

Väliyhteisölain ongelmakohdat

- Oikeusvertaileva selvitys lain
toimivuudesta ja lakimuutosten
vaikutuksista

Selvitys 2/2021

Julkaisun nimi:

Väliyhteisölain ongelmakohdat - Oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista

Tekijät:

Antti Tokola, ylitarkastaja

Tomi Martikainen, pääanalytikko

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 16.3.2021

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

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

Päivitys 16.9.2021: Selvityksen julkaisun jälkeen havaittiin, että selvityksen sivulle 110 oli jäänyt virheellinen maininta koskien Viroon rekisteröityjä yhtiöitä. Tässä uudessa versiossa kyseinen kohta ja kappaleessa ollut lähdeviittaus on poistettu.

Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä esitetyt näkemykset ja tulokintakannanotot ovat yksikön omia, eivätkä ne sido Verohallintoa tai muita viranomaisia.

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

Lisätietoja mediallyle:

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

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

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida, estääkö Suomen väliyhteisölainsäädäntö tehokkaasti tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin. Samalla selvitetään, millaisia vaikutuksia vuonna 2019 toteutetulla lakimuutoksella oli ja miten tehokkaasti laki on aikaisemmin ennalta estänyt väliyhteisöjen avulla tapahtuvaa Suomen verotuksen välttämistä. Oikeusvertailun keinoin selvityksessä arvioidaan, onko muissa valtioissa torjuttu Suomea tehokkaammin matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita. Lopuksi esimerkkitaustan valossa eritellään väliyhteisölain ongelmakohtia ja selvitetään, miltä osin EU-oikeus rajoittaa näihin tilanteisiin puuttumista. Väliyhteisölain toimivuutta tarkastellaan selvityksessä ennen kaikkea harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.

Kansainvälisen yritysverotuksen osittain vanhentuneiden rakenteiden vuoksi monikansallisesti toimivilla yrityksillä on keinoja siirtää erityisesti passiivisluontoisia tuloja matalasti verotettuihin tytäryhtiöihin. Toisaalta myös yksityishenkilöt voivat harjoittaa esimerkiksi sijoitustoimintaa ulkomaille rekisteröidyn yhtiön nimissä. Tämä on kiihdyttänyt verokilpailua, jossa valtiot pyrkivät eri tavoin houkuttelemaan alueelleen yritystoimintaa ja investointeja. Noin 50 valtiossa on otettu käyttöön väliyhteisölainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on torjua voitonsiirtoa ulkomaisiin matalasti verotettuihin yksiköihin. Väliyhteisösäännökset turvaavat valtioiden veropohjia ja määrittävät laillisen verosuunnittelun rajoja.

Suomessa väliyhteisölaki on ollut voimassa vuodesta 1995 lähtien. Lain soveltuessa ulkomaisen väliyhteisön osakasta voidaan verottaa väliyhteisön tulosta, vaikka yhtiö ei olisi jakanut sitä osakkaalleen. Ulkomaisena väliyhteisönä voidaan pitää yhtiötä tai muuta yksikköä, jonka tuloverotuksen taso on merkittävästi Suomea matalampi ja joka on Suomessa verovelvollisen määräysvallassa. Lakia ei kuitenkaan sovelleta, mikäli jokin erikseen määritellyistä poikkeuksista soveltuu yhtiöön. Useista muista valtioista poiketen Suomessa väliyhteisötulosta verovelvollisia voivat olla oikeushenkilöiden ohella myös yksityishenkilöt.

Selvityksen perusteella väliyhteisölaki on sisällöllisesti melko kattava ja se edistää tehokkuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Lain avulla on käytännössä pyritty torjumaan ennen kaikkea yksityishenkilöiden veronkiertoa ja konsernien sisäistä tulon siirtämistä matalan verotuksen valtion. Näiden kahden keskenään hyvin erilaisen ilmiön estäminen heijastuu myös kaavamaisen lainsäädännön haasteina. Väliyhteisösääntelyä olisikin mahdollista tehostaa ja kohdentaa tarkemmin säätämällä erilliset lait yksityishenkilöiden ja oikeushenkilöiden omistamia väliyhteisöjä koskien.

Väliyhteisölain keskeisimmät ongelmakohdat liittyvät lain poikkeuksiin, joiden hyödyntämiseen perustuvia järjestelyjä käsitellään selvityksessä mm. rahoitusta ja immateriaalioikeuksien keskittämistä koskien. Poikkeukset ovat ongelmallisia myös oikeusvarmuuden näkökulmasta. Lain soveltamisalan haasteet korostuvat erityisesti ETA-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden kohdalla, eikä näihin tilanteisiin ole yleensä mahdollista soveltaa muutaakaan sääntelyä. Selvityksessä tarkastellaankin useita muissa valtioissa käyttöön otettuja sääntelyratkaisuja, joilla poikkeuksiin liittyviin ongelmakohtiin on puututtu EU-oikeuden näkökulmasta kestäväällä tavalla. Tärkein selvityksessä esiin nostettu kysymys on, miltä osin Tanskan väliyhteisösäännökset voisivat soveltua Suomeen.

Verotustiedot antavat yleiskuvan suomalaisten omistamista väliyhteisöistä siltä osin, kuin niillä ei tavoitella verotuksellista hyötyä. Ilmoitettujen väliyhteisöjen määrä näyttäisi pysyneen jo pitkään muutamissa kymmenissä. Valtaosa ilmoitetuista väliyhteisöistä on monikansallisten yritysten tytäryhtiöitä ja lähes kaikki sijaitsevat ETA-alueen ulkopuolella. Yksityishenkilöiden ilmoittamia väliyhteisöjä ei ole ilmoitettujen väliyhteisöjen joukossa juuri lainkaan, kun taas verotarkastuksilla ilmenneet väliyhteisöt ovat olleet enimmäkseen juuri yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä ETA-alueen ulkopuolisissa maissa.

Väliyhteisölakiin tehtiin useita muutoksia EU:n veronkiertodirektiivin myötä vuonna 2019. Verotietojen perusteella lakimuutoksen vaikutukset näyttäisivät kuitenkin jääneen Suomessa yllättävänkin vähäisiksi, vaikka selvityksessä osoitetaan tilastojen valossa huomattava määrä lain mahdollisia uusia soveltamistilanteita. Muutokset nostivat myös esiin uusia tulkintakysymyksiä.

Kansainvälisesti vertaillen väliyhteisösäätelyn tavoitteet ja asema verojärjestelmässä vaihtelevat maittain muun verolainsäädännön ja elinkeinorakenteen mukaan. Suomen väliyhteisölain tehokkuus suhteessa vertailumaiden vastaavaan säätelyyn riippuukin pitkälti siitä, mitä kriteereitä käytetään. Suomen väliyhteisölaki sisältää kuitenkin myös joitain kansainvälisesti poikkeuksellisia soveltamisedellytyksiä, joiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia selvityksessä arvioidaan.

Selvityksessä käytetään tutkimusmetodeina kuvailevaa tilastoanalyysiä, oikeusdogmatiikkaa ja oikeusvertailua. Suomen väliyhteisölakia ja sen vaikutuksia ei ole aikaisemmin juurikaan tutkittu tätä selvitystä vastaavista näkökulmista ja vastaavin menetelmin. Selvityksen taustalla on käytetty verotietojen ja muiden tilastojen ohella laajasti kansainvälistä oikeuskirjallisuutta ja aihetta käsittelevien konferenssien maaraportteja.

Avainsanat: Oikeusvertailu, Väliyhteisöt, Lakimuutos, Voitonsiirto, Verokannustimet, EU-oikeus, Puhtaasti keinotekoinen järjestely

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Väliyhteisösäännösten tarkoitus	1
1.2	Väliyhteisösäännökset käytännössä	2
2	Tutkimuskysymykset, menetelmät ja aiheen rajaus	6
2.1	Tutkimuskysymykset	6
2.2	Aikaisempi tutkimus ja aukot tutkimuksen kentällä.....	6
2.3	Käsitteet ja aiheen rajaus.....	7
2.4	Selvityksessä käytettävät menetelmät.....	11
2.5	Aineisto.....	11
2.6	Selvityksen rakenne	12
3	Väliyhteisösääntelyn rakenne lain tavoitteiden, hyvän verojärjestelmän ja harmaan talouden torjunnan näkökulmista	14
3.1	Väliyhteisösääntelyn taustat ja yleiset periaatteet	14
3.1.1	Väliyhteisölaki ja hyvän verojärjestelmän ominaispiirteet	14
3.1.2	Lain tarkoitus ja soveltamisala Suomessa	16
3.1.3	Ylikansallisen sääntelyn vaikutus	19
3.1.4	Sääntelytapojen systematisointi	20
3.2	Soveltamisala ja verovelvolliset	21
3.2.1	Verovelvollisen määritelmä	21
3.2.2	Väliyhteisön oikeudellinen muoto	22
3.3	Määräysvalta	23
3.4	Matalan verotuksen määritelmä ja vertailulaskelman tekeminen	25
3.4.1	Verotuksen taso.....	25
3.4.2	Vertailulaskelman tekeminen	26
3.4.3	Matalan verotuksen tason arviointi kokonaisuutena	28
3.5	Yksikön koko tulon verotukseen perustuva sääntely.....	28
3.6	Euroopan talousalueella sijaitsevia yksiköjä koskeva poikkeus	29
3.6.1	Kriteerit poikkeuksen soveltamiseksi	29
3.6.2	Rajanvetotilanteet - toiminnan ulkoistaminen ja holding-yhtiöt.....	30
3.6.3	Taloudellista toimintaa koskevan poikkeuksen arviointia	32
3.7	ETA-alueen ulkopuolisiin valtioihin sijoittautuneita yksiköjä koskevat lisäedellytykset taloudellisen toiminnan osalta	32
3.7.1	Vapautettu toiminta.....	33
3.7.2	Yhteistyöhaluttomilla lainkäyttöalueilla sijaitsevat yhtiöt	34
3.7.3	Väliyhteisölain soveltamisen kannalta riittävä tietojenvaihto	36
3.8	Veronalainen tulo, ulkomaisen veron hyvittäminen ja lain suhde muihin säännöksiin...	37
3.9	Yhteenveto	38
4	Väliyhteisölain merkitys ja viimeisimmän lakimuutoksen vaikutukset verovalvonnan näkökulmasta	42
4.1	Lain fiskaalinen merkitys.....	42
4.1.1	Yleistä	42
4.1.2	Väliyhteisöjä koskevat veroilmoitustiedot vuosina 2017–2018.....	43
4.1.3	Vertailu vuosiin 2004–2009	45
4.1.4	Havaintoja verotarkastuksilta	46

4.2	Keskeiset muutokset ja niiden vaikutukset	48
4.2.1	Verosopimusvaltioissa asuvia yksikköjä koskevat muutokset	50
4.2.2	Vapautettuja toimialoja koskeva laajennus	51
4.2.3	Yhteistyöhaluttomilla lainkäyttöalueilla sijaitsevat yhtiöt	53
4.2.4	Väliyhteisölain soveltamisen kannalta riittävää tietojenvaihtoa koskevan kriteerin vaikutukset	55
4.2.5	Yleisesti muista muutoksista	58
4.3	Yhteenveto	59
5	Suomen väliyhteisölaki kansainvälisessä viitekehyksessä	63
5.1	Johdanto.....	63
5.2	Väliyhteisösääntelystä kansainvälisesti	63
5.2.1	Sääntelyn syistä ja tavoitteista	63
5.2.2	Sääntelyä harmonisoivat tekijät.....	65
5.3	Keskeiset sääntelyratkaisujen eroavaisuudet kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta.....	66
5.3.1	Veronalaisen tulon määrittely	67
5.3.2	Verovelvollisen määritelmä	69
5.3.3	Verotason merkitys.....	70
5.3.4	Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattu toiminta.....	71
5.3.5	Yleiset implementointiratkaisut EU-jäsenvaltioissa.....	74
5.4	Yhteenveto	75
6	Suomen väliyhteisölain soveltamisalan keskeisimmät ongelmakohdat.....	78
6.1	Johdanto.....	78
6.2	Verokilpailu ja verokannustimet rakenteiden taustalla.....	78
6.3	Väliyhteisölain soveltamisalan haasteet	80
6.3.1	Varallisuuden hallinnointia harjoittavat yhtiöt	80
6.3.2	Aineettoman omaisuuden tuottamaa tuloa koskevien huojennusten hyödyntäminen 83	
6.3.3	Ennakkohinnoittelusopimusten hyödyntämiseen perustuvat rakenteet.....	86
6.3.4	Holding-yhtiöt - verosopimusetujen, lykkääntymisedun ja tulonmuuntamisen hyödyntäminen.....	86
6.3.5	Rahoitusjärjestelyt	89
6.3.6	Hybridientiteettirakenteet.....	90
6.3.7	Verolomien, toimialakohtaisten kannusteiden ja erityistalousalueiden tarjoamien veroetujen hyödyntämiseen tähtäävät järjestelyt	92
6.4	Väliyhteisölain soveltamisalan ongelmakohtien vaikutuksista verokertymään	95
6.5	Yhteenveto	97
7	Näkökulmia väliyhteisölain ongelmakohtiin.....	100
7.1	Johdanto.....	100
7.2	Näkökulmia lain kehittämiseen - Tanskan väliyhteisösääntely.....	101
7.3	Tanskan mallin EU-oikeudenmukaisuus.....	103
7.3.1	Suhde perusvapauksiin	103
7.3.2	Oikeuttamisperuste ja suhteellisuusperiaate	106
7.3.3	Tanskan väliyhteisösääntely ja veronkiertodirektiivi	108
7.4	Tanskan väliyhteisösääntelyn yhteensopivuus Suomen verojärjestelmään	108
7.4.1	Yleiset lähtökohdat	108

7.4.2	Muutoksen hyötyjä ja haasteita	109
7.4.3	Muutoksen toteuttaminen käytännössä.....	111
7.5	Näkökulmia lain kehittämiseen - substanssipoikkeuksen kriteerien uudelleenarviointi	112
7.5.1	Johdanto	112
7.5.2	Kriteerien tiukentaminen.....	113
7.5.3	Tulokohtaiseen tarkasteluun perustuva vapautus.....	114
7.5.4	Täsmälliset kriteerit.....	115
7.6	Näkökulmia lain kehittämiseen - Toimialapoikkeuksen muuttaminen	116
7.6.1	Yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listan tarkoituksenmukaisuus väliyhteisölain soveltamiskriteerinä	116
7.6.2	Toimialapoikkeuksen tarkempi kohdentaminen	116
7.7	Lain täsmentämismahdollisuudet.....	118
7.7.1	Vertailulaskelman tekemisen täsmentäminen.....	118
7.7.2	Määräysvalta ja pääomien vapaa liikkuvuus.....	119
7.8	Asuinvaltiösäännösten muutoksen vaikutukset ja väliyhteisölakia täydentävä sääntely 120	
7.9	Yhteen veto	121
8	Yhteen veto.....	124
8.1	Selvityksen johtopäätökset tutkimuskysymysten näkökulmasta	124
8.1.1	Sisältyykö väliyhteisölain käsitteistöön ja soveltamisalaan ongelmakohtia lain tarkoituksen näkökulmasta? Miten laki toteuttaa hyvän verojärjestelmän periaatteita?	124
8.1.2	Miten laki on toiminut veronkiertoa ennalta estävänä sääntelynä verovalvonnan näkökulmasta.....	125
8.1.3	Millaisia vaikutuksia vuonna 2019 toteutetulla lakimuutoksella oli tilastojen ja verovalvonnan näkökulmasta	126
8.1.4	Millä tavoin Suomen väliyhteisölaki eroaa väliyhteisösäännöksistä kansainvälisesti? 128	
8.1.5	Millaisiin järjestelyihin väliyhteisölaki tai mikään muukaan säännös ei nykyisellään sovellu? 129	
8.1.6	Onko muissa valtioissa torjuttu Suomea tehokkaammin matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita? Miltä osin EU-oikeus rajoittaa Suomen lain ongelmakohtiin puuttumista?	130
8.1.7	Johtopäätöksistä - Miten hyvin laki toteuttaa sille asetettuja tavoitteita?	132
8.2	Väliyhteisösääntelyn tulevaisuudesta yleisesti	133
9	Lähdekirjallisuus	135
9.1	Liite 1. Lisätietoa selvityksessä käytetyistä tietokannoista ja lomakkeista	142
9.1.1	Orbis	142
9.1.2	Lomake 74	142
9.1.3	Lomake 65.....	142
9.2	Luettelo kuvioista ja kaavioista	143

1 Johdanto

1.1 Väliyhteisösäännösten tarkoitus

Kansainvälinen yritysverotus perustuu edelleen jo 1920-luvulla luoduille periaatteille, joiden mukaan yrityksiä verotetaan erillisinä yksikköinä ja verotus on hajautettu lähdemaihin.¹ Lisäksi konsernien sisällä voiton kohdentuminen määräytyy markkinaehtoperiaatteen mukaan.² Monikansallisesti toimivilla yrityksillä on keinoja siirtää erityisesti passiivisuontoisia tuloja, kuten osinkoja, korkoja ja rojalteja, matalasti verotettuihin tytäryhtiöihin.³ Toisaalta myös yksityishenkilöt voivat harjoittaa esimerkiksi sijoitustoimintaa ulkomaille rekisteröidyn yhtiön nimissä. Kansainvälisen yritysverotuksen rakenteet ovat lisänneet verokilpailua, jossa valtiot pyrkivät eri tavoin houkuttelemaan alueelleen yritystoimintaa ja investointeja.⁴

Väliyhteisölainsäädäntö (*Controlled foreign corporation (CFC) rules*) on tullut viime vuosina takaisin kansainvälisen veropolitiikan keskiöön. Väliyhteisösääntelyn tarkoituksena on torjua voitonsiirtoa ulkomaisiin matalasti verotettuihin yksiköihin⁵. Sääntelyllä siis turvataan valtioiden veropohjia ja määritetään laillisen verosuunnittelun rajoja. Väliyhteisösääntely myös hillitsee verokilpailua ja edistää verotuksen neutraalisuutta, sillä se vähentää kannustinta hyödyntää matalasti verotettuja ulkomaisia yhtiöitä verrattuna kotimaisiin sijoituksiin ja paikalliseen elinkeino toimintaan. Näistä syistä väliyhteisölainsäädännön laajempaa käyttöönottoa ovat kansainvälisesti edistäneet mm. OECD ja Euroopan komissio osana hankkeita, joilla on pyritty estämään veropohjien rapautumista ja lainsäädännön tarkoituksen vastaista kansallisten verojärjestelmien erojen hyödyntämistä.⁶ Meneillään on myös hankkeita yhteisöveropohjan harmonisoimiseksi ja globaalin yhteisöveron minimitason asettamiseksi, mutta nämäkään eivät kokonaan poista väliyhteisösääntelyn tarvetta.⁷

Verovelvollisten on mahdollista vaikuttaa verotuksen tasoon esimerkiksi sijoittautumisvaltiota, oikeudellista muotoa, rahoitusta, aineettomia oikeuksia tai siirtohinnoittelua koskevilla valinnoilla. On hyvin tapauskohtaista, milloin valinnoissa on kyse tavanomaisesta verosuunnittelusta, ja milloin taas aggressiivisesta verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä (ks.

¹ OECD:n (Organization for Economic Co-operation and Development) ensimmäisen malliverosopimuksen luonnos julkaistiin vuonna 1928. Ks. periaatteiden kehittymisestä esim. Avi-Yonah, R.: The Structure of International Taxation: A Proposal for Simplification, 1996, 74 Texas Law Review, s. 85-159.

² ns. *Arm's length principle*, joka edellyttää konsernin sisäisten taloudellisten toimien hinnoittelua samalla tavoin kuin riippumattomien osapuolten välisessä kaupassa. Suomessa alimmasta hyväksyttävästä hintatasosta etuyhteystilanteissa on säädetty vuodesta 2007 alkaen verotusmenettelylain (VML) 31 §:n mukaisella yleissäännöksellä. Aikaisempi VML 31 § oli rajattu koskemaan ainoastaan rajat ylittäviä siirtohinnoittelutilanteita.

³ Ks. esim. OECD: Public consultation document, Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") - Pillar Two, 2019, s. 5.

⁴ OECD käsitteli haitallista verokilpailua vuonna 1998 julkaistussa raportissaan Harmful Tax Competition: An Global Emerging Issue. OECD, s. 23–29. Sen mukaan verokilpailua, joka perustuu mm. ulkomaisille tuloille kohdennettuun matalaan verotuksen tasoon ja tietojenvaihdon puuttumiseen, voidaan pitää haitallisena.

⁵ OECD (2015): Designing Effective Controlled Foreign Company Rules. Action 3, 2015, Final Report, s. 9.

⁶ OECD:n Base erosion and profit shifting - hanke ja EU:n direktiivi EU 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

⁷ Euroopan komission antamat direktiiviehdotukset yhteisestä ja yhdistetystä yhteisöveropohjasta (Common Corporate Tax Base ja Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) ja OECD:n konsultaatiopaperi Global Anti-Base Erosion – Proposal under Pillar Two.

käsitteistä tarkemmin luku 2.3). Kansallisilla väliyhteisösäännöksillä voidaan puuttua vain määräysvallassa olevien matalasti verotettujen yksiköiden hyödyntämiseen ja siihenkin vain osittain. Suomessa väliyhteisölaki täydentääkin erityissäännösten joukkoa, joka yhdessä yleisen veronkiertosäännöksen (VML 28 §) kanssa asettaa toiminnan rajat.

Väliyhteisöjä hyödynnetään monin tavoin myös harmaassa taloudessa. Laki voi tulla sovellettavaksi, kun väliyhteisötuloa koskeva ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty tai kun kyseessä on keinotekoinen järjestely. Laki voi soveltua kuitenkin myös muissa kuin harmaan talouden tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun verovelvollinen oma-aloitteisesti ilmoittaa omistamansa väliyhteisön tulon.

1.2 Väliyhteisösäännökset käytännössä

Lähtökohtaisesti valtiot verottavat yrityksiä itsenäisinä verovelvollisina. Yhteisön tuloa ei veroteta osakkaan tulona ennen kuin tulo jaetaan osakkaalle, mikä mahdollistaa veron lykkäämisen. Tuloverolain (TVL) mukaan yleisesti verovelvollista verotetaan Suomessa sekä Suomesta että ulkomailta saaduista tuloista. Suomessa yhteisöjen yleinen verovelvollisuus on ennen vuoden 2021 muutosta määräytynyt pelkästään yhtiön perustamis- tai rekisteröintivaltion perusteella, joten ulkomailla rekisteröidyistä yhtiöistä ei ole voinut tulla Suomessa yleisesti verovelvollisia.⁸ Tämän vuoksi tuloja on joissain tilanteissa pyritty keinotekoisesti ohjaamaan matalan verotuksen valtion perustettuun yhtiöön tai maksettu perusteettomia vähennyskelpoisia suorituksia tällaiselle yhtiölle. Vuonna 1995 Suomessa säädettiin laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (jatkossa väliyhteisölaki), jolla pyritään ehkäisemään tämänkaltaista kansainvälistä veronkiertoa.

Väliyhteisösääntelyä on nykyisellään käytössä yli 50 maassa. Väliyhteisösääntelylle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, mutta lähtökohtaisesti niissä on kyse säännöksistä, joiden nojalla ulkomaisessa yhtiössä määräysvaltaa käyttävää verovelvollista voidaan verottaa yhtiön tulosta, vaikka yhtiö ei olisi jakanut tuloa osakkaalleen.⁹ Yleensä verotuksen edellytyksenä on ulkomaisen yksikön matala verotaso ja tulojen passiivinen luonne. Tässä selvityksessä käytettyä rajausta suhteessa muihin säännöksiin on käsitelty tarkemmin luvussa 2.3.

Väliyhteisölainsäädännön asema verojärjestelmässä voidaan hahmottaa monin eri tavoin järjestelmän ominaispiirteistä riippuen. Alun perin Yhdysvalloissa vuonna 1962 käyttöön otetun ensimmäisen väliyhteisösäännöksen tarkoituksena oli estää verotuksen lykkäntyminen (*de-*

⁸ TVL 9 §. Vuodesta 2021 lähtien myös tuloverolakia muutetaan siten, että Suomesta käsin johdetut yhtiöt voidaan tietyin edellytyksin katsoa täällä yleisesti verovelvollisiksi. HE 136/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä konserniavustuksesta verotuksessa annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

⁹ Väliyhteisösääntelyn määrittelyä suhteessa muihin säännöksiin ovat käsitelleet mm. Mattias Dahlberg ja Bertil Wiman julkaisussa International Fiscal Association: The taxation of foreign passive income for groups of companies, Vol. 98a, General report, 2013, s. 22 ja 25. Ks. myös väliyhteisösäännösten ja Yhdysvaltain GILTI-säännösten (*Global Intangible Low-Taxed Income*) välisestä rajanvedosta esim. Duenas, S: CFC Rules Around the World, The Tax Foundation, 2019. Saatavilla: <https://files.taxfoundation.org/20190617100144/CFC-Rules-Around-the-World-FF-659.pdf>

ferral), joka muodostui ulkomaisten yhteisöjen tulojen jäämisestä osakkaan asuinvaltion verotuksen ulkopuolelle ennen tulojen kotiuttamista.¹⁰ Lisäksi säännöksillä pyrittiin puuttumaan pääomanvientineutraliteettia (*Capital Export Neutrality*) koskevaan ongelmaan, joka syntyi ulkomaisten yhtiöiden matalamman verotason muodostamasta kannustimesta verrattuna kotimaisiin sijoituksiin.¹¹ Mitä suurempi ero omistajan ja yhtiön asuinvaltioiden yhteisöverotuksessa on, sitä suurempi kannustin on tulojen kotiuttamatta jättämiselle tai tulojen salaamiselle kokonaan.

On kuitenkin myös paljon valtioita, joissa ulkomailta saadut tulot ovat lähtökohtaisesti verovapaita. Tällaisissa pääomantuontineutraalisuutta (*Capital Import Neutrality*) painottavissa järjestelmissä turvataan yritysten tasavertainen kilpailuasetelma ulkomailta paikallisten toimijoiden kanssa.¹² Näistäkin valtioista useat olivat ottaneet käyttöön väliyhteisösäännösten jo ennen ylikansallisen sääntelyn asettamia velvoitteita.¹³ Näissä tapauksissa väliyhteisösäännösten tehtävä ei ole lykkääntymisedun estäminen, koska tuloa ei olisi tarkoitus verottaa sitä kotiutettaessa. Sen sijaan tarkoituksena on ennen kaikkea suojata veropohjaa yritysrühmien sisäisiltä veloituksilta matalan verotuksen maihin ja estää järjestelyjä, joissa tuloja kanavoidaan matalasti verotettuihin yhtiöihin ja siirretään ne verovapaina suorituksina yhtiön omistavalle taholle.¹⁴ Väliyhteisölait voivat toimia yritysrühmän sisäisten transaktioiden markkinaehtoisuutta turvaavia siirtohinnoittelusäännöksiä täydentävänä sääntelynä.¹⁵

Edellä esitetty karkea jaottelu ei ole nykyisellään kattava, sillä ulkomailta saadut tulot voivat olla monissa tilanteissa verovapaita myös EU-direktiivien ja verosopimusten nojalla. Myös Yhdysvalloissa osingot ovat voineet olla verosopimuksen nojalla verovapaita ja Yhdysvallat on sittemmin siirtynyt maailmanlaajuisesta verotuksesta (*worldwide*) alueellisen verotuksen (*territorial*) suuntaan, jossa ulkomaiset voitot voidaan tietyin edellytyksin kotiuttaa verovapaina osinkoina¹⁶.

Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, väliyhteisölain käyttöönotto liittyy olennaisesti 1980-luvun lopulta lähtien voimistuneeseen kansainvälistymiskehitykseen ja valuuttakontrollin poistamiseen. Niiden seurauksena yleistyivät Suomen verotuksen välttämiseen tähtäävät

¹⁰ Arnold, B. J.: The Taxation of Controlled Foreign Corporations: An International Comparison, s. 83. Canadian Tax Foundation, 1986.

¹¹ Huhtikuussa 1961 presidentti John F. Kennedy nosti esiin tarpeen laajalle verouudistukselle, johon oli syynä mm. kasvava pääomavirta Sveitsin kaltaisiin matalan verotuksen valtioihin. President John F. Kennedy's Special Message to the Congress on Taxation, April 20th, 1961. Saatavilla: <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/2B727964C0A28BE5852571690051FD23?OpenDocument>

¹² Verojärjestelmien jaottelu pääomanvienti- ja pääomantuontineutraliteettiin yleistyi Peggy Richmanin "Taxation of Foreign Investment Income, An Economic Analysis." - teoksen myötä. (Baltimore, MD: Johns Hopkins Press. 1963.)

¹³ Näistä ensimmäinen oli Ranska vuonna 1980. Ks. Clemence, G.: Controlled foreign company legislation in France. s. 273-292. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020.

¹⁴ Blum, D. W.: Controlled Foreign Companies: Selected Policy Issues – or the Missing Elements of BEPS Action 3 and the Anti-Tax Avoidance Directive, s. 300. Intertax, Volume 46, Issue 4. 2018.

¹⁵ Ks. tästä esim. OECD (2015), s. 14, ja Dourado, A. P.: The Role of CFC Rules in the BEPS Initiative and in the EU, British Tax Review 340-344, 2015.

¹⁶ Tax Cuts and Jobs Act, Conference Report, 15.12.2017. Ulkomailta kotiutetut osingot ovat jatkossa yhdysvaltalaisille yhtiöille verovapaita, jos osingonmaksajan ja -saajan välinen omistus on vähintään 10 prosenttia ja tällainen omistus on kestänyt vähintään 366 päivää. Uutta ns. pakkokotiutusveroa sovelletaan osinkoihin, jotka on saatu USA:n väliyhteisölain mukaisista yhtiöistä ja muista yhtiöistä, joista USA:ssa yleisesti verovelvolliset omistavat vähintään 10 prosenttia ääniosuuden.

järjestelyt, joissa hyödynnettiin matalan verotuksen valtioihin perustettuja yhtiöitä.¹⁷ Yhtiöiden perustamisen muututtua helpommaksi ja edullisemmaksi, lisääntyi myös järjestelyjä koskevien palvelujen tarjonta.¹⁸ Yleisen veronkiertosäännöksen¹⁹ soveltamista koskeva oikeustila ulkomaisia väliyhteisöjä koskevissa tapauksissa oli epäselvä, joten Suomi otti monien muiden valtioiden tavoin käyttöön erityislain järjestelyjen torjumiseksi.²⁰ Samoihin aikoihin toteutettiin myös muita lainsäädäntöuudistuksia, joilla pyrittiin parantamaan veroviranomaisten tietojensaantimahdollisuuksia ja toisaalta ennalta estämään varojen piilottamista verokeitaisiin.²¹

Tietojensaanti veroparatiisivaltioista ja tiukan pankkisalaisuuden maista oli aina 2010-luvun alkuun asti melko puutteellista, eikä verovalvonnassa juurikaan kyetty havaitsemaan väliyhteisölain soveltamisalaan kuuluvia tilanteita silloin, kun verovelvollinen itse ei ilmoittanut omistustaan. Väliyhteisölain keskeinen tehtävä kuitenkin oli nimenomaan ennalta ehkäistä kansainvälistä veronkiertoa ja tätä tavoitetta laki pystyi jossain määrin toteuttamaan.²² Finanssikriisin jälkeen tietojenvaihdon laajentuminen ja pankkisalaisuuden murtuminen, sekä uudet verovalvonnan välineet, mahdollistivat väliyhteisöjen tehokkaamman valvonnan. Tämä johti monien väliyhteisörakenteiden purkamiseen ja lisäsi muutenkin ulkomailta saatujen tulojen oma-aloitteista ilmoittamista.

Yleensä väliyhteisölakien tarkoitus on estää ennen kaikkea passiivisluonteisen ja helposti liikuteltavan tulon kanavoiminen matalasti verotettuihin yksiköihin. Tähän tavoitteeseen pyritään tyypillisesti joko määrittelemällä väliyhteisölain soveltamisalaan kuuluvat passiivisluontoiset tulot tai kohdentamalla säännökset yksikön koko tuloon, mutta vapauttaen kuitenkin samalla tietyt toimialat lain soveltamisalasta. Suomessa on päädytty jälkimmäiseen ratkaisuun, jossa mm. teollinen tuotantotoiminta ja laivanvarustus ovat lähtökohtaisesti vapautettuja toimintoja. Suomen väliyhteisölain voidaankin siis nähdä myös asettavan verotukselle eräänlaisen minimitason silloin, kun verotus kohdistuu muuhunkin kuin passiivisluontoiseen tuloon.

Suurimmassa osassa maita väliyhteisösääntelyn soveltaminen perustuu määräysvallassa olevan yhtiön matalaan verotasoon sen asuinvaltiossa. Suomessa lain soveltamisen edellytyksenä on, että yhteisön verotuksen taso sen asuinvaltiossa on ollut alle 3/5 Suomen tasosta. Valtaosa maista soveltaa hieman alhaisempaa 50 % rajaa, mutta valtaosassa kehittyneistä maista yhteisöverokanta on Suomea korkeampi²³. On kuitenkin myös valtioita,

¹⁷ HE 155/1994 vp, s.3.

¹⁸ HE 155/1994 vp, s. 6.

¹⁹ Verotuslain (482/1958) 56 §, joka on sittemmin muutettu verotusmenettelystä annetun lain (VML 18.12.1995/1558) 28 §:ksi.

²⁰ Ks. HE 155/1994 vp, s 3 ja esimerkiksi ratkaisut KHO 1981 II 529 ja KHO 1987 B 599.

²¹ Näitä olivat mm. sivullisen tiedonantovelvollisuutta laajentanut muutos verotuslakiin (verotuslain 47 §, HE 336/1994), selvittämisvelvollisuutta koskeva muutos verotusmenettelylaissa (VML 26.4 §, HE 53/1998) ja veroparatiisiyhtiöiden sivuuttamista koskien ulosottolain 4 luvun 9 §:ään lisätty uusi 4 momentti (HE 275/1998). Lisäksi rahanpesulainsäädäntöä kehitettiin 1990-luvun aikana.

²² HE 155/1994 vp, luku 3. Esityksen tavoitteet.

²³ Ks. Asen, E.: Corporate Tax Rates around the World, 2019. Tax foundation. <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

jotka torjuvat tulojen kanavoimisen avulla tapahtuvaa veropohjan rapautumista laajemmin soveltamalla Suomea korkeampaa rajaa verotuksen tasoa koskien tai verottamalla kaiken määräysvallassa olevien yhtiöiden passiivisluontoisen tulon²⁴.

Suomessa väliyhteisötulo on veronalaista tuloa sekä oikeushenkilöille että yksityishenkilöille. Kansanvälisesti valtaosa väliyhteisösäännöistä soveltuu ainoastaan yhteisöjen omistamiin yhtiöihin ja kiinteisiin toimipaikkoihin. Tällä rajauksella on huomattava merkitys lain tarkoituksen ja rakenteen kannalta, koska lain ulottuminen myös yksityishenkilöihin torjuu esimerkiksi monia tulojen salaamiseen liittyviä järjestelyjä. Lisäksi mm. verotuksen tasoa koskevan vertailulaskelman tekeminen, tulon verottaminen ja maksetun veron hyvittäminen poikkeavat toisistaan yhteisöjen ja yksityishenkilöiden kohdalla. Joissain valtioissa on päädytty säätämään myös omat lakinsa yhteisöjä ja yksityishenkilöitä koskien.

Suomen väliyhteisölakia on muutettu useita kertoja. Erityisesti vuoden 2009 uudistus kavensi merkittävästi väliyhteisölain soveltamisalaa EU- ja ETA -maissa.²⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuneen muutoksen myötä lakia on voitu soveltaa Euroopan talousalueella ainoastaan silloin, kun yhteisön sijoittautuminen asuinvaltioon on ollut puhtaasti keinotekoinen järjestely²⁶. Sittemmin lakia on muutettu uudelleen vuoden 2019 alusta lähtien, kun Suomi yhdenmukaisti sääntelyään EU:n ns. veronkiertodirektiivin mukaiseksi.²⁷ Direktiivi rakentui osittain OECD:n vuonna 2015 julkaisemaan Base Erosion and Profit Shifting - hankkeen toimenpide 3:n loppuraporttiin, joka sisälsi suosituksia väliyhteisösäännösten tehostamiseksi.

Väliyhteisölain soveltamisalan rajoitteiden vuoksi lakia ei useinkaan ole mahdollista soveltaa esimerkiksi yksityishenkilöiden sijoitusvarallisuutta hallinnoiviin yhtiöihin tai suomalaiskonsernien veronhuojennuksista hyötyviin holding-yhtiöihin. Aihe on herättänyt Suomessa ajoittain keskustelua ja esimerkiksi vuoden 2019 hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan väliyhteisölainsäädännön uudistamisen tarvetta arvioidaan aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta.²⁸ Lisäksi Valtiovarainvaliokunta kehotti seuraamaan viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia ja arvioimaan sen myötä lain mahdollisia kehittämistarpeita.²⁹

²⁴ Ks. tämän selvityksen luvut 5.3.3 ja 7.2.

²⁵ Euroopan talousalueeseen kuuluvat Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi Islanti, Liechtenstein ja Norja. Iso-Britannia erosi EU:sta tammikuun 2020 lopussa.

²⁶ Tämä lisäys tehtiin lakiin EU-tuomioistuimen *Cadbury Schweppes* (Asia 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.

²⁷ EU 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta.

²⁸ Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Liite 5. Kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset toimet.

²⁹ ks. Valtiovarainvaliokunnan mietintö (VaVM) 24/2018 vp, s. 6, jossa korostettiin, että Valtiovarainministeriön tulisi yhdessä Verohallinnon kanssa seurata säännösten vaikutuksia ja arvioida kertyneen tiedon perusteella lain mahdollisia kehittämistarpeita.

2 Tutkimuskysymykset, menetelmät ja aiheen rajaus

2.1 Tutkimuskysymykset

Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida, estääkö Suomen väliyhteisölainsäädäntö tehokkaasti tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin. Yksiköllä tarkoitetaan yhteisöjen ohella mm. trusteja ja säätiöitä. Tähän pääkysymykseen vastaamiseksi väliyhteisösääntelyä tarkastellaan selvityksessä seuraavista näkökulmista:

1. Sisältyykö lain käsitteistöön ja soveltamisalaan ongelmakohtia lain tarkoituksen näkökulmasta? Miten laki toteuttaa hyvän verojärjestelmän periaatteita?
2. Millaisiin järjestelyihin väliyhteisölaki tai mikään muukaan säännös ei nykyisellään sovellu? Miltä osin EU-oikeus rajoittaa näihin tilanteisiin puuttumista lainsäädännön keinoin?
3. Miten laki on toiminut veronkiertoa ennalta estävänä sääntelynä verovalvonnan näkökulmasta? Millaisia vaikutuksia vuonna 2019 toteutetulla lakimuutoksella oli tilastojen ja verovalvonnan näkökulmasta?
4. Onko muissa valtioissa torjuttu Suomea tehokkaammin matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita? Eroaako Suomen väliyhteisölaki näistä tavoitteiltaan tai sisällöllisesti?

Väliyhteisölain toimivuutta tarkastellaan selvityksessä ennen kaikkea harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Väliyhteisölaki luo velvollisuuksia, joiden laiminlyönti voi olla harmaata taloutta. Laki voi kuitenkin joissain tilanteissa soveltua myös silloin, kun verovelvollinen ei tavoittele verohyötyä, vaan ilmoittaa väliyhteisötulonsa oma-aloitteisesti.

2.2 Aikaisempi tutkimus ja aukot tutkimuksen kentällä

Suomessa väliyhteisölaista ei ole toistaiseksi julkaistu laajoja tutkimuksia. Erityisesti lakimuiden yhteydessä tieteellisissä jouliaaleissa on aiheesta kuitenkin julkaistu muutamia pääasiassa lain tulkintaa tarkastelevia artikkeleita. Kansainvälisesti väliyhteisölainsäädännöstä on kirjoitettu joitakin väitöskirjoja ja laaja tieteellisten artikkelien joukko, joskin artikkeleista suurin osa keskittyy tarkastelemaan lähinnä maakohtaisia muutoksia.³⁰ Väliyhteisösäännökset ovat olleet ajoittain myös International Fiscal Associationin konferenssin ja Wienin yliopiston järjestämän Rust - konferenssin teemana.

³⁰ Esim. de Groot, M.: Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the Netherlands. Intertax. Volume 47, 2019, Wiratama, A.: The controlled foreign company rule (Indonesia), Asia-Pacific Tax Bulletin, 2013 (Volume 19), No 3, Sanghvi, S, Shaktawat, R.: The proposed controlled foreign company regime (India), Asia-Pacific Tax Bulletin, 2012 (Volume 18), No 1, Pires, L.: The Brazilian controlled foreign company regime: a comparative analysis from an international tax law perspective, Bulletin for International Taxation, 2013 (Volume 67), No 6, Öz, N. S.: Controlled foreign company regime in Turkey and its valuation, Intertax Volume 40, Issue 11

Väliyhteisölakia ei ole aikaisemmin tutkittu yksityishenkilöiden sijoitustoiminnan näkökulmasta juuri lainkaan edes kansainvälisellä tasolla. Myöskään Suomen väliyhteisölain viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia ei ole vielä aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa tutkittu verotustietojen valossa. Lisäksi verovalvonnan ja harmaan talouden näkökulmat ovat pääosin puuttuneet aihetta käsittelevistä julkaisuista. Selvitys tulee täyttämään nämä aukot tutkimuksen kentällä. Lisäksi väliyhteisölain kehittämismahdollisuuksia tarkastellaan laajalla oikeusvertailulla, jollaista ei ole aikaisemmin tieteellisissä julkaisuissa Suomen näkökulmasta tässä laajuudessa tehty. Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty väliyhteisölain soveltamisalan rajoitteita ETA-alueella, mutta oikeusvertailuun pohjautuvia muita ratkaisuvaihtoehtoja ei ole esitetty.

Selvitys tuottaa ajankohtaisesta teemasta uutta tietoa ja vaikutusarvioita päätöksenteon pohjaksi. Myös verovalvonnan resursseja voidaan mahdollisesti kohdentaa jatkossa tehokkaammin tutkimuksessa havaittujen riskien valvontaan.

2.3 Käsitteet ja aiheen rajaus

Veron välttelyyn liittyvät toimet voidaan jakaa vero-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävään verosuunnitteluun ja ei-hyväksyttävään veron kiertämiseen sekä kriminalisoiuihin toimiin³¹. Jos käytetään esimerkiksi keinoja, joilla ei ole liiketaloudellisia motiiveja ja jotka ovat keinotekoisia, mutta eivät vastoin rikoslakia, on kyseessä veron kiertäminen. Sen sijaan esimerkiksi tulojen salaamisessa ja väärien tietojen antamisessa veroilmoituksella voi olla kyse rikoslain mukaisesta veropetoksesta.³²

Harmaan talouden käsitettä on määritelty usein eri tavoin riippuen tieteenalasta ja instituutiosta.³³ Olennaista on ensinnäkin erottaa harmaa talous laittomasta taloudesta (*black economy*)³⁴, kuten puhtaasti rikollisesta toiminnasta jolla on taloudellinen luonne, ja toisaalta

(2012), Kronbergs, Z.: Latvia's New CFC Rules, *European Taxation*, 2019 (Volume 59), No 7, ja Eckl, P. & Schill, F.: Reform of the German Controlled Foreign Company Rules. Vol. 60 Issue: *European Taxation*, 2020 (Volume 60), No. 6.

³¹ Ks. jaottelusta tarkemmin Knuutinen, R.: Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. s. 179. *Verotus-lehti*, 2/2013. s. 177-191.

³² Rikoslaki, 29 luvun 1 §

³³ Esimerkiksi OECD käyttää määritelmää *shadow economy*, jolla viitataan sekä lailliseen että laittomaan taloudelliseen toimintaan, joka olisi lain mukaan tullut ilmoittaa veroviranomaisille. Kansantaloustieteessä harmaata taloutta mitataan usein kansantuotelaskelmista puuttuvana tuotantona. Perinteisesti myös Euroopan unioni on noudattanut tätä tulkintaa, koska harmaa talous on kaikissa muodoissaan saatava bruttokansantuotelaskelmiin, ettei se vääristä jäsenmaksujen ja tukiaisten maksuperusteita.

³⁴ Tällä tarkoitetaan esimerkiksi huumekauppaa ja salakuljettamista. Tällainen puhtaasti rikollinen toiminta ei kuulu lainkaan verotuksen piiriin, vaan toiminnasta saatu taloudellinen hyöty määrätään kokonaisuudessaan tuottavaksi valtiolle.

talousrikollisuudesta.³⁵ Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan harmaalla taloudella³⁶ tarkoitetaan mm. sekä aktiivista että passiivista verovelvoitteiden laiminlyöntiä. Tulojen tahallisen salaamisen ohella siis myös esimerkiksi väärän tai puutteellisen tiedon antaminen on harmaata taloutta.³⁷ Harmaa talous ei ole rikosoikeudellinen käsite, joten laiminlyönnin subjektiivisella tahallisuudella ei ole merkitystä, jos toiminnalla on kuitenkin tavoiteltu veroetua.

Väliyhteisölailla on selkeä liittymäpinta harmaan talouden torjuntaan, koska sitä sovelletaan usein juuri tilanteissa, joissa tuloja on jätetty ilmoittamatta. Väliyhteisölaki voi kuitenkin soveltaa myös silloin, kun väliyhteisötulo on oma-aloitteisesti ilmoitettu eikä veroetua ole tavoiteltu. Näin ollen väliyhteisölaki voi siis soveltua myös muihin kuin harmaan talouden tilanteisiin. Tämä erottaa sen esimerkiksi veronkiertosäännöksestä, jonka soveltuminen edellyttää aina aineellisoikeudellisen säännöksen, eli oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävän normin, vastaista tilannetta.

Väliyhteisölain soveltamisala on joissain tilanteissa niin tulkinnanvarainen, että ei ole aina selvää, milloin osakkaan tulisi ilmoittaa yksikön tulo omassa verotuksessaan väliyhteisötulona. Täysin verovapaat yksikötkin voivat olla väliyhteisölain soveltamisalan ulkopuolella, mikäli niihin soveltuu jokin lain sisältämistä poikkeuksista. Tässä selvityksessä onkin perusteltua käsitellä tulojen salaamisen ohella myös laajemmin veronkierron, verolainsäädännön tarkoituksen vastaisten toimien ja laillisen verosuunnittelun rajapintaa siltä osin, kuin se aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa käytetty määritelmä harmaasta taloudesta on rajattu koskemaan lain tarkoitukseen ja selvitysyksikön toimivaltaan liittyvistä syistä ainoastaan organisaatioita koskevia ilmiöitä ja julkisten velvoitteiden laiminlyöntejä. Tämä kuitenkin mahdollistaa myös luonnollisten henkilöiden sijoitustoimintaan liittyvän tutkimuksen silloin, kun nämä ovat väliyhteisöjen osakkaina.³⁸

Aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan ensisijaisesti rajat ylittäviin tilanteisiin liittyviä rakenteita, joissa on toimittu formalistisella tavalla lain kirjaimen nojautuen, mutta lainsäätäjän mahdollistamia aukkokohtia ja verojärjestelmien yhteensopimattomuudesta johtuvia vaa- jaaverotustilanteita epäasianmukaisesti hyödyntäen. Se siis asettuu verosuunnittelun ja veron kiertämisen väliseen rajapintaan, mutta veroviranomaiset voivat arvioida jälkikäteen,

³⁵ Tyypillisiä talousrikoksia ovat vero-, kirjanpito-, ja velallisen rikokset. Harmaa talous liittyy osittain käsitteenä talousrikollisuuden kanssa, sillä tulojen salaaminen verojen ja maksujen välttämiseksi täyttää usein verorikoksen tunnusmerkit, joskin valtaosa tapauksista käsitellään rikosoikeudellisen käsittelyn sijaan hallinnollisin seuraamuksin. Jos taas esimerkiksi arvonlisäveron palautusta haetaan täysin tekaistujen asiakirjojen perusteella ilman minikäänlaista vienti- tai muuta liiketoimintaa, on kyseessä verorikos, mutta ei harmaan talouden harjoittaminen. Hirvonen, M. & Lith, P. & Walden, R.: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010. s. 36.

³⁶ "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;"

³⁷ HE 163/2010 vp, s. 13.

³⁸ Selvitys on rajattu koskemaan matalasti verotettujen yksikköjen hyödyntämiseen perustuvia järjestelyjä ja yksikön käsite kattaa tässä yhteydessä mm. osakeyhtiöt, trustit, kiinteät toimipaikat ja yhdistykset. HE 218/2018 vp yleisperusteluisissa on todettu, että väliyhteisölain yhteisö-käsitteen muuttaminen yksiköksi on tarpeen, jotta laista itsestään kävisi ilmi, ettei ulkomaisen yksikön oikeudellinen muoto ole ratkaiseva.

onko tapauksessa kyse laillisesta verosuunnittelusta vai veronkierrosta.³⁹ *Voitonsiirrolla* taas tarkoitetaan esimerkiksi velan korkojen tai aineettomien omaisuuksien sijaintipaikan valinnan avulla tapahtuvaa verotaakan pienentämistä. Koska lain tulkinnanvaraisuuden vuoksi ei monissa tilanteissa voida etukäteen tietää, olisiko osakkaan tullut ilmoittaa yksikön tulo omassa verotuksessaan väliyhteisötulona, vai onko veloitteita laiminlyöty, ei tutkimusta voida rajata koskemaan kategorisesti vain esimerkiksi laiminlyöntitilanteita. Näin ollen selvityksessä väistämättä sivutaan myös aggressiivista verosuunnittelua, vaikka se tulee käsitteenä erottaa harmaasta taloudesta.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty vaihtelevia tulkintoja siitä, *mitkä ominaispiirteet tekevät säännöksestä juuri väliyhteisösäännöksen*.⁴⁰ Vaihtelevista tulkinnoista johtuen myös väliyhteisösääntelyä soveltavia maita koskevissa tiedoissa on pieniä eroja raporttien välillä.⁴¹ Useimmissa tapauksissa määritelmä on selvä, koska väliyhteisön käsite on valtion lainsäädännössä erikseen mainittu tai sääntelyn rakenne noudattelee pääpiirteissään tämän selvityksen luvussa 5.3 käsitellyä rakennetta. Muissa tapauksissa keskeisenä erona suhteessa muihin säännöksiin voidaan pitää sitä, että väliyhteisöainsäädännön nojalla ulkomaisen yksikön tuloa voidaan verottaa yleisesti verovelvollisella, vaikka tuloa ei olisi jaettu osakkaalle. Tämä erottaa väliyhteisösäännökset esimerkiksi *switch-over* -säännöksistä, joiden nojalla tulojen verovapaus evätään voitonjaon yhteydessä.⁴² Keskeisen eron joihinkin muihin säännöksiin muodostaa myös se, että väliyhteisösääntelyn soveltaminen edellyttää määräysvaltaa toisessa yhtiössä. Tämän vuoksi esimerkiksi Argentiinan IFT-säännöksiä⁴³, Yhdysvaltain PFIC-säännöksiä⁴⁴ tai Uruguay *anti-LONT package* -sääntelyä⁴⁵ ei yleensä pidetä väliyhteisösääntelynä. Sen sijaan väliyhteisösääntelynä pidetään vakiintuneesti OECD:n luokittelussa ja kongressiraporteissa sellaisiakin säännöksiä, joissa määräysvallassa olevan yksikön ei edellytetä olevan ulkomainen eikä matalasti verotettu⁴⁶. Tässä selvityksessä noudatetaan

³⁹ Ks. tästä esim. Dourado, A. P.: *Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6*, (2015), 43, *Intertax*, Issue 1, s. 42-57, Carrero, J. M. C. & Seara, A. Q.: *The Concept of Aggressive Tax Planning Launched by the OECD and the EU Commission in the BEPS Era: Redefining the Border between Legitimate and Illegitimate Tax Planning*. 44 *Intertax* 2016, ja Piantavigna, P.: *Tax Abuse and Aggressive Tax Planning in the BEPS Era: How EU Law and the OECD Are Establishing a Unifying Conceptual Framework in International Tax Law, despite Linguistic Discrepancies*. *World Tax Journal*, 2/2017. s. 47-98.

⁴⁰ Ks. esim. IFA Cahier General Report 2013 ja OECD: *Controlled Foreign Company Legislation*, Paris, 1996, joissa erikseen todetaan, että yksiselitteistä määritelmää tästä ei ole.

⁴¹ Esimerkiksi *Corporate Tax Statistics*, Second edition, OECD, 2020. s. 49. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-second-edition.pdf>

⁴² IFA (2013), s. 24-25.

⁴³ *International fiscal transparency rules*

⁴⁴ *Passive foreign investment company - säännökset*

⁴⁵ Uruguay sääntely on mainittu väliyhteisösäännöksiä teoksessa Kofler, G. et al.: *Controlled foreign company legislation*, Volume 17, WU series, mutta muissa yhteyksissä vastaavaa tulkintaa ei ole tehty johtuen kontrollikriteerin puuttumisesta. Uruguay verojärjestelmä nojaa lähdevaltioperiaatteeseen, josta on kuitenkin muutamia poikkeuksia, kuten ulkomaisiin passiivituloihin kohdistuva sääntely. Sillä pyritään suojaamaan veropohjaa estämällä passiivitulojen siirtäminen alle 12%:n verokannalla verotettuihin yhtiöihin. Sääntelyn soveltuessa tulo katsotaan osingoksi, jota verotetaan 12% verokannalla. Nk. *anti-LONT package*, introduced by Chapter III of Law N° 19,484. Muutettu Decree N° 40/017 of 13 February 2017, Incorporated as Art 3 bis, Decree N° 148/007.

⁴⁶ Tästä esimerkkinä esim. Kanadassa käytössä olevat *Controlled foreign affiliates and foreign accrual property income* -säännökset (FAPI rules) ja Tanskan väliyhteisösäännökset, jotka on sisällytetty yhtiöverolain pykälään nro. 32 (*Selskabsskatteloven*, 32).

näitä yleisimmin käytettyjä rajoituksia. Lisäksi voitaisiin pitää perusteltuna, että tulevaisuudessa väliyhteisösäännösten joukkoon luettaisiin ainakin Yhdysvaltain *GILTI*-säännökset⁴⁷, joiden tehtävänä on käytännössä asettaa vähimmäisvero tietyille tuloille, joita ei voida verottaa *Subpart F* -väliyhteisösääntöjen nojalla. *GILTI*-säännösten tarkoitus on puuttua veronmaksun lykkäämiseen ja ne tulevat sovellettavaksi ainoastaan silloin, kun ulkomaista yhteisöä kohdellaan väliyhteisönä. Lisäksi OECD:n *Pillar 2* - vähimmäisveroehdotuksella on yhteneväisyyksiä tämän kanssa, sillä molempien tarkoitus on verottaa tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan alhaisesti verotettua tuloa emoyhtiön asuinvaltiossa. Tässä selvityksessä myös näitä säännöksiä on sivuttu, mutta varsinainen oikeusvertailu pohjautuu edellä esitettyihin rajoituksiin, jota on käytetty mm. OECD:n vuoden 2020 *Corporate Tax Statistics* - raportissa.⁴⁸

Kansainvälisen vertailun pohjaksi on käyty pääpiirteissään läpi jotakuinkin kaikkien sääntelyn käyttöönottoaneiden maiden väliyhteisölakien ominaispiirteet ja ryhmitelty valtioita sen perusteella. Kun Suomen sääntelyn asema kansainvälisessä viitekehityksessä on hahmoteltu, pyritään löytämään vertailumaista joitain elementtejä, jotka olisivat Suomessa käytökelpoisia.

Ajallisesti selvitys on rajattu koskemaan pääosin verovuosia 2017-2019, mutta tilastotietoja on joiltain osin hyödynnetty aina vuosituhannen alkupuolelta saakka. Veronkiertodirektiivin implementoinnin kansainvälinen vertailu ja yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskeva tarkastelu on rajattu päättymään vuoden 2020 loppuun, eikä sen jälkeen tapahtuneita muutoksia ole käsitelty.

EU-oikeuden asettamia reunaehtoja arvioitaessa keskeistä on sijoittautumisvapaus⁴⁹ ja pääomien vapaa liikkuvuus⁵⁰. Euroopan unionin tuomioistuin on antanut viime vuosina muutamia tätä aihepiiriä ja väliyhteisölakien EU-oikeudenmukaisuutta käsitteleviä ratkaisuja. EU-oikeudella on merkittävä vaikutus väliyhteisölain mahdollisten muutosten toteuttamisvaihtoehtoihin. Oikeuskäytäntöä on systematisoitu siltä osin, kuin se on tarkoituksenmukaista väliyhteisölakiin sisältyvän taloudellisen toiminnan poikkeuksen ja muiden vaihtoehtojen sääntelytapojen näkökulmasta.

Selvityksessä ei ole ollut mahdollista käsitellä tarkemmin esimerkiksi väliyhteisötulon laskentaa, tulon verotasoja koskevaa vertailulaskelmaa, tai tappioita koskevia erityiskysymyksiä.

⁴⁷ Global Intangible Low-Taxed Income

⁴⁸ Vertailussa on täydennetty OECD:n laatimaa listaa Kyproksella, joka implementoi väliyhteisösäännökset osana veronkiertodirektiiviä.

⁴⁹ SEUT 49 artikla

⁵⁰ SEUT 63 artikla

2.4 Selvityksessä käytettävät menetelmät

Tutkimusmetodi määrittyy jokaisessa tutkimuksen osassa sisällön ja tutkimuskysymysten kautta. Selvityksessä käytetään tutkimusmetodeina tutkimuskysymyksestä riippuen kuvailevaa tilastoanalyysiä, oikeusdogmatiikkaa⁵¹ ja oikeusvertailua⁵².

Lain nykytilaa ja sen kehittämistä tarkastellaan hyvän verojärjestelmän ominaispiirteistä käsin. Lisäksi matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita arvioidaan lähinnä verotarkastuskertomusten, tietovuotoaineistojen ja verovalvontaa tekevien henkilöiden haastattelujen avulla. Esimerkiksi rajat ylittäviä verojärjestelyjä koskevia ns. DAC6 - tietoja ei ole ollut käytettävissä. Järjestelyjen aiheuttamien veromenetysten määrää voidaan arvioida ainoastaan yksittäistapausten osalta.

Viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia on mahdollista selvittää vertaamalla vuoden 2019 väliyhteisöjä koskevia verotustietoja ja valvonnan tuloksia aikaisempiin vuosiin. Lyhyt tarkastelujakso tuo tietojen käytettävyyteen useita epävarmuustekijöitä. Vaikutuksia arvioidaan mm. luokittelemalla toimialoittain ja maantieteellisesti sellaisia yhteisöjä, jotka aikaisemmin ovat olleet lain sisältämien vapautusten vuoksi lain soveltamisalan ulkopuolella, mutta joihin nykyinen laki soveltuu, ja toisaalta yhteisöjä, jotka ovat vapautuneet lain soveltamisalan piiristä. Lisäksi Orbis-tietokannan tiedot antavat laajempaa näkökulmaa tilastojen tulkintaan. Orbis-tietokanta sisältää maailmanlaajuisesti yritystietoja, mm. yritysten tilinpäätöksistä, yritysraakenteista, omistussuhteista ja toimialoista.

Oikeusvertailua käytetään apuna arvioitaessa muun muassa eri lainsäädäntöratkaisujen toimivuutta ja toisaalta pyrittäessä havaitsemaan eri ratkaisuvaihtoehtoihin mahdollisesti liittyviä haasteita.

2.5 Aineisto

Tätä selvitystä varten on tarkasteltu ja vertailtu yhteensä noin 50 valtion väliyhteisösäännöksiä.⁵³ Kansallisten lakien yksityiskohtia on selvitetty pääasiassa hyödyntäen International Fiscal Associationin CFC-säännöksiä koskevan konferenssin materiaaleja vuodelta 2013, sekä Wienin yliopiston vuonna 2019 järjestämän Rust - konferenssin maaraportteja⁵⁴. Näiden

⁵¹ Oikeusdogmatiikka eli lainoppi tulkitsee oikeussäännösten sisältöä ja systematisoi voimassa olevan oikeuden sääntöjä. Ks. tarkemmin oikeusdogmatiikasta esim. Siltala, R.: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopisto, Helsinki, 2001, s. 24-27 ja Kaisto, J.: Lainoppi ja oikeusteoria. Edita publishing Oy, Helsinki 2005, s. 162-163.

⁵² Oikeusvertailussa tutkitaan vähintään kahta eri oikeusjärjestystä ja ongelman ratkaisemiseksi eri järjestelmissä omaksuttua ratkaisua rinnakkain. Husa, J.: Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus, 1998, s. 133.

⁵³ Näitä ovat mm. Alankomaat, Argentiina, Australia, Belgia, Brasilia, Bulgaria, Chile, Espanja, Etelä-Afrikka, Etelä-Korea, Indonesia, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Israel, Italia, Itävalta, Japani, Kanada, Kazakstan, Kiina, Kolumbia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Mauritius, Meksiko, Norja, Pakistan, Peru, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tsekki, Turkki, Unkari, Uusi-Seelanti, Venäjä, Viro, Yhdysvallat. Lisäksi on tarkasteltu väliyhteisösäännösten kaltaisia säännöksiä Uruguayssa ja Ukrainan vuonna 2021 voimaan tulevia väliyhteisösäännöksiä (The CFC project of law No 1210).

⁵⁴ Rust-konferenssin maaraportit on koottu marraskuussa 2020 julkaistuun teokseen "Georg Kofler et al.: Controlled foreign company legislation, Volume 17, WU series". Myöhäisen julkaisuajankohtansa vuoksi kirja ei kuitenkaan ollut käytettävissä tämän selvityksen lähdeaineistona.

myötä selvityksessä oli käytettävissä ajantasainen aineisto yli 30 valtion osalta. Lisäksi kansallisia lakeja on tutkittu mm. kansainvälisissä joulukuussa julkaistujen artikkelien ja pienempien seminaarien aineistojen avulla.⁵⁵ Vertailu kattanee lähes kaiken kansainvälisesti käytössä olevan väliyhteisösääntelyn, sillä esimerkiksi OECD:n *inclusive framework* - yhteistoimintaryhmään⁵⁶ kuuluvia maita koskevan selvityksen perusteella 122 tietoa antaneesta valtiosta 49 ilmoitti maan lainsäädännön sisältävän väliyhteisösääntelyä vuonna 2019.⁵⁷

Kansallisten väliyhteisölakien soveltaminen vaihtelee maittain, eikä esimerkiksi valvonnan toteuttamisesta ole saatavilla tarkkoja tietoja. Näin ollen tämän selvityksen kansainvälinen vertailu on ennen kaikkea juridinen, ei operatiivista valvontaa vertaileva.

Yleisesti väliyhteisölainsäädäntöä käsitteleviä artikkeleita on käytetty lähdeaineistona muutamia kymmeniä, minkä lisäksi kirjoista keskeisintä lähdeaineistoa ovat olleet erityisesti verokannustimiin ja BEPS-projektin vaikutuksiin liittyvät julkaisut, sekä OECD:n raportit. Selvitystä varten on tehty myös muutamia taustahaastatteluja, sekä hyödynnetty mm. HTSY:n julkaiseman "Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa" - selvitykseen kerättyjä tilastoja ja haastatteluaineistoja.

Selvitystä varten on koottu väliyhteisötulon verotusta koskevia verotustietoja vuosilta 2017–2019. Taustalla on käytetty osittain vastaavia tietoja vuosilta 2004–2009. Tietokantoja ja lomakkeita on käsitelty tarkemmin liitteessä 1.⁵⁸

2.6 Selvityksen rakenne

Selvityksen kolmannessa luvussa käydään läpi Suomen nykyisen väliyhteisölain rakennetta ja veronkiertodirektiivin sille asettamia reunaehtoja. Väliyhteisölakia tarkastellaan ensinnäkin sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta ja toisaalta hyvän verojärjestelmän lähtökohdista käsin. Samassa yhteydessä tarkastellaan yleisesti myös muiden valtioiden sääntelyratkaisuja.

Neljännessä luvussa käsitellään Suomen väliyhteisölain merkitystä fiskaalisesti ja veronkierron ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Samalla tarkastellaan viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia hyödyntäen tilastoja ja verovalvonnan tietoja.

Viidennessä luvussa tehdään väliyhteisösäännösten kansainvälistä vertailua ryhmittelemällä lakeja sisällön ja tavoitteiden mukaan. Samalla selvitetään, onko muissa valtioissa torjuttu Suomea tehokkaammin matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita.

⁵⁵ Tästä esimerkkinä mm. Luxemburgin yliopiston ja ATOZ Foundationin vuonna 2018 järjestämä seminaari ATAD Implementation in Luxembourg - A Critical Assessment.

⁵⁶ Ryhmään kuuluu 137 valtiota. Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

⁵⁷ Maiden joukosta puuttui kuitenkin mm. Kypros. OECD: Corporate tax statistics, second edition. 2020. s. 49. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-second-edition.pdf>

⁵⁸ Tutkimuksen taustalla on hyödynnetty myös Euroopan komission julkaisemaa raporttia aggressiivisen verosuunnittelun aiheuttamien veromenetysten indikaattoreista. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp_.pdf

Kuudennessa luvussa tarkastellaan verojärjestelmien ominaispiirteitä, joiden hyödyntämiseen verosyistä tehtävät järjestelyt perustuvat. Samassa yhteydessä esitetään tapausesimerkkejä ja arvioidaan väliyhteisölain soveltumista järjestelyihin.

Seitsemännessä luvussa avataan näkökulmia väliyhteisölain ongelmakohtiin ja tarkastellaan vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja pääasiassa muiden valtioiden esimerkkien pohjalta. Luvussa käsitellään myös vaihtoehtoihin liittyviä haasteita EU-oikeuden ja Suomen muun verojärjestelmän näkökulmasta. Nämä kysymykset jättävät osittain aihetta myös jatkotutkimuksille. Kahdeksas luku muodostaa yhteenvedon selvityksestä.

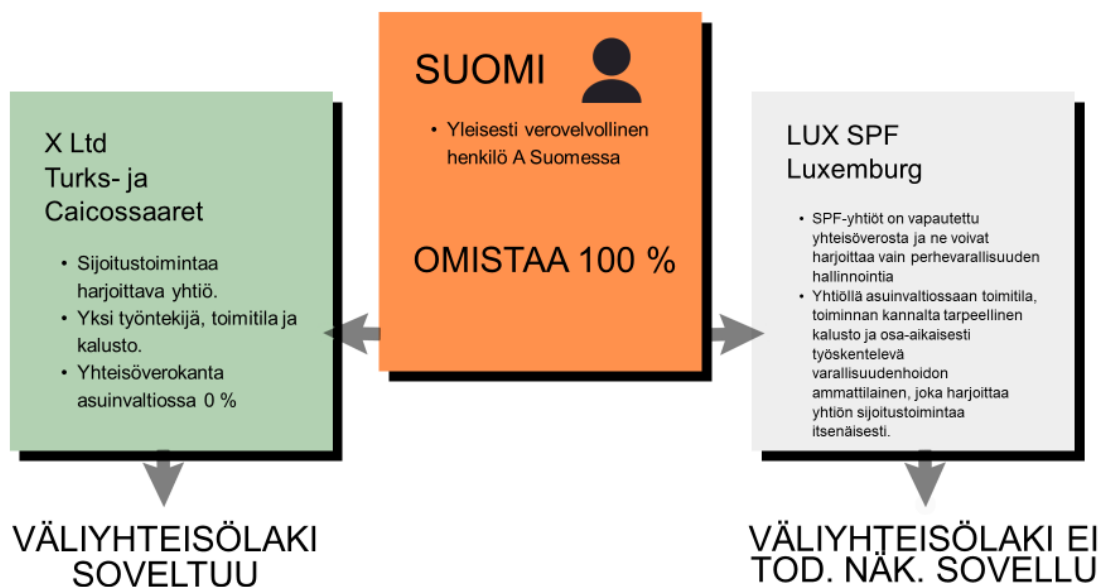
3 Väliyhteisösääntelyn rakenne lain tavoitteiden, hyvän verojärjestelmän ja harmaan talouden torjunnan näkökulmista

3.1 Väliyhteisösääntelyn taustat ja yleiset periaatteet

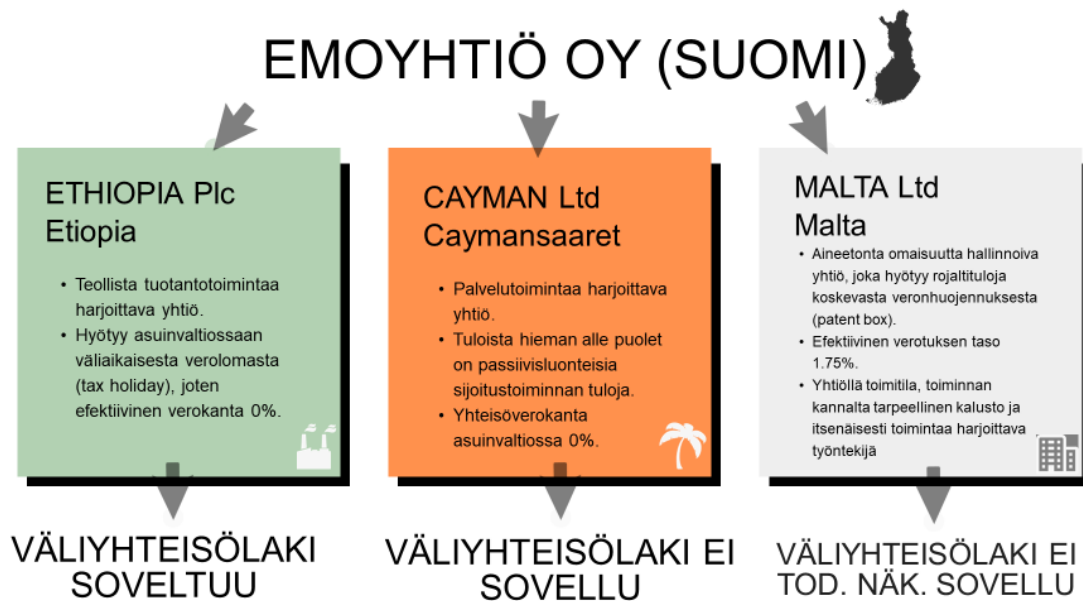
3.1.1 Väliyhteisölaki ja hyvän verojärjestelmän ominaispiirteet

Lain tarkoituksen havainnollistamiseksi on alla esimerkkitapauksia, joissa väliyhteisölain soveltumista arvioidaan. Soveltamiskriteereitä käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä luvussa ja esimerkkitilanteita sekä veronhuojennuksia luvussa 6.

Kuvio 1. Esimerkkitilanne väliyhteisölain soveltamisesta Suomessa yleisesti verovelvollisen henkilön tapauksessa



Kuvio 2. Esimerkkitalanne väliyhteisölain soveltamisesta Suomeen rekisteröidyn osakeyhtiön tapauksessa



Tässä luvussa käsitellään ensinnäkin Suomen nykyisen väliyhteisölain rakennetta ja veronkiertodirektiivin sille asettamia reunaehtoja. Väliyhteisölakia tarkastellaan sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta ja avataan näkökulmia siihen, miten laki voisi täyttää sille asetetut tavoitteet nykyistä paremmin. Lisäksi väliyhteisölakia tarkastellaan hyvän verojärjestelmän lähtökohdista käsin. Samassa yhteydessä selvitetään, miten lain kehittäminen näiden tavoitteiden pohjalta voisi auttaa myös harmaan talouden torjunnassa.

