

Sanna Meriläinen

**VERTAISTALOUS VEROTUSMENETTE-
LYSSÄ JA VEROVALVONNASSA**
Haasteet ja ratkaisukeinot

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Helmikuu 2020

TIIVISTELMÄ

Sanna Meriläinen: Vertaistalous verotusmenettelyssä ja verovalvonnassa - haasteet ja ratkaisukeinot

Kandidaatin tutkielma

Tampereen yliopisto

Kauppätieteiden tutkinto-ohjelma

Helmikuu 2020

Tämä kandidaatin tutkielma käsittelee vertaistalouden ilmiöstä johtuvia verotusmenettelyyn ja verovalvontaan kohdistuvia haasteita. Vertaistalous on disruptoinut perinteisiä toimialoja ja mahdollistanut yhä enenevässä määrin yksityishenkilöiden välisen kaupankäynnin ja rajallisten resurssien jakamisen digitaalisten alustojen tarjoamalla markkinapaikoilla. Kasvavan alan on samalla tunnistettu olevan erityisen herkkä verovälttelylle ja asettavan haasteita viranomaiselle verovelvollisten ja verotettavan tulon tunnistamisessa.

Kandidaatin tutkielma on kirjallisuuskatsaus, jossa ajankohtaisen tutkimuskirjallisuuden ja viranomaislähteiden selvitysten avulla on pyritty selvittämään vertaistalouden ongelmia sekä verovelvollisen että viranomaisen näkökulmasta, ja pyritty tunnistamaan mahdollisia verotusmenettelyyn ja -valvontaan sovellettavia ratkaisukeinoja. Näitä toimia on arvioitu niin sanotun hyvän verojärjestelmän erilaisten kriteerien, kuten fiskaalisuuden, neutraalisuuden ja hallinnollisen tehokkuuden, näkökulmasta. Kriteerien tarkoituksena on vertailla eri toimien välisiä suhteita.

Katsauksen perusteella oli ilmeistä, että vertaistalouteen on verotusmenettelyssä ja verovalvonnassa on sovellettavissa useita keinoja, joita voidaan soveltaa myös rinnakkain, toisiaan täydentävästi. Tutkimuksesta ei ollut johdettavissa yksittäistä, muita paremmin soveltuvaa keinoa. Tämä johtui osaltaan vertaistalouden toimijoiden ja tulojen moninaisuudesta sekä menettely- ja valvontakeinojen yhteydestä veropoliittisiin tavoitteisiin, joita ei tämän tutkimuksen perusteella voitu laajemmin arvioida. Tutkimuksen perusteella selvisi, että erityisesti haasteita asettaa tulotietojen saanti tilanteessa, jossa markkinapaikkana toimiva alusta sijaitsee Suomen rajojen ulkopuolella.

Tutkimuksen perusteella tunnistettiin kuitenkin pehmeiden valvontakeinojen kasvava merkitys vertaistalouden kaltaisten ilmiöiden käytännön verotuksessa sekä erilaisten ilmoittamisvelvollisuuksien vahvistamisen tehokas vaikutus. Ilmoittamisvelvollisuuden ulottaminen yli valtiorajojen edellyttäisi kuitenkin sääntelyä OECD:n tai EU:n tasolta, jota ei ainakaan lyhyellä aikavälillä ole odotettavissa.

Avainsanat: verotus, vertaistalous, verotusmenettely, verovalvonta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

LÄHTEET	4
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus	2
1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	3
2 HYVÄ VEROJÄRJESTELMÄ.....	4
2.1 Hyvä verojärjestelmä	4
2.2 Fiskaalisuus	5
2.3 Taloudellinen ja hallinnollinen tehokkuus	6
2.4 Oikeudenmukaisuus.....	8
3 VERTAISTALOUDEN HAASTEET VEROTUKSESSA.....	10
3.1 Myyjän toimintaan vaikuttavat tekijät.....	10
3.2 Haasteet viranomaisen näkökulmasta.....	11
4 VALVONNAN TEHOSTAMISEN KEINOT	14
4.1 Tulon veronalaisuus.....	14
4.1.1 Osittainen verovapaus.....	14
4.1.2 Kiinteämääräiset vähennykset	16
4.1.3 Kohdennetut verotusmallit	17
4.2 Verotusmenettely	18
4.2.1 Tulotietojen ilmoittaminen	18
4.2.2 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus.....	19
4.2.3 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus	21
4.2.4 Ennakonpidätyksen periminen	21
4.2.5 Fiskaalinen kassajärjestelmä.....	23
4.3 Verovalvonta	24
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	28

LÄHTEET

Aslam – Shah 2017

Aslam, Aqib – Shah, Alpa: IMF Working Paper – Taxation and the Peer-to-Peer Economy. Working Paper No. 17/187. International Monetary Fund 2017.

Dierickx 2017

Dierickx, Dirk: The Belgian Compliance Model and the Methodology to Obtain Data from “Sharing Economy” Platforms. Teoksessa Pinto, Miguel – Sawyer, Neil – Kóvágó Ágnes (toim): Disruptive Business Models – Challenges and Opportunities for Tax Administrations. IOTA. Budapest 2017. s. 22–23.

Eerola ym. 2019

Eerola, Essi – Kosonen, Tuomas – Kotakorpi, Kaisa – Lyytikäinen, Teemu – Tuimala, Jarno: Tax Compliance in the Rental Housing Market: Evidence from a Field Experiment. VATT Working Papers 122/2019. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Institute for Economic Research. Helsinki 2019.

Euroopan Komissio 2016

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma. COM(2016) 356 final. Bryssel 2.6.2016.

Faehnle ym. 2016

Faehnle, Maija – Immonen, Hilma – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats – Träskman, Tomas: Jakamistalous ja verotus: Eväitä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Arcada Working Papers 4/2016. Yrkeshögskolan Arcada Ab 2016.

Harmaala ym. 2017

Harmaala, Minna-Maari – Toivola, Tuija – Faehnle, Maija – Manninen, Petri – Mäenpää, Pasi – Nylund, Mats: Jakamistalous. Alma Talent Oy. Helsinki 2017.

Kalin ym. 2019

Kalin, Salla – Kari, Seppo – Kauppinen, Ilpo – Kotakorpi, Kaisa – Määttänen, Niku – Ropponen, Olli – Valkonen, Tarmo: Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2019:35. Valtioneuvoston kanslia, 2019.

Kärkkäinen 2018

Kärkkäinen, Olavi: Fiskaaliset kassajärjestelmät: Osa V, Yhteenveto. Verohallinto: Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 15/2018.

Kärkkäinen – Hannula 2018

Kärkkäinen, Olavi – Hannula, Tuija: Lausuntoyhteenveto: fiskaaliset kassajärjestelmät. Verohallinto: Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 25/2018.

Kärkkäinen – Hannula – Jauhonen 2018

Kärkkäinen, Olavi – Hannula, Tuija – Jauhonen, Antti: Fiskaaliset kassajärjestelmät, Hankeselvitys osa III – Valvonta. Verohallinto: Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 13/2018.

Kärkkäinen – Hannula – Mononen 2018

Kärkkäinen, Olavi – Hannula, Tuija – Mononen, Eero: Fiskaaliset kassajärjestelmät. Hankeselvitys I: Vaikutukset yrityksiin, verotuloihin ja lainsäädäntöön. Verohallinto: Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 11/2018.

Migai – Jong – Owens 2019

Migai, Clement – Jong, Julia – Owens, Jeffrey: The sharing economy: Turning challenges into compliance opportunities for tax administrations. *eJournal of Tax Research* vol 16, 2019. s. 395–424.

Myrsky 2012

Myrsky, Matti: Veropolitiikkamme kehittämismahdollisuuksia. *Defensor Legis* 5/2012. s. 705–720.

Myrsky 2013a

Myrsky, Matti: Suomen veropolitiikka. Alma Talent Oy. 2013.

Myrsky 2013b

Myrsky, Matti: Millainen on hyvä verojärjestelmä? *Verotus* 2/2013. s. 131–144.

Myrsky 2013c

Myrsky, Matti: Mitä veropolitiikaltamme tulisi edellyttää? *Lakimies* 6/2013. s. 1118–1121.

Määttä 2007

Määttä, Kalle: Veropolitiikka – teoria ja käytäntö. Edita Publishing Oy. Helsinki 2007.

Nieminen – Nykänen 2018

Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka: Vertaistalouden tuloverokysymyksiä. Edilex. Edita Publishing Oy 2018/12.

Niskakangas 2011

Niskakangas, Heikki: Veropolitiikka. Alma Talent Oy 2011.

Nissinen 2019

Nissinen, Mika: Suomessa harjoitettavan yritystoiminnan kansallinen tuloverotusoikeus – Kontekstina nykytila ja hyvän verojärjestelmän kriteerit. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 193. Joensuu 2019.

Oei – Ring 2016

Oei, Shu-Yi – Ring, Diane: Can Sharing Be Taxed? Washington University Law Review. Volume 93, issue 4/2016. s. 989–1069.

OECD 2017

OECD: Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud. OECD Publishing. Paris 2017.

OECD 2018

OECD: Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing. Paris 2018.

PwC 2017

PricehousewaterCoopers: Jakamistalous Suomessa 2016 – Nykytila ja kasvunäkymät. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 9/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö 2017.

Putzolu 2017

Putzolu, Chiara: Challenges and Opportunities in the Sharing Economy: the Italian Perspective. Teoksessa Pinto, Miguel – Sawyer, Neil – Kóvágó Ágnes (toim.): Disruptive Business Models – Challenges and Opportunities for Tax Administrations. IOTA. Budapest 2017. s. 18–20.

Päläs – Määttä 2019

Päläs, Jenna – Määttä, Kalle (toim.): Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus 2019.

Räbina – Myrsky – Myllymäki 2019

Räbina, Timo – Myrsky, Matti – Myllymäki, Janne: Henkilökohtaisen tulon verotus. Alma Talent Oy. 3. uudistettu painos. Helsinki 2019.

Räbina – Myrsky – Myllymäki 2017

Räbina, Timo – Myrsky, Matti – Myllymäki, Janne: Verotusmenettelyn perusteet. Alma Talent Oy. Helsinki 2017.

TEM 2019

Työ- ja elinkeinoministeriö: Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja – Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019.

Valtiovarainministeriö 2019

Valtiovarainministeriö: Verotuet 2018–2020. 7.10.2019.

VATT 2013

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Hyvän veropolitiikan periaatteet – VATT analyysi. Edita Prima Oy. Helsinki 2013.

Vaughan – Daverio 2016

Vaughan, R. – Daverio, R: Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe. PricehousewaterCoopers. Lontoo 2016.

Verohallinto 2017

Verohallinto: Salassa pidettävät työmenettelyohjeet ohjaavat verotuksen toimittamista. Tiedote. Verohallinnon internet-sivut. 8.9.2017.

YLE Uutiset 2018

YLE Uutiset: Airbnb-vuokraajien verovilunki tuplaantunut – Verottaja huomasi, että tuloja jää ilmoittamatta jo 15 miljoonaa euroa. 01.11.2019 klo 06:00. <https://yle.fi/uutiset/3-11043579>.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Digitalisaatio, resurssiniukkuus ja kuluttamisen muutokset ovat viime vuosikymmenten aikana johtaneet uusien liiketoimintamallien muodostumiseen ja entistä yhteisöllisempään kuluttamiseen. Yksi huomattavia ja nopeasti kasvavia taloudellisen toiminnan aloja on vertaistalous¹, jonka on arvioitu disruptoivan perinteisiä liiketoimintamalleja.² Vertaistaloudella tarkoitetaan digitaalisen alustan kautta tapahtuvaa resurssien taloudellista jakamista. Alustat toimivat resurssien välittäjinä eli markkinapaikkana, jossa yksityishenkilöt tarjoavat esimerkiksi palveluita, tavaroita tai rahoitusta toisten yksityishenkilöiden käyttöön. Painopiste uusien resurssien tuottamisesta ja kuluttamisesta siirtyy vertaistaloudessa lainaamiseen, vuokraukseen, vaihtamiseen ja yhteiskäyttöön.³ Kansainvälisesti tunnetuimpia vertaistalouden alustoja ovat esimerkiksi Airbnb ja Uber⁴.

