

Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa

Ilmiöt Suomen näkökulmasta

Selvitys 7/2019

Julkaisun nimi:

Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta

Tekijät:

Antti Tokola

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 17.9.2019

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 13 § ja JulkL (621/1999) 5:3 §:n 2 k

Lisätietoja mediallyle:

Ylitarkastaja Antti Tokola, puh. 040 652 9465

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot htsy@vero.fi tai harmaatalous.fi -sivusto

Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatun ryhmän perusteella. (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5:3 §)

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tavoitteena on tutkia, miten kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin ilmiöt ovat muuttuneet tietojenvaihdon laajentuessa ja sääntelyn lisääntyessä. Lisäksi selvityksessä tarkastellaan lainsäädännön nykyisiä aukkoja, tietojenvaihdon katvealueita, sekä sitä, millaisin säännöksin verovilppiä olisi tarkoituksenmukaista estää. Sijoitustoimintaan liittyvä verovilppi on ollut paljon esillä julkisuudessa mm. tietovuotokandaalien myötä ja sen mittakaavan on arvioitu olevan merkittävä. Vastaavaa viranomaisaineistoihin ja haastatteluihin pohjautuvaa tutkimusta ei ole kuitenkaan aikaisemmin tehty.

Esimerkiksi tulojen salaaminen ja väärin tietojen antaminen veroilmoituksella ovat käsitteellisesti verovilppiä. Sijoitustoiminnassa tulojen salaamisen viranomaisilta on pitkälti mahdollistanut sijoitustoiminnan nopea kansainvälistyminen 1980-lopulta lähtien ja sen kiihdyttämä veroparatiisien harjoittama verokilpailu, mutta lisäksi keskeinen rooli on ollut myös verovälttelyä ylläpitävillä palveluntarjoajilla. Sittenkin kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin muotoja on esiintynyt lukuisia, mutta useimmiten niiden taustalla on ollut anonymiteetin ja pankkisalaisuuden hyödyntäminen eri tavoin. Yleisimmät keinot ovat liittyneet ulkomaisia sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden käyttöön ja sijoittamiseen suomalaisiin arvopapereihin esiintyen rajoitetusti verovelvollisena.

Suomen kansallinen lainsäädäntö on tarjonnut verovalvonnalle periaatteessa riittävät välineet ilmoittamattomien tulojen verottamiseksi ja väliytöiden avulla toteutettuihin järjestyihin puuttumiseksi, mutta kiinnijäämisriski tulojen ilmoittamatta jättämisestä on 1980-luvun lopulta aina 2010-luvulle saakka ollut pieni. Tämä on johtunut siitä, että rajat ylittävä tietojenvaihto on ollut erittäin puutteellista eikä Verohallinnolla ole ollut järjestelmällisiä keinoja valvoa rajat ylittäviä sijoituksia.

Merkittävä käänne nähtiin finanssikriisin jälkeen, kun veroparatiisit painostettiin tietojenvaihtoon ja pankkisalaisuus murtui. Pian tämän jälkeen myös luotto- ja rahoituslaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset tulivat Suomessa mahdollisiksi, mikä ensimmäistä kertaa tarjosi systemaattisen pohjan rajat ylittäviä sijoituksia koskevalle valvonnalle. Lisäksi mm. yli sadan maan välillä käynnistetty automaattinen tilitietojenvaihto (*Common reporting standard, CRS*) on tuonut katvealueistaan huolimatta verovalvonnan käyttöön ennenakemättömän määrän tietoa kansainvälisen sijoitustoiminnan tuotoista. Samalla Verohallinto on lisännyt resursseja ulkomaille suuntautuvien sijoitusten valvontaan, minkä seurauksena myös aikaisemmin lähes täysin valvonnan ulkopuolelle jääneet sijoitustoimintaan käytetyt ulkomaiset väliyhteisöt ja niistä maksetut tulot ovat tulleet kattavammin esiin.

Tietojenvaihdon laajentumisesta ei ole saatu verotulojen muodossa täyttä hyötyä, koska verojen periminen on osoittautunut usein vaikeaksi verovelvollisen kaiken varallisuuden ollessa ulkomailla. Tämä on johtunut sopimusverkoston puutteista ja eri maiden sisäisistä säännöksistä, mutta myös osin Suomen kansallisen lainsäädännön asettamista määrärajoista koskien verojen vanhentumista ja muutoksenhakua.

Varojen ja tulojen piilottamisen muututtua vaikeammaksi on esimerkiksi perinteisten veroparatiisiyhtiöiden hyödyntäminen vähentynyt merkittävästi. Samaan aikaan mm. sijoitussidonnaisten henkivakuutusten kaltaisten instrumenttien hyödyntäminen on verovalvonnan havaintojen mukaan yleistynyt. Näitä ns. vakuutuskuoria on pyritty hyödyntämään verojen välttämiseksi lukuisin eri tavoin. Vastaavasti keinotekoisia maastamuuttotilanteita on verovalvonnassa havaittu viime vuosina aikaisempaa enemmän. Yleensä näihin on liittynyt muuton jälkeen tapahtuva sijoitusvarallisuuden tai yrityksen myynti, ja muutot ovat suuntautuneet usein valtioihin, joissa luovutusvoittoja ei veroteta.

Yhtenä verovilpin muotona ovat jo pidempään olleet järjestelyt, joissa hallintarekisteröityjä osakkeita on hankittu ulkomaista palveluntarjoajaa käyttäen ja jätetty näihin liittyvistä arvopaperikaupoista syntyvät luovutusvoitot ilmoittamatta. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero on myös voitu pyrkiä välttämään esimerkiksi

toteuttamalla lainajärjestely, jossa osingonmaksuhetkeä varten osakkeet on väliaikaisesti siirretty sellaiselle taholle, joka saa verosopimuksen nojalla osingon verovapaasti. Näihin ja kaikkiin edellä mainittuihin ongelmakohtiin on selvityksessä esitetty useita ratkaisuja, jotka ovat toteutettavissa kansallista lainsäädäntöä ja verosopimuksia muuttamalla.

Suomi oli EU:n veronkiertodirektiivin myötä velvoitettu muuttamaan väliyhteisölainsäädäntöään vuoden 2019 alusta lähtien. Väliyhteisölain tarkoituksena on torjua verotuksen välttämistä matalan verotuksen valtioihin perustettuja yhteisöjä hyödyntäen, mutta muutoksen jälkeenkin laki ei kaikilta osin täytä tätä tarkoitusta. Lain soveltamisalan puutteet korostavatkin tarvetta muuttaa yhteisöjen kotipaikkasääntelyä siten, että yleinen verovelvollisuus määräytyisi tosiasiallisen johtopaikan mukaan.

Selvityksessä tehtyjen havaintojen mukaan tietojenvaihdon katvealueet, lakien soveltamisalan rajoitteet ja uudet instrumentit mahdollistavat edelleen rajat ylittävään sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron ja verovilpin, mutta nykyisin tilaa niille on aikaisempaa rajallisemmin.

Avainsanat:

Verovilppi, veronkierto, sijoitustoiminta, veroparatiisi, tietojenvaihto, hallintarekisteri, sijoitusvakuutus, väliyhteisö.

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Selvityksen tarkoitus, käsitteistö ja rajausta.....	2
1.2	Aikaisempi tutkimus ja selvityksen rakenne.....	4
2	Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin perinteiset muodot	6
2.1	Anonymiteetin ja tiukan pankkisalaisuuden perinteiset hyödyntämistavat.....	6
2.2	Kiinteistöt ja asunto-osakkeet.....	8
2.3	Tuloja suomalaisista arvopapereista esiintyvä rajoitetusti verovelvollisena	9
2.4	Sijoitusvakuutukset.....	12
2.5	Tietovuotojen myötä ilmenneet järjestelyt.....	13
2.5.1	LGT-skandaali.....	13
2.5.2	Swiss Leaks, eli HSBC-vuoto.....	14
2.5.3	Panaman paperit.....	15
2.5.4	Paratiisin paperit, Bahama-vuoto ja Offshore Leaks.....	16
2.6	Profiilit	17
2.7	Yhteenveto kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvistä perinteisistä verovilpin muodoista	18
3	Lainsäädäntö ja valvonnan tehokkuus ennen 2010-lukua	20
3.1	Tuloverotus ja perintövero	20
3.2	Yhteisön asuinvaltiota koskeva sääntely ja kiinteä toimipaikka.....	21
3.3	Veronkiertosäännös ja väliyhteisölaki.....	23
3.4	Valvonta ja tietojenvaihto.....	25
3.4.1	Verovalvonta.....	25
3.4.2	Tiedonsaanti ulkomaisista arvopaperisijoituksista ja niiden tuotoista.....	25
3.4.3	Tietojenvaihto.....	26
3.4.4	Viranomaisen välinen tietojenvaihto	28
3.4.5	Tehokas katuminen.....	28
3.5	Yhteenveto.....	29
4	Tietojenvaihdon ja valvonnan mullistus	31
4.1	Valvonnan kehitys – kansainvälisen tietojenvaihdon ja uusien vertailutietojen avulla kiinni verokeidasvilppiin	31
4.2	Tietojenvaihdon kehitys.....	31
4.2.1	Finanssialan vertailutiedot.....	33
4.2.2	Luottokortit	34
4.3	Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat verotarkastukset.....	35
4.4	Automaattisen tietojenvaihdon laajentuminen verovalvonnan näkökulmasta	36
4.5	Kansainvälinen virka-apu verojen perinnässä.....	39
4.6	Hallintarekisterien käytön salliminen.....	41
4.7	Yhteenveto.....	44
5	Ajankohtaiset ilmiöt ja niiden torjumiseksi tarvittavat säännökset	46
5.1	Tausta.....	46

5.2	Sijoitusvakuutukset.....	46
5.2.1	Sijoitusvakuutusten uudet käyttötavat	46
5.2.2	Sijoitusvakuutuksia koskeva sääntely ja ilmiön laajuus.....	49
5.3	Rajoitetusti verovelvolliseksi hakeutuvat.....	51
5.3.1	Ilmiön tausta.....	51
5.3.2	Ilmiön laajuus, nykyinen sääntely ja maastamuuton jälkeen realisoituihin arvonnousuihin kohdentuva vero.....	52
5.4	Lähdeverojen ja osinkoverotuksen välttämiseen tähtäävät järjestelyt	56
5.4.1	Ilmiön tausta.....	56
5.4.2	Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen määrittäminen	60
5.4.3	Verosopimusten muuttaminen.....	62
5.5	Sijoitustoiminnassa käytettävät holdingyhtiörakenteet	64
5.5.1	Ilmiön tausta erityisesti väliyhteisölain näkökulmasta	64
5.5.2	Asuinvaltiösäännösten muuttaminen	67
5.6	Tietojenvaihdon porsaanreikien hyödyntäminen.....	68
5.7	Yhteenveto	69
6	Yhteenveto.....	72
6.1	Johtopäätökset.....	72
6.2	Tulevaisuus ja tarpeet jatkotutkimukselle	76
7	Liite 1: Kehittämisehdotukset kootusti.....	78
8	Lista kuvista	79

1 Johdanto

Pääomamarkkinoiden maailmanlaajuinen vapauttaminen ja pankkitekniikan kehittyminen ovat laajentaneet kansainvälistä sijoittamista uusiin mittasuhteisiin 1990-luvun alusta lähtien. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä verovilppi, eli esimerkiksi tulojen salaaminen ja väärin tietojen antaminen veroilmoituksella, nojasi vuosikymmenten ajan paljolti anonyymi-teettisuojan ja tiukan pankkisalaisuuden hyödyntämiseen.¹ Verovalvonnan katvealueilla tapahtuvan ns. verokeidasvilpin on pitkälti mahdollistanut veroparatiisien harjoittama verokilpailu.²

Veroparatiisivaltiolla on tarkoitettu perinteisesti maata tai aluetta, missä on matala verorasitus ja tiukka pankkisalaisuus.³ Lisäksi tunnusmerkkejä ovat olleet pysyttelemisen kansainvälisten verotietoja koskevien tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella, sekä lainsäädäntö, joka ei takaa omistuksen läpinäkyvyyttä yhtiöiden ja erilaisten omaisuusmassojen suhteen silloin, kun niiden omistajien ja edunsaajien kotipaikka on muualla kuin rekisteröintivaltiossa.⁴ Erityisesti 2010-luvulla veroparatiisin käsite on kuitenkin muuttunut epätarkemmaksi, kun useat perinteisesti veroparatiiseiksi luokitellut valtiot ovat avanneet pankkisalaisuuttaan, solmineet tietojenvaihtosopimuksia⁵ ja sitoutuneet automaattiseen finanssitiilejä koskevaan tietojenvaihtoon.⁶

Verovilpin ohella veroparatiisit ovat mahdollistaneet salaisuussäännöstensä avulla myös mm. rahanpesun, korruption ja velallisen rikokset, sekä arvopaperi- ja pankkilainsäädännön normien ja sisäpiirisäännösten välttämisen. Vastineeksi veroparatiisien tarjoamasta verovapaudesta ja anonyymiteetistä ovat niissä sijaitsevat rahoituslaitokset ja asianajotoimistot saaneet runsaasti ulkomaisia asiakkaita.

EU-valtiot menettävät vuosittain vähintään kymmenien miljardien verotulot asukkaidensa ulkomailla olevan varallisuuden ja siitä kertyneen tulon jäädessä verottamatta.⁷ Suomessa verokeidasvilpin suorien veromenetysten mittaluokaksi on arvioitu useita satoja miljoonia euroja

¹ Ks. Verovilpin käsitteestä tarkemmin esim. Knuutinen, Reijo: Verosuunnittelua vai veron kiertämistä: verosuunnittelun ja veron kiertämisen välinen rajanveto tuloverotuksessa. Talentum Media, 2012, s. 7–8.

² Verokeidasvilpillä tarkoitetaan verovilppiä, joka perustuu veronalaisten varojen tai sijoitustuottojen piilottamiseen ulkomaille asuinvaltion viranomaisilta. Ks. esim. Finer, Lauri & Tokola, Antti (2017a): Automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutukset verokeidasvilppiin sekä rahoituslaitosten ja veroviranomaisten toimintaan. Verotus, 3/2017, s. 281-296.

³ Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää termiä "salainen lainkäyttöalue" (secrecy jurisdiction), joka ei ole vain fyysinen alue, vaan tällaisen alueen lainsäädäntö luo yhtiö- ym. -rakenteita, jotka mahdollistavat toiminnan sen lainkäyttöalueen ulkopuolella. Ks. Murphy, Richard: Defining the Secrecy World, Tax Justice Network 2009.

⁴ OECD julkaisi jo vuonna 1998 haitallista verokilpailua koskevan raportin, jossa määriteltiin veroparatiisin tunnusmerkit. Niihin kuuluvat muun muassa matala verotuksen taso erityisesti ulkomaisille tuloille sekä tietojenvaihdon puuttuminen. Tällaiseen sääntelyyn perustuvaa verokilpailua kutsutaan haitalliseksi. Veroparatiisin tunnusmerkeistä, ks. OECD (1998): Harmful Tax Competition: An Global Emerging Issue. OECD, s. 23–29. Saatavilla: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> ja Kuortti, Hannu (2012): "Veroparatiisit - veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasitteja?". s. 415. Verotus-lehti. 4/2012, s. 414–426.

⁵ Sopimus veroasioita koskevasta tietojenvaihdosta eli ns. TIEA-sopimus.

⁶ OECD:n Common Reporting Standard, CRS. Useat perinteisistä veroparatiiseista on liittynyt myös Global Forumin jäseniksi. Ks. tarkemmin luku 4.2.

⁷ Vaikutuksia on pyritty arvioimaan epäsuorasti eri menetelmillä ja arviot Euroopan vuotuisista veromenetyksistä vaihtelevat kymmenistä satoihin miljardeihin euroihin. Esimerkiksi Gabriel Zucman arvioi kansantalouksien varalli-

vuodessa.⁸ Veromenetysten mittaaminen tarkalla tasolla on kuitenkin tietojensaannin rajoitteiden vuoksi käytännössä mahdotonta.

Erityisesti vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin jälkeen kansainvälisen verotietojenvaihdon mullistuminen, pankkisalaisuuden murtuminen ja tietovuotoskandaalit ovat muuttaneet veroparatiisien kautta harjoitetun verovilpin kenttää perustavanlaatuisella tavalla. Varojen ja tulojen piilottamisen muututtua vaikeaksi on esimerkiksi perinteisten veroparatiisiyhtiöiden hyödyntäminen vähentynyt merkittävästi. Sen sijaan uudentyypiset monimutkaisemmat järjestelyt ja sijoitussidonnaisten henkivakuutusten kaltaisten uusien instrumenttien hyödyntäminen ovat verovalvonnan ja vertailutietojen mukaan vastaavasti yleistyneet.

Suomen kansallinen lainsäädäntö on antanut jo pitkään suhteellisen kattavat välineet verokeidasvilppiin liittyviin järjestelyihin puuttumiseksi, mutta vuosikymmenten ajan tietojensaantiin liittyvät rajoitteet pitkälti estivät niiden hyödyntämisen. Nyt verovalvonta on kuitenkin helpottunut mm. luotto- ja rahoituslaitoksia koskevien vertailutietotarkastusten mahdollistumisen, sekä tietojenvaihdon sitoumusten ja tietojen saatavuuden parantamiseksi tehtyjen vertaisarviointien myötä.⁹ Tärkeä rooli on ollut myös OECD:n *Common Reporting Standardiin* (jatkossa CRS) perustuvan automaattisen finanssitietojenvaihdon käynnistymisellä. Verovalvonnan edellytysten parannuttua ovat aikaisemmin valvonnalta pimentoon jääneet järjestelyt tulleet laajalti esiin. Edelleen kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin verovajeen näkökulmasta tiettyjä aukkoja.¹⁰ Epäkohtia on mahdollista korjata niin kansallisin toimenpitein, valtiosopimuksia uudelleen neuvottelemalla, kuin myös EU:n veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä.¹¹

1.1 Selvityksen tarkoitus, käsitteistö ja rajaus

Tämän selvityksen tarkoituksena on ensinnäkin selvittää, miten kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin ilmiöt ovat muuttuneet tietojenvaihdon laajentuessa ja sääntelyn lisääntyessä. Lisäksi luodaan viranomaisilta saatujen tietojen pohjalta yleiskuva kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin mittakaavasta ja lainsäädännön nykyisistä aukko-kohtista. Lopuksi tarkastellaan, millaisin säännöksin verovilppiä olisi tarkoituksenmukaista estää.

Veron välttelyyn liittyvät toimet voidaan jakaa hyväksyttävään verosuunnitteluun, vero-oikeudellisesti ei-hyväksyttävään veron kiertämiseen ja kriminalisoituihin toimiin, eli verovilppiin¹². Jos käytetään keinoja, jotka ovat esimerkiksi keinotekoisia ja verolainsäädännön tarkoituksen

suustilastojen epäsymmetrioiden pohjalta, että Euroopan maat menettävät vuodessa 75 miljardia dollaria verotuloja. Ks. Zucman, Gabriel: *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. University of Chicago Press, 2015, s. 8–34.

⁸ Kyseisessä tutkimuksessa (Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, s. 253–297) käytettyjä metodeja on kuitenkin myös kyseenalaistettu, ks. Virén, Matti: Onko koko Suomen talous "harmaata"? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*–109. vsk.–3/2013.

⁹ Ks. tietojenvaihdon kehityksestä ja vertaistarkastuksista tarkemmin luku 4.2.

¹⁰ Verovaje on verovuoden lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotus.

¹¹ Anti-tax Avoidance Directive, ATAD. Direktiivi 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

¹² 1) Tax planning, 2) tax avoidance, 3) tax evasion. Ks. jaottelusta tarkemmin Knuutinen, Reijo: Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. s. 179. *Verotus-lehti*, 2/2013. s. 177-191.

vastaisia, mutta eivät vastoin rikoslakia, on kyseessä veron kiertäminen. Sen sijaan esimerkiksi tulojen salaaminen ja väärin tietojen antaminen veroilmoituksella ovat käsitteellisesti verovilppiä ja tällöin kyseessä voi olla esimerkiksi rikoslain mukainen veropetos.¹³

Tässä selvityksessä käsitellään kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvänä verovilppinä / harmaana taloutena erityisesti seuraavia tilanteita:

- Suomessa yleisesti verovelvollinen luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden suoraan hallitsema yhtiö jättää ulkomaille tekemistään sijoituksista saamansa pääomatulot ilmoittamatta verotukseen.
- Suomessa yleisesti verovelvollinen luonnollinen henkilö tai luonnollisten henkilöiden suoraan hallitsema yhtiö sijoittaa suomalaisiin arvopapereihin käyttäen ulkomaista välilyhtiötä tai välittäjää ja jättää näin saamansa pääomatulot ilmoittamatta verotukseen.¹⁴
- Suomessa rajoitetusti verovelvollinen luonnollinen henkilö tai yhteisö välttää Suomelle tulon lähdevaltiona kuuluvia veroja, hakee perusteettomasti lähdeverojen palautusta tai hakee kahta palautusta samasta verosta.

Tuloverolain mukaan yleisesti verovelvollista verotetaan Suomessa sekä hänen Suomesta että ulkomailta saamista tuloista¹⁵. Luonnollinen henkilö on Suomessa yleisesti verovelvollinen, jos hän asuu Suomessa. Henkilö asuu Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti. Yleisesti verovelvollinen on myös henkilö, joka jatkuvasti oleskelee Suomessa yli kuuden kuukauden ajan. Rajoitetusti verovelvollisia ovat kaikki ne, jotka eivät ole yleisesti verovelvollisia.

Yhteisö, yhteisetuus ja kuolinpesä ovat Suomessa yleisesti verovelvollisia, jos ne ovat kotimaisia. Yhteisö on kotimainen, kun se on rekisteröity Suomessa tai perustettu Suomen lainsäädännön mukaan. Kuolinpesä on kotimainen, jos perittävä on asunut kuolinhetkellä Suomessa¹⁶. Yhteisö, jota ei ole perustettu Suomen lainsäädännön mukaan, on Suomessa rajoitetusti verovelvollinen ja maksaa täällä veroa vain Suomessa olevasta lähteestä saadusta tulosta.

Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmitut verosopimukset saattavat joissakin tilanteissa estää tulon verottamisen Suomessa ja jättää verotusoikeuden tulon lähdevaltiolle. Tästä huolimatta Suomessa yleisesti verovelvollisen tulisi ilmoittaa sekä Suomesta että muualta saamansa tulot veroilmoituksessaan.

Veroparatiisiyhtiöllä tarkoitetaan tässä selvityksessä matalan verotuksen valtion perustettua yhtiötä, jonka omistustiedot eivät ole julkisia. Tyypillisesti edullisen verokohtelun edellytys on se, että yhtiön liiketoiminta, jos sellaista on, tapahtuu muualla kuin rekisteröintivaltiossa (*offshore*).¹⁷

¹³ Rikoslain (19.12.1889/39, RL) mukaisia verorikoksia ovat veropetokset (29:1-3 §) ja verorikkomus (29:4 §). veropetoksen (RL 29:1 §) kohdalla kysymys on tietojen salaamisesta, väärin tietojen antamisesta, muunlaisesta laiminlyönnistä veron välttämistarkoituksessa tai muutoin toimimisesta petollisella tavalla.

¹⁴ Samankaltaista käsitteitä ovat käyttäneet Hirvonen & al. (2010)

¹⁵ TVL 9.1 § 1 k.

¹⁶ TVL 17.4 §

¹⁷ Tällaisia ovat usein esim. international business company ja international business corporation (IBC) - muotoiset yhtiöt.

Tämä selvitys on osa Harmaan talouden selvitysyksikön omaa tiedontuottamista. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:ssä esitetty harmaan talouden määritelmä¹⁸ kattaa pääosin luonnollisten henkilöiden sijoitustoimintaan liittyvän kansainvälisen veronkierron, silloin kun se on toteutettu mm. palveluntarjoajien, sijoitustoiminnassa käytettävien yhtiöiden ja muiden toimintaan liittyvien organisaatioiden kautta. Selvityksessä käsitellään sijoitustoimintaan liittyvää verovilppiä pääosin sellaisten luonnollisten henkilöiden näkökulmasta, jotka toimivat yhtiöiden ja erilaisten sijoitusinstrumenttien avulla. Vaikka joidenkin osa-alueiden sääntely liittyy olennaisesti myös kansainvälisten konsernien verotukseen, ei esimerkiksi yritysten aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä näkökohtia ole tässä selvityksessä lähemmin tarkasteltu.

1.2 Aikaisempi tutkimus ja selvityksen rakenne

Ilmiöiden suuruutta on tutkittu kansainvälisesti jonkin verran, mutta Suomessa aiheesta on julkaistu verrattain vähän tutkimusta. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron mittakaavaa on käsitelty esimerkiksi Hirvosen, Lithin ja Waldenin toimesta Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa vuonna 2010¹⁹. Lisäksi Valtiovarainministeriö on arvioinut millaisia verotuottoja Suomi saisi yksityishenkilöiden ilmoittaessa vapaaehtoisesti ulkomailla olevien sijoitustensa tuotot, jos hallituksen esittämä ns. tehokkaan katumisen laki vuonna 2016 olisi tullut voimaan.²⁰

Aihetta on tarkasteltu aikaisemmin tieteellisissä julkaisuissa mm. veroparatiisien²¹, tietojenvaihdon²², tehokkaan katumisen²³ ja uusiin sijoitusinstrumentteihin liittyvien verokysymysten²⁴ näkökulmista. Lisäksi sektoria koskevia erityisestäviä säännöksiä on käsitelty eri julkaisuissa. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin ilmiöt ovat kuitenkin tietojenvaihdon ja lainsäädännön kehittyessä olleet viime vuosien ajan ennennäkemättömän nopeassa muutoksessa, eikä muutoksesta ja sen aiheuttamista lainsäädäntötarpeista ole vielä tehty laajempaa yleisselvitystä. Myöskään automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutuksia, pankkivertailutietojen käyttöä tai tietovuotojen tuloksia ei ole julkaisuissa käsitelty, eikä kattavaa tietoa aiheesta ole ollut saatavilla ennen vuotta 2018. Aihepiiriin liittyy myös

¹⁸ "Harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi;"

¹⁹ Hirvonen & al., 2010

²⁰ HE 32/2015, jossa muista maista saatujen kokemusten perusteella oletettiin, että Suomessa tehokkaan katumisen ohjelma tuottaisi verotuloja noin 10 miljoonaa euroa (kohta 4.3, taloudelliset vaikutukset)

²¹ Kuortti, Hannu, 2012

²² Johansson, Ann-Sofi: Kansainvälinen tietojenvaihto rikkoo rajoja, Verotus 1/2015, s. 93–99. Äimä, Kristiina: Verotustiedot: Tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto. 2017, Helsinki, Alma Talent, Äimä, Kristiina: Automaattinen tietojenvaihto Euroopan Unionissa. Teoksessa: Yritys, omistaja ja verotus: Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. Edita, 2014, s. 453–466.], ja Finér & Tokola (2017a).

²³ Luukkonen, Lauri: Näkökulmia tehokkaasta katumisesta verotuksessa. Verotus 5/2015, s. 479–486 ja Kuortti, Hannu: Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? Verotus 4/2013, s. 385–400.

²⁴ Ks. esim. Haapaniemi, Ossi: Sijoitustoimintaan ja sijoitusinstrumentteihin liittyvää uutta oikeuskäytäntöä. Verotus-lehti 4/2013, s. 376–384. Viitala, Tomi: Sijoittamisen ajankohtaisia verokysymyksiä, Veropintopäivät s. 31–54, 2017 ja Wahlroos, Heikki: Ajankohtaista sijoitusvakuutusten verokohtelusta. Verotus 1/2012 s. 81–87.

tiettyjä vanhempia ilmiöitä, joista ei ole tehty juurikaan kattavaa tutkimusta. Tällaisia ovat mm. veroparatiisien kautta toteutetut kiinteistö- ja asunto-osakekaupat.

Selvityksen toisessa luvussa käydään läpi kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin muodot ja muutos. Kolmannessa luvussa tarkastellaan verovalvontaa ja säännöksiä, joilla järjestelyihin on ollut mahdollista puuttua. Neljännessä luvussa käsitellään erityisesti vertailutietotarkastusten ja kansainvälisen tietojenvaihdon kehityksen tuomia muutoksia verovalvontaan kuluneen kymmenen vuoden aikana. Viides luku keskittyy uusiin ilmiöihin ja instrumentteihin, jotka ovat tulleet verovilpin keskiöön valvonnan kehittyessä ja tietojenvaihdon laajentuessa. Samassa yhteydessä käydään läpi lainsäädäntöä koskevat kehittämissuhteet, joilla edellä käsiteltyihin ongelmiin voitaisiin puuttua. Kuudes luku koostuu yhteenvedosta ja johtopäätöksistä.

2 Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin perinteiset muodot

2.1 Anonymiteetin ja tiukan pankkisalaisuuden perinteiset hyödyntämistavat

Pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja teknologinen kehitys mahdollistivat sijoitustoiminnan nopean kansainvälistymisen 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Samaan aikaan valtioiden rajat ylittävä tietojenvaihto oli kuitenkin vasta alkutekijöissään. Pohjoismaat ovat olleet automaattisen tietojenvaihdon edelläkävijöitä vaihtamalla kattavasti verotietoja vuodesta 1991 lähtien²⁵, mutta esimerkiksi tiukan pankkisalaisuuden valtioista tietojensaanti oli käytännössä lähes mahdotonta aina 2010-luvulle saakka. Tämän seurauksena tuloja ilmoittamatta jätettäessäkin on kiinnijäämisriski ollut kohtuullisen pieni, mikäli Suomessa yleisesti verovelvollinen on joko tehnyt sijoituksia käyttämällä ulkomaisia sijoituspalveluja tarjoavia toimijoita²⁶, jotka eivät toimita tietoja sijoituksista ja niiden tuotoista Suomen Verohallinnolle, tai sijoittanut suomalaisiin arvopapereihin esiintyen rajoitetusti verovelvollisena. Tässä edullisuus on perustunut siihen, että luovutusvoittoja verotetaan tyyppillisesti vain saajan asuinvaltiossa, Suomi ei yleensä verota rajoitetusti verovelvollisen täältä saamia korkotuloja ja saajan ilmoitetusta kotivaltiosta riippuen osingot ovat voineet olla verovapaita tai hyvin huokeasti verotettuja.

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä verovilppi liittyi alun perin 1990-luvulla sijoitusvarallisuuden ja siitä saatujen tulojen siirtämiseen ulkomaisen yhtiön nimiin ja/tai tiukan pankkisalaisuuden valtiossa sijaitsevalle tilille erityisesti pääomatuloveron²⁷, perintö- ja lahjaveron²⁸, sekä vuoteen 2005 saakka myös varallisuusveron välttämiseksi. Ulkomailla sijaitsevia ilmoittamattomia tuloja ja varoja on voitu käyttää Suomessa esimerkiksi ulkomaisten luottokorttien avulla. Usein varoja on myös siirretty ulkomailta suoraan suomalaiselle tilille, mutta tällaisia toimia on verovalvonnassa kyetty havaitsemaan vain satunnaisesti ennen kuin luotto- ja rahoituslaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset tulivat mahdollisiksi tietojen keräämiseksi kolmannen osapuolen verotusta varten.²⁹

Anonymiteettiä ja pankkisalaisuutta on voitu hyödyntää myös muiden sijoitustoimintaan liittyvien kriminalisoitujen järjestelyjen toteuttamisessa, kuten sisäpiirintiedon väärinkäytössä³⁰,

²⁵ Sopimus Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa (37/1991). Pohjoismaat ovat vaihtaneet myös tietoja, jotka eivät sisälly FATCA:n tai CRS-standardin mukaiseen tietojenvaihtoon. Sopimuksen 11 artiklassa on listattu vaihdettavat tiedot. Niihin sisältyvät muun muassa toisessa sopimusvaltiossa asuvien saamat osingot, korot ja palkat.

²⁶ Esim. pankit, vakuutusyhtiöt, omaisuudenhoitajat, arvopaperivälittäjät

²⁷ Tuloverolain (TVL) 32 §:n mukaan "Veronalaista pääomatuloa on, siten kuin siitä jäljempänä tarkemmin säädetään, omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Pääomatuloa on muun ohessa korkotulo, osinkotulo siten kuin 33 a–33 d §:ssä säädetään, vuokratulo, voitto-osuus, henkivakuutuksen tuotto, metsätalouden pääomatulo, maa-aineksista saadut tulot ja luovutusvoitto. Pääomatuloa on myös jaettavan yritystulon, yhtymän osakkaan tulo-osuuden sekä porotalouden tulo pääomatulo-osuus."

²⁸ Perintö- ja lahjaverolaki 12.7.1940/378

²⁹ Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 ja 63 §:n muuttamisesta (1411/2010).

³⁰ Sisäpiirintiedon väärinkäytöstä on säädetty Rikoslain 51 luvun (14.12.2012/753) 1 ja 2 §:ssä. 1 §:n mukaan "Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta käyttää rahoitusvälineeseen liittyvää sisäpiirintietoa hyväksi 1)

markkinoiden manipuloinnissa³¹ ja arvopaperimarkkinoita koskevissa tiedottamisrikoksissa³². Esimerkiksi yhtiön pääosakas on joissain tilanteissa voinut myydä salaa veroparatiisiyhtiön kautta omistamansa osakkeet ennen yhtiön osakkeen kurssiin olennaisesti vaikuttavaa ilmoitusta.

Varsinaisen sijoitustoiminnan ulkopuolella anonymiteettiä ja pankkisalaisuutta on hyödynnetty näihin päiviin saakka esimerkiksi Suomessa elinkeinotoimintaa harjoittavien yhtiöiden verotettavan tuloksen pienentämiseksi ja peiteltyyn osingon maksamiseksi mm. keinotekoisien konsultointilaskutuksen ja myyntiprovisioiden muodossa. Tämä on ollut tyypillisintä idänkautta ja toisinaan tapauksiin on liittynyt myös lahjuksien antamista.³³ Myöhemmin esimerkiksi joidenkin verkkokauppaa ja puhelinpalveluja harjoittavien yritysten kohdalla on verovalvonnassa havaittu tulojen ohjaamista suoraan ulkomaiselle pankkitilille. 1990-luvun laman aikana veroparatiiseja käytettiin ulosoton välttelyyn, minkä lisäksi toisinaan on havaittu myös avioerotilanteita varten tehtävää varojen ennakkollista siirtämistä osituksen ulkopuolelle. Vastaavasti perinnönjakotilanteissa on pankkisalaisuutta voitu hyödyntää jonkin tietyn perillisen suosimiseksi tai kavalluksen tekemiseksi kuolinpesän varoista.

Sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin on pitkälti mahdollistanut veroparatiisien harjoittama verokilpailu, mutta näiden ohella keskeinen rooli on ollut myös palveluntarjoajilla. Euroopan parlamentin PANA-komitea totesi kesäkuussa 2017 julkaistussa raportissaan, ettei veroparatiisitaloutta olisi olemassa ilman verovälttelyä ylläpitäviä palveluntarjoajia.³⁴ Lopulta välittäjiä koskevasta rajat ylittävien verojärjestelyjen ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty myös direktiivillä, joka implementoidaan osaksi EU:n jäsenvaltioiden kansallisia lakeja vuoden 2020 alusta lähtien.³⁵ Tietovuodoissa on käynyt ilmi, miten lakiasiantoimistot ja pankit ovat osittain yhteistyössä tarjonneet valmiita pöytälaatikkoyhtiöitä ja pankkisalaisuuden piirissä olevia tilejä. Sittemmin tietovuotojen myötä riski mainekustannuksista on kasvanut suureksi ja sillä on todennäköisesti ollut vaikutusta myös yhtiöiden toimintatapoihin.

Salaisuusverhon hyödyntäjien kirjo ja käyttötarkoitukset ovat olleet moninaisia. Niitä on käsitelty esimerkkitapausten valossa tarkemmin luvuissa 2.2–2.6.

luovuttamalla tai hankkimalla rahoitusvälineen omaan tai toisen lukuun taikka peruuttamalla rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon tai muuttamalla sitä taikka, 2) neuvomalla suoraan tai välillisesti toista rahoitusvälineen hankinnassa tai luovutuksessa taikka rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon peruuttamisessa tai muuttamisessa, on tuomittava sisäpiirintiedon väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi

³¹ Rikoslain 51 luvun (14.12.2012/753) 3 §:n 2 momentin mukaan "Joka manipuloi markkinoita hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä levittämällä tiedotusvälineissä tai muulla tavoin tietoa, joka antaa väärän tai harhaanjohtavan käsityksen rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta tai varmistaa, että rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hinta asettuu epänormaaliille tai keinotekoiselle tasolle, on tuomittava markkinoiden manipuloinnista sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi

³² RL 51 luvun 5 §.

³³ Kuortti, 2012, s. 422.

³⁴ PANA-komitea perustettiin Panaman paperit-tietovuodon jälkeen. Euroopan parlamentti, 2017/2013 (INI), saatavilla osoitteessa: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122787/2017-06-30%20Draft%20report.pdf>

³⁵ Neuvoston direktiivi rajat ylittävien verojärjestelyiden ilmoitusvelvollisuudesta ja pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta (EU) 2018/822. Direktiivi vaatii tietyt tunnusmerkit täyttävissä rajat ylittävissä verojärjestelyissä neuvovia välittäjiä ilmoittamaan järjestelyistä aikaisessa vaiheessa jäsenvaltion viranomaisille, joiden tulee jakaa saamansa tiedot eteenpäin muille jäsenvaltioille yhteiseen rekisteriin. Suomessa asiaa koskeva hallituksen esitysluonnos (hankenumero VM082:00/2019) oli lausuntokierroksella 19.6-16.8.2019.

2.2 Kiinteistöt ja asunto-osakkeet

Kiinteän omaisuuden ja asunto-osakkeiden siirtäminen veroparatiisiyhtiöiden nimiin yleistyi Suomessa 1990-luvun laman aikana, koska tuolloin kasvaneet velkaongelmat saivat monet välttelemään ulosottoa erilaisin järjestelyin. Tietojenvaihdon kehittyessäkään tämä ilmiö ei ole täysin poistunut. Veroparatiisiyhtiötä on havaittu hyödynnettävän myös monilla muilla eri tavoilla kiinteistö- ja asunto-osakkeita koskevia omistuksia järjesteltäessä. Tyypillisimpiä tilanteita verotarkastushavaintojen mukaan ovat olleet vakituisen asunnon siirtäminen veroparatiisiyhtiön nimiin perintö- ja lahjaverotuksen välttämiseksi, tekeydyttäessä rajoitetusti verovelvolliseksi³⁶ ja vielä vuoteen 2005 saakka myös varallisuusveron välttämiseksi. Asuntohankintoihin puolestaan on toisinaan liittynyt rikoksella hankitun omaisuuden sijoittamista arvoasuntoon ja verottamatta jääneiden ulkomailla sijainneiden tulojen ja varojen kotiuttamista mm. yhtiölainan lyhennyksien kautta Suomeen. Käytännössä myös yhtiöiden myymien asuntojen luovutusvoittoverot ovat jääneet usein perimättä.³⁷

Ulkomaisten yhteisöjen omistamia asunto-osakkeita on Verohallinnon tietojen mukaan Suomessa kaikkiaan muutamia satoja ja vastaavasti ulkomaisten yhteisöjen omistamia kiinteistöjä jonkin verran vähemmän. Näistä joitakin kymmeniä on hankittu veroparatiisiyhtiöiden, mm. Brittiläisille Neitsytsaarille, Belizeen, Gibraltarille, Jerseylle, Maltalle ja Panamaan rekisteröityjen yhtiöiden nimiin. Suomessa on asuntoja yhteensä n. 3 miljoonaa. Usein erityisesti vapaa-ajan kiinteistöjä hankkineiden yhtiöiden tosiasiallisina omistajina on havaittu olevan venäläistäustaisia henkilöitä. Erityisesti Viroon rekisteröidyillä yhtiöillä on havaittu olevan merkittävä määrä asunto- ja kiinteistöomistuksia Suomessa, ja vaikka Viro ei tarjoa anonyymi-teettisuoja tai pankkisalaisuutta, on näiden yhtiöiden käyttötarkoitus toisinaan liittynyt juuri edellä mainittuihin verovelvoitteiden välttämistä koskeviin järjestelyihin.

Mediassa ovat ajoittain saaneet huomiota myös toisenlaiset järjestelyt. Syksyllä 2018 mediassa paljon esillä olleessa tapauksessa hongkongilainen yhtiö rahoitti tonttikauppoja Paraisilla ainakin 4,5 miljoonalla eurolla. Hongkongiin rekisteröidyn yhtiön omisti puolestaan Brittiläisille Neitsytsaarille rekisteröity yhtiö.³⁸ Esillä ovat olleet myös järjestelyt, joihin ei ole havaittu liittyvän suoraa liiketaloudellista tai verotuksellista intressiä. Veroparatiisiyhtiöiden nimiin on hankittu esimerkiksi vanhoja hotelleja, lomakyliä ja liikekiinteistöjä, jotka ovat olleet sittemmin pitkään tyhjillään ja rapistuneet. Näiden johdosta taloudellisia menetyksiä ovat karsineet lähinnä kunnat ja asunto-osakeyhtiöt, jotka ovat pyrkineet perimään yhtiöiltä oikeus- teitse mm. maksamatta jääneitä vastikkeita, sekä vesi- ja jätevesimaksuja.³⁹

Ulkomaisia asunto-osakkeiden omistajia koskevat Verohallinnolla olleet tiedot ovat vielä viime vuosiin saakka olleet melko puutteellisia, minkä vuoksi asunto-osakkeista saadut tulot

³⁶ Joskus myös aidosti ulkomaille muutettaessa omaisuutta on siirretty yhtiöiden omistukseen, jotta olennaiset siteet Suomeen voidaan katkaista heti muuttohetkellä. Tämä johtuu siitä, että ulkomaille muuttavaan Suomen kansalaiseen sovelletaan TVL 11 §:n erityissäännöstä, jonka mukaan häntä pidetään yleensä Suomessa asuvana muuttovuonna ja kolmena sitä seuraavana vuonna, ellei henkilö osoita, että hänelle ei ole jäänyt ulkomaille muuton jälkeen olennaisia siteitä Suomeen.