Analyysin taustalla käytetyt hyvän verojärjestelmän ominaispiirteet on valittu sen perusteella, mitkä ovat väliyhteisösääntelyn kannalta keskeisiä. Näitä ovat mm. taloudellinen tehokkuus, oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus, sekä oikeusvarmuus ja ennustettavuus. Myös Suomen alkuperäisen väliyhteisölain esitöissä sääntelyn tarvetta on perusteltu näistä näkökulmista.⁵⁹

Tehokkuusperiaatteen mukaan verolainsäädännön tulisi olla johdonmukaista, selkeää ja yksinkertaista, jotta verot voidaan kerätä mahdollisimman pienin hallinnollisin kustannuksin ja taloudelliselle toiminnalle aiheutuvat haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä.⁶⁰ *Oikeusvarmuuden* periaatteen mukaan verovelvollisen tulisi voida ennakoita, millaisiin veroseurauksiin hänen taloudellinen käyttäytymisensä johtaa.⁶¹ *Oikeudenmukaisuutta* taas voidaan tarkastella esimerkiksi horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, jonka mukaan

⁵⁹ HE 155/1994 vp, s. 3, 6 ja 7. Hyvän verojärjestelmän piirteet voivat olla joskus myös ristiriidassa keskenään.

⁶⁰ Niskakangas, H. ja Knuutinen, R.: Henkilöverotus / Verotuksen taustaperiaatteet / Tehokkuusperiaate. Alma Talent Oy. 2020.

⁶¹ Niskakangas ja Knuutinen (2020): Henkilöverotus / Verotuksen taustaperiaatteet / Oikeusvarmuus ja ennustettavuus.

samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä tulisi verottaa samalla tavalla ja että verotuksessa ei tulisi olla perusteettomia eroja esimerkiksi eri sijoitusmuotojen tai -instrumenttien välillä.⁶²

Verojärjestelmän näkökulmasta väliyhteisösäännökset edistävät tehokkuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista, sillä ne estävät tulon kanavoimista ulkomaisiin matalasti verotettuihin yksiköihin ja turvaavat osittain tasapuolista verokohtelua monikansallisesti toimivien yhtiöiden ja kansallisesti toimivien verovelvollisten välillä. Tiiviimpi veropohja ja perusteettomien erojen poistaminen eri toimijoiden välillä on siis keskeinen osa hyvää verojärjestelmää. Tehokkuusperiaatteen näkökulmasta on huomionarvoista, että väliyhteisölain nojalla verotus on usein yksinkertaisempaa ja pienemmin hallinnollisin kustannuksin toteutettavaa kuin esimerkiksi siirtohinnoittelusäännösten soveltaminen tai kiinteän toimipaikan tulon kohdentaminen⁶³. Väliyhteisölakia puoltaa myös oikeusvarmuuden periaatteen toteutuminen, sillä sen soveltaminen on ennustettavampaa kuin tapauskohtaista harkintaa edellyttävän yleisen veronkiertosäännöksen soveltaminen. Kuten myöhemmin osoitetaan, ovat lain monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus kuitenkin ongelmallisia sekä tehokkuuden että oikeusvarmuuden näkökulmista. Lisäksi oikeudenmukaisuuden näkökulmasta väliyhteisösäännöksiä on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa mm. siksi, että niiden on katsottu voivan rajoittaa väliyhteisöjen sijaintivaltioiden itsemääräämisoikeutta ja verotuksellista suvereniteettiä.⁶⁴

3.1.2 Lain tarkoitus ja soveltamisala Suomessa

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.⁶⁵ Oikeustila oli kuitenkin vielä 1990-luvun alussa epäselvä siltä osin, missä tilanteissa tätä yleistä veronkiertosäännöstä voitiin soveltaa ulkomaisia väliyhteisöjä koskevissa tapauksissa. Epäselvää oli sekin, miten verotus toimitettaisiin, mikäli yhteisön osakasta katsottaisiin voitavan verottaa Suomessa.⁶⁶ Tämän vuoksi nähtiin tarpeelliseksi säätää erikseen väliyhteisölaki (jatkossa myös VYL), jonka nojalla matalasti verotetun yksikön tulo verotettaisiin osakkaan tulona. Lain alkuperäisenä tarkoituksena oli ehkäistä ulkomaisten väliyhteisöjen avulla tapahtuvaa Suomen verotuksen välttämistä⁶⁷ ja toisaalta laki voidaan nähdä myös verotusmenettelylakina väliyhteisötilanteisiin.

⁶² Niskakangas ja Knuutinen (2020): Henkilöverotus / Verotuksen taustaperiaatteet / Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus.

⁶³ Hongler, P.: Justice in International Tax Law A Normative Review of the International Tax Regime. IBFD. 2020. s. 475.

⁶⁴ Hongler (2020), s. 477-486.

⁶⁵ Yleislauseke oli alun perin verotuslain 56 §:ssä ja vuodesta 1995 lähtien verotusmenettelystä annetun lain 28 §: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.”

⁶⁶ HE 155/1994, luku 2.1.

⁶⁷ HE 155/1994, luku 3, Esityksen tavoitteet.

Kaavamaisesti soveltuva väliyhteisölaki on tapauskohtaiseen arviointiin perustuvaa yleistä veronkiertosäännöstä tehokkaammin soveltuvaa sääntelyä. Kansainvälisen verotietojenvaihdon puutteet toki edelleen yleensä estivät aina 2010-luvulle saakka ilmoittamattomien väliyhteisöomistusten havaitsemisen verovalvonnassa, mutta väliyhteisölaki selkeytti laillisen verosuunnittelun rajoja siinä määrin, että väliyhteisöihin liittyvien palvelujen tarjonta ja sen myötä ilmeisesti myös yhtiöiden käyttö vähenivät. Tähän vaikuttivat 1990-luvun mittaan myös muut lakimuutokset. Verohallinnolle tuli ensinnäkin oikeus saada sivulliselta tietoja verovelvollisen nimen ohella myös muun yksilöinnin - kuten tilitapahtuman - perusteella, kun tiedot saattoivat olla tarpeen verotusta varten.⁶⁸ Lisäksi verotusmenettelylain muutoksella laajennettiin verovelvollisten selvittämiselvällisyyttä mm. tilanteissa, joissa veroviranomainen ei voinut saada oikeustoimen toisesta osapuolesta riittävää tietoa kansainvälisen sopimuksen nojalla.⁶⁹ Ulosottolain muutoksella puolestaan helpotettiin veroparatiisiyhtiöiden sivuuttamista yhtiön omaisuuden ollessa velallisen tosiasiallisessa määräysvallassa.⁷⁰

Lain esitöiden mukaan väliyhteisölain tarkoituksena nykyisellään on estää verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon perustettuun yksikköön⁷¹ On kuitenkin huomionarvoista, että lailla ei pyritä estämään ainoastaan Suomessa syntyneen tulon keinoitekoista siirtämistä toisaalle, vaan sen voidaan nähdä torjuvan osittain myös verokilpailua eri muodoissaan, sillä se poistaa verohyötyjä toiminnan siirtämisestä matalamman verotason valtioon (ks. verokilpailusta tarkemmin luku 6.2).

Käytännössä väliyhteisölaki voi soveltua hyvin monenlaisiin tilanteisiin ja erilaisin tarkoituksellisiin tehtyihin järjestelyihin. Verotuksessa ilmoitetuista väliyhteisöistä lähes kaikki ovat monikansallisten konsernien tytäryhtiöitä, jotka toimivat jossain matalan verotuksen valtiossa tai hyötyvät toimialakohtaisista veronhuojennuksista. Näissä oma-aloitteisesti ilmoitetuissa väliyhteisötilanteissa yritys ei saa mitään verotuksellista hyötyä, eikä ole sellaista myöskään tavoitellut, vaan yhtiöt ovat tyypillisesti hakeutuneet toimimaan kyseiseen valtioon esimerkiksi raaka-aineiden tai asiakaskunnan vuoksi. Väliyhteisöomistus on voinut tulla suomalaisyritykselle myös yrityskaupan seurauksena, jos esimerkiksi hankitulla ulkomaisella yrityksellä on omistus yhtiössä, jonka katsotaan olevan Suomen lain näkökulmasta väliyhteisö.

Oma-aloitteisesti ilmoitetuista väliyhteisöistä poiketen verotarkastuksilla ja tietovuotoaineistoissa ilmi tulleista väliyhteisötapauksista selvä enemmistö liittyy yksityishenkilöiden sijoitustoimintaan tai varojen hallintaan ja näissä tilanteissa järjestely on perustunut usein tulojen tietoiseen salaamiseen. Useissa tapauksista Verohallinnon suorittaman tarkastuksen jälkeen on aloitettu Poliisin suorittama rikoksen esitutkinta. Lain vaikutuksia verotuottojen ja ennalta estävyyden näkökulmasta on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

Yrityksille elinkeinotoiminnan tavoitteet ovat ensisijaisia, mutta tavoitteisiin pyrittäessä yritykset tarkastelevat usein myös sitä, miten liiketoiminnalliset tavoitteet voidaan saavuttaa kohtuullisilla veroilla, alhaisilla hallinnollisilla kustannuksilla ja hyväksyttävällä riskitasolla.

⁶⁸ Verotuslain 47 §. Ks. verotuslain muuttamista koskeva esitys HE 336/1994, luku 2.1.

⁶⁹ VML 26.4 §. Ks. soveltamisesta HE 53/1998, s. 12.

⁷⁰ Ulosottolain 4 luvun 9 §. Ks. ilmiön taustasta ja lakimuutoksen syistä HE 275/1998, luku 2.

⁷¹ HE 218/2018 vp, luku 2.1.1. ja 4.1.

Korkein hallinto-oikeus (jatkossa myös KHO) on ratkaisussaan 2013:44 todennut, että verovelvollisella on mahdollisuus valita verotuksellisesti edullisin vaihtoehto, mikäli samaan lopputulokseen on mahdollista päästä useammalla eri tavalla. Erityissäännökset ja yleinen veronkiertosäännös asettavat toiminnan rajat.

Kansainvälisesti toimivalla yrityksellä on monipuolisemmat mahdollisuudet veroasteen alentamiseksi laillisin keinoin kuin paikallisesti toimivalla yrityksellä. Rajat ylittävässä toiminnassa voidaan esimerkiksi sijoittaa joitain toimintoja tiettyihin valtioihin niiden tarjoamista toimialakohtaisista veronhuojennuksista hyötymiseksi, tai vaikuttaa siihen, missä maassa valuuttakurssiriskien toteutuessa kurssitappiot vähennetään. Kansainvälisessä yritystoiminnassa on myös monia riskejä, sillä efektiivistä veroastetta voi nostaa elinkeinotoiminnan harjoittaminen esimerkiksi raaka-aineiden saatavuuden tai asiakkaiden vuoksi korkeamman verorasituksen valtiossa, minkä lisäksi rajat ylittävässä toiminnassa voi syntyä myös kaksinkertaista verotusta eri valtioiden pyrkiessä verottamaan samaa tuloa.⁷² On lisäksi mahdollista, että jotkut konsernin osat tuottavat veronalaista voittoa ja samanaikaisesti toiset yksiköt vastaavan määrän tappiota, jota ei voida vähentää.⁷³

Matalasti verotettuja yksiköjä koskevissa tilanteissa voidaan verovalvonnassa toisinaan soveltaa myös joitain muita säännöksiä. Väliyhteisölain soveltamisalasta vapautettua toimintaa, kuten laivanvarustusta, harjoittaville matalan verotuksen valtioon perustetuille yhteisöille on voitu katsoa muodostuvan Suomeen kiinteä toimipaikka johtopaikan perusteella. Keskeisin esimerkki tästä on KHO:n ratkaisu 1999/1031, jossa Caymansaarille rekisteröityä alusten vuokrausyhtiötä johdettiin Helsingistä. Vuoden 2021 alusta voimaan tulevan uuden lainsäädännön mukaan tällaiset tosiasiallisesti Suomesta johdetut yhtiöt voidaan katsoa täällä yleisesti verovelvollisiksi. Siirtohinnoitteluoikaisusäännöksen (VML 31 §) nojalla samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä liiketoimissa käytettyä hinnoittelua voidaan oikaista markkinaehtoperiaatteen mukaiseksi. Sijoitustoiminnassa tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun suomalaisen yhtiön veronalaista tuloa siirrettäisiin markkinaehtoisesta poikkeavin transaktioin etuyhteisyrytykseen Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Joissain tilanteissa voi tulla sovellettavaksi myös elinkeinoverolakiin sisältyvä menon vähennyskelpoisuutta koskeva säännös (EVL 7 §).

Aikoinaan täysin uudentyypistä lakia säädettäessä ei lainsäädäntöteitse pyritty ratkaisuun erityiskysymyksiä kovin laajalti, vaan iso osa tulkinnanvaraisista seikoista jätettiin myöhemmän oikeuskäytännön varaan.⁷⁴ Monet kysymykset ovat nousseet esiin vasta 2010-luvun mittaan kun tietojenvaihdon kehityksen ja pankkivertailutietojen myötä väliyhteisötapauksia on noussut esiin huomattavasti aikaisempaa enemmän.

⁷² Ks. esim. KHO 2011:101, jossa A Oy:n saamia tuloja tietokoneohjelmista pidettiin liikelutona eikä rojaltina. Tämän vuoksi Japanissa, Kiinassa ja Koreassa tuloista perittyjä lähdeveroja ei hyvitetty Suomessa, kun A Oy:llä ei ollut kiinteää toimipaikkaa näissä maissa. Lähdevaltioissa tuloa oli pidetty rojaltina.

⁷³ Käytännössä tappiontasausmahdollisuksiakin on. ETA-alueella sijaitsevan tytäryhtiön lopullisen tappion konsernivähennyksestä annettu laki tuli voimaan 1.1.2021. Lisäksi tappiontasaus on osittain mahdollista esimerkiksi korkojen avulla ja ulkomaisen kiinteän toimipaikan tappiot ovat aina vähennettävissä.

⁷⁴ Viherkenttä, T.: Väliyhteisösäännöstöt meillä ja muualla - Missä mennään? s. 419. Julkaistu teoksessa Yritys, omistaja ja verotus – Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. sivut 417–429. Edita Publishing Oy, Porvoo 2014.

3.1.3 Ylikansallisen sääntelyn vaikutus

Yhteisöverotus kuuluu pääosin EU-jäsenvaltioiden kansallisen toimivallan piiriin, sillä yritysten tuloverotusta ei ole muutamia yksittäisiä säännöksiä lukuun ottamatta harmonisoitu EU:ssa. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin noudattaa EU:n toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) määräyksiä, joilla pyritään turvaamaan yhteismarkkinoiden toiminta. Tällaisia määräyksiä ovat erityisesti ns. perusvapaudet, joilla turvataan yritysten vapaa sijoittautuminen toiseen jäsenvaltioon ja pääomien vapaa liikkuvuus. Käytännössä perusvapauksiin liittyvällä oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä vaikutus kansallisiin lakeihin väliyhteisösääntely muuttamalla lukien. Jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon perusvapauksien ohella myös valtiontuen kieltävä sopimusmääräys. Esimerkiksi jäsenvaltioiden pelkäämään tietyille yrityksille tai toimialoille myöntämät veronhuojennukset voidaan katsoa kielletyksi valtiontueksi (*Incompatible State Aid*).⁷⁵

OECD suositteli väliyhteisösäännösten käyttöönottoa ensimmäisen kerran jo vuonna 1998.⁷⁶ Monissa OECD:n jäsenmaissa sääntelyä ei kuitenkaan otettu oma-aloitteisesti käyttöön, koska se nähtiin merkittävänä kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä varsinkin haitallista verokilpailua harjoittavissa maissa.⁷⁷ Käytännössä väliyhteisölain aiheuttama kilpailukykyhaitta voi muodostua esimerkiksi siten, että matalamman verotason valtiossa toimivaa tytäryhtiötä verotetaan väliyhteisölain soveltuessa korkeammin kuin paikallisesti omistettuja yhtiöitä, ja korkeammin kuin sellaisesta valtiosta omistettua tytäryhtiötä, joka ei sovelle väliyhteisölakia. Tällä on katsottu voivan olla vaikutusta emoyhtiöiden sijaintivaltioiden valintaan tai riskien kohdentamiseen konsernin sisällä.⁷⁸ Toisaalta väliyhteisölaki ei lähtökohtaisesti sovellu ulkomailta tuleviin investointeihin ja sillä nimenomaisesti torjutaan haitallista verokilpailua parantaen samalla kotimaisten investointien asemaa suhteessa ulkomaille suuntautuviin toimiin. Lisäksi sääntelyn käyttöönottoon liittyvät mahdolliset kilpailukykyhaitatkin vähenevät olennaisesti, kun vastaavaa lainsäädäntöä otetaan käyttöön harmonisoidusti useissa maissa samanaikaisesti.

Keskeinen askel kohti laajempaa harmonisointia oli OECD:n vuonna 2015 julkaiseman BEPS-projektin toimenpide 3 -loppuraportti, joka sisälsi suosituksia väliyhteisösäännösten tehostamiseksi. Maiden verojärjestelmien ollessa keskenään hyvin erilaisia, päättyi OECD suosituksessaan identifioimaan kuusi osaa, joille sääntely tulisi perustaa. Tämä johti sääntelyn käyttöönottoon monissa valtioissa. Pian tämän jälkeen EU julkaisi ns. veronkiertodirektiivin, jonka sisältämät väliyhteisösäännökset kaikkien unionin jäsenvaltioiden on tullut implementoida. Suomi muutti väliyhteisölakiaan 1.1.2019 voimaan tulleella lailla (1364/2018).

⁷⁵ Valtioiden välistä verokilpailua, niiden tarjoamia erityisiä veronhuojennuksia ja verojen minimointiin tähtäviä rakenteita on käsitelty tarkemmin luvussa 6.

⁷⁶ OECD: Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue. Paris. OECD Publishing. 1998.

⁷⁷ Esimerkiksi Alankomaissa lainsäätäjät on erikseen maininnut, että väliyhteisösäännöksiä ei otettu käyttöön, koska sillä arveltiin olevan negatiivinen vaikutus maan imagoon suosiollisena sijaintivaltiona rajat ylittävien investointien näkökulmasta. NL: TK, 2005/2006, 30,572, No. 3, s. 14. Euroopan neuvosto on sittemmin todennut Alankomaiden sääntelyn sisältävän veroparatiisin tunnusmerkkejä ja antanut suosituksen joidenkin kannustimien poistamiseksi.

⁷⁸ OECD (2015), s. 15-16.

Veronkiertodirektiivin tavoitteena oli veronkierron estämisen ohella mm. turvata BEPS-suositusten koordinoitu ja EU-oikeudenmukainen käyttöönotto. Lisäksi tavoitteena oli yhdenmukaistaa valtioiden erityissäännöksiä oikeusvarmuuden parantamiseksi ja taloudellisen toimintaympäristön kehittämiseksi sisämarkkinoilla.⁷⁹ Harmonisoinnin sijaan veronkiertodirektiivi asettaa vain minimistandardin, jota tiukemmin jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää asioista.

Direktiivi sisälsi kaksi vaihtoehtoista mallia veronalaisen välyhtiötulon määrittämiseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa välyhtiötuloksi luetaan erikseen määritellyt passiiviluonteiset tulot. Toisessa vaihtoehdossa välyhtiötuloksi luetaan välyhtiön tulot, jotka syntyvät epäai- doista järjestelyistä ja joiden keskeisenä tarkoituksena on veroedun saaminen. Jäsenvaltioiden oli kuitenkin mahdollista soveltaa sääntelyään myös laajemmin yksikön koko tuloon tai ottaa käyttöön molemmat direktiivissä esitetyt mallit. Direktiivin sääntely koski ainoastaan oikeushenkilöiden omistamia välyhteisöjä, kun taas Suomessa välyhteisötulo on veronalaista tuloa sekä oikeushenkilöille että yksityishenkilöille. Suomi säilytti kuitenkin lakinsa keskeisiltä osin aikaisemmassa muodossa.

Jotkut direktiivin kohdista ovat monitulkintaisia. Useat maat ovat implementoineet säännökset soveltavasti muokaten voimassaolevaa lainsäädäntöä, kun taas jotkut valtiot ovat kopioineet direktiivin tekstin lähes suoraan kansalliseen lainsäädäntöön.⁸⁰ OECD:n BEPS-suositusten tavoin veronkiertodirektiivi on ilmeisesti vaikuttanut jonkin verran myös EU:n ulkopuolisten maiden lainsäädäntöratkaisuihin.⁸¹ Järjestelmiä ja niiden tehokkuutta veronkiertoa estävänä sääntelynä vertaillaan teorian tasolla selvityksen luvussa 5.

3.1.4 Sääntelytapojen systematisointi

Välyhteisösäännösten voidaan katsoa rakentuvan tyypillisesti siten, että ensin määritellään yksikköön kohdistuvan määräysvallan kriteerit, sitten matalan verotuksen taso ja lopulta se, miltä osin tuloa verotetaan ja kohdistuuko yksikön harjoittamaan toimintaan tai tuloihin jokin laissa mainittu vapautus. Tulon veronalaisuuden määrittelyä koskien maiden välillä on paljon eroavaisuuksia. Järjestelmissä voidaan tavoitteista ja muusta verojärjestelmästä riippuen verottaa esimerkiksi kategorisesti passiivisuontoisia ja muita helposti liikuteltavia tuloja, etuyhteisyri-tysten myötävaikutuksella saatuja tuloja tai tietyistä lähteistä saatuja tuloja. Monissa järjestelmissä annetaan merkitystä sille, mitä tuloja välyhtiö olisi kyennyt omalla toiminnallaan itsenäisesti hankkimaan ja mitkä taas ovat sinne keinotekoisesti ohjattuja. Kenties suora- raviivaisin ja hallinnollisesti kevyin tapa on Suomen soveltama malli, jossa määritetään välyhteisötulo yksikköpohjaisesti, eli edellytysten täytyessä välyhteisötulona verotetaan

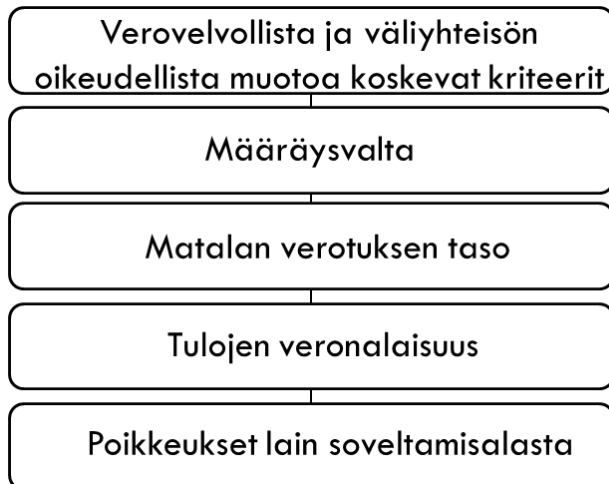
⁷⁹ Johdannon kappale 2. Taustalla voidaan nähdä myös pyrkimys palauttaa taloudellista aktiviteettia enemmän Euroopan unionin alueelle ja suojata valtioiden veropohjia laajemmin.

⁸⁰ Esim. Malta ja Latvia

⁸¹ Esimerkiksi Iso-Britannia uudisti lainsäädäntöään vastaamaan direktiiviä. Uusi sääntely myös esimerkiksi Mauritiuksella ja Ukrainassa noudattelee pitkälti veronkiertodirektiivin välyhteisösäännöstöä.

kaikkia väliyhteisön tuloja niiden luonteesta riippumatta. Käytännössä järjestelmät ovat usein myös yhdistelmiä näistä malleista.

Suomen väliyhteisölain soveltumisedellytykset vaihtelevat huomattavasti sen mukaan, sijaitseeko ulkomainen yksikkö tai kiinteä toimipaikka ETA-alueella. Yleisesti väliyhteisölain rakennetta voidaan kuitenkin hahmottaa seuraavan kaavion avulla:



Kaavio 1. Väliyhteisölain rakenne

Seuraavassa käsitellään Suomen nykyisen väliyhteisölain rakennetta ja veronkiertodirektiivin sille asettamia reunaehtoja. Samassa yhteydessä tarkastellaan esimerkinomaisesti, millaisia lainsäädäntöratkaisuja muissa EU-jäsenvaltioissa on valittu.

3.2 Soveltamisala ja verovelvolliset

3.2.1 Verovelvollisen määritelmä

Ulkomaisen yksikön tuloa voidaan verottaa väliyhteisölain perusteella yksikön osakkaan tai edunsaajan tulona, jos ulkomainen yksikkö on laissa tarkoitettu väliyhteisö (VYL 1 §). Väliyhteisötulosta on verovelvollinen Suomessa yleisesti verovelvollinen väliyhteisön osakas tai edunsaaja, joka voi olla esimerkiksi yhteisö, elinkeinoyhtymä tai luonnollinen henkilö. Jos laki soveltuisi esimerkiksi veronkiertodirektiivin mukaisesti ainoastaan yhteisöverovelvollisiin, olisi sääntelyn kiertäminen varsin yksinkertaista siten, että yksityishenkilö omistaisi väliyhteisön suoraan henkilökohtaisesti. Suurimmassa osassa maita väliyhteisösäännökset koskevat vain yhteisöosakkaita, mutta yksityishenkilöihin ulottuva sääntely on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Italiassa, Saksassa, Puolassa ja Portugalissa, sekä isossa osassa Etelä-Amerikan valtioita. Lisäksi joissain valtioissa on käytössä pelkästään luonnollisten henkilöiden matalasti verotettuihin omistuksiin kohdentuvaa sääntelyä, joka vastaa osittain väliyhteisölakeja.⁸²

⁸² Tästä esimerkkinä edellä käsitelty Uruguayn Nk. anti-LONT package-sääntely, jonka nojalla alle 12%:n verokannalla verotettuihin yhtiöihin siirrettyjä tuloja voidaan verottaa osinkoina. Sääntelyn soveltaminen ei edellytä määräysvaltaedellytyksen täyttymistä, joten sitä ei perinteisessä mielessä ole pidetty väliyhteisösääntelynä.

Viimeisimmässä lakimuutoksessa väliyhteisölakia täydennettiin siten, että myös Suomessa rajoitetusti verovelvollinen voi olla verovelvollinen väliyhteisön tulosta, jos tämän osuus liittyy Suomessa olevaan kiinteään toimipaikkaan. Valvonnallisesti voi kuitenkin olla haastavaa havaita tällaisia tilanteita, ellei verovelvollinen niitä oma-aloitteisesti ilmoita.

Suomen väliyhteisölaissa verovelvollisen määritelmä on siis kattava, eikä sisällä aukkokoh-
tia, jotka mahdollistaisivat sääntelyn kiertämisen keinotekoisesti. Selkeä ja tasapuolisesti eri
verovelvollisiin kohdentuva sääntely on myös hyvän verojärjestelmän periaatteiden mukai-
nen.

3.2.2 Väliyhteisön oikeudellinen muoto

Väliyhteisö voi olla oikeudelliselta muodoltaan esimerkiksi yhtiö, osuuskunta, trusti, säätiö tai yhdistys.⁸³ Vuoden 2019 uudistuksessa lain yhteisö-käsite muutettiin yksiköksi, jotta laista itsestään kävisi ilmi, ettei ulkomaisen yksikön oikeudellinen muoto ole ratkaiseva.⁸⁴ Ulkomainen yhtymä ei kuulu väliyhteisölain soveltamisalaan, koska se on suomalaisen yksikön tavoin laskentayksikkö eikä erillinen verosubjekti.⁸⁵

Ulkomaiseen väliyhteisöön rinnastetaan ulkomaisen yksikön ulkomainen kiinteä toimipaikka, joka itsenäisenä yksikkönä täyttäisi väliyhteisölain edellytykset.⁸⁶ Tämä vuoden 2009 väliyhteisölain muutoksessa toteutettu soveltamisalan laajentaminen ulkomaisen yksikön omistamiin kiinteisiin toimipaikkoihin oli merkittävä lain tehokkuutta edistänyt toimi. Tuohon saakka niiden saamat tulot jäivät verottamatta kokonaan, jos tytäryhtiö sijaitsi valtiossa, jonka kanssa Suomella oli verosopimus ja jonka verotaso vastasi Suomen verotaso, ja tytäryhtiön kiinteä toimipaikka sijaitsi matalan verotuksen valtiossa, jolla oli vapautusmenetelmään perustuva verosopimus tytäryhtiön asuinvaltion kanssa. Tämä kannusti yrityksiä kanavoimaan kiinteään toimipaikkaan sellaisia voittoja, jotka muutoin olisi verotettu Suomessa.⁸⁷ Vastaava muutos on tehty joissain valtioissa vasta veronkiertodirektiivin myötä⁸⁸.

Lain soveltamisalan ulottamisella ulkomaisten tytäryhtiöiden kiinteisiin toimipaikkoihin on ollut merkittävä ennalta estävä vaikutus. Jos väliyhteisölain kriteerit täyttävää kiinteää toimipaikkaa ei kuitenkaan ilmoiteta, on verovalvonnan käytännössä haastavaa valvoa, syntyykö esimerkiksi yhtiöiden projekteista kiinteitä toimipaikkoja sellaisiin valtioihin, jotka soveltavat vapautusmenetelmää verosopimuksissaan. Tehokkuusperiaatteen valossa muutosta voi kritisoida myös konserneille aiheutuneen hallinnollisen taakan myötä, mutta toisaalta tiiviimpi veropohja ja perusteettomien erojen poistaminen eri toimijoiden välillä puoltavat muutosta.

⁸³ Lisäksi oikeuskäytännössä on esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:9 yhdysvaltalainen Delaware Statutory Trust -
tyyppinen trusti rinnastettu kotimaiseen julkiseen osakeyhtiöön.

⁸⁴ HE 218/2018 vp yleisperustelut.

⁸⁵ Väliyhteisölain säätämisen aikaan ulkomaiset yhtymät olivat tuloverotuksessa yhteisöjä, joten väliyhteisölaki saattoi soveltua myös niihin. HE 155/1994 vp, s. 11. Suomessa asuvat luonnolliset henkilöt ja suomalaiset yhteisöt ovat Suomessa verovelvollisia myös ulkomailla olevaan kiinteään toimipaikkaansa kuuluvista tuloista samalla tavalla kuin kaikista muistakin tuloistaan maailmanlaajuisen verotuksen perusteella, joten suomalaisen yhtiön kiinteää toimipaikkaa ei ole tarpeellista pitää väliyhteisönä.

⁸⁶ VYL 2.2 §. Lisäksi edellytetään, että kiinteä toimipaikka sijaitsee eri lainkäyttöalueella kuin ulkomainen yksikkö ja että siihen liittyvää tuloa ei ole verotettu lainkäyttöalueella, jolla yksikkö sijaitsee.

⁸⁷ Ks. HE 74/2008 vp, s. 3-4, sekä ratkaisu KHO 2583/2000.

⁸⁸ Esimerkiksi Liettua ja Espanja ulottivat lain soveltamisalan kiinteisiin toimipaikkoihin vasta veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä.

Lain soveltamisala väliyhteisön oikeudellista muotoa koskien on Suomessa kattava, kuten muissakin EU-jäsenvaltioissa sääntelyratkaisusta riippumatta.⁸⁹ Verotuskäytännössä lakia on Suomessa sovellettu osakeyhtiöiden ohella esimerkiksi trusteihin ja säätiöihin. Näihin ei siis näyttäisi liittyvän Suomen sääntelyssä aukkokohtia. Jonkinasteista tulkinnanvaraisuutta kuitenkin liittyy esimerkiksi harkinnanvaraisiin trusteihin, joissa trustin asettaja (*settlor*) antaa edunvalvojalle (*trustee*) päätäntävällän trustiomaisuuteen. Tällöin edunvalvojalla on oikeus päättää, kuka trustiomaisuudesta hyötyy, ja milloin ja miten tämä tapahtuu.⁹⁰ Aidosti harkinnanvaraisissa trusteissa esimerkiksi määräysvallan puuttuminen voi estää väliyhteisölain soveltamisen. Verovalvonnassa on kuitenkin havaittu tilanteita, joissa määräysvaltaa ei ole tosiasiaa siirretty, vaan olosuhteille on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta ja näin ollen muodollinen omistus on päätetty sivuuttaa VML 28 §:n nojalla.

3.3 Määräysvalta

Väliyhteisölain tarkoittama määräysvaltaedellytys täyttyy, jos verovelvollisella on yksin tai yhdessä verovelvolliseen etuyhteydessä olevien kanssa vähintään 25 prosenttia yksikön äänioikeuksista tai pääomasta, tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia yksikön voitoista.⁹¹

Soveltamisala on tältä osin laaja - se kattaa suoran ja välillisen omistuksen sekä yksiköiden että luonnollisten henkilöiden osalta. Lisäksi direktiivistä poiketen Suomen sääntelyssä määräysvaltaedellytys täyttyy myös silloin, kun verovelvollisella on oikeus saada vähintään 25 prosenttia yksikön varallisuuden tuotosta.⁹²

Varallisuuden tuoton perusteella syntyvä määräysvalta on tarpeellinen täydennys kansalliseen sääntelyyn. Sillä on tarkoitettu mm. trusteihin liittyviä tilanteita, joissa muodollinen omistusoikeus ja edunsaajataho voi olla eriytetty toisistaan.⁹³ Lain soveltamistilanteissa varallisuuden tuoton perusteella syntyvä määräysvalta on ollut merkityksellinen erityisesti tu-

⁸⁹ Esim. Kreikassa tuloverolain pykälä 66.1 viittaa yhtymiin, trusteihin ja rahastoihin, ja Espanjan yhtiöverolain (*Ley del Impuesto sobre Sociedades*) pykälä 100 viittaa kaikkiin ulkomaisiin yhtiömuotoihin.

⁹⁰ 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 valitsemaalleen 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&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomson-reuters.com/4-107-7416?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1)

⁹⁰ Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 ja 63 §:n muuttamisesta (1411/2010).

⁹¹ VYL 2 §:n 4 momentin mukaan etuyhteydessä verovelvolliseen on yksikkö tai luonnollinen henkilö, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosentin osuus verovelvollisen äänioikeuksista tai pääomasta tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia sen voitoista, yksikkö, jonka äänioikeuksista ja pääomasta verovelvollisella on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosentin osuus tai jonka voitoista sillä on oikeus saada vähintään 25 prosenttia; yksikkö, jolla on yhteys verovelvolliseen sen perusteella, että luonnollisella henkilöllä tai jollain yksiköllä suoraan tai välillisesti on sekä siitä että verovelvollisesta vähintään 25 prosentin osuus; ja verovelvollisen ollessa luonnollinen henkilö, tämän lähipiiriin kuuluva toinen luonnollinen henkilö. Väliyhteisölain 2 §:n 4 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun luonnollisen henkilön lähipiiriin kuuluvia henkilöitä ovat henkilön aviopuoliso tai häneen avioliitonomaisessa suhteessa oleva henkilö sisarus, sisar- ja velipuoli henkilön ja hänen aviopuolisonsa tai avioliitonomaisessa suhteessa olevan henkilön ylenevässä tai alenevässä polvessa oleva sukulainen, edellä mainittujen henkilöiden aviopuolisot tai heihin avioliitonomaisessa suhteessa olevat henkilöt, kuolinpesä, jossa luonnollisella henkilöllä tai edellä mainituilla henkilöillä on osuus.

⁹² Väliyhteisölain 2 §:n 1 momentin 1 kohta

⁹³ HE 218/2018, luku 3.3.2.

lojen salaamiseen liittyvissä järjestelyissä, kun veroviranomaiset eivät ole voineet saada tietoa yhtiön tosiasiallisista edunsaajista ja jollain henkilöllä on ollut mahdollisuus käyttää yhtiön varoja esimerkiksi ulkomaisella luottokortilla.

Ennen viimeisintä lakimuutosta väliyhteisönä on voitu pitää yhteisöä, josta yksi tai useampi Suomessa yleisesti verovelvollinen yhdessä on omistanut vähintään 50 prosenttia, mutta väliyhteisön tuloa on kuitenkin voitu verottaa vain sellaisella osakkaalla, joka yksin tai etuyhteydessä olevien kanssa on omistanut väliyhteisöstä vähintään 25 prosenttia. Viimeisimmässä uudistuksessa sääntelyä selkiytettiin siten, että samaa rajaa sovelletaan sekä määräysvaltaa että verotusoikeutta tarkasteltaessa. Suomen ohella mm. Irlanti, Portugali ja Ruotsi päätyivät samaan ratkaisuun, kun taas valtaosa EU-jäsenvaltioista päätyi direktiivin mukaisesti soveltamaan kahta eri rajaa. Lain selkeyden kannalta yhdenmukaistaminen voidaan nähdä kannattavana ja lain soveltamisala on muutoksen myötä hieman aikaisempaa kattavampi, mutta siihen liittyy myös eräitä EU-oikeudellisia kysymyksiä, joita on käsitelty tarkemmin luvussa 7.7.2.

Verovalvonnassa on havaittu, että yksi keskeisistä keinoista tulojen salaamiseen tähtäävissä yksityishenkilöiden järjestelyissä on ollut määräysvallan peittäminen.⁹⁴ Yleensä tämä on tapahtunut hyödyntämällä bulvaania, joka on voinut olla esimerkiksi yhtiön perustaneen palveluntarjoajan edustaja, jonka nimissä on ollut tuhansia muitakin yhtiöitä. Määräysvaltakriteeriä on voitu pyrkiä kiertämään myös jakamalla omistusta keinotekoisesti.

Veronkiertodirektiivissä ei ole tarkemmin määritetty, miten välillinen omistus lasketaan ja minkä ajankohdan mukaan määräysvaltaa arvioidaan. Tämä on johtanut vaihteleviin sääntelyratkaisuihin valtioiden välillä.⁹⁵ Suomessa laskennassa otetaan huomioon vain välillistä ulkomaista omistusta vastaava osuus, kun taas kotimainen omistus jätetään huomiotta, ettei sama väliyhteisötulo tule verotetuksi Suomessa useampaan kertaan.⁹⁶ Väliyhteisölaissa tarkoitettua määräysvaltaa arvioidaan vasta tilikauden päättymisen ajankohdan mukaan.

Määräysvaltakriteeri on Suomen väliyhteisölaissa siis melko kattava, mutta esimerkiksi emoyhtiödirektiivissä käytettävä 10 %:n omistusraja tekisi sääntelyn kiertämisen vieläkin vaikeammaksi esimerkiksi yhteissijoitusyhtiöitä hyödyntäen. Määräysvaltarajan tiukentamisessa tulee kuitenkin arvioida myös sitä, rajoittaako sääntely pääomien vapaata liikkuvuutta. Joka tapauksessa yhdenmukainen määräysvallan raja verotusoikeutta tarkasteltaessa selkeyttää sääntelyä tehokkuusperiaatteen mukaisesti. Mahdolliset ongelmat liittyvätkin enemmän määräysvaltaa koskevaan näyttöön harmaan talouden tapauksissa, joissa määräysvaltaa on pyritty salaamaan yrityksen sijaintivaltion salaisuuskäytäntöjä hyödyntäen, tai kun omistajat ovat hyödyntäneet bulvaaneja.

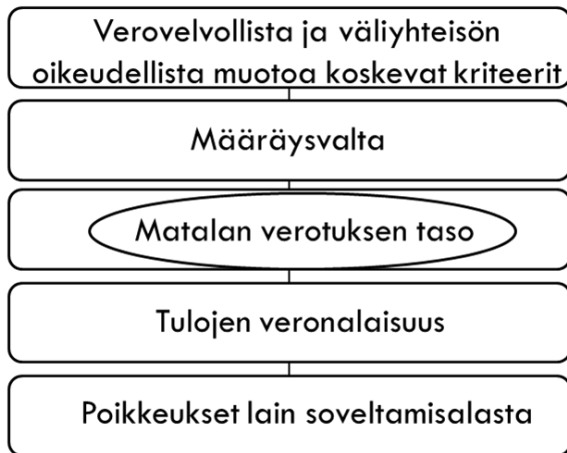
⁹⁴ Ks. tästä esim. Harmaan talouden selvitysyksikkö: Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta”, Verohallinto, Selvitys 7/2019, luvut 2.3, 2.4 ja 2.5.

⁹⁵ Välillisen omistuksen laskentaa ei ole selitetty tarkemmin esim. Kreikassa ja Maltalla, mutta sen sijaan Alankomaissa ja Saksassa tästä on säännelty varsin tarkasti, ks. esim. pykälä 7, *Außensteuergesetz* AStG. Aikaisemmin Puolan säännökset sisälsivät edellytyksen 30 päivän yhtäjaksoisesta määräysvaltajaksosta, mutta kriteeri poistettiin viimeisimmässä lakiuudistuksessa.

⁹⁶ HE 218/2018, s. 33.

3.4 Matalan verotuksen määritelmä ja vertailulaskelman tekeminen

Tässä alaluvussa tarkastellaan matalan verotuksen tasoa väliyhteisölain soveltamiskriteereinä.



3.4.1 Verotuksen taso

Ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä, jos sen tuloverotuksen tosiasiallinen taso yksikön asuinvaltiossa on alempi kuin 3/5 eli 60 prosenttia Suomessa asuvan yhteisön verotuksesta täällä.⁹⁷ Suomen sääntely on tältä osin hieman tiukempi kuin veronkiertodirektiivissä asetettu 50 prosentin alaraja väliyhtiösäännöstä soveltavan valtion yhteisöverotuksen tasosta. Verosopimusvaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä koski aikaisemmin tietyin edellytyksin erillinen verotuksen tason alaraja.

Erityisen olennaista verotuksen tason määrittelyssä on, että tarkastelu perustuu nimellisen verokannan sijasta efektiiviseen verokantaan, eikä siis pelkkä yhteisöverokantojen vertailu riitä.⁹⁸ Nimellisiin verokantoihin ja matalan verotuksen valtioiden listoihin perustuvat mallit olivat enimmäkseen poistuneet myös muissa valtioissa jo ennen veronkiertodirektiivin implementointivaihetta. Verokannustinten määrä on kasvanut ja monipuolistunut vuosituhanen alkupuolelta lähtien merkittävästi kaikkialla maailmassa ja lisäksi jotkut valtiot soveltavat yhteisöverotuksessaan menettelyjä, jotka alentavat olennaisesti tosiasiallisesti maksetun yhteisöveron määrää. Näiden huomiotta jättäminen verotuksen tasojen vertailtaessa mahdollistaisi lain soveltumisen välttämisen varsin helposti.

⁹⁷ Väliyhteisölakia sovellettaessa yksikön verotuksellisella kotipaikalla tarkoitetaan lainkäyttöaluetta, jossa ulkomainen yksikkö katsotaan rekisteröinnin, johtopaikan tai muun sellaisen syyn vuoksi verotuksellisesti asuvaksi. Esimerkiksi Hongkong, Kanaalisaaret, Mansaari, Gibraltar, Bahamasaaret ja Caymansaaret voivat olla verotuksellisia kotipaikkoja väliyhteisölakia sovellettaessa (ks. KHO 2012:118 ja KVL 50/2009).

⁹⁸ HE 155/1994, luku 4.4.

Matalan verotuksen tason määrittäminen edellyttää käytännössä tulokohtaista vertailulaskelmaa ja verotuksen tasoa arvioidaan verovuosi-kohtaisesti⁹⁹. Jos kuitenkin tarkastellaan pelkästään yhteisöverotasoja, on matalan veron raja Suomen näkökulmasta 12%, mikä tarkoittaa sitä, että laki voi soveltua esimerkiksi Unkariin¹⁰⁰ ja Bulgariaan¹⁰¹ rekisteröityihin yhtiöihin, vaikka ne eivät olisi hyötäneet erityisistä veronhuojennuksista. Laki ei kuitenkaan sovellu yleisen yhteisöverokannan perusteella yhtiöihin, jotka on rekisteröity esimerkiksi Kyprokselle tai Irlantiin, sillä näissä yhteisöverokanta on 12,5%.

Useat valtiot soveltavat korkeampaa matalan verotuksen rajaa kuin direktiivissä edellytetty 50% ja jotkut valtiot eivät sovelle matalan verotuksen kriteeriä lainkaan.¹⁰² On lisäksi olennaista huomioida, että Suomen 20 prosentin yhteisöverokanta on OECD:n ja EU:n keskiarvon alapuolella, joten myös matalan verotuksen tason raja asettuu monia verokkimmaita alemmas.¹⁰³ Yhteisön verotuksen tasolle toisessa valtiossa ei ole välttämättä tarpeen antaa merkitystä, jos tulon ohjaaminen toiseen yksikköön tai tulon kierrättäminen sen kautta johtaa joka tapauksessa omistajan asuinvaltion veropohjan rapautumiseen. Esimerkiksi Tanska on päätenyt tähän ratkaisuun, koska se mahdollistaa lain tehokkaamman soveltamisen ETA-alueelle rekisteröityihin ja matalasti verotettuihin yhtiöihin, jotka saavat passiivisuonteista tuloa. Tanskan sääntely kattaa sekä ulkomaiset että kotimaiset tytäryhtiöt. Järjestelmän soveltuvuutta Suomeen on käsitelty tarkemmin luvussa 7.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat hallinnollisen taakan välttämiseksi käyttää valkoisia, harmaita tai mustia listoja ETA-alueen ulkopuolisia valtioita koskien. Tällaiset listat, joiden nojalla esimerkiksi tietyissä valtioissa sijaitsevat yhtiöt vapautetaan automaattisesti lain soveltamisalasta, ovat osaltaan keventäneet monimutkaisen sääntelyn soveltamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Tämä johtuu siitä, että sekä verovelvolliset että Verohallinto vapautuvat tutkimasta huomattavaa osaa muuten potentiaalisista lain soveltamistilanteista. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan jaottelu on aiheuttanut verotuksen ulkopuolisia negatiivisia heijastusvaikutuksia maiden välisiin suhteisiin, minkä lisäksi ajantasaisen harmaan listan ylläpitäminen on osoittautunut raskaaksi.¹⁰⁴ Suomi luopui listan käytöstä, eikä enemmistö EU:n jäsenvaltioista sovelle lainsäädännössään mustaa tai valkoista listaa, mutta esimerkiksi kaikki Baltian maat ja Ruotsi ovat määritelleet maita tällä tavoin.

3.4.2 Vertailulaskelman tekeminen

Käytännössä verotuksen tasojen vertaileminen on osoittautunut yhdeksi eniten haasteita ja tulkinnanvaraisuutta aiheuttaneeksi kysymykseksi sekä verovalvonnan että verovelvollisten

⁹⁹ ks. KHO 2003:49

¹⁰⁰ Yhteisövero 9%

¹⁰¹ Yhteisövero 10%

¹⁰² Ks. näistä tarkemmin tämän selvityksen luku 5.

¹⁰³ Ks. Asen (2019)

¹⁰⁴ HE 218/2018, luku 3.4.2. Myös esimerkiksi Etelä-Afrikassa poistettiin maita koskeva listaus poliittisista syistä vuonna 2004. Davis Tax Committee, DTC Report on Action 3: Strengthening Controlled Foreign Company Rules, 2017, s 20.

näkökulmasta. Laissa tai sen esitöissä ei ole juurikaan selvennetty sitä, miten vertailulaskelma tulisi tehdä.

Verohallinnon ohjeen mukaan ensin on laskettava väliyhteisön verotettavan tulon määrä Suomen verolainsäädännön mukaisesti tilanteessa, jossa väliyhteisö olisi ollut Suomessa yleisesti verovelvollinen yhteisö. Toisessa vaiheessa laskennallinen yhteisöveron määrä saadaan kertomalla laskennallinen verotettavan tulon määrä Suomen yhteisöverokannalla kyseisenä verovuotena. Tulon veronalaisuus, menojen vähennyskelpoisuus ja jaksottaminen määräytyvät sovellettavaksi tulevan Suomen verolain mukaan.¹⁰⁵

Verotuksen tasoa arvioitaessa lasketaan eri veronsaajille lainkäyttöalueella maksetut verot yhteen. Veronsaajia voivat olla esimerkiksi osavaltiot, kunnat ja kantonit.¹⁰⁶ Kuitenkaan muissa valtioissa maksettuja veroja, kuten lähdeveroja, tai ulkomaisen väliyhteisön kiinteän toimipaikan sijaintivaltion veroa ei oteta huomioon vertailulaskelmassa.¹⁰⁷ Tällaista kiinteää toimipaikkaa arvioidaan itsenäisesti väliyhteisölain soveltumisen näkökulmasta.¹⁰⁸ Myös samojen tulojen huomioiminen useaan kertaan on estetty moniportaisissa rakenteissa.¹⁰⁹

Käytännössä Suomessa ongelmia on muodostunut mm. tulojen ja menojen jaksotukseen sekä tappioiden käyttöön¹¹⁰ liittyvissä tilanteissa. Oikeuskäytäntö on joiltain osin selkiyttänyt muutamia tulkintakysymyksiä. Vertailulaskelmaa koskevat kysymykset ovat pääasiassa tulkinnallisia ja siltä osin kuin tulkintakysymykset eivät jätä tilaa väliyhteisösääntelyn kiertämiselle, ei niitä käsitellä tässä selvityksessä tarkemmin.

Väliyhteisölaissa tai sen esitöissä ei ole erikseen käsitelty sitä, otetaanko toisen valtion verojärjestelmän mukaan jälkikäteen annettavat palautukset huomioon vertailulaskelmaa tehtäessä. Esimerkiksi Maltan yhteisöverojärjestelmässä yritys maksaa yhteisöveroa 35 % verokannan mukaan, mutta osinkoa jakaneen yhtiön maksamaa veroa voidaan palauttaa osingonsaajalle. Luvussa 7 on tätä koskien esitetty muutamia näkökulmia lain täsmentämiseen erityisesti Saksan väliyhteisösääntelyn pohjalta.

¹⁰⁵ Laskennallinen Suomen verotettava tulo lasketaan joko elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL), tuloverolain (TVL) tai maatilatalouden tuloverolain (MVL) mukaisesti.

¹⁰⁶ Tapauksessa KVL 2016/29 Sveitsin taseveron (*Minimalsteuer/Capital tax*) katsottiin olevan tulovero väliyhteisölain tarkoittamalla tavalla. Kyseessä on eräänlainen kantonin minimivero, joka maksetaan vain siinä tapauksessa, että se on suurempi kuin kantonille maksettava tulovero.

¹⁰⁷ Tosiasiassa toiseen valtioon maksetun veron määrä voi myös olla korkeampi kuin vertailulaskelman mukainen määrä, sillä esimerkiksi muualle maksetut lähdeverot eivät sisälly vertailulaskelmaan.

¹⁰⁸ VYL 2.2 § ja 2.3 §.

¹⁰⁹ Väliyhteisölain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan ulkomaisen väliyhteisön verotuksen tasoa arvioitaessa ei oteta huomioon väliyhteisön toiselta väliyhteisöltä saamaa osinkoa, joka on jaettu voitosta, joka on jonkin osingonjakoa välittömästi edeltävän viiden verovuoden osalta otettu Suomessa huomioon viimeksi mainitun väliyhteisön tuloverotuksen tasoa arvioitaessa. Ennen lainmuutosta (1091/1998) oli mahdollista, että sama tulo tuli kahteen kertaan huomioon otetuksi (KHO 1997/364).

¹¹⁰ Ulkomainen yksikkö on voinut hyötyä verotuksellisen kotipaikkansa tappiontasausta koskevista säännöksistä, mutta TVL:n tappiontasausta koskevat säännökset samassa tilanteessa estäisivät aiempien tappioiden käyttämisen esimerkiksi omistajanvaihdoksen vuoksi. Näissä tilanteissa ulkomaisen yksikön tosiasiallista veroa oikaistaan vertailua varten laskemalla, mikä olisi ollut veron määrä verotuksellisen kotipaikan paikallisen lainsäädännön mukaan ilman aiempia tappioita (KHO 2003:49).

3.4.3 Matalan verotuksen tason arviointi kokonaisuutena

Matalan verotuksen tason arviointi Suomessa perustuu väliyhteisölaeille tyypilliseen rakenteeseen. Tason rajaa tai sen laskentaa koskevaan sääntelyyn ei sisälly suoranaisia aukko-kohtia, joita voitaisiin hyödyntää pyrittäessä välttymään lain soveltumiselta. Tason laskentaan liittyy kuitenkin huomattavan paljon tulkinnanvaraisuutta, mikä on ongelmallista tehokkuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden kannalta. Lakia olisikin mahdollista täsmentää joiltain osin. Lain tehokas soveltaminen edellyttäisi sitä, että verovelvollisilla on mahdollisuus kaikissa tilanteissa itse suorittaa vuosittain verotuksen tasoja koskeva vertailulaskelma. Toki matalasti verotetut yhtiötkin voivat jäljempänä esitettävien tavoin vapautua lain soveltamisalasta esimerkiksi taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan poikkeuksen perusteella.

3.5 Yksikön koko tulon verotukseen perustuva sääntely

Väliyhteisölain soveltuessa veronalainen tulo voidaan määritellä monin eri tavoin. Suomessa väliyhteisötulo määritetään yksikköpohjaisesti, eli lain soveltuessa väliyhteisötulona verotetaan kaikkia väliyhteisön tuloja. Vaihtoehtoja tälle sääntelylle on tarkasteltu luvuissa 5 ja 7.

Suomen malli ei suoranaisesti vastaa kumpaakaan veronkiertodirektiivin vaihtoehtoista, mutta sen voidaan katsoa olevan vaihtoehtoinen toteuttamistapa erikseen lueteltujen passiivitulojen verottamiseen perustuvasta mallista. Tämä johtuu siitä, että lain kohdentumista on Suomessa tarkennettu vapauttamalla lain soveltamisalasta tietyt aktiiviset toimialat ja ETA-alueella tosiasiallinen taloudellinen toiminta.¹¹¹ Pitkälti vastaavan kaltainen malli on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Portugalissa.¹¹²

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat pääomatulo ja ansiotulo. Veronalainen väliyhteisötulo säilyttää osakkaan verotuksessa alkuperäisen tulolajinsa, joten väliyhteisöjä ei ole mahdollista hyödyntää esimerkiksi ansiotulon muuntamiseksi matalammin verotetuksi pääomatuloksi.¹¹³

Suomen pitäytyminen yksikköpohjaisessa mallissa oli perusteltu ratkaisu sikäli, että sillä vältettiin kaikki uudet tulkintaongelmat, jotka olisivat liittyneet molempiin direktiivissä säädettyihin väliyhteisömalleihin. Yksikköpohjaisen sääntelyn etuna on yksinkertaisuus ja ennakoitavuus, koska tällöin yksikön tuloja ei tarvitse jaotella tulon luonteen perusteella. Toisaalta yksikköpohjainen malli jättää huomiotta sen, että vapautusten piirissä olevilla yhtiöillä voi olla huomattava määrä hyvin matalasti verotettua passiivista tuloa tuottavia osia. Väliyhteisösäännökset eivät sovellu esimerkiksi silloin, kun passiivituloja kerryttäviä varoja siirretään toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön tai kun riittävä määrä taloudellista toimintaa

¹¹¹ Direktiivin johdantolauseessa 12 on mainittu, että kunkin valtion prioriteeteista riippuen väliyhtiösääntely voi koskea koko kevyesti verotettua tytäryhtiötä, tiettyjä tulolajeja tai vain keinotekoisesti tytäryhtiölle ohjattua tuloa.

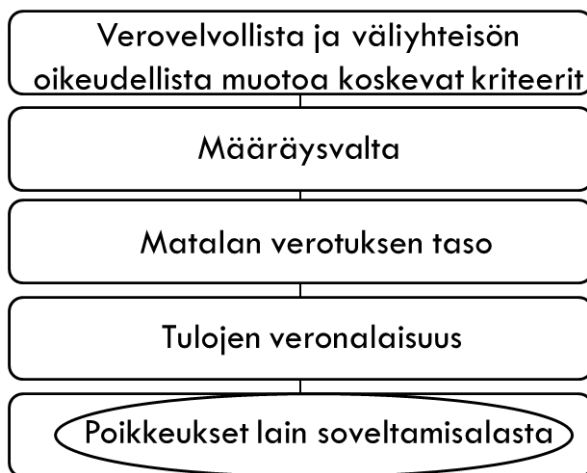
¹¹² Lisäksi esimerkiksi Saksassa on laissa määritelty nimenomaan vapautetut aktiivitulot, vaikka verotus kohdistuu siellä passiivitulojen verottamiseen.

¹¹³ Väliyhteisöstä saatu osinko tai muu voitonjako on osakkaalle veronalaista tuloa vain siltä osin kuin se ylittää määrän, joka on samana tai viitenä edellisenä verovuonna väliyhteisölain nojalla luettu osakkaan veronlaiseksi tuloksi

siirretään ETA-alueella toimivaan yhtiöön, jolloin kaikki muukin yksikön saama tulo vapautuu väliyhteisölain soveltamisalasta.

Seuraavat kaksi alalukua käsittelevät poikkeuksia, joiden piirissä olevat yksiköt ovat vapautettuja lain soveltamisalasta.

3.6 Euroopan talousalueella sijaitsevia yksikköjä koskeva poikkeus



3.6.1 Kriteerit poikkeuksen soveltamiseksi

Väliyhteisölaissa on säädetty erikseen poikkeuksia, joiden soveltuessa yksiköt ovat vapautettuja lain soveltamisalasta. Näistä selvästi merkittävin väliyhteisölain soveltamisalaa rajoittava tekijä on Euroopan talousalueella sijaitsevia yksikköjä koskeva poikkeus. Seuraavassa tarkastellaan poikkeuksen soveltumisen peruseriaatteita ja jäljempänä luvussa 6 eritellään keinoja, joilla poikkeuksesta on pyritty hyötymään väliyhteisölain soveltumisen välttämiseksi. Luvussa 7 käsitellään tarkemmin lain muutosvaihtoehtoja poikkeuksia koskien.

Euroopan talousalueella asuvat yksiköt on vapautettu väliyhteisölain soveltamisalasta, jos nämä harjoittavat asuinvaltiossaan taloudellista toimintaa. Tämä lisäys tehtiin lakiin EU-tuomioistuimen *Cadbury Schweppes (Asia C-196/04)* tapauksen johdosta. Kyseisessä tuomiossa EUT määritteli, mitä puhtaasti keinotekoinen järjestely tarkoittaa sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Poikkeusta voidaan soveltaa, jos yksiköllä on sen toiminnan luonne huomioon ottaen käytettävissään asuinvaltiossaan toimintansa harjoittamiseksi tarpeelliset toimitilat, kalusto, varoja, sekä riittävä henkilökunta, joka on toimivaltainen itsenäisesti harjoittamaan yksikön liiketoimintaa. Edellytyksenä on myös, että henkilökunta tekee itsenäisesti yksikön päivittäistä toimintaa koskevat päätökset.¹¹⁴ Esimerkiksi niin sanottu pöytälaatikkoyhtiö, jolla

¹¹⁴ VYL 3 §:n 3 momentti.

ei ole asuinvaltiossaan muuta kuin postilokero, ei täytä aidolle sijoittautumiselle asetettuja kriteerejä.¹¹⁵

Yksikön harjoittaman taloudellisen toiminnan tosiasiallisuutta ja todellista asettautumista arvioidaan kokonaisuutena perustuen objektiivisiin ja ulkopuolisten tarkastettavissa oleviin kriteereihin. Toimitilan on oltava väliyhteisön käytössä ja hallinnassa toiminnan harjoittamista varten. Kaluston määrä ja laatu riippuvat yksikön harjoittaman toiminnan luonteesta ja laajuudesta. Henkilöstön tulee yleensä olla työsuhteessa tai vastaavassa palvelussuhteessa yksikköön. Näiden osalta toiminnan aitoutta ja tosiasiallista sijoittautumista arvioidaan käytännössä esimerkiksi vuokra- ja henkilöstökulujen sekä sopimusten perusteella.¹¹⁶

Taloudellista toimintaa koskeva vapautus säilytettiin ennallaan vuoden 2019 uudistuksessa, mutta kriteereihin lisättiin varoja koskeva maininta. Tämä **substanssipoikkeuksena** (*substance carve-out*) tunnettu vapautus on otettu käyttöön EUT:n oikeuskäytännön ja veronkierrodirektiivin myötä lähes kaikissa EU-jäsenvaltioissa, minkä lisäksi muut ETA-valtiot ovat velvoitettuja noudattamaan sääntelyssään perusvapauksia.¹¹⁷ Vastaavan kaltainen sääntely on otettu vapaaehtoisesti käyttöön myös joissain ETA-alueen ulkopuolisissa valtioissa, kuten Etelä-Afrikassa ja Argentiinassa.¹¹⁸

3.6.2 Rajanvetotilanteet - toiminnan ulkoistaminen ja holding-yhtiöt

Väliyhteisölakia ei siis sovelleta tilanteissa, joissa ulkomainen yksikkö harjoittaa tosiasiallisesti taloudellista toimintaa lainkäyttöalueellaan, vaikka yksikkö on VYL 2 §:n mukaisesti verovelvollisen määräysvallassa ja yksikön verotuksen taso alittaa säädetyn 3/5 tason. Tosiasiallisen taloudellisen toiminnan määritelmä on aiheuttanut tulkinnallisia rajanvetotilanteita erityisesti toiminnan ulkoistamista koskevissa tilanteissa sekä holding-yhtiöiden kohdalla. Seuraavassa tarkastellaan poikkeuksen soveltamiseen liittyvää keskeistä oikeuskäytäntöä.

Helsingin hallinto-oikeuden vuoden 2014 ratkaisussa 14/0365/4 (lainvoimainen) hallinto-oikeus katsoi, että väliyhteisölakia voitiin soveltaa ETA-alueella suomalaisen konsernin irlantilaisiin vakuutusyhtiöihin, joilla ei ollut asuinvaltiossaan omaa henkilökuntaa eikä toimitiloja, ja jotka olivat ulkoistaneet koko liiketoimintansa paikalliselle yhtiölle. Taloudellista toimintaa koskevaa poikkeussäännöstä ei sovellettu, vaikka konsernin omien vakuutusyhtiöiden toiminnan ulkoistaminen oli vakuutuslalla yleistä ja vaikka toiminnan vuosittain vaatima työtuntimäärä palveluntuottajayhtiöissä vastasi noin kahden täysipäiväisen työntekijän vuosityöpanosta. Vakuutusyhtiöiden hallitukset kokoontuivat Dublinissa vähintään kaksi kertaa vuodessa ja ne hyväksyivät mm. mahdolliset muutokset sijoitus-, tai vakuutusstrategiaan.

¹¹⁵ HE 74/2008, luku 1, s. 7.

¹¹⁶ Verohallinnon ohje "Väliyhteisötulon verotus Suomessa", luku 4.2, 1.1.2021, diaarinumero VH/8308/00.01.00/2020.

¹¹⁷ Lisäksi Liettua ei sovelleta taloudellisen toiminnan poikkeusta mustalla listalla oleviin valtioihin rekisteröityihin yhtiöihin, mutta tällä ei ole ETA-alueella juurikaan merkitystä.

¹¹⁸ Etelä-Afrikan väliyhteisösäännösten substanssipoikkeus sisältyy paikallisen tuloverolain pykälään 9 D 1. Ks. säännöksistä ja niiden historiasta tarkemmin Roeleveld J. ja Johnson T.: Controlled Foreign Company Legislation in South Africa teoksessa Kofler (2020), s. 659-677.

Konsernin emoyhtiön mukaan toimintaan liittyvät riskit olivat konserniin kuuluvissa vakuutusyhtiöissä, mutta asian arvioinnissa ei voitu antaa sille merkitystä, koska yhtiöillä ei tähänkään liittyen ollut Irlannissa omaa toimintaa.

Holding-yhtiöille on ominaista vähäinen toiminta sekä se, ettei niiden toiminta ole useinkaan objektiivisesti arvioiden erityisen ulospäin näkyvää. Koska väliyhteisölaissa ei ole erityisiä holding-yhtiöitä koskevia säännöksiä, arvioidaan niiden väliyhteisöasemaa tapauskohtaisesti samoin perustein kuin muidenkin ulkomaisten yksiköiden asemaa. Oikeuskäytännössä poikkeussäännöksen soveltumista holding-yhtiöihin on arvioitu kahdessa tuoreessa tapauksessa, jotka molemmat liittyivät Luxemburgiin rekisteröityihin sijoitusyhtiöihin.

Keskusverolautakunnan ratkaisussa **KVL 35/2019** (lainvoimainen) A Oy omisti kokonaisuudessaan luxemburgilaisen sijoitustoimintaa harjoittavan B S.à r.l. - osakeyhtiön, jonka taseen mukaiset sijoitusvarat koostuivat kolmen pörssiyhtiön osakkeista ja vähäisistä käteisvaroista. Omistusosuutta ja alhaista verotasoja koskevat edellytykset täyttyivät yhtiön kohdalla. B S.à r.l.:llä ei ollut Luxemburgissa toimitiloja, kalustoa tai itsenäisesti yksikön päivittäistä toimintaa koskevia päätöksiä tekevää henkilöstöä. Yhtiön varallisuutta ei aktiivisesti hallinnoitu, vaan sijoituspäätöksiä tehtiin enintään muutama vuodessa Luxemburgissa pidettävien hallituksen kokousten yhteydessä tai muina aikoina kokouksissa annettujen valtuutusten perusteella. Emoyhtiön tekemä pääomitus tapahtui kerran vuodessa. Keskusverolautakunta totesi, että vaikka sijoitusyhtiölle voi olla ominaista harjoittaa hyvin vähäistä toimintaa, eivät hakemusasiakirjoissa kuvatussa tilanteessa VYL 3 §:n 1 ja 3 momentissa säädetyt edellytykset kokonaisuutena arvioiden täyttyneet, eikä yhtiöön voitu siis soveltaa taloudellista toimintaa koskevaa poikkeussäännöstä. Näin ollen yhtiö katsottiin väliyhteisöksi.

Helsingin hallinto-oikeus on antanut ratkaisun myös toisessa samankaltaista tilannetta koskevassa asiassa (**27.4.2020 nro 20/0637/3**)¹¹⁹. Tapauksessa oli kyse siitä, sovelletaanko taloudellisen toiminnan poikkeusta luxemburgilaiseen S.à r.l.-yhtiöön, joka toimii SPF-yhtiönä. SPF-yhtiöt on vapautettu Luxemburgissa yhteisöveron maksuvelvollisuudesta ja ne saavat harjoittaa yksinomaan perhevarallisuuden hallinnointiin liittyvää toimintaa. Yhtiön sijoitussalkun ja osakeomistuksen koko oli yhteensä noin 20 miljoonaa euroa. Yhtiön johtajan tehtävänä oli mm. valvoa, että sijoitustoimintaa harjoitetaan yhtiökokouksen määrittämän sijoitusstrategian mukaisesti. Lisäksi yhtiöllä oli Luxemburgissa toimitila ja toiminnan kannalta tarpeellinen kalusto, sekä osa-aikaisesti yhtiön lukuun työskentelevä varallisuudenhoidon ammattilainen, joka harjoittaa yhtiön sijoitustoimintaa itsenäisesti. Yhtiön vuosittaiset henkilöstökulut olivat vähintään noin 40 000 euroa sivukuluineen. Hallinto-oikeus katsoi, että perhevarallisuuden hallinnointi oli VYL 3 §:ssä tarkoitettua taloudellista toimintaa ja yhtiöllä oli riittävän itsenäinen toimivalta ja riittävä henkilökunta. Näin ollen taloudellista toimintaa koskevaa poikkeussäännöstä voitiin soveltaa, eikä väliyhteisölaki siis soveltunut yhtiöön.

Edellä esitettyjen tapausten valossa passiivista liiketoimintaa ei voida luonteensa perusteella pitää keinotekoisempänä kuin jotain muuta liiketoimintaa, vaikka tulot kertyisivät pelkästään

¹¹⁹ Ratkaisu on julkaisematon eikä vielä selvitystä kirjoitettaessa lainvoimainen.

tällaisesta passiivisesta toiminnasta. Tällaisissa tilanteissa tosiasiallisen taloudellisen toiminnan kriteerien täyttämiseksi voidaan asettaa vain vähäisiä vaatimuksia, koska esimerkiksi varojen hallinnointiin keskittyneillä yhtiöillä on itsessään vain vähän toimintaa.

3.6.3 Taloudellista toimintaa koskevan poikkeuksen arviointia

Taloudellista toimintaa koskeva vapautus, eli ns. substanssipoikkeus, on monin tavoin haasteellinen. Lisääntyneestä oikeuskäytännöstä huolimatta oikeustila on edelleen postilaatikko-yhtiöitä lukuun ottamatta melko tulkinnanvarainen ja lain soveltamisen arviointi on usein työlästä. Lisäksi lain soveltuminen on verovelvollisten näkökulmasta osittain ennakoimatonta. Verojärjestelmän periaatteiden näkökulmasta substanssipoikkeus on siis ongelmallinen erityisesti tehokkuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden näkökulmista. Monissa tilanteissa substanssipoikkeuksen kriteerien täyttämiseksi on asetettu vain vähäisiä vaatimuksia, joten poikkeuksesta voidaan pyrkiä hyötymään siirtämällä esimerkiksi yksi työntekijä ETA-alueella toimivaan yhtiöön, jolloin koko yhteisön tulo vapautuu väliyhteisölain soveltamisalasta.

Poikkeuksen soveltumista koskevien kriteerien tulkinnanvaraisuus voi johtaa myös tilanteeseen, jossa yksityishenkilön matalasti verotetusta sijoitusyhtiöstä saatujen väliyhteisötulojen ilmoituslainmukaisuutta ei yleensä voida pitää tahallisenä. Tämä saattaa jopa lisätä joidenkin verovelvollisten tietoista riskinottoa väliyhteisötulojen oma-aloitteista ilmoittamista arvioidessa, mikä on harmaan talouden torjunnan kannalta ongelmallista. Käytännössä riippuu kuitenkin myös tapaukseen liittyvästä taloudellisen intressin määrästä, miten verovelvollisen selvitysvelvollisuutta ja tunnusmerkistöerehdyksen kynnystä arvioidaan.¹²⁰

3.7 ETA-alueen ulkopuolisiin valtioihin sijoittautuneita yksiköjä koskevat lisäedellytykset taloudellisen toiminnan osalta

Edellä käsiteltyä taloudellisen toiminnan poikkeusta sovelletaan tietyin lisäedellytyksin myös Euroopan talousalueen ulkopuolelle rekisteröityihin yksiköihin. Poikkeusta sovelletaan, mikäli kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

1. Yksikön tulo on kertynyt sen kyseisellä lainkäyttöalueella harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta, siihen verrattavasta muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta tai laivanvarustustoiminnasta tai siellä harjoitetusta myynti- tai markkinointitoiminnasta, joka välittömästi palvelee jotain edellä mainituista toiminnoista
2. Kyseinen lainkäyttöalue ei ole ollut Euroopan unionin neuvoston hyväksymissä päätelmissä lueteltuna veroasioissa yhteistyöhaluttomaksi lainkäyttöalueeksi
3. Lainkäyttöalueen kanssa on sopimukseen perustuva toimiva tietojenvaihto veroasioissa.

¹²⁰ Veropetoksesta säädetään rikoslain (19.12.1889/39) 29 luvun 1 §:ssä ja tunnusmerkistöerehdyksestä 4 luvun 1 §:ssä.

Edellä esitettyjen kriteerien täytyessä ETA-alueen ulkopuolelle rekisteröity yhtiö ei siis ole väliyhteisö Suomen verotuksessa. Osa näistä lisäedellytyksistä sisällytettiin lakiin vuoden 2019 uudistuksessa. Seuraavassa käsitellään poikkeuksen kriteerien soveltamista, minkä lisäksi luvussa 4 tarkastellaan niiden vaikutuksia tilastolliseen tietoon perustuen.

