

| | |
|-------------------------------------|-----------------------|
| <input type="checkbox"/> | Kandidaatintutkielma |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Pro gradu -tutkielma |
| <input type="checkbox"/> | Lisensiaatintutkielma |
| <input type="checkbox"/> | Väitöskirja |

| | | | |
|----------|--|------------|-------------|
| Oppiaine | Yritysjuridiikka | Päivämäärä | 24.5.2021 |
| Tekijä | Solja Kontu | Sivumäärä | 80+liitteet |
| Otsikko | Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista verotusta varten tarvittavat tiedot | | |
| Ohjaaja | Prof. Reijo Knuutinen | | |

Tämän Pro Gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää ulkomaisten sijoitusvakuutusten tietojensaannin ongelmakohtia ja tuottaa tietoa siitä, miten Verohallinnon tietojensaantia ja saatujen tietojen hyödyntämistä ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta voidaan kehittää.

Veropohjan tiivistäminen on otettu veropolitiikkaa ohjaavaksi periaatteeksi niin EU:ssa, kuin meillä Suomessa. Suomen veropohja vuotaa muun muassa liikkuvien pääomien osalta. Tähän kytkeytyviä ilmiöitä ovat kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä veronkierto ja harmaa talous. Harmaan talouden torjumista varten on olemassa tärkeä työkalu, tutkimuksen kimmokkeenakin toiminut, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma. Tässä tutkimuksessa esitetyillä näkökulmilla onkin pyritty vastaamaan kyseisen toimenpideohjelman hankkeeseen Verohallinnon tiedonsaannin parantamisesta ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta.

Tutkimuksessa käytetään rinnakkain kahta erilaista menetelmää: oikeusdogmaattista ja oikeuspoliittista. Tutkimuksessa hyödynnetään myös *de lege ferenda* -lähestymistapaa, jonka avulla pyritään löytämään tietojensaannin oikeudelliset tavoitteet ja tulevan lainsäädännön mahdolliset ratkaisut. Esitetyt ratkaisut pohjautuvat tutkimusta varten tehdyn teemahaastattelun tuloksiin, sekä kirjoittajan tutkimuksen myötä muodostuneisiin näkemyksiin.

Tutkimuksen hypoteesi tietojen niukkuudesta osoittautui paikkansapitäväksi lykkääntymisetua rajoittavan tuloverolain 35 §:n ja vakuutuksen sivuuttamista koskevan tuloverolain 35 b §:n osalta. Näiden osalta ratkaisuksi ehdotetaan muun muassa verovelvollisen ja sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamista. Tutkimuksessa ulkomaisten sijoitusvakuutusten keskeiseksi ongelmaksi paljastuivat kuitenkin haasteet olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä. Tiedon vertailukohdalla, valvontaresursseilla ja tiedon hyödyntämiseen käytettävissä olevalla ajalla arvioidaan olevan merkitystä tietojen tehokkaan hyödyntämisen kannalta. Harmaan talouden kannalta keskeinen verovelvollisten toimintaan vaikuttava tekijä on erilaisten toimien pelotevaikutus. Tutkimuksessa onkin käsitelty myös verotuksen sanktiojärjestelmän ja verotietojen julkisuuden vaikutuksia harmaan talouden houkuttelevuuteen.

| | |
|------------|---|
| Avainsanat | Sijoitusvakuutus, säästöhenkivakuutus, tietojenvaihto, CRS, DAC, verovalvonta, verotarkastus, harmaa talous, veronkierto, aggressiivinen verosuunnittelu, lykkääntymisetu, tosiasiallinen edunsaaja, verotuki |
|------------|---|

ULKOMAISISTA SJOITUSVAKUUTUKSISTA VEROTUSTA VARTEN TARVITTAVAT TIEDOT

Yritysjuridiikan
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Solja Kontu

Ohjaaja:
Professori Reijo Knuutinen

24.5.2021
Turku



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Tur-
nitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYS

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 1 |
| 1.1 | Johdatus aiheeseen | 1 |
| 1.2 | Tutkimuskysymykset, tavoitteet ja aikaisemmat tutkimukset aiheesta | 3 |
| 1.3 | Lähdeaineisto | 5 |
| 1.4 | Tutkimusmenetelmä, tutkielman rakenne ja rajaukset..... | 6 |
| 2 | ULKOMAISET SIJOITUSVAKUUTUKSET | 8 |
| 2.1 | Johdanto | 8 |
| 2.2 | Sijoitusvakuutukset..... | 8 |
| 2.2.1 | Käsitteen määrittely | 8 |
| 2.2.2 | Verokohtelu | 12 |
| 2.2.3 | Käyttötavat..... | 15 |
| 2.3 | Tosiasiallinen edunsaaja – käsitteen monimutkaisuus..... | 20 |
| 2.4 | Toimintaympäristön muutosten vaikutus vakuutusten tarjoamiseen..... | 21 |
| 2.5 | Yhteenveto | 25 |
| 3 | TIEDONSANTI OSANA HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAA | 28 |
| 3.1 | Johdanto | 28 |
| 3.2 | Verotusmenettelylakiin perustuva tiedonsaanti | 28 |
| 3.2.1 | Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus | 29 |
| 3.2.2 | Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus | 30 |
| 3.2.3 | Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus | 32 |
| 3.2.4 | Vertailutietotarkastukset | 33 |
| 3.3 | Kansainvälinen verotietojenvaihto nykyisin..... | 34 |
| 3.3.1 | Tietojenvaihtotavat | 35 |
| 3.3.2 | Kahdenväliset verosopimukset ja tietojenvaihtosopimukset | 37 |
| 3.3.3 | Automaattisen tietojenvaihdon sopimusverkosto | 38 |
| 3.4 | Yhteenveto | 42 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4 | VEROHALLINNON TIETOJENSAANNIN ONGELMAKOHDAT JA TARVITTAVAT MUUTOKSET | 44 |
| 4.1 | Johdanto | 44 |
| 4.2 | Keinovalikoiman EU-oikeudellinen näkökulma | 45 |
| 4.3 | Lainsäädännön sisäinen rakenne | 48 |
| 4.3.1 | Vakuutuksen ilmoittaminen varallisuutena | 48 |
| 4.3.2 | Vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuus | 50 |
| 4.3.3 | Oikaisuaikojen pidentäminen | 53 |
| 4.4 | Valvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus | 56 |
| 4.4.1 | Valvontaresurssit | 56 |
| 4.4.2 | Ennakollinen ohjaus..... | 59 |
| 4.5 | Seuraamukset | 60 |
| 4.5.1 | Sanktiot | 60 |
| 4.5.2 | Julkisuus | 62 |
| 4.6 | Muita näkökulmia | 63 |
| 4.6.1 | Vaikuttaminen CRS-standardin päivittämiseen..... | 63 |
| 4.6.2 | Maastapoistumisvero | 64 |
| 4.7 | Yhteenveto | 64 |
| 5 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 68 |
| | LÄHTEET | 73 |
| | OIKEUSTAPAUSLUETTELO | 80 |
| | LIITTEET | 81 |

KUVAT

| | | |
|--------|--|----|
| Kuva 1 | Termien havainnollistamista..... | 11 |
| Kuva 2 | Lykkääntymisedun vaikutus tuottoihin..... | 12 |
| Kuva 3 | Sijoitusvakuutukset osana monimutkaisempaa järjestelyä. | 19 |
| Kuva 4 | Väärinkäytösten torjuntaan vaikuttavat tekijät | 44 |
| Kuva 5 | Verotarkastusmäärät..... | 57 |

LYHENTEET

| | |
|-------|--|
| ATAD | Anti Tax Avoidance Directive (2016/1164EU) |
| BEPS | Base erosion and profit shifting |
| CRS | Common Reporting Standard, yhteinen raportointistandardi |
| DAC | Directive on Administrative Cooperation (2011/16/EU), Neuvoston Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla eli niin kutsuttu virka-apudirektiivi (Laki 185/2013) |
| EU | Euroopan unioni |
| FATCA | The Foreign Account Tax Compliance Act, SopS 25/2015 |
| G20 | Maaailman 19 rikkainta maata ja EU |
| GDPR | The General Data Protection Regulation (2016/679/EU), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta |
| HE | Hallituksen esitys |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KVL | Keskusverolautakunta |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö |
| OK | Oikeudenkäymiskaari, 4/1734 |
| RL | Rikoslaki, 39/1889 |
| TVL | Tuloverolaki, 1535/1992 |
| VM | Valtiovarainministeriö |
| VML | Laki verotusmenettelystä, 1558/1995 |
| VSL | Vakuutuslakslaki, 543/1994 |
| VTV | Valtiontalouden tarkastusvirasto |

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Tässä tutkielmassa selvitän ulkomaisista sijoitusvakuutuksista verotusta varten saatavia tietoja. Aihe on merkittävä, koska suomalaisten varallisuus ulkomaisissa sijoitusvakuutuksissa on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana merkittävästi ja on arviolta noin 10 miljardia euroa¹. Summan mittakaavasta kertoo se, että suomalaisten kotitalouksien rahoitusvarallisuus oli vuoden 2020 lopussa yhteensä noin 354 miljardia euroa². Tästä noin 28 miljardia euroa oli sidottu kotimaisiin sijoitusvakuutuksiin³. Tämä tarkoittaa sitä, että noin neljännes suomalaisten sijoitusvakuutuksista on ulkomaisia. Varallisuus, joka on sidottu sijoitusvakuutuksiin, saattaa kuitenkin jäädä kokonaan verotuksen ulkopuolelle, sillä nykylainsäädäntö ei velvoita verovelvollisia tai ulkomaisia henkivakuutusyhtiötä antamaan verotusta varten kattavasti sijoitusvakuutuksiin liittyviä tietoja⁴. Tiedoilla, joista ei saada vuosi-ilmoitustietoja, arvioidaan verovelvollisten keskuudessa olevan vain noin 10 % muistamisaste⁵.

