



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 27.6.2012
COM(2012) 351 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen
ulkopuolella**

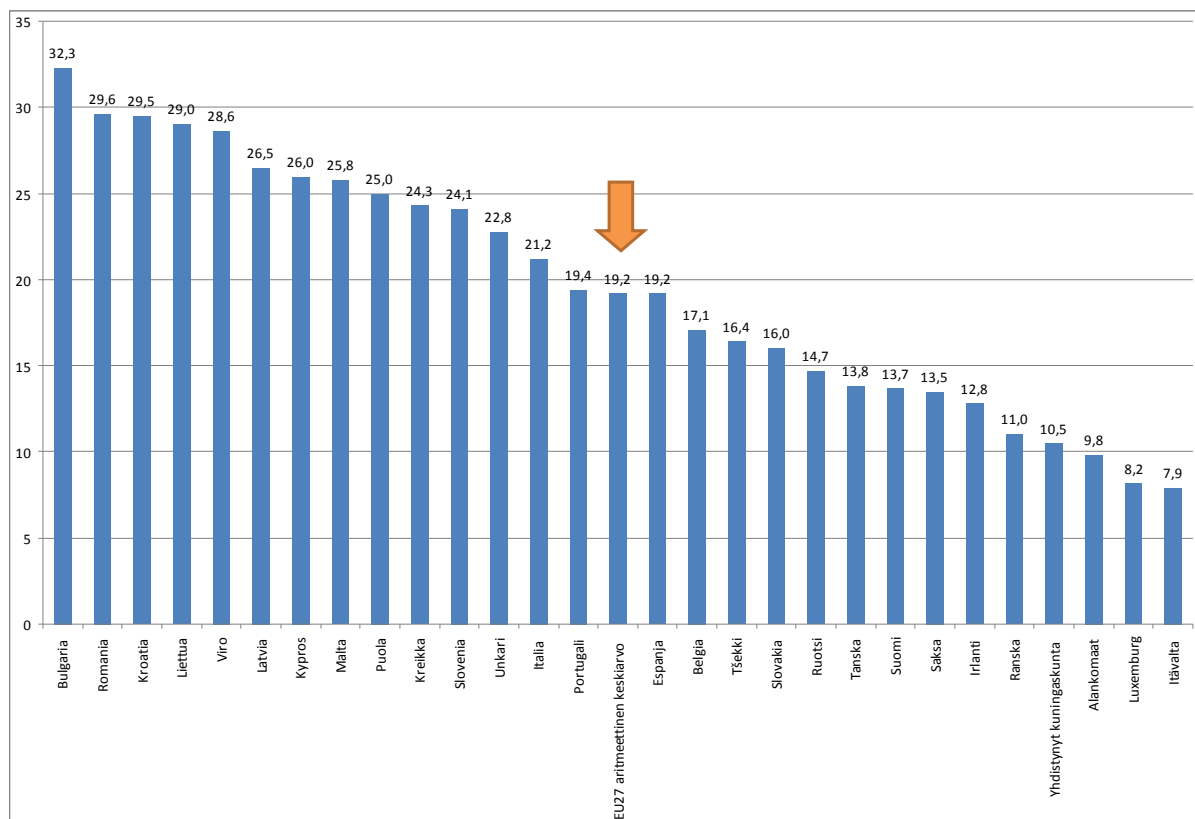
KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

konkreettisista tavoista tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa EU:ssa ja sen ulkopuolella

1. JOHDANTO

Veropetokset ja veronkierto heikentävät jäsenvaltioiden mahdollisuuksia hankkia tuloja ja harjoittaa talouspolitiikkaansa. Nyt kun julkisen talouden vakauttaminen on käynnissä ja monien jäsenvaltioiden on leikattava menojaan ja kasvatettava tulojaan, veropetokset¹ ja veronkierto tekevät finanssipolitiikan harjoittamisesta entistä vaikeampaa. Harmaan talouden koon arvioidaan olevan EU:ssa lähes viidesosa suhteessa BKT:hen, mikä antaa viitteen ongelman laajuudesta.

Kaavio 1: Arvio harmaan talouden koosta vuonna 2011 (% suhteessa BKT:hen)²



¹ Veropetos on yleisesti rikosoikeuden mukaan rangaistava tahallinen teko, jolla pyritään välttämään vero. Käsite kattaa tilanteet, joissa tahallisesti annetaan vääriä tietoja tai esitetään vääriä asiakirjoja. Veropetos käsittää yleensä laittomat järjestelyt, joissa verovelvollisuus salataan tai jätetään huomiotta, eli verovelvollinen tuloja tai tietoja veroviranomaiselta piilottelemalla maksaa vähemmän veroa kuin tämän lakisääteinen velvollisuus olisi.

² Lähde: Schneider, F. (2012), *Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts*. Tässä tutkimuksessa esitetyt luvut perustuvat olosuhteiden pakosta olettamuksiin, joten niihin olisi suhtauduttava varauksella, koska niiden paikkansapitävyyttä ei ole osoitettu.

Lisäksi kymmeniä miljardeja euroja jää veroparatiiseihin – usein ilmoittamatta ja verottamatta – mikä vähentää kansallisia verotuloja. Koska kyse on suurista summista, veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamisessa ei ole pelkästään kyse tuloista vaan myös oikeudenmukaisuudesta. On tärkeää muistaa, että suuri enemmistö EU:n verovelvollisista pyrkii noudattamaan verovelvoitteitaan. Erityisesti näinä talouden vaikeina aikoina näiden rehellisten verovelvollisten ei pitäisi joutua kärsimään ylimääräisistä veronkorotuksista, joilla katetaan veropetoksista johtuvat tulonmenetykset. Tämän vuoksi olisi keskityttävä veropetoksia ja veronkiertoa koskevan ongelman ratkaisemiseen. Tässä tiedonannossa ei luokitella pimeää työtä veropetokseksi, vaikka sitä voi esiintyä välillisiin veroihin liittyvän veronkierron yhteydessä. Pimeää työtä koskeva lähestymistapa esitetään komission tiedonannossa KOM(2007) 628. Näiden ongelmien ratkaisemisesta voi koitua huomattavia etuja. Arvioiden mukaan pelkästään G20-ryhmän hiljattain vireille panemien vapaaehtoisuuteen perustuvien verosääntöjen noudattamista koskevien aloitteiden avulla asianomaiset EU:n jäsenvaltiot saivat verotuloja 10 miljardia euroa kahden vuoden aikana³. Veropetoksia ja veronkiertoa vähentämällä jäsenvaltiot voivat lisätä verotuloja, mikä myös antaa niille enemmän pelivaraa uudistaa verojärjestelmiensä rakenteita kasvua paremmin edistäviksi, kuten todetaan vuotuisessa kasvuselvityksessä 2012⁴.