3.7.1 Vapautettu toiminta

Jos matalaa verotusta ja määräysvaltaa koskevat edellytykset täyttyvät, on ETA-alueen ulkopuolellakin toimivan yhtiön mahdollista vapautua väliyhteisölain soveltamisalasta, mikäli sen tulot ovat ensinnäkin kertyneet pääasiallisesti yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta tai siihen verrattavista muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta. Toimialapoikkeukseen sisältyvä teollisen tuotantotoiminnan käsite on oikeuskäytännössä saanut laajan tulkinnan.¹²¹ Lain esitöiden (HE 149/1998 vp) mukaan teolliseen tuotantotoimintaan verrattavalla muulla tuotantotoiminnalla tarkoitetaan kaivostoimintaa, malminetsintää¹²², huolto- ja korjaustoimintaa¹²³ sekä rakennustuotantoa ja energiatuotantoa.¹²⁴ Poikkeuksen taustalla on ajatus, että sijoittautumisella saavutettavat veroedut harvoin ensisijaisesti määräävät tuotantotoiminnan kaltaisen toiminnan sijoittumista, eivätkä tämänkaltaiset tulot ole lähtökohtaisesti helposti siirreltäviä.¹²⁵

Viimeisimmässä lakimuutoksessa myös palvelutoiminta sisällytettiin toimialapoikkeuksen piiriin. Näin poikkeusta laajennetaan fyysisten tuotteiden tuotannon lisäksi myös aineettomien hyödykkeiden tuotantoon esimerkiksi informaatioteknologian alalla, missä kehitetään ja tuotetaan erilaisia digitaalisia ratkaisuja, kuten sähköisiä hyöty- tai viihdepalveluja kuluttajille. Palvelutoiminta voisi laajasti ymmärrettynä tarkoittaa myös esimerkiksi yksityishenkilöiden sijoitusten hallinnointiin liittyvää palvelutoimintaa ja tarjota siten mahdollisuuden moniin veron minimointiin tähtääviin järjestelyihin, mutta tämänkaltaisen palvelutoiminta on erikseen rajattu hallituksen esityksessä poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle.¹²⁶ Myöskään aineettoman omaisuuden omistamiseen ja siihen perustuvien oikeuksien luovuttamiseen liittyvää toimintaa ei pidetä poikkeuksen piirissä olevana palvelutoimintana, kun väliyhteisö ei itse harjoita lainkäyttöalueellaan tutkimus- ja kehitystoimintaa ja hoitaa toimintaa keskitetysti konsernissa.¹²⁷ Poikkeuksen ulkopuolelle on rajattu myös konsernin sisäiseen rahoitukseen ja vakuuttamiseen liittyvä toiminta, sekä ulkomaisen väliyhteisön pelkät hallinnointi-, johto- ja

¹²¹ Tästä huolimatta poikkeusta on pidetty vanhentuneena. Ks. esim. VaVM 12/2008 vp, s. 3 sekä Myrsky, M.: Väliyhteisölaista, sen muutoksista ja tulevaisuudennäkymistä, Defensor Legis 2009, s. 91–92.

¹²² KVL 37/1996

¹²³ Huolto- ja korjaustoimintaa voidaan pitää teolliseen tuotantotoimintaan verrattavana muuna tuotantotoimintana esimerkiksi silloin, kun se olennaisesti liittyy verovelvollisen tai samaan konserniin kuuluvan yhteisön valmistukseen ja myyntiin.

¹²⁴ Esimerkiksi ratkaisussa KHO:n 2014:198 suomalaisen yhtiön omistamaa malesialaista yhtiötä ei pidetty väliyhteisönä, koska yhtiön toiminnan katsottiin täyttävän toimialapoikkeuksen edellytykset. Emoyhtiön ja malesialaisen tytäryhtiön toiminta käsitti globaalia teknistä tukea informaatioteknologian alalla, virustentorjuntatietokantojen päivityspalvelua sekä virustentorjuntaohjelmistojen tuotekehitystä ja suunnittelua. Päätös perustui kokonaisarviointiin, jossa otettiin huomioon tytäryhtiön toiminnan aktiivisuus ja se, että sitä voitiin pitää osana suomalaisen yhtiön kokonaisuutta.

¹²⁵ HE 218/2018, s. 27.

¹²⁶ HE 218/2018, s. 48.

¹²⁷ Suunnittelu-, tutkimus- ja kehittämistoiminta voi jäädä lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos se välittömästi palvelee laissa tarkoitettua teollista tuotantotoimintaa tai siihen verrattavaa muuta tuotanto- tai palvelutoimintaa.

valvontatoiminnot. Rajaukset heijastelevat osin vanhemmasta oikeuskäytännöstä ilmeneviä periaatteita (esim. KHO 2012:114)¹²⁸. palvelutoiminnan määritelmä on kuitenkin toistaiseksi tulkinnanvarainen ja sitä koskevasta poikkeuksesta voidaan pyrkiä hyötymään keinotekoisesti esimerkiksi siirtämällä yhtiön vain vähäinen määrä henkilökuntaa.

Poikkeuksen piirissä on myös laivanvarustustoiminta. Yksikkö harjoittaa laivanvarustusta, kun se omistaa aluksen tai alusosuuden, jota se käyttää rahtaamiseen, operoi, huoltaa ja miehittää.¹²⁹ Myös asuinvaltiossa harjoitettu myynti- tai markkinointitoiminta, joka välittömästi palvelee teollista tuotantotoimintaa, siihen verrattavaa muuta tuotanto- tai palvelutoimintaa tai laivanvarustustoimintaa harjoittavaa yksikköä, on vapautettu väliyhteisölain soveltamisalasta. Lisäksi taloudellisen toiminnan poikkeusta voidaan soveltaa yksikköön, jonka tulo on pääasiassa kertynyt suorituksista, joiden maksaja on ulkomaisen yksikön lainkäyttöalueella asuva ja siellä vapautettua toimintaa harjoittava, samaan konserniin kuuluva yksikkö.¹³⁰ Käytännössä toimialapoikkeus voi vapauttaa lain soveltamisalasta yhtiöitä, jotka hyötyvät sijaintivaltioiden tarjoamista verokannustimista (ks. tästä esim. luku 6.3.7).

3.7.2 Yhteistyöhaluttomilla lainkäyttöalueilla sijaitsevat yhtiöt

Viimeisimmän lakimuutoksen jälkeen vapautettua toimintaa koskevaa poikkeusta ei enää sovelleta ulkomaiseen yksikköön, jonka verotuksellinen kotipaikka on lainkäyttöalueella, joka on EU:n laatimassa yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden luettelossa. Määräysvaltaa ja matalaa verotusta koskevien edellytysten täytyessä tällaiseen valtioon rekisteröity yhtiö on siis väliyhteisö. Lainkäyttöalueen on tullut olla luettelossa verovelvollisen verovuotta edellisen verovuoden päättyessä sekä kyseessä olevan verovuoden päättyessä.¹³¹

Tätä kirjoitettaessa viimeisin EU:n julkaisema luettelo on lokakuulta 2020. Listalle kuuluu vain 12 maata.¹³² Lähtökohtaisesti yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskeva rajausta on perusteltu, koska tällaisten maiden on katsottu luovan EU-maiden veropohjiin kohdistuvia ulkoisia haasteita kannustamalla väärinkäytöksiin. Luettelon tarkoituksena on lisätä uudistuspainetta näissä valtioissa ja estää siten mm. veropetoksia ja rahanpesua.¹³³

Muuttuvaan listaan perustuva järjestelmä on kuitenkin ongelmallinen erityisesti oikeusvarmuuden näkökulmasta. Listan seuraaminen aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa ja toisaalta maalistaan perustuva jaottelu on vastoin toisaalla lakiuudistuksessa esitettyä tavoitetta

¹²⁸ Kyseisessä tapauksessa poikkeusta ei sovellettu sveitsiläiseen yhtiöön, johon oli keskitetty muun muassa eräiden konsernin kehittämien brändien omistus, aineettoman omaisuuden hallinnointi ja omistus, tuotekehitys sekä myynnin ja markkinoinnin johtaminen.

¹²⁹ Alusten vuokraaminen voidaan katsoa laivanvarustustoiminnaksi, jos aluksia vuokraavan yhtiön emoyhtiö harjoittaa laivanvarustusta kyseisillä aluksilla (ks. KHO 30.10.2003 taltio 2667). Laivanvarustus ei kuitenkaan voi perustua pelkästään vuokralle otettujen alusten käyttöön, vaan edellytyksenä on aina myös aluksen tai alusosuuden omistaminen.

¹³⁰ Väliyhteisölain 3 §:n 2 momentti

¹³¹ Jos kuitenkin lainkäyttöalue poistetaan luettelosta kesken verovuoden, toimialapoikkeusta voidaan soveltaa kyseisenä verovuotena, mikäli sen edellytykset täyttyvät. Vastaavasti jos lainkäyttöalue otetaan luetteloon kesken verovuoden, toimialaan perustuvaa poikkeusta voidaan soveltaa kyseisen verovuoden verotuksessa.

¹³² EU:n luetteloon kuuluvat 6. lokakuuta 2020 Amerikan Samoa, Anguilla, Barbados, Fidži, Guam, Palau, Panama, Samoa, Trinidad ja Tobago, Yhdysvaltain Neitsytsaaret, Vanuatu, Seychellit.

¹³³ <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

listoista luopumiseksi poliittisista syistä. Suurin ongelma yhteistyöhaluttomia valtioita koskevaan kriteeriin liittyy kuitenkin siihen, millä perustein EU:n lista on alun perin rakennettu.¹³⁴ Kriteereinä olivat avoimuus, oikeudenmukainen verojärjestelmä ja BEPS-torjuntatoimien täytäntöönpano, mutta kriteereistä puuttuvat esimerkiksi matala yhteisöverotuksen taso ja myös veronkannustimet silloin, kun ne on ulotettu koskemaan samoin perustein paikallisia ja ulkomaisia toimijoita. Listalla onkin vain melko merkityksettömiä EU:n ulkopuolisia valtioita, vaikka Euroopan neuvosto on todennut joidenkin EU-valtioiden järjestelmien sisältävän veroparatiisin tunnusmerkkejä ja antanut suosituksen joidenkin kannustimien poistamiseksi. Esimerkiksi Maltan osalta tällaisia haitallisia kannustimia olivat ns. verokansalaisuudet ja Maltalta johdetuille, muualla kotipaikkaansa pitävillä yrityksille, annettu erityiskohtelu.¹³⁵ Nämä kannustimet eivät käytännössä eroa yhteistyöhaluttomien maiden listan kriteereissä olevista huojennuksista, mutta kaikki EU:n jäsenvaltiot täyttävät kuitenkin tietojenvaihtoa koskevat kriteerit.¹³⁶

Yksityishenkilöiden omistamien yhtiöiden kannalta yhteistyöhaluttomien maiden listauksella ei ole juurikaan merkitystä, koska näiden yhtiöiden kyseisissä valtioissa harjoittama toiminta ei tyypillisesti ole aikaisemminkaan ollut toimialapoikkeuksen piirissä. Listalla tällä hetkellä olevista maista verotarkastuksissa on havaittu muutamia Seychelleille ja Panamaan rekisteröityjä suomalaisomisteisia yhtiöitä, joita on käytetty pääasiassa sijoitustoiminnan harjoittamiseen ja tulojen salaamiseen.

Yhteistyöhaluttomia maita koskevan listan käyttäminen osana väliyhteisölain soveltamiskriteerejä on kansainvälisesti tarkastellen melko poikkeuksellinen lainsäädännöllinen ratkaisu.¹³⁷ Hallituksen esityksessä katsottiin, että yrityksen toimintaan perustuvan poikkeuksen soveltamisalaa olisi aiheellista rajata tiettyjen kolmansien valtioiden harjoittaman veropolitiikan perusteella, mutta koska monet väliyhteisölain näkökulmasta keskeiset kriteerit puuttuvat kyseiselle listalle joutumisen perusteista, voidaan listan käyttämistä pitää ongelmallisena. Kriteerien vuoksi listalla on maita, kuten Vanuatu ja Palau, mutta listalta puuttuu lukuisia 0 %:n yhteisöverokannalla tai haitallisilla verokannustimilla kilpailevia valtioita. Lisäksi listalla olevat valtiot ovat ainakin toistaiseksi vaihtuneet useita kertoja, joten muutosten seuraaminen ja niihin reagointi lisää hallinnollista taakkaa sekä yritysten että Verohallinnon näkökulmasta. Muutokset listalla voivat johtaa myös verovelvollisille ennakoimattomiin lopputuloksiin. Kuten

¹³⁴ Neuvoston päätelmät kriteereistä ja menettelystä veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevan EU:n luettelon laatimiseksi (2016/C 461/02)

¹³⁵ Neuvoston suositus Maltan vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Maltan vuoden 2020 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, kohta 23, jonka mukaan "...Maltasta johdettujen, muualla kotipaikkaansa pitävien yritysten kohtelu sekä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt, joissa ei edes edellytetä, että henkilön verotuksellinen kotipaikka on Maltassa, aiheuttavat kaksinkertaisen verotamatta jäämisen riskin sekä yritysten että yksityishenkilöiden osalta."

¹³⁶ Ks. tästä lisää esim. Koutsouva, A.: The European Union's List of Non-Cooperative Jurisdictions for Tax Purposes, 2020, 29, EC Tax Review, Issue 4, s. 178-196,

¹³⁷ Suomi ei ole kuitenkaan ainoa valtio, joka käyttää listaa osana lain soveltamiskriteereitä. Esimerkiksi Alankomaiden väliyhteisösääntelyssä on yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listan maat sisällytetty Alankomaiden mustan listan maihin. Listauksen tarkoituksena on selkeyttää matalan verotuksen valtion kriteerin soveltamista. Veronkiertodirektiivin väliyhtiösääntönsä ei ole voitu ottaa huomioon yhteistyöhaluttomien valtioiden luetteloa, koska se on syntynyt vasta direktiivin antamisen jälkeen.

jäljempänä luvussa 4 osoitetaan, jäävät yhteistyöhaluttomia valtioita koskevan listan vaikutukset lain soveltamiskriteerinä melko vähäisiksi, mutta voivat johtaa jopa lain pääasiallista tarkoitusta vastaamattomiin lopputuloksiin.

Harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta listan käyttäminen ei siis vaikuttaisi nykyisellään olevan kovinkaan tehokas ratkaisu. Välillisesti listalle joutumisen riski kuitenkin painostaa maita muuttamaan käytäntöjään, joten listan käyttäminen osana väliyhteisölain kriteeristöä voi myös tuoda listalle lisää painoarvoa ja vähentää sitä kautta eri maissa haitallisia käytäntöjä, joita harmaan talouden järjestelyissä voitaisiin hyödyntää.

3.7.3 Väliyhteisölain soveltamisen kannalta riittävä tietojenvaihto

Vaikka yhtiötä ei olisi rekisteröity yhteistyöhaluttomalle lainkäyttöalueelle, voi väliyhteisölaki soveltua määräysvaltaa ja matalaa verotusta koskevien edellytysten täytyessä, jos lainkäyttöalueen kanssa ei ole sovittu viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta veroasioissa, tai jos tietojenvaihto lainkäyttöalueen kanssa ei tosiasiallisesti toteudu. Automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluva tietomassojen vaihto ei ole tässä suhteessa riittävää. Tietojenvaihtoa koskeva soveltamisedellytys täytyykin vain silloin, kun ulkomaisen väliyhteisön lainkäyttöalueen kanssa on sovittu vähintään pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta, jonka nojalla on tosiasiallisesti mahdollista saada yksittäistä tilannetta koskevia tietoja ja jos sopimusta myös tosiasiallisesti sovelletaan. Lisäksi edellytetään, että yksikön sijaintivaltion sisäinen lainsäädäntö ei rajaa tietojenvaihtoa. Verohallinto ylläpitää päivitettyä luetteloa niistä valtioista, jotka täyttävät tietojenvaihtoa koskevat edellytykset.¹³⁸

Tietojenvaihdon toimivuuden varmistava lisäedellytys on harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tärkeä. Tämä johtuu siitä, että hyvin toimiva verotietojenvaihto on usein viranomaisien näkökulmasta välttämätön väline varmistettaessa verovelvollisen antaman selvityksen oikeellisuutta tai ilmoittamatta jääneitä tuloja. Lisäksi toimiva tietojenvaihto on välttämätön edellytys toimialapoikkeuksen soveltumisen ja yksikön verotuksen tosiasiallisen tason selvittämiseksi. Tulojen salaamistarkoituksessa perustetut yhtiöt on usein rekisteröity juuri tietojenvaihdon katvealueille, eikä aina sopimuksen olemassaolokaan ole välttämättä taannut kattavaa tietojensaantia, mikäli esimerkiksi sopimus tai toisen valtion kansallinen sääntely on joiltain osin rajannut tietojenvaihtoa. Käytännössä tällaiset yritykset eivät toki aikaisemmin ole hyötyneet toimialaan perustuvasta poikkeuksesta, mutta mikäli verovelvollinen antaisi virheellisen tiedon yhtiön toiminnasta, ei asiaa voisi käytännössä ilman toimivaa tietojenvaihtokanavaa selvittää. Kriteerin käytännön merkitystä on arvioitu tarkemmin luvussa 4.2.

¹³⁸ Verohallinto ylläpitää luetteloa (Laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta, valkoinen lista) niistä lainkäyttöalueista, joiden osalta tietojenvaihtoa koskeva edellytys täyttyy. Listalla olevien lainkäyttöalueiden kanssa on voimassa oleva väliyhteisölain tietojenvaihtoa koskevan edellytyksen täyttävä sopimus tai tietojenvaihdosta katsotaan sovitun muutoin riittävällä tavalla. Lisäksi listalla olevat lainkäyttöalueet täyttävät tietojenvaihdon tosiallista toteutumista koskevan edellytyksen. Tietojenvaihdon ei katsota toteutuvan ennen kuin tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen soveltaminen on alkanut. Ks. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-haku-sivu/72753/laki-ulkomaisten-v%C3%A4liyhteis%C3%B6jen-osakkaiden-verotuksesta-valkoinen-lista/>

3.8 Veronalainen tulo, ulkomaisen veron hyvittäminen ja lain suhde muihin säännöksiin

Veronalaista tuloa on verovelvollisen suoraa ja ulkomaista välillistä omistusosuutta tai edunsaaja-asemaa vastaava osa ulkomaisen väliyhteisön tulosta.¹³⁹ Väliyhteisön toiselle väliyhteisölle maksamaan osinkoon kohdistuva kahdenkertainen verotus on erikseen estetty.¹⁴⁰ Osakkaan ulkomaisesta väliyhteisöstä saama osinko tai muu voitonjako on veronalaista tuloa vain siltä osin kuin se ylittää määrän, joka on samana tai viitenä edellisenä verovuonna luettu osakkaan veronalaiseksi tuloksi.¹⁴¹ Verotarkastuksissa väliyhteisötulo on kuitenkin joskus tietojensaannin rajoitteista johtuen jätetty laskematta ja verottamatta, jos myös peitelty osingon verottamisen edellytykset ovat täyttyneet. Tulon verottaminen ETA-alueen ulkopuoliseen ei-verosopimusvaltioon rekisteröidyltä yhtiöltä saatuna peiteltyä osinkona ei lopputulokseltaan ole välttämättä eronnut merkittävästi väliyhteisötulona verottamisesta. Tällainen osinko on nimittäin saajalleen kokonaan veronalaista ansiotuloa¹⁴², kun taas luonnollisen henkilön saama väliyhteisötulo on pääsääntöisesti TVL-tulolähteen tuloa ja säilyttää osakkaan verotuksessa alkuperäisen tulolajinsa.¹⁴³

Väliyhteisön ollessa tappiollinen osakkaan osuus tappiosta vähennetään samasta väliyhteisöstä saatavasta tulo-osuudesta tappiovuotta seuraavien kymmenen verovuoden aikana. Sääntely noudattelee siis esimerkiksi OECD:n suositusta¹⁴⁴, jonka mukaan tappioiden vähennysoikeus tulisi rajata vähintäänkin samalla lainkäyttöalueella toimiviin väliyhteisöihin keino- tekoisten järjestelyjen välttämiseksi. Väliyhteisötulosta Suomessa maksettavasta verosta voidaan hyvittää väliyhteisön samasta tulosta ulkomaille maksamaa veroa¹⁴⁵. Hyvitys ei voi kuitenkaan ylittää samasta väliyhteisötulosta Suomessa suoritettavien verojen määrää.¹⁴⁶

Objektiivisesti tarkasteltavissa oleviin kriteereihin perustuvan väliyhteisölain soveltaminen ei estä yleisen veronkiertosäännöksen tai siirtohinnoitteluoikaisua koskevan säännöksen soveltamista, mikäli näitä koskevat soveltamisedellytykset täyttyvät.¹⁴⁷ Nämä ovat kuitenkin väliyhteisölakiin verrattuna lopputulemaltaan epävarmempia ja vaikeammin ennakoitavia välineitä.

¹³⁹ Väliyhteisölain 4 §:n 1 momentti. Jos verovelvolliseen osuus väliyhteisöstä on välillinen, on veronalaista tuloa verovelvollisen suhteellista osuutta vastaava määrä.

¹⁴⁰ VYL 4.1 §

¹⁴¹ VYL 4.2 §.

¹⁴² TVL 33 d §.

¹⁴³ 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. Jos henkilö ei ole harjoittanut itse omissa nimissään aktiivista elinkeinotoiminnan tunnusmerkit täyttävää arvopaperikauppaa, johon väliyhtiön edunsaaja-aseman voitaisiin katsoa liittyvän, on kyseessä muun toiminnan tulolähteeseen kuuluva tulo.

¹⁴⁴ OECD (2015), luku 5.1.

¹⁴⁵ Jos määrää ei voida hyvittää kokonaan yksittäisenä verovuonna, voidaan hyvittämättä jäänyt määrä hyvittää seuraavien viiden verovuoden aikana verovelvollisen näin vaatiessa. Hyvityksen määrä lasketaan soveltuvin osin kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annetun lain (1552/1995, menetelmälaki) mukaisesti. Väliyhteisötulosta voidaan tietyn edellytyksin hyvittää myös lähdevero, joka väliyhteisön osakkaalle jakamasta osingosta on suoritettu väliyhteisön lainkäyttöalueella. Muutoksen taustalla oli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2010:7, jonka mukaan lähdeveroa ei voida ilman laissa olevaa määräystä hyvittää väliyhteisötulosta maksettavasta verosta.

¹⁴⁶ VYL 6§.

¹⁴⁷ Ks. esim. tapaus KHO 1999/4219, jossa tulonoikaisuun ryhdyttiin, kun matalasti verotettuun yhtiöön siirrettiin aineetonta omaisuutta alihintaan siinä tarkoituksessa, että yhtiöön ryhdytään keräämään rojalituloja.

Käytännössä varsin usein väliyhteisötapauksissa on osakkaan saamaa tuloa verotettu myös esimerkiksi peiteltynä osinkona (ks. luku 4.1.4). Väliyhteisölakia sovelletaan ensisijaisesti suhteessa hybridijärjestelyjä koskevaan sääntelyyn.¹⁴⁸ Oikeuskäytännön mukaan myöskään verosopimukset eivät voi estää väliyhteisölain soveltamista.¹⁴⁹

3.9 Yhteenvedo

Tässä luvussa käsiteltiin väliyhteisölain rakennetta ja EU:n veronkiertodirektiivin sille asettamia reunaehtoja. Suomen väliyhteisösääntelyn keskeisimpiä komponentteja arvioitiin siitä näkökulmasta, miten ne estävät verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtion perustettuun yksikköön. Lisäksi väliyhteisölakia tarkasteltiin siitä näkökulmasta, miten laki toteuttaa hyvän verojärjestelmän periaatteita ja miten lain kehittäminen näiden periaatteiden pohjalta voisi auttaa myös harmaan talouden torjunnassa.

Väliyhteisölain soveltuessa ulkomaisen matalasti verotetun yksikön saama tulo voidaan verottaa sen osakkaan tulona, vaikka yhtiö ei olisi jakanut sitä osakkaalleen. Tämä edellyttää määräysvaltaa ja matalan verotuksen tasoa koskevien kriteerien täyttymistä, sekä sitä, ettei yksikön harjoittamaan toimintaan tai tuloihin kohdistu jotain laissa erikseen mainittua vapautusta. Suomen väliyhteisölaki voi soveltua hyvin monenlaisiin tilanteisiin yksityishenkilöiden sijoitusyhtiöistä monikansallisten konsernien holding-yhtiöihin.

Suomen väliyhteisölakia on muutettu vuoden 2019 alusta. Lakimuutos perustui EU:n veronkiertodirektiivin implementointiin ja samassa yhteydessä lakiin tehtiin muita pienempiä muutoksia. Suomen väliyhteisölaissa verovelvollisen määritelmä on nykyisellään laaja ja lain soveltamisala väliyhteisön oikeudellista muotoa koskien kattava. Lakia on myös sovellettu verotuskäytännössä osakeyhtiöiden ohella esimerkiksi trusteihin ja säätiöihin.

Väliyhteisölain tarkoittama määräysvaltaedellytys täyttyy, jos verovelvollisella on yksin tai yhdessä verovelvolliseen etuyhteydessä olevien kanssa vähintään 25 prosenttia yksikön äänioikeuksista tai pääomasta, tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia yksikön voitoista.

Matalampi omistusraja vaikeuttaisi sääntelyn kiertämistä, mutta toisaalta lakimuutoksessa verotusoikeuden rajan kanssa yhdenmukaistettu määräysvallan kriteeri selkeyttää sääntelyä tehokkuusperiaatteen mukaisesti. Mahdolliset ongelmat liittyvätkin enemmän määräysvaltaa koskevaan näyttöön silloin, kun määräysvaltaa on pyritty salaamaan yrityksen sijaintivaltion salaisuuskäytäntöjä hyödyntäen, tai kun on omistajat ovat hyödyntäneet bulvaaneja.

Matalan verotuksen tason arviointi Suomessa perustuu väliyhteisölaeille tyypilliseen rakenteeseen. Ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä, jos sen tuloverotuksen tosiasiallinen

¹⁴⁸ HE 68/2019, luku 3.3.1.

¹⁴⁹ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2002:26 todettiin, että Suomen ja Belgian välinen verosopimus ei estänyt väliyhteisölain soveltamista. Kyseinen päätös on sittemmin kumottu EU-oikeuden vastaisena, mutta ei siltä osin, kuin ratkaisu koski verosopimusten vaikutusta. Ks. väliyhteisölain ja verosopimusten suhteesta myös esim. OECD:n malliverosopimuksen kommentaari (1.22, 7.14 ja 10.37). Jotkut valtiot, kuten Sveitsi ja Luxemburg, ovat kuitenkin jättäneet kommentaariin eriyvän kantansa. Poikkeustilanteissa Suomen ja väliyhteisön osakkaan asuinvaltion verosopimus voi kuitenkin estää Suomea verottamasta väliyhteisötuloa sen osakkaan tulona, jos kyse on esimerkiksi kaksoisasumistilanteesta, jossa molemmat valtiot pitävät osakasta yleisesti verovelvollisena.

taso yksikön asuinvaltiossa on alempi kuin 3/5 eli 60 prosenttia Suomessa asuvan yhteisön verotuksesta täällä. Tason rajaa tai sen laskentaa koskevaan sääntelyyn ei sisälly suoranaisia aukkokohtia, mutta kuitenkin huomattavan paljon tulkinnanvaraisuutta, mikä on ongelmallista tehokkuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden kannalta. Laskentaa koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi onkin olemassa perusteita. Verotasolla ei kuitenkaan aina ole lain soveltamisen kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska hyvin matalasti verotetutkin yhtiöt voivat vapautua lain soveltamisalasta esimerkiksi taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan poikkeuksen perusteella.

Väliyhteisölain soveltuessa koko väliyhteisön tulo verotetaan Suomessa osakkaalla. Tämä yksikköpohjainen sääntely ei suoranaisesti vastaa kumpaakaan veronkiertodirektiivin vaihtoehtoista, mutta siinä pitäytyminen oli perusteltu ratkaisu sikäli, että sillä vältettiin kaikki uudet tulkintaongelmat, jotka olisivat liittyneet molempiin direktiivissä säädettyihin väliyhteisömalleihin. Valtaosassa maita väliyhteisölain soveltamisalaan kuuluvat vain passiivisluontoiset tulot, kuten osingot ja korot, mutta Suomenkin sääntelyssä on käänteisesti lain soveltamisalasta vapautettu yhtiöt, joiden tulot kertyvät pääasiassa tietyistä aktiivisista toimialoista tai ETA-alueella harjoitetusta tosiasiallisesta taloudellisesta toiminnasta. Yksikköpohjaisen sääntelyn etuna on yksinkertaisuus ja ennakoitavuus. Toisaalta yksikköpohjaista sääntelyä on mahdollista kiertää siirtämällä passiivituloja kerryttäviä varoja toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön tai riittävä määrä taloudellista toimintaa ETA-alueella toimivaan yhtiöön, jolloin kaikki yksikön tulot vapautuvat väliyhteisölain soveltamisalasta.

Väliyhteisölaissa on säädetty erikseen muutamia poikkeuksia, joiden soveltuessa yksiköt ovat vapautettuja lain soveltamisalasta. Näistä Euroopan talousalueella sijaitsevia yksikköjä koskeva poikkeus on selvästi merkittävin väliyhteisölain soveltamisalaa rajoittava tekijä. Euroopan talousalueella asuvat yksiköt on vapautettu väliyhteisölain soveltamisalasta, jos nämä harjoittavat asuinvaltiossaan taloudellista toimintaa. Tämä niin kutsuttu *substanssipoikkeus* lisättiin väliyhteisölakiin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön myötä jo vuoden 2009 lakiuudistuksessa. Poikkeusta voidaan soveltaa, jos yksiköllä on sen toiminnan luonne huomioon ottaen käytettävissään asuinvaltiossaan toimintansa harjoittamiseksi tarpeelliset toimitilat, kalusto, varoja, sekä riittävä henkilökunta, joka on toimivaltainen itsenäisesti harjoittamaan yksikön liiketoimintaa. Vapautus säilytettiin ennallaan vuoden 2019 uudistuksessa, mutta kriteereihin lisättiin varoja koskeva maininta. Substanssipoikkeus on käytössä lähes kaikissa EU-jäsenvaltioissa.

Substanssipoikkeuksen keskeiset rajanvetotilanteet liittyvät erityisesti varojen hallinnointiin keskittyneisiin yhtiöihin, joilla on itsessään vain vähän toimintaa. Vuonna 2020 Helsingin Hallinto-oikeus antoi ratkaisun, jonka mukaan erityisesti holding-yhtiöiden kohdalla vähäisenkin toiminta vaikuttaisi olevan riittävää täyttämään substanssipoikkeuksen kriteerit. Kyseinen tapaus ei kuitenkaan ole vielä lainvoimainen. Myös aktiivisempaa elinkeinotoimintaa harjoitettaessa käytännössä yhdenkin työntekijän toiminta estää usein lain soveltumisen ja tällöin soveltamisalasta vapautuu koko väliyhteisön tulo, eikä pelkästään yksikön omasta toiminnasta kertynyt tulo. Tätä soveltamisalan aukkokohtaa voivat jotkut verovelvolliset pyrkiä myös tarkoituksellisesti hyödyntämään. Postilaatikkoyhtiöitä koskevia tilanteita lukuun ottamatta substanssipoikkeus on tulkinnanvarainen, mikä on ongelmallista tehokkuusperiaatteen

ja oikeusvarmuuden näkökulmista. Poikkeus edellyttää paljolti samankaltaista arviointia kuin yleisen veronkiertonormin soveltaminen, jonka soveltamisalan rajoitteiden ja heikon ennustettavuuden vuoksi väliyhteisölaki alun perin säädettiin. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tällä on lisäksi merkitystä erityisesti siksi, että poikkeuksen kriteerien tulkinnanvaraisuus voi johtaa tilanteeseen, jossa yksityishenkilön matalasti verotetusta sijoitusyhtiöstä saatujen väliyhteisötulojen ilmoituslaininlyöntiäkään ei voida katsoa tahalliseksi, mikä edelleen vähentää lain ennalta estävää vaikutusta.

Taloudellisen toiminnan poikkeusta sovelletaan tietyn lisäedellytyksin myös ETA-alueen ulkopuolelle rekisteröityihin yksiköihin. Poikkeusta sovelletaan, mikäli yksikön tulo on esimerkiksi kertynyt asuinvaltiossa harjoitetusta teollisesta tai sitä vastaavasta tuotanto- tai palvelutoiminnasta. Lisäksi edellytyksenä on, että yksikön sijaintivaltio ei kuulu EU:n laatimalle ns. yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalle ja sen kanssa on Suomella sopimukseen perustuva toimiva tietojenvaihto veroasioissa. Osa näistä lisäedellytyksistä sisällytettiin lakiin vuoden 2019 uudistuksessa.

Palvelutoimintaa koskeva vapautus väliyhteisölain soveltamisalasta ei ulotu esimerkiksi sijoitusten hallinnointiin liittyvään palvelutoimintaan ja aineettoman omaisuuden omistamiseen. Lain esitöissä tehdyistä täsmennyksistä huolimatta poikkeuksen laajentaminen palvelutoimintaan toi lisää uusia tulkintakysymyksiä ja vähensi oikeusvarmuutta, minkä lisäksi tulkinnanvaraisuudella voi olla vaikutusta ilmoituslaininlyöntejä koskevaan rikosoikeudelliseen arviointiin. Toimialapoikkeus vapauttaa lisäksi lain soveltamisalasta esimerkiksi yhtiöitä, jotka hyötyvät sijaintivaltioiden tarjoamista erityisistä verokannustimista.

Yhteistyöhaluttomia maita koskevan listan käyttäminen osana väliyhteisölain soveltamiskriteerejä on kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellinen ratkaisu. Listan laatimisessa on myös käytetty kriteerejä, jotka soveltuvat käytännössä huonosti väliyhteisölain soveltamiseen. Lisäksi muuttuvan listan seuraaminen aiheuttaa hallinnollista taakkaa. Listalla on Suomen elinkeinotoiminnan kannalta pääosin merkityksettömiä EU:n ulkopuolisia valtioita ja harmaan talouden näkökulmasta listalla ei ole suoraa vaikutusta, koska esimerkiksi tulojen ja varojen salaamiseksi perustetut yhtiöt eivät ole aikaisemminkaan hyötäneet toimialapoikkeuksesta. Listalla ei ole EU:n jäsenvaltioita, vaikka muutamat niistä tarjoavat käytännössä listan kriteereitä vastaavia haitallisia verokannustimia. Yhteistyöhaluttomia maita koskevan listan tuominen soveltamiskriteerien joukkoon on kuitenkin harmaan talouden torjunnan näkökulmasta myös perusteltavissa oleva ratkaisu. Listalle joutumisen riski ensinnäkin pakottaa maita muuttamaan käytäntöjään ja listan käyttäminen osana väliyhteisölain kriteeristöä voi myös tuoda listalle lisää painoarvoa. Tämä taas edelleen voi vähentää sellaisten haitallisten kannustimien tarjoamista, joita harmaan talouden järjestelyissä voitaisiin hyödyntää.

Toimivaa tietojenvaihtoa koskeva lisäedellytys on harmaan talouden torjunnan kannalta tärkeä. Ilman toimivaa pyynnöstä tapahtuva verotietojenvaihtoa olisi usein käytännössä mahdollonta selvittää yrityksen omistussuhteita, tosiasiallista verotasoa, toimialapoikkeuksen soveltumista ja mahdollisia ilmoittamatta jääneitä tuloja. Toimivaa tietojenvaihtoa koskeva edellytys asettaa monille valtioille paineen sitoutua tietojenvaihtosopimukseen, mikä edelleen vähentää mahdollisuuksia tulojen salaamiseen. Sellaiset tietojenvaihtosopimusten ulkopuo-

lella olevissa maissa toimivat yhtiöt, joiden verotaso on esimerkiksi sijaintivaltion verokannustimista johtuen alle 3/5 Suomen verotasosta, eivät enää uuden lain aikana vapaudu lain soveltamisalasta pelkästään toimialan perusteella.

Suomen väliyhteisölaki edistää tehokkuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista ja se on rakennettu käsitteistöltään kattavaksi. Poikkeukset jättävät kuitenkin tilaa aggressiiviselle verosuunnittelulle, eivätkä lain tavoitteet siksi kaikilta osin täyty. Poikkeukset aiheuttavat myös tulkinnanvaraisuutta, mikä vähentää sääntelyn tehokkuutta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Seuraavassa luvussa on käsitelty väliyhteisölain muutosten vaikutuksia verotietojen valossa.

4 Väliyhteisölain merkitys ja viimeisimmän lakimuutoksen vaikutukset verovalvonnan näkökulmasta

4.1 Lain fiskaalinen merkitys

Edellä on käsitelty väliyhteisölakia erityisesti siitä näkökulmasta, sisältyykö lakiin joitain aukkoja, jotka estävät sen tehokasta hyödyntämistä kansainvälisen veronkierron ja harmaan talouden torjunnan välineenä. Tässä luvussa selvitetään, mikä merkitys väliyhteisölailla on käytännössä ollut veronkiertoa ennaltaehkäisevänä säädöksenä ja toisaalta verotuottojen kannalta. Samalla tarkastellaan viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia tilastojen ja verovalvonnan näkökulmasta. Selvityksessä käytettyjä aineistoja ja lomakkeita on tarkasteltu lähemmin liitteessä 1. Analyysin metodeja on selvitetty tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

4.1.1 Yleistä

Lain esitöissä todetaan, että väliyhteisösääntelyssä on kyse veronvälttelyyn perustuvien veroetujen poistamisesta. Sääntelyn ensisijaisena tavoitteena on siis verotulojen lisäämisen sijaan ennen kaikkea ennaltaehkäistä tulojen kanavoimista matalan verotuksen valtioissa sijaitseviin yksiköihin.¹⁵⁰ Väliyhteisötulona verotettavista tuloista ei kerry nykyisellään merkittäviä verotuottoja. Oma-aloitteisesti vuosittain ilmoitettujen noin 50 väliyhteisön tulokset ovat vaihdelleet pääosin muutaman miljoonan euron voitosta muutaman miljoonan euron tappioon. Nettona väliyhteisötulon määrä on ollut useimpina vuosina joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Lukuihin liittyy kuitenkin monia jäljempänä käsiteltäviä epävarmuustekijöitä.

Oma-aloitteisten ilmoitusten lisäksi yksittäisissä väliyhteisöjä koskevissa verotarkastuksissa tulonlisäykset ovat olleet joistakin sadoista tuhansista euroista jopa 2,5 miljoonaan euroon. On huomionarvoista, että tarkastukset ovat keskittyneet lähes yksinomaan yksityishenkilöiden omistamiin ETA-alueen ulkopuolella oleviin yhtiöihin. Sen sijaan ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä koskien ei verotarkastuksia ole juurikaan tehty. Ilmoitettuja väliyhteisötuloja tarkastellaan jäljempänä niitä koskevissa luvuissa.

Useiden kansainvälisten tutkimusten mukaan väliyhteisösäännöksillä on ollut huomattava vaikutus todellisiin investointeihin ja tytäryhtiöille suuntautuviin passiivisiin tuloihin. Esimerkiksi Prettl osoitti tutkimuksessaan 56 emoyhtiön sijaintivaltion aineiston pohjalta, että todelliset suorat sijoitukset lisääntyivät ja passiiviset tulot ulkomaisille tytäryhtiöille vähenivät CFC-säännösten myötä.¹⁵¹ Ruf ja Weichenrieder tarkastelivat Saksan väliyhteisöainsäädännön vaikutuksia ulkomaisiin passiivisiin investointeihin ja havaitsivat, että todennäköisyys sille,

¹⁵⁰ HE 218/2018, luku 4.1.

¹⁵¹ Prettl, A.: Influence of Anti-Tax Avoidance Rules on Profit Shifting and Real FDI - Examining CFC Rules. University of Tuebingen - Research School of International Taxation (RSIT). 2017.

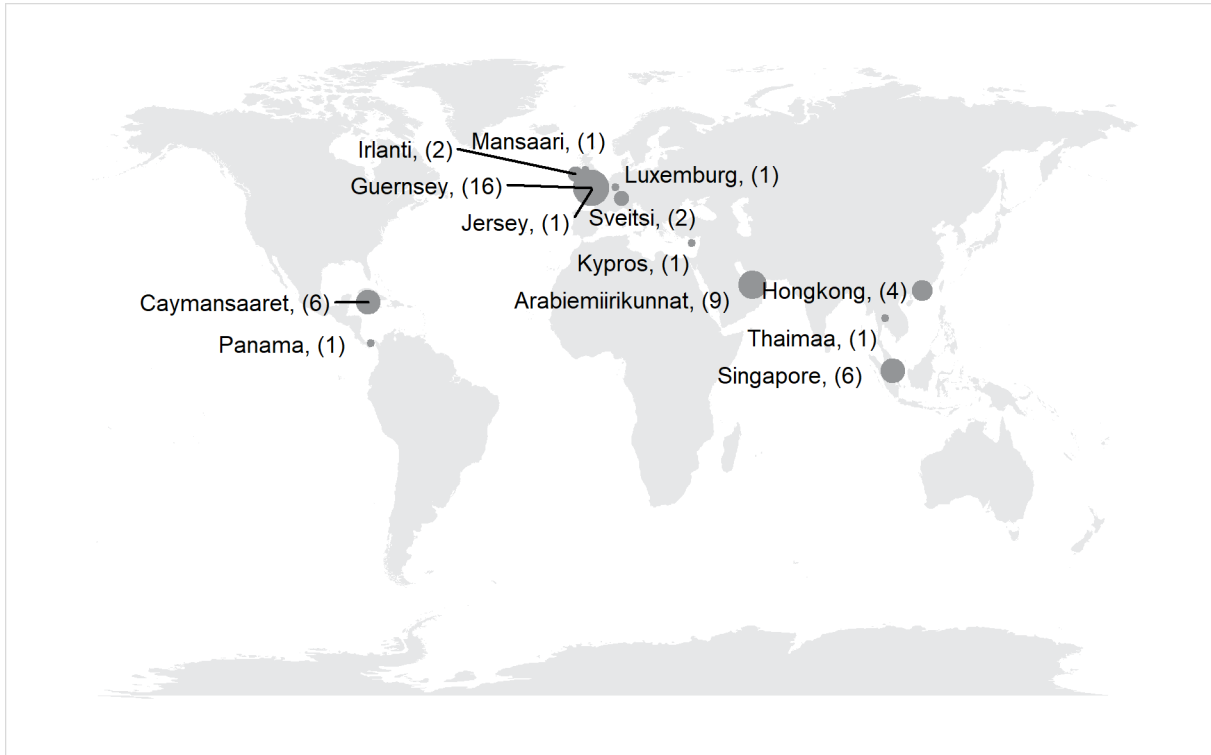
että saksalaisen monikansallisen yrityksen tytäryhtiössä on yli 10 %:a passiivisia investointeja, pienenee säännösten myötä 37–55 %:a.¹⁵² Toisaalta tutkimuksissa on myös havaittu, että väliyhteisölakien ennalta estävä vaikutus on selkeästi heikentynyt sen jälkeen, kun *Cadbury Schweppes*-ratkaisun myötä lähes kaikissa EU-maissa väliyhteisösääntelyyn lisättiin ns. substanssipoikkeus. On esimerkiksi havaittu, että kyseisen ratkaisun jälkeen saksalaisten suuryritysten passiiviset investoinnit ETA-alueella sijaitseviin matalan verotason valtioihin lisääntyivät verrattuna vastaaviin ETA-alueen ulkopuolisiin maihin, ja toisaalta konsernien voitokeskittymät sijoituivat uudelleen.¹⁵³

4.1.2 Väliyhteisöjä koskevat veroilmoitustiedot vuosina 2017–2018

Verohallinnon veroilmoitustietojen mukaan sekä verovuonna 2017 että 2018 suomalaisilla yhteisöillä ja yksityishenkilöillä oli ulkomailla viitisenkymmentä ilmoitettua väliyhteisöä. Väliyhteisöjen elinkeinotoiminnan tuloksen määrä vaihteli merkittävästi erään yhtiön tehdessä vuosittain kymmenien miljoonien eurojen tuloksen samalla kun joka vuosi 10–20 yhtiötä oli tappiollisia. Näin pienessä yritysjoukossa yksittäisten yritystenkin vuosikohtaisten tulosten erot vaikuttavat kokonaisuuteen merkittävästi. Nettotuloksena väliyhteisötulon kokonaismäärä vaihteli muutamista miljoonista muutamiin miljooniin. Vuonna 2018 muutama sijoitustoimintaa harjoittavan yhtiön tappiot laskivat väliyhteisöjoukon kokonaistulosta kymmenillä miljoonilla paljolti siksi, että kyseinen vuosi oli maailman osakemarkkinoilla jotta-kuinkin heikoin sitten finanssikriisin.

¹⁵² Ruf, M., Weichenrieder, A.: The Taxation of Passive Foreign Investment: lessons from German experience. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 45, 2012, s. 1504-1528. Lisäksi Weichenrieder osoitti vuoden 1996 tutkimuksessaan, että vahvemmat veronkiertoa estävät säännökset voivat tietyn edellytyksin johtaa suurempiin verotuloihin ja todellisiin suoriin investointeihin. Ks. Weichenrieder, A. J.: Anti-tax-avoidance provisions and the size of foreign direct investment. *International Tax and Public Finance* 3, 1996, s. 67-81.

¹⁵³ Ruf, M., Weichenrieder, A.: CFC Legislation, Passive Assets and the Impact of the ECJ's Cadbury-Schweppes Decision, CESifo Working Paper Series No. 4461, 2013.

Kuvio 3. Verotuksessa ilmoitettujen väliyhteisöjen sijainnit ja määrät vuonna 2018

Lähde: Verohallinto 12/2020

Oma-aloitteisesti ilmoittuja väliyhteisöjä koskevat tiedot eivät sisällä verotarkastusten tuloksia eivätkä muutosverotustietoja, joita väliyhteisöihin liittyi jonkin verran. Lisäksi yksittäiset ilmoitusvirheet ja taloudelliset suhdanteet korostuvat näin pienessä aineistossa. Verotustiedot antavat kuitenkin yleiskuvan suomalaisten omistamista väliyhteisöistä siltä osin, kuin niillä ei tavoitella verotuksellista hyötyä. Näissä tilanteissa yhtiöiden olemassaololle on puhtaasti liiketoiminnalliset syyt, kuten esimerkiksi sijaintivaltiossa oleva asiakaskunta tai valtion muu tiettyä elinkeinotoimintaa tukeva sääntely yhtiön toimialalla. Konserneilla voi olla matalan verotuksen valtioissa esimerkiksi omia ns. *captive*-vakuutusyhtiöitä, jotka vakuuttavat ainoastaan yhtiön omia riskejä. Yhtiöitä on perustettu esimerkiksi perinteisesti veroparatiisina pidetyille Guernseylle vakuutustoiminnan kevyempään sääntelyyn liittyvistä syistä. Väliyhteisöomistus on tullut joissain tilanteissa myös yrityskaupan seurauksena.

Valtaosa vuosina 2017–2018 verotuksessa ilmoitetuista väliyhteisöistä on isojen monikansallisten yritysten tytäryhtiöitä. Tyypillisesti ne harjoittavat vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa, myyntiä ja markkinointia, tai toimivat rahastojen hallinnointiyhtiöinä.

Merkittävimpiä ilmoitettujen väliyhteisöjen sijaintivaltioita ovat olleet Arabiemiraatit, missä toimii useiden eri alojen yhtiöitä, sekä Guernsey, jossa toimii erityisesti konsernien jälleenvakuutusyhtiöitä ja rahastosektoria. Myös Caymansaarilla ja Singaporessa on useita eri aloilla toimivia väliyhteisöjä. Vuoden 2018 loppuun voimassa olleen väliyhteisölain mukaan Arabiemiraatit ja Singapore kuuluivat niiden verosopimusvaltioiden listalle, joissa yhteisöveron tason on arvioitu olevan olennaisesti alempi kuin Suomessa (jatkossa musta lista). Näin ollen

väliyhteisölain soveltaminen kyseisissä valtioissa sijaitseviin yhtiöihin ei edellyttänyt sitä, että yhtiöt olisivat lisäksi hyötynet asuinvaltiossaan erityisestä veronhuojennuksesta.¹⁵⁴

Ilmoitettuja väliyhteisöjä koskevissa tiedoissa on huomionarvoista, että yksityishenkilöiden ilmoittamia väliyhteisöjä ei ole ilmoitettujen joukossa juuri lainkaan, kun taas verotarkastuksilla ilmenneet väliyhteisöt ovat enimmäkseen olleet juuri yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä. Tältä osin aineistossa on kuitenkin ilmeisesti myös puutteita, koska verovalvontaa tekeville tahoilta saatujen tietojen mukaan yksityishenkilöt ovat ilmoittaneet väliyhteisöomistuksiaan toisinaan vapaamuotoisesti ilman erillistä lomaketta.

ETA-alueella sijaitsevia yhtiöitä on ilmoitettu esimerkiksi vuonna 2017 vain kaksi kappaletta ja niistäkin toinen on ilmoitettu ensimmäistä kertaa verotarkastuksen seurauksena. Esimerkiksi Orbis-tietokannan mukaan suomalaisten määräysvallassa on Alankomaissa, Maltalla, Irlannissa, Luxemburgissa, Belgiassa ja Kyproksella ollut yli 250 yhtiötä, jotka toimialaluokituksen perusteella ovat olleet pääasiassa rahoitus- ja vakuutustoimintaa ja yritysten sekä rahastojen hallinnointia harjoittavia yhtiöitä. Osa näistä yhtiöistä on erilaisten verokannustinten vuoksi hyvin matalasti verotettuja, mutta niitä ei ole ilmoitettu väliyhteisöinä. On mahdollista, että verovelvolliset ovat katsoneet taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltuvan yhtiöihin. Lisäksi joissain tilanteissa esimerkiksi pelkästään osinkoja saavan yhtiön verotaso ei välttämättä eroa suomalaisesta emoyhtiöstä, jolle vastaava osinkotulo olisi verovapaata. Voi myös olla, että yhtiöiden ei ole katsottu saaneen erityisiä veronhuojennuksia, mikä oli aikaisemmin väliyhteisölain soveltamisedellytys muihin kuin mustan listan verosopimusvaltioihin rekisteröityneitä yhtiöitä koskien.

4.1.3 Vertailu vuosiin 2004–2009

Ilmoitettujen väliyhteisöjen määrissä tai ilmoitetussa väliyhteisötulossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia edes suhteessa *Cadbury Schweppes* -ratkaisua edeltävän lain aikaan. Verohallinnon tietojen mukaan vuosina 2004–2008 väliyhtiötuloja ilmoittaneiden määrä vaihteli 28:stä 41:een.¹⁵⁵ Ilmoittajat olivat tuolloinkin pääosin kansainvälisiä konserneja, mutta myös luonnollisia henkilöitä oli ilmoittajien joukossa. Yhteenlaskettu ilmoitettujen väliyhteisötulojen määrä vaihteli 3,5 miljoonasta 28,5 miljoonaan euroon. Uudistettu laki oli voimassa ensimmäistä kertaa verovuonna 2009 ja myös tuolloin määrät pysyivät pitkälti ennallaan.

Jo vuosina 2004–2009 ilmoitetut väliyhteisöt sijaitsivat enimmäkseen Aasiassa, Kanaalisaarilla, Karibialla ja Lähi-Idässä, kun taas Euroopan valtioista niitä ilmoitettiin vain vähän. Tätä selittää osittain se, että vanhan lain sisältämä erityistä veronhuojennusta koskeva edellytys esti lain soveltamisen monissa tilanteissa muihin kuin mustan listan verosopimusvaltioihin rekisteröityihin yhtiöihin. EU:n jäsenvaltioiden joukossa ei mustan listan verosopimusvaltioita ollut. EU:n jäsenvaltioista korostui väliyhteisöjen sijaintivaltiona lähinnä Kypros, jonka kanssa

¹⁵⁴ Valtiovarainministeriön asetus ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain 2 §:n 5 momentissa tarkoitetuista valtioista (1284/2013).

¹⁵⁵ Muutamilla ilmoittajilla oli ajoittain omistuksessaan useampia ilmoitettuja väliyhteisöjä.

Suomi solmi verosopimuksen vasta vuonna 2013, eikä sinne rekisteröityihin yhtiöihin sovellettu myöskään taloudellisen toiminnan poikkeusta ennen vuotta 2009. Euroopan jäsenvaltioihin rekisteröityjen yhtiöiden hyödyntämiä erityisiä veronhuojennuksia olivat tuolloin ainakin Madeiran erityistalousaluetta koskeva huojennus Portugalissa¹⁵⁶, sekä Belgian koordinaatiokeskuksia koskeva huojennus.¹⁵⁷ Monet matalasti verotetut yhteisöt, jotka hyötyivät yleiseen verojärjestelmään sisältyvistä eduista, olivat lain soveltamisalan ulkopuolella. Taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltuminen poisti lakimuutoksen myötä soveltamisalasta myös ainoita erityisestä veronhuojennuksesta hyötyneitä yhtiöitä ETA-alueella.

Heti lakimuutoksen aikoihin oli havaittavissa viitteitä palveluntarjoajien lisääntyneestä yhtiötarjonnasta EU-alueella. Lisäksi valtiot ottivat käyttöön tuolloin laajalti käyttöön uusia verokannustimia, kuten *patent box* -järjestelmiä.

4.1.4 Havaintoja verotarkastuksilta

Tätä selvitystä varten on tarkasteltu myös väliyhteisöjä koskevia verotarkastuksia ja verotarkastuksen tilastoja, sekä haastateltu verovalvontaa tekeviä henkilöitä. Jonkin verran valvontaa koskevaa tietoa on saatavissa myös aihetta käsittelevistä julkaisuista.

Tilastojen mukaan väliyhteisöjä koskevat verotarkastukset ovat Suomessa liittyneet pääasiassa yksityishenkilöiden tulojen salaamiseen liittyviin järjestelyihin. Tietojensaannin rajoitteen vuoksi nämä tapaukset pysyivät 2010-luvun alkuun saakka lähes täysin pimennossa verovalvonnalta ja niitä tuli esiin lähinnä sattumalta ilmiantojen tai muiden tapausten selvittämiseksi tehtyjen verotarkastusten ja Poliisin tekemien kotietsintöjen myötä.¹⁵⁸ Sittemmin tilanne on muuttunut nopeasti. Tietovuodot ja myöhemmin erityisesti vertailutietotarkastusten mahdollistuminen luotto- ja rahoituslaitoksissa toivat järjestelyt ensimmäistä kertaa laajemmin verovalvonnan piiriin.¹⁵⁹ 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 valvonnan pohjaksi. Lisäksi verorikosasioissa tietoja on mahdollista saada myös takautuvasti sopimuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta, ellei sopimuksessa ole asiaa koskevaa erillistä varaumaa. Verohallinto on myös kohdentanut

¹⁵⁶ Portugali soveltaa Madeiralla toimiviin yhtiöihin 5% yhteisöverokantaa normaalin yhteisöverokannan ollessa 21%. Vieira, A. V.: Portugal - Corporate taxation, sec. 1.9.4.2. Country analyses IBFD.

¹⁵⁷ KHO:2002:26

¹⁵⁸ Vielä tuolloin kotietsinnät olivat näissä tapauksissa merkittävä osa tiedonhankintaa, koska Verohallinnolla ei ollut käytettävissään toimivia tietojenvaihtokanavia esimerkiksi pankkisalaisuusvaltioiden kanssa.

¹⁵⁹ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), s. 31. Ulkomailla yhtiöiden nimissä sijaitsevia ilmoittamattomia tuloja ja varoja on voitu käyttää Suomessa esimerkiksi ulkomaisten luottokorttien avulla. Usein varoja on myös siirretty ulkomailta suoraan suomalaiselle tilille. Tällaisia toimia on verovalvonnassa kyetty havaitsemaan vain satunnaisesti ennen kuin luotto- ja rahoituslaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset tulivat mahdollisiksi tietojen keräämiseksi kolmannen osapuolen verotusta varten. Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 ja 63 §:n muuttamisesta (1411/2010). Ks. myös HE 122/2010, luku 1.4.

aikaisempaa enemmän resursseja ilmoittamattomien ulkomailta saatujen tulojen selvittämiseen.¹⁶⁰

Anonymiteettisuoja ja tiukkaa pankkisalaisuutta tarjoaviin valtioihin perustettujen väliyhteisöjen hyödyntäminen liittyi 1990-luvulta lähtien paljolti sijoitusvarallisuuden ja siitä saatujen tulojen siirtämiseen ulkomaisen yhtiön nimiin pääomatuloveron, perintö- ja lahjaveron, sekä vuoteen 2005 saakka myös varallisuusveron välttämiseksi. Väliyhteisöjä on hyödynnetty harmaassa taloudessa myös mm. niille keinotekoisesti kanavoitujen tulojen tai perusteettomien kulujen muodossa, sekä siirtämällä niille omaisuutta varojen piilottamiseksi velkojilta.¹⁶¹

Väliyhteisölaki säädettiin alun perin estämään ulkomaisten väliyhteisöjen avulla tapahtuvaa veron välttämistä ja samoihin aikoihin tehtiin myös useita muita lakimuutoksia, joilla pyrittiin parantamaan veroviranomaisten tietojensaantimahdollisuuksia ja toisaalta ennalta estämään varojen piilottamista verokeitaisiin.¹⁶² Verosuunnittelun rajojen selkeyttäminen vähensi väliyhteisöihin liittyvien palvelujen tarjontaa ja ajan mittaan muut instrumentit, kuten sijoitusvakuutukset, alkoivat kasvattaa suosiotaan. Huomattava osa esimerkiksi ns. Panaman paperien vuotoaineistossa ilmenneistä veroparatiisiyhtiöistä oli perustettu 1990-luvun loppupuolella, joten tätä taustaa vasten väliyhteisölain voimaantulo vuonna 1995 ei kuitenkaan täysin ennaltaehkäissyt veroparatiisiyhtiöiden hyödyntämistä.¹⁶³ Myös liechtensteinilaisen LGT-pankin asiakirjoista koostuva vuotoaineisto paljasti useita rakenteita, joissa trustin kaltaisia säätiöitä käytettiin yksityishenkilöiden tulojen ja varojen salaamisessa¹⁶⁴. Väliyhteisölain ei voida siis katsoa toimineen veronkiertoa ennalta estävänä sääntelynä erityisen hyvin ainakaan yksityishenkilöiden kohdalla, koska kansainvälinen tietojenvaihto on aikaisemmin ollut hyvin puutteellista ja kiinnijäämistodennäköisyys sen myötä varsin matala.

Vuodesta 2014 lähtien väliyhteisöihin liittyviä verotarkastuksia on tehty Suomessa yhteensä joitain kymmeniä.¹⁶⁵ Lakia on sovellettu mm. Sveitsiin rekisteröityihin sijoitusyhtiöihin, joita on verotettu monissa kantoneissa varsin kevyesti mm. holding-yhtiöille suunnattujen veronhuojennusten nojalla. Vuodesta 2020 lähtien Sveitsin järjestelmää on kuitenkin harmonisoitu¹⁶⁶. Oma-aloitteisesti ilmoitettujen tietojen ohella myös verotarkastuksia koskevat tiedot puoltavat käsitystä siitä, että väliyhteisölakia ei ole LGT-vuotoaineistoa koskevia tapauksia lukuun ottamatta sovellettu juuri lainkaan ETA-alueella toimiviin yhtiöihin, vaan tarkastukset ovat kohdentuneet pääasiassa melko selkeisiin lain soveltamistapauksiin ETA-alueen ulkopuolella.

¹⁶⁰ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), s. 31. 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.

¹⁶¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), s. 6-7. Muita tilanteita ovat olleet mm. varojen siirtäminen väliyhteisöön ennen avioeron myötä tapahtuvaa ositusta, minkä lisäksi perinnönjakotilanteissa on väliyhteisöjä voitu hyödyntää jonkin tietyn perillisen suosimiseksi tai kavalluksen tekemiseksi kuolinpesän varoista. Ks. myös HE 155/1994 vp, luku 2.3 ja ulosottolain muutokseen liittyen HE 275/1998 luku 2.

¹⁶² Ks. muusta sääntelystä luku 3.1.2. ja HE 155/1994 vp, luku 3. Esityksen tavoitteet.

¹⁶³ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), s. 23.

¹⁶⁴ Ks. tästä tarkemmin Kuortti, H: Veroparatiisit - veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasitteja? s. 425. Verotus-lehti. 4/2012, s. 414–426.

¹⁶⁵ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), s. 35.

¹⁶⁶ Act on Tax Reform and AHV Financing (TRAF)

Verotarkastuksissa väliyhteisötulon määrää ei ole kirjanpitoa ja tilitietoja koskevien puutteiden vuoksi aina pystytty selvittämään tarkasti edes virka-apukyselyjen avulla.¹⁶⁷ Tämän vuoksi väliyhteisötulo on joko arvioverotettu, tai verotettu osakkaalle peiteltyinä osinkona maksettuja tuloja ja yhteisön mahdollista purkuvoittoa. Tyypillistä on myös ollut väliyhteisötulon verottamisen sijasta katsoa yhtiöllä olevan Suomessa kiinteä toimipaikka johtopaikan perusteella. Näissä tilanteissa tulon kohdentamiseen liittyy kuitenkin usein haasteita.

Verovalvonnan havaintojen mukaan vaikuttaa siltä, että yksityishenkilöiden väliyhteisöomistuksiin liittyvissä järjestelyissä on tapahtunut useita nopeita muutoksia finanssikriisin jälkeen. Tietojenvaihdon laajentuminen ja pankkialaisuuden murtuminen on tehnyt varojen ja tulojen piilottamisesta vaikeampaa ja kalliimpaa, minkä vuoksi tätä varten perustettujen veroparatiisiyhtiöiden hyödyntäminen on ilmeisesti vähentynyt 2010-luvun mittaan. Samaan aikaan sijoitussidonnaisten henkivakuutusten kaltaisten instrumenttien hyödyntäminen on lisääntynyt merkittävästi. Keskeisimmät puutteet sijoitusvakuutuksia koskevassa sääntelyssä kuitenkin korjattiin vuoden 2020 alusta lähtien uudella TVL 35 b §:llä, jonka nojalla sijoitussidonnaisiin vakuutuslaitoksiin liittyvä lykkääntymisetu voidaan säännöksen soveltamisedellytysten täyttyessä evätä. Lisäksi ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskeva tietojensaanti verovalvontaa varten on kehittynyt merkittävästi OECD:n *Common Reporting Standardiin* (CRS) perustuvan automaattisen finanssitietojenvaihdon myötä. Vuoden 2019 CRS-tietojen mukaan vakuutus sopimuksia onkin purettu hieman aikaisempaa enemmän, mikä saattaa viitata siihen, että uusi sääntely on vähentänyt vakuutusinstrumenttien houkuttelevuutta.

4.2 Keskeiset muutokset ja niiden vaikutukset

Vuoden 2019 väliyhteisölain uudistuksessa tehdyistä muutoksista etukäteen merkittävimmiksi arvioitiin seuraavat:

1. Toimialapoikkeuksen kriteerien muuttaminen
 - a. Vapautettujen alojen joukkoon lisätty teolliseen tuotantotoimintaan verrattava muu palvelutoiminta.
 - b. Vaatimus myynti- tai markkinointitoiminnan suuntautumisesta asuinvaltion alueelle poistettu
 - c. Muutokset koskien yhtiöitä, jotka asuvat toimivan verotietojenvaihdon ulkopuolella tai yhteistyöhaluttomien maiden listalla olevissa valtioissa
2. Verosopimusvaltioissa asuviin ulkomaisiin yksiköihin sovellettujen poikkeusten muuttaminen
3. Määräysvaltaedellytyksen laskeminen 50 %:sta 25%:iin

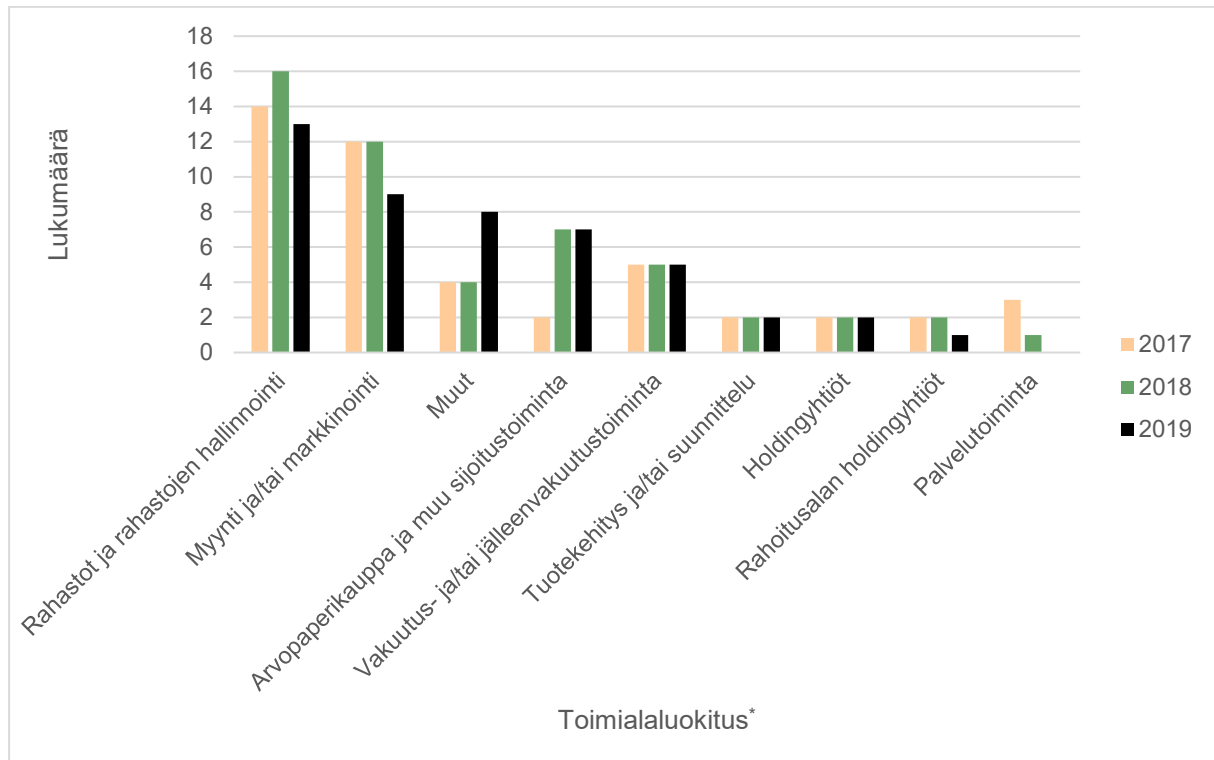
¹⁶⁷ Tulojen ja varojen salaamiseksi tehdyissä järjestelyissä on ollut tyypillistä, että varoja hallinnoiva väliyhteisö on perustettu esimerkiksi johonkin Karibian saarilla sijaitsevaan valtioon, mutta varoja on säilytetty jossain poliittisesti vakaassa ja turvallisena pidetyssä pankkialaisuusvaltiossa, kuten Sveitsissä tai Luxemburgissa. Yleensä veroparatiisivaltioissa ei ole ollut kirjanpitovelvoitetta eikä velvollisuutta toimittaa veroilmoitusta viranomaisille, joten edes tietojenvaihtosopimusten solmimisen jälkeen ei rekisteröintivaltiosta ole ollut yhtiötä koskien saatavissa muuta tietoa kuin perustamisasiakirjat, osakepääoman määrä ja useimmiten tosiasiallisen edunsaajan nimi. Global Forumin vertaisarviointien myötä lainkäyttöalueiden lainsäädännössä ja valvonnassa on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia. Mikäli verovelvollinen itse ei ole auttanut asian selvittämisessä, on ilmoittamattomien tulojen määrittelemiseksi täytynyt selvittää erikseen varojen sijaintivaltio ja tehdä kyseiseen valtioon virka-apukysely.

Tätä selvitystä varten muutosten vaikutuksia on selvitetty käymällä läpi keskeiset tiedot kaikista niistä yhtiöistä, jotka on ilmoitettu väliyhteisöiksi vuosina 2017–2019. Tarkkojen yhtiökohtaisten tietojen puuttuessa tarkastelu on rajattu koskemaan pääasiassa toimialoja, sijaintivaltioita, omistussuhteita ja määräysvaltaa. Selvitystä tehtäessä oli verovuodelta 2019 käytettävissä ainoastaan alustavia veroilmoitustietoja. Lopullisten veroilmoitustietojen ja muutosverotietojen puuttuminen, sekä lain muutoksesta ja sääntelyn tulkinnanvaraisuuksista johtuvat mahdolliset ilmoitusvirheet aiheuttavat monia epävarmuustekijöitä tietojen käytettävyyteen. Myös vuoden mittainen tarkastelujakso on verrattain lyhyt. Ilmoitettujen joukossa näyttäisi ensimmäisten ilmoitusten perusteella olevan jopa yhtiöitä, jotka eivät voi olla väliyhteisöjä. Lakimuutosten vaikutuksia voidaan arvioida tietojen pohjalta lähinnä suunta-antavasti. Lisäksi muutosten välillisiä vaikutuksia voidaan käsitellä yleisesti lain ennalta estävyyden ja verovalvonnan näkökulmasta.

Joka tapauksessa alustavien verotietojen mukaan vaikuttaa siltä, että lakimuutoksen vaikutukset ovat olleet melko vähäisiä. Ilmoitettujen yhtiöiden kokonaismäärä on pysytellyt vajaan viidessäkymmenessä, kun vajaat kymmenen yhtiötä on poistunut listalta ja jotakuinkin saman verran on tullut uusina väliyhteisöinä ilmoitettujen joukkoon. Ilmoitetut väliyhteisöt ovat edelleen pääsääntöisesti vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa, myyntiä tai rahoitusektorin toimintaa harjoittavia yksiköitä. Väliyhteisöjen sijaintivaltioita koskien keskeisimmät muutokset liittyvät ensinnäkin siihen, että ilmoitettujen yhtiöiden määrä Arabiemiraateissa ja Singaporessa on selvästi vähentynyt, vaikka lakimuutos ei lähtökohtaisesti muuttanut näiden aikaisemmin ns. mustan listan verosopimusvaltioina pidettyjen maiden asemaa sijaintivaltioina. Yhtiökohtaisen analyysin perusteella kyseisiä valtioita koskeva muutos johtuukin pääasiassa myynti- ja markkinointitoimintaa sekä palvelutoimintaa koskevista muutoksista väliyhteisölaissa. Toisaalta yhtiöitä on myös ilmoitettu vuodelta 2019 aikaisempaa useammista valtioista, mihin on useita jäljempänä käsiteltäviä syitä.

Väliyhteisötulojen kokonaismääräksi näyttäisi muodostuvan noin 40 miljoonaa euroa, josta muutaman yksittäisen yhtiön tulos muodostaa noin puolet. Ilmoitettuja tappioita on kokonaissuudessaan noin 10 miljoonaa euroa. Lukuihin voi liittyä puutteita, mutta oma-aloitteisesti ilmoitettuja väliyhteisöjä koskevat tuotot näyttäisivät pysyneen aikaisempiin vuosiin nähden jotakuinkin ennallaan. Liikevaihtojen yhteenlaskettu määrä ja kulujen kokonaismäärä muuttuivat merkittävästi kahden tukkukauppaa harjoittaneen yhtiön poistuessa väliyhteisöjen joukosta.

Seuraavassa on arvioitu yksittäisten lakimuutosten mahdollisia vaikutuksia vuoden 2019 veroilmoitustietojen näkökulmasta. Joillekin ilmoitettuja väliyhteisöjä koskeville muutoksille ei ollut löydettävissä luontevaa selitystä. Muutos voi selittyä yritysjärjestelyn tai muun määräysvaltamuutoksen ohella esimerkiksi väliaikaisen veronhuojennuksen poistumisella tai jonkin muun kansallisen lain muuttumisella. Myös uutta lakia koskevat tulkintaratkaisut voivat selittää joitain muutoksia, sillä vaikuttaa siltä, että muuttuva yhteistyöhaluttomia maita koskeva lista ja toimivaa tietojenvaihtoa koskeva edellytys on saattanut johtaa ilmoitusvirheisiin.

Kuvio 4. Verotuksessa ilmoitettujen väliyhteisöjen toimialat 2017–2019

Lähde: Verohallinto 12/2020

* Toimialaluokitus ei vastaa virallista toimialaluokitusta, vaan on tiivistetty tätä selvitystä varten lakimuutosten vaikutusten havainnollistamiseksi.

