



8.5.2014

Eduskunta
Suuri valiokunta

Selvitys kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintasuunnitelman valmistelusta

Viitaten suuren valiokunnan valtioneuvostolle 8.5.2014 lähettämään pyyntöön selvityksestä kansainvälisen veronkierron vastaisen toimintasuunnitelman valmistelusta toimitamme ohessa muistion ”Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma”. Toimintaohjelma on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaltiokokouksessa 25.2.2014. Ohjelma on laadittu yhdessä muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoasiainministeriön kanssa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Lasse Arvela

Lainsäädäntöneuvos



Marianne Malmgrén

Liitteet

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma



HALLITUKSEN KANSAINVÄLISEN VERONKIERRON VASTAINEN TOIMINTAOHJELMA

Sisältö

1 Johdanto	2
2 Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu	4
2.1 OECD:n BEPS-hanke	4
2.2 Haitallisen verokilpailun foorumi	5
2.3 Komission tiedonanto sisältäen toimintasuunnitelman veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi	5
3 Verovalvonta ja verotustietojen vaihto	7
3.1 Global Forumin ja OECD:n toiminta tietojenvaihdon kehittämiseksi veroasioissa	7
4 Tietojen julkisuus	10
4.1 Maakohtainen raportointi ja verojalanjäljen käyttöönotto valtionyhtiöiden pilotointia hyödyntäen	10
4.2 Yhtiörekistereiden avaamisen kiirehtiminen omistuspohjan läpinäkyvyyden lisäämiseksi	11
4.3 Sijoitustoiminta työeläkeyhtiöissä	11
5 Julkiset hankinnat	11
5.1 Veroparatiisien käytön estäminen julkisissa hankinnoissa	11
6 Veroasiat kehitysyhteistyössä	12
6.1 Pohjoismainen yhteistyö YK:ssa	13
6.2 Kehitysrahoituslaitosyhteistyö	13
6.3 EITI-johtokunta	13
6.4 Keskustelu verojen välttelystä YK:n vuosituhattavoitteiden uudistamisen yhteydessä	13
6.5 Budjettitukidialogin vahvistaminen ja verokysymysten kytkeminen kehitysyhteistyöhankkeisiin	14

1 Johdanto

Tämän toimintaohjelman tarkoitus on koota yhteen *keskeisiä toimenpiteitä*, joiden avulla kansainväliseen *verojen välttämiseen ja veronkiertoon* voidaan puuttua sekä veroparatiisit saada hallintaan. Toimenpiteet on ryhmitelty viiteen *painopistealueeseen*, joita ovat:

- 1 Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu
- 2 Verovalvonta ja verotustietojen vaihto
- 3 Tietojen julkisuus
- 4 Julkiset hankinnat
- 5 Veroasiat kehitysyhteistyössä

Kussakin painopistealueessa kerrotaan *Suomen tavoitteet toimenpiteittäin*. Osa toimenpiteistä on jo toteutettu. Toimenpiteet ovat globaalilla tasolla, EU-tasolla sekä pohjoismaisella ja kansallisella tasolla. Suomi toimii aktiivisesti sekä EU:ssa että kansainvälisillä foorumeilla kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Kuluvan hallituskauden hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi toimii eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa. Tältä osin hallitusohjelmassa on lueteltu useita toimenpiteitä. Hallitusohjelmassa keskeisessä asemassa on harmaan talouden torjunta. Tässä toimintaohjelmassa ei käsitellä keinoja puuttua harmaaseen talouteen. Veroasteeseen vaikuttavat sekä verokanta että veropohja. Valtioiden verotuloja uhkaavaa verosuunnittelua voidaan ehkäistä pitämällä verotuksen kokonaisuus kilpailukykyisellä tasolla.

Veron välttelyllä tarkoitetaan tiettyjä toimia, joilla verovelvolliset pienentävät valtioiden veropohjaa ja näin myös verotuottoja. Verotuottoja voivat pienentää esimerkiksi harmaa talous, veron kiertäminen tai eriasteinen verosuunnittelu mukaan lukien aggressiivinen verosuunnittelu. *Veron kiertämisellä* tarkoitetaan verolainsäädännön tarkoituksen vastaista järjestelyä. Veronkiertämissäännöksen soveltamisedellytykset on yleensä määritelty verolainsäädännössä. Soveltamisedellytykset vaihtelevat eri valtioiden lainsäädännössä. *Verosuunnittelulla* tarkoitetaan verolainsäädännön mukaista laillista toimintaa, jolla verovelvollinen pyrkii pienentämään maksettavaa veroa. Verosuunnittelussa verovelvollinen yleensä valitsee vaihtoehtoisista verolainsäädännön mukaisista toimintatavoista verotehokkaimman. *Aggressiiviselle verosuunnittelulle* ei ole yksiselitteistä määritelmää eikä rajanveto verosuunnitteluun ole aina selkeä. Sillä voidaan tarkoittaa sinänsä laillisten järjestelyjen käyttämistä, jotka ovat ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa. Aggressiivinen verosuunnittelu voidaan myös määrittää keinokeisten toimintojen tai rakenteiden käyttämisenä ja verojärjestelmien erojen hyväksikäyttönä, jolloin valtioiden verosääntöjen vaikutus heikkenee ja verotuloja menetetään. Veron välttelyn vastaisessa toiminnassa on tunnistettava verovelvollisten sellaiset toimenpiteet, joihin puututaan. Huomioon on otettava myös kansainväliset hankkeet, joilla pyritään puuttumaan veron välttelyyn sekä kansallisten toimenpiteiden vaikutus yritysten kilpailukykyyn.