Veropetosten ja veronkierron aiheuttamat haasteet ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Talouden globalisaatio, tekninen kehitys ja petollisen toiminnan kansainvälistyminen, mistä syystä jäsenvaltioiden veroviranomaiset ovat toisistaan riippuvaisia, osoittavat pelkästään kansallisella tasolla toteutettujen lähestymistapojen heikkoudet ja vahvistavat tarvetta toteuttaa yhteisiä toimia.

Tästä syystä Eurooppa-neuvosto kehotti 2. maaliskuuta 2012 neuvostoa ja komissiota valmistelemaan ripeästi konkreettisia keinoja tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa – myös EU:n ulkopuolisissa maissa – ja raportoimaan asiasta kesäkuuhun 2012 mennessä. Euroopan parlamentti hyväksyi huhtikuussa päätöslauselman, jossa toistettiin tarve toteuttaa toimet kiireellisesti tällä alalla.

On välttämätöntä parantaa ja tehostaa veronkantoa. Veropetoksiin ja veronkiertoon liittyviin ongelmiin on puututtava kolmella tasolla. Ensiksikin veronkantoa on parannettava jokaisessa jäsenvaltiossa. Toiseksi jäsenvaltioiden verohallintojen keskinäistä yhteistyötä on lisättävä. Kolmanneksi EU:lla on oltava selkeä ja johdonmukainen politiikka EU:n ulkopuolisia maita kohtaan, jotta sen standardeja voidaan edistää kansainvälisellä tasolla ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset. EU:n tasolla tapahtuvasta yhteistyöstä koituu lisäarvoa kaikilla näillä kolmella osa-alueella.

Tässä tiedonannossa esitetään, kuinka verolakien noudattamista voidaan parantaa ja veropetosten määrää ja veronkiertoa vähentää olemassa olevien välineiden tehokkaamman käytön avulla ja hyväksymällä käsittelyssä olevat komission ehdotukset. Siinä myös yksilöidään alueet, joilla uusista lainsäädäntötoimista tai koordinoinnista olisi hyötyä EU:lle ja jäsenvaltioille. Näiden toimien ei tulisi kohdistua vain petolliseen toimintaan ja veronkiertoon vaan myös aggressiiviseen verosuunnitteluun. Aggressiivinen verosuunnittelu käsittää keinotekoisien toimintojen tai rakenteiden käytön ja verojärjestelmien erojen hyväksikäytön, minkä vuoksi jäsenvaltioiden verosääntöjen vaikuttavuus heikkenee ja verotuloja menetetään.

³ OECD: *The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results*, 26.10.2011.

⁴ Komission tiedonanto – Vuotuinen kasvuselvytys 2012, KOM(2011) 815 lopullinen, 25.11.2011 – 17229/11, ja neuvoston päätelmät, 16.2.2012 (6353/1/12 Rev. 1).

2. JÄSENVALTIOIDEN VERONKANNON TEHOSTAMINEN

Jäsenvaltioilla on täysi päätäntävalta veronkantonsa, verolainsäädäntönsä ja verohallintojensa toiminnan ja johdonmukaisuuden sekä petostentorjunnan osalta.

Kansalliset toimet (tai niiden toteuttamatta jättäminen) vaikuttavat kuitenkin suoraan koko sisämarkkinoiden toimintaan, koska ne voivat vääristää EU:n yritysten keskinäistä kilpailua. Lisäksi ne vaikuttavat jäsenvaltioiden kykyyn täyttää vakaus- ja kasvusopimuksen sitoumukset.

Veropolitiikan tärkeys julkisen talouden vakauttamisessa ja kasvussa on tunnustettu selvästi talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa koskevassa prosessissa⁵ ja Euro Plus -sopimuksessa⁶. Myös G20-ryhmä on korostanut veropolitiikan tärkeyttä. Tehoton ja puutteellinen veronkanto haittaa tasapuolista ja kunnianhimoista julkisen talouden vakauttamista.

Komission talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä toteuttamasta kattavasta analyysistä, jonka pohjalta annettiin suosituksia sekä yksittäisille jäsenvaltioille että euroalueelle, kävi ilmi, että veronkiertoon ja siihen joskus liittyvistä huonoista hallinnollisista valmiuksista aiheutuu monille jäsenvaltioille todellisia ja huomattavia ongelmia. Näitä asioita koskevia maakohtaisia suosituksia annettiin 10 jäsenvaltiolle⁷.

Veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostaminen, johon kehoitetaan joissakin maakohtaisissa suosituksissa, lisää verotuloja ja tällä tavoin tukee tarvittavia rakenneuudistuksia. Se voi myös auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan muita kasvua tukevia, veroihin liittyviä suosituksia, yrityksille verolakien noudattamisesta aiheutuvien kustannusten pienentäminen mukaan luettuna.

Jäsenvaltioiden alv-tulojen suhdelukuja kuvaavista tiedoista käy ilmi kantamatta jäävien tulojen kokoluokka. Vaikka alennetut alv-kannat ja vapautus alv:stä selittävät osin tätä eroa, veronkierrolla on myös osansa siihen, että jäsenvaltiot kantavat vain osan teoreettisista alv-tuloista.