Verohallinnon tiedonsaanti ei ole onneksi yksinomaan verovelvollisten tai ulkomaisilta henkivakuutusyhtiöiltä saatavien tietojen varassa, sillä ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadaan aiempaa paremmin tietoa muun muassa OECD:n *Common Reporting Standardiin* (CRS) perustuvan automaattisen finanssilitietojenvaihdon ja virka-apudirektiivin (DAC) nojalla. Saadut tiedot ovat usein kuitenkin sisällöltään puutteellisia ja verotuksen vuosittaisen valvonnan eli niin kutsutun säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta saatavilla liian myöhään. Tämän vuoksi tietojen hyödyntämiseen liittyy haasteita.⁶

CRS ja DAC ovat veropohjan tiivistämiseksi tehdyn kansainvälisen työn tulosta, jonka tavoitteena on turvata finanssikriisin runtelemien kansantalouksien tulot⁷.

¹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 43.

² Suomen virallinen tilasto (2021). Kaikki rahoitusvarat sisältävät vakuutussaamiset, osakkeet ja osuudet, käteisrahan ja talletukset, sekä muut varat. Tilastot eivät sisällä verotuksen ulkopuolelle jääviä varoja, kuten ilmoittamattomia ulkomaisia sijoitusvakuutuksia.

³ Finanssiala ry (2020), Vakuutussäästöt täysi aikasarja. Lukuun on laskettu mukaan kotimaisten sijoitus-sidonnaisten säästöhenkivakuutusten (noin 19 miljardia) ja kapitalisaatiosopimusten (noin 9 miljardia) määrä.

⁴ Tokola (2019), s. 12.

⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 49.

⁶ Teemahaastattelu. Edellisen vuoden finanssiedot saadaan käyttöön vasta syyskuun loppuun mennessä. Finer - Tokola (2017a), kpl 6. Edellistä vuotta koskevat tiedot tulisi saada kuitenkin jo seuraavan vuoden tammikuuhun mennessä, jotta ne olisivat säännönmukaisen verotuksen käytössä. Äimä (2017), kpl 3.1.

⁷ Äimä (2017), s. 67.

Vastaavia vakavia talouden häiriöitä aiheuttaa COVID-19-kriisi, lisäten entisestään tarvetta suojella kansantalouksia⁸. Oikeudenmukainen ja tehokas verojärjestelmä nähdään avaimena kestäväälle elpymiselle ja pyrkimyksille kohti kestäväää kilpailukykyä, sekä vihreämpää ja digitaalisempaa Eurooppaa⁹.

Myös Suomella on vastaavia poliittisia päämääriä, sillä Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on ”edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla”. Veropohjaa tiivistämällä voidaan varmistaa julkisten palveluiden kestävä rahoitus, edistää kasvun edellytyksiä, sekä huojentaa palkansaajien ja yritysten maksutaakkaa.¹⁰

Hallitusohjelmassa todetaan, että liikkuvien pääomien veropohja vuotaa. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä veronkierto ja harmaa talous ovat tähän kytkeytyviä ilmiöitä. Harmaa talous ja veronkierto aiheuttavat merkittäviä veronmenetyksiä, jonka vuoksi veroja joudutaan keräämään muista lähteistä ja veronmaksutaakka kasautuu. Lisäksi tämä vääristää kilpailua asettaen lailliset toimijat epäedulliseen asemaan.¹¹ Suomessa verovajeen on arvioitu kokonaisuudessaan olevan 4–8 miljardia euroa eli 4–6 % bruttokansantulosta ja 7–9 % verokertymästä¹².

Tärkeä työkalu harmaan talouden torjumisessa ovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmat, joita on tehty vuodesta 1996 lähtien. Sen hankkeisiin vuosille 2020–2023 on otettu Verohallinnon tietojensaannin parantaminen ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta. Yhtenä selvitettävänä asiana on, voidaanko esimerkiksi asettaa tiedonantovelvollisuus Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille sekä vakuutuksia markkinoiville tahoille.¹³ Aiheesta tekee poliittisen tahtotilan lisäksi merkittävän myös se, että sijoitusvakuutukset kasvattavat tasaisesti suosiotaan ja niistä arvioidaan nollakorkojen riepotteleman vakuutustoimialan pelastajaa¹⁴.

Kun veropohjaa lähdetään tiivistämään, liittyy siihen olennaisesti myös erimuotoiset verohuojennukset: verovapaudet, vähennykset, alennetut verokannat ja muun muassa

⁸ Euroopan komissio (2020), s. 1.

⁹ Euroopan unionin neuvosto (2020), s. 2.

¹⁰ Valtioneuvosto (2019), s. 21–22, 24.

¹¹ Valtioneuvosto (2019), s. 21–22, 24.

¹² TrVM 4/2012 vp, s. 5 ja Hirvonen – Määttä (2018a) s. 249. Suomen verohallinto määrittelee verovajeen lakien mukaisen ja täysimittaisen verokertymän ja todellisen verokertymän väliseksi erotukseksi. Arviota verovajeen määrästä ja sen arvioimiseksi käytetyistä metodeista on myös kyseenalaistettu, ks. Virén, Matti: Onko koko Suomen talous "harmaata"? Kansantaloudellinen aikakauskirja – 109. vsk.–3/2013.

¹³ Valtioneuvosto (2020), s. 1, 9, 27.

¹⁴ McKinsey (2018).

sijoitusvakuutuksia koskevat veronmaksua lykkäävät säännökset. Näistä verohuojennuksista käytetään yhteistä nimitystä verotuki. Veropohjan tiivistämiseksi tulee arvioida näiden verotukien tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaista kohdentumista, sillä verotuet ovat tulonsiirtoihin rinnastettavaa julkisten varojen käyttöä, joilla tuetaan rajattua veronmaksajien ryhmää. Verotuet ovat poikkeuksia pääsäännöstä, jolloin niiden käyttö pienentää valtion verotuloja ja näin synnyttää vajeen, joka tulee kompensoida muilla keinoilla. Verotuet eivät siis täytä verotukselle asetettua fiskaalista tavoitetta¹⁵, vaan palvelevat muita verotuksen tarpeita, kuten sen ohjaavaa tarkoitusta ja poliittisia päämääriä. Verotukien keskeinen ongelma on tuen kohteen rajaaminen ja laajuuden todentaminen.¹⁶ Sijoitusvakuutuksiin on perinteisesti liittynyt monia veroetuja, kuten lykkääntymisetu¹⁷. Herääkin kysymys, kuinka hyvin tunnetaan sijoitusvakuutusten verotuista hyötyvien verovelvollisten joukko ja se käytetäänkö verotukea oikein?

1.2 Tutkimuskysymykset, tavoitteet ja aikaisemmat tutkimukset aiheesta

Sijoitusvakuutusten verokohtelun toimivuutta, ajantasaisuutta ja kannustavuutta sekä neutraalisuutta on arvioitu osana Valtiovarainministeriön työryhmäraporttia eri sijoitusmuotojen verokohtelusta. Raportin pohjalta säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten verotukseen ehdotettiin muutoksia. Ehdotuksien pohjalta keskeisimpiä voimaantulleita muutoksia ovat sijoitusvakuutusten lykkääntymisetua rajoittava tuloverolain (TVL) 35 § ja vakuutuksen sivuuttamista koskeva TVL 35 b §.¹⁸ Sijoitusvakuutuksiin liittyvää verovilppiä on käsitelty osana laajempaa sijoitustuotteiden verovilppiä käsittelevää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvitystä, jossa ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvien ongelmien ratkaisuksi ehdotetaan tiedonsaannin parantamista.¹⁹

Aiheen kannalta on olennaista tunnistaa verosuunnittelun, veron kiertämisen ja veropetoksen erot. Verosuunnittelu on jokaisen verovelvollisen saatavilla oleva keinovalikoima, jolla hän voi itse omilla toimillaan vaikuttaa maksettavien verojen määrään. Verovelvollinen voi siis valita verolainsäädännön tarjoamista vaihtoehdoista itselleen verotehokkaimmat. Veron kiertämisellä sen sijaan viitataan toimiin, jotka ovat

¹⁵ Verotuksen ensisijainen tehtävä on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen.

¹⁶ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2017), s. 1–2.

¹⁷ Valtiovarainministeriö (2018), s. 6.

¹⁸ HE 275/2018 vp.

¹⁹ Tokola (2019), s. 78.

verolainsäädännön tarkoituksen vastaisia. Toimet eivät itsessään ole kiellettyjä, mutta ovat keinotekoisia tähdäten liiketoiminnallisen syyn sijasta perusteettoman veroedun saamiseen. Tyypillisesti tällaisilla toimilla saatu etu voi liittyä esimerkiksi vähennysoikeuteen, tulon jaksottamiseen taikka tulon ohjaamisella toiselle verovelvolliselle. Näihin tilanteisiin voidaan puuttua vero-oikeudellisin normein, kuten verotusmenettelystä annetussa laissa olevan yleisen veronkiertosäännöksen avulla (VML 28 §). Säännöksen nojalla toimet joko sivuutetaan taikka niiden vaikutukset oikaistaan verotuksessa. Veropetoksilla ja verovilpillä taas tarkoitetaan rikosoikeudellisesti rangaistavaa tekoa, josta säädetään rikoslaissa. Rikosoikeudellisesti rangaistavaa toimintaa on esimerkiksi väärän informaation antaminen ja tiedon salaaminen. Veron kierron ja veropetoksen seuraamukset eroavat toisistaan; veronkierron seurauksena on taloudellisia sanktioita kuten veronkorotus, mutta ei rikosoikeudellisia seuraamuksia kuten veropetoksella.²⁰

Harmaa talous on yksi tutkimuksen keskeinen näkökulma, joka liitetään tutkimukseen sen eri vaiheissa. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan harmaa talous koskee organisaation piirissä tapahtuvaa lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä verojen, lakisääteisten maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. Harmaassa taloudessa on kyse yhteiskunnallisesta ilmiöstä, eikä välttämättä rikollisesta toiminnasta. Veroedun tavoitteluun käytetyt keinot voivatkin olla aktiivis- tai passiivisluonteisia - tulojen tahallisen salaamisen ohella siis myös esimerkiksi väärän tai puutteellisen tiedon antaminen on harmaata taloutta²¹. Esimerkiksi silloin kyseessä on puutteellisen tiedon antaminen, kun esitetyttä veroilmoitusta ei korjata puutteellisten tietojen osalta.