³⁷ Tämä on käytännössä johtunut siitä, että yhtiöllä ei ole ollut Suomessa varallisuutta, josta verovelkoja olisi voitu ulosmitata, ja vaikka yhtiö oltaisi voitu samaistaa edunsaajaansa, ei yhtiön tosiasiallista edunsaajaa ole välttämättä saatu selville tai hän on asunut ulkomailla, jolloin perintä on tyypillisesti osoittautunut vaikeaksi.

³⁸ Yle: Airiston Helmen kiinteistökauppojen miljoonat tulivat veroparatiisista – ostaja ja myyjä olivat sama taho. <https://yle.fi/uutiset/3-10425830>

³⁹ Ks. esim. Suomen kuvalehti: Venäläiset ostavat Suomesta lomakyliä ja hylkäävät ne – Saimaalla hotelli ränsistyy pultsareiden yömajaksi. 13.4.2017. Luettu 18.4.2019. <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/venalaiset-ostavat-suomesta-lomakylia-ja-hylkaavat-ne-saimaalla-hotelli-ransistyy-pultsareiden-yomajaksi/>

ja muut mahdolliset verointressit ovat jääneet osin valvonnan ulkopuolelle. Nykyisin tiedot ovat ajantasaiset, erityisvalvonnan resursseja on lisätty, eivätkä yhtiöiden todelliset edunsaajat enää jää pimentoon tietojenvaihdon laajennuttua.

Esimerkkitapaus:

- Suomessa yleisesti verovelvollinen Veijo Veronkiertäjä oli veropetoksen myötä tuomittu maksamaan vahingonkorvauksia Verohallinnolle 2 miljoonaa euroa.
- Veijo oli todettu ulosotossa tulottomaksi ja varattomaksi, eikä vahingonkorvausta saatu perittyä.
- Veijo omisti kuitenkin merkittävän sijoitusvarallisuuden Hongkongiin ja Brittiläisille Neitsytsaarille rekisteröityjen yhtiöiden kautta ja jatkoi ohjelmistojen suunnittelun ja valmistuksen harjoittamista kyseisten yhtiöiden nimissä. Lisäksi hän osti yhtiöiden nimissä Suomesta asunnon.
- Ilmoittamaton omaisuus jäi lopulta perinnöksi Veijon pojalle Keijolle, joka hänkään ei ilmoittanut varoja perukirjalla.
- Varallisuusmassa ja ilmoittamattomat tulot havaittiin lopulta 12 vuotta myöhemmin ulkomailta saatujen CRS-tietojen yhteydessä. Ilmoittamattomien tulojen osalta verotus, veropetos ja rikokseen perustuva vahingonkorvaussaatava olivat tällöin jo vanhentuneet.

2.3 Tuloja suomalaisista arvopapereista esiintyien rajoitetusti verovelvollisena

Kun rajoitetusti velvollinen saa Suomesta osinkoa, korkoa tai rojaltia, maksajan tulee periä suorituksen yhteydessä tulosta 30 %:n lähdeveron, ellei verosopimus edellytä pienempää veroprosenttia tai ellei tuloa ole vapautettu lähdeverosta.⁴⁰ Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan rajoitetusti verovelvollisen korot ovat yleensä vapaita Suomen verosta. Maksaja voi noudattaa verosopimuksen mukaisia prosentteja, mikäli saaja on antanut selvityksen verosopimuksen soveltumisesta ja antanut yksilöintiä varten tarvittavat tiedot⁴¹. Erityisesti 2010-luvun alkupuolelle saakka arvopaperiomistuksen ketjuttaminen ja todellisten omistajien piilottaminen tiukan pankkisalaisuuden tarjoavien valtioiden antamaan suojaan teki tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisen usein mahdottomaksi.

Rajoitetusti verovelvollista tulonsaajaa koskevasta yksilöimisvelvollisuudesta on säädetty poikkeus ns. hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavia osinkoja koskien.⁴² Pörssiyhtiöt ja

⁴⁰ LähdeVL 7 §:n 4 kohta

⁴¹ Yksilöintitietoja ovat nimi, syntymäaika ja mahdollinen muu virallinen tunnistetieto, osoite asuinvaltiosta ja asuinvaltion veroviranomaisen antama todistus verotuksellisesta asuinvaltiosta.

⁴² Jos maksajalla tai tilinhoitajayhteisöllä osingon maksuhetkellä on luotettava tieto tulonsaajan verosopimus-asuinvaltiosta, hallintarekisteriosingosta voidaan yksilöintitietojen puuttuessaakin periä lähdevero 15 %:n suuruisena, ellei kyseinen verosopimus edellytä suurempaa prosenttia.

muut suuret yhtiöt käyttävät arvo-osuusjärjestelmää, jossa on luovuttu paperisista osakekirjoista. Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvat kaikki julkisen kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet, minkä lisäksi arvo-osuusjärjestelmässä käsitellään mm. optioita, optiolainoja, vaihtovelkakirjalainoja ja joukkovelkakirjalainoja. Suomessa yleisesti verovelvolliset ovat verovalvonnan havaintojen mukaan joissain tilanteissa hankkineet hallintarekisteröityjä osakkeita ulkomaista palveluntarjoajaa käyttäen ja laiminlyöneet näihin liittyvistä arvopaperikaupoista syntyvien luovutusvoittojen ilmoitusvelvollisuuden. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero on myös voitu pyrkiä välttämään kokonaan tai osittain esittämällä saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on verosopimus. Hallintarekisteriä koskevan lainsäädännön muutoksia on käsitelty tarkemmin luvuissa 4.6 ja 5.4.

Hallintarekisteröidyistä osakkeista maksetut osinkovirrat ovat tutkimusten mukaan jo pitkään suuntautuneet maihin, joiden kanssa solmituissa verosopimuksissa on osinkoihin sovittu joko kaikkien tai joidenkin saajaryhmien osalta sovellettavaksi 0-verokantaa. Esimerkiksi Isoon-Britanniaan 0-verokannalla maksetuista osingoista maksettavien lähdeverojen määrää on pienennetty joko katsomalla mm. eräät pankkikonsernit säännösten vastaisesti tosiasiallisiksi osingonsaajiksi, tai osingonmaksuhetkeen liittyvillä järjestelyillä, joiden avulla osakkeet on osingonmaksun ajaksi siirretty esimerkiksi edestakaisilla kaupoilla tai lainajärjestelyillä sellaisen osapuolen haltuun, joka on voinut nostaa osingot 0-veroprosentilla.⁴³ Jo vuotta 2008 koskevan tutkimuksen mukaan tuolloin sovelletun 28 %:n lähdeverokannan ja tosiasiasa keskimäärin eri tilanteissa sovelletun 9,7%:n lähdeverokannan erotuksesta on muodostunut 800 miljoonan euron verointressi. Verohallinto arvioi tuolloin Valtiovarainministeriölle, että suomalaisten osakkeiden siirto edestakaisin omistajien välillä osingonjakopäivän ympärillä on vienyt 2005–2007 valtiolta verotuloja 100 miljoonaa euroa vuodessa.⁴⁴

Verohallituksen vuonna 2009 tekemä selvitys osoitti useita puutteita osinkojen lähdeveromenettelyä koskevassa sääntelyssä ja valvonnassa. Osinkoa jakava yhtiö ei käytännössä itse hoida osingonmaksua, lähdeveron perimistä ym. velvoitteita, vaan tehtävät on ulkoistettu Euroclear Finlandille ja tilinhoitajayhteisöille. Tästä on käytännössä seurannut mm. se, että Verohallinnolle annettavat vuosi-ilmoitukset ovat olleet puutteellisia. Aikaisemmin myöskään vuosi-ilmoitusten sisällöllistä oikeellisuutta, kuten verosopimusten oikeaa tulkintaa eri tilanteissa, ei ole tehokkaasti pystytty valvomaan Verohallinnossa.⁴⁵ Valvonnassa osakkeiden hallintarekisteröintiin liittyviä väärinkäytötapauksia tuli esiin vain satunnaisesti muiden tutkintojen yhteydessä.⁴⁶

Niin kutsuttu osinkojen pesu (dividend stripping), eli toimenpide, jossa osakkeen omistajaksi vaihdetaan osingonmaksuhetkeä varten sellainen omistaja, joka saa osingon verovapaasti

⁴³ Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi. Ks. myös Hirvonen, 2010, s. 285-289. Selvityksessä mainittuja muita mahdollisia tällaisten järjestelyjen osapuolia voivat olla ranskalaiset pankkikonsernit, Alankomaihin rekisteröityneet toimijat, joiden lähdevero on 0 %, irlantilaiset osingonsaajat, Yhdysvaltojen eläkerahastot, yleishyödylliset ruotsalaiset osingonsaajat sekä Singaporessa ja eräissä Lähi-idän maissa olevat sijoitusrahastot.

⁴⁴ Työryhmä arvioi pelkästään Isoon-Britanniassa olevien osingonsaajien nimiin tehtyjen järjestelyjen vähentäneen lähdeverolain muutoksen jälkeen verotuloja vuosittain runsaan 200 miljoonan euron ja vajaan 500 miljoonan euron välillä. Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010.

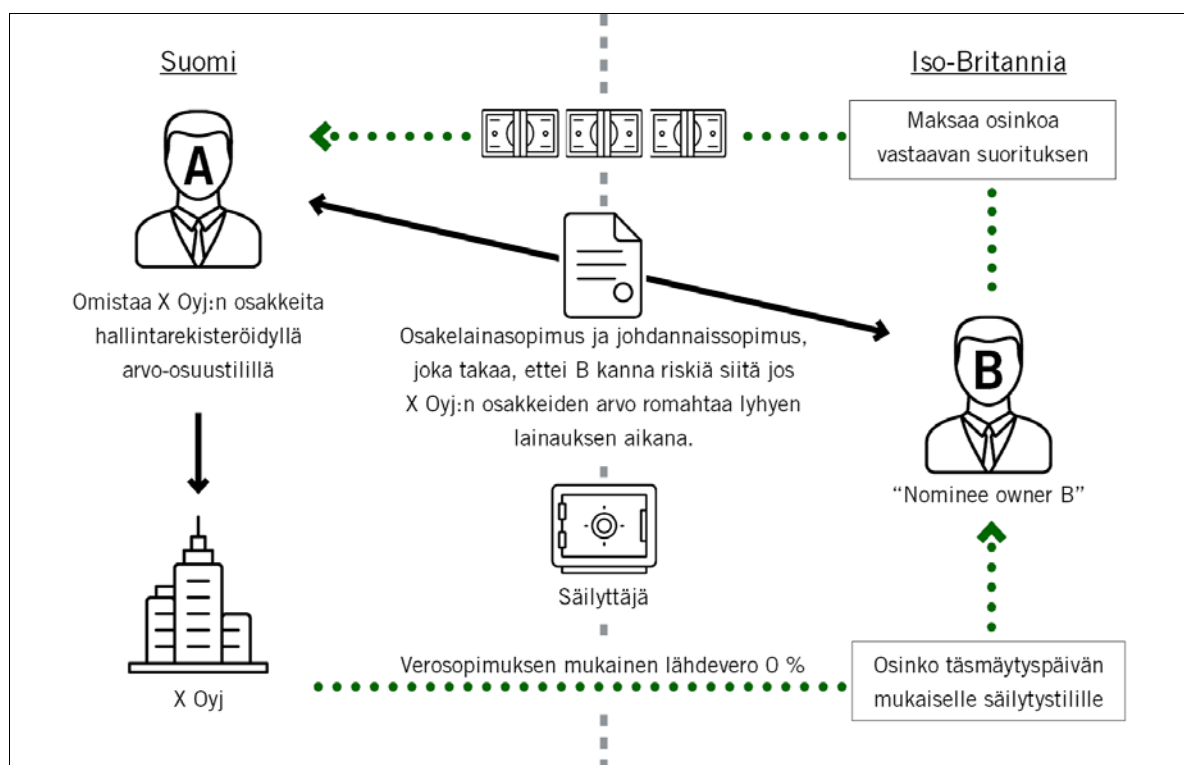
⁴⁵ Verohallituksen työryhmämuistio 11.2.2010; Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi.

⁴⁶ Hirvonen, 2010, s. 280.

tai alhaisemmalla prosentilla kuin todellinen omistaja, nousi maailmanlaajuisesti julkisuuteen *The CumEx-Files* - tietovuodon myötä vuonna 2017. Näissä tilanteissa kyse on ollut ensisijaisesti Suomessa rajoitetusti verovelvollisten tekemästä Suomelle kuuluvan lähdeveron välttelystä tai perusteettomasta lähdeveronpalautusten hakemisesta. Ilmiötä on käsitelty tarkemmin uusien tilastojen valossa luvussa 5.4.

Rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamat korkotulot ovat lähtökohtaisesti verovapaita.⁴⁷ Välttyäkseen korosta perittävästä lähdeverosta koron saajan tulee osoittaa maksajalle olevansa rajoitetusti verovelvollinen. Yleisesti verovelvolliset ovat kuitenkin voineet melko helposti kiertää veroja sijoittamalla joukkovelkakirjalainoihin ja muihin korkoa tuottaviin instrumentteihin näennäisesti ulkomaalaisena ja hallintarekisteröimällä ne. Korkojen osalta varsinaisia arvioita Suomen mahdollisesti kärsimistä veromenetyksistä ei ole, vaan havainnot liittyvät lähinnä verotarkastuksessa havaittuihin yksittäistapauksiin.⁴⁸

Kuva 1. Esimerkki osinkojen lähdeveron välttämiseen tähtäävästä järjestelystä



⁴⁷ Rajoitetusti verovelvollinen ei ole tuloverolain 9 §:n 2 momentin mukaan verovelvollinen täältä saamastaan korkotulosta, joka on maksettu ulkomaankaupassa syntyneelle tilisaamiselle, pankkiin tai muuhun rahalaitokseen talletetuille varoille, obligaatiolle, debentuurille, muulle joukkovelkakirjalainalle taikka sellaiselle ulkomailta Suomeen otetulle lainalle, jota ei ole katsottava lainansaajan omaan pääomaan rinnastettavaksi pääomansijoitukseksi.

⁴⁸ Ks. Hirvonen, 2010. s. 293.

2.4 Sijoitusvakuutukset

Säästöhenkivakuutuksella tarkoitetaan henkivakuutusyhtiön kanssa tehtävää vakuutus sopimusta, joilla asiakas kerryttää säästöä tulevaisuutta varten. Säästöhenkivakuutukset voivat olla sijoitussidonnaisia tai laskuperustekorkosidonnaisia.

Sijoitussidonnaisessa henkivakuutuksessa vakuutussäästön arvo kytketään vakuutusyhtiön omistamien sijoituskohteiden arvon kehitykseen. Tällaisen vakuutuksen sopimusehdoissa voidaan sopia, että vakuutuksenottajalla on oikeus päättää sijoituskohteista ja niiden luovutuksista sopimuksen voimassaoloaikana. Sijoituskohteiden luovutus ja vaihtaminen ei realisoiveronalaista tuloa vakuutuksenottajalle, koska sijoituskohteet eivät ole vakuutuksenottajan omistuksessa⁴⁹. Ennen vuonna 2020 voimaan tulevaa muutosta vuosittainen tuotto on verotettu vasta vakuutusajan lopussa tai takaisinoston yhteydessä. Vakuutus voidaan takaisinostaa kesken vakuutuskauden. Vakuutuksen edunsaajaksi voidaan määrätä kuka tahansa. Laskuperustekorkosidonnaisissa vakuutuksissa vakuutusyhtiö vastaa sijoitusvalinnoista ja antaa takuun säästöille hyvitetävästä vähimmäistuotosta.

Asiakkaan tarpeiden mukaan räätälöityjä vakuutuskuoria ovat tarjonneet suomalaisasiakkaille suuret globaalit henkivakuutusyhtiöt, kuten mm. Lombard, Swiss Life ja Foyer.⁵⁰ Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadut tuotot ja niihin liittyvät muut omaisuusjärjestelyt ovat olleet lähes täysin verovalvonnan ulkopuolella aina viime vuosiin saakka, koska verovelvollisten ei tarvitse ilmoittaa sijoitusvakuutuksia varoinaan veroilmoituksella, eikä ulkomaisilla henkivakuutusyhtiöillä ole vuosi-ilmoitusvelvollisuutta Suomeen edes vakuutuksista maksetuista tuotoista. Varat ovat tyypillisesti olleet edelleen vakuutuksenottajan määräysvallassa, mutta sijoitettuina suomalaisiin tai ulkomaisiin arvopapereihin joko vakuutusyhtiön nimissä tai hallintarekisteröityinä⁵¹.

Sijoitusvakuutusten tarjoamista veroeduista keskeisin on ollut verotuksen lykkääntymisetu: koska veroa maksetaan vasta nostettaessa varoja ulos vakuutuskuoresta, hyöttyy verovelvollinen korkoa korolle -ilmiöstä. Vakuutuskuori antaa lisäksi sijoittajalle mahdollisuuden välttää verotus kokonaan, jos tämä hakeutuu rajoitetusti verovelvolliseksi tai verosopimuksen tarkoittamalla tavalla jossakin muussa valtiossa asuvaksi ennen varojen nostamista vakuutuskuoresta. Lisäksi vuoteen 2012 saakka säästösummasta lähiomaiselle oli enintään 8 500 euroa verovapaata kolmen vuoden aikana. Vuoden 2017 loppuun saakka myös vakuutuksesta maksettava kuolemanvaraturva oli verovapaa lähiomaiselle 35 000 euroon saakka.⁵²

Ulkomaisten sijoitusvakuutusten käyttöön liittyvät verosuunnittelu- ja verovilppijärjestelyt ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet 2010-luvulla. Tähän on vaikuttanut olennaisesti pankkialaisuuden murtuminen ja perinteisen verokeidasvilpin merkittävä vaikeutuminen tietojenvaihdon laajentuessa. Kehityssuunta saattaa kuitenkin muuttua, koska vuodesta 2017 lähtien myös

⁴⁹ KVL 2011/34

⁵⁰ Tällainen vakuutus toimii muodollisesti kuten tavallinen sijoitusvakuutus, mutta sen sisälle käy lähes mikä tahansa yksilöllinen varainhoitopalvelu. Sijoituskohteiden kirjo on laaja ja sijoituspäätöksistä voi vastata sopimuksesta riippuen omaisuudenhoitaja tai asiakas itse.

⁵¹ Ks. tästä lisää Hirvonen, 2010. s. 294.

⁵² Lain esitöissä (HE 175/2016 vp) todettiin, että yhdenvertaisuusnäkökohtien lisäksi toimenpidettä puoltaa sijoitusmuotoneutraalisuus, kun on kyse säästöhenkivakuutukseen liittyvästä kuolemanvarakorvauksesta.

sijoitusvakuutuksia koskevat tiedot ovat tulleet ainakin pääosin verovalvonnan käyttöön osana CRS-tietoja ja sijoitusvakuutuksia koskevaa sääntelyä muutetaan vuodesta 2020 lähtien. Sijoitusvakuutusten nykyisiä käyttötapoja on käsitelty tarkemmin luvussa 5.2.

2.5 Tietovuotojen myötä ilmenneet järjestelyt

Verohallinto on saanut käyttöönsä viimeisen kymmenen vuoden aikana muutamia ns. tietovuotoaineistoja, joissa pankkien tai asianajajatoimistojen työntekijät ovat myyneet keräämiään tietoja viranomaisille, jotka ovat puolestaan tietojenvaihtosopimusten nojalla luovuttaneet tietoja eteenpäin eri maiden viranomaisille. Ensimmäinen näistä aineistoista oli vuonna 2008 saatu liechtensteinilaisen LGT-pankin asiakirjoista koostuva vuotoaineisto, jonka Saksan tiedustelupalvelu oli ostanut LGT-pankin entiseltä työntekijältä. Aineistot ovat sisältäneet yleensä vain tiedon yritysyyhteystyypistä tai sijoitusvarallisuuden kokonaismäärästä tietyssä ajankohtana, minkä vuoksi aineistot ovat toimineet lähinnä impulsseina jatkoselvittelylle mahdollisia ilmoittamattomia tuottoja koskien. Seuraavassa tarkastellaan suurimmista tietovuodoista Verohallinnon tietoon tulleita järjestelyjä, sekä niistä seuranneita toimia.

2.5.1 LGT-skandaali

Suomi sai vuonna 2008 virka-apuverkoston välityksellä käyttöönsä LGT-pankin entisen työntekijän vuotaman aineiston, jossa oli pankkitietoja noin kahdestakymmenestä suomalaisesta. Järjestelyissä käytettiin liechtensteinilaisia säätiöitä, jotka eivät juridiselta muodoltaan vastaa suomalaisia säätiöitä, vaan ovat pikemminkin trustin⁵³ kaltaisia juridisia rakenteita.⁵⁴ Järjestelyt olivat pääosin hyvin huolellisesti suunniteltuja. Joissakin tapauksissa oli sovittu tiukasta salassapidosta ja sen johdosta yhteydenotot liechtensteinilaisen pankin ja suomalaisen sijoittajan kanssa tapahtuivat vain puhelimitse ja peitenimeä käyttäen. Varoja käytettiin pääosin ulkomailla ja kotimaassa tehtävä rahankäyttö tapahtui ulkomaisten luottokorttien avulla tai hakemalla Liechtensteinista suuria määriä käteistä.⁵⁵

Tietojen käyttöön liittyvä epävarmuus viivästytti Suomessa valvontatoimien aloittamista. Tutkinnassa olivat useiden kymmenien miljoonien eurojen veroparatiisisijoitukset ja Verohallinto määräsi jutuissa yhteensä noin 10 miljoonaa euroa jälkiveroja ja veronkorotuksia. Tapauksista ei tehty rikosilmoituksia osin siksi, että Verohallinto oli jo määrännyt verovelvollisille veronkorotukset⁵⁶ ja toisaalta sen vuoksi, että asiaan liittyi kysymyksiä tietojen käyttöoikeuksista ja näytön arvioinnista.

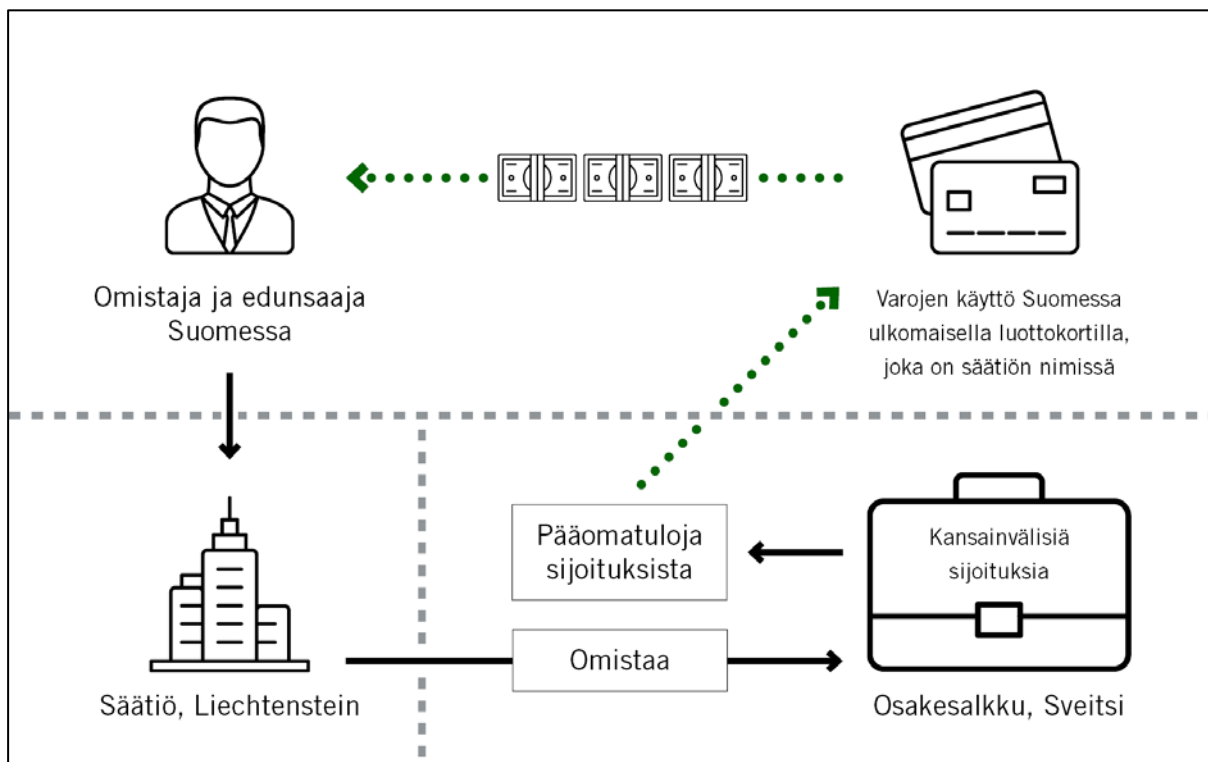
⁵³ Trusti on common law -tapaoikeusjärjestelmässä erityinen omistusjärjestely, jolle ei ole vastinetta mantereurooppalaisissa oikeusjärjestelmissä. Trustissa on kolme osapuolta 1) asettaja (settlor), 2) edunvalvoja (trustee) ja 3) edunsaajat (beneficiary). Asettaja siirtää omaisuuden valitsemalleen edunvalvojalle, joka pitää omaisuutta hallussaan edunsaajien hyväksi. Lähde Glossary. Thomson Reuters Practical Law. [https://uk.practicallaw.thomson-reuters.com/4-107-7416?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhpc=1](https://uk.practicallaw.thomson-reuters.com/4-107-7416?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhpc=1)

⁵⁴ Kuortti (2012), s. 425.

⁵⁵ Kuortti (2012), s. 426.

⁵⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaan ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvä *ne bis in idem* -kielto, jonka mukaan samasta asiasta ei voi rangaista kahteen kertaan, estä rikosilmoitusten tekemisen.

Kuva 2. Esimerkki LGT-tietovuotoaineistossa tyypillisesti ilmenneestä rakenteesta



2.5.2 Swiss Leaks, eli HSBC-vuoto

Keväällä 2015 Verohallinto sai toisen valtion viranomaisilta aineiston, josta ilmeni tiedot kaikkiaan 64 suomalaisesta henkilöstä, joilla oli ollut pankkitili HSBC-pankin Geneven konttorissa. Tiedot olivat pääosin vuosilta 2005–2007. Valtaosa tileistä oli lopetettu jo yli 10 vuotta sitten. Useissa tilanteissa ulkomailla oleville varoille oli luonnollinen selitys tai henkilö ei ollut enää Suomessa verovelvollinen. Suomalaisten sijoittamien varojen määrä oli yhteensä noin 20 miljoonaa euroa. Tietovuodon jälkeen HSBC oli luopunut pienasiakkaista.

Verohallinnossa tarkastuskohteiksi valikoitui lopulta muutamia kohteita ja näistä tehtiin myös muutamia rikosilmoituksia. Veronkiertojärjestelyiden taustalla oli mm. ulkomailla työskennellessä ansaittujen tulojen uudelleensijoittaminen, sekä perintö- ja lahjaveron välttämiseen tähtäävät järjestelyt. Lisäksi 1990-luvun laman aikana varoja oli siirretty ulkomaille turvaan suomalaisten pankkien ollessa vaikeuksissa. LGT-skandaalissa ilmenneiden tapausten taavin myös jotkut HSBC-pankin suomalaisasiakkaat olivat erikseen pyytäneet, ettei pankki lähettäisi heille kirjeitä tai sähköpostia, vaan että kaikki tiedot säilytettäisiin pankissa. HSBC-pankin tietovuototapaukset olivat kuitenkin luonteeltaan sikäli yksinkertaisempia, että niissä ei hyödynnetty yhtiöitä tai säätiöitä, vaan verovilppi perustui pelkästään asiakkaiden omissa nimissä olevan sijoitusvarallisuuden tuottojen ilmoittamatta jättämiseen.

2.5.3 Panaman paperit⁵⁷

Panaman papereina tunnettu tietovuoto toi julkisuuteen luottamuksellisia asiakirjoja yli 200 000 yhtiöstä ja niiden veroparatiiseihin sijoittamista varoista.⁵⁸ Asiakirjoista löytyi myös noin 300 suomalaisen henkilön nimi.⁵⁹ Verohallinto ei saanut oikeusprosessista huolimatta käyttöönsä itse aineistoa⁶⁰, mutta kansainvälisen tutkivien toimittajien järjestön ICIJ:n sivuston kautta se sai kuitenkin tietoonsa listan osasta suomalaishenkilöitä, joilla on yhteyksiä tietovuodossa mainittuihin yhtiöihin⁶¹. Listassa oli alle 100 henkilöä ja heistäkin noin kolmasosa oli asunut jo pidempään pysyvästi ulkomailla. Ylen tiedoista paljastui myös Nordea-pankin Luxemburgin yksikön merkittävä rooli verotuksen välttämiseen tähtäävissä järjestelyissä⁶².

Verohallinnon käytössä ollut aineisto on koostunut lähes pelkästään yksityishenkilöistä. Henkilöiden hankkimat yhtiöt on pääasiassa hankittu valmiina yhtiöinä välittäjiltä, joita ovat olleet pankkien Luxemburgin konttorit ja Mossack Fonsecan toimipiste Euroopassa. Veroparatiisiyhtiön tili on yleensä avattu luxemburgilaisessa pankissa.

Tyypillisiä syitä varojen ja tulojen piilottamiseen olivat tässäkin aineistossa pääomatuloveron sekä perintöveron välttämiseen tähtäävät järjestelyt. Tämän ohella muita syitä olivat mm. omistuksen salaaminen ulkomailta hankitusta omaisuudesta, laivan rekisteröinti veroparatiisivaltion lipun alle ja omaisuuden salaaminen lähipiiriltä.

Panaman paperit -tietovuodon perusteella tehtiin kymmeniä esiselvityksiä, joista muutamat johtivat verotarkastuksiin. Osa tapauksista oli tullut esiin jo entuudestaan muiden tutkimusten

⁵⁷ Panaman papereista varsin kattavan yleisesityksen ovat kirjoittaneet Obermayer, Bastian – Obermaier, Fredrik: *The Panama Papers: Breaking the Story of How the Rich and Powerful Hide Their Money*. Oneworld Publications. 2016.

⁵⁸ Tiedot ovat peräisin panamalaisesta lakiasiaintomisto Mossack Fonsecasta. Ne sisältävät yksityiskohtaisia tietoja yli 214 000 yrityksestä. Garside, Juliette; Watt, Holly; Pegg, David: *The Panama Papers: how the world's rich and famous hide their money offshore* The Guardian. 3.4.2016.

⁵⁹ Kerkkänen, Tuomas, Lindroos, Kjell: *Panama-paperit: Kouri-kaupoista tunnetulla Hannes Kulvikilla useita yhtiöitä veroparatiiseissa* Yle Uutiset. 12.4.2016. Oy Yleisradio Ab. Viitattu 15.4.2016. Laajemmin aiheesta on kirjoittanut Knus-Galán, Minna: *Tarkoin varjeltu: Vuosi Panama-papereiden parissa*. Kustantamo SS. 2017.

⁶⁰ Verohallinto kehotti Yleä ja sen kahta toimittajaa esittämään ICIJ:ltä saadun aineiston kokonaisuudessaan sekä tausta-aineistot, muun toimituksellisen materiaalin sekä aineistosta ilmenevät tunnistettujen suomalaisten tahojen nimet. Verohallinnon päätökset nojautuivat verotusmenettelylain 19 §:n säännökseen sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta sekä 14 §:n ja 21 §:n säännöksiin aineiston esittämisvelvollisuudesta verotarkastuksessa. Hallinto-oikeus kuitenkin lopulta katsoi, ettei Ylen ollut esitettävä ICIJ:ltä käyttöönsä saamaa aineistoa tai toimituksellista taustamateriaalia Verohallinnolle. Edilex: Helsingin hallinto-oikeus: Ylen ei tarvitse luovuttaa Panama-aineistoa Verohallinnolle.

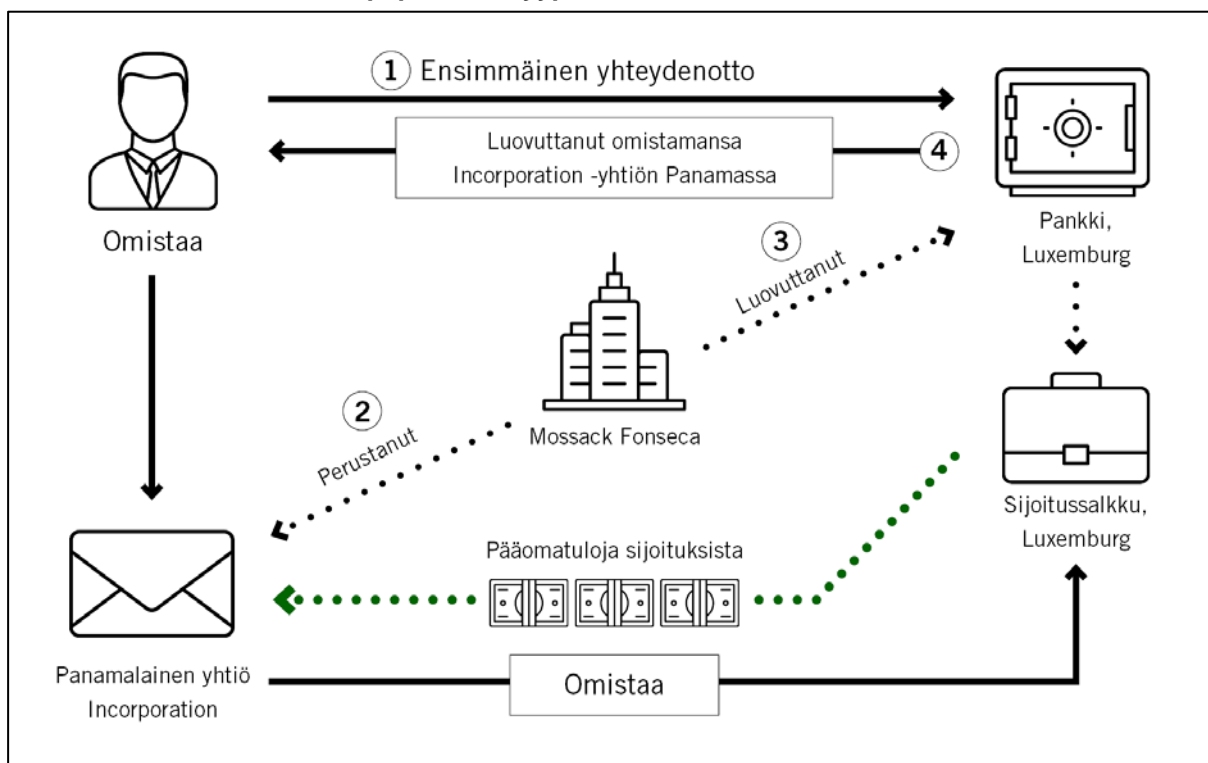
[https://www.edilex.fi/uutiset/53378?classIds\[\]=375&offset=1&perpage=100&sort=timedesc&typelds\[\]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=676065](https://www.edilex.fi/uutiset/53378?classIds[]=375&offset=1&perpage=100&sort=timedesc&typelds[]=127%3Afi&searchSrc=2&advancedSearchKey=676065)

⁶¹ Vaikka mediassa on liikkunut myös toisenlaista tietoa, ei edes suomalaisia koskevaa kattavaa aineistoa ole ollut missään vaiheessa Verohallinnon käytettävissä edes kansainvälisen tietojenvaihdon nojalla. Ks. esim. YLE: *Suomen verottaja ja poliisi saivat Panaman paperit haltuunsa*. 20.6.2018. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2018/06/20/suomen-verottaja-ja-poliisi-saivat-panaman-paperit-haltuunsa>. Luettu 20.2.2019.

⁶² Tietojen mukaan Nordea Luxemburg olisi vuosina 2004–2014 perustanut asiakkailleen Panamaan ja Brittiläisille Neitsytsaarille lähes 400 veroparatiisiyhtiötä. Ks. Yle: *Nordea perustanut asiakkailleen satoja yhtiöitä veroparatiiseihin*. 3.4.2016. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2016/04/03/nordea-perustanut-asiakkailleen-satoja-yhtiota-veroparatiiseihin>

yhteydessä.⁶³ Maksuunpantujen verojen määrä on tähän mennessä ollut 1-2 miljoonaa euroa.⁶⁴ Maailmanlaajuisesti tietovuodon myötä maksuunpanoja on tehty ainakin 1,2 miljardia dollaria kolmen ensimmäisen vuoden kuluessa.⁶⁵

Kuva 3. Esimerkki Panaman papereissa tyypillisesti ilmenneestä rakenteesta



2.5.4 Paratiisin paperit, Bahama-vuoto ja Offshore Leaks

Kansainvälinen toimittajien järjestö ICIJ⁶⁶ sekä useat mediaorganisaatiot saivat vuonna 2017 haltuunsa dokumentteja, jotka olivat peräisin lakiyhtiö Applebysta ja veroparatiisipalveluja tarjoavista Esterasta ja Asiaciti Trustista.⁶⁷ Yle on kertonut "Paratiisin papereiksi" nimetyn tietovuodon asiakirjoissa olevan mukana tietoja myös sadoista suomalaisista. Verohallinto pyrkii käytettävissään olevin keinoin saamaan aineistoa käyttöönsä.

⁶³ Haastattelu, Tarkastuspäällikkö Jaakko Mattila, 22.1.2019.

⁶⁴ YLE MOT: Panaman paperien avulla kerätty miljardi euroa maailmalla – Suomen verottaja on määrännyt maksuun muutamia miljoonia: "Tapaukset ovat aikaa vieviä". 3.4.2019. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/04/03/panaman-paperien-avulla-keratty-miljardi-euroa-maailmalla-suomen-verottaja-on>

⁶⁵ ICIJ: Panama Papers helps recover more than \$1.2 billion around the world. Luettu 10.4.2019. <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/panama-papers-helps-recover-more-than-1-2-billion-around-the-world/>

⁶⁶ International Consortium of Investigative Journalists

⁶⁷ Ks. tästä esim. Montalban, Paulo Z.: Paradise Papers: Offshore Investment of the Rich and Powerful. CreateSpace Independent Publishing Platform; 1 edition (November 12, 2017)

Julkisuudessa on mainittu Paratiisin papereiden tuoneen esiin tapauksia, joissa esimerkiksi arvopaperimarkkinain säännöksiä on kierretty omistusta ja todellista päätösvaltaa salaamalla.⁶⁸ Tällöin on voitu välttyä esimerkiksi julkisen ostotarjouksen tekemiseltä⁶⁹. Paratiisin paperit ovat paljastaneet myös lähes 350 suomalaisen olleen osakkeenomistajana tai johtohenkilönä maltalaisissa yhtiöissä. Tyypillisesti nämä ovat liittyneet siihen, että Maltalle on kehitetty maan lainsäädännön, sijainnin ja verojärjestelmän vuoksi yksi maailman tärkeimmistä vesialusten, verkkokasinoiden ja muiden peliyhtiöiden sijaintipaikoista. Lisäksi Paratiisin paperit sisälsivät tietoja palkitsemisjärjestelmiin liittyvistä järjestelyistä.

Ensimmäinen toimittajajärjestö ICIJ:n saama suuri vuotoaineisto oli *Offshore Leaks*, josta uutisoitiin vuonna 2013. *Offshore Leaks* johti Suomen Verohallinnossa useisiin taustaselvityksiin, mutta ei merkittäviin tuloksiin. Vuonna 2016 Bahama-vuoto paljasti useita suomalaisten omistamia Bahamalle rekisteröityjä yrityksiä. Panaman paperien tavoin tiedot luovutettiin alun perin saksalaiselle *Süddeutsche Zeitung* -lehdelle. Aineistossa oli jonkin verran suomalaisia liikemiehiä, joista jotkut oli tuomittu talousrikoksista.

2.6 Profiilit

Vuodoista paljastuneiden suomalaisasiakkaiden profiilit ovat vaihdelleet toisistaan merkittävästi vuototapauksesta riippuen. LGT-vuodosta paljastuneet suomalaisasiakkaat olivat jaoteltavissa kolmeen sijoittajaryhmään:

- 1) Perinteisesti varakkaat yksityishenkilöt,
- 2) Kansainvälisen konsernin palkitsemisjärjestelmän piirissä olevat henkilöt, sekä
- 3) Yritystoiminnasta luopuneet henkilöt.⁷⁰

Myöhemmin *Swiss Leaks* -tietovuodossa paljastui esimerkiksi juuri yrityksensä myyneiden ohella myös monia ulkomailla väliaikaisesti työskennelleitä rivityöntekijöitä, jotka olivat ohjanneet tulojaan Sveitsiin. Panaman papereissa suomalaisasiakkaiden joukossa oli muutamia varakkaita yksityishenkilöitä, kansainvälisen konsernin palkitsemisjärjestelmän piirissä olevia henkilöitä ja yritystoiminnasta saatua varallisuutta uudelleensijoittaneita, mutta myös henkilöitä, joiden ilmoitetut tulot eivät ole voineet riittää elämiseen Suomessa. Yleisemmin veroalvojen kokemuksen mukaan ulkomaisia sijoitustoiminnan tuloja ilmoittamatta jättäneet ovat olleet keskimäärin varttuneempia miehiä, mutta myös nuorempi sukupolvi on hyödyntänyt anonymiteettia ja pankkisalaisuutta esimerkiksi sähköisen kaupan alalla.