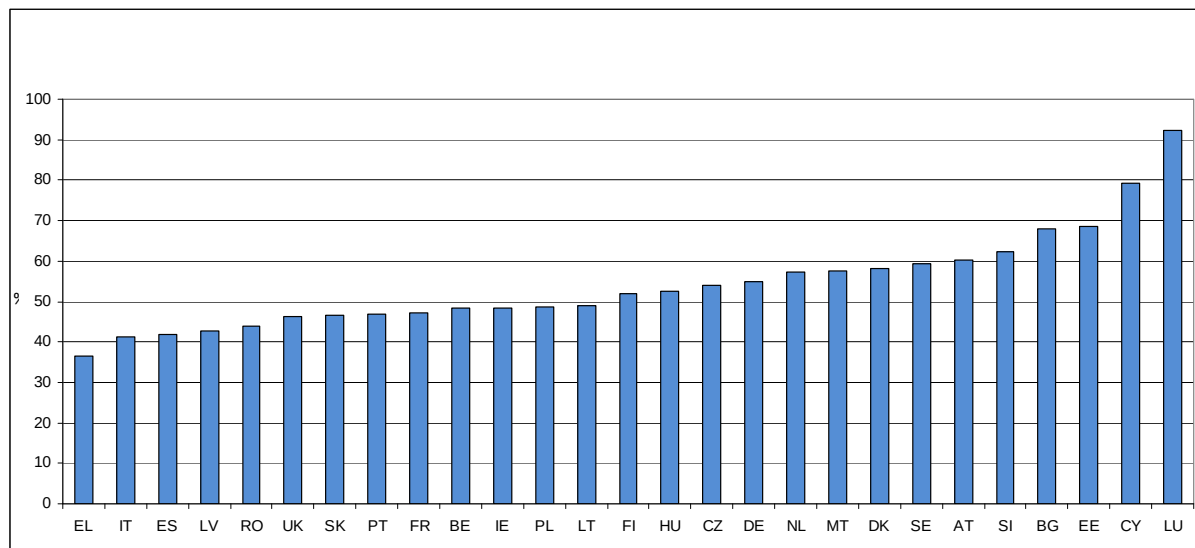
⁵ Komission tiedonanto – Vuotuinen kasvuselvytys 2012, KOM(2011) 815 lopullinen, 25.11.2011 – 17229/11, ja neuvoston päätelmät, 16.2.2012 (6353/1/12 Rev. 1).

⁶ Neuvoston päätelmät, 16.2.2012 (6404/1/12 Rev. 1).

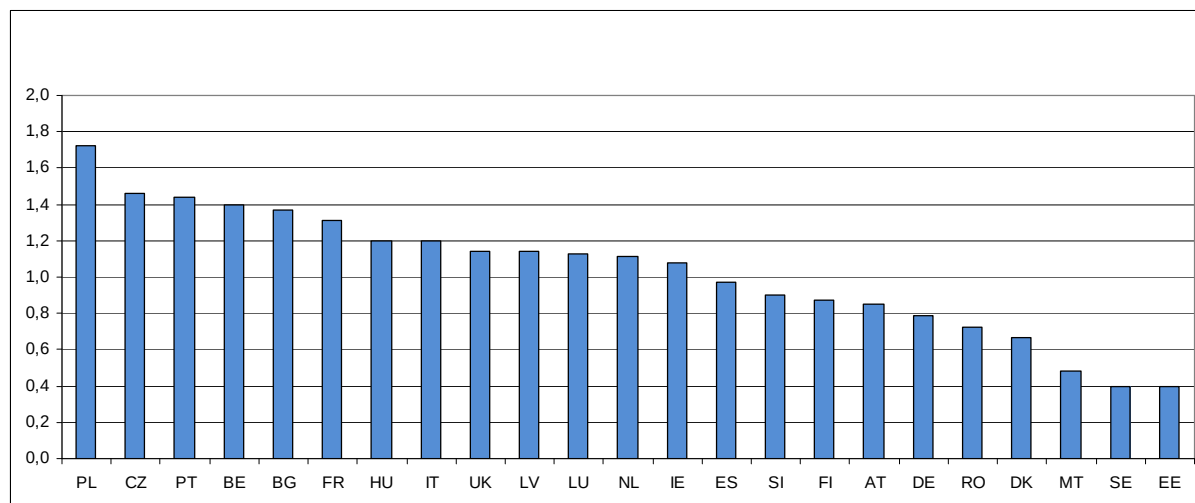
⁷ Näitä asioita koskevia maakohtaisia suosituksia annettiin Bulgarialle, Italialle, Kyprokselle, Liettualle, Maltalle, Puolalle, Slovakialle, Tšekille, Unkarille ja Virolle. Huomautettakoon, että on suositeltu, että jäsenvaltiot, jotka saavat parhaillaan rahoitustukea Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV), Euroopan rahoituksen vakautusmekanismista tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 143 artiklan nojalla, toteuttavat toimenpiteet, joista on säädetty asianomaisissa täytäntöönpanopäätöksissä ja joita on käsitelty yksityiskohtaisemmin kyseisiä maita koskevissa yhteisymmärryspöytäkirjoissa ja mahdollisissa myöhemmissä lisäyksissä. Tämä koskee Irlantia, Kreikkaa, Portugalia ja Romaniaa.

Kaavio 2: Tosiassialliset alv-tulot vuonna 2010 (% teoreettisista tuloista yleistä verokantaa soveltaen)⁸

Verohallintojen ongelmista kertoo myös veronkantoon liittyvät huomattavat hallinnolliset kulut.



Kaavio 3: Hallinnolliset kustannukset / nettomääräiset verotulot vuonna 2009 (kustannusten euromäärä kutakin 100 euron tuloerää kohti)⁹



Kustannusten karsimiseksi on jo käytettävissä erityisiä teknisen avun ohjelmia¹⁰, ja komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään niitä, kun ne laativat ohjelmia verohallintojensa toiminnan, hallinnollisten valmiuksien ja verolakien noudattamisen parantamiseksi.

⁸ Lähde: Euroopan komissio, *Taxation trends in the European Union*, vuoden 2012 laitos.

⁹ Lähde: OECD. Kaaviossa annetaan tiedot 23 jäsenvaltiosta. Latviaa, Kreikkaa, Kyprosta ja Slovakiaa koskevat tiedot eivät ole saatavilla tai ne ovat vielä vahvistettavana.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1482/2007/EY, tehty 11 päivänä joulukuuta 2007, sisämarkkinoiden verotuksen järjestelmiä vahvistavasta yhteisön ohjelmasta (Fiscalis 2013) ja päätöksen N:o 2235/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 330, 15.12.2007, s. 1).

Tulevaisuudessa tarvitaan tehokas seuraaja Fiscalis-ohjelmalle, jotta verojärjestelmien asianmukaista toimintaa sisämarkkinoilla voidaan parantaa.

Komissio myös pitää tärkeänä, että jäsenvaltiota autetaan edelleen tunnistamaan verohallintojensa heikkoudet ja ratkaisemaan erityiset ongelmat. Se pitää myös tärkeänä varmistaa parhaiden käytäntöjen tehokas vaihto ja kehittää vertailuanalyysimenetelmiä veronkannon ja verovalvonnan keskeisten toimintojen arvioimiseksi.