4.2.1 Verosopimusvaltioissa asuvia yksiköjä koskevat muutokset

Aikaisemmin väliyhteisölakia ei lähtökohtaisesti sovellettu ETA-maihin kuuluvien verosopimusvaltioiden alueella asuviin yksiköihin ja ETA-alueen ulkopuolellakin vain silloin, jos yhteisön tosiasiallinen verotaso asuinvaltiossaan oli ollut alle 3/4 Suomen tasosta.¹⁶⁸ Tästä riippumatta väliyhteisölaki saattoi kuitenkin soveltua, jos yhteisö oli saanut asuinvaltiossaan erityisiä veronhuojennuksia, jotka eivät ole yleisesti kaikkien yhteisön asuinvaltiossa toimivien yritysten saatavilla. Tämä määritelmä aiheutti verrattain paljon tulkinnallisia kysymyksiä ja piti sisällään myös mm. harkinnanvaraiseen hallinnolliseen menettelyyn perustuvat huojennukset, mikä jäi oikeuskäytännössä ja lain esitöissä käsitteisällöltään tulkinnanvaraiseksi.¹⁶⁹

Verosopimusvaltioita koskevan poikkeuksen muuttaminen vaikuttaa erityisesti yksiköihin, jotka eivät ole hyötäneet erityisistä veronhuojennuksista, ja jotka lisäksi sijaitsevat sellaisissa EU-valtioissa tai muissa verosopimusvaltioissa, joita ei aikaisemmin mainittu matalan verotason listalla.¹⁷⁰ Listalla olivat esimerkiksi Sveitsi, Arabiemiirikunnat, Uruguay, Malesia ja Singapore, mutta listalta puuttuivat mm. ETA-valtiot ja monet kehittyvät maat. Erityistä

¹⁶⁸ Verosopimusvaltiot, joissa tuloverotuksen tosiasiallisen tason on arvioitu olevan 3/4-tasoa alempi, on erikseen lueteltu valtiovarainministeriön asetuksessa ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain 2 §:n 5 momentissa tarkoitetuista valtioista (1284/2013).

¹⁶⁹ Tokola, A.: 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, luku 6.2.3, 72, 3, 2018. Bulletin for International Taxation IBFD.

¹⁷⁰ HE 218/2018, luku 4.3.

veronhuojennusta koskevan lisäkriteerin poistuttua lain soveltamisedellytyksistä, voi väliyh-teisölaki siis soveltua ETA- ja muihin verosopimusvaltioihin rekisteröityihin yhtiöihin aikaisem-paa helpommin.

Erityisistä veronhuojennuksista hyötyneistä yhtiöistä ei ole saatavissa tarkempia tietoja ja kä-sitteen soveltamisala on ollut osittain epäselvä. Ainakaan *patent box*-järjestelmiä, joiden no-jalla yritykset maksavat alennetun verokannan mukaista yhteisöveroa mm. patenteista, tavaramerkeistä ja ohjelmistoista saamistaan lisenssituloista, ei vanhan lain aikaan ilmeises-tikään ole katsottu erityisiksi veronhuojennuksiksi väliyh-teisö lain tarkoittamassa merkityk-sessä. Jatkossa tällaisesta ja monista muista merkittävistä huojennuksista hyötyvät matalasti verotetut yhtiöt voivat välttyä väliyh-teisö lain soveltamiselta ainoastaan taloudellista toimintaa koskevan poikkeuksen soveltuessa ETA-alueella. Näissä tilanteissa taloudellisen toiminnan tosiasiallisuutta muun muassa toimitilojen ja työntekijöiden osalta tullaan siis jatkossa arvioi-maan entistä useammin.¹⁷¹

Vuoden 2019 alustavien veroilmoitustietojen perusteella vaikuttaa siltä, että erityisen veron-huojennuksen kriteerin poistuminenkaan ei ole johtanut ilmoitettujen väliyh-teisöomistusten merkittävään lisääntymiseen ETA-alueella. Ilmeisesti yhtiöiden efektiivisen verotuksen taso on riittävän korkea, tai sitten yhtiöiden on katsottu olevan lähes poikkeuksetta ns. substanssi-poikkeuksen piirissä. ETA-alueen ulkopuolella matalasti verotettujen yhtiöiden tulee puoles-taan nykyisin hyötyä toimialakohtaisesta poikkeuksesta, jotta ne voisivat välttyä väliyh-teisö lain soveltamiselta. Aikaisemmin mustalle listalle kuulumattomissa ETA-alueen ul-kopuolisissa verosopimusvaltioissa asuvista yhtiöistä on väliyh-teisöiksi ilmoitettu nyt ensim-mäistä kertaa muutamia yhtiöitä, mutta muutos ei ole tältäkin osin kovin merkittävä.

Jatkossakin verottomasti toimivien yhtiöiden kohdalla voidaan pyrkiä formalistisella tavalla lain kirjaimen nojautuen laajentamaan tulkinnanvaraisen substanssi-poikkeuksen sovelta-misalaa. Joissain tilanteissa veroviranomaisen voi olla käytännössä vaikeaa osoittaa, että ky-seessä olisi täysin keinotekoinen järjestely. Vaikka järjestely lopulta tulkittaisiinkin täysin keinotekoiseksi, on laki niin tulkinnanvarainen, että laiminlyönnin on vaikeaa katsoa olleen tahallinen.

4.2.2 Vapautettuja toimialoja koskeva laajennus

Toimialapoikkeusta muutettiin vastaamaan aikaisempaa paremmin nykyaikaisia liiketoimin-nan aloja lisäämällä vapautettujen alojen joukkoon teolliseen tuotantotoimintaan verrattava muu palvelutoiminta.¹⁷² Toimialapoikkeukseen aiemmin sisällytynyt vaatimus myynti- tai mark-kinointitoiminnan suuntautumisesta asuinvaltion alueelle poistettiin, joten esimerkiksi alueelli-sesti toimivat myyntiyhtiöt voivat jatkossa vapautua lain soveltamisalasta.¹⁷³

¹⁷¹ Tosiasiallisen toiminnan merkitystä korostavia uudistuksia on tullut lyhyen ajan sisään muitakin, kuten mm. päivitetty siirtohinnoitteluohteet ja *principal purpose test*.

¹⁷² HE 218/2018, luku 3.4.1.

¹⁷³ Tuotantotoimintaa palveleva myynti- ja markkinointitoiminta tapahtuu konserneissa tavallisesti alueellisten yhti-öiden kautta ja suuntautuu alueellisesti, koska jokaiseen valtioon ei ole tarpeellista perustaa omaa yhtiötä. Lisä-edellytys katsottiin tarpeelliseksi poistaa uudistuksen yhteydessä.

Alustavien tietojen mukaan aikaisemmin ilmoitetuista väliyhteisöistä muutamia myyntiyhtiöitä ja palvelutoimintaa harjoittavia yhtiöitä ei ole enää ilmoitettu väliyhteisöinä. Toimialoihin perustuvan yrityskohtaisen analyysin perusteella tämä johtuu todennäköisesti juuri toimialapoikkeuksen laajentumisesta ja myyntitoiminnan suuntautumista koskevan rajoitteen poistumisesta. Nämä yhtiöt sijaitsevat pääasiassa Singaporessa ja Arabiemiraateissa. Jos kyseiset yhtiöt ovat vastanneet esimerkiksi konsernin alueellisesta myynti- ja markkinointitoiminnasta, vapautuvat ne nyt väliyhteisölain soveltamisalasta, koska toiminnan ei tarvitse enää suuntautua pelkästään yhteisön asuinvaltion alueelle. Markkinointitoimintaa ja tuotanto- toimintaakin harjoittavia yhtiöitä on toki ilmoitettu edelleen väliyhteisöinä jonkin verran, mutta tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että virallisesta toimialasta huolimatta yhtiöiden tulot muodostuvat pääasiallisesti jostain muusta toiminnasta.

Toimialapoikkeuksen käytännön soveltamiseen liittyy uudistuksen myötä aikaisempaa enemmän tulkinnanvaraisuutta.¹⁷⁴ Erityisesti palvelutoiminnan määritelmä tulee aiheuttamaan tulkinnallisia tilanteita, mutta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on olennaista, että yksityishenkilöiden sijoitusten hallinnointiin liittyvää palvelutoimintaa on lähtökohtaisesti toimialapoikkeuksen ulkopuolella. On kuitenkin teoriassa 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 väliyhteisöinä.¹⁷⁵ Lisäksi tulkinnanvaraista palvelutoiminnan käsitettä saatetaan pyrkiä laventamaan ja jättämään ilmoittamatta matalasti verotettuja yksiköjä. Toimialapoikkeuksen ulottaminen koskemaan palvelutoimintaa voi olla jatkossa siksikin yhä merkityksellisempi, että samalla kun teollisuuden osuus Suomen viennistä on viime vuosikymmeninä laskenut, on palveluiden osuus puolestaan jatkuvasti kasvanut merkittävästi.¹⁷⁶

Jatkossa toimialapoikkeus ei vapauta yhtiöitä lain soveltamisalasta yhtä suoraviivaisesti. Tämän on nähty nostavan tosiasiallisen verotuksen tason määrittämiseen liittyvät tulkintakysymykset aiempaa enemmän esille.¹⁷⁷ Samansuuntainen vaikutus on myös sillä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäämisestä ei ole takeita myöskään pelkästään sen perusteella, että yhtiö ei hyödy erityisestä veronhuojennuksesta. Vertailulaskelman tekeminen on ollut alusta saakka lain keskeinen tulkinnanvaraisuutta aiheuttava tekijä ja sen merkitys voi nyt korostua.

¹⁷⁴ HE 218/2018, luku 4.3.

¹⁷⁵ 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."

¹⁷⁶ Palveluiden osuus Suomen bruttoviennistä oli vuonna 1985 13 prosenttia ja vuonna 2016 31 prosenttia ja on jatkanut sittemmin kasvuaan.

¹⁷⁷ Mikkola, J.: Väliyhteisölain uudistus. s. 61. Verotus 1/2019 s. 54-61.

4.2.3 Yhteistyöhaluttomilla lainkäyttöalueilla sijaitsevat yhtiöt

Uudistus toi lain soveltamisalaan toimialasta riippumatta myös sellaiset matalasti verotetut yhtiöt, jotka on rekisteröity yhteistyöhaluttomien maiden listalla oleviin valtioihin, tai lainkäyttöalueille, joiden kanssa Suomella ei ole toimivaa verotietojenvaihtoa. Aikaisemmin näillä lainkäyttöalueilla sijaitsevat yksiköt ovat voineet vapautua väliyhteisölain soveltamisalasta harjoittaessaan esimerkiksi teollista tuotantotoimintaa.

Yhteistyöhaluttomien maiden luetteloon kuuluu lokakuussa 2020 julkistetun listan mukaan 12 maata.¹⁷⁸ Luettelo on ollut jatkuvassa muutoksessa ja se voi muuttua huomattavasti jatkosakin, koska joillekin maille on esimerkiksi annettu lisäaikaa standardien täyttämiseen. Yhteistyöhaluttomien maiden listaan koskevan lakimuutoksen vaikutuksia voidaan siis arvioida myös tulevaisuuden osalta hyödyntämällä myös Orbis-tietokannan tietoja. Orbis-tietokanta sisältää maailmanlaajuisesti yritystietoja, mm. yritysten tilinpäätöksistä, yritysrakenteista, omistussuhteista ja toimialoista. Tietokanta sisältää tietoja lähes 280 miljoonasta yrityksestä. Tietoihin liittyy kuitenkin huomattavia puutteita erityisesti veroparatiiseihin ja kehitysmaiin, mutta myös joihinkin EU-maihin rekisteröityjen yhtiöiden osalta¹⁷⁹. Lisäksi tietokannassa on lähinnä yhtiöiden itsensä ilmoittamia omistuksia, kun taas yksityishenkilöitä koskien tiedot ovat rajallisempia. Monissa tilanteissa toimialoja ja henkilöstöä koskevat tiedot puuttuvat, joten aineiston pohjalta ei ole mahdollista suoraan arvioida esimerkiksi sitä, kuinka todennäköistä taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltuminen on. Orbis-tietojen perusteella on mahdollista kuitenkin saada jonkinlainen kuva lakimuutoksen mahdollisista vaikutuksista.

Yhteistyöhaluttomien valtioiden statusta arvioidaan verovuotta edeltäneen verovuoden päättymisajankohdan sekä kyseessä olevan verovuoden päättymisajankohdan mukaan. Listalla on tapahtunut lukuisia muutoksia sen jälkeen, kun se hyväksyttiin 5.12.2017. Alun perin luettelo sisälsi 17 EU:n ulkopuolista maata tai aluetta, jotka eivät olleet antaneet riittäviä sitoumuksia. Vuoden 2018 loppuun mennessä listalla oli enää viisi lainkäyttöaluetta: Amerikan Samoa, Guam, Samoa, Trinidad ja Tobago sekä Yhdysvaltain Neitsytsaaret. Vuoden 2019 lopussa listalle olivat tulleet lisäksi Fidzi, Oman ja Vanuatu.¹⁸⁰ Verovalvonnassa ei ole havaittu näissä valtioissa olevan tulojen salaamiseksi perustettuja yhtiöitä, jotka olisivat suomalaisomistuksessa.

Sekä verotustietojen että Orbis-tietojen mukaan näyttäisi siltä, ettei suomalaisten määräysvallassa olevia yrityksiä ole toiminut niissä valtioissa, jotka olisivat olleet yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalla sekä vuoden 2018 lopussa että vuoden 2019 lopussa. Lakimuutoksella ei siten ole ollut vaikutuksia väliyhteisöjen määrään. Ilmoitettujen tietojen perusteella

¹⁷⁸ EU:n luetteloon kuuluvat 6. lokakuuta 2020 Amerikan Samoa, Anguilla, Barbados, Fidži, Guam, Palau, Panama, Samoa, Trinidad ja Tobago, Yhdysvaltain Neitsytsaaret, Vanuatu, Seychellit. Vuotta aiemmin EU:n luettelossa oli mainittu Amerikan Samoa, Aruba, Barbados, Belize, Bermuda, Dominica, Fidži, Guam, Marshallinsaaret, Oman, Samoa, Trinidad ja Tobago, Yhdistyneet arabiemiraatit, Yhdysvaltain Neitsytsaaret ja Vanuatu.

¹⁷⁹ Edes Euroopan maiden osalta Orbis ei anna täsmällistä kuvaa suomalaisten omistuksista, koska esimerkiksi verotarkastuksissa ja tietovuotoaineistoissa on havaittu jonkin verran suomalaisten henkilöiden Kyprokselta ja Maltalta omistamia yhtiöitä, joita Orbiksen tiedoissa ei näy. Nämä ovat olleet usein yhtiöitä, jotka ovat olleet kaupparekisteritietojen mukaan bulvaanin omistuksessa ja on edellyttänyt virka-aputiedustelua, jotta yhtiön tosiasiallinen suomalainen edunsaaja on pystytty selvittämään. Vasta viime vuosina tietojensaanti Kyprokselta ja Maltalta on alkanut toimia ongelmattomasti.

¹⁸⁰ Ks. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/timeline-eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>

vaikuttaa kuitenkin siltä, että joitain yksittäisiä yhtiöitä on saatettu ilmoittaa virheellisesti väliyhteisöiksi sillä perusteella, että asuinvaltio on ollut yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalla osan vuodesta.

Helmikuussa 2020 listalle lisättiin Caymansaaret, Panama, Seychellit ja Palau, joista kolme ensin mainittua ovat Suomen kannalta nykyisin listalla olevia maita merkityksellisempiä. Caymansaaret on kuitenkin poistunut listalta lokakuussa 2020. Orbis-tietokannan mukaan Panamassa toimii suomalaisomistuksessa olevia yhtiöitä puolenkymmentä, joista yksi on ilmoitettu jo entuudestaan väliyhteisönä. Lähes kaikki yhtiöistä harjoittavat vanhan lain mukaisen toimialapoikkeuksen piirissä olevaa tuotanto- tai laivanvarustustoimintaa. Mikäli Panama jää pysyvästi yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalle, eivät nämä aikaisemmin toimialapoikkeuksen piirissä olevat yhtiöt eivät enää ole vapautettuja väliyhteisölain soveltamisalasta, mikäli myös verotaso ja määräysvaltaa koskevat edellytykset niissä täyttyvät. Panama verottaa ainoastaan sieltä saatuja tuloja ja tarjoaa useita verokannustimia, vaikka yhteisöverokanta maassa on lähtökohtaisesti 25 %.¹⁸¹ Lisäksi suomalaisten henkilöiden omistuksessa on verotarkastuksissa havaittu olevan yhteistyöhaluttomien maiden listalla olevista lainkäyttöalueista Seychelleille ja Panamaan rekisteröityjä yhtiöitä, joita on käytetty erilaisissa harmaan talouden järjestelyissä. Näissä tapauksissa on useimmiten pyritty omistussuhteen häivyttämiseen, eivätkä yhtiöt ole aikaisemminkaan hyötäneet toimialapoikkeuksesta.

Lokakuussa 2020 listalle tulivat Barbados ja Antiqua, joissa ei suomalaisomisteisia yhtiöitä Orbis-tietojen mukaan ole. Samalla listalta on poistunut Oman, jossa toimii muutamia ilmeisesti toimialapoikkeuksen piirissä olleita suomalaisten konsernien tytäryhtiöitä. Nämä yhtiöt olisivat voineet tulla väliyhteisöiksi vuonna 2020, jos Oman olisi säilynyt yhteistyöhaluttomien maiden listalla vuoden loppuun saakka, ja mikäli yhtiöt ovat hyötäneet Omanissa mm. teollista tuotantotoimintaa harjoittaville yrityksille suunnatusta erityisestä veronhuojennuksesta.¹⁸²

Suomalaisten toimijoiden kannalta kuitenkin kenties vielä merkityksellisempää on se, tuleeko lista täydentymään joiltain osin. Erityisesti Turkki on ollut vaarassa joutua yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalle, koska se ei ole kaikilta osin täyttänyt tietojenvaihtoa koskevia edellytyksiä. Euroopan neuvosto myönsi Turkille vuoden 2020 loppuun saakka lisäaikaa sen osoittamiseksi, että se on pystynyt huomattavasti edistymään automaattisen tietojenvaihdon tosiasiallisessa toteuttamisessa kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kanssa.¹⁸³ Turkissa suomalaisomisteisia yrityksiä on kolmisenkymmentä ja näistä huomattava osa harjoittaa Turkissa toimintaa, joka vaikuttaisi muutoin olevan toimialapoikkeuksen piirissä. Työntekijöiden määrää koskevat tiedot ovat puutteellisia, mutta ainakin osalla yrityksistä on kymmeniä työntekijöitä. Turkissa on käytössä mm. joitain aluekohtaisia verokannustimia, jotka voivat laskea yhtiön

¹⁸¹ Deloitte: International Tax, Panama highlights 2020. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-panamahighlights-2020.pdf>

¹⁸² Pwc Tax Summaries: Oman, Corporate - Tax credits and incentives. <https://taxsummaries.pwc.com/oman/corporate/tax-credits-and-incentives> Omanissa yleinen yhteisöverokanta on 15 %, mutta tietyt kriteerit täyttävillä pienemmille yrityksille on käytössä matalampi verokanta, minkä lisäksi Omanissa on joillekin toimialoille suunnattuja erityisiä veronhuojennuksia.

¹⁸³ Neuvoston päätelmät veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevasta tarkistetusta EU:n luettelosta (2020/C 64/03), liite 2.

verotason alle 3/5 Suomen verotasosta ja näistä huojennuksista hyötyvät yhtiöt saattavat tulla väliyhteisölain soveltamisen piiriin.¹⁸⁴

Yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevan listan vaikutukset lain soveltamiskriteerinä näyttäisivät joka tapauksessa jäävän melko vähäisiksi. Tämä johtuu paljolti siitä, että listan laatiminen perustuu kriteereihin, jotka soveltuvat käytännössä huonosti väliyhteisölain soveltamiseen, eikä listalla ole juurikaan Suomen kannalta relevantteja valtioita. Tulojen ja varojen salaamiseksi perustetut yhtiöt eivät ole aikaisemminkaan hyötynet toimialapoikkeuksesta, joten näissä tilanteissa lakia voidaan soveltaa entiseen tapaan. Useita kertoja vuodessa päivittyvään listaan perustuvat lainsäädännön poikkeukset ovat kuitenkin omiaan aiheuttamaan hallinnollista taakkaa ja lisäämään riskiä virheellisistä ilmoituksista.

4.2.4 Väliyhteisölain soveltamisen kannalta riittävää tietojenvaihtoa koskevan kriteerin vaikutukset

Väliyhteisölaki voi soveltua määräysvaltaa ja matalaa verotusta koskevien edellytysten täyttyessä, jos lainkäyttöalueen kanssa ei ole sovittu viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta veroasioissa, tai jos tietojenvaihto lainkäyttöalueen kanssa ei tosiasiallisesti toteudu. Lähtökohtaisesti tietojenvaihdon toimivuuden asettamista toimialapoikkeuksen soveltamisen kriteeriksi voidaan pitää perusteltuna, koska toimiva tietojenvaihto on aivan keskeinen valvonnan edellytys ja sitä edellyttämällä voidaan myös painostaa maita tietojenvaihtosopimuksiin. Esimerkiksi toimialasta, tuloksesta ja tosiasiallisesta verotuksen tasosta ei voida useinkaan saada luotettavaa tietoa ilman tietojenvaihtokanavia. Aikaisemmin ETA-alueen taloudellisen toiminnan poikkeukseen oli kytketty tietojenvaihtoon perustuva lisäedellytys.¹⁸⁵

Suomen tietojenvaihtoverkosto on nykyisellään varsin kattava ja Verohallinnon ylläpitämä päivitetty luettelo tietojenvaihtoedellytykset täyttävistä valtioista sisältääkin ETA-valtioiden lisäksi yli sata lainkäyttöaluetta. Useat perinteiset veroparatiisit ovat viime vuosina sitoutuneet tietojenvaihtoon, mutta tarjoavat silti yrityksille alhaista verotuksen tasoa. Jo lausuntovaiheessa esitettiin arvioita, että tietojenvaihtoedellytys ei ehkäise veroparatiisisijoituksia, mutta asettaa kehitysmatkat epätasa-arvoiseen asemaan.¹⁸⁶

Selvitystä varten Orbis - tietokannasta haettiin suomalaisomistuksessa olevia yhtiöitä, jotka sijaitsevat ETA-alueen ulkopuolella, ja joita ei ole rekisteröity yhteistyöhaluttomille lainkäyttöalueille eikä tietojenvaihtoedellytykset vuonna 2019 täyttäneisiin valtioihin. Näitä oli noin 80 yhteensä vajaassa 30 eri maassa. Keskeisimpiä sijaintivaltioita olivat Taiwan, Qatar, Bangladesh, Kenia ja Ecuador. Afrikan ja Aasian maat olivat sijaintivaltioiden listalla vahvimmin

¹⁸⁴ Revenue administration, Tax Incentives in Turkey. <https://www.gib.gov.tr/en/references-and-resources/tax-incentives>

¹⁸⁵ Säännöksen mukaan riittävän tietojenvaihdon katsottiin olevan olemassa, jos virka-apudirektiivi koskee kyseistä valtiota. ETA-valtiot ovat nykyisin tietojenvaihdon piirissä joko Euroopan neuvoston ja OECD:n laatiman veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskevan yleissopimuksen (SopS 21/1995 ja SopS 40/2011, yleissopimus) tai virka-apudirektiivin perusteella.

¹⁸⁶ Ks. esim. Keva ry:n lausunto <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220483.pdf>

edustettuina. Tilanne on kuitenkin joiltain osin sittemmin muuttunut, kun osa maista on ratifioinut veroasioissa annettavaa virka-apua koskevan yleissopimuksen¹⁸⁷. Esimerkiksi Qatarista ja Ecuadorista tietojensaanti veroasioissa on ollut mahdollista vuoden 2020 alusta lähtien ja myös Kenia ratifioi yleissopimuksen heinäkuussa 2020.

Orbis-tiedot ovat puutteellisia erityisesti veroparatiiseja ja kehitysmaita koskien, joten yhtiöiden määrä tietojenvaihtoverkoston ulkopuolella olevissa maissa voi olla tosiasiallisesti paljon suurempikin. Mikään listan maista ei kuulu ns. perinteisten veroparatiisien joukkoon, vaan ne ovat pääasiassa kehitysmaita, kuten Ruanda, Surinam, Namibia ja Etiopia. Näissä valtioissa on lähtökohtaisesti korkeat yhteisöverokannat, mutta iso osa kehitysmaista tarjoaa investointien vastineeksi yrityksille ja yksityishenkilöille ns. verolomia (*tax holiday*).¹⁸⁸ Nämä ovat käytännössä jonkin toimialan yrityksille suunnattuja vapautuksia osasta tai kaikista valtion veroista ennalta määrättyä ajanjaksona. Joissakin tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella olevissa maissa on myös erityistalousalueita (*Special economic zone*), joihin on perinteisesti sijoittautunut työvoimaintensiivistä elinkeinotoimintaa, kuten elektroniikka- ja tekstiiliteollisuutta, harjoittavia yhtiöitä.

Suomalaisten määräysvallassa olevien yhtiöiden sijaintivaltioista esimerkiksi Etiopia¹⁸⁹ Qatar¹⁹⁰, Surinam¹⁹¹, Taiwan¹⁹² ja Kenia¹⁹³ tarjoavat tietyin edellytyksin verolomia ulkomaisille toimijoille ja joissain sijaintivaltioissa myös yhteisöverokannat ovat varsin matalia. Käytettävissä olevin tiedoin ei ole mahdollista tässä selvityksessä arvioida sitä, kuinka moni yhtiöistä tosiasiallisesti on jollain tapaa hyötynyt verokannustimista vuonna 2019. Toimialojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että osa yrityksistä on harjoittanut aikaisemman lain mukaan vapautettua toimintaa, kuten kaivos- ja valmistustoimintaa. Nämä tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella olevissa maissa toimivat yhtiöt eivät enää uuden lain aikana vapaudu lain soveltamisalasta pelkästään toimialan perusteella, vaan myös yhtiöiden efektiivisen verotuksen tason on täytynyt olla riittävän korkea.

Tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella olevissa maissa toimivista yhtiöistä valtaosa on suurten monikansallisten yritysten tytäryhtiöitä, mutta joukossa on myös pk-yrityssektorin ja yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä. Yritysten toimialat liittyvät mm. televiestintä- ja rahoituspalveluihin, sekä lukuisiin muihin palvelutoimintoihin. Väliyhteisölain toimialapoikkeuksen laajentuminen palveluihin ei siis vapauta näissä valtioissa palvelutoimintaa harjoittavia yhtiöitä, ellei niiden verotuksen taso ole riittävän korkea. Noin puolet yhtiöistä on

¹⁸⁷ Euroopan neuvoston ja OECD:n laatima monenkeskinen yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-apusta (*Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*). Se tuli alun perin voimaan 1.4.1995 ja päivitetty versio vuonna 2011.

¹⁸⁸ Ks. tästä esim. Bjerkesteun, H ja Wille, H.: Tax Holidays in a BEPS Perspective, 43(1) Intertax 106–120, 2015, s. 106, ja Easson, A.: Tax Incentives for Foreign Direct Investment, Kluwer Law International, The Hague 2004, sivut 111 ja 134.

¹⁸⁹ Council of Ministers Regulation No.84/2003, Investment Proclamation No. 280/2002. Ks. vaikutuksista esim. Gebremedhin, D. ja Saporna G.: The Impact of Tax Holiday on Investment in Ethiopia: The Case of LTO Branch. European Journal of Business and Management. Vol.8, No.31, 2016.

¹⁹⁰ Gueydi, S.: Qatar - Corporate taxation, sec. 1, Country surveys IBFD

¹⁹¹ Krieger, F. - Suriname - Corporate taxation, sec. 1, Country surveys IBFD

¹⁹² Lin, Y.: Taiwan - Corporate taxation, sec. 1, Country surveys IBFD

¹⁹³ Keniassa verolomaan voivat olla oikeutettuja esimerkiksi yhtiöt, joilla on toimintaa tietyillä Kenian erityistalousalueilla. Ks. tarkemmin esim. Layea, E. et al.: Kenya's Experience with Special Economic Zones: Legal and Policy Imperatives. African Journal of International and Comparative Law, 2020.

omistettu suoraan ja puolet jonkin holding-yhtiön kautta, joka sijaitsee sellaisessa EU:n jäsenvaltiossa, jonka kanssa operatiivisen yhtiön sijaintivaltiota on verosopimus. Tällä rakenteella voidaan joissain tilanteissa minimoida lähdeverojen määrä, kun osingot kotiutetaan ensin verosopimuksen nojalla huokeammin verotettuina osinkoina holding-yhtiöön ja sen kautta myöhemmin verosopimuksen tai emo-tytäryhtiödirektiivin nojalla verovapaasti Suomeen.¹⁹⁴

Lainsäädäntömuutoksen yksi keskeisimmistä vaikutuksista saattaisikin kohdistua nimenomaan tietojenvaihtoverkoston ulkopuolisiin maihin asettautuneisiin yhtiöihin, jotka ovat aikaisemmin hyötyneet toimialapoikkeuksesta, mutta joiden verotuksen taso on yleisen yhteisöverokannan tai jonkin verokannustimen vuoksi alle 3/5 Suomen verotasosta. Alustavien veroilmoitustietojen mukaan näissä valtioissa toimivia yhtiöitä ei kuitenkaan ole ilmoitettu väliyhteisöiksi kuin yksi.

Mitä tämä muutos sitten tarkoittaa väliyhteisölain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta? Verolomien taustalla on usein valtioiden tavoite houkutella runsaasti työllistäviä yrityksiä, tai pyrkimys erikoistua jonkin toimialan keskukseksi.¹⁹⁵ Verolomia tarjoavat pääasiassa kehitysmaat ja vain 8 % OECD-maista.¹⁹⁶ Verolomia on kritisoitu erityisesti siksi, että ne kaventavat valtioiden veropohjaa ja kiristävät maiden välistä verokilpailua, mikä on synnyttänyt myös laajaa verosuunnittelua kannustinten ympärille.¹⁹⁷ Väliyhteisölailla pyritään ehkäisemään verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon perustettuun yhteisöön ja torjumaan haitallista verokilpailua. Verolomien hyödyntämisessä voidaan nähdä olevan kyse voitonsiirron ohella siitä, että esimerkiksi tietty toiminto, kuten jonkin tuotteen valmistus, keskitetään matalien työvoimakustannusten alueelle ja kun valtioiden välillä tehdään toiminnon sijaintipäätöstä, saattaa veroloma olla ratkaiseva tekijä päätöksen taustalla. Tämänkaltaiseen toimintaan puuttuminen ei ole väliyhteisölain tavoitteiden ytimessä, mutta sille voidaan nähdä olevan myös perusteita. Verolomista hyötyviin yhtiöihin kohdentuvien väliyhteisösäännösten voidaan nimittäin katsoa vievän veropohjaa pois kehittyvistä maista, mutta toisaalta toiseen valtioon maksettu vero lähtökohtaisesti hyvitetään Suomen soveltaessa väliyhteisölakia, joten negatiivisia vaikutuksia kehitysmaiden kannalta tällä lienee lähinnä silloin, kun lain soveltaminen johtaa koko toiminnan loppumiseen kyseisessä valtiossa. Mikäli veroedulla on toiminnan kannattavuuden näkökulmasta suuri merkitys, saattavat yritykset siirtää joitain toimintoja lakimuutoksen myötä valtioihin, jotka tarjoavat vastaavanlaisia verolomia, mutta joilla on Suomen kanssa toimiva verotietojenvaihto.

¹⁹⁴ Yhteisöjen elinkeinotoimintaan kuuluvien osakkeiden tuottamat osingot ovat verovapaita, kun maksajana on kotimainen yhteisö tai emo-tytäryhtiödirektiivissä (90/434/ETY) mainittu yhteisö (EVL 6 a §). Verovapaita ovat EU- tai ETA -valtiosta muilta kuin emo-tytäryhtiödirektiivin tarkoittamalta yhteisöltä saadut osingot, jos osinkoa jakava yhteisö on ilman valintamahdollisuutta ja vapautusta velvollinen suorittamaan tulostaan, josta osinko on jaettu, veroa vähintään 10 prosenttia. Lisäksi edellytyksenä on, että yhteisön kotipaikka on kyseessä olevan valtion verolainsäädännön mukaan tässä valtiossa ja yhteisön kotipaikka ei ole kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan EU- tai ETA-valtion ulkopuolella.

¹⁹⁵ Cotrut, M. ja Munyandi, K.: Tax Incentives in the BEPS Era. Volume 3 in the IBFD Tax Research Series. 2018. s. 32-33.

¹⁹⁶ Cotrut & Munyandi (2018), s. 16.

¹⁹⁷ Cotrut & Munyandi (2018), s. 29.

Väliyhteisölaki näyttäisi siis soveltuvan nykyisin aiempaa useammassa tilanteissa verokannustimista hyötyviin yksiköihin. Tällä voi olla merkitystä lähinnä joidenkin tuotanto- tai palvelutoimintaa harjoittavien yhtiöiden kannalta. Uusi lisäedellytys koskien toimivaa tietojenvaihtoa näyttäisi jäävän merkitykseltään vähäiseksi, mutta ennalta ehkäisevänä sääntelynä sillä on merkitystä sikäli, että sopimusten ulkopuolella olevista valtioista ei ole useinkaan mahdollista saada vahvistusta veronalaisia tuloa, verotasoja tai toimialaa koskien annettujen tietojen oikeellisuudesta. Ilman tätä lisäkriteeriä tarkoituksellisesti vilpillisesti toimivat verovelvolliset voisivat hyödyntää tietojenvaihdon katvealuetta järjestelmällisesti.

4.2.5 Yleisesti muista muutoksista

Yhtenä väliyhteisölain soveltamiskriteerinä pidetty määräysvaltaedellytys laskettiin 50 prosentista 25 prosenttiin. Määräysvaltaa koskevan määritelmän muuttamisella on jonkin verran vaikutuksia. Määräysvaltaa ja verotusoikeutta koskeva kynnys on veronkiertodirektiivin tavoin asetettu samalle tasolle, mikä sinänsä selkeyttää sääntelyä. Joissain tilanteissa uusi sääntely on aikaisempaa kireämpi ja joissain tilanteissa taas lievempi. Valtiovarainvaliokunta kehotti mietinnössään seuraamaan muutosten vaikutuksia.¹⁹⁸

Määräysvaltaa koskevien tietojen osittaisen puutteellisuuden vuoksi sitä koskevan lakimuutoksen tarkka arviointi ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista. Määräysvaltaa koskevat muutokset ovat saattaneet selittää jonkin yhtiön päättymisen väliyhteisöksi tai sen poistumisen ilmoitettujen väliyhteisöjen joukosta. Etukäteen vaikutuksia arvioitiin mahdollisesti olevan esimerkiksi vaihtuvapääomaisissa rahastoissa, joissa edes sijoittajat itse eivät voi kontrolloida kanssajohdattajien määrää tai heidän osuuksiaan rahastossa.¹⁹⁹ Alustavien verotietojen perusteella vaikutukset näyttäisivät jääneen joka tapauksessa vähäisiksi.

Ilmoitettuja väliyhteisöjä koskevassa aineistossa on havaittavissa joitain muutoksia, joiden syytä ei varmuudella tiedetä. Ensinnäkin jotkut rahastot ovat poistuneet ilmoitettujen väliyhteisöjen joukosta, vaikka ne ovat edelleen saman omistajan määräysvallassa. Väliyhteisölain tarkoittamalla yksiköllä viitataan yhtiömuotoisten yksiköiden lisäksi muihin yksiköihin, joita Suomessa kohdellaan erillisinä verovelvollisina. Lain soveltamisalaanhan kuuluvat myös esimerkiksi yhtiön ja rahaston välimuodot, kun lain muut soveltamisedellytykset täyttyvät. On hyvin tapauskohtaista, katsotaanko ulkomaisen rahaston rinnastuvan suomalaisiin sijoitusrahastoihin vai itsenäisiin verovelvollisiin. Tässä selvityksessä tapauskohtaista arviointia ei voida, eikä ole tarkoituksenmukaistakaan tehdä.

Suomi olisi voinut direktiivin asettamissa rajoissa laskea matalan verotuksen tasoa koskevan rajan 50 prosenttiin tai korottaa sitä. Vaikka verotasoja koskevaa rajaa olisi maltillisesti muutettu suuntaan tai toiseen, sen merkitys lain soveltamisen kannalta olisi jäänyt kuitenkin lopulta melko vähäiseksi, sillä matalasti verotetutkin yhtiöt olisivat voineet olla vapautettuja lain soveltamisalasta toimialan tai taloudellisen toiminnan perusteella.

¹⁹⁸ VaVM 24/2018 vp, s. 4 ja 6.

¹⁹⁹ Finanssiala ry:n lausunto väliyhteisölain muutosta koskevaan hallituksen esitysluonnokseen. Lauri Luukkonen. 27.8.2018.

Väliyhteisöjen toimialajakaumaa koskevassa tilastossa myynti- ja markkinointitoiminnan ohella toisena muutoksena voidaan nähdä yksittäisten uusien toimialojen lisääntyminen. Tämä liittyy osittain toimialapoikkeuksen lisäkritereihin, mutta on myös osin sattumaa. Esimerkiksi sellaisia yhtiöitä on ilmoitettu verovuonna 2019 ensi kertaa väliyhteisöksi, joiden kohdalla verovelvollinen on havainnut lain soveltumisen vasta jälkikäteen, mutta jotka ovat siis olleet tosiasiasa väliyhteisöjä jo vuosien ajan. Osa ensimmäistä kertaa vuonna 2019 ilmoitetuista väliyhteisöistä on matalasti verotettuja sijoitusyhtiöitä, jotka olisivat olleet lain soveltamisalassa jo vanhan lain aikaan. Näiden ohella on muutamia yhtiöitä, joihin myös uusi toimialapoikeus näyttäisi lähtökohtaisesti soveltuvan, mutta jotka silti syystä tai toisesta on ilmoitettu ensimmäistä kertaa väliyhteisöinä.

Tulojen salaamista vaikeuttanee jatkossa välillisesti myös se, että veroviranomaisten tietojensaanti ketjutetuista omistuksista ainakin teoriassa paranee veronkiertodirektiivin Euroopan laajuisen implementoinnin myötä. Aikaisemmin ETA-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden kautta välillisesti omistettuja väliyhteisöjä ei verovalvonnassa välttämättä havaittu, eikä omistusketuista aina ollut saatavilla tietoa toisista EU-jäsenvaltioista. Veronkiertodirektiivin myötä väliyhteisösäännökset on otettu käyttöön ympäri Eurooppaa ja jatkossa välillisesti omistetuista väliyhteisöistä tullaan saamaan tieto useammassa tilanteissa ainakin virka-aputeitse, koska valtiot keräävät väliyhteisösäännösten vuoksi tietoja kattavammin.

4.3 Yhteenveto

Verotustiedot antavat yleiskuvan suomalaisten omistamista väliyhteisöistä siltä osin, kuin niillä ei tavoitella verotuksellista hyötyä. Oma-aloitteisesti vuosittain ilmoitettujen väliyhteisöjen tulokset ovat vaihdelleet pääosin muutaman miljoonan euron voitosta muutaman miljoonan euron tappioon. Nettona väliyhteisötulon määrä on ollut useimpina vuosina joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Yksittäisissä väliyhteisöjä koskevissa verotarkastuksissa on tehty tulonlisäyksiä muutamista sadoista tuhansista 2,5 miljoonaan. Verotuottojen sijaan väliyhteisölain tärkein tehtävä on kuitenkin toimia veronkiertoa ennalta estävänä säädöksenä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan väliyhteisösäännöksillä on ollut huomattava vaikutus esimerkiksi todellisiin investointeihin ja tytäryhtiöille suuntautuviin passiivisiin tuloihin. Suomessa lain ennalta estävä vaikutus oli ainakin yksityishenkilöiden omistusten kohdalla melko vähäinen, ennen kuin Verohallinto sai riittävät keinot lain valvomiseksi. Tätä käsitystä puoltaa tietovuotojen ja tietojenvaihdon laajentumisen myötä ilmenneet lukuisat väliyhteisörakenteet.

Ilmoitettujen väliyhteisöjen määrä näyttäisi pysytelleen jo vuodesta 2004 lähtien pääosin n. 30–50 välillä, eikä edes vuoden 2009 väliyhteisölain uudistus aiheuttanut määrässä merkittäviä muutoksia. Vuosikohtaiset muutokset selittyvät osin myös yrityskaupoilla ja yritysten purkamisilla. Valtaosa väliyhteisöistä on suurten monikansallisten yritysten tytäryhtiöitä. Tyypillisesti ne harjoittavat vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa, myyntiä ja markkinointia, tai toimivat rahastosektorilla. Ennen vuotta 2019 myös myyntiyhtiöitä oli ilmoitettujen joukossa jonkin verran. Keskeisimpiä sijaintivaltioita väliyhteisöille ovat olleet Arabiemiraatit, Guernsey, Caymansaaret ja Singapore.

Yksityishenkilöiden ilmoittamia väliyhteisöjä ei ole ilmoitettujen väliyhteisöjen joukossa juuri lainkaan, kun taas verotarkastuksilla ilmenneet väliyhteisöt ovat olleet enimmäkseen juuri yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä. Väliyhteisöjä on hyödynnetty mm. varojen salaamiseksi ulosotolta, tai pyrittäessä välttymään perintö- ja lahjaverolta, pääomatuloverolta ja esimerkiksi konsulttipalkkioiden verotukselta ansiotuloverotuksessa. Tietojensaannin rajoitteiden vuoksi tulojen ja varojen salaamiseksi tehdyt järjestelyt pysyivät 2010-luvun alkuun saakka pitkälti pimennossa verovalvonnalta, mutta tilanne muuttui nopeasti, kun tietovuodot, luottolaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset ja automaattisen tietojenvaihdon laajentuminen toivat järjestelyt ensimmäistä kertaa laajemmin verovalvonnan piiriin ja tietojenvaihtosopimukset mahdollistivat asioiden selvittämisen myös useimmista perinteisistä veroparatiiseista. Vuodesta 2014 lähtien väliyhteisöihin kohdistuneita verotarkastuksia on tehty Suomessa yhteensä joitain kymmeniä ja ne ovat johtaneet muutamien miljoonien eurojen maksuunpanoihin vuosittain.

Vuoden 2019 väliyhteisölain uudistuksessa tehdyistä muutoksista keskeisimpiä olivat 1) toimialapoikkeuksen kriteerien muuttaminen, 2) verosopimusvaltioissa asuviin ulkomaisiin yksiköihin sovellettujen poikkeusten muuttaminen ja 3) määräysvaltaan oikeuttavan omistusosuusrajan laskeminen. Osittain puutteellisten tietojen ja lyhyen tarkastelujakson vuoksi lakimuutoksen vaikutuksia voidaan arvioida ainoastaan suuntaa-antavasti veroilmoitustietojen perusteella, eikä esimerkiksi verotarkastuksessa ole vielä sovellettu uutta lakia. Alustavien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että lakimuutoksen vaikutukset ovat olleet melko vähäisiä. Ilmoitettujen yhtiöiden kokonaismäärä ja ilmoitettujen tulojen määrät ovat pysyneet melko ennallaan. Muutamia myyntiyhtiöitä ja palvelutoimintaa harjoittavia yhtiöitä ei ole enää ilmoitettu väliyhteisöinä, mikä johtuu todennäköisesti juuri toimialapoikkeuksen laajentumisesta ja myyntitoiminnan suuntautumista koskevan rajoitteen poistumisesta. Nämä yhtiöt ovat sijainneet pääasiassa Arabiemiraateissa ja Singaporessa.

Verosopimusvaltioita koskevan poikkeuksen muuttaminen yksinkertaistaa lakia monin tavoin. Se vaikuttaa erityisesti yksiköihin, jotka eivät ole hyötynneet erityisistä veronhuojennuksista, ja jotka lisäksi sijaitsevat sellaisissa verosopimusvaltioissa, joita ei aikaisemmin mainittu matalan verotason listalla. Väliyhteisölaki voi soveltua näihin aikaisempaa helpommin ja substanssipoikkeuksen soveltumisen merkitys korostuu ETA-alueella. Alustavien veroilmoitustietojen mukaan näyttää kuitenkin siltä, että lakimuutos ei ole juurikaan lisännyt ilmoitettuja väliyhteisöomistuksia verosopimusvaltioissa eikä ETA-alueella. Ilmeisesti yhtiöiden efektiivisen verotuksen taso on riittävän korkea, tai sitten ETA-alueella sijaitsevien yhtiöiden on katsottu olevan lähes poikkeuksetta ns. substanssipoikkeuksen piirissä. Joukossa voi olla myös ilmoituslainlyönnejä.

ETA-alueella sijaitsevia yhtiöitä ei ole juurikaan ollut myöskään verotarkastusten kohteena, vaikka erilaisten verokannustinten myötä matalasti verotettuja ETA-alueella toimivia yhtiöitä tiedetään suomalaisomistuksessa olevan. Vaikka jotkut ETA-alueella toimivista yrityksistä eivät todellisuudessa olisikaan sijoittautuneet asuinvaltioonsa, on sen osoittaminen viranomaisten toimesta käytännössä haastavaa takautuvasti jopa verotarkastuksen keinoin. Kun kyse ei ole puhtaasti pöytälaatikkoyhtiöstä, voi substanssipoikkeuksen tulkinnanvaraisuus

johtaa tilanteeseen, jossa toistuva ilmoituslaiminlyöntikään ei etene rikosoikeudelliseen tarkasteluun.

Toimialapoikkeuksen käytännön soveltamiseen liittyy uudistuksen myötä aikaisempaa enemmän tulkinnanvaraisuutta palvelutoiminnan määritelmää koskien ja uusien lisäkriteerien vuoksi. Tämä korostaa tosiasiallisen verotuksen tason määrittämisen merkitystä lain soveltamisalasta vapautumisen näkökulmasta, mutta myös vertailulaskelman tekemiseen on liittynyt käytännössä paljon tulkintakysymyksiä. Tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa lain soveltumisen selvittämistä, mikä voi johtaa paitsi virheellisiin ilmoituksiin, myös laiminlyöntien tahallisuuden arvioinnin ongelmallisuuteen.

Lakiuudistuksen jälkeen toimialapoikkeus ei sovellu enää sellaisiin matalasti verotettuihin yhtiöihin, jotka on rekisteröity yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalla oleviin valtioihin. Suomalaisomisteisia yhtiöitä ei ole ollut lainkaan niillä lainkäyttöalueilla, jotka ovat olleet listalla sekä vuoden 2018 lopussa että vuoden 2019 lopussa. Listan vaikutukset näyttäisivät siis jäävän hyvin vähäisiksi. Listalle vuoden 2020 aika tulleista maista Panamassa toimii jonkin verran toimialapoikkeuksesta hyötyviä yhtiöitä, joista voi tulla jatkossa väliyhteisöjä, mikäli yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskeva lista pysyy ennallaan. Myös listan muutoksilla voisi olla vaikutusta, kun esimerkiksi Turkki on vaarassa päätyä listalle. Useita kertoja vuodessa päivittyvään listaan perustuva poikkeus on joka tapauksessa omiaan aiheuttamaan yrityksille hallinnollista taakkaa ja lisäämään riskiä virheellisistä ilmoituksista.

Toimialapoikkeus ei sovellu enää myöskään matalasti verotettuihin yhtiöihin, jotka toimivat sellaisilla lainkäyttöalueilla, joiden kanssa Suomella ei ole toimivaa verotietojenvaihtoa. Tällaisissa valtioissa toimi vuonna 2019 ainakin n. 80 suomalaisomistuksessa olevaa yhtiötä noin 30 eri maassa. Keskeisimpiä sijaintivaltioita olivat Taiwan, Qatar, Bangladesh, Kenia ja Ecuador, joista osa tosin on sittemmin sitoutunut tietojenvaihtosopimukseen. Tietojenvaihdon ulkopuolella olevat valtiot eivät kuulu ns. perinteisten veroparatiisien joukkoon, vaan ovat pääasiassa kehitysmaita. Näissä valtioissa on lähtökohtaisesti korkeat yhteisöverokannat, mutta iso osa kehitysmaista tarjoaa investointien vastineeksi yrityksille ja yksityishenkilöille ns. verolomia ja muita verokannustimia, ja joissakin valtioissa on myös erityistalousalueita. Lainsäädäntömuutoksen yksi keskeisimmistä vaikutuksista saattaisikin kohdistua nimenomaan tietojenvaihtoverkoston ulkopuolisiin maihin asettautuneisiin yhtiöihin, jotka ovat aikaisemmin hyötynet toimialapoikkeuksesta, mutta joiden verotaso on esimerkiksi jonkin kannustimen vuoksi alle 3/5 Suomen verotasosta. Alustavien veroilmoitustietojen mukaan näissä valtioissa toimivia yhtiöitä ei kuitenkaan ole ilmoitettu miltei lainkaan väliyhteisöinä.

Toimivaa tietojenvaihtoa koskevalla lakimuutoksella on harmaan talouden ennalta estämisen näkökulmasta merkitystä siinä mielessä, että sopimusten ulkopuolella olevista valtioista ei ole useinkaan mahdollista saada vahvistusta annettujen tietojen oikeellisuudesta veronalaisia tuloja, verotaso tai toimialaa koskien. Ilman tätä lisäkriteeriä tarkoituksellisesti vilpillisesti toimivat verovelvolliset voisivat hyödyntää tietojenvaihdon katvealuetta järjestelmällisesti. Käytännössä vaikutukset kohdentuvat kuitenkin pääasiassa kehitysmaissa tuotantotoimintaa harjoittaviin yhtiöihin, sillä Suomen tietojenvaihtosopimusverkosto kattaa jotakuinkin kaikki veroparatiisit.

Alustavien verotietojen perusteella lakiuudistuksen vaikutukset ovat vähäisiä. Vaikutukset koskevat pääasiassa joitakin palvelu- ja myyntitoimintaa harjoittavia yhtiöitä, jotka ovat nyt vapautuneet lain soveltamisalasta, sekä muutamissa kehitysmaissa toimivia yrityksiä, jotka ovat jatkossa väliyhteisöjä. Keskeisimmät muutokset ovat olleet toimialapoikkeuksen laajentuminen ja uusi tietojenvaihtoa koskeva kriteeri, kun taas esimerkiksi määräysvaltakriteerin muutoksella ei näytä olleen juurikaan vaikutuksia.

Verrattaessa verotustietoja esimerkiksi verotarkastustietoihin ja tietovuotoaineistoihin, voidaan väliyhteisölain katsoa olleen tehoton torjumaan harmaata taloutta erityisesti yksityishenkilöiden järjestelyjen kohdalla. Yhtiöt jäivät usein valvonnalta pimentoon ennen tietojenvaihdon laajentumista ja valvonnan tehostumista. Myöhemminkään lain soveltumista ETA-alueella toimiviin varainhallintayhtiöihin ei ole verotarkastuksen toimesta juuri selvitetty, mutta tilanne saattaa muuttua uusimman lakimuutoksen myötä, kun väliyhteisölaki voi soveltua aikaisempaa helpommin moniin verosopimusvaltioihin rekisteröityihin yhtiöihin.

5 Suomen väliyhteisölaki kansainvälisessä viitekehyksessä

5.1 Johdanto

Edellä on käsitelty Suomen väliyhteisölain rakennetta ja sen kattavuutta, sekä toisaalta viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia ja väliyhteisölain asemaa Suomen verojärjestelmässä. Tässä luvussa tarkastellaan väliyhteisösääntelyä kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Tarkoituksena on hahmottaa erityisesti sitä, miten Suomen väliyhteisölaki asemoituu suhteessa muiden valtioiden sääntelyyn veronkierron estämisen ja veropohjan suojaamisen näkökulmasta.

Tätä selvitystä varten on tarkasteltu ja vertailtu yhteensä noin 50 valtion väliyhteisösäännöksiä. Väliyhteisösääntelyn laajuus ja rakenne, sekä sen asema verojärjestelmässä vaihtelevat maittain paljolti esimerkiksi sen mukaan, miten valtion elinkeinorakenne ja muu verojärjestelmä on rakentunut, ja mikä on valtion asema suhteessa kansainvälisiin yhteisöihin. Kaikilla sääntelyn luonteessa ja lain soveltamisessa on kuitenkin nähtävissä huomattavia yhtäläisyyksiä.

5.2 Väliyhteisösääntelystä kansainvälisesti

5.2.1 Sääntelyn syistä ja tavoitteista

Kansainvälinen kehitys on kääntynyt 2010 - luvulla jälleen väliyhteisölakien laajemman käytön ototon ja niiden kattavuuden lisäämisen suuntaan. Tämän taustalla ovat ennen kaikkea OECD:n BEPS-hankkeen suositukset ja EU:n veronkiertodirektiivi, mutta myös esimerkiksi tietojenvaihdon laajentuminen ja tehokkaan katumisen ohjelmat. Myös jotkut OECD:n ulkopuolella olevat valtiot ovat ottaneet väliyhteisösääntelyä käyttöön viime vuosina.²⁰⁰

Tyypillisesti väliyhteisölaeilla ennalta estetään sellaista asuinvaltion verotuksen välttämistä, jossa tuloja ohjataan eri tavoin matalasti verotettuihin yksiköihin ja kerrytetään siellä²⁰¹. Toisaalta lait toimivat osittain myös menettelysäännöksinä väliyhteisötilanteissa. Lait on pyritty säätämään siten, että ne eivät aiheuta liiallista hallinnollista taakkaa eivätkä johda kaksinkertaiseen verotukseen.²⁰²

Sääntelyllä voi olla erilaisia tavoitteita. Jos valtio ei verota toisista valtioista saatuja tuloja lähtökohtaisesti muutoinkaan, voi sääntelyn tarkoituksena olla pelkästään väliyhteisön omistajan asuinvaltion veropohjan suojaaminen. Tällöin säännöstö keskittyy ennen kaikkea asuinvalti-

²⁰⁰ Tällaisia valtioita ovat mm. Pakistan (2019), Mauritius (2019) ja Peru (2013). Lisäksi esimerkiksi Ukraina on ottamassa käyttöön väliyhteisösääntelyä.

²⁰¹ Arnold, B. J.: The Evolution of Controlled Foreign Corporation Rules and Beyond. Bulletin for International Taxation, IBFD. Volume 73, No 12, s. 633.

²⁰² OECD (2015), s. 13.

osta väliyhteisöön keinotekoisesti kanavoidun tulon verottamiseen tai vähennysten epäämiseen. Sen sijaan Suomessa ja useimmissa muissa maailmanlaajuista tuloa laajemmin verotavissa valtioissa pyritään verottamaan myös väliyhteisön muista valtioista saama tulo. Tämä on ensin mainittua tehokkaampi lainsäädäntörakenne ja suojaa välillisesti myös kolmansien maiden veropohjia, sillä se vähentää kannusteita esimerkiksi voitonsiirtoihin, joita tehdään kehittyvistä maista matalan verotuksen yksiköihin.²⁰³

Väliyhteisölakien tarve on tyypillisesti suurempi niissä valtioissa, joiden asuinvaltiosäätely perustuu rekisteröintiperiaatteeseen. Esimerkiksi Suomen tuloverolain mukaan ulkomaille perustettua yhtiötä ei ole ennen vuotta 2021 voitu katsoa verotuksellisesti Suomessa asuvaksi, vaikka yhtiön omistus, johto ja toiminta olisi ollut kokonaan Suomessa. Sen sijaan suurin osa valtioita arvioi yhteisön asuinvaltiota sen tosiasiallisen johtopaikan ja elinkeinotoiminnan keskuksen mukaan (*ns. real seat theory*), jolloin yhtiön katsominen yleisesti verovelvolliseksi johtopaikan perusteella on ainakin postilaatikkoyhtiöiden tapauksessa ollut usein väliyhteisölakia helpommin sovellettava ja siksi useammin hyödynnetty vaihtoehto.²⁰⁴ Asuinvaltiota ja kiinteän toimipaikan muodostumista koskevan oikeuskäytännön on katsottu osittain korvaavan tarpeen väliyhteisölaeille esimerkiksi Alankomaissa ja Luxemburgissa.²⁰⁵

Väliyhteisölain soveltamisesta syntyvät verotuotot eivät vaikuta olevan missään valtioista erityisen merkittäviä, vaan säännösten tarkoitus on lähinnä toimia ennalta estävästi veropohjaa suojaavana säätelynä. Myös väliyhteisösäätelyn soveltaminen on ollut verrattain harvinaista muuallakin kuin Suomessa. Esimerkiksi Kiinan vuodesta 2008 lähtien voimassa ollutta väliyhteisölakia sovellettiin ensimmäistä kertaa vasta vuonna 2014.²⁰⁶ Useissa maissa väliyhteisösäätelyn vähäinen soveltaminen on johtunut pääasiassa valvonnan välineiden puuttumisesta ja näyttökysymysten ongelmallisuudesta tietojenvaihtokanavien puuttuessa 2010-luvulle saakka. Sitten lakeja on sovellettu paljon aktiivisemmin tietojenvaihdon laajentamisen ja tehokkaan katumisen ohjelmien tuotua viranomaisille tietoa valvonnan tueksi.

Käytännössä tarve väliyhteisölainsäädännölle on riippunut paljolti siitä, miten paljon valtiossa on globaaleja konserneja, varakkaita yksityishenkilöitä tai ulospäin kohdentuvia rahavirtoja ja millainen on kunkin valtion verohallinnon kyky valvoa ja soveltaa säädettyjä lakeja. Monissa vähemmän kehittyneissä valtioissa veropohjan vuoto ja esimerkiksi juuri tulojen salaaminen veroparatiisyhtiöiden avulla ovat merkittävä ongelma, mutta verovalvonnan resurssit eivät mahdollista kansainvälisten standardien mukaista tietojenvaihtoa tai tehokasta rajat ylittävien transaktioiden valvontaa.

Säännöksille vaikuttaisi olevan yhteistä myös monimutkaisuus, sillä säätely sisältää lähes kaikkialla laajan joukon tuloihin tai toimialoihin liittyviä poikkeuksia ja yritysten sijaintivaltioiden jaottelua monin eri perustein. Lisäksi soveltamisalaa on myös usein rajattu liikevaihdon

²⁰³ OECD (2015), s. 16.

²⁰⁴ Näin esimerkiksi Italiassa ja Israelissa ks. International Fiscal Association (2013), luku 3.3.

²⁰⁵ Ks. Luxemburgin osalta tapaus "tribunal administrative 9 March 2005, n 18164" ja Alankomaita koskien Hoge Raad: HR, 23 Sept. 1992, Decision No. 27,293, BNB 1993/193. Kiinteän toimipaikan muodostumisen osalta ks. esim. ratkaisu *Gerechthof Den Haag*: GDH, 28 Mar. 1983, Case No. 101/82 MII.

²⁰⁶ Amicorp Group: The most recent CFC case in China, 2017, saatavilla:

https://www.amicorp.com/AmiNews/2017/july/the_most_recent_cfc_case_in_china.php

tai tietyn tulon prosentuaalisen määrän perusteella.²⁰⁷ Monimutkaisuutta korostaa lisäksi se, että säännökset on jätetty lakitekstinä yleensä varsin yleiselle tasolle. Soveltamistilanteita ei ole yleensä käsitelty kovinkaan laajasti lainvalmisteluaineistoissa eikä oikeuskäytäntöäkään ole muodostunut kovin paljon laintulkinnan helpottamiseksi.

5.2.2 Sääntelyä harmonisoivat tekijät

Sääntely rakentuu kaikkialla jossain määrin samojen peruseriaatteiden varaan, minkä voidaan katsoa johtuvan ainakin kolmesta eri tekijästä. Ensinnäkin monet varhaisimmista väliyhteisölaeista rakentuivat Yhdysvaltojen Subpart F-säännösten periaatteille. Tämä Yhdysvalloissa vuonna 1962 käyttöön otettu ensimmäinen väliyhteisölaki sisälsi monia soveltamiskriteereitä, jotka ovat käytössä edelleen lukuisissa eri puolilla maailmaa voimassa olevissa laeissa. Saksa otti käyttöön väliyhteisölain vuonna 1972 ja Kanada hyvin samankaltaisen sääntelyn vuonna 1976. Saksan sääntely on sittemmin toiminut mallina joidenkin muiden maiden sääntelylle ja esimerkiksi Iso-Britannian väliyhteisölaki on toiminut mallina esimerkiksi Etelä-Afrikassa vuonna 1997 käyttöön otetulle väliyhteisölailla.²⁰⁸

Toinen selkeästi lakeja välillisesti harmonisoiva tekijä vaikuttaisi olevan säännösten samanlainen käyttöönotto joissakin yleisiltä verojärjestelmiltään samankaltaisissa ja maantieteellisesti toisiaan lähellä olevissa maissa. Esimerkiksi valuuttakontrollin poistamisen jälkeen 1980-1990 - lukujen taitteessa Australia seurasi Uuden-Seelannin esimerkkiä lain käyttöönotossa molempien valtioiden kohdattua samankaltaisia ongelmia mm. yksityishenkilöiden väliyhtiöjärjestelyjen yleistyttyä.²⁰⁹ Myös Pohjoismaissa väliyhteisölaia on säädetty osin samoista syistä ja lait ovat keskenään hyvin samankaltaisia. Pääomamarkkinoiden vapauttamisen jälkeen ilmeni kasvava tarve torjua tehokkaammin tulojen kanavoimista matalasti verotettuihin ulkomaisiin yhteisöihin. Pohjoismaista väliyhteisösäännöstön otti ensimmäisenä käyttöön Ruotsi vuonna 1990, minkä jälkeen muut rakensivat säädöksensä pitkälti Ruotsin mallin pohjalle²¹⁰. Norjassa väliyhteisöjen verotusta koskevat säännökset otettiin käyttöön vuonna 1992²¹¹, Suomessa 1994 ja Tanskassa 1995.²¹² Islannissa väliyhteisölaki tuli voimaan vasta paljon myöhemmin, mutta senkin taustalla oli pääomaliikkeiden vapautuminen ja sääntely rakentui paljolti Norjan lainsäädännön pohjalle.²¹³

²⁰⁷ Varsinkin toimialapoikkeukset vaikuttaisivat syntyneen usein eturyhmien lobbauksen vaikutuksesta, kun valtioiden keskeisiä vientitoimialoja on vapautettu lain soveltamisalasta.

²⁰⁸ ns. Katz-komission (*The Commission of Inquiry into Certain Aspects of the Tax Structure of South Africa*) raportissa kehoitettiin siirtymään lähdeverotuksesta hybridimalliin, jossa passiivituloja verotettaisiin maailmanlaajuisesti ja laajennettaisiin samalla CFC-säännöksiä koskemaan myös Afrikan ulkopuolisia valtioita. Lain pohjaksi esitettiin Ison-Britannian lainsäädäntöä.

²⁰⁹ Myös esimerkiksi Etelä-Koreassa vuonna 1996 käyttöön otetun väliyhteisösääntelyn taustalla oli valuuttakontrollin poistaminen, ks. Yoon J. ja Jin J.: Controlled Foreign Company Legislation in the Republic of Korea, Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020, s. 679.

²¹⁰ Inkomstskattelag 39a: 1–14, joka pohjautuu hallituksen esitykseen "Proposition 1989/90:47 om vissainternationellaskattefråger".

²¹¹ *Skatteloven* 10–60 §. Lovnr. 41, 1992.

²¹² *Selskabsskatteloven* (SEL) 32 §. Lovnr. 312, 1995.

²¹³ Agnarsdóttir, F. ja Jensdóttir, R.: Corporate taxation in Iceland and the international challenge. *Nordic Tax Journal* (2), 2014, s. 149–72.

On kuitenkin huomionarvoista, että yhteisistä lähtökohdista huolimatta lait ovat saattaneet aikojen saatossa kehittyä myös täysin eri suuntiin. Tästä esimerkkinä mm. Tanskan lainsäädäntö, joka rakentuu nykyisin täysin erilaiselle systematiikalle kuin muiden Pohjoismaiden väliyhteisölait.

Kolmas lakeja harmonisoiva tekijä on ollut ylikansallinen lainsäädäntö ja suositukset. Näistä keskeisimpiä esimerkkejä ovat OECD:n vuoden 1996 väliyhteisöraportti ja myöhemmin BEPS-projektiin sisältyvä toimenpide 3, jossa suositeltiin väliyhteisölain käyttöönottoa ja esitettiin vaihtoehtoisia peruspilareita järjestelmän rakentamiseksi. Tämä johti keskenään samankaltaisten lakien käyttöönottoon monissa valtioissa. Huomattavasti tätäkin enemmän lainsäädäntöä on harmonisoinut EU:n veronkiertodirektiivin edellyttämä väliyhteisösääntelyn käyttöönotto EU:n jäsenvaltioissa. Vaikka direktiivi tarjosi kaksi eri vaihtoehtoa sääntelyn rakentamiseksi, on implementointiratkaisuissa havaittavissa selkeitä yhteneväisyyksiä, kun esimerkiksi Viro ja Latvia implementoivat direktiivin samalla tavoin, ja toisaalta jotkut keskeiset holding-yhtiöiden sijaintivaltiot, jotka olivat huolestuneita direktiivin negatiivisista vaikutuksista kilpailukykynsä, seurasivat valinnoissa pitkälti toisiaan.²¹⁴ Jo ennen BEPS-suositusta ja veronkiertodirektiiviä olivat tuolloin voimassa olleet EU-jäsenvaltioiden väliyhteisölait osin yhdenmukaistuneet mm. EU-tuomioistuimen ratkaisujen *C-492/04 (Lasertec)* ja *C-196/04 (Cadbury Schweppes)* myötä.

5.3 Keskeiset sääntelyratkaisujen eroavaisuudet kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta

Kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta keskeisimmät eroavaisuudet valtioiden välillä muodostuvat seuraavista seikoista:

- 1) veronalaisen tulon määrittely
- 2) verovelvollisen määrittelmä
- 3) suhtautuminen yksikön verotuksen tasoon ja sen laskemiseen
- 4) lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattu toiminta

Seuraavassa on käsitelty näitä neljää komponenttia ja arvioitu, miten kattavasti Suomen väliyhteisölaki torjuu kansainvälistä veronkiertoa verrattuna muiden valtioiden sääntelyyn. Määräysvaltaan, yksikön oikeudelliseen muotoon ja muihin 4 luvussa esitettyihin yksityiskohtiin ei vastaavia eroja nykyisellään juurikaan liity, mikä johtuu mm. siitä, että ylikansallisen sääntelyn ja suositusten implementointi ovat niitä keskeisiltä osin harmonisoineet.

²¹⁴ Näitä olivat mm. Belgia, Malta, Luxemburg, Kypros ja Irlanti.

5.3.1 Veronalaisen tulon määrittely

Verojärjestelmät ovat vain harvoin puhtaasti maailmanlaajuisen tulon verotukseen tai pelkästään territoriaalisuuteen perustuvia järjestelmiä, vaan yleensä niissä on piirteitä molemmista. Samalla tavoin väliyhteisölait on perinteisesti jaoteltu sen mukaan, miten niissä määritetään veronalaisia tuloja, mutta järjestelmät silti sisältävät keskenään yhteneväisiä piirteitä.

Kun yksikön on todettu täyttävän väliyhteisölain soveltamiskriteerit, määritetään se, miltä osin yksikön tulojen voidaan katsoa olevan tarpeen kohdentaa väliyhteisön osakkaille. IFA:n vuoden 2013 raportti jaotteli väliyhteisölait passiivitulojen verotukseen perustuvaan transaktiokohtaiseen lähestymistapaan ja toisaalta yksikkökohtaiseen malliin, jossa yksikön kaikki tulot verotetaan väliyhteisötulona.²¹⁵ OECD:n BEPS-raportin mukaan määrittelyssä voidaan keskittyä esimerkiksi²¹⁶:

- 1) Maantieteellisesti helposti liikuteltavissa olevaan tuloon,
- 2) Etuyhteisyrittäjä tai niiden avustuksella saatuun tuloon,
- 3) Tietyistä lähteistä olevaan tuloon
- 4) Siihen osaan väliyhteisön tuloa, jota se ei ole voinut itse omin resurssein hankkia
- 5) Kaikkeen väliyhteisön tuloon

Veronkiertodirektiivi puolestaan sisälsi kaksi vaihtoehtoista mallia väliyhtiötulon määrittämiseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa väliyhtiötuloksi luetaan erikseen määritellyt passiiviluonteiset tulot, kun taas toisessa vaihtoehdossa väliyhtiötuloksi luetaan väliyhtiön tulot, jotka syntyvät epäaidoista järjestelyistä ja joiden keskeisenä tarkoituksena on veroedun saaminen.

Kansainvälisesti yleisin tapa määrittää veronalaisia väliyhteisötuloja on kohdentaa verotus erikseen määriteltäviin passiivisuontoisiin tuloihin tavalla tai toisella. Tyypillinen rakenne on asettaa matalasti verotetun yksikön saamille passiivituloille tietty raja, jonka ylittyessä koko yksikön tulo verotetaan väliyhteisötulona, tai verottaa väliyhteisön tuloista ainoastaan passiivisuontoiset tulot. Tällaisia väliyhteisösäännöksiä voidaan pitää tarkemmin kohdentuvina ja kapea-alaisempina kuin Suomessakin käytössä olevaa yksikön koko tuloon kohdentuvaa sääntelyä (*ns. full inclusion - malli*). Suomen mallissa tulon passiivista luonnetta ei lähtökohdaisesti pidetä kriteerinä lain soveltamiselle, mutta toimialapoikkeus ja taloudellisen toiminnan poikkeus ovat johtaneet kuitenkin usein paljolti samankaltaiseen lopputulokseen kuin passiivitulomallissa.

Passiivisuontoisen tulon verottamiseen perustuvissa järjestelmissä on hallinnollisen taakan näkökulmasta joitain haasteita, joita yksikön koko tuloon kohdentuvissa malleissa ei ole. Ensimmäkin yhteisön tulot tulee jakaa aktiivi- ja passiivituloihin. Joillakin toimialoilla tällainen jaottelu esimerkiksi konsernin sisäisissä transaktioissa on ongelmallista, minkä vuoksi

²¹⁵ IFA (2013), luvut 2.3.3 ja 2.3.6.

²¹⁶ OECD (2015), luku 4. Luvussa on mainittu myös mm. *excess profit analysis* - malli, joka ei kuitenkaan ole käytössä missään valtiossa sellaisenaan.

oikeusvertailun perusteella vaikuttaakin olevan hyvin yleistä, että esimerkiksi pankkeja ja vakuutusyhtiöitä koskien on erikseen säädetty vapautus lain soveltamisalasta. Passiivitulojen verotukseen perustuvissa järjestelmissä on säädetty yleensä passiivitulon määrää koskeva alarajasta, jonka alittuessa väliyhteisölakia ei sovelleta. Tällöin sääntelyssä on erikseen pyrittävä estämään järjestelyt, joilla säännöksiä voisi kiertää esimerkiksi konsernin sisäisesti yhdistelemällä passiivituloa tuottavia varallisuuseriä ja toimintoja aktiivista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin. Esimerkiksi veronkiertodirektiivi jätti jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää poikkeus lain soveltamisalasta yhtiöille, joiden tuloista passiivisluontoista on enintään kolmannes. Lisäksi rahoitusalan yrityksille voitiin säätää poikkeus tietyin edellytyksin.²¹⁷

Vaihtoehtoisesti direktiivissä annetaan mahdollisuus määritellä väliyhtiötulot tarkoitusharkintaan perustuen, eli verottaa ainoastaan epäaidoista ja veroedun vuoksi toteutetuista järjestelyistä syntyneitä tuloja. Tällainen transaktiokohtainen malli on passiivitulojen verotukseen perustuvaakin mallia täsmällisemmin kohdentuva, sillä sen perusteella väliyhteisötulona verotetaan vain niitä tuloja, joissa tulojen keinotekoisien kanavoinnin riski on suurin. Toisaalta tämä malli lisää hallinnollista taakkaa ja vähentää oikeusvarmuutta varsin paljon. Ensinnäkin yritysten tulee arvioida tulovirtoja paljon laajemmin, minkä lisäksi verovalvonnassa tarkasteltava yhtiöjoukko on huomattavasti suurempi ja säännösten tapauskohtaisesti arvioitava soveltaminen epävarmempaa.²¹⁸ Tämä lähestymistapa ei myöskään tuo merkittävää lisäarvoa verrattuna siirtohinnoittelusäännöksiin. Veronkiertodirektiivi jätti jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää erikseen myös yksikön tuloksen määrään perustuvista poikkeuksista.²¹⁹

Epäaitoihin järjestelyihin kohdentuva malli on soveltamisalaltaan huomattavasti passiivitulojen verotusta kapea-alaisempi. Passiivituloihin kohdistuva mallikaan ei toisaalta kohdistu - eikä sen ole tarkoituksaan kohdistua - esimerkiksi matalasti verotettuihin yksiköihin, jotka harjoittavat aktiivista elinkeinotoimintaa. Edes aktiivisen elinkeinotoiminnan harjoittaminen keinotekoisesti ulkomaisen pöytälaatikkoyhtiön kautta ei ole soveltamisalan piirissä, vaan näissä tilanteissa yksikkö uudelleenluokiteltaisiin kotimaiseksi yhtiöksi johtopaikan perusteella, katsottaisiin yhtiöllä olevan kiinteä toimipaikka siellä, missä toimintaa tosiasiallisesti harjoitetaan, tai sivuutettaisiin järjestely yleisen veronkiertosäännöksen nojalla.