⁶⁸ YLE: Finanssivalvonta määräsi 50 miljoonan euron sakot Afarakin pääomistajalle. <https://yle.fi/uutiset/3-10297127>. 10.7.2018. Finanssivalvonta määräsi helmikuussa 2018, että Danko Končarin on tehtävä julkinen ostotarjous kaikista Afarakin osakkeista, koska tämän tosiasiallinen omistus oli ylittänyt arvopaperimarkkinain mukaisen rajan. Finanssivalvonta määräsi uhkasakon, koska Končar ei ollut noudattanut määräaikaan mennessä Finanssivalvonnan kehoitusta. Ylen MOT:n Paratiisin papereista saamien tietojen mukaan todellisuudessa Končar on hallinnoinut suoraan tai lähipiirinsä välityksellä enimmillään jopa 70 prosenttia yhtiön osakkeista.

⁶⁹ Arvopaperimarkkinain (14.12.2012/746) 19 §:n mukaan "Osakkeenomistajan, jonka ääniosuus kasvaa yli 30 prosentin tai yli 50 prosentin kohdeyhtiön osakkeiden äänimäärästä (tarjousvelvollisuusraja) sen jälkeen, kun kohdeyhtiön osake on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle (tarjousvelvollinen), on tehtävä julkinen ostotarjous kaikista muista kohdeyhtiön liikkeeseen laskemista osakkeista ja niihin oikeuttavista kohdeyhtiön liikkeeseen laskemista arvopapereista."

⁷⁰ Kuortti, 2012. s. 426.

HSBC-vuotoaineiston ja Panaman paperien pohjalta tehdyssä ruotsalaisia, norjalaisia ja tanskalaisia asiakkaita koskevassa tutkimuksessa on laskettu veroparatiiseihin kätkeytyjen varojen kuuluvan pääosin rikkaimmalle 0,01 prosentille kotitalouksista, joka välttää noin neljänneksen heille lain mukaan kuuluvista veroista. Panaman papereista paljastuneiden Mossack Fonseca -lakitoimiston asiakkaiden joukossa varakkain 0,01 prosenttia oli vielä vahvemmin yliedustettu kuin HSBC:n asiakaskunnassa.⁷¹ Näiden tulosten pohjalta on arvioitu myös sitä, kuinka paljon verotuloja Suomen valtio vuosittain menettää veroparatiiseihin piilotettujen varojen johdosta.⁷² Tämänkään selvityksen puitteissa ei ole ollut mahdollista selvittää piilotettujen varojen tai niiden tuottojen määrää vuosikymmenten takaa, joten on epäselvää, kuinka iso osa piilotetusta kokonaisvarallisuudesta on ollut kenenkin hallussa. Ainakin Panaman papereista ilmenevien suomalaisasiakkaiden profiilit näyttäisivät kuitenkin poikkeavan Ruotsin, Norjan ja Tanskan vastaavista siten, että hyvin varakkaat eivät ole määrällisesti yliedustettuna asiakaskunnassa. Lisäksi arvioiden mukaan suomalaiset ovat kätkeet muutoinkin selkeästi vähemmän varoja veroparatiiseihin kuin ruotsalaiset ja norjalaiset.⁷³ Toisaalta Tanskassa ja Norjassa sveitsiläiset pankkitilit oli ilmoitettu Verohallinnolle vain 5-10 %:ssa tapauksista, mikä vastaa paljolti vuotoaineistoissa ilmenneiden suomalaisten ilmoituskäyttäytymistä.⁷⁴

2.7 Yhteenveto kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvistä perinteisistä verovilpin muodoista

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin muotoja on lukuisia, mutta useimmiten niiden kaikkien taustalla on ollut anonymiteetin ja pankkisalaisuuden hyödyntäminen eri tavoin. Yleisimmät tavat ovat liittyneet ulkomaisia sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden käyttöön ja sijoittamiseen suomalaisiin arvopapereihin esiintyen rajoitetusti verovelvollisena. Kiinnijäämisriski on 1980-luvun lopulta aina 2010-luvulle saakka ollut pieni, koska rajat ylittävä tietojenvaihto on ollut erittäin puutteellista eikä Verohallinnolla ole ollut järjestelmällisiä keinoja valvoa rajat ylittäviä transaktioita.

Yleensä ulkomaisia sijoituksia on hyödynnetty esimerkiksi pääomatuloveron, perintö- ja lahjaveron ja varallisuusveron välttämiseksi, mutta myös muissa järjestelyissä, kuten sisäpiirintiedon väärinkäytössä, markkinoiden manipuloinnissa ja ulosoton välttämiseksi. Verottamatta jäänyttä ulkomailta sijainnutta varallisuutta on voitu kotiuttaa esimerkiksi hankkimalla veroparatiisiyhtiön nimiin huoneistoja tai kiinteistöjä Suomessa tai käyttämällä varoja täällä ulkomaisten luottokorttien avulla.

⁷¹ Alstadsæter, Annette, Johannesen, Niels, Zucman, Gabriel: Tax evasion and inequality. National Bureau of economic research. 2017. s. 36-37. <http://www.nber.org/papers/w23772>

⁷² Wessman, Roger: Mitä veroparatiisivuodot kertovat varakkaiden veronkierron luonteesta ja laajuudesta? Mustread. 20.3.2019. Luettavissa: <https://www.mustread.fi/artikkelit/mita-veroparatiisivuodot-kertovat-varakkaiden-veronkierron-luonteesta-ja-laajuudesta/>

⁷³ Alstadsæter, Johannesen, Zucman: Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. 2017. Figure 5. <https://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017b.pdf>

⁷⁴ Alstadsæter, Johannesen, Zucman: Tax evasion and inequality. National Bureau of economic research. s. 10-11. Vastaava arvio on tehty myös laajemmin eurooppalaisista asiakkaista, ks. Roussille, Nina. 2015. "Tax Evasion and the 'Swiss Cheese' Regulation," mimeo. <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/Roussille2015.pdf>

Ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin on siirretty merkittäviä summia suomalaisten sijoittajien varoja. Myös vakuutusjärjestelyihin on liittynyt joissain tilanteissa verovilppiä, vaikka lähtökohteisesti esimerkiksi vakuutusten tarjoaman lykkääntymisedun hyödyntäminen on täysin laillista.

Suomen Verohallinto on ajoittain saanut käyttöönsä vuodettuja pankkitili- ja yritystietoja. Osa tapauksista oli ehtinyt vanhentua ennen verotarkastusten aloittamista, mutta tietojen myötä Verohallinto on kuitenkin tehnyt myös kymmeniä merkittäviin maksuunpanoihin johtaneita verotarkastuksia ja jotkut tapaukset ovat johtaneet myös rikosilmoituksiin. Tietovuotojen seurauksena maksuunpantujen verojen määrä on ollut yli 10 miljoonaa euroa. Tietovuodoissa ilmenneissä tapauksissa tekijät ovat olleet tyypillisesti varakkaita yksityishenkilöitä, yritystoiminnasta luopuneita tahoja, kansainvälisen konsernin palkitsemisjärjestelmän piirissä olevia henkilöitä tai konsernien rivityöntekijöitä.

3 Lainsäädäntö ja valvonnan tehokkuus ennen 2010-lukua

3.1 Tuloverotus ja perintövero

Edellä on käsitelty verovilpin muotoja kansainvälisessä sijoitustoiminnassa ja avattu lyhyesti myös kiinnijäämistodennäköisyyden vähäisyyttä. Suomen kansallinen lainsäädäntö on jo vuosikymmenten ajan tarjonnut suhteellisen hyvät välineet kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvään verovilppiin puuttumiseksi, mutta tietojen saanti on muodostanut verovalvonnassa keskeisen rajoitteen. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin sijoitustoimintaan liittyvää keskeistä lainsäädäntöä verovalvonnan näkökulmasta.

Suomen verotusvalta perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen solmimat verosopimukset voivat rajoittaa tätä verotusoikeutta, mutta eivät laajentaa sitä. Ensinnäkin luonnollisten henkilöiden pääomatuloverotuksessa veronalaisen tulon käsite on varsin laaja pitäen sisällään tulot, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen⁷⁵. Käytännössä merkittävimpiä tuloja ovat arvopaperien luovutusvoitot, joita verotetaan tavallisesti vain Suomessa, sekä osingot, joista peritään yleensä ulkomailla lähdevero, joka hyvitetään Suomen verosta⁷⁶. Ennen 2000-lukua ulkomailta saaduista pääomatuloista ei Pohjoismaita lukuun ottamatta juuri-kaan saatu automaattisesti tietoja, vaan ilmoittaminen oli paljolti verovelvollisen oman aktiivisuuden varassa (ks. tietojenvaihdosta tarkemmin luku 4).

Jos yhtiön osakas on osakasasemansa perusteella saanut taloudellista etua, jota ei riippumattomien osapuolten välillä olisi syntynyt, voidaan se verottaa peiteltyinä osinkona⁷⁷. Säännöstä on sovellettu rajat ylittävissä tilanteissa esimerkiksi silloin, kun osakas on käyttänyt omistamansa ulkomaisen sijoitusvarallisuutta hallinnoivan yhtiön varoja Suomessa ulkomaisella luottokortilla, asunut yhtiön omistamassa asunnossa tai siirtänyt yhtiön varoja tililleen Suomeen. Ennen luottokorttiyhtiöistä saatavien vertailutietoaineistojen ja pankkivertailutietojen käyttömahdollisuutta ei näistä järjestelyistä kuitenkaan saatu yleensä tietoa.

Mikäli omaisuutta on saatu perintönä, testamentilla tai lahjana, ja jos omaisuuden saaja asui verovelvollisuuden alkaessa Suomessa, on hänellä velvollisuus suorittaa saamastaan omaisuudesta perintö- tai lahjaveroa.⁷⁸ Käytännössä sijoitustoimintaan liittyvät perintöveron välttämiseksi tehdyt järjestelyt ovat tapahtuneet yleensä siten, että perinnönjättäjän ulkomailla

⁷⁵ TVL 32 §:n mukaan "Veronalaista pääomatuloa on, siten kuin siitä jäljempänä tarkemmin säädetään, omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. ..."

⁷⁶ Jos osinkoa jakava yhtiö on EU-maasta tai sellaista valtiosta, jonka kanssa Suomella on osinkoihin sovellettava verosopimus, osingon verotus määräytyy samoin kuin suomalaisen osingon.

⁷⁷ VML 29.1 §:n mukaan "Peitellyllä osingolla tarkoitetaan rahanarvoista etuutta, jonka osakeyhtiö antaa osakkaansa tai tämän omaisen hyväksi osakkuusaseman perusteella tavallisesta olennaisesti poikkeavan hinnoittelun johdosta tai vastikkeetta. Peitelty osingon verottamisesta ks. TVL 33d §. Peiteltyä osinkoa koskevat säännökset ovat olleet voimassa jo vuodesta 1943.

⁷⁸ Perintö- ja lahjaverolaki, PerVL 1.1, 4.1 ja 18.1 §, 29.4.1994/318

oleva sijoitusvarallisuus tai hänen veroparatiisivaltioon rekisteröidyn yhtiönsä omistama Suomessa sijaitseva huoneisto tai kiinteistö on jätetty ilmoittamatta perukirjalla. Tällöin veronalainen perintö on usein jälkikäteen arvioverotettu.⁷⁹

Tuloverojen osalta Verohallinto on voinut oikaista verotusta verovelvollisen vahingoksi korkeintaan viiden vuoden ajan verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Perintöverotuksessa arvioverotus on sen sijaan voitu toimittaa 10 vuoden kuluessa perintö- tai lahjaverovelvollisuuden alkamisesta.⁸⁰ Verotuksen oikaisua koskevat säännökset ovat muuttuneet vuodesta 2017 alkaen. Määräaikoja muutettiin siten, että verotuksen oikaisu on yleensä toimitettava kolmen vuoden kuluessa verotuspäätösvouden lopusta⁸¹. Määräaikaa voidaan kuitenkin pidentää vuodella esimerkiksi tapauksissa, jotka edellyttävät viranomaisyhteistyötä.⁸² Lisäksi on erikseen säädetty, etteivät kolmea vuotta pidemmät muutosajat koske automaattisessa tietojenvaihtotiedossa saatujen tietojen perusteella tehtyjä oikaisuja.⁸³ Verotusta voidaan kuitenkin oikaista verovelvollisen vahingoksi kuuden vuoden kuluessa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta, jos oikaisun perusteena on esimerkiksi tietojenvaihtosopimukseen perustuvan virka-apukyselyn perusteella saatu tieto. Lisäksi eräissä rikosasioissa voidaan tehdä oikaisu vuoden kuluessa syytteenostamisvuoden lopusta.⁸⁴

3.2 Yhteisön asuinvaltiota koskeva sääntely ja kiinteä toimipaikka

Tietyssä valtiossa verotuksellisesti asuva yhteisö on valtiossa yleisesti verovelvollinen ja siten verovelvollinen maailmanlaajuisista tuloistaan. Sen sijaan yhteisö, joka ei verotuksellisesti asu tietyssä valtiossa, on rajoitetusti verovelvollinen ja maksaa valtioon veroa vain siellä olevasta lähteestä saadusta tulosta. Kotimaista yhteisöä ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä, mutta useimmista muista maista poiketen kotimaisena yhteisönä on pidetty yhteisöä, joka on perustettu tai rekisteröity Suomen lainsäädännön mukaan. Tämän vuoksi esimerkiksi puhtaasti veronvälttämistarkoituksessa ulkomaille perustetut yhtiöt eivät voi olla verotuksellisesti Suomessa asuvia, vaikka niiden omistus, johto ja toiminta olisi kokonaan Suomessa.

Kiinteän toimipaikan tuloksen verottamisesta on säädetty tuloverolaissa (jatkossa TVL). Jos ulkomaisella yhteisöllä on Suomessa kiinteä toimipaikka, yhteisö on velvollinen suorittamaan

⁷⁹ PerVL 34 §:n 1 momentin mukaan "Jos perukirjaa tai veroilmoitusta ei ole annettu tai sitä ei voida panna oikaisunakaan verotuksen perusteeksi, on verotus toimitettava arvioimalla (arvioverotus)"

⁸⁰ PerVL 34 §:n 2 mom., siinä muodossa kuin sitä sovellettiin ennen vuotta 2017

⁸¹ VML 56 §

⁸² VML 56 a §

⁸³ VML 56 b § ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (OMVL) 46 §:ssä

⁸⁴ VML 56 c §

veroa kaikesta kiinteään toimipaikkaan kuuluvasta tulosta. (TVL 13 a §)⁸⁵. Kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan liikepaikkaa, josta yrityksen toimintaa harjoitetaan kokonaan tai osittain. Kiinteän toimipaikan muodostaa esimerkiksi yrityksen johtopaikka, sivuliike ja toimisto.⁸⁶

Veronvälttämistarkoituksessa ulkomaille perustettujen sijoitusyhtiöiden kohdalla tyypillisesti yrityksen johto ja hallinto on hoidettu Suomessa kiinteästä liikepaikasta käsin, joka on voinut muodostua esimerkiksi yhtiön ainoan omistajan ja johtohenkilön kotiin. Kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa voidaan verottaa yhtiön tulosta siltä osin kuin se on luettava kuuluvaksi kiinteään toimipaikkaan. Tuloverolain mukaan Suomesta saatua tuloa on täällä harjoitetusta liikkeestä, ammatista, maataloudesta tai metsätaloudesta saatu tulo. Verosopimusten 7 artiklassa käsitellään liiketulon verottamista, mutta liiketulon käsitettä ei ole tarkemmin määritelty Suomen solmimissa sopimuksissa. OECD:n malliverosopimukseen kyseinen määritelmä on lisätty myöhemmin⁸⁷, mutta verotuskäytännössä on katsottu olevan tulkinnanvaraista, voidaanko tällöin verottaa lainkaan Suomesta johdettua ulkomaista yhtiötä, jonka tulot kertyvät ainoastaan passiivisesti hallinnoidusta sijoitusvarallisuudesta. Tulolähdejaon uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä asiaa täsmennettiin siten, että malliverosopimusta vastaavissa verosopimuksissa tarkoitettuun liiketuloon luettaisiin yhteisöjen osalta elinkeinoverolaissa tarkoitettu liiketoiminta.⁸⁸ Arvopaperikauppa täyttää elinkeinotoiminnan kriteerit yleensä silloin, kun se on jatkuvaa, suunnitelmallista, aktiivista, taloudellisen riskin ottavaa ja voittoa tavoittelevaa.⁸⁹

Aina kiinteän toimipaikan puuttuminen ei kuitenkaan ole esteenä verotukselle Suomessa. Mikäli verosopimus ei edellytä, että rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamaa tuloa voi verottaa ainoastaan silloin, kun tällä on Suomessa kiinteä toimipaikka, voi Suomi verottaa ulkomailta asuvan henkilön tai yhteisön Suomessa harjoittamaa tulonhankkimistoimintaa, sikäli kuin se on muodostunut täällä.⁹⁰ Lisäksi verosopimusten mukaan Suomessa olevan kiinteän omaisuuden tuottamaa tuloa voidaan verottaa Suomessa, vaikka tulo ei kuulu kiinteään toimipaikkaan. Joskus myös yleinen veronkiertosäännös tai ns. väliyhteisölaki voivat soveltua tilanteisiin, joissa yhtiötä tosiasiallisesti johdetaan Suomesta käsin (ks. seuraava alaluku).

⁸⁵ TVL 13 a §:n (18.12.1995/1549) mukaan kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa elinkeinon pysyvää harjoittamista varten on erityinen liikepaikka tai jossa on ryhdytty erityisiin järjestelyihin, kuten paikkaa, jossa sijaitsee liikkeen johto, sivuliike, toimisto, teollisuuslaitos, tuotantolaitos, työpaja tai myymälä taikka muu pysyvä osto tai myyntipaikka.

⁸⁶ Ulkomaisten yhteisöjen verovelvollisuudesta on säädetty TVL 9, 10 ja 13 a §:ssä. Kiinteä toimipaikka on määritelty kunkin verosopimuksen 5 artiklassa ja Tuloverolain ja verosopimusten kiinteän toimipaikan käsitteet vastaavat pääpiirteittäin toisiaan. Suomen verosopimukset perustuvat pääosin OECD:n malliverosopimukseen, ja vaikka OECD:n malliverosopimus ja sen kommentaari eivät ole sitovia oikeuslähteitä, on verotus- ja oikeuskäytännössä katsottu, että niitä voidaan käyttää apuna verosopimusten tulkinnassa. Ks. esim. KHO 2002:26, KHO 2011:101, KHO 2013:93 ja KHO 2013:148. OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin 5 artiklaa koskevan kannanoton mukaan liikepaikka voi olla mikä tahansa tila, jota yritys käyttää toiminnassaan. Merkitystä ei ole sillä, omistaako tai vuokraako yritys tilat, tai ovatko ne muuten yrityksen käytettävissä. Liikepaikka voi sijaita myös toisen yrityksen liiketiloissa. Malliverosopimuksen kommentaarin mukaan toiminta on pysyvää, jos se ei ole puhtaasti väliaikaista.

⁸⁷ OECD:n malliverosopimuksessa liiketulo on määritelty 3 artiklan 1 kappaleen h-kohdassa, jonka mukaan "the term "business" includes the performance of professional services and of other activities of an independent character."

⁸⁸ HE 257/2018, luku 2.3.1.

⁸⁹ Verohallinnon ohje "Arvopaperisijoittamisen tulolähde". A206/200/2014, luku 4.

⁹⁰ VML 83 §.

3.3 Veronkiertosäännös ja väliyhteisölaki

Veron kiertämistä koskevia tilanteita varten Suomen lainsäädännössä on ollut yleislauseke, jonka nojalla on ollut mahdollista sivuuttaa verotuksessa olosuhteet ja toimenpiteet, joille on annettu asian varsinaista luonnetta vastaamaton oikeudellinen muoto. Tämä veron kiertämistä koskeva yleislauseke on säädetty verotusmenettelystä annetun lain (jatkossa VML) 28 §:ään⁹¹. Yleistä veronkiertosäännöstä on voitu soveltaa riippumatta siitä, onko järjestelyn taustalla yhteisö vai yksityishenkilö. Säännöksellä ei kuitenkaan 1990-luvun alussa juurikaan puututtu tapauksiin, joissa tulo ohjattiin pääasiallisesti Suomen veron välttämistarkoituksessa ulkomaiseen väliyhteisöön.⁹² Tämän vuoksi nähtiin tarpeelliseksi säätää erikseen laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (jatkossa väliyhteisölaki).

Väliyhteisölaki on vuonna 1995 voimaan tullut erityislaki, jonka tarkoituksena on torjua Suomen verotuksen välttämistä hyödyntämällä matalan verotuksen valtioihin perustettuja yhteisöjä. Jos väliyhteisölaki soveltuu, ulkomaisen väliyhteisön Suomessa yleisesti verovelvollista osakasta voidaan verottaa väliyhteisön tulosta. Väliyhteisölakia on muutettu useita kertoja. Erityisesti vuoden 2009 uudistus kavensi merkittävästi väliyhteisölain soveltamisalaa EU- ja ETA -maissa. Väliyhteisölakia on tullut muuttaa jälleen vuodesta 2019 lähtien EU:n veronkiertodirektiivin implementoinnin edellytettyä lakiin muutamia muutoksia. Ennen viimeisintä uudistusta väliyhteisölaki on voinut soveltua, jos Suomessa yleisesti verovelvolliset ovat käyttäneet yhteisössä määräämisvaltaa, yhteisö ei ole harjoittanut asuinvaltiossaan niin kutsuttua vapautettua toimintaa, kuten teollista tuotantotoimintaa tai laivanvarustusta, ja yhteisön verotuksen taso sen asuinvaltiossa on ollut alle 3/5 Suomen tasosta. Tämän lisäksi lain soveltamisessa on ollut muutamia lisäedellytyksiä verosopimusvaltioihin sekä ETA-valtioihin rekisteröityjä yhtiöitä koskien.

Rajallinen tietojensaanti veroparatiisivaltioista ja tiukan pankkisalaisuuden maista on vaikeuttanut pitkään erityisesti juuri väliyhteisölain soveltamista. Säännöstä sovellettiin lähinnä monikansallisesti toimivia yhtiöitä koskeissa tilanteissa, kun taas esimerkiksi yksityishenkilöiden sijoitustoimintaan liittyviä järjestelyjä ei verovalvonnassa juurikaan havaittu. Väliyhteisölain keskeinen tehtävä oli alun perin ennalta ehkäistä kansainvälistä veronkiertoa.⁹³ Huomattava osa esimerkiksi ns. Panaman paperien vuotoaineistossa ilmenneistä veroparatiisiyhtiöistä on perustettu 1990-luvun loppupuolella, joten tätä taustaa vasten väliyhteisölain voimaantulo vuonna 1995 ei heti ennaltaehkäissyt veroparatiisiyhtiöiden hyödyntämistä, mutta toisaalta ilman uutta sääntelyä yhtiöiden määrä olisi voinut olla paljon suurempikin.

⁹¹ Yleislauseke oli alun perin verotuslain 56 §:ässä. Vuodesta 1995 lähtien voimassa olleen VML 28 §:n mukaan ”Jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin, kuin jos asiassa olisi käytetty oikeata muotoa. Jos kauppahinta, muu vastike tai suoritus aika on kauppa- tai muussa sopimuksessa määrätty taikka muuhun toimenpiteeseen on ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että suoritettavasta verosta vapauduttaisiin, voidaan verotettava tulo ja omaisuus arvioida.”

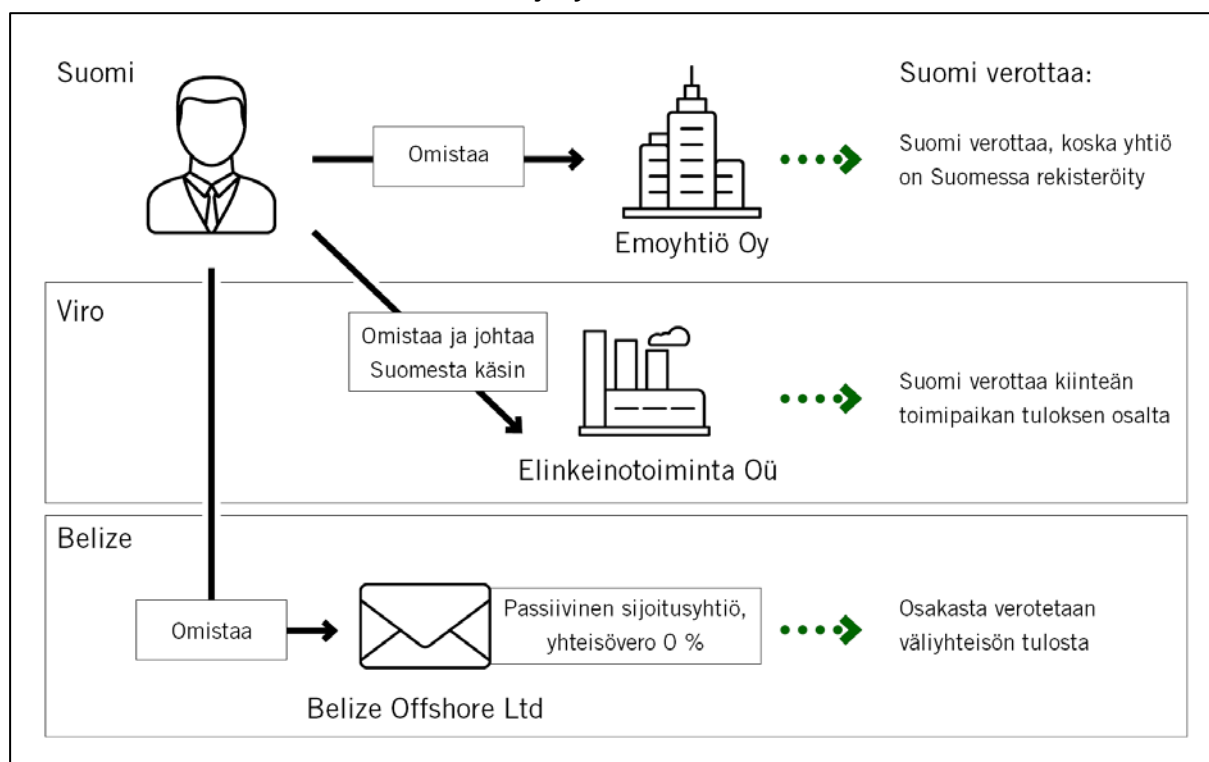
⁹² Tästä esimerkkinä mm. ratkaisut KHO 1981 II 529 ja KHO 1987 B 599

⁹³ HE 155/1994 vp, kohta 3. Esityksen tavoitteet.

Esimerkiksi laivanvarustusta harjoittaville matalan verotuksen valtioon perustetuille yhteisöille on toisinaan voitu katsoa yhtiölle muodostuvan Suomeen kiinteä toimipaikka johtopaikan perusteella.⁹⁴ Suomen asuinvaltiösääntelyn perustuminen rekisteröintiperiaatteeseen on estänyt usein puhtaasti verojen välttämiseksi perustettujen yhteisöjen tulon verottamisen niissä tilanteissa, joihin väliyhteisölakia ei voida soveltaa esimerkiksi yhtiön rekisteröintivaltion ollessa ETA-alueella, ja joiden toiminnan luonne ei mahdollista tulon verottamista liiketulona osana Suomessa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloa.⁹⁵

Muita sovellettavaksi tulevia säännöksiä voi tietyissä tilanteissa olla siirtohinnoitteluoikaisu-säännös (VML 31 §), jonka nojalla samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä liiketoimissa käytettyä hinnoittelua on voitu oikaista markkinaehtoperiaatteen mukaiseksi. Sijoitustoiminnassa tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun suomalaisen yhtiön veronalaista tuloa siirrettäisiin markkinaehtoisesta poikkeavin transaktioin etuyhteisyriytykseen Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Vastaavasti näissä tilanteissa voi tulla sovellettavaksi myös elinkeinoverolakiin (jatkossa EVL) sisältyvä menon vähennyskelpoisuutta koskeva säännös (EVL 7 §).

Kuva 4. Suomen verotusoikeus eräissä rajat ylittävissä tilanteissa



⁹⁴ Tunnetuin esimerkki tästä on KHO:n ratkaisu 1999/1031, jossa Caymansaarille rekisteröityä alusten vuokraus-yhtiötä johdettiin Helsingistä.

⁹⁵ Ks. Lain soveltamisen rajoitteista käytännössä: Tokola, Antti: The Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the EU Anti-Tax Avoidance Directive in Finland, Luxembourg and the Netherlands – The Effects on the Holding Company Structures of Finnish Groups, 72 Bulletin for international taxation. 3 / 2018, Journals IBFD. s. 172-187.

3.4 Valvonta ja tietojenvaihto

3.4.1 Verovalvonta

Verohallinnosta annetun lain (503/2010, jäljempänä verohallintolaki) 2 §:n mukaan verohallinnon yhtenä tehtävänä on verovalvonta. Käytännössä valvonnan on katsottu jakaantuvan perusvalvontaan ja erityisvalvontaan. Perusvalvonta sisältää verotuksen toimittamiseen liittyvän valvonnan lisäksi mm. verovelvollisaseman selvittämisen, ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen seurannan sekä ohjauksen ja neuvonnan. Näiden seikkojen toteamiseksi ja oikeellisuuden varmistamiseksi voidaan mm. hyödyntää vertailutietoja, tarkistaa yksittäisiä asioita verovelvollisen kirjanpidosta tai tarkistaa asioita tai toimintaolosuhteita kyselyin ja valvontakäynnein.

Erityisvalvonta sen sijaan on toteutettu pääosin verotarkastuksen keinoin. Verotarkastuksen tehtävänä on mm. kirjanpito- ja muistiinpanoaineistoa tutkimalla selvittää oikean verotuksen turvaamiseksi annettujen tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Valvonnan tavoitteena on valita resurssit huomioon ottaen tuloksen ja vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaisin keino kussakin tilanteessa. Perinteiset kaikkia verolajeja koskevat ja useita verovuosia kattavat verotarkastukset ovat monissa tilanteissa osoittautuneet raskaiksi, minkä vuoksi viime vuosina painopiste on siirtynyt rajattuihin ja reaaliaikaisiin verotarkastuksiin.⁹⁶

3.4.2 Tiedonsaanti ulkomaisista arvopaperisijoituksista ja niiden tuotoista

Arvopaperikauppojen välittäjille ja pääomatulojen maksajille on säädetty yleinen tiedonantovelvollisuus Suomen verohallinnolle maksamistaan ja välittämistään suorituksista sekä eräistä muista sijoituksiin liittyvistä tiedoista.⁹⁷ Tietoa Suomeen ei kuitenkaan tule sijoitettaessa ulkomaille suoraan tai käytettäessä ulkomaista välittäjää. Vastaavasti suomalaiset vakuutusyhtiöt ovat ilmoitusmenettelyn piirissä, mutta Verohallinnolle ei kerry systemaattista tietoa Suomessa yleisesti verovelvollisten ulkomaisilta palveluntarjoajilta ottamista säästöhenkivakuutuksista, vakuutuksiin sijoitettujen varojen tuotoista tai vakuutuksista tehdyistä varojennostoista.

Verohallinnon vuosittain julkaistavassa päätöksessä ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista on määrätty ilmoitettavaksi mm. osakkuus ulkomaisessa väliyhteisössä, mutta ulkomaiselta palveluntarjoajalta otettua säästöhenkivakuutusta ei ole tarvinnut ilmoittaa varoina. Säästöhenkivakuutuksesta saatu tulo on luonnollisesti täytynyt ilmoittaa, mutta koska vakuutuksen olemassaolosta tai esimerkiksi sijoitetun pääoman takaisin nostosta ei ole tullut tietoa Verohallintoon, on myös mahdollisia tuottoja koskevaa ilmoituskäyttämistä ollut käytännössä mahdotonta valvoa. Verotuskäytännössä on katsottu, että myös ulkomaisesta sijoitusvakuutuksesta nostetut varat ovat ensisijaisesti pääoman palautusta maksujen määrään

⁹⁶ Näin toimimalla valvonnan kattavuutta on pyritty parantamaan. Samalla tarkoituksena on ollut suunnata valvontaa enemmän nykyhetken menneiden vuosien sijaan. Uusina yhteisöasiakkaita koskevana valvonnan muotoina Verohallinto on ottanut käyttöön myös ennakolliset keskustelut, jotka ovat asiantuntijapalvelu yhteisöasiakkaille haastaviin verokysymyksiin, kuten yritysjärjestelyn verokohtelun selvittämiseen.

⁹⁷ Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta. Antopäivä 11.12.2018, Diaarinumero A125/200/2018. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47436/verohallinnon-paatös-yleisestä-tiedonantovelvollisuudesta2/>

saakka, ellei nostoa ole ilmoitettu veronalaisena tulona ja annettu siitä tositteellista selvitystä. Vasta vertailutietotarkastusten mahdollistuminen luotto- ja rahoituslaitoksissa toi vakuutusjärjestelyihin liittyvän rahaliikenteen laajemmin valvonnan tietoon, mutta omistusten ilmoitusvelvollisuutta koskevat lainsäädännölliset puutteet ovat pysyneet edelleen ennallaan.

3.4.3 Tietojenvaihto⁹⁸

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvää verovilppiä koskien verovalvonnassa on käytetty jo pidempään tietopyyntöihin perustuvaa tietojenvaihtoa. Tietopyynnöt soveltuvat kuitenkin lähinnä yksittäisiin tilanteisiin, koska pyyntö edellyttää perusteltua epäilyä siitä, että yksilöity verovelvollinen on jättänyt tietystä maasta kertynyttä veronalaista tuloa tai varallisuutta ilmoittamatta. Joissain tilanteissa myös ryhmätiedustelu on mahdollinen.⁹⁹ Ennen kyselyn tekemistä kaikki käytettävissä olevat keinot on kuitenkin tullut ensin käyttää Suomessa¹⁰⁰ ja pyydettyjen tietojen on oltava ennalta arvioiden olennaisia kansallisten lakien toimeenpanossa.¹⁰¹

EU-maista saatuja tietoja voidaan Verohallinnossa käyttää verotustehtävissä ja verojen perinnässä. Jos tieto on saatu EU:n ulkopuolisesta maasta, tulee aina ennen tiedon käyttämistä varmistaa, että tietojen vaihtamiseen sovellettu sopimus sallii aiotun käyttötarkoituksen. Pääsääntöisesti verotusta varten tietoja voidaan pyytää vain sopimuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta, minkä lisäksi sopimuksissa on erikseen määritelty verolajit, joihin liittyvissä asioissa tietoja voidaan käyttää.¹⁰² Lisäksi tietoihin liittyy luovutusrajoituksia, joiden vuoksi tietoja ei voida käyttää ilman erillistä lupaa esimerkiksi muiden rikosten kuin verorikosten tutkinnassa. Tietopyynnöillä on voitu hankkia lisänäyttöä esimerkiksi verotarkastuksen yhteydessä. Olennainen kehitysaskel nähtiin kuitenkin vasta 2010-luvulla, kun Suomi solmi tietojenvaihtosopimukset myös lukuisien tulojen salaamisen kannalta keskeisten valtioiden kanssa. Tätä kehitystä on tarkasteltu kattavammin luvussa 4.

⁹⁸ Kansainvälinen tietojenvaihto voi tilanteesta riippuen perustua verosopimukseen, Pohjoismaiseen virka-apusopimukseen, Euroopan Neuvoston ja OECD:n yleissopimukseen veroasioissa annettavasta keskinäisestä virkaavusta, tietojenvaihtosopimukseen, arvonlisäverotusta koskevissa asioissa Neuvoston asetukseen (EU) N:o 904/2010, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla, Neuvoston direktiiviin 2011/16/EU hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta, Neuvoston direktiiviin 2010/24/EU keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä, sekä aikaisemmin myös Neuvoston direktiiviin 2003/48/EY säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta.

⁹⁹ Ks. Update to article 26 of the OECD model tax convention and its commentary, kohta 5.2. Saatavissa:

[https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20\(2\).pdf](https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20(2).pdf)

¹⁰⁰ Ns. *exhaustiveness* - periaate. Asian selvittämiseksi on tullut lähtökohtaisesti mm. pyytää selvitystä verovelvolliselta ja sivulliselta Suomessa. Tästä edellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa perustellusta syystä. Ks. OECD:n vuoden 2015 malliverosopimuksen artiklan 26 kommentaari.

¹⁰¹ Ns. *foreseeable relevance* - periaate, jonka mukaan sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten on annettava toisilleen virka-apua vaihtamalla sellaisia tietoja, jotka ovat ennalta arvioiden olennaisia sopimuspuolten tämän sopimuksen piiriin kuuluvia veroja koskevien kansallisten lakien hallinnoinnissa ja toimeenpanossa. Näihin tietoihin kuuluvat tiedot, jotka ovat ennalta arvioiden merkityksellisiä näiden verojen määrittämisessä, vahvistamisessa tai kantamisessa, verosaamisten perimisessä ja täytäntöönpanossa, tai veroasioiden tutkinnassa tai syytösteeseen asettamisessa. *Exhaustiveness* ja *foreseeable relevance* - periaatteet tukevat rajanvetoa tietojenvaihtomaiden välisessä työnjaossa sekä estävät tietojenvaihdossa *fishing expedition*-tyyppisiä toimia.

¹⁰² Jos tietoja saadaan käyttää sopimuksen mukaan esimerkiksi vain välittömään verotukseen liittyvissä asioissa, saatuja tietoja ei voida käyttää esimerkiksi perintöverotuksen perusteena. Laajempi käyttö edellyttää aina erillistä lupapyyntöä. Esimerkiksi rikostapauksen tutkintaa varten tietoja voidaan pyytää tietyissä tilanteissa myös takautuvasti.

Automaattisessa verotietojenvaihdossa tiedot kerätään systemaattisesti ja viranomaiset voivat hyödyntää tietoja valvoessaan, ovatko verovelvolliset ilmoittaneet tulonsa oikein. Vuonna 2003 solmittu säästödirektiivi oli automaattisen tietojenvaihdon merkkipaalu¹⁰³. EU-maat ja eräät muut Euroopan maat ovat vaihtaneet sen perusteella tietoja yksityishenkilöiden korkotuloista. Säästödirektiivin ongelmana kuitenkin oli, että direktiivi koski vain luonnollisille henkilöille maksettuja korkoja, minkä vuoksi direktiiviä oli helppoa kiertää nostamalla korkotulot esim. jonkin yhteisön nimissä tai jonain muuna tulona. Lisäksi siirtymäkauden aikana Belgia, Itävalta ja Luxemburg eivät toimittaneet tietoja, vaan perivät koroista direktiiviin perustuvaa erityistä lähdeveroa. Pohjoismaista on saatu tietoja vuosittain jo niin aikaisessa vaiheessa, että niitä on voitu käyttää esitäytetyllä veroilmoituksella ja säästödirektiivitiedot ovat saapuneet vuosittain ennen verotuksen päättymistä, jolloin ne ovat olleet käytettävissä vertailutietoina verovalmistelussa.

Lisäksi Suomi on harjoittanut spontaania automaattista tietojenvaihtoa kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskevien verosopimusten perusteella.¹⁰⁴ Suomi on saanut säännöllisesti runsaasti tietoa esimerkiksi suomalaisille Virosta kertyneistä tuloista. Tällainen spontaani automaattinen tietojenvaihto ei ole kuitenkaan ollut systemaattista, koska se on perustunut vapaaehtoisuuteen. Vielä vuonna 2009 spontaaneja pääomatuloja koskevia vertailutietoja tuli muista kuin säästödirektiivin piiriin kuuluvista maista varsin vähän, noin 15 valtiosta.¹⁰⁵

Rajat ylittävissä tilanteissa on ollut mahdollista selvittää monimutkaisempia asioita myös läsnäolotarkastuksin tai samaan aikaan kahdessa tai useammassa maassa tehtävien ns. simultaanitarkastusten keinoin. Myös EU:n ulkopuolinen maa on voitu vuodesta 2008 lähtien ottaa mukaan simultaanitarkastukseen, mikäli maalla on simultaanitarkastukset salliva sopimus kaikkien tarkastukseen osallistuvien maiden kesken. Simultaanitarkastuksia on tehty jonkin verran esimerkiksi rakennusalan tarkastuksissa ja siirtohinnoitteluun liittyvissä tapauksissa ja niistä saadut tulokset ovat olleet pääosin hyviä. Sijoitustoimintaan liittyvissä tarkastuksissa yhteistarkastuksia ei ole kuitenkaan juuri tehty. Yhteistarkastukset on koettu melko hitaiksi ja raskaiksi, eikä niihin ole siksi kovinkaan aktiivisesti ryhdytty.¹⁰⁶

Verotusmenettelylain mukaan sekä veroviranomaisen että verovelvollisen tulee osallistua mahdollisuuksiensa mukaan asian selvittämiseen. Pääasiallisesti sen osapuolen, jolla on siihen paremmat edellytykset, on esitettävä asiasta selvitystä. Mikäli rajat ylittävissä tilanteissa veroviranomainen ei voi saada oikeustoimesta tai sen toisesta osapuolesta riittävää tietoa kansainvälisen sopimuksen nojalla, on selvityksen esittäminen ensisijaisesti verovelvollisen asiana.¹⁰⁷ Näin ollen näyttövelvollisuus kääntyy lähtökohtaisesti verovelvolliselle, mikäli tietojenvaihtosopimuksen nojalla ei ole saatavissa selvitystä asiassa esimerkiksi sopimuksen

¹⁰³ Direktiivi (2003/48/EY) kumottiin 10.11.2015, koska tietojenvaihto koroista perustuu jatkossa virka-apudirektiiviin (nk. DAC2, 2014/107/EU).