Matalan verotuksen ja tiukan salaisuuslainsäädännön valtioissa (niin sanotut *veroparatiisit*) olevien yhtiöiden hyväksi käyttäminen on osa veron välttämisen ja veropohjan rapauttamisen kokonaisuutta. Tavoitteena pitäisi olla puuttua veroparatiisien käyttämiseen kansainvälisessä yhteistyössä yleisesti ja erityisesti silloin, kun Suomi menettää verotuloja niitä käytettäessä. Verotuloja voidaan menettää veroparatiiseja käyttämällä esimerkiksi verosuunnittelun ja tulojen salaamisen kautta. Erityisesti verosuunnitteluun puuttuessa on otettava huomioon myös Suomen kilpailukykyyn turvaaminen, jonka takia kansainvälinen yhteisymmärrys tähän asiaan puuttumisessa on olennaisen tärkeää. Myös käytettävien keinojen tehokkuus edellyttää usein kansainvälistä yhteisymmärrystä toimenpi-

teistä. Tärkeää on myös tunnistaa, miltä osin verosuunnitteluun voidaan ja pitää puuttua. Tavoitteena voidaan pitää erityisesti aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumista.

Eri foorumeilla käyty kansainvälinen keskustelu osoittaa, että toimista aggressiivista verosuunnittelua, veronkiertoa ja veroparatiiseja vastaan on tullut yksi kansainvälisen politiikan keskeisiä aiheita. Euroopan unionin komissio on tähdentänyt automaattista tietojenvaihtoa ja reilua verokilpailua. Komission 6.12.2012 antama tiedonanto sisältää toimintasuunnitelman veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi¹, jonka pohjalta voitaisiin komission mukaan saada takaisin satoja miljardeja niistä verovaroista, jotka nykytilanteessa menetetään. Osa tiedonannon listaamista toimista on jo EU-päättäjien pöydällä, osa edellyttää vielä komission täsmällisempiä ehdotuksia. Aihe oli asialistalla toukokuussa 2013 sekä Ecofinissa että Eurooppa-neuvostossa.

Maailmanpankin ja IMF:n vuosikokous tähdensi veronkierron vastaisten toimien tehostamista huhtikuussa 2013. OECD julkaisi kesäkuussa 2013 toimintasuunnitelman veropohjan rapautumisesta ja voittojen kotiuttamisesta ns. BEPS-hanke². G20-valtiot tukevat voimakkaasti BEPS-toimintasuunnitelmaa. G20-valtiot osallistuvat OECD:n jäsenvaltioiden yhteistyökumppaneina BEPS-hankkeeseen OECD:ssä. G5-valtiot ovat ehdottaneet automaattisen tietojenvaihdon laajentamista. G8-valtiot tukevat myös OECD:n BEPS-hanketta, globaalia automaattisen tietojenvaihdon standardia ja G8-valtiot sitoutuivat selvittämään kansallisia toimia omistuksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Globaali automaattisen tietojenvaihdon standardi hyödyttäisi myös kehitysmaita, jos niitä tuetaan samalla verohallinnon kehittämisessä.

Valtiovarainministeriön ja eduskunnan yhdessä huhtikuussa 2013 järjestämässä ”veroparatiisiseminaarissa” moni puhuja viittasi yhä ahtaammaksi käyvään poliittiseen kehykseen. Talouskriisin, sopeutustoimien ja säästöohjelmien kurimuksessa kansalaiset eivät voi hyväksyä, että jotkut eivät maksa heille kuuluvaa osuutta veroista.

Toimenpiteet, joilla pyritään estämään kansainvälistä verojen välttämistä, parantavat myös *kehitysmaiden asemaa*. Jäljempänä ei ole yleisten toimenpiteiden osalta erikseen viitattu kehitysmaihiin, vaikka toimenpiteillä on vaikutusta myös kehitysmaihiin ja toimenpiteiden valmistelussa otetaan huomioon kehitysmaiden tilanne. Kehitysmaihiin erityisesti liittyviä verokysymyksiä käsitellään kohdassa 6. Kehitysmaihiin liittyviä erityiskysymyksiä on käsitelty laajemmin *hallituksen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa*. Kehitysmaiden verohallintojen ja -järjestelmien kehittämisen rinnalla keskeistä on myös hyvän hallinnon vahvistaminen kehitysmaissa. Pääomapako on merkittävä este kehitysmaiden työlle köyhyyden ja eriarvoisuuden nujertamisessa. Ratkaisujen löytäminen kansainvälisiin verotuskysymyksiin on tärkeää kehitysmaiden apuriippuvuuden vähentämiseksi.

OECD:n johtava rooli kansainvälisten verokysymysten käsittelyssä on entisestään korostunut veropaon ja verokilpailun saadessa yhä kehittyneempiä muotoja ja kansainvälisen automaattisen verotietojenvaihdon tullessa välttämättömäksi veronkierron estämisessä. Muun muassa YK ja sellaiset valtiot kuten Kiina, Intia, Brasilia, Indonesia, Columbia, Venäjä, Argentiina ja Etelä-Afrikka osallistuvat OECD:n veroasiankomiteaan ja sen työryhmien toimintaan. Vero- ja kehitysapukomiteoiden yhteistyöllä pyritään edistämään toimien ja suositusten johdonmukaisuutta. OECD järjestää säännöllisesti vuosittain eri verotuksen osa-alueilla ns. Global Forumeita³, joihin osallistuu laajalti

¹ KOM(2012) 722 lopullinen.

² Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD 2013.

³ Muun muassa Annual Meeting on Tax Treaties, Global Forum on Transfer Pricing ja VAT Global Forum

YK:n jäsenvaltioita. Lisäksi OECD on jo pitkään osallistunut YK:n *Ecosocin alaiseen veroryhmään*⁴.