Lainsäädännöllä ja viranomaistoiminnalla on mahdollista luoda yhteiskuntaan harmaata taloutta estäviä rakenteita, joiden tarkoituksena on hankaloittaa tai estää laiminlyönnit. Samalla tuetaan niitä, jotka haluavat toimia oikein ja hoitaa velvollisuutensa yhteiskunnassa.²² Toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi ovat muun muassa sellaiset toimenpiteet, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagoitivalmiutta, pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä, kehittävät seuraamusjärjestelmää ja viranomaisrekisterien luotettavuutta.²³ Vastaavasti siis toimien, jotka vaikeuttavat laillisien toimijoiden toimintaa, voidaan ajatella lisäävän harmaan talouden kannattavuutta. Näitä

²⁰ Knuutinen (2020), s. 27–28, 34.

²¹ Hirvonen – Määttä (2018), s. 9–10.

²² Valtioneuvosto (2020), s. 6–7.

²³ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

näkökulmia onkin pyritty tuomaan esiin pohtiessa tässä tutkimuksessa sijoitusvakuutusten tiedonsaannin parantamista.

Tutkimuksen tavoite on kaksiosainen. Tarkoituksena on selvittää ensinnäkin tämänhetkisen tietojensaannin ongelmakohtia ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta ja toiseksi, tuottaa tietoa siitä, miten Verohallinnon tietojensaantia ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta voitaisiin turvata.

Tutkimuksen tavoitteiden kannalta keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

- Kuka on vastuussa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskevien tietojen toimittamisesta Verohallinnolle ja miltä osin nämä käytännöt eivät vastaa verotuksen tarpeita?
- Millä keinoilla suomalaisten ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin paremmin tietoa verotusta varten?

Lähtökohtana kysymysten asetannalle toimii Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kirjaus ”Lisäksi selvitetään, voitaisiinko parantaa Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, esimerkiksi asettamalla tiedonantovelvollisuus Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille sekä vakuutuksia markkinoiville tahoille”. Tutkimuksen taustaoletuksena toimiikin torjuntaohjelman ja aikaisempien selvitysten johtopäätökset siitä, että nimenomaan tietojen niukkuus on keskeinen ongelma ulkomaisten sijoitusvakuutusten verottamisessa. Tämän vuoksi tietojen saannin parantamisen keinojen oletetaan olevan keskeisiä ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän harmaan talouden torjumiseksi. Tutkimuksen edetessä tämän rinnalle nousi myös tarve parantaa jo saatavilla olevan tiedon hyödyntämistä ja myös tätä on käsitelty tutkimuksessa.

1.3 Lähdeaineisto

Tutkimuksen lähteenä käytetään edellä mainittujen tutkimusten ohella oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä, virallislähteitä; lainvalmisteluaineistoa ja työryhmämuistioita, sekä viranomaisohjeita ja oikeuskäytäntöä. Lisäksi osa aineistosta on hankittu haastattelututkimuksella.

Lainsäädännön osalta keskiössä ovat VML ja TVL. Näiden lisäksi kansainvälinen sopimusverokosto ja EU-sääntely ovat keskeisiä lähteitä lainsäädännön nykytilaa tarkasteltaessa. Virallislähteinä hyödynnetäänkin sekä suomalaista, että eurooppalaista aineistoa. Esimerkiksi eri EU-toimielimien tekemät selvitykset ovat keskeisiä arvioitaessa kansainvälisen tietojenvaihdon nykytilaa, sen puutteita ja tulevaisuuden haasteita.

Osa lähdeaineistosta perustuu Verohallinnon asiantuntijoille tehtyihin haastatteluihin. Haastatellut asiantuntijat työskentelevät ulkomaisten sijoitusvakuutusten verovalvontatyön ja kansainvälisen tietojenvaihdon parissa. Haastattelututkimus toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, sillä keskustelussa haluttiin jättää tilaa eri erityisosa-alueiden asiantuntijoiden esille tuomille uusille näkökulmille. Jotta asiantuntijoilla oli mahdollisuus valmistautua haastatteluun, haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville hyvissä ajoin ennen haastattelua.²⁴

Haastattelurunko jaettiin kolmeen teemaan: tietojensaannin nykytila, nykytilan ongelmat ja tarvittavat muutokset tietojensaannin turvaamiseksi. Kysymyksiä tarkasteltiin erityisesti ulkomaisten sijoitusvakuutusten kannalta, mutta myös laajemmin. Tietojensaannin nykytilaan liittyvillä kysymyksillä pyrittiin selvittämään, milloin ja minkälaista tietoa verotusta varten tarvitaan erityisesti ulkomaisista sijoitusvakuutuksista. Tietojensaannin ongelmiin liittyvillä kysymyksillä pyrittiin kartoittamaan tiedonsaannin aukko-kohtia, sekä olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen liittyviä ongelmia ja näiden vaikutusta ulkomaisten sijoitusvakuutusten verottamiseen. Tarvittaviin muutoksiin liittyvillä kysymyksillä pyrittiin kartoittamaan mahdollisia ratkaisuja ja parannusehdotuksia esille tulleisiin ongelmiin. Haastattelu soljui teemasta toiseen ja haastatteliija ohjasi keskustelua tarpeen mukaan, jotta kaikki teemat ja teemoihin liittyvät kysymykset saatiin käsiteltyä. Haastattelussa pyrittiin luottamukselliseen ilmapiiriin ja syvälliseen keskusteluun.

1.4 Tutkimusmenetelmä, tutkielman rakenne ja rajaukset

Tutkimus koostuu johdannosta, kolmesta pääluvusta ja sisällön kokoavasta luvusta. Jotta tietojensaannin oikeudellisia tavoitteita ja mahdollisuuksia voidaan tarkastella, käsitellään pääluvuissa kaksi laajasti sijoitusvakuutuksia ja vakuutustoimialaa, sekä pääluvussa kolme verotuksen tiedonsaannin nykytilaa. Tutkimuksessa käytetään rinnakkain kahta

²⁴ Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 103–107.

erilaista menetelmää: oikeusdogmaattista ja oikeuspoliittista²⁵. Tutkimuksen voidaan ajatella jakautuvan kahteen osaan: luvut kaksi ja kolme käsittelevät nykyistä oikeustilaa systematisoiden lainsäädäntöä oikeusdogmaattisella menetelmällä, kun taas luvussa neljä käsitellään tulevan lainsäädännön mahdollisia ratkaisuja *de lege ferenda* -näkökulmasta.

Johdannon, tavoitteiden asetannan ja rajausten jälkeen siirrytään päälukuun kaksi, ulkomaiset sijoitusvakuutukset. Luvussa keskitytään sijoitusvakuutuksiin pyrkien erottamaan ne muista sijoitussidonnaisista henkivakuutuksista ja näin systematisoimaan termien käyttöä. Luvussa käsiteltävien asioiden on tarkoitus olla pohjana käsiteltäessä myöhemmissä luvuissa näihin tuotteisiin liittyvää tietojensaantia. Määrittelyn lisäksi luvussa kaksi käsitellään sijoitusvakuutusten verokohtelua ja sitä, millaisissa tilanteissa kyseisiä tuotteita hyödynnetään. Lisäksi kuvataan vakuutustoimialaa ja ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvää harmaata taloutta, sekä sidotaan toimialalla tapahtuneita muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtuneeseen poliittisen ilmapiirin muutokseen ja sääntelyn kehittymiseen.

Pääluvussa kolme selvitetään Verohallinnon nykyisiä tiedonsaantimahdollisuuksia, niihin liittyviä ongelmia ja käytössä olevia sanktioita. Nykytilaa pyritään peilaamaan sijoitusvakuutuksista tarvittaviin tietoihin ja näin nostamaan nykylainsäädännöstä esiin ongelmakohtia. Oikeuspoliittinen metodi näkyy tässä osassa siten, että tutkimuksessa tarkastellaan nykyisten tiedonsaantimahdollisuuksien vaikutuksia verotuksen toimittamiseen. Tässä luvussa yhteiskunnalliset intressit yhdistyvät juridiseen analyysiin.

Pääluvussa neljä lähestymistapa vaihtuu *de lege ferenda* -näkökulmaan. Luvussa pyritään määrittelemään keinovalikoimaa, jolla Verohallinnon tietojensaantia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista voitaisiin kehittää. Tätä keinovalikoimaa pyritään sovittamaan kansainvälisen vero-oikeuden taustaperiaatteisiin. *De lege ferenda* -tutkimuksessa pyritään löytämään tietojensaannin oikeudelliset tavoitteet ja mahdollisuudet, sekä tulevan lainsäädännön mahdolliset ratkaisut. Mahdollisten ratkaisujen tarkastelussa pyritään huomioidaan myös yhteiskunnalliset tavoitteet verotulojen turvaamiseksi ja harmaan talouden kitkemiseksi.

²⁵ Kaisto (2005), s. 162–163. Oikeusdogmatiikka systematisoi voimassa olevaa lainsäädäntöä ja tulkitsee oikeussäännösten sisältöä. Oikeuspoliittisella tutkimuksella pyritään vaikuttamaan oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun ja käytäntöihin.

2 ULKOMAISET SIJOITUSVAKUUTUKSET

2.1 Johdanto

Veropohjan tiivistäminen on kansainvälisen ja kansallisen veropolitiikan keskiössä ja näkyy erilaisina kansainvälisinä hankkeina, kuten OECD:n *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) ja EU:n niin sanottu veronkiertodirektiivi *Anti Tax Avoidance Directive* (ATAD)²⁶. Kansantalouksien verotulojen turvaaminen korostuu entisestään erilaisten talouden kriisien yhteydessä. Veropohjan tiivistämiseen liittyvät olennaisesti muun muassa erilaiset verotuet, sekä kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä veronkierto ja harmaa talous. Tässä pääluvussa pureudutaan tarkemmin kansainvälisessä sijoitustoiminnassa käytettyihin sijoitusvakuutuksiin. Asiaa lähestytään termin määrittelyn kautta, jonka jälkeen syvennytään tuotteiden keskeisiin verohyötyihin ja käyttötarkoituksiin. Sijoitusvakuutuksen suosion kehittyminen on kulkenut käsi kädessä tietojenvaihdossa tapahtuneen kehityksen kanssa ja tätä tarkastellaan luvun lopuksi.