Kyseessä ei ole täysin uusi ilmiö, sillä yhteisöllistä kuluttamista on esiintynyt kautta historian⁵. Digitaaliset alustat ovat kuitenkin tarjonneet toiminnalle uusia kanavia ja vaihdannan volyyymi on merkittävässä kasvussa. PwC UK on vuonna 2016 Euroopan komissiolle tehdyssä raportissaan arvioinut vertaistalouden alustojen ostotapahtumien kokonaisarvoksi 28 miljardia euroa. Arvion mukaan alustojen tuotto tuplaantui verrattuna edelliseen vuoteen.⁶ Vastaavasti Suomessa yksittäisten ostotapahtumien kokonaisarvon on arvioitu vuonna 2020 yltävän 1,3 miljardiin euroon, mikä merkitsisi kymmenkertaisumista neljässä vuodessa. Vertaistaloudella on potentiaalia saavuttaa Suomessa pysyvä asema merkittävänä taloudellisena toimintana, mikäli kasvuennusteet toteutuvat.⁷

¹ Vertaistalouden määritelmä ei ole vakiintunut ja siitä on käytetty eri yhteyksissä useita lähikäsitteitä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö (2019, s. 16) on jakamistaloutta koskevassa raportissaan käyttänyt vertaistaloudesta jakamistalouden käsitettä. Muita suomen kielessä käytettäviä termejä ovat muun muassa yhteistyötalous, vuorovaikutustalous, välitystalous, ja keikkatalous. Tässä tutkimuksessa käytetään Niemisen ja Nykäsen (2018) käyttämää vertaistalouden käsitettä. Jakamistalouden käsite on tämän määritelmän mukaan osa vertaistaloutta, ja siihen sisältyy yksityishenkilöiden välinen vuokraustoiminta eli vertaisvuokraus. Vertaistalous on yläkäsite, joka sisältää jakamistalouden lisäksi vertaiskaupan, -palvelut ja -rahoituksen.

² Harmaala ym. 2017, s. 19–24, 62.

³ Nieminen – Nykänen 2018, s. 1, 3–4.

⁴ Harmaala ym. 2017, s. 42.

⁵ Harmaala ym. 2017, s. 19.

⁶ Vaughan – Daverio 2016, s. 7.

⁷ PwC 2017, s. 20, 24.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus

Euroopan Unioni on tunnistanut haasteita nykyisten verosäännösten ja verotuskäytäntöjen soveltamisessa vertaistalouden tuloihin. Sääntelyn epäselvyydestä johtuvan epävarman oikeustilan on varoitettu hillitsevän alan taloudellista kasvua ja johtavan pahimmassa tapauksessa harmaan talouden lisääntymiseen. Talouskasvun edistämiseksi ja haitallisten ilmiöiden ehkäisemiseksi on suositeltu, että uudet taloudellisen toiminnan mallit sovitaan kansalliseen säädösympäristöön.⁸

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää vertaistalouden asettamia haasteita ja jäsentää mahdollisia ratkaisukeinoja verotusmenettelyssä ja verovalvonnassa. Lisäksi ratkaisukeinojen soveltuvuutta Suomen verojärjestelmään tarkastellaan hyvän verojärjestelmän kriteerien näkökulmasta. Aihe rajautuu verotusmenettelyyn ja verovalvontaan, sillä vertaistaloudesta saatavat tulot sisältyvät tuloverolain laajaan tulokäsitteeseen, jolloin kaikki yksityishenkilön saamat tulot ovat lähtökohtaisesti veronalaisia. Vertaistalous ei näin ollen aseta erityisiä kysymyksiä tulojen veronalaisuudesta, joihin tässä yhteydessä otettaisiin kantaa.⁹

Aihepiirin laajuuden vuoksi tutkielmassa rajataan käsittely koskemaan resurssijaan alustan kautta tarjoavan yksityishenkilöä, eli myyjää, koskevia tilanteita. Tutkimuksessa tarkastellaan kaupankäynnin kansallisia tilanteita, eli tarkemmin kyse on vertaisvuokrauksesta, vertaiskaupasta tai vertaispalveluiden myynnistä¹⁰. Vertaisrahoitus jätetään niin ikään tarkastelun ulkopuolelle sen muusta vertaistaloudesta eroavien erityispiirteiden vuoksi.

Vertaistaloutta verotuksessa lähestytään tarkemmin seuraavin tutkimuskysymyksin:

1. Mitkä ovat vertaistalouden verotusmenettelyssä ja verovalvonnassa esiintyvät haasteet?
2. Mitä ratkaisuja menettely- ja valvontaongelmiin on esitetty?
3. Miten ratkaisuja tulisi arvioida hyvän verojärjestelmän kriteerit huomioiden?

⁸ Euroopan komission tiedonanto COM(2016) 356 final, s. 2, 14.

⁹ Kalin ym. 2019 s. 28. Vertaistalouden tulojen veronalaisuudesta tarkemmin ks. Nieminen – Nykänen 2018.

¹⁰ Ks. käsitteistä tarkemmin Nieminen – Nykänen 2018, s. 7–8, 11–12.

Tutkielman toisessa luvussa määritellään tutkimuksen kannalta olennaisimmat hyvän verojärjestelmän kriteerit, joiden avulla verotusmenettely- ja valvonnan keinoja arvioidaan. Kolmannessa luvussa tarkastellaan ensimmäisen tutkimuskysymyksen mukaisesti vertaistalouden haasteita sekä myyjän että viranomaisen näkökulmasta ja jäsenetään haasteiden keskeisimpiä syitä ja mahdollisia seurauksia. Neljännessä luvussa perehdytään tutkimuskirjallisuudessa ja -raporteissa esitettyihin valvontaongelmien ratkaisukeinoihin ja arvioidaan esiteltyjä valvontakeinoja. Teoreettisten ratkaisukeinojen esittelyä syvennetään perehtymällä esimerkkeihin Euroopan valtioissa ja Yhdysvalloissa käyttöön otetuista vertaistalouden verotusmenettely- ja valvontakeinoista. Neljäs luku käsittelee näin ollen sekä toista että kolmatta tutkimuskysymystä.

1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tutkimus toteutetaan kirjallisuuskatsauksena vertaistalouden verotusta koskevan aihepiirin tutkimuksiin. Katsauksen avulla kartoitetaan aihepiirin ajankohtaista tutkimusta ja tehdään niiden avulla tiivistelmä aiempien tutkimusten tuloksista tutkimuskysymysten valossa. Tähän yhdistetään veropoliittinen tarkastelu hyvän verojärjestelmän ominaispiirteiden kautta.

Tutkimusaineistona koostuu pääasiassa oikeuskirjallisuudesta. Vertaistaloutta ja sen lähikäsitteitä, kuten alustataloutta, tarkastelevaa ajankohtaista tutkimusta on runsaasti saatavilla. Verotusmenettelyä ja verovalvontaa on tutkittu pääasiassa näiden laajempien tutkimusten yhteydessä sekä muutamissa nimenomaisesti verotukseen keskittyvissä tutkimuksissa. Edellä mainittujen tutkimusten lisäksi hyödynnetään virallislähteinä muun muassa OECD:n, Euroopan Unionin, IMF:n ja työ- ja elinkeinoministeriön vertaistaloutta koskevia raportteja. Kansainvälinen aineisto painottuu pääasiassa Euroopan Unionin alueella tuotettuun lähdeaineistoon, sillä sääntelyn harmonisoinnin vuoksi jäsenvaltioiden verojärjestelmät ovat kolmansia maita paremmin verrattavissa kansallisiin tilanteisiin. Vertaistalouden ilmiön ajankohtaisuuden vuoksi kaikki käytetty lähdeaineisto, veropoliittisia teoksia lukuun ottamatta, on peräisin 2010-luvulta. Veropolitiikan teokset painotuvat aiheesta 2000- ja 2010-luvuilla julkaistuihin tieteellisiin artikkeleihin sekä oppikirjallisuuteen.

2 HYVÄ VEROJÄRJESTELMÄ

2.1 Hyvä verojärjestelmä

Verotus on taloudellisesti ja yhteiskuntapoliittisesti hyvin virittynyttä, jonka vuoksi verotukseen liittyviä uudistuksia tehdessä niiden toimivuutta tulee arvioida. Suomessa on 1980-luvun lopulla otettu niin sanotut hyvän järjestelmän kriteerit osaksi verolainsäädännön uudistusten arviointia. Kriteereillä on pyritty mittaamaan uudistusten soveltuvuutta kansalliseen verojärjestelmään, jonka vuoksi ne toimivat ikään kuin mallina lainsäädäntötyölle.¹¹ Tässä osiossa määritellään hyvän verojärjestelmän ominaisuudet, jotka liittyvät läheisesti vertaistalouden verotusmenettelyyn ja -valvontaan.

Hyvä verojärjestelmä on kirjallisuudessa vakiintunut käsite eräänlaisesta verotuksen ideaalimallista. Käsite esiintyy taloustieteellisessä, oikeustieteellisessä ja poliittisessa tutkimuskirjallisuudessa, mutta varsinaisesti yksinomaan hyvän verojärjestelmän määrittelyyn keskittyvää tutkimusta on niukasti saatavilla¹². Tästä johtuen hyvään verojärjestelmään sisältyvät kriteerit eivät ole vakiintuneet ja ominaisuuksia listaavia määrittelyjä on saatavilla lukuisia. Viimeaikaisessa tutkimuksessa tutkija Mika Nissinen on systematisoinut hyvän verojärjestelmän piirteitä osana vuonna 2019 valmistunutta väitöstutkimustaan¹³. Tässä yhteydessä käytetään tutkimuksessa esiintyvää jaottelua hyvän verojärjestelmän piirteistä¹⁴.

Nissinen jakaa hyvän verojärjestelmän kriteerit kolmeen pääkriteeriin, jotka ovat fiskaalisuus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus¹⁵. Tehokkuus jaetaan edelleen taloudelliseen ja hallinnolliseen tehokkuuteen ja oikeudenmukaisuus yleiseen oikeudenmukaisuuteen sekä verotuksen oikeudenmukaisuuteen. Näiden pääkriteerien alle on jaoteltu yhteensä 17 verojärjestelmään liittyvää periaatetta, joista osa jakaantuu edelleen useampaan ominaisuuteen. Esimerkiksi yleiseen oikeudenmukaisuuteen liitetään hyvän hallinnon periaatteet, joiden ominaisuuksia ovat muun muassa avoimuus, suhteellisuusperiaate ja

¹¹ Myrsky 2013b, s. 131.

¹² Hyvän verojärjestelmän kriteereitä on käsitellyt jo Adam Smith teoksissaan. Suomalaisesta kirjallisuudesta ks. esimerkiksi Määttä 2007, s. 65; Myrsky 2013a, s. 131; Niskakangas 2011, s. 52.

¹³ Tutkimus käsittelee Suomessa harjoitettavan yritystoiminnan kansallista tuloverotusoikeutta nykytilan ja hyvän verojärjestelmän kriteerien kontekstissa.

¹⁴ Ks. jaottelusta tarkemmin Nissinen 2019, s. 111-112.

¹⁵ Vrt. esimerkiksi Myrsky 2013a, s. 78-79, joka nimeää hyvän verojärjestelmän pääkriteereiksi tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden, yksinkertaisuuden ja hallinnollisen toimivuuden.

luottamuksensuoja.¹⁶ Ominaisuuksien moninaisuuden vuoksi tarkastelemme vertaistalouden valvontakeinoihin merkittävimmin liittyviä kriteereitä.

2.2 Fiskaalisuus

Verotuksen päätavoite on rahoittaa valtion ylläpitämiä yhteiskunnallisia toimintoja, jonka vuoksi hyvän verojärjestelmän tärkeimmäksi ominaisuudeksi määritellään sen fiskaalisuus, eli kyky kerätä verotuloja¹⁷. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että korostuneen fiskaalisen tavoitteen rinnalla vaikuttavat lisäksi muun muassa verotuksen kasvu-, tulonjako- ja talouspoliittiset tavoitteet. Fiskaalisuuden tavoitetta voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää ensisijaisena Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa, jossa yhteiskunnan tarjoamat palvelut ja etuudet rahoitetaan pääasiassa verovaroin tilanteessa, jossa huoltosuhde on heikkenemässä¹⁸.