2 Veropohjan turvaaminen ja haitallinen verokilpailu

2.1 OECD:n BEPS-hanke

OECD:n työlliställä on erityisesti G20-valtioiden toivomuksesta veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoja koskeva *BEPS-hanke* (Base Erosion and Profit Shifting), jossa selvitetään muun muassa monikansallisten yritysten verosuunnittelun aiheuttamaa veropohjan rapautumista. OECD:n veroasiainkomitea (CFA) hyväksyi BEPS-raportin tammikuussa 2013. Raportissa kartoitettiin taustoja, pyrittiin tunnistamaan veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron syitä ja löytämään keskeiset toiminta-alueet. Toimintasuunnitelma sisältää yhteensä 15 toimenpidettä ja se hyväksyttiin kesäkuussa 2013 CFA:ssa. Toimintasuunnitelmassa identifioidaan tarvittavat toimet, niiden aikataulu, tarvittavat resurssit ja täytäntöönpano. Toimintasuunnitelmaa työestetään kesäkuusta 2013 kesäkuuhun 2015.

- *Suomi osallistuu* aktiivisesti *BEPS-hankkeen* käsittelyyn OECD:n eri työryhmissä ja tarvittaessa niiden toimintaa valmisteleviin ns. fokusryhmiin. Työryhmissä käsitellään muun muassa aggressiivista verosuunnittelua ja siirtohinnoittelua, joihin liittyvät Suomen toimenpiteet kerrotaan seuraavassa.

Aggressiivinen verosuunnittelu

OECD:ssä on vuonna 2013 perustettu aggressiivisen verosuunnittelun työryhmä WP 11. Työryhmä ja sen fokusryhmät valmistelevat suosituksia kansalliseksi lainsäädännöksi tiettyjen BEPS:n toimenpideluettelon toimenpiteiden toteuttamiseksi.

- *Suomi osallistuu* aktiivisesti OECD:n *aggressiivista verosuunnittelua käsittelevän uuden työryhmän WP 11:n* työskentelyyn. Suomi on jäsenenä WP 11:n ohjausryhmässä ja sen alaisissa fokusryhmissä. Ohjausryhmä valmistelee ja ohjaa työryhmän työskentelyä.

Siirtohinnoittelusäännösten uudistaminen

Siirtohinnoittelulla tarkoitetaan etuyhteisyriyten välisten palveluiden ja tavaravirtojen markkinaehtoista hinnoittelua. OECD:ssä uudistetaan *siirtohinnoitteluohjetta* ja työestetään siirtohinnoitteluun liittyviä *BEPS-toimenpiteitä*. Siirtohinnoittelusäännösten uudistamisen yhtenä *tavoitteena on edesauttaa verotettavan tulon näyttämistä sen kertymisvaltiossa*. YK julkaisi 2013 omat siirtohinnoitteluohjeensa, joiden laatimiseen OECD on osallistunut.

- *Suomi osallistuu* aktiivisesti *siirtohinnoitteluohjeiden* uudistamiseen ja siirtohinnoitteluun liittyvien *BEPS-toimenpiteiden* valmisteluun.

⁴ Ks. tarkemmin OECD:n toiminnasta YK:ssa kohdasta 6.1.

Verohallinnon siirtohinnoitteluhanke

Verohallinnossa on vuonna 2012 aloitettu kolmevuotinen hanke, jolla tehostetaan siirtohinnoittelun valvontaa ja ohjausta.

- *Hankkeen tavoitteena on siirtohinnoittelun verovalvonnan ja ohjauksen tehostaminen sekä verotuottojen lisääminen.*

2.2 Haitallisen verokilpailun foorumi

Haitallisen verokilpailun foorumin lähtökohtaisena tavoitteena on poistaa maantieteellisesti liikkuviin finanssipalveluihin ja muihin palveluihin kohdistuvaa haitallista verokilpailua. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että ne eivät ota käyttöön uusia haitallisia verotuskäytäntöjä ja että ne poistavat haitalliseksi luokiteltavat verotuskäytännöt.

- *Suomi osallistuu aktiivisesti haitallisen verokilpailun foorumin toimintaan.*

2.3 Komission tiedonanto sisältäen toimintasuunnitelman veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi

Euroopan unionin komissio on tähdentänyt *automaattista tietojenvaihtoa ja reilua verokilpailua*. Komission joulukuussa 2012 julkistama toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi⁵, sisältää jäsenvaltioiden veropohjien turvaamiseksi kattavan *toimenpide-ehdotusten listan* sekä lyhyelle että pitkälle aikavälille. Toimenpide-ehdotuksia on yhteensä 34 ja ne ovat hyvin monimuotoisia liittyen mm. nykyisten hankkeiden loppuunsaattamiseen, säästötulojen verotukseen, tietojenvaihtoon, hallinnollisen yhteistyön parantamiseen, tietotekniikkaan ja yritysverotuksen käytännösääntöihin. Toimet on suunnitelmassa jaoteltu jo valmisteltujen ja meneillään olevien hankkeiden loppuunsaattamiseen, sekä uusiin aloitteisiin, joihin kuuluu kaksi jäsenvaltioille kohdennettua suositusta. Uudet aloitteet on lisäksi aikataulutettu lyhyellä aikavälillä (vuonna 2013) toteutettaviin, keskipitkällä aikavälillä (vuoden 2014 loppuun mennessä) toteutettaviin sekä pitkällä aikavälillä (vuoden 2014 jälkeen) toteutettaviin toimiin.