3. EU:N VEROHALLINTOJEN KESKINÄISEN YHTEISTYÖN PARANTAMINEN

Euroopan yhdentyminen on johtanut kaikkien jäsenvaltioiden talouksien tiiviimpään yhdentymiseen, mikä tarkoittaa rajat ylittävien liiketoimien suurta määrää ja niihin liittyvien kustannusten ja riskien lisääntymistä. Tämä on puolestaan aiheuttanut kansallisille verohallinnoille yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon liittyviä lisähaasteita.

3.1. Voimassa olevien säädösten tehokas käyttö

Jäsenvaltioiden verohallintojen keskinäinen yhteistyö voi olla tehokasta vain, jos jäsenvaltioiden välillä valitsee keskinäinen luottamus ja solidaarisuus. Vain jos jäsenvaltiot ovat valmiit antamaan toisilleen virka-apua, ne voivat odottaa saavansa yhteistyöstä täyden hyödyn. Säästökorkodirektiivistä¹¹ saadut kokemukset osoittavat tällaisesta yhteistyöstä saatavat hyödyt. Korkotulojen lähde-asteista lähetetään vuosittain keskimäärin yli 4 miljoonaa tietuetta maihin, joissa verovelvollisen verotuksellinen asuinpaikka sijaitsee. Tällaisten korkotulojen määrä on keskimäärin 20 miljardia euroa.

Useita keskeisiä hallinnollista yhteistyötä koskevia säädöksiä on annettu viime vuosina sekä välittömän että välillisen verotuksen alalla¹². On kuitenkin varmistettava, että jäsenvaltiot soveltavat niitä tehokkaasti ja kattavasti.

Komissio auttaa jäsenvaltioita niiden ponnisteluissa tarjoamalla jäsenvaltioille niiden tarvitsemia käytännön työkaluja ja välineitä toimivan hallinnollisen yhteistyön toteuttamiseksi. Komissio on jo kehittänyt tietojenvaihdon sähköisiä muotoja, ja suojattuja viestintäkanavia on jatkuvasti laajennettava ja päivitettävä, jotta ne kattavat myös muuntotyypiset verotettavat tulomuodot. Komissio seuraa tarkasti, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat moitteettomasti yhdessä sovittuja sääntöjä ja menettelyjä.

¹¹ Neuvoston direktiivi 2003/48/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta (EUVL L 157, 26.6.2003, s. 38).

¹² Neuvoston direktiivi 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010, keskinäisestä avunannosta tiettyihin maksuihin, tulleihin, veroihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä (EUVL L 84, 31.3.2010, s. 1), neuvoston asetus (EY) N:o 904/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla (EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1), neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1) ja neuvoston asetus (EU) N:o 389/2012, annettu 2 päivänä toukokuuta 2012, hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverotuksen alalla ja asetuksen (EY) N:o 2073/2004 kumoamisesta (EUVL L 121, 8.5.2012, s. 1).

3.2. Muita konkreettisia tapoja parantaa yhteistyötä

3.2.1. Olemassa olevien työkalujen parantaminen

Komissio hyväksyi 13. marraskuuta 2008 säästötulodirektiiviin muutosehdotuksen, jonka tavoitteena on porsaanreikien tukkiminen ja veronkierron tehokkaampi ehkäiseminen. Kaksi merkittävintä todettua porsaanreikää ovat verottamattomien välirakenteiden käyttö, millä salataan todellinen omistaja ja edunsaaja, ja direktiivin soveltamisalan ulkopuolisten innovatiivisten rahoitusinstrumenttien ja muiden tuotteiden käyttö (esim. vähittäisasiakkaille tarkoitetut strukturoidut tuotteet ja vakuutuspakettituotteet).

Säästötulodirektiivin toisessa uudelleentarkastelussa vahvistettiin, että maksajan ja lopullisen edunsaajan välille tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan salaamiseksi perustettujen verottamattomien offshore-rakenteiden käyttö on laajaa. Tällaisten veroparatiiseissa sijaitsevien rakenteiden nimissä on jäsenvaltioissa 35 prosenttia muuhun rahoituslaitokseen kuin pankkiin tehdyistä talletuksista (65 prosenttia talletuksista maissa, jotka ovat tehneet säästöjen verotusta koskevan sopimuksen EU:n kanssa). Uudelleentarkastelussa ilmeni myös, että strukturoitujen rahoitustuotteiden markkinat (tällä hetkellä liikkeellä oleva määrä on 767,3 miljardia euroa) on kasvanut viime vuosina vuositasolla yli 30 prosenttia. Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet muutosehdotuksen pääkohdiltaan, ja on olennaisen tärkeää, että tämä muutosdirektiivi hyväksytään viipymättä. EU:n on osoitettava kykynsä ratkaista nämä ongelmat, minkä ansiosta sillä on paremmat mahdollisuudet ajaa vastaavia parannuksia muissa maissa.

3.2.2. Keskinäisen tietojenvaihdon tehostaminen

Tietojenvaihdon ansiosta verohallinnot saavat korvaamattomia tietoja verovelvollistensa saamista tuloista ja niiden hallussa olevista varoista. Nämä tiedot voivat ovat erityisen hyödyllisiä riskianalyyssissä, ja niillä voidaan kannustaa verolakien vapaaehtoiseen noudattamiseen. Automaattista tietojenvaihtoa olisi edistettävä aloilla, joissa siitä on eniten hyötyä. Komissio on kehittänyt tietokoneistettuja muotoja säästökorkotulotietojen vaihtoon. Se kehittää parhaillaan uusia muotoja direktiivin 2011/16/EU soveltamisalaan kuuluvien tulojen tietojenvaihtoa varten, sillä se haluaa toteuttaa suojatun ja laajennetun automaattisen tietojenvaihdon EU:ssa. EU on keskeisessä asemassa kehittämänsä automaattisen tietojenvaihdon standardin edistämisessä. Sen tarkoituksena on tukea kansainvälisten avoimuutta ja tietojenvaihtoa veroasioissa koskevien standardien kehittämistä.