Verojärjestelmän fiskaalisuutta tukevat verojärjestelmän vakaus ja joustavuus¹⁹. Vakaudella viitataan verojärjestelmän herkkyyteen suhteessa suhdannevaihteluihin sekä järjestelmässä esiintyviin aukkoihin, joita hyödynnetään verovälttelyyn tähtäävässä toiminnassa. Esimerkiksi kulutusverotuksessa yksilö voi vaikuttaa häneen kohdistuvan verorasituksen määrään kulutusvalinnoillaan, minkä johdosta kulutusveroja ei pidetä fiskaalisesti kovin vakaina. Laskusuhdanteessa ihmisten ostovoima heikkenee ja kulutusta vähennetään, jolloin valtion keräämät verotulot vähenevät. Joustavuudella taas tarkoitetaan muun muassa sitä, että tarpeen mukaa valtiojohtoisesti voidaan vaikuttaa verotulojen määrään lainsäädännöllisin keinoin, ja valtion keräämä vuotuinen verotuotto on luotettavasti ennakoitavissa²⁰. Verojärjestelmän vakautta ja joustavuutta voidaan laskennallisesti mitata hyödykkeen tai tuotannon tekijän kysynnän ja tarjonnan hintajoustolla. Tällä viitataan hyödykkeen tai tuotannon tekijän kykyyn tuottaa lisätuloja esimerkiksi budjettipäätöksissä.²¹

¹⁶ Nissinen 2019, s. 112.

¹⁷ Ks. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019, s. 11; VATT-työryhmä 2013, s. 1, jotka ovat verotusta koskevissa raporteissaan nimenneet fiskaalisen tavoitteen ensisijaiseksi tavoitteeksi verotuksessa.

¹⁸ Niskakangas 2011, s. 24, 144.

¹⁹ Nissinen 2019, s. 112.

²⁰ Määttä 2007, s. 66–67.

²¹ Myrsky 2013a, s. 84–85.

2.3 Taloudellinen ja hallinnollinen tehokkuus

Tehokkaan verojärjestelmän tavoitteena on minimoida verotuksesta johtuvat talouden vääristymät. Tehokkuutta on määritelty useissa yhteyksissä hyvinvointitappion käsitteen avulla. Tämän määritelmän mukaisesti verotuksen tulisi aiheuttaa yhteiskunnassa mahdollisimman pieni taloudellinen tappio suhteessa veroilla kerätyn tulon määrään.²²

Suomessa on pyritty verojärjestelmän tehokkuuteen säätämällä tulot laajasti veronalaisiksi. Laaja veropohja mahdollistaa alhaisemmat veroasteet, vähentää verojen vaikutusta hintajoustoön ja näin ollen ehkäisee vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Laajan veropohjan on arvioitu vähentävän mahdollisuuksia verosuunnitteluun ja verokiertoön, kun verovapaita tuloja ei lähtökohtaisesti ole. Laaja veropohja johtaa yhdenmukaisempiin verotusmenettelykeinoihin kuin järjestelmä, jossa veropohjaa kavennetaan verohelpotuksin. Monien muiden valtioiden tapaan Suomessa toteutettiin 1980-luvulla kokonaisverouudistus, jonka tavoitteena oli laajentaa veropohjaa ja vastaavasti karsia verojärjestelmää monimutkaistavia verovähennyksiä.²³

Todellisuudessa taloudellisessa toiminnassa ei voida välttää vääristymien muodostumista, koska hyödykkeiden verottaminen jo itsessään vaikuttaa kulutus päätöksiin ja työn tarjontaan. Lisäksi verotukseen liittyy läheisesti yhteiskunnalliset tavoitteet, joilla pyritään ohjaamaan taloudellista toimintaa verotuksen avulla²⁴. Sen vuoksi tehokkuuteen on liitetty myös ominaisuudet, jotka rajoittavat sitä. Yhteiskunnallisia ohjaustavoitteita toteutetaan verovähennysten ja verovapauksien eli verotukien avulla, esimerkiksi kotitalousvähennys²⁵ säädettiin aikanaan harmaan talouden torjumiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi.²⁶ Laajan tulokäsitteen omaksumisen ja kokonaisverouudistuksen jälkeen verotukseen on kuitenkin lähtökohtaisesti suhtauduttu negatiivisesti, sillä erityisten vähennysten on katsottu vaarantavan verotuksen fiskaalisen tavoitteen²⁷. Vuonna 2019 verotuista aiheutuneen tulon menetykseksi on arvioitu noin 28,7 miljardia euroa²⁸.

²² Myrsky 2013b, s. 134.

²³ Myrsky 2013a, s. 80, 91.

²⁴ Myrsky 2013a, s. 100.

²⁵ Valtiovarainministeriö 2019, s. 2, on arvioinut kotitalousvähennyksen verotuen arvoksi 365 miljoonaa euroa vuonna 2020.

²⁶ Myrsky 2012, s. 708–709.

²⁷ Määttä 2007, s. 97.

²⁸ Valtiovarainministeriö 2019, s. 2.

Tehokkuuteen on niin ikään liitetty verotuksen neutraalisuuden periaate. Neutraalin verotuksen tavoitteena on yhteiskunnan resurssien tehokas allokointi samanlaisen verokohdelun avulla, eli toisin sanoen verotuksen ei tulisi vaikuttaa yksilön taloudellisiin päätöksiin.²⁹ Neutraliteettiperiaate on jossain määrin taloustieteellinen termi, joka ei huomioi hyvinvointiyhteiskunnan yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Se on kuitenkin korostunut viimeaikaisessa keskustelussa, sillä neutraalin verotuksen katsotaan olevan tehokkaan markkinatalouden edellytys.³⁰ Esimerkiksi kilpailuneutraalissa verojärjestelmässä verotuksella ei ole vaikutusta yritysten väliseen kilpailuun.

Toimiva verojärjestelmä edellyttää myös hallinnollista tehokkuutta. Hallinnollisesti tehokkaassa järjestelmässä tavoitellaan verojen keräämistä ja suorittamista kustannukset minimoiden. Kustannuksia aiheuttavat paitsi rahamääräiset henkilöstökulut, myös verotusmenettelyyn käytetty aika. Veroviranomaisen näkökulmasta kustannuksia aiheutuu verojen määräämisestä ja perimisestä sekä erinäisistä verovalvonnan toimista. Verovelvolliselle lain noudattamisen kustannuksia lisäävät ilmoittamisvelvoitteen oma-aloitteinen täyttäminen sekä erilliset selvitykset esimerkiksi verovalvonnan yhteydessä.³¹ Kustannuksia lisäävät niin ikään lainsäädäntöön liittyvät korkeat hallintokustannukset³², kuten lainsäädäntöprosessi, ohjeiden päivittäminen ja henkilöstön kouluttaminen.

Kansainvälisissä verouudistuksissa on korostettu hallinnollisten kustannusten minimointia verotuksessa. Tähän on vaikuttanut digitalisaation tarjoama mahdollisuus henkilöstökustannusten alentamiseen automatisaation avulla. Toimintojen automatisointi on edellyttänyt menettelytapojen yhtenäisempää ja yksinkertaisempaa linjaa ja vapauttanut henkilöstöresursseja muuhun käyttöön.³³ Euroopassa onkin reagoitu verotuksen aiheuttamiin hallintokustannusten pyrkimällä kustannusten leikkauksiin³⁴. Suomessa Verohallinto on viime vuosina toteuttanut useita uudistuksia automatisaation saralla, jonka johdosta henkilöstömäärää on vähennetty viime vuosikymmeninä tuhansilla henkilöllä³⁵.

²⁹ Myrsky 2013a, s. 80–83.

³⁰ Myrsky 2013a, s. 100.

³¹ Myrsky 2013b, s. 138.

³² Niskakangas 2011, s. 67.

³³ Niskakangas 2011, s. 67.

³⁴ Määttä 2007, s. 83.

³⁵ Niskakangas 2011, s. 67.

2.4 Oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukaisuus määritellään verotuksessa vertikaalisen ja horisontaalisen oikeudenmukaisuusperiaatteen kautta. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa sitä, että verovelvollisia verotetaan maksukykyyn suhteutettuna. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus oikeuttaa progressiivisen veroasteikon käyttämisen eli tulojen tasaamisen verovelvollisten välillä. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus liittyy yhdenvertaisuuteen, jonka mukaan samassa asemassa olevia veronmaksajia tulisi käsitellä yhtäläisesti tai samankaltaisia tapauksia tulisi kohdella yhtäläisesti.³⁶

Oikeudenmukaisuuden toteutumista edellyttää verojärjestelmän yksinkertaisuus, selkeys ja läpinäkyvyys. Vaikeasti hahmotettava lainsäädäntö edellyttää vero-oikeudellista asiantuntemusta, joka asettaa verovelvolliset eri asemaan ja yhdenvertaisuus vaarantuu.³⁷ Monimutkaisia laskelmia ja selvityksiä edellyttävät normit ovat näin ollen välttelyn kohteena. Hyvin usein tapahtuvat uudistukset tai osittaisuudistukset muodostavat verolainsäädännön vaikeasti hahmotettavaksi, pirstaleiseksi kokonaisuudeksi, jolloin järjestelmän läpinäkyvyys vaarantuu.³⁸

Verotusmenettelyn ja verovalvonnan näkökulmasta mainittavaksi tulevat myös hyvän hallinnon periaatteet, joilla verojärjestelmän oikeudenmukaisuutta perustellaan. Hyvään hallintoon liittyy olennaisesti suhteellisuusperiaate, jonka mukaan veroviranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa toimesta saatavaan hyötyyn nähden³⁹. Suhteellisuusperiaatteesta voidaan johtaa puuttumattomuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen jättää tutkimatta toimet, joiden tutkimisesta aiheutuu enemmän kustannuksia, kuin valvonnasta saatava verohyöty olisi⁴⁰. Puuttumattomuudesta on viitteitä sekä verolainsäädännössä että Verohallinnon ohjeissa⁴¹. Vuonna 2017 julkisuuteen vuoti tieto Verohallinnon sisäisestä ohjeesta, jonka mukaan viranomaisen ei tutkinut alle 30 000 euron arvoisia, nimettömiä ilmiäntoimia. Vuodon yhteydessä Verohallinto julkaisi sivuillaan tiedotteen, jonka yhteydessä korostettiin, että valvontatyössä ei voida kohdentaa toimia sellaisiin asioihin, joissa

³⁶ Niskakangas 2011, s. 62.

³⁷ Niskakangas 2011, s. 69.

³⁸ Määttä 2007, s. 85.

³⁹ Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 51.

⁴⁰ Harmaala ym. 2017, s. 124.

⁴¹ Esimerkiksi Verohallinnon päätöksessä veron määräämättä jättämisestä tai oikaisun tekemättä jättämisessä oma-aloitteisessa verotuksessa on säädetty vähäisen veron määräksi 800 euroa.

taloudellinen hyöty alittaa valvonnasta aiheutuneet kustannukset⁴². Verotusmenettelylaissa on muodollisestikin luovuttu periaatteesta, jonka mukaan kaikki tiedot pitäisi tutkia⁴³.

Vertaistalouden verotusmenettely- ja valvontakeinojen arvioinnissa on huomioitava, että edellä esiteltyt hyvän verojärjestelmän kriteerit eivät ole tyhjentävät tai yksiselitteiset. Kriteerien valinnassa vaikuttavat useat tekijät veropoliittisten tavoitteiden rinnalla, ne voivat olla osittain päällekkäisiä tai niiden välillä voi olla jännitettä⁴⁴. Esimerkiksi laaja tulopohja tukee fiskaalisuuden tavoitetta, kun taas hallinnollista tehokkuutta edistävä puuttumattomuusperiaate on tästä poikkeus. Vastaavasti neutraali verotus voi johtaa alhaisempaan verokertymään kuin vääristävä verotus. Ominaisuudet puoltavat eri sääntelyvaihtoehtoja ja erilaisia veropoliittisia tavoitteita, eivätkä kaikki hyvän verojärjestelmän kriteerit todellisuudessa voi yhtäaikaisesti toteutua.

Edellä mainitun vuoksi kriteerejä ei ole tässä yhteydessä tarkoitus pitää tyhjentävinä tai asettaa keskinäiseen paremmuusjärjestykseen. Lisäksi verotukseen on liitettävissä lukuisia ominaisuuksia, jotka on jätetty yksinkertaisemman esitystavan vuoksi tarkastelun ulkopuolelle. Mainitut hyvän verojärjestelmän ominaisuudet toimivat näin ollen eräänlaisena arvioinnin kehikkona, jonka avulla jäljempänä pyritään ilmentämään vertaistalouden valvontakeinojen mahdollisia vaikutuksia ja soveltuvuutta Suomen verojärjestelmään.