2.2 Sijoitusvakuutukset

2.2.1 Käsitteen määrittely

Sijoitusvakuutuksista puhuttaessa käytetään sekaisin erilaisia termejä, kuten säästöhenkivakuutus, sijoitussidonnainen vakuutus, vakuutusmuotoinen sijoitustuote ja kapitalisatiosopimus. Syynä tälle on se, että eri lait käyttävät hieman eri termejä ja määritelmiä. Termejä voidaankin koettaa systematisoida eri lakien perusteella. Toisaalta termejä voidaan luokitella myös tuotteiden käyttötarkoitusten perusteella.

Näille kaikille termeille on yhteistä se, että kyse on henkivakuutuksista, joten tarkastelusta rajautuvat pois muut henkilövakuutukset²⁷. Henkivakuutus-termiä ei nimenomaisesti määritellä laissa, mutta käsitteen määritelmä on vakiintunut. Vakuutusta pidetään henkivakuutuksena, jos vakuutussumma maksetaan joko henkilön saavuttaessa tietyn iän (*vakuutus elämän varalta, elämänvaravakuutus*) taikka henkilön kuollessa (*riskihenkivakuutus, kuolemanvaravakuutus*). Henkivakuutuksen kohteena voi olla myös muu henkilö

²⁶ Knuutinen (2020), s. 44–46. BEPS on OECD:n vuonna 2013 julkaisema raportti, jonka tarkoituksena on puuttua kansainvälisen verotuksen keskeisiin ongelma-kohtiin erityisesti monikansallisten yhtiöiden osalta. ATAD on EU:n direktiivi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (2016/1164/EU), jolla täytäntöönpannaan eräitä BEPS-hankkeen toimia.

²⁷ Henkilövakuutuksia ovat esimerkiksi sairauden tai tapaturman varalta otetut vakuutukset.

kuin vakuutuksen ottaja tai ryhmä vakuutuksenottajia, jolloin kyseessä on ryhmähenkivakuutus. Henkivakuutuksiin voidaan lukea myös muita kuin elämän- ja kuolemanvara- vakuutuksia, riippuen siitä, minkä lain mukaan asiaa tarkastellaan. Esimerkiksi vakuutus- sopimuslain mukaan myös eläkevakuutuksia pidetään henkivakuutuksina (VSL 2.2 §).²⁸ Vakuutusluokista annettu laki sisällyttää henkivakuutuksiin myös kapitalisaatiosopimuk- set, jotka ovat henkivakuutusluokka 6:een kuuluvia sopimuksia. Ne poikkeavat kuitenkin muista henkivakuutuksista, sillä niissä ei ole varsinaista vakuutettua henkilöä, eikä näin ollen vakuutettua riskiä.²⁹

Sijoitussidonnaisella vakuutuksella tarkoitetaan vakuutuksia, joiden edut on sidottu tiettyjen sijoituskohteiden arvoon ja niiden kehitykseen. Käytännössä sijoitussidonnai- suus on ominaisuus, joka voidaan liittää tietyn tyyppisiin henkivakuutuksiin³⁰. Henkiva- kuutusluokista annetun lain 15 §:n mukaan ominaisuus voidaan liittää luokkien 1 ja 2 henkivakuutuksiin, eli elämän- ja kuoleman varalta otettuihin henkivakuutuksiin ja elä- kevakuutuksiin, ei kuitenkaan esimerkiksi kapitalisaatiosopimuksiin. Tuotteita, joihin va- kuutuksen arvon kehitys on sidottu, voivat olla esimerkiksi sijoitusrahastot ja sijoitusko- rit³¹. Asiakkaalla voi olla mahdollisuus päättää näistä sijoituskohteista, mikäli näin sovi- taan.³² Lisäksi ulkomaisia vakuutuksien arvon kehitys voidaan sitoa myös muuhun sijoi- tusomaisuuteen, kuten kiinteään omaisuuteen tai noteeraamattomiin osakkeisiin³³. Olen- naista on huomata se, että vakuutuksen ottajasta ei kuitenkaan tule sijoituskohteiden omistajaa ja vastaavasti vakuutetun siirtäessä omaa omaisuuttaan vakuutuksen sisälle omistusoikeus siirtyy vakuutusyhtiölle. Tämä tarkoittaa siis sitä, että vakuutusyhtiö omis- taa sijoituskohteet, joihin vakuutuksen tuotto on sidottu.³⁴ On hyvä myös huomata se, että vakuutuksen sisältämät sijoituskohteet eivät yleensä ole pääomaturvattuja. Tämä tarkoit- taa sitä, että sijoituskohteen arvon kehityksen ollessa negatiivinen voi tuotteen tuotto olla vakuutetulle negatiivinen eli riski sijoituksesta on vakuutetulla.³⁵

²⁸ Hoppu – Hemmo (2006), s. 406–407.

²⁹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 22.

³⁰ On hyvä huomata, että jäljempänä lueteltujen vakuutusten tuotto voi perustua myös muunlaiseen arvonnou- suun, kuin sijoituskohteiden arvonnouluun, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään sijoitussidonnaisuuteen.

³¹ Sijoitusrahasto on arvopapereista koostuva rahasto, kun taas sijoituskorilla tarkoitetaan vakuutusyhtiön omistamaa sijoituskokonaisuutta.

³² Valtiovarainministeriö (2018), s. 21–22. Sijoituskorilla tarkoitetaan sijoituskokonaisuutta, jonka arvon kehitykseen vakuutuksen tuotot on sidottu.

³³ Itälä (2020), s. 78.

³⁴ Valtiovarainministeriö (2018), s. 21–22.

³⁵ Verohallinto (2019), kohta 2.2.2.

Sijoitussidonnainen vakuutus ja vakuutusmuotoinen sijoitustuote kuulostavat toistensa synonyymeiltä ja todellisuudessa niiden merkitys on lähes sama, kyseessä on vain eri lakien käyttämä termi. Nimittäin vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 21 alakohdan mukaan vakuutusmuotoisella sijoitustuotteella tarkoitetaan: ”vakuutustuotetta, johon sisältyy maturiteetti- tai takaisinostoarvo ja jossa markkinoiden vaihtelu vaikuttaa suoraan tai välillisesti koko maturiteetti tai takaisinostovarvoon tai sen osaan”. Vakuutusmuotoiset sijoitustuotteet käsittävät kuitenkin suppeamman joukon vakuutuksia rajaten ulos kuolemanvaravakuutukset ja eläketuotteet. Tällöin jäljelle jäävät säästöhenkivakuutukset, sijoitusvakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset.

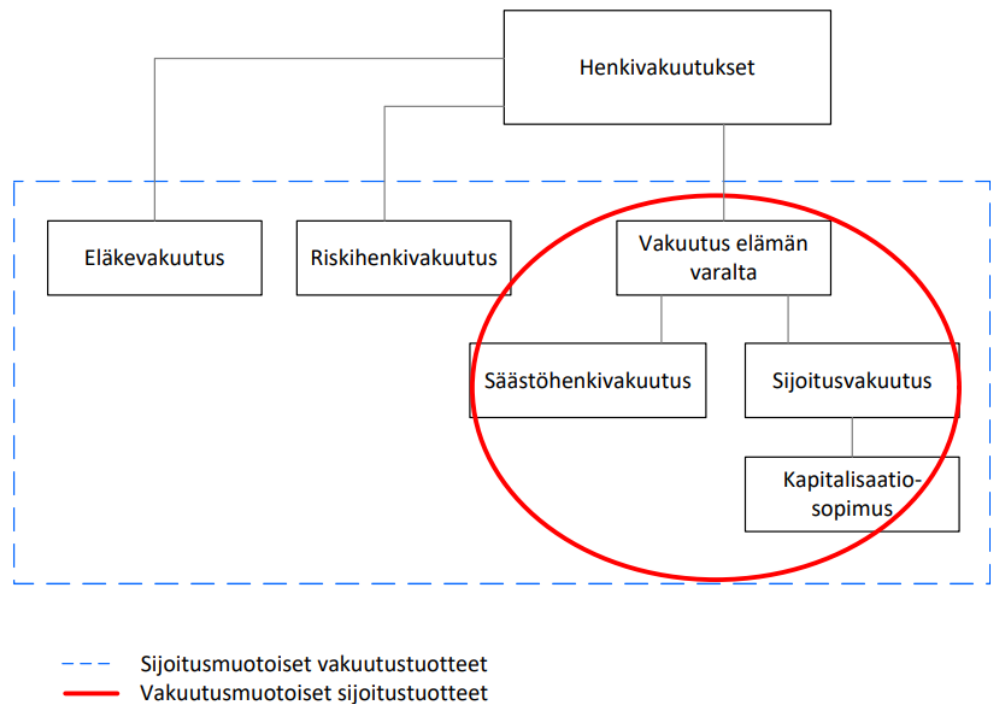
Sijoitusvakuutuksella tarkoitetaan vakuutusopimuslain 2 §:n 2 a) kohdan mukaan muita kuin riski- ja ryhmähenkivakuutuksia, sekä lain 4 a §:n mukaan kapitalisaatiosopimuksia. Verohallinnon ohjeen mukaan säästöhenkivakuutukset kuuluvat sijoitusvakuutuksiin³⁶. Säästöhenkivakuutus termiä ei kuitenkaan ole vakuutuslainsäädännön mukainen termi, mutta sitä käytetään verolainsäädännössä. Verolainsäädännössä termiä säästöhenkivakuutus ei kuitenkaan määritellä nimenomaisesti, mutta TVL 34 §:n 2 momentin mukaan henkivakuutuksina pidetään sellaisia vakuutuksia, joissa on vakuutettu ja edunsaaja, sekä jotka kuuluvat vakuutusluokista annetun lain henkivakuutusluokkiin 1–3. Henkivakuutuksena ei kuitenkaan pidetä eläkevakuutusta. Tyypillisesti verotuksessa termillä säästöhenkivakuutus viitataan juuri TVL 34.2 §:n mukaisiin henkivakuutuksiin. 3 momentin mukaan näiden vakuutuksen suoritus maksetaan joko kertasuorituksena tai useampana eränä.³⁷ Sijoitusvakuutuksina pidetään henkivakuutuksia, joihin sijoitetaan yksi tai useampi suurempi kertasumma, kun taas säästöhenkivakuutuksiin säästetään vähitellen, vaikkapa kuukausittain³⁸.