Keskeisimmät ehdotukset ovat kahdessa jäsenvaltioille suunnatussa *suosituksessa*. *Yleisen veronkiertonormin* tehostettua käyttöä ehdotetaan ja komissio suosittaa esittelemänsä mallisäännöksen käyttöönottoa jäsenvaltioissa. Yleisellä veronkiertonormilla pyritäisiin puuttumaan vailla todellista taloudellista pohjaa oleviin keinotekoisiiin ja veronkiertotarkoituksessa toteutettuihin järjestelyihin. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön hyvää hallintotapaa verotusosalalla määrittävät vähimmäisvaatimukset, joiden avulla on tarkoitus yksilöidä EU:n ulkopuoliset maat, jotka eivät täytä kyseisiä kriteereitä. Jäsenvaltiot laittaisivat sellaiset valtiot tai alueet *mustalle listalle*, jotka eivät täytä edellä mainittuja vaatimuksia. Komissio ehdottaa toimenpiteitä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan. Jäsenvaltioita kehoitetaan tarkastelemaan verosopimustilannetta ja puuttumaan tilanteisiin, jotka johtavat nollaverotukseen *ns. subject to tax - määräyksellä*.

⁵ KOM(2012) 722 lopullinen.

Neuvoston päätelmät, jotka ovat vastaus komission antamaan toimintasuunnitelmaan, hyväksyttiin yksimielisesti Ecofin-kokouksessa 14.5.2013. Komissio on perustanut asiantuntijatyöryhmän (Platform for Tax Good Governance), jonka puitteissa toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja seurantaan sekä niiden raportointia on tarkoitus toteuttaa.

- *Suomi osallistuu* toimintasuunnitelman toimenpide-ehdotusten *jatkovalmisteluun* EU:ssa ja selvittää kansallisesti niiden vaikutusta ja soveltuvuutta Suomen verojärjestelmään. Suomen toimenpiteet yleisen verokiertonormin, mustan listan ja subject to tax -määräyksen osalta on kerrottu seuraavassa.

Selvitys erityisten rajoitussäännösten ja yleisen veronkiertämissäännöksen muutostarpeista

- *Tehdään selvitys*, jossa arvioidaan kansallisen voimassa olevan lainsäädännön tehokkuutta ja toimivuutta sekä muutostarpeita. Selvityksessä hyödynnetään mm. OECD:n BEPS-hankkeeseen kuuluvan aggressiivista verosuunnittelua selvittävän työryhmän työtä. Lainsäädännöllä *tavoitellaan kansainvälisen veronminimoinnin estämistä*. Selvitys on tarkoitus saada valmiiksi keväällä 2015.

Selvitys ns. mustan listan laatimisesta

Suosituksessa, joka liittyy komission toimintasuunnitelmaan veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, on mainittu muun muassa ns. *mustan listan* käyttöön ottaminen.

- *Suomi kannattaa* mustan listan käyttöönottoa mahdollisimman laajasti, jos se otetaan käyttöön. Suomi pyrkii edistämään asiaa EU-tasolla. Tavoitteena tulisi olla yhteinen musta lista kaikissa EU-maissa.
- On selvitetty, *voidaanko* pohjoismaisella tasolla *laatia yhteinen ns. musta lista*. Ruotsi, Tanska ja Norja eivät saadun tiedon mukaan ole laatimassa kansallista mustaa listaa. Norjassa asiaa ei ole kuitenkaan erityisesti mietitty, koska Norja ei kuulu EU:hun. Tarvittaessa selvitetään myös pelkän oman mustan listan käyttöönottoa Suomessa.

Verosopimusten uusimistarpeen arviointi nollaverotilanteiden poistamiseksi

Komission suosituksen tavoitteena on nollaverotilanteiden poistaminen ns. *subject to tax -sääntelyllä* verosopimuksissa. Nollaverotilanteella tarkoitetaan tilannetta, jossa verosopimusta sovellettaessa tiettyä verosopimuksessa mainittua tuloa ei veroteta kummassakaan sopimusvaltiossa.

- On selvitetty tarvetta ottaa komission suosituksen mukaisesti Suomen verosopimuksiin ns. subject to tax -määräys. Sääntelyn *tavoitteena on estää verosopimusten käyttäminen veron maksun välttämiseksi*. Selvityksessä on päädytty siihen, että Suomen tuloverosopimuksissa komission ehdottama subject to tax -sääntely ei lisäisi nollaverotilanteiden estämistä. Suomen tekemissä verosopimuksissa kaksinkertainen verotus poistetaan yleensä hyvitysmenetelmällä. Hyvitysmene-

telmä poistaa nollaverotuksen tilanteissa, joihin komissio ehdottaa sovellettavaksi subject to tax –sääntelyä. Sääntelyä ei ole tarpeen ottaa osaksi Suomen verosopimusneuvottelujen lähtökohtana olevaa Suomen malliverosopimusta.

3 Verovalvonta ja verotustietojen vaihto

3.1 Global Forumin ja OECD:n toiminta tietojenvaihdon kehittämiseksi veroasioissa

OECD:n yhteistyökumppanina toimiva *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum) on luonut *minimivaatimukset* veroasioita koskevan tiedonvaihdon ja omistuksen läpinäkyvyyden toteuttamista ja seurantaan varten. Global Forumin tehtävänä on varmistaa, että kaikki valtiot (tai verotuksellisesti autonomiset alueet) noudattavat minimivaatimuksia, kun ne kansainvälisesti vaihtavat veroasioita koskevia tietoja. Global Forum tekee maakohtaiset vertaistarkastukset (peer review) sen varmistamiseksi, että valtiot noudattavat minimivaatimuksia. OECD:ssä on kehitetty globaali automaattisen tietojenvaihdon standardi.

- *Suomi osallistuu* aktiivisesti *Global Forumin* työhön ja pyrkii laajentamaan Global Forumiin osallistuvien maiden joukkoa sekä edistämään minimivaatimustason korottamista.
- *Suomi osallistuu* muiden OECD-valtioiden kanssa aktiivisesti *hankkeisiin*, joilla pyritään *estämään veroparatiisien avulla toteutettavaa veronkiertoa*.
- *Suomi on tehnyt veroasioita koskevia tiedonvaihtosopimuksia*. Näitä sopimuksia täydentävät Suomen tekemät tuloverosopimukset.