⁴² Verohallinto, 2017.

⁴³ Verotusmenettelylain 58 §:ssä säädetään, että verotuksen oikaisu voidaan jättää toimittamatta verottamatta jääneen tulon ollessa vähäinen edellyttäen, ettei verotuksen tasapuolisuus ja verovelvollisen laiminlyöntien laatu tai toistuvuus edellytä verotuksen oikaisua.

⁴⁴ Ks. Määttä 2007, s. 66, jonka mukaan ominaisuudet voivat puoltaa eri sääntelyvaihtoehtoja, eikä kaikkia ominaisuuksia ole mahdollista ottaa sääntelyssä huomioon.

3 VERTAISTALouden HAASTEET VEROTUKSESSA

3.1 Myyjän toimintaan vaikuttavat tekijät

Vertaistalous ei ole varsinaisesti uusi taloudellisen toiminnan ilmentymä eikä siitä johtuvat haasteet näin ollen ennalta tuntemattomia. Vertaistalouden yleistymisen yksityishenkilöiden välisessä kaupankäynnissä on kuitenkin johtanut uusien toimijoiden aktivoitumiseen vertaistalouden markkinoilla. Sähköisesti toimivat ja helppokäyttöiset alustat mahdollistavat sen, että kuka tahansa voi liittyä markkinoille, eikä aiempaa liiketoimintakokemusta välttämättä edellytetä. Tämä on lisännyt muun muassa tavallisten palkansaajien merkittävien sivutulosten hankkimista ja alustoilla tapahtuvan myynnin volyymin kasvua.⁴⁵ Myyjän kannalta vertaistalouden tulosten ilmoittamatta jättämiseen johtavia syitä on tunnistettavissa kolme: tulosten ei välttämättä mielletä olevan veronalaisia, verovelvollinen voi sivuuttaa ilmoittamisvelvollisuuden tai täyttää tiedot veroilmoitukselle virheellisesti.⁴⁶

Uusilla toimijoilla on usein puutteellinen verotuksellisten velvoitteiden ja käytänteiden tuntemus. Tämän taustalla vaikuttaa muun muassa se, että merkittävä osa tuloista on Suomessa kolmannen osapuolen ilmoittamisvelvollisuuden piirissä. Näin ollen tavallisten palkansaajien tulot ilmoitetaan pääasiassa työnantajan tai esimerkiksi arvopaperikaupassa kaupanvälittäjän toimesta suoraan Verohallinnolle, eikä oma-aloitteisia toimia verovelvolliselta edellytetä.⁴⁷ Sen johdosta vertaiskauppaa tai vertaispalveluja tarjotessaan verovelvollinen voi olla ensimmäistä kertaa tilanteessa, jossa tulot tulisi ilmoittaa hänen omasta toimestaan. Lisäksi tuloja koskeva sääntely voidaan kokea monimutkaisena ja tiedon hankkiminen työläänä. Vaikka verovelvollinen tietäisi verovelvoitteista, niihin liittyvät käytännöt ja ohjeet voivat yksityishenkilön näkökulmasta näyttäytyä monimutkaisina ja vaikeasti ymmärrettävinä. Tämä voi koskea esimerkiksi hyödykkeen tulosten ja menojen jakoa yksityisen käytön ja tulonhankkimistoiminnan välillä tai vähennyskelpoisten menosten tunnistamista, seuranta ja laskemista.⁴⁸

⁴⁵ Kalin ym. 2019, s. 28.

⁴⁶ Oei – Ring 2016, s. 1053.

⁴⁷ Kalin ym. 2019, s. 28–29.

⁴⁸ Migai – Jong – Owens 2019, s. 408–409.

Vertaistaloudessa luonnollinen henkilö ansaitsee tyypillisesti satunnaisia tuloja, joiden suuruusluokka ei ole kovin merkittävä verrattuna perinteisten ansiotulojen määrään. Myyjä voi esimerkiksi vuokrata asuntoaan muutamia viikonloppuja vuodessa Airbnb-palvelun kautta ja tarjota työsuorituksia Stadin Aikapankin välityksellä. Tällaisia tuloja on kirjallisuudessa kuvattu niin sanotulla silpputulojen käsitteellä.⁴⁹ Pienten tulovirtojen järjestelmällinen seuraaminen saatetaan laiminlyödä, jolloin tarkkaa tietoa vuoden aikana saaduista tuloista ja niihin liittyvistä kuluista ei muodostu⁵⁰. Koska tulojen ilmoittaminen tapahtuu vasta jälkikäteen esitetytyn veroilmoituksen korjausten yhteydessä, ajan kuluminen saattaa johtaa unohduksiin ja huolimattomuuteen.

Edellä kuvatut seikat käytäntöjen ja ohjeiden monimutkaisuudesta, tulojen ja menojen seurannan haasteista sekä tiedon puutteesta voivat verovelvollisen näkökulmasta näyttäytyä verojärjestelmän sirpaleisuutena ja taustalla vaikuttavana hallinnollisena byrokratiana. Turhautuminen byrokraatiin voi johtaa veromoraalin heikentymiseen ja lopulta verovälttelyyn.⁵¹ Yksi merkittävimmistä verojen ilmoittamatta jättämiseen johtavista syistä onkin arvioitu olevan yksilön asenne verotusta kohtaan. Toisaalta kyseessä voi olla myös tilanne, jossa pieniä tuloeria mielletä niin merkittäviksi, että niiden ilmoittamisvelvoitteen reagoitaisiin, jolloin ei välttämättä ole kyse suoranaisestä verojen välttelystä vaan tietämättömyydestä.⁵² Jos tällaisessa toiminnassa kiinnijäämisen riski on pieni ja sanktiot, kuten mahdolliset veronkorotukset, lieviä, tulot saatetaan jättää kokonaan ilmoittamatta⁵³.

3.2 Haasteet viranomaisen näkökulmasta

Vertaistalouden tulojen valvontaan liittyvät olennaisesti haasteet verovelvollisten ja verotettavan kokonaistulon havaitsemisessa⁵⁴. Yksityishenkilöiden välisessä kaupankäynnissä tuloihin ei verotusmenettelylain mukaan liity kolmannen osapuolen raportointi- tai ennakonpidätysvelvollisuutta, joiden avulla viranomainen saisi suoraan välittäjäpalvelulta tiedot toiminnan tuloista.⁵⁵ Näin ollen vastuu tulojen ilmoittamisesta jää yksinomaan myyjälle, mikä lisää ilmoittamatta jättämisen riskiä sekä virheellisten ilmoitusten määrää.

⁴⁹ Faehnle ym. 2016, s. 5.

⁵⁰ Migai – Jong – Owens 2019, s. 408.

⁵¹ Faehnle ym. 2016, s. 4–5.

⁵² Oei – Ring 2016, s. 1056.

⁵³ Harmaan talouden torjunnasta verotuksessa tarkemmin ks. Päläs – Määttä 2019, s. 154–158.

⁵⁴ OECD 2018, s. 197–198.

⁵⁵ Nieminen – Nykänen 2018, s. 29.

Yksityishenkilö ei myöskään ole kirjanpitovelvollinen satunnaisista, elinkeinotoimintaan liittymättömistä tuloista, joten niiden määrää on vaikea todentaa valvonnassa⁵⁶.

Lisäksi välittäjänä toimivien alustojen ja niiden käyttäjien suuren määrän vuoksi valvontatoimia ei ole nykyisin mahdollista kohdistaa tehokkaasti kaikkiin toimijoihin. Kun välittäjinä toimivia alustoja tulee markkinoille jatkuvasti eikä useat alustoista ole viranomaisille entuudestaan tuttuja, alustatoimijoiden havaitseminen asettaa viranomaiselle haasteita.⁵⁷ Toimijoiden erilaiset liiketoimintamallit aiheuttavat niin ikään epäselvyyksiä normien soveltamisessa ja tekevät vertaistalouden kentän entistä moninaisemmaksi⁵⁸. Vertaistaloudessa liiketoimintaa voidaan tehdä vastikkeellisesti, vaihdannalla tai jopa vastikkeetta. Alustoista osa toimivat maksunvälittäjinä ja vaativat rekisteröitymisen, kun taas osa on täysin mainosrahoitteisia, jolloin käyttöön riittää nimimerkki ja vaihdanta käydään kaupan osapuolten kesken lopulta jossakin toisessa kanavassa. Lisäksi alustan tarjoajat ovat usein ulkomaisten monikansallisten yhtiöiden hallinnoimia, joiden kotipaikka sijaitsee toisessa valtiossa, jolloin tiedonsaanti on haastavampaa kotimaisiin tilanteisiin verrattuna⁵⁹.

Useille eri alustoille ja verovelvollisille jakautuva silpputulosten valvonta ei ole hallinnollisesti kustannustehokasta tilanteessa, jossa kolmannen osapuolen raportointivelvoitetta ei käytännössä ole. Vertaistalouden tuloihin liittyy useimmiten jakoa yksityisen ja tulonhankkimistoiminnan välillä sekä vähennettäviä kuluja, mikä aiheuttaa rajoitteita valvonnan automatisoinnissa. Tulosten havaitseminen, tietojen käsitteleminen ja edelleen verottaminen voi näin ollen aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin verotuloja, kun verovalvonnan resursseja joudutaan kohdentamaan yksittäisten henkilöiden toimiin. Valvontatoimet voivat tällöin muodostua tappiollisiksi, mikä todennäköisesti ei ole viranomaisen valvontatoimenpiteiden tavoite.⁶⁰ Vaikka valvomatta jäävien silpputulosten kumulatiivinen määrä voi olla huomattava, kannusteet valvontatoimien lisäämiseen vertaistaloudessa ovat viranomaisen näkökulmasta edellä mainitussa tilanteessa vähäiset. Valvonnan puute ja velvoitteiden laiminlyönteihin puuttumatta jättäminen voi johtaa harmaan talouden toiminnan jatkamiseen ja edelleen lisääntymiseen⁶¹.

⁵⁶ Nieminen – Nykänen 2018, s. 29.

⁵⁷ Migai – Jong – Owens 2019, s. 401.

⁵⁸ Päläs – Määttä 2019, s. 90.

⁵⁹ OECD 2018, 197–198.

⁶⁰ Faehnle ym. 2016, s. 5.

⁶¹ Päläs – Määttä 2019, s. 149.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien näkökulmasta vertaistalous ei nykyisin toteuta verotuksen fiskaalista tavoitetta, sillä tulot voivat jäädä verottamatta edellä käsitellyistä syistä johtuen. Fiskaalisuus ei kuitenkaan voi absoluuttisesti toteutua millään verotuksen alalla, joten tämä ei voine lähtökohtaisesti olla ongelma. Täydellinen fiskaalisuus edellyttäisi hallinnollisesti raskaita toimia, kuten erillisiä selvityksiä tai kohdennettuja valvontatoimenpiteitä, mikä vaarantaisi verojärjestelmän taloudellisesti ja hallinnollisesti tehokkaan toiminnan. Vertaistalouden verovajeen mahdollisesta tulevaisuudessa vertaistalouden alan kasvun myötä ovat kuitenkin varoittaneet muun muassa OECD ja Euroopan komissio⁶². Yksityishenkilöiden välinen kauppa jää helposti tehokkaan viranomaisvalvonnan kantamattomiin, jolloin alasta voi muodostua uusi harmaan taloudellisen toiminnan muoto. Tällöin verotuksen neutraalisuus vaarantuu, mikäli vertaistalouden alustat kehittyvät merkittäväksi toimijoiksi alalla. Esimerkiksi Airbnb:n vertaismajoituspalvelut ovat jo disruptoineet perinteisiä toimialoja muualla maailmassa⁶³.

Koska vertaistalouden tulot ovat nykyisin laajan tulokäsitteen piirissä eikä niihin liity erillisiä verovapauteen tai vähennyksiin liittyvää sääntelyä, vertaistalouden verotus on verosäännösten näkökulmasta kuitenkin neutraalia. Toisaalta järjestelmän oikeudenmukaisuus ei toteudu siinä suhteessa, että verovelvollisen näkökulmasta nykyisten säännösten soveltaminen uudenlaiseen toimintaan ei näyttäyty yksinkertaisena. Lisäksi verovalvonnan näkökulmasta vertaistalous on hallinnollisesti raskas kokonaisuus, sillä yksityisten toimijoiden ja transaktioiden kumulatiivinen volyyymi on merkittävä ja alustojen tarjoamat liiketoimintamallit edellä mainitusti ovat moninaiset.