Suomen väliyhteisölain mukainen koko yksikön tuloon perustuvan mallin keskeinen etu on sen yksinkertaisuus, mutta se muodostaa myös sääntelyn keskeisen haasteen. Tällainen järjestelmä saattaa kohdentua esimerkiksi toimialapoikkeuksen ulkopuolella olevaan elinkeinotoimintaan valtiossa, jossa verotuksen taso on hieman alle 3/5 Suomen tasosta, kun taas toimialapoikkeuksen piirissä olevan yhtiön verovapaat passiivitulot jäävät väliyhteisölain soveltamisalan ulkopuolelle. Järjestelmä voi siis olla joko tarpeettoman tiukasti soveltuva tai

²¹⁷ Direktiivin artikla 7, kohta 3. Rahoitusalan yhtiöitä koskevaa poikkeusta voitiin soveltaa, jos enintään kolmannes yksikölle 2 kohdan a-alakohdassa tarkoitetuista luokista kertyvistä tuloista on peräisin liiketoimista verovelvollisen tai siihen etuyhteydessä olevien yritysten kanssa.

²¹⁸ OECD (2015), luku 4.2.4.

²¹⁹ Direktiivin artikla 7, kohta 4. Sen mukaan soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää yksikkö tai kiinteä toimipaikka, jonka kirjanpidollinen voitto on enintään 750 000 euroa ja muut tuotot enintään 75 000 euroa, tai jonka kirjanpidollinen voitto on enintään kymmenen prosenttia sen toimintakustannuksista verokaudella. Jälkimmäistä kohtaa sovellettaessa toimintakustannukset eivät saa sisältää niiden tavaroiden kustannuksia, jotka on myyty sen maan ulkopuolelle, jossa on yksikön verotuksellinen kotipaikka tai jossa kiinteä toimipaikka sijaitsee, eivätkä maksuja etuyhteydessä oleville yrityksille.

liian tehoton. Tämä sääntelyn piirre tekee toimialapoikkeuksen soveltumisesta keskeisen tulokintaa aiheuttavan kysymyksen.

Mikäli sääntely ulotetaan koskemaan direktiivistä poiketen myös yksityishenkilöitä, soveltuvat kaikki edellä esitetyt mallit verrattain hyvin myös perinteisiin tulojen salaamiseksi tehtyihin järjestelyihin, joissa henkilön arvopaperisalkku on väliyhteisön nimissä. Käytännössä mikään edellä esitetyistä malleista ei kuitenkaan puutu tilanteisiin, joissa tuotantotoimintaa harjoittava yhtiö toimii nollaverotuksen valtiossa tai erityisiä verokannusteita hyödyntäen. Suomen nykyisen lain asettama poikkeus estää esimerkiksi verolomista hyötymistä silloin, kun yhtiö toimii tietojenvaihtoverkoston ulkopuolella olevalla lainkäyttöalueella tai yhteistyöhaluttomassa valtiossa. Muissa valtioissa samankaltainen vaikutus on joissain tilanteissa mustilla ja harmailla listoilla.

Perinteisesti väliyhteisösäännökset ovat perustuneet OECD-maissa joko väliyhteisön sivuuttamiseen ja sen tarkastelemiseen läpivirtausyksikkönä (*nk. piercing the veil approach*), tai lähestymistapaan, jossa väliyhteisöltä edellytetään voitonjakoa osakkaille (*deemed dividend approach*).²²⁰ Valitulla menetelmällä voi olla merkitystä esimerkiksi verosopimusten kannalta.

Suomen väliyhteisölaissa valittu yksikköperusteinen tapa veronalaisten tulojen määrittämiseksi voidaan siis nähdä toisaalta hallinnollisesti kevyempänä, selkeämpänä ja kattavampana, mutta toisaalta myös paikoitellen epätarkoituksenmukaisesti kohdentuvana, minkä lisäksi monissa tilanteissa matalasti verotetut passiivitulot jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten tämän selvityksen neljännessä luvussa esitetyistä tilastoistakin voidaan havaita, huomattava osa ilmoitetuista väliyhteisöistä on aktiivista elinkeinotoimintaa sijaintivaltiossaan harjoittavia yhtiöitä, joita ei todennäköisesti pidettäisi väliyhteisöinä muissa edellä esitetyissä järjestelmissä.

5.3.2 Verovelvollisen määritelmä

Tyypillisesti väliyhteisölait on jaoteltu ennen kaikkea sen perusteella, mitä tuloa säännösten mukaan verotetaan. Tämä jaottelu jättää kuitenkin huomiotta monia olennaisia näkökohtia, jotka on otettava huomioon vertailtaessa maiden välisiä sääntelyratkaisuja. Vaille huomiota jää esimerkiksi se, että useiden maiden väliyhteisölait on suunniteltu soveltumaan sekä yksityishenkilöiden että yhteisöjen omistamiin väliyhteisöihin, vaikka nämä tilanteet ovat yleensä lähtökohdiltaan täysin erilaisia. Siinä missä yksityishenkilöiden omistamat väliyhteisöt liittyvät usein esimerkiksi sijoitustoimintaan ja varojen hallintointiin ja väliyhteisöt on perustettu usein tietojenvaihdon katvealueista hyötymiseksi, liittyvät puolestaan monikansallisten konsernien ilmoittamat väliyhteisöomistukset useimmiten tilanteisiin, joissa esimerkiksi myyntiä, palvelutai vakuutustoimintaa on harjoitettu matalan verotason valtiossa tai verokannustimesta hyötyen. On selvää, että kun lain tarkoituksena on ennaltaehkäistä sekä yksityishenkilöiden järjestelyjä että konsernin sisäisen tulon kanavoimista, on tällä vaikutuksensa sääntelyn

²²⁰ Rust, A.: CFC legislation and EC Law. s. 493. Intertax, Volume 36, Issue 11, s. 492 – 501.

rakenteeseen. Jotkut maat ovatkin katsoneet olevan yksinkertaisempaa ja tehokkaampaa säätää erilliset lait yhteisöosakkaita ja yksityishenkilöitä koskien.

Kansainvälisesti vertaillen yleisin tapa on rajata väliyhteisösäännökset koskemaan veronkiertodirektiivin mukaisesti vain yhteisöosakkaita, mutta myös yksityishenkilöihin ulottuva sääntely on laajalti käytössä.²²¹ Suomen sääntely on tässä mielessä soveltamisalaltaan verrattain laaja, koska pelkästään yhteisöosakkaisiin kohdentuvaa sääntelyä olisi helppoa kiertää. Lisäksi laki kattaa ulkomaisten yhtiöiden Suomessa olevat kiinteät toimipaikat, joka käytännön valvonnan haasteista huolimatta ennaltaehkäisee ainakin teoriassa joitain lain kiertämiseen tähtääviä järjestelyjä.

Erillisten lakien säätäminen yksityishenkilöille ja yhteisöosakkaille voi tarjota joitain keinoja sääntelyn kohdentamiseksi tarkemmin niihin tilanteisiin, joihin erityisesti halutaan puuttua. Jos esimerkiksi taloudellisen toiminnan poikkeuksen katsotaan rajoittavan liiaksi lain soveltamisalaa ETA-alueella, voidaan laki ulottaa koskemaan samoin edellytyksin myös kotimaisia tilanteita ja poistaa matalaa verotasoa koskeva kriteeri. Tämä kuitenkin edellyttäneen lain rajaamista koskemaan ainoastaan yhteisöverovelvollisia, koska muutoin lain soveltamisalasta saattaisi tulla liian laava ja kansallisissa tilanteissa ongelmallinen. Tämänkaltaiseen ratkaisuun on päätyneet Tanska, jonka lainsäädäntöä käsitellään tarkemmin luvussa 7.

5.3.3 Verotason merkitys

Suomen väliyhteisölain mukaan ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä, jos sen tuloverotuksen tosiasiallinen taso yksikön asuinvaltiossa on alempi kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksesta täällä. EU-jäsenvaltiot noudattavat alarajana tyypillisimmin veronkiertodirektiivin mukaista 50 prosentin alarajaa. Kansainvälisesti tarkastellen verotuksen tasoon lain soveltamiskriteerinä suhtaudutaan kuitenkin myös täysin eri tavoin. Verojen minimointiin tähtäävät järjestelyt voivat perustua paitsi tulojen salaamiseen, myös tulon ohjaamiseen tai kierrättämiseen matalasti verotetun yksikön kautta, tai tekaistujen vähennyskelpoisten suoritusten maksamiseen tällaiselle yhtiölle. Näin ollen yksikön verotuksen tasolle ja sen myötä osakkaan saaman hyväksytyin veroedun määrälle ei ole kaikkialla katsottu tarpeelliseksi antaa niin keskeistä merkitystä, vaan on katsottu olennaisemmaksi puuttua valtion veropohjan rapautumiseen kokonaisuutena.

Saksassa matalasti verotetun passiivitulon rajana pidetään 25%:n efektiivistä verotasoa²²² ja Chilessä 30%:n efektiivistä verotasoa²²³, vaikka näissä valtioissa yhteisöverokanta on tätä matalampi. Käytännössä korkeaan veron tasoon voi johtaa myös matalan verotuksen kriteerin kytkeminen kansalliseen yhteisöveron tasoon, sillä esimerkiksi Etelä-Afrikassa matalana

²²¹ Esim. Ruotsissa, Norjassa, Italiassa, Saksassa, Puolassa ja Portugalissa, sekä useissa Etelä-Amerikan valtioissa.

²²² Pykälä 8(3), Außensteuergesetz (AStG)

²²³ Pykälä 41 G LIR (*Ley del Impuesto A La Renta*) (muutettu lailla 20,899, 2016)

pidetään alle 75%:n efektiivistä verotaso suhteessa maan yhteisöverokantaan, mikä tarkoittaa käytännössä 21%:n rajaa.²²⁴ Yhteisöveroon suhteutettua 75%:n rajaa soveltavat eri muodoissaan myös esimerkiksi Espanja²²⁵, Argentiina²²⁶, Meksiko, Iso-Britannia, Venäjä²²⁷ ja Peru²²⁸. Näissä maissa väliyhteisösääntely voi siis kohdistua varsin laajasti erilaisiin tilanteisiin, joissa tuloa ohjataan osakkaan asuinvaltion verotusvallan ulkopuolelle. Tästä näkökulmasta Suomen lain mukainen 60 % raja matalan verotuksen tasona ei ole erityisen tiukka. Lisäksi on huomionarvoista, että yhteisöverokannan alentaminen nykyisestä saattaisi tehdä suomalaiset yhtiöt joidenkin korkean yhteisöverotason valtioiden näkökulmasta helpommin väliyhteisöiksi.

Olennaista on myös se, miten verotasojen vertailua käytännössä tehdään. Esimerkiksi Luxemburgissa yhteisöverokanta on 17%, minkä lisäksi yhteisöverovelvollisen tulee maksaa työttömyysrahaomaksua (1,19 %) ja alueittain 6.75 %:sta 10 %:iin vaihtelevaa kunnallisveroa. Lisäksi yritykset maksavat nettovarallisuusveroa, joka on maksettava tuloksesta riippumatta perustuen yhtiön varallisuuteen. Tästä huolimatta väliyhteisölain soveltumista arvioitaessa matalaa verotusta arvioidaan vain 17%:n yhteisöverokannan perusteella, mikä laskee rajan melko alhaiseksi.

Käytännössä verotasoja tärkeämpää onkin kuitenkin usein se, mitkä kaikki toiminnot on verotasosta riippumatta rajattu kategorisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sitä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

5.3.4 Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattu toiminta

Suomessa väliyhteisölakia ei sovelleta, jos ensinnäkin yhtiön tulot ovat kertyneet pääasiallisesti yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta tai siihen verrattavasta muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta. Tältä osin Suomen toimialapoikkeus on lähes vastaava kuin muissa Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta ja asettuu käytännön vaikutuksiltaan melko lähelle esimerkiksi Italiassa ja Puolassa käytössä olevaa passiivitulojen määrään perustuvaa sääntelyä. Suomen toimialapoikkeus vaikuttaisi kuitenkin olevan sikäli poikkeuksellinen, että lisäkritterit aiheuttavat paljolti erityisesti kehitysmaihin rekisteröityjä yhtiöitä koskevia vaikutuksia, kun taas perinteisiä veroparatiiseja ei ole juurikaan rajattu vapautusten ulkopuolelle esimerkiksi mustien listojen avulla. Tässä mielessä Suomen sääntely onkin kevyempää kuin valtioissa, joissa tietyt ETA-alueen ulkopuoliset maat on asetettu mustalle listalle, eikä poikkeuksia sovelleta niihin sijoittautuneisiin yhtiöihin.

Sääntelyn soveltamisalan rajoitteiden näkökulmasta keskeisin seikka on taloudellisen toiminnan poikkeus ETA-alueella, joka sisältyy useimpien EU-jäsenvaltioiden väliyhteisösääntelyyn

²²⁴ Pykälä 9 C ja 9 D, Income Tax Act. No. 58, 1962.

²²⁵ Pykälä 100.1 b, *Texto Refundido de la Ley del Impuesto*. Espanjan yhteisöverokannan ollessa 25% matala verotus tarkoittaa alle 18,75% verotaso.

²²⁶ Pykälä 133.f.4 (ITL).

²²⁷ Luku 3.4 of the Russian Tax Code

²²⁸ *Régimen de Transparencia Fiscal Internacional*. Ks. esim. Camayo, M.: Controlled Foreign Company Legislation in Peru, teoksessa Kofler (2020), s. 523-548.

lakien luonteesta riippumatta. Unionin perusvapauksien turvaamiseksi Euroopan talousalueella asuvaa ulkomaista yhtiötä ei voida direktiivin mukaan käsitellä väliyhtiönä, jos yhtiö harjoittaa taloudellista toimintaa, johon liittyy henkilöstöä, laitteita, varoja ja tiloja.²²⁹ Viime kädessä EUT:n oikeuskäytäntö määrittelee tämän ns. substanssipoikkeuksen laajuuden sisällöllisesti, mutta valtioiden välillä on eroja sen osalta, onko substanssipoikkeus ulotettu koskemaan myös kolmansiiin maihin rekisteröityjä yhtiöitä. Tämä selkiyttää osaltaan niitä reuna-ehdoja, joiden mukaan Suomen on rakennettava omaa kansallista sääntelyään. Asiaan liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta, jota käsitellään tarkemmin mm. luvussa 7.5.3.

Suomen väliyhteisölain substanssipoikkeus noudattelee luvussa 3.6 tarkemmin esitellyin tavoin melko yleisiin periaatteisiin nojautuvaa linjaa. Siinä toimitiloja, kalustoa, varoja ja henkilökunnan riittävyttä ja asemaa arvioidaan mm. vuokra- ja henkilöstökulujen sekä sopimusten nojalla ja monissa tilanteissa tarkempi arviointi on jätetty oikeuskäytännön varaan. Holding-yhtiöiden kohdalla substanssipoikkeuksen kriteerien täyttämiseksi voidaan asettaa vain vähäisiä vaatimuksia ja oikeuskäytännön perusteella lain soveltaminen passiivisuonteista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin onkin varsin vaikeaa. Suomi ei ulottanut substanssipoikkeusta ETA-alueen ulkopuolella toimiviin yhtiöihin sellaisenaan, vaan niitä koskien laissa on lisäedellytyksiä.

Itävallassa on määritelty erikseen lista tilanteista, joiden kohdalla oletetaan lähtökohtaisesti, etteivät taloudellisen toiminnan poikkeuksen kriteerit täyty. Näitä ovat mm. holdingtoiminnot ja omistusten myynti, sekä aineettoman omaisuuden niputtaminen yhteen yhtiöön silloin, kun yhtiö ei ole itse kantanut pääasiallista vastuuta niiden tuottamisesta syntyneistä kuluista.²³⁰ Mikäli yhtiö harjoittaa useita toimintoja, katsotaan substanssipoikkeuksen kriteerien täyttyvän, jos resursseista kolmasosa on kohdistettu taloudelliseen toimintaan ja se tuottaa vähintään kolmasosan yhtiön tuloista.²³¹ EU-tuomioistuimen uudemman oikeuskäytännön valossa ei ole selvää, onko holding-yhtiöitä koskeva rajaus EU-oikeudenmukainen.²³² Lähtökohtaisella olettamalla on merkitystä myös siksi, että Itävallan sääntelyn mukaan todistustaakka taloudellisen toiminnan olemassaolosta on asetettu kokonaan verovelvolliselle. Tämä lähestymistapa tehostaa lain soveltamista, koska rajat ylittävissä tilanteissa veroviranomaisen on vaikeaa esittää näyttöä siitä, ettei tosiasiallisen toiminnan edellytykset ole täyttyneet, mutta toisaalta EUT:n oikeuskäytännössä verovelvollisella on katsottu olleen korkeintaan laajennettu selvittämisvelvollisuus, joten Itävallan implementointiratkaisun EU-oikeudenmukaisuuden voi myös kyseenalaistaa.²³³ Todistustaakkaa koskeva sääntely on tosin monissa valtioissa jo lähtökohtaisesti käännetty verovelvolliselle.²³⁴

²²⁹ 7 artiklan 2 a) kohta. Artiklan merkityssisältö on tarkentunut oikeuskäytännössä.

²³⁰ Pykälä 4 no. 3 VO-Passiveinkünfte niedrigbesteuerter Körperschaften (VO)

²³¹ Pykälä 4 no. 4 VO

²³² Ks. esim. yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, Deister ja Juhler Holding.

²³³ EU-tuomioistuimen kannan mukaan ulkomaisen väliyhteisön omistajalla on pääsääntöisesti parhaat edellytykset esittää näyttöä väliyhteisön sijoittautumisen todellisuudesta ja toiminnan tosiasiallisuudesta. Ks. perustelut ratkaisussa Cadbury Schweppes.

²³⁴ Esim. Kuzniacki, B: The Principal Purpose Test (PPT) in BEPS Action 6 and the MLI: Exploring Challenges Arising from Its Legal Implementation and Practical Application, World Tax Journal 2018, s. 246.

Portugali poisti vuoden 2019 lakiuudistuksessaan Suomen väliyhteisölain kaltaisen toimiala-poikkeuksen ja siirtyi soveltamaan käänteisesti kategorista vapautusta yhtiöille, joiden tuloista yli 25% ei muodostu veronkiertodirektiivissä mainituista passiivisluontoisista tuloista.²³⁵ ETA-alueella toimivia yhtiöitä koskevaa substanssipoikkeusta²³⁶ täydennettiin henkilöstöä ja toimitiloja koskevalla lisäedellytyksellä, mutta jo entuudestaan vapautus oli rajattu vain kaupallista ja teollista toimintaa harjoittaville yhtiöille, sekä palveluntarjoajille ja maatalouden harjoittajille, mikäli yhtiön perustamisella on ollut riittävät taloudelliset perusteet. Tältä osin säännös on pysynyt samana jo vuodesta 2012. Kaupallisen toiminnan (*commercial activity*) käsitettä ei ole täsmennetty lain esitöissä, eikä käsitteen sisältö ole tarkentunut myöskään oikeuskäytännössä. On siis toistaiseksi epäselvää, soveltuuko Portugalin väliyhteisösääntely myös esimerkiksi immateriaalioikeuksia tai portfoliosijoituksia hallinnoiviin yhtiöihin.

Alankomaissa puolestaan on asetettu hyvin täsmälliset edellytykset esimerkiksi toimitilojen ja henkilöstön osalta. Edellytyksinä on mm., että vähintään puolet hallituksen jäsenistä asuu kyseisessä valtiossa ja heillä on kyseiseltä toimialalta riittävä osaaminen, yhtiön pankkitilit, hallinto ja päätöksenteko sijaitsevat kyseisessä valtiossa, yhtiöllä on ollut toimintaan sopivat toimitilat 24 kuukauden ajan ja asuinvaltiossa maksettujen palkkojen määrän tulee vastata vähintään 100.000 euroa Alankomaiden palkkatason mukaan.²³⁷ Samoja kriteereitä sovelletaan myös ennakkoratkaisujen antamisen edellytyksenä. Tarkkojen kriteerien taustalla on ollut ajatus oikeusvarmuuden lisäämisestä, mutta EUT:n oikeuskäytännön vuoksi oikeustilan on katsottu olevan siinä määrin avoin, että Alankomaissa päätettiin lopulta jättää verovelvolliselle mahdollisuus osoittaa myös muilla tavoin, että tosiasiallista taloudellista toimintaa todella harjoitetaan asuinvaltiossa.²³⁸

Passiivisten tulojen verottamiseen kohdistuvassa mallissa taloudellisen toiminnan vapautus oli mahdollista ulottaa koskemaan myös kolmansiin valtioihin rekisteröityjä yhtiöitä. Tämän laajan substanssipoikkeuksen otti käyttöön kymmenkunta jäsenvaltiota, kun taas monet valtiot Suomen tavoin edellyttivät kolmansiin valtioihin rekisteröidyiltä yhtiöiltä lisäkriteerien täyttämistä. Esimerkiksi Portugali säilytti passiivituloa vähintään neljäosan tuloksestaan saavat yhtiöt lain soveltamisalassa ja soveltaa lisäksi yli 80 valtion mustaa listaa EU:n ulkopuolisissa valtioissa.²³⁹ Liettua ei sovelta substanssipoikkeusta mustalla listalla oleviin maihin.²⁴⁰

Kokonaisuutena tarkastellen taloudellista toimintaa koskeva vapautus on Suomessa hieman tiukempi kuin useissa niissä valtioissa, jotka soveltavat ETA-alueen substanssipoikkeusta myös kolmansiin valtioihin. Toisaalta substanssipoikkeuksen kriteerit rakentuvat sisällöllisesti hieman eri tavoin kuin esimerkiksi Itävallassa, Alankomaissa ja Portugalissa. Substanssipoikkeusta koskeva oikeustila on monissa maissa edelleen jokseenkin epäselvä, joten vertailua

²³⁵ Aikaisemmin 66(6) §, *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas* mukaan väliyhteisölaki ei soveltunut, mikäli yli 75% yhtiön tuloista syntyi esimerkiksi maataloudesta tai teollisesta tuotantotoiminnasta ja yhtiö ei harjoita pääasiallisesti esim. pankki- ja vakuutustoimintaa.

²³⁶ 66(14) § *Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas*

²³⁷ Pykälät 13ab ja 15e, luku 10 (*Corporate Tax Act*).

²³⁸ *Eerste Kamer*, 2018-2019, 35 030, no. C, sivu 5.

²³⁹ Tätä on myös kritisoitu, ks. esim. Neves, T.: *Revamped Portuguese Controlled Foreign Company Rules – First cannon-shot?*, LinkedIn article, 2019, saatavilla: <https://www.linkedin.com/pulse/revamped-portuguese-controlled-foreign-company-rules-cassiano-neves/>

²⁴⁰ Deloitte: *Lithuania highlights 2019*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-lithuaniahighlights-2019.pdf>

säännösten kattavuuden ja kriteerien tiukkuuden osalta on vaikeaa tehdä. Tanskassa ja joissain ETA-alueen ulkopuolisissa valtioissa ei kuitenkaan substanssipoikkeusta ole käytössä lainkaan ja ainakin näihin verrattuna Suomen väliyhteisölain soveltamisala on selkeästi kaapeampi.²⁴¹

5.3.5 Yleiset implementointiratkaisut EU-jäsenvaltioissa

Veronkiertodirektiivin implementointiratkaisut EU-jäsenvaltioissa vaihtelivat laajalti, mutta ratkaisuissa on nähtävissä muutamia selkeitä kokonaisuuksia. Ensinnäkin koko yksikön tuloon ja yksityishenkilöihin perustuvan mallinsa pitivät ennallaan Suomen ohella kaikki muutkin kyseistä järjestelmää entuudestaan soveltaneet maat, kuten Ruotsi, Puola ja Portugali. Tämä siitäkin huolimatta, että tällainen malli ei varsinaisesti vastannut kumpaakaan direktiivin malleista, eikä ole niiden yhdistelmä, mutta täyttää kuitenkin minimistandardin. Osa näistä malleista rakentuu vapautettujen toimialojen listalle ja osa passiivituloja koskevalle maksimimäärälle. Kaikissa on lisäksi taloudellisen toiminnan vapautus ETA-alueella toimiville yhtiöille.

Selvä enemmistö valtioista, joilla ei entuudestaan ollut käytössä väliyhteisösääntelyä, otti käyttöön epäaitoihin järjestelyihin perustuvan mallin ja rajasi soveltamisalan koskemaan pelkästään yhteisöjen omistamia väliyhteisöjä. Näiden valtioiden joukossa olivat lähes kaikki keskeiset holding-yhtiöiden sijaintivaltiot, joilla on laaja ja osinkojen kannalta edullinen verosopimusverkosto ja jotka pitkälti vapauttavat verosta ulkomailta saadut tulot. Näitä valtioita ovat mm. Kypros, Malta, Irlanti, Luxemburg ja Belgia. Näille valtioille oli yhteistä myös monien valinnaisten poikkeusten käyttöönotto. Vaikka näissä aktiivista verokilpailua harjoittaneissa valtioissa ei voida katsoa olleen tyypillisiä väliyhteisölakeja entuudestaan, on kuitenkin samankaltaista sääntelyä ollut jonkin verran. Tästä esimerkkinä mainittakoon esimerkiksi Kyproksella käytössä oleva passiivituloon kohdistuva sääntely, jota ei kuitenkaan ole sovellettu käytännössä lainkaan.²⁴² Jääkin nähtäväksi, sovelletaanko uuttakaan väliyhteisösääntelyä verovalvonnan toimesta. Monissa valtioissa väliyhteisösääntely jäänee vaille suurempaa merkitystä myös siksi, että niissä voitonjako on verotonta, jolloin jakamattomaan voittoon kohdistuvaa väliyhteisölakia on vaivatonta kiertää jakamalla voitto osinkoina ennen verovuoden päättymistä. Lisäksi valtion yhteisöverotason ollessa matala, on väliyhteisölain mukainen matalan verotuksen taso tällöin vain muutamia prosentteja.²⁴³

Itä-Euroopassa useiden valtioiden taloudet ovat verrattain pieniä ja ulospäin suuntautuvia rahavirtoja vain vähän, eikä näissä maissa nyt käyttöön otetuille väliyhteisösäännöksille ole aikaisemmin nähty olevan juurikaan tarvetta. Jotkut näistä direktiivin myötä väliyhteisölain

²⁴¹ Näitä ovat mm. Peru, Israel, Indonesia ja Brasilia. Ks. OECD (2020).

²⁴² 118(1)/2002, pykälä 36(4) (*Income Tax Law*). Tulo verotetaan 17% verokannan mukaan (*Investment Income Tax "SDC"*), mikäli ulkomaisen yhtiön saamasta tulosta vähintään 50% perustuu sijoitustoimintaan, tuloa on verotettu alle 6,5% verokannalla ja se jaetaan osinkoina omistajalle. Apostolidou, E.: *Controlled Foreign Company Legislation in Cyprus*, s. 206, Teoksessa Kofler (2020).

²⁴³ Esimerkiksi Irlannin ja Kyproksen yhteisöverokannalla matalan verotuksen taso on 6.25%, joten lähinnä vain poikkeuksellisista huojennuksista hyötyvät yhtiöt voivat olla lain soveltamisalassa.

käyttöön ottaneista valtioista päätyivät passiivitulojen verotukseen perustuvaan malliin ja esimerkiksi Unkari implementoi molemmat mallit.²⁴⁴

5.4 Yhteenveto

Kansainvälinen kehitys on kääntynyt jälleen väliyhteisölakien laajemman käyttöönoton ja niiden kattavuuden lisäämisen suuntaan. Yhteensä noin 50 valtion väliyhteisösäännösten vertailuun pohjautuvan tarkastelun perusteella vaikuttaa selvältä, että väliyhteisösääntelyn laajuus ja rakenne, sekä sen asema verojärjestelmässä vaihtelevat maittain paljolti esimerkiksi sen mukaan, miten valtion elinkeinorakenne ja muu verojärjestelmä on rakentunut ja onko valtio esimerkiksi EU:n tai OECD:n jäsenvaltio.

Jos valtio ei verota toisista valtioista saatuja tuloja muutoinkaan, voi sääntelyn tarkoituksena olla pelkästään väliyhteisön omistajan asuinvaltion veropohjan suojaaminen. Tällöin säännöstö keskittyy ennen kaikkea asuinvaltiosta väliyhteisöön keinoitekoisesti kanavoidun tulon verottamiseen tai vähennysten epäämiseen. Sen sijaan Suomessa ja useimmissa muissa maailmanlaajuisista tuloa laajemmin verottavissa valtioissa pyritään verottamaan myös väliyhteisön muista valtioista saama tulo.

Sääntely rakentuu kaikkialla jossain määrin samojen peruseriaatteiden varaan, mikä johtuu ensinnäkin Yhdysvaltojen Subpart F-säännösten vaikutuksesta erityisesti viime vuosituhanella, sekä säännösten samanaikaisesta käyttöönotosta verojärjestelmiltään samankaltaisissa maissa. Lisäksi 2010-luvulla OECD:n BEPS-hankkeen suositukset, EU:n veronkiertodirektiivi, sekä niiden heijastusvaikutukset ovat yhdenmukaistaneet sääntelyä. Kansainvälisen veronkierron torjunnan näkökulmasta keskeisimmät eroavaisuudet valtioiden välillä muodostuvat 1) veronalaisen tulon määrittelystä, 2) verovelvollisen määritelmästä, 3) suhtautumisesta yksikön verotuksen tasoon ja sen laskemiseen ja 4) lain soveltamisalan ulkopuolelle rajatusta toiminnasta.

Kansainvälisesti yleisin tapa määrittää veronalaisia väliyhteisötuloja on kohdentaa verotus erikseen määriteltyihin passiivisuontoisiin tuloihin. Tyypillinen rakenne on asettaa matalasti verotetun yksikön saamille passiivituloille tietty raja, jonka ylittyessä koko yksikön tulo verotetaan väliyhteisötulona, tai verottaa väliyhteisön tuloista ainoastaan passiivisuontoiset tulot. Suomessa sääntely sen sijaan pohjautuu koko yksikön tulon verottamiseen (*ns. full inclusion - malli*). Suomen mallissa tulon passiivista luonnetta ei siis pidetä kriteerinä lain soveltamiselle, mutta toimialapoikkeus ja taloudellisen toiminnan poikkeus ovat johtaneet kuitenkin usein paljolti samankaltaiseen lopputulokseen kuin passiivitulomallissa. Lisäksi mm. veronkiertodirektiivissä annettiin mahdollisuus määritellä väliyhtiötulot tarkoitusharkintaan perustuen, eli verottaa ainoastaan epäaidoista ja veroedun vuoksi toteutetuista järjestelyistä

²⁴⁴ Unkari implementoi passiivituloja koskevan mallin vuonna 2017 ja epäaitoja järjestelyjä koskevan mallin vuonna 2019. Passiivitulojen verotukseen perustuvan mallin ottivat käyttöön mm. Slovenia, Kroatia ja Tšekki. Lisäksi Alankomaissa lainsäätäjät katsoi, että epäaitoihin järjestelyihin perustuva malli oli otettu käyttöön jo entuudestaan, mutta sen lisäksi Alankomaissa säädettiin vielä erikseen passiivitulojen verotukseen perustuvista väliyhteisösäännöksistä. *Tweede Kamer*, (2018-2019), 35 030, no. 3, s. 3. Ks. tästä tarkemmin de Groot, I. M.: Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the Netherlands. *Intertax*, Volume 47, issue 8 & 9.

syntyneitä tuloja. Tällainen transaktiokohtainen malli on passiivitulojen verotukseen perustuvaakin mallia täsmällisemmin kohdentuva, sillä sen perusteella väliyhteisötulona verotetaan vain niitä tuloja, joissa tulojen keinotekoisien kanavoimien riski on suurin.

Passiivisluontoisen tulon ja epäaidoista järjestelyistä syntyneiden tulojen verottamiseen perustuvissa järjestelmissä on hallinnollisen taakan ja oikeusvarmuuden näkökulmasta useita haasteita, joita yksikön koko tuloon kohdentuvissa malleissa ei ole. Toisaalta vaikka Suomen sääntelyä voidaan pitää näitä malleja hallinnollisesti kevyempänä, selkeämpänä ja kattavampana, on sen ongelmana liiankin kaavamainen soveltuminen joissain tilanteissa. Laki saattaa nimittäin kohdentua esimerkiksi teollista tuotantotoimintaa harjoittavaan yhtiöön tietojenvaihtosopimusten ulkopuolella olevassa kehitysmaassa, jossa verotuksen taso on hieman alle 3/5 Suomen tasosta, kun taas toisessa valtiossa toimialapoikkeuksen piirissä olevan yhtiön huomattavatkin verovapaat passiivitulot voivat jäädä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikki mallit soveltuvat kuitenkin verrattain hyvin perinteisiin tulojen salaamiseksi tehtyihin järjestelyihin ainakin ETA-alueen ulkopuolella.

Tyypillisesti väliyhteisölait on jaoteltu ennen kaikkea veronalaisen tulon perusteella. Sääntösten rakenteeseen vaikuttaa kuitenkin ratkaisevasti se, sovelletaanko säännöksiä vain yhteisöosakkaisiin ja konsernin sisäisen tulon kanavoimiseen, vai onko laki suunniteltu torjumaan lisäksi yksityishenkilöiden veronkiertoa. Yleisin tapa on soveltaa lakia vain yhteisöosakkaisiin, mutta täysin poikkeuksellista ei ole sekään, että yhteisöosakkaita ja yksityishenkilöitä koskien on säädetty erilliset lait. Selvä enemmistö valtioista, joilla ei entuudestaan ollut käytössä väliyhteisösääntelyä, otti käyttöön epäaitoihin järjestelyihin perustuvan mallin ja rajasi soveltamisalan koskemaan pelkästään yhteisöjen omistamia väliyhteisöjä. Näiden valtioiden joukossa olivat lähes kaikki keskeiset holding-yhtiöiden sijaintivaltiot.

EU-jäsenvaltiot noudattavat matalan verotason alarajana tyypillisimmin veronkiertodirektiivin mukaista 50 prosentin rajaa. Kansainvälisesti tarkastellen näyttää kuitenkin olevan jopa yllättävän yleistä, että matalana pidetty verotuksen taso on hyvinkin korkea. Yleensä tämä perustuu siihen ajatustapaan, että verojen välttämiseen tähtäävät järjestelyt voivat perustua useisiin eri keinoihin, joten veropohjan rapautumista tarkastellaan kokonaisuutena, eikä veroedun määrällä ole tällöin merkitystä. Verotasolla ei ole kuitenkaan missään järjestelmässä ratkaisevaa merkitystä, koska kaikkiin lakeihin sisältyy aktiivituloa, taloudellista toimintaa tai tiettyjä toimialoja koskevia poikkeuksia.

Suomen toimialapoikkeus on lähes vastaava kuin muissa Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ottamatta ja asettuu käytännön vaikutuksiltaan melko lähelle esimerkiksi Italiassa ja Puolassa käytössä olevaa passiivitulojen määrään perustuvaa sääntelyä. Suomen toimialapoikkeus vaikuttaisi kuitenkin olevan sikäli poikkeuksellinen, että lisäkritterit aiheuttavat paljolti erityisesti kehitysmaihin rekisteröityjä yhtiöitä koskevia vaikutuksia, kun taas perinteisiä veroparatiiseja ei ole juurikaan rajattu vapautusten ulkopuolelle esimerkiksi mustien listojen avulla. Tässä mielessä Suomen sääntely onkin kevyempää kuin valtioissa, joissa tietyt ETA-alueen ulkopuoliset maat on asetettu mustalle listalle, eikä poikkeuksia sovelleta niihin sijoittautuneisiin yhtiöihin. Tällainen maakohtaisiin listoihin perustuva väliyhteisösääntely on edelleen käytössä monissa maissa. Listat selkeyttävät jonkin verran lain soveltamista ja säästävät usein

monimutkaisen vertailulaskelman tekemiseltä, mutta toisaalta listojen ajantasaisena pitäminen ja seuraaminen aiheuttavat hallinnollista taakkaa. Lisäksi listat eivät useinkaan huomioi moninaisia tilanteita, joissa efektiivinen vero saattaa jäädä hyvin matalaksi erityisten veronhuojennusten tai hallinnollisten menettelyjen vuoksi. Kuten luvussa 4 on esitetty, on Suomessa toimialapoikkeuksen kytkeminen maakohtaisiin listoihin käytännössä jokseenkin ongelmallinen ratkaisu.

Taloudellista toimintaa koskeva vapautus, eli ns. substanssipoikkeus, on Suomessa hieman tiukempi kuin useissa niissä valtioissa, jotka soveltavat ETA-alueen substanssipoikkeusta myös kolmansiin valtioihin. Toisaalta poikkeuksen kriteerit vaikuttavat olevan sisällöllisesti kevyemmät kuin esimerkiksi Itävallassa, Alankomaissa ja Portugalissa. Itävallassa holding-toiminnot ja aineettoman omaisuuden hallinnointi eivät lähtökohtaisesti voi olla poikkeuksen piirissä ja Portugalissa on vapautettu ainoastaan kaupallinen ja teollinen toiminta, sekä palvelut ja maatalous. Substanssipoikkeusta koskeva oikeustila on kuitenkin kyseisissä valtioissa edelleen jokseenkin epäselvä. Tanskassa ja joissain ETA-alueen ulkopuolisissa valtioissa ei kuitenkaan substanssipoikkeusta ole käytössä lainkaan ja ainakin näihin verrattuna Suomen väliyhteisölaki on selkeästi tehottomampi.

Kokonaisuutena tarkastellen Suomen väliyhteisölain monet ominaispiirteet kattavasta verovelvolliskäsitteestä aina veronalaisten tulojen määrittelyyn ennaltaehkäisevät veronkiertoa ja harmaata taloutta verrattain kattavasti. Varjopuolena on kuitenkin lain kaavamaisesta soveltumisesta johtuva epätarkka kohdentuminen. Lisäksi taloudellisen toiminnan vapautus ETA-alueella rajaa lain soveltamisalaa merkittävästi monissa lain tarkoituksen kannalta keskeisissä tilanteissa. Suomen näkökulmasta keskeisin verokiryhmä muodostuu EU:n jäsenvaltioista, joissa yksikön koko tulon verottamiseen perustuva väliyhteisölaki soveltuu sekä yksityishenkilöihin että yhteisöihin. Tyypillisesti nämä ovat myös valtioita, jotka suojaavat melko laajasti veropohjaan, eivätkä harjoita ainakaan kovin laajamittaisesti aggressiivista verokilpailua erilaisin verokannustimin tai matalalla yhteisöverolla. Veronkiertodirektiivin myötä kaikkialla tukittiin selkeimpiä lain kattavuuteen liittyviä aukkoja, joten Suomen sääntely on paljolti linjassa sekä yksikköpohjaista että passiivituloihin kohdentuvaa mallia soveltavien maiden kanssa.

Aktiivista verokilpailua harjoittavat valtiot ja sellaiset pienet taloudet, joissa väliyhteisölaille ei ole erityistä tarvetta, soveltavat hyvin kevyttä väliyhteisösääntelyä. Tästä johtuen Suomen väliyhteisölakia voidaan pitää keskimääräistä tiukempaan EU-alueella. Lain asema on kuitenkin aina sidoksissa muuhun verojärjestelmään ja elinkeinorakenteeseen, joten lait eivät ole tässä mielessä täysin vertailukelpoisia. Myös historiallisesti sääntelyn syyt ja tavoitteet eroavat maiden välillä, mikä tekee vertailusta vaikeampaa. Lisäksi on hyvä muistaa, että sisällöllisesti kattavakaan laki ei estä veronkiertoa, ellei lakia voida tosiasiaa soveltaa esimerkiksi resurssien puutteesta tai tietojenvaihdon rajoitteista johtuen.

6 Suomen väliyhteisölain soveltamisalan keskeisimmät ongelmakohdat

6.1 Johdanto

Edellä on käsitelty Suomen väliyhteisölain rakennetta, lain soveltamistilanteita koskevia verotietoja ja viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia. Lisäksi on selvitetty, millä tavoin Suomen väliyhteisölaki eroaa väliyhteisösäännöksistä kansainvälisesti. Tässä luvussa käydään läpi erilaisia esimerkkitalanteita, joissa väliyhteisölain soveltuminen voi tulla käytännössä arvioitavaksi. Tapausten pohjalta hahmotetaan lain keskeisiä ongelma-kohtia siltä osin, kuin ne liittyvät tulon siirtämiseen matalasti verotettuihin yksiköihin, sekä veronkiertoon ja harmaan talouden torjuntaan.

Luvussa 3 arvioitiin Suomen väliyhteisösääntelyn komponentteja hyvän verojärjestelmän lähtökohdista käsin, sekä siitä näkökulmasta, miten laki voisi täyttää sille asetetut tavoitteet nykyistä paremmin. Johtopäätösten mukaan laissa on vain vähän selkeitä aukkokohtia. Määräysvaltakriteerin ongelmat liittyvät itse lain sijaan näyttökysymyksiin esimerkiksi bulvaanitapauksissa. Yksikköpohjaisen sääntelyn yhtenä haasteena on, että sitä on mahdollista kiertää siirtämällä passiivituloja kerryttäviä varoja jostain lain sallimasta poikkeuksesta hyötyvään yhtiöön, tai siirtämällä riittävä määrä taloudellista toimintaa ETA-alueella toimivaan yhtiöön, jolloin kaikki muukin tulo vapautuu väliyhteisölain soveltamisalasta. Keskeisimpänä haasteena verovalvonnan, verotustietojen ja oikeuskäytännön valossa on lain tehottomuus torjuttaessa matalasti verotettujen yhtiöiden hyödyntämistä ETA-alueella. Jäljempänä esitettävät käytännön soveltamistilanteetkin liittyvät paljolti juuri ETA-alueelle sijoittautuneita yhtiöitä koskevan substanssipoikkeuksen hyödyntämiseen. Iso osa lain soveltamisen haasteista liittyy mm. vertailulaskelman tekemiseen ja ulkomaisten verojen hyvittämiseen, mutta niitä ei tässä yhteydessä käsitellä, koska ne eivät ole kovinkaan merkityksellisiä tämän selvityksen tutkimuskysymysten kannalta.

6.2 Verokilpailu ja verokannustimet rakenteiden taustalla

Verotuksen tasoon on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi sijoittautumisvaltiota, oikeudellista muotoa, rahoitusta, aineettomia oikeuksia tai siirtohinnoittelua koskevilla valinnoilla. Kuten luvussa 2.3 on todettu, on hyvin tapauskohtaista, milloin valinnoissa on kyse normaalista verosuunnittelusta, ja milloin taas aggressiivisesta verosuunnittelusta²⁴⁵ tai veron kiertämisestä. Mikäli taas esimerkiksi yhtiötä olisi pidettävä väliyhteisönä, mutta sen tulo jätetään ilmoittamatta verotuksessa, voi jossain tilanteessa kyseessä olla myös veropetos. Lain tulkinnanvaraisuuden vuoksi ei kuitenkaan ole aina etukäteen selvää, milloin osakkaan tulisi ilmoittaa yksikön tulo omassa verotuksessaan väliyhteisötulona, kun täysin verovapaat yksikötkin voi-

²⁴⁵ Ks. Aggressiivisesta verosuunnittelusta luku 2.3 ja siinä mainitut lähteet.

vat olla väliyhteisölain soveltamisalan ulkopuolella poikkeusten vuoksi. Näin ollen tässä luvussa käsiteltävissä tapauksissa sivutaan harmaan talouden ja aggressiivisen verosuunnittelun välistä rajapintaa, vaikka ne tulee pitää käsitteinä erillään.

Asuinvaltion verotuksen välttämiseen tähtäävät järjestelyt on mahdollistanut pitkälti maiden välinen verokilpailu. Verokilpailun muodot voidaan jakaa verotusvallan suvereniteetin käyttämiseen perustuvaan verokilpailuun ja niin kutsuttuun haitalliseen verokilpailuun (*harmful tax competition*), jossa houkutellessaan muissa maissa kertyneitä ja muissa maissa asuvien tuloja maahan ja loukataan toisen maan verotuksellista suvereniteettia²⁴⁶. Verokilpailua voidaan käydä yleisillä ja kohdennetuilla toimenpiteillä. Yleisistä toimenpiteistä merkittävin on yhteisöverokannan alentaminen, kun taas kohdennetut toimenpiteet ovat esimerkiksi tietyn toimialan yrityksille tai tietynlaista tuloa saaville yrityksille suunnattuja poikkeuksia.²⁴⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa alennettuja verokantoja, verovapauksia tai jollekin aikavälille määrättyjä verottoman toiminnan jaksoja.²⁴⁸ Kannustimia voivat olla myös osinko-, korko- ja rojaltitulojen vapauttaminen lähdeverosta, sekä matalat lähdeverokannat turvaava laaja verosopimusverkosto. Yksityishenkilöiden ja harmaan talouden näkökulmasta keskeinen kilpailun muoto ovat puolestaan olleet anonymiteetin ja pankkisalaisuuden tarjoaminen, sekä ulkomaisille sijoittajille tarjottavat kansalaisuusohjelmat. Verojärjestelmän kilpailukykyä on kuitenkin mahdollista lisätä myös muilla keinoilla, kuten ennakoitavuutta parantamalla.²⁴⁹

Konserneissa on tavallista keskittää tietyt toiminnot erillisiin yksiköihin ja toimintojen jakamisen taustalla ovat yleensä puhtaasti liiketoiminnalliset syyt. Sijoittautumista on tarkasteltava muun muassa valmistustoiminnan tuotantokustannusten, työvoiman saatavuuden, infrastruktuurin ja markkinoiden sijainnin näkökulmasta. Sijoittautumispäätösten tekemiseen vaikuttavat olennaisesti myös poliittinen ja taloudellinen vakaus, sekä raaka-aineiden hinta. Tyypillisesti tuotteiden tai palveluiden myynti tapahtuu pääasiassa korkeamman verorasituksen valtioissa.

Väliyhteisölain tulkintatilanteet liittyvät usein holding-yhtiöihin. Konserneissa tytäryhtiöiden osakkeiden hallinnoimiseksi perustetaan usein holding-yhtiöitä, joiden pääasiallisena tehtävänä on näiden hallinnointi, kontrollointi ja strategisten päätösten tekeminen. Holding-yhtiöirakenne voi tarjota erilaisia toimintojen keskittämisestä saatavia mittakaava- ja tehokkuushyötyjä, kuten pienempiä hallinnointikustannuksia ja parempia ehtoja rahoitukselle. Holding-yhtiöiden käyttöä voidaan perustella myös riskien rajaamisella ja erottamisella muusta konsernirakenteesta.²⁵⁰ Erityisesti helposti liikuteltavissa olevan varallisuuden koh-

²⁴⁶ OECD (1998), s. 16 ja 23-29, sekä OECD: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241190-en>.

²⁴⁷ Viitala, T.: Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan verokannustimet. s. 1319-1320. Lakimies 2013/7-8 s. 1319-1336.

²⁴⁸ Cotrut & Munyandi (2018), s. 4.

²⁴⁹ Kilpailukykyä voidaan parantaa lisäksi veroriitojen ratkaisu- ja ehkäisymekanismien toimivuutta edistämällä, sekä pitämällä verosopimusverkosto kattavana ja kilpailukykyisenä. Verotuksen ennakoitavuuden vaikutusta kansainväliseen kauppaan ja sijoitustoimintaan on korostettu mm. vuonna 2017 julkaistussa IMF:n ja OECD:n yhteisessä *Tax Certainty* -raportissa. IMF/OECD: Tax Certainty. Report for the G20 Finance Ministers. 2017.

²⁵⁰ Dorfmueller, P.: Tax Planning for U.S. MNCs with EU Holding Companies, Kluwer Law International, 2003, s. 23.

dalla verokannustin voi kuitenkin olla myös ainoa tekijä yhtiörakennetta ja sijoittautumispäätöstä tehtäessä, mikä on havaittu verovalvonnassa ennen kaikkea yksityishenkilöiden sijoitusyhtiöiden tapauksissa.

Tyypillisesti väliyhteisölakia on sovellettu oma-aloitteisesti ilmoitettujen yhtiöiden kohdalla mm. vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa, myyntiä, tai rahastojen hallinnointia ETA-alueen ulkopuolella harjoittaneisiin yhtiöihin. Toisaalta verotarkastuksissa lakia on sovellettu lähinnä ilmoittamattomiin varojenhallintayhtiöihin matalan verotason valtioissa ETA-alueen ulkopuolella. Lain tulkinnanvaraisuus liittyy olennaisesti siihen, missä tilanteissa laki voi soveltua passiivisluontoista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin, tai muihin sellaisiin yhtiöihin, joilla on toiminnan luonteen vuoksi vain vähäistä toimintaa.

6.3 Väliyhteisölain soveltamisalan haasteet

Tässä alaluvussa tarkastellaan yleisimpiä verojärjestelmien ominaispiirteitä, joiden hyödyntämiseen verosyistä tehtävät järjestelyt perustuvat. Samassa yhteydessä esitetään tapausesimerkkejä ja arvioidaan väliyhteisölain soveltumista järjestelyihin. Pääosin esimerkit eivät suoraan kuvasta tiettyjä todellisia tapauksia, mutta ne sisältävät elementtejä valvonnassa havaituista tilanteista. Usein verohyöty on kuitenkin vain osatekijä esimerkiksi yhtiörakenteen taustalla. Tapauksissa on pääosin kyse verosuunnittelusta ja aggressiivisesta verosuunnittelusta, mutta käytännön tilanteissa voidaan usein vasta jälkikäteen arvioida, olisiko osakkaan tullut ilmoittaa yksikön tulo omassa verotuksessaan väliyhteisötulona.

Verokannustimet liittyvät usein tuotekehitystoimintaan, rahoitukseen, aineettomien oikeuksien hallinnointiin, holding-yhtiöihin ja määrätuille maantieteellisille alueille tehtyihin investointeihin. OECD ja EU ovat pyrkineet sääntelyn harmonisoinnilla hillitsemään kannustimiin perustuvaa maiden välistä verokilpailua. OECD:n BEPS-projekti sisälsi toimenpiteen, jossa pyrittiin ehkäisemään haitallista verokilpailua valvomalla valtioiden toteuttamia veronhuojennuksia ja verotuskäytäntöjä.²⁵¹ EU-jäsenvaltioiden pelkästään tietyille yrityksille tai toimialoille myöntämät veronhuojennukset voidaan katsoa myös kielletyksi valtiontueksi (*Incompatible State aid*).²⁵² EU-komissiolla on lisäksi jo pitkään ollut meneillään yhteisen ja yhdistetyn yhteisöveropohjan hanke CCCTB, joka osittain estäisi veropohjiin keskittyvän verokilpailun.

6.3.1 Varallisuuden hallinnointia harjoittavat yhtiöt

Useissa valtioissa on tarjolla erityisesti varallisuuden hallinnointia varten suunniteltuja yhtiömuotoja. Suomalaisten yksityishenkilöiden sijoitustoiminnassa on toisinaan havaittu käytetyn esimerkiksi luxemburgilaisia SPF-yhtiöitä²⁵³, jotka on vapautettu Luxemburgissa yhteisöverosta, kunnalle suoritettavasta kauppaverosta ja varallisuusverosta. Yhtiöt eivät voi kuitenkaan hyötyä verosopimuksista, harjoittaa aktiivista elinkeinotoimintaa, eivätkä hallinnoida

²⁵¹ OECD (2015)

²⁵² Valtiontukisäännösten valvonta kuuluu Euroopan komission toimivaltaan ja niiden tulkinnan oikeellisuuden ratkaisee EU-tuomioistuin.

²⁵³ Société de gestion de Patrimoine Familial, private wealth management company

kiinteistöjä tai aineetonta omaisuutta.²⁵⁴ Luxemburgin aikaisempi holding-yhtiösäännöstö oli muutettava vuonna 2006 Komission tulkittua sen olevan kiellettyä valtiontukea.²⁵⁵ Sijoitustoimintaan on käytetty myös Seychelleille rekisteröityjä "International Business Company" (IBC) -muotoisia yhtiöitä, jotka on vapautettu Seychelleillä kaikista veroista, mikäli ne saavat tuloja valtion ulkopuolelta eivätkä harjoita siellä elinkeinotoimintaa tai kiinteistöjen hallinnointia.²⁵⁶ Sveitsissä kantonit ovat tarjonneet vuoden 2020 uudistukseen saakka useita toisistaan poikkeavia veronhuojennuksia holding-yhtiöille ja myös näiden yhtiöiden verotuksellista asemaa on verovalvonnassa ajoittain arvioitu väliyhteisölain soveltamisen näkökulmasta.

Esimerkki 1

Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö A on perustanut varojen hallinnointiyhtiö B:n EU-valtioon, joka ei verota kyseisen yhtiömuodon saamia tuloja. Yhtiöön on siirretty huomattava sijoitusomaisuus ja sillä on yhtiökokouksen määrittämä sijoitusstrategia, vuokrattu toimitila, kalustoa, sekä osa-aikainen työntekijä, joka harjoittaa yhtiön sijoitustoimintaa itsenäisesti.

Väliyhteisölain soveltaminen esimerkissä 1:

Väliyhteisölain soveltuminen riippuu tapauksen tarkemmista yksityiskohdista, mutta oikeuskäytännön valossa näissä tilanteissa laki ei yleensä soveltune. Tämä johtuu siitä, että yhtiön harjoittaessa passiivisuudesta toimintaa, voidaan tosiasiallisen taloudellisen toiminnan kriteerien täyttämiseksi asettaa vain vähäisiä vaatimuksia, koska varojen hallinnointiin keskittyneillä yhtiöillä on itsessään vain vähän toimintaa. Oikeustila on tätä koskien ollut ja on osittain edelleen tulkinnanvarainen.

Vaikka yhtiötä johdettaisi Suomesta käsin, ei sijoitustoiminnan tuloa voida verottaa Suomessa kiinteän toimipaikan liiketulona, ellei se täytä elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä. Vuodesta 2021 lähtien Suomesta johdettuja yhtiöitä on kuitenkin voitu tietyn edellytyksin pitää täällä tuloverolain mukaan yleisesti verovelvollisina.²⁵⁷

Esimerkki 2

Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö A on perustanut varojen hallinnointiyhtiö B Ltd:n ETA-alueen ulkopuoliseen valtioon B, jossa ei ole käytössä yhteisövero. Valtio B ja sijoitusvarallisuuden tosiasiallinen sijaintivaltio D eivät kuulu myöskään automaattisen finanssitilejä koskevan tietojenvaihdon piiriin. A siirtää B Ltd:n osakekannan sijoitusvakuutukseen ETA-

²⁵⁴ Yhtiön tulee kuitenkin maksaa nk. rekisteröintivero (*taxe d'abonnement*), jonka vuotuinen määrä on 0,25 prosenttia lähtökohtaisesti yhtiön taseen omasta pääomasta, kuitenkin enintään 125 000 euroa.

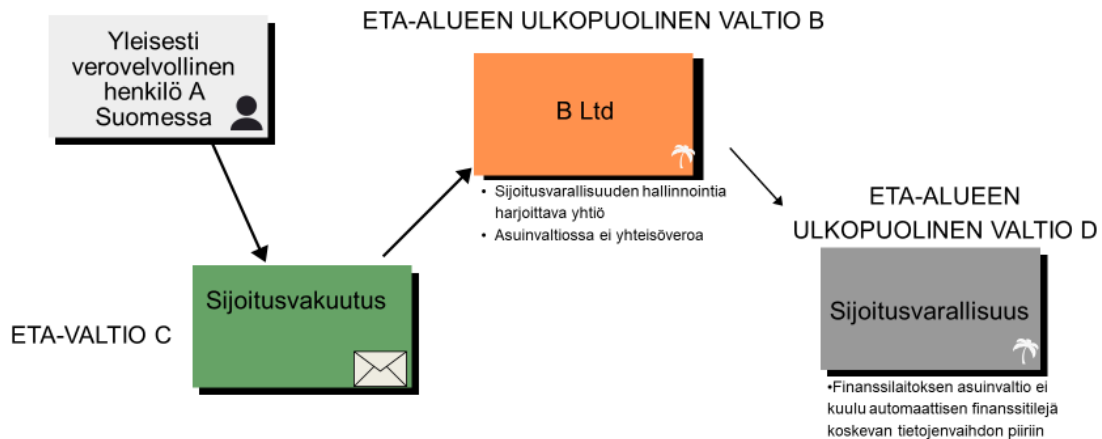
²⁵⁵ The 1929 holding company regime

²⁵⁶ Ks. International Business Companies Act, 2016.

²⁵⁷ Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan holding-yhtiön omistajan käyttäessä tosiasiaassa päätösvaltaa yhteisössä, on holding-yhtiön tosiasiallisen johtopaikan sijaintia arvioitaessa merkityksellinen se paikka, jossa holding-yhtiön omistaja käyttää osakkeiden suoma päätösvaltaa. HE 136/2020, luku 7.1

valtioon C. A ei ilmoita B Ltd:tä väliyhteisönä, eikä yhtiön tai varojen olemassaolosta tule tietoa Suomeen vertailutietona.

Kuvio 5. Varojen hallinnointia koskeva esimerkki 2



Väliyhteisölain soveltaminen esimerkissä 2:

Väliyhteisölaki saattaa tapauksen tarkemmista yksityiskohdista riippuen soveltua B Ltd:iin. Tämä edellyttää sitä, että vakuutusyhtiötä ei voida katsoa B Ltd:n omistajaksi ja sieltä maksettujen suoritusten tosiasialiseksi edunsaajaksi, jolloin määräysvalta muodostuu tosiasialisesti väliyhteisölain tarkoittamalla tavalla. Lain esitöissä todetaan, että myös mahdolliset erityiset järjestelyt, kuten osakassopimukset, voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa määräämisvaltaa koskevien edellytysten täyttymistä, joten väliyhteisölaki lähtökohtaisesti soveltuu esimerkkitalanteen kaltaisissa tapauksissa ilman, että omistusoikeus sivuutetaan yleisen veronkiertosäännöksen nojalla²⁵⁸. Tilanteeseen voi soveltua myös sijoitusvakuutuksia koskeva uusi erityissäännös TVL 35 b §, jonka nojalla vakuutuskuoressa kaikille sijoituskohteille kertyneet tuotot verotettaisiin A:lla sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle.²⁵⁹ Tieto sijoitusvakuutuksista ja niiden sisällöstä ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa verovalvonnan saatavilla.

²⁵⁸ Ks. HE 155/94, lakiehdotuksen perustelut.

²⁵⁹ Säännös poikkeaa yleisestä veronkiertosäännöksestä mm. siten, että säännöksen soveltaminen ei edellytä veronkiertotarkoitusta ja että säännöksen soveltumisen edellytyksiä arvioidaan siinä säädettyjen objektiivisten tunnusmerkkien perusteella. Ks. HE 275/2018, Yksityiskohtaiset perustelut, s. 50.

6.3.2 Aineettoman omaisuuden tuottamaa tuloa koskevien huojennusten hyödyntäminen

Aineettomat oikeudet muodostavat merkittävän osan konsernin tuottamasta tulosta ja toisaalta niiden omistaja kantaa usein merkittävän riskin liiketoiminnan kannattavuudesta. Useat valtiot tarjoavat korkean osaamisen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan suunnattuja verokannustimia.²⁶⁰ Kaupallistamisvaiheen kannustimista yleisimpiä on erityisesti lukuisissa Euroopan maissa käytössä oleva *patent box*-järjestelmä, jonka nojalla yritykset maksavat alennetun verokannan mukaista yhteisöveroa esimerkiksi patenteista, tavaramerkeistä ja ohjelmistoista saamistaan lisenssituloista, tai immateriaalioikeuksien myyntivoitoista.²⁶¹ Käytännössä järjestelmät voivat perustua joko veronalaisen tulon vähentämiseen tai matalamman verokannan soveltamiseen edellä mainittuihin tuloihin. Veronalaisesta patenttitulosta saa tehdä esimerkiksi Maltalla 95 %, Belgiassa 85 % ja Luxemburgissa 80 % vähennyksen, mikä laskee maiden efektiiviset veroasteet kyseisten tulojen osalta hyvin matalalle tasolle²⁶². Rojaltituloihin matalaa verokantaa soveltaa mm. Alankomaat (7%).²⁶³ Jotkut valtiot eivät myöskään peri rojalteista lähdeveroa, minkä lisäksi EU:n sisällä tietyin edellytyksin sovellettavan korko- ja rojaltdirektiivin nojalla rojaltilta voi olla verovapaa.²⁶⁴

OECD:n BEPS-projekti pakotti valtiot muuttamaan ja osin poistamaan käytössä olleita kansallisia veronhuojennuksia. IP-huojennusten soveltamisalaa harmonisoitiin ja uuden *nexus*-periaatteen mukaan aineettoman omaisuuden tuottamaan tuloon kohdistuvan veroedun voi saada vain verovelvollinen, jolle kuuluvat myös kyseisen aineettoman omaisuuden luomisesta syntyneet tutkimus- ja kehitystoiminnan menot. Näin ollen muualla kehitettyä teknologiaa ja aineettomia hyödykkeitä ei voi enää keinotekoisesti siirtää toiseen valtioon IP-oikeuksiin liittyvistä veronhuojennuksista hyötymiseksi. Korko- ja rojaltdirektiivi kuitenkin turvaa edelleen etuyhteystilanteissa lähdeverottomat rojaltimaksut eikä uusi sääntely estä aineettoman omaisuuden sijoittamista matalaa yleistä yhteisöverokantaa soveltavaan valtioon. Lisäksi siirtymäsäännösten mukaan vanhojen kriteerien mukaisista IP-veronhuojennuksista

²⁶⁰ Kannusteiden tavoitteena on vaikuttaa yritysten käyttäytymiseen siten, että nämä lisäävät T&K&I-toiminnan määrää. Toisaalta kannustimilla voidaan myös pyrkiä saamaan verotuloja ulkomaisten yritysten keskittäessä aineetonta omaisuuttaan kyseiseen valtioon. Kehitysvaiheen kannustimista tyypillisimpiä ovat toiminnan harjoittamiseen liittyvät verokannustimet, kuten ylimääräiset verovähennykset ja veronhyvitykset menojen osalta. Myös Suomessa on ollut käytössä yritysten t&k-verovähennys vuosina 2013-2014. Lisäksi IPR-boksin käyttöönottoa selvitettiin vuonna 2012, mutta pian selvityksen jälkeen toteutettu yhteisöveron lasku 24,5 prosentista 20 %:iin ei jättänyt taloudellista liikkumavaraa uudistukselle. Lähde: Viitala, T. ja Peni L.: Aineettomien oikeuksien verokannustin – kansainvälinen vertailu ja Suomen malli. TEM Raportteja, 32/2012.

²⁶¹ Viitala (2013), s. 1321.

²⁶² Efektiivinen vero Maltalla on alimmillaan 1,75%, Belgiassa 4,44% ja Luxemburgissa 4,99%. Corporate taxation, Country analyses. IBFD. Maltan immateriaalioikeuksia koskeva sääntely on uudistettu vuonna 2019 vastaamaan OECD:n BEPS-projektin toimenpiteen 5 mukaisia minimistandardeja, ks. Code of Conduct Group (Business Taxation), Report to the Council, Brussels, 2019. 14114/19.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-ADD-1/en/pdf>

²⁶³ OECD Dataset Intellectual Property Regimes - The Netherlands.

²⁶⁴ Neuvoston direktiivi 2003/49/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, eri jäsenvaltioissa sijaitsevien lähiyhtiöiden välisiin korko- ja rojaltimaksuihin sovellettavasta yhteisestä verotusjärjestelmästä.

30 kesäkuuta 2016 hyötyneet yhtiöt saavat säilyttää verotuksellisen asemansa 31.6.2021 asti.²⁶⁵

Esimerkki 1

Suomalainen yhtiö A on siirtänyt aineetonta omaisuutta EU-valtiossa sijaitsevalle holding-yhtiölle B. Konserniyhtiöt maksavat lisenssistä vähennyskelpoisia rojalteja B:lle, jonka asuinvaltiossa rojaltituloja koskee veronhuojennus. Aineetonta omaisuutta hallinnoimaan B on palkannut osa-aikaisen työntekijän ja hänellä on käytössään toimitila. B siirtää matalasti verotetut voitot lopulta A:lle verottomasti verosopimuksen tai emo-tytäryhtiödirektiivin nojalla.

Väliyhteisölain soveltaminen esimerkissä 1:

On tapauskohtaista, millaisia vaatimuksia matalasti verotetulle yhtiölle B voidaan asettaa tosiasiallisen taloudellisen toiminnan kriteerien täyttämiseksi. Väliyhteisölaki voisi soveltua tapaukseen, mikäli B ei täytä substanssipoikkeuksen edellytyksiä, mutta lain on katsottu soveltuvan suomalaisomisteisiin yhtiöihin ETA-alueella vain hyvin poikkeuksellisesti. Lain voi olettaa soveltuvan todennäköisemmin vanhojen kriteerien mukaisiin IP-veronhuojennuksista hyötyviin yhtiöihin, joilla ei välttämättä ole ollut lainkaan omia resursseja koskien immateriaalioikeuksiin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa. Edellä käsitelty *nexus*-periaate kuitenkin rajaa jatkossa veroedun B:lta sijaintivaltiossaan, mikäli sille ei ole kohdistunut kyseisen aineettoman omaisuuden luomisesta syntyneitä tutkimus- ja kehitystoiminnan menoja.

Rojaltimaksujen lähdeverottomuuden edellytyksenä on, että B voidaan katsoa verosopimuksen mukaan rojaltien tosiasialliseksi saajaksi. Tilannetta voidaan tarkastella myös siirtohinnoittelun näkökulmasta arvioimalla missä arvonnouinti tapahtuu, millä yhtiöllä tosiasiaassa on IP-omaisuuteen liittyvät riskit ja vastuut ja mikä on markkinaehtoinen korvaus esim. lisensseistä.

Esimerkki 2

Suomalainen yhtiö A hallinnoi välillisesti tytäryhtiöidensä kautta rahastoja. Se on perustanut *patent box* -huojennuksen tarjoavaan ETA-valtioon tytäryhtiön B, jonka tehtävä on tarjota sinne rekisteröidylle rahastolle neuvonta- ja hallinnointipalveluja. Tytäryhtiö on hyödyntänyt toimintansa harjoittamiseksi suomalaisen yhtiön henkilöstön työpanosta ja kyseisen henkilös-

²⁶⁵ Tosin esimerkiksi Saksassa on käyttöön otettu sääntely, jolla rajoitetaan *nexus approachia* vastaamattoman IP-veronhuojennuksen soveltamisalaan kuuluvia rojaltituloja vastaavien rojaltimaksujen vähennyskelpoisuutta Saksassa. Säännös soveltuu myös silloin, kun rojalteja maksetaan yhtiölle, joka puolestaan maksaa rojaltit edelleen lisenssin tms. omistavalle IP-huojennuksesta hyötyvälle etuyhteystaholle. Tämänkaltaisen veropohjan rapauttaminen ei siis olisi mahdollista edes siirtymäsäännösten voimassaoloaikana.

töresurssin on katsottu olevan tytäryhtiölle aineetonta omaisuutta. Henkilöstöresurssi on aktivoitu tytäryhtiön taseella aineettomaksi pääomapanokseksi ja sen tuottamasta nettotulosta on voitu vähentää yhtiön verotuksessa asuinvaltiossa 80%.

Väliyhteisölain soveltaminen esimerkissä 2:

B on maksanut tuloksestaan vain muutamia prosentteja veroa. Väliyhteisölakia ei voida soveltaa ETA-alueella, jos yksikön voidaan katsoa todellisuudessa asettautuneen asuinvaltioonsa ja harjoittavan siellä tosiasiallisesti taloudellista toimintaa. Tätä arvioidaan kokonaisuutena perustuen objektiivisiin ja ulkopuolisten tarkastettavissa oleviin kriteereihin, joten lain soveltaminen riippuu tapauksen yksityiskohdista. Tilanteessa voisi tulla arvioitavaksi myös se, onko kyseessä ollut aineettoman omaisuuden määrittelyä koskien sisäisen ja kansainvälisen sääntelyn vastainen päätös, joka ei ole perustunut tosiasiallisiin olosuhteisiin. Tämä on harvinaista, mutta julkisuudessa on ollut tapauksia, joissa verovelvollisille on annettu laajamittaisesti pyydetynlaisia verotusta koskevia ennakkopäätöksiä ilman tarkempaa perehtymistä ja perusteluita, minkä lisäksi päätökset ovat voineet olla jopa keskenään ristiriitaisia ja vastoin kansallista hallinnollista ohjeistusta.²⁶⁶ Aikaisemmin tällaiset ennakkopäätökset ovat voineet jäädä verovalvonnalta pimentoon, ellei niistä ole syystä tai toisesta kysytty lisätietoja virka-apupyynnöiden nojalla. Kuitenkin vuoden 2017 alusta lähtien rajat ylittäviä tilanteita varten annettavat ennakkopäätökset ja ennakkohinnoittelusopimukset ovat kuuluneet EU:n direktiivin 2015/2376/EU15 mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden piiriin.²⁶⁷

Mikäli edellä mainituissa esimerkkitilanteissa yhtiöiden toiminnasta ja sitä koskevista päätöksistä on vastannut emoyhtiön henkilöstö Suomesta käsin, voitaisiin yhtiöille katsoa muodostuvan Suomeen kiinteä toimipaikka. Vuodesta 2021 lähtien ulkomaisen yhtiön voidaan tietyin edellytyksin katsoa myös olevan Suomessa yleisesti verovelvollinen.

Veroetuja koskevat uudet rajoitteet voivat johtaa toimintojen keskittämiseen ja joidenkin valtioiden matalien yleisten verokantojen hyödyntämiseen.²⁶⁸ Muutoksilla ei kuitenkaan ole vaikutusta esimerkiksi korotettuja poistoja koskeviin verokannustimiin, mikäli ne koskevat varsinaista toiminnan harjoittamista asuinvaltiossa.