Pohjoismainen yhteistyö tietojenvaihtosopimusten aikaansaamiseksi

Pohjoismaat ovat tehneet Pohjoismaisen ministerineuvoston sateenvarjon alla yhteistyötä tietojenvaihtosopimusten aikaansaamiseksi ja näiden sopimusten käytännön toimivuuden varmistamiseksi tarvittaessa tehtävien toimivaltaisten viranomaisten eli niin sanottujen CAA-sopimusten (Competent Authority Agreements) laatimisessa.

- *Jatketaan pohjoismaista yhteistyötä* sekä tietojenvaihtosopimusten aikaansaamiseksi että näiden sopimusten käytännön toimivuuden varmistamiseksi tarvittaessa tehtävillä CAA-sopimuksilla.

Automaattinen tietojenvaihto

Automaattisen tietojenvaihdon yhteistyö jatkuu siten, että *EU:ssa* säästö- ja hallinnollisen yhteistyön direktiivien uudistamistyö etenee ja *OECD:n* automaattisen tietojenvaihdon globaalia standardia aletaan soveltaa tietojenvaihdossa. Hallinnollisen yhteistyön direktiivistä on annettu kesäkuussa 2013 muutosehdotus, jossa automaattista tietojenvaihtoa laajennetaan koskemaan myös eräitä pääomatuloja.

- *Suomi kannattaa automaattisen tietojenvaihdon laajentamista* ja myös tältä osin hallinnollisen yhteistyön direktiiviin ehdotettuja muutoksia.

- *Suomi tukee OECD:n globaalia automaattisen tietojenvaihdon standardia ja siitä sopimista, miten standardi saadaan nopealla aikataululla kattamaan nykyiset tietojenvaihtojärjestelyt.*

FATCA-sopimus USA:n kanssa

USA:ssa hyväksyttiin vuonna 2010 ns. The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) lainsäädäntö. Lainsäädännön tarkoituksena on estää veropakoa varmistamalla tiedonsaanti USA:ssa yleisesti verovelvollisten ulkomaisista sijoituksista. Säännöksen voimaansaattamiseksi USA on jo tehnyt useita ns. FATCA-sopimuksia, joissa paikalliset veroviranomaiset välittävät automaattisesti rahalaitosten toimittamat tiedot USA:n veroviranomaisille.

- USA:n kanssa tehtävä *FATCA-sopimus on parafoitu*. Sopimus on allekirjoitettu 5.3.2014.

Säästödirektiivin uudistaminen laajentamalla soveltamisalaa myös eräisiin muihin korkoinstrumentteihin

Säästödirektiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioissa asuvan henkilön toisesta jäsenvaltiosta saamien säästöistä kertyneiden korkotulojen tosiasiallinen verotus asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä säädetään koronmaksuja koskevasta automaattisesta tietojenvaihdosta.

Säästödirektiivin soveltamisalan laajennus koskemaan eräitä muita korkoinstrumentteja on vielä hyväksymättä, koska muutama jäsenvaltio ei ole tähän mennessä ollut sitä valmis hyväksymään. Säästödirektiivin kattaman tulon käsitettä on laajennettu siten, että se kattaa kaikenlaisiin velkasitoumuksiin ja määrätyin edellytyksiin eräisiin arvopapereihin liittyvät korot sekä määrätyin edellytyksin näiden luovutuksesta syntyneet tuotot. Lisäksi tulokäsite kattaa määrätyin edellytyksin henkivakuutus sopimuksista ja sijoitusrahastoista saadut tuotot sekä em. velkasitoumuksiin tai arvopapereihin joko suoraan tai määrätyin edellytyksin välillisesti sijoittaneiden yhteisöjen yms. osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta saadut tuotot. Jos direktiivimuutosta ei hyväksytä, sillä on vain lykkäävä vaikutus automaattisen tietojenvaihdon kehittämisessä. Kaikki jäsenvaltiot, jotka tekevät USA:n kanssa ns. FATCA-sopimuksen automaattisesta tietojenvaihdosta ovat velvollisia toimittamaan muille jäsenvaltioille vastaavat tiedot. Näin ollen pääomatuloja koskeva automaattinen tietojenvaihto laajenee joka tapauksessa EU:ssa. Kyse on vain ajan kulumisesta. Tämä koskee myös niitä EU:n jäsenvaltioita, jotka eivät ole olleet halukkaita hyväksymään säästödirektiivin laajennusta.

Säästödirektiiviä vastaavasta tietojenvaihdosta tiettyjen *kolmansien valtioiden* kanssa on sovittu säästöverosopimuksilla. Ecofin-neuvosto hyväksyi 14.5.2013 neuvottelumandaatin komissiolle aloittaa neuvottelut viiden EU:n ulkopuolisen valtion kanssa nykyisten säästöverosopimusten mukauttamisesta EU:n säästödirektiivin kehitykseen.

- *Suomi kannattaa säästödirektiivin uudistamista ja laajentamista myös eräisiin muihin korkoinstrumentteihin.*

Hallinnollisen yhteistyön direktiivin uudistaminen

Uutta veroalan hallinnollisen yhteistyön direktiiviä (2011/16/EU) alettiin soveltaa jäsenvaltioissa vuoden 2013 alusta. Direktiivi laajentaa ja helpottaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä erityisesti tietojenvaihdossa. Soveltamisala kattaa laajenuksen jälkeen kaikentyypiset verot. Pakollinen automaattinen tietojenvaihto aloitetaan vaiheittain. Viiden tulolajin saatavilla olevia tietoja vaihdetaan automaattisesti 1.1.2014 alkavilta verokausilta lähtien. Itse tietojenvaihto käynnistyy vuodesta 2015 alkaen. Direktiivissä säädetään viidestä yhteistyötavasta: tietojenvaihto (pyyntöön perustuva, oma-aloitteinen ja automaattinen tietojenvaihto), virkamiesten läsnäolo toisen jäsenvaltion hallintovirastossa ja osallistuminen hallinnollisiin tutkimuksiin, samanaikaiset verotarkastukset, asiakirjojen tiedoksianto ja palaute. Komissio on antanut direktiivin muutosehdotuksen kesäkuussa 2013. Muutoksella laajennettaisiin automaattista tietojenvaihtoa koskemaan myös eräitä pääomatuloja.