Sijoitusvakuutuksilla voidaan siis tarkasteltavasta laista riippuen tarkoittaa hieman eri asioita ja edellä käsiteltyjä näkökulmia pyritäänkin havainnollistamaan seuraavalla sivulla olevassa kuvassa 1. Laveammin voidaan siis puhua sijoitussidonnaisista vakuutuksista. Tällöin tarkastelu sisältäisi elämän- ja kuoleman varalta otetut henkivakuutukset, eläkevakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset, joihin on liitetty sijoitussidonnaisuus.

³⁶ Verohallinto (2020), kohta 1.

³⁷ Valtiovarainministeriö (2018), s. 20.

³⁸ Valtiovarainministeriö (2018), s. 19.



Kuva 1 Termien havainnollistamista

Vakuutustuotteiden sijoitussidonnaisuus onkin tämän tutkimuksen lähtökohta, vaikka kaikkien tuotteiden vakuutusmaksut voivat perustua myös muunlaisiin ominaisuuksiin, kuten ennalta määriteltyyn kiinteään korkoon. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin sijoitussidonnaisia vakuutuksia suppeampaan joukkoon eli vakuutusmuotoisiin sijoitustuotteisiin. Yksinkertaisuuden vuoksi tästä joukosta käytetään myöhemmin termiä sijoitusvakuutus.

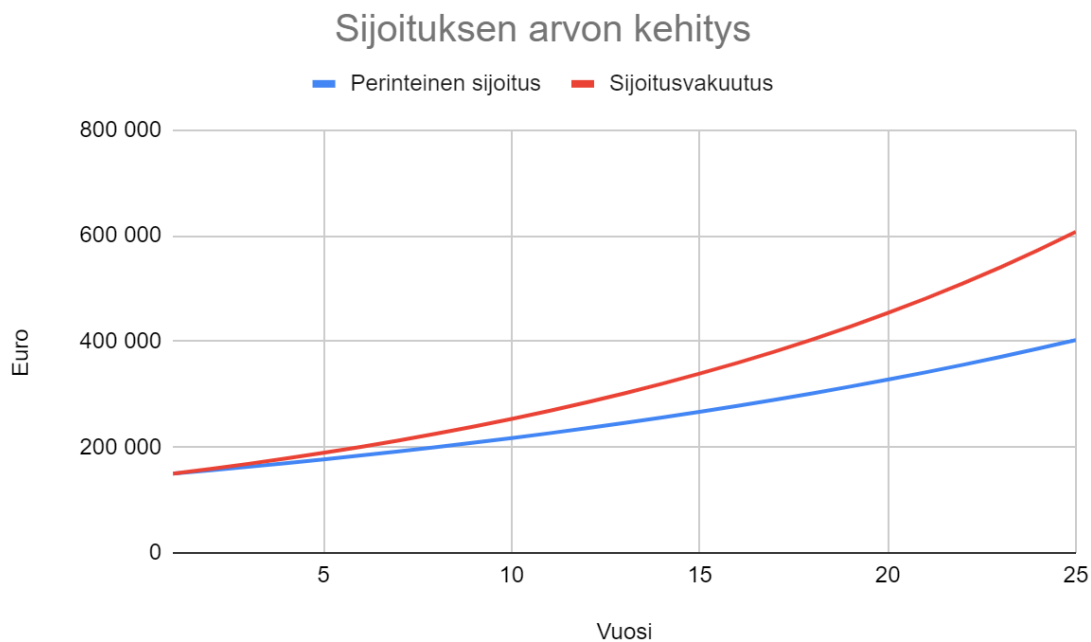
Termin määrittelyn sijasta tutkimuksen kannalta vielä olennaisempaa on ymmärtää tuotteiden käyttötarkoitus; tarkoituksena ei varsinaisesti ole vakuuttaa mitään vaan pikemminkin sijoittaa ja hyötyä sijoittamisessa vakuutuksen tarjoamista eduista. Näistä eduista kerrotaan lisää seuraavassa alaluvussa. Tämä on myös haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tyypillinen tapa tyypitellä tuotteita ulkomaisten sijoitusvakuutusten verovälvontatyössä.³⁹

³⁹ Teemahaastattelu, ks. myös HE 275/2018 vp VeJ 2019, s. 1.

2.2.2 Verokohtelu

Ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin sovelletaan samanlaisia verotussäännöksiä, kuin vastaaviin kotimaisiin tuotteisiin⁴⁰. Tuloverolain (TVL) 34 § 1 momentin mukaan henkivakuutuksesta saatu suoritus on veronalaista pääomatuloa. Suorituksen veronalainen osuus saadaan vähentämällä maksetut vakuutusmaksut⁴¹ säästösummasta. Tämä tuotto verotetaan TVL 32 §:n mukaan pääomatulona.

Sekä kotimaisiin että ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyy verohyötyjä, kuten verotuksen lykkääntymisvaikutus. Tämä tarkoittaa sitä, että juoksevien tuottojen ja arvonnousun verotus lykkääntyy ja tulos realisoituu vasta sijoituksen päätyttyä, jolloin asiakas pääsee hyötymään korkoa korolle -ilmiöstä vakuutuksen voimassaoloaikana.⁴² Tätä vaikutusta on havainnollistettu kuvassa 2, josta huomataan, että lykkääntymisedun vuoksi sijoitusvakuutuksen tuotto on huomattavasti suurempi perinteiseen sijoitukseen nähden.



Kuva 2 Lykkääntymisedun vaikutus tuottoihin⁴³

⁴⁰ Valtiovarainministeriö (2018), s. 123.

⁴¹ Vakuutusmaksut voidaan vähentää verotettavaa tuloa laskettaessa, mikäli niitä ei ole vähennetty verotuksessa aikaisemmin.

⁴² Valtiovarainministeriö (2018), s. 6.

⁴³ Kuviossa käytetyt parametrit: sijoitettava pääoma 150 000 euroa, vuosituotto 6 %, sijoitusaika 25 vuotta. Perinteisessä sijoituksessa maksetaan vuosituotoista 30 % tai 34 % pääomatulovero, kun taas sijoitusvakuutuksessa tuotto lisää vuosittain kokonaisuudessaan sijoituksen arvoa. Laskelmassa ei ole huomioitu sijoitusvakuutusten vuosikuluja.

Asiakkaalla on usein myös oikeus vaihtaa sijoituskohteita vakuutuksen sisällä sen voimassaoloaikana ilman veroseuraamuksia. Tämä voi keventää verotusta ja synnyttää sijoittajalle rahanarvoisen edun.⁴⁴ Lisäksi verovelvollinen voi jopa välttää kokonaan pääomatuloverotuksen, mikäli hän hakeutuu rajoitetusti verovelvolliseksi tai verosopimuksen tarkoittamalla tavalla jossakin toisessa maassa asuvaksi ennen sijoitusvakuutuksen päättymistä⁴⁵. Ulkomaisilla sijoitusvakuutuksilla voidaan saavuttaa myös erityisiä veroetuja kotimaisiin vakuutuksiin verrattuna esimerkiksi räätälöimällä tuotteita. Näistä keinoista kerrotaan seuraavassa alaluvussa lisää. Moni vakuutuksenottaja käyttää ulkomaisia vakuutustuotteita kuitenkin edelleen perinteisemmässä sijoitustarkoituksessa, jolloin saadut verohyödyt eivät poikkea vastaavien kotimaisten tuotteiden verohyödyistä.⁴⁶

Uusi TVL 35 §:ä rajoittaa sijoitusvakuutusten lykkäätymisetua. Nykyisin lykkäätymisetu säilyy niin pitkään kuin sijoittaja ei tee vakuutuksesta nostoja. Sen sijaan ennen uuden säännöksen voimaantuloa, verotus lykkääntyi siihen asti, kun koko sijoitettu pääoma oli nostettu. Mikäli sijoittaja nostaa vakuutuksen osittain takaisin sen voimassaoloaikana, maksetaan nykyisin veroa säästösummalle kertyneestä tuotosta, joka lasketaan vähentämällä vakuutus suoritusten summa vakuutusmaksujen summasta. Veronalaista tuloa tästä on ”se suhteellinen osuus, joka maksuhetkellä vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästö määrästä”⁴⁷. Lopullinen tappio on vakuutuksen päättymisvuoden verotuksessa vähennyskelpoista.⁴⁸ Takaisin nostettu summa katsotaan kuitenkin kokonaisuudessaan veronalaiseksi, mikäli se maksetaan muulle henkilölle kuin vakuutuksenottajalle tai tämän TVL 34.3 §:n mukaiselle lähiomaiselle taikka, jos vakuutusmaksuja on vähennetty jonkun maan verotuksessa⁴⁹.

TVL 35 §:n yhteydessä otettiin käyttöön myös vakuutuksen sivuuttamista koskeva TVL 35 b §. Lykkäätymisedun lisäksi sillä pyritään puuttumaan ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin räätälöintimahdollisuuksiin.⁵⁰ Tämän voidaan nähdä torjuvan myös keinotekoisia järjestelyjä. Lainkohdalla rajataan lykkäätymisetua siten, että yhden tai

⁴⁴ Kari – Lyytikäinen (2003), s. 1.

⁴⁵ Tokola (2019), s. 12.

⁴⁶ Itälä (2020), s. 78.

⁴⁷ Veronalaisen tulon osuus tehdystä nostosta lasketaan seuraavasti: (tuoton määrä / säästön määrä) x suorituksen määrä = veronalaista tuloa.

⁴⁸ Myllymäki (2020), s. 319.

⁴⁹ Verohallinto (2020), 3.2.