¹⁰⁴ OECD:n malliverosopimuksessa tietojenvaihdosta sovitaan artiklassa 26.

¹⁰⁵ Hirvonen, s. 255 ja Verohallitus, ylitarkastaja Mirjami Saarelma 17.7.2009

¹⁰⁶ Haastattelukooste artikkelissa Finer & Tokola (2017a)

¹⁰⁷ VML 26 § 4 mom.

puuttumisen tai sopimuksessa olevien ajallisten rajoitteiden vuoksi.¹⁰⁸ Jos kuitenkin tapauksen käsittely jatkuu rikosasiana, on todistustaakka kantajalla eli syyttäjällä.¹⁰⁹

3.4.4 Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Verohallinto on saanut tietoja myös muilta viranomaisilta. Vuoden 1995 verohallintolain ja verotuslain muutokset loivat hyvän pohjan tietojenvaihdolle, mutta merkittäviksi puutteiksi muilla viranomaisilla olevien tietojen saannin osalta jäivät erityissäännösten nojalla salassa pidettävät Finanssivalvonnan ja rahanpesun tiedot. Finanssivalvonnalle tuli vasta vuonna 2018 oikeus luovuttaa valvonnassa saamiaan tietoja Verohallinnolle, jolle esimerkiksi sijoitustoimintaa koskevassa valvonnassa erityisesti tosiasiallisiin edunsaajiin liittyvät tiedot ovat yleensä tärkeitä.¹¹⁰ Vielä nykyisinkään Verohallinto ei saa Rahanpesun selvittelykeskuksesta kaikkia epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia. Tämä on ongelmallista, koska Verohallinnolla olisi usein tapauksiin liittyen paljon muuta sellaista tietoa, mitä Poliisilla ei ole käytettävissään.¹¹¹ Rahanpesun selvittelykeskuksen aloitteet Verohallinto on saanut 1.6.2015 alkaen.

Esimerkiksi verotarkastusten yhteydessä Verohallinnon on ollut jo pidempään mahdollista saada tullausasiakirjoja ja vienti-ilmoituksia, tarkastusaloitteita, valvonta- ja tarkastusraportteja, asiakkaan eri viranomaisille antamia ilmoituksia, sekä esitutkinta-aineistoa, kuten kuulustelupöytäkirjoja.¹¹² Harmaan talouden selvitysyksiköltä saatavista tiedoista Verohallinto on voinut hyödyntää kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvissä tapauksissa esimerkiksi velvoitteidenhoitoselvityspalvelua vuodesta 2011 lähtien. Yleisesti ottaen viranomaisten välinen tietojenvaihto on Verohallinnon mukaan sujunut suhteellisen hyvin.¹¹³

3.4.5 Tehokas katuminen

Eri puolilla maailmaa on käytetty veroparatiisijärjestelyjen aiheuttamien verovuotojen torjunnassa myös ns. tehokkaan katumisen ohjelmia. Niissä on kysymys määräajassa ilmoitettuihin veroparatiisijoihtuksiin sovellettavista normaalia lievemmistä sanktioista. Kokemukset näistä ohjelmista ovat olleet hyvin myönteisiä ja ohjelmat ovat tuottaneet merkittäviä määriä verotuloja. Myös Suomessa Juha Sipilän hallitus teki esityksen tehokkaasta katumisesta (HE 32/2015), mutta useat perustuslakiasiantuntijat katsoivat sen loukkaavan perustuslain 6 §:n takaamaa yhdenvertaisuutta. Laki ei lopulta koskaan tullut voimaan.¹¹⁴

¹⁰⁸ Näyttövelvollisuus voi julkaisemattoman oikeuskäytännön mukaan kääntyä myös silloin, kun tietojenvaihtosopimuksen nojalla tietoa ei ole pyydetty, vaikka sopimus on ollut olemassa.

¹⁰⁹ Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 §:n 2 momentti.

¹¹⁰ HE 38/2018. Aikaisemmin luovutuskiellon taustalla Korkeimman hallinto-oikeuden 8.5.1998 antama ratkaisu 826. Arvo-osuuslain mukaan hallintarekisteröinnin hoitaja on pyynnöstä ollut velvollinen ilmoittamaan Finanssivalvonnalle arvo-osuuksien todellisen omistajan nimen, jos se on tiedossa, ja sen, kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on.

¹¹¹ Hirvonen, Markku & Määttä, Kalle, Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Edilex, 2018. s. 221.

¹¹² Hirvonen & Määttä (2018), s. 214.

¹¹³ Hirvonen & Määttä (2018), s. 223.

¹¹⁴ Esimerkiksi Sakari Melander ja Tuomas Ojanen käsitteivät lausunnoissaan tehokkaan katumisen ja perustuslain suhdetta laajemmin (lausunnot saatavilla eduskunnan verkkosivustolla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_32+2015_asiantuntijalausunnot.aspx). ks. myös esim. Luukkonen, Lauri: Näkökulmia tehokkaasta katumisesta verotuksessa. Verotus 5/2015, s. 479–486 ja Kuortti, Hannu: Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? Verotus 4/2013, s. 385–400.

Sittemmin kansainvälisen tietojenvaihdon nopea laajentuminen ja sen myötä verovilppiä koskevan kiinnijäämistodennäköisyyden merkittävä kasvu ovat muuttaneet asetelmaa. Nykyisin valvonnan keinot ovat niin paljon paremmat, että aikaisemmin keskeisenä argumenttina tehokkaan katumisen ohjelmien puolesta käytetty havainto siitä, että ohjelmien avulla verotuksen piiriin on saatu sellaisia tuloja ja varallisuutta, joita ei todennäköisesti olisi muutoin koskaan saatu, ei enää ole yhtä relevantti.

Tehokkaan katumisen ohjelmaa koskevissa tapauksissa oli Ruotsissa ja Norjassa tehty havainto, jonka mukaan valtaosa kotiutetuista varoista on ollut peräisin Sveitsistä tai Luxemburgista (yhteensä yli 60 % tapauksista).¹¹⁵ Kyseiset maat vaikuttavat olevan keskeisiä varallisuuden sijaintivaltioita myös Suomessa yleisesti verovelvollisia koskevassa automaattisena tilitietojenvaihtona saadussa CRS-aineistossa. Katujista 14 prosenttia kuului varakkaimpien 0,01%:n joukkoon kuuluvista ruotsalaisista ja norjalaisista.¹¹⁶

3.5 Yhteenveto

Tietojensaanti on muodostanut verovalvonnassa keskeisen haasteen, mutta silloin kun verovilppitapauksia on havaittu, Suomen kansallinen lainsäädäntö on tarjonnut riittävät välineet niihin puuttumiseksi. Ilmoittamattomia tuloja koskevissa tapauksissa keskeisimmät sovellettavat säännökset ovat olleet veronalaista pääomatuloa, lahjaa ja perintöä sekä peiteltyä osinkoa koskevat säännökset. Tämän ohella sovellettaviksi ovat tulleet myös yhtiön katsominen ulkomaiseksi väliyhteisöksi, jonka tulos on verotettu osakkaan tulona, ja toisaalta kiinteää toimipaikkaa koskeva säännös yleensä johtopaikan perusteella. Lisäksi järjestely tai sen osa on voitu joissain tilanteissa sivuuttaa kokonaan yleisen veronkiertosäännöksen nojalla.

Verovalvonta jakaantuu käytännössä perusvalvontaan ja erityisvalvontaan. Perusvalvonta kattaa kaiken verotuksen toimittamisesta ohjaukseen ja neuvontaan, kun taas erityisvalvonta on toteutettu pääosin verotarkastuksen keinoin. Keskeinen haaste valvonnassa on ollut se, että Suomeen ei tule tietoa, mikäli sijoittaminen on tapahtunut suoraan ulkomaille tai jos transaktioihin on käytetty ulkomaista arvopaperikauppojen välittäjää. Verovelvollisten oma ilmoitusvelvollisuus on ollut melko kattava, mutta ulkomaiselta palveluntarjoajalta otettua säästöhenkivakuutusta ei ole tarvinnut ilmoittaa varoina, mikä on tehnyt niitä koskevan valvonnan vaikeaksi.

Vuodesta 2003 lähtien Verohallinto on saanut melko kattavasti tietoa yksityishenkilöiden EU-alueelta saamista korkotuloista säästödirektiivin nojalla. Tilanne on kuitenkin ollut ongelmalliseksi, kun kyse on ollut muista tuloista ja kolmansista maista saaduista tuloista. Suomi on saanut jonkin verran myös spontaaneja pääomatuloja koskevia vertailutietoja eri maista, mutta tällainen vapaaehtoisuuteen perustuva tietojenvaihto ei ole tuonut systemaattista tietoa valvontaa varten. Erityisesti verotarkastuksissa apuna on voitu käyttää tietopyyntöihin perustuvaa tietojenvaihtoa yksittäistapauksissa. Ennen 2010-lukua tietojenvaihtosopimusverkosto

¹¹⁵ Kuortti (2013), s 390.

¹¹⁶ Alstadsæter, Johannesen, Zucman: Tax evasion and inequality. National Bureau of economic research.s. 17.

ei kuitenkaan vielä kattanut useimpia sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin kannalta merkittäviä valtioita.

4 Tietojenvaihdon ja valvonnan mullistus

4.1 Valvonnan kehitys – kansainvälisen tietojenvaihdon ja uusien vertailutietojen avulla kiinni verokeidasvilppiin

Edellisissä luvuissa on kerrottu, miten veroparatiisien kautta toteutetut tulojensalaamisjärjestelyt pysyivät vuosikymmenten ajan lähes täysin pimennossa verovalvonnalta. Sittemmin tilanne on muuttunut nopeasti. Tietovuodot ja myöhemmin erityisesti vertailutietotarkastusten mahdollistuminen luotto- ja rahoituslaitoksissa toivat järjestelyt ensimmäistä kertaa laajemmin verovalvonnan piiriin. Lisäksi tietojenvaihtosopimukset ovat mahdollistaneet asioiden selvittämisen lähes kaikkialta maailmasta ja tehneet lopun pankkisalaisuudesta. Tämä kehitys yhdessä automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen kanssa on tuonut verovalvonnan käyttöön ennennäkemättömän määrän tietoa kansainvälisen sijoitustoiminnan tuotoista.

Verohallinto on samanaikaisesti kohdentanut huomattavasti aikaisempaa enemmän resursseja ilmoittamattomien ulkomailta saatujen tulojen ja veroparatiisien kautta toteutettujen järjestelyjen selvittämiseen verotarkastuksen keinoin. Vuonna 2014 perustettiin Ulkomaiset transaktiot -projekti, jonka tehtävänä oli selvittää erityisesti kansainvälistä sijoitustoimintaa harjoittavien henkilöiden ilmoittamattomia tuloja. Ryhmä on sittemmin vakinaistettu omaksi verotarkastusryhmäkseen Etelä-Suomen yritysverokeskuksessa.

4.2 Tietojenvaihdon kehitys

Matalan verotuksen alueiden aloitettua houkutella yhä enemmän investointeja 1980-luvun lopulla ryhtyi myös OECD työhön haitallisia verotusjärjestelmiä vastaan. Vuonna 1998 julkaistu OECD:n raportti *“Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue”* määritteli ensimmäistä kertaa haitallisen verojärjestelmän ja antoi suosituksia toiminnasta niitä vastaan. Raportin suositusten toimeenpano aloitettiin tunnistamalla ja listaamalla OECD:n suositusten vastaisia lainkäyttöalueita. Vaikka konkreettiset tulokset jäivät alkuvaiheessa vähäisiksi, oli OECD:n aloittama veroparatiisien vastainen projekti ja toisaalta myös maailmanlaajuinen kamppailu terrorismia vastaan nostanut tiukan pankkisalaisuuden ja omistusjärjestelyjen salaamiseen ongelmat pinnalle ja saanut vuonna 2004 toteutettuun ”2004 Progress Report”-raportin julkaisuun mennessä useat lainkäyttöalueet sitoutumaan läpinäkyvyyteen ja tietojenvaihtoon. Vuonna 2001 perustettiin Global Forum¹¹⁷, joka toi myös OECD:n ulkopuoliset maat mukaan vaikuttamaan tietojenvaihdon kehitykseen. OECD määritteli läpinäkyvyyden ja pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon kansainvälisen standardin, joka keskeiseltä osin sisältyy OECD:n mallisopimuksen 26 artiklaan. OECD:n malliverosopimukseen tehtiin vuonna 2005 päivitys, jonka jälkeen kansalliset lait, kuten pankkisalaisuussääntely, eivät ole enää saaneet rajoittaa tehokasta tietojenvaihtoa veroviranomaisten välillä.

Vuonna 2009 maailmanlaajuinen finanssikriisi sysäsi lopulta liikkeelle nopean kehityksen tietojenvaihdon laajentumisessa. Pankkeja pelastamaan joutuneiden valtioiden talouskasvu ja

¹¹⁷ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes

verotulot romahtivat, joten veropohjaa oli turvattava kaikin tavoin. Samaan aikaan poliittiset valtasuhteet muuttuivat eri maissa tietojenvaihdolle suotuisammiksi.

Ratkaiseva käänne pankkialaisuuden murtumisessa oli ns. UBS-tapaus, jossa Yhdysvallat painosti sveitsiläistä UBS-pankkia antamaan tiedot yli 4 000 yhdysvaltalaisen asiakkaan tileistä, kun vuonna 2008 tapahtunut tietovuoto oli paljastanut pankin toiminnan. Veronkierron laajuuden paljastuttua syntyi myös poliittisesti otollinen hetki nopeille toimille. G20-maiden kokouksessa vuonna 2009 maiden johtajat antoivat julkilausuman, jonka mukaan he olivat valmiita asettamaan sanktioita julkisen rahoituksen ja finanssijärjestelmän turvaamiseksi. Jo ennen kokousta OECD julkisti listan maista, jotka se oli asettanut mustalle listalle niin sanotuin veroparatiiseina, sekä ns. harmaan listan maista ja alueista, jotka olivat sitoutuneet lisäämään avoimuutta, mutta eivät olleet vielä täysin panneet toimeen sopimuksia.

Maaliskuussa 2009 suuret finanssikeskukset kuten Sveitsi, Liechtenstein, Luxemburg, Singapore ja Hongkong olivat sitoutuneet kansainväliseen standardiin. Läpinäkyvyys- ja tietojenvaihtostandardin sitoumusten ja käyttöönoton valvomiseksi päätettiin järjestää laaja vertaistarkastus, ”Peer Review”, josta vastaa Global Forum.¹¹⁸

Pohjoismaat neuvottelivat yhteisesti veroparatiisivaltioiden kanssa tietojenvaihtosopimusten tekemisestä ja saivat solmittua vuoteen 2015 mennessä tietojenvaihtosopimukset yli 40 veroparatiisivaltion kanssa. Sopimusten solmimista edesauttoi merkittävästi valtioiden tarve päästä pois OECD:n ns. mustalta listalta, joka edellytti vähintään 12 tietojenvaihtosopimusta muiden valtioiden kanssa. Sopimuksia päästiin hyödyntämään aktiivisesti rajat ylittävään sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin valvonnan tehostuttua laajemminkin Verohallinnossa vuodesta 2014 lähtien. Tietojenvaihtosopimukset ovat toimineet kokonaisuutena tarkastellen hyvin ja ainoastaan muutamista sopimusvaltioista tietojen saanti on osoittautunut vaikeaksi. TIEA-sopimuksen nojalla tehtyyn kyselyyn tulisi antaa vastaus tai vähintään tilanpäivitys 90 päivän kuluessa, mutta vastausajoissa on ollut maakohtaisia eroja, joidenkin vastausten viivästyessä hyvinkin paljon.¹¹⁹ Vuosina 2015–2017 perinteisiin veroparatiisivaltioihin tehtiin vuosittain joitakin kymmeniä virka-apukyselyjä tietojenvaihtopyyntöjen kokonaismäärän ollessa n. 700–900.¹²⁰

Tutkimusten mukaan tietojenvaihtosopimusten solmiminen on johtanut talletuspakoon ainakin muutamista perinteisistä veroparatiiseista, kun taas samaan aikaan esimerkiksi sopimusten ulkopuolella pitkään pysytelleeseen Hongkongiin talletettujen varojen määrä on kasvanut nopeasti.¹²¹ Tästä kehityksestä on havaintoja myös Suomen verovalvonnassa. Nyt tilanteen

¹¹⁸ Ensimmäiset tarkastukset toteutettiin maaliskuussa 2010. Ks. lisää: <https://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/peer-review/> Global Forum valvoo sovitun standardin toteutumista ja Global Forumin jäsenet ovat sitoutuneet standardeihin. Vertaisarviot ovat nykyisin myös osa G20-maiden ja OECD:n ns. mustan listan kriteereitä.

¹¹⁹ Global Forumin vertaisarvioinnissa maat antavat toisistaan palautetta mm. vastausaikojen osalta.

¹²⁰ Valtaosa virka-apukyselyistä on lähetetty Viroon, minkä lisäksi muita keskeisiä maita ovat olleet Saksa, Ruotsi, Baltian maat, Iso-Britannia ja Venäjä.

¹²¹ Esim. Jerseyssä ulkomaisten talletusten määrä vähentyi peräti 60 % tammikuun 2008 ja heinäkuun 2011 välisenä aikana (vähennys 110 miljardia \$). Samanaikaisesti Hongkongiin sijoitettujen varojen määrä kasvoi 40 %. Johannesen, Niels & Zucman, Gabriel: The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown, Paris School of Economics, 29.1.2012, s. 10-11.

voi olettaa muuttuvan kun Suomi ja Hongkong ovat solmineet ensimmäisen laajan verosopimuksen kesällä 2018 ja sopimus sisältää myös tietojenvaihtoa koskevan artiklan.¹²² Vaihdettaessa tietoja EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa on kattavin instrumentti kuitenkin käytännössä Euroopan neuvoston ja OECD:n laatima monenkeskinen yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta¹²³, jonka vuonna 2011 voimaan tulleen päivitetyn version on allekirjoittanut jo yli 100 valtiota.

Myös automaattisen kansainvälisen tietojenvaihdon kehittymisen alkusysäys tuli Yhdysvalloista, kun Yhdysvaltain kahdenvälisiin FATCA-sopimuksiin perustuva automaattinen verotietojenvaihto käynnistyi vuonna 2015. Sopimusmaiden joukossa oli myös Suomi. EU:n aiempi virka-apudirektiivi (nk. DAC1)¹²⁴ oli velvoittanut välittämään vuodesta 2014 lähtien tietoja muihin jäsenvaltioihin niissä asuville henkilöille maksetuista tuloista, johtajanpalkkioista, henkivakuutustuloista, eläkkeistä sekä kiinteästä omaisuudesta saaduista tuloista. G8-maat sitoutuivat kesällä 2013 yhteistyöhön OECD:n kanssa tarkoituksena ottaa mahdollisimman nopeasti käyttöön maailmanlaajuinen malli automaattiselle tietojenvaihdolle¹²⁵ ja lopulta G20-maiden valtiovarainministerit ja keskuspankkien johtajat hyväksyivät OECD:n ehdotuksen kansainvälisen automaattisen verotietojenvaihdon standardiksi helmikuussa 2014.¹²⁶ OECD:n CRS - standardiin perustuva automaattinen tilítietojenvaihto käynnistyi vuodesta 2017 alkaen yli sadan maan veroviranomaisten kesken. Suomi on ollut mukana tässä ns. ”Early Adopters” -ryhmässä ja Verohallinto sai ensimmäiset CRS:ään perustuvat tiedot syyskuussa 2017. Aineiston perusteella tehtyjä valvontatoimia on tarkasteltu luvussa 4.4.

Vaikka Verohallinto saa jatkossa automaattisessa tietojenvaihdossa tilítietoja yli sadasta maasta, ei tarve pyynnöstä tapahtuvalle tietojenvaihdolle tule katoamaan. Automaattisella tietojenvaihdolla saadut tiedot eivät useinkaan ole riittävän tarkkoja käytettäväksi suoraan verotuksen pohjana, minkä vuoksi tietopyyntöjä tullaan edelleen tarvitsemaan tietojen täydentämiseksi ainakin silloin, kun verovelvolliset eivät suostu yhteistyöhön. Tietopyyntöjen tarve saattaa tulevaisuudessa jopa kasvaa, koska merkittävä määrä aikaisemmin valvonnan katvealueille jääneitä tuloja tulee ilmi ja useat näistä tapauksista edellyttävät lisäselvitystä.

4.2.1 Finanssialan vertailutiedot

Luottolaitosten vertailutietotarkastukset salliva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2011. Lainsäädännön muutos perustui valtioneuvoston harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan. Lain nojalla voidaan pyytää asiakasta tai tiliä etukäteen nimeämättä tietoja

¹²² Sopimus astuu voimaan kummankin osapuolen ratifiointimenettelyiden jälkeen vuoden 2019 alusta lähtien.

¹²³ Euroopan neuvoston sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatima yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta (SopS 21/1995, yleissopimus) tuli alun perin voimaan 1.4.1995 ja päivitetty versio vuonna 2011.

¹²⁴ Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (2011/16/EU).

¹²⁵ <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2013lougherne/lougherne-communique.html>. Ranskan, Saksan, Italian, Espanjan ja Ison-Britannian valtiovarainministerit päättivät jo vuonna 2013, että nämä valtiot vaihtaisivat FATCA-tyyppisiä tietoja myös keskenään ja monet muut maat liittyivät nopeasti tähän aloitteeseen.

¹²⁶ CRS hyväksyttiin lopulta OECD:n neuvostossa heinäkuussa 2014.

esimerkiksi ulkomaisista maksutapahtumista. Finanssialan vertailutietojen saaminen osoitautui aluksi haastavaksi lain tulkintaan¹²⁷ sekä luottolaitosten tietojärjestelmiin liittyvien seikkojen vuoksi. Luottolaitosten ei tarvitse omassa toiminnassaan poimia tietojen vertailutietotarkastuksessa edellytettävällä tavalla etukäteen tuntemattomista asiakkaista tiettyjen ehtojen täytyessä, minkä vuoksi vertailutietotarkastuksessa pyydettyjen vertailutietojen poiminta on saattanut edellyttää luottolaitoksilta tietojärjestelmämuutoksia tai uuden ohjelman rakentamista. Vuosien viiveen jälkeen finanssialan vertailutiedot ovat kuitenkin tuoneet merkittävän määrän käyttökelpoista tietoa verovalvonnassa hyödynnettäväksi.

Käytännössä keskeisin tavoite finanssialan vertailutietoja koskevassa projektissa oli saada tietoa Suomen rajat ylittävistä tilitapahtumista hyödynnettäväksi esimerkiksi ilmoittamattomien tulojen selvittämisessä. Alkuperäinen aineisto vuosilta 2015–2016 sisälsi vajaat 30 miljoonaa tapahtumaa. Aineistosta on onnistuttu löytämään satoja tapauksia, joissa majoitusalojen välityksellä yksityishenkilöt ovat saaneet ilmoittamattomia tuloja, sekä tuhansia havaintoja ilmoittamattomista tuloista koskien virtuaalivaluuttojen realisoituneita tuotteita. Aineistosta on lisäksi havaittu ilmoittamattomia taidekauppoja, lahjoja, sekä osinko-, korko- ja ansiotuloja. Aineistosta on havaittu myös merkittäviä määriä sijoitusvakuutuksiin liittyviä suorituksia, mutta niissä tapauksissa mahdollisen ilmoittamattoman tulon selvittäminen vaatii usein laajojakin lisäselvityksiä. On mm. selvittävää, onko suorituksissa kyse sijoitetun pääoman palautuksesta vai sijoitetun määrän ylittävästä suorituksesta esimerkiksi sijoitusvakuutuksen irtisanomisen yhteydessä. Pankkivertailutiedoista on merkittävä hyöty yhdistettäessä tietoja muihin aineistoihin, kuten CRS-tietoihin. Toistaiseksi aineiston perusteella on tehty yli sata verotarkastusta, jotka ovat johtaneet miljoonien eurojen maksuunpanoihin.

4.2.2 Luottokortit

Verohallinnossa on ollut samanaikaisesti finanssialan vertailutietoprojektin kanssa vireillä projekti, jonka tehtävänä on luottokorttiyhtiöistä saatavien vertailutietoaineistojen kerääminen ja analysointi. Luottokorttien käytön perusteella on ollut tarkoitus mm. kartoittaa ulkomaisia verkkokauppoja, jotka myyvät tavaraa Suomeen, mutta tietoja on voitu hyödyntää myös kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvien ilmoittamattomien tulojen selvittämisessä ja esimerkiksi selvitettyä rajoitetusti verovelvolliseksi Suomessa hakeutuneiden henkilöiden tosiasiallista oleskelua täällä.

Projekti ei kohdannut vastaavia haasteita kuin finanssialan vertailutietoprojekti ja paljasti jonkin verran kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyviä järjestelyjä. Suomessa oli käytetty ulkomaisten luottokorttien avulla mm. ilmoittamattomia perintöjä ja pääomatuloja, minkä lisäksi joissain tilanteissa on pystytty osoittamaan rajoitetusti verovelvolliseksi hakeutuneiden henkilöiden oleskelevan perheineen pysyvästi Suomessa ja olevan yleisesti verovelvollisia. Näillä henkilöillä on tyypillisesti ollut huomattavia tuloja sijoitustoiminnasta. Lisäksi yksi keskeinen ryhmä, joka ulkomaisten luottokorttien käyttäjistä on havaittu, ovat Suomessa tulottomaksi ja varattomaksi todetut henkilöt, joilla on esimerkiksi liiketoimintakielto ja runsaasti verovelkaa.

¹²⁷ Ks. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuseloste 25.6.2014, T: 14/0570/6, diaarinumero 01652/13/8511.

He ovat ohjanneet tulonsa tai piilottaneet varansa perinnän ulottumattomiin johonkin korkean anonymiteetin ja tiukan pankkisalaisuuden valtioon, kuten Hongkongiin.¹²⁸

4.3 Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat verotarkastukset

Tulojen ja varojen salaamiseksi tehdyissä järjestelyissä on ollut tyypillistä, että varoja hallinnoiva yhtiö on perustettu esimerkiksi johonkin Karibian saarilla sijaitsevaan valtioon, mutta varoja on säilytetty jossain perinteisessä poliittisesti vakaassa ja turvallisena pidetyssä pankkisalaisuusvaltiossa, kuten Sveitsissä tai Luxemburgissa. Yleensä veroparatiisivaltioissa ei ole kirjanpitovelvoitetta eikä velvollisuutta toimittaa veroilmoitusta viranomaisille,¹²⁹ joten edes tietojenvaihtosopimusten solmimisen jälkeen ei rekisteröintivaltiosta ole ollut yhtiötä koskien saatavissa muuta tietoa kuin perustamisasiakirjat, osakepääoman määrä ja useimmiten tosiasiallisen edunsaajan nimi. Mikäli verovelvollinen itse ei ole auttanut asian selvittämisessä, on ilmoittamattomien tulojen määrittämiseksi täytynyt selvittää erikseen varojen sijaintivaltio ja tehdä kyseiseen valtioon virka-apukysely. Tulotietoja tai selvitystä varojen alkuperästä ei silti useinkaan ole mahdollista saada pitkältä aikaväliltä, koska pankeilla on vanhojen tilitietojen säilyttämistä koskevia rajoituksia. Tämän vuoksi väliyhteisötulon määrää ei ole useinkaan pystytty selvittämään tarkasti edes virka-apukyselyjen avulla, mikä on edelleen vaikuttanut verotarkastuksissa tehtyihin verotusratkaisuihin.

Väliyhteisöihin kohdistuneita verotarkastuksia on tehty Suomessa yhteensä joitain kymmeniä ja ne ovat johtaneet muutamien miljoonien eurojen maksuunpanoihin vuosittain. Valtaosan tarkastuksista on tehnyt ulkomaisiin transaktioihin erikoistunut tarkastusryhmä viime vuosien aikana. Väliyhteisötulojen maksuunpanoa suurempi merkitys on kuitenkin ollut sillä, että ulkomaisista yhtiöistä maksetut varat ovat tulleet kattavammin verotuksen piiriin. Kuten edellä on todettu, väliyhteisötulon määrittäminen on osoittautunut monissa tilanteissa erittäin vaikeaksi, minkä vuoksi tarkastuksissa onkin toisinaan päädytty verottamaan väliyhteisötulon sijasta vain osakkaalle peiteltynä osinkona maksettuja tuloja ja tietyissä tilanteissa yhteisön purkuvoittoa.

Väliyhteisön jakama osinko ja peitelty osinko ovat osakkaalle veronalaista tuloa vain siltä osin, kun se ylittää osakkaalla saman yhteisön väliyhteisötulona verotetun tulon määrän samana ja viitenä edellisenä verovuonna. Näin ollen verotus pelkästään ETA-alueen ulkopuoliseen ei-verosopimusvaltioon rekisteröidyltä yhtiöltä saatuna peiteltynä osinkona ei tältä osin useinkaan ole eronnut merkittävästi väliyhteisötulona verottamisesta. Tällainen osinko on nimittäin saajalleen kokonaan veronalaista ansiotuloa¹³⁰, kun taas luonnollisen henkilön saama väliyhteisötulo on pääsääntöisesti TVL-tulolähteen tuloa ja säilyttää osakkaan verotuksessa alkuperäisen tulolajinsa.¹³¹

¹²⁸ Ks. tarkemmin tietojenvaihdosta Hongkongia koskien luku 4.2.

¹²⁹ Global Forumin vertaisarviointien myötä lainkäyttöalueiden lainsäädännössä ja valvonnassa on kuitenkin tapahtunut muutoksia.

¹³⁰ TVL 33 d §.

¹³¹ VYL 4 §:n 3 momentin mukaan osuus väliyhteisön tuloon luetaan sen tulolähteen tuloksi, johon väliyhteisön osakkeet kuuluvat. Luonnollisen henkilön omistamat osakkeet kuuluvat pääsääntöisesti ns. muun toiminnan tulolähteeseen, elleivät kyseessä ole vaihto-omaisuusosakkeet, jotka liittyvät elinkeinotoimintana pidettävään laajamittaiseen ja aktiiviseen arvopaperikauppaan.

Useissa tilanteissa väliyhteisötulon verottamisen sijasta on katsottu ulkomaisella yhteisöllä olevan Suomessa kiinteä toimipaikka johtopaikan perusteella. Kiinteän toimipaikan ja väliyhteisölain välistä soveltamishierarkiaa ei ole ratkaistu lainsäädännössä, lakien esitöissä, Verohallinnon ohjeissa eikä oikeuskäytännössä. Tämä paljon tulkintaongelmia herättänyt asia olisi ollut mahdollista ratkaista väliyhteisölain uudistuksen yhteydessä, mutta vuoden 2019 alusta voimaan tulleessa laissa tai sen esitöissä ei ole otettu asiaan kantaa.

Merkittävä osa ulkomaisia transaktioita koskevien verotarkastusten maksuunpanoista on koskenut tiukan pankkisalaisuuden valtiossa sijaitsevasta sijoitussalkusta saatuja ilmoittamattomia tuloja tai veroparatiisin kautta kierrätettyjä palkkoja. Usein näissä tilanteissa järjestyksen motiivi on ollut sama kuin väliyhteisöjenkin kohdalla, mutta esimerkiksi sijoitussalkkua hallinnoimaan ei ole erikseen perustettu yhtiötä.¹³²

Väliyhteisöjä koskevat verotarkastukset, kuten muutkin rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvät tarkastukset, vaativat yleensä ennen juridista ratkaisutoimintaa laajoja taustaselvityksiä ja virka-apukyselyjä ulkomaille, minkä vuoksi tarkastukset ovat usein hyvin pitkäkestoisia. Toisaalta väliyhteisöjä koskevien verotarkastusten kohteena olleet henkilöt ovat yleensä melko varakkaita, joten maksuunpannut verot on saatu perittyä melko tehokkaasti silloin, kun verovelvollisella on ollut varoja Suomessa.

4.4 Automaattisen tietojenvaihdon laajentuminen verovalvonnan näkökulmasta

OECD:n *Common Reporting Standardiin* (CRS) perustuva automaattinen finanssitilitietojenvaihto alkoi vuonna 2017. EU:n sisällä CRS-tietojenvaihto perustuu muutettuun virka-apudirektiiviin (DAC2).¹³³ Sopimuksen perusteella saatavia tietoja ovat mm. osingot, korot, myyntitulot, vakuutusista saadut tulot sekä varat, kuten pankkitilin saldot. Verohallinto sai syyskuussa 2017 tietoja 49 maasta kaikista 31.12.2015 jälkeen avatuista tileistä, sekä vanhemmista tileistä, joilla on yli 1 miljoonaa euroa. Tietoja on toukokuuhun 2019 mennessä lähetetty tai pyritty lähettämään yhteensä 68 maasta. Syyskuussa 2019 Verohallinto tulee saamaan kattavat tiedot 102 maasta ja lainkäyttöalueesta. Lisäksi Suomi on solminut ns. FATCA-sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.¹³⁴ Yhdysvallat ei ole sitoutunut CRS:iin, vaan se vaihtaa tietoja suppeammin FATCA-sopimusten perusteella.

Raportointivelvollisen finanssilaitoksen käsite CRS-standardeissa on laaja. Valtioilla on mahdollisuus listata raportointivelvoitteen ulkopuolelle niin kutsuttuja ei-raportoivia finanssilaitoksia, joihin ei saa liittyä suuria verovilppiriskejä. Tämä saattaisi periaatteessa mahdollistaa veronkierron tiettyjen finanssilaitosten kautta, mutta julkiset listat ovat tarkan seurannan alla

¹³² Tämä oli tyypillinen rakenne esimerkiksi HSBC-tietovuodossa ilmenneissä tapauksissa.

¹³³ Neuvoston direktiivi 2014/107/EU. Euroopan komissio neuvotteli tietojenvaihtosopimukset kaikkien jäsenmaiden puolesta. Suomessa EU:n tietojenvaihtodirektiivi pantiin täytäntöön erillisellä lailla (1703/2015) ja siihen liittyvä tiedonantovelvollisuus sisältyy VML 17 b §:än. CRS-standardia koskeva VML 17 c § astui voimaan 15.4.2016. Muiden valtioiden välillä tietojenvaihto pohjautuu joko monenväliseen Euroopan neuvoston ja OECD:n yleissopimukseen, kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tehdyn verosopimuksen tietojenvaihtoartiklaan (OECD:n malliverosopimuksessa artikla 26) tai erilliseen tietojenvaihtosopimukseen (IGA).

¹³⁴ Sopimuksen taustalla on Yhdysvaltain Foreign Accounts Tax Compliance Act –laki (FATCA).

eikä merkittäviä riskejä tältä osin ole toistaiseksi havaittu.¹³⁵ Myös raportoitavien tilien käsite on standardissa laaja pitäen sisällään myös mm. sijoitusvakuutukset. Tältä osin tietojenvaihtoon ei ole verovalvonnassa toistaiseksi havaittu jääneen merkittäviä katvealueita.

Läheskään kaikki valtiot eivät kyenneet toimittamaan ajoissa vuoden 2016 lopun tietoihin perustuvia finanssilitietoja ja vielä kesäkuussa 2018 joistakin maista saatavat tiedot puuttuivat. Ensimmäisessä vaiheessa saatujen tietojen perusteella yksittäisiä tilinhaltijoita oli vajaat 50.000 joista noin 2.000 oli yrityksiä. Yhteensä tulotietoja oli noin 883 miljoonaa euroa ja raportoituja tilivaroja noin 9,6 miljardia euroa. Toisessa vaiheessa yksittäisiä tilinhaltijoita oli vajaat 150.000 josta vajaat 4.500 oli yrityksiä. Saatujen finanssilitien kokonaismäärä oli toisessa vaiheessa noin 260.000, tulotietoja oli yhteensä noin 2,5 miljardia euroa ja raportoituja tilivaroja noin 16,6 miljardia euroa.

CRS-tietojen perusteella oli tehty toukokuuhun 2019 mennessä lisäyksiä verotettavaan tuloon yhteensä noin 6 miljoonaa euroa, josta suurin osa muodostui ilmoittamattomista luovutusvoitoista ja loput jakautuivat mm. vakuutusasuorituksiin, osinkoihin ja korkoihin. Keskimääräinen tulonlisäys oli noin 15 000 euroa. Kaikkiaan verovalvonnan kohteena on ollut useita satoja henkilöitä. Valvontaan nostetuista henkilöistä noin 75 % oli ilmoittanut tulot oma-aloitteisesti tai tuloa ei olisi pitänyt alun perinkään ilmoittaa. Tulonlisäysten määrää voidaan pitää merkittävänä, kun otetaan huomioon, että automaattisen tietojenvaihdon käynnistyminen oli tiedossa jo pitkään ja tuloja ilmoittamatta jättäneillä finanssilaitosten asiakkailla olisi ollut riittävästi aikaa reagoida muutokseen siirtämällä rahat toisaalle tai ryhtymällä ilmoittamaan ulkomailta saamia tuloja asianmukaisesti. Toisaalta kohdennetuilla pistotarkastuksilla tehtyjen verovalvonnan havaintojen mukaan tulojen ilmoittamisaste on ollut tietojenvaihdon käynnistyttyä korkeampi, joten valvonnan tehostumisella on ollut vaikutusta ilmoituskäyttäytymiseen. Erityisen selvästi tämä on havaittavissa perinteisissä pankkialaisuusvaltioissa olevissa sijoituksissa, joiden kerryttämien tulojen ilmoittaminen on ollut aikaisemmin hyvin vähäistä.

Etukäteen asiakkaiden tunnistamiseen uskottiin liittyvän huomattavia ongelmia. Pohjoismaiden välisessä tietojenvaihdossa verovelvollisista on ollut automaattisesti tunnistettavissa 90 prosenttia, kun joidenkin muiden maiden ilmoittamista tiedoista vastaava luku on vain 50 prosenttia.¹³⁶ CRS:n nojalla saatujen tietojen pohjalta tapahtuva automaattinen tunnistaminen toimi kuitenkin Verohallinnon kokemusten mukaan erinomaisesti. Automaattinen tunnistus on kattanut arviolta noin 90 % verovelvollisista ja manuaalisella työllä on pystytty tunnistamaan

¹³⁵ Suomessa ei tältä osin ole havaittu toistaiseksi merkittäviä riskejä. Ks. *Finer & Tokola (2017a)*, s. 288. Toisaalta muualla maailmassa tällaisia riskejä on katsottu liittyvän Hong Kongissa raportointivelvollisuuden ulkopuolelle rajattuihin Occupational Retirement Scheme - finanssilaitoksiin. Lisäksi raportointivelvollisuuden ulkopuolelle jätetyt tietyt luottokorttien liikkeellelaskijat ja eräät sijoituspalveluyritykset on nostettu etukäteen esille mahdollisina standardin ongelmallisina aukkokohtina. Ks. *Knobel, Andres – Meinzer, Markus: "The end of bank secrecy"?* Bridging the gap to effective automatic information exchange – An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives. Tax Justice Network, 2014, s. 35–36. Saatavilla: http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/TJN2014_AIE-Technical-Report.pdf

¹³⁶ *Finer & Tokola (2017a)*, s. 291-292.

lähestulkoon kaikki asiakkaat. CRS:ssä olikin pyritty parantamaan tietojen luotettavuutta ja käytettävyyttä aiemmasta yhtenäistetyllä tietojenvaihtoskeemalla (*CRS XML Schema*).¹³⁷

CRS:n mukaisessa tietojenvaihdossa saadut tiedot ovat sisällöltään huomattavasti suppeammat kuin esimerkiksi Pohjoismaiden välisessä tietojenvaihdossa, jossa tiedot on kerätty finanssilaitosten sijaan suoritusten maksajilta, jolloin tulon lähde, luonne ja mahdollisesti myös lähdevaltiossa peritty vero ovat tulleet viranomaisten tietoon.¹³⁸ Tietoja keräävien finanssilaitosten ei tarvitse eritellä, keneltä tai mistä maasta tilille kertyvät tulot ovat peräisin. Lisäksi kerätyt tiedot ovat kokonaisbruttomääriä, jolloin tietoa ei voida käyttää suoraan verotuksen pohjana. Tämän vuoksi tietojen käyttö verovalvonnassa edellyttää melko paljon työtä mm. erilaisten selvityspyyntöjen muodossa. CRS:n ja FATCA:n perusteella saatuja tietoja saa käyttää ainoastaan verotusta varten ja niitä voidaan luovuttaa poliisiviranomaiselle verorikostutkintaa varten. Viranomaisten on käsiteltävä tietoja luottamuksellisesti. Kansainvälisesti vertaillen Suomessa on kuitenkin ollut varsin hyvät lähtökohdat tietojen hyödyntämiselle verovalvonnassa.¹³⁹

Finanssilaitosten on tunnistettava kaikki asiakkaansa ja määritettävä heidän asuinvaltionsa yksilöidäkseen raportoitavat finanssitilit, joista on toimitettava tietoja viranomaisille.¹⁴⁰ Finanssilaitosten on myös tunnistettava niin kutsuttujen passiivisten ei-finanssiyksikköjen kontrolloivat henkilöt ja heidän asuinvaltionsa, jotta viranomaisten on mahdollista valvoa esimerkiksi väliyhteisölakien soveltumista. Kontrollointi voi perustua vähintään 25 prosentin suoraan tai epäsuoraan omistukseen.¹⁴¹ Säännöksen kiertäminen on kuitenkin mahdollista hajauttamalla omistusta lähipiiriin kesken. Toisaalta myös omistusta ketjuttamalla on mahdollista käytännössä estää tosiasiallisten edunsaajien selvittäminen. Käytännössä vuonna 2017 voimaan astuneet muutokset lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (jatkossa rahanpesulaki) voivat kuitenkin joissain tilanteissa estää asiakassuhteen perustamisen ja ylläpidon, jos asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia ei pystytä toteuttamaan. Ennen 1.1.2016 avattuja yksikkötilejä koskien on säädetty huojennettu menettely, jolloin kontrolloivia henkilöitä ei kaikissa tilanteissa tarvitse finanssilaitoksen toimesta selvittää.¹⁴²

On myös huomionarvoista, että rahoituslaitokset arvioivat tilejä hallinnoivien oikeushenkilöiden toiminnan passiivista luonnetta koneellisesti muun muassa kaupparekisterin toimialaluokituksen perusteella, mutta toimialaluokitus ei ole kaupparekisterissäkään kaikilta osin paikkansapitävä.¹⁴³ CRS-tiedoissa saattaakin olla jonkin verran puutteita ja jotkut järjestelyt

¹³⁷ Lisäksi esim. nimenantopolitiikka ja selkeät postinumerot tekevät tunnistamisen Suomessa helpommaksi kuin monissa muissa valtioissa.