Jotta voidaan varmistaa, että vaihdettuja tietoja voidaan käyttää viipymättä, on olennaisen tärkeää parantaa verovelvollisten tunnistamista. Jäsenvaltioiden kokemusten perusteella tietoja voidaan täsmäyttää huomattavasti paremmin, kun verotunniste ilmoitetaan ja sitä käytetään yksilöllisenä tunnisteena. Tämän vuoksi komissio tekee vaikutustenarvioinnin tarkoituksenaan ehdottaa tarvittaessa kullekin rajat ylittävää toimintaa harjoittavalle verovelvolliselle annettavaa eurooppalaista verotunnistetta. Olisi myös tarkasteltava mahdollisuutta antaa jäsenvaltioiden verohallinnoille suora pääsy toistensa kansallisten tietokantojen tarpeellisiin osioihin ja alv-asioihin liittyvän automaattisen pääsyn laajentamista.

3.2.3. Veropetoksiin ja veronkiertoon liittyviin suuntauksiin ja järjestelyihin puuttuminen

On olennaisen tärkeää kehittää ja jakaa työkaluja, järjestelmiä ja työmenetelmiä, joilla tunnistetaan yksittäiset rajat ylittäviä veropetoksia tekevät toimijat sekä suuntauksat ja järjestelyt, joihin liittyy veropetoksia ja veronkiertoa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio pyrkii laajentamaan nopeasti Eurofisc-järjestelmän ja sen

ennakkovaroitusjärjestelmän käytön välittömän verotuksen alalle ja edistämään riskienhallintatekniikoita. Komissio aikoo myös ehdottaa alv-petoksia koskevaa nopean reagoinnin mekanismeja.

Komissiolla on tarkoitus laatia strategia aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttumiseksi. Se tarkastelee keinoja parantaa rahavirtoja koskeviin tietoihin pääsyä, minkä avulla olisi helpompi jäljittää offshore-pankkitilien kautta välitettyjä huomattavia maksuja. Olisi harkittava rajat ylittäviin veropetoksiin keskittyvien tilintarkastajien ryhmien perustamista EU:ssa. Entistä säännöllisemmin toteutettavia yhteisiä tarkastuksia olisi edistettävä samanaikaisia tarkastuksia ja muun jäsenvaltion virkamiesten läsnäoloa toisessa jäsenvaltiossa koskevien voimassa olevien säännösten laaja-alaisen soveltamisen avulla¹³.

3.2.4. Verolakien kattavan noudattamisen varmistaminen verovelvollisten keskuudessa

Verolakien noudattamisen¹⁴ parantaminen verovelvollisten keskuudessa on tärkeä osa tehokasta veropetosten ja veronkierron torjuntastrategiaa. Jotta verolakien noudattamista voidaan parantaa sekä kansallisissa että rajat ylittävissä tilanteissa, verovelvollisten on oltava paremmin tietoisia EU:n ja jäsenvaltioiden verosäännöistä. Kaikkia veroja ja verovelvollisia koskevat työkalut, kuten yhteinen veroportaali ja jäsenvaltioissa sijaitsevat ulkomaisille verovelvollisille tarkoitetut keskitetyt asiointipisteet, helpottaisivat asianomaisia verovelvollisia täyttämään verovelvoitteensa. Alv-alalla komissio on perustamassa keskustelufoorumia, nk. EU:n alv-foorumia, johon osallistuvat veroviranomaiset ja elinkeinoelämän edustajat. Tämä foorumi, jolla pyritään lisäämään verolakien noudattamista vapaaehtoisuuden pohjalta, tarjoaa edellytykset nykyisen alv-järjestelmän toiminnan sujuvoittamiselle.

Verolakien noudattamista verovelvollisten keskuudessa voitaisiin edistää monin eri tavoin. Yksi keino verolakien noudattamisen lisäämiseksi on vähentää verovelvollisille aiheutuvia kustannuksia ja yksinkertaistaa verovelvollisten menettelyjä. Yrityksille verolakien noudattamisesta aiheutuviissa hallinnollisissa kustannuksissa on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Koska aika- ja kustannusrasitteet kohdistuvat suhteettoman paljon pieniin yrityksiin, hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamisella ja verkkotyökalujen käytön lisäämisellä voitaisiin parantaa veronkantoa ja parantaa monen eurooppalaisen yrityksen kilpailukykyä.

Verohallintojen olisi myös harkittava valvontasuuntautuneen toimintatapansa täydentämistä palvelusuuntautuneisuudella. Ne voisivat myös kehittää motivaatiota parantavia kannustimia vapaaehtoisesti ilmoitettavia tietoja koskevien ohjelmien muodossa ja kannustaa verovelvollisia korjaamaan virheitään oma-aloitteisesti. Komissio aikoo laatia yritysten yhteiskuntavastuun¹⁵ hengessä verovelvollisten peruskirjan.

Elämme globalisoituneessa maailmassa, jossa verolakeja rikkovat verovelvolliset voivat punnita riskejään jäädä kiinni ja saada rangaistus eri lainkäyttöalueilla. Tällaisessa tilanteessa kannattaa harkita tietyn tyyppisten verorikosten tapauksessa veropetosten tekijöihin

¹³ Direktiivin 2010/24/EY 7 artikla, asetuksen (EY) N:o 904/2010 28, 29 ja 30 artikla, direktiivin 2011/16/EY 11 ja 12 artikla sekä asetuksen (EY) N:o 389/2012 12 ja 13 artikla.

¹⁴ Verolakien noudattaminen ilmaisee, missä määrin verovelvollinen noudattaa (tai jättää noudattamatta) maansa verosääntöjä esim. ilmoittamalla tulonsa, jättämällä veroilmoituksen ja maksamalla maksettaviksi tulleet verot ajallaan.

¹⁵ Komission tiedonanto Yritysten yhteiskuntavastuuta koskevaa uudistettu EU:n strategia vuosiksi 2011–2014, KOM(2011) 681 lopullinen, 25.10.2011.

sovellettavia yhteisiä vähimmäissääntöjä sekä hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Petostentorjunta on yksi komission tiedonannossa *Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa*¹⁶ mainituista ensisijaisista aloista. Komissio aikoo ehdottaa sääntöjä EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten torjunnan tehostamiseksi rikosoikeuden avulla.

3.2.5. Verohallinnon tehostaminen

Alv-petokseen syyllistynyt verovelvollinen jättää usein maksamatta myös yritys- ja tuloverot ja päinvastoin. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää pyrkiä entistä yhdenmukaisempaan lähestymistapaan välittömissä ja välillisissä veroissa. Kullakin alalla sovellettavista eri mekanismeista ja toimintatavoista olisi ammennettava ideoita veropetosten torjunnan tehostamiseksi kaikilla aloilla, kuitenkin siten, että eri verojen erityispiirteet otetaan huomioon.