⁵⁰ HE 275/2018 vp, s. 25, 50.

useamman pykälässä luetellun ehdon⁵¹ täytyessä, vakuutukselle kertynyt nostettavissa oleva tuotto verotetaan verovelvollisen verovuoden tulona riippumatta siitä, onko nostoa tehty. Näihin keinotekoisiiin järjestelyihin kuuluvat esimerkiksi tilanteet, joissa vakuutus- senottaja käyttää sellaisia vakuutusyhtiölle siirrettyihin sijoituskohteisiin liittyviä oikeuk- sia, jotka tavallisesti kuuluvat kohde-etuuden omistajalle. Erityissäännöksen soveltami- nen ei edellytä veronkiertotarkoitusta, eikä näin ollen kavenna VML 28 §:n yleisen vero- kiertosäännöksen soveltamisalaa.⁵² TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluvat vakuutusjär- jestelyt saattoivat aikaisemmin täyttää joissakin tilanteissa VML 28 §:ssä säädetyt veron- kierron tunnusmerkit. TVL 35 b §:n avulla näihin tilanteisiin puuttumisen arvioidaan ole- van yksinkertaisempaa ja suoraviivaisempaa. Tämä jää kuitenkin nähtäväksi, sillä TVL 35 b §:n soveltaminen verovalvontatyössä alkaa kesällä 2021.⁵³ Pykälää on tosin sovel- lettu jo yhdessä keskusverolautakunnan ennakkoratkaisussa.⁵⁴

Osana tätä tutkielmaa tehtyjen haastatteluiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että uuden lainsäädännön valvominen on ainakin kahdella tapaa ongelmallista. Verohal- linto ei nimittäin saa automaattisesti tietoa ulkomaisten sijoitusvakuutusten veronalaisen tuoton osuudesta TVL 35 §:n soveltamista ajatellen⁵⁵. Verohallinto ei myöskään saa au- tomaattisesti tietoa vakuutuksen ehdoista, jotta vakuutuksen TVL 35 b §:n mukaista kei- notekoisuutta voitaisiin arvioida. Tämän vuoksi (ulkomaisten) sijoitusvakuutusten vero- tuksessa joudutaan pyytämään aina lisätietoa, joko vakuutusyhtiöltä taikka vakuutetulta. Tämä vaikuttaa merkittävästi valvonnan tehokkuuteen.⁵⁶ Herääkin kysymys – onko ny- kysillä resursseilla mahdollista valvoa muuttunutta lainsäädäntöä tarpeeksi tehokkaasti? Sisällöllisesti kattavakaan laki ei estä keinotekoisia tilanteita, ellei valvonnalla ole

⁵¹ Näitä ehtoja ovat seuraavat oikeudet: 1. Oikeus päättää kohde-etuuteen liittyvän määräys- tai äänivallan käyttämisestä, kuten esimerkiksi tilanne, jossa määräys- tai äänivaltaa käyttää sijoitusvakuutuksen omistaja itse tai vakuutusyhtiö on velvoitettu käyttämään äänivaltaa omistajan toiveiden mukaisesti. 2. Oikeus päät- tää siitä, kenelle tai millä ehdoilla kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan, kuten esimerkiksi tilanne, jossa sijoitusvakuutuksen omistajalla olisi oikeus päättää varallisuuden luovuttamisesta intressiensä mukai- sesti. 3. Oikeus päättää kohde-etuutta koskevasta käyttö- tai hallintaoikeudesta. 4. Oikeus tehdä kohde- etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia va- kuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa, kuten niin sanotut self management-järjestelyt, joissa sijoitusvakuutuksen omistaja voi itsenäisesti tehdä sijoituspäätöksiä. Ei kuitenkaan tilanteet, joissa kohde- etuudet voi valita vakuutusyhtiön tarjoamista vaihtoehtoista tai muuttaa näiden allokatioita.

⁵² Myllymäki (2020), s. 326–327, 328.

⁵³ Teemahaastattelu.

⁵⁴ Ks. KVL:2020/26.

⁵⁵ Ulkomaisista vakuutuksista on mahdollista saada näitä tietoja, jos ulkomaisella vakuutusyhtiöllä on Suo- messa kiinteä toimipaikka. Silloin ulkomaista vakuutusyhtiötä koskee vastaava tiedonantovelvollisuus, kuin suomalaisia vakuutusyhtiöitä.

⁵⁶ Teemahaastattelu.

riittäviä resursseja lain täytäntöönpanemiseksi. Valvontaresurssien riittävyyttä käsitelläänkin tarkemmin luvussa neljä.

2.2.3 Käyttötavat

Sijoitusvakuutuksia käytetään tyypillisesti pitkäaikaiseen sijoittamiseen ja säästämiseen⁵⁷. Verotuksen lykkääntymisedun vuoksi sijoitusvakuutukset ovat toimivia tilanteissa, joissa sijoitusaika pitkä, pääomat tai arvonnousut ovat suuria taikka vakuutuksen sisällä käydään aktiivisesti kauppaa. Sijoitusvakuutukset eivät tyypillisesti ole passiivisen sijoittajan kannalta tuottoisin vaihtoehto niiden suurten kulujen vuoksi.⁵⁸ Onko siis niin, että sijoitusvakuutuksiin liittyvä verotuki on näennäisesti kaikkien saatavilla, mutta käytännössä vain suppea verovelvollisten joukko voi hyötyä siitä?

Vertailutietojen ja valvontahankkeista saatujen tietojen perusteella tyypillisesti sijoitussidonnaisiin henkivakuutuksiin sijoittavat varakkaammat henkilöt, keskimääräisen jäljellä olevan sijoituksen määrän ollessa yli 600 000 euroa⁵⁹. Tämä on noin kymmenkertainen suhteessa suomalaisten keskimääräisiin rahoitusvaroihin, jotka olivat vuonna 2020 noin 63 000 euroa kansalaista kohden. On selvää, että keskimääräisen sijoitussumman ollessa yli 600 000 ei voida puhua keskivertosijoituksesta.⁶⁰ Suuria varallisuustietoja saattaakin jäädä verottajan tietämättömiin, mikäli sijoitusvakuutuksista ei saada tarpeeksi tietoa.

Ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyy usein laaja räätälöintimahdollisuus, jota voidaan hyödyntää verotuksen suunnittelussa. Silloin kun vakuutusmaksut suoritetaan muuna kuin rahana, tehdään maksusuoritus tyypillisesti esimerkiksi osakkeilla, lainoilla tai kiinteistöillä. Kustakin saadut tuotot saadaan verottomasti sijoitusvakuutuksen sisälle, jossa ne voidaan sijoittaa edelleen, sekä ennen TVL 35 b §:n voimaantuloa nostaa verovapaasti vakuutustuotteeseen sijoitettua pääomaa vastaavaan määrään saakka. Järjestelyillä voi olla myös muita etuja. Esimerkiksi joissain tilanteissa vakuutuksen sisälle siirtynyt omaisuus on katsottu siirtyneen vakuutusyhtiön omistukseen, jolloin on voitu

⁵⁷ Vakuutus sopimuksissa saattaa myös olla vähimmäisaika tai muu ehto, jonka mukaan vakuutussäästöjen ennaikainen nostaminen voi aiheuttaa merkittäviä kuluja.

⁵⁸ Valtiovarainministeriö (2018), s. 19–20, 42–43, 129, 131.

⁵⁹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 43.

⁶⁰ Suomen virallinen tilasto (2021). Suomen väkiluku oli vuoden 2020 lopussa 5,5 miljoonaa ja rahoitusvarojen määrä yhteensä 354,4 miljardia. Kaikki rahoitusvarat sisältävät vakuutussaamiset, osakkeet ja osuudet, käteisrahan ja talletukset, sekä muut varat. Tilastot eivät sisällä verotuksen ulkopuolelle jääviä varoja, kuten ilmoittamattomia ulkomaisia sijoitusvakuutuksia.

häivyttää vakuutuksenottajan intressiyhteys omaisuuteen.⁶¹ Omistusketjun katkeaminen ja siihen liittyvä tosiasiallisen edunsaajan käsite on yksi keskeisistä sijoitusvakuutusten tulkintakysymyksiä aiheuttavista seikoista.

Vakuutusten avulla voidaankin pyrkiä katkaisemaan omistusketju näennäisesti, vaikka tosiasiallinen päätösvalta sijoitusvakuutuksen sisällä olevaan omaisuuteen pysyisi vakuutuksenottajalla. Tämä tekee tosiasiallisen edunsaajan määrittämisestä verovalvonnan kannalta hankalaa. Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen määrittelyn monimutkaisuudesta kerrotaan lisää seuraavassa alaluvussa. Häivyttämällä intressiyhteys, mahdollistetaan monenlaiset järjestelyt, joissa koko omistusketjun läpinäkyvyydellä ja intressiyhteyksillä olisi merkitystä verotuksen lopputuloksen kannalta⁶². Omistusketjun häivyttämiseksi tehdyt järjestelyt erilaisten palveluntarjoajien avulla ovat tyypillisiä verokeidasvilpissä, joka on rikosoikeudellisesti sanktioitua toimintaa veronalaisten varojen tai sijoitustuottojen piilottamiseksi ulkomaille⁶³.

Kyse on harmaasta taloudesta silloin, kun omistussuhdetta pyritään keinotekoisesti häivyttämään ja laiminlyödään ilmoitusvelvollisuus, vaikka päätösvalta olisi edelleen verovelvollisella. Jos vakuutusyhtiö katsotaan tosiasialliseksi edunsaajaksi, silloin keskeisiä ongelmatilanteita haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ovat muun muassa seuraavat tilanteet:

a. Sisäpiirintiedon väärinkäyttö

Omistuksesta voidaan pyrkiä hyötymään taloudellisesti esimerkiksi silloin, kun yhtiöön liittyvää päätäntävaltaa ei käytetä. Tätä kuitenkin rajoittaa nykyisin TVL 35 b §.

b. Perusteeton konsernietu

Tilanteet, joissa vakuutusyhtiö katsotaan emoyhtiöksi, joka on emo-tytäryhtiödirektiivin (2011/96/EU) mukaan vapautettu osingon ja muun jaetun voiton lähdeverosta.

⁶¹ Itälä (2020), s. 78.

⁶² Teemahaastattelu.