¹³⁸ Nämä ovat tarpeellisia tietoja, koska tulon lähdevaltio määrittää sovellettavan verosopimuksen, mikä vaikuttaa verotettavan tulon ja hyvitetävän veron määrään. Myös tulon luonne vaikuttaa verotettavan tulon määrään, sillä esimerkiksi osinkotulot ovat yleensä osittain tai kokonaan verovapaita.

¹³⁹ Finér, Lauri & Tokola, Antti (2017b): *The Revolution in Automatic Exchange of Information: How Is the Information Used and What Are the Effects?* s. 694. *Bulletin for international taxation*. 12/2017. s. 688-696.

¹⁴⁰ Ennen 1.1.2016 perustettuja tilejä koskien näissä due diligence -käytännöissä on kuitenkin kevyempi huolellisuusvelvoite.

¹⁴¹ Kontrollointi voi perustua myös muuhun edunsaaja-asemaan. Verohallinnon mukaan ”kontrolloivan henkilön määritelmä tulkitaan Rahoitusalan toimintaryhmän (FATF) suosituksen kanssa yhdenmukaisella tavalla.”

¹⁴² Tällaisia aiempia yksikkötilejä ei tarvitse raportoida, jos niiden kokonaissaldo on pysynyt korkeintaan 250 000 Yhdysvaltain dollarissa.

¹⁴³ Finér & Tokola (2017a), s. 289.

tulevat mahdollisesti jäämään tämän myötä valvonnalta pimentoon. Olennaisimmat automaattisen tietojenvaihdon puutteet liittyvät kuitenkin maantieteelliseen kattavuuteen esimerkiksi Yhdysvaltojen ollessa standardin ulkopuolella. Tätä ja muita tietojenvaihdon porsaanreikiä on käsitelty tarkemmin luvussa 5.6.

4.5 Kansainvälinen virka-apu verojen perinnässä

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittamisen ohella myös varmistaa verotulojen keräilytarvittaessa perinnän keinoin. Perintä jakaantuu automaatioperintään sekä tapauskohtaiseen ja oikeudelliseen perintään.¹⁴⁴ Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvissä tapauksissa, kuten rajat ylittävissä tapauksissa yleisemminkin, on verojen periminen osoittautunut usein vaikeaksi varojen ollessa ulkomailla. Suomen toimivaltainen viranomais voi tehdä pyynnön verojen perimiseksi toisessa valtiossa silloin, kun verosta vastuussa olevalla uskotaan olevan tuloja tai omaisuutta toisessa valtiossa, eikä veroa voida ilman oleellisia vaikeuksia periä Suomesta saatavasta tulosta tai Suomessa olevasta omaisuudesta.

Perinnän haasteet käytännössä ovat johtuneet ensinnäkin siitä, että verojen perinnän mahdollistavan kansainvälisen sopimusverkoston kehitys on tapahtunut selkeästi verosopimuksia ja tietojenvaihtosopimuksia hitaammin. Toisekseen eri maiden sisäiset rajoitteet ovat voineet estää perintäavunpyyntöjen täytäntöönpanon eikä toimintaa ole kaikkialla riittävästi resursoitu. Kansainvälisen perinnän kohteena olevat varat ovat myös usein jo lähtökohtaisesti vaikeasti perittäviä saatavia, koska niitä on jo entuudestaan pyritty perimään tuloksetta kansallisella tasolla, eikä ennen automaattista finanssilitietojenvaihtoa ulkomailla olevasta varallisuudesta ole useinkaan edes saatu tietoa.

Kansainvälisessä verojen perinnän virka-avussa toisen valtion viranomais käynnistää perintätoimenpiteet, jotta virka-apua pyytävässä valtiossa maksamatta jätettyyn veroon saadaan suoritus. Euroopan unionin alueella jäsenvaltioiden välisissä perintäpyynnöissä sovelletaan perintädirektiiviä.¹⁴⁵ Lisäksi Pohjoismaiden välisessä perinnässä on käytettävissä sopimus Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa.¹⁴⁶ EU:n ulkopuolisista valtioista perintä on kuitenkin yleensä haastavampaa. Näissä tilanteissa perinnän mahdollistava instrumentti on Euroopan neuvoston ja OECD:n laatima yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta. Sopimukseen liittyvät valtiot voivat vaihtaa tietoja, toimia muuten yhteistyössä keskenään ja antaa lisäksi toisilleen perinnän virka-apua. Sopimuksen allekirjoittajien joukosta puuttuu kuitenkin edelleen joitain suuria talouksia ja veroparatiisivaltioita, minkä lisäksi sopimuksen keskeinen puute on mahdollisuus jättää varauma perinnän

¹⁴⁴ Automaatioperinnässä saatavat lähetetään ulosottoon varsinaisia perintätoimenpiteitä varten. Tapauskohtainen perintä on osa verovalvontaa, jossa seurataan verovelvollisen maksukäyttäytymisen kehittymistä, maksukäyttäytymistä ja mahdollisia riskitekijöitä parhaan perintämenetelmän valitsemiseksi. Verovelvolliseen voidaan tilanteen mukaan kohdistaa erilaisia perintätoimenpiteitä tai hänelle voidaan myöntää maksujärjestely. Oikeudellisessa perinnässä käytetään Verohallinnon puhevaltaa konkurssissa, yrityssaneeraus- ja velkajärjestelymenettelyissä sekä rikosasioissa

¹⁴⁵ Neuvoston direktiivi keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä. 2010/24/EU, annettu 16 päivänä maaliskuuta 2010.

¹⁴⁶ 37/1991, artikkelit 14-18.

osalta.¹⁴⁷ Sopimusverkostoa täydentävät jotkut Suomen uusimmista verosopimuksista, joissa on määräykset myös perinnän virka-avusta.

Euroopan unionin tasolla perintäapua koskevat pyynnöt ja perinnän tulokset ovat olleet kasvussa jo pitkään ja Suomi on perittäjä veroja koskevissa tuloksissa Euroopan kärkeä.¹⁴⁸ Kokonaisuutena tarkastellen perinnän tulokset ovat kuitenkin edelleen melko vaatimattomia ja verojen perintä tulee todennäköisesti olemaan yksi seuraavista painopistealueista kansainvälisen yhteistyön saralla. Komission mukaan jäsenvaltioiden olisi panostettava enemmän muille jäsenvaltioille annettavaan perintäapuun ja vähennettävä perusteettomia sisäisiä rajoitteita, jotka estävät perintäavunpyyntöjen täytäntöönpanon.¹⁴⁹

Pohjoismaisessa perinnässä tulokset eivät ole kasvaneet Euroopan unionia vastaavalla tavalla, mikä johtuu paljolti Pohjoismaisen sopimuksen vanhentuneisuudesta. Sopimusta tulisi uudistaa siten, että sen soveltamisala koskisi EU-direktiivin tavoin kaikkia veroja ja veronluonteisia maksuja, koron perimistä sekä muita veroperusteisia suorituksia, kuten vahingonkorvaussaatavia, joiden perusteena ovat maksamattomat verot. Myös perinnän raja on selvästi EU:n perintädirektiiviä matalampi, mikä on ongelmallista hallinnollisten kustannusten ollessa usein suhteellisen korkeita perittäviin veroihin nähden.

Tulovero on julkisoikeudellisena saatavana suoraan ulosottokelpoinen ilman käräjäoikeuden päätöstä.¹⁵⁰ Tällainen saatava on vanhentunut verovuosia 2013–2016 koskien viiden vuoden kuluessa ja verovuodesta 2017 lähtien oikaisua on tullut hakea 3 vuoden kuluessa verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta lukien.¹⁵¹ Myös tuloverotusta koskevien verotuspäätösten muutoksenhakuajat ovat vastaavat. Vanhentumisaika on Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen lyhyt ja toisaalta muutoksenhaku aika poikkeuksellisen pitkä, mikä johtaa rajat ylittävissä tilanteissa usein verosaatavien vanhentumiseen valitusprosessien aikana.¹⁵² Tämä johtuu siitä, että vaikka Suomessa vero on suoraan täytäntöönpanokelpoinen ilman lainvoimaista veron määräämis- tai maksuunpanopäätöstä, on kansainvälisissä sopimuksissa ja useimmissa muissa valtioissa vaadittu perimisen edellytyksenä päätöksen lainvoimaa, eli että päätökseen ei saa enää hakea muutosta, ja siksi perintä on ulkomailla keskeytettävä valituksen käsittelyn ajaksi.¹⁵³ Koska valitusaika kattaa koko

¹⁴⁷ Varaumat maittain: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/127/declarations>

¹⁴⁸ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä 16. maaliskuuta 2010 annetulla neuvoston direktiivillä 2010/24/EU perustettujen järjestelyjen toiminnasta. s. 2. Bryssel, 18.12.2017. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0778:FIN:FI:PDF>

¹⁴⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä 16. maaliskuuta 2010 annetulla neuvoston direktiivillä 2010/24/EU perustettujen järjestelyjen toiminnasta. s. 8.

¹⁵⁰ Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta, 1 §

¹⁵¹ Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta, 20 §.

¹⁵² Asioissa, joissa lainvoimaa edellytetään täytäntöönpanon käynnistämiseksi, sovelletaan Suomessakin pääsääntöisesti muutamien 1 vk - 2kk mittaisia muutoksenhaun määräaikoja.

¹⁵³ Valtioissa, joissa verosaatavan periminen edellyttää lainvoimaa, on perintä kuitenkin mahdollista tarvittaessa varmistaa ennakoivilla turvaamistoimilla, jotka pannaan perintänä täytäntöön, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi.

vanhentumisajan, vanhentumista ei voida verosaatavien kohdalla katkaista, eikä vanhentunutta saatavaa voida periä, on verosaatavien perintä ulkomailta käytännössä usein hyvin vaikeaa.

Mikäli verovelvollisella on varallisuutta Suomessa, on verojen perintä toiminut yleensä Suomessa varsin tehokkaasti. Kuitenkin tilanteessa, että velallinen hallinnoi varallisuuttaan esimerkiksi ulkomaisten yritysten kautta, on velallisen ja varojen juridisen omistajan samaistaminen osoittautunut joissain tapauksissa mahdottomaksi.

Kansainvälisen tietojenvaihdon avulla kyetään nykyisin selvittämään merkittäviä määriä aikaisemmin ilmoittamatta jääneitä tuloja. Koko sopimusjärjestelmän tarkoituksena on kuitenkin saada myös verotusesitysten mukaiset verot perittyä ja samalla ennaltaehkäistä verovilppiä. Koska tulojen salaamiseen perustuvissa järjestelyissä vain pieni osa perusvalvonnassa tai verotarkastuksissa maksuunpannuista veroista maksetaan oma-aloitteisesti, vesittävät kansainvälisen perinnän sopimusverkostoa koskevat puutteet tosiasiallisesti koko tietojenvaihdolle ja verotarkastukselle asetettuja tavoitteita.

Perinnän tehostamiseksi tarvitaan ennen kaikkea laajempaa ja toimivampaa sopimusverkostoa. Lisäksi Suomen kansallisessa lainsäädännössä verosaatavien vanhentumista koskevia aikarajoja tulisi pidentää ja valitusaikaa lyhentää, jotta maksuunpantujen verojen perintä olisi tehokkaampaa myös kansainvälisissä tilanteissa. Ilman tehokasta perintää katoaa myös valvonnan ja tietojenvaihdon aiheuttama pelotevaikutus. Lisäksi valvontaa tulisi tehostaa ajamalla ristiin automaattisen finanssilitietojenvaihdon kautta saatuja tietoja varattomiksi todettuja velallisia koskevien tietojen kanssa, jotta kansainväliselle perinnälle olisi ylipäättään hyvät edellytykset. Joissain tilanteissa perintään liittyvät haasteet olisivat vältettävissä myös riittävän ajoissa tehtävällä kansallisella viranomaisyhteistyöllä, ennen kuin esimerkiksi verotarkastuksen kohteena oleva verovelvollinen pyrkii siirtämään varoja turvaan ulkomaille.

Kansainvälisessä perinnässä ollaan tällä hetkellä kehittämässä, tehostamassa ja yhdenmuokaistamassa erityisesti kansainvälisen oikeudellisen perinnän toimintatapoja ja menettelyitä sekä lisäämässä yhteistyötä kansainväliseen perintään osallistuvien tahojen kesken. Monilta osin perinnän tulosten parantaminen Suomessa on kuitenkin riippuvainen myös siitä, miten Euroopan komission toimet perinnän tehostamiseksi muissa Euroopan unionin jäsenmaissa tulevat tehoamaan.

4.6 Hallintarekisterien käytön salliminen

Ulkomaisten hallintarekisterien käytön salliminen myös suomalaisille nousi 2010-luvun aikana useita kertoja lainvalmisteluun. Yleisenä perusteluna tälle oli rahoitusmarkkinoiden sujuvuuden lisääminen ja välittäjien kustannussäästöt ennen kaikkea selvitysmaksujen ja kilpailutilanteen muuttumisen myötä. Hanketta edesauttoi myös EU:n uusi arvopaperikeskusasetus, jonka tarkoituksena oli mm. edistää arvopaperikeskusten välistä kilpailua EU:n alueella. Asetus antaa liikkeeseenlaskijalle mahdollisuuden vapaasti valita käyttämänsä arvopaperikeskuksen. Vuonna 2014 lausuntokierrokselle tullut työryhmämuistio, joka tuki suomalaisten mahdollisuutta valita suoran omistuksen ja hallintarekisteröinnin välillä, sai

osakseen voimakasta kritiikkiä. Virkatyönä tehty hallituksen esityksen luonnos, jossa ehdotettiin suomalaisille hallintarekisteröintimahdollisuutta 2 vuoden siirtymäajan jälkeen, tuli lausuntokierroksella syksyllä 2014, mutta silloinen valtiovarainministeri ei päästänyt asiaa eteenpäin. Uusi virkatyönä tehty hallituksen esityksen luonnos tuli lausuntokierrokselle syksyllä 2015. Myös tämä esitys kaatui lausuntojen jälkeen.

Hallitus antoi maaliskuussa 2016 jälleen uuden hallintarekisteröintiä koskevan esityksen.¹⁵⁴ Esityksessä hyväksyttiin aikaisemmasta poiketen se, että EU:n arvopaperikeskusasetuksen poikkeussäännös sallii Suomen ylläpitävän suoran osakeomistuksen pakkoa suomalaisille. Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että tämä vaatimus koskee vain Suomen omaa arvo-osuusjärjestelmää, mutta ei tilannetta, jossa suomalainen liikkeellelaskija käyttää ulkomaista arvopaperikeskusta tai siirtää osakkeensa sinne.¹⁵⁵ Esitystä kritisoivat asiantuntijalausunnoissaan mm. Poliisihallitus, Verohallinto, Keskusrikospoliisi ja useat asiantuntijat. Esitys kuitenkin hyväksyttiin tietyin muutoksin toukokuussa 2017.¹⁵⁶ Hallituspuolueet pääsivät yhteisymmärrykseen hallintarekisterien käytön laajentamisesta sitoutumalla täydentämään sääntelyä myöhemmin siten, että Suomessa asuvan verovelvollisen hallintarekisteröidyistä osakkeista saamasta osingosta toimitettaisiin 50 prosentin ennakonpidätys, jos verovelvollisen loppusaaajatietoja ei anneta. Vastaavassa tilanteessa rajoitetusti verovelvollisia koskien sovellettaisiin osinkoihin 35 prosentin lähdeveroa.

Hallintarekisteröintiä koskevan uudistuksen yhteydessä Eduskunta edellytti Valtioneuvostoa viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista, sekä valmistelemaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus. Yleisöjulkisuutta koskeva prosessi ei kuitenkaan edennyt hallituskauden aikana, vaan Valtiovarainministeriö ainoastaan teetti selvityksen siitä, voitaisiinko hallintarekisterien käyttöä rajoittaa.¹⁵⁷

Sen sijaan tiedonsaantia turvaava hallituksen esitys annettiin vuoden 2018 loppupuolella.¹⁵⁸ Ennakonpidätystä ja lähdeveroa koskevien kohtien ohella siinä edellytetään, että osakkeita säilyttävien yritysten olisi kerättävä osingonsaajien tunnistetiedot, jolloin veroviranomaiset saisivat tietoonsa lähes kaikki suomalaiset ja ulkomaiset osingonsaajat. Hallintarekisteriosakkeita säilyttävä yritys voi edelleen jättää rekisteröitymättä säilyttäjärekisteriin, jolloin liikkeeseenlaskija (maksaja) vastaa yksin verosta. Rekisteröityminen tuo kuitenkin merkittäviä etuja, jotka kannustavat rekisteröitymiseen. Rekisteröityjen säilyttäjäiden on kerättävä tunnistetiedot

¹⁵⁴ HE 28/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

¹⁵⁵ Esityksessä katsotaan, ettei Suomi voi ulottaa lainsäädäntöään ulkomaisiin toimijoihin ja että se voi joutua EU-tuomioistuimeen, jos se haittaa ulkomaisten arvopaperikeskusten kilpailutilannetta vaatimalla näiltä suorilla arvo-osuustilejä suomalaisille.

¹⁵⁶ Esimerkiksi listaamattomien suomalaisyhtiöiden osakkeet pidettiin lopulta hallintarekisterin ulkopuolella.

¹⁵⁷ Marjosola, Heikki: Pörssiyritysten omistuksen julkisuus Suomessa: EU-oikeudellinen selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 30/2018, Helsinki. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161094/VM_30_18_Porssiyritysten_omistuksen_julkisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵⁸ HE 282/2018 vp

osinkoa maksavalle yritykselle, jolloin tiedot tulisivat myös Verohallinnon käyttöön.¹⁵⁹ Lakimuutoksella Suomi ottaa käyttöön OECD:n ns. TRACE-mallin.¹⁶⁰

Verosopimusetu voidaan siis myöntää jo osingon maksuhetkellä, mikäli rekisteröity säilyttäjä tai osingon maksaja toimittaa Verohallinnolle vuosittain ns. loppusaajatiedon, jolla tarkoitetaan osinkotulon tosiasiallista edunsaajaa (*beneficial owner*). Lisäksi esitys sisältää säännöksiä siitä, miten osingonsaaja on tunnistettava ja miten osingonsaajan toimittamien selvitysten luotettavuus on todennettava. Verohallinto on lakiesitystä koskevassa lausunnossaan todennut, että ehdotetut lakimuutokset parantavat hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verovalvonnan edellytyksiä ja turvaavat oikean veron kertymistä. Kattavat loppusaajatiedot osingonsaajista edistävät osinkotietojen automaattista valvontaa Verohallinnossa ja mahdollistavat valvontatoimenpiteiden kohdistamisen niihin tapauksiin, joissa riski veron virheellisyydestä on ilmeisin. Lisäksi loppusaajakohtaiset tiedot helpottavat lähdeveron palautushakemusten käsittelyä Verohallinnossa.

Uuteen lakiin sisältyy kuitenkin edelleen ongelmakohtia. Verohallinto saa tiedot osingonsaajasta vain osingonmaksun hetkellä, mutta tosiasiallinen edunsaaja voi myydä tai vuokrata erilaisilla sopimusjärjestelyillä hallinnassaan olevat osakkeet osingonjaon hetkellä esimerkiksi Isoon-Britanniaan, saada tätä kautta perusteettomia verosopimukseen perustuvia etuja, ja ostaa osakkeet takaisin osingonmaksun jälkeen. Lisäksi tiedot ovat ainoastaan viranomaisen käytössä, jolloin yleisöjulkisuus päättäjien sidonnaisuuksien tuntemiseksi ja esimerkiksi korruption ehkäisemiseksi ei toteudu. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään täsmennetty, kuka rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain (jatkossa lähdeverolaki) perusteella katsotaan todelliseksi osingonsaajaksi, kun kyseessä on hallintarekisteröity osake.

Talousvaliokunta ei puoltanut hallituksen esitystä tietojensaannin turvaamiseksi, mutta Valtiovarainvaliokunta päätyi mietinnössään toiselle kannalle,¹⁶¹ joskin vaati vielä tarkastelemaan esitettyjen muutosten vaikutuksia. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavien osinkojen lähdeverotusta koskevia säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran osinkoon, joka maksetaan 1.1.2021 tai sen jälkeen. Lakia ennakkoperintälain muuttamisesta sovelletaan osinkoon, joka maksetaan 1.1.2020 tai sen jälkeen. Yleisöjulkisuuden turvaaminen, sikäli kun sitä ei voida katsoa toteutetun VM:n teettämällä selvityksellä, siirtyy käsiteltäväksi kesällä 2019 aloittavalle seuraavalle hallitukselle. Uuteen hallitusohjelmaan sisältyykin kirjaus, jonka mukaan hallitus selvittää, voidaanko myös pörssiyhtiöiden hallintarekisteröityjen osakkaiden tiedot asettaa saataville julkiseen rekisteriin.¹⁶² Sen sijaan listaamattomien yhtiöiden edunsaajatiedot kootaan kaupparekisteriin 1.7.2019 alkaen.¹⁶³

¹⁵⁹ Säilyttäjäillä olisi nykyisestä poiketen kannustin kerätä oikeat tiedot, sillä se joutuisi vastuuseen asiakkaidensa maksamattomista veroista, jos tunnistetiedot olisivat vääriä. Kiinnijäämisriski vääristä tiedoista olisi todellinen, sillä Suomi toimittaisi ulkomaisten osakkaiden tiedot heidän asuinvaltioidensa viranomaisille.

¹⁶⁰ TRACE-malli perustuu alun perin USA:n ja Irlannin soveltamaan veroagenttimalliin

¹⁶¹ VaVM 38/2018 vp

¹⁶² Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi - – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 4. Harmaan talouden vastaiset toimet.

¹⁶³ Vuonna 2017 voimaan tulleen uuden rahanpesulain myötä Patentti- ja rekisterihallitus avasi edunsaajarekisterin, johon merkitään tiedot listaamattomien osakeyhtiöiden tosiasiallisista edunsaajista. Rekisterin tarkoituksena

4.7 Yhteenveto

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin muodot ja toimintaympäristö ovat muuttuneet täysin 2010-luvun aikana. Tietovuotoskandaalit, tietojenvaihtosopimukset veroparatiisien kanssa, vertailutietotarkastusten mahdollistuminen luotto- ja rahoituslaitoksissa, EU:n aiempi virka-apudirektiivi sekä lopulta yli sadan maan välillä käynnistetty automaattinen tilietojenvaihto ovat tuoneet verovalvonnan käyttöön ennenäkemättömän määrän tietoa kansainvälisen sijoitustoiminnan tuotoista.

Aikaisemmin paljolti satunnaisiin tietoihin perustuva valvonta on saanut finanssialan vertailutietojen myötä ensimmäistä kertaa systemaattisen pohjan. Näitä vertailutietoja on ollut mahdollista hyödyntää hakemalla tietoa Suomen rajat ylittävistä tilitapahtumista ja sen myötä ilmoittamattomista tuloista. Samaan aikaan luottokorttiyhtiöistä saatavien vertailutietoa-aineistojen avulla on voitu selvittää myös mm. rajoitetusti verovelvolliseksi Suomessa hakeutuneiden henkilöiden tosiasiallista oleskelua täällä. Näiden projektien pohjalta saadut valvonnan tulokset ovat olleet merkittäviä.

Veroparatiisivaltioiden kanssa solmitut tietojenvaihtosopimukset ovat toimineet hyvin ja tarjonneet erityisesti verotarkastusten yhteydessä usein ratkaisevaa tietoa. Samanaikaisesti monet anonymiteettia ja tiukkaa pankkisalaisuutta eri syistä tarvitsevat verovelvolliset ovat siirtäneet varojaan sopimusverkoston ulkopuolella oleviin maihin. Sopimusten ulkopuolella olevia finanssikeskuksia ei kuitenkaan enää käytännössä juurikaan ole, kun pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon ohella myös vuodesta 2017 alkaen käynnistyneeseen OECD:n CRS - standardiin perustuvaan automaattiseen tilietojenvaihtoon sitoutuneiden lainkäyttöalueiden kirjo on hyvin laaja. Verovilppiä ennaltaehkäisevän vaikutuksen ohella CRS-tiedot ovat tuoneet valvonnalle myös merkittävän määrän uutta tietoa, mikä on johtanut huomattaviin maksuunpanoihin. Etukäteen esitetyt huolet CRS-tietojenvaihdon toimivuudesta ja tietojen hyödyntämiseen liittyvistä haasteista näyttäisivät osoittautuneen pääosin turhiksi, joskin tietojen kattavuuden analysointi vaatii vielä aikaa. Laajentunut tietojenvaihto ja sen tuoma pelotevaikutus näyttäisi myös lisänneen verovelvollisten oma-aloitteisesti ilmoittamien tulojen määrää. Sekä itse standardiin että finanssilaitosten toimittamiin tietoihin liittyy kuitenkin tiettyjä puutteita, joiden vuoksi valvontaan jää edelleen katvealueita.

Tiedonsaannin parannuttua Verohallinto on myös kohdentanut enemmän verotarkastusresursseja ulkomaisten transaktioiden valvontaan. Tämän myötä esimerkiksi aikaisemmin lähes täysin valvonnan ulkopuolelle jääneet sijoitustoimintaan käytetyt ulkomaiset väliyhteisöt ja niistä maksetut tulot ovat tulleet kattavammin esiin. Väliyhteisötulon ohella maksuunpanot ovat koskeneet näissä tilanteissa usein peiteltyinä osinkona maksettuja tuloja, yhteisöjen purkuvoittoja ja kiinteiden toimipaikkojen tuloja.

Tietojenvaihdon laajentumisesta saatu hyöty on jäänyt verotulojen muodossa lopulta rajalliseksi, koska verojen periminen osoittautunut usein vaikeaksi verovelvollisen kaiken varallisuuden ollessa ulkomailla. Tämä on johtunut ennen kaikkea sopimusverkoston puutteista ja

on, että rahanpesuepäilyistä ilmoitusvelvolliset, kuten pankit, perintätoimen harjoittajat ja tilitoimistot, saivat helposti tiedon yrityksen edunsaajista. https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/edunsaajatiedot_heinakuusta_2019_alkaen.html

eri maiden sisäisistä säännöksistä, mutta myös osin Suomen kansallisen lainsäädännön asettamista määräajoista koskien verojen vanhentumista ja muutoksenhakua.

Samanaikaisesti avoimuuden lisääntymisen kanssa on tapahtunut myös toisensuuntaista kehitystä. Ulkomaisten hallintarekisterien käyttö sallittiin suomalaisille vuonna 2017, eikä Eduskunnan tuolloin edellyttämän uuden lainsäädännön valmistelu veroviranomaisten tietojensaannin turvaamiseksi ollut vielä edennyt talousvaliokunnan lausuntoa ja Valtiovarainvaliokunnan mietintöä pidemmälle kevääseen 2019 mennessä. Seuraava hallitus tulee arvioimaan esityksen mahdollisia muutostarpeita vielä uudelleen. Yleisöjulkisuuden turvaamista koskeva prosessi ei edennyt vuonna 2019 päättyvän hallituskauden aikana.

5 Ajankohtaiset ilmiöt ja niiden torjumiseksi tarvittavat säännökset

5.1 Tausta

Edellisissä luvuissa on käsitelty yleisimpiä verovilpin muotoja kansainvälisessä sijoitustoiminnassa, rajat ylittävien transaktioiden valvontaa, lainsäädäntöä, viranomaisten tietojensaantia sekä sen huomattavaa muutosta viime vuosien aikana. Automaattisen tietojenvaihdon ja avoimuuden aikakaudella monet toimijat ovat joutuneet uuteen tilanteeseen. Aikaisemmin vahvaan pankkisalaisuuteen ja anonymiteettisuojaan nojanneissa finanssikeskuksissa on yritysten täytynyt kehittää tilalle uusia tulonlähteitä mm. uudeltaisista sijoitusinstrumenteista ja finanssiteknologian sektorilta. Samaan aikaan monet tulojaan ilmoittamatta jättäneet ja varojaan esimerkiksi ulosoton vuoksi piilotelleet tarvitsevat edelleen anonymiteettiä suojaavia palveluja. Seuraavassa käsitellään keskeisimpiä verovalvonnassa havaittuja instrumentteja ja järjestelyjä, jotka ovat vallanneet alaa edellisissä luvuissa esitettyjen perinteisten järjestelyjen väistyessä.

5.2 Sijoitusvakuutukset

5.2.1 Sijoitusvakuutusten uudet käyttötavat

Huomattava osa aikaisemmin pankkisalaisuuden suojassa olleesta varallisuudesta on siirtynyt sijoitussidonnaisiin sopimuksiin, joita yksityishenkilöt tekevät henkivakuutusyhtiöiden kanssa. Suomen tuloverolain kannalta ei ole merkitystä sillä, onko sopimukseen sisällytetty jonkinlainen turva kuoleman varalta. Suosiotaan ovat nostaneet myös kapitalisaatiosopimukset. Kapitalisaatiosopimus poikkeaa kuitenkin muista henkivakuutusyhtiön tarjoamista tuotteista siten, että kapitalisaatiosopimuksen perusteella ei vakuuteta ketään eikä sopimuksessa ole edunsaajaa, jolla olisi vakuutetun henkilön sijaan oikeus korvaukseen. Kapitalisaatiosopimusten tarjoaminen yksityishenkilöille on Euroopassa melko harvinaista ja ulkomaisten henkivakuutusyhtiöiden suomalaisille tarjoamat tuotteet ovatkin pääasiassa sijoitussidonnaisia henkivakuutus tuotteita.

Suomalaisten henkivakuutusyhtiöiden tarjoamien sijoitussidonnaisten säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten säästö oli vielä vuonna 2009 noin 5 miljardia, mutta vuoden 2017 lopussa jo lähes 30 miljardia.¹⁶⁴ Samana ajanjaksona suorien osakesijoitusten ja joukkovelkakirjalainojen osuus on kasvanut vain hieman yli kaksinkertaisesti. Luotettavia tilastotietoja ulkomaisissa sijoitusvakuutuksissa olevien varojen määrästä ei ole saatavissa, mutta niissä on arvioitu olevan nykyisellään vähintään 10 miljardin arvosta suomalaisten varoja.¹⁶⁵ Ulkomaisten sijoitusvakuutusten vuosittaiset kulut ovat tyypillisesti varsin korkeita, joten

¹⁶⁴ HE 275/2018, s. 13. Arvion taustalla käytetty Finanssiala ry:n ja Finanssivalvonnan tietoja. Tilastossa ei ole eritelty yksityishenkilöiden ja yritysten ottamia vakuutuksia.

¹⁶⁵ Valtiovarainministeriö: Eri sijoitusmuotojen verokohtelu. Työryhmäraportti. 14/2018. s. 43. & Seura: Kuorissa kypsyvät miljardit. 09/2018, s. 23.

myös sijoitettavan pääoman määrän ja sen myötä verohyödyn tulee lähtökohtaisesti olla varsin suuri, jotta järjestely olisi taloudellisesti kannattava. Verovalvonnan havaintojen mukaan sijoitusvakuutusten takaisinostoja on tehty merkittävä määrä juuri kun sijoitusvakuutukset ovat tulleet laajalti verovalvonnan kontrolliin automaattisen tilitietojenvaihdon alettua.

Sijoitusvakuutuksiin liitettäviä sijoituskohteita voidaan vaihtaa ilman, että veronalaista luovutusvoittoa realisoituu. Vakuutus suorituksesta on veronalaista vain tuotto, mikäli TVL 34.3 §:n edellytykset täyttyvät. Kapitalisaatiosopimusten tuloverotuksesta ei ole säädetty tuloveroissa, ja niiden tuoton verotus pohjautuu säästöhenkivakuutuksiin sovelletun verotustavan analogiseen soveltamiseen.

Toisin kuin rahastoissa, sijoitusvakuutuksissa sijoittajalla on usein mahdollisuus itse valita sijoituskohteet ja vaihtaa niitä sopimusaikana. Käytännössä ainoastaan ulkomaiset palveluntarjoajat ovat mahdollistaneet rahan ohella myös esimerkiksi velkakirjojen ja kiinteistöjen liittämisen vakuutussopimukseen, mikä on tarjonnut lukuisia keinoja välttää veroja Suomessa.¹⁶⁶ Tällaisia räätälöityjä sopimuksia voidaan käyttää muihinkin tarkoituksiin kuin perinteiseen sijoittamiseen tai säästämiseen ja järjestelyihin voi liittyä keinotekoisia piirteitä, kuten tilanteessa, jossa osakeomistuksia siirretään vakuutuksen maksuksi ja vakuutuksen ottaja samalla säilyttää itsellään esimerkiksi osakeomistukseen liittyviä hallinnoimisoikeuksia.¹⁶⁷

Vakuutuskuoret antavat sijoittajille mahdollisuuden piilottaa osakeomistuksensa julkisuudesta ja pörssiyhtiöiden omistajalistauksista, koska näissä tilanteissa siviilioikeudellisesti vakuutusyhtiö omistaa sijoituskohteet. Tätä ominaisuutta voidaan hyödyntää myös lainvastaisiin tarkoituksiin, kuten sisäpiirintiedon väärinkäyttöön ja tiedottamisrikoksiin, samaan tapaan kuin veroparatiisiyhtiöidenkin kautta toimittaessa, tosin sillä erotuksella, että sijoitusvakuutusta ei tarvitse ilmoittaa varoina edes veroilmoituksella.

Vakuutuskuoria on pyritty hyödyntämään myös esimerkiksi siten, että yhtiötään lainoittanut osakas on siirtänyt saatavan pääomaksi vakuutuskuoreen, jolloin lainan korkoa on katsottu voitavan nostaa moninkertaiseksi velkojan ollessa yhtiöstä riippumaton taho. Yhtiö on siis vähentänyt verotuksessa tuloksestaan suuremmat kulut ja toisaalta osakas on voinut nostaa aikaisemmin pääomatulona verotetut korkotulot vakuutuskuoresta verovapaasti siltä osin, kuin summa ei ole ylittänyt kuoreen siirrettyä saatavan määrää.¹⁶⁸ Asiasta ei kuitenkaan ole oikeus- tai verotuskäytäntöä, joten on toistaiseksi epäselvää, voidaanko vakuutusyhtiö katsoa tällaisessa tilanteessa riippumattomaksi tahoksi. Esimerkiksi Luxemburgissa korkotuotot ovat velkakirjat omistavalle vakuutusyhtiöille veronalaista tuloa, mutta vakuutusyhtiöllä on Luxemburgin verolainsäädännön nojalla oikeus tehdä vakuutussopimukseen liittyvän vastuvelan muutoksen perusteella verotuksessa vähennyskelpoinen varaus, jolla korkotuottojen

¹⁶⁶ Ks. esim. Luxembourg for Finance <https://www.luxembourgforfinance.com/en/financial-centre/insurance/>, jonka mukaan sopimusten suunnittelun ja varojen hallinnoinnin joustavuus ovat luxemburgilaisten vakuutussopimusten keskeisiä etuja. Tuloja ei myöskään useimmissa tilanteissa veroteta Luxemburgissa.

¹⁶⁷ HE 275/2018, s. 8.

¹⁶⁸ Olemassa olevan lainan siirtäminen vakuutussopimukseen on siviilioikeudelliselta luonteeltaan velkakirjan myynti vakuutusyhtiölle ja lainan antaminen vakuutussopimuksesta puolestaan vakuutusyhtiön lainanottajalle antama laina. Velkakirjojen arvonmuutokset, sekä vakuutusyhtiölle maksettavat tai lainapääomaan lisättävät korot vaikuttavat säästöhenkivakuutuksen takaisinostovarvoon.

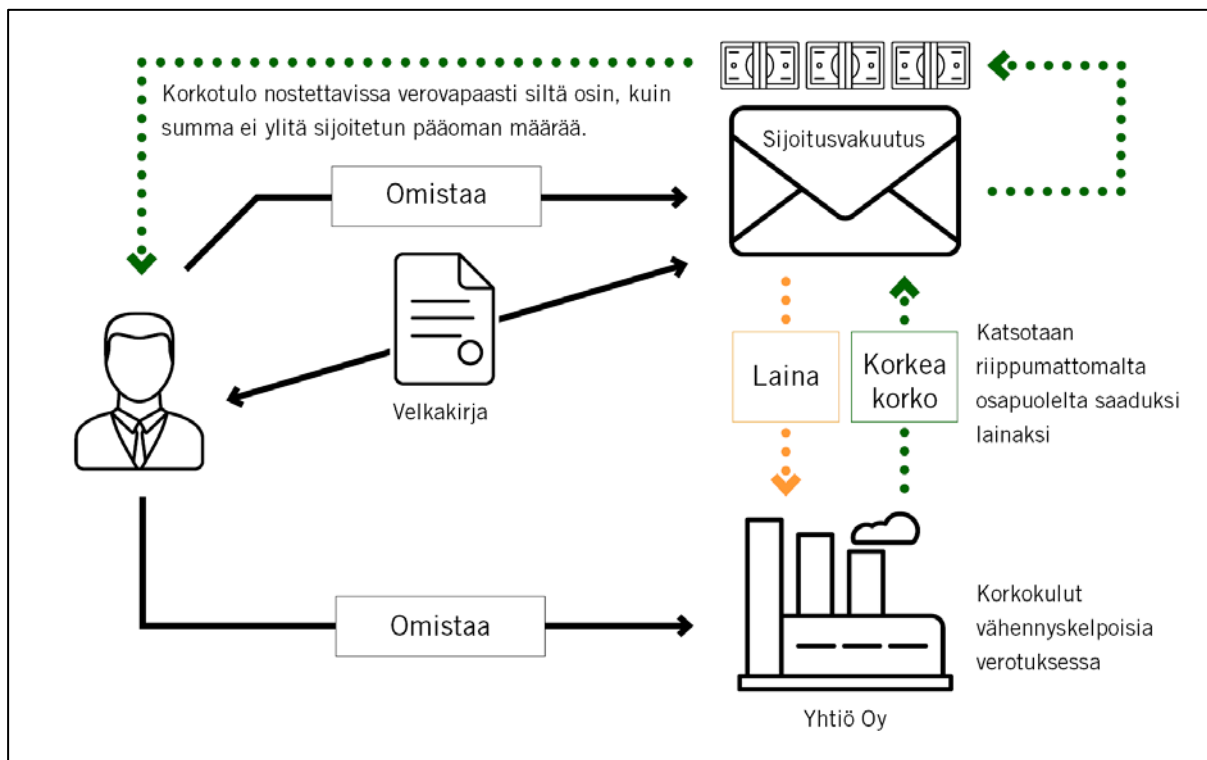
verovaikutus kumotaan. Käytännössä tämänkaltaisilla järjestelyillä saavutettavat verohyödyt voivat olla hyvin merkittäviä.

Muut tyypilliset vakuutuskuoriin liittyvät järjestelyt ovat koskeneet osinko- ja vuokratulojen verotusta, perintöverotusta, sekä lahjaverotusta. Yhtiön pääomistajat ovat päättäneet vakuutusyhtiölle tehtävästä suunnatusta osakeannista tai pääomistajien osakkeet on muutoin siirretty vakuutuskuoreen, minkä jälkeen kuoreen maksetut osingot on voitu nostaa pääomaa vastaavalta osin verovapaasti. Vuokratulojen verotusta on ollut mahdollista lykätä tai jopa välttää siirtämällä asunto-osake tai kiinteistö vakuutuskuoreen. Perintö- ja lahjaverotuksessa vakuutuksesta maksettavaa kuolemanvaraturvaa koskevan osittaisen verovapauden poistuttuakin merkittävän veroedun muodostaa edelleen se, että vakuutuskuoren arvonnousu ja kuoreen kertyneet tuotot jäävät lahjoitus- ja perimistilanteissa verottamatta tuloverotuksessa. Lisäksi lahjaverotukseen liittyvä verovilppi on voinut ilmetä esimerkiksi siten, että ulkomaisen sijoitusvakuutuksen omistajan (vakuutuksenottaja) nimi on vaihdettu ilmoittamatta siitä lahjaverotuksessa.

Yritysmyyntitilanteissa luovutusvoittoverotukselta on voinut lisäksi välttyä suhteellisen helposti muuttamalla valtion, missä luovutusvoittoa ei veroteta, ja realisoimalla omistus vasta rajoitetusti verovelvolliseksi tai toisessa valtiossa verosopimuksen mukaan asuvaksi hakeutumisen jälkeen. Vastaavasti sijoitusvarallisuutta on voitu kartuttaa sijoitusvakuutukseen ns. korkoa korolle -periaatteella ja realisoida omistus vasta ulkomaille muuttamisen jälkeen. Näitä tilanteita käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.

Sijoitusvakuutuksia on mahdollista hyödyntää verosuunnittelun ohella myös muulla tavoin. Vakuutuskuoren sisällön jäädessä pimentoon, ei esimerkiksi media pysty valvomaan päättäjien mahdollisia sidoksia. Lisäksi realisoituvat pääomatulot voisivat nostaa mm. hoivakotimaksuja, mutta varojen ollessa sijoitusvakuutuksessa, ei kertyvää pääomaa huomioida asiakasmaksuissa lainkaan.

