liittyvät tunnusmerkit, järjestelyn arvon ja järjestelyn toteutuspäivän.

Direktiivin ensisijaisena tavoitteena on keskittyä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseen, minkä vuoksi neuvosto katsoi tarpeelliseksi säätää asiasta EU:n tasolla vain siinä määrin, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Tästä syystä neuvosto rajasi tietojen raportointia koskevat yhteiset säännöt rajat ylittäviin tilanteisiin eli tilanteisiin, jotka koskevat useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota tai yhtä jäsenvaltiota ja kolmatta

maata. Yhteisten sääntöjen laatiminen sen sijaan, että ratkaisu olisi kansallisten toimien varassa, oli neuvoston mukaan perusteltua tällaisissa tilanteissa, koska ne saattavat vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan. Neuvosto totesi kuitenkin, että jäsenvaltio voi toteuttaa lisää samankaltaisia kansallisia raportointitoimia, mutta kaikkia tämän direktiivin nojalla raportoitavien tietojen lisäksi kerättäviä tietoja ei toimiteta automaattisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

3 DAC6-direktiivin kansallinen täytäntöönpano

3.1 Hallituksen esityksen sisältö

DAC6-direktiivi ehdotettiin täytäntöön pantavaksi direktiivin tarkoituksen ja sisällön mukaisesti. Direktiivi ei jättänyt jäsenvaltioille varsinaista liikkumavaraa velvoitteiden vähimmäistason osalta lukuun ottamatta mahdollisuutta rajoittaa raportointivelvollisuutta tilanteessa, jossa se loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin käytettävän tätä direktiivin sallimaa mahdollisuutta raportointivelvollisuuden rajoittamiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että direktiivin tarkoittamille ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä oleville suomalaisille välittäjille säädetään vapautus velvollisuudesta ilmoittaa tietoja raportoitavista järjestelyistä siltä osin kuin kyseistä ammattia harjoittavia ja tehtäviä suorittavia välittäjiä koskevat salassapitosäännökset estävät heitä ilmoittamasta tietoja Verohallinnolle (Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §). Vapautuksen piiriin ehdotettiin kuuluvan asianajajista annetun lain (496/1958) mukaiset asianajajat, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukaiset oikeudenkäyntiavustajat ja valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaiset julkiset oikeusavustajat, joita kaikkia koskee oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentin todistamiskielto ja asianajajia lisäksi asianajajista annetun lain 5 c §:n salassapitokielto. Vapautetun välittäjän ehdotettiin kuitenkin olevan velvollinen ilmoittamaan raportoitavista järjestelyistä kaikki ne vaaditut tiedot, jotka eivät ole häntä koskevien salassapitosäännösten piirissä.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin raportointivelvollisuuden mahdollista laajentamista kansallisiin järjestelyihin ja arvioitiin tähän liittyviä hyötyjä ja haittoja. Raportointivelvollisuuden laajentamista kansallisiin järjestelyihin katsottiin puoltavan se, että Verohallinnon tietoon tulisi myös tilanteita, joissa ei ole rajat ylittävää elementtiä ja Verohallinto voisi hyödyntää kansallisista järjestelyistä saamiaan tietoja ennakoivassa ohjauksessa ja verovalvonnassa. Raportointivelvollisuudella arvioitiin lisäksi voivan olla veron kiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevä vaikutus. Toisaalta kansallisten järjestelyjen mukanaolon katsottiin lisäävän tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisten sekä Verohallinnon hallinnollista taakkaa uusien tietojen keräämisen, ilmoittamisen ja käsittelyn seurauksena.

Hallituksen esityksessä katsottiin, että direktiivissä tarkoitettua raportointia ei sellaisenaan olisi tarkoituksenmukaista laajentaa kansallisiin järjestelyihin, koska kansallisten järjestelyjen sisällön ja toteuttamisen voidaan olettaa poikkeavan rajat ylittävistä järjestelyistä muun muassa rajat ylittävän ominaisuuden puuttumisen vuoksi. Osa direktiivin tunnusmerkeistä ei joko tästä syystä tai muuten olisi raportointimielessä merkityksellisiä kansallisissa järjestelyissä. Raportointivelvollisuuden ulottamisen kansallisiin järjestelyihin täysimääräisesti direktiivin mukaisena kattaen kaikki virka-apudirektiivin mukaiset verot, arvioitiin lisäksi voivan tuoda sääntelyn ja raportoinnin piiriin järjestelyjä ja raportointivelvollisia, jotka eivät ole kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuudella tavoiteltavan hyödyn mukaisia. Raportoinnin laajentaminen kansallisiin järjestelyihin edellyttäisi hallituksen esityksen mukaan tämän vuoksi sen selvittämistä, mitkä direktiivin tunnusmerkeistä soveltuisivat myös puhtaasti kansallisiin järjestelyihin ja mitkä virka-apudirektiivin mukaiset verot olisivat tarkoituksenmukaisia kansallisen raportoinnin kannalta.

Direktiiviin perustuvien, rajat ylittäviin järjestelyihin rajoittuvien tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuksien katsottiin hallituksen esityksessä olevan sivullisille, verovelvollisille ja Verohallinnolle jo sellaisinaan uusia ja erilaisia kuin mitkään voimassaolevat velvollisuudet. Tämän vuoksi esityksessä ehdotettiin, että raportointivelvollisuus rajattaisiin tässä vaiheessa vain direktiivin mukaisiin rajat ylittäviin järjestelyihin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuuden tarvetta ja raportoinnin tarkoituksenmukaista laajuutta olisi kuitenkin perusteltua myöhemmin erikseen selvittää ja arvioida ottaen huomioon edellä mainitut kansallisten järjestelyjen raportoinnista oletettavasti saatavat hyödyt sekä aiheutuva

hallinnollinen taakka ja kustannukset. Verohallinto on hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuus voitaisiin rajata koskemaan vain tiettyjä tunnusmerkkejä sisältäviin järjestelyihin, joissa on mukana välittäjä. Selvitystyössä voitaisiin hyödyntää rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista saatuja kokemuksia.

3.2 Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sellaisenaan kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä Suomessa oleviin välittäjiin (palvelun tarjoajiin) sovellettavaan raportoitavista järjestelyistä verotuksena alalla annetun lain 6 §:ään lisättiin valtiovarainvaliokunnan mietintöön (VaVM 19/2019 vp[2]) sisältyvän päätösehdotuksen mukaisesti, ettei asianajajien luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tiedonantovelvollisuus koske oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentin asemesta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyjä todistamiskieltoja. Valiokunta totesi kyseistä pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissaan, että muissa tilanteissa asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien olisi annettava lain 4 ja 5 §:ssä säädetyt tiedot. Valiokunta totesi edelleen, että asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulisi asianajosalaisuus huomioiden antaa 4 ja 5 §:ssä säädetyt tiedot esimerkiksi ilman asianomaisten verovelvollisten ja asianomaisiin verovelvollisiin etuyhteydessä olevien henkilöiden tunnistamiseen liittyviä tietoja. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi nimi, verotuksellinen kotipaikka ja verotunniste, luonnollisen henkilön syntymäaika ja -paikka sekä muut tunnistamiseen liittyvät tiedot. Muut 4 ja 5 §:ssä tarkoitetut tiedot tulisi lähtökohtaisesti antaa, sillä niiden antaminen ei pääsääntöisesti loukkaisi asianajosalaisuutta. Jos olisi kuitenkin osoitettavissa, että tiedon antaminen loukkaisi asianajosalaisuutta, tietoja ei tältä osin tulisi antaa. Tiedot tulisi antaa 5 §:ssä säädetyssä ajassa, minkä mukaisesti arvioitaisiin myös asianajosalaisuuden sisältö. Täten valittu sääntelymalli ei valiokunnan mukaan vapauttaisi asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia eikä julkisia oikeusavustajia automaattisesti tiedonantovelvollisuudesta. Vapautus koskisi vain asianajosalaisuuden piirissä olevia tietoja.

Valtiovarainvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa edellä kuvatusta, hallituksen esityksessä ehdotetun, ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä Suomessa olevien välittäjien tiedonantovelvollisuuden sekä sen rajoittamisen täsmällisyydestä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 13/2019 vp[3]) sisältyvä päätösesitys ja perustelut on otettu huomioon valtiovarainvaliokunnan päätösehdotuksessa.

Toinen lakiehdotuksiin tehty muutos oli tekninen muutos, jolla välittäjän käsite korvattiin valtiovarainvaliokunnan päätösehdotuksen mukaisesti palvelun tarjoajan käsitteellä.

4 Kokemukset raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista

4.1 Taustatietoa lausuntopyynnöissä esitetyistä kysymyksistä ja niihin saaduista vastauksista

Valtiovarainministeriö esitti lausuntopyynnöissä useita yksilöityjä kysymyksiä raportoinnin kokemuksista. Tämän lisäksi lausunnonantajilla oli mahdollisuus lausua raportointiin liittyvistä kokemuksistaan vapaamuotoisesti. Esitetyt kysymykset olivat suurelta osin samat kaikille. Tällä pyrittiin selvittämään, onko tiedonantovelvollisten kokemuksissa eroja, jotka voisivat johtua esimerkiksi eroista toiminnan luonteessa tai asiakaskunnassa. Osa kysymyksistä esitettiin vain joillekin pyynnön kohteena olleista tahoista, koska niiden ei katsottu koskevan kaikkia.

Seuraavassa kahdessa jaksossa on kuvattu toimialalle ja Verohallinnolle lähetetyissä lausuntopyynnöissä esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset. On syytä todeta, että kysymysten sanamuoto ja sisältö eivät olleet kaikissa lausuntopyynnöissä samanlaisia, minkä vuoksi kunkin kysymyksen yhteydessä on mainittu kysymysten sisällölliset erot.

---

[2] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/VaVM_19+2019.pdf
[3] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_13+2019.pdf

Saadut vastaukset ovat kunkin kysymyksen yhteydessä lausunnonantajittain. Seurantaraporttiin on tuotu vastauksista eduskunnalta saadun toimeksiannon kannalta olennaiset sisällölliset asiat. Seurantaraportissa kuvatut vastaukset eivät täten vastaa sanatarkasti lausunnoissa annettuja vastauksia eivätkä ne sisällä kaikkia lausunnoissa esitettyjä yksityiskohtia.

4.2 Toimialalle esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset

Kysymys 1

Vastaako jäsenistöönne/jäsenkuntaanne liittyvien, Verohallinnolle raportoitujen rajat ylittävien järjestelyjen määrä ja luonne arvioita lainvalmisteluvaiheessa? (Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari) / Vastaavatko jäsentenne Verohallinnolle raportoimien järjestelyjen määrä ja luonne arvioita lainvalmisteluvaiheessa? (Finanssiala, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Veroasiantuntijat ry)

Vastaukset

Elinkeinoelämän keskusliitto

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) mukaan raportoitavien järjestelyjen määrä on ollut odotettua alhaisempi, mutta lainsäädännön asettama velvollisuus on vaatinut valtavan määrän selvitystyötä, analyysiä, dokumentointia ja valvontaa. Jäsenvaltioiden antama ohjeistus on annettu liian myöhään ja se on vaihdellut valtioiden välillä, eikä se ole ollut kovinkaan käytännöllistä.

Eräs EK:n jäsenistä on käynyt läpi vuodesta 2018 lähtien noin 40 potentiaalista järjestelyä, mutta ei ole raportoinut yhtään järjestelyä. Siitä huolimatta työtä on jouduttu tekemään paljon ja prosessi luomaan koko Euroopan toiminta-alueelle. Toisen jäsenen käsityksen mukaan raportoitavien järjestelyjen määrä on pysynyt suhteellisen matalana ja käytännössä koskenut ainoastaan tilanteita, joissa raportointi on pakollista ja säännöksen soveltuminen on tiettyjen tunnusmerkkien osalta ollut epäselvää.

Finanssiala ry

Finanssiala ry:n (FA) katsoo olevan haastavaa verrata lainsäädännön valmisteluvaiheessa raportointivelvollisuuden laajuudesta tehtyjä arvioita toteutuneeseen tilanteeseen, koska direktiivi mahdollisti monenlaisia tulkintoja ja lopputuloksia laajuuden suhteen. Tilanne oli FA:n mukaan aidosti auki lainsäädännön valmistelun aikaan ja velvoitteiden tosiasiallinen sisältö määräytyi pitkälti myös Verohallinnon ohjeistuksen ja tulkintojen nojalla. FA piti valtiovarainministeriön ja Verohallinnon kanssa lainsäädännön valmisteluvaiheessa käytyjä keskusteluja hyödyllisinä ja raportoinnista saatiin tarkoituksenmukaista niin finanssialan kuin viranomaistenkin näkökulmasta.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari toteaa vastauksessaan arvioineensa valtiovarainministeriölle lainvalmistelun yhteydessä elokuussa 2019 antamassaan lausunnossa raportoitavien järjestelyjen luonnetta. Keskuskauppakamari oli silloisessa lausunnossaan todennut raportointikynnyksen olevan niin alhainen, että konsernin tavanomaiseen liiketoimintaan liittyviä toimia voisi tulla raportoitavaksi.

Keskuskauppakamari on selvittänyt toteutuneiden raportointien määrää ja luonnetta kymmeneltä jäsenyritykseltä. Haastatellut jäsenyritykset ovat tyypillisesti raportoineet lain soveltamisaikana muutamia järjestelyjä veroviranomaisille. Lukumäärissä on vastauksen mukaan huomioitu sekä yritysten itse raportoimien, että konsulttien kautta raportoitujen järjestelyjen lukumäärä. Vain yksi yritys on raportoinut vähintään kymmenen järjestelyä. Yrityksistä kolmella ei ole ollut lainkaan raportoitavia järjestelyjä.

Annetun vastauksen mukaan valtaosassa tilanteista raportointivelvollisuus on syntynyt siirtohinnoittelua koskevan tunnusmerkin täyttymisestä. Tähän tunnusmerkkiin ei liity pääasiallisen hyödyn mittaavan testin edellytyksiä, mikä aiheuttaa Keskuskauppakamarin mukaan sen, että muita kuin verovetoisia liiketoimia tulee raportoinnin piiriin. Raportoitavaksi on tullut esimerkiksi siirtohinnoittelumallin muutostilanteita, aineettoman omaisuuden luovutuksia ja toimintojen tai yritysrakenteen uudelleenjärjestelyjä. Muiden tunnusmerkkien perusteella raportoitaviksi on tullut eräitä konsernin sisäisiä suorituksia ja osingonjakotilanteita.

Keskuskauppakamarin haastattelemat yritykset katsoivat, että raportointivelvollisuuden syntyminen on ollut useassa tilanteessa tulkinnanvaraista ja vaatinut ylimääräistä selvitystyötä. Raportointivelvollisuuden syntymistä on selvitetty raportoitujen järjestelyiden lisäksi myös useissa sellaisissa tilanteissa, joissa raportointivelvollisuutta ei selvitystyön myötä ole lopulta katsottu syntyneen. Palvelun tarjoajien näkemykset raportointikynnyksen täyttymisestä ovat vaihdelleet huomattavasti ja eri jäsenvaltioiden veroviranomaisten ohjeistuksissa on ollut erilaisia kannanottoja samaan direktiiviin perustuvista velvoitteista. Jossakin tilanteessa veroviranomaiset ovat todenneet raportin antamisen jälkeen, ettei järjestely olisi heidän näkemyksensä mukaan ollut lainkaan raportoinnin piirissä. Maakohtaiset erot ja tulkintaeriävyydet ovat aiheuttaneet yrityksille lisätöitä ja kustannuksia.

Keskuskauppakamari toteaa vastauksessaan, että yrityksillä ei ole ollut verovetoisia järjestelyjä, eikä yksikään raportointitilanne ole johtanut verotarkastukseen. Haastatellut yritykset eivät myöskään ole jättäneet mitään järjestelyjä selvittämättä tai toteuttamatta sen vuoksi, että järjestely on mahdollisesti tullut raportoinnin piiriin.

Suurin osa haastateltujen yritysten raportoitavista järjestelyistä on raportoitu Suomen veroviranomaisille. Useampi yritys on raportoinut järjestelyjä myös johonkin toiseen jäsenvaltioon. Aina ei ole ollut täysin selvää, missä valtiossa raportointivelvollisuus syntyy ja raportointivaltiota voidaan joutua selvittelemään esimerkiksi sivuliikerakenteissa.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajat ovat Suomen Asianajajaliiton (Asianajajaliitto) käsityksen mukaan tehneet verrattain pienen määrän ilmoituksia raportoitavista järjestelyistä. Tähän vaikuttaa osaltaan suomalaisten konsernien konservatiivinen suhtautuminen aggressiiviseen verosuunnitteluun. Asianajajilla ei juurikaan ole esimerkiksi tunnusmerkeissä tarkoitettuja salassapitolausekkeita, tappioyhtiöiden kauppoja, varojen kierrättämisiä ja muita vastaavia järjestelyitä koskevia tehtäviä tai toimeksiantoja.

Asianajajaliiton käsityksen mukaan osa tunnusmerkkejä sisältävistä toimeksiannoista on luonteeltaan sellaisia, joissa asiakkaan tukena on tyypillisemmin tilintarkastusyhteisö kuin asianajotoimisto. Näitä ovat esimerkiksi siirtohinnoittelua koskevat tunnusmerkit, kuten siirtohinnoittelumallin muutokset, tai esimerkiksi mustan listan maihin tehtäviä maksuja koskevat tunnusmerkit, kuten päivittäisen liiketoiminnan yhteydessä tehtävät sopimusmaksut näihin maihin. Näissäkin asioissa asianajotoimisto voi toisinaan olla mukana, mutta tällöinkin ilmoituksen tekeminen raportoitavasta järjestelystä voi tyypillisemmin olla tilintarkastusyhteisön pöydällä. Raportointi on Asianajajaliiton mukaan niin sanotusti compliance-työtä, ja isot asianajotoimistot eivät lähtökohtaisesti tarjoa palveluita päämiehilleen tällä alueella.

Suomen Veroasiantuntijat ry

Suomen Veroasiantuntijat ry:n (SVA) mukaan raportoitavia järjestelyjä on merkittävästi vähemmän kuin mitä hallituksen esityksessä arvioitiin. Raportoitavien järjestelyjen määrä sen sijaan vastaa sitä käsitystä, joka palvelun tarjoajilla etukäteen oli.

SVA toteaa vastauksessaan, että raportoitaviksi näyttää valikoituvan etupäässä järjestelyjä, joissa tunnusmerkit täyttyvät, mutta jotka muuten ovat aika tavallisia, kuten liiketoiminnan siirto, maksut tiettyihin valtioihin sekä aineettoman omaisuuden oikeuksien siirto. Osa tunnusmerkeistä on käytännössä sellaisia, ettei niiden perusteella tule mitään raportoitavaa. Toisaalta tulkinnalliset asiat on ratkaistava joka tapauksessa riippumatta siitä, joudutaanko järjestely raportoimaan vai ei.

Kysymys 2

Onko raportointivelvollisuudella ollut saamienne kokemusten perusteella vaikutusta jäsentenne asiakastoimeksiantoihin? (Finanssiala ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Veroasiantuntijat ry)

Vastaukset

Finanssiala ry

Raportointivelvoitteella ei FA:n jäsenyhteisöiltään saamien vastausten perusteella ole ollut vaikutusta finanssialan yritysten asiakastoimeksiantoihin tai käytännössä muutenkaan suomalaisen finanssialan toimintamalleihin, pois lukien raportointivelvoitteista aiheutuva lisätyö. Tämä on FA:n mukaan luonnollista, koska alan toiminta ei ole ollut sääntelyn varsinainen kohde.

Suomen Asianajajaliitto

Raportointivelvollisuus ei ole Asianajajaliiton käsityksen mukaan juurikaan vaikuttanut asianajotoimeksiantoihin tai niiden sisältöön.

Suomen Veroasiantuntijat ry

SVA toteaa vastauksessaan raportointivelvollisuuden vaikuttavan jonkin verran asiakastoimeksiantoihin. Jos osoittautuu, että järjestely olisi raportoitava, sitä ei välttämättä toteuteta suunnitellussa muodossa. Joillakin verovelvollisilla voi olla periaate, että ne eivät tee järjestelyjä, jotka tulisi ilmoittaa raportoitavina järjestelyinä. Tällaisen periaatteen noudattaminen ei ole SVA:n mukaan luonnollisesti kaikille mahdollista tunnusmerkkien laajuudesta tai asiakaskonsernin liiketoiminnasta johtuen.

Kysymys 3

Onko raportointivelvollisuudesta ja raportoinnista aiheutunut lisätyötä tai kustannuksia jäsenistöllenne / jäsenillenne ja jäsentenne asiakkaille / jäsenkunnallenne ja jäsenkuntanne asiakkaille? Vastaavatko ne arvioita lainvalmisteluvaiheessa? (Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry, Keskuskauppakamari, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Veroasiantuntijat ry)

Vastaukset

Elinkeinoelämän keskusliitto

Raportoinnin järjestäminen ja raportointivelvoitteen täyttäminen ovat EK:n mukaan aiheuttaneet merkittävän määrän lisätyötä ja kustannuksia. Kustannusten ja lisätyön määrä on ylittänyt alkuperäisen arvion merkittävästi, mikä johtuu erityisesti epäselvyyksistä tietojen ilmoittamisformaatista kesällä 2019. Lisäkustannuksia syntyy edelleen ilmoittamisformaattiin tehtävien muutosten takia. Sääntely on EK:n mukaan monimutkaista ja edellyttää muun muassa uuden henkilöstön rekrytointia, IT-ratkaisuja sekä ulkopuolisten neuvonantajien käyttöä.

EK:n vastauksessa todetaan, että raportointi on tuonut yrityksille paljon monimutkaisia velvoitteita. Näiden velvoitteiden täyttämiseksi yritysten on tullut luoda laajat sisäiset prosessit järjestelyjen tunnistamiseksi, roolien ja vastuiden määrittämiseksi, raportoinnin läpinäkyvyyden varmistamiseksi ja riskienhallinnan vahvistamiseksi. Takautuva raportointivelvoite on edellyttänyt satojen sopimusten analysointia ja dokumentointia, jotka on suoritettava riippumatta siitä, raportoidaanko järjestelyä.

EK:n mukaan nykyinen 30 päivän määräaika raportoitavien järjestelyjen ilmoittamisessa on epärealistinen, koska se edellyttää kaikkien kysymysten läpikäyntiä organisaation kanssa noin 15 päivän välein. Organisaation sisällä esitettävien kysymysten on oltava hyvin konkreettisia ja niiden määrä on suuri. Itse raportointiprosessin pystytys, ylläpito ja tapausten analysointi ja arkistointi työllistävät liian usein. Se olisi kohtuullisempi kerran vuodessa tehtynä.

Finanssiala ry

Raportointivelvollisuudesta on FA:n mukaan aiheutunut lisätyötä ja kustannuksia erityisesti asiaan perehtymisen ja kouluttamisen muodossa. Velvoite on vaatinut kattavaa prosessien ja palveluiden läpikäyntiä. Asiassa on käytetty sekä sisäisiä että ulkoisia resursseja. Esimerkiksi toimijat, jotka tekevät kansainvälisiä sijoituksia, voivat joutua arvioimaan raportointivelvoitteiden olemassaoloa säännöllisesti osana toimintaansa.

FA:n mukaan on huomattava, että vaikutukset jatkuvaan toimintaan ovat olleet kokonaisuutena tarkastellen pieniä. Tämä johtuu siitä, että raportointivelvoite on toteutunut tarkoituksenmukaisesti, eikä lainsäädännön mukaisia raportoitavia järjestelyjä juurikaan ole. Tämä on FA:n mukaan luonnollista, koska alan tarjoamat rahoitus- ja vakuutuspalvelut eivät ole sääntelyn varsinainen kohde.

FA tuo vastauksessaan esille, ettei se esittänyt valmisteluvaiheen aikana täsmällisiä arvioita kustannuksista. Kustannusten osalta FA viittasi tuolloin esimerkiksi siihen, että Suomen osalta poikkeukset direktiivistä voivat aiheuttaa maakohtaisia lisäkustannuksia, kun järjestelmäratkaisut jouduttaisiin tällöin räätälöimään maakohtaisesti. Kyse on kuitenkin raportoinnista, joka on tarkoitettu tehtäväksi useampaan jäsenvaltioon samoilla periaatteilla, ja esimerkiksi kansainvälisissä konserneissa raportoinnin tekninen toteutus eri valtioihin on sama. Tällaisia lisäkustannuksia tai työtä ei FA:n mukaan kuitenkaan sääntelyn käyttöönoton yhteydessä tullut, sillä sääntely noudatti direktiiviä.

Vastauksessaan FA toteaa esittäneensä valmisteluvaiheen aikana hallinnollisen työmäärän osalta, että se voisi nousta kohtuuttomaksi, jos esimerkiksi vakiomuotoisten asiakirjojen osalta edellytettäisiin laajamittaista raportointia. Raportointivelvoitteiden tosiasiallisen laajuuden määrittäminen vaati myös keskusteluja Verohallinnon kanssa.

Asiassa on FA:n mukaan kuvaavaa myös se, että FA:lle tuotiin kuitenkin myös esiin, että velvoitteiden piirissä on raportoitu joitakin asioita tarpeettomasti. Näistä Verohallinto on FA:n mukaan myöhemmin todennut, ettei raportointia tarvita.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari toteaa vastauksessaan, että se kiinnitti lainvalmistelun yhteydessä elokuussa 2019 valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa huomiota raportointivelvollisuudesta aiheutuviin kustannuksiin niillekin yrityksille, joilla ei ole raportoitavia järjestelyjä. Se piti merkittävimpänä kustannusten aiheuttajana niitä prosesseja, kontrolleja ja mekanismeja, joita joudutaan luomaan konserniin erikseen ja dokumentoimaan siltä varalta, että jossakin konserniyhtiössä ilmenisi raportoitava järjestely. Keskuskauppakamari katsoi tuolloin, että yrityksille aiheutuu lisäksi kustannuksia työntekijöiden kouluttamisesta tunnistamaan raportoitavia järjestelyjä.

Toteutuneiden kustannusten osalta merkittävin sääntelystä aiheutunut hallinnollinen taakka liittyy yritysten näkökulmasta raportointiprosesseihin. Suurin osa Keskuskauppakamarin haastattelemista yrityksistä on itse rakentanut raportointityökalun tai muun sisäiseen ohjeistukseen ja kontrolleihin perustuvan raportointiprosessin, taikka hankkinut lisenssin valmiiseen raportointityökaluun. Raportointiprosessia pyöritetään ja dokumentoidaan säännöllisesti, vaikka sen kautta ei olisi tähän mennessä ilmennyt yhtäkään raportoitavaa järjestelyä. Tarvetta toimivalle raportointiprosessille ja jatkuvalle dokumentoinnille lisää Keskuskauppakamarin mukaan se, että yritysten saamien tietojen mukaan eräissä jäsenvaltioissa raportointiprosessin toimivuus voidaan tarkastaa verotarkastuksen yhteydessä.

Keskuskauppakamari toteaa raportointiprosessien pystyttämisestä syntyneen kustannuksia, ja lainsäädännön takautuvan voimaantulon vuoksi yritykset ovat lisäksi joutuneet käymään järjestelyjä taannehtivasti läpi mahdollisesti konsulttien avustuksella. Yritysten arviot alkuvaiheen kustannuksista vaihtelevat alle kymmenestä tuhannesta eurosta useisiin kymmeniin tuhansiin euroihin. Ulkopuolelta hankitun raportointityökalun lisenssikustannukset ovat yhden yrityksen mukaan 10 000 euron luokkaa vuodessa. Lisäksi raportointiprosessin pyörittämisestä syntyy yrityksille jatkuvasti ylimääräistä työtä ja kustannuksia. Yritykset painottavat, että hallinnollisten kustannusten ja lisätöiden määrä ei riipu siitä, missä määrin yritykset ovat toteuttaneet raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä.

Keskuskauppakamarin antamassa vastauksessa todetaan lisäksi, että yrityksille on aiheutunut lisätyötä ja kustannuksia myös raportointivaatimuksiin liittyvästä henkilöstön kouluttamisesta. Esimerkiksi konserniyrityksissä työskentelevien pääkirjanpitäjien, lakimiesten sekä varainhallinnan ja henkilöstöhallinnon toimintojen henkilöstön tulisi veroasiantuntijoiden lisäksi olla riittävällä tasolla perehtyneitä sääntelyyn ja siihen liittyviin raportointiprosesseihin. Tätä perehtyneisyyttä tulee konsernissa ylläpitää jatkuvasti. Henkilöstön jatkuva kouluttaminen koetaan työlääksi. Keskuskauppakamarin mukaan yksi haastateltu yritys arvioi sisäisen ohjeistuksen ja koulutuspaketin toteuttamiseen kuluneen viiden työpäivän verran työaikaa. Toisen yrityksen mukaan kustannukset ulkopuolelta hankitusta alkuvaiheen koulutuksesta olivat noin 10 000 euroa.

Raportointivelvollisuuden tulkinnanvaraisuus aiheuttaa Keskuskauppakamarin mukaan lisäkustannuksia. Yritykset ovat joutuneet pyytämään konsulteilta lausuntoja ja toisinaan myös toista näkemystä raportointivelvollisuuden syntymisestä. Yksittäisen lausunnon kustannukset nousevat tuhansiin euroihin. Vaikka mahdollinen raportointivelvollisuus syntyisi palvelun tarjoajalle eikä järjestelyä suunnittelevalle yritykselle, käytännössä yritykset ja palvelun tarjoajat voivat hoitaa raportointia ja siihen vaadittavien tietojen keräämistä yhdessä. Yritykselle aiheutuu kuluja myös palvelun tarjoajan raportointivelvoitteisiin käyttämästä ajasta.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto toteaa vastauksessaan, että raportointivelvollisuuden mahdollisesti aiheuttavien tunnusmerkkien seuraamisesta ja tunnistamisesta on sinänsä suhteellisen vähäisestä ilmoitusten lukumäärästä huolimatta aiheutunut lisätyötä ja -kustannuksia sekä asianajajille että päämiehille. Asianajajaliiton mukaan vaikuttaa kuitenkin yleisemmin siltä, että direktiivin täytäntöönpano on Suomessa onnistunut paremmin kuin monissa muissa Euroopan maissa, joissa paikoin hyvin ankarat sanktiot ja erittäin laajasti määritellyt tunnusmerkit aiheuttavat laajempia selvitystöitä ja raportointia varmuuden vuoksi.

Suomen Veroasiantuntijat ry

SVA:n mukaan raportointivelvollisuus on aiheuttanut lisätyötä ja kustannuksia sekä heille että asiakkaille. Tämä johtuu erityisesti siitä, että raportoitavien järjestelyjen tunnistamiseksi ja raportoinnin toteuttamiseksi on luotava prosessi, vaikka raportoitavia järjestelyitä ei tosiasiassa olisikaan. Raportointia varten on jouduttu myös luomaan kalliita työkaluja. Kun direktiivin ja lain mukainen määräaika ilmoittamiselle on 30 päivää siitä, kun järjestely on valmis toteutettavaksi tai toteutettu, tarkoittaa tämä sitä, että prosessin tulee seurata erilaisia tapahtumia vähintään kuukausitasolla. Markkinoilla tarjolla olevien DAC6-työkalujen lisenssimaksut ovat lisäksi sääntelystä aiheutuva mahdollinen ylimääräinen kulu asiakkaille. Lisäksi koulutukseen ja konsultointiin on kulunut huomattavasti työaikaa. SVA:n mukaan kustannukset lisääntyvät merkittävästi myös siksi, että direktiiviä ei ole toimeenpantu yhdenmukaisena jäsenvaltioissa. Valtiovarainministeriöiden tai muiden toimivaltaisten viranomaisten pitäisi sopia yhdenmukaisesta sääntelystä ja ohjeistuksesta koko EU:n alueella. Palvelun tarjoajat ovat joutuneet luomaan myös arkistointijärjestelmän siltä varalta, että asiakkaan tarvitsee ilmoittaa palvelun tarjoajan Suomessa raportoima järjestely ja Verohallinnon antama ilmoituksen numero esimerkiksi tytäryhtiön veroilmoituksella toisessa jäsenvaltiossa.

SVA toteaa, että esimerkiksi yritysjärjestelytoimeksiannoissa on säännönmukaista, että myös asiakas edellyttää perusteellista raportoitavuuden arviointia heti toimeksiannon alussa tai sen kuluessa. Tämä aiheuttaa lisätyötä palvelun tarjoajalle ja lisäkustannuksia asiakkaille. Lisäksi palvelun tarjoajan täytyy joka tapauksessa itse analysoida, onko se itse raportointivelvollinen, vaikka asiakas ei tätä analyysiä edellyttäisi. Raportoitavuuden määrittäminen ei ole aina helppoa, mistä aiheutuu lisäkustannuksia asiaa koskevan analyysin osalta.

SVA toteaa vastauksensa lopuksi, että kustannuksia on tullut merkittävästi lisää ja asiakkaat eivät luonnollisesti näe asiakokonaisuudessa mitään lisäarvoa eivätkä siksi halua suoraan maksaa tähän käytetystä ajasta.

Kysymys 4

Onko raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain (1559/2019) 6 §:n vapautuksella tiedonantovelvollisuudesta ollut käsityksenne mukaan vaikutusta jäsentenne asiakkaiden käyttäytymiseen ja kilpailuneutraliteettiin? (Finanssiala ry, Suomen Veroasiantuntijat ry)

Vastaukset

Finanssiala ry

FA toteaa, etteivät alan yritykset lähtökohtaisesti kilpaile asiakkaista missään määrin lain 6 §:n mukaisen vapautuksen piirissä olevien toimijoiden kanssa. Tämän vuoksi vapautuksella ei ole ollut vaikutusta FA:n jäsenyritysten asiakkaiden käyttäytymiseen.

Suomen Veroasiantuntijat ry

SVA:n mukaan vapautuksella on luonnollisesti vaikutusta kilpailuneutraliteettiin jollakin aikavälillä, koska pykälässä mainittujen toimijoiden kanssa toimeksiannon suorittaminen vaatii vähemmän byrokratiaa. Toistaiseksi se ei kuitenkaan ole näkynyt asiakkaiden käyttäytymisessä.

Kysymys 5

Kuinka paljon ja millä tavoin arvioitte raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain (1559/2019) 6 §:n vapautuksen tiedonantovelvollisuudesta vaikuttaneen jäsenkuntanne Verohallinnolle raportoimien rajat ylittävien järjestelyjen sisältöön ja määriin? Arvionne siitä, mikä suhteellinen osuus jäsenkuntanne raportoitavista järjestelyistä on ollut sellaisia, joissa asianajaja on ilmoittanut raportoitavasta järjestelystä asiakkaan valtuuttamana kaikki tiedot vapauttaen asianomaisen verovelvollisen ilmoitusvelvollisuudesta? (Suomen Asianajajaliitto)

Vastaukset

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliiton käsityksen mukaan asianajajia koskeva vapautus tiedonantovelvollisuudesta ei ole millään tavalla vaikuttanut päämiesten tekemien järjestelyiden sisältöön tai niiden määriin. Vapautus on vaikuttanut asianajajien tekemien ilmoitusten sisältöön siten, että suurin osa niistä on tehty niin, etteivät ne sisällä asianajosalaisuuden sisältämää tietoa. Näissäkin tilanteissa Asianajajaliiton mukaan lienee selvää, että nämä tiedot ovat tulleet Verohallinnolle ilmoitettua päämiehen tai toisen neuvonantajan ilmoituksella.

Asianajajaliitto toteaa vastauksessaan, että asiakkaat eivät juurikaan ole vapauttaneet asianajajaa asianajosalaisuudesta, vaan ovat ilmoittaneet hoitavansa raportoinnin itse. Asianajajaliiton tiedossa on vain muutamia tapauksia, joissa asiakkaat ovat antaneet asianajotoimistoille toimeksiannon kaikkien tietojen raportoinnista. Tähän on Asianajajaliiton mukaan luultavasti vaikuttanut raportointivelvollisuuskokonaisuuden edellyttämä työ, joka on luonteeltaan määräysten ja säännösten noudattamista. Tällainen työ on edullisempaa hoitaa asiakkaiden sisäisin resurssein ja pitää lain aiheuttamat hallintokustannukset paremmin kohtuullisina.

Kysymys 6

Onko raportoinnista jo saamienne kokemusten perusteella mahdollista arvioida, mitä raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 4 §:n mukaisia tietoja voidaan ja ei voida yleensä raportoida? Vastaako se lainvalmisteluvaiheessa esitettyjä arvioita? (Suomen Asianajajaliitto)

Vastaukset

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto viittaa vastauksensa alussa lainvalmisteluaineiston toteamukseen, jonka mukaan asianajajat voisivat lähtökohtaisesti antaa 4 §:ssä mainitut yleiset tiedot, jotka eivät sisällä verovelvollisen tunnistamiseen

liittyviä tietoja. Tämä antaa Asianajajaliiton mukaan asiasta hieman väärän kuvan, koska myös anonyymit tiedot voivat rikkoa asianajosalaisuuden tilanteesta riippuen. Jos asianajaja esimerkiksi raportoi avustaneensa asiakasta siirtohinnoittelumallin muutoksessa ja samaan aikaan pörssiyhtiö tekee liiketoiminamallin muutosta koskevan pörssitiedotteen, on selvää, että riski asianajosalaisuuden rikkoutumisesta on merkittävä. Tämän vuoksi jokainen tilanne täytyy Asianajajaliiton mukaan arvioida tapauskohtaisesti. Toki on niin, että useimmissa tapauksissa ainakin joitakin tietoja voidaan antaa anonyymisti.

Asianajajaliitto käy vastauksessaan läpi asianajajia velvoittavaa normipohjaa. Vastauksessa todetaan, että asianajajia velvoittavien normien lähtökohtana on aina päämiehen yksityisyyden ja oikeusturvan suojaaminen. Päämiehen suostumuksella tästä voidaan poiketa ja tällöin asianajotoimisto voi suorittaa raportoinnin. Muissa tilanteissa asianajajan on tapauskohtaisesti tarkasti ja huolellisesti itse selvitettävä, onko kyseessä asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:n tai oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 tai 3 momentin suojaama asianajosalaisuus, kun lähtökohtaisesti jo asianajotoimeksianto itsessään on salassa pidettävä. Asianajosalaisuuden huomioon ottamista voidaan pitää myös osana perustuslain (731/1999) 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita.

Asianajajaliitto toteaa, että kysyttyjä tilanteita on vaikeaa kuvata yksiselitteisesti. Kyse voi esimerkiksi olla edellä kuvatun kaltaisista tilanteista, joissa on vaarana, että annettavat tiedot voidaan yhdistää päämieheen julkisten tietojen perusteella, jolloin asianajosalaisuus murtuisi.

Asianajajaliitto huomauttaa vastauksessaan, että asianajajan vastuu rikkomuksista on erittäin ankaraa. Asianajajaa koskevien sääntöjen rikkomisen seurauksena voi ensinnäkin olla Asianajajaliiton valvontalautakunnan määräämä varoitus, seuraamusmaksu tai erottaminen liitosta. Käytännössä tämä tarkoittaa yksittäisen ihmisen elinkeinon rajoittumista ja toimeentulon vaarantumista sekä lisäksi voimakkaan sosiaalisen stigman asettamista yksityiseen henkilöön. Lisäksi asianajaja voidaan tuomita salassapitorikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Seuraukset voivat siten olla hyvin äärimmäisiä, mikä korostaa asianajajien päämiesten suojaksi säädettyjen velvollisuuksien tärkeyttä ja sitä, että lainsäädännöllä on haluttu ohjata asianajajia nimenomaan pidättyvyyteen toimeksiantotietojen antamisessa kenellekään ulkopuoliselle ilman päämiehen suostumusta.

Asianajajaliitto toteaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa[4] asianajosalaisuus tukeutuu 47(1) ja 48(2) artiklaan, joissa turvataan oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään, minkä lisäksi se liittyy perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitettuun viestien kunnioittamiseen. Lisäksi asianajosalaisuus liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen[5] 6 ja 8 artiklaan.

Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen lausunnosta tapauksessa C-694/20[6] on Asianajajaliiton mukaan nähtävissä, että myös DAC6-direktiivin kontekstissa asianajajan salassapitovelvollisuus on laaja kattaen oikeudenkäynnit, niihin valmistautumisen kuin myös kaiken muun asianajajan asiakkaalleen antaman oikeudellisen neuvonannon. Asianajosalaisuus suojaa asiakkaan saaman neuvon sisältöä ja myös koko asianajotoimeksiannon olemassaoloa. Julkisasiamies toteaa, että DAC6-raportointikin voisi koskea kuitenkin asianajajia esimerkiksi silloin, kun on kyse markkinakelpoisesta järjestelystä, joka on siis ennalta laadittu ja valmis toteutettavaksi vähäisin muokkauksin ja jota asianajaja markkinoisi tämän jälkeen tuleville asiakkaille. Tällöin, kun markkinakelpoisen järjestelyn valmistamisen vaiheessa asianajajalla ei ole vielä mahdollista asiakasta, ei ole asianajajan salassapitovelvollisuuden suojaamaa intressiäkään. Suomessa asianajajien toteuttamat markkinakelpoiset järjestelyt ovat Asianajajaliiton käsityksen mukaan äärimmäisen harvinaisia eikä sen tiedossa ole, että sellaisia olisi toteutettu. Asianajajaliitto ennakoi, että julkisasiamiehen lausuntoa seuraavasta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisusta seurannee myös Suomen Verohallinnolle pakko muuttaa DAC6-raportointia koskevia ohjeistuksia. Julkisasiamiehen lausunnon mukaan, kun jo asianajotoimeksiannon olemassaolo on salassa pidettävä, ei kansallinen sääntely voi velvoittaa asiakasta tai muuta palvelun tarjoajaa omassa raportoinnissaan paljastamaan asianajajan henkilöllisyyttä. Muuten kansallinen sääntely rikkoo EU:n perusoikeusasiakirjan 7 artiklaa. Tällä hetkellä asianajajien on noudatettava erityistä varovaisuutta toisille palvelun tarjoajille näiden raportointivelvollisuudesta tehtävien ilmoitusten osalta, koska Suomen säänte-

[4] https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf
[5] https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020CN0694&from=EN

lyyn ei ole rakennettu palomuuria, joka estäisi näitä ilmoittamasta asianajajan henkilöllisyyttä omassa raportissaan. Seurauksena voi Asianajajaliiton mukaan olla asianajosalaisuuden rikkoontuminen ja raportointiin osalliset voivat syyllistyä rikoslain 38 luvun salassapitorikokseen. Myös anonyymin raportoinnin osalta julkisasiamiehen lausunto asettaa rajoituksensa, koska asianajotoimeksianto itsessään on salassa pidettävä.

Kysymys 7

Minkä verran arvioitte raportoitavien järjestelyjen määrän lisääntyvän, jos myös kansalliset järjestelyt tulisivat raportoinnin piiriin? Valtiovarainvaliokunta on hallituksen esitykseen HE 69/2019 vp antamassaan mietinnössä VaVM 19/2019 vp puoltanut hallituksen esityksessä valittua mallia, jonka mukaan kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuuden tarvetta ja raportoinnin tarkoituksenmukaista laajuutta selvitetään ja arvioidaan myöhemmin erikseen ottaen huomioon kansallisten järjestelyjen raportoinnista oletettavasti saatavat hyödyt sekä aiheutuva hallinnollinen taakka ja kustannukset. (Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry, Keskuskauppakamari, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Veroasiantuntijat ry)

Vastaukset

Elinkeinoelämän keskusliitto

EK pitää raportointivelvollisuuden lisäämistä ja laajentamista kansallisiin järjestelyihin äärimmäisen huonona ajatuksena. Sen mukaan kaikki raportointi käytännössä rankaisee niitä toimijoita, jotka jo toimivat lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EK:n mukaan Suomessa veronmaksumoraali on harvinaisen korkealla tasolla ja lisäraportointi pikemminkin heikentää kuin parantaa tätä tilannetta.

EK toteaa, että tarkasteltavien kansallisten järjestelyjen määrä saattaisi olla hyvin merkittävä. Tämä lisäisi hallinnollista taakkaa ilman vastaavaa hyötyä, sillä kysymyksessä on kuitenkin tavanomainen liiketoiminnan harjoittaminen. Raportoitavat tapaukset eivät todennäköisesti lisääntyisi, mutta työmäärä Suomessa lähes tuplaantuisi.

Finanssiala ry

FA toteaa alkuun, ettei se näe raportoinnin mahdollisen laajentamisen kansallisiin järjestelyihin tuovan finanssialan toimijoiden osalta juurikaan raportoitavaa. Tämän vuoksi FA kysyy, olisiko tällaisten kansallisten järjestelyjen raportointi tarpeellista. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat FA:n mielestä laajoja, verotarkastuksia voidaan suorittaa ja kotimaiset tahot ovat veroilmoitusvelvoitteiden piirissä. Tiedonsaantimahdollisuudet ovat kotimaassa lähtökohtaisesti huomattavan paljon paremmat kuin kansainvälisissä järjestelyissä.

FA kysyy myös, olisiko kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuus aidosti tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan myös finanssialan toimijoita. Alan toiminta ei ole ollut rajat ylittävien raportointivelvoitteiden pääasiallinen kohde ja nykyisellääkin raportoitavaa on vain hyvin vähän.

Kansallisten järjestelyjen raportointi aiheuttaa FA:n mukaan joka tapauksessa sen, että toiminta olisi käytävä uudelleen läpi erilaisten raportointivelvoitteiden ja kohteiden näkökulmasta, henkilöstöä tulisi kouluttaa ja palveluita luultavasti tulisi ostaa velvoitteiden täyttämiseksi. Mikäli raportointijärjestelmää ja menettelyjä pitäisi muokata Suomea varten, aiheuttaisi tämä pelkästään Suomea koskevia ylimääräisiä kustannuksia tai sitten manuaalista lisätyötä. FA myös huomauttaa, että kyse on edellä kuvatusti direktiiviin perustuvasta sääntelystä, jonka osalta erityisesti kansainväliset konsernit voivat joutua raportoimaan useampaan valtioon samoista asioista. Tällöin raportointi on voitu toteuttaa eri valtioihin samanlaisella järjestelmällä.

FA:n mukaan direktiiviin nähden kansallisista lisävelvoitteista tulisi pidättäytyä, koska raportoitavaa ei uskota juurikaan olevan ja hyöty Verohallinnolle jäisi kyseenalaiseksi.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari toteaa vastauksessaan, että raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen määrä on jäänyt haastatelluissa yrityksissä erittäin vähäiseksi eikä kaikilla yrityksillä ole ollut lainkaan raportoitavia järjestelyjä lain soveltamisaikana. Jos kansalliset järjestelyt tulisivat raportoinnin piiriin, järjestelyjen määrän lisääntyminen riippuisi käytännössä siitä, missä laajuudessa raportointivelvollisuuksia sovellettaisiin kansallisesti. Koska

rajat ylittävissä tilanteissa raportoitaviksi ovat tulleet lähinnä siirtohinnoittelutunnusmerkkiin liittyvät järjestelyt, luultavasti myös kansallinen raportointivelvollisuus lisäisi lähinnä tavanomaisten kotimaisten konserniyritysten välisten liiketoimien ja yritysjärjestelyjen raportointia. Tällaisiin järjestelyihin ei voida katsoa liittyvän haitallisia verokäytäntöjä, ja Suomen veroviranomaiset saavat jo nyt järjestelyistä kattavia tietoja veroilmoituksella sekä syvennetyn asiakasyhteistyön kautta.

Keskuskauppakamarin mukaan yritykset arvioivat raportointivelvollisuuden laajentamisen kansallisiin järjestelyihin lisäävän yritysten työtä ja kustannuksia, vaikka raportoitavia järjestelyjä ei ilmenisi. Kansalliseen raportointivelvollisuuteen liittyisi vastaavia prosessi-, koulutus- ja selvityskustannuksia, joita on kertynyt nykyisen raportointivelvoitteen johdosta.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliiton käsityksen mukaan raportoitavien järjestelyiden määrä ei välttämättä nousisi merkittävästi, vaikka kotimaiset transaktiot otettaisiin sääntelyn piiriin. Se on kuitenkin varmaa, että sääntelyn soveltuminen jouduttaisiin arvioimaan moninkertaisessa määrässä järjestelyitä.

Kotimaiset järjestelyt raportoidaan Verohallinnolle jo tänä päivänä monissa eri kanavissa, muun muassa veroilmoituksilla ja niiden liitelomakkeilla, ennakkoratkaisuhakemuksissa ja ennakollisissa keskusteluissa sekä vuosi-ilmoituksilla. Tämän vuoksi Asianajajaliitto pitää sääntelyn ulottamista kotimaisiin transaktioihin tarpeettomana.

Suomen Veroasiantuntijat ry

SVA:n mukaan raportoinnin laajentaminen kansallisiin järjestelyihin lisäisi työmäärää ja hallinnollista taakkaa merkittävästi, kun jouduttaisiin ratkomaan rajanvetoja sen osalta, onko jokin järjestely mahdollisesti raportoitava vai ei. Veroasiantuntijapalveluiden kustannukset kasvaisivat merkittävästi. Asiakkaat eivät SVA:n mukaan suoraan ole valmiita maksamaan siitä työstä, vaan se heijastuisi välillisesti palveluiden hintoihin niitä nostavalla tavalla.

Jos lainsäädännön tunnusmerkit pysyisivät samoina, vain hyvin harva kansallinen järjestely täyttäisi SVA:n mukaan jonkin tunnusmerkeistä. Jos tällaista lainsäädäntöä tehtäisiin, tulisi sekä palvelun tarjoajien että yritysten kuitenkin luoda prosessit, joilla voitaisiin varmistaa, että nämä harvat raportoitavat järjestelyt tunnistettaisiin. Tämä toisi sekä yrityksille että palvelun tarjoajille huomattavassa määrin hallinnollista taakkaa. Lisäksi raportoitavuus ulottuisi silloin usein myös hyvin pieniin toimeksiantoihin, joihin nähden hallinnollinen taakka olisi suuri. Myös kotimaisille yhtiöille ilman kansainvälisiä liityntöjä tulisi huomattavia kustannuksia asiaan perehtymisestä ja raportoinnin toteuttamisesta. PK-yrityksille aiheutuisi tästä sekä suorina että välillisinä kustannuksina tarpeettomia kuluja. Veroa mahdollisesti välttävät yritykset ja henkilöt tuskin raportoisivat järjestelyjä, joilla pyritään veron välttämiseen. Asiasta aiheutuisi lähinnä suurta hallinnollista vaivaa ja kustannuksia ilman perusteltuja hyötyjä.

SVA toteaa vastauksensa lopuksi, että tänä päivänä yritykset haluavat varmistaa käytännössä kaikki epävarmat verokysymykset joko ennakollisessa keskustelussa tai ennakkoratkaisulla Verohallinnon kanssa. Kun otetaan tämän lisäksi huomioon kattava vuosi-ilmoitusvelvollisuus Suomessa, ei raportointivelvollisuuden laajentamiselle tämänkään vuoksi olisi perusteita. Lainsäädännön ulottaminen myös kotimaisiin järjestelyihin ei ole SVA:n mukaan perusteltua ainakaan siitä näkökulmasta, että se vähentäisi haitallista verosuunnittelua.

4.3 Muut toimialalta saadut kommentit

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto toteaa lausuntonsa alussa, että sille esitetyt kysymykset on käyty läpi Asianajajaliiton verooikeuden asiantuntijaryhmässä, johon kuuluu suurin osa niin sanotuista isoista asianajotoimistoista. On mahdollista, että ryhmän ulkopuolelta järjestelyjä on arvioitu ja raportoitavia järjestelyjä on ilmoitettu myös muissa asianajotoimistoissa. Asianajajaliitto uskoo, että sen vastaukset edustavat suurelta osin Asianajajaliiton jäsenkunnan tilannetta.

Osa kysymyksistä koskee asianajajien tekemien ilmoitusten määriä ja suhteellisia osuuksia. Asianajajaliitto toteaa, että parempi tieto näistä löytyy Verohallinnosta. Asianajajaliitto ei saa tietoonsa kaikkia asianajajien tekemiä ilmoituksia, vaan asianajajat ovat velvollisia Asianajajaliiton hallituksen hyväksymän DAC6-oppaan mukaan (Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita, B 23) pitämään kirjaa tekemistään ilmoituksista ja näitä kirjauksia tarkastellaan hallituksen määräämien toimistotarkastusten yhteydessä.

4.4 Verohallinnolle esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset

Kysymys 1

Vastaavatko Verohallinnon raportoitavista järjestelyistä saamat kokemukset ja havainnot lainvalmisteluvaiheessa tehtyjä arvioita?

Vastaus

Verohallinto on lainvalmisteluvaiheessa arvioinut, että järjestelyjen raportointivelvollisuus voisi ehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua. Lisäksi se on tuolloin arvioinut voivansa kohdentaa ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa niihin verovelvollisiin, joiden osalta tämän katsotaan olevan riskiperusteisesti tarpeen. Edelleen, se on arvioinut voivansa yleisellä ohjeistuksella esittää näkemyksiään ja antaa ohjeitaan siitä, miten järjestelyihin tullaan suhtautumaan verotuksessa, mikä osaltaan parantaa verotuksen ennakoitavuutta ja lisää oikeusvarmuutta verovelvollisten eduksi. Verohallinto on myös arvioinut, että se voisi informoida lainsäätäjää lainsäädännössä havaituista aukoista ja epäselvyyksistä mahdollisia lainsäädäntötoimenpiteitä varten.

Verohallinto toteaa vastauksessaan, että raportoitavia järjestelyjä raportoidaan Suomessa varsin vähäisiä määriä. Tämä saattaa Verohallinnon mukaan osaltaan johtua raportointivelvollisuuden aiheuttamasta läpinäkyvyyden lisääntymisestä. Oma vaikutuksensa verosuunnittelun kehitykseen on oletettavasti ollut myös muilla OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtojen torjumista koskevan BEPS-toimenpideohjelman suositusten mukaisilla lainsäädäntötoimilla, kuten korkorajoitus- ja hybridisääntelyllä.

Verohallinnolle raportoitujen järjestelyjen määrä on vuosina 2021 ja 2022 ollut selvästi alhaisempi kuin vuonna 2020, jolloin raportoitiin siirtymäaikana 25.6.2018–30.6.2020 toteutetut järjestelyt. Verohallinto toteaa tällä perusteella olevan todennäköistä, että raportointivelvollisuudella on ollut ennaltaehkäisevää vaikutusta laissa määriteltyjen tunnusmerkkien mukaisten, mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä omaavien järjestelyjen käyttöön. Verohallinto katsoo, että veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevän vaikutuksen voidaan siten arvioida toteutuneen.

Annettujen raporttien perusteella on kohdennettu ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa riskiperusteisesti. Verohallinto on lisäksi havainnut, että raportointivelvollisuus on saattanut lisätä asiakkaiden halukkuutta käydä ennakollisia keskusteluita järjestelyistä, jotka tulisivat joka tapauksessa raportoitaviksi.

Verohallinto ei ole saanut tietoonsa sellaisia järjestelyjä, joiden johdosta olisi ollut tarpeen antaa yleistä ohjeistusta tai joiden avulla olisi voitu havaita lainsäädäntöaukkoja tai epäselvyyksiä lainsäädännössä.

Kysymys 2

Minkä verran järjestelyjä on ilmoitettu Verohallinnolle? Minkä tunnusmerkkien perusteella järjestelyjä on ilmoitettu?

Vastaus

Verohallinto kertoo saaneensa 1.7.2020–4.4.2022 välisenä aikana yhteensä 214 aiheellista ilmoitusta raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä suomalaisilta palvelun tarjoajilta ja asianomaisilta verovelvollisilta. Eniten ilmoituksia, noin 51 prosenttia annetuista ilmoituksista, on saatu verokohtelun eroavuuden (18 §) tunnusmerkillä ja noin 31 prosenttia siirtohinnoittelua koskevilla tunnusmerkeillä (22 §). Verohallinto ei ole saanut ilmoituksia luottamuksellisuusehdon (12 §), veroetuun kytketyn palkkion (13 §) eikä tappioiden käyttämisen (15 §) tunnusmerkeillä.

Kysymys 3

Vastaavatko raportoitujen järjestelyjen määrä ja luonne arvioita lainvalmisteluvaiheessa?

Vastaus

Verohallinto toteaa vastauksessaan, että Suomessa raportoitujen järjestelyjen määrä on ollut alhaisempi kuin lainvalmisteluvaiheessa arvioitiin. Lukumääräarviot tehtiin pääasiassa ennen kuin luonnos hallituksen esitykseksi raportoitavia järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi julkaistiin. Tämä selittänee ainakin osin eroa arvion ja toteutuneiden ilmoitusmäärien välillä, sillä raportointivelvollisuuden sisältö tarkentui lainvalmistelutyön edetessä.

Seuraavassa on kuvattu Verohallinnon vastaus kysymykseen 3 siltä osin kuin se koskee ilmoituksilta saatavan tiedon hyödynnettävyyttä, tietojensaannin reaaliaikaisuutta ja tunnusmerkkejä.

Ilmoituksilla saatavan tiedon hyödynnettävyydestä

Hallituksen esityksen HE 69/2019 vp sivulla 6 on viitattu direktiivin johdanto-osaan, jossa on kuvattu verosuunnitteluratkaisujen muuttuneen yhä monimutkaisimmiksi ja mahdollisesti aggressiivisen verosuunnittelun liittyvän ennen kaikkea rajat ylittäviin tilanteisiin. Tässä yhteydessä on todettu, että on oleellista, että veroviranomaisilla on kattavat ja asianmukaiset tiedot tällaisesta järjestelyistä, jolloin viranomaiset pystyvät reagoimaan näiden tietojen perusteella haitallisiin verokäytäntöihin nopeasti. Lisäksi tietoja voidaan käyttää asianmukaisten riskianalyysien ja verotarkastusten tekemiseen.

Raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevan lainsäädännön yhtenä tavoitteena on siten ollut tarjota veroviranomaisille jo varhaisessa vaiheessa tietoa mahdollisesti aggressiivisia piirteitä sisältävistä verosuunnittelutoimista, ja mahdollistaa siten tarpeellisten riskianalyysien tekeminen ja tarvittaessa ripeä puuttuminen haitallisiin käytäntöihin. Toisaalta yhtenä lainsäädännön tavoitteena on myös toimia ennaltaehkäisevänä keinona ja vähentää aggressiivista verosuunnittelua.

Ilmoitetut tiedot tarjoavat Verohallinnolle hyödyllistä ja konkreettista tietoa tunnusmerkit täyttävistä mahdollisesti aggressiivisista järjestelyistä sekä uusista ilmiöistä rajat ylittävissä tilanteissa. Ilmoituksilta saatava tieto ei ole käytännössä niin kattavaa, että raportointimenettely toimisi Verohallinnon riskienhallinnassa ainoana tietolähteenä tällaisen informaation hankinnassa.

Tietojensaannin reaaliaikaisuudesta

Raportointimenettelyn yhtenä oleellisena elementtinä on, että tiedot tulevat raportoitavaksi melko reaaliaikaisesti. Hallituksen esityksen HE 69/2019 vp sivulla 7 on todettu, että raportoinnilla on oletetusti sitä parempi ehkäisevä vaikutus, mitä varhaisemmassa vaiheessa veroviranomaiset saavat asiaa koskevat tiedot, parhaassa tapauksessa ennen kuin järjestelyt toteutetaan.

Raportoinnin reaaliaikaisuus on ollut Verohallinnon näkökulmasta hyvä asia, sillä esimerkiksi veroilmoitustiedot tarjoavat tietoa transaktioista vasta järjestelyn toteuttamisen jälkeen. Verohallinto painottaa toiminnassaan ennakollisuutta ja tavoitteena on saada asiakkaat toimimaan omatoimisesti ja oikein.

Verohallinto toteaa, että raportointimenettelyn reaaliaikainen luonne tukee Verohallinnon tavoitetta ohjata asiakkaita mahdollisimman paljon ennakollisesti jälkikäteisten valvontatoimenpiteiden sijaan. Verovelvollisten näkökulmasta raportointivelvoitteen reaaliaikainen luonne on eräissä tapauksissa saanut verovelvollisen hakeutumaan dialogiin Verohallinnon kanssa ja tuomaan oma-aloitteisesti mahdollisesti raportoitavan järjestelyn ennakollisen ohjauksen piiriin.

Tunnusmerkeistä

Saatujen ilmoitusten jakauma tunnusmerkeittäin on vastannut Verohallinnon ennakko-odotuksia varsin hyvin. Verohallinto ei ole saanut eräillä tunnusmerkeillä lainkaan ilmoituksia, mikä Suomen verojärjestelmä huomioiden on vastannut odotuksia.

Eniten ilmoituksia on saatu etenkin niillä verokohtelun eroavuutta koskevilla tunnusmerkeillä, jotka eivät edellytä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä. Esimerkkinä voidaan mainita etuyhteydessä toisiinsa olevien osapuolten tekemät järjestelyt, joihin liittyy vähennyskelpoisia rajat ylittäviä suorituksia ja vastaanottava valtio tai lainkäyttöalue on Euroopan unionin tai OECD:n ns. yhteistyöhaluttomien valtioiden ja lainkäyttöalueiden luettelossa. Näiden tunnusmerkkien nojalla raportoitavaksi on tullut paljon myös tavanomaisia liiketoiminnan transaktioita.

Myös siirtohinnoittelua koskevilla tunnusmerkeillä on Verohallinnon ennakko-odotusten mukaisesti saatu paljon ilmoituksia.

Toistaiseksi ilmoitusten perusteella ei ole tehty merkittäviä havaintoja uusista verosuunnitteluilmiöistä rajat ylittävissä tilanteissa, vaan ilmoituksia on saatu pääasiassa melko tavanomaisista Suomen verolainsäädännössä sekä oikeus-ja verotuskäytännössä hyväksytyistä ilmiöistä.

Kysymys 4

Onko Verohallinto tehnyt ilmoitettujen järjestelyjen perusteella verotustoimenpiteitä? Vastaavatko tehtyjen verotustoimenpiteiden määrä ja luonne arvioita lainvalmisteluvaiheessa?

Vastaus

Sekä tiedonantovelvollisen palvelun tarjoajan, että ilmoitusvelvollisen asianomaisen verovelvollisen on ilmoitettava raportoitava järjestely Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä, kun jokin seuraavista raportointikynnyksistä ylittyy (raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä annetun lain 5 ja 9 §):

- raportoitava järjestely on asetettu saataville toteuttamista varten
- raportoitava järjestely on valmis toteuttavaksi
- raportoitavan järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu.

Verohallinto toteaa, että lain mukaan raportointi on siis usein tehtävä ennen kuin järjestely on toteutettu. Raportointikynnyksen ylittyessä ei ole välttämättä tiedossa järjestelyn toteutusajankohtaa tai sitä, toteutetaanko ilmoituksessa kuvattu järjestely. Raportointivelvollisuuden syntyminenhän ei edellytä sitä, että järjestely tosiasiassa toteutettaisiin.

Verohallinto on analysoinut ilmoitettuja järjestelyjä riskienhallinnan näkökulmasta ja voi siten kohdentaa ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa niihin verovelvollisiin, joiden osalta tämän katsotaan olevan riskiperusteisesti tarpeen.

Käytännössä raportoitavia järjestelyjä koskevat ilmoitukset ovat toimineet Verohallinnon riskienhallinnassa yhtenä impulssilähteenä muiden lähteiden rinnalla. Joissain tilanteissa ilmoitus on voinut toimia myös ensisijaisena impulssilähteenä, mutta tällöinkin Verohallinto on tarvinnut muista lähteistä tietoa impulssin tarkempaan analysointiin. Usein ilmoitukset ovat tarjonneet täydentävää tietoa riskienhallintaan. Toistaiseksi Verohallinto ei ole tehnyt sellaisia verotustoimenpiteitä, joiden aloittaminen perustuisi pelkästään annettuun ilmoitukseen, vaan toimenpiteen käynnistäminen vaatii käytännössä aina laajemman tilannearvion. Eräissä tapauksissa on kuitenkin käynnistetty raportoituun järjestelyyn liittyen verotustoimenpiteitä. Näihin tapauksiin on kuitenkin liittynyt myös muita impulsseja. Tällä hetkellä Verohallinnossa on vireillä useampia ilmoitustietoihin ainakin osin pohjaavia tapauksia, joiden osalta lopullinen riskiarvio ei ole vielä varmistunut.

Kysymys 5

Onko Verohallinto havainnut raportoitavien järjestelyjen ilmoittamista puutteellisilla tai virheellisillä tiedoilla tai ilmoittamisen laiminlyöntejä kokonaan tai osittain?

Vastaus

Palvelun tarjoajan ja asianomaisen verovelvollisen pitää ilmoittaa raportoitavista järjestelyistä annetun lain 4 §:n mukaiset tiedot raportoitavasta järjestelystä. Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle vain tiedossaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevat tiedot raportoitavasta järjestelystä. Ilmoitusvelvollisuuteen ei liity erillistä, uutta selonottovelvollisuutta. Tästä johtuen ilmoituksilta ei voida vaatia samankaltaista tietojen täydellisyyttä kuin esimerkiksi säännönmukaista verotusta toimitettaessa.

Ilmoitusten puutteellisuutta tai virheellisyyttä on arvioitava edellä esitetystä lähtökohdasta käsin. Verohallinto tekee vastaanottamilleen ilmoituksille laadunvarmistusta. Verohallinnon saamat raportoitavia järjestelyjä koskevat ilmoitukset ovat lähtökohtaisesti sisältäneet kaikki lain mukaan pakolliset ilmoitettavat tiedot. Tämä on välttämätöntä, sillä Verohallinto ei voi täyttää kansainvälisiä tietojenvaihtoon liittyviä velvoitteitaan, jos ilmoituksilta puuttuu lain mukaan pakollisia tietoja. Käytännössä Verohallinnon virkailijat käyvät manuaalisesti läpi kaikki Suomessa annetut ilmoitukset ja pyytävät tarvittaessa ilmoituksen antajaa täydentämään tai selventämään ilmoitusta. Täydennys- ja selvityspyyntöjä on tehty yksittäistapauksissa.

Verohallinto ei ole havainnut tarkoituksellisesti virheellistä tai puutteellista ilmoittamista. Verohallinto ei ole havainnut, että ilmoittamista olisi laiminlyöty kokonaan, mutta Verohallinto huomauttaa, että sillä ei ole kaikilta osin mahdollisuutta valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista salassapitosäännösten vuoksi.

Kysymys 6

Onko Verohallinto havainnut lainsäädännön osalta tulkinnanvaraisuutta tai käytännön menettelyongelmia esimerkiksi valvonnan osalta?

Vastaus

Taustaa

Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 § vapauttaa asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat tietojen ilmoittamisesta siltä osin kuin on kyse oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Salassapitovelvollisuudesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 § 1 ja 3 momentissa ja asianajajista annetun lain 5 c §:ssä. Verohallinto on käynyt Asianajajaliiton kanssa keskustelua asianajajia koskevien salassapitosäännösten vaikutuksesta raportoitavien järjestelyjen ilmoittamiseen ja valvontaan. Keskustelujen yhteydessä Asianajajaliitto laati selvityksen asianajosalaisuudesta liittyen raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen ilmoittamiseen.

Raportoitavista järjestelyistä annetun lain esitöiden (HE 69/2019 vp, VaVM 19/2019 vp) mukaan salassapitosäännökset estäisivät vapautettuja palvelun tarjoajia ilmoittamasta lähinnä verovelvollisten tunnistamistietoja. Laissa säädettyjen tietojen ilmoittaminen olisi siten hallituksen esityksen mukaan pääsääntöisesti mahdollista, jos tiedot anonymisoidaan. Asianajajaliiton antaman selvityksen mukaan salassapitosäännösten vaikutus raportoitavien järjestelyjen ilmoittamiseen on huomattavasti hallituksen esityksessä kuvattua laajempi.

Asianajajien salassapitovelvollisuudesta ja raportoitavien järjestelyjen ilmoittamisesta

Verohallinto toteaa vastauksessaan, että asianajajia ja muita oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä olevia palvelun tarjoajia ei ole vapautettu kokonaan raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain mukaisista velvollisuuksista. Lain 6 §:ssä säädetystä salassa pidettävien tietojen ilmoittamista koskevasta vapautuksesta huolimatta he ovat velvollisia ilmoittamaan kaikki muut laissa säädetyt tiedot raportoitavasta järjestelystä. Hallituksen esityksen mukaan palvelun tarjoajat voisivat anonymisoida raportoitavista järjestelystä sellaiset tiedot, joista olisi mahdollista päätellä salassapito- ja todistamiskieltosäännösten piiriin kuuluvia tietoja. Anonymisointi olisi kuitenkin sallittua vain salassapito- ja todistamiskieltosäännösten turvaamisen kannalta tarpeellisista tiedoista.

Asianajajien salassapitovelvollisuutta koskevat seuraavat säännökset:

- Oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja taikka tulkki ei saa luvattomasti todistaa siitä, mitä hän on saanut tietää hoitaessaan oikeudenkäyntiin liittyvää tehtävää, antaessaan oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa, tai antaessaan oikeudellista neuvontaa oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi (Oikeudenkäymiskaaren 17 luku 13 § 1 momentti).
- Asianajaja, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja ja julkinen oikeusavustaja ei saa luvattomasti todistaa yksityisen tai perheen salaisuudesta tai liikesalaisuudesta, josta hän on muussa kuin 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässään saanut tiedon (Oikeudenkäymiskaaren 17 luku 13 § 3 momentti).
- Asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liikesalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon (Laki asianajajista 5 c §).

Asianajajaliiton Verohallinnolle antaman selvityksen mukaan näitä salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä tulee tulkita niin, että asianajaja ei voi luovuttaa Verohallinnolle mitään sellaista tietoa, jonka avulla olisi mahdollista edes julkisiin tietoihin yhdistelemällä päätellä asianajajan asiakkaan henkilöön liittyvää tietoa. Lähtökohtaisesti asianajosalaisuuden alaista tietoa on Asianajajaliiton mukaan kaikki asianajajan toimeksiantoon liittyvä tieto, on se sitten asiakkaan antamaa tietoa tai asianajajan itsensä toimeksiantoon tuottamaa tietoa ja riippumatta siitä, onko kyseessä oikeudenkäyntiasiassa avustaminen tai muu neuvonta, kuten esimerkiksi verosuunnittelu. Tällä perusteella Asianajajaliitto katsoo, että voi olla tilanteita, joissa asianajaja ei voi ilmoittaa mitään tietoja ilman, että asianajosalaisuus vaarantuu.

Asianajajaliiton mukaan salassapitovelvollisuutta ei ole näiltä osin säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti eikä verotietoja koskien ole säädetty vastaavia poikkeuksia salassapitovelvollisuudesta kuin esimerkiksi rahanpesua koskevien tietojen osalta on. Käytännössä asianajajan on tapauskohtaisesti harkittava, mitä tietoja hän voi käsillä olevasta raportoitavasta järjestelystä ilmoittaa.

Tiedonantovelvollisuudesta vapautetun palvelun tarjoajan velvollisuuksista

Jos palvelun tarjoaja on salassapitovelvollisuuden vuoksi vapautettu tiedonantovelvollisuudesta, muut järjestelyn suunnittelussa tai toteuttamisessa mukana olevat palvelun tarjoajat ovat silti velvollisia ilmoittamaan järjestelyn. Ellei tällaisia palvelun tarjoajia ole, verovelvollisen on ilmoitettava ne tiedot, joita palvelun tarjoaja ei salassapitovelvollisuuden vuoksi ole voinut ilmoittaa. Vapautettu palvelun tarjoaja on tällöin velvollinen raportoitavista järjestelyistä annetun lain nojalla ilmoittamaan muille järjestelyyn liittyville palvelun tarjoajille tai verovelvolliselle näiden ilmoittamisvelvollisuudesta.

Asianajajaliiton Verohallinnolle antaman selvityksen mukaan edellä mainittu velvollisuus on ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan artiklojen 7 (oikeus yksityisyyteen) ja 47 (oikeudenmukainen oikeudenkäynti) kanssa. Tämä kysymys on Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä ennakkoratkaisuasiana C-694/20.

Valvonnasta

DAC6-direktiivi on pantu täytäntöön raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetulla lailla. Virka-apudirektiivin 25 a artikla edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivin nojalla säädettyjen kansallisten säännösten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Verohallinnon on tällöin voitava tehokkaasti valvoa palvelun tarjoajille lailla asetettujen velvoitteiden noudattamista.

Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen piirissä olevien palvelun tarjoajien osalta Verohallinto ei käytännössä voi täyttää sille asetettua valvontavelvollisuutta. Verohallinnolla ei ole toimivaltaa valvoa sitä, miten asianajajat tulkitsevat salassapitosäännösten vaikutusta yksittäisen järjestelyn ilmoittamiseen, eikä Verohallinto voi vaatia nähtäväkseen mahdollisesti salassa pidettäviä tietoja. Verohallinnolla ei siten käytännössä ole mahdollisuutta valvoa tehokkaasti sitä, täyttävätkö asianajajat ilmoittamisvelvollisuutensa laissa tarkoitetulla tavalla. Tämän vuoksi myös mahdollisiin laiminlyönteihin sovellettavien sanktioiden (verotusmenettelylain 22 a §) soveltaminen tulee kysymykseen asianajajien osalta ainoastaan niissä tilanteissa, joissa laiminlyönti on sattumalta havaittu muun verovalvonnan yhteydessä.

Verohallinto toteaa myös, että Asianajajaliitto valvoo asianajajien toiminnan lainmukaisuutta liiton hallituksen toteuttaman yleisvalvonnan ja valvontalautakunnan ilmiantoihin perustuvan erityisvalvonnan avulla. Asianajajaliitolla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta valvoa sitä, miten asianajajat noudattavat raportoitavista järjestelyistä annettuun lakiin perustuvia velvollisuuksia. Tällainen velvoite edellyttäisi, että siitä säädettäisiin erikseen laissa esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin rahanpesua koskevassa lainsäädännössä on Asianajajaliitolle säädetty.

Verohallinto katsoo vastauksessaan, että raportoitavista järjestelyistä annetun lain mukaisten velvollisuuksien noudattaminen jää edellä esitetyn perusteella asianajajan oman harkinnan varaan, eikä mikään taho pysty tätä valvomaan. Tätä voidaan pitää ongelmallisena direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa koskevan vaatimuksen kannalta. Lisäksi Verohallinnon on vaikea, käytännössä mahdoton kohdentaa ennakollista ohjausta tai valvontaa verovelvollisiin, jotka vapautetun palvelun tarjoajan sijaan ovat ilmoitusvelvollisia omasta raportoitavasta järjestelystään, kun asianajaja ei salassapitovelvollisuuden vuoksi voi ilmoittaa näiden verovelvollisten tietoja.

Kysymys 7

Olisiko tiedonantovelvollisuus Verohallinnon näkemyksen mukaan tarpeen ja hyödyllistä laajentaa kansallisiin järjestelyihin rajat ylittävien järjestelyjen raportoinnista saatujen kokemusten perusteella? Valtiovarainvaliokunta on hallituksen esitykseen HE 69/2019 vp antamassaan mietinnössä VaVM 19/2019 vp puoltanut hallituksen esityksessä valittua mallia, jonka mukaan kansallisten järjestelyjen raportointivelvollisuuden tarvetta ja raportoinnin tarkoituksenmukaista laajuutta selvitetään ja arvioidaan myöhemmin erikseen ottaen huomioon kansallisten järjestelyjen raportoinnista oletettavasti saatavat hyödyt sekä aiheutuva hallinnollinen taakka ja kustannukset.

Vastaus

Verohallinto toteaa kansainvälisten järjestelyjen osalta havaitun, että raportointivelvollisuudella on ollut ennaltaehkäisevää vaikutusta aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tällä perusteella oikein kohdennetusta kansallisia järjestelyjä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta voisi mahdollisesti olla hyötyä aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisen näkökulmasta. Tällaista hyötyä ei välttämättä kuitenkaan saavutettaisi laajentamalla nykyisiä tunnusmerkkejä koskemaan kansallisia tilanteita, sillä nykyiset tunnusmerkit on lähtökohtaisesti suunnattu kansainvälisiin tilanteisiin liittyvien riskien havaitsemiseen eivätkä ne välttämättä tarjoaisi riittävällä tarkkuudella hyödyllistä tietoa puhtaasti kansallisista tilanteista.

Verohallinnon tiedonsaannin kannalta kansallisista tilanteista olisi hyödyllistä saada laajempaa tietoa uusista ilmiöistä tai sellaisista järjestelyistä, joihin voi liittyä veron kiertämisen tai välttämisen tarkoitus. Raportointivelvoitteen ulottaminen tällaisiin järjestelyihin tehokkaasti ja mielekkäällä tavalla vaatinee kuitenkin uusia, kansallisiin tilanteisiin paremmin soveltuvia tunnusmerkkejä. Tunnusmerkkien määrittämisessä tulisi muun ohessa ottaa huomioon tunnusmerkkien mukaisen raportoinnin perusteella saatava lisäarvo suhteessa muutoin saatavilla olevaan tietoon sekä tiedon käyttökelpoisuus riskiperusteisessa analytiikassa. Tällaiseen mahdolliseen uuteen raportointivelvollisuuteen liittyisi myös haasteita, joita tulisi arvioida tarkemmin, jos asiaa lähdettäisiin edistämään. Raportoitavista järjestelyistä saatujen tietojen hyödyntämisestä on toistaiseksi vielä sen verran vähän kokemusta, että ei voida suoraan sanoa, olisiko tällaisen uuden raportointivelvoitteen tuominen kansallisiin tilanteisiin sen aiheuttaman hallinnollisen taakan arvoista.

5 Yhteenveto raportoinnin kokemuksista

5.1 Taustaa

Tässä jaksossa tehdään asiakohdittainen yhteenveto raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen seurantaraportin kannalta merkityksellisistä raportoinnin kokemuksista. Jaksot 5.2-5.8 eivät sisällä Verohallinnon kokemuksia, vaan niistä on erillinen yhteenveto jaksossa 5.9. Lisäksi raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen vaikutuksista raportoituihin järjestelyihin ja järjestelyistä ilmoitettuihin tietoihin käsitellään erikseen jaksossa 5.10.

5.2 Verohallinnolle raportoitujen rajat ylittävien järjestelyjen määrän ja luonteen vastaavuus lainvalmisteluvaiheen arvioihin

Verohallinnolle raportoitujen järjestelyjen määrä joko vastaa lausunnonantajien lainvalmisteluvaiheen arvioita tai on niitä alhaisempi. Tämä johtuu joidenkin kohdalla siitä, että velvoitteiden tosiasiallinen sisältö oli lainsäädännön valmistelun aikaan vielä avoin.

Raportoidut järjestelyt ovat luonteeltaan sinänsä tunnusmerkin täyttäviä järjestelyjä, mutta ne ovat usein liiketoiminnassa tavallisia tapahtumia. Osassa lausunnoista tuotiin myös esille, että raportoidut järjestelyt eivät ole verovetoisia.

5.3. Raportointivelvollisuuden mahdolliset vaikutukset asiakastoimeksiantoihin

Annettujen vastausten perusteella voidaan arvioida, että rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuudella on ollut vain vähän vaikutusta lausunnonantajien tai niiden jäsenten asiakastoimeksiantoihin.

Kolmesta lausunnonantajasta kaksi totesi, ettei raportointivelvollisuudella ole ollut lainkaan tai juuri lainkaan vaikutusta asiakastoimeksiantoihin. Toisen näistä mukaan tämä johtuu siitä, että lausunnonantajan alan toiminta ei ole ollut sääntelyn varsinainen kohde. Kolmas lausunnonantaja katsoi raportointivelvollisuuden vaikuttaneen asiakastoimeksiantoihin jonkin verran. Lausunnonantaja arvioi tämän johtuvan siitä, että joillakin verovelvollisilla on periaate, etteivät ne tee järjestelyjä, jotka tulisi ilmoittaa raportoitavina järjestelyinä.

5.4 Raportointivelvollisuudesta ja raportoinnista mahdollisesti aiheutunut lisätyö ja kustannukset

Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus ja järjestelyjen raportointi on aiheuttanut kaikille lausunnonantajille tai niiden jäsenille lisätyötä ja –kustannuksia. Osalle ne ovat olleet merkittäviä.

Velvoitteita pidetään monimutkaisina ja niihin perehtyminen sekä niiden täyttäminen edellyttävät laajoja ja kalliita prosesseja sekä työkaluja. Vaikka raportoitavia järjestelyjä olisi vain vähän tai niitä ei olisi lainkaan, vaaditut toimenpiteet on suoritettava sen selvittämiseksi, onko järjestely raportoitava. Osa lausunnonantajista totesi velvollisuuden tulkinnanvaraisuuden aiheuttavan lisäkustannuksia.

5.5 Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen mahdolliset vaikutukset asiakkaiden käyttäytymiseen ja kilpailuneutraliteettiin

Asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia koskevalla vapautuksella tiedonantovelvollisuudesta ei ole ollut toistaiseksi vaikutusta lausunnonantajien tai niiden jäsenten käyttäytymiseen tai kilpailuneutraliteettiin. Toinen lausunnonantajista kuitenkin arveli vaikutusta olevan jollakin aikavälillä, koska toimeksiannon suorittaminen edellä mainittujen palvelun tarjoajien kanssa vaatii vähemmän byrokratiaa.

5.6 Raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen mahdolliset vaikutukset Asianajajaliiton jäsenkunnan Verohallinnolle raportoimien rajat ylittävien järjestelyjen sisältöön ja määriin

Vapautuksella ei ole ollut minkäänlaista vaikutusta ainakaan isojen asianajotoimistojen asiakkaiden tekemien järjestelyjen sisältöön tai määriin. Vapautus on vaikuttanut asianajajien raportoitavista järjestelyistä tekemien ilmoitusten sisältöön siten, että suurin osa niistä ei sisällä asianajosalaisuuden sisältämää tietoa.

Asiakkaat eivät ole juurikaan vapauttaneet asianajajia asianajosalaisuudesta, vaan ne ovat ilmoittaneet hoitavansa raportoinnin itse. Tämä on raportoinnin luonne huomioon ottaen yleensä halvempaa asiakkaiden sisäisin resurssein toteutettuna.

5.7 Arviot siitä, mitä raportoitavista rajat ylittävistä ilmoitettavia tietoja asianajajat eivät yleensä voi raportoida

Asianajajaliiton mukaan on vaikea kuvata yksiselitteisesti, mitkä tiedot ovat sellaisia, joita asianajajat eivät yleensä voi raportoitavista järjestelyistä ilmoittaa. Asianajajia velvoittavat normit vaikuttavat merkittävästi siihen, mitä asianajajat voivat tilanteesta riippuen järjestelyistä ilmoittaa. Jokainen järjestely on arvioitava tapauskohtaisesti. Myös anonymisoidut tiedot voivat Asianajajaliiton mukaan rikkoa asianajosalaisuuden tilanteesta riippuen.

Asianajajaliitto totesi lausunnossaan, että asianajajien on noudatettava erityistä varovaisuutta myös toisille palvelun tarjoajille näiden raportointivelvollisuudesta tehtävien ilmoitusten osalta, koska Suomen lainsäädäntö ei estä näitä toisia palvelun tarjoajia ilmoittamasta asianajajan henkilöllisyyttä omassa raportissaan. Tältä osin Asianajajaliito viittasi Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen lausuntoon tapauksessa C-694/20, joka asettaa Asianajajaliiton mukaan rajoituksensa myös anonyymin raportoinnin osalta, koska asianajotoimeksianto on itsessään salassa pidettävä.

5.8 Arviot raportoitavien järjestelyjen lisääntymisestä, jos myös kansalliset järjestelyt tulevat raportoinnin piiriin

Raportoinnin laajentamisen kansallisiin järjestelyihin ei arvioitu tuovan raportoinnin piiriin ainakaan merkittävästi uusia järjestelyjä. Raportoitavien järjestelyjen määrän lisääntyminen riippuisi myös siitä, mikä olisi kansallisen raportointivelvollisuuden laajuus. Laajennuksen arvioitiin osassa annetuissa lausunnoissa lisäävän lähinnä tavanomaisten kotimaisten konserniyritysten välisten liiketoimien ja yritysjärjestelyjen raportointia, joihin ei liity haitallisia verokäytäntöjä.

Raportoinnin kansallisen laajennuksen katsottiin lisäävän toimijoiden ja myös asiakkaiden kustannuksia ja työmäärää riippumatta siitä, toisiko laajennus niille lisää raportoitavia järjestelyjä. Tämä johtuu siitä, että jokaisen järjestelyn osalta olisi joka tapauksessa selvitettävä ja varmistettava, onko se raportoitava. Yksi lausunnonantaja totesi, että tarkastettavien järjestelyjen määrä saattaisi olla hyvin merkittävä. Raportoitavat järjestelyt eivät sen mukaan todennäköisesti lisääntyisi, mutta työmäärä lähes kaksinkertaistuisi.

Yksikään lausunnonantajista ei kannattanut raportoinnin laajentamista kansallisiin järjestelyihin eikä pitänyt sitä tarpeellisena tai perusteltuna.

5.9 Yhteenveto Verohallinnon kokemuksista

5.9.1 Verohallinnon raportoinnista saamien kokemusten vastaavuus lainvalmisteluvaiheessa tehtyihin arvioihin

Raportoitavia järjestelyjä raportoidaan Suomessa varsin vähän. Tämä saattaa Verohallinnon mukaan osaltaan johtua raportointivelvollisuuden aiheuttamasta läpinäkyvyyden lisääntymisestä sekä OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtojen torjumista koskevan BEPS-toimenpideohjelman suositusten mukaisista lainsäädäntötoimista. Verohallinnolle raportoitujen järjestelyjen määrä on vuosina 2021 ja 2022 ollut selvästi vuotta 2020 alhaisempi, mikä voi johtua raportointivelvollisuuden ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta. Verohallinto arvioi veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevän vaikutuksen siten toteutuneen.

Verohallinto on kohdentanut ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa riskiperusteisesti annettujen raporttien perusteella. Se on myös havainnut ennakollisten keskustelujen järjestelyistä mahdollisesti lisääntyneen.

Verohallinto ei ole havainnut raportoitujen järjestelyjen myötä lainsäädäntöaukkoja tai epäselvyyksiä lainsäädännössä.

5.9.2 Ilmoitettujen raportoitavien järjestelyjen määrä ja raportoitujen järjestelyjen tunnusmerkit

Verohallinto on saanut 1.7.2020–4.4.2022 välisenä aikana yhteensä 214 aiheellista ilmoitusta raportoitavista rajat ylittävistä järjestelyistä. Yli 80 prosenttia järjestelyistä on ilmoitettu joko verokohtelun eroavuutta koskevan tunnusmerkin tai siirtohinnoittelua koskevien tunnusmerkkien perusteella. Verohallinto ei ole saanut lainkaan ilmoituksia luottamuksellisuusehdon, veroetuun kytketyn palkkion eikä tappioiden käyttämisen tunnusmerkeillä.

5.9.3 Raportoitujen järjestelyjen määrän ja luonteen vastaavuus lainvalmisteluvaiheessa tehtyihin arvioihin

Raportoitujen järjestelyjen määrä on ollut Verohallinnon arvioita alhaisempi. Ero selittynee sillä, että lukumääräarviot tehtiin pääasiassa ennen kuin luonnos hallituksen esitykseksi julkaistiin.

Saatujen ilmoitusten tunnusmerkkijakauma on vastannut hyvin Verohallinnon ennakko-odotuksia. Eräiden tunnusmerkkien perusteella ei ole annettu lainkaan ilmoituksia, mikä on vastannut odotuksia Suomen verojärjestelmä huomioon ottaen.

Eniten ilmoituksia on saatu niillä verokohtelun eroavuutta koskevilla tunnusmerkeillä, jotka eivät edellytä pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä. Näiden tunnusmerkkien nojalla raportoitavaksi on tullut paljon myös tavanomaisia liiketoiminnan transaktioita. Myös siirtohinnoittelua koskevien tunnusmerkkien perusteella annettujen ilmoitusten suuri määrä on vastannut ennakko-odotuksia.

5.9.4 Ilmoituksilla saadun tiedon hyödynnettävyydestä ja tietojensaannin reaaliaikaisuudesta

Ilmoitetut tiedot tarjoavat Verohallinnolle hyödyllistä ja konkreettista tietoa tunnusmerkit täyttävistä mahdollisesti aggressiivista järjestelyistä. Lisäksi Verohallinto saa ilmoitusten kautta tietoa uusista ilmiöistä rajat ylittävissä tilanteissa. Ilmoituksilta saatava tieto ei ole kuitenkaan riittävän kattavaa, jotta se toimisi Verohallinnon riskienhallinnassa ainoana tietolähteenä tällaisen tiedon hankinnassa.

Raportoinnin reaaliaikaisuus on ollut Verohallinnon näkökulmasta hyvä asia, koska esimerkiksi veroilmoitustiedot tarjoavat tietoa transaktioista vasta järjestelyn toteuttamisen jälkeen. Tämä tukee Verohallinnon toiminnan ennakollisuutta ja tavoitetta saada asiakkaat toimimaan omatoimisesti ja oikein jälkikäteisten valvontatoimenpiteiden sijaan. Joissakin tapauksissa verovelvolliset ovat ottaneet yhteyttä Verohallintoon tuodakseen mahdollisesti raportoitavan järjestelyn oma-aloitteisesti ennakollisen ohjauksen piiriin.

Verohallinto ei ole toistaiseksi tehnyt saatujen ilmoitusten perusteella merkittäviä havaintoja uusista verosuunnitteluilmiöistä rajat ylittävissä tilanteissa. Ilmoituksia on saatu pääasiassa melko tavanomaisista Suomen verolainsäädännössä sekä oikeus- ja verotuskäytännössä hyväksytyistä ilmiöistä.

5.9.5 Ilmoitettujen järjestelyjen perusteella tehdyt verotustoimenpiteet

Verohallinto ei ole toistaiseksi tehnyt sellaisia verotustoimenpiteitä, joiden aloittaminen olisi perustunut pelkästään raportoitavista järjestelyistä annettuun ilmoitukseen. Raportoiduista järjestelyistä on käynnistetty joitakin verotustoimenpiteitä, mutta niihin on aina liittynyt myös muita impulsseja. Tämän seurantaraportin laatimisen hetkellä Verohallinnossa on vireillä useampia ilmoitustietoihin ainakin osin pohjaavia tapauksia, joiden osalta lopullinen riskiarvio ei ole vielä varmistunut.

Verotustoimenpiteiden vähäinen määrä johtuu raportoinnin luonteesta. Raportoitavat järjestelyt on ilmoitettava Verohallinnolle usein ennen kuin järjestely on toteutettu. Järjestelyn toteutusajankohta ei ole usein tiedossa ilmoittamishetkellä eikä myöskään se, toteutetaanko ilmoituksessa kuvattu järjestely.

Verohallinto on analysoinut ilmoitettuja järjestelyjä riskienhallinnan näkökulmasta ja voi siten kohdentaa ennakoivaa ohjausta ja verovalvontaa niihin verovelvollisiin, joiden osalta tämän katsotaan olevan riskiperusteisesti tarpeen.

5.9.6 Verohallinnon havainnot ilmoituslaiminlyönneistä ja puutteellisista tai virheellisillä tiedoilla ilmoitetuista raportoitavista järjestelyistä

Tiedonantovelvollisen on ilmoitettava Verohallinnolle vain tiedossaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevat tiedot raportoitavasta järjestelystä. Tiedonantovelvollisuuteen ei liity erillistä, uutta selonottovelvollisuutta. Tästä johtuen ilmoituksilta ei Verohallinnon mukaan voida vaatia samankaltaista tietojen täydellisyyttä kuin esimerkiksi säännönmukaista verotusta toimitettaessa.

Verohallinnon vastaanottamilleen ilmoituksille tekemän laadunvarmistuksen perusteella voidaan sanoa, että saadut ilmoitukset ovat lähtökohtaisesti sisältäneet kaikki lain mukaan pakolliset ilmoitettavat tiedot. Tämä on välttämätöntä, jotta Verohallinto voi täyttää kansainväliseen tietojenvaihtoon liittyvät velvoitteensa.

Verohallinto ei ole havainnut tarkoituksellista virheellistä tai puutteellista ilmoittamista eikä ilmoittamisen täydellistä laiminlyöntiä. Verohallinto toteaa vastauksessaan, että sillä ei ole kaikilta osin mahdollisuutta valvoa tiedonantovelvollisuuden noudattamista salassapitosäännösten vuoksi.

5.9.7 Verohallinnon arvio tiedonantovelvollisuuden kansallisiin järjestelyihin laajentamisen tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä

Kansallisia järjestelyjä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta voisi olla Verohallinnolle hyötyä aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemisen näkökulmasta. Verohallinto voisi myös saada tietoa uusista ilmiöistä.

Nykyisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisesta koskemaan kansallisia järjestelyjä nykyisillä tunnusmerkeillä ei välttämättä olisi hyötyä Verohallinnolle, koska tunnusmerkit on lähtökohtaisesti suunnattu kansainvälisiin tilanteisiin liittyvien riskien havaitsemiseen. Tämän vuoksi tiedonantovelvollisuuden tulisi Verohallinnon mukaan olla kohdennettua. Tämä edellyttäisi sellaisia uusia, kansallisiin tilanteisiin paremmin soveltuvia tunnusmerkkejä, jotka toisivat lisäarvoa verrattuna muutoin saatavilla olevaan tietoon ja jotka olisivat hyödynnettävissä riskiperusteisessa analytiikassa.

Uuteen tiedonantovelvollisuuteen sisältyisi Verohallinnon mukaan myös haasteita, joita tulisi arvioida tarkemmin. Raportoitavista järjestelyistä saatujen tietojen hyödyntämisestä on toistaiseksi vähän kokemusta. Sen vuoksi Verohallinto ei katso voivansa tässä vaiheessa tarkemmin arvioida, olisivatko tiedonantovelvollisuuden laajentamisesta kansallisiin tilanteisiin saatavat hyödyt suuremmat kuin velvollisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka.

5.10 Yhteenveto raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetun lain 6 §:n vapautuksen vaikutuksista raportoituihin järjestelyihin ja järjestelyistä ilmoitettuihin tietoihin

Asianajajaliiton ja Verohallinnon vastausten perusteella voidaan todeta, että raportoitavien rajat ylittävien järjestelyjen raportointi on toteutunut asianajajien tiedonantovelvollisuuden osalta suppeampana kuin lainvalmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikana on oletettu. Tämän lisäksi, asianajajien tiedonantovelvollisuuden täyttämisen valvontaa ja mahdollisten laiminlyöntien sanktiointia ei voida Verohallinnon kokemusten mukaan käytännössä toteuttaa Verohallinnon toimesta lainsäädäntövaiheessa oletetulla tavalla.

Hallituksen esityksessä ja valtiovarainvaliokunnan mietinnössä on lähdetty siitä, että asianajajat voivat lähtökohtaisesti ilmoittaa raportoitavista järjestelyistä vähintään anonymisoidut tiedot. Asianajajaliiton käsityksen mukaan tämä antaa asiasta virheellisen kuvan. Asianajajaliiton mukaan on tilanteita, jolloin järjestelyistä ei voida asianajosalaisuuden vuoksi antaa anonymisoitujakaan tietoja. Verohallinto puolestaan toteaa olleen tilanteita, joissa asianajajat ovat ilmoittaneet, etteivät ne voi ilmoittaa raportoitavasta järjestelystä mitään tietoja tai ilmoitettava tietosisältö on hyvin suppea. On poikkeuksellista, että päämies olisi antanut asianajajalle oikeuden ilmoittaa järjestelystä kaikki tiedot. Ilmoittaminen on käytännössä jäänyt usein yksinomaan asianomaisen verovelvollisen vastuulle.

Verohallinto tuo vastauksessaan esiin verolainsäädännön tulkintaan liittyvän käytännön näkökulman, jota ei mahdollisesti ole otettu huomioon lainsäädäntövaiheessa. Verohallinto katsoo, ettei se ole toimivaltainen ohjeistamaan tiedonantovelvollisuutta asianajosalaisuuden osalta eikä valvomaan asianajajien tiedonantovelvollisuuden noudattamista. Tämän vuoksi Verohallinto ei katso käytännössä pystyvänsä näiltä osin myöskään määräämään seuraamuksia mahdollisista tiedonantovelvollisuuden laiminlyönneistä. Asianajajien tiedonantovelvollisuuden täyttämisen valvontaa ei ole säädetty myöskään Asianajajaliiton tehtäväksi. DAC6-direktiivin kansallinen täytäntöönpano ei Verohallinnon käsityksen mukaan välttämättä täytä direktiivin edellytyksiä näiltä osin.

Asianajajaliitto tuo vastauksessaan esiin, että tiedonantovelvollisuudesta vapautetun palvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa raportoitavan järjestelyn toiselle palvelun tarjoajalle tätä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta voi rikkoa asianajosalaisuutta. Asianajajaliitto viittaa tältä osin Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen lausuntoon asiassa C-694/20, jonka mukaan jo asianajotoimeksiannon olemassaolo on salassa pidettävä, eikä kansallinen sääntely voi täten velvoittaa asiakasta tai muuta välittäjää omassa raportoinnissaan paljastamaan asianajajan henkilöllisyyttä. Tällä hetkellä asianajajien on Asianajajaliiton mukaan noudatettava erityistä varovaisuutta velvollisuudessaan ilmoittaa toisille palvelun tarjoajille näiden tiedonantovelvollisuudesta, koska Suomen sääntelyyn ei ole rakennettu palomuuria, joka estäisi toisia palvelun tarjoajia ilmoittamasta asianajajan henkilöllisyyttä Verohallinnolle omalla ilmoituksellaan.