⁶³ Finer – Tokola (2017), s. 281–282. Verokeidassijoitukset olivat myös esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin taustalla.

c. Verosopimuskeinottelu

Rajat ylittävissä tilanteissa osingon maksajan ja saajan asuinvaltion välisessä verosopimuksessa voidaan sopia edullisemmasta lähdeverokannasta. Jos ulkomailla asuva vakuutusyhtiö katsotaan suomalaisen vakuutuksenottajan sijasta tosiasialliseksi edunsaajaksi, voidaan tulon lähdevaltion verotusoikeutta joissain tilanteissa rajoittaa.

d. Tulonmuunto

Listaamattomien yhtiöiden osinkojen ansiotulo-osuus⁶⁴ on mahdollista muuttaa pääomatuloveron alaiseksi, mikäli vakuutusyhtiö katsotaan osingonsaajaksi vakuutetun sijasta.

e. Koron vapaa määrittäminen ja korkovähennysoikeus

Kun vakuutusmaksut suoritetaan velkakirjalla, on mahdollista, että lainoittajaksi katsotaan vakuutusyhtiö eli yhtiöstä riippumaton taho, vaikka lainan yhtiölle olisi alun perin myöntänyt osakas itse. Tällöin lainan korko saatetaan määrittää vapaasti, vaikka markkinaehtoperiaatteen (VML 31 §) mukaisesti etuyhteydessä toisiinsa olevat tahot eivät saa määritellä korkoa vapaasti. Myös lainoitettu yhtiö hyötyy järjestelystä, sillä tässä tilanteessa se voi vähentää koron vapaasti kirjanpidossaan.⁶⁵

f. Siirtohinnoittelu

Intressiyhteyden näennäisesti katkettua etuyhteysliiketoimien vapaa hinnoittelu on mahdollista, eikä hintojen markkinaehtoisuutta valvota samalla tavalla.

⁶⁴ Listaamattoman yhtiön osingon ollessa yli 8 % sen nettovarallisuudesta verotetaan yli menevä osinko ansiotulona, siten että 75 % on veronalaista ansiotuloa ja 25 % on verotonta tuloa. Verohallinto (2021), kohta 2.2.

⁶⁵ Itälä (2020), s. 78. Toistaiseksi on vielä epäselvää, voidaanko vakuutusyhtiö katsoa riippumattomaksi lainoittajaksi, sillä asiasta ei ole oikeus- tai verotuskäytäntöä.

Sijoitusvakuutuksia käytetään myös perintö- ja lahjaverotuksen suunniteluun, sillä verotuksen lykkääntymisvaikutuksen vuoksi vakuutuksen arvonnousu ja vakuutuksen voimassaoloaikana kertyneet tuotot jäävät lahjoitus- ja perimistilanteissa verottamatta pääomatuloverotuksessa⁶⁶. Kun säästömäärää vastaava summa siirtyy perillisille tai edunsaajalle, tuotto tulee verotetuksi pääomaverokantaa olennaisesti alemmalla perintöverokannalla, kun saajana on lähiomainen. Muille kuin lähiomaisille korvaus on veronalaista pääomatuloa.⁶⁷ Lahjaverotukseen liittyviin tilanteisiin on havaittu liittyvän myös vilpillisiä keinoja, kuten tilanteita, joissa vakuutuksenottajan nimi (vakuutuksen omistaja) on vaihdettu ilmoittamatta sitä lahjaverotuksessa. Sijoitusvakuutuksia voidaan myös pyrkiä hyödyntämään vilpillisiin tarkoituksiin antamalla niistä vääriä tietojen veroilmoituksella ja salaten näin tietoja.⁶⁸ Tällöin kyseessä on toiminta, jota voidaan pitää yksityishenkilöiden harjoittamana harmaana taloutena.

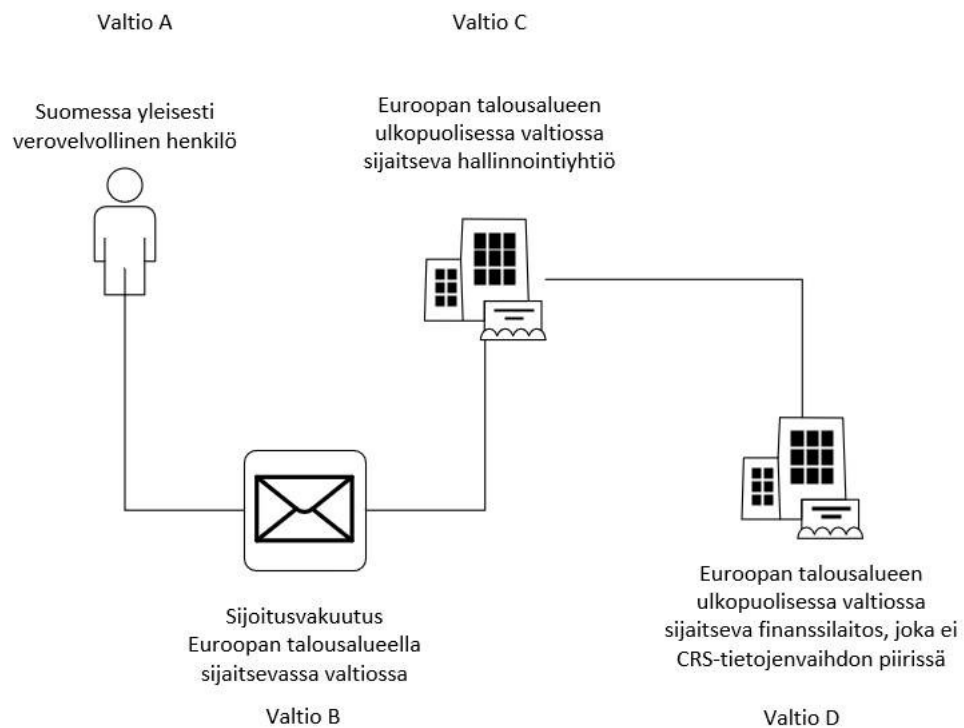
Sijoitusvakuutuksia käytetään myös välineenä talousrikoksissa. Niillä on muun muassa mahdollisuus kätkeä varoja varattomuustilanteessa tai perillisten suosimiseksi. Tiedetään myös, että sijoitusvakuutusten avulla on kotiutettu aikaisemmin verotuksen ulkopuolelle jääneitä ulkomaan tuloja esimerkiksi veroparatiisivaltioista, jotka olisivat muuten saattaneet käydä myöhemmin ilmi saaduista CRS-tiedoista. Tällä järjestelyllä on voitu välttää verotuksen ilmoituslaiminlyönnin tuleminen ilmi. Tietojenvaihdon laajentumisen myötä nämä järjestelyt ovat kuitenkin vaikeutuneet ja keskimäärin veronkiertoon tähtäävät toimet ovat monimutkaisempia, jolloin sijoitusvakuutukset voivat olla vain yksi osa järjestelyä.⁶⁹ Näitä järjestelyjä havainnollistetaan kuvassa 3.

⁶⁶ Tokola (2019), s. 48.

⁶⁷ Valtiovarainministeriö (2018), s. 121.

⁶⁸ Tokola (2019), s. 48.

⁶⁹ Teemahaastattelu.



Kuva 3 Sijoitusvakuutukset osana monimutkaisempaa järjestelyä⁷⁰

Sijoitusvakuutuksiin on edelleen mahdollista siirtää omaisuutta, josta Verohallinnolla ei ole ollut tietoa. Ongelmallisena tilanteena verovalvonnan näkökulmasta voidaan pitää arvostustilanteita, jotka liittyvät siihen, että vakuutusmaksut suoritetaan omaisuus-eränä rahan sijasta. Joidenkin vakuutusyhtiöiden ehtojen perusteella omaisuus-erän arvo on mahdollista määrittää melko vapaasti ja toisaalta joidenkin omaisuus-erien kohdalla arvonnäytäminen voi myös olla todella vaikeaa.⁷¹ Tämä voi siis aiheuttaa tilanteen, jossa vakuutukseen siirretty omaisuus, eli vakuutusyhtiölle luovutettu omaisuus, arvostetaan väärin ja arvonnousua jää tässä yhteydessä verottamatta. Verohallinto ei välttämättä kaikissa tilanteissa saa esimerkiksi sivullisilta tai verovelvolliselta tietoa tapahtuneesta luovutuksesta. Tämän kannalta VML 30 §:n mukainen selvittämätön omaisuuden lisäyksen valvonta olisi olennaista.⁷²

⁷⁰ Tokola (2021), s. 83. Suomessa yleisesti verovelvollinen henkilö on perustanut varojen hallinnointiyhtiön Euroopan talousalueen ulkopuolelle valtioon C. Valtio C ja sijoitusvarallisuuden tosiasiallinen sijaintivaltio D eivät kuulu automaattisen finanssitilejä koskevan tietojenvaihdon piiriin. Henkilö siirtää varojen hallinnointiyhtiön osakekannan sijoitusvakuutukseen Euroopan talousalueelle.

⁷¹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 124.

⁷² Teemahaastattelu & Myrsky et al. (2017), s. 197.

Sijoitusvakuutuksen räätälöintimahdollisuus⁷³ ja sen ominaisuudet riippuvat vakuutusyhtiön sijaintivaltiosta⁷⁴, sekä vakuutukseen sijoitettavan varallisuuden suuruudesta. Jotkin vakuutusyhtiöt asettavat räätälöidyille sijoitusvakuutuksille minimisijoitusmääriä, jotka vaihtelevat tyypillisesti 150 000–800 000 euron välillä. Minimisijoitusmäärät voivat olla jopa miljoonia, mikäli vakuutuksen sisälle halutaan siirtää kiinteää omaisuutta tai esimerkiksi listaamattomien osakeyhtiöiden omaisuutta, joiden arvostaminen on hankalampaa.⁷⁵

Tarkkaa tietoa ei ole siitä, onko vastaavaa räätälöintimahdollisuutta suomalaisissa vakuutuksissa, mutta esimerkiksi LähiTapiolan sijoitusvakuutusten yleisissä vakuutusehdoissa on kohta: ”Jos realisointi osoittautuu vaikeaksi, Vakuutuksenantajalla on oikeus sijoituskohteen myymisen sijasta siirtää sijoituskohde säästönsaajan tai muun edunsaajan nimiin ja mitätöidä kohteen liittäminen sopimukseen.”⁷⁶ Tämä voisi viitata siihen, että vakuutuksen sisälle hyväksytään hyvin monenlaista omaisuutta. Mikäli kotimaisissa tuotteissa havaittaisiin laajemmin ulkomaisissa sijoitusvakuutuksia muistuttavia ehtoja, tulisi tietojensaanti myös näistä tuotteista varmistaa. Kotimaisten sijoitussidonnaisiin henkivakuutusten vakuutussäästöt ovat lähes nelinkertaistuneet kymmenen vuoden aikana noin 8 miljardista 28 miljardiin.⁷⁷

2.3 Tosiasiallinen edunsaaja – käsitteen monimutkaisuus

Suomen kansallisessa verolainsäädännössä ei määritellä tosiasiallisen edunsaajan käsitettä, jonka vuoksi kansainvälisissä tilanteissa käsite määrittyy kansallisen lain sijaan verosopimuksen perusteella. Verosopimusten tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinnasta ei kuitenkaan ole muodostunut Suomessa oikeuskäytäntöä, joten käsitteen tulkinta on ongelmallista. Tulkinta-apua voidaan hakea OECD:n kommentaarista, mutta se antaa vain yleisluontoisia suosituksia käsitteen tulkintaan.⁷⁸ Suomi ei voi myöskään sivuuttaa tätä

⁷³ Räätälöintimahdollisuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, hyväksytäänkö sijoituksen sisälle, miten laajasti omaisuutta ja kuinka paljon sijoitusvakuutuksen ehtoja on mahdollista muokata yksilöllisesti sijoitetun ja tämän asuinvaltion perusteella.