Kuva 5. Esimerkki sijoitusvakuutuksen hyödyntämisestä verojen välttämiseksi



5.2.2 Sijoitusvakuutuksia koskeva sääntely ja ilmiön laajuus

Toistaiseksi ei ole vielä muodostunut oikeuskäytäntöä tilanteista, joissa olisi arvioitu mahdollisuutta sivuuttaa sijoitusvakuutusjärjestely yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. Tällainen tulkinta voisi kuitenkin tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun sijoittaja on siirtänyt määräysvallassaan olevaa omaisuuttaan sijoitusvakuutukseen,¹⁶⁹ määräysvalta, riskit ja taloudellinen hyöty ovat tosiasiallisesti pysyneet sijoittajalla, eikä oikeustoimille ole esitetty riittäviä liiketaloudellisia perusteita, vaan niihin ryhtymisen pääasiallisena tarkoituksena on ollut veron välttäminen.

Sijoitusvakuutusten avulla tehtyjen järjestelyjen aiheuttamista veromenetyksistä ei vielä nykyisten tietojen valossa ole mahdollista tehdä tarkkoja arvioita. Verotarkastuksessa on tällä hetkellä käsittelyssä joitakin kymmeniä tapauksia, joissa yleisen veronkiertosäännöksen soveltumista tilanteisiin arvioidaan. Ainakin joissain tapauksissa verointressit ovat hyvin merkittäviä.

Vuodesta 2020 alkaen sijoittajien on mahdollista avata osakesäästötiliä. Tilille saa siirtää enintään 50 000 euroa ja veroa tuotoista maksetaan siinä vaiheessa, kun tililtä nostetaan rahaa. Osakesäästötiliä koskevan uudistuksen yhteydessä Eduskunta päätti myös vakuutus- tuotteiden tuloverotuksen uudistamisesta. Jatkossa ei ole enää mahdollista nostaa ensin

¹⁶⁹ Ks. aiheesta esim. Viitala, Tomi: Sijoittamisen ajankohtaisia verokysymyksiä, s. 46. Vero-opintopäivät 2017, s. 31-54.

pääomaa verottomasti, vaan suhteellinen tuotto realisoituu tuloksi jokaisen osittaisen takaisinoston yhteydessä. Lisäksi keinotekoisia järjestelyjä koskien säädettiin uusi erityissäännös.

Sijoitusvakuutuksia koskevan uuden erityissäännöksen TVL 35 b § tavoitteena on puuttua mm. sellaisiin keinotekoisiiin järjestelyihin, joissa sijoittajalla on erityisin järjestelyin oikeus käyttää sijoituskohteiden omistuksiin liittyviä oikeuksia tai mahdollisuus vaikuttaa niihin, vaikka omistusoikeus kuuluu vakuutusyhtiölle. Edellytysten täytyessä sopimuksen kaikille sijoituskohteille kertyneet tuotot verotettaisiin verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet verovelvollisen nostettavissa. Sääntelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus rajoittaa yleisen veronkiertosäännöksen (VML 28 §) soveltamisalaa, vaan lainkohta voisi edelleen tulla sovellettavaksi sen soveltamisedellytysten muutoin täytyessä. Uusi säännös poikkeaa yleisestä veronkiertosäännöksestä mm. siten, että säännöksen soveltaminen ei edellytä veronkiertotarkoitusta ja että säännöksen soveltamisen edellytyksiä arvioidaan siinä säädettyjen objektiivisten tunnusmerkkien perusteella.¹⁷⁰ Samassa yhteydessä kapitalisaatiosopimuksesta ja sijoitusvakuutuksesta johtuvat tappiot säädettiin aikaisemmasta poiketen vähennyskelpoisiksi. Jo entuudestaan esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Saksassa oli käytössä sääntelyä, jonka nojalla vakuutuskuori voidaan sivuuttaa, jos henkilöllä on esimerkiksi merkittävä määräsvalta sijoituskohteisiin.

Välttyäkseen TVL 35 b §:n mukaisen verotustavan soveltamiselta osapuolten olisi muutettava sopimuksia ja purettava muut säännöksen soveltamiseen johtavat järjestelyt ennen säännösten soveltamisen alkamista 1.1.2020. Osakesäästötilin käyttöönotto ja muutokset sijoitusvakuutusten verokohtelussa vähentänevät säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotuksellista edullisuutta muihin säästämismuotoihin verrattuna siinä määrin, että niiden käyttö tulee todennäköisesti vähenemään.

Uuden erityissäännöksen ohella laissa määritelty täsmällisempi tosiasiallisen edunsaajan käsite saattaisi joissain tilanteissa mahdollistaa sijoitusvakuutusten avulla toteutettuihin järjestelyihin puuttumisen. Sen soveltaminen olisi kuitenkin vähemmän suoraviivainen ja epävarmempi keino, sillä se mm. edellyttäisi EU-oikeudellisen ja verosopimusoikeudellisen tosiasiallisen edunsaajan käsitteen huomioimista. Tosiasiallisen edunsaajan määrittelyyn liittyviä kysymyksiä on käsitelty jäljempänä luvussa 5.4.2. Lisäksi on selvää, että jo pelkästään TVL 35b §:n soveltamisen arvioimiseksi verovalvonnassa on oltava käytettävissä tiedot sijoitusvakuutusten olemassaolosta. Tämän vuoksi Verohallinnon vuosittain julkaistavassa päätöksessä ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista tulisi edellyttää myös ulkomaiselta palveluntarjoajalta otetun säästöhenkivakuutuksen ilmoittaminen varoina.¹⁷¹

¹⁷⁰ HE 275/2018, Yksityiskohtaiset perustelut, s. 50.

¹⁷¹ Vastaavan velvollisuuden tulee koskea samassa laajuudessa myös kotimaiselta toimijalta otettua vakuutusta, jotta se täyttää EU-oikeuden asettamat vaatimukset.

5.3 Rajoitetusti verovelvolliseksi hakeutuvat

5.3.1 Ilmiön tausta

Ulkomaille muuttavaa Suomen kansalaista pidetään pääsääntöisesti yleisesti verovelvollisena muuttovuoden ja kolmen seuraavaan vuoden ajan.¹⁷² Tällöin henkilö on Suomessa verovelvollinen maailmanlaajuisista tuloistaan, ellei hän itse osoita, että hänellä ei ole olennaisia siteitä Suomeen. Olennaisina siteinä pidetään mm. Suomeen jäävää puolisoa ja asuntoa, kuulumista Suomen sosiaaliturvaan sekä liiketoiminnan harjoittamista tai työskentelyä Suomessa.¹⁷³

Suomen tekemät verosopimukset voivat rajoittaa Suomen sisäisen verolainsäädännön mukaista verotusoikeutta. Verosopimukset sisältävät asumista koskevat määräykset, joiden perusteella ratkaistaan henkilön verosopimuksen mukainen asuinvaltio. Joissakin Suomen tekemissä verosopimuksissa on sovittu, että Suomi saa kuitenkin verottaa yleisesti verovelvollisia kansalaisiaan, vaikka heidät verosopimusta sovellettaessa katsottaisiinkin toisessa sopimusvaltiossa verosopimuksen tarkoittamalla tavalla asuviksi. Tämä ns. verosopimukseen ympätty kolmen vuoden sääntö on kirjattu yleensä sopimuksen kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskevaan artiklaan.¹⁷⁴

Rajoitetusti verovelvolliseksi tai toisessa valtiossa verosopimuksen mukaan asuvaksi hakeutumista on mahdollista hyödyntää verosuunnittelussa, mutta joissain tilanteissa kyseessä voi olla myös veronkierto tai kriminalisoitu verovilppi. Muusta irtaimesta omaisuudesta kuin asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeista saadun luovutusvoiton verotusoikeus on Suomen solmimien verosopimusten mukaan yleensä vain asuinvaltiolla. Mikäli henkilö muuttaa pois Suomesta, Suomessa asumisen aikana kertynyttä arvonnousua ei voida useinkaan verottaa Suomessa lainkaan. Joissakin maissa luovutusvoittoja ei veroteta, joten arvonnousun verotus voi jäädä kokonaan toteutumatta. Erityisesti yritysmyyntitilanteissa ja sijoitusvarallisuutta realisoitaessa verohyöty voi olla hyvin merkittävä.

Jos esimerkiksi yritysvarallisuutensa myyntiä suunnitteleva verovelvollinen tosiasiallisesti muuttaa ulkomaille eikä olennaisia siteitä Suomeen jää, on kyseessä laillinen verosuunnittelu.¹⁷⁵ Monissa maissa on puututtu tällaiseen veropohjan kaventumiseen exit tax - nimisellä säännöksellä.¹⁷⁶ Suomessa veroa on kutsuttu nimellä maastapoistumisvero, vaikka veroa ei

¹⁷² Sen sijaan ulkomaan kansalaisen ja kansalaisuudettoman henkilön yleinen verovelvollisuus Suomeen päättyy välittömästi silloin, kun hän lähtee maasta.

¹⁷³ Olennaisten siteiden määritelmä on muodostunut lähinnä oikeuskäytännössä. Yleensä on katsottava, että olennaiset siteet ovat kolmen ensimmäisen vuoden aikana olemassa, jos yksikin näistä edellytyksistä täyttyy. Olennaista sidettä ei muodosta puoliso, josta verovelvollinen on muuttanut erilleen yhteiselämän lopettamistarkoituksessa. Olennaisia siteitä ei muodosta pelkkä kesähuvi, jos verovelvollisella lisäksi on Suomesta vain eläketuloa. Jos verovelvollinen muuttaa ulkomaille perheineen, niin että hänelle ei jää Suomeen muuta omaisuutta kuin passiivisuhteista omaisuutta ja siitä saatua tuloa, hänellä ei katsota olevan olennaisia siteitä Suomeen (KHO:2004:6).

¹⁷⁴ Yleensä sopimuksen 23 artikla. Ympätty kolmen vuoden sääntö sisältyy mm. Viron, Luxemburgin, Latvian ja Liettuan kanssa solmittuihin verosopimuksiin.

¹⁷⁵ Luovutusvoittojen verotusoikeuden kannalta olennaisten siteiden jäämisellä ei ole merkitystä, jos henkilöstä tulee toisessa valtiossa verosopimuksen tarkoittamalla tavalla asuva. Tästä kuitenkin tekevät poikkeuksen valtiot, joiden kanssa solmittuun verosopimukseen sisältyy ns. ympätty kolmen vuoden sääntö.

¹⁷⁶ Esimerkiksi Tanskassa, Yhdysvalloissa, Alankomaissa, Espanjassa, Itävallassa, Norjassa, Ranskassa ja Saksassa on olemassa tämänkaltaista sääntelyä.

makseta maastamuuton yhteydessä. Verotarkastuksissa on ajoittain havaittu todellisten muuttojen ohella myös keinotekoisia maastamuuttotilanteita, joissa kyseessä on ollut ainoastaan väliaikainen kirjojen siirtäminen toiseen valtioon ja usein pian muuttohetkeksi ilmoitetun ajankohdan jälkeen tapahtuva varallisuuden realisointi.

Erityisesti silloin, kun kyseessä on merkittävä verointressi, haetaan usein lopullista verotusta sitova ennakkoratkaisu Verohallinnolta sen selvittämiseksi, miten maastamuuttoa tullaan käsittelemään verotuksen näkökulmasta. Rajoitetusti verovelvolliseksi hakeutumista koskevien tapausten määrä on tyypillisesti ollut yli puolet kaikista kansainvälisen henkilöverotuksen ennakkoratkaisuhakemuksista ja liikkuvuuden lisääntyessä määrä on ollut kasvussa jo vuosia. Hakemusten perusteella voidaan karkeasti arvioida, että viime vuosina hakemuksen tehneet yritystoiminnasta luopujat ovat muuttaneet yleisimmin Sveitsiin, missä luovutusvoittoverotukselta on mahdollista välttyä, eikä Suomen ja Sveitsin verosopimus enää sisällä ns. ympättyä kolmen vuoden sääntöä.¹⁷⁷

Lisäksi hakemusten perusteella vaikuttaisi olevan yleistä, että moni siirtyy harjoittamaan yritystoimintaansa Viroon, missä yhteisöverotus poikkeaa Suomen vastaavasta, ja toisaalta moni sijoittaja muuttaa Luxemburgiin, missä joillekin sijoitusyhtiömuodoille on annettu veronhuojennuksia.¹⁷⁸ Näiden maiden kanssa Suomen solmimat verosopimukset sisältävät ns. ympätyn kolmen vuoden säännön, jonka nojalla Suomi voisi säilyttää verotusoikeutensa esimerkiksi luovutusvoittoihin, vaikka henkilö katsottaisiin verosopimuksen mukaan toisessa valtiossa asuvaksi. Tämän vuoksi hakijan tuleekin varmistua siitä, että hänelle ei jää Suomeen lainkaan olennaisia siteitä ja että hänet katsotaan heti muuttohetkestä lähtien Suomessa rajoitetusti verovelvolliseksi.

Ennakkoratkaisuhakemuksessa hakijan tulee selvittää mm. miten paljon hän tulee muuton jälkeen oleskelemaan Suomessa, mitä tuloja hän täältä saa, missä hän ja hänen perheensä asuvat muuton jälkeen ja mitä siteitä hänellä jää Suomeen. Joissakin tilanteissa henkilön on todettu tulevan hakemuksen perusteella rajoitetusti verovelvolliseksi, mutta hakemuksessa esitetyt muuttoa koskeva olosuhteet eivät ole myöhemmin tosiasiasa toteutuneet. Mikäli tällöin esimerkiksi luovutusvoitto on jäänyt perusteettomasti verottamatta Suomessa, on kyseessä voinut olla laiton verovilppi. Hakemuksissa esitettyjen olosuhteiden toteutumista on alettu seuraamaan tarkemmin vasta viime vuosien aikana. Perusvalvonnassa tällainen seuranta on vaikeaa, minkä vuoksi henkilön tosiasiallista verovelvollisuusasemaa ja esimerkiksi oleskelua Suomessa onkin selvitettävä yleensä verotarkastuksen keinoin.

5.3.2 Ilmiön laajuus, nykyinen sääntely ja maastamuuton jälkeen realisoituihin arvonnousuihin kohdentuva vero

Yleisimpiä ulkomaille muuttamiseen liittyviä verojärjestelyjä, joihin liittyy toisinaan myös verovilpin elementti todellisen maastamuuton jäädessä toteutumatta, ovat olleet mm. lahjoitukset, yritysten myynnit ja sijoitusvakuutusten takaisinostot. Jos esimerkiksi halutaan lahjoittaa suuri määrä pörssi-yhtiön osakkeita lapsille, on lahjaverolta mahdollista välttyä siten, että

¹⁷⁷ Sääntö on poistettu vuoden 2006 sopimusmuutoksella (Sops 91/2006).

¹⁷⁸ Haastattelu, 26.3.2019, Pääkaupunkiseudun verotoimisto, henkilöverotus.

sekä lahjanantaja että lahjansaaja muuttavat luovutuksen ajaksi Ruotsiin, missä lahjoja ei veroteta. Vastaavasti haluttaessa nostaa sijoitettu pääoma ja verovapaasti kerrytetyt tuotot sijoitusvakuutuksesta tai myytäessä yritys, on mahdollista muuttaa myynnin tai vakuutuksen takaisinoston toteuttamisen ajaksi valtioon, missä luovutusvoittoja tai vakuutuksen takaisinostosuorituksia ei veroteta. Suomessa esimerkiksi vakuutuskuoreen kertyneestä tulosta tulisi maksaa nostettaessa tuoton määrästä riippuen 30 tai 34 prosentin vero. Toisinaan valvon- nassa on havaittu toteutettavan myös keinotekoisia muuttoja valtioihin, jotka soveltavat terri- toriaalista verojärjestelmää, eli verottavat ainoastaan kyseisestä valtiosta saatuja tuloja.¹⁷⁹ Verohyödyn saaminen tällaisissa tilanteissa ei välttämättä edellytä edes siteiden katkaise- mista Suomeen, mikäli henkilö hakeutuu verosopimuksen mukaan sellaisessa valtiossa asu- vaksi, jonka kanssa Suomella on verosopimus, joka antaa verotusoikeuden vain toiselle valtiolle.¹⁸⁰

EU:n uuden veronkiertodirektiivin 5 artikla sisältää maastapoistumisverotussäännökset, joi- den perusteella jäsenvaltion tulee verottaa sieltä poissiirtyvien varojen realisoitumattomia luovutusvoittoja direktiivissä säännellyissä tilanteissa.¹⁸¹ Direktiivi koskee kuitenkin ainoas- taan yhteisöjä. Suomen verolainsäädäntö sisältää vastaavaa sääntelyä entuudestaan vain tilanteisiin, joissa varoja tai liiketoimintaa siirretään pois Suomessa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta (EVL 51e §), ja joissa on kyse eurooppayhtiön tai eurooppaosuuskunnan koti- paikan siirtämisestä Suomesta toiseen jäsenvaltioon (EVL 52g §). Lisäksi osakevaihtoa kos- kevissa tilanteissa osakasta voidaan tietyin edellytyksin verottaa Suomessa myös silloin, kun hän muuttaa ETA-alueen ulkopuolelle ennen kuin viisi vuotta on kulunut sen verovuoden päättymisestä, jonka aikana osakevaihto on tapahtunut (EVL 52f §).¹⁸² Direktiiviä implemen- toitaessa lainsäädäntöä tulee kuitenkin täydentää joiltain osin. Luonnos yritysten maastapois- tumisverotusta koskevasta hallituksen esityksestä tuli lausuntokierrokselle kesäkuussa 2019.

Yksityishenkilöiden saamien luovutusvoittojen, lahjojen ja perintöjen verottaminen siellä, missä ne ovat kertyneet, on mahdollista esimerkiksi säätämällä oma *exit tax* -tyyppinen säännös tällaisten arvonnousujen verottamiseksi. Säännös voisi toimia käytännössä siten, että Suomi verottaisi myynnin hetkellä henkilön saamaa myyntivoittoa siltä osin, kuin arvonnousu on kertynyt Suomessa asuttaessa. Suomen laki ja kansainväliset verosopimukset es- täisivät yleensä saman tulon verottamisen kahteen kertaan eri valtioissa ja tällöin

¹⁷⁹ Tällaisia valtioita ovat esimerkiksi Hong Kong, Gibraltar, Malesia ja Panama.

¹⁸⁰ Esim. Singapore, Israel ja Japani.

¹⁸¹ Ks. tarkemmin maastapoistumisverotussäännösten implementoinnista Kananoja, Visa: Maastapoistumisvero- tus ja sen harmonisointi; EU-oikeuden vastaisten säännösten muutostarpeet veronkiertodirektiivin ja EUT:n ratkai- sun A Oy (C-292/16) myötä (referee-artikkeli). s. 336. Verotus 3/2018 s. 336-353.

¹⁸² EVL 52 f §:n mukaan osakevaihdolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö hankkii sellaisen osuuden toi- sen osakeyhtiön osakkeista, että sen omistamat osakkeet tuottavat enemmän kuin puolet toisen yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä, tai, jos osakeyhtiöllä jo on enemmän kuin puolet äänimäärästä, hankkii lisää tämän yhtiön osakkeita ja antaa vastikkeena toisen yhtiön osakkeenomistajille liikkeeseen laskemiaan uusia osakkeitaan tai hallussaan olevia omia osakkeitaan. Osakkaan verotuksessa osakevaihtoa pidetään veronalai- sena luovutuksena, siltä osin kuin vastikkeena saadaan rahaa. Jos osakevaihdossa osakkeita saanut luonnollinen henkilö Suomen lainsäädännön tai kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan siirtyy asuvaksi muussa valtiossa kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa ennen kuin viisi vuotta on kulu- nut sen verovuoden päättymisestä, jonka aikana osakevaihto on tapahtunut, määrä, joka olisi ollut veronalaista tuloa, jos siihen ei olisi sovellettu 2 momenttia, luetaan sen verovuoden tuloksi, jona henkilö siirtyy muualla kuin Euroopan talousalueella sijaitsevassa valtiossa asuvaksi. Ks. aiheesta tarkemmin esim. Nykänen, Pekka: Osake- vaihdon jäähyväisveroa koskevien säännösten muuttamisesta. Verotus 4/2012, s. 389-

sovellettaisiin tyypillisesti ns. hyvitysmenetelmää. Mikäli vero perittäisiin vasta omaisuutta myytäessä tai lahjoitettaessa, se ei estäisi EU:n perustamissopimuksen mukaista vapaata liikkumista ja täyttäisi näin myös EU-oikeuden vaatimukset. Ruotsin verohallinto Skatteverket esitti vastaavaa veroa verovälttelyn ehkäisemiseksi vuonna 2017, mutta säännös ei tullut lopulta voimaan.

Ruotsin kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa arvopapereiden ja niitä vastaavien omaisuuserien luovutuksista saatavien luovutusvoittojen verottamisen realisointihetkellä vielä kymmenen vuotta Ruotsista muuttamisen jälkeenkin.¹⁸³ Ruotsi on lisäksi neuvotellut jotkut verosopimuksistaan siten, että ne eivät rajoita tätä oikeutta joissakin tapauksissa jopa sanomalla verosopimuksen kokonaan irti tai uhkaamalla tehdä näin. Suomenkin olisi mahdollista täydentää luovutusvoittoverotusta koskevaa lainsäädäntöä ja pyrkiä neuvottelemaan verosopimukseen muutoksia siten, että Suomi voisi verottaa luovutusvoittoja niiden realisointihetkellä vielä vuosien ajan muuttohetken jälkeenkin. Suomen näkökulmasta tällaisella verotusoikeuden laajennuksella olisi käytännön merkitystä erityisesti silloin, jos se pystyttäisiin sisällyttämään luovutusvoittojen verottamisesta luopuneiden valtioiden kanssa voimassa oleviin verosopimuksiin.

Maastamuuton jälkeen realisoituviiin arvonnousuihin kohdentuva vero ennaltaestäisi keinotekoisia järjestelyjä verojen välttämiseksi, koska ainakaan lyhytaikainen tai keinotekoinen väliaikainen muutto ei enää mahdollistaisi luovutusvoittoverotuksen välttämistä. Nykyisen oikeustilan voidaan nähdä jopa tarjoavan kannustimen muuttaa luovutusvoiton realisoimisen ajaksi valtioon, jossa luovutusvoitto jää verottamatta.

Verovalvonnan näkökulmasta maastamuuton jälkeinen seuranta luovutusta koskien olisi haasteellista ja myös veron perintä saattaisi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi. Lisäksi jo yli kymmenen vuotta sitten yksityishenkilöiden maastamuuttotilanteita koskevassa oikeuskirjallisuudessa huomioitiin myös, että omaisuuden arvon määrittäminen muuton ajankohtana voi olla vaikeaa, ellei kyse ole pörssiosakkeista. Hallinnollisista syistä katsottiin olevan syytä asettaa poismuuttajan osakeomistukselle tietyt vähimmäisrajat, jotta veroviranomaisten valvottavien tapausten määrä jäisi melko vähäiseksi.¹⁸⁴ Nämä näkökohdat tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon, mikäli asiaa koskevaa säännöstä tulevaisuudessa valmistellaan.

Keinotekoisiiin maastamuuttotilanteisiin liittyvän verovilpin suuruusluokan arviointi on hyvin haasteellista, koska Verohallinnolla ei kaikilta osin ole tietoa esimerkiksi ulkomaisen sijoitusvakuutuksen omistajista eikä ulkomaille muuton jälkeisistä yritysjärjestelyistä yleensä saada tarkempaa tietoa.¹⁸⁵ Lisäksi verovalvonnessa ilmiöön on alettu kiinnittää enemmän huomiota vasta viime vuosien aikana. Ennakkoratkaisua haetaan pääasiassa maastamuuttotilanteissa, jotka ovat lain soveltamisen näkökulmasta tulkinnanvaraisia ja joissa on lisäksi yleensä mer-

¹⁸³ Inkomstskattel 3:19

¹⁸⁴ Andersson, Edward: Eräistä yksityishenkilön maastamuuttoon liittyvistä verokysymyksistä. s. 449-450. Verotus 5/2007, s. 444-452.

¹⁸⁵ Nykyisin tietoja on saatavissa melko kattavasti CRS:iin sitoutuneista valtioista, kun vakuutusnottaja asuu Suomessa.

kittävä verointressi. Tällaisia ennakkoratkaisuhakemuksia tulee Verohallintoon vuosittain joi-
tain kymmeniä ja joissakin tilanteissa hakemuksessa esitetyt olosuhteet eivät ole myöhem-
min toteutuneet. Verotarkastuksessa keinotekoisia maastamuuttotilanteita ja tosiasiallisiin
maastamuuttoihin liittyviä realisoiteja, joihin esimerkiksi osakevaihtoa koskeva säännös so-
veltuu, on havaittu vuosittain muutamista joihinkin kymmeneen. Näissä tapauksissa tulonli-
säysten määrä on voinut olla jopa useita miljoonia.

Maastamuuttotilanteita koskevan sääntelyn merkitys on jatkossa entistä suurempi, koska
osakesäästötilin käyttöönoton myötä yhä useampi verovelvollinen hyötyy verotuksen lyk-
kääntymisedusta, eikä Suomen verotusvallan alla kertynyttä tuottoa veroteta Suomessa, jos
nostot tililtä tehdään vasta poismuuton jälkeen. Sen lisäksi, että verovelvollinen voi muuttaa
valtioon, missä luovutusvoittoja ei veroteta, on myös huomattava, että joissakin maissa vero-
lainsäädäntö ei tunnista sijoitussäästötiliin rinnastuvaa välinettä eikä sisällä niiden verotusta
koskevaa sääntelyä, minkä vuoksi verotus voi jäädä toteutumatta myös tässä uudessa asuin-
valtiossa. Sijoitussäästötilille tehtäviä sijoituksia koskeva 50 000 euron enimmäismäärä rajaa
niiden käytön kuitenkin nykyisellään lähinnä pitkäaikaissäästämiseen, eikä luovutusvoittoja
koskeva verointressi muodostune näissä tapauksissa niin merkittäväksi, että keinotekoisiiin
maastamuuttoihin pelkästään sijoitussäästötilin voittojen realisoimiseksi ryhdyttäisiin. Sen si-
jaan sijoitusvakuutusten kohdalla verointressi voi usein olla hyvinkin merkittävä.

Yksityishenkilön maastamuuton jälkeen realisoituviin arvonnousuihin kohdentuvan veron
käyttöönoton arvioimista on ehdottanut mm. eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioinut työ-
ryhmä vuonna 2018 julkaistussa raportissaan.¹⁸⁶ Hallitusohjelman mukaan vuonna 2019
aloittava uusi hallitus tulee selvittämään veron käyttöönottoa.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Eri sijoitusmuotojen verokohtelu, Työryhmäraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018, s. 212-213.

¹⁸⁷ Ks. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Liite 5. Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen vero-
suunnittelun vastaiset toimet. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä
yhteiskunta. Kirjauksen mukaan hallitus selvittää, onko mahdollista ottaa käyttöön veromallia, joka estää ulko-
mailla asuvien Suomessa verovelvollisina olleiden myynteihin, lahjoihin ja perintöihin liittyvien verojen välttämisen.

5.4 Lähdeverojen ja osinkoverotuksen välttämiseen tähtäävät järjestelyt

5.4.1 Ilmiön tausta

Edellä luvuissa 2.3 ja 4.6 on käsitelty ilmiötä, jossa Suomessa yleisesti verovelvolliset saavat tuloja suomalaisista arvopapereista bulvaaneja hyödyntäen tai esiintyen rajoitetusti verovelvollisina. Rajoitetusti verovelvollisen saadessa Suomesta osinkoa, korkoa tai rojaltia, maksajan tulee periä suorituksen yhteydessä tulosta 30 %:n lähdevero. Osa verosopimuksista kuitenkin rajaa tätä oikeutta. Osinkojen pesu (*dividend stripping*), eli toimenpide, jossa osakkeen omistajaksi vaihdetaan osingonmaksuhetkeä varten sellainen omistaja, joka saa osingon verovapaasti tai alhaisemmalla prosentilla kuin todellinen omistaja, nousi maailmanlaajuisesti julkisuuteen *The CumEx-Files* - tietovuodon myötä vuonna 2017.

Vuonna 2017 lakia arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta muutettiin.¹⁸⁸ Hallintarekisteröintikielto säilyi edelleen voimassa Suomen arvo-osuusjärjestelmässä Suomen kansalaisten osalta. Osakeomistuksen hallintarekisteröinti on jo pitkään ollut sallittua sellaiselle Suomessa yleisesti verovelvolliselle, joka ei ole Suomen kansalainen. Liikkeeseenlaskijoilla on muutoksen myötä mahdollisuus käyttää osakkeiden liikkeeseenlaskuun myös EU-alueella sijaitsevaa ulkomaista arvopaperikeskusta. Suomalainen sijoittaja voi jatkossa säilyttää suomalaisia osakkeita hallintarekisteröitynä tällaisessa arvopaperikeskuksessa. Muutos periaatteessa helpottaa entisestään omistuksen piilottamista veronkiertotarkoituksessa. Hallitus sitoutui kuitenkin täydentämään sääntelyä siten, että Suomessa asuvan verovelvollisen hallintarekisteröidyistä osakkeista saamasta osingosta toimitettaisiin 50 prosentin ennakonpidätys, jos verovelvollisen loppusaajatietoja ei anneta, ja vastaavassa tilanteessa rajoitetusti verovelvollisten osalta sovellettaisiin osinkoihin 35 prosentin lähdeveroa. Lisäksi Eduskunta edellytti Valtioneuvostoa valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista, sekä valmistelemaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus. Ennakonpidätystä, lähdeveroa ja veroviranomaisen tiedonsaantia koskeva lakimuutos vahvistettiin huhtikuussa 2019.¹⁸⁹ Yleisjulkisuutta koskevan osan käsittely siirtyi kesällä 2019 aloittavalle seuraavalle eduskunnalle.

Suomesta maksetaan vuosittain osinkoja ulkomaille noin 11 miljardia euroa.¹⁹⁰ Summa on huomattava ja sen vuoksi onkin tärkeää, että Suomen verotusoikeus tulon lähdevaltiona pyritään mahdollisuuksien mukaan turvaamaan. Lähdeveroja voidaan pyrkiä kiertämään tulojen ilmoitusvelvollisuutta laiminlyömällä, kansallisen lain aukkokohtia hyödyntämällä ja verosopimuksia väärinkäyttäen. Suomen näkökulmasta tyypillisimmät järjestelyt ovat olleet tilinhoitajan (*nominee owner*) ilmoittaminen osingon tosiasialliseksi saajaksi, ja toisaalta osakkeiden siirtäminen osingonmaksun ajaksi edestakaisilla kaupoilla tai lainajärjestelyillä sellaisen osapuolen haltuun, joka on voinut nostaa osingot esimerkiksi Suomen ja Ison-Britannian välisen verosopimuksen nojalla 0-veroprosentilla.¹⁹¹ Lähdeverolain 10 b §:ään vuonna 2019 tehdyt

¹⁸⁸ Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, 16.6.2017/348.

¹⁸⁹ Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp; EV 301/2018 vp).

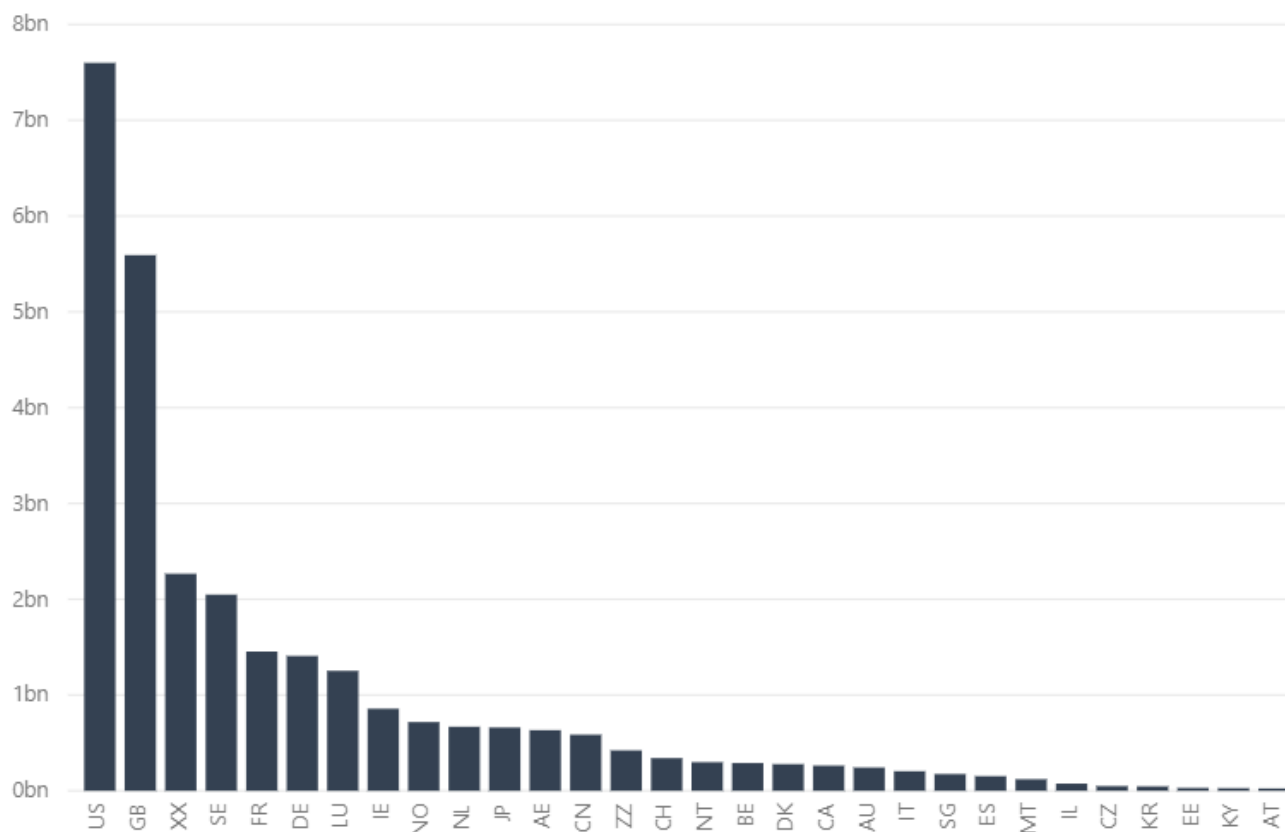
¹⁹⁰ Ks. esim. Verohallinnon tilasto vuodelta 2016.

¹⁹¹ Verohallinnon asiantuntijalausunto, 30.8.2017. Osinkojen lähdeverotuksen muuttaminen, VM083:00/2017

täydennykset mm. tietojen luotettavuuden varmistamista koskien vaikeuttavat kuitenkin olennaisesti järjestelyjen tekemistä ja parantavat hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verovalvonnan edellytyksiä.

Tarkasteltaessa tilastoja Suomesta ulkomaille maksetuista osinkosuorituksista, voidaan havaita, että merkittävä osa osinkovirroista on suuntautunut jo vuosien ajan maihin, joiden kanssa solmituissa verosopimuksissa on osinkoihin sovittu joko kaikkien tai joidenkin saajaryhmien osalta sovellettavaksi 0-verokantaa. Vuosina 2010-2018 Isoon-Britanniaan on maksettu Yhdysvaltojen jälkeen eniten ulkomaille suuntautuvia osinkoja määrän ollessa lähes viidennes kaikista osingoista. Vuodesta 2016 lähtien määrä on ollut nousussa. Suomi on solminut osinkojen lähdeverotuksen estävän verosopimuksen myös Ranskan ja Irlannin kanssa ja myös näihin valtioihin maksettujen osinkojen osuus kaikista osingoista on merkittävä. Tämä antaa viitteitä siitä, että osa maksetuista osingoista kierrätettäisiin kyseisten valtioiden kautta vain verosopimusetujen saavuttamiseksi.

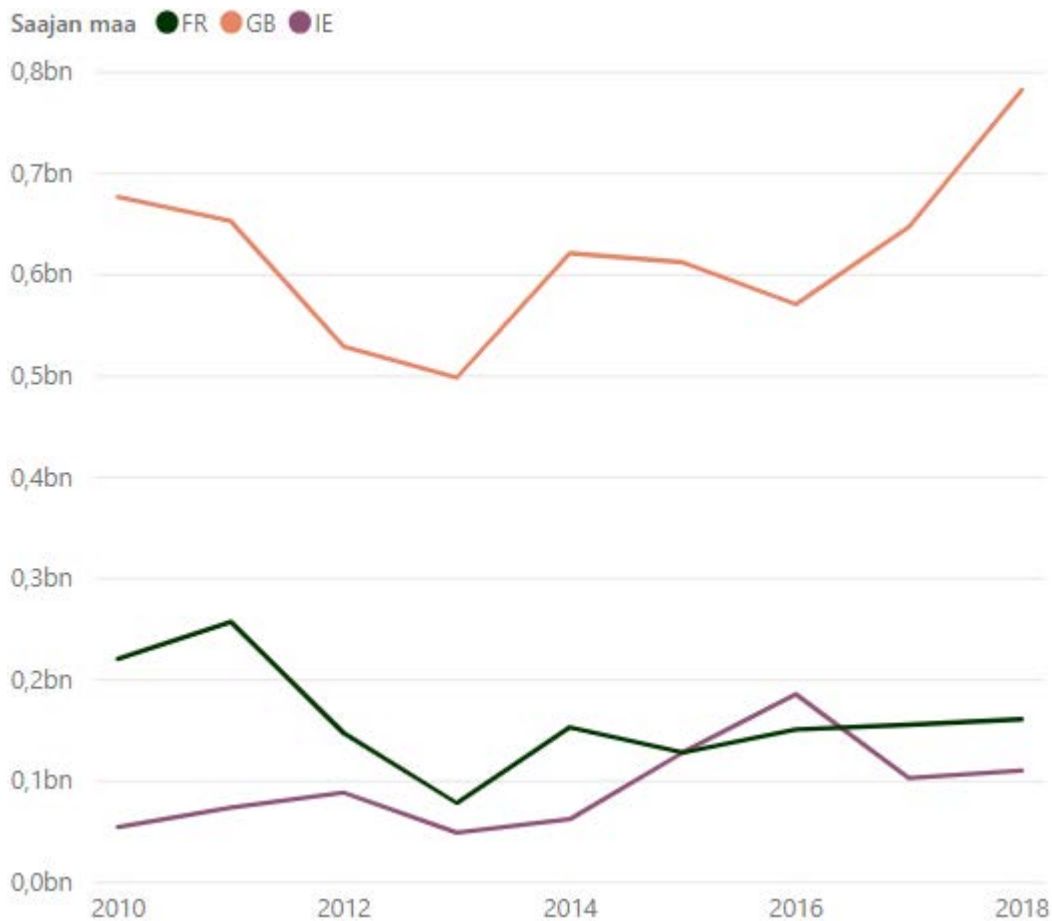
Kuva 6. Osinkosuoritukset maittain 2010-2018



(US: 26,25% GB:19,32% XX:7,83% SE:7,08% FR:5,02%, IE:2,96%)

Saajan maa	Suoritus
US	7 599 441 322,10
GB	5 592 359 082,36
XX	2 266 315 165,94
SE	2 048 135 947,58
FR	1 453 635 632,37
IE	857 130 229,99
Total	19 817 017 380,34

Kuva 7. Osinkosuoritukset Isoon-Britanniaan, Ranskaan ja Irlantiin 2010-2018



Tulojen salaamisen ohella lähdeveron välttämiseen voidaan pyrkiä myös esimerkiksi osakelainausjärjestelyllä. Osakelainaussojimuksessa lainaksiantaja luovuttaa osakkeet lainaksiottajalle, joka on velvollinen palauttamaan vastaavat arvopaperit lainaksiantajalle määräajan päätyttyä. Lainaksiottaja suorittaa korvauksen siitä, että saa arvopaperit käyttöönsä. Osinkoa verotetaan sen henkilön tulona, joka on osakkeenomistaja osingonjakopäätöksen tekohet-

kellä. Jos lainaksiottajalle maksetaan osinkoja lainassaolevien osakkeiden perusteella, mak-
saa hän korvausta siitä lainaksiantajalle. Lainaksiantajalle osingosta maksettua korvausta
kutsutaan sijaisosingoksi. Sijaisosinko kattaa myös muut osingon määrää vastaavat korvauk-
set, jotka verovelvollinen on suorittanut osingon sijaan osakkeita koskevan takaisinosto- tai
lainaussopimuksen, tai muun sellaisen sopimuksen perusteella, jolla verovelvolliselle on
määrääjäksi tai toistaiseksi siirtynyt oikeus osingon saamiseen.¹⁹² Osingon käsite lähdevero-
tuksessa on melko laaja käsittäen myös mm. sijaisosingon, sijoitusrahaston voitto-osuuden
ja peitelty osingon.¹⁹³ Koska sijaisosinkoa verotetaan kuten osinkoa, tulisi Suomessa ylei-
sesti verovelvollisen käytännössä verolta välttyäkseen jättää osakelainausjärjestelyn yhtey-
dessä saamansa sijaisosinko kokonaan ilmoittamatta verotuksessa. Sijaisosingon rinnastus
osinkoon pätee kuitenkin vain lähdeverolakia sovellettaessa. Rajoitetusti verovelvollisen saa-
maa sijaisosinkoa, jota verotetaan TVL 33 d §:n mukaan, ei yleensä voida pitää sellaisena
verosopimusten mukaisena tulona, jota Suomella olisi oikeus verottaa.¹⁹⁴ Lisäksi Suomella ei
ole sisäisen lainsäädännön mukaan verotusoikeutta sijaisosinkoon silloin, kun maksajana on
muu kuin kotimainen yhteisö, vaikka osingon maksun perusteena olisikin suomalaisen yhtiön
osake.¹⁹⁵

Vaikka verosopimuksen mukaan osingonsaajaksi tulee katsoa tosiasiallinen edunsaaja, voi
kuitenkin syntyä tilanne, jossa lainaksiottajana on esimerkiksi Isoon-Britanniaan rekisteröity
finanssilaitos, joka vetoaa siihen, että se tulisi rinnastaa EU:n perusoikeuksien näkökulmasta
lainaksiottavaan suomalaiseen finanssilaitokseen, koska ilman hyväksyttävää oikeuttamispe-
rustetta ei rajat ylittävää tilannetta saa kohdella epäedullisemmin kuin vastaavaa kotimaista
tilannetta.¹⁹⁶ Koska Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan lainaksiottaja on osingon-
saaja, tulee suomalaista finanssilaitosta vastaava ulkomainen finanssilaitos katsoa osingon-
saajaksi ja verosopimuksen nojalla osinko lähdeverovapaaksi.