²⁶⁶ Luxemburg-vuoto (*ns. Luxembourg Leaks / LuxLeaks*) on kansainvälisistä tutkivista journalisteista koostuvan International Consortium of Investigative Journalists -ryhmän vuonna 2014 tekemä paljastus, jossa julkaistiin aineistoa Luxemburgin verohallinnon antamista verotusta koskevista ennakkopäätöksistä (*Advance Tax Agreement*). Vuodossa paljastettiin noin 300 ulkomaalaista yritystä. Useissa ATA-sopimuksissa on ollut kyse kansainvälisten veroarbitraasitilanteiden luomisesta silloin, kun asuinvaltion ja lähdevaltion lainsäädännöt eivät ole poikenneet olennaisesti toisistaan. Varoja on kanavoitu Luxemburgin kautta tarkoituksena hyötyä esimerkiksi ATA-sopimuksen nojalla tehdyn tulkinnan aiheuttamista yhteensopimattomuustilanteista, jotka ovat käytännössä johtaneet konsernin sisällä mm. vähennyskelpoisiin korkokuluihin, jotka eivät ole tuloutuneet missään valtiossa. Yksikään päätöksistä ei ole sisältänyt perusteluita. Noin 40 % ATA-sopimuksista on hyväksytty samana päivänä kun ne on toimitettu Luxemburgin verohallinnolle, vaikka jotkut muistioista ovat sisältäneet liitteet mukaan lukien jopa satoja sivuja. Ks. Marian, O.: Is Something Rotten in the Grand Duchy of Luxembourg? 84 *Tax Notes International*, 2016. s. 283-284.

²⁶⁷ Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön hallituksen esitykseen HE 203/2016 vp. sisältyvillä lakimuutoksilla.

²⁶⁸ Cotrut & Munyandi (2018), s. 105.

6.3.3 Ennakkohinnoittelusopimusten hyödyntämiseen perustuvat rakenteet

Suomalainen yhtiö A hankkii raaka-aineita OECD:n ulkopuolisessa valtiossa sijaitsevalta yhtiöltään C valmistaakseen lopputuotteen jaettavaksi maailmanlaajuiseen levitykseen. Raaka-aineen hankinta Suomeen toteutetaan kuitenkin kirjanpidossa ETA-alueella toimivan yhtiön B kautta, joka on tehnyt paikallisen veroviranomaisen kanssa ennakkohinnoittelusopimuksen (*advance pricing agreement*). Raaka-aineen ostohinta on viidesosa todellisesta hinnasta, mutta yhtiö myy tuotteen tosiasiallisella markkinaehtoisella hinnalla tuotantotoimintaa harjoittavalle yhtiölle Suomessa. Näin ollen merkittävä osa tulosta kertyy B:lle, jossa toimii kaksi henkilöä raaka-ainekaupan parissa. Voitot voidaan siirtää verottomasti Suomeen verosopimuksen tai emo-tytäryhtiödirektiivin nojalla.

Väliyhteisölain soveltaminen esimerkitapauksessa:

Väliyhteisölakia ei voida tapaukseen soveltaa, jos B on asettautunut asuinvaltioonsa, harjoittaa siellä tosiasiallisesti taloudellista toimintaa ja työntekijät tekevät itsenäisesti yksikköä koskevat päätökset. Rakenne perustuu ennakkohinnoittelusopimuksen ohella olennaisesti myös siihen, että OECD:n ulkopuolisessa maassa toimivan yhtiön C ei tarvitse noudattaa OECD:n markkinaehtoperiaatetta, vaan hinta voidaan määrittää kustannuslismallin mukaan kansallisten säännösten perusteella. Rakenteen tuoma verohyöty voi olla merkittävä verrattuna tilanteeseen, jossa A hankkisi raaka-aineet suoraan C:ltä. Myös edellä mainitun kiinteää toimipaikkaa ja johtopaikan perusteella muodostuvaa yleistä verovelvollisuutta koskevat lainkohdat voivat tulla asiassa arvioitaviksi.

6.3.4 Holding-yhtiöt - verosopimusetujen, lykkäytymisedun ja tulonmuuntamisen hyödyntäminen

Verotuksen näkökulmasta holding-yhtiöitä on mahdollista pyrkiä hyödyntämään esimerkiksi osinkojen, korkojen ja rojaltien lähdeverojen pienentämiseksi, verotettavan tuloksen tasaimiseksi konsernin sisällä, sekä luovutusvoittoverojen pienentämiseksi myytäessä osittain omistettuja yrityksiä. Koska holding-yhtiö itsessään on ylimääräinen verovelvollinen liiketoimintaa tai sijoitustoimintaa harjoittavien toimijoiden ohella, ei sen perustaminen ole mielekäästä, mikäli se ei sijaitse valtiossa, jossa sitä verotetaan kevyesti.

Holding-yhtiöiden sijoittautumisen kannalta tärkeitä verotuksellisia tekijöitä ovat mm. matalat lähdeverokannat turvaavaa laaja verosopimusverkosto, laajasti suorasijoitusosinkojen ketjuverotusta estävä *participation exemption*-järjestelmä, kevyt kansallinen lähdeverotus ja sijainti EU-alueella, missä yhtiö voi hyötyä direktiivien tuomista eduista. *Participation exemption* -järjestelmä turvaa kaksinkertaisen verotuksen poistamisen silloin, kun tytäryhtiö jakaa osinkoja tästä tietyn osuuden omistavalle yhtiölle. Jotkut valtiot, kuten Kypros, Luxemburg ja Itävalta, vapauttavat koko osingon verosta, kun taas esimerkiksi Saksa vapauttaa

95% osingon määrästä.²⁶⁹ Useat valtiot vapauttavat vastaavin edellytyksin verosta myös luovutusvoitot. EU-valtioiden väliset konsernin sisäiset osingot ovat aina käytännössä verovapaista. Lisäksi jotkut valtiot eivät verota lainkaan yhtiöiden ulkomailta saamia tuloja (*territorial tax system*)²⁷⁰.

Joidenkin valtioiden välisiä edullisia verosopimusmääräyksiä voidaan pyrkiä hyödyntämään keinoitekoisesti perustamalla esimerkiksi pöytälaatikkoyhtiö puhtaasti verosopimusetuukseen saamiseksi. Verosopimusetuuteen voi kuitenkin olla oikeutettu vain jonkin omaisuuden todellinen omistaja (*beneficial owner*). Verosopimusetuudet voidaan evätä silloin, kun niitä on haettu perusteetta toisten henkilöiden välityksellä.²⁷¹

BEPS -hankkeeseen sisältyi verosopimusten väärinkäyttöä koskeva toimenpide, jossa valtioita edellytettiin sisällyttämään verosopimuksiinsa veronkiertonormi, jonka nojalla verosopimusetuukseen myöntäminen voidaan estää väärinkäyttötilanteissa.²⁷² Suomi on valinnut verosopimukseen sisällytettäväksi veronkiertonormiksi niin sanotun *principal purpose testin*.²⁷³ Sen mukaan verosopimukseen perustuvaa etuutta ei saa myöntää, jos on kohtuullista päätellä, että etuuden hankkiminen oli yksi järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista.²⁷⁴

Esimerkki 1

Suomalaisen A - yhtiön tytäryhtiö B harjoittaa voitollista toimialapoiikkeuksen piirissä olevaa toimintaa ETA-alueen ulkopuolella sijaitsevassa valtiossa B, jonka kanssa Suomella on tietojenvaihtosopimus, mutta ei verosopimusta. Tällaiselta yhteisöltä saatu osinko olisi Suomessa saajalleen veronalaista tuloa ja tulon lähdevaltio kohdistaisi sisäisen lainsäädäntönsä mukaisesti ulos maksettavaan tuloon lähdeveron. A perustaa kuitenkin C-tytäryhtiön ETA-valtioon C, jolla on lähdeverotuksen estävä verosopimus valtion B kanssa. Voitot kotiutetaan ensin

²⁶⁹ IBFD country reports Cyprus, Luxembourg, Austria, Germany.

²⁷⁰ Cotrut, M. et al.: International Tax Structures in the BEPS Era: An Analysis of Anti-Abuse Measures, luku 1.3.1.1.4. Volume 2, IBFD Tax Research Series, 2015.

²⁷¹ *Beneficial owner* - käsite on sisällytetty OECD:n malliverosopimuksen osinko-, korko- ja rojalitartikloihin (artikkelit 10–12). Myös useat Suomen solmimista verosopimuksista sisältävät *beneficial owner* -lausekkeen. Käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty verosopimuksissa yksiselitteisesti. OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklan kommentaarin mukaan osingon muodollinen saaja ei saa olla velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle (10 artiklan 12.4 kappale). Ks. lisää esim. Pankakoski, K.: OECD:n malliverosopimuksen osinkoartiklaan sisältyvän tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta - erityistarkastelussa osakelinausjärjestelyt. Verotus 3/2020 s. 318-333. Referee-artikkeli.

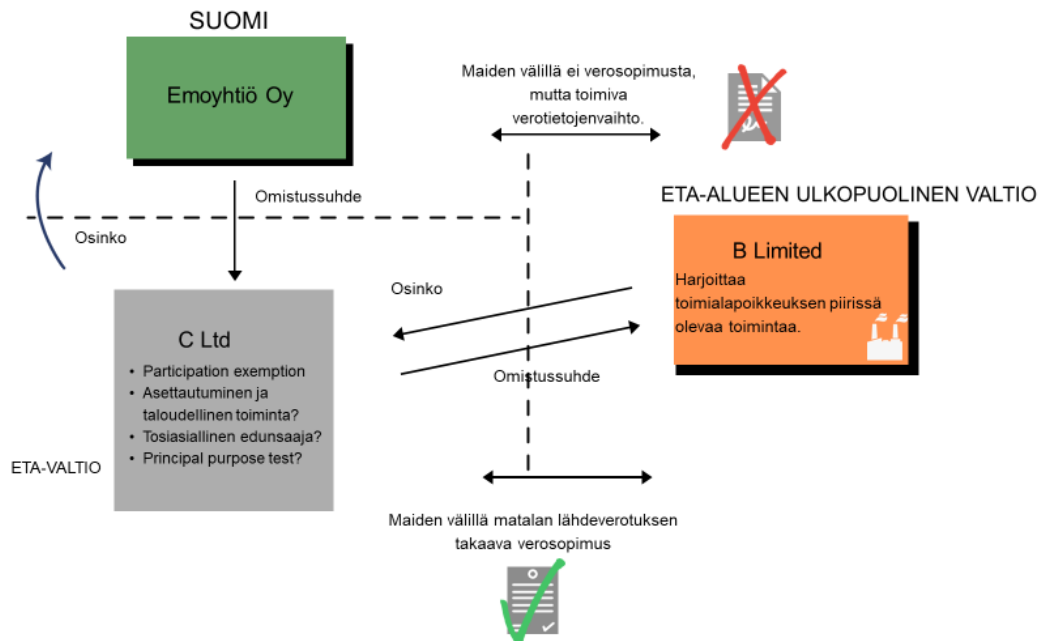
²⁷² Jotta verosopimusten muutokset voitiin saattaa voimaan nopeasti ilman kahdenvälisiä neuvotteluja, valtioiden oli mahdollista muuttaa jo olemassa olevia verosopimuksiaan liittymällä monenkeskiseen yleissopimukseen (*multilateral instrument, "MLI"*). Suomi on allekirjoittanut uuden monenkeskisen verosopimuksen 7.6.2017.

²⁷³ Ks. tarkemmin PPT:n vaikutuksista holding-yhtiörakenteisiin esim. Wahlroos, H.: Principal purpose test holding-yhtiörakenteiden kannalta. Verotus 3/2018. s. 325-335.

²⁷⁴ Etuus tarkoittaa vuoden 2017 malliverosopimuksen mukaan kaikkia niitä rajoituksia, joita verosopimus asettaa lähdevaltion verotusoikeudelle malliverosopimuksen 6-22 artikloissa. Monenkeskisen yleissopimukseen liittymisen myötä huomattava osa Suomen verosopimuksista tulee sisältämään väärinkäytöksiä estävän säännöksen. Ks. HE 307/2018, hallituksen esitys eduskunnalle veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimukseen toteuttavista toimenpiteistä tehdyn monenvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

lähdeverovapaasti C:lle ja sieltä myöhemmin verosopimuksen tai emo-tytäryhtiödirektiivin nojalla verovapaina osinkoina A:lle. Yhtiölle C on vuokrattu asuinvaltiostaan toimitila ja hankittu osa-aikainen työntekijä.

Kuvio 6. Holding-yhtiötä koskeva esimerkki 1



Väliyhteisölain soveltaminen esimerkissä 1:

Väliyhteisölakia ei voida tapaukseen soveltaa, jos C:n voidaan katsoa todellisuudessa asettautuneen asuinvaltioonsa ja harjoittavan siellä tosiasiallisesti taloudellista toimintaa. Asiassa tulee lisäksi arvioitavaksi se, voidaanko C - yhtiön katsoa olevan tosiasiallinen edunsaaja. Vaikka holding-yhtiö olisi tulon tosiasiallinen edunsaaja, saatetaan verosopimusetuudet silti evätä yhtiöltä edellä mainitun verosopimukseen sisältyvän veronkiertonormin perusteella. Yhtiö B ei voi sen sijaan olla väliyhteisö, koska se harjoittaa toimialapoikkeuksen mukaista toimintaa ja maiden välillä on toimiva tietojenvaihto. Kun jatkossa arvioidaan holding-yhtiöiden kohdalla yleisen verovelvollisuuden muodostumista Suomeen, voidaan ottaa huomioon mm. se, missä holding-yhtiön varojen ja osakkeisiin liittyvien oikeuksien käyttämiseen liittyvät päätökset tehdään (ks. tästä tarkemmin luku 7.8).

Osittain esimerkkitalannetta vastaavaan lopputulokseen on mahdollista päästä siten, että yhtiö C lainoittaa aktiivista liiketoimintaa harjoittavaa yhtiötä B. Tällöin vähennyskelpoiset kulut operatiivisen toiminnan sijaintivaltiossa pienentävät yhtiön tulosta siellä ja samalla tulovirrat kotiutetaan EU-alueella sijaitsevaan C-yhtiöön. Tätä rakennetta saattaa kuitenkin rajoittaa korkojen vähennysoikeutta koskeva sääntely valtiossa B.

Esimerkki 2 - Lykkääntymisedun tavoittelu ja tuloksen tasaaminen

Joissain tilanteissa voi myös olla verotuksellisesti edullisempaa jättää tulo kotiuttamatta emoyhtiölle, mikäli likvidit varat muutoinkin mahdollistavat esimerkiksi osinkojen jakamisen. Tällöin holding-yhtiö voi esimerkiksi kohdentaa varat toisille tytäryhtiöille. Jos yhtiö operoi esimerkiksi EU-alueen ulkopuolisessa valtiossa ja Suomi soveltaisi hyvitysmenetelmää kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa, voi veron lykkäämisvaikutuksesta saatava hyöty olla merkittävä. Samalla holding-yhtiöön kerättävillä varoilla voidaan myös tasata konsernin tuloista ja laskea sen myötä efektiivistä veroastetta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi lainojen avulla. Väliyhteisölain nojalla on kuitenkin joissain tilanteissa mahdollista verottaa tällaista tytäryhtiön jakamatonta voittoa.

Esimerkki 3

Holding-yhtiöitä voidaan hyödyntää myös kiinteistöyhtiöiden myynnissä. Jos ETA-alueen ulkopuolisessa valtiossa suoritetun rakennusprojektin myyntiin liittyviä veroseuraamuksia halutaan vähentää, olennaista on välttää lähdevaltion verotusoikeus kiinteistöyhtiön myynnistä saatavaan voittoon. Tämä voi olla mahdollista esimerkiksi perustamalla holding-yhtiö valtioon, jolla on kiinteistöyhtiön sijaintivaltion kanssa verosopimus, joka turvaa kiinteistöyhtiön verottoman tai kevyesti verotetun myynnin. Tässäkin rakenteessa holding-yhtiön asettautumisella ja toiminnan luonteella asuinvaltiossaan on keskeinen merkitys.

6.3.5 Rahoitusjärjestelyt

Yritykset tarvitsevat rahoitusta yleensä toiminnan alkuvaiheen investointeja, kuten koneita, laitteita ja toimitiloja varten. Myöhemmin tarvitaan käyttöpääomaa esimerkiksi myyntisaamisten ja varastojen edellyttämien rahoitustarpeiden kattamiseen, minkä lisäksi toiminnan laajentaminen ja yrityskaupat voivat edellyttää rahoitusta. Yleensä rahoitus on halvempaa keskitetysti hoidettuna

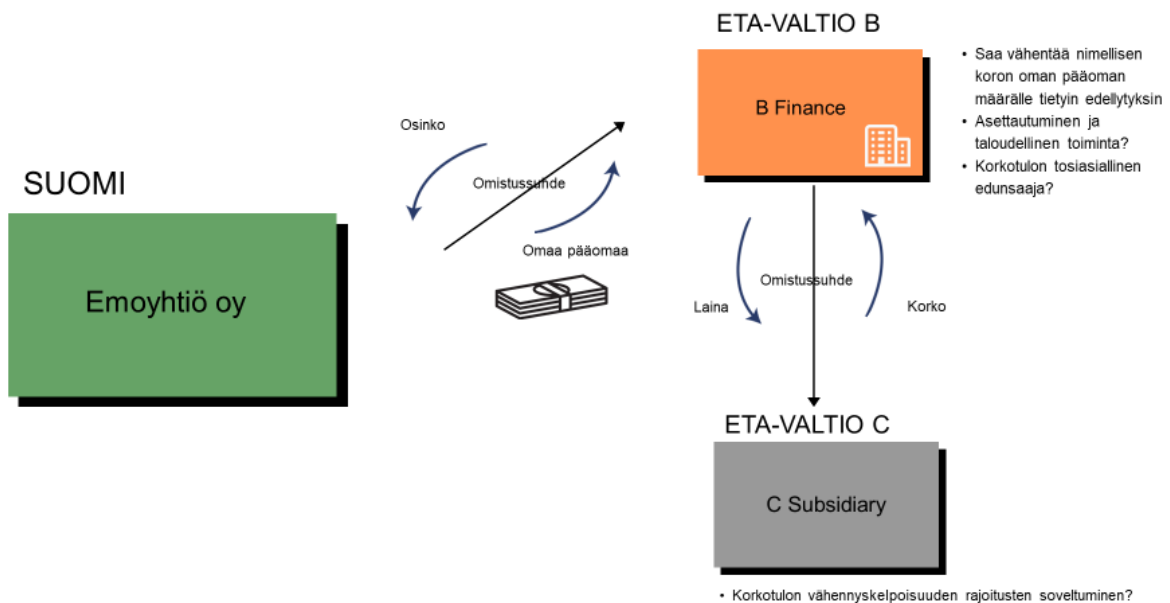
Joissain tilanteissa myös veropohjaa voidaan pyrkiä kaventamaan lainajärjestelyin, tai tekeillä vähennyskelpoisia suorituksia toisille konserniyhtiöille tai muille saman henkilön omistuksessa oleville yhtiöille. Tästä voi olla hyötyä verotuksen näkökulmasta, mikäli suoritukset ovat vähennyskelpoisia suorituksia korkean veroasteen valtiossa asuvilla yhtiöillä ja päätyvät matalasti verotettuun yhtiöön. Korkeiden vähennyskelpoisuutta on kuitenkin rajoitettu joiltain osin mm. veronkiertodirektiivissä sekä korkorajoitusten että hybridisäännösten muodossa.

Lähtökohtaisesti korkokuluja voidaan vähentää, mutta oman pääoman perusteella ei voi tehdä vähennyksiä. Poikkeuksena tästä on esimerkiksi Belgiassa käytössä oleva järjestelmä, jossa yrityksellä on mahdollisuus tehdä oman pääoman laskennallinen korkovähennys (*notional interest deduction*) veronalaisesta tulostaan.

Esimerkki

Emoyhtiö A Suomessa sijoittaa ETA-alueella toimivaan tytäryhtiöön B omaa pääomaa. B lainaa rahat C-valtiossa toimivalle konserniyhtiölle C. C:n maksama lainan korko on veronalaista tuloa B:lle, mutta yhtiö saa tehdä asuinvaltionsa kansallisen lainsäädännön mukaan ns. NID-vähennyksen, eli vähentää laskennallisen koron oman pääoman määrälle tietyin edellytyksin. B maksaa tuloksen A:lle verosopimuksen tai emo-tytäryhtiödirektiivin mukaisina verovapaina osinkoina. Osingosta ei myöskään peritä lähdeveroa B:n asuinvaltiossa.

Kuvio 7. Rahoitusjärjestelyä koskeva esimerkki



Väliyhteisölain soveltaminen esimerkkitalanteessa:

Väliyhteisölakia ei voida tapaukseen soveltaa, jos B:n voidaan katsoa todellisuudessa asettautuneen asuinvaltioon ja harjoittavan siellä tosiasiallisesti taloudellista toimintaa. Arvioitavaksi voi tulla myös se, onko B korkotulon tosiasiallinen edunsaaja. Lisäksi korkojen vähennyskelpoisuutta arvioidaan valtiossa C. Rakenteen tuoma verohyöty voi olla merkittävä verrattuna tilanteeseen, jossa A lainoittaisi C:tä suoraan.

6.3.6 Hybridientiteettirakenteet

Rakenteissa käytetään yleensä osakeyhtiömuotoa, koska yhtiöt voivat hyötyä muita muotoja paremmin verosopimuseduista ja toisinaan myös veronhuojennuksista. Kiinteän toimipaikan käyttäminen voi kuitenkin olla hyödyllistä esimerkiksi toimittaessa EU-alueen ulkopuolella, jos tytäryhtiön maksamasta osingosta perittäisiin lähdevero, mutta kiinteän toimipaikan liiketuloista ei. Jos kuitenkin Suomi poistaa verosopimuksen mukaan kaksinkertaisen veron hyvitysmenetelmällä, jää matalan verotuksen valtiossa toimivalla itsenäisellä yksiköllä verorasitus

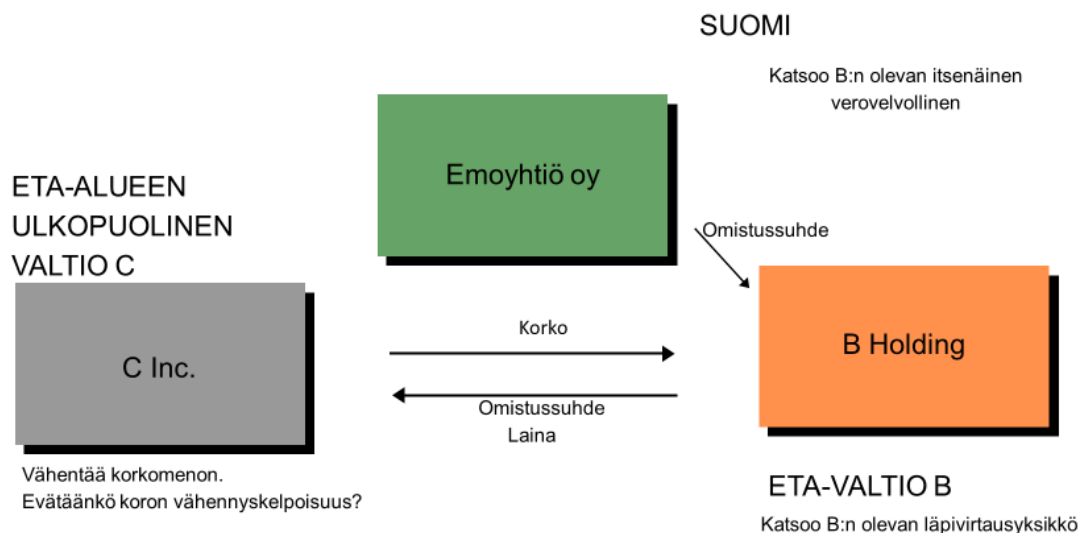
kiinteää toimipaikkaa alhaisemmaksi, ellei väliyhteisölaki sovellu siihen. Oma suunnittelu- mahdollisuutensa on liittynyt hybridientiteetteihin, joita kohdellaan sijaintivaltiossa yhtymänä, mutta omistajien asuinvaltiossa yhteisönä tai päinvastoin.

Hybridijärjestelyillä tarkoitetaan esim. hybridi-instrumenteilla (*hybrid instrument*) tai hybridientiteeteillä (*hybrid entity*) toteutettavia järjestelyjä, joissa hyödynnetään verokohtelun eroavaisuuksia eri valtioissa siten, että tulo jää kansainvälisessä relaatiossa kokonaan verottamatta, syntyy monenkertaisia vähennyksiä, tai vähennys ilman vastaavaa tuloa. Nyt myös näihin järjestelyihin on laajalti puututtu, kun hybridisäännökset sisältyivät sekä veronkiertodirektiiviin että BEPS-hankkeen toimenpiteisiin.

Esimerkki

Yhtiö C maksaa korkokuluja samaan konserniin kuuluvalle yhtiölle B, jonka puolestaan omistaa yhtiö A. Kaikki yhtiöt sijaitsevat eri valtioissa, mutta C ainoana ETA-alueen ulkopuolella. Korkokulu on vähennyskelpoinen C:lle, mutta B tulkitaan asuinvaltiossaan läpivirtausyksiköksi, eikä korkotuloa näin ollen veroteta siellä. Sen sijaan A:n asuinvaltio Suomi katsoo B:n olevan itsenäinen verovelvollinen, eikä korkotuloa tämän vuoksi veroteta myöskään A:n tulona. B:llä on asuinvaltiossaan liiketila ja osa-aikainen työntekijä, joka vastaa yhtiötä koskevista päätöksistä.

Kuvio 8. Hybridientiteettirakennetta koskeva esimerkki



Väliyhteisölain soveltaminen esimerkkitalanteessa:

Väliyhteisölakia ei voida soveltaa B-yhtiöön, mikäli sen katsotaan asettautuneen asuinvaltioonsa ja harjoittavan siellä taloudellista toimintaa. Äskettäin käyttöön otettuja hybridisäännöksiä voitaisiin tietyin edellytyksin soveltaa C:n maksamaan korkosuoritukseen, jota ei sisällytetä A:n eikä B:n tuloksi. Tämä kuitenkin edellyttää mm. sitä, että koron verokohtelusta eri maissa ylipäätään saadaan tieto.

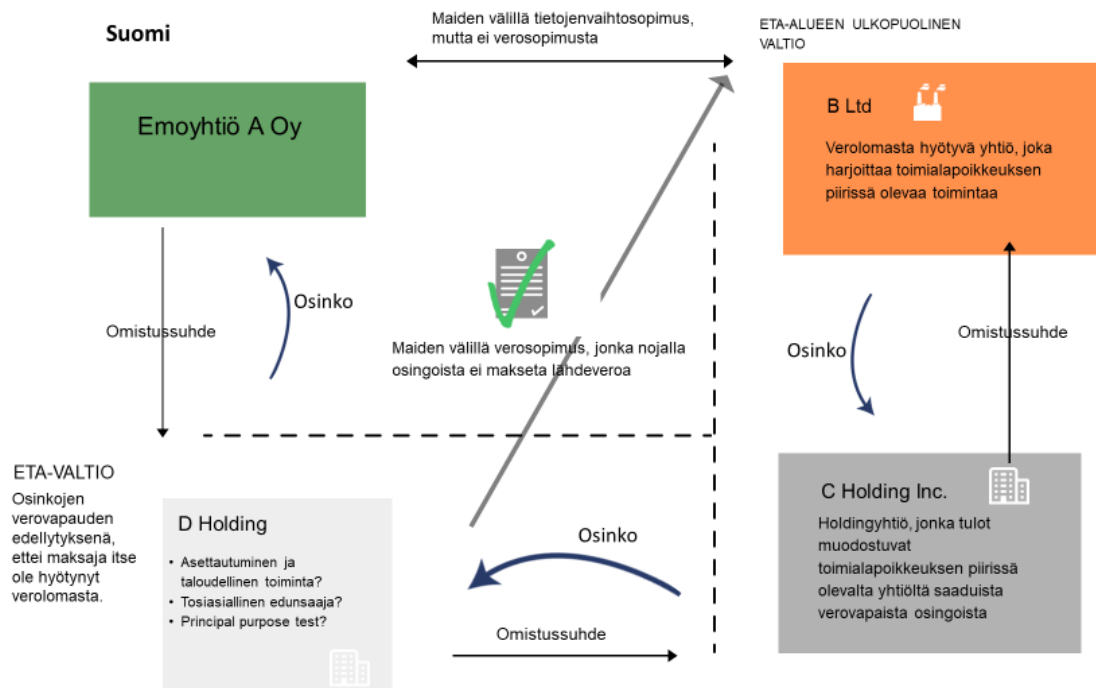
6.3.7 Verolomien, toimialakohtaisten kannusteiden ja erityistalousalueiden tarjoamien veroetujen hyödyntämiseen tähtäävät järjestelyt

Edellä luvussa 4.2.4 on käsitelty ulkomaisille yrityksille ja yksityishenkilöille investointien vastineena tarjottavia ns. verolomia (*tax holiday*). Niissä on kyse pääasiassa yrityksille suunnatuista vapautuksista osasta tai kaikista valtion veroista ennalta määrättyä ajanjaksona. Nämä erityisesti kehitysmaiden tarjoamat kannustimet ovat johtaneet ilmiöön, jossa myös paikalliset toimijat sijoittavat kotimarkkinoille kierrättämällä varoja muiden valtioiden kautta tekeytyen näin ulkomaisiksi investoijiksi. Joissain valtioissa verolomia tarjotaan myös paikallisille toimijoille.

Esimerkki

Suomalainen yhtiö A omistaa ETA-alueen ulkopuolisessa valtiossa toimivan operatiivista toimintaa harjoittavan yhtiön B, joka on saanut asuinvaltiossaan 10 vuoden veroloman. Suomessa on B-valtion kanssa tietojenvaihtosopimus, mutta ei verosopimusta. ETA -alueen ulkopuolella asuvalta yhteisöltä saatu osinko olisi saajalle veronalaista tuloa (EVL 6 a §:n 3 momentti) ja verosopimuksettomassa tilanteessa tulon lähdevaltio kohdistaisi sisäisen lain-säädäntönsä mukaisesti Suomeen maksettavaan tuloon korkean lähdeveron. Lisäksi verosopimuksettomassa tilanteessa voitaisiin Suomessa hyvittää ainoastaan valtiollisia veroja. A perustaa yhtiöt C ja D. B jakaa tuloksensa osinkoina sen omistavalle holding-yhtiölle C maan sisäisen ketjuverotuskiellon perusteella verovapaasti, ja C puolestaan maksaa edelleen osingot EU-alueella toimivalle holding-yhtiölle D. C ja D - valtioiden verosopimuksen mukaan osingosta ei makseta lähdeveroa ja holding-yhtiö D:n sijaintivaltio *participation exemption* -säännöksissä osinkojen verovapauden edellytyksenä on, että maksaja ei ole hyötynyt asuinvaltiossaan verolomasta. Maksajana toimiva holding-yhtiö C ei ole itse verolomasta hyötynyt, joten osinko on verovapaata myös valtiossa D. Valtiosta D osingot voidaan maksaa Suomeen verovapaasti emo-tytäryhtiödirektiivin tai verosopimuksen nojalla. Yhtiölle D on vuokrattu asuinvaltiostaan toimitila ja hankittu osa-aikainen työntekijä.

Kuvio 9. Verolomasta hyötyvää yhtiötä koskeva esimerkki



Väliyhteisölain soveltaminen esimerkkitalanteessa:

Suomen väliyhteisölaki ei lähtökohtaisesti sovellu verolomasta hyötyvään teollista tuotanto-toimintaa harjoittavaan yhtiöön, eikä yhtiöön D, jos se on asettautunut asuinvaltioon ja harjoittaa siellä tosiasiallisesti taloudellista toimintaa. Väliyhteisölaki ei sovellu myöskään operatiivisen toimintavaltion holding-yhtiöön C, sillä poikkeuksen piirissä on myös yksikkö, jonka tulot kertyvät pääasiallisesti suorituksista, joiden maksaja on samalla lainkäyttöalueella asuva ja siellä vapautettua toimintaa harjoittava, samaan osakeyhtiölaissa tarkoitettuun konserniin kuuluva yksikkö.

Jotkut valtiot ovat kuitenkin pyrkineet estämään tällaisia järjestelyjä eväämällä osinkojen verovapauden silloin, kun maksajayhtiö on hyötynyt verolomasta asuinvaltiossaan, tai jos tulosta ei asuinvaltiossa ole maksettu veroja, sekä silloin, kun maiden välisessä verosopimuksessa ei turvata tietojenvaihtoa veroasioissa.²⁷⁵ Myös Komission alkuperäiseen veronkiertodirektiiviehdotukseen sisältyneissä nk. *switch over* - säännöksissä oli samankaltainen logiikka²⁷⁶. Verolomia tarjoavissa maissa on usein myös monia rajoituksia ja ehtoja veronhuojennusten edellytyksenä, joilla pyritään estämään järjestelmän väärinkäyttöä.²⁷⁷

²⁷⁵ Alankomaissa *ns. subject to tax* - testin yhtenä kriteerinä on, että yhtiö ei ole hyötynyt verolomasta asuinvaltiossaan. Lähde: Lambooj, M. V. ja Portengen, H. J.: Netherlands - Holding Companies, Topical Analyses IBFD. Esimerkiksi Espanja edellyttää osinkojen verovapauden ehtona tietojenvaihtoa koskevaa artiklaa verosopimuksissa. Mikäli ehto täyttyy, on tällöin yhtiö saanut hyötyä myös verolomasta. Lähde: Cusi, J.: Spain - Holding Companies, Topical Analyses IBFD.

²⁷⁶ Alkuperäisen direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltio ei olisi voinut vapauttaa kolmannessa valtiossa sijaitsevalta yhteisöltä saatua voitonjakoa, jos sijaintimaan yhteisöveroverokanta on alle 40 % jäsenvaltion verokannasta.

²⁷⁷ Cotrut & Munyandi (2018), s. 56.

Tapauksessa tulisi arvioitavaksi myös se, voidaanko D - yhtiön katsoa olevan tosiasiallinen edunsaaja ja tulisiko verosopimusetuudet evätä yhtiöltä verosopimukseen sisältyvän veronkiertonormin, kuten *principal purpose testin* perusteella. Toisaalta on huomionarvoista, että ulkomainen toiminta on usein aluksi tappiollista ja tällöin verolomilla voi olla myös negatiivinen vaikutus tappioiden käytettävyyteen myöhemmin.

Toimialakohtaiset kannusteet ja erityistalousalueet

Joillekin toimialoille ja yhtiömuodoille suunnatut alennetut verokannat ovat hyvin tyypillinen verokannustin erityisesti Itä-Aasiassa, Lähi-Idässä ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.²⁷⁸ Tiettyihin toimintoihin suunnatuista verokannustimista yleisimpiä ovat rahastojen hallinnointiyhtiöitä ja rahoitustoimintoja koskevat alennetut verokannat. Tällaisia on esimerkiksi Singaporessa, joka soveltaa 5% verokantaa venture capital - rahastojen hallinnointiyhtiöihin²⁷⁹, sekä Hongkongissa, joka soveltaa 8,25% verokantaa valtion varainhallinta- ja rahoitustoimintansa keskittäviin yrityksiin.²⁸⁰ Singaporessa on voimassa merenkulkualan veronhuojennus, jonka soveltuessa yhteisöverokanta voi pudota jopa 0 %:iin, kun yleinen yhteisöverokanta Singaporessa on 17%.²⁸¹

Jotkut valtiot ovat pyrkineet lisäämään taloudellista aktiiviteettia, työllisyyttä, tuotantoa ja logistista kehitystä joillain maantieteellisillä alueillaan tarjoamalla investointikannusteita. Tällaisille erityistalousalueille (*Special economic zone*) on pyritty hankkimaan investointeja esimerkiksi veronhuojennusten tai tukien avulla.²⁸² Esimerkiksi Kiinassa ja Intiassa tällaisia alueita on huomattavan paljon. Euroopassa mm. Portugali soveltaa Madeiralla toimiviin yhtiöihin 5% yhteisöverokantaa normaalin yhteisöverokannan ollessa 21%.²⁸³ Järjestelmiä on viime vuosina uudistettu monissa valtioissa paremmin yhteensopiviksi BEPS-projektin toimenpiteiden edellytysten mukaisiksi.

Yhtiöt voivat siis toimia näillä erityistalousalueilla tai toimialakohtaisten huojennusten vuoksi hyvin alhaisella verokannalla, eikä väliyhteisölaki sovellu, kun yksikön tulo on kertynyt pääasiallisesti yksikön lainkäyttöalueellaan harjoittamasta teollisesta tuotantotoiminnasta, siihen verrattavasta muusta tuotanto- tai palvelutoiminnasta tai laivanvarustustoiminnasta taikka siellä harjoitetusta myynti- tai markkinointitoiminnasta. Lisäksi edellytyksenä on, että tietojenvaihtoa koskevan edellytyksen on täytyttävä eikä yksikön sijaintivaltio saa olla yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalla. Vapautusta voidaan lisäksi hyödyntää siten, että passiivituloja kerryttäviä varoja siirretään toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön, kunhan yksikön tulo ei kerry pääasiallisesti muusta kuin vapautetusta toiminnasta.

²⁷⁸ James, S.: Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and policy implications. s. 4, World Bank 2013.

²⁷⁹ S. Y. Loo: Singapore - Corporate taxation, luku 1.9, Country analyses IBFD.

²⁸⁰ Y. Zhang: Hong Kong, Corporate taxation, luku 12.6, Country analyses IBFD. Yleinen yhteisöverokanta Hongkongissa on 16,5%.

²⁸¹ PWC: Singapore Corporate - Tax credits and incentives. Worldwide Tax Summaries.

²⁸² Cotrut & Munyandi (2018), s. 147-148.

²⁸³ Vieira, A. V.: Portugal - Corporate taxation, sec. 1.9.4.2. Country analyses IBFD. Tällaiset kannusteet voivat kuitenkin olla ongelmallisia huojennusten soveltamisalan ulkopuolelle jäävien paikallisten yritysten kannalta, joiden on kilpailtava markkinoilla samoista asiakkaista huojennuksia saavien yhtiöiden kanssa.

6.4 Väliyhteisölain soveltamisalan ongelmakohtien vaikutuksista verokertymään

Taloudellisen toiminnan poikkeus rajoittaa väliyhteisölain soveltamisalaa merkittävästi. *Cadbury Schweppes*-ratkaisun jälkeen tehdyissä arvioissa poikkeuksen on katsottu tekevän laista melko hampaattoman²⁸⁴ ja pian kyseisen ratkaisun jälkeen *patent box*-järjestelmät yleistyivät Euroopassa merkittävästi.²⁸⁵ Tämän on nähty olevan suoraa seurausta väliyhteisösäännösten soveltamisen merkittävästä vaikeutumisesta ja erityisesti muualla kehitetyille omaisuudelle veronhuojennuksen ulottavat järjestelmät olisivat joidenkin arvioiden mukaan jääneet muussa tapauksessa kokonaan syntymättä.²⁸⁶ Tutkimusten mukaan *Cadbury Schweppes*-ratkaisun jälkeen myös esimerkiksi saksalaisten suuryritysten passiiviset investoinnit ETA-alueella sijaitseviin matalan verotason valtioihin lisääntyivät verrattuna vastaaviin ETA-alueen ulkopuolisiin maihin.²⁸⁷

Julkisten tietojen perusteella ei voida arvioida, kuinka suuria veromenetyksiä esimerkiksi substanssipoikkeuksen hyödyntämiseen tähtäävät rakenteet aiheuttavat. Ilman tarkempia tietoja ei voida arvioida esimerkiksi veronhuojennuksista hyötyvien yhtiöiden määrää, minkä lisäksi toimialoja ja henkilöstöä koskevien tietojen puutteellisuuden vuoksi on mahdotonta arvioida toimialapoikkeuksen ja taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltumista. Edes verovuoden tuloksesta ei ole kaikkien yhtiöiden osalta saatavissa tietoa, minkä lisäksi tiedoista puuttuvat luonnollisesti myös esimerkiksi bulvaanien kautta omistetut yhtiöt.

Yleisesti voidaan kuitenkin tarkastella suomalaisomisteisten holding-yhtiöiden määrää niissä valtioissa, joissa käytössä olevien verojärjestelmien on Euroopan neuvosto todennut sisältävän veroparatiisin tunnusmerkkejä ja antanut suosituksen joidenkin kannustimien poistamiseksi. Näitä valtioita ovat mm. Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Irlanti, Malta ja Kypros. Niissä on Orbis-tietokannan mukaan suomalaisomisteisia holding-, rahoitus- ja rahastojen hallinnointiyhtiöitä yhteensä yli 250.²⁸⁸ Joissain tilanteissa nämä yhtiöt liittyvät edellä mainittuihin rakenteisiin. Ainoatakaan kyseisistä yhtiöistä ei ole ilmoitettu väliyhteisöinä verotuksessa. Ilmeisesti substanssipoikkeuksen on katsottu vapauttaneen matalasti verotetutkin yhtiöt väliyhteisölain soveltamisalasta ja joissain tilanteissa esimerkiksi pelkästään osinkoja

²⁸⁴ Ks. esim. Meussen, G. T. K.: *Cadbury Schweppes: The ECJ Significantly Limits the Application of CFC Rules in the Member States*, s. 13-18. Issue No. 1, 2007. *European Taxation*.

²⁸⁵ Immateriaalioikeuksia koskevia järjestelmiä otettiin käyttöön ensin Ranskassa vuonna 2000, Unkarissa vuonna 2003 ja sen jälkeen kymmenessä muussa valtiossa vuoteen 2014 mennessä. Ks. Evers, L., Miller, H. ja Spengel, C.: *Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations*, in: *22 International Tax and Public Finance 2015*, s. 502-530.

²⁸⁶ Bräutigam, R., Spengel, C. ja Streif, D.: *Decline of CFC Rules and Rise of IP Boxes: How the ECJ affects Tax Competition and Economic Distortions in Europe*. s. 3. Discussion Paper No. 15-055. 2015.

²⁸⁷ Ruf M. & Weichenrieder, A.: *CFC Legislation, Passive Assets and the Impact of the ECJ's Cadbury-Schweppes Decision*, Cesifo Working Paper No. 4461 2013. Tutkimusten mukaan aineettomien omaisuserien sijainti seuraa monia muita investointeja herkemmin maakohtaisia verotasoja. Ks. esim. Disinger, M. & Riedel, N.: *Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms*. 95 *Journal of Public Economics*, s. 691-707. 2011.

²⁸⁸ Nämä yhtiöt olivat joko nimen tai toimialaluokituksen perusteella holding-yhtiöitä. Toimialaluokitus on monin tavoin puutteellinen, sillä esimerkiksi monia holding-yhtiöitä on merkitty konsernin päätoimialan harjoittajiksi ja osalle yhtiöistä toimialaa ei ole merkitty lainkaan.

saavan yhtiön verotaso ei välttämättä eroa suomalaisesta emoyhtiöstä, jolle vastaava osinkotulo olisi verovapaata. Tosiasiassa edellä mainittujen yhtiöiden määrä on suurempi, koska joitain verotuksessa väliyhteisinä ilmoitetuistakaan yhtiöistä ei Orbis-tietokannasta löydy.

Verotarkastuksia koskevien tietojen ETA-alueelle rekisteröityneiden yhteisöjen väliyhteisöstä on selvitetty verotarkastuksen keinoin verrattain harvoissa tapauksissa. Substanssipoikkeusta koskevien näyttökysymysten ohella aikaisemman lain mukainen lisäedellytys siitä, että muuhun kuin mustan listan verosopimusvaltioon rekisteröidyn yhtiön oli tullut myös hyötyä erityisestä veronhuojennuksesta, teki lain soveltamisesta vaikeaa. Nyt kyseistä lisäedellytystä ei kuitenkaan laissa enää ole. ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä koskevissa tarkastuksissa on kuitenkin ajoittain havaittu, että yhtiöllä ei ole ollut asuinvaltiossaan toimitiloja, henkilökuntaa tai kalustoa, jotta taloudellisen toiminnan poikkeusta olisi voitu soveltaa. Joskus myös vasta verotarkastuksen yhteydessä on selvinnyt, että yhtiö on saanut asuinvaltiossaan vanhan väliyhteisölain tarkoittaman erityisen veronhuojennuksen, jonka myötä yhteisön verotuksen taso on ollut hyvin matala. Näistä verotarkastuksista seurannut veron määrä korotuksineen on voinut olla satoja tuhansia euroja. Epäselvä oikeustila on kuitenkin ongelmallinen ja substanssipoikkeusta koskevan tulkinnanvaraisuuden vuoksi on olemassa riski, että verovelvollinen tulkitsee substanssin riittävyttä eri tavoin kuin viranomaiset. Tosiasiallisten olosuhteiden selvittäminen jälkikäteen edes verotarkastuksen keinoin on puolestaan usein hyvin vaikeaa.

Edellä mainituissa rakenteissa on tyypillistä, että suomalaisella emoyhtiöllä on rahoitusyhtiö Luxemburgissa ja operatiivisia yhtiöitä omistava holding-yhtiö Alankomaissa, jonka kautta tuottoja voidaan kotiuttaa ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen. Venäjään liittyvissä hankkeissa on toisinaan hyödynnetty Kyprokselle rekisteröityjä yhtiöitä, sillä Kyproksen ja Venäjän välillä solmittu verosopimus tarjoaa verovelvollisen näkökulmasta monia etuja verrattuna Suomen ja Venäjän väliseen verosopimukseen.

Suomen veroviranomaiset ovat perinteisesti tarkastelleet edellä mainittuja rakenteita ensisijaisesti muiden säännösten kuin väliyhteisölain näkökulmasta. Keskeistä on selvittää, ovatko konsernin sisäiset transaktiot markkinaehtoisia, soveltuuko korkojen vähennysoikeutta rajoittava sääntely Suomesta maksettaviin suorituksiin, tai muodostuuko jollekin yhtiölle Suomeen kiinteä toimipaikka, minkä lisäksi mm. verosopimusten soveltamiseen, rajat ylittävien tappioiden käyttöön tai liiketoiminnan uudelleenjärjestelyihin voi liittyä omia erityiskysymyksiään. Näiden ohella selvitetään, soveltuuko väliyhteisölaki johonkin yhtiöistä tai onko rakenne jollain osin keinotekoinen. Tytäryhtiöiden asuinvaltioissa puolestaan keskiössä on mm. sen arviointi, voidaanko holding-yhtiötä pitää suorituksen tosiasiallisena edunsaajana, soveltuuko korkojen vähennysoikeutta rajoittava sääntely, voidaanko verosopimusta soveltaa kyseisiin tuloihin, soveltuvatko hybridisäännökset johonkin transaktioon tai täyttyvätkö veronhuojennusten edellytykset.

6.5 Yhteenveto

Tässä luvussa on käsitelty esimerkkitalanteita, joissa väliyhteisölain soveltuminen voi tulla käytännössä arvioitavaksi. Tapaukset liittyvät paljolti ETA-alueelle sijoittautuneita yhtiöitä koskevan substanssipoikkeuksen ja kolmansiin maihin sijoittautuneiden yhtiöiden toimialapoikkeuksen hyödyntämiseen. Rakenteet perustuvat tyypillisesti oikeudellista muotoa, rahoitusta, aineettomia oikeuksia tai siirtohinnoittelua koskeviin valintoihin ja verokannustimien hyödyntämiseen. On tapauskohtaista, milloin valinnoissa on kyse normaalista verosuunnittelusta, aggressiivisesta verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä. Vaikka edellä käsitellyt järjestelyt on tehty pääosin verosyistä, vaikuttavat tutkimusten mukaan todellista elinkeinotoimintaa koskevien sijoittautumispäätösten tekemiseen yleensä ennen kaikkea poliittinen ja taloudellinen vakaus, sekä raaka-aineiden hinta.

Käytännön tilanteissa veroviranomaiset tarkastelevat rakenteita tyypillisesti useiden muiden erityisestävien säännösten ja verosopimusten soveltamisen näkökulmasta, kun taas väliyhteisösääntelyä tarkastellaan veronkiertosäännöksen ohella viimesijaisina normeina. Järjestelyt voivat kohdistua verotaakan vähentämiseen investoinnin kohdevaltiossa, yrityksen asuinvaltiossa tai kolmansissa valtioissa, mutta käsittely tässä selvityksessä on rajattu koskemaan pääasiassa Suomen veropohjaa turvaavaa sääntelyä.

Esimerkkitapausten taustaksi tässä luvussa käsiteltiin muun muassa varallisuuden hallintoihin, tuotekehitystoimintaan, rahoitukseen ja aineettomien oikeuksien hallintoihin liittyviä verokannustimia, sekä holding-yhtiöiden sijoittautumisen kannalta tärkeitä tekijöitä, kuten verosopimusverkostoa, direktiivejä ja ketjuverotuskieltoa koskevia järjestelmiä. Lisäksi tarkasteltiin, miten OECD ja EU ovat pyrkineet sääntelyn harmonisoinnilla hillitsemään kannustimiin perustuvaa maiden välistä verokilpailua ja missä tilanteissa veronhuojennukset voidaan katsoa myös kielletyksi valtiontueksi.

Esimerkkitapausten perusteella vaikuttaa siltä, että väliyhteisölain toimialapoikkeus vapauttaa monissa tilanteissa lain soveltamisalasta esimerkiksi yhtiöitä, jotka hyötyvät sijaintivaltioiden tarjoamista verolomista, toimialakohtaisista verokannustimista tai jotka operoivat erityistalousalueilla. Suomen väliyhteisölaki perustuu yksikön koko tulon verottamiseen ja mallin keskeinen etu on sen yksinkertaisuus, mutta samalla toimialapoikkeusta on mahdollista hyödyntää siirtämällä passiivituloja kerryttäviä varoja toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön, kunhan yhtiön tulot eivät kerry pääasiallisesti muusta kuin vapautetusta toiminnasta. Lisäksi poikkeus on ulotettu koskemaan myös toimialapoikkeuksen piirissä olevilta saman konsernin yhtiöiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt, jotka asuvat samalla lainkäyttöalueella. Tämä rakenne mahdollistaa joissain tilanteissa esimerkiksi konsernin ETA-alueen sisäisen holding-yhtiön sijaintivaltion osinkojen verovapautta koskevien rajoitusten kiertämisen, jos niissä edellytetään, ettei maksava yhtiö ole saanut hyötyä esimerkiksi verolomasta. Samalla väliyhteisölain poikkeus mahdollistaa tämän tulojen kierrättämisen verovapaasti ETA-alueelle. Poikkeus sisältyi jo alkuperäiseen väliyhteisölakiin ja sen perusteena olivat Suomen

elinkeinoelämän kilpailukykyyn liittyvät syyt sekä se, että tuotannollista toimintaa tuskin koskaan sijoitetaan johonkin valtioon veronvälttämistarkoituksessa.²⁸⁹ Poikkeusta voitaneen perustella myös eri yhtiörakenteiden neutraalilla kohtelulla.

Tässä selvityksessä ei ole ollut mahdollista selvittää, kuinka moni suomalaisomistuksessa oleva yhtiö hyötyy verokannustimista. Valvonnassa havaituissa yksittäistapauksissa ainakin verointressit ovat voineet olla merkittäviä. Erityisesti silloin, jos ilmiö osoittautuu merkittäväksi, voisi lainsäätäjä arvioida uudelleen myös toimialapoikkeuksen asemaa siitä näkökulmasta, halutaanko lailla vapauttaa matalasti verotetut yhtiöt ja niiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt niin kattavasti. Lisäksi on epäselvää, onko lain tarkoituksen näkökulmasta nähty perusteltuna, että uudistettu väliyhteisölaki voi soveltua matalasti verotettuihin kehitysmaissa sijaitseviin tuotantoyhtiöihin, mutta ei esimerkiksi Caymansaarilla toimivaan palvelu- ja sijoitustoimintaa harjoittavaan yhtiöön silloin, kun yksikön tulot eivät pääasiallisesti muodostu passiivituloista.

Cadbury Schweppes -ratkaisun myötä useat EU-maat ottivat käyttöön väliyhteisölaeissaan substanssipoikkeuksen, joka johti mm. *patent box*-järjestelmien nopeaan yleistymiseen ja aineetonta omaisuutta hallinnoimaan perustettujen yhtiöiden lisääntymiseen ETA-alueella. Väliyhteisölain keskeiset tulkintakysymykset liittyvätkin nykyisin juuri passiivisluontoista toimintaa harjoittaviin yhtiöihin. Väliyhteisölaki voi teoriassa soveltua useissa tässä luvussa esitetyissä tilanteissa ETA-alueella sijaitseviin yhtiöihin, mutta verotustietojen mukaan ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä ei ole juuri koskaan katsottu väliyhteisöiksi, vaikka suomalaisomisteisia holding-yhtiöitä toimii ETA-alueella satoja. Lain tulkinnanvaraisuudesta johtuen näihin yhtiöihin on kohdistettu vain harvoin verotarkastuksia. Silloinkin kun tarkastus on tehty, on substanssipoikkeuksen soveltumattomuuden osoittaminen ollut näytön osalta haastavaa.

Substanssipoikkeusta koskevissa tilanteissa ei käytännössä ole useinkaan selvää, onko jokin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tehty tahallisesti vai johtuuko se lain tulkinnanvaraisuudesta seuranneesta perustellusta väärinymmärryksestä. Niinpä tahallisenä pidettävän ilmoituslaiminlyönnin ja rikosoikeudellisen vastuun kynnyks on yksityishenkilöiden kohdalla käytännössä varsin korkea. Taloudellisen toiminnan poikkeus myös vähentää oikeusvarmuutta, koska useat lain mahdolliset soveltamistilanteet alistetaan samankaltaiselle arvioinnille, joka tulee suorittaa yleisen veronkiertonormin soveltamisen yhteydessä. Ongelmaa korostaa lisäksi se, että verotuksen oikaisuaikojen on lyhennetty vuodesta 2017 lähtien, joten veroviranomaisen on vaikeaa jälkikäteenkään puuttua ilmoituslaiminlyönnin takia vuosiksi pimentoon jääneisiin järjestelyihin. Nämä seikat heikentävät merkittävästi lain ennalta estävää vaikutusta. Toki on huomattava, että virka-apukyselyn perusteella tehtävissä oikaisuissa ja eräissä rikosasioissa oikaisuajat voivat olla huomattavasti pidempiäkin.²⁹⁰

²⁸⁹ HE 155/1994, luku 4.4.

²⁹⁰ Määräaika voidaan pidentää vuodella esimerkiksi tapauksissa, jotka edellyttävät viranomaisyhteistyötä, minkä lisäksi verotusta voidaan oikaista verovelvollisen vahingoksi kuuden vuoden kuluessa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta, jos oikaisun perusteena on esimerkiksi tietojenvaihtosopimukseen perustuvan virka-apukyselyn perusteella saatu tieto. Eräissä rikosasioissa voidaan tehdä oikaisu vuoden kuluessa syyteen nostamisvuoden lopusta. Ks. VML 56 a ja c §.

Vuodesta 2021 lähtien voimaan tuleva uusi yhteisön verotuksellista asuinvaltiota koskeva säännös olisi edellä mainittuihin nähden ensisijainen normi. Ennen oikeuskäytännön muodostumista ei ole kuitenkaan vielä täysin selvää, miten esimerkiksi passiivisuonteisen varallisuuden hallinnointia harjoittavan yhtiön johtopaikka määritellään. Joihinkin tilanteisiin on jo nykyisellään mahdollista puuttua myös soveltamalla esimerkiksi yleistä veronkiertosäännöstä tai katsoa yhtiöllä olevan Suomessa johtopaikan perusteella kiinteä toimipaikka. Näihin liittyy kuitenkin huomattavia ongelmia, sillä yleisen veronkiertosäännöksen soveltamiskynnys on vielä korkeampi, minkä lisäksi sen soveltaminen ja siitä seuraava verotusratkaisu on verovelvollisen näkökulmasta vielä vaikeammin ennakoitavaa. Kiinteän toimipaikan osalta ongelmaksi taas muodostuu johtamistoimia koskevien näyttökysymysten ohella kiinteälle toimipaikalle kohdennettavan tulon määrän selvittäminen. Lisäksi passiivisuonteista toimintaa harjoittavalle yhtiölle ei voi käytännössä muodostua Suomeen kiinteää toimipaikkaa.

Substanssipoikkeusta ja toimialapoikkeusta voidaan siis nykyisellään hyödyntää erityisesti aggressiivisessa verosuunnittelussa. ETA-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden kohdalla väliyhteisölaki ei tuo juuri mitään lisäarvoa yleiseen veronkiertonormiin verrattuna, vaikka kyseinen erityislaki aikoinaan säädettiin juuri keinotekoisen tulon kanavoinnin estämiseksi ja veronkiertoa koskevan oikeustilan selkeyttämiseksi. Samalla lain tulkinnanvaraisuus nostaa myös rikosoikeudellisen vastuun kynnyistä. Luvussa 7 esitetään kehittämisvaihtoehtoja Suomen lainsäädäntöön.

7 Näkökulmia väliyhteisölain ongelmakohtiin

7.1 Johdanto

Edellä on käsitelty Suomen väliyhteisölain rakennetta, väliyhteisöjä koskevia verotietoja, viimeisimmän lakimuutoksen vaikutuksia ja Suomen väliyhteisösääntelyä kansainvälisessä viitekehelyssä. Edellisessä käytännön soveltamistilanteita koskevassa luvussa nostettiin esiin lain keskeisiä ongelmakohtia. Tässä luvussa tarkastellaan vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja pääasiassa muiden valtioiden esimerkkien pohjalta.

Lain kehittämistarpeita tarkasteltaessa on olennaista arvioida, täyttääkö laki nykyisellään tarkoitustaan ja mihin tilanteisiin lainsäätäjät haluaa lailla puuttuvan. Väliyhteisölain alkuperäinen tarkoitus oli ehkäistä ulkomaisten väliyhteisöjen avulla tapahtuvaa Suomen verotuksen välttämistä, joka voidaan toteuttaa ohjaamalla ja varastoimalla tuloa matalan verorasituksen valtion perustettuun yhteisöön.²⁹¹ Viimeisintä lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että väliyhteisölailla pyritään ehkäisemään verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtion perustettuun yhteisöön.²⁹² Alkuperäisessä hallituksen esityksessä on mainittu, että lakia voitaisiin soveltaa tapauksissa, joissa passiivisluonteista tuloa kerätään tai ansiotuloa ohjataan matalasti verotettuun ulkomaiseen yhteisöön. Lisäksi on todettu väliyhteisösääntelyn täydentävän siirtohinnoittelusäännöksiä, kun esimerkiksi aineetonta omaisuutta koskevia oikeuksia siirretään alihintaan ulkomaiselle yhteisölle.²⁹³ Käytännössä väliyhteisölain tarkoituksen voidaan kuitenkin katsoa olevan julkilausuttua tavoitetta laajempi, koska lain nojalla voidaan joissain tilanteissa verottaa myös kolmansista maista väliyhteisöön ohjattuja tuloja ja poistaa veroetu matalamman verotuksen valtiossa harjoitetusta aktiivisesta elinkeinotoiminnasta.

Väliyhteisölaki ennalta estää monia yksinkertaisia rakenteita, joissa tuloja kanavoidaan ETA-alueen ulkopuolelle veronvälttämistarkoituksessa. Laki voi kuitenkin soveltua joskus myös silloin, kun tällaista tarkoitusta ei ole. Laki on kattava mm. määräysvaltaa, verovelvollisen määritelmää, oikeudellista muotoa ja verotason laskentaa koskien. Kuten luvuissa 4 ja 6 on osoitettu, lain tarkoitus ei kuitenkaan toteudu silloin, kun tuloa kerrytetään matalasti verotetussa yksikössä ETA-alueella, minkä lisäksi toimialapoikkeus ETA-alueen ulkopuolella johtaa monissa tilanteissa lain tarkoituksen vastaiseen lopputulemaan. Seuraavassa tarkastellaan muualla käytössä olevien sääntelyratkaisujen pohjalta, millä tavoin väliyhteisölailla voitaisiin puuttua tehokkaammin edellä esitettyihin tilanteisiin.

Kehittämisvaihtoehtoja arvioitaessa on hyvä muistaa, että minkään valtion väliyhteisösääntelyä tai pelkästään sen hyviä puolia ei sellaisenaan ole siirrettävissä Suomeen, koska sääntely ja sen rooli verojärjestelmissä vaihtelee riippuen mm. valtion muusta verolainsäädännöstä, elinkeinorakenteesta ja asemasta suhteessa kansainvälisiin yhteisöihin. Suomessa verotetaan monia muita valtioita laajemmin luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen maailmanlaajuista tuloa, joten on perusteltua, että väliyhteisösäännösten nojalla

²⁹¹ HE 155/1994, Esityksen pääasiallinen sisältö

²⁹² HE 218/2018, luku 2.1.1.

²⁹³ HE 155/1994, luku 4.1.

pyritään verottamaan myös väliyhteisön muista valtioista saamaa tuloa, eikä ainoastaan Suomesta sinne kanavoitua tuloa.

Toimialakohtaiset poikkeukset heijastelevat useimmissa maissa paikallista elinkeinorakennetta. Suomessakin on otettava huomioon, että lainsäädäntö ei aiheuta tarpeetonta haittaa ja hallinnollista taakkaa yritystoiminnalle ja elinkeinotoiminnan kansainvälistymiselle, eikä rajoita Suomeen suuntautuvia investointeja. Lisäksi EU-oikeus ja verosopimukset asettavat sääntelyn muuttamiselle melko tarkat reunaehdot. On myös huomattava, että joissain maissa sääntelyllä on ollut tarve puuttua erilaisiin ilmiöihin kuin Suomessa, kuten esimerkiksi *common law*-maissa²⁹⁴ trusteeihin, ja joissain valtioissa on muuta erityisestävää sääntelyä väliyhteisötilanteisiin puuttumiseksi. Jotkut valtiot taas soveltavat aktiivisemmin asuinvaltiösäännöksiä ja kiinteää toimipaikkaa koskevaa normia tilanteissa, joissa myös väliyhteisölain soveltaminen voisi tulla arvioitavaksi.

7.2 Näkökulmia lain kehittämiseen - Tanskan väliyhteisösääntely

Edellä on osoitettu, että ETA-alueelle sijoittautuneita yhtiöitä koskeva taloudellisen toiminnan poikkeus mahdollistaa lukuisia matalasti verotettujen yhteisöjen hyödyntämiseen perustuvia järjestelyjä. Mikäli väliyhteisölain avulla haluttaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin edellä mainittuihin rakenteisiin, olisi yksi vaihtoehto selvittää, miltä osin lakia olisi mahdollista muuttaa vastaamaan Tanskan väliyhteisösääntelyä. Tanskassa väliyhteisösääntelyyn esitettiin joi-takin muutoksia marraskuussa 2020 ja tätä kirjoitettaessa veronkiertodirektiivin implementointi on edelleen kesken, mutta esitetyn sääntelyn rakenne vastaa pääosin jo vuodesta 2007 voimassa ollutta lainsäädäntöä. Seuraavassa on käsitelty Tanskan mallia yleisesti ja lisäksi arvioitu sääntelyn soveltuvuutta Suomeen siltä osin, kuin se on tässä selvityksessä ollut mahdollista.

Perinteisesti Tanskan verojärjestelmä on perustunut maailmanlaajuisten tulojen verottamisen periaatteelle. Nykyisin ulkomaisten kiinteiden toimipaikkojen ja ulkomailla sijaitsevien kiinteistöjen tuottamaan tuloon sovelletaan kuitenkin tietyin rajoituksin vapautusmenetelmää Tanskassa. Lisäksi osinkoihin sovelletaan ketjuverotuskieltoa (*participation exemption*) tietyin edellytyksin. Tanskassa verovelvolliset konserniyhtiöt, mukaan lukien Tanskassa sijaitsevat kiinteät toimipaikat ja kiinteistöt, verotetaan konsernin yhteisverotuksessa. Lisäksi konsernit voivat valita tanskalaisten tai ulkomaisten yhtiöiden tai niiden kiinteiden toimipaikkojen ulkomailla harjoittamaa toimintaa koskevan kansainvälisen yhteisverotuksen.²⁹⁵

Tanskassa on ollut voimassa väliyhtiöihin kohdistettua sääntelyä vuodesta 1995. Sääntelyä on muutettu sittemmin useita kertoja. Sen tavoitteena on ollut ehkäistä verosuunnittelua,

²⁹⁴ Tuomioistuinten ennakkoratkaisuihin pohjautuva tapaoikeudellinen *common law*-järjestelmä on käytössä mm. Iso-Britanniassa ja useissa sen entisistä siirtomaista. Säädännäisen oikeuden merkitys on *common law*-järjestelmissä romaanis-germaanista oikeutta vähäisempi ja järjestelmä sisältää joitain käsitteitä, joille ei ole vastinetta mannereurooppalaisissa oikeusjärjestelmissä.

²⁹⁵ BDO, Joint Taxation in Denmark, helmikuu 2020. Saatavilla: <https://www.bdo.dk/getmedia/5c8f1801-b41a-4569-be7d-14c9ba6c6ccd/Joint-Taxation-in-Denmark-2020.pdf.aspx>

jossa helposti siirrettäviä tuloja siirretään Tanskan ulkopuolelle veroetujen saamiseksi. Sääntelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ollut alun perin kohdentua pelkästään passiivisiin tuloihin, vaan myös finanssialan toimijoiden aktiivituloihin.²⁹⁶ Määräysvaltaa koskevan osuuden rajana pidetään Tanskassa 50 prosentin omistusosuutta. Tanskan väliyhteisösääntely eroaa kuitenkin monilta muilta osin Suomen ja muiden Pohjoismaiden vastaavasta sääntelystä. Väliyhteisösääntely ulottuu vain väliyhteisön osakkaina oleviin Tanskassa verovelvollisiin yhteisöihin ja kiinteisiin toimipaikkoihin²⁹⁷, kun taas yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä, trustijärjestelyjä ja sijoitusyhtiöitä koskien on omat säännöksensä.²⁹⁸ Tanskan väliyhteisösääntelyn soveltamiskriteerinä on entiteetin saamien tulojen luonne. Aikaisemmin säännösten soveltumisedellytyksenä oli, että entiteetin tuloista yli 50 prosenttia koostui passiiviluonteisista tuloista, kuten vuokrista, koroista, kurssivoitoista, rojalteista ja rahoitusleasingtuloista,²⁹⁹ mutta veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä rajaa on esitetty pudotettavaksi yhteen kolmasosaan.³⁰⁰ Väliyhtiösääntelyä ei sovelleta, jos konsernia verotetaan Tanskan verojärjestelmän mukaisessa konsernin yhteisverotuksessa.

Vuonna 2007 *Cadbury Schweppes* - ratkaisun jälkeen Tanska muutti väliyhteisösääntelyään siten, että lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan ulkomaisten yhtiöiden ohella myös kotimaisia yhtiöitä³⁰¹ ja samalla soveltamiskriteereistä poistettiin matalaa verotuksen tasoa koskeva edellytys. Perustavanlaatuisesta muutoksesta huolimatta muutoksen vaikutukset eivät olleet erityisen merkittäviä konsernien kansallisesta yhteisverotusmallista johtuen. Tuolloin Tanska siirtyi myös transaktioperusteisesta mallista entiteettipohjaiseen sääntelyyn, jossa passiiviluonteisten tulojen sijaan koko väliyhtiön tulo luetaan verotettavaksi väliyhtiötuloksi, mikäli lain soveltumisedellytykset täyttyvät.³⁰² Huomionarvoisinta muutoksessa on kuitenkin se, että laajentamalla väliyhteisösääntelyn soveltamisalaa myös puhtaasti kotimaisiin tilanteisiin, Tanska pystyi säilyttämään sääntelyn soveltamisalan ETA-valtioita koskien ennallaan, eikä se siis ottanut käyttöön taloudellisen toiminnan poikkeamaa. Lain esitöiden mukaan taustalla oli huoli siitä, että väliyhteisösäännökset olisivat muuttuneet tehottomiksi ja vaikeiksi soveltaa. *Cadbury Schweppes* - ratkaisun jälkeen samankaltaista lainsäädännöllistä ratkaisua harkitsi myös Iso-Britannia, minkä lisäksi kotimaisiin tilanteisiin ulottamista esitettiin oikeuskirjallisuudessa laajemminkin.³⁰³

²⁹⁶ Bill L 35 (1994/1995), enacted as Law no. 312 of 17 May 1995 & Bill L 213 (2006/2007), enacted as Law no. 540 of 6 June 2007.

²⁹⁷ 32(1) § SEL

²⁹⁸ 16 H § ja 16 K § *Ligningsloven (LL)* ja 19 § *Aktieavancebeskatningsloven*. Ks. trusteeihin liittyen esim. Schmidt, P. K.: *Taxation of Income in Foreign Trusts - Denmark Introduces a New Anti-avoidance Rule Targeting the Use of Foreign Trusts*, 44 *Intertax* 2, s. 185-195 (2016).

²⁹⁹ 32(5) § SEL

³⁰⁰ Aikaisemmin väliyhteisösääntely sisälsi myös lisäedellytyksen, jonka mukaan vähintään 10 prosenttia yhtiön varoista tuli muodostua rahoitusvarallisuudesta, mutta edellytys poistettiin viimeisimmässä uudistuksessa (32(1)(2) § SEL).

³⁰¹ 32 (1) § SEL

³⁰² Samalla säädettiin tietyistä poikkeuksista mm. henkivakuutusyhtiöitä koskien. Ks. Bill L 110 A (2006/2007), enacted as Law no. 343 of 18 April 2007.

³⁰³ Taylor, D. & Sykes, L.: *Controlled Foreign Companies and Foreign Profits*, *British Tax Review*, 5, s. 609-647, 2007. Lisäksi esimerkiksi professori Alexander Rust esitti, että Saksan tulisi muuttaa väliyhteisösääntelyään kattamaan myös puhtaasti kotimaiset tilanteet (CFC Legislation and EC Law, *Intertax* 11, s. 492-501, 2008)

Tanskan sääntely antaa huomattavaa painoarvoa passiivisuusteisten tulojen määrälle ja soveltuu täten usein myös aktiiviseen finanssialan elinkeinotoimintaan. Tästä aiheutuneen kritiikin myötä vuonna 2002 lakiin lisättiin poikkeus, jonka mukaan esimerkiksi pankki- ja vakuutuslaitosten tytäryhtiöt voidaan tietyin edellytyksin vapauttaa lain soveltamisalasta.³⁰⁴

Veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä Tanskan parlamentti on esittänyt joitain muutoksia väliyhteisösäännöksiin, mutta ETA-valtioihin sijoittautuneita yhtiöitä koskevan taloudellisen toiminnan poikkeaman osalta sääntelyä ei ole esitetty muutettavaksi.³⁰⁵ OECD:n BEPS-hankkeen väliyhteisösääntelyä koskevassa suosituksessa on todettu, että sääntely voidaan ulottaa koskemaan myös kotimaisia tytäryhtiöitä. Veronkiertodirektiivi on minimistandardi, mutta substanssipoikkeus on kirjoitettu pakottavaan muotoon, joten ei ole täysin selvää, onko Tanskan mallin mukainen laajempi soveltamisala direktiivin mukainen.

Tanskassa yksityishenkilöiden omistamiin yhtiöihin sovellettavat väliyhteisösäännökset noudattavat muiden Pohjoismaiden väliyhteisölaeille tyypillisiä periaatteita sisältäen mm. matalan verotason kriteerin ja ETA-alueelle sijoittautuneita yhtiöitä koskevan substanssipoikkeuksen.³⁰⁶ Tanskan sääntelyn voidaan katsoa siis rakentuvan siten, että se torjuu yksityishenkilöiden kohdalla pääasiassa ilmeisimpiä verojen kiertämiseksi tehtyjä järjestelyjä ETA-alueen ulkopuolella olevien yhtiöiden osalta ja toisaalta yhteisöosakkaiden kohdalla laajemmin myös holding-yhtiöihin, rahoitukseen ja immateriaalioikeuksiin liittyviä rakenteita ETA-alueella. Tanskassa on erityissäännökset myös ulkomaisten trustien tulon sisällyttämiseksi trustin asettaneen tahon veronalaisiin tuloihin, minkä lisäksi matalan verotuksen valtioihin perustettuihin sijoitusyhtiöihin voidaan soveltaa tietyin edellytyksin omia säännöksiään.