- *Suomi kannattaa* hallinnollisen yhteistyön direktiiviin ehdotettuja muutoksia, joilla laajennetaan automaattista tietojenvaihtoa.

Pohjoismaiden verohallintojen yhteistyö automaattisen tietojenvaihdon kehittämiseksi

- *Pohjoismaiset verohallinnot* pitävät *automaattisen tietojenvaihdon kehittämistä* korkealla agendallaan sekä jakavat kokemustaan tästä työstä EU, OECD ja globaalitasolla.

Hanke tietojenvaihdon tehostamiseksi Verohallinnossa

Hankkeessa käydään läpi muun muassa kansainvälisen verotustietojenvaihdon nykytila, pyritään tunnistamaan mahdolliset lainsäädännön ja Verohallinnon toimintatapojen, kuten saadun tiedon analyysivälineiden, kehitystarpeet ja arvioidaan henkilöresurssien tarve. Selvityksessä pyritään käyttämään apuna kansainvälisiä parhaita käytäntöjä. Hanke olisi määräaikainen, jotta voidaan arvioida sen tehokkuus ja tuottavuus.

- *Aloitetaan Verohallinnon kanssa hanke*, jonka tavoitteena on tietojenvaihdon tehostaminen.

Selvitys pankkien velvollisuudesta ilmoittaa suurista tilisiirroista automaattisesti veroviranomaisille

- Tähän mennessä *tehdyn alustavan selvityksen mukaan* pankkien välittämien massatietojen käsittelyä pitäisi kehittää Verohallinnossa ennen kuin velvollisuus tietojen välittämiseen kannattaisi asettaa pankeille. Verohallinnossa on meneillään tietojärjestelmien kokonaisuudistamishanke vuosina 2013-2018, jonka yhteydessä pankkien välittämien tietojen käsittelyä selvitetään.

Selvitys tehokkaan katumisen lainsäädännön tarpeesta ja vaikutuksista

Ns. tehokkaan katumisen lainsäädännössä tulon ilmoittamatta jättämisen korotus- ja viivästysseuraamuksista luovuttaisiin tai niitä alennettaisiin tiettyjen edellytysten täytyessä, jos verovelvollinen ilmoittaisi tulot oma-aloitteisesti. Selvityksessä tarkastellaan myös rikosoikeudellisia seuraamuksia.

- *Selvitetään, voitaisiinko Suomessa lisätä ulkomaisten tulojen oma-aloitteista ilmoittamista ja verotuottoja, säätämällä ns. tehokkaan katumisen lainsäädäntö. Tässä vaiheessa on selvitetty muiden valtioiden sääntelyä. Selvitys on tarkoitus saada valmiiksi keväällä 2014.*

Selvitys ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvonnasta

Hallitusohjelmaan liittyvä *selvitys ulkomaisten työntekijöiden ja yritysten verovalvonnasta* on julkaistu maaliskuussa 2013. Selvityksessä on arvioitu ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan sääntelyn toimivuutta ja puutteita. Selvitys on ollut lausunnoilla ja selvityksessä esitettyjä toimenpiteitä arvioidaan lausuntojen pohjalta. *Tavoitteena on yhdenmukaisten velvoitteiden asettaminen kotimaisille ja ulkomaisille toimijoille ja veron välttämisen estäminen.*

- *Hanketta on tarkoitus jatkaa tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman 2012-2015 mukaisesti. Jatkossa tehdään kokonaisarvio ulkomaisen työvoiman käytön sääntelyn toimivuudesta ja puutteista.*

4 Tietojen julkisuus

4.1 Maakohtainen raportointi ja verojalanjäljen käyttöönotto valtionyhtiöiden pilotointia hyödyntäen

EU:ssa on vireillä komission ehdotus *tilinpäätösdirektiivien täydentämiseksi* muun kuin taloudellisen tiedon raportointia koskien. EU:n neuvoston työryhmässä on tämän ehdotuksen käsittelyn yhteydessä keskusteltu myös *maakohtaisesta veroraportoinnista*. Suomi on neuvotteluissa kannattanut avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä maakohtaista veroraportointia. Samalla on korostettu, että yritysten hallinnollinen taakka ei saisi tarpeettomasti nousta. Suomen kannan mukaan maakohtaisten verotietojen raportoinnin sääntely tulee toteuttaa noudattaen huolellista lainsäädäntötapaa, johon kuuluu sidoryhmäkuuleminen ja riittävä vaikutusarviointi huomioon ottaen kansainvälinen kehitys ja erillistoimialakohtaisen maakohtaista veroraportointia koskevan sääntelyn arvioinnin tulokset.

Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta ei sisällyttänyt maakohtaista veroraportointia mietintöönsä, mutta ehdottaa, että tilinpäätösdirektiiviin lisätään kohta, jonka mukaan samalla, kun komissio raportoi kaivannais- ja aarniometsäteollisuutta koskevan maakohtaisen raportoinnin täytäntöönpanosta ja tehokkuudesta, sen tulee ottaa kantaa myös maakohtaisen veroraportoinnin käyttöönottoon. Komission tulee antaa raporttinsa viimeistään heinäkuussa 2018. Tässä vaiheessa näyttää todennäköiseltä, että

maakohtainen veroraportointi palaa komissioon valmisteltavaksi. Maakohtaista veroraportointia selvitetessä olisi myös arvioitava, mitä veroja raportoidaan.