Verohallinto saa tiedot osingonsaajasta vain osingonmaksun hetkellä, mutta tosiasiallinen
edunsaaja voi myydä tai vuokrata erilaisilla sopimusjärjestelyillä hallinnassaan olevat osak-
keet osingonjaon hetkellä saadakseen tätä kautta perusteettomia verosopimukseen perustu-
via etuja, ja ostaa osakkeet takaisin osingonmaksun jälkeen. Lisäksi lainausjaksoa
koskevalta kurssiriskiltä on mahdollista välttyä esimerkiksi johdannaisten avulla. Viimeisim-
mät lähdeverolain ja ennakkoperintälain uudet muutokset eivät täysin korjaa tätä ongelmaa.
Vuonna 2019 aloittava hallitus tulee selvittämään, onko mahdollista varmistaa, että Verohal-
linto saa tiedot myös suomalaisia hallintarekisteröityjä pörssiosakkeita koskevista kaupoista

¹⁹² TVL 31.5 §:n mukaan sijaisosinko on ”osingon määrää vastaava korvaus, jonka verovelvollinen on suorittanut
osingon sijaan osakkeita koskevan takaisinostosopimuksen, lainaussopimuksen tai muun sellaisen sopimuksen
taikka kahden tai useamman toisiinsa liittyvän sopimuksen muodostaman sopimuskokonaisuuden perusteella,
jolla verovelvolliselle on määrääjäksi tai toistaiseksi siirtynyt oikeus osingon saamiseen”.

¹⁹³ LähdeVL 3.2 §.

¹⁹⁴ Lähdevaltion verotus voi estyä, jos sijaisosinkoa ei käsitellä verosopimusten tarkoitamana osinkona. Helmi-
nen, Marjaana: Kansainvälinen verotus. 9. VIERAAN JA OMAN PÄÄ-
OMAN TUOTTO>Osinko>Dividend-stripping-järjestelyt>Dividend-stripping-järjestelyjen-verotus>Repo-kaupat ja
osakelainaus. (päivitetty 29.5.2019)

¹⁹⁵ Jos sijaisosingon maksaja on toisessa valtiossa asuva, tulon ei voida katsoa olevan TVL 10 § 6 kohdan perus-
teella Suomesta saatua.

¹⁹⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 21 artikla.

sekä kauppojen osapuolista¹⁹⁷. Joka tapauksessa ongelman kokonaisvaltainen ratkaiseminen edellyttäisi myös monia muita lainsäädäntötoimia. Niitä käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

5.4.2 Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen määrittelyminen

Kansainvälisessä vero-oikeudessa on lähtökohtana, että tiettyyn verosopimusetuuteen tulee olla oikeutettu vain jonkin omaisuuden todellinen omistaja (*beneficial owner*). Käsite on sisällytetty OECD:n malliverosopimuksen osinko-, korko- ja rojaltiliiketoimintoihin (artikkelit 10–12) ja artikloja koskevissa tilanteissa verosopimusetuudet voidaan evätä silloin, kun niitä on haettu perusteetta toisten henkilöiden välityksellä.¹⁹⁸ Myös useat Suomen solmimista verosopimuksista sisältävät *beneficial owner* -lausekkeen. Käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty verosopimuksissa yksiselitteisesti. Vuoden 2010 OECD:n malliverosopimuksen kommentaarissa *beneficial owner* -käsitteellä viitataan siihen merkitykseen, mikä käsitteellä on sopijavaltion kansallisessa oikeudessa soveltamisajankohtana, ellei asiayhteys muuta edellytä.¹⁹⁹ Vuonna 2014 OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklan kommentaaria täsmennettiin mm. siten, että siihen sisällytettiin osingon muodolliseen saajaan kohdistuva edellytys, jonka mukaan tämä ei saa olla velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle. Jos tällainen velvollisuus on olemassa, osingon muodollista saajaa ei voida pitää osingon tosiasiallisena edunsaajana.²⁰⁰

Suomen kansallisessa lainsäädännössä tosiasiallisen edunsaajan termiä käytetään esimerkiksi LähdeVL:n 3b §:ssä ja 3e §:ssä, joissa säädetään korko- ja rojaltidirektiivin säännöksistä. Itse käsitettä ei kuitenkaan joistain muista maista poiketen ole määritelty Suomen verolainsäädännössä. Käsite sisältyy sen sijaan rahanpesulakiin.²⁰¹ Tosiasiallisen edunsaajan määrittelyn tarpeellisuutta on arvioitu lain esitöissä esimerkiksi EU:n korko- ja rojaltidirektiiviä implementoitaessa.²⁰² Direktiivin tarkoituksena oli vapauttaa korko- ja rojaltiliiketoimintatuloja lähdevaltion verotuksesta. Kyseisessä hallituksen esityksessä katsottiin, että tosiasiallisen edunsaajan käsitteestä ei oteta lakiin erillistä säännöstä, koska asiaa ei ole syytä korostaa ja siihen liittyvä tutkimisvelvollisuus vaikeuttaisi verovapauden toteuttamista.²⁰³ Näin ollen lähtö-

¹⁹⁷ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 4. Harmaan talouden vastaiset toimet.

¹⁹⁸ Ks. aiheesta: Ryyänen, Olli: The Concept of a Beneficial Owner in the Application of Finnish Tax Treaties, s. 451, Defensor Legis 3/2003 s. 448–466.

¹⁹⁹ *As regards the application of the Convention at any time by a Contracting State, any term not defined therein shall, unless the context otherwise requires, have the meaning that it has at that time under the law of that State for the purposes of the taxes to which the Convention applies, any meaning under the applicable tax laws of that State prevailing over a meaning given to the term under other laws of that State.* OECD:n mallisopimus, 3 artiklan 2 kohta.

²⁰⁰ 10 artiklan 12.4 kappale.

²⁰¹ Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, 1 luku 5 §.

²⁰² HE 137/2003. Lähdeverolain 3b §:n mukaan rojaltiliiketoiminta on verovapaata tuloa, jos rojaltiliiketoimintaa tosiasiallisena edunsaajana on toisessa EU:n jäsenvaltiossa asuva yhtiö tai jostakin jäsenvaltiosta olevan yhtiön toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva kiinteä toimipaikka

²⁰³ HE 137/2003, s. 4.

kohtaisesti rojaltiluton saajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana ja suorituksen maksajalle ei voida asettaa kovinkaan vahvaa velvoitetta sen selvittämiseksi, onko suorituksen saaja tosiasiallinen edunsaaja.²⁰⁴

Kansainvälisillä sopimuksilla on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Lähdeverolain 10 §:ssä todetaankin, että lähdeveroa perittäessä noudatetaan verosopimuksen määräyksiä, jos tulon saaja ennen suorituksen maksamista esittää maksajalle selvityksen kotipaikastaan ja muista sopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Verosopimuksissa tyypillisesti tosiasiallinen edunsaaja katsotaan osingonsaajaksi.²⁰⁵ Lähtökohtaisesti osakkeen omistus on jakamaton, osakkeenomistaja on osingonsaaja ja osakeomistuksen saa kirjauksella osakasluetteloon. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että esimerkiksi osakelainausausta pidetään lähtökohtaisesti luovutuksena ja siten lainaksiottajaa osakkeiden omistajana ja osingonsaajana.²⁰⁶ Tuloverolain mukaan sijaisosingolla tarkoitetaan osingon määrää vastaavaa korvausta, jonka verovelvollinen on suorittanut osingon sijaan esimerkiksi osakkeita koskevan lainaus- tai takaisinostosopimuksen perusteella, jolla verovelvolliselle on määräjäksi tai toistaiseksi siirtynyt oikeus osingon saamiseen.²⁰⁷ Näin ollen muodostuu ristiriita, jossa verosopimuksen mukainen osingonsaaja voi olla eri taho kuin se, jonka maksaja on tulkinnut lainaksiottajan ominaisuudessa osingon saajaksi tuloverolain perusteella.

Osingonjakohetken ympärillä tehtäviin järjestelyihin, joilla omistusoikeus siirretään väliaikaisesti osingonmaksuhetkeksi lievemmin verotetulle taholle, olisi tärkeää puuttua lainsäädäntökeinoin. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi ensinnäkin määritellä, kuka katsotaan lähdeverolain tarkoittamaksi osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on moniportaisesti hallintarekisteröity ja millä edellytyksillä osingonsaajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana ja oikeutettuna verosopimusten mukaisesti alempiin lähdeverokantoihin.²⁰⁸ Tosiasiallista edunsaajaa koskeva määritelmä tulisi lisätä myös osakeyhtiölakiin. Hallitus tulee selvittämään tosiasiallisen edunsaajan määritelmän kirjaamista lakiin vuosien 2019-2023 hallituskauden aikana.²⁰⁹ Verosopimusta sovellettaessa tosiasiallinen edunsaaja määräytyy kuitenkin kansallisen lain sijaan verosopimuksen perusteella.

Nykyisellään OECD:n malliverosopimuksen kommentaari²¹⁰ sisältää osingon muodolliseen saajaan kohdistuvan edellytyksen siitä, että tämä ei ole velvollinen siirtämään samaansa tuloa toiselle henkilölle. Tuloverolain perusteella päädytään kuitenkin kommentaarista ja useimmista verosopimuksista poiketen katsomaan lainaksiottaja osingonsaajaksi. Sijaisosinkoa koskeviin tilanteisiin liittyvän ongelman ratkaisemiseksi tulisi erityisesti tuloverolain sijaisosinkoa käsittelevät pykälät päivittää vastaamaan OECD:n malliverosopimuksen

²⁰⁴ Nykänen, Pekka: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verotus, luku 5.4.3, Alma Talent, 2015.

²⁰⁵ Lähdeverolaki 1.3 §: Milloin vieraan valtion kanssa tehdyssä sopimuksessa tai muussa kansainvälisessä sopimuksessa, johon Suomi on liittynyt, on tulon tai varallisuuden verottamista koskevia määräyksiä, noudatetaan tätä lakia vain sikäli kuin mainituista määräyksistä ei muuta johdu.

²⁰⁶ KHO 2.5.1996 T 1266

²⁰⁷ TVL 31.5 §

²⁰⁸ Tosiasiallisen edunsaajaedellytyksen tarkentamista laintasoisella säännöksellä on esitetty mm. oikeuskirjallisuudessa. Ks. esim. Viitala, Tomi: Sijoittamisen ajankohtaisia verokysymyksiä. s. 54. Vero-opintopäivät 2017.

²⁰⁹ Selvitetään, voidaanko ottaa käyttöön tosiasiallisen edunsaajan määritelmää koskeva säännös. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 5. Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet.

²¹⁰ 10 artiklan 12.4 kappale

kommentaarin mukaista osinkoetuuden saajan käsitettä. Tämä olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi säätämällä erikseen osingonsaajasta eräissä erityistilanteissa ja lisätä osingon muodolliseen saajaan kohdistuva edellytys siitä, että tämä ei ole velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle. Jos esimerkiksi lainaussopimuksen perusteella osingonsaajaksi katsottava taho on velvoitettu siirtämään saamaansa tuloa kolmannelle taholle, osingonsaajaksi katsottaisiin tällöin tämä kolmas taho. Osakelainaustilanteessa voitaisiin säätää lainaksiottajan saama korvaus veronalaiseksi tuloksi ja vastaavasti lainaksiantajan maksama korvaus vähennyskelpoiseksi menoksi. Muutos ei siten muuttaisi kansallisten tilanteiden verotusta, vaan ainoastaan varmistaisi, että voimassa olevan lain tarkoitus toteutuu myös rajat ylittävissä tilanteissa. Edellä mainitun lisäksi olisi tärkeää säätää, että verosopimusetuuksia sovelletaan vain osingon tosiasialliseen edunsaajaan ja että etuuksia ei voi myöntää tilanteissa, jossa osakkeen nimellinen ja taloudellinen omistajuus on erotettu tavalla, jota voidaan pitää verosopimusten tarkoituksen vastaisena väärinkäyttönä.²¹¹

Sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä on usein ainoa taho, jolla on edellytykset selvittää, kuka on tosiasiallinen osingonsaaja ja onko tämä oikeutettu verosopimusetuuksiin. OECD:n TRACE-suositus ja uudistettu lähdeverolaki mahdollistaisivat velvoitteiden asettamisen säilytysketjulle sen selvittämiseksi, täyttääkö osingonsaaja verosopimusetuuksien myöntämistä koskevat edellytykset. Nykyisiä lähdeverolain 10 b §:n mukaisia asiakkaan tutkimis- ja tunnistamissääntöjä voitaisiin esimerkiksi täydentää siten, että asetettaisiin myös velvollisuus selvittää, liittyykö osingonsaajan omistukseen osakelainaus- tai muita järjestelyjä, joiden perusteella osakkeenomistajaksi ilmoittautuva taho joutuu maksamaan edelleen saamansa osingon kolmannelle taholle. Näissä tilanteissa asetettaisiin erityinen selvittämisvelvollisuus verosopimuksen mukaisen tosiasiallisen osingonsaajan varmistamiseksi. Vastaava erityinen selvittämisvelvollisuus koskisi lisäksi tilanteita, joissa osingonjakopäivän ympärillä on tehty edestakaisia kauppoja.²¹²

Jos verosopimusetuuksia ei myönnettäisi lähteellä, voisi osingonsaaja hakea itse palautusta jälkikäteen ja antaa Verohallinnolle tarvittavat selvitykset sen osoittamiseksi, että kyseessä on ollut aidosti verosopimuksen tarkoittama tilanne. Palautusmenettelyssä Verohallinnolla olisi mahdollisuus tutkia verosopimusetuuksien myöntämisen edellytykset.

5.4.3 Verosopimusten muuttaminen

Lähdeverosuunnittelun tärkein mahdollistaja ovat verosopimukset. Useimmissa Suomen solmimissa verosopimuksissa osingon lähdevaltiolle annetaan oikeus 15 %:n suuruisen veron perimiseen ja osa verosopimuksista rajaa veron määrän 5 tai 10 %:iin osingon kokonaismäärästä. Jotkut verosopimukset eivät kuitenkaan anna Suomelle lainkaan verotusoikeutta Suomesta saatuihin osinkoihin. Tällaisia ovat Irlannin, Ison-Britannian, Meksikon ja Ranskan

²¹¹ Tätä on esittänyt asiantuntijalausunnossaan mm. Verohallinto, ks. Verohallinnon asiantuntijalausunto, 30.8.2017. Osinkojen lähdeverotuksen muuttaminen, VM083:00/2017. Sääntely voisi sisältyä vaihtoehtoisesti myös osakeyhtiölakiin, koska sillä on vaikutusta muissakin kuin verotukseen liittyvissä kysymyksissä.

²¹² Tästä voitaisiin säätää erikseen lailla, mutta jo uuden lähdeverolain 10 b § antaa Verohallinnolle valtuuden määrätä ohjeella itse annetun todistuksen sisällöstä.

kanssa solmitut verosopimukset.²¹³ Näitä poikkeuksellisen edullisia määräyksiä on mahdollista pyrkiä hyödyntämään keinotekoisesti verosopimusetuuksien saamiseksi perustettujen ns. pöytälaatikkoyhtiöiden ja toisaalta myös vakuutuskuorten avulla.

Nollaverotustilanteiden estämiseksi OECD:n *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)* -hankkeen verosopimusten väärinkäyttöä koskeva Action 6 sisältää uuden veronkiertonormin, jonka BEPS-hankkeessa mukana olevat valtiot sisällyttävät verosopimuksiinsa.²¹⁴ Suomi on valinnut verosopimukseen sisällytettäväksi veronkiertonormiksi niin sanotun *principal purpose testin* (jatkossa PPT).²¹⁵ Sen mukaan verosopimukseen perustuvaa etuutta ei saa myöntää, jos on kohtuullista päätellä, että etuuden hankkiminen oli yksi järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista.²¹⁶ Jotta verosopimusten muutokset voitiin saattaa voimaan nopeasti ilman kahdenvälisiä neuvotteluja, valtioiden oli mahdollista muuttaa jo olemassa olevia verosopimuksiaan liittymällä monenkeskiseen yleissopimukseen (*multilateral instrument, "MLI"*).²¹⁷

Monenkeskiseen yleissopimukseen liittymisen myötä huomattava osa Suomen verosopimuksista tulee sisältämään väärinkäytöksiä estävän säännöksen. Jos esimerkiksi sijoitustoimintaa harjoittavan henkilön holdingyhtiö olisi tulon tosiasiallinen edunsaaja, voidaan verosopimusetuudet silti evätä yhtiöltä PPT:n perusteella, mikäli ainakin yksi järjestelyn pääasiallisista tarkoituksista on veroedun saaminen.²¹⁸ Suomen olisi kuitenkin tarpeen neuvotella verosopimuskeinottelua rajoittava säännös myös niihin verosopimuksiin, joita säännös ei vielä koske. Lisäksi Suomen tulisi ennen kaikkea neuvotella uudelleen joitakin verosopimuksiaan, jotta ainakaan lähdeverotuksen kokonaan estäviä sopimuksia ei enää jatkossa olisi. Tämä myös ennaltaehkäisisi lähdeveron välttämiseen tähtäviä järjestelyjä. Verosopimusten uudelleen neuvottelemiselle antaa pohjan myös vuonna 2019 aloittavan uuden hallituksen ohjelmaan sisältyvä kirjaus, jonka mukaan hallituksella on valmius neuvotella uudelleen kahdenvälisiä verosopimuksia, mikäli se on verovälttelyn estämiseksi tarpeen.²¹⁹

²¹³ Ks. Suomesta ulkomaille maksettavien mm. osinkojen lähdeveroprosentit. <https://www.vero.fi/global-sets/suomesta-ulkomaille-maksettavien-mm.-osinkojen-l%C3%A4hdeveroprosentit-2018.pdf>

²¹⁴ <http://www.oecd.org/tax/beps/>. Suomi on allekirjoittanut uuden monenkeskisen verosopimuksen 7.6.2017.

²¹⁵ Ks. tarkemmin PPT:n vaikutuksista holdingyhtiörakenteisiin esim. Wahlroos, Heikki: Principal purpose test holdingyhtiörakenteiden kannalta. Verotus 3/2018. s. 325-335.

²¹⁶ Etuus tarkoittaa vuoden 2017 malliverosopimuksen mukaan kaikkia niitä rajoituksia, joita verosopimus asettaa lähdevaltion verotusoikeudelle malliverosopimuksen 6-22 artikloissa.

²¹⁷ HE 307/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimukseen toteuttavista toimenpiteistä tehdyn monenvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

²¹⁸ OECD:n vuoden 2017 malliverosopimus ja kommentaari, artiklan 29 kommentaaritekstin kohdat 175 ja 180. Toistaiseksi näyttäisi olevan epäselvää, voiko liiketaloudellisen perusteen esittäminen estää PPT:n soveltumisen. Ks. tähän liittyen esim. Kok, Reinout: The Principal Purpose Test in Tax Treaties under BEPS 6. Intertax, volume 44, issue 5 (2016 Kluwer Law International), s. 408, ja Báez Moreno, Andrés: GAARs and Treaties: From the Guiding Principle to the Principal Purpose Test. What Have We Gained from BEPS Action 6?. Intertax, volume 45, Issue 6 & 7 (2017 Kluwer Law International), s. 435.

²¹⁹ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. s. 21.

5.5 Sijoitustoiminnassa käytettävät holdingyhtiörakenteet

5.5.1 Ilmiön tausta erityisesti väliyhteisölain näkökulmasta

Edellä on käsitelty verosopimuskeinottelua suotuisan verosopimusverkoston valtion perustettujen holdingyhtiöiden avulla. Holdingyhtiöllä tarkoitetaan perinteisesti yhtiötä, joka omistaa passiivisesti yhtä tai useampaa toista yhtiötä. Oma kysymyksensä ovat kuitenkin matalan verotuksen valtioihin perustettujen yhtiöiden käyttäminen tulojen salaamiseksi tehdyissä järjestelyissä. Näiden käyttötapoja, sekä sitä, miten tietojenvaihdon laajentuessa ilmiö on hiipunut viime vuosina, on käsitelty tämän selvityksen luvuissa 2.1, 2.5, 3.3 ja 4.3.

Perinteisesti kansainvälisen verotietojenvaihdon puutteet ovat pitkälti estäneet veroparatiisiyhtiöiden avulla toteutettuihin järjestelyihin puuttumisen. Kuitenkin myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä on tästä näkökulmasta omat puutteensa. Ensinnäkään ulkomaille perustettu yhtiö ei voi olla verotuksellisesti Suomessa asuva, vaikka yhtiön omistus, johto ja toiminta olisi kokonaan Suomessa. Tällöin esimerkiksi suomalaisen sijoittajan omistamaa ja Suomesta käsin johtamaa ulkomaille rekisteröityä sijoitusyhtiötä on periaatteessa voitu verottaa Suomessa sen tänne muodostaman kiinteän toimipaikan tuloksesta, mutta käytännössä näin ei ole ollut sellaisten Suomesta johdettujen ulkomaisten yhtiöiden kohdalla, joiden tulot kertyvät ainoastaan passiivisesti hallinnoidusta sijoitusvarallisuudesta (ks. luku 3.2). Tällöin Suomella on voinut olla verotusoikeus ainoastaan Suomesta saadusta tulosta, ellei yhtiö ole ollut matalasti verotettu ulkomainen väliyhteisö (ks. väliyhteisön määritelmästä luku 3.3) tai ellei kyseessä ole ollut tilanne, johon yleistä veronkiertosäännöstä (VML 28 §) on voitu soveltaa.

Väliyhteisölain soveltuessa ulkomaisen väliyhteisön Suomessa yleisesti verovelvollista osakasta voidaan verottaa väliyhteisön tulosta. Tyypillisesti valtiot soveltavat väliyhteisölakejaan vain matalasti verotettuun passiivituloon, mutta Suomessa lakia sovelletaan väliyhteisön kaikkeen tuloon.²²⁰ Lisäksi monista muista maista poiketen Suomen väliyhteisölaki soveltuu yhteisöjen ohella myös luonnollisiin henkilöihin. Lain soveltamista on kuitenkin käytännössä olennaisesti rajoittanut se, että lakia on voitu soveltaa ETA-alueella ainoastaan silloin, kun yhteisön sijoittautuminen asuinvaltioonsa on ollut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tarkoittamalla tavalla puhtaasti keinotekoinen järjestely²²¹. Väliyhteisölakia ei siis ole voitu soveltaa, jos yhtiö on todellisuudessa asettautunut asuinvaltioonsa ja tosiasiallisesti harjoittaa siellä taloudellista toimintaa. Yhtiöllä on tällöin tullut olla asuinvaltiossaan toimintansa harjoittamiseksi tarpeelliset toimitilat ja kalusto, sekä riittävä henkilökunta, joka on toimivaltainen

²²⁰ Veronkiertodirektiivi sisältää kaksi vaihtoehtoista mallia väliyhtiötulon määrittämiseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa väliyhtiötuloksi luetaan tietyt passiiviluonteiset tulot. Toisessa vaihtoehdossa väliyhtiötuloksi luetaan väliyhtiön tulot, jotka syntyvät epäaidoista järjestelyistä ja joiden keskeisenä tarkoituksena on veroedun saaminen. Suomi sai kuitenkin säilyttää kaikkeen väliyhteisön tuloon kohdistuvan mallinsa myös direktiivin implementoinnin yhteydessä.

²²¹ Tämä lisäys tehtiin lakiin EU-tuomioistuimen Cadbury Schweppes (Case C-196/04) tapauksen johdosta. Cadbury Schweppes -tuomiossa EUT määritteli, mitä puhtaasti keinotekoinen järjestely tarkoittaa sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Myöhemmin Saksan väliyhteisölainsäädäntöä koskeneessa asiassa X (C-135/17) unionin tuomioistuin otti kantaa siihen, mitä puhtaasti keinotekoisilla järjestelyillä tarkoitetaan pääomien vapaan liikkuvuuden alalla.

itsenäisesti harjoittamaan yksikön liiketoimintaa ja tekee yhtiön päivittäistä toimintaa koskevat päätökset.²²²

Oikeuskäytännössä on katsottu, että väliyhteisölakia voitiin soveltaa ETA-alueella esimerkiksi vakuutusyhtiöön, jolla ei ollut asuinvaltiossaan omaa henkilökuntaa eikä toimitiloja, ja joka oli ulkoistanut liiketoimintansa paikalliselle yhtiölle.²²³ Sen sijaan esimerkiksi ainoastaan sijoitusvarallisuutta hallinnoivia yhtiöitä koskien ei vastaavaa rajanvetoa ole toistaiseksi oikeuskäytännössä tehty. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa vaikuttaa siltä, että ainakaan tulojen kertyminen pelkästään passiivisesta liiketoiminnasta, kuten varojen tai immateriaalioikeuksien hallinnoinnista, ei sellaisenaan voi merkitä, että kyseessä olisi ilman taloudellista todellisuuspohjaa oleva täysin keinotekoinen järjestely.²²⁴ Lisäksi väliyhteisölaissa on ollut verosopimusvaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä koskeva lisäedellytys, jonka mukaan lakia voidaan soveltaa niihin vain jos ne ovat saaneet asuinvaltiossaan erityisen veronhuojennuksen.

EU:n veronkiertodirektiivi velvoitti Suomea muuttamaan väliyhteisölainsäädäntöään vuoden 2019 alusta lähtien.²²⁵ Uudistetussa väliyhteisölaissa lain soveltamisalan piirissä ovat jatkossa toimialasta riippumatta matalasti verotetut yhtiöt, jotka on rekisteröity yhteistyöhaluttomien maiden listalla oleville lainkäyttöalueille. Mikäli maiden lista ei täydenny nykyisestä, ei sääntelyllä kuitenkaan ole käytännössä juurikaan merkitystä, koska suomalaisten omistamia tosiasiallista liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä ei kyseisissä valtioissa juurikaan sijaitse, ja toisaalta esimerkiksi Belizessä ja Barbadosella sijaitsevat yhtiöt ovat jo entuudestaan olleet väliyhteisölain soveltamisalan piirissä.²²⁶ Jatkossa väliyhteisölain soveltamisalaan eivät kuulu yhteistyöhaluttomien listalle kuulumattomiin maihin rekisteröidyt yhtiöt, jotka harjoittavat tosiasiallista taloudellista toimintaa asuinvaltiossaan, ja joiden tulot myös pääasiallisesti kertyvät esimerkiksi lainkäyttöalueella harjoitetusta teollisesta tuotantotoiminnasta tai siihen verrattavista muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta.²²⁷

Verosopimusvaltioihin rekisteröityjen yhtiöiden osalta keskeinen muutos on se, että erityisen veronhuojennuksen kriteerin poistuttua lain soveltamisalasta, voi väliyhteisölaki sovel-

²²² VYL 3 §

²²³ Helsingin HAO 14/0365/4.

²²⁴ Ks. esim. yhdistetyt tapaukset C-504/16 ja C-613/16 Deister Holding ja Juhler Holding, erityisesti perustelujen kohta 73.

²²⁵ 1364/2018 Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta. Ks. tarkemmin erityisestä veronhuojennuksesta ja direktiivin implementointivaihtoehdoista Tokola (2018).

²²⁶ EU:n luetteloon kuuluvat 26. maaliskuuta 2019 Amerikan Samoa, Aruba, Barbados, Belize, Bermuda, Dominica, Fidži, Guam, Marshallinsaaret, Oman, Samoa, Trinidad ja Tobago, Yhdistyneet arabiemiraatit, Yhdysvaltain Neitsytsaaret ja Vanuatu. Muutoksiin sitoutuneiden joukossa ovat kuitenkin olleet mm. Hongkong, Vietnam ja Turkki, joiden päätyminen listalle voisi olla merkityksellistä myös tosiasiallista tuotantotoimintaa harjoittavien yhtiöiden näkökulmasta.

²²⁷ Yksikön tulon on selvitetty pääasiallisesti kertyneen yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta, siihen verrattavista muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta tai laivanvarustustoiminnasta taikka siellä harjoitetusta myynti- tai markkinointitoiminnasta, joka välittömästi palvelee teollista tuotantotoimintaa, siihen verrattavia muuta tuotanto- tai palvelutoimintaa tai laivanvarustustoimintaa harjoittavaa yksikköä, taikka suoritusyhtiölain (624/2006) 8 luvun 12 §:ssä tarkoitettuun konserniin kuuluva yksikkö. Lisäksi väliyhteisötulon verottamiseen liittyvä minimiosuutta koskeva säännös poistuu ja myynti- ja markkinointitoimintaan liittyvä maa-kohtaisuuden edellytys poistuu toimialapoiikkeuksesta.

tua myös näihin valtioihin rekisteröityihin yhtiöihin huomattavasti helpommin. Toisaalta sellaisia toimialoja, joista liikevaihtonsa pääasiallisesti saavat yhtiöt on vapautettu lain soveltamisalasta, on uudessa laissa lisätty.

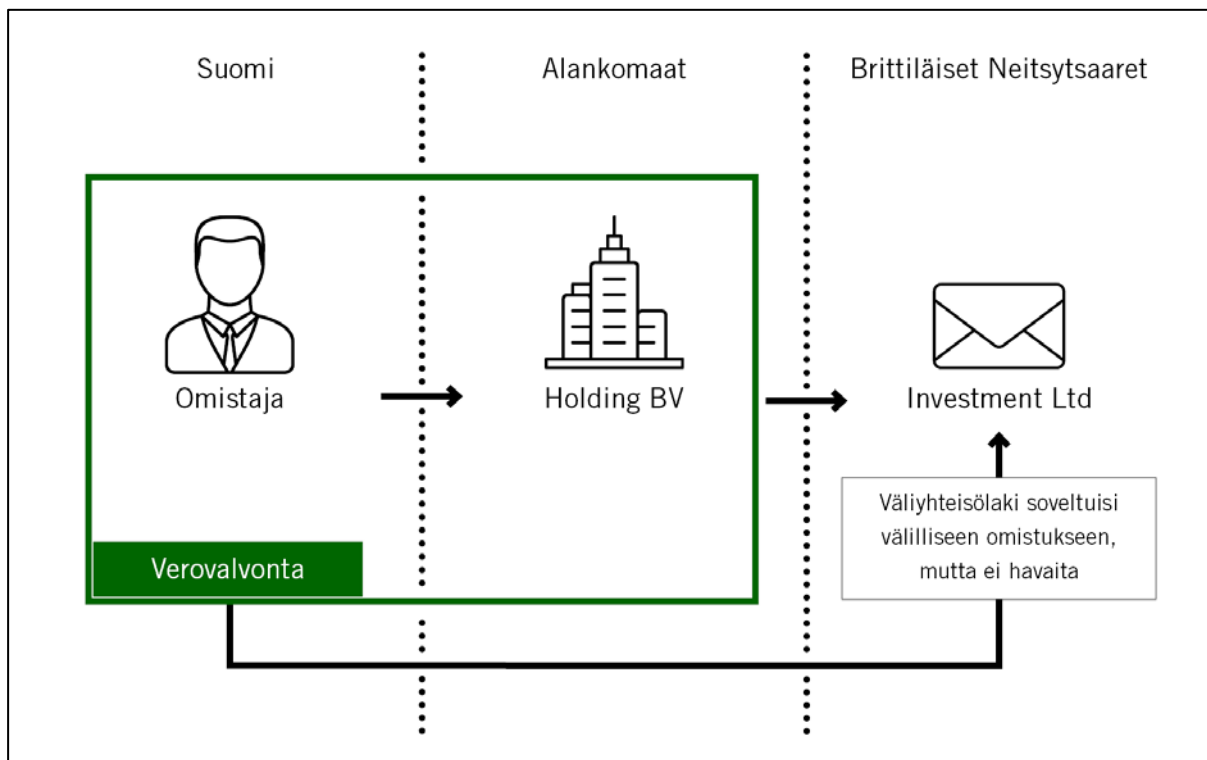
Alkuperäisessä hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin aikaisemmin ainoastaan ETA-valtioita koskevan taloudellisen toiminnan harjoittamiseen liittyvän poikkeuksen käyttöalaa laajennettavaksi ilman erillistä toimialakriteeriä myös kolmansiin maihin rekisteröityihin yhtiöihin. Tämä olisi rajannut monet ETA-alueen ulkopuolisten finanssikeskusten erittäin huokeasti verotetut sijoitusyhtiöt suurelta osin lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska passiivista liiketoimintaa harjoittaville yhtiöille ei voitane asettaa kovinkaan korkeaa sijoittautumista koskevaa substanssivaatimusta. Lopullinen laki soveltuu edelleen lähtökohtaisesti melko kattavasti mahdollisesti verotettuihin sijoitusyhtiöihin ETA-alueen ulkopuolella. Palvelutoiminnan tultua yhdeksi vapautetuista toimialoista on kuitenkin mahdollista, että jos sijoitusyhtiön tuotoista vähintään puolet muodostuu konsultointipalveluista kertyneistä tuotoista, palvelutoimintaa koskeva poikkeus soveltuu myös verottomasti toimivaan sijoitusyhtiöön ja yhtiötä ei tällöin voida verottaa väliyhteisönä.²²⁸

Jatkossa väliyhteisölakia voidaan soveltaa myös rajoitetusti verovelvollisen yhteisön Suomessa sijaitsevan kiinteän toimipaikan verotuksessa. Lienee kuitenkin hyvin poikkeuksellista, että valvonnassa pystyttäisiin näitä havaitsemaan. Merkityksellisempää on sen sijaan se, että veronkiertodirektiivin myötä myös moni sellainen valtio, jossa väliyhteisölainsäädäntöä ei ole entuudestaan ollut, on ollut velvoitettu säätämään kyseisen lain. Verovalvonta keskittyy lähtökohtaisesti yhteen yhtiöön ja massatyön luonne pitkälti estää kokonaisuuksien selvittämisen perusvalvonnassa. Niinpä jos esimerkiksi tytäryhtiön tytäryhtiö on rekisteröity veroparatiisiin, ei valvonta todennäköisesti ole havainnut sitä lainkaan. Veroparatiisiyhtiön omistavia holdingyhtiöitä on voitu rekisteröidä esimerkiksi Luxemburgiin tai Alankomaihin, joissa ei väliyhteisölainsäädäntöä ole ollut, eikä omistusketjua sen vuoksi ole niissä samalla tavoin valvottu. Tämän vuoksi tietoa ketjutetusta omistuksesta ei ole välttämättä ollut saatavilla myöskään Suomen Verohallinnolle.²²⁹ Jatkossa välillisesti omistetuista väliyhteisöistä tullaan saamaan tietoa useammassa tilanteissa ainakin virka-aputeitse, koska holdingyhtiön sijaintivaltio kerää väliyhteisösäännösten vuoksi tietoja.

²²⁸ HE 218/2018, luku 3.4.1, jonka mukaan "Säännöksen tarkoituksenmukaisuus edellyttäisi myös, ettei teolliseen tuotantotoimintaan verrattavana palvelutoimintana pidettäisi konsernin sisäisten palvelujen tuottamiseen keskittyntä toimintaa, kun kyse on aineettoman omaisuuden omistamisesta ja siihen perustuvien oikeuksien luovuttamisesta tai rahoitus- ja vakuutustoiminnasta. Lisäksi sijoitustoimintaan keskittyvä palvelutoiminta ei aina ole verrattavissa teolliseen tuotantotoimintaan. Näin on erityisesti silloin, kun väliyhteisöä käytetään välillisessä sijoittamisessa ja sen toiminnassa on kyse henkilön sijoitusten hallinnasta tai hoitamisesta."

²²⁹ Alankomaat on suomalaisyhtiöiden yleisimmin käyttämä holdingyhtiöiden sijaintivaltio. Ks. De Nederlandsche Pankin (DNB) Finnwatchille tuottama tilasto, M. Ylönen, Messinkilaattojen valtakunta: Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, s. 26. Finnwatch (2014).

Kuva 6. Esimerkki tapauksesta, jossa välillistä omistusta ei havaita



Erityisen veronhuojennuksen kriteerin poistuminen lisää yhtiöiden asuinvaltiossaan harjoittaman toiminnan, toimitilojen, työntekijöiden ja muun sijoittautumiseen liittyvän arvioinnin merkitystä. Substanssin merkitystä korostavia uudistuksia on tullut lyhyen ajan sisällä muitakin, kuten mm. päivitetty siirtohinnoitteluohjeet ja edellä käsitelty *principal purpose test*. Väliyhteisölain keskeinen ongelma on jatkossakin se, että esimerkiksi sijoitustoiminnassa hyvin merkittäviä veroetuja on saatavissa hyödyntämällä verotuksesta vapautettuja yhtiömuotoja ETA-alueella ja täyttämällä tosiasiallista toimintaa koskevat kriteerit.²³⁰ Uudessa hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan väliyhteisöainsäädännön uudistamistarvetta tullaan arvioimaan aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta.²³¹

5.5.2 Asuinvaltiosäännösten muuttaminen

Tietyissä valtioissa verotuksellisesti asuva yhteisö on valtioissa yleisesti verovelvollinen, eli kyseisessä valtioissa verovelvollinen maailmanlaajuisista tuloistaan. Yleensä verotuksellinen asuinvaltio muodostuu kansallisten säännösten mukaan valtioon, jossa yhtiöllä on yhtiöoikeudellinen rekisteröintipaikka tai jossa yhtiöllä on tosiasiallinen johtopaikka. Suurin osa valtioista (esim. Iso-Britannia, Alankomaat, Saksa, Tanska ja Norja) soveltaa asuinvaltiokriteerinä

²³⁰ Tällainen voi olla esimerkiksi Luxemburgissa vuonna 2007 lähtien ollut verovapaa yhtiömuoto SPF (société de gestion de patrimoine familial, family wealth management company).

²³¹ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 5. Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet.

tosiasiallista johtopaikkaa, joskin määritelmät ja soveltaminen poikkeavat näissä osittain toisistaan. Kuten edellä on todettu, Suomessa useimmista muista maista poiketen kotimaisena yhteisönä on pidetty yhteisöä, joka on perustettu tai rekisteröity Suomen lainsäädännön mukaan. Näin ollen matalan verotuksen valtion perustettu pöytälaatikkoyhtiökään ei ole voinut tulla verotuksellisesti Suomessa asuvaksi.

Mikäli yhteisö on samanaikaisesti useammassa kuin yhdessä valtiossa verotuksellisesti asuva, ratkaistaan ns. kaksoisasujatilanne verosopimuksen perusteella. Suomen tekemät verosopimukset perustuvat pääosin OECD:n malliverosopimuksen kommentaariin, jonka mukaan yhteisö asuu siinä valtiossa, jossa sillä on tosiasiallinen johtopaikka (*place of effective management*). Kotipaikkasääntelyä tulisikin muuttaa tuloverolaissa (TVL 11 §) siten, että yhteisön yleinen verovelvollisuus määräytyisi tosiasiallisen johtopaikan mukaan. Tämä olisi tärkeää niiden yhtiöiden kohdalla, joihin väliyhteisöä ei voida soveltaa ja jotka saavat tuloja, joita ei voida verottaa liikelutona osana Suomessa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tuloa. Lakimuutos ennaltaestäisi rajat ylittäviä verovilppijärjestelyjä. Samalla Suomen alueellinen verotusvalta laajenisi useiden muiden valtioiden sääntelyä vastaavaksi ja se soveltuisi nykyistä paremmin kansainvälisten kaksoisasujatilanteiden ratkaisemiseen. Muutosta on ehdotettu mm. oikeuskirjallisuudessa²³² ja Elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa (16/2013). Vastaava säännös on sisällytetty lopulta myös vuonna 2019 aloittavan hallituksen hallitusohjelmaan.²³³

5.6 Tietojenvaihdon porsaanreikien hyödyntäminen

Automaattisen tilitietojenvaihdon myötä tiukan pankkisalaisuuden ja houkuttelevan verojärjestelmän valtioissa puhtaasti verosyistä säilytetyt varat ovat vähentyneet tutkimusten mukaan jopa 14%.²³⁴ Samanaikaisesti vaikuttaa siltä, että tietojenvaihdon katvealueille on syntyneessä uusia veroparatiiseja, jotka eivät ole mukana kansainvälisissä standardeissa. Jo ennen CRS-tietojen raportoinnin alkamista oli nähty merkkejä siitä, että varoja olisi siirtynyt Yhdysvaltoihin, joka ei vaihda tietoja täysin vastavuoroisesti minkään maan kanssa ja jonka jotkin osavaltiot tarjoavat vahvan pankkisalaisuuden ja veronhuojennuksia ulkomaisille asiakkaille.²³⁵ Myöhempi tutkimus on vahvistanut Yhdysvaltoihin siirrettyjen ulkomaalaisomisteisten varojen olleen kasvussa.²³⁶ Myös Puerto Ricon on Yhdysvaltoihin kuuluvana ja sen

²³² Ks. esim. Malmgren, Marianne: Oikeushenkilön asuinvaltio verotuksessa ja yrityksen kansainvälistyminen. Edita Publishing Oy. 2008.