⁶² Euroopan komission tiedonanto COM(2016) 356 final, s. 2, 14; OECD 2018, s. 196.

⁶³ Harmaala ym. 2017, s. 61–62.

4 VALVONNAN TEHOSTAMISEN KEINOT

4.1 Tulon veronalaisuus

4.1.1 Osittainen verovapaus

Tuloverotuksessa lähtökohtana on tuloverolain 29 §:n laaja tulokäsite, jonka mukaan kaikki verovelvollisen saamat rahanarvoiset edut ovat verotettavaa tuloa, ellei laissa toisin määrätä. Yksityishenkilön myytäväksi tai vuokrattavaksi tarkoitetut hyödykkeet ja palvelut kuuluvat henkilökohtaiseen tulolähteeseen, jolloin verotuksessa sovelletaan tuloverolakia⁶⁴. Verotuksen symmetriaperiaatteen mukaisesti verovelvollinen saa vähentää tuloverolain 29 ja 31 §:ien mukaisesti tulon hankintaan liittyvät kustannukset.⁶⁵ Vertaistaloudessa tulojen veronalaisuudessa merkitystä ei ole sillä, että hyödyke saattaa olla osan ajasta myös yksityiskäytössä⁶⁶.

Vertaistalouden tulojen seurannan ja ilmoittamisen helpottamiseksi on kirjallisuudessa esitetty erityissäännöksiä tulon veronalaisuuteen. Tuloverolaissa on sovellettu vastaavia rajoja esimerkiksi koti-irtaimiston luovutusvoitoissa⁶⁷. Vertaistalouden tulojen säätäminen verovapaaksi tiettyyn euromääräiseen rajaan asti yksinkertaistaisi pienten tuloerien ja niihin kohdistuvien vähennysten seurantaakin verovelvollisen kuin viranomaisen näkökulmasta. Tällaisen vähäisten tulojen vapauttamisen on arvioitu lisäävän taloudellista toimeliaisuutta ja tukevan vertaistalouden alan kasvua.⁶⁸ Vapautus näin ollen vähentäisi viranomaisen hallinnollisia valvontakustannuksia ja käytännössä poistaisi pienimuotoisen harmaan talouden säädettyyn euromääräiseen rajaan asti. Erityinen verovapauden raja edistäisi siis verojärjestelmän tehokkuutta. Maissa, joissa Airbnb:n kautta tapahtuva vuokraustoiminta on hyvin merkittävää, tällaisia lainsäädäntöä on jo otettu käyttöön. Esimerkiksi Yhdysvalloissa asuntoa voi vuokrata enimmillään 15 päivää ilman veroseurauksia, ja Iso-Britanniassa kalustetun huoneen alivuokraaminen on verovapaata 7500 puntaan asti.⁶⁹

⁶⁴ Tuloverolaki 1535/1992.

⁶⁵ Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2019, s. 79, 86.

⁶⁶ Nieminen – Nykänen 2018, s. 9.

⁶⁷ Tuloverolain 48 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan omassa tai perheen käytössä olleen tavanomaisen koti-irtaimiston myynnistä saatu luovutusvoitto on verovapaata 5000 euroon asti.

⁶⁸ Faehnle ym. 2016, s. 6.

⁶⁹ Aslam – Shah 2017, s. 31.

Verovapauden rajan määrittely edellyttäisi rajan asettamista oikealle tasolle hallinnollisten kustannussäästöjen ja silpputuloista saatavien verotulojen suhteessa⁷⁰. Tällaisen rajan määrittely voisi olla vertaistalouden tulotyyppien moninaisuuden vuoksi haastavaa, ellei mahdotonta, sillä osa kaupankäynnistä sisältää vastikkeellista, rahamääräistä myymistä ja osa vastikkeetonta työsuoritusten vaihdantaa. Esimerkiksi laajamittainen huoneistojen vuokraustoiminta ja työsuoritusten vaihtaminen eroavat taloudelliselta luonteeltaan toisistaan merkittävästi, eikä vertaistalouteen soveltuvaa yleispätevää rajaa näin ollen voida määrittää. Lisäksi erityinen verovapaus soveltuu huonosti Suomen verojärjestelmän laajaan tulonkäsitteeseen ja vaarantaa verotuksen neutraliteettitavoitteen. Neutraliteetti vaarantuu, sillä vertaistalous on usein suorassa kilpailusuhteessa perinteisten toimijoiden kanssa. Esimerkiksi Airbnb:n kautta tapahtuvan vertaisvuokrauksen on katsottu kilpailevan hotelliliiketoiminnan kanssa, jolloin yksityishenkilöiden majoituspalveluiden verosta vapauttaminen tiettyyn euromääräiseen rajaan asti mahdollisesti suosisi kyseisiä palveluita suhteessa perinteiseen majoitusliiketoimintaan.⁷¹

Tulojen veroista vapauttaminen ei myöskään suoranaisesti johtaisi verovelvoitteiden noudattamiseen, vaan poistaisi verovälttelyn ja laiminlyönnit ainoastaan keinotekoisesti⁷². Verovapaus voisi antaa verovelvolliselle väärän kuvan velvoitteiden merkittävydestä, eikä näyttäisi ole myöskään siitä, että vapautus parantaisi tulon ilmoittamisvelvollisuutta verovapaan rajan ylittävien tulojen osalta. Laajan tulokäsitteen ja verotuksen fiskaalisen tavoitteen vastaisesti tulojen vapautus voisi tehdä merkittävän loven Suomen verotuloihin.

Toisaalta verovapauden voidaan ajatella toteutuvan välillisesti jo nykyisessä järjestelmässä viranomaisen puuttumattomuusperiaatteen soveltamisesta johtuen. Tämä merkitsee sitä, että Verohallinto ei välttämättä pyri tulotietojen täydelliseen saantiin kaikkien verovelvollisten osalta, vaan keskittää resurssit merkittävimpiin toimijoihin. Tällöin pienten tulojen tehokasta valvontaa ei lähtökohtaisesti suoriteta, eikä puuttumattomuutta sovellettaessa erikseen säädettävälle verovapaudellekaan ole tarvetta.

⁷⁰ Aslam – Shah 2017, s. 24.

⁷¹ Nieminen – Nykänen 2018, s. 10.

⁷² Päläs – Määttä 2019, s. 149.

4.1.2 Kiinteämääräiset vähennykset

Verovapautta lievempi menettelyllinen keino olisi vertaistalouden tuloista tehtävät kaavamaiset vähennykset. Vähennys tehtäisiin bruttotulosta ja olisi vaihtoehtoinen todellisten kulujen vähentämiseksi.⁷³ Esimerkiksi Iso-Britanniassa on käytössä kaavamainen 1000 punnan vähennys yksityisestä tavaroiden, palveluiden tai muun omaisuuden myynnistä ja vuokrauksesta saadusta bruttotulosta. Kun tulot jäävät alle kyseisen määrän, ilmoitus- ja maksuvelvollisuus ei täyty. Mikäli tulot ylittävät 1000 puntaa, on verovelvollisella yhä mahdollisuus tehdä tulosta edelleen 1000 punnan vähennys tai vaihtoehtoisesti vähentää todelliset kulut.⁷⁴

Yksinkertainen, kiinteämääräinen vähennys poistaisi kustannusten seurannasta ja jakamisesta yksityisen käytön ja tulonhankkimistoiminnan välillä johtuvat haasteet. Näin ollen nykyisessä lainsäädännössä ansiotuloista tehtävä kaavamainen 750 euron tulonhankkimisvähennys voitaisiin laajentaa koskemaan myös vertaistaloudesta saatavia pääomatuloja. Useimmat silpputulosten vähennyksistä, kuten vertaisvuokrauksesta, johtuvat vähennykset sisältyisivät näin ollen kaavamaisen vähennyksen piiriin, eikä erillisiä selvityksiä tarvittaisi. Toisaalta yksityiskohtainen sääntely on omiaan monimutkaistamaan jo entuudestaan moninaista tuloverotuksen säännöskenttää.

Vähennyksiä koskevien lakien säätämisen sijaan Verohallinto voisi antaa nykyistä enemmän ohjeistusta vertaistalouden tuloista tehtävistä vähennyksistä.⁷⁵ Tällaista ohjeistusta on jo annettu satunnaisesta vuokraustoiminnasta, jossa on mahdollista tehdä 1,30 tai 2,00 euron päiväkohtainen kalustevähennys vuokraustoiminnan tuloista⁷⁶. Myös henkilökuljetuksessa oman auton käytöstä liiketoiminnassa voidaan ohjeistuksen mukaan tehdä 0,25 euron kilometrikohtainen vähennys⁷⁷. Kattavampi vertaistalouteen kohdennettu neuvonta yksinkertaistaisi verovelvollisen tulojen seurantaa, eikä vertaistalouden valvonnan selkeyttäminen välttämättä edellyttäisi erillisiä, kustannuksia aiheuttavia lainsäädäntöön kohdistettuja toimenpiteitä.

⁷³ Oei – Ring 2016, s. 1062.

⁷⁴ Aslam – Shah 2017, s. 31.

⁷⁵ Nieminen – Nykänen 2018, s. 10–11.

⁷⁶ Verohallinnon ohje: ”Vuokratulojen verotus”, 20.12.2017.

⁷⁷ Verohallinnon kannanotto: ”Joukkoistetun henkilökuljetustoiminnan verotus”, 30.6.2018.

4.1.3 Kohdennetut verotusmallit

Kirjallisuudessa on esitetty myös muita tulon veronalaisuuden sovelluksia ratkaisuksi vertaistalouden valvontaongelmiin. Muutamat EU-maat soveltavat vertaistalouden verotuksessa eräänlaisia tasaveron ja lähdeveron tapaisia ratkaisuja. Järjestelemissä vero peritään suoraan bruttotulosta, eikä vähennyksiä todellisten kustannusten mukaan sallita. Tuloihin sovellettava verokanta on vastaavasti tällöin normaalia alempi kulujen vähenskeltvottomuuden kompensoimiseksi.⁷⁸

Esimerkiksi Belgiassa alle 5100⁷⁹ euron vertaistalouden tuloja verotetaan suhteellisella 20 %:n verokannalla, josta tehdään kiinteämääräinen 10 %:n vähennys. Efektiivinen verokanta on näin ollen 10 %. Erityistä verokantaa sovelletaan vain sellaiseen yksityishenkilöiden väliseen suoritusten myyntiin, jossa välittäjänä toimii auktorisoitu digitaalinen alusta. Alusta kerää ja suorittaa veron paikalliselle viranomaiselle.⁸⁰ Vastaavasti Italiassa saatettiin vuonna 2017 voimaan käytäntö, jonka mukaan alle 30 päivää vuodessa omistuksessaan olevaa kiinteistöä vuokraavat yksityishenkilöt voivat valita maksettavaksi 21 %:n tasaveron normaalin verokannan ja todellisten vähennysten sijaan.⁸¹

Suomessa mahdollinen ratkaisu olisi periä vertaistalouden tuloista korkotulojen verotusta vastaava lähdevero. Käytännössä lähdeveron on katsottu soveltuvan kuitenkin vain suhteellisella verokannalla verotettaviin pääomatuloihin, jolloin vertaistaloudesta saadut ansiotulot jäisivät järjestelmän ulkopuolelle.⁸² Näin ollen esimerkiksi vuokratulot voitaisiin verottaa kiinteällä, nykyisin sovellettavia 30 tai 34 %:n pääomatuloveroa alemmalla verokannalla, joka huomioisi valmiiksi mahdolliset vähennykset. Käytännön ongelmaksi voisi muodostua sopivan verokannan määrittäminen, sillä vähennysten määrä voi vaihdella merkittävästi verovelvollisten kesken esimerkiksi vuokrattavan omaisuuden laadusta riippuen. Ongelman ratkaisu verovelvollisen mahdollisuus valita suhteellisen verokannan ja ylemmän, todelliset kulut huomioivan verokannan välillä Italian mallin ta-
paan.⁸³

⁷⁸ Migai – Jong – Owens 2019, s. 417.

⁷⁹ 5000 euron raja oli käytössä vuonna 2016 ja rajaa nostettiin 5100 euroon vuonna 2017.

⁸⁰ Dierickx 2017, s. 22.

⁸¹ Putzolu 2017, s. 20.