Verohallinnon nettisivuilla alettiin vuonna 2011 julkaista tietoja muun muassa yhteisöjen ja yhteisötuksien maksamista yhteisöveroista. Tämä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia ottaa kulutuspäätöksissään huomioon, missä valtiossa yritykset maksavat veroja.

- Suomen *tavoitteena* on varmistaa verotettavan tulon näyttäminen ”oikeassa” valtiossa. Suomi *kannattaa maakohtaisen raportoinnin edistämistä* myös EU:ssa.
- Velvoitetaan valtion enemmistöomisteiset yhtiöt raportoimaan veroista maakohtaisesti.

4.2 Yhtiörekistereiden avaamisen kiirehtiminen omistus pohjan läpinäkyvyyden lisäämiseksi

- *Pyritään* edistämään tosiasiallisen edunsaajan (beneficial owner) julkisuutta.

4.3 Sijoitustoiminta työeläkeyhtiöissä

Sijoitustoimintaan liittyen työeläkealalla käydään vuoden 2014 aikana keskustelu veroparatiiseihin liittyvistä kysymyksistä.

5 Julkiset hankinnat

5.1 Veroparatiisien käytön estäminen julkisissa hankinnoissa

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö perustuu EU:n hankintadirektiiveihin ja sisämarkkinaoikeuteen. Direktiivien tavoitteena on asettaa jäsenvaltioiden julkisyhteisöille ja muille hankintayksiköille hankintojensa kilpailuttamisvelvoite, jotta hankintoja ei ohjata pelkästään kansallisille tai paikallisille toimittajille tai muutoin syrjitä tai suosita tiettyjä tuotteita tai toimittajia. Hankintayksiköt voivat asettaa erilaisia vaatimuksia itse hankinnan kohteeseen ohella myös toimittajalle, joka tarjoaa hankinnan kohteena olevaa tavaraa, palvelua tai rakennustyötä. Asetettujen vaatimusten tulee olla syrjimättömiä, riittävän yksilöityjä, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niiden tulee liittyä toimittajan kykyyn suoriutua hankintasopimuksesta.

Hankintadirektiivissä ja hankintalain 53 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu ne seikat, joiden perusteella ostajan on pakko sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta. Tällaisia seikkoja ovat eräät vakavat rikkomukset, kuten rahanpesu ja syyllistyminen veropetokseen tai törkeään veropetokseen. Vastaavasti hankintalain 54 § antaa ostajalle mahdollisuuden sulkea tarjoaja pois hankintakilpailusta muun laittomuuden tai vakavan laiminlyönnin vuoksi: Yritys voidaan sulkea pois, jos se on ”ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen tai saanut ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta lainvoimaisen tuomion”. Toimittaja voidaan sulkea pois myös silloin, kun se on jättänyt veronsa ja sosiaaliturvamaksunsa suorittamatta.

Suomessa muun muassa Helsingin kaupunki on selvittänyt tapoja, joilla veroparatiisitoimintaan liittyviä tekijöitä voitaisiin huomioida kaupungin julkisissa hankinnoissa.

Helsingin kaupungin vuonna 2013 laatimassa selvityksessä on nostettu esiin edellä mainittuja haasteita ja tuotu esiin, että veroparatiisiyrityksiin puuttuminen edellyttäisi EU:n julkisten hankintojen direktiivien muuttamista mahdollistamaan tehokkaamman puuttumisen veroparatiisivaltioihin liittyviin negatiivisiin ilmiöihin. Helsingin kaupunginhallitus päätti maaliskuussa 2013 kokeilla menettelyä, jossa tarjouskilpailuun osallistuvilta yrityksiltä edellytetään maakohtaisten tilinpäätöstietojen julkaisua tarjoamisen ehtona kuitenkin siten, ettei vaatimuksella pystyttäisi sulkemaan pois tarjoajaa, joka on tehnyt laillista verosuunnittelua.

Tulevassa hankintadirektiivi uudistuksessa vero- ja sotevelvoitteiden laiminlyönti siirretään pakolliseksi poissulkemisperusteeksi. Toimittajan poissulkeminen on vakava toimenpide, joka edellyttää aina hankintadirektiivin rajoissa toimimista. Näin ollen veroparatiisien hyödyntäminen tulisi joko määritellä jonkin 53 §:ssä mainitun vakavan rikoksen tunnusmerkistön sisään ao. kansallisessa laissa tai säätää toiminta muussa laissa laitto-maksi. Kummassakin tapauksessa edellytettäisiin vielä sitä, että syyllisyys on todennettu lainvoimaisella tuomiolla, jonka ostaja pystyy rikosrekisteristä tai jostain muusta vastaavasta lähteestä toteamaan.

- Veroparatiisien käytön rajoittamista tulisi selvittää osana EU-tasolla tapahtuvaa sääntelyä. Tässä yhteydessä olisi myös ratkaistava, mikä määritelmä veroparatiisista olisi käyttökelpoisiin julkisten hankintojen yhteydessä.

6 Veroasiat kehitysyhteistyössä

Verokysymykset ovat nousseet poliittisesti ajankohtaiseksi teemaksi kansainvälisessä keskustelussa, koska verojenvälttely ja pääomapako aiheuttavat verotulojen menetyksiä teollisuusmaiden kansantalouksille ja toisaalta ne murentavat kehitysmaiden edellytyksiä kotimaisen rahoituspohjan kasvattamiselle. Globaaleja toimia peräänkuulutaan laajasti. Keskeiset ongelmat ovat samoja niin teollisuus- kuin kehitysmailla, jolloin yhteisiin ratkaisuihin tarvitaan johdonmukaista kaikkien osapuolten hyötyä tavoittelevaa lähestymistapaa ja kehitysmaiden, erityisesti köyhimpien kehitysmaiden kapasiteettivajeen huomioon ottamista.