Välittömässä ja välillisessä verotuksessa käytettävien työkalujen ja järjestelmien yhdenmukaistamista olisi edistettävä esimerkiksi vahvistamalla lomakkeiden yhteisille osille yhteinen layout. Komissio harkitsee keskipitkällä aikavälillä kaikkia verolajeja koskevaa yhtä yhteistä hallinnollisen yhteistyön säädöstä, jolla varmistetaan yhteistyömekanismien täydellinen yhdenmukaisuus ja johdonmukaisuus.

Koska veropetokset liittyvät usein muuhun rikolliseen toimintaan, on tärkeää lujittaa verohallintojen ja muiden viranomaisten, erityisesti rahanpesu-, sosiaaliturva- ja tuomioistuinasioita käsittelevien viranomaisten, välistä yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Kansallisella tasolla on tarpeen varmistaa riittävä yhteistyö kaikkien lainvalvontaviranomaisten välillä sekä veropetos- ja veronkiertoasioissa että muissa veroihin liittyvissä rikosasioissa^{17 18}. Yhteistyö veroihin liittyvissä rikoksissa voidaan myös varmistaa Europolin¹⁹ avulla. Komissio voi helpottaa koordinoitua asianomaisilla aloilla olemassa olevien ohjelmien ja niiden seuraajaohjelmien yhteisen käytön avulla.

4. EU:N ULKOPUOLISIIN MAIHIN SOVELLETTAVA JOHDONMUKAINEN POLITIIKKA

EU noudattaa veroalalla selkeää ja johdonmukaista hyvän hallinnon periaatteita koskevaa politiikkaa (avoimuus, tietojenvaihto ja oikeudenmukainen verokilpailu), mutta sen on varmistettava, että tätä politiikkaa harjoitetaan entistä johdonmukaisemmin sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolisissa maissa.

4.1. Vastaavien standardien noudattamisen varmistaminen EU:n ulkopuolisissa maissa

Säästöjen tuottamien korkotulojen verotusta koskevien lujitettujen toimenpiteiden tehokas ja sujuva soveltaminen EU:n tasolla hyötyisi huomattavasti siitä, että myös EU:n tärkeimpien kumppaneiden vastaavia toimenpiteitä myös lujitettaisiin.

¹⁶ KOM(2011) 573 lopullinen, 20.9.2011.

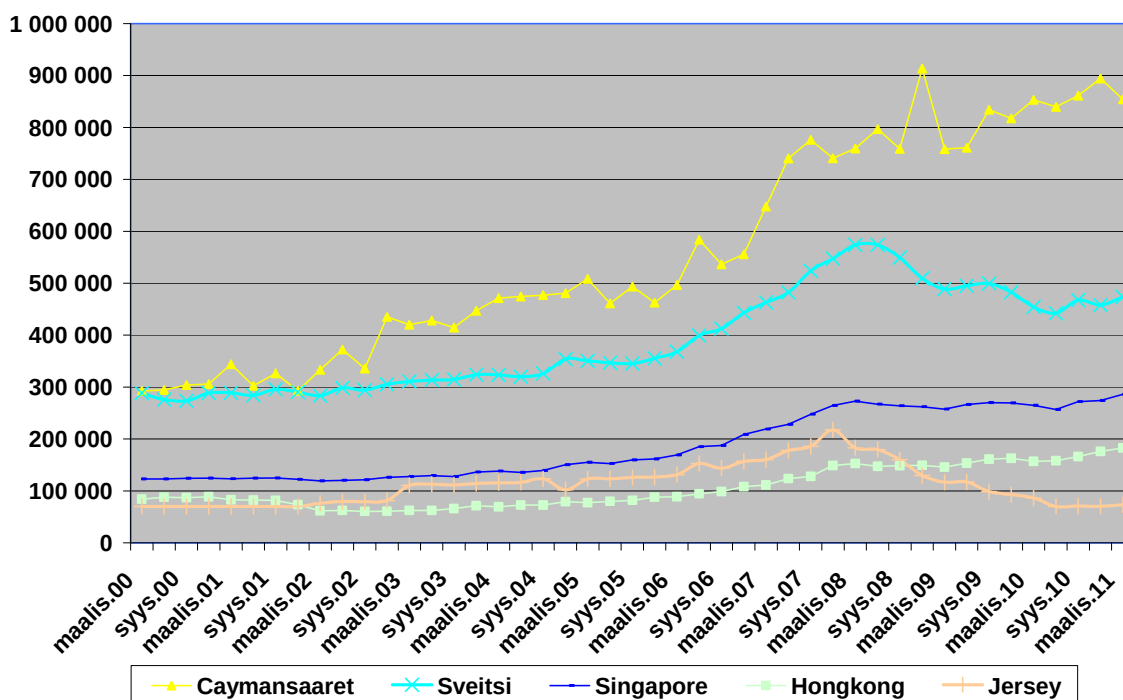
¹⁷ Rahanpesu, terrorismin rahoittaminen ja EU:n sisällä tapahtuviin missing trader -petoksiin (MTIC-petokset) liittyvät rikolliset menettelyt, alv:tä koskevat karusellipetokset ja EU:n päästökauppaan kohdistuvat rikolliset sijoitukset mukaan luettuina.

¹⁸ Rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) tarkistetuissa standardeissa lisättiin helmikuussa 2012 verorikos rahanpesurikoksen ja terrorismin rahoitusta koskevan rikoksen esirikokseksi.

¹⁹ Europolin avulla on mahdollista tunnistaa veroihin liittyvien rikosten suunnittelijat ja tuhota rikollisverkostot.

Tunnetut ja markkinoidut finanssikeskukset, joissa vahva pankkisalaisuus on turvattu lainsäädännöllä, ovat edelleen määräävässä asemassa kansainvälisillä rajat ylittävien säästöjen markkinoilla. Pelkästään Caymansaarten ja Sveitsin osuus on maailmanlaajuisesti lähes 20 prosenttia kaikista muuhun rahoituslaitokseen kuin pankkiin tehdyistä talletuksista. Näiden maiden tällaisten talletusten yhteismäärä on 1 352 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

Kaavio 4: Ulkomaisten muuhun rahoituslaitokseen kuin pankkiin tehtyjen talletusten kehityssuuntaukset tietyissä EU:n ulkopuolisissa finanssikeskuksissa (miljoonaa Yhdysvaltain dollaria)²⁰



Tämän vuoksi neuvoston olisi annettava komissiolle mitä pikimmin neuvotteluvaltuutus ja neuvoston olisi tuettava komissiota, kun komissio neuvottelee muutoksista EU:n ja Sveitsin, Andorran, Monacon, Liechtensteinin ja San Marinon välillä tehtyihin säästöjen verotusta koskeviin sopimuksiin. Jos nämä sopimukset olisivat yhdenmukaiset EU:ssa voimaan saatettujen tiukennettujen uusien standardien ja säästökorkodirektiiviin tehtävistä muutoksista johtuvien standardien kanssa, vastaavien toimenpiteiden kehittäminen olisi helpompaa kyseisillä lainkäyttöalueilla. Sama koskee asianomaisten riippuvaisten ja assosioituneiden alueiden kanssa säästöjen verotuksesta tehtyjä sopimuksia. Olisi seurattava eri puolilla maailmaa sijaitseviin finanssikeskusten kehitystä.

Kaikilla näillä toimenpiteillä yhdessä vahvistettaisiin huomattavasti jäsenvaltioiden valmiutta kantaa veroja verovelvollistensa sijoitusten tuottamista pääomatuloista. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan Sveitsin kanssa hiljattain neuvottelemat kahdenväliset sopimukset antavat osviittaa Sveitsissä sijaitsevista verottamattomista varoista. Sopimuksissa Yhdistyneen kuningaskunnalle tulevan etukäteismaksun suuruudeksi arvioitiin 500 miljoonaa Sveitsin frangia ja Saksalle 2 miljardia Sveitsin frangia. Yhdistyneelle kuningaskunnalle maksettavan tosiasiallisen tasausmaksun odotetaan ylittävän 1,3 miljardia ja Saksalle maksettavan 4 miljardia Sveitsin frangia. Yhdistynyt kuningaskunta arvio saavansa

²⁰ Lähde: Kansainvälisen järjestelypankin (BIS) julkiset koontitiedot.

tasausmaksun turvin tuloja yhteensä 4–7 miljardia Englannin puntaa. Tämä arvio antaa osviittaa ongelman suuruudesta koko EU:n tasolla.

Säästötulodirektiivin toisen uudelleentarkastelun päätelmien mukaan olemassa olevien sopimusten määräysten tiukentaminen direktiiviin ehdotettujen muutosten mukaisesti mahdollistaisi varainhoitotileillä olevien varojen sisällyttämisen sopimusten soveltamisalaan. Varainhoitotilit ovat tilejä, joilla säilytetään sijoittajan pankin omissa nimissään toiselle lainkäyttöalueelle uudelleen tallettamia varoja. Sveitsin tapauksessa tällaisilla varainhoitotileillä olevia varoja on 4,5 kertaa enemmän kuin sijoittajien suoria talletuksia.

4.2. EU:n standardien edistäminen kansainvälisellä tasolla

On tärkeää varmistaa yleisesti EU:n politiikkojen keskinäinen johdonmukaisuus, jotta EU:n kumppanit kansainvälisiä kauppaa- ja yhteistyösopimuksia soveltaessaan sitoutuvat noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita veroalalla vuonna 2008 annettujen neuvoston päätelmien²¹ mukaisesti. Nämä periaatteet olisi sisällytettävä jatkossakin kaikkiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n tasolla tehtäviin asiaa koskeviin sopimuksiin, ja niitä olisi edistettävä kehittämällä yhteistyöaloitteita vuonna 2009 annetun tiedonannon *Hyvän hallintotavan edistäminen verotusallalla*²² ja vuonna 2010 annetun tiedonannon *Verotus ja kehitys – Yhteistyö kehitysmaiden kanssa hyvän hallintotavan edistämiseksi verotusallalla* mukaisesti²³.

Neuvoston olisi myös viipymättä hyväksyttävä petostentorjunnasta ja yhteistyöstä veroasioissa EU:n ja Liechtensteinin välillä tehtävän sopimuksen luonnos ja valtuutettava komissio käynnistämään vastaavat neuvottelut Andorran, Monacon, San Marinon ja Sveitsin kanssa. Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuuksia tehdä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa monenvälisiä sopimuksia hallinnollisesta yhteistyöstä välillisten verojen alalla sekä EU:n ulkopuolisten maiden osallistumista samanaikaisiin tarkastuksiin.

Viimeaikainen kansainvälinen kehitys etenkin Yhdysvaltojen Foreign Account Tax Compliance Act -lain (FATCA) osalta avaa uusia mahdollisuuksia lisätä automaattista tietojenvaihtoa EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä. Tällä parannetaan globaalia avoimuutta.

Myös yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa olisi parannettava, jotta voidaan edistää yhteisiä etuja, välttää päällekkäisyyksiä ja saavuttaa synergiaetuja finanssilaitosten ja verohallintojen eduksi²⁴. Jäsenvaltioiden olisi voitava käyttää yhteisiä työkaluja ja välineitä sekä EU:ssa että suhteissaan EU:n ulkopuolisiin maihin. Tämän vuoksi komissio edistää EU:n kehittyneiden käytännön työkalujen (sähköiset työkalut mukaan luettuina) käyttöä tavoitteenaan varmistaa, että EU:n ulkopuoliset maat käyttävät niitä erityisesti yhteydenpidossaan EU:n jäsenvaltioihin.

²¹ Neuvoston (talous- ja rahoitusasiat) päätelmät, 14.5.20008 (lehistötiedote 8850/08).

²² KOM(2009) 201 lopullinen, 28.4.2009.

²³ KOM(2010) 163 lopullinen, 21.4.2010.

²⁴ EU osallistuu aktiivisesti muihin kansainvälisiin foorumeihin, joita ovat OECD sekä erityisesti veroasioita käsittelevät International Organisation for Tax Administration (IOTA), Inter American Center of Tax Administrations (CIAT), International Tax Dialogue (ITD), International Tax Compact (ITC) ja African Tax Administration Forum (ATAF).

4.3. Veroparatiiseihin ja aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviin ongelmiin puuttuminen

Veroparatiisien, joista käytetään joskus ilmaisua ”yhteistyöstä kieltäytyvät oikeudenkäyttöalueet”, katsotaan yleisesti tarkoittavan oikeudenkäyttöalueita, jotka kykenevät rahoittamaan julkiset palvelunsa ilman tuloverojen kantamista tai kantamalla vain nimellisen veron ja jotka mainostavat itseään paikkoina, joita ulkomailla asuvat voivat käyttää välttyäkseen verotukselta maassa, jossa niiden verotuksellinen kotipaikka sijaitsee. OECD on yksilöinyt kolme ominaispiirrettä, joista veroparatiisin tunnistaa: i) tehokas tietojenvaihto puuttuu, ii) avoimuus puuttuu ja iii) merkittävää toimintaa ei edellytetä. Lisäksi ne usein tarjoavat ulkomailla asuville edullista verokohtelua houkutellakseen sijoituksia muista maista. Tämän vuoksi veroparatiisit kilpailevat epärehellisesti ja vaikeuttavat muiden kuin veroparatiisien mahdollisuutta kantaa asianmukainen määrä veroja verovelvollisiltaan.

Parhaillaan on käynnissä intensiivinen työ veroparatiisien monien haitallisten ominaisuuksien poistamiseksi. Sen jälkeen, kun OECD:n avoimuutta ja tietojenvaihtoa veroasioissa käsittelevän maailmanlaajuisen foorumin toiminta käynnistettiin uudestaan, merkittävää edistystä on saavutettu hyväksymällä melkein maailmanlaajuisesti pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa ja avoimuutta koskevat tiukat säännöt. Vaikka moni entinen ”veroparatiisi” on sitoutunut noudattamaan näitä periaatteita, niiden käytännön noudattamista ollaan kuitenkin vasta tarkastelemassa. Lisäksi foorumissa ei käsitellä ”oikeudenmukaista verokilpailua”, joka on periaate, jota EU noudattaa sisäisesti yritysverotuksen käytäntönsä²⁵ nojalla. Tällaisen konseptin markkinointi EU:n ulkopuolisiin maihin on merkityksellistä sekä OECD:n että EU:n etujen kannalta.

Veroparatiisien toiminta on edelleen jäsenvaltioiden etujen vastaista. Säännösten noudattamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset, jotka johtuvat jäsenvaltioiden koordinoimattomista toimista, kun ne pyrkivät suojaamaan veron perusteitaan, tulevat kaikkien verovelvollisten maksettaviksi. Vastaavasti kun verotuloja menetetään siitä syystä, että veron peruste on siirretty veroparatiisiin, kaikki verovelvolliset kärsivät siitä, koska verokantoja korotetaan vähenevistä veron perusteista aiheutuvien tulonmenetysten tasaamiseksi.

Veroparatiiseihin liittyvien erityisten seikkojen lisäksi komissio aikoo edistää EU:ssa veroympäristöä, joka on oikeudenmukainen ja vakaa (jäsenvaltioille, verovelvollisille ja sijoittajille) ja jossa veron perusteiden vähenemiseen puututaan tehokkaasti (EU:ssa ja EU:n ulkopuolisten maiden osalta). On tärkeää, että tästä seuraavat edut eivät heikkene EU:n ulkopuolisten maiden toimien vuoksi. Mahdollisia poliittisia toimia tämän saavuttamiseksi arvioidaan parhaillaan tarkoituksena esittää toimintasuunnitelma tämän vuoden loppupuolella. Tavoitteena on vahvistaa toimenpiteiden, menettelyjen ja työkalujen kokonaisuus koordinoituja toimia varten. Tämä voisi käsittää suojatoimenpiteitä tai sanktioita sellaisia maita vastaan, jotka harjoittavat epärehellistä verokilpailua, ja kannustimia tällaisille maille, jotta ne luopuisivat käytännöistään. Painopiste on koordinoituissa toimenpiteissä. Tiedonannossa on tarkoitus käsitellä myös aggressiivista verosuunnittelua.

²⁵ Neuvoston (talous ja rahoitusasiat) verotuspolitiikkaa koskevat päätelmät, 1.12.1997, (EYVL C 2, 6.1.1998, s. 1).

5. PÄÄTELMÄT

Kuten valtion- ja hallitusten päämiehet ilmaisivat 2. maaliskuuta 2012, on olemassa selkeä poliittinen tahto asettaa konkreettiset toimet etusijalle veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Nyt tämä poliittinen tahto on muunnettava konkreettisiksi toimiksi. Tämä tiedonanto on ensimmäinen vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöön, ja siinä hahmotellaan eri tasot, joilla toimia tarvitaan, ja määritellään laajat suuntaviivat niistä kysymyksistä, joita on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin. Komissio toivoo, että näistä asioista keskustellaan sekä neuvostossa että veropoliittisessa työryhmässä²⁶. Säästökorkodirektiivin tarkistuksen hyväksyminen mitä pikimmin ja neuvotteluvaltuutuksen antaminen viipymättä komissiolle olisivat ensimmäinen askel tähän suuntaan.

Talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa koskeva prosessi tarjoaa ihanteellisen tilaisuuden tarkastella verokysymyksiä osana EU:n talouskehitystä koskevaa kokonaisuutta ja sisällyttää veropolitiikka kasvua tukeväksi tekijäksi. Komissio jatkaa jäsenvaltioiden vakautus- ja kasvustrategioiden tukemista.

Komissio aikoo esittää vuoden 2012 loppupuolella toimintasuunnitelman, joka perustuu oikeasuhteiseen vaikutustenarviointiin. Siinä yksilöidään erityiset toimenpiteet, joita voitaisiin kehittää nopeasti, jos asialle annetaan asianmukainen poliittinen painoarvo, ja se on tarkoitus esittää yhdessä veroparatiiseja ja aggressiivista verosuunnittelua koskevan aloitteen kanssa. Tässä toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia toimia, joilla lisätään hallinnollista yhteistyötä ja tuetaan olemassa olevan hyvän hallinnon politiikan kehittämistä, veroparatiiseja koskeviin suhteisiin liittyviä laajempia asiakokonaisuuksia ja puuttumista aggressiiviseen verosuunnitteluun ja muihin asioihin, veroihin liittyvät rikokset mukaan luettuina.

²⁶

Veropoliittinen työryhmä on vuonna 1996 perustettu pysyvä korkean tason työryhmä, jossa käydään strategisia ja kattavia keskusteluja veropoliittisista kysymyksistä Euroopan tasolla. Työryhmän puheenjohtajana toimii veroasioista vastaava komission jäsen.