⁸² Nieminen – Nykänen 2018, s. 31.

⁸³ Harmaala ym. 2017, s. 125.

Kohdennetut verotusmallit tekevät merkittävimmän poikkeuksen nykyiseen verojärjestelmään, kiinteämääräisiin vähennyksiin tai verovapauden kynnyksarvoihin verrattuna. Tämän vuoksi erityiset verokannat olisivat sekä hallinnollisesti että lainsäädännöllisesti raskas ja kallis uudistus toteuttaa, eikä sillä saavutettaisi järjestelmän varsinaista yksinkertaisuutta. Erityinen verokanta voitaisiin omaksua, mikäli olisi mahdollista määrittää verokanta, jolla lähes kaikki vähennykset otetaan huomioon jo tulojen ilmoitusvaiheessa.

Edellä kuvatut vertaistalouden tuloille räätälöidyt verotusratkaisut helpottavat vähensongelmia ja lähtökohtaisesti yksinkertaistavat veronalaisen tulon laskemista todellisten kustannusten vähentämiseen verrattuna. Verovelvollisen näkökulmasta verotettavan tulon selvittäminen helpottuu ja veroviranomaisen hallinnollinen taakka vähenee, vaikka sääntely osaltaan monimutkaistuu. Verotuksen fiskaalinen tavoite ei tällaisten verotukien tapauksessa merkittävästi vaarannu, sillä vertaistalous on volyymiltaan pientä verrattuna esimerkiksi oman vakituisen asunnon luovutusvoiton verovapaudesta johtuviin verotulon menetyksiin.

Käytännössä edellä mainittuja kohdennettuja, tulolajikohtaisia verovapauksia ei Suomessa ole viime aikoina säädetty, sillä verotuksessa on korostettu neutraalisuuden periaatteen mukaista vääristymiä välttävää kilpailuympäristöä. Lisäksi kyseiset ratkaisukeinot vastaavat pääosin ainoastaan laskennallisiin ongelmiin eivätkä todellisiin tulojen ilmoittamatta jättämisen syihin, vaikka yksinkertaisempi menettely voi välillisesti johtaa veronmaksuymonteisempään käyttäytymiseen. Keinot aiheuttavat lisäksi rajanveto-ongelmia sopivien verokantojen tai kiinteämääräisten vähennysten määrittelyssä ja soveltuvuudessa eri tulotyyppisiin. Näin ollen voidaan omaksua tulkinta, jonka mukaan suoraan tulojen veronalaiseen määrään vaikuttaviin keinoihin tulee suhtautua varauksella.

4.2 Verotusmenettely

4.2.1 Tulotietojen ilmoittaminen

Kirjallisuudessa tietojen saantia suoraan välittäjinä toimivilta alustoilta on pidetty yhtenä tehokkaimmista toimista ratkaista vertaistalouden valvonnalliset haasteet.⁸⁴ Nykyisessä toimintaympäristössä alustoihin ei kohdistu kolmannen osapuolen raportointi- tai

⁸⁴ Nieminen – Nykänen 2018, s. 29; Harmaala ym. 2017, s. 123; Faehnle ym. 2016, s. 6; Kalin ym. 2019, s. 53.

ennakonpidätysvelvollisuutta eikä tulonsaaja ole toiminnastaan kirjanpitovelvollinen⁸⁵. Näin ollen tiedot eivät välity automaattisesti esitäytetylle veroilmoitukselle, vaan tulo- ja vähennystietojen kerääminen ja ilmoittaminen veroilmoituksella on täysin verovelvollisen vastuulla.

Useimmilla vertaistalouden digitaalisilla alustoilla on kuitenkin saatavilla alustalla toimivista myyjistä laajasti informaatiota. Tietoja kerätään pääasiassa toiminnan kehittämiseksi. Maksunvälittäjänä toimivilla alustoilla on usein tiedot myyjän alustan kautta saamista tuloista, vaihdannan osapuolista sekä mahdollisista erilaisista tunnistetiedoista. Maksunvälittäjät velvoittavat toimijoita yhdistämään pankin tilitiedot profiiliin ennen käyttöä. Näiden tietojen systemaattinen toimittaminen Verohallinnolle siirtäisi vastuun tietojen ilmoittamisesta yksityishenkilöltä alustalle. Näin vertaistalouden alustojen tiedot valjastettaisiin viranomaisen käyttöön ja alustoista tulisi tiedon kerääjän sijaan tiedon välittäjä.⁸⁶

4.2.2 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen erityisellä tiedonantovelvollisuudella tarkoitetaan verotusmenettelylain 19 §:ssä säädettyä velvollisuutta luovuttaa Verohallinnolle yksilöidyn pyynnön perusteella tietoja.⁸⁷ Yksilöinti tarkoittaa esimerkiksi pankkitilin numeroa tai määrättyä tilitapahtumaa. Säännös soveltuu vain kotimaiseen tilanteeseen, jossa tiedonantovelvollinen sijaitsee Suomessa. Sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen sisältyy myös Verohallinnon mahdollisuus pyytää virka-apua ulkomaiselta viranomaiselta. Virka-avun on perustuttava verosopimukseen tai muuhun kansainväliseen tietojenvaihtosopimukseen.⁸⁸

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus koskee siis kaikkia kotimaisia vertaistalouden alustoja. Sen avulla Verohallinnolla on mahdollisuus kerätä alustoilta tietoja niillä käytävästä kaupasta. Verovalvonnan tehokkuutta heikentää kuitenkin se, että tietopyynnön on oltava yksilöity. Verohallinnolla täytyy siten olla jokin tunnistetieto käyttäjästä, kuten myyntitapahtuma, pyynnön tekemiseksi.⁸⁹ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että Verohallinto ei voi pyytää massaluonteisesti kaikkia alustan keräämiä tietoja kaikista alustalla toimivista myyjistä. Alustat, jotka eivät toimi maksunvälittäjinä, eivät myöskään

⁸⁵ TEM 2019, s. 58.

⁸⁶ Harmaala ym. 2017, s. 124.

⁸⁷ Laki verotusmenettelystä 1558/1995.

⁸⁸ Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 143.

⁸⁹ Nieminen – Nykänen 2018, s. 30.

välttämättä kerää käyttäjien tunnistetietoja, vaan rekisteröinti voi perustua nimimerkkiin ja vaihdanta käteiskauppaan. Tällöin verovelvollisten tunnistaminen ja yksilöidyn tietopyynnön tekeminen osoittautuu haastavaksi.

Sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen sisältyy myös tuloverolain 21 §:n vertailutietotarkastus, jonka avulla Verohallinto voi saada massaluonteisesti tietoja kolmanelta osapuolelta ilman yksilöidyn pyynnön vaatimusta. Vertailutietotarkastuksia käytetään esimerkiksi yksittäisten toimialojen tarkastuksiin.⁹⁰ Esimerkiksi vuonna 2019 verotalouteen kohdistettiin tarkastus, jossa Airbnb:n kautta saadut vuokratulot tunnistettiin pankilta massapyynnönä saatujen maksuliikennetietojen avulla⁹¹. Vertailutietotarkastuksen heikkoina puolina ovat sen aiheuttamat merkittävät hallinnolliset kustannukset sekä sovellettavuus ainoastaan kotimaisiin toimijoihin⁹².

Erityisen tiedonantovelvollisuuden ja vertailutietotarkastuksen saattaminen verovelvollisten yleiseen tietoon voisi toimia ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä ehkäisevänä tekijänä, mikäli alustat ja Verohallinto yhä aktiivisemmin tiedottavat velvoitteista.⁹³ Tällöin ne toimisivat ikään kuin pelotteina siitä, että tulotiedot ovat verovelvollisen ilmoittamatta jättämisestä huolimatta Verohallinnon saavutettavissa. Tehokkaampi tiedottaminen ei vaadi nykyisen lainsäädännön muuttamista tai muita laajamittaisia toimia, joten se on kustannustehokasta. Esimerkiksi edellä mainitun Ylen uutisen mediassa saama huomio on omiaan lisäämään tietoutta kiinnijäämisen riskistä ja muuttamaan verovelvollisten käyttäytymistä.

Lisäksi verotusmenettelylain 19 §:n erityisen tiedonantovelvollisuuden ja 21 §:n vertailutietotarkastuksen avulla Verohallinto voi keskittää resursseja vertaistalouden merkittävimpiin toimijoihin, kuten tietyllä alustalla tunnistettaviin, suuria tuloja saaviin henkilöihin tai yksittäisten alustojen kaikkiin toimijoihin. Tällöin valvonnan sektorikohtaisella kohdentamisella kustannuksia suurempi hyöty on mahdollista saavuttaa, mikä tukee verotusmenettelyn suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

⁹⁰ Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 175.

⁹¹ YLEn tietojen mukaan ilmoittamatta jätettyjä tuloja oli vuonna 2019 jo 15 miljoonaa euroa. Ks. YLE-uutiset 1.11.2019 <https://yle.fi/uutiset/3-11043579>.

⁹² Kalin ym. 2019, s. 30.

⁹³ Nieminen – Nykänen 2018, s. 30.

4.2.3 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Verotusmenettelylain kolmannen luvun 15-18 §:ssä säädetään tulotietoja koskevasta sivullisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Yleinen tiedonantovelvollisuus on erityistä tiedonantovelvollisuutta laajemmin veloittava, sillä jokaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisen on annettava Verohallinnolle tiedot tuloista ja mahdollisista menoista ilman erillistä pyyntöä. Velvollisuus koskee Suomessa yleisesti verovelvollisia henkilöitä sekä henkilöitä, joilla on Suomessa sijaitseva kiinteää toimipaikka.⁹⁴ Tällä hetkellä sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus ei koske vertaistalouden alustoja lukuun ottamatta tilanetta, jossa alusta toimii työnantajasuhteessa myyjään⁹⁵.

Vertaistalouden alustojen saattaminen yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin työnantajan tapaan merkitsisi Verohallinnolle automaattista, massaluonteista tietovirtaa verovelvollisten välittämistä tavaroista sekä muista myynti- ja vuokraustapahtumista niiden toimijoiden osalta, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa. Tietojen perusteella olisi mahdollista esitäyttää verovelvollisen veroilmoitus, jolloin yksityishenkilön vastuulle jäisi ainoastaan tietojen tarkistaminen ja mahdollisten korjausten tekeminen.⁹⁶ Automatisoitu esitäyttö ehkäisisi merkittävästi ilmoittamatta jäävien tulojen määrää sekä yksityishenkilön tekemiä laskuvirheitä. Koska tuloverotuksessa merkittävä osa luonnollisen henkilön tulotiedoista kerätään sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden perusteella saatavilla vuosi-ilmoituksilla, on mahdollista, että yksityishenkilöt ovat passivoituneet ilmoittamisvelvollisuuden täyttämässä, ja luottavat siihen, että muu taho ilmoittaa viranomaiselle tulotiedot. Alustojen saattaminen yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin olisi luonnollinen jatkumo viimeaikaiselle kehitykselle.⁹⁷

4.2.4 Ennakonpidätyksen periminen

Vahvimmin digitaalista alustaa velvoittava kolmannen osapuolen velvoite olisi periä ennakonpidätys suoraan alustan kautta tapahtuvasta maksuliikenteestä⁹⁸. Tällöin vastuu verojen ilmoittamisesta siirtyisi kokonaisuudessaan alustalle. Ennakonpidätyksen toimittaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että maksuliikenne tosiasiallisesti välitettäisiin alustan

⁹⁴ Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017, s. 135–136.

⁹⁵ Kalin ym. 2019, s. 30; Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta 3.12.2019.

⁹⁶ TEM 2019, s. 58–59.

⁹⁷ Harmaala ym. 2017, s. 123.

⁹⁸ Nieminen – Nykänen, 2018 s. 31; Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, s. 59.

kautta, mitä ei useilla ilmaisilla myyntialustoilla tällä hetkellä tapahdu.⁹⁹ Osa maksuista tehdään yksityishenkilöiden välillä suorina tilisiirtoina tai käteisellä rahalla, jolloin tiedot maksutapahtumista jäävät viranomaisen ulottumattomiin.

Ennakonpidätys olisi ongelmallinen myös vähennysten kannalta, sillä alustoilla ei välttämättä ole tietoja myyjän tulonhankkimiseen liittyvistä kuluista. Suuria kuluja sisältävästä toiminnasta, kuten omaisuuden vuokraamisesta ja kuljetuspalveluista, voisi tulla perittäväksi merkittävästi todellista voitto-osuutta suurempi määrä veroja.¹⁰⁰ Toisaalta nykyteknologia mahdollistaa esimerkiksi ajokilometrien reaaliaikaisen seurannan GPS-järjestelmien avulla. Näin ollen alustat voisivat käyttää nykyisiä toimintojaan myös verotuksessa ja vähentää kustannuksia jo ennakoon.¹⁰¹ Myyjällä olisi myös mahdollisuus ilmoittaa puuttuvat tiedot jälkikäteen veroilmoituksella.

Suurin ennakonpidätyksen perimiseen liittyvä ongelma koskee progressiivisen verokannan alaisia tuloja. Ennakonpidätyksen toimittaminen vaatisi alustoilta tiedot jokaisen verovelvollisen henkilökohtaisesta veroprosentista. Kaikkien alustalla toimivien myyjien verokorttien kerääminen voisi käytännössä olla alustoille mahdotonta etenkin ulkomaisien toimijoiden osalta.¹⁰²

Sivullisen erityistä- ja yleistä tiedonantovelvollisuutta tai ennakonpidätysvelvollisuutta voidaan kotimaisten toimijoiden osalta pitää tehokkaana keinona edistää vertaistalouden verotusmenettelyä. Ongelmaksi muodostuvat kuitenkin ulkomaiset toimijat, jotka eivät lähtökohtaisesti sisälly näiden velvoitteiden piiriin. Tämä heikentää tiedonantovelvollisuuden ja ennakonpidätyksen merkitystä, kun merkittävä osa vertaistalouden tuloista jäisi joka tapauksessa ilmoittamatta. Kotimaisten toimijoiden velvoite ilmoittaa tiedot suoraan Verohallinnolle asettaisi verovelvolliset näin ollen myös epäsymmetriseen asemaan. Toisaalta vastaavaa epäsymmetrisyyttä on nykyisin myös kotimaisten ja ulkomaisten työnantajien ilmoittamissa tulotiedoissa. Tietojen saaminen kaikilta toimijoilta edellyttäisi kansainvälistä sääntelyä esimerkiksi EU:n tai OECD:n tasolla.¹⁰³ Tämän vuoksi tällaisen uudistuksen käyttöönotto ei vaikuta ainakaan lyhyellä aikavälillä mahdolliselta ratkaisulta.

⁹⁹ Nieminen – Nykänen 2018, s. 32.

¹⁰⁰ Nieminen – Nykänen 2018, s. 32.

¹⁰¹ Oei – Ring, 2016, s. 1065.

¹⁰² Nieminen – Nykänen 2018, s. 32.

¹⁰³ TEM 2019, s. 58–59.

Edellisen lisäksi on huomattava, että ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen toisi huomattavia kustannuksia alustatoimijoille, mikä voisi ehkäistä etenkin pienten toimijoiden markkinoille tulemisen houkuttelevuutta. Tästä näkökulmasta tulotietojen ilmoittaminen tulisi tehdä mahdollisimman helpoksi kaikille toimijoille niiden koosta ja resursseista riippumatta, mikäli velvoitteita laajennettaisiin.¹⁰⁴

4.2.5 Fiskaalinen kassajärjestelmä

Verohallinnon työryhmä on valtioneuvoston aloitteesta selvittänyt fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöönottoa Suomessa. Fiskaalista kassajärjestelmää on OECD:n toimesta esitetty ratkaisuksi pääasiassa käteiskaupassa ilmenevään veronkiertoon, mutta sen on arvioitu soveltuvan laajemmin myös alustatalouteen. Erilaisia fiskaalisen kassajärjestelmän sovelluksia on käytössä jo ainakin 22 eri OECD tai EU-valtiossa.¹⁰⁵

Fiskaalisella kassajärjestelmällä tarkoitetaan ohjelmistoon pohjautuvaa automatisoitua kassajärjestelmää, jossa tiedot maksutapahtumista välitetään reaaliaikaisesti veroviranomaiselle. Vertaistalouden näkökulmasta järjestelmä merkitsisi sitä, että satunnainen vertaispalveluiden myyjä voisi Verohallinnon maksuttomalla applikaatiolla antaa kuitin asiakkaalle sähköpostin välityksellä ja tallentaa tiedot tuloistaan reaaliaikaisesti kassarekisteritietokantaan.¹⁰⁶ Näin ollen erillistä, omatoimista kirjanpitoa ei tarvittaisi, ja järjestelmää voisi käyttää myös ilmaisten alustojen kautta tapahtuvassa kaupankäynnissä, jossa alusta ei toimi maksuliikenteen välittäjänä. Järjestelmä helpottaisi verovelvollisen taakkaa ilmoittamisvelvollisuuden täyttämässä.

Järjestelmän heikko puoli vertaistalouden näkökulmasta on verovelvollisen tunnistaminen ja saattaminen järjestelmän piiriin. Automatisoitu kassajärjestelmä voisi helpottaa tulojen ilmoittamista, mutta sen käyttöön ottaminen perustuisi pääasiassa yksityishenkilön vapaaehtoisuuteen. Pelotteeksi on esitetty asiakkaalle suunnattua mahdollisuutta tarkistaa kännykkäsovelluksella, onko tieto myyntitapahtumasta välittynyt Verohallinnolle¹⁰⁷. Tarkistaminen vastaisi käytännössä nykyistä kuittipakkoon liitettyä mahdollisuutta vaatia kuitteja myyjältä. Omaehtoinen tarkistaminen perustuisi kuitenkin asiakkaan omaan

¹⁰⁴ Faehnle ym. 2017, s. 6–7.

¹⁰⁵ Kärkkäinen 2018, s. 2.

¹⁰⁶ Kärkkäinen – Hannula – Mononen 2018, s. 24–25.

¹⁰⁷ Kärkkäinen – Hannula – Jauhonen 2018, s. 4.

aktiivisuuteen, eikä suoranaisesti velvoita yksityishenkilöä käyttämään fiskaalista kassajärjestelmää¹⁰⁸.

Fiskaalisen kassajärjestelmän käyttöönotto Suomessa edellyttäisi mittavia muutoksia ja uudistuksia nykyiseen lainsäädäntöön, tietosuoja-asioiden huomioimista ja uusien valvontajärjestelmien keittämistä¹⁰⁹. Järjestelmän onnistunut käyttöön ottaminen kestäisi vuosia, eikä sen vuoksi lyhyellä aikavälillä ratkaisisi vertaistalouden valvontaongelmia. Tähän mennessä tehty selvitystyö koskee pääasiassa elinkeinonharjoittajia ja yhtiöitä, minkä vuoksi yksityishenkilöille suunnattavat sovellukset saattaisivat tulla mahdollisiksi vasta vuosien päästä. Järjestelmää on myös kritisoitu siitä, että se ei todellisuudessa vaikuttaisi mahdollisuuteen salata tuloja tai myydä kassajärjestelmän ohi. Lisäksi sen on arvioitu lisäävän hallinnollista taakkaa niin viranomaisen, kuin pienyritysten näkökulmasta.¹¹⁰

Vertaistalouden alustojen vastuun lisääminen tulotietojen ilmoittamisessa on sekä OECD:n, Euroopan Komission että työ- ja elinkeinoministeriön mukaisesti yksi tehokkaimmista keinoista vertaistalouden valvontaongelmien ratkaisemiseen¹¹¹. Verojärjestelmän näkökulmasta ilmoitusmenettelyyn liittyvät hallinnolliset kustannukset vyörytettäisiin pääasiassa alustatoimijoille, jolloin sekä verovelvollisen että viranomaisen hallinnolliset kustannukset pienenisivät. Automaattinen ilmoitusmenettely on manuaalista tietojen täyttämistä huomattavasti tehokkaampaa, ja olisi linjassa Verohallinnon viimeaikaisen toimintojen sähköistämisen ja automatisoinnin kanssa linjassa. Lisäksi automaattinen ilmoittaminen lisäisi verotuksen oikeudenmukaisuutta, kun kaikki tulot tulisi verovelvollisesta riippumatta viranomaisen tietoon.

4.3 Verovalvonta

Lyhyellä aikavälillä vertaistalouden verovajetta voi ehkäistä kustannustehokkaasti kattavan tiedottamisen ja ohjeistuksen avulla. Euroopan komissio ja OECD ovat suositelleet kohdentamaan ohjeistusta vertaistalouteen liittyvään kaupankäyntiin yhteistyössä vertaistalouden alustojen välityksellä.¹¹² Suora yhteistyö voi useimmissa tapauksissa olla virka-

¹⁰⁸ Kärkkäinen – Hannula – Jauhonen 2018, s. 4.

¹⁰⁹ Kärkkäinen 2018, s. 3.

¹¹⁰ Hannula – Kärkkäinen 2018, s. 3–13.

¹¹¹ TEM, 2019 s. 58–59; OECD 2018, s. 199–200; Euroopan komission tiedonanto COM(2016) 356 final 2016, s. 15.

¹¹² Euroopan komission tiedonanto COM(2016) 356 final s. 14; OECD 2018, s. 198.

apupyynnöä nopeampi ja kustannustehokkaampi tapa selvittää verovelvollisen tulotietoja.¹¹³ Myös selkeä ohjeistus ehkäisee epävarman oikeustilan muodostumista verovelvollisen kannalta ja pienentää verovajeen kasvun riskiä¹¹⁴.

Ranskassa viranomaiset ovat määränneet alustat ohjeistamaan myyjiä verovelvoitteistaan myynnistä johtuvien transaktioiden jälkeen sähköpostitse toimitetussa vahvistusviesteissä. Alustojen on tarjottava yksiselitteistä ja selkeää velvoitteista kertovaa informaatiota, ja liitettävä viesteihin suora linkki veroviranomaisen nettisivuille. Alustojen tulee lisäksi vuosittain toimittaa veroilmoituskauteen kohdistuva yhteenveto verovelvollisen alustan kautta ansaitsemasta bruttotulon määrästä.¹¹⁵ Vastaavasti Kanadassa Ontarion provinssi on sopinut suoraan Airbnb:n kanssa yhteistyöstä, johon sisältyy myyjien verovelvoitteista kouluttamista. Airbnb lähettää myyjille suunnattuja sähköpostiviestejä, joihin sisältyy ohjeistusta verotettavan tulon laskemisesta ja ilmoittamisesta. Lisäksi viranomaisen on yhteistyössä alustan kanssa kehittänyt palvelun käyttöön ja siitä seuraaviin velvoitteisiin liittyvää ohjeistusta sisältävät nettisivut.¹¹⁶

Myös Viro näyttäytyy edelläkävijämaana alustojen kautta tehtävän yhteistyön osalta. Viron viranomaisen on solminut yhteistyötä koskevia sopimuksia tietojenvaihdosta kahden vertaiskuljetuspalveluja tarjoavan alustan kanssa. Sopimusten mukaan maksunvälittäjinä toimivat alustat keräävät myyjiltä tulotiedot ja muut veroilmoituksen esitäyttöön tarvittavat tiedot, ja toimittavat ne eteenpäin Viron viranomaiselle. Koko prosessi on tehty sähköisyyden vuoksi vaivattomaksi verovelvollisen näkökulmasta.¹¹⁷

Suomessa Verohallinto on kerännyt nettisivuilleen ohjeistusta vertaistalouden tulojen veronalaisuudesta ja ilmoittamisesta.¹¹⁸ Tiedon hakeminen nettisivuilta edellyttää kuitenkin verovelvollisen oma-aloitteisuutta. Tiedotusta olisi mahdollista lisätä yhteistyössä alustojen kanssa ja tarjota alustojen nettisivuilla esimerkiksi laskureita verotettavan tulon laskemiseksi tai video-ohjeita siitä, miten tulojen ilmoittaminen tapahtuu. Tällaisia tiedotustapoja on käytössä muissa EU-maissa¹¹⁹.

¹¹³ OECD 2018, s. 199–200.

¹¹⁴ Kalin ym. 2019, s. 52.

¹¹⁵ OECD 2018, s. 199.

¹¹⁶ OECD 2017, s. 24.

¹¹⁷ OECD 2018, s. 201.

¹¹⁸ Verohallinnon jakamistaloutta koskevat sivut osoitteessa vero.fi: <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot/ansiotulot/jakamistalous/>.

¹¹⁹ Nieminen, Nykänen 2018, s. 32.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi vuonna 2019 raportin kenttätutkimuksesta, jossa tarkasteltiin vuokranantajille suunnatun informaation vaikutuksia vuokratulojen ilmoittamiseen. Tutkimuksessa tunnistettiin potentiaaliset vuokranantajat ja satunnaisotannan perusteella muodostetuille tutkimusjoukoille lähetettiin kolmenlaisia kirjeitä, jotka tiedottivat vuokratulojen ilmoittamisesta ja valvonnassa. Ensimmäisessä kirjeessä oli neutraali muistutus esitäytetyn veroilmoituksen tarkastuksesta ja puuttuvien tietojen ilmoittamisesta. Toisessa kirjeessä oli muistutuksen lisäksi ohjeet vuokratulojen laskemisesta sekä esimerkkilaskelma. Kolmannessa kirjeessä kerrottiin Verohallinnon tehostavan vuokratulojen ilmoittamiseen koskevaa valvontaa. Neljännessä kirjeessä kerrottiin Verohallinnon käyttävän asunto-omistuksia koskevia vertailutietoja vuokratulojen seurantaan. Jokaisessa kirjeessä oli ensimmäiseen kirjeeseen sisältynyt muistutus tulojen ilmoittamisesta.¹²⁰

Tutkimuksen tuloksena vuokratuloja ilmoittaneiden määrä nousi jokaisen kirjeen saaneen tutkimusjoukon osalta. Erityisesti neljännen kirjeen saaneiden joukossa ilmoittamisvelvollisuuden täyttäneiden määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna. Neljännen kirjeen saaneiden sellaisten verovelvollisten kesken, jotka eivät olleet aiemmin ilmoittaneet vuokratuloja, tuloja ilmoittaneiden määrä kasvoi 50 %.¹²¹

Tuloksista voidaan päätellä, että vertaistaloudessa tehokkaasti kohdennettu tiedottaminen voi olla riittävä harmaan talouden torjumisen tapa. Tulokset osoittavat niin ikään, että aiemmin kappaleessa 2.2.2 mainittu sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus toimii pelotteena verovelvollisille ja ehkäisee ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä. Mikäli vertaistalouden tulojen valvonnassa ei tavoitella täydellistä, kaikki verovelvolliset kattavaa tulojen ilmoittamista, tiedottaminen ja ohjeistus voi olla riittävä keino tehostaa valvontaa. Tällöin valvontatoimet voidaan kohdentaa haluttuun, esimerkiksi merkittäväksi nousseeseen vertaistalouden alaan ja valvontakeino voidaan sovittaa kyseiseen tulonhankinnan muotoon.

Yksinkertaisin ratkaisu lainsäädännön ja hallinnon näkökulmasta on näin ollen verovalvonnan kehittäminen ja puuttumattomuusperiaatteen soveltaminen. Puuttumattomuus jättää pienet tuloerät verovalvonnan ulkopuolelle, eikä selvityksiin liittyviä hallinnollisia kustannuksia verovelvollisen ja viranomaisen välille synny. Puuttumattomuutta voidaan

¹²⁰ Eerola ym. 2019, s. 1–3, 7.

¹²¹ Eerola ym. 2019, s. 23.

perustella myös suhteellisuusperiaatteella, jolloin valvonta pysyy taloudellisesti kannattavana. Valvonnan tehostaminen kohdennetusti viestinnällä, ohjeistuksen lisääminen ja muut vastaavat toimenpiteet eivät edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön, jolloin vältetään lainsäädäntöprosessista aiheutuvat kustannukset sekä sääntelykentän pirstoutuminen entisestään.

Yksinkertaisuuden tavoitetta on toisaalta kritisoitu siitä, ettei verojärjestelmää ole mahdollista jatkuvasti yksinkertaistaa tilanteessa, jossa maailma monimutkaistuu. Esimerkkinä on käytetty muun muassa rahoitusinstrumenttien nopeaa kehitystä.¹²² Myös vertaistalous ilmentää hyvin uutta ilmiötä, johon verotuksessa on perustellusti reagoitava. Globalisoituvassa taloudessa myös kansainväliset muutostrendit ohjaavat Suomen verojärjestelmän kehitystä. Esimerkiksi EU-lainsäädäntö yhtäältä harmonisoi EU:n tasolla verolainsäädäntöä, mutta on samalla johtanut uusien verosäännösten käyttöön ottoon ja soveltamiseen kansallisesti. Näin ollen on mahdollista, että Suomessa pehmeitä verovalvonnan keinoja kovempia verotusmenettelyyn kohdistuvia keinoja sovelletaan vain, mikäli toimista päätetään ensin OECD:n tai EU:n tasolla.

¹²² Niskakangas 2011, s. 69.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tavoitteena oli tunnistaa vertaistaloudesta johtuvat keskeisimmät verotusmenettelyn ja -valvonnan haasteet sekä kuvata ja arvioida haasteiden mahdollisia ratkaisukeinoja. Katsauksen lähteinä käytettiin erityisesti oikeudellista tutkimuskirjallisuutta ja artikkeleita sekä virallislähteiden teettämiä selvityksiä ja raportteja. Ratkaisukeinoja verrattiin muissa EU-valtioissa sekä muualla sovellettuihin säännöksiin ja arvioitiin hyvään verojärjestelmään liittyvien kriteerien sekä veropoliittisten tavoitteiden ja viimeaikaisen kehityksen viitekehyksessä.

Vertaistalouden haasteiden tunnistettiin liittyvän yhtäältä myyjän kuin viranomaisen toimintaan. Vertaistalouden tulotyyppejä on monenlaisia, sillä kauppaa voidaan käydä vastikkeellisesti tai vaihdannan keinoin ja alustoista osa välittää maksut, kun taas toiset toimivat ilmaisina mainosrahoitteisina ilmoitusalustoina, jolloin vaihdanta tapahtuu suoraan yksityishenkilöiden välillä. Tuloihin ei liity kolmannen osapuolen ilmoitusvelvollisuutta, jonka vuoksi tulojen havaitseminen ja valvonta on viranomaiselle hallinnollisesti raskasta etenkin tilanteessa, jossa markkinapaikkana toimiva alusta sijaitsee Suomen rajojen ulkopuolella. Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiin ja virheisiin johtavat verotuksellisten velvoitteiden heikko tuntemus, säännösten soveltamisen haasteet tai kielteinen asenne verotusta kohtaan.

Vertaistaloudessa esiintyvät ongelmat liittyvät tutkimuksen perusteella lopulta klassiseen verovelvoitteiden välttelyyn, jota esiintyy myös muussa liiketoiminnassa kuin vertaistaloudessa. Merkittävän ongelmasta tekee se, että vertaistalouden kaltaisen resurssien jakamisen yksityishenkilöiden välillä on arvioitu kasvavan merkittävästi Suomessa ja Euroopassa tulevina vuosina. Lisäksi on arvioitu, että sähköiset järjestelmät tuovat parhaassa tapauksessa perinteisesti valvonnan ulkopuolelle jäävän toiminnan viranomaisen ulottuville toimien sähköisen jäljitettävyyden ansiosta¹²³. Tämän vuoksi ongelmiin on pyritty kehittämään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joilla harmaata taloutta voidaan tulevaisuudessa ehkäistä.

¹²³ OECD 2018, s. 194–195.

Tutkimuksessa kuvattuihin verotusmenettely- ja valvontaongelmiin on esitetty kirjallisuudessa sekä erinäisissä selvityksissä ratkaisuja, jotka voidaan jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan: tulojen veronalaisuuteen ja vähennyksiin vaikuttavat keinot, ilmoittamisvelvollisuuden vahvistamiseen liittyvät keinot sekä valvonnan tehostamisen niin sanotut pehmeät keinot.

Aineistosta perusteella muissa valtioissa on otettu hyvin erilaisia sovelluksia käyttöön vertaistalouden osalta. Muun muassa Yhdysvallat, Iso-Britannia, Belgia ja Italia ovat sääntäneet erillisiä, vertaistalouteen tai sen tulolajeihin kohdistettuja tulojen veronalaisuuteen vaikuttavia keinoja. Suomessa vastaavia poikkeuksia laajasta tulojen veronalaisuudesta ovat esimerkiksi koti-irtaimiston myynnin verovapauden raja, ansiotulojen tulonhankkimisvähennys sekä luovutusvoittojen verovapaus 1000 euroon saakka. Kirjallisuuskatsauksen perusteella oli kuitenkin ilmeistä, että Suomessa on kokonaisverouudistuksen jälkeen erityiseen sääntelyyn suhtauduttu lähtökohtaisesti varauksella. Lisäksi tällaisia toimia olisi käytännössä mahdotonta soveltaa niin, että niillä katettaisiin edes suurin osa vertaistalouden tuloista toimijoiden heterogeenisyyden vuoksi, eivätkä säännökset suoraan ratkaisisi ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiin johtavia syitä vaan keinoitekoisesti poistaisi pienimuotoisen harmaan talouden toiminnan vapautusten ja vähennysten avulla.

Suomessa mahdollisesti soveltuvana ratkaisuna voidaan OECD:n ja muiden virallislähtökohtien suositusten mukaan pitää näin ollen lyhyen aikavälin osalta pehmeitä, verovalvontaan kohdistettavia keinoja sekä pidemmällä aikavälillä tulojen ilmoittamisvelvollisuuden laajentamista markkinapaikan tarjoamiin kansallisiin ja kansainvälisiin alustoihin. Pehmeät keinot ovat osittain jo osittain käytössä Suomessa sekä esimerkiksi Virossa, Kanadassa ja Ranskassa. Nämä toimet kohdistuvat suoraan ilmoittamisvelvollisuuden täyttämiseen ulkoistamalla ilmoittaminen osittain alustalle ja lisäämällä velvoitteisiin liittyvää tietoisuutta. Ratkaisuilla kohdennetaan toimet varsinaisiin vertaistalouden valvontaongelmiin.

Verojärjestelmän toimivuuden kannalta pehmeät tiedottamisen keinot ja kolmannen osapuolen ilmoittamisvelvollisuus tehostavat verotusta ja keventävät hallinnollista taakkaa. Ne olisivat linjassa nykyisen kehityksen kanssa, jossa Verohallinto on pyrkinyt aktiivisesti lisäämään tiedottamista nettisivuillaan sekä muissa sosiaalisen median kanavissa, ja

toisaalta automatisoinut toimintojaan sähköistämisen avulla. Näillä toimilla voidaan arvioida myös verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutuvan suhteellisuusperiaatteen asettamissa rajoissa.

Kaiken kaikkiaan tutkimus osoitti, ettei vertaistalouteen ole sovellettavissa yhtä verotusmenettely- tai valvontakeinoa, joka ratkaisisi siihen liittyvät haasteet ja samaan aikaan toteuttaisi hyvän verojärjestelmän peruseriaatteen. Lisäksi on myös huomioitava, että nykyinen verojärjestelmä voi jo itsessään vastata riittäväällä tasolla vertaistalouden verotustarpeisiin. Laajan tulokäsitteen ja joustavien normien vuoksi lähtökohtaisesti kaikkia tuloja voidaan verottaa nykysäännösten mukaan, eikä vertaistalous ole tästä poikkeus. Verohallinnossa on tällä hetkellä omaksuttu käytäntö kohdistaa toimet merkittävimpiin vertaistalouden toimijoihin, kuten Airbnb:n kautta kiinteistöjä tai huoneistoja vuokraaviin henkilöihin. Mikäli valvonnassa halutaan keskittyä tällaisella tavalla vain suurimpiin tuloeriin ja tukea alan taloudellista kasvua, ei uusia menettely- ja valvontatoimia välttämättä tarvita.

Vaikuttaa siltä, että viranomaisen on yhä enenevässä otettava kantaa uusiin talouden ilmiöihin verotuksen osalta. Globalisoituvassa, verkottuneessa maailmassa uusia taloudellisen toiminnan muotoja syntyy yhä enemmän ja kysymykset liittyvät yhä enenevässä määrin rajat ylittäviin tilanteisiin. On kuitenkin huomattava, että Suomen kannanotot seuraavat usein OECD:n tai EU:n antamia suosituksia verotuksen harmonisoinnin vuoksi. Valvonnan suhteellisuusperiaatteen ja tehokkuuden kannalta vaikuttaa siltä, että Verohallinnon kannattaa soveltaa nykyisiä käytäntöjä ja pehmeitä valvonnan tehostamisen keinoja vertaistalouden tuloihin sekä seurata globaalien trendien kehittymistä.