⁷⁴ Ks. Luxembourg for Finance, Esimerkiksi Luxemburgilaiset vakuutusyhtiöt tarjoavat laajoja räätälöintimahdollisuuksia.

⁷⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 123–124.

⁷⁶ LähiTapiola (2020), kohta 2.8. Lukuun on laskettu mukaan kotimaisten sijoitussidonnaisten säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten määrät 2010 ja 2020 lopussa.

⁷⁷ Finanssiala ry (2020), Vakuutussäästöt täysi aikasarja.

⁷⁸ Pankakoski (2020), s. 322. Suomen kansallisessa lainsäädännössä tosiasiallisen edunsaajan termiä käytetään esimerkiksi LähdeVL:n 3b §:ssä ja 3e §:ssä, joissa säädetään korko- ja rojaltdirektiivin säännöksistä.

verosopimuksen mukaista tulkintaa, sillä verosopimusnormit ovat tulkinnassa painavam-
pia lähteitä⁷⁹.

OECD:n malliverosopimukseen sisältyvää tosiasiallisen edunsaajan käsitettä on mahdollista tulkita joko suppeasti, laajasti tai laveasti, riippuen siitä, minkä vuosien OECD:n maliverosopimukseen pohjautuvasta sopimuksesta on kysymys⁸⁰. Suppeassa tai oikeudellisessa tulkintatavassa otetaan huomioon vain oikeudelliset tosiseikat, jotka perustuvat esimerkiksi sopimukseen ja muihin oikeudellisiin instrumentteihin. Laaja tulkintatapa yhdistää taloudellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten dokumenttien tosiseikkojen tarkastelun, jolloin ikään kuin varmistetaan, tukevatko taloudelliset tosiseikat tehtyä oikeudellista analyysia. Toisaalta tulkintaa voidaan myös tehdä lavealla tavalla, jolloin sovelletaan sisältö ennen muotoa -periaatetta.⁸¹

Myös haastatellut asiantuntijat nostavat esiin tosiasiallisen edunsaajan määrittämisen vaikeuden. Tosiasiallisen edunsaajaan liittyen herää muun muassa seuraavia kysymyksiä: Kuka on oikeutettu verosopimuksen takaamaan lähdeveroetuun? Missä tilanteissa vakuutusnottaja voi luottaa, että vakuutusyhtiö katsotaan tosiasialliseksi edunsaajaksi? Miten pitkälle omaisuudelle maksetun tuoton maksajalla on velvollisuus selvittää tosiasiallista edunsaajaa? Tosiasiallisen edunsaajan täsmällisempi määrittäminen lainsäädännössä voisi helpottaa sen arviointia, missä tilanteissa osingonsaajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana ja täten oikeutettuna verosopimusetuihin⁸².

2.4 Toimintaympäristön muutosten vaikutus vakuutusten tarjoamiseen

Jotta voi ymmärtää sijoitusvakuutusten käyttötarkoituksia ja nykytilaa, on hyvä ymmärtää myös toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Vuoden 2008 finanssikriisistä on lähtenyt liikkeelle kaksi vakuutustuotteiden tarjoamiseen liittyvää kehityssuuntaa. Ensinnäkin finanssikriisi vaikutti maiden talouteen ja poliittiseen ilmapiiriin, joka mahdollisti kansainvälisen yhteistyön tietojenvaihdon parantamiseksi. Toiseksi se vaikutti vakuutus-
toimialaan matalien reaalikorkojen kautta.

Vakuutustoimiala on joutunut ennennäkemättömän haasteen eteen, kun matalien korkojen aika on jatkunut yli vuosikymmenen. Tämä on pakottanut vakuutusyhtiöitä

⁷⁹ Pankakoski (2021), s. 244.

⁸⁰ Esimerkiksi vuosien 1977 ja 1995 malliin pohjalta tulkintaa voi tehdä laajasti ja vuosien 2003, 2014 ja 2017 malliin pohjalta laveasti.

⁸¹ Pankakoski (2021), s. 236–237. Lavea tulkinta ei ole ristiriidassa VML 28 §:n kanssa.

⁸² Tokola (2019), s. 49–50.

laajentamaan toimintaansa uudenslaisiin tuotteisiin ja markkina-alueisiin. Esimerkiksi pitkäaikaiset säästöt ovat kasvava markkina, sillä ihmiset elävät pidempään ja väestö on yhä ikääntyneempää. Väestön ikääntyminen taas on johtanut valtion eläkejärjestelmien ja terveydenhuollon supistamiseen monissa maissa, jolloin ihmiset hakevat lisäturvaa vakuutuksilla. Samaan aikaan ihmisten riskinotto-kyky säästöjen ja sijoitusten osalta on lisääntynyt yleisen vaurastumisen myötä. Toisaalta nollakorkojen ympäristö pakottaa vakuutusnottajia myös sietämään korkeampaa riskiä tuottojen lisäämiseksi. Tämän kehityksen myötä vakuutusyhtiöt ovat pyrkineet vähentämään pääomia ja panostaneet niin sanottuihin capital-light -tuotteisiin⁸³, joita ovat muun muassa sijoitusvakuutukset.⁸⁴ Toisaalta kehitykseen vaikuttaa myös pankkialaisuuden ja anonymiteetin mureneminen, joka on lisännyt anonymiteettiä suojaavien palvelujen, kuten sijoitusvakuutusten, kysyntää⁸⁵.

Pankkialaisuuden ja anonymiteetin vähenemiseen on vaikuttanut OECD:n tekemä työ. Pankkialaisuuteen liittyvä verotuksellinen ilmiö, haitallinen verokilpailu (*harmful tax competition*), määriteltiin ensimmäisen kerran OECD:n vuonna 1998 julkaisemassa raportissa. Sen mukaan haitalliseksi verokilpailuksi katsotaan tilanteet, joissa valtio houkuttelee muissa maissa kertyneitä tuloja ja niissä asuvien tuloja, loukaten näin toisen maan verotuksellista suvereniteettia. Avainpelureita tässä ovat veroparatiisit⁸⁶, jotka pyrkivät hyötymään muun muassa matalista veroasteista, tiedon läpinäkymättömyydestä, valvonnan puutteesta ja tietojenvaihdon puuttumisesta.⁸⁷ Tiukka pankkialaisuus on mahdollistanut rahanpesun, korruption, sekä tarjonnut mahdollisuuden välttää esimerkiksi sisäpiirisäännöksiä ja muita arvopaperi- ja pankkisäännöksiä. Veroparatiiseissa tapahtunutta luottosääntelyn riskiä onkin pidetty yhtenä finanssikriisin osatekijänä.⁸⁸

Vuoden 2008 finanssikriisiä ja paljastuneita tietovuotoja⁸⁹ voidaan pitää käännteentekevänä tietojenvaihdon kehittymisen kannalta, sillä ne herättivät huolen valtioiden taloutta ja pankkijärjestelmän kestävyyttä kohtaan ja sai monet maat miettimään keinoja,

⁸³ Capital-light vakuutukset ovat tuotteita, joiden pääomavaatimukset ovat matalampia.

⁸⁴ McKinsey (2018).

⁸⁵ Tokola (2019), s. 46.

⁸⁶ Veroparatiisin tunnusmerkkejä ovat matala verorasitus, tiukka pankkialaisuus, ulkomaisten tulojen tietojen vaihdon puuttuminen sekä omistusten läpinäkymättömyys kansainvälisissä tilanteissa. Lisäksi veroparatiiseihin liittyy myös muuta laitonta toimintaa kuten rahanpesua, korruptiota, huumekauppaa ja sisäpiiritiedon väärinkäyttöä.

⁸⁷ OECD (1998), s. 25–33.

⁸⁸ Kuortti (2012), s. 414.

⁸⁹ Merkittäviä tietovuotoja ovat muun muassa UBS-tapaus, HSBC ja The CumEx-Files.

joilla maan veropohja voidaan turvata.⁹⁰ Turvatakseen julkisen rahoituksen ja finanssijärjestelmän OECD ja G20-valtiot ilmoittivat vuonna 2009 ryhtyvänsä sanktioimaan valtioita, jotka eivät toimineet läpinäkyvästi veroasioissa ja toimittaneet tietoja tehokkaasti muille maille. Näiden maiden luokittelu ja valvonta vauhdittivat merkittävästi OECD:n malliverosopimuksen ja tietojenvaihtoa koskevan sopimuksen käyttöönottoa.⁹¹ Verosopimukset ja tietojenvaihtosopimukset ovat mahdollistaneet asioiden selvittämisen lähes kaikkialta maailmasta ja tehneet lopun pankkisalaisuudesta.

Pankkisalaisuussäädösten purkamisen jälkeen painotus tietojenvaihdossa on siirtynyt pyydettyä tapahtuvasta virka-avusta kohti automaattista tietojenvaihtoa. Vuonna 2015 Suomi aloitti Yhdysvaltojen kanssa FATCA-sopimukseen (*SopS 25/2015, the Foreign Account Tax Compliance Act*) perustuvan automaattisen tietojenvaihdon, joka velvoitti ulkomaisia rahoituslaitoksia ilmoittamaan amerikkalaisten verovelvollisten tietyt tilit ja tulot Yhdysvaltoihin.⁹² Samankaltainen tietojenvaihto oli mahdollista vuodesta 2014