²³³ Otetaan käyttöön säännös, jonka mukaan yhteisö tai yhteisetuus katsotaan kotimaiseksi, jos se on perustettu Suomen lainsäädännön mukaan, sen kotipaikaksi on rekisteröity Suomi tai sen tosiasiallinen johtopaikka on Suomessa. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 5. Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet.

²³⁴ Casi, Elisa, Spengel, Christoph & Stage, Barbara: Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over? s. 4-5. Discussion Paper No. 18-036. Centre for European Economic Research. 2018. Saatavilla: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18036.pdf>

²³⁵ Yhdysvaltain rahoituslaitosten ei ole tunnistettava tilien kontrolloivia henkilöitä yhtä huolellisesti kuin Yhdysvaltoihin raportoitavien rahoituslaitosten on tehtävä. Ks. tarkemmin Cotorceanu, Peter: Hiding in plain sight: how non-US persons can legally avoid reporting under both FATCA and GATCA, Trusts & Trustees, Oxford University Press, 21/2015, s. 1050–1063, Morse, Susan: Why FATCA Intergovernmental Agreements Bind the U.S. Government. Tax Notes International, 70/3, 2013, s. 245–247 ja Sheppard, Lee A.: News Analysis: The United States as a Tax Haven? Tax Notes International 19.9.2016.

²³⁶ Casi, Spengel, Stage (2018). s. 40-41.

vuoksi CRS:n ulkopuolella olevana itsehallintoalueena arveltu olevan tulevaisuudessa merkittävä veroparatiisi.²³⁷ Näiden maiden finanssilaitokset saattavat houkutella sijoittajia, jotka eivät ilmoita saamiaan tuottoja Verohallinnolle, tai joiden varoja viranomaiset saattaisivat pyrkiä ulosmittaamaan.

Raportointivelvollisuus koskee ainoastaan tileillä olevia finanssivaroja, minkä vuoksi pimeä raha voi siirtyä esimerkiksi kiinteistöihin, jalokiviin tai taiteeseen.²³⁸ Myös kryptovaluuttojen avulla on mahdollista kiertää tietojenvaihtosäännöksiä. Jotkut valtiot ovat lisäksi mahdollistaneet verokansalaisuuden hankkimisen esimerkiksi vastineena investoinneista.²³⁹ Verokansalaisuuden hankkimisen onkin arveltu muodostuvan merkittäväksi ilmiöksi pyrittäessä välttämään automaattista tietojenvaihtoa todelliseen asuinvaltioon.²⁴⁰

Mikäli raportointivelvollisuuden ulkopuolelle rajattujen finanssilaitosten, luottokorttien liikkelelaskijoiden tai sijoituspalveluntarjoajien osalta havaitaan puutteita, on ne huomioitava CRS-standardin päivitysten yhteydessä. Lisäksi verovalvonnan resursseja on mahdollista jossain määrin kohdentaa uusien ilmiöiden torjumiseen. Sijoitusvarallisuuden liikkeet myös osoittavat, että kansainvälisellä tasolla yhä useampi valtio tulisi saada sitoutumaan automaattiseen tilitietojenvaihtoon, jotta katvealueita ei jäisi.

5.7 Yhteenveto

Kansainvälisen tietojenvaihdon laajentuessa ja sääntelyn lisääntyessä myös verovilpin muodot ovat muuttuneet. Samanaikaisesti on muodostunut uusia kysymyksiä verosuunnittelun ja veronkierron rajapintaan. Puhtaasti pankkisalaisuuden ja anonymiteetin hyödyntämiseen perustuvat järjestelyt ovat vähentyneet samalla kun verohyötyihin on tähdätty yhä enemmän esimerkiksi keinokekoisten maastamuuttojen kautta tai häivyttämällä tosiasiallisia omistussuhteita sijoitusvakuutusten avulla. Perinteisissä finanssikeskuksissa yritysten on täytynyt kehittää uusia tulonlähteitä mm. uudenaikaisista sijoitusinstrumenteista.

Huomattava osa aikaisemmin pankkisalaisuuden suojassa olleesta varallisuudesta on siirtynyt ulkomaisten palveluntarjoajien kanssa tehtyihin sijoitussidonnaisiin sopimuksiin. Vakuutuskuoret antavat sijoittajille mahdollisuuden piilottaa osakeomistuksensa julkisuudesta ja pörssiyritysten omistajalistauksista, koska näissä tilanteissa siviilioikeudellisesti vakuutusyhtiö omistaa sijoituskohteet. Tämä puolestaan tekee vaikeaksi valvonnan toimesta havaita esimerkiksi sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevia järjestelyjä. Ulkomaisten palveluntarjoajien

²³⁷ Bloomberg Business Week: Could Puerto Rico be world's next hot tax haven? 22.8.2017. Saatavilla: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-22/could-puerto-rico-be-the-next-hot-tax-haven>

²³⁸ Viitteitä tällaisesta kehityksestä on jo havaittu ainakin Isossa-Britanniassa. The Guardian: Revealed: 9% rise in London properties owned by offshore firms. 27.5.2016. Saatavilla: <https://www.theguardian.com/money/2016/may/26/revealed-9-rise-in-london-properties-owned-by-offshore-firms>

²³⁹ Verokansalaisuuden voi hankkia muun muassa Andorrassa, Bahamalla, Dubaissa, Maltalla ja Panamassa. Ks. Morris, Mark: The 24 OECD Common Reporting Standard Loopholes, 2017, s. 7. Saatavilla: <http://www.the-best-of-both-worlds.com/support-files/oecd-crs-loopholes-report.pdf>, ja Deloitte (2017): Malta: Citizenship-by-investment, Individual Investor Programme Regulations. Saatavilla: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mt/Document%20s/tax/factsheets/dt_mt_tax_fs009_citizenship_programme_en.pdf

²⁴⁰ Finér & Tokola (2017b), s. 696. Rahoituslaitosten ei tarvitse kerätä tietoja sijaintivaltiossaan verotuksellisesti asuvista henkilöistä.

kanssa tehtyjen sijoitussidonnaisten sopimusten suosiota selittää ensinnäkin se, että vakuutusyhtiön tai verovelvollisen ei tarvitse niitä ilmoittaa, ja toisaalta ulkomaiset palveluntarjoajat ovat mahdollistaneet rahan ohella myös esimerkiksi velkakirjojen ja kiinteistöjen liittämisen vakuutus sopimukseen. Vakuutuskuoria on hyödynnetty esimerkiksi osinko- ja vuokratulojen verotuksen, sekä perintöverotuksen välttämiseen. Lisäksi yhtiötään lainoittanut osakas on voinut siirtää saatavan pääomaksi vakuutuskuoreen, jolloin lainan korkoa on voitu nostaa moninkertaiseksi velkojan ollessa yhtiöstä riippumaton taho.

Toistaiseksi vakuutuskuoriin liittyvien järjestelyjen sivuuttamisesta ei ole vielä muodostunut oikeuskäytäntöä. Ilmiön nousu laajempaan tietoisuuteen johti kuitenkin äskettäin myös uuden erityissäännöksen TVL 35 b § säätämiseen. Sen tavoitteena on puuttua mm. sellaisiin keino-tekoisiin järjestelyihin, joissa sijoittajalla on erityisin järjestelyin oikeus käyttää sijoituskohteiden omistukseen liittyviä oikeuksia tai mahdollisuus vaikuttaa niihin, vaikka omistusoikeus kuuluu vakuutusyhtiölle. Edellytysten täytyessä sopimuksen kaikille sijoituskohteille kertyneet tuotot verotettaisiin verovelvollisen tulona.

Maastamuuttoon liittyvä verosuunnittelu ja veronkierto ovat herättäneet viime vuosina yhä enemmän keskustelua. Mikäli esimerkiksi sijoitusvarallisuutensa tai yrityksensä myyntiä suunnitteleva verovelvollinen tosiasiallisesti muuttaa ulkomaille eikä hänelle jää olennaisia siteitä Suomeen, ei Suomen verotusvallan alla kertynyttä tuottoa voida yleensä verottaa Suomessa. Usein muuttojen on havaittu ennakkoratkaisuhakemusten perusteella kohdistuvan maihin, joissa luovutusvoittoja ei veroteta. Jos kuitenkin henkilö katsottaisiin vain verosopimuksen tarkoittamalla tavalla asuvan toisessa sopimusvaltiossa, voi Suomi silti verottaa yleisesti verovelvollisen Suomen kansalaisen saamia luovutusvoittoja, jos maiden väliseen verosopimukseen sisältyy ns. ympätty kolmen vuoden sääntö.

Verotarkastuksissa on ajoittain havaittu keinotekoisia maastamuuttotilanteita, joissa henkilö on siirtynyt väliaikaisesti vain kirjoille esimerkiksi territoriaalista verojärjestelmää soveltavaan valtioon ja realisoinut muualla sijaitsevan varallisuutensa verovapaasti pian muuttohetkeksi ilmoitetun ajankohdan jälkeen. Joskus muuttoa varten on haettu ennakkoratkaisua, mutta hakemuksessa ilmoitetut olosuhteet eivät ole tosiasiaassa toteutuneet. Joissain maissa on maastamuuttoon liittyviin verovetoiisiin järjestelyihin ja veropohjan kaventumiseen puututtu ns. *exit tax* -säännöksillä. Suomen verotusvallan alla kertyneen tuoton verottaminen voitaisiinkin EU-oikeuden vaatimukset täyttäen turvata esimerkiksi säännöksellä, jonka nojalla Suomi verottaisi myynnin hetkellä henkilön saamaa myyntivoittoa siltä osin, kuin arvonnousu on kertynyt Suomessa asuttaessa. Tällaisen arvonnousuun kohdistuvan veron toimivuus käytännössä edellyttäisi myös joidenkin verosopimusten asettamien esteiden poistamista. Suomi implementoi vuoden 2019 aikana veronkiertodirektiiviin sisältyvät maastapoistumista koskevat säännöt, mutta ne koskevat ainoastaan yhteisöjä. Hallitusohjelman mukaan yksityishenkilöitä koskevaa maastamuuton jälkeisiin realisointeihin kohdentuvaa veroa tullaan selvittämään vuosina 2019-2024. Entuudestaan Suomen lainsäädäntö sisältää osakevaihtoa koskevan *exit tax* -tyyppisen säännöksen, jonka soveltaminen verotarkastuksissa on johtanut joissain tilanteissa useiden miljoonien eurojen maksuunpanoihin.

Yhtenä ajankohtaisena ilmiönä Suomessakin on jo jonkin aikaa ollut osinkojen pesu (*dividend stripping*), eli toimenpide, jossa osakkeen omistajaksi vaihdetaan osingonmaksuhetkeä

varten sellainen omistaja, joka saa osingon verovapaasti tai alhaisemmalla prosentilla kuin todellinen omistaja. Tyypillisimmät järjestelyt ovat liittyneet Suomen ja Ison-Britannian välisen verosopimuksen tarjoaman osinkojen lähdeverovapauden hyödyntämiseen. Vuonna 2017 tapahtuneen lakimuutoksen myötä liikkeeseenlaskijoilla on mahdollisuus käyttää osakkeiden liikkeeseenlaskuun myös EU-alueella sijaitsevaa ulkomaista arvopaperikeskusta. Suomalainen sijoittaja voi jatkossa säilyttää suomalaisia osakkeita hallintarekisteröitynä tällaisessa arvopaperikeskuksessa.

Osingonpesua koskevaan ongelmaan on mahdollista puuttua lainsäädännöllä ja verosopimuksia uudelleen neuvottelemalla. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi ensinnäkin määrittellä, kuka katsotaan lähdeverolain tarkoittamaksi osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on moniportaisesti hallintarekisteröity. Lisäksi sijaisosinkoa käsittelevät pykälät tulisi päivittää vastaamaan OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin mukaista osinkoetuuden saajan käsitettä, jotta ristiriitaa ei muodostuisi enää rajat ylittävissä tilanteissa. Myös välittäjille asetettuja velvoitteita tulisi täydentää siten, että asetettaisiin velvollisuus selvittää, liittyykö osingonsaajan omistukseen osakelainaus- tai muita järjestelyjä, joiden perusteella osakkeenomistajaksi ilmoittautuva taho joutuu maksamaan edelleen saamansa osingon kolmannelle taholle.

Lähdeveron välttämiseen tähtäävät järjestelyt perustuvat pitkälti niiden Suomen solmimien verosopimusten hyödyntämiseen, jotka eivät anna Suomelle verotusoikeutta täältä saatuihin osinkoihin. Suomen tulisikin neuvotella lähdeveron osalta uudelleen vanhentuneita verosopimuksiaan, jotta ainakaan lähdeverotuksen kokonaan estäviä sopimuksia ei enää jatkossa olisi. Lisäksi Suomen olisi tarpeen neuvotella useimpiin verosopimuksiin jo nykyisellään sisältyvä veronkiertonormi *principal purpose test* myös niihin verosopimuksiin, joita säännös ei vielä koske. Nämä toimet ennaltaehkäisisivät lähdeveron välttämiseen tähtäviä järjestelyjä.

Suomen väliyhteisölakia uudistettiin veronkiertodirektiivin velvoittamana vuoden 2019 alusta lähtien. Lain tarkoituksena on ollut torjua Suomen verotuksen välttämistä hyödyntämällä matalan verotuksen valtioihin perustettuja yhteisöjä. Kehittyneen tietojenvaihdon tuodessa yhtiöitä ja niiden tuloja verovalvonnassa esiin on väliyhteisölakia sovellettu viime vuosina aikaisempaa aktiivisemmin. Väliyhteisölain uudistuksen myötä ETA-alueen ulkopuolisissa verosopimusvaltioissa sijaitsevia yhtiöitä, jotka eivät harjoita esimerkiksi teollista tuotantotoimintaa, tulee enemmän lain soveltamisalan piiriin. Lisäksi veroviranomaisen tietojensaanti suomalaisten välillisesti omistamista väliyhteisöistä paranee ja omistuksen piilottamiseen tähtäävät järjestelyt vaikeutuvat, koska veronkiertodirektiivin myötä väliyhteisösäännökset on täytynyt ottaa käyttöön kaikissa EU-maissa. Väliyhteisölain soveltamiskynnys on kuitenkin edelleen korkea esimerkiksi ETA-alueella sijaitsevien holdingyhtiöiden kohdalla. Sääntelyä olisi tarkoituksenmukaista täydentää Suomen asuinvaltiösäännöksiä muuttamalla. Nykyisellään moni verosyistä matalan verotuksen valtioon perustettu yhtiö jää Suomen ulkopuolelle myös siksi, että ulkomaille perustettu yhtiö ei voi olla verotuksellisesti Suomessa asuva, vaikka yhtiön omistus, johto ja toiminta olisi kokonaan Suomessa.

6 Yhteenveto

6.1 Johtopäätökset

Tämä selvitys on muodostanut laajan yleiskatsauksen kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron ja verovilpin muotoihin ja niiden muutokseen alati kehittyvässä sääntely-ympäristössä. 1980-lopulla lähtien pankkitekniikan kehittyminen, pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja rajat ylittävän tietojenvaihdon puutteellisuus mahdollistivat - hyvin yksinkertaisenkin - verovilpin anonymiteettisuoja ja tiukkaa pankkisalaisuutta hyödyntäen. Yleisimmät tavat liittyivät ulkomaisia sijoituspalveluja tarjoavien toimijoiden käyttöön ja sijoittamiseen suomalaisiin arvopapereihin esiintyen rajoitetusti verovelvollisena. Vaikka lainsäätäjät pyrki erityissäännöksellä puuttumaan matalan verotuksen valtioihin perustettujen yhtiöiden avulla tehtyihin järjestelyihin jo 1990-luvulla, kesti vielä lähes kaksi vuosikymmentä ennen kuin verovalvonta pystyi tehokkaasti torjumaan tulojen ja varojen salaamista. Verovilpin ja velallisen rikosten ohella anonymiteettisuoja ja tiukka pankkisalaisuus ovat mahdollistaneet myös esimerkiksi rahanpesun, korruption ja arvopaperilainsäädännön kiertämisen.

Suomen kansallinen lainsäädäntö tarjosi verovalvonnalle periaatteessa riittävät välineet ilmoittamattomien tulojen verottamiseksi tai väilyhtiöiden avulla toteutettuihin järjestelyihin puuttumiseksi, mutta käytännössä kiinnijäämisriski oli aina 2010-luvulle saakka hyvin pieni, koska kansainvälinen tietojenvaihto oli erittäin puutteellista eikä Verohallinnolla ollut järjestelmällisiä keinoja valvoa rajat ylittäviä transaktioita. Pankkisalaisuusvaltioiden kautta toteutettuja verovilppijärjestelyjä havaittiin lähinnä sattumanvaraisesti muiden tarkastusten yhteydessä. Verottamatta jäänyttä ulkomailla sijainnutta varallisuutta kotiutettiin esimerkiksi hankkimalla veroparatiisiyhtiön nimiin huoneistoja Suomessa tai käyttämällä varoja täällä ulkomaisten luottokorttien avulla, eikä verovalvonnalla ollut keinoja tämän havaitsemiseksi.

Verohallinto on ajoittain saanut käyttöönsä tietoja ns. tietovuotoskandaaleista. Jotkut vuotoaineistot ovat johtaneet kymmeneen verotarkastukseen, joissa maksuunpantujen verojen määrä on ollut yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi muutamat tapaukset ovat johtaneet rikosilmoituksiin. Toisaalta jotkut vuotoaineistot eivät ole johtaneet juuri minkäänlaisiin tuloksiin. Tietovuodoissa ilmenneissä tapauksissa tekijät ovat olleet tyypillisesti varakkaita yksityishenkilöitä, yritystoiminnasta luopuneita tahoja, kansainvälisen konsernin palkitsemisjärjestelmän piirissä olevia henkilöitä tai konsernien rivityöntekijöitä. Esimerkiksi Panaman papereina ja Bahaman papereina tunnetuissa tietovuodoissa ilmeni kuitenkin myös esimerkiksi talousrikoksista tuomittuja ja varojaan ulosotolta suojaan piilottaneita henkilöitä. Verotarkastuksessa havaituissa uudemmissa kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvissä verovilppitapauksissa asiakkaiden profiilit ovat olleet tietovuotoaineistossa nähtyä moninaisemmat.

Kansainvälisen tietojenvaihdon kehitys 2000-luvun alkupuolelta lähtien on muuttanut sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin luonnetta monilta osin. Pohjoismaiden välillä automaattinen tietojenvaihto on toiminut hyvin jo 1990-luvulta saakka ja vuodesta 2003 lähtien Verohallinto on saanut melko kattavasti tietoa myös yksityishenkilöiden EU-alueelta saamista korkotuloista säästödirektiivin nojalla. Tämän lisäksi Suomi on saanut jonkin verran spontaaneja pääomatuloja koskevia vertailutietoja eri maista. Ennen 2010-lukua tietojen saanti kolmansista

maista oli kuitenkin varsin vähäistä, sillä tietojenvaihtosopimusverkosto ei vielä kattanut useimpia sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin kannalta merkittäviä valtioita. Merkittävä käänne nähtiin finanssikriisin jälkeen, kun veroparatiisit painostettiin tietojenvaihtoon ja pankkisalaisuus murtui. Pian tämän jälkeen luotto- ja rahoituslaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset tulivat Suomessa mahdollisiksi, mikä ensimmäistä kertaa tarjosi systemaattisen pohjan rajat ylittäviä transaktioita koskevalle valvonnalle. Myös EU:n aiempi virka-apudirektiivi sekä yli sadan maan välillä käynnistetty automaattinen tilitietojenvaihto (CRS) ovat tuoneet verovalvonnan käyttöön ennenäkemättömän määrän tietoa kansainvälisen sijoitustoiminnan tuotoista. CRS-tietojen perusteella tehdyssä valvonnassa on saatu tähän mennessä lähes 6 miljoonan euron lisäykset verotettaviin tuloihin. Etukäteen esitetyt huolet CRS-tietojenvaihdon toimivuudesta ja tietojen hyödyntämiseen liittyvistä haasteista näyttävät osoittautuvan Suomessa pääosin turhiksi. Monissa muissa maissa asiakkaiden tunnistamisessa ja tietojen hyödyntämisessä on ollut huomattavasti suurempia ongelmia.

Verohallinto on kohdentanut enemmän resursseja ulkomaisten transaktioiden valvomiseksi. Tämän seurauksena esiin on tullut merkittävä määrä suomalaisten sijoituksia pankkisalaisuusvaltioissa sekä sijoitustoimintaan käytettyjä ulkomaisia väliyhteisöjä. Vuosikymmenten ajan nämä olivat jääneet lähes täysin valvonnan ulkopuolelle. Ulkomailla olevia sijoituksia koskevat verotarkastukset ovat johtaneet useiden miljoonien eurojen maksuunpanoihin vuosittain. Veroparatiisivaltioiden kanssa solmitut tietojenvaihtosopimukset ovat toimineet moitteettomasti ja tarjonneet verotarkastusten yhteydessä usein ratkaisevaa tietoa.

Tietojenvaihdon laajentumisesta saatu hyöty on jäänyt verotulojen muodossa lopulta rajalliseksi, koska verojen periminen on osoittautunut usein vaikeaksi verovelvollisen kaiken varallisuuden ollessa ulkomailla. Tämä on johtunut ennen kaikkea sopimusverkoston puutteista ja eri maiden sisäisistä säännöksistä, mutta myös osin Suomen kansallisen lainsäädännön asettamista määräajoista koskien verojen vanhentumista ja muutoksenhakua.

Verotarkastushavaintojen perusteella osa aikaisemmin pankkisalaisuuden suojassa olleesta varallisuudesta on siirtynyt ulkomaisten palveluntarjoajien kanssa tehtyihin sijoitussidonnaisiin sopimuksiin. Vakuutuskuoria on hyödynnetty veron välttämiseksi lukuisin eri tavoin. Lisäksi vakuutuskuorten avulla voidaan joissain tilanteissa toteuttaa esimerkiksi sisäpiirintiedon väärinkäyttöä koskevia järjestelyjä siten, että valvonta ei niitä havaitse. Tällä hetkellä verotarkastuksessa selvitetään, missä tilanteissa vakuutuskuori voidaan sivuuttaa verotuksessa yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. Lisäksi vakuutuskuoria koskeva uusi erityissäännös TVL 35 b § mahdollistaa puuttumisen sellaisiin keinotekoisiiin järjestelyihin, joissa sijoittajalla on tosiasiasa oikeus käyttää sijoituskohteiden omistuksiin liittyviä oikeuksia, vaikka omistusoikeus kuuluu vakuutusyhtiölle. Sijoitusvakuutusten olemassaolosta ei kuitenkaan aina saada verovalvonnassa tietoa johtuen ilmoitusvelvollisuuden rajoitteista. Jää nähtäväksi, johtaako lakimuutos mittaviin takaisinostoihin vai pääasiassa vakuutusten ehtojen muutoksiin. Toistaiseksi on myös epävarmaa, kuinka merkittävä sopimusehtojen muutos rinnastuisi täyteen takaisinostoon.

Keinotekoisia maastamuuttotilanteita on verovalvonnassa havaittu aikaisemminkin ajoittain, mutta maastamuuttoon liittyvät suunnitelmalliset, veronkierron ja verosuunnittelun rajapinnassa olevat järjestelyt ovat valvonnan kokemusten mukaan yleistyneet viime vuosina. Jos

sijoitusvarallisuutensa tai yrityksensä myyntiä suunnitteleva verovelvollinen tosiasiallisesti muuttaa ulkomaille, eikä hänelle jää olennaisia siteitä Suomeen, ei Suomen verotusvallan alla kertynyttä tuottoa voida yleensä verottaa Suomessa. Muutot lisäksi suuntautuvat usein valtioihin, joissa luovutusvoittoja ei veroteta. Verotarkastushavaintojen perusteella henkilöt ovat aikaisemmin saattaneet siirtää asuntonsa itse omistamansa veroparatiisyhtiön nimiin, hakeutua rajoitetusti verovelvollisiksi, käyttää ulkomailta sijaitsevaa varallisuuttaan ulkomaisella luottokortilla Suomessa ja elää täällä muutoin entiseen tapaan perheineen, sekä harjoittaa täällä myös liiketoimintaa. Vasta 2010-luvulla näitä keinotekoisia muuttotilanteita kyettiin havaitsemaan valvonnassa järjestelmällisemmin. Nykyisin keinotekoisetkin maastamuuttotilanteet suunnitellaan tarkemmin hyödyntäen joidenkin valtioiden kansallisten lakien ja käytäntöjen, sekä verosopimusten tarjoamia mahdollisuuksia. Suomen verotusvallan alla kertyneen tuoton verottaminen edellyttäisikin useissa tilanteissa uutta sääntelyä ja muutoksia verosopimuksiin.

Yhtenä verovilpin muotona ovat jo pidempään olleet Suomessa yleisesti verovelvollisten järjestelyt, jossa hallintarekisteröityjä osakkeita on hankittu ulkomaista palveluntarjoajaa käyttäen ja jätetty näihin liittyvistä arvopaperikaupoista syntyvät luovutusvoitot ilmoittamatta. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero on myös ollut mahdollista keinotekoisesti välttää kokonaan tai osittain esittämällä saajan kotipaikaksi valtio, jonka kanssa Suomella on verosopimus. Ulkomaisten hallintarekisterien käyttö sallittiin myös suomalaisille vuonna 2017, mutta samassa yhteydessä Eduskunta kuitenkin edellytti yleisöjulkisuuden ja veroviranomaisten tietojensaannin turvaamista. Hallintarekisteröinnin ongelmia osittain korjaavia lakimuutoksia vahvistettiin keväällä 2019, mutta yleisöjulkisuuden turvaamista koskevien muutosten tekeminen jäi keskeisiltä osin vuonna 2019 aloittavan hallituksen tehtäväksi.

Viime vuosina yhä enemmän huomiota on saanut ns. osinkojen pesu, eli toimenpide, jossa osakkeen omistajaksi vaihdetaan osingonmaksuhetkeä varten esimerkiksi lainajärjestellyllä sellainen omistaja, joka saa osingon verovapaasti tai alhaisemmalla prosentilla kuin todellinen omistaja. Toimenpide perustuu tyypillisesti osinkojen lähdeverovapauden tarjoavien verosopimusten hyödyntämiseen. Ilmiöön olisikin mahdollista puuttua mm. päivittämällä sijaisosinkoa käsittelevät pykälät vastaamaan OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin mukaista osinkoetuuden saajan käsitettä, sekä neuvottelemalla uudelleen lähdeverotuksen estäviä verosopimuksia.

Automaattinen tilitietojenvaihto on toiminut suhteellisen hyvin verovalvonnan välineenä ja toisaalta myös ennaltaehkäissyt verovilppiä. Sekä itse standardiin että finanssilaitosten toimittamiin tietoihin liittyy kuitenkin tiettyjä puutteita, joiden vuoksi valvontaan jää edelleen katvealueita. Finanssivaroja koskevaa raportointia on mahdollista kiertää esimerkiksi siirtämällä varoja raportointivelvoitteen ulkopuolella olevaan varallisuusmuotoon, joskin tällöin omaisuusluokka itessään voi olla käteistä ja osakkeita riskisempi. Lisäksi tietojenvaihdon laajentuessa ja valvonnan tehostuessa monet anonyymiteettia ja tiukkaa pankkisalaisuutta eri syistä tarvitsevat verovelvolliset ovat siirtäneet varojaan tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella oleviin maihin.

Teknologian kehitys on helpottanut yritysten ja tilien perustamista ulkomaille. Kansainvälistymisen myötä on tarjolla myös yhä enemmän asiantuntijoita, jotka avustavat verovetoisten järjestelyjen toteuttamisessa. Verovalvonnan keinot ja kansainvälinen tietojenvaihto ovat kuitenkin kokeneet niin suuren mullistuksen erityisesti 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulta lähtien, että verovilpin ja veronkierron keinojen ja välineiden on ollut monipuolistuttava. Samalla entistä monimutkaisemmat rakenteet vaativat yhä enemmän ammattitaitoisempia toteuttajia. Yleisesti voidaan todeta, että verosuunnittelun ja veronkierron rajapinnassa olevissa vaativammassa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa asiakkaita ovat avustaneet usein tilintarkastusyhteisöjen konsultit tai lakiasiantuntijoiden asianajajat. Sen sijaan järjestelyissä, joissa ensisijaisesti mahdollistetaan kriminalisoitu tulojen ja varojen salaaminen ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti, ovat tarjoajina olleet usein jotkin pienemmät toimijat tai ulkomaiset tahot. Näissäkin tapauksissa ilmoittamisvelvollisuus tuloista on tietysti verovelvollisella itsellään. Keinojen ohella myös palveluntarjoajat osittain muuttuvat. Esimerkiksi jotkin niin kutsuttuja Panaman papereita koskevassa tietovuodossa mediahuomiota saaneista yrityksistä ovat kertoneet, että eivät enää avusta asiakkaitaan veroparatiisiyhtiöiden hallinnoinnissa. Veroparatiisiyhtiöiden perustamiseen ja verokansalaisuuksien tarjoamiseen erikoistuneita konsulttiyhtiöitä toimii kuitenkin edelleen useita myös Suomessa.²⁴¹

Suomen verotuksen välttämiseen edellä mainittuja matalan verotuksen valtioihin perustettuja yhteisöjä hyödyntäen on puututtu väliyhteisölainsäädännöllä jo 1990-luvulta lähtien. Väliyhteisölain tarve on korostunut erityisesti siksi, että yhteisön yleinen verovelvollisuus Suomessa määräytyy tosiasiallisen johtopaikan sijaan rekisteröintivaltion perusteella. EU:n veronkierto-direktiivi velvoitti Suomea muuttamaan väliyhteisölainsäädäntöään vuoden 2019 alusta lähtien. Lakia voidaan jatkossakin soveltaa ETA-alueella ainoastaan puhtaasti keinotekoisiiin järjestelyihin, mikä käytännössä rajaa merkittävästi lain soveltamisalaa. Lakimuutoksen myötä ulkomaisten yhtiöiden harjoittaman toiminnan ja verotuksen tosiasiallisen tason merkitys korostuu. Tämä johtuu siitä, että uudessa laissa on luovuttu mm. verosopimusvaltioita koskevista poikkeuksista ja toisaalta laajennettu taloudelliseen toimintaan liittyvän poikkeaman ulottuvuutta. Holdingyhtiöitä ja rahastorakenteita koskeva tulkinnallisuus säilyy oikeuskäytännön vähäisyydestä johtuen edelleen. Lisäksi jatkossa yhtiö voi olla vapautettu lain soveltamisalasta myös sen tulojen kertyessä teolliseen tuotantotoimintaan verrattavasta muusta palvelutoiminnasta, mikä voi tuoda esiin uusia tulkintakysymyksiä. Uusi direktiiviehdotus yhteisestä yhteisöveropohjasta²⁴² sisältää väliyhteisöjen verotusta koskevan artiklan, joka poikkeaa siinä määrin Suomen nykyisestä laista, että viimeistään sen myötä lakia on jälleen muutettava.

Yllä esitettyjen verovilpin ja veronkierron ilmiöiden torjumiseksi on selvityksessä käsitelty erinäisiä sääntelyn muutostarpeita, jotka on koottu erilliselle liitteelle (liite 1).

²⁴¹ Finnwatch: Verovälttelyn arkkitehdit - Kartoitus Suomen verosuunnittelumarkkinoista. s. 19-20. Joulukuu 2017. Luettavissa: https://www.finnwatch.org/images/pdf/Verovalttelyn_arkkitehdit_FINAL.pdf

²⁴² CCTB, COM(2016) 685 final.

6.2 Tulevaisuus ja tarpeet jatkotutkimukselle

Selvityksen painopiste on ollut yhtiöiden ja erilaisten sijoitusinstrumenttien avulla operoivien luonnollisten henkilöiden sijoitusjärjestelyissä. Vaikka käsiteltyjen osa-alueiden sääntely liittyy olennaisesti myös esimerkiksi kansainvälisten konsernien verotukseen, edellyttäisi yritysten aggressiivisen verosuunnittelun ja veronkierron rajapinnan tutkiminen kokonaan erillistä jatkotutkimusta.

Selvityksessä on käsitelty verovilpin ilmiöitä ja keskeisiä tekotapoja. Ajankohtaisimpien ilmiöiden kokoluokkaa on selvityksessä pyritty tarkastelemaan hieman kattavammin, mutta ilmiöiden täsmällisempi mittaaminen ei tämän selvityksen puitteissa ole ollut mahdollista. Se vaatisikin erillisiä tiiviitä selvityksiä eri osa-alueista. Ensinnäkin sijoitusvakuutuksia koskevan verotuksen lykkääntymisedun ja sen välillisesti tarjoamien verosuunnittelumahdollisuuksien verovaikutuksista tulisi tehdä tarkka selvitys, sikäli kuin se on mahdollista. Suomessa esimerkiksi osakesäästötilin aiheuttamia veromenetyksiä on arvioitu osakesäästötilin tuloverotusta koskevan lakihankkeen yhteydessä,²⁴³ mutta ulkomaisten sijoitusvakuutusten kohdalla kysymys on moninaisempi (ks. luku 5.2). Edellinen lähdeverotuksen välttämisyjärjestelyjä koskeva selvitys on vuodelta 2009. Nyt uuden tietovuodon myötä veromenetyksistä voisi olla tarpeen tehdä päivitetty arvio. Keinotekoisten ja tosiasiallisten maastamuuttojen verovaikutukset olisivat nekin tarpeellinen tutkimuskohde. Verovaikutusten mittaamisessa on siinä osin samoja haasteita kuin sijoitusvakuutustenkin kohdalla - erilaisia järjestelyjä on runsaasti, laittoman ja laillisen rajapinta on osin epäselvä ja asioiden selvittäminen vaatisi usein verotarkastuksen.

Väliyhteisölain muutoksen vaikutuksia olisi myös tarpeen selvittää, kun esimerkiksi vuoden 2019 tiedot oma-aloitteisesti ilmoitettujen väliyhteisöjen määrästä ja valvonnan tuloksista ovat käytettävissä. Myös Valtiovarainvaliokunta korosti mietinnössään, että Valtiovarainministeriön tulisi yhdessä Verohallinnon kanssa seurata säännösten vaikutuksia ja arvioida ker-tyneen tiedon perusteella lain mahdollisia kehittämistarpeita.²⁴⁴ Automaattisen tietojenvaihdon laajentuminen sekä maantieteellisesti että standardin kattavuuden osalta tarjoaa sekin runsaasti uutta tutkittavaa. Lisäksi aineiston tuomat impulssit erityisvalvontaan johtavat tuloksiin usein vasta pidemmän ajan kuluessa, minkä vuoksi kokonaiskuvaa vaikutuksista ei vielä ensimmäisten kahdenkaan vuoden perusteella saada. Näiden ohella myös verojen perintä rajat ylittävissä tilanteissa on yksi kansainvälisen yhteistyön painopistealueista, josta tarvitaan ajantasaista tietoa.

Tietojenvaihtostandardit kiristävät verokilpailua harjoittavien maiden keskinäistä kisa ja standardeihin sitoutuneet maat pyrkinevät painostamaan tietojenvaihdon ulkopuolella olevia maita osaksi järjestelmää.²⁴⁵ Samaan aikaan uusi sääntely ja verovalvonnan tehostuminen

²⁴³ HE 275/2018 vp, luku 5.2. Osakesäästötilin arvioidaan alentavan verotuottoa vuonna 2021 n. 16 milj. €, 2022 n. 34 milj. €, 2023 n. 54 milj. €, 2024 n. 76 milj. € ja myöhemmin n. 100 milj. €/vuosi.

²⁴⁴ VaVM 24/2018 vp, s. 6.

²⁴⁵ Ks. tästä lisää esim. G20 Osaka Leaders' Declaration, kohta 16. Saatavissa: http://www.g20.utoronto.ca/2019/FINAL_G20_Osaka_Leaders_Declaration.pdf

kiristävät palveluntarjoajien välistä kilpailua ja pakottavat ne kehittämään uusia tuotteita. Tietojenvaihdon katvealueet, lakien soveltamisalan rajoitteet ja uudet instrumentit mahdollistavat edelleen rajat ylittävään sijoitustoimintaan liittyvän verovilpin, mutta jatkossa tilaa sille on aikaisempaa rajatummin.

7 Liite 1: Kehittämisehdotukset kootusti

- Kotipaikkasääntelyä tulisi muuttaa tuloverolaisissa (TVL 11 §) siten, että yhteisön yleinen verovelvollisuus määräytyisi tosiasiallisen johtopaikan mukaan. Tämä toisi verotuksellisesti Suomessa asuviksi mm. sellaiset puhtaasti veronvälttämistarkoituksessa ulkomaille perustetut pöytälaatikkoyhtiöt, joita tosiasiassa johdetaan Suomesta käsin, mutta joihin esimerkiksi väliyhteisölaki ei sovellu. Suomen alueellinen verotusvalta laajenisi useiden muiden valtioiden sääntelyä vastaavaksi ja lainsäädäntö soveltuisi nykyistä paremmin kansainvälisten kaksoisasujatilanteiden ratkaisemiseen.
- Verohallinnon päätöstä ilmoittamisvelvollisuudesta ja muistiinpanoista tulisi muuttaa siten, että sijoitusvakuutukset tulisi jatkossa ilmoittaa varoina veroilmoituksella. Tämä mahdollistaisi erityisesti sijoitusvakuutuksiin liittyvien järjestelyjen mahdollisen keinotekoisuuden arvioinnin niitä koskevan erityissäännöksen TVL 35b § näkökulmasta.
- Suomen tulisi toimia aktiivisesti verojen perintää koskevan kansainvälisen sopimusverkoston laajentamiseksi ja Pohjoismaiden välillä tehdyn veroasioita koskevan virka-apusopimuksen päivittämiseksi. Lisäksi Suomen kansallisessa lainsäädännössä verosaatavien vanhentumista koskevia aikarajoja tulisi pidentää ja valitusaikaa lyhentää, jotta maksuunpantujen verojen perintä olisi tehokkaampaa myös rajat ylittävissä tilanteissa.
- Suomen tulisi ottaa käyttöön maastamuuton jälkeen realisoituihin arvonnousuihin kohdentuva vero, joka mahdollistaisi yksityishenkilöiden luovutusvoittojen, lahjojen ja perintöjen verottamisen Suomessa siltä osin, kuin ne ovat täällä kertyneet. Käytännössä Suomi verottaisi myynnin hetkellä henkilön saamaa myyntivoittoa siltä osin, kuin arvonnousu on kertynyt Suomessa asuttaessa. Lisäksi Suomen tulisi neuvotella verosopimukseen muutoksia siten, että sopimukset eivät rajoittaisi Suomen oikeutta verottaa luovutusvoittoja niiden realisoitumishetkellä muuttohetken jälkeen. Muutoksia olisi erityisen tärkeää neuvotella niihin verosopimuksiin, jotka on solmittu luovutusvoittojen verotuksesta luopuneiden valtioiden kanssa.
- Suomen kansallisessa lainsäädännössä tulisi selkeästi määritellä, millä edellytyksillä osingonsaajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana ja oikeutettuna verosopimusten mukaisesti alempiin lähdeverokantoihin. Lisäksi tuloverolain sijaisosinkoa käsittelevät pykälät tulisi päivittää vastaamaan OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin mukaista osinkoetuuden saajan käsitettä. Näillä toimilla estettäisiin järjestelyt, joissa osakkeet siirretään osingonmaksun ajaksi edestakaisilla kaupoilla tai lainajärjestelyillä sellaisen osapuolen haltuun, joka voi nostaa osingot esimerkiksi Suomen ja Ison-Britannian välisen verosopimuksen nojalla ilman lähdeveroa.
- Suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus tulisi turvata myös hallintarekisteröityjä osakkeita koskien. Tämä olisi tärkeää mm. päättäjien sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja korruption ehkäisemiseksi. Lisäksi tulisi varmistaa veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyillä osakkeilla käydyistä kaupoista. Tällä torjuttaisiin bulvaanien hyödyntämistä lähdeveron välttämiseksi ja toisaalta osingonjakopäivän ympärillä tehtyihin kauppoihin perustuvia järjestelyjä.
- Suomen tulisi neuvotella lähdeveron osalta uudelleen vanhentuneita verosopimuksiin, jotta ainakaan lähdeverotuksen kokonaan estäviä sopimuksia ei enää jatkossa olisi. Lisäksi Suomen tulisi neuvotella useimpiin verosopimuksiin jo nykyisellään sisältyvä veronkiertonormi *principal purpose test* myös niihin verosopimuksiin, joita säännös ei vielä koske. Nämä toimet ennaltaehkäisisivät lähdeveron välttämiseen tähtäviä järjestelyjä.

8 Lista kuvista

Kuva 1. Esimerkki osinkojen lähdeveron välttämiseen tähtäävästä järjestelystä.....	11
Kuva 2. Esimerkki LGT-tietovuotoaineistossa tyypillisesti ilmenneestä rakenteesta	14
Kuva 3. Esimerkki Panaman papereissa tyypillisesti ilmenneestä rakenteesta	16
Kuva 4. Suomen verotusoikeus eräissä rajat ylittävissä tilanteissa	24
Kuva 5. Esimerkki sijoitusvakuutuksen hyödyntämisestä verojen välttämiseksi	49
Kuva 6. Osinkosuoritukset maittain 2010-2018.....	57
Kuva 7. Osinkosuoritukset Isoon-Britanniaan, Ranskaan ja Irlantiin 2010-2018	58
Kuva 6. Esimerkki tapauksesta, jossa välillistä omistusta ei havaita	67