Kotimaisiin ja rajat ylittäviin tilanteisiin ulottuva sääntely on otettu Tanskassa käyttöön huhtikuussa 2007. Tanskaa vastaavan sääntelyratkaisun käyttöönottoa Suomessa ei ole käsitelty väliyhteisölain muuttamista koskevissa hallituksen esityksissä HE 74/2008 ja HE 218/2018, eikä selvityksen tekijöiden käsityksen mukaan myöskään suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Seuraavassa arvioidaan Tanskan väliyhteisösääntelyn yhteensopivuutta EU:n perusvapauksien asettamiin raameihin, sekä toisaalta pääpiirteissään myös sitä, miten vastaava sääntely sopisi Suomen nykyiseen verojärjestelmään.

7.3 Tanskan mallin EU-oikeudenmukaisuus

7.3.1 Suhde perusvapauksiin

Tanskan väliyhteisösääntelyn suhde EU:n perusvapauksiin on herättänyt keskustelua erityisesti oikeuskirjallisuudessa. Selvitettäessä sitä, onko kyseessä kielletty rajoitus SEUT:n taakamille perusvapauksille, tulee ensinnäkin arvioida, rajoittaako sääntely perusvapauksia.

³⁰⁴ 32(2) § SEL. Bill L 99 (2001/2002 – 2. session)

³⁰⁵ Ks. lakiehdotus L 89 ja sitä edeltänyt lakiehdotus L 48. <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l89/bilag/3/index.htm>

³⁰⁶ 16 H § (LL)

Cadbury Schweppes - tapaus käsitteli Iso-Britannian väliyhteisösääntelyä, joka soveltui ainoastaan matalammin verotettuihin ulkomaisiin yhtiöihin ja aiheutti siten verokohtelun eroavaisuuden suhteessa tilanteeseen, jossa tytäryhtiö olisi sijainnut Iso-Britanniassa tai jossain muussa korkeamman verotason EU-jäsenvaltiossa. Näin ollen sääntely oli sijoittautumisvapauden vastaista, koska se aiheutti verohaitan sellaisen kotimaisen yhtiön osalta, johon ulkomaisia väliyhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan.³⁰⁷ Tanskan lainsäätäjän mukaan yhtäläisesti kotimaisiin ja rajat ylittäviin tilanteisiin soveltuva sääntely ei voi olla vastoin EU:n perusvapauksia, koska verokohtelu ei syrji ulkomaisia entiteettejä suhteessa kotimaisiin.³⁰⁸ Tämä näkemys on saanut tukea myös kansallisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.³⁰⁹

Vastakkaisen näkemyksen Tanskan väliyhteisösääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta koskien on esittänyt mm. Schmidt, jonka mukaan verokohtelun eroavaisuus on käytännössä edelleen olemassa, koska väliyhteisösäännösten soveltuminen johtaa ylimääräiseen verorasitukseen emoyhtiön tasolla ainoastaan silloin, kun tytäryhtiö on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa verotuksen taso on Tanskaa kevyempi. Tämä johtuu siitä, että tanskalaisen tytäryhtiön maksamista veroista tehtävä hyvitys kattaa täysimääräisesti emoyhtiölle koituvan ylimääräisen verotaakan, kun taas matalasti verotetun ulkomaisen tytäryhtiön kohdalla näin ei ole.³¹⁰ Tätä näkemystä on kuitenkin kritisoinut Kuzniacki, joka huomauttaa, että EU komissio ei ole kyseenalaistanut Tanskan sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta ja kansallinen tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut Tanskan lainsäädännön olevan yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa.³¹¹

OECD:n BEPS-hankkeen väliyhteisösääntelyä koskevassa suosituksessa on todettu, että jos sääntely ulotetaan koskemaan myös kotimaisia tilanteita, ei sen voida katsoa olevan EU-oikeuden vastaista.³¹² Schön on katsonut, että soveltamisalan laajentaminen kotimaisiin tilanteisiin turvaa väliyhteisösäännösten soveltamisen ilman taloudellisen toiminnan poikkeusta.³¹³ Maisto ja Pistone ovat kuitenkin arvioineet tällaisen sääntelyrakenteen olevan avoin kritiikille EU-oikeuden näkökulmasta.³¹⁴ Euroopan komissio on yleisemmin todennut,

³⁰⁷ *Cadbury Schweppes* (C-196/04), kohdat 43-46.

³⁰⁸ Explanatory notes to Bill L 213 (2006/2007).

³⁰⁹ National Tax Assessment Council, 20 May 2008, SKM2008.450. SR ja National Tax Tribunal, 6 May 2009, Case No. 08-02192.

³¹⁰ Schmidt, P.K.: *Are the Danish CFC Rules in Conflict with the Freedom of Establishment? – An Analysis of the Danish CFC Regime for Companies in Light of ECJ Case Law*. 54 *European Taxation* 1, s. 3-9, 2014.

³¹¹ Kuzniacki, B.: *Strengthening CFC Rules in a Compatible Way with EU Law under BEPS Action 3 in light of the European Commission's Proposal – A Critical Evaluation in Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Impact for European and International Tax Policy*. s. 134, teoksessa Danon R. J. *Base erosion and profit shifting (BEPS): impact for European and international tax policy*, 2016.

³¹² OECD (2015), s. 18. Ks. toisaalta myös suosituksia koskevasta kritiikistä Panayi, C.: *The Compatibility of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Proposals with EU Law*. *Bulletin for International Taxation* 70, 1-2, s. 95-112, 2016.

³¹³ Schön, W.: *Taxing Multinationals in Europe*, Working Paper 11, s. 25 (Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance 2012).

³¹⁴ Maisto G. ja Pistone, P.: *A European Model for Member States' Legislation on the Taxation of Controlled Foreign Subsidiaries (CFCs) – Part 1*, 48 *European Taxation* 10, s. 503-513, 2008.

että on kyseenalaista, voiko veronkiertoa estävien erityissäännösten ulottaminen puhtaasti kansallisiin tilanteisiin tehdä niistä automaattisesti yhteensopivia EU:n perusvapauksien kanssa, mikäli todellista väärinkäytösten riskiä puhtaasti kansallisissa tilanteissa ei ole.³¹⁵

Oikeuskirjallisuudessa on myös pohdittu, että mikäli matalan verotason valtioon sijoittautuneen tytäryhtiön myötä tanskalainen emoyhtiö kohtaa ylimääräisen veroseuraamuksen, onko tällöin kyse ainoastaan seurauksesta, joka syntyy kahden jäsenvaltion järjestelmän rinnakkaisesta soveltamisesta? Esimerkiksi tapauksessa *Columbus Container Services (C-298/05)* EUT katsoi, että Saksan vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskeva *switch-over*-lauseke ei ollut perusvapauksien vastainen, koska se ainoastaan asetti ulkomaisten yhtiöiden tuottamille voitoille Saksassa saman verokannan kuin Saksaan sijoittautuneiden henkilöyhtiöiden voitoille, eikä verotuksellista haittaa siis aiheutunut näille verrattuna Saksaan sijoittautuneisiin henkilöyhtiöihin verrattuna.³¹⁶ Tämä tulkinta ei kuitenkaan automaattisesti päde väliyhteisösääntelyn kohdalla, koska *Cadbury Schweppes* - ratkaisussa EUT totesi, että väliyhteisösääntelyn vuoksi emoyhtiötä verotettiin toisen oikeushenkilön tuloksesta, minkä vuoksi verohaitta kohdistui niihin yhtiöihin, joihin väliyhteisösääntelyä sovellettiin. Schmidtin mukaan se tosiasia, että Tanskan väliyhteisösääntelyn nojalla emoyhtiötä verotetaan tytäryhtiön tulosta sen asuinpaikasta riippumatta, ei tarkoita, että verokohtelun eroavaisuutta ei olisi, koska ainoastaan rajat ylittävissä tilanteissa verohaitta muodostuu ja kotimaisissa tilanteissa verohaitta kompensoituu täysimääräisellä veronhyvityksellä.

Tanskan väliyhteisösääntely on ollut voimassa keskeisiltä osiltaan samanlaisena jo yli vuosikymmenen ajan, eikä sen ole katsottu tiettyjä oikeuskirjallisuuden kannanottoja lukuun ottamatta olevan perusvapauksien vastainen, vaikka *Cadbury Schweppes*-ratkaisun jälkeisten muutosten tai veronkiertodirektiivin implementoinnin yhteydessä asiaa on käsitelty monissa yhteyksissä. Sääntelyn EU-oikeudenmukaisuutta puoltavat lisäksi mm. Tanskan oikeuskäytäntö ja OECD:n BEPS-hankkeen väliyhteisösääntelyä koskeva suositus. Näin ollen voidaan pitää varsin todennäköisenä, että sääntely ei muodosta rajoitetta perusvapauksien toteutumiselle ja olisi mahdollista ottaa käyttöön myös muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Suomessa hieman vastaavan kaltaista tilannetta on käsitelty äskettäin säädettäessä TVL 35b §:ää, jonka nojalla sijoitussidonnaisiin vakuutus tuotteisiin liittyvä lykkääntymisetu voidaan säännöksen soveltamisedellytysten täytyessä evätä. Säännös tekee ulkomaiset vakuutus tuotteet suomalaisten vakuutuksenottajien näkökulmasta vähemmän houkutteleviksi, mutta itse pykälän soveltamisedellytykset eivät tee eroa kansallisen ja ulkomaisen vakuutus tuotteen välillä, eikä soveltamatta jättäminen myöskään edellytä ulkomaisilta tuotteilta erityisiä hallinnollisia vaatimuksia verrattuna kotimaisiin tuotteisiin.³¹⁷ Tämän vuoksi säännöksen ei lainvalmisteluprosessissa katsottu olevan EU-oikeuden vastainen, mikä indikoi sitä, että

³¹⁵ EU: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM (2007) 785 final of 10 December 2007 on the application of anti-abuse measures in the area of direct taxation – within the EU and in relation to third countries.

³¹⁶ *Columbus Container Services (C-298/05)*, kohdat 39-40.

³¹⁷ EUT:n oikeuskäytännössä sellaiset hallinnolliset vaatimukset, joita sovelletaan pelkästään ulkomaisiin tilanteisiin ja joita ulkomaisen toimijan on mahdotonta tai erityisen vaikeaa täyttää, voivat muodostaa perusvapauksien rajoituksen. Ks. asia C-118/16, *Safir*, kohta 26 sekä julkisasiamies Pitruzzellan ratkaisuehdotus asiassa C-156/17, *KA Deka*, kohdat 58-60.

myöskään vastaavalla tavalla kansallisiin ja rajat ylittäviin tilanteisiin soveltuva väliyhteisösääntely ei asettaisi rajoitetta perusvapauksien toteutumiseksi.³¹⁸

7.3.2 Oikeuttamisperuste ja suhteellisuusperiaate

Siitäkin huolimatta, että kansallisen lain säännöksen tulkittaisiin lähtökohtaisesti rajoittavan perusvapauksia, voidaan sille katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen oikeuttamisperuste. Perusvapauksia rajoittava sääntely voi olla oikeutettavissa sen tavoitteilla, minkä lisäksi sen tulee soveltua sillä tavoitellun hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseen, eikä säännöksellä saada ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.³¹⁹ Seuraavassa arvioidaan sitä, voidaanko Tanskan väliyhteisösääntelyllä katsoa olevan tällaista oikeuttamisperustetta.

Cadbury Schweppes - tuomion mukaan sijoittautumisvapauden rajoittaminen on sallittua veronkiertämisen estämiseksi, mikäli sääntely kohdistuu ainoastaan puhtaasti keinotekoiisiin järjestelyihin. Puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen olemassaolon toteaminen edellyttää tarkoitusta saada verotuksellinen etu ja sitä, että objektiivisesti arvioitavien seikkojen perusteella perusvapauksien tavoitetta ei ole saavutettu.³²⁰ Kansallista lainsäädäntöä ei voida perustella väärinkäytösten estämisellä silloin, kun se sisältää yleisen oletettaman väärinkäytöksestä. Väärinkäytösten vastainen säännös ei saa perustua ennalta määrättyihin yleisiin arviointiperusteisiin, joiden mukaan sitä sovelletaan automaattisesti tiettyihin verovelvollisiin, kuten esimerkiksi kolmannessa valtioissa asuvien henkilöiden määräysvallassa oleviin yhtiöihin.³²¹

Suhteellisuusperiaatteen mukaan kansallisella lainsäädännöllä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen väärinkäytösten estämiseksi ja verotusvallan tasapainoisen jakautumisen turvaamiseksi. Sääntelyn on siis perustuttava objektiivisten ja tarkistettavissa olevien seikkojen tutkimiseen sen toteamiseksi, onko kyseessä verotuksellisessa tarkoituksessa toteutettu täysin keinotekoinen järjestely, minkä lisäksi verovelvollisella on oltava mahdollisuus esittää vastanäyttöä järjestelyjen liiketaloudellisista syistä ilman liiallisia hallinnollisia velvoitteita.³²²

Väärinkäytösten estäminen voi olla itsenäinen oikeuttamisperuste vain silloin, kun perusvapauksia rajoittavan säännöksen erityisenä tavoitteena on estää menettelyt, joilla luodaan ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia, täysin keinotekoisia järjestelyjä veronkiertämiseksi.³²³ *Cadbury Schweppes*-ratkaisun mukaan väärinkäytösten vastaista sääntöä ei saa soveltaa, kun verotuksellisten syiden olemassaolosta huolimatta järjestelyllä on taloudellinen todellisuuspohja. Puhtaasti keinotekoiseksi järjestelyksi on katsottava esimerkiksi

³¹⁸ Ks. myös KHO:n perustelut konserniavustuslakia koskevassa ratkaisussa KHO:2020:36, jossa käytettiin samankaltaisia argumentteja perusteltaessa sitä, miksi riitautettu sääntely ei ollut EU-oikeuden vastainen.

³¹⁹ Ks. esim. C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, 64 kohta.

³²⁰ C-196/04, *Cadbury Schweppes*, 64 kohta.

³²¹ Ks. esim. C-264/96, *ICI*, 26 kohta; C-196/04, *Cadbury Schweppes*, 50 kohta; C-318/10, *SIAT*, 38 kohta; C-6/16, *Eqiom ja Enka*, 31 ja 32 kohta sekä yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, *Deister ja Juhler Holding*, 61 ja 62 kohta.

³²² C-311/08, *SGL*, 71 kohta. Ks. myös C-524/04, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, 82 kohta; C-318/10, *SIAT*, 50 kohta ja C 282/12, *Itelcar*, 37 kohta.

³²³ C-39/13, C-40/13 ja C-41/13, *SCA Group Holding ym.*, 42 kohta.

järjestely, jossa postilaatikkoyhtiö ei harjoita tosiasiallisesti lainkaan taloudellista toimintaa.³²⁴ Euroopan unionin tuomioistuin on jatkanut tätä korkeaa soveltamiskynnystä myös myöhemmissä kansallisia väärinkäytösten vastaisia sääntöjä koskevissa tuomioissaan. Niiden mukaan perusvapauksien rajoittamista voidaan perustella väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä vain, mikäli rajoitus soveltuu ilman taloudellista todellisuuspohjaa oleviin puhtaasti keinotekoisiiin järjestelyihin, joiden tavoitteena on veroedun saaminen perusteettomasti.³²⁵

Sittemmin Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin jossain määrin muuttanut linjaansa. Esimerkiksi tuomiossa *SGI (C-311/08)* unionin tuomioistuin katsoi, että myös muihin kuin täysin keinotekoisiiin järjestelyihin soveltuvaa siirtohinnoittelua koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää oikeutettuna, jos sillä pyritään estämään veron kiertäminen ja säilyttämään verotusvallan tasapainoinen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.³²⁶ Väärinkäytösten estämistä koskeva oikeuttamisperuste voi siis olla hyväksyttävissä silloinkin, kun kansallisen lainsäädännön erityisenä tavoitteena ei ole veroedun epääminen täysin keinotekoisilta järjestelyiltä, mikäli väärinkäytösten estämiseen liittyvää tavoitetta tarkastellaan yhdessä muiden hyväksyttävien tavoitteiden kanssa. Toisaalta verotusvallan tasapainoinen jakautuminen ei soveltune perusteluksi sellaisten väliyhteisösäännösten kohdalla, joilla verotetaan myös väliyhteisön kolmansista valtioista saamia tuloja. Joka tapauksessa oikeuskirjallisuudessa Euroopan unionin tuomioistuimen on nähty höllentäneen tiukkoja rajoitteitaan väliyhteisölain osalta.³²⁷ Myöskään välitöntä verotusta koskevien direktiivien väärinkäytösten vastaisten sääntöjen mukaan veroedun saamisen ei tarvitse olla järjestelyn ainoa päämäärä, vaan riittää, että se on järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tarkoituksista.³²⁸

Myös uudempi oikeuskäytäntö puoltaa edellä mainittua linjaa. Unionin tuomioistuimen mukaan järjestelyä voidaan pitää keinotekoisena erityisesti silloin, kun verojen maksaminen osingoista ja koroista vältetään sen ansiosta, että konsernirakenteeseen lisätään väliyhteisö osinkoja ja korkoja maksavan yhtiön ja niiden saajana olevan samaan konserniin kuuluvan yhtiön väliin.³²⁹ Yhdistetyissä asioissa *T Danmark & Y Denmark ja N Luxembourg 1* ym. annetun ratkaisun mukaan täysin keinotekoisien järjestelyiden käsite voi kattaa myös järjestelyt, joiden pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tavoitteista on veroedun saaminen. Perusvapauksien osalta arvioitavaksi voi lisäksi tulla lainsäädännön suhde pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, jota sovelletaan myös suhteessa kolmansiiin maihin.

On toistaiseksi epäselvää, olisiko Tanskan väliyhteisösääntelyllä suhteellisuusperiaatteen mukainen oikeuttamisperuste. Voidaan kuitenkin pitää todennäköisenä, että sääntely ei ylipäätään muodosta rajoitetta perusvapauksien toteutumiselle, jolloin myöskään oikeuttamisperusteen olemassaolo ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen eivät tule arvioitaviksi.

³²⁴ C-196/04, Cadbury Schweppes, 68 kohta.

³²⁵ esim. C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, 74 kohta.

³²⁶ C-311/08, SGI, 66 kohta.

³²⁷ Terra B.J.M. ja Wattel, P.J.: European Tax Law, s. 79 (Wolters Kluwer 2012). s. 736 ja s. 1014.

³²⁸ Esim. direktiivi (EU) 2016/1164, 6 artikla.

³²⁹ Yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, T Danmark ja Y Denmark, 100 kohta.

7.3.3 Tanskan väliyhteisösääntely ja veronkiertodirektiivi

Veronkiertodirektiivin mukaisten väliyhteisösäännösten implementointi on tätä kirjoitettaessa Tanskassa edelleen kesken. Sääntelyn rakenteeseen ei esitetty merkittäviä muutoksia, mutta passiivitulojen rajaa lain soveltamiskriteerinä esitettiin laskettavaksi ja passiivitulojen käsitettä laajennettavaksi. Alkuperäinen lakiesitys sai osakseen kritiikkiä erityisesti elinkeinoelämältä ja osin koronapandemiankin johdosta asian käsittely siirtyi siten, että uusi lakiesitys julkaistiin vasta marraskuussa 2020.³³⁰ Uusikaan esitys ei sisältänyt substanssipoikkeusta vaan vastasi rakenteeltaan vanhaa väliyhteisösääntelyä.

Substanssipoikkeuksen soveltaminen muihin kuin ETA-alueen ulkopuolella sijaitseviin väliyhteisöihin on kirjoitettu direktiivissä pakottavaan muotoon, vaikka direktiivillä muutoin asetetaan veron kiertämisen vastainen vähimmäissuoja jäsenvaltioissa³³¹. Pakottavaan muotoon tehty kirjaus substanssipoikkeuksesta tuskin kuitenkaan on este Tanskan mallin mukaiselle väliyhteisösääntelylle, koska direktiivin tavoitteena on varmistaa sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus silloin, kun säännöstä sovelletaan vain rajat ylittävissä tilanteissa. Direktiivin tavoitteen näkökulmasta Tanskan sääntely siis on mitä ilmeisimmin direktiivin mukainen, mikäli se soveltuu jatkossakin vastaavin perustein sekä kansallisesti että rajat ylittäviin tilanteisiin.³³²

7.4 Tanskan väliyhteisösääntelyn yhteensopivuus Suomen verojärjestelmään

7.4.1 Yleiset lähtökohdat

Tanskan verojärjestelmä eroaa jonkin verran Suomen vastaavasta. Tanskan yhteisverotusmalli, joka on kansallisissa tilanteissa pakollinen ja rajat ylittävissä tilanteissa valinnainen, on keskeinen elementti myös poikkeuksellisen väliyhteisösääntelyn kannalta. Konserniyhteisverotuksen sijaan Suomessa on konserniavustusjärjestelmä, eikä Suomessa ole vastaavaa rajat ylittävää tuloksentasausmekanismia kuin Tanskassa. Suomi verottaa Tanskaa laajemmin ulkomaisten kiinteiden toimipaikkojen tuloja ja ulkomailla sijaitsevista kiinteistöistä saattavia tuloja. Molemmat maat soveltavat verosopimuksissaan kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa pääasiallisesti hyvitysmenetelmää. Vuodesta 2021 lähtien molempien valtioiden asuinvaltiösäännökset perustuvat sekä rekisteröinti- että johtopaikkaan. Väestöltään

³³⁰ Mehboob, D.: Denmark's proposed CFC changes pressure energy businesses. *International Tax Review*. 30.11.2020.

³³¹ Direktiivin 2016/1164 johdanto-osan 12 kappaleen mukaan "Jotta perusvapauksia kunnioitettaisiin, tulolajeihin olisi yhdistettävä sisältöön perustuva poikkeus, jonka tarkoituksena on rajata sääntöjen vaikutus unionin sisällä tapauksiin, joissa ulkomainen väliyhtiö ei harjoita merkittävää taloudellista toimintaa." Toisaalta johdanto-osan kohdan 3 mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa kansallisille yhteisöverojärjestelmille veron kiertämisen vastainen vähimmäissuoja kaikkialla unionissa.

³³² Tanskan vanhan väliyhteisösääntelyn on katsottu vastaavan veronkiertodirektiiviä substanssipoikkeuksen osalta esimerkiksi julkaisussa Schmidt, P. K.: Taxation of Controlled Foreign Companies in Context of the OECD/G20 Project on Base Erosion and Profit Shifting as well as the EU Proposal for the Anti-Tax Avoidance Directive – An Interim Nordic Assessment. *Luku 3.2. Nordic Tax J.* 2016; 2:87–112.

Suomen kokoisen Tanskan yhteisöverotuksen taso on hieman Suomea korkeampi ja pääomatuloverotus hieman Suomea korkeampaa ja jyrkemmin progressiivista.³³³

Järjestelmien eroavaisuuksista huolimatta väliyhteisölain tarkoitus ja tarve on kuitenkin molemmissa valtioissa ollut pohjimmiltaan sama, sillä 1990-luvun alussa valuuttakontrollin poistuminen ja sen mukanaan tuomat riskit veropohjan rapautumisesta johtivat keskenään melko samankaltaisen väliyhteisösääntelyn käyttöönottoon Pohjoismaissa. Sittemmin Tanska on siirtynyt osittain alueelliseen verojärjestelmään vapauttaen laajemmin ulkomailta saadut tulot. Yksityishenkilöiden osalta Suomen ja Tanskan väliyhteisösäännökset ovat edelleenkin hyvin samanlaisia, mutta Tanska valitsi yrityksiä koskien toisenlaisen linjan vuoden 2007 uudistuksessaan.

Ulkomaisten tulojen vapauttamista lähtökohtana pitävässä järjestelmissä turvataan yritysten tasavertainen verotuksellinen kilpailuasetelma lähdevaltiossa paikallisten toimijoiden kanssa. Tämän vuoksi juuri aktiivitulon vapauttaminen on yritysten kannalta tärkeää. Tällaisissa verojärjestelmissä väliyhteisölain tehtävä ei siis ole väliyhteisölaeille tyypillinen lykkääntymisedun estäminen, sikäli kun tuloa ei olisi tarkoitus verottaa sitä kotiutettaessaan. Nykyisellään Tanskan väliyhteisösäännöstön voidaankin katsoa pyrkivän yleisesti vaikeuttamaan matalasti verotettujen ulkomaisten yhtiöiden hyödyntämistä ja suojaamaan veropohjaa yritysryhmien sisäisiltä passiivisluontoisilta transaktioilta, joilla kanavoidaan verotettavia tuloja matalan verotuksen maihin. Lisäksi sääntely estää järjestelyjä, joissa veronalaisia tuloja kanavoidaan matalasti verotettuihin yksiköihin ja siirretään ne verovapaina suorituksina yhtiön omistavalle taholle.

Elinkeinorakenteeltaan Tanska on Suomen kaltainen pitkälle teollistunut avoin talous, jolle viennin merkitys on huomattava, joskin maiden keskeisimmät vientialat eroavat toisistaan. Molempien valtioiden väliyhteisösääntelyissä aktiivitulot ovat verrattain laajasti vapautettuja, mutta Tanskassa Suomea laajemmin. Kuten luvussa 5 on todettu, kansainvälisesti vertaillen vaikuttaa siltä, että valtioiden keskeiset vientialat näkyvät toisinaan väliyhteisösääntelyn saralla paineena vapauttaa tiettyjä toimialoja lain soveltamisalasta. Tanskassa voimassa oleva passiivitulojen määrittelylle rakentuva malli, jota on täydennetty tietyin vapautuksin, on kansainvälisesti tarkasteltuna verrattain yleinen.

7.4.2 Muutoksen hyötyjä ja haasteita

Tanskan mallin keskeinen etu verrattuna Suomen nykyiseen sääntelyyn on lain ennalta estävä vaikutus ETA-alueella tehtäviin järjestelyihin. Sääntely soveltuisi useimpiin luvussa 6 esitetyistä tilanteista, joissa nykyisin hyvin vähäinenkin toiminta on katsottu riittäväksi taloudelliseksi toiminnaksi substanssipoikkeuksen soveltumisen kannalta. Mikäli sääntely ulotettaisiin koskemaan myös yksityishenkilöiden omistuksia, voisi laki torjua myös huomattavasti nykyistä tehokkaammin erityisesti varojen hallintaan liittyviä järjestelyjä, joita on toteutettu mm. verottomasti toimivien luxemburgilaisten yhtiöiden kautta. Käytännössä lain ulottaminen

³³³ Myös veroaste on hieman Suomea korkeampi. Ks. OECD Tax Statistics https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/oecd-tax-statistics_tax-data-en

sellaisenaan myös yksityishenkilöiden omistuksiin lienee kuitenkin hyvin ongelmallista (ks. luku 7.5.3).

Siirtyminen järjestelmään, jossa matalalle verotasolle ei annettaisi merkitystä, olisi huomattava muutos Suomen nykyiseen lainsäädäntöön. On kuitenkin olennaista huomata, että veron minimointiin tähtäävät järjestelyt perustuvat tyypillisesti joko tulon ohjaamiseen tai kierrättämiseen matalasti verotetun yksikön kautta, tai vähennyskelpoisten suoritusten maksamiseen tällaiselle yhtiölle. Siksi verotuksen tasolle toisessa valtiossa ei ole välttämättä tarpeen antaa merkitystä, jos kyse on joka tapauksessa asuinvaltion veropohjan rapauttamisesta. Kuten luvussa 5.3.3 on todettu, Tanskan ohella on useita muitakin valtioita, jotka eivät sovelle matalan verotuksen kriteeriä tai joissa matalan verotuksen raja on hyvin korkea. Luonnollisesti näidenkin valtioiden säännöksiin liittyy myös muita poikkeuksia.

Sääntelyvaihtoehtoja arvioitaessa on siis olennaista, halutaanko puuttua veropohjan rapautumiseen kokonaisuutena, vai edellytetäänkö, että verovelvollinen on saanut tilanteessa vähintään tietyn suuruisen veroedun tulon kohdentuessa matalammin verotettuun yksikköön. Laajennettaessa lain soveltamisalaa myös kotimaisiin yhtiöihin, tulisi matalan verotuksen kriteeri käytännössä poistaa. Sekä Suomen että Tanskan järjestelmissä verotetaan lain soveltamisalassa osakkaalla koko yksikön tulo, joten siltä osin sääntely pysyisi ennallaan.

Tanskan mallin mukaisten säännösten soveltumisen arviointi on monissa tilanteissa Suomen nykyistä sääntelyä yksinkertaisempaa. Soveltuminen perustuu objektiivisesti havaittavissa oleville kriteereille, eikä esimerkiksi verovelvollisen tarkoitusperiä tarvitse selvittää substanssipoikkeusta koskevissa tilanteissa. Tämä on myös oikeusvarmuuden kannalta tärkeää. Toisaalta tällaiset säännökset voivat kohdentua myös ilman verosyytä tehtyihin toimiin siinä missä keinotekoisinkin järjestelyihin.

Suomen väliyhteisösääntelyn soveltamisen arvioinnissa ongelmia on usein liittynyt myös vertailulaskelman tekemiseen, toimialapoikkeuksen arviointiin ja ulkomaisen yhtiön efektiivisen verokannan laskentaan suhteessa tilanteeseen, jossa yhtiö olisi ollut Suomessa asuva. Tanskan väliyhteisösääntelyssä mitään näistä tulkinnanvaraisuutta aiheuttavista ominaispiirteistä ei ole, koska toiminnan luonteeseen perustuvat poikkeukset ja matalan verotason kriteeri puuttuvat. Nykyisin hallinnollista taakkaa voi muodostaa sekin, että ensin on selvitettävä lain soveltuminen muiden kriteerien osalta ja lopulta substanssipoikkeus voi kuitenkin soveltua yhtiöön. Näiltä osin Tanskan järjestelmä on siis hallinnollisesti Suomea selvästi kevyempi.

Tanskan malliin siirtyminen toisi kuitenkin mukanaan joitain uusia rajanvetotilanteita koskien passiivisuusteisten tulojen määrittelyä, mikä aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä viranomaisille että yrityksille omistaville tahoille. Lainsäätäjän tulisi myös arvioida, vapautettaisiinko esimerkiksi pankki- ja vakuutuslaitosten tytäryhtiöt tietyin edellytyksin lain soveltamisalasta. Lisäksi veronkiertodirektiivin implementointivaiheessa Tanskassa heräsi keskustelua siitä, millaisia vaikutuksia tanskalaisille monikansallisille yrityksille seuraa siitä, että passiivisuusteisten tulojen joukkoon väliyhteisöstatusta arvioitaessa luetaan myös rojalit aikaisempaa

laajemmin, kun samalla myöskään taloudellisen toiminnan poikkeamaa ei Tanskan väliyhteisösääntelyyn sisälly.³³⁴

Tanskan kaltainen mallikaan ei torjuisi niitä luvussa 6 esitettyjä rakenteita, joissa kolmansissa maissa aktiivista elinkeinotoimintaa harjoittavat yhtiöt saavat esimerkiksi veroloman tai hyöttyvät erityistalousalueella toimiville yhtiöille annetuista veronhuojennuksista. Tältä osin väliyhteisölaki olisi tietysti mahdollista rakentaa myös eri tavoin kolmansia maita koskien, mikäli sen katsotaan olevan tarkoituksenmukaista. Vastaavasti ETA-alueen sisäisistä järjestelyistä pääasiassa aktiiviseen elinkeinotoimintaan perustuvat rakenteet jäisivät edelleen lain soveltamisalan ulkopuolelle. Passiivisluontoisten tulojen verottamiseen perustuva malli edellyttäisi verotuksen perustana jonkinlaista tulon luonnetta koskevaa olettaa tai käänteistä todistustaakka silloin, kun ulkomaisen yhtiön toiminnan luonteesta ei voida saada tietoa tietojenvaihtosopimuksenkaan nojalla.

Passiivituloihin perustuva väliyhteisösääntely vapauttaisi lain soveltamisalasta useita tosiasiallista tuotantotoimintaa harjoittavia yhteisöjä yhteistyöhaluttomilla lainkäyttöalueilla ja tietojenvaihtosopimusten ulkopuolelle olevilla lainkäyttöalueilla, ellei niitä koskien edelleen säänneltäisi erikseen. Nykyisen lain mukaan nämä ovat väliyhteisöjä, mikäli omistususuutta ja matalaa verotaso koskevat edellytykset täyttyvät. Olisi huomattavasti perustellumpaa voida soveltaa väliyhteisölakia esimerkiksi ETA-alueelle perustettuun yhtiöön, joka puolipäiväisen työntekijän voimin hallinnoi immateriaalioikeuksia ja hyöttyy verokannustimesta, kuin laajaa tuotantotoimintaa kehitysmaassa erityistalousalueella harjoittavaan yhtiöön. Lisäksi tällöin yhteistyöhaluttomia maita koskevan listan tai tietojenvaihtosopimusverkoston muutokset eivät enää aiheuttaisi epävarmuutta oikeustilassa (ks. luku 4.2).

7.4.3 Muutoksen toteuttaminen käytännössä

Tanskan väliyhteisösääntelyn voitaneen katsoa olevan EU-oikeuden näkökulmasta kestäväällä pohjalla ja Suomessa väliyhteisölain muuttaminen Tanskan mallin suuntaan olisi siis ainakin teoriassa mahdollista. Kyseessä olisi kuitenkin merkittävä ja laajoja vaikutusarvioita edellyttävä muutos. Muutos saattaisi edellyttää myös lain luonteen muuttumisen huomioidusta lain tarkoitusta määriteltäessä. Oikeuskirjallisuudessa ei ole aikaisemmin käsitelty Suomen lain muuttamista tästä näkökulmasta. Muutoksen jälkeen väliyhteisölaki ei toimisi enää pelkästään ulkomaisiin ja matalasti verotettuihin yhteisöihin kohdistuvana sääntelynä, vaan kohdistuisi laajemmin passiivisluontoiseen tuloon. Tähän liittyy myös yksi muutoksen keskeisistä haasteista. Erityisesti silloin, jos laki ulotettaisiin koskemaan myös yksityishenkilöitä, olisi väliyhteisölain soveltamisalan muutoksella monia vaikutuksia myös lukuisiin kansallisiin tilanteisiin. Välillisiä vaikutuksia voisi olla esimerkiksi listaamattomien osakeyhtiöiden osinkojen verotusta koskevan järjestelmän, yleishyödyllisten yhteisöjen ja sijoitusvakuutusten näkökulmasta. Lisäksi passiivitulojen luetteloon perustuva sääntely ei kohdistuisi esimerkiksi

³³⁴ Nielsen T.K. ja Thuenis, T.F.A.: The consequences of including embedded royalties as “other income from intangibles” under ATAD CFC implementation, Skat Udland, 2019.

henkilökohtaiseen työpanokseen perustuvia korvauksia, jotka ohjataan ulkomaiseen yksikköön.

Vaihtoehtona on tietysti säätää uusi väliyhteisösääntely koskemaan Tanskan tavoin vain yrityksiä ja jättää luonnolliset henkilöt vanhan lain piiriin. Tällöin välttyttäisiin monilta uusilta haasteilta, mutta toisaalta myös useat nykyisen lain ongelmakohdat jäisivät ennalleen. Muutoksen vaikutusten arviointi kansallisia tilanteita koskien edellyttäisi joka tapauksessa huomattavasti tätä selvitystä laajempaa tutkimusta.

Passiivisluontoisen tulon määrittely aiheuttaisi omat haasteensa lainsäätäjälle. Paras tilanne olisi, että tulot voitaisiin määritellä täsmällisesti, mutta käytännössä täysin kattavan listan tekeminen olisi hyvin vaikeaa ja sitä jouduttaisiin vähintäänkin päivittämään aikojen saatossa. Sääntelyn kiertäminen erilaisin instrumentein olisi parhaiten estettävissä käyttämällä esimerkiksi passiivituloista ja täydentämällä sitä maininnalla muista vastaavista passiivisluontoisista tuloista.

Tanskan mallia harkittaessa tulisi myös selvittää tarkemmin, miten hyvin uusi laki käytännössä voisi toimia ottaen huomioon, että kansainvälisoikeudelliset periaatteet ja verosopimukset edellyttävät Suomen näkökulmasta verotusoikeuden lähtökohtana tulon muodostumista täällä tai kiinteän toimipaikan muodostumista Suomeen. Jos Suomesta saata tuloa ei ole kohdennettu toisaalle ja järjestelyyn ei liity minkäänlaista keinotekoisuutta, ei säännösten soveltaminen ole välttämättä ongelmallista.

Kaiken edellä mainitun ohella lakimuutosta koskeva selvitys edellyttäisi syvällistä oikeusvertailua, jossa otettaisiin myös huomioon Tanskan verolainsäädännön erityispiirteiden, kuten konsernien yhteisverotuksen, mahdolliset vaikutukset.

7.5 Näkökulmia lain kehittämiseen - substanssipoikkeuksen kriteerien uudelleenarviointi

7.5.1 Johdanto

Laajamittaisen uudistushankkeen sijaan olisi mahdollista uudelleenarvioida taloudellisen toiminnan poikkeuksen kriteerejä suhteessa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja muiden valtioiden sääntelyyn. Nykyisin Suomen väliyhteisölain substanssipoikkeus perustuu toimitilojen, kaluston, varojen ja henkilökunnan riittävyden arviointiin mm. vuokra- ja henkilöstökulujen sekä sopimusten nojalla. Monissa tilanteissa tarkempi arviointi on jätetty oikeuskäytännön varaan ja esimerkiksi holding-yhtiöiden kohdalla substanssipoikkeuksen kriteerien täyttämiseksi voidaan oikeuskäytännön perusteella asettaa vain hyvin vähäisiä vaatimuksia. Kuten tilastojenkin valossa on tässä selvityksessä esitetty, ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä ei ole ilmoitettu Suomessa väliyhteisöinä juuri lainkaan, vaikka osa näistä yhtiöistä on hyvin matalasti verotettuja. Osaksi tämä selittyy sillä, että verovelvollinen on tulkinnut substanssipoikkeuksen soveltuvan yhtiöön. Poikkeusta koskeva oikeustila on jokseenkin epäselvä, mutta poikkeusta saattaisi olla mahdollista rajata nykyistä tiukemmin.

Seuraavassa on tarkasteltu lyhyesti näitä lainsäädännöllisiä ratkaisuja vaihtoehtona Tanskan väliyhteisösäätelyn kaltaiselle mallille.

7.5.2 Kriteerien tiukentaminen

Luvussa 5.3.4 on tarkemmin käsitelty eri valtioiden lähestymistapoja taloudellisen toiminnan poikkeuksen soveltamisessa. Muiden valtioiden kokemuksia olisi mahdollista hyödyntää sääntelyä kehitettäessä ja arvioida toimivaksi havaittujen ratkaisujen soveltuvuutta Suomeen. Valtaosa EU-maista noudattaa substanssipoikkeuksessaan pitkälti samaa linjaa Suomen kanssa. Esimerkiksi Itävallan väliyhteisösäätely poikkeaa kuitenkin linjasta hieman. Sen mukaan 1/3 väliyhteisön tuloista on täytynyt muodostua taloudellisesta toiminnasta ja laissa on asetettu vähimmäismäärät koskien henkilöstöä ja kalustoa.³³⁵ Lisäksi holdingtoiminnot ja omistusten myynti, sekä aineettoman omaisuuden keskittäminen sellaiseen yhtiöön, joka ei ole vastannut omaisuuden tuottamiseen liittyvistä kuluista, on määritelty toiminnoksi, joiden kohdalla oletetaan lähtökohtaisesti, ettei taloudellisen toiminnan vapautus sovellu.³³⁶ Todistustaakka taloudellisen toiminnan olemassaolosta on asetettu kokonaan verovelvolliselle. Portugali puolestaan soveltaa substanssipoikkeusta vain kaupallista ja teollista toimintaa harjoittaville yhtiöille, sekä palveluntarjoajille ja maatalouden harjoittajille. Kaupallisen toiminnan käsitteiselälytöä ei ole avattu lain esitöissä eikä se ole täsmentynyt oikeuskäytännössä.

On toistaiseksi epäselvää, onko holding-yhtiöitä koskeva lähtökohtainen oletama poikkeuksen soveltumattomuudesta EU-oikeuden mukainen. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun *Eqiom ja Enka (C-6/16)* mukaan väärinkäytösten vastainen säännös ei saa perustua ennalta määrättyihin yleisiin arviointiperusteisiin, joiden mukaan sitä sovelletaan automaattisesti tiettyihin verovelvollisiin³³⁷. Verotuksellista etua ei voi evätä tietyiltä verovelvollisryhmiltä, ilman että veroviranomaisilla olisi velvollisuutta esittää edes alustavaa näyttöä väärinkäytöksestä.³³⁸ Lisäksi väärinkäytöksen yleisellä olettamalla ei voida perustella verotoimenpidettä, joka haittaa EUT-sopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä³³⁹.

EUT:n ratkaisun *Deister ja Juhler Holding (yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16)* mukaan se, että ulkomaisen emoyhtiön liiketoiminta muodostuu sen tytäryhtiöiden varojen hoidosta tai että kyseisen emoyhtiön tulot ovat peräisin vain mainitusta varojen hoidosta, ei sellaisenaan voi merkitä, että kyseessä on ilman taloudellista todellisuuspohjaa oleva täysin keinotekoinen järjestely.³⁴⁰ Keinotekoisien järjestelyjen toteaminen edellyttää lisäksi kyseisen tilanteen taustakohtaista kokonaisarviointia, joka koskee mm. konsernin organisatorisia ja taloudellisia ominaispiirteitä, sekä konsernin rakenteita ja strategioita.³⁴¹

³³⁵ 4 no. 4 § (VO)

³³⁶ 4 no. 3 § (VO)

³³⁷ Ks. esim. C-264/96, ICI, 26 kohta; C-196/04, Cadbury Schweppes, 50 kohta; C-318/10, SIAT, 38 kohta; C-6/16, Eqiom ja Enka, 31 ja 32 kohta sekä yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16, Deister ja Juhler Holding, 61 ja 62 kohta.

³³⁸ Eqiom ja Enka (C-6/16), kohta 36.

³³⁹ Eqiom ja Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁴⁰ Deister ja Juhler Holding (yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16), kohta 73.

³⁴¹ Deister ja Juhler Holding (yhdistetyt asiat C-504/16 ja C-613/16), kohta 74

Toimialarajauksen perusteella ei siis tietynlaisia yhtiöitä voida rajata substanssipoikkeuksen ulkopuolelle. Vaikka laissa käytettäisiin avoimia kriteerejä, jotka edellyttävät tosiasiallista toimintaa koskevaa kokonaisarviointia, voidaan niitä kuitenkin täsmentää lain tausta-aineistossa. Olisi esimerkiksi mahdollista täsmentää, millä periaatteilla arvioidaan, onko väliyhteisölle kohdennettu tulo tosiasiallisesti liittynyt väliyhteisön itse harjoittamaan toimintaan ja mitä voisivat olla toimialakohtaiset veronkiertoa indikoivat tunnusmerkit.

On jokseenkin epäselvää, voidaanko esimerkiksi holding-yhtiöitä koskien asettaa jonkinlainen oletama ja sen myötä käännetty todistustaakka verovelvolliselle. Ainakaan oletamaa tai puhtaasti objektiivisiin kriteereihin perustuvia edellytyksiä ei voida EUT:n oikeuskäytännön perusteella asettaa ilman, että verovelvollisella on mahdollisuus osoittaa, ettei kyse ole täysin keinotekoisesta veroeduilla motivoituneesta järjestelystä.³⁴² Verovelvolliselle asetettu todistustaakka olisi joka tapauksessa usein tarpeen asioiden selvittämiseksi, sillä jos jopa konsernin rakenteille, strategioille ja organisatorisille ominaispiirteille on annettava merkitystä asian kokonaisarvioinnissa, on veroviranomaisen hyvin vaikeaa osoittaa, etteivät tosiasiallisen toiminnan edellytykset ole täyttyneet. Sääntelyn kehittämisen näkökulmasta on tarpeen seurata muissa jäsenvaltioissa syntyvää oikeuskäytäntöä ja mahdollisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ottamaa linjaa asiassa.

7.5.3 Tulokohtaiseen tarkasteluun perustuva vapautus

Alankomaiden alkuperäisessä lakiluonnoksessa lähdettiin siitä, että taloudellisen toiminnan vapautusta olisi tarkasteltu erikseen kunkin tuloluokan osalta. Näin ollen esimerkiksi rojaltiltulo olisi vapautettua ainoastaan silloin, kun yhtiöllä on tosiasiallista taloudellista toimintaa juuri sitä tuloa koskien. Myöhemmin hallinnollisen taakan välttämiseksi tästä ajatuksesta luovuttiin ja päädyttiin tarkastelemaan yhtiötä kokonaisuutena.³⁴³

Tulokohtaiseen tarkasteluun perustuva malli todellakin olisi hallinnollisesti nykyistä raskeampi, mutta se kohdentuisi nykyistä tarkemmin ja saattaisi mahdollistaa joihinkin nykyisen lain katveeseen jääviin rakenteisiin puuttumisen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa, toimialasta riippuen, merkittävien verohyötyjen saamisen palkkaamalla matalasti verotettuun yksikköön yksi osa-aikainen työntekijä, joka kenties vastaa joistain yksikön toiminnoista sijaintivaltiossa, mutta ei välttämättä tosiasiasa tee yksikön tuottoisaa toimintaa koskevia keskeisiä päätöksiä. Jos päätösten suuruusluokka ja henkilöiden asema konsernissa voitaisiin suhteuttaa yrityksen kokoon ja johtamisjärjestelmään, saattaisi se ennalta estää ainakin joitain puhtaasti verosyistä tehtyjä järjestelyjä.

Samankaltainen tulokohtaisen tarkastelun ajatus esitettiin myös nykyisen väliyhteisölain säätämismvaiheessa, kun Valtiovarainvaliokunnan mietintöön annetussa vastalauseessa ehdotettiin, että väliyhteisöiksi määriteltäisiin muiden edellytysten täytyessä kaikki sellaiset yksiköt,

³⁴² Ks. tästä esim. Blum, D. W.: Controlled Foreign Companies: Selected Policy Issues – or the Missing Elements of BEPS Action 3 and the Anti-Tax Avoidance Directive. Intertax. Volume 46, Issue 4, 2018. s. 310.

³⁴³ Kamerstukken II 35030, 2018-19, no. 3.

joiden kotipaikka on ETA-alueella ja joiden tulo ei pääasiallisesti kerry asuinvaltiossa tosiasiallisesti harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Tällöinkin se osa väliyhteisön tulosta, joka kertyy tosiasiallisesti asuinvaltiossa harjoitetusta toiminnasta, tulisi vapauttaa verosta Suomessa.³⁴⁴

Käytännön tilanteissa näyttökysymykset tulon muodostumispaikkaa ja työntekijöiden itsenäisiä päätöksentekomahdollisuuksia koskien voisivat aiheuttaa haasteita. Joka tapauksessa tulokohtaiseen tarkasteluun perustuva vapautus lienee EU-oikeuden näkökulmasta kestävä lähestymistapa. Sen soveltuvuutta Suomeen olisikin aiheellista selvittää tarkemmin, koska muutoksen myötä väliyhteisölaki torjui aikaisempaa tehokkaammin esimerkiksi aineettomien oikeuksien keskittämiseen perustuvia rakenteita. Toisaalta esimerkiksi sijoitustoimintaa harjoittaviin yhtiöihin uusikaan sääntely ei juuri soveltuisi, sillä niiden kohdalla asuinvaltiossa harjoitettu toiminta muodostuisi edelleen sijoituspäätösten tekemisestä, vaikka sijoitusten tuotot tulisivat muista valtioista.

7.5.4 Täsmälliset kriteerit

Alankomaissa lopulta käyttöön otettu sääntely sisältää hyvin täsmälliset edellytykset esimerkiksi toimitilojen ja henkilöstön osalta. Matalasti verotettu yhtiö vapautuu lain soveltamisalasta, mikäli vähintään puolet hallituksen jäsenistä asuu kyseisessä valtiossa ja heillä on kyseiseltä toimialalta riittävä osaaminen, yhtiön pankkitilit, hallinto ja päätöksenteko sijaitsevat kyseisessä valtiossa, yhtiöllä on ollut toimintaan sopivat toimitilat 24 kuukauden ajan ja asuinvaltiossa maksettujen palkkojen määrän tulee vastata vähintään 100.000 euroa Alankomaiden palkkatason mukaan.³⁴⁵ Lopulta EU-oikeudellisista syistä verovelvollisille päätettiin jättää lisäksi mahdollisuus osoittaa myös muilla tavoin, että tosiasiallista taloudellista toimintaa todella harjoitetaan asuinvaltiossa.³⁴⁶ Tarkasti määritellyt kriteerit lisäävät oikeusvarmuutta, mutta toisaalta niiden haasteena on se, ettei kriteerejä ole suhteutettu yrityksen toiminnan luonteeseen ja mittakaavaan kokonaisuutena. Kuten edellä on todettu, olisi pelkästään tarkkarajaisiin kriteereihin perustuva substanssipoikkeus myös vastoin EUT:n oikeuskäytännön linjaa, jonka mukaan verohallinnon on arvioitava riittävää substanssia tapauskohtaisesti kaiken asian kannalta relevantin tosiseikaston valossa.³⁴⁷ Täsmällisten kriteerien vaihtoehto siis tuskin olisi toteuttamiskelpoinen Suomessa, mutta oikeusvarmuuden näkökulmasta voisi olla aiheellista käyttää esimerkiksi liikevaihtoa tai henkilöstökuluja koskevia esimerkkejä lain tausta-aineistoissa kuvaamaan substanssivapautuksen piirissä olevia tilanteita.

³⁴⁴ Vastalause valiokunnan mietintöön VaVM 24/2018 vp - HE 218/2018 vp.

³⁴⁵ Ks. luku 5.4.3 ja siinä mainitut lähteet.

³⁴⁶ Eerste Kamer, 2018-2019, 35 030, no. C, s. 5.

³⁴⁷ Deister & Juhler Holding (C-504/16 and C-613/16)

7.6 Näkökulmia lain kehittämiseen - Toimialapoikkeuksen muuttaminen

7.6.1 Yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listan tarkoituksenmukaisuus väliyh-teisölain soveltamiskriteerinä

Edellä luvuissa 3.7.2 ja 4.2.3 on todettu, että yhteistyöhaluttomia maita koskevan listan käyttäminen osana väliyhteisölain soveltamiskriteerejä on joiltain osin ongelmallinen ja kansainvälisesti tarkastellen myös melko poikkeuksellinen ratkaisu. Listan laatimisessa on käytetty kriteerejä, jotka soveltuvat käytännössä huonosti väliyhteisölain soveltamiseen. Lisäksi muutuvan listan seuraaminen aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja lisää riskiä ilmoitusvirheistä. Listalla on sekä tosiasiallisen elinkeinotoiminnan että veronkiertoon liittyvien rakenteiden kannalta pääosin merkityksettömiä EU:n ulkopuolisia valtioita. Ilmoitettujen väliyhteisöjen joukossa ei ole ollut lainkaan listan maihin rekisteröityjä yhtiöitä vuonna 2019, mutta vuoden aikana listalla käyneisiin maihin rekisteröityjä yhtiöitä on ilmoitettu väliyhteisöinä, mahdollisesti virheellisin perustein.

Olisi perusteltua uudelleenarvioida yhteistyöhaluttomia maita koskevan kriteerin tarpeellisuutta osana lakia, ellei millään keinoin ole mahdollista vaikuttaa EU-tasolla listan kriteereihin. Lista voisi olla toimiva ratkaisu, mikäli esimerkiksi Euroopan neuvoston haitallisina pitämien verokannustinten tarjoaminen voisi johtaa listalle päätymiseen, mutta toistaiseksi maille on annettu ainoastaan suosituksia muuttaa lainsäädäntöään. Vaihtoehtona olisi myös laatia kriteerit väliyhteisölain kannalta relevanteista kannustimista ja verojärjestelmien ominaispiirteistä ja laatia sen perusteella erillinen lista esimerkiksi mustan listan valtioista. Esimerkiksi Portugalin sääntelyyn sisältyy yli 80 valtion musta lista. Tämä kuitenkin lienee ongelmallista mm. siksi, että ainakin vuoden 2018 hallituksen esityksessä todettiin maakoh-taisen jaottelun aiheuttaneen negatiivisia heijastusvaikutuksia maiden välisiin suhteisiin, minkä lisäksi ajantasaisen harmaan listan ylläpitäminen oli osoittautunut raskaaksi.

7.6.2 Toimialapoikkeuksen tarkempi kohdentaminen

Luvuissa 4.2.4 ja 6.3.7 on käsitelty erityisesti kehitysmaiden tarjoamiin verolomiin perustuvia rakenteita sekä erityistalousalueiden ja toimialakohtaisten kannustinten hyödyntämistä verotuksen näkökulmasta. Nämä yhtiöt eivät useinkaan maksa yhteisöveroja sijaintivaltiossaan, mutta ovat silti vapautettuja väliyhteisölain soveltamisalasta saadessaan tulonsa pääasiassa erikseen vapautetusta toiminnasta, kuten teollisesta tuotantotoiminnasta. Usein verolomien kaltaisista kannustimista hyötyvät yhtiöt toki maksavat sijaintivaltiossaan esimerkiksi kiinteistövero ja veronluonteisia maksuja, sekä tuovat välillisesti verotuloja työpaikkojen, alihankinnan ja kulutuskysynnän muodossa.

Toimialapoikkeuksen poistaminen muuttaisi väliyhteisölakia perustavanlaatuisesti. Kansainvälisesti vertaillen suurin osa väliyhteisösäännöksistä kohdentuu joko pelkästään passiivisluontoisen tulon verottamiseen tai sisältää jonkinlaisen toimialakohtaisen poikkeuksen. Monissa maissa tosiasiallisen elinkeinotoiminnan vapauttamista väliyhteisösääntelyn soveltamisalasta on perusteltu sillä, että kotimaisten yhtiöiden ulkomaiset tytäryhtiöt voisivat kilpailla

paikallisten toimijoiden kanssa tasavertaisessa verotuksellisessa asemassa. Suomessa toimialapoikkeusta perusteltiin alun perin elinkeinoelämän kilpailukykyyn liittyvillä syillä sekä sillä, että tuotannollista toimintaa tuskin koskaan sijoitetaan johonkin valtioon veronvälttämistarkoituksessa.³⁴⁸ Toimialapoikkeuksella voidaan nähdä olevan negatiivisia heijastusvaikutuksia kehitysmaihin (ks. luku 4.2.2). Lain nykyisen tarkoituksen valossa ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna, että vapautetun elinkeinotoiminnan verottomaan harjoittamiseen puututaisiin poistamalla koko toimialapoikkeus, joten muutos edellyttäisi koko lain tarkoituksen määrittelemistä uudelleen. Laajamittainen valtioiden välinen kilpailu investoinneista verolomien avulla on toki tutkimusten mukaan aiheuttanut haittavaikutuksia, mutta tehokkaimmat keinot tämän kehityksen kääntämiseksi olisivat sääntelyn harmonisointi ja maiden yhteiset sitoumukset kannustimista pidättymiseksi.³⁴⁹

Edellä luvussa 6.3.7 on käsitelty myös järjestelyjä, joissa passiivituloja ohjataan toimialapoikkeuksesta hyötyvään matalasti verotettuun yhtiöön. Lisäksi on tarkasteltu rakennetta, jossa tulo kierrätetään operatiivisen yhtiön kanssa samalla lainkäyttöalueella sijaitsevan holding-yhtiön kautta esimerkiksi ketjuverotuskieltoa koskevan sääntelyn rajoitusten kiertämiseksi. Toisin kuin tosiasiallisen tuotantotoiminnan harjoittamisessa erityistalousalueella, on näissä järjestelyissä kyse pyrkimyksestä hyödyntää toimialapoikkeusta lain tarkoituksen vastaisesti.

Edellä mainittuun tulojen kanavointiin on mahdollista puuttua esimerkiksi toimialapoikkeuksen poistamisella, tai muuttamalla tulon muodostumista koskevaa määritelmää. Nykyisellään arvio siitä, mistä toiminnasta yhteisön tulo pääasiallisesti kertyy, perustuu yleensä liikevaihdon jakautumiseen. Oikeuskäytännön mukaan (KHO:2014:198) ulkomaisen yhtiön toimintaa voidaan pitää teolliseen tuotantotoimintaan verrattavana muuna palvelutoimintana, vaikka sen kaikkia osatoimintoja ei erikseen tarkasteltuna mahdollisesti olisi pidettävä teolliseen tuotantotoimintaan verrattavina. Kyseisessä tapauksessa merkitystä annettiin myös sille, että yhtiöön ei ilmeisestikään kanavoitu passiivisluontoisia tuloja.³⁵⁰ Käytännössä tulkinnanvaraisissa asioissa passiivisluontoisen tulon määrälle on siis voitu antaa merkitystä, vaikka on kaikesti ollut selvää, että joka tapauksessa yli puolet tuloista on kertynyt vapautetusta toiminnasta.³⁵¹

Passiivisluontoisen tulon kanavointia vapautettuun yhtiöön voitaisiin torjua ensinnäkin edellyttämällä korkeampaa vapautetusta toiminnasta saatua liikevaihdon osuutta. Tällä turvattaisiin poikkeuksen kohdentuminen niille yhtiöille, joille se on alun perin tarkoitettu. Vaihtoehtoisesti toimialapoikkeus voitaisiin kohdentaa koko yksikön sijaan vain yksikön harjoittamiin vapautettuihin toimintoihin. Tämä voisi kuitenkin olla hallinnollisesti raskaampi malli ja poikkeaisi osittain yksikköpohjaisen sääntelyn periaatteista. Mikäli tällaisiin uudistuksiin

³⁴⁸ HE 155/1994, luku 4.4.

³⁴⁹ Ks. tästä esimerkiksi Stausholm, S. N.: Rise of ineffective incentives: New empirical evidence on tax holidays in developing countries. Copenhagen Business School. 2017. <https://doi.org/10.31235/osf.io/4sn3k>

³⁵⁰ Päätöksen perustelujen mukaan "Tulkinnanvaraisessa asiassa on perusteltua antaa kokonaisarvioinnissa merkitystä myös sille, ettei ole ilmennyt, että malesialaisyhtiöön olisi kanavoitu sellaisia tuloja, joiden sisällyttäminen Suomessa asuvan osakkaan tuloon olisi väliylhteisölain tyypillisenä tarkoituksena."

³⁵¹ Tosin asiassa eri mieltä olleen hallintoneuvos Leena Äärilän äänestyslausunnon mukaan asiassa ei ole esitetty riittävää selvitystä tytäryhtiön toiminnasta, kuten siitä, miten suuri osuus toiminnasta koostuu tukitoiminnoista tai siitä, millä tavoin ja missä määrin mainitussa yhtiössä harjoitetaan tuotekehitystä ja suunnittelua.

ryhdyttäisiin, olisi tärkeää myös varmistaa, että väliyhteisölaki kohdistuu vain selvän vaikutusvallan tilanteisiin. Tällöin pääomien vapaata liikkuvuutta ei suojattaisi, eivätkä toimialapoikkeuksen ulkopuolelle jäävät yhtiöt voisi siihen siis vedota.

Mikäli toimialapoikkeusta koskien tehtäisiin joitain muutoksia, olisi samassa yhteydessä aiheellista pohtia, onko toimialapoikkeus tarpeen ulottaa myös yhtiöihin, jotka saavat tulonsa samalla lainkäyttöalueella olevilta vapautettua toimintaa harjoittavilta yhtiöiltä. Toimialapoikkeuksen rajaaminen ainoastaan vapautettua toimintaa harjoittaville yhtiöille estäisi rakenteet, joissa tulo kierrätetään operatiivisen yhtiön kanssa samalla lainkäyttöalueella sijaitsevan holding-yhtiön kautta esimerkiksi ketjuverotuskieltoa koskevan sääntelyn rajoitusten kiertämiseksi.

7.7 Lain täsmentämismahdollisuudet

7.7.1 Vertailulaskelman tekemisen täsmentäminen

Ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä, jos sen tuloverotuksen tosiasiallinen taso yksikön asuinvaltiossa on alempi kuin 3/5 eli 60 prosenttia Suomessa asuvan yhteisön verotuksesta täällä.³⁵² Yksikön tosiasiallisen verotuksen tason ja Suomen verotason vertailuun liittyy joitakin tulkinnanvaraisia seikkoja, joita voidaan pyrkiä hyödyntämään myös verojen minimointiin tähtäävissä järjestelyissä. Väliyhteisölaissa, lain esitöissä tai Verohallinnon ohjeessa ei ole erikseen käsitelty esimerkiksi sitä, otetaanko toisen valtion verojärjestelmän mukaan jälkikäteen annettavat palautukset huomioon vertailulaskelmaa tehtäessä. Esimerkiksi Maltaan yhteisöverojärjestelmässä yritys maksaa yhteisöveroa 35 % verokannan mukaan, mutta osinkoa jakaneen yhtiön maksamaa veroa voidaan palauttaa tietyin edellytyksin osingonsajalle. Tällöin väliyhteisölakia ei sovellettaisi matalasta verorasituksesta huolimatta, ellei lakia tulkita siten, että jälkikäteen tapahtuva efektiivisen verotason muutos otettava huomioon tosiasiallista verotasoa laskettaessa. Vastaava tilanne voi tulla arvioitavaksi myös silloin, kun yhtiön asuinvaltiossa on esimerkiksi holding-yhtiöille tarkoitettu veronhuojennus ja yhteisö hakee sitä takautuvasti.

Saksassa on osaksi juuri Maltaa koskevien holding- ja rahoitusyhtiörakenteiden takia täsmennetty väliyhteisösääntelyä siten, että siinä mainitaan erikseen osakkaalle maksettavien palautusten huomioiminen osana osinkoja maksavan yhtiön efektiivisen verokannan määrittelyä.³⁵³ Vastaava täsmennys olisi melko yksinkertaista tehdä myös Suomen väliyhteisösääntelyyn, vaikka lakia on mitä ilmeisimmin tulkittava nykyiselläänkin siten, että jälkikäteen saadut palautuksetkin huomioidaan verotason laskennassa. Muutos olisi luultavasti merkitykseltään verrattain vähäinen, koska operatiiviset yhtiöt voisivat silti edelleen vapautua lain soveltamisalasta substanssipoikkeuksen nojalla. Jos taas operatiivinen yhtiö olisi omis-

³⁵² Väliyhteisölakia sovellettaessa yksikön verotuksellisella kotipaikalla tarkoitetaan lainkäyttöaluetta, jossa ulkomainen yksikkö katsotaan rekisteröinnin, johtopaikan tai muun sellaisen syyn vuoksi verotuksellisesti asuvaksi. Esimerkiksi Hongkong, Kanaalisaaret, Mansaari, Gibraltar, Bahamasaaret ja Caymansaaret voivat olla verotuksellisia kotipaikkoja väliyhteisölakia sovellettaessa (ks. KHO 2012:118 ja KVL 50/2009).

³⁵³ 8(3) §, 2 (*Außensteuergesetz*). Ks. lisää esim. Kessler, W. & Eicke, R.: Germany Targeting Maltese Holding Companies, 60 *Tax Notes International*. 11, s. 819, 2010.

tettu sellaisen maltalaisen holding-yhtiön kautta, jonka tulot muodostuisivat pelkästään tytäryhtiöltä saaduista osingoista, ei väliyhteisölain matalan verotason kriteeri todennäköisesti täytyisi tällaisenaan yhtiön kohdalla, koska osinko olisi lähtökohtaisesti verovapaata tuloa myös Suomessa sijaitsevalle emoyhtiölle.

7.7.2 Määräysvalta ja pääomien vapaa liikkuvuus

Suomen väliyhteisölain suhde pääomien vapaaseen liikkuvuuteen on jokseenkin epäselvä. Pääomien vapaata liikkuvuutta suojataan myös suhteessa EU:n ulkopuolisiin maihin. Mikäli väliyhteisösäännökset voivat soveltua myös silloin, kun osakkaalla ei ole yhtiössä merkittävää vaikutusvaltaa, tulisi väliyhteisöverotuksen kohteena olevalla olla mahdollisuus osoittaa, että omistus kolmannessa maassa olevassa yksikössä ei ole keinotekoinen järjestely. EUT:n oikeuskäytännön mukaan näissä tapauksissa järjestelyn keinotekoisuus ei kuitenkaan täysin vastaa ETA-alueen sisäisissä tilanteissa asetettua rajanvetoa.³⁵⁴

Väliyhteisölain tarkoittama määräysvaltaedellytys täyttyy, jos verovelvollisella on yksin tai yhdessä verovelvolliseen etuyhteydessä olevien kanssa vähintään 25 prosenttia yksikön ääni-oikeuksista, pääomasta tai voitosta. EUT:n oikeuskäytännön mukaan 25 prosentin omistus yhtiössä antaa pääsääntöisesti mahdollisuuden käyttää määräysvaltaa.³⁵⁵ Tästä huolimatta on tulkinnanvaraista, voidaanko Suomen väliyhteisölain katsoa rajoittuvan vain määräysvaltatilanteisiin, koska laki voi soveltua verovelvollisen omistusosuudesta riippumatta, jos vaadittu 25 %:n omistuksen raja ylittyy yhdessä lähipiirin kanssa³⁵⁶. EUT on arvioinut Saksan väliyhteisösääntelyä tästä näkökulmasta ratkaisussa *C-135/17 X GmbH*. Määräysvaltatilanteita koskevan arvioinnin kannalta on huomionarvoista myös se, että Suomessa määräysvaltaedellytys täyttyy myös silloin, kun verovelvollisella on riittävä osuus yksikön voitosta, vaikka esimerkiksi erilaisista osakesarjoista johtuen suoranaista määräysvaltaa yksikköön ei olisi.

Mikäli väliyhteisölakia uudistetaan, olisi samassa yhteydessä tärkeää varmistaa, että se ei rajoita pääomien vapaata liikkuvuutta. Tällä on käytännössä merkitystä esimerkiksi nykyisessä muodossa olevan toimialapoikkeuksen säilyttämisen kannalta niissä valtioissa, joiden kanssa Suomella on toimiva tietojenvaihto.

³⁵⁴ Ratkaisun C-135/17 X GmbH perustelujen kohdan 84 mukaan: "- - pääomien vapaan liikkuvuuden asiayhteydessä [puhtaasti keinotekoinen järjestely] kattaa myös minkä tahansa järjestelyn, jonka pääasiallinen tavoite tai yksi pääasiallisista tavoitteista on jäsenvaltiossa harjoitettuun toimintaan perustuvan voiton siirtäminen keinotekoisesti kolmanteen maahan, jossa verotus on kevyttä."

³⁵⁵ C-492/04 Lasertec kohta 4.

³⁵⁶ Ks. tästä tarkemmin Lammi, V.: Väliyhteisölaki ja pääomien vapaa liikkuvuus suhteessa kolmansiin maihin. Verotus 4/2019 s. 468.

7.8 Asuinvaltiösäännösten muutoksen vaikutukset ja väliyhteisölakia täydentävä sääntely

Suomen asuinvaltiösääntelyn perustuessa rekisteröintiperiaatteeseen, ei ulkomaille perustettua yhtiötä ole voitu katsoa verotuksellisesti Suomessa asuvaksi, vaikka yhtiön omistus, johto ja toiminta olisi ollut kokonaan Suomessa. Tällöin esimerkiksi suomalaisen sijoittajan omistama ja Suomesta käsin johtamaa ulkomaille rekisteröityä sijoitusyhtiötä on periaatteessa voitu verottaa Suomessa sen tänne muodostaman kiinteän toimipaikan tuloksesta. Käytännössä näin ei ole kuitenkaan toimittu sellaisten Suomesta johdettujen ulkomaisten yhtiöiden kohdalla, joiden tulot kertyvät ainoastaan passiivisesti hallinnoidusta sijoitusvarallisuudesta, koska kyseessä ei ole katsottu olevan verosopimusten tarkoittama liiketulo.³⁵⁷ Tulolähdejaon uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä asiaa täsmennettiin siten, että malliverosopimusta vastaavissa verosopimuksissa tarkoitettuun liiketuloon luettaisiin yhteisöjen osalta elinkeinoverolaissa tarkoitettu liiketoiminta.³⁵⁸ Arvopaperikauppa täyttää elinkeinotoiminnan kriteerit yleensä silloin, kun se on jatkuvaa, suunnitelmallista, aktiivista, taloudellisen riskin ottavaa ja voittoa tavoittelevaa.³⁵⁹ Passiivisuunteista tuloa ei siis yleensä voida verottaa kiinteän toimipaikan tulona. Tällöin Suomessa on voitu verottaa lähinnä täällä olevan kiinteän omaisuuden tuottamaa tuloa, ellei yhtiö ole ollut matalasti verotettu ulkomainen väliyhteisö tai ellei kyseessä ole ollut tilanne, johon yleistä veronkiertosäännöstä (VML 28 §) on voitu soveltaa.³⁶⁰

Tilanne saattaa muuttua näiden yhtiöiden kohdalla jonkin verran, kun vuoden 2021 alusta lähtien Suomessa yleiseksi verovelvolliseksi on voitu katsoa myös ulkomaiset yhtiöt, joiden tosiasiallinen johtopaikka on Suomessa. Uusi yhteisön verotuksellista asuinvaltiota koskeva säännös on myös väliyhteisölakiin nähden ensisijainen normi. Ennen oikeuskäytännön muodostumista ei ole kuitenkaan vielä täysin selvää, miten passiivisuunteisen varallisuuden hallinnointia harjoittavan yhtiön johtopaikka määritellään. Hallituksen esityksen mukaan *"Jos yhtiön ainoana toimintona on osakkeiden omistus, tällöin tosiasiallisen johtopaikan arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muut yhteisön tämän toiminnan johtamiseen liittyvät päätökset, kuten missä yhtiön osakkeiden omistusta koskevien toimintojen rahoittamista koskevat päätökset käydään, missä päätökset holding-yhtiön osakkeisiin liittyvien oikeuksien käyttämisestä tehdään, missä holding-yhtiön varoihin liittyvät investointipäätökset tehdään sekä missä holding-yhtiön varojen käyttämiseen ja voitonjakoon liittyvät päätökset tehdään"*.³⁶¹ Jää

³⁵⁷ Verosopimusten 7 artiklassa käsitellään liiketulon verottamista, mutta liiketulon käsitettä ei ole tarkemmin määritellyt Suomen solmimissa sopimuksissa. OECD:n malliverosopimukseen kyseinen määritelmä on lisätty myöhemmin. OECD:n malliverosopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen h-kohdan mukaan *"the term "business" includes the performance of professional services and of other activities of an independent character."*

³⁵⁸ HE 257/2018, luku 2.3.1.

³⁵⁹ Verohallinnon ohje "Arvopaperisijoittamisen tulolähde". A206/200/2014, luku 4.

³⁶⁰ 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 tulo-hankkimistoimintaa, sikäli kuin se on muodostunut täällä (VML 83 §).

³⁶¹ HE 136/2020, luku 7.1

nähtäväksi, tullaanko joitain väliyhteisölain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä yhtiöitä katso-
maan tosiasiallisesti Suomesta johdetuiksi, vai jääkö soveltamiskynnys lopulta yhtä korke-
aksi.

Oikeuskirjallisuudessa on ajoittain esitetty asuinvaltiösäännösten laajan yhdenmukaistami-
sen olevan vaihtoehto väliyhteisösääntelylle.³⁶² Asuinvaltiösäännökset poikkeavat kuitenkin
toisistaan niin huomattavasti jopa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, että laaja harmo-
nisointi tällä osa-alueella on paljon vaikeampi tehtävä kuin erilaisiin vaihtoehtoihin pohjautu-
van väliyhteisösääntelyn käyttöönotto. Väliyhteisölakeja siis tullaan jatkossakin tarvitsemaan
yhtenä osana erityisestävien säännösten joukkoa.

Joissain tilanteissa myös muu erityisestävä sääntely saattaisi osittain vähentää väliyhteisö-
sääntelyn soveltamisen tarvetta. Tärkeä rooli on esimerkiksi edellä käsitellyillä hybri-
disäännöksillä ja siirtohinnoittelusäännöksillä, sekä verosopimuksiin sisältyvillä
veronkiertonormeilla. Lisäksi jotkut valtiot, kuten Belgia, Ranska ja Kreikka, pyrkivät estä-
mään matalan verotuksen valtioihin tehtyjen suoritusten avulla tapahtuvia verojärjestelyjä niin
kutsutulla *anti-tax haven* - sääntelyllä. Käytännössä tässä on kyse suoritusten vähennyskel-
poisuuden epäämistä tietyin edellytyksin tai vaihtoehtoisesti veroparatiiseihin suuntautu-
ville suorituksille asetettavasta lähdeverosta.³⁶³ Suomessakin tämän kaltaisen sääntelyn
tarvetta saattaisi olla tarpeen selvittää. Trusteja koskeva erityissääntely on puolestaan tyypil-
listä erityisesti Iso-Britannian vaikutuspiirissä olleissa *common law* - valtioissa. Suomen vä-
liyhteisölain kattavuudessa trusteihin koskevissa tilanteissa ei ole kuitenkaan toistaiseksi
ilmennyt erityisiä haasteita.

7.9 Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu muiden valtioiden esimerkkien pohjalta vaihtoehtoisia sääntely-
ratkaisuja, joilla voidaan estää tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin ja puuttua
laajemmin aikaisemmissa luvuissa esitettyihin ongelmakohtiin. Nykyisellään Suomen väliyh-
teisölaki ennalta estää monia yksinkertaisia veronkiertorakenteita kolmansiin maihin rekiste-
röityjä yksiköjä koskien. Laki on kattava myös esimerkiksi verovelvollisen määritelmää,
oikeudellista muotoa ja verotason laskentaa koskien. Lain tarkoitus ei kuitenkaan toteudu sil-
loin, kun tuloa kanavoidaan matalasti verotettuun yksikköön ETA-alueella ja toisaalta toimi-
alapoikkeus ETA-alueen ulkopuolella johtaa monissa tilanteissa lain tarkoituksen vastaiseen
loputulemaan.

Mikäli väliyhteisölailla haluttaisiin puuttua tehokkaammin useisiin rakenteisiin ETA-alueella,
olisi yksi vaihtoehto kehittää sääntelyä Tanskan väliyhteisösääntelyn suuntaan. *Cadbury*

³⁶² Kane, M. A.: The Role of Controlled Foreign Company Legislation in the OECD Base Erosion and Profit Shift-
ing Project. 68(6/7) Bulletin for International Taxation, 321, 2014 ja Maisto, G.: Controlled Foreign Company Leg-
islation, Corporate Residence and Anti-Hybrid Arrangement Rules. 68(6/7) Bulletin for International Taxation, 327,
2014.

³⁶³ Ks. esim. Cotrut et al. (2015): luku 4.2.1.5. Vastaavaa sääntelyä on ottamassa käyttöön myös Alankomaat
vuodesta 2021 lähtien.

Schweppes - ratkaisun jälkeen Tanska muutti väliyhteisösääntelyään siten, että lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan ulkomaisten yhtiöiden ohella myös kotimaisia yhtiöitä ja samalla soveltamiskriteereistä poistettiin matalaa verotuksen tasoa koskeva edellytys.

Taustalla oli pyrkimys säilyttää laki tehokkaana, koska substanssipoikkeuksen arvioitiin tekevän laista hampaattoman. Tanskan väliyhteisösääntely ulottuu vain väliyhteisön osakkaina oleviin yhteisöihin ja kiinteisiin toimipaikkoihin, kun taas yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä, trustijärjestelyjä ja sijoitusyhtiöitä koskien on omat säännöksensä. Laki soveltuu, jos yksi kolmasosaa yhtiön tuloista muodostuu passiivisuontoisista tuloista. Esimerkiksi pankki- ja vakuutuslaitosten tytäryhtiöt voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin vapauttaa lain soveltamisalasta.

Tanskan väliyhteisösääntelyn suhde EU:n perusvapauksiin on herättänyt keskustelua erityisesti oikeuskirjallisuudessa. Sääntely ei kuitenkaan näyttäisi muodostavan rajoitetta perusvapauksien toteutumiseksi ja on yhteensovitettavissa myös veronkiertodirektiivin kanssa. Kyseinen väliyhteisösääntely olisi siis periaatteessa mahdollista ottaa käyttöön myös muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Tanskan mallin mukaisten säännösten soveltumisen arviointi on monissa tilanteissa Suomen nykyistä sääntelyä yksinkertaisempaa, eikä se sisällä useimpia Suomen väliyhteisösääntelyn keskeisimmistä tulkinnanvaraisuutta aiheuttaneista haasteista. Toisaalta muutos toisi mukanaan joitain uusia tulkintakysymyksiä. Muutos olisi ylipäättään varsin merkittävä ja edellyttäisi laajoja vaikutusarvioita. Myös maiden yleisen verojärjestelmän eroavaisuudet olisi huomioitava muutoksen taustalla. Erityisesti lain ulottaminen sellaisenaan myös yksityishenkilöiden omistuksiin olisi haasteellista, eikä Suomessa ole käytössä vastaavaa konsernien yhteisverotusmallia kuin Tanskassa.

Laajamittaisen uudistushankkeen sijaan lain tehokkuutta ETA-alueella olisi mahdollista lisätä myös uudelleenarvioimalla taloudellisen toiminnan poikkeuksen kriteerejä suhteessa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja muiden valtioiden sääntelyyn. Joissakin valtioissa on asetettu Suomea laajempi käännetty todistustaakka ja tiukemmat kriteerit substanssipoikkeukselle, mutta tällaisen sääntelyn EU-oikeudenmukaisuus ei ole täysin selvää.

Yhtiöitä ei voida kategorisesti rajata substanssipoikkeuksen ulkopuolelle esimerkiksi toimialan perusteella, vaan laissa tulee käyttää avoimia kriteerejä, jotka edellyttävät tosiasiallista toimintaa koskevaa kokonaisarviointia. Kriteerejä on kuitenkin mahdollista täsmentää esimerkiksi siltä osin, millä periaatteilla arvioidaan, onko väliyhteisölle kohdennettu tulo tosiasiallisesti liittynyt väliyhteisön itse harjoittamaan toimintaan ja mitä voisivat olla toimialakohtaiset veronkiertoa indikoivat tunnusmerkit.

Yksi vaihtoehto lain tehostamiseksi olisi taloudellisen toiminnan poikkeuksen tarkastelu erikseen kunkin tuloluokan osalta. Tällöin tulo olisi vapautettua ainoastaan silloin, kun yhtiöllä on tosiasiallista taloudellista toimintaa juuri kyseistä tuloa koskien. Vastaavasti väliyhteisöiksi voitaisiin määritellä muiden edellytysten täytyessä sellaiset yksiköt, joiden kotipaikka on ETA-alueella ja joiden tulo ei pääasiallisesti kerry asuinvaltiossa tosiasiallisesti harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Tällöinkin se osa väliyhteisön tulosta, joka kertyy tosiasiallisesti

asuinvaltiossa harjoitetusta toiminnasta, tulisi vapauttaa verosta Suomessa. Substanssipoikkeuksen sitominen tulokohtaiseen tarkasteluun tehostaisi sääntelyä joiltain osin, mutta senkään kestävyys EU-oikeudellisesta näkökulmasta ei ole täysin selvää.

Selvityksen perusteella on olemassa useita seikkoja, jotka kyseenalaistavat yhteistyöhaluttomia maita koskevan kriteerin tarpeellisuuden. Näin on ennen kaikkea silloin, jos EU:n tasolla ei kyetä jatkossa vaikuttamaan listan kriteereihin tai laadita kansallisesti omaa listaa perustuen väliyhteisölain kannalta relevantteihin kannustimiin ja verojärjestelmien ominaispiirteisiin. Verolomien, erityistalousalueiden ja toimialakohtaisten kannustinten hyödyntämiseen perustuvia rakenteita olisi mahdollista torjua toimialapoikkeuksen poistamisella, mutta sitä ei lain nykyisen tarkoituksen valossa voida pitää perusteltuna. Sen sijaan perusteluja on löydettävissä sellaisiin järjestelyihin puuttumiseksi, joissa passiivituloja ohjataan toimialapoikkeuksesta hyötyvään matalasti verotettuun yhtiöön. Tämä olisi mahdollista edellyttämällä korkeampaa vapautetusta toiminnasta saatua liikevaihdon osuutta tai kohdentamalla vapautus koko yksikön sijaan vain yksikön harjoittamiin vapautettuihin toimintoihin. Toimialapoikkeus on ulotettu nykyisellään koskemaan myös vapautetuilta yhtiöiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt, mutta kyseistä poikkeusta olisi perusteltua uudelleenarvioida, sillä se mahdollistaa joitain verojen välttämiseen tähtäviä rakenteita.

Mikäli väliyhteisölakia uudistetaan, tulisi ennen kaikkea määräysvaltaedellytystä koskien varmistaa, että laki ei rajoita pääomien vapaata liikkuvuutta. Edellä mainittujen seikkojen ohella laissa on muitakin kohtia, joita voisi olla tarpeen täsmentää, mutta niillä ei ole vastaavaa kytökstä lain toimivuuteen kansainvälistä veronkiertoa estävänä sääntelynä, vaan ne ovat pääasiassa käytännössä esiin nousevia tulkintakysymyksiä. Esimerkiksi kiinteän toimipaikan ja väliyhteisölain välistä soveltamishierarkiaa ei ole ratkaistu laissa, lakien esitöissä eikä Verohallinnon nykyisessä ohjeessa. Ylipäätään moniportaisen väliyhteisösääntelyn yksinkertaistamiselle on olemassa edelleen tarve, vaikka oikeuskäytäntö onkin selkeyttänyt monia ongelmakohtia. Sääntelyn rakenteen yksinkertaistaminen voi kuitenkin olla vaikeasti yhteensovittavissa lain tarkan kohdentumisen tavoitteen kanssa.

8 Yhteenveto

8.1 Selvityksen johtopäätökset tutkimuskysymysten näkökulmasta

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut arvioida, estääkö Suomen väliyhteisölainsäädäntö tehokkaasti tulon siirtämistä matalasti verotettuihin yksiköihin? Tähän pääkysymykseen on vastattu alakysymysten avulla, joita koskevista tutkimustuloksista tämä yhteenvetoluku muodostuu.

8.1.1 Sisältyykö väliyhteisölain käsitteistöön ja soveltamisalaan ongelmakohtia lain tarkoituksen näkökulmasta? Miten laki toteuttaa hyvän verojärjestelmän periaatteita?

Tämä selvitys on muodostanut yleiskatsauksen Suomen väliyhteisölain toimivuuteen veropohjaa suojaavana ja toisten valtioiden verojärjestelmien tarjoamia veroetuja neutraloivana sääntelynä. Selvityksessä on vastattu oikeusdogmatiikan ja oikeusvertailun keinoin siihen, miten kattava Suomen väliyhteisölaki on rakenteeltaan ja sisältyykö esimerkiksi käsitteistöön joitain aukkokohtia. Analyysin taustalla on käytetty väliyhteisösääntelyn kannalta keskeisiä hyvän verojärjestelmän periaatteita.

Suomen väliyhteisölain tarkoitus on estää verotettavan tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon perustettuun yksikköön. Laki edistää tehokkuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista ja se on rakennettu melko kattavaksi esimerkiksi verovelvollisen määrittelmää, väliyhteisön oikeudellista muotoa, veronalaisen tulon laajuutta ja verotason laskentaa koskien. Verotason laskentaan liittyy tehokkuus- ja oikeusvarmuusperiaatteen kannalta ongelmallista tulkinnanvaraisuutta ja tältä osin lakiin on mahdollista tehdä joitain tarkennuksia. Väliyhteisötilanteissa verovelvollisten oma-aloitteisella ilmoittamisella on korostunut rooli, joten lain soveltumisen ja tulon laskennan tulisi olla mahdollisimman selkeästi säädeltyä.

Lain rakenteellista lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna, mutta toisaalta rakenne tekee laista myös alttiin lain tarkoituksen vastaisille järjestelyille. Jo tuloverolain nojalla Suomessa verotetaan monia muita valtioita laajemmin yksityishenkilöiden ja yhteisöjen maailmanlaajuisia tuloa, joten on perusteltua verottaa väliyhteisötulona myös väliyhteisön muista valtioista saamaa tuloa, eikä ainoastaan Suomesta väliyhteisöön kanavoitua tuloa. Suomen valitseman yksikköpohjaisen sääntelyn etuna on yksinkertaisuus, mutta toisaalta yksikköpohjaista sääntelyä on mahdollista kiertää siirtämällä passiivituloja kerryttäviä varoja esimerkiksi toimialapoikkeuksesta hyötyvään yhtiöön. Vastaavasti taloudellista toimintaa voidaan pyrkiä siirtämään riittävä määrä ETA-alueella toimivaan yhtiöön, jolloin kaikki muukin yhtiön tulo voi vapautua väliyhteisölain soveltamisalasta.

Lain keskeisimmät ongelmakohdat liittyvät poikkeuksiin, joista merkittävin on ETA-alueella sovellettava ns. *substanssipoikkeus*. Postilaatikko-yhtiöitä koskevia tilanteita lukuun ottamatta substanssipoikkeuksen soveltaminen on melko tulkinnanvaraista, mikä voidaan nähdä ongelmallisena tehokkuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden näkökulmista. Poikkeus nimittäin edellyttää samankaltaista arviointia kuin yleisen veronkiertonormin soveltaminen, jonka

soveltamisalan rajoitteiden ja heikon ennustettavuuden vuoksi väliyhteisölaki alun perin säädettiin. Erityisesti passiivisuonteista toimintaa harjoittavat yhtiöt voivat vapautua lain soveltamisalasta melko helposti ja poikkeuksia voidaan monin tavoin hyödyntää aggressiivisessa verosuunnittelussa. Lisäksi poikkeuksista aiheutuva tulkinnanvaraisuus vähentää lain tehokkuutta harmaan talouden ennalta estämisen näkökulmasta. Substanssipoikkeuksen kriteerien tulkinnanvaraisuus voi johtaa tilanteeseen, jossa yksityishenkilön väliyhteisötulojen ilmoituslaiminlyöntikään ei etene rikosoikeudelliseen tarkasteluun. Ongelmaa korostaa lisäksi se, että useissa tilanteissa verotuksen oikaisuajat ovat nykyisin aikaisempaa lyhyemmät, joten veroviranomaisen on vaikeaa puuttua myöskään jälkikäteen ilmoituslaiminlyönnin takia vuosiksi pimentoon jääneisiin järjestelyihin.

Verojärjestelmän näkökulmasta Suomen väliyhteisölaki edistää tehokkuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista, sillä se tiivistää veropohjaa ja turvaa tasapuolisempaa verokohtelua monikansallisesti toimivien yhtiöiden ja kansallisesti toimivien verovelvollisten välillä. Poikkeukset jättävät kuitenkin tilaa aggressiiviselle verosuunnittelulle, eivätkä lain tavoitteet siksi kaikilta osin täyty. Lisäksi poikkeukset aiheuttavat tehokkuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmista ongelmallista tulkinnanvaraisuutta.

8.1.2 Miten laki on toiminut veronkiertoa ennalta estävänä sääntelynä verovalvonnan näkökulmasta

Verotustiedot antavat yleiskuvan suomalaisten omistamista väliyhteisöistä siltä osin, kuin niillä ei tavoitella verotuksellista hyötyä. Ilmoitettujen väliyhteisöjen määrä näyttäisi pysytelleen ainakin jo vuodesta 2004 lähtien pääosin n. 30-50 välillä. Valtaosa väliyhteisöistä on suurten monikansallisten yritysten tytäryhtiöitä. Nettona väliyhteisötulon määrä on ollut useimpina vuosina joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Yksittäisissä väliyhteisöjä koskevissa verotarkastuksissa on tehty tulonlisäyksiä muutamista sadoista tuhansista miljooniin euroihin.

Verotuottojen sijaan väliyhteisölain tärkein tehtävä on toimia veronkiertoa ennalta estävänä säädöksenä. Tietovuotoja ja verotarkastuksia koskevien tietojen valossa voidaan väliyhteisölain katsoa kuitenkin olleen melko tehoton torjumaan veronkiertoa yksityishenkilöiden järjestelyjen kohdalla. Väliyhteisöt jäivät laajalti valvonnalta pimentoon ennen kansainvälisen tietojenvaihdon ja veroviranomaisten tietojensaannin kehitystä. Nykyisinkin lakia on substanssipoikkeuksen vuoksi vaikeaa soveltaa ETA-alueella sijaitseviin passiivisuonteista toimintaa harjoittaviin yksiköihin, mikä vähentää olennaisesti lain ennalta estävää vaikutusta. Sijoittautumista koskevien näyttökysymysten ongelmallisuuden vuoksi ETA-alueelle rekisteröityjä yhtiöitä ei ole kovinkaan aktiivisesti otettu verotarkastusten kohteeksi, vaikka osa suomalaisomistuksessa olevista yhtiöistä on hyvin matalasti verotettuja erilaisten verokannustinten vuoksi. Kansainvälisten tutkimusten mukaan väliyhteisösäännökset ovat silti vähentäneet esimerkiksi tytäryhtiöille suuntautuvien passiivitulojen määrää, joskin lakien vaikutus väheni sen jälkeen, kun jäsenvaltiot sisällyttivät lakeihinsa substanssipoikkeuksen EUT:n oikeuskäytännön myötä.

Suomalaisten verovelvollisten ilmoittamat väliyhteisöt harjoittavat tyypillisesti vakuutustoimintaa, arvopaperikauppaa, myyntiä ja markkinointia tai toimivat rahastojen hallinnointiyhtiöinä.

Keskeisimpiä sijaintivaltioita ovat olleet Arabiemiraatit, Guernsey, Caymansaaret ja Singapore. Yksityishenkilöiden ilmoittamia väliyhteisöjä ei ole ilmoitettujen väliyhteisöjen joukossa juuri lainkaan, kun taas verotarkastuksilla ilmenneet väliyhteisöt ovat olleet enimmäkseen juuri yksityishenkilöiden omistamia yhtiöitä ETA-alueen ulkopuolisissa maissa.

8.1.3 Millaisia vaikutuksia vuonna 2019 toteutetulla lakimuutoksella oli tilastojen ja verovalvonnan näkökulmasta

Selvityksessä on tarkasteltu muun muassa tilastojen avulla sitä, millaisia vaikutuksia vuoden 2019 lakimuutoksella oli. Muutoksista keskeisimpiä olivat 1) toimialapoikkeuksen kriteerien muuttaminen, 2) verosopimusvaltioissa asuviin ulkomaisiin yksiköihin sovellettujen poikkeusten muuttaminen ja 3) määräysvaltaan oikeuttavan omistusosuusrajan laskeminen. Osittain puutteellisten tietojen ja lyhyen tarkastelujakson vuoksi lakimuutoksen vaikutuksia voidaan arvioida ainoastaan suuntaa-antavasti veroilmoitustietojen perusteella. Alustavien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että lakimuutoksen vaikutukset ovat olleet vähäisiä. Ilmoitettujen yhtiöiden kokonaismäärä ja ilmoitettujen tulojen määrät ovat pysyneet melko ennallaan. Muutamia myyntiyhtiöitä ja palvelutoimintaa harjoittavia yhtiöitä ei ole enää ilmoitettu väliyhteisöinä, mikä johtuu todennäköisesti juuri toimialapoikkeuksen laajentumisesta ja myyntitoiminnan suuntautumista koskevan rajoitteen poistumisesta. Nämä yhtiöt ovat sijainneet pääasiassa Arabiemiraateissa ja Singaporessa. Vaikutuksiltaan keskeisimmät muutokset ovat tilastojen valossa olleet toimialapoikkeuksen laajentuminen ja uusi tietojenvaihtoa koskeva kriteeri, kun taas esimerkiksi määräysvaltakriteerin muutoksella ei näytä olleen juurikaan vaikutuksia.

Verosopimusvaltioita koskevan poikkeuksen muuttaminen vaikuttaa erityisesti yksiköihin, jotka eivät ole hyötäneet erityisistä veronhuojennuksista, ja jotka lisäksi sijaitsevat sellaisissa verosopimusvaltioissa, joita ei aikaisemmin mainittu matalan verotason listalla. Näihin yhtiöihin väliyhteisölaki voi soveltua aikaisempaa helpommin ja substanssipoikkeuksen soveltumisen merkitys korostuu ETA-alueella. Alustavien veroilmoitustietojen mukaan näyttää kuitenkin siltä, että lakimuutos ei ole juurikaan lisännyt ilmoitettuja väliyhteisöomistuksia verosopimusvaltioissa eikä ETA-alueella. Ilmeisesti yhtiöiden efektiivisen verotuksen taso on riittävän korkea, tai sitten ETA-alueella sijaitsevien yhtiöiden on katsottu olevan lähes poikkeuksetta ns. substanssipoikkeuksen piirissä. Joukossa voi olla myös ilmoituslainlyönnejä.

Lakiuudistuksen jälkeen toimialapoikkeus ei sovellu enää sellaisiin matalasti verotettuihin yhtiöihin, jotka on rekisteröity yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listalla oleviin valtioihin. Listan käyttäminen osana väliyhteisölain soveltamiskriteerejä on kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellinen ratkaisu ja sikäli haasteellinen, että listan laatimisessa on käytetty kriteerejä, jotka soveltuvat käytännössä huonosti väliyhteisölain soveltamiseen. Listalla ei myöskään ole EU:n jäsenvaltioita, vaikka muutamat niistä tarjoavat käytännössä listan kriteereitä vastaavia haitallisia verokannustimia. Listan vaikutukset näyttäisivät jäävän hyvin vähäisiksi, sillä Verohallinnon tiedossa olevia suomalaisomisteisia yhtiöitä ei ole ollut lainkaan niillä lainkäyttöalueilla, jotka ovat olleet listalla sekä vuoden 2018 lopussa että vuoden 2019 lopussa.

Listalle vuoden 2020 aikana tulleista maista Panamassa toimii jonkin verran toimialapoikkeuksesta hyötyviä yhtiöitä, joista voi tulla jatkossa väliyhteisöjä. Myös listan muutoksilla voisi olla vaikutusta, kun esimerkiksi Turkki on vaarassa päätyä listalle. Useita kertoja vuodessa päivittyvään listaan perustuva poikkeus on joka tapauksessa omiaan aiheuttamaan yrityksille hallinnollista taakkaa ja lisäämään riskiä virheellisistä ilmoituksista.

Toimialapoikkeuksen käytännön soveltamiseen liittyy uudistuksen myötä aikaisempaa enemmän tulkinnanvaraisuutta palvelutoiminnan määritelmää koskien ja uusien lisäkriteerien vuoksi. Tämä korostaa tosiasiallisen verotuksen tason määrittämisen merkitystä lain soveltamisalasta vapautumisen näkökulmasta. Tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa lain soveltumisen selvittämistä, mikä voi johtaa paitsi virheellisiin ilmoituksiin, myös ilmoituslaininlyöntien tahallisuuden arvioinnin ongelmallisuuteen.

Toimialapoikkeus ei sovellu enää myöskään matalasti verotettuihin yhtiöihin, jotka toimivat sellaisilla lainkäyttöalueilla, joiden kanssa Suomella ei ole toimivaa verotietojenvaihtoa. Tämä lisäedellytys on periaatteessa harmaan talouden torjunnan kannalta tärkeä, koska ilman toimivaa verotietojenvaihtoa olisi usein käytännössä mahdotonta selvittää esimerkiksi yrityksen tuloja, omistussuhteita, tai toimialapoikkeuksen soveltumista. Lakimuutoksen vaikutukset saattavat kohdentua kuitenkin hieman yllättäen pääasiassa kehitysmaissa tuotantotoimintaa harjoittaviin yhtiöihin, sillä Suomen tietojenvaihtosopimusverkosto kattaa jotakuinkin kaikki veroparatiisit. Tietojenvaihtoverkoston ulkopuoliset valtiot ovat pääasiassa kehitysmaita, joista noin kolmessakymmenessä toimi ainakin 80 suomalaisomistuksessa olevaa yhtiötä vuonna 2019. Osa maista on kuitenkin sittemmin sitoutunut tietojenvaihtosopimuksiin. Näissä valtioissa on pääosin korkeat yhteisöverokannat, mutta iso osa kehitysmaista tarjoaa investointien vastineeksi yrityksille ja yksityishenkilöille ns. verolomia ja muita verokannustimia, ja joissakin valtioissa on myös erityistalousalueita. Uuden lain myötä tietojenvaihtoverkoston ulkopuolisiin maihin asettautuneet yhtiöt, jotka ovat aikaisemmin hyötynet toimialapoikkeuksesta ja joiden verotaso on esimerkiksi jonkin kannustimen vuoksi alle 3/5 Suomen verotuksesta, voisivat olla nyt väliyhteisöjä. Alustavien veroilmoitustietojen mukaan näissä valtioissa toimivia yhtiöitä ei kuitenkaan ole ilmoitettujen väliyhteisöjen joukossa miltei lainkaan.

Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta toimialapoikkeukseen kytkettyjä lisäkriteereitä voidaan pitää perusteltuina ainakin kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin yhteistyöhaluttomien maiden listalle joutumisen riski pakottaa maita muuttamaan käytäntöjään ja listan käyttäminen osana väliyhteisölain kriteeristöä voi myös tuoda listalle lisää painoarvoa. Tämä taas edelleen voi johtaa sellaisten haitallisten kannustimien tarjoamiseen, joita harmaan talouden järjestelyissä voitaisiin hyödyntää. Vastaavasti toimivaa tietojenvaihtoa koskeva edellytys asettaa monille valtioille paineen sitoutua tietojenvaihtosopimuksiin, mikä edelleen vähentää mahdollisuuksia tulojen salaamiseen.

8.1.4 Millä tavoin Suomen väliyhteisölaki eroaa väliyhteisösäännöksistä kansainvälisesti?

Selvityksessä tarkasteltiin oikeusvertailun keinoin, poikkeako Suomen väliyhteisölaki sisäl-
lön tai tavoitteiden osalta muiden EU:n jäsenvaltioiden väliyhteisösäännöksistä. Kansainväli-
sesti vertaillen valtioiden sääntelyratkaisuissa on edelleen nähtävissä muutamia keskeisiä
eroja, vaikka sääntelyä ovat harmonisoineet esimerkiksi Yhdysvaltain väliyhteisösääntelyn
vaikutus ja ylikansallinen sääntely. Keskeiset erot muodostuvat 1) veronalaisen tulon määrit-
telystä, 2) verovelvollisen määritelmästä, 3) suhtautumisesta yksikön verotuksen tasoon ja
sen laskemiseen ja 4) lain soveltamisalan ulkopuolelle rajatusta toiminnasta.

Kansainvälisesti yleisin tapa määrittää veronalaisia väliyhteisötuloja on kohdentaa verotus
erikseen määriteltäviin passiivisuontoisiin tuloihin. Suomessa sääntely sen sijaan pohjautuu
koko yksikön tulon verottamiseen (*ns. full inclusion - malli*). Suomen mallissa tulon passiivista
luonnetta ei siis pidetä kriteerinä lain soveltamiselle, mutta toimialapoikkeus ja taloudellisen
toiminnan poikkeus ovat johtaneet kuitenkin usein paljolti samankaltaiseen lopputulokseen
kuin passiivitulomallissa. Jotkut valtiot määrittelevät väliyhtiötulot tarkoitusharkintaan perus-
tuen verottamalla vain niitä tuloja, joissa tulojen keinotekoisen kanavoinnin riski on suurin.
Suomen sääntelyä voidaan pitää näistä hallinnollisesti kevyimpänä ja selkeimpänä, mutta
joissain tilanteissa liiankin kaavamaisesti kohdentuvana. Laki saattaa esimerkiksi kohdentua
tiettyihin aktiivituloihin joita verotetaan 11% verokannalla ja silti samalla vapauttaa toimiala-
poikkeuksen piirissä olevan yhtiön verovapaat passiivitulot. Kaikki mallit soveltuvat kuitenkin
verrattain hyvin perinteisiin tulojen salaamiseksi tehtyihin järjestelyihin ETA-alueen ulkopuo-
lella.

Säännösten rakenteeseen vaikuttaa ratkaisevasti se, sovelletaanko säännöksiä vain yhteisö-
osakkaisiin ja konsernin sisäisen tulon kanavoimiseen, vai onko laki suunniteltu torjumaan
lisäksi yksityishenkilöiden veronkiertoa. Yleisin tapa on soveltaa lakia vain yhteisöosakkai-
siin, mutta osa valtioista soveltaa lajia myös yksityishenkilöihin, tai on säätänyt molemmille
omat erilliset lakinsa.

EU-jäsenvaltiot noudattavat matalan verotason alarajana tyypillisimmin veronkiertodirektiivin
mukaista 50 prosentin rajaa, mutta monissa valtioissa sovelletaan huomattavasti korkeam-
paa tasoa tai kohdennetaan verotus passiivituloihin kokonaan verotasosta riippumatta. Taus-
talla on tyypillisesti ajatus, että verojen välttämiseen tähtäävät järjestelyt voivat perustua
useisiin eri keinoihin, joten veropohjan rapautumista tarkastellaan kokonaisuutena.

Suomen toimialavapautus on lähes vastaava kuin muissa Pohjoismaissa Tanskaa lukuun ot-
tamatta ja asettuu käytännön vaikutuksiltaan melko lähelle esimerkiksi Italiassa ja Puolassa
käytössä olevaa passiivitulojen määrään perustuvaa sääntelyä. Suomen toimialavapautus
vaikuttaisi kuitenkin olevan sikäli poikkeuksellinen, että lisäkriteerit aiheuttavat paljolti erityi-
sesti kehitysmaihin rekisteröityjä yhtiöitä koskevia vaikutuksia, kun taas perinteisiä veropara-
ttiiseja ei ole juurikaan rajattu vapautusten ulkopuolelle esimerkiksi mustien listojen avulla.

ETA-alueella sovellettava substanssipoikkeus on Suomessa hieman tiukempi kuin useissa
niissä valtioissa, jotka soveltavat ETA-alueen substanssipoikkeusta myös kolmansiin valtioi-
hin. Sisällöllisesti jotkut valtiot määrittelevät poikkeuksen kriteerit Suomea tiukemmin, mutta

oikeustila ja säännösten EU-oikeudenmukaisuus eivät ole kaikilta osin selviä. Sen sijaan esimerkiksi Tanskassa ja joissain ETA-alueen ulkopuolisissa valtioissa ei substanssipoikkeusta ole käytössä lainkaan.

Suomen väliyhteisölakia voidaan pitää keskimääräistä tiukempuna EU-jäsenvaltioiden keskuudessa. Tämä johtuu siitä, että aktiivista verokilpailua harjoittavat valtiot ja useat pienet taloudet, joissa väliyhteisölaille ei ole erityistä tarvetta, soveltavat hyvin kevyttä väliyhteisösääntelyä. Lait eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, koska lakien asema on aina sidoksissa elinkeinorakenteeseen ja muuhun verojärjestelmään. Keskeinen merkitys näyttäisi olevan esimerkiksi sillä, miten valtion muu sääntely rakentuu pääoman vienti- ja tuontineutraalisuutta, osinkojen verotusta, asuinvaltiósääntelyä, yhteisöverokantaa ja muuta veronkiertoa estävää sääntelyä koskien. Myös historiallisesti sääntelyn syyt ja tavoitteet eroavat maiden välillä, mikä tekee vertailusta vaikeampaa.

8.1.5 Millaisiin järjestelyihin väliyhteisölaki tai mikään muukaan säännös ei nykyisellään sovellu?

Selvityksessä on käsitelty myös useita esimerkkitalanteita, joissa väliyhteisölain soveltuminen voi tulla käytännössä arvioitavaksi. Samalla on taustoitettu verojärjestelmien ominaispiirteitä, joiden hyödyntämiseen jotkin järjestelyistä voivat perustua. Rakenteiden taustalla ovat mm. oikeudellista muotoa, rahoitusta, aineettomia oikeuksia ja siirtohinnoittelua koskevat valinnat ja verokannustinten hyödyntäminen. On tapauskohtaista, milloin valinnoissa on kyse normaalista verosuunnittelusta, aggressiivisesta verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä ja harmaasta taloudesta.

Esimerkkitalauksissa järjestelyt perustuvat pääasiassa tulkinnanvaraisen substanssipoikkeuksen hyödyntämiseen yhdistettynä esimerkiksi aineettomia oikeuksia tai rahoitusta koskeviin verokannustimiin. *Cadbury Schweppes* - ratkaisun myötä useat EU-maat ottivat käyttöön väliyhteisölaeissaan substanssipoikkeuksen, joka johti mm. *patent box*-järjestelmien nopeaan yleistymiseen ja aineetonta omaisuutta hallinnoimaan perustettujen yhtiöiden liittäytymiseen ETA-alueella. Väliyhteisölaki ei nykyisellään useinkaan sovellu näihin yhtiöihin, kuten ei myöskään moniin yksityishenkilöiden varallisuudenhallintaa verottomasti harjoittaviin yhtiöihin.

Esimerkkitalauksien perusteella vaikuttaa siltä, että väliyhteisölain toimialapoikkeus vapauttaa monissa tilanteissa lain soveltamisalasta esimerkiksi yhtiöitä, jotka hyötyvät sijaintivaltioiden tarjoamista verolomista, toimialakohtaisista verokannustimista tai jotka operoivat erityistalousalueilla. Nykyisellään väliyhteisölaki soveltuu matalasti verotettuihin kehitysmaissa sijaitseviin tuotantoyhtiöihin, mutta ei esimerkiksi Caymansaarilla toimivaan palvelutai myyntiyhtiöön ja sen saamiin passiivituloihin silloin, kun yksikön tulot eivät muodostu pääasiallisesti juuri passiivituloista. Lisäksi poikkeus on ulotettu koskemaan myös poikkeuksen piirissä olevilta yhtiöiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt, jotka asuvat samalla lainkäyttöalueella.

Selvityksessä käytettävissä olleiden tietojen perusteella ei ole ollut mahdollista arvioida, kuinka suuria veromenetyksiä esimerkiksi substanssipoikkeuksen ja toimialapoikkeuksen

hyödyntämiseen perustuvista järjestelyistä aiheutuu. Yksittäistapauksissa verointressit ovat olleet merkittäviä silloin, kun jälkikäteen on voitu todeta, ettei yhtiö ole esimerkiksi tosiasiasa sijoittautunut asuinvaltioonsa harjoittamaan taloudellista toimintaa. Substanssipoikkeuksen vaikutukset voivat tulevaisuudessa kasvaa entisestään, mikäli myös Sveitsin rekisteröityjen sijoitusyhtiöiden tosiasiallista sijoittautumista on tarkasteltava samoin kriteerein EU:n ja Sveitsin välillä tehdyn liikkuvuussopimuksen nojalla.³⁶⁴

Vuonna 2021 voimaan tullut uusi yhteisön verotuksellista asuinvaltiota koskeva säännös on väliyhteisölakiin nähden ensisijainen normi. Ennen oikeuskäytännön muodostumista ei ole kuitenkaan vielä täysin selvää, miten esimerkiksi passiivisuuteen varallisuuden hallinnointia harjoittavan yhtiön johtopaikka määritellään. Poikkeuksellisesti joihinkin tilanteisiin on jo nykyisellään mahdollista puuttua myös soveltamalla esimerkiksi yleistä veronkiertosäännöstä tai katsoa yhtiöllä olevan Suomessa johtopaikan perusteella kiinteä toimipaikka. Näihin ratkaisuihin liittyy kuitenkin huomattavia ongelmia aina soveltamisalan rajoitteista tulon kohdentamiseen. Oikeusvarmuuden ja ennalta estävyyden kannalta vaikuttaisi olevan toimivin ratkaisu, että väliyhteisölaki toteuttaisi tarkoitustaan nykyistä tehokkaammin niissä tilanteissa, joita varten se on säädetty.

8.1.6 Onko muissa valtioissa torjuttu Suomea tehokkaammin matalasti verotettuihin yksiköihin liittyviä rakenteita? Miltä osin EU-oikeus rajoittaa Suomen lain ongelmakohtiin puuttumista?

Selvityksessä on esitetty muiden valtioiden esimerkkeihin perustuen näkökulmia siihen, mitä vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja on olemassa, mikäli keskeisimpiin lain soveltamisalan ulkopuolella oleviin tilanteisiin halutaan puuttua. Suomessa väliyhteisölailla on pyritty puuttumaan kahteen keskenään hyvin erilaiseen ilmiöön. Ensinnäkin lain avulla on pyritty torjumaan yksityishenkilöiden järjestelyjä Suomen verotuksen välttämiseksi ja toisaalta monikansallisten yritysten tulon siirtämistä matalan verotuksen valtioon. Tavoitteiden erilaisuus heijastuu myös kaavamaisen lainsäädännön haasteina. Väliyhteisösääntelyä olisikin mahdollista tehostaa ja kohdentaa tarkemmin säätämällä erilliset lait yksityishenkilöiden ja oikeushenkilöiden omistamia väliyhteisöjä koskien.

Tärkein selvityksessä esiin nostettu jatkoselvitystä edellyttävä aihe on Tanskan väliyhteisösääntelyn soveltuminen Suomeen. Tässä selvityksessä aihetta on käsitelty melko laajasti EU-oikeuden näkökulmasta ja avattu lakimuutoksen hyötyjä ja haittoja, mutta asia vaatisi silti kattavia jatkoselvityksiä ja vaikutusarvioita. Suomen väliyhteisölain kehittäminen Tanskan väliyhteisösäännösten suuntaan tehostaisi veronkierron ja oletettavasti myös aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa ETA-alueella. Se suuntaisi lakia puhtaasti passiivitulojen verotuksen suuntaan vapauttaen aktiivisen elinkeinotoiminnan nykyistä laajemmin. Yksityishenkilöihin ulotettuna laki saattaisi tehostua myös harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, mutta lain soveltuminen myös yksityishenkilöihin toisi heijastusvaikutusten vuoksi mukanaan monia la-

³⁶⁴ Ks. Asia C-581/17 Wächtler.

kiteknisiä haasteita. Sääntely olisi mitä ilmeisimmin EU-oikeuden näkökulmasta toteuttamiskelpoinen. Lisäksi muutos poistaisi monia keskeisimmistä nykyisen lain tulkinnanvaraisuutta aiheuttaneista kysymyksistä, kuten vertailulaskelmaan liittyvät kysymykset, sekä sijoittautumisen ja toimialan arvioinnin.

Verojärjestelmämme eroaa huomattavasti Tanskan järjestelmästä, joten Tanskan väliyhteisösääntelyn soveltumisen arviointi Suomeen edellyttää laajaa oikeusvertailua ja vaikutusarvioita, sekä laajempaa kansainvälisoikeudellista tarkastelua verosopimusoikeus mukaan lukien. Todennäköisesti lain kehittäminen Tanskan väliyhteisösäännösten suuntaan tarkoittaisi myös sitä, että yhteisöverovelvollisille ja luonnollisille henkilöille tulisi säätää erilliset lait.

Selvityksessä on käsitelty oikeusvertailun ja EU-oikeuden näkökulmasta myös muita vaihtoehtoja lain tehokkuuden lisäämiseksi ETA-alueella. Taloudellisen toiminnan poikkeuksen kriteerejä olisi mahdollista joiltain osin tiukentaa, mutta niiden tulisi silti edellyttää tosiasiallista toimintaa koskevaa kokonaisarviointia. Kriteerejä voidaan kuitenkin täsmentää esimerkiksi siltä osin, millä periaatteilla arvioidaan, onko väliyhteisölle kohdennettu tulo tosiasiallisesti liittynyt väliyhteisön itse harjoittamaan toimintaan ja mitä voisivat olla toimialakohtaiset veronkiertoa indikoivat tunnusmerkit. Yksi vaihtoehto olisi taloudellisen toiminnan poikkeuksen tarkastelu erikseen kunkin tuloluokan osalta tai että väliyhteisötuloksi katsottaisiin se osuus yksikön tulosta, joka ei liity kyseisessä valtiossa harjoitettuun toimintaan. Tällöin laki torjuisi esimerkiksi aineettomien oikeuksien keskittämiseen liittyviä rakenteita, mutta ei ole selvää, olisiko malli EU-oikeudellisesta näkökulmasta kestävä ja estäisikö se esimerkiksi sijoitustoimintaan liittyviä rakenteita miltään osin.

Lainsäätäjän olisi mahdollista puuttua lisäksi järjestelyihin, joissa passiivituloja ohjataan toimialapoikkeuksesta hyötyvään matalasti verotettuun yhtiöön. Käytännössä tämä olisi tehtävissä siten, että toimialapoikkeuksen soveltamiseksi edellytettäisiin korkeampaa vapautetusta toiminnasta saatua liikevaihdon osuutta tai vapautus kohdennettaisiin koko yksikön sijaan vain yksikön harjoittamiin vapautettuihin toimintoihin. Toimialavapautus on ulotettu nykyisellään koskemaan myös vapautetuilta yhtiöiltä tulonsa saavat holding-yhtiöt, mikä sekin mahdollistaa joitain verojen välttämiseen tähtäviä rakenteita. Koko toimialapoikkeuksen poistaminen olisi kenties ylimitoitettu toimi järjestelyihin puuttumiseksi, sillä sääntelyä olisi perusteltua kohdentaa ensisijaisesti passiivisluontoiseen tuloon ja säilyttää samalla aktiivista elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten tasavertainen verotuksellinen kilpailuasetelma lähdevaltiossa paikallisten toimijoiden kanssa.

Kansainväliseen vertailuun ja tilastoihin perustuen vaikuttaa siltä, että yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden listaan perustuvan kriteerin tarpeellisuutta olisi perusteltua uudelleenarvioida, ellei Suomen ole mahdollista vaikuttaa EU:n tasolla siihen, millä perustein lista rakentuu. Vaihtoehtona olisi myös oman maalistauksen laatiminen kansallisesti perustuen väliyhteisölain kannalta relevantteihin kannustimiin ja verojärjestelmien ominaispiirteisiin. Lisäksi matalan verotason laskentaa ja vertailulaskelman tekemistä koskien sääntelyssä on tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Samalla määräysvaltaedellytystä koskien tulisi varmistaa, että laki ei rajoita pääomien vapaata liikkuvuutta.

Jossain määrin ongelmallisena voidaan nähdä myös se, että tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa verotus väliyhteisönä voi olla jopa edullisempaa kuin suomalaisen osakeyhtiön kautta tapahtuva sijoittaminen.³⁶⁵ Toki verotuksen lykkääntymisetua ei tällöin ole. Mikäli lakia tulevaisuudessa uudistetaan, olisi myös mahdollista arvioida, halutaanko tällaiset verosuunnittelumahdollisuudet poistaa.

On selvää, että muualla hyväksi havaittujen ratkaisujen siirtäminen Suomeen sellaisenaan ei yleensä ole kovinkaan yksinkertaista verojärjestelmien erojen vuoksi, vaan muutosten taustaksi tarvittaisiin kattavampia selvityksiä ja vaikutusarvioita eri näkökulmista. Joka tapauksessa vaikuttaa selvältä, että vaihtoehtoja on olemassa, mikäli lain halutaan soveltuvan tehokkaammin esimerkiksi tässä selvityksessä esitettyihin ongelma-kohtiin.

8.1.7 Johtopäätöksistä - Miten hyvin laki toteuttaa sille asetettuja tavoitteita?

Edellä käsiteltyjen alakysymysten avulla selvityksessä oli tarkoituksena selvittää, toteuttaako Suomen väliyhteisölaki sille asetettuja tavoitteita estäen tehokkaasti tulojen kanavoimista matalasti verotettuihin yksiköihin. Väliyhteisölain esitöissä lain tarkoituksena on määriteltä myös veronvälttelyyn perustuvien veroetujen poistaminen.³⁶⁶ Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että poikkeusten vuoksi väliyhteisölaki ei täytä näitä tavoitteita kovinkaan hyvin. Toisaalta on perusteltua katsoa väliyhteisölain nykyisen soveltamisalan perusteella myös lain tarkoituksen olevan osittain julkilausuttua tavoitetta laajempi.

Tässä selvityksessä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että lain nojalla ulkomaisen yksikön kautta harjoitetun toiminnan veroedut poistetaan usein myös silloin, kun tapauksessa ei ole kyse veronvälttelystä ja Suomessa syntyneen tulon siirtämisestä toisaalle, vaan esimerkiksi elinkeinotoiminnan siirtämisestä matalamman verotason valtioon. Joskus kyseessä on voinut lisäksi olla toiminta, jota Suomessa ei olisi käytännössä ollut mahdollista vastaavalla tavoin harjoittaa. Lain avulla ei myöskään pyritä vain Suomessa syntyneen tulon siirtämisen estämiseen, vaan usein myös muualla syntyneiden tulojen ja väliyhteisön kolmansista maista saamien tulojen verottamiseen. Näin ollen lain keskeinen tehtävä näyttäisi olevan verokilpailun puuttuminen yleisesti, koska väliyhteisölaki vetää rajan hyväksyttävänä pidettävälle yhteisöveron tasolle ja suojaa Suomen veropohjaa ennalta estävästi myös tällä tavoin. Mikäli laki tulevissakin uudistuksissa säilyy rakenteeltaan nykyisessä muodossa, saattaisi olla perusteltua mainita veropohjan suojaaminen ja eri verokilpailun muotojen torjunta myös julkilausuttuna tavoitteena.

³⁶⁵ Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun asuinvaltiossaan verovapaa väliyhteisö saa korkotuloa, joka verotetaan osakkaalla Suomessa ja osakas voi nostaa tuloksen verovapaina osinkoina, kun se ei ylitä väliyhteisötulona verotettua määrää, kun taas vastaavassa tilanteessa suomalaista osakeyhtiötä verotettaisiin yhteisöverokannan mukaisesti ja tämän jälkeen osakasta verotettaisiin uudelleen yhtiöstä nostamastaan osingosta, jonka verotus riippuu yhtiön nettovarallisuudesta.

³⁶⁶ HE 218/2018 vp, luku 4.1.

8.2 Väliyhteisösääntelyn tulevaisuudesta yleisesti

Selvityksessä on tuotu esiin muualla käytössä olevia sääntelymalleja, joita lainsäätäjä voi halutessaan arvioida, mikäli väliyhteisölain ei katsota toteuttavan sille asetettuja tavoitteita. Käytännössä lain kehittämiselle asettaa kuitenkin haasteita se, että lailla torjutaan samanaikaisesti monia erityyppisiä ilmiöitä ja se soveltuu sekä yksityishenkilöiden että konsernien omistamiin yksiköihin. Lisäksi lailla on vahva kytkös laajemmin kansalliseen veropolitiikkaan ja kansainvälisen verotuksen kehityssuuntaan, mitkä nekin asettavat reunaehjoja lain kehittämiselle. Joissain valtioissa tämän asetelman ongelmallisuus on ratkaistu säätämällä kaksi erillistä lakia.

Kansainvälinen kehitys on kääntynyt jälleen väliyhteisölakien laajemman käyttöönoton ja niiden kattavuuden lisäämisen suuntaan. Sääntelyä on myös laajalti harmonisoitu. Viime vuosina Euroopan unionissa on muutoinkin toteutettu useita hankkeita, joiden taustalla voidaan nähdä pyrkimys palauttaa taloudellista aktiviteettia unionin alueelle ja suojata valtioiden veropohjia. Toisaalta samaan aikaan kansainvälinen kehitys on kulkenut kohti lähdevaltioverotusta, eli ulkomailta saatujen tulojen vapauttamista verotuksesta.³⁶⁷ Lähdeperiaatteelle perustuva yritysverotus avaa mahdollisuuksia voitonsiirtoon matalasti verotettuihin yksiköihin ja luo painetta siirtää verorasitusta liikkuvista veropohjista liikkumattomien toimintojen verotukselle. Väliyhteisösäännökset kuitenkin suojaavat veropohjaa myös näissä tilanteissa. Lisäksi esimerkiksi Yhdysvalloissa aineettoman omaisuuden ulkomaille siirtämistä ja tulojen kanavoimista vaikeutettiin lähdevaltioverotukseen siirryttäessä myös siirtohinnoittelusäännöksiin liittyvin muutoksin ja uusilla ns. GILTI-säännöksillä. GILTI-säännösten nojalla rutiinituottotason ylittävät aineettomaan omaisuuteen liittyvät tulot päätyvät verotettavaksi USA:ssa väliyhteisötuloja vastaavalla tavalla.³⁶⁸ Tämänkaltaisten täydentävien säännösten käyttöönoton selvittäminen on yksi vaihtoehto lainsäädäntöä kehitettäessä, joskin lisääntyvässä sääntelyssä on aina myös omat haasteensa.

Samanaikaisesti ylikansallisten hankkeiden myötä on otettu käyttöön paljon sääntelyä, joka korostaa tosiasiallisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen merkitystä. Esimerkiksi verosopimuksiin sisällytettävä veronkiertonormi ja aineettoman omaisuuden tuottamaa tuloa koskeva *nexus*-periaate painottavat samoja lähtökohtia, mikä voi johtaa toimintojen keskittämiseen ja toisaalta muiden tekijöiden, kuten infrastruktuurin ja oikeusvarmuuden merkityksen korostumiseen sijoittautumispäätöksissä. Samalla puhtaasti verosyistä tehdyt ratkaisut vähentynevät.³⁶⁹

Tälläkin hetkellä on vireillä useita ylikansallisia hankkeita, joissa haetaan ratkaisuja nykyisen verojärjestelmän rakenteen vanhentuneisuuteen. Euroopan komission antamat direktiiviehdotukset yhteisestä ja yhdistetystä yhteisöveropohjasta (*Common Corporate Tax Base ja Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB*)³⁷⁰ hillitsisivät veropohjilla tapahtuvaa

³⁶⁷ Viimeisimpinä Japani, Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat luopuneet hyvitysmenetelmästä kuluneen 15 vuoden aikana.

³⁶⁸ Ks. tästä esim. Herzfeld, M.: Can GILTI+BEAT=GLOBE. *Intertax*, Volume 47, issue 5. s. 504.

³⁶⁹ Tokola (2018), luku 8. Koska riittävän substanssin arviointi on varsin tapauskohtaista, ovat jotkut valtiot pyrkineet lisäämään oikeusvarmuutta mm. asettamalla ennakkoverosopimusten ja ennakkohinnoittelusopimusten saamiseksi tarkkoja kriteereitä esimerkiksi yhtiöiltä vaadittavan henkilökunnan määrää koskien.

³⁷⁰ COM (2016) 685 final ja COM (2016) 683 final.

verokilpailua EU:ssa, mutta saattaisivat siirtää verokilpailun painopistettä yhteisöverokantoihin. Vuonna 2019 OECD kuitenkin julkaisi konsultaatiopaperin ”*Global Anti-Base Erosion – Proposal under Pillar Two*”, jossa ehdotetaan uutta kansainvälistä minimiveroastetta yhteisöverotuksessa. Lisäksi verotuksen periaatteita voivat muokata myös EU:n komission ja OECD:n digitaalisen talouden verottamista koskevat hankkeet, jotka johtaisivat yritysverotus-oikeuden painopisteen siirtämiseen sinne missä tuotteet kulutetaan. Nämäkään eivät kuitenkaan poista väliyhteisösääntelyn tarvetta. Itse asiassa väliyhteisölait ovat jopa osana mm. Euroopan komission antamaa ehdotusta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta. Siinä esitetty malli ei täysin vastaa veronkiertodirektiivin mukaista sääntelyä, joten sekin voi aiheuttaa lähivuosina tarpeen väliyhteisölain muuttamiselle.

Tietojenvaihdon kehityksen myötä perinteiset veroparatiisiyhtiöt ovat valvonnan kokemusten mukaan huomattavasti vähentyneet ja samaan aikaan sijoitussidonnaisten henkivakuutusten kaltaisten instrumenttien hyödyntäminen on lisääntynyt 2010-luvulla. Keskeisimmät puutteet sijoitusvakuutuksia koskevassa lainsäädännössä kuitenkin korjattiin vuoden 2020 alusta lähtien ja tämä on jo aiheuttanut sopimusten purkamisia. Jää nähtäväksi, siirtyykö aikaisemmin verovalvonnan katvealueilla ollut varallisuus esimerkiksi ulkomaisiin suljettuihin sijoitusrahastoihin tai ETA-alueen finanssikeskuksissa verottomasti toimiviin yhtiöihin, joihin väliyhteisölaki ei yleensä sovellu. Tulojen ja varojen piilottaminenkin on edelleen mahdollista esimerkiksi automaattisen tietojenvaihtostandardin ulkopuolella olevia lainkäyttöalueita, bulvaaneja ja verokansalaisuuksia hyödyntäen.³⁷¹ Sisällöllisesti kattavakaan laki ei estä veronkiertoa, ellei valvonnalla ole riittäviä välineitä ja resursseja lain täytäntöönpanemiseksi. Sen vuoksi väliyhteisölain kehittämisen ohella onkin tärkeää myös varmistaa, että tietojensaanti turvataan silloinkin, kun väliyhteisöjä omistetaan esimerkiksi sijoitusvakuutusten kautta, ja että valvonnan resurssit ovat riittävät.

Väliyhteisölaki on lyhyt erityislaki, jonka kehittämisessä törmätään luultavasti aina siihen ongelmaan, että mahdollisimman vähän poikkeuksia sisältävä suoraviivaisesti soveltuva laki on ymmärrettävämpi ja hallinnollisen taakan kannalta toivottavampi vaihtoehto, mutta samalla säännökset voivat soveltua myös sellaisiin yhtiöihin, joita ei ole perustettu miltään osin veron välttämiseksi. Tämä on tosin tilanne jo nyt, vaikka laki on moniportainen. Tarkkarajaisesti kohdennettu laki taas soveltuisi vain niihin tilanteisiin, joihin laki on tarkoitettu, mutta lain kiertäminen on helpompaa ja se saattaa korostaa yleisen veronkiertosäännöksen roolia erityissäännöksiä täydentävänä normina. Se puolestaan aiheuttaisi haasteita oikeusvarmuuden näkökulmasta, eikä rajat ylittävissä tilanteissa ole aina selvää, minkä valtion veropohjaan jokin toimi kohdistuu. Ylikansallisen sääntelyn ohella muutospainetta väliyhteisölain kehittämiseksi tuonee lisäksi jatkossakin teknologinen kehitys ja liiketoiminnan muuttuminen, jotka saattavat aiheuttaa tarpeen päivittää lain käsitteistöä ja kattavuutta.

³⁷¹ Ks. tästä Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019), luku 5.6.

9 Lähdekirjallisuus

Agnarsdóttir, F. ja Jensdóttir, R.: Corporate taxation in Iceland and the international challenge. *Nordic Tax Journal* (2), 2014.

Apostolidou, E.: Controlled Foreign Company Legislation in Cyprus. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020.

Arnold, B. J.: The Evolution of Controlled Foreign Corporation Rules and Beyond. *Bulletin for International Taxation*, IBFD. Volume 73, No 12.

Arnold, B. J.: The Taxation of Controlled Foreign Corporations: An International Comparison, Canadian Tax Foundation, 1986.

Asen, E.: Corporate Tax Rates around the World, 2019. Tax foundation.

Avi-Yonah, R.: The Structure of International Taxation: A Proposal for Simplification, 1996, 74 *Texas Law Review*, s. 85-159.

BDO: Joint Taxation in Denmark, 2/2020. Saatavilla: <https://www.bdo.dk/getmedia/5c8f1801-b41a-4569-be7d-14c9ba6c6ccd/Joint-Taxation-in-Denmark-2020.pdf.aspx>

Bjerkesteun, H ja Wille, H.: Tax Holidays in a BEPS Perspective, 43(1) *Intertax* 106–120, 2015.

Blum, D. W.: Controlled Foreign Companies: Selected Policy Issues – or the Missing Elements of BEPS Action 3 and the Anti-Tax Avoidance Directive, *Intertax*, Volume 46, Issue 4. 2018.

Bräutigam, R., Spengel, C. ja Streif, D.: Decline of CFC Rules and Rise of IP Boxes: How the ECJ affects Tax Competition and Economic Distortions in Europe. Discussion Paper No. 15-055. 2015.

Camayo, M.: Controlled Foreign Company Legislation in Peru. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020, s. 523-548.

Carrero, J. M. C. & Seara, A. Q.: The Concept of Aggressive Tax Planning Launched by the OECD and the EU Commission in the BEPS Era: Redefining the Border between Legitimate and Illegitimate Tax Planning. 44 *Intertax* 2016.

Clemence, G.: Controlled foreign company legislation in France. s. 273-292. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020.

Code of Conduct Group (Business Taxation): Report to the Council, Brussels, 2019. 14114/19.

Cotrut, M. et al.: International Tax Structures in the BEPS Era: An Analysis of Anti-Abuse Measures, Volume 2, IBFD Tax Research Series, 2015.

Cotrut, M. ja Munyandi, K.: Tax Incentives in the BEPS Era. Volume 3 in the IBFD Tax Research Series. 2018.

- Dahlberg, M. & Wiman, B.*: International Fiscal Association: The taxation of foreign passive income for groups of companies, Vol. 98a, General report, 2013
- Davis Tax Committee*: DTC Report on Action 3, Strengthening Controlled Foreign Company Rules, 2017.
- de Groot, M.*: Implementation of the Controlled Foreign Company Rules in the Netherlands. Intertax. Volume 47, issue 8 & 9.
- Deloitte*: International tax, Lithuania highlights 2019.
- Deloitte*: International Tax, Panama highlights 2020.
- Dishinger, M. & Riedel, N.*: Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms. 95 Journal of Public Economics, s. 691-707. 2011.
- Dorfmüller, P.*: Tax Planning for U.S. MNCs with EU Holding Companies, Kluwer Law International, 2003, s. 23.
- Dourado, A. P.*: Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6', (2015), 43, Intertax, Issue 1, s. 42-57.
- Dourado, A. P.*: The Role of CFC Rules in the BEPS Initiative and in the EU, British Tax Review 340-344, 2015.
- Duenas, S.*: CFC Rules Around the World, The Tax Foundation, 2019.
- Easson, A.*: Tax Incentives for Foreign Direct Investment, Kluwer Law International, The Hague 2004
- Eckl, P. & Schill, F.*: Reform of the German Controlled Foreign Company Rules. Vol. 60 Issue: European Taxation, 2020 (Volume 60), No. 6.
- Euroopan Komissio*: Aggressive tax planning indicators. Final Report. 2017.
- Euroopan Komissio*: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM (2007) 785 final of 10 December 2007 on the application of anti-abuse measures in the area of direct taxation – within the EU and in relation to third countries.
- Eurooppa-Neuvosto*: Neuvoston suositus Maltan vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta.
- Eurooppa-Neuvosto*: Veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskeva EU:n luetelo. 10/2020.
- Evers, L., Miller, H. ja Spengel, C.*: Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations, in: 22 International Tax and Public Finance 2015, s. 502-530.
- Finanssiala ry.*: Lausunto väliyhteisölain muutosta koskevaan hallituksen esitysluonnokseen. Lauri Luukkonen. 27.8.2018.

Gebremedhin, D. ja Saporna G.: The Impact of Tax Holiday on Investment in Ethiopia: The Case of LTO Branch. *European Journal of Business and Management*. Vol.8, No.31, 2016.

Gueydi, S.: Qatar - Corporate taxation, Country surveys IBFD

Harmaan talouden selvitysyksikkö: Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa – Ilmiöt Suomen näkökulmasta”, Verohallinto, Selvitys 7/2019.

Herzfeld, M.: Can GILTI+BEAT=GLOBE. *Intertax*, Volume 47, issue 5.

Hirvonen, M. & Lith, P. & Walden, R.: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

Hongler, P.: Justice in International Tax Law A Normative Review of the International Tax Regime. IBFD. 2020.

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus, 1998.

IMF/OECD: Tax Certainty. Report for the G20 Finance Ministers. 2017.

James, S.: Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and policy implications. s. 4, World Bank 2013.

Kaisto, J.: Lainoppi ja oikeusteoria. Edita publishing Oy, Helsinki 2005.

Kane, M. A.: The Role of Controlled Foreign Company Legislation in the OECD Base Erosion and Profit Shifting Project. 68(6/7) *Bulletin for International Taxation*, 321, 2014

Kepa ry.: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain muuttamisesta, HE 218/2018 vp

Kessler, W. & Eicke, R.: Germany Targeting Maltese Holding Companies, 60 *Tax Notes International*. 11, 2010.

Knuutinen, R.: Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. *Verotus-lehti*, 2/2013. s. 177-191.

Kuzniacki, B.: Strengthening CFC Rules in a Compatible Way with EU Law under BEPS Action 3 in light of the European Commission's Proposal – A Critical Evaluation in Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Impact for European and International Tax Policy. Teoksessa Danon R. J. Base erosion and profit shifting (BEPS): impact for European and international tax policy, 2016.

Kuzniacki, B.: The Principal Purpose Test (PPT) in BEPS Action 6 and the MLI: Exploring Challenges Arising from Its Legal Implementation and Practical Application, *World Tax Journal* 2018.

Kofler, G. et al.: Controlled foreign company legislation, Volume 17, WU series. 2019.

Koutsouva, A.: The European Union's List of Non-Cooperative Jurisdictions for Tax Purposes, 2020, 29, *EC Tax Review*, Issue 4, s. 178-196.

Krieger, F.: Suriname - Corporate taxation, Country surveys IBFD.

Kronbergs, Z.: Latvia's New CFC Rules, European Taxation, 2019 (Volume 59), No 7.

Kuortti, H.: Veroparatiisit - veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasiitteja? Verotus-lehti. 4/2012, s. 414–426.

Lammi, V.: Väliyhteisölaki ja pääomien vapaa liikkuvuus suhteessa kolmansiin maihin. Verotus 4/2019.

Layea, E. et al.: Kenya's Experience with Special Economic Zones: Legal and Policy Imperatives. African Journal of International and Comparative Law, 2020.

Lin, Y.: Taiwan - Corporate taxation. Country surveys IBFD.

Loo, S. Y.: Singapore - Corporate taxation. Country analyses IBFD.

Luxembourg University & ATOZ Foundation: ATAD Implementation in Luxembourg - A Critical Assessment - Seminar materials. 2018.

Maisto G. ja Pistone, P.: A European Model for Member States' Legislation on the Taxation of Controlled Foreign Subsidiaries (CFCs) – Part 1, 48 European Taxation 10, s. 503-513, 2008.

Maisto, G.: Controlled Foreign Company Legislation, Corporate Residence and Anti-Hybrid Arrangement Rules. 68(6/7) Bulletin for International Taxation, 327, 2014.

Marian, O.: Is Something Rotten in the Grand Duchy of Luxembourg? 84 Tax Notes International, 2016

Mehboob, D.: Denmark's proposed CFC changes pressure energy businesses. International Tax Review. 30.11.2020.

Meussen, G. T. K.: Cadbury Schweppes: The ECJ Significantly Limits the Application of CFC Rules in the Member States, s. 13-18. Issue No. 1, 2007. European Taxation.

Mikkola, J.: Väliyhteisölain uudistus. Verotus 1/2019 s. 54-61.

Myrsky, M.: Väliyhteisölaista, sen muutoksista ja tulevaisuudennäkymistä, Defensor Legis 2009.

Neves, T.: Revamped Portuguese Controlled Foreign Company Rules – First cannon-shot?, LinkedIn article, 2019.

Nielsen T.K. ja Thuenis, T.F.A.: The consequences of including embedded royalties as “other income from intangibles” under ATAD CFC implementation, Skat Udland, 2019.

Niskakangas, H. & Knuutinen, R.: Henkilöverotus. Alma Talent Oy. 2020.

OECD: Controlled Foreign Company Legislation, Paris, 1996

OECD: Corporate Tax Statistics, Second edition, 2020.

OECD: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report

OECD: Dataset Intellectual Property Regimes - The Netherlands.

OECD: Designing Effective Controlled Foreign Company Rules. Action 3, 2015, Final Report

OECD: Harmful Tax Competition: An Global Emerging Issue. OECD. 1998.

OECD: Public consultation document, Global Anti-Base Erosion Proposal (“GloBE”) - Pillar Two

Panayi, C.: The Compatibility of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Proposals with EU Law. *Bulletin for International Taxation* 70, 1-2, s. 95-112, 2016.

Pankakoski, K.: OECD:n malliverosopimuksen osinkoartiklaan sisältyvän tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta - erityistarkastelussa osakelainausjärjestelyt. *Verotus* 3/2020 s. 318-333.

Piantavigna, P.: Tax Abuse and Aggressive Tax Planning in the BEPS Era: How EU Law and the OECD Are Establishing a Unifying Conceptual Framework in International Tax Law, despite Linguistic Discrepancies. *World Tax Journal*, 2/2017. s. 47-98.

Pires, L.: The Brazilian controlled foreign company regime: a comparative analysis from an international tax law perspective, *Bulletin for International Taxation*, 2013 (Volume 67), No 6.

Prettl, A.: Influence of Anti-Tax Avoidance Rules on Profit Shifting and Real FDI - Examining CFC Rules. University of Tuebingen - Research School of International Taxation (RSIT). 2017.

Pwc Tax Summaries: Oman, Corporate - Tax credits and incentives.

Pwc: Singapore Corporate - Tax credits and incentives. *Worldwide Tax Summaries*.

Richman, P.: *Taxation of Foreign Investment Income, An Economic Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press. 1963.

Roeleveld J. ja Johnson T.: Controlled Foreign Company Legislation in South Africa. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: *Controlled foreign company legislation*. IBFD 2020. s. 659-677.

Ruf, M., Weichenrieder, A.: CFC Legislation, Passive Assets and the Impact of the ECJ's Cadbury-Schweppes Decision, CESifo Working Paper Series No. 4461, 2013.

Ruf, M., Weichenrieder, A.: The Taxation of Passive Foreign Investment: lessons from German experience. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 45, 2012.

Rust, A.: CFC legislation and EC Law. *Intertax*, Volume 36, Issue 11, s. 492 – 501.

Sanghvi, S, Shaktawat, R.: The proposed controlled foreign company regime (India), *Asia-Pacific Tax Bulletin*, 2012 (Volume 18), No 1,

Schmidt, P.K.: Are the Danish CFC Rules in Conflict with the Freedom of Establishment? – An Analysis of the Danish CFC Regime for Companies in Light of ECJ Case Law. 54 European Taxation 1, s. 3-9, 2014.

Schmidt, P. K.: Taxation of Controlled Foreign Companies in Context of the OECD/G20 Project on Base Erosion and Profit Shifting as well as the EU Proposal for the Anti-Tax Avoidance Directive – An Interim Nordic Assessment. Nordic Tax J. 2016; 2: 87-112.

Schmidt, P. K.: Taxation of Income in Foreign Trusts - Denmark Introduces a New Anti-avoidance Rule Targeting the Use of Foreign Trusts, 44 Intertax 2, s. 185-195 (2016).

Schön, W.: Taxing Multinationals in Europe, Working Paper 11, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance 2012.

Siltala, R.: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopisto, Helsinki, 2001

Stausholm, S. N.: Rise of ineffective incentives: New empirical evidence on tax holidays in developing countries. Copenhagen Business School. 2017.

Tax Cuts and Jobs Act, Conference Report, 15.12.2017.

Tax History Project: President John F. Kennedy's Special Message to the Congress on Taxation, April 20th, 1961. Article Archive. Saatavilla: <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/2B727964C0A28BE5852571690051FD23?OpenDocument>

Taylor, D. & Sykes, L.: Controlled Foreign Companies and Foreign Profits, British Tax Review. 5, s. 609-647, 2007.

Terra B.J.M. ja Wattel, P.J.: European Tax Law, Wolters Kluwer 2012.

Tokola, A.: 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, 2018. Bulletin for International Taxation IBFD.

Turkish Revenue Administration: Tax Incentives in Turkey.

Vieira A. V.: Portugal - Corporate taxation, Country analyses IBFD.

Viherkenttä, T.: Väliyhteisösäännöt meillä ja muualla - Missä mennään? Julkaistu teoksessa Yritys, omistaja ja verotus – Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle. s. 417–429. Edita Publishing Oy, Porvoo 2014.

Viitala, T. ja Peni L.: Aineettomien oikeuksien verokannustin – kansainvälinen vertailu ja Suomen malli. TEM Raportteja, 32/2012.

Viitala, T.: Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan verokannustimet. s. 1319-1320. Lakimies 2013/7–8 s. 1319-1336.

Wahlroos, H.: Principal purpose test holding-yhtiörakenteiden kannalta. Verotus 3/2018. s. 325-335.

Weichenrieder, A. J.: Anti-tax-avoidance provisions and the size of foreign direct investment. *International Tax and Public Finance* 3, 1996.

Wiratama, A.: The controlled foreign company rule (Indonesia), *Asia-Pacific Tax Bulletin*, 2013 (Volume 19), No 3,

Yoon J. ja Jin J.: Controlled Foreign Company Legislation in the Republic of Korea. Teoksessa Kofler, G. W., Krever, R. E., Lang, M: Controlled foreign company legislation. IBFD 2020

Zhang, Y.: Hong Kong, Corporate taxation, Country analyses IBFD.

Öz, N. S.: Controlled foreign company regime in Turkey and its valuation, *Intertax* Volume 40, Issue 11, 2012.

9.1 Liite 1. Lisätietoa selvityksessä käytetyistä tietokannoista ja lomakkeista

9.1.1 Orbis

Orbis on maailmanlaajuinen tietokanta, joka sisältää tietoja lähes 280 miljoonasta yrityksestä³⁷². Orbis-aineisto muodostettiin selvitystä varten hakemalla tietoja ulkomaisista yhteisöistä, joilla on Suomeen rekisteröity tai täällä asuva osakas. Suomalaisen yhteisön tai luonnollisen henkilön omistusosuus ulkomaisessa yksikössä täytyi olla vähintään 25%.

9.1.2 Lomake 74

Verohallinto saa väliyhteisöjä koskevia tietoja pääasiassa verovelvollisten oma-aloitteisesti toimittamilta lomakkeilta 74³⁷³. Lomake on tarkoitettu ulkomaisen väliyhteisön osakkaalle tai edunsaajalle, joka on verovelvollinen väliyhteisötulosta. Lomakkeen täyttävät niin luonnolliset henkilöt kuin yhteisöt, mutta käytännössä väliyhteisöjä koskevia osakastietoja on ajoittain ilmoitettu myös vapaamuotoisesti. Lomakkeella kysytään tietoja esimerkiksi osakkaan omistusosuudesta, asemasta, tietoja tilikauden tuloksesta ja tappiosta ja mahdollisesta voitonjaosta. Selvitystä varten lomakkeen 74 tietoja tutkittiin vuosilta 2017–2019.

9.1.3 Lomake 65

Selvityksessä tutkittiin myös lomakkeen 65 tietoja yhteisön omistamista osakkeista tai osuuksista toisessa yhteisössä tai yhtymässä. Lomakkeella 65 ilmoitetaan yhteisön omistamat osakkeet tai osuudet toisesta yhteisöstä tai yhtymästä, jos omistusosuus on vähintään 10 % tai jos yhteisö on saanut tai antanut konserniavustusta.

³⁷² Sisältää tiedot aktiivisista ja toiminnan tilaltaan tuntemattomista yrityksistä

³⁷³ Laskelma ulkomaisen väliyhteisön tulo-osuudesta (3097)

9.2 Luettelo kuvioista ja kaavioista

Kuvio 1. Esimerkkitalanne väliyhteisölain soveltamisesta Suomessa yleisesti verovelvollisen henkilön tapauksessa	14
Kuvio 2. Esimerkkitalanne väliyhteisölain soveltamisesta Suomeen rekisteröidyn osakeyhtiön tapauksessa	15
Kaavio 1. Väliyhteisölain rakenne	21
Kuvio 3. Verotuksessa ilmoitettujen väliyhteisöjen sijainnit ja määrät vuonna 2018	44
Kuvio 4. Verotuksessa ilmoitettujen väliyhteisöjen toimialat 2017-2019	50
Kuvio 5. Varojen hallinnointia koskeva esimerkki 2	82
Kuvio 6. Holding-yhtiötä koskeva esimerkki 1	88
Kuvio 7. Rahoitusjärjestelyä koskeva esimerkki	90
Kuvio 8. Hybridientiteettirakennetta koskeva esimerkki	91
Kuvio 9. Verolomasta hyötyvää yhtiötä koskeva esimerkki	93