Kehityspoliittikan näkökulmasta keskeistä on tuotannollisesta toiminnasta ja raaka-aineista syntyvän tulon jääminen verotettavaksi alkuperämaahan. Keskeistä on myös verotuksen edellytysten, kuten hyvän hallinnon vahvistaminen varsinaisten verojärjestelmien rinnalla sekä monikansallisten yritysten vastuullinen toimintatapa.

Hallituksen kehityspoliittinen toimenpideohjelma korostaa kehitysmaiden verotuskapasiteetin vahvistamista, läpinäkyvyyttä ja kansallisten voimavarojen kasvattamista.

Kehitysyhteistyön osalta Suomi on toiminut innovatiivista kehitysrahoitusta käsittelevän Leading Groupin puheenjohtajana, järjestänyt kansalaisjärjestöjen kanssa siirtohinnoitteluseminaarin Helsingissä ja kehitysmaa-/Afrikanäkökulmaa korostavan jatkoseminaarin Tansaniassa. Suomi on tiukentanut ohjeistusta veroparatiisien välttämiseksi Finnfundissa. Suomi on liittynyt Financial Transparency Coalitionin kumppanuuspaneeliin.

Suomi on tukenut OECD:n ja OECD/DAC:n verotus- ja kehitysohjelmaa. Tätä tukea jatketaan ja Suomi pysyy aktiivisena kumppanina verotus- ja kehitysohjelman työssä. Lisäksi Suomi osallistuu käynnistymässä olevaan OECD:n luonnonvarat ja verotus-työryhmään.

6.1 Pohjoismainen yhteistyö YK:ssa

YK:n Ecosocin alaisessa veroryhmässä Pohjoismaita edustavat Norja ja Ruotsi. Nykyisten jäsenten kausi kestää kesäkuun loppuun 2017. Lisäksi veroryhmässä on edustajia muun muassa OECD:stä ja useista OECD-valtioista sekä kehitysmaista. Veroryhmässä käsiteltäviä asioita valmistellaan OECD:n työryhmissä, joissa Suomi on edustettuna.

- *Jatketaan yhteistyötä* Pohjoismaiden kanssa Suomen näkemyksen esille tuomiseksi veroasioissa myös YK:n tasolla.

6.2 Kehitysrahoituslaitosyhteistyö

- *Suomi edistää* yhdessä äänestysryhmän ja muiden samanmielisten maiden kanssa verokysymyksiä, mukaan lukien veroparatiisit ja laittomat rahavirrat, Maailmanpankissa ja Afrikan kehityspankissa johtokuntakausillaan.

6.3 EITI-johtokunta

- Suomen johtokuntakaudella EITI-aloitteen johtokunnassa vuosina 2013-2015 *edistetään verotukseen liittyviä teemoja* kuten esim. maakohtainen raportointi, tosiasiallinen omistajuus ja avoimet yhtiörekisterit.

6.4 Keskustelu verojen välttelystä YK:n vuosituhattavoitteiden uudistamisen yhteydessä

YK:n kestävän kehityksen konferenssi, Rio+20-huippukokous päätti kesällä 2012 kestävän kehityksen rahoitusstrategian laatimisesta. *Suomen edustaja* toimii strategiaa valmistelevan kestävän kehityksen *rahoituskomitean (SDFC) rinnakkaispuheenjohtajana*. Puheenjohtajuus antaa Suomelle mahdollisuuden edistää näkemyksiä kestävän kehityksen rahoituksesta korkealla profiililla YK:n vuoden 2015 jälkeistä kehitysagenda muodostettaessa. Lähtökohtana pidetään laajaa rahoituspohjaa, jossa taloudellisia voimavaroja on saatavissa useista eri lähteistä.

- Perustana on *kansallisten rahoituslähteiden hyödyntäminen ja kehittyminen*, mm. kansainvälisen kaupan ja investointien kautta, sekä *kansallisten verojärjestelmien ja kansainvälisen veroyhteistyön kehittäminen ja sääntelemättömän pääomapaon estäminen*, joita Suomi painottaa.
- *Suomi edistää* myös kehitysmaiden *kansallisen rahoituksen monipuolistamista* mm. edistämällä uusien ja innovatiivisten rahoituslähteiden käyttöönottoa ja painottaa kotimaisten ja kansainvälisten rahoitusvirtojen laadun parantamista, ml. ulkomaiset suorat investoinnit. Erillisessä Helsinki Prosessin monitoimijamallille rakentuvassa hankkeessa Suomi pyrkii vaikuttamaan kansainvälisen investointiregiimin parantamiseen. Tavoitteena on ylläpitää eri osapuolien välistä dialogia ja luoda siten sellaista keskinäiseen luottamukseen perustuvaa ilmapiiriä, joka mahdollistaisi kansainvälisten neuvottelujen käynnistämisen regiimin puutteiden korjaamiseksi.

6.5 Budjettitukidialogin vahvistaminen ja verokysymysten kytkeminen kehitysyhteistyöhankkeisiin

- Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä vahvistetaan budjettitukidialogia ja kytketään verokysymykset tiiviimmin luonnonvarasektorin, sosiaaliturvan ja yksityissektorin hankkeisiin pääkumppanimaiden maastrategioita päivitettäessä. Selvitetään teknisen avun mahdollinen kysyntä pääkumppanimaissa sekä mahdollinen tarjonta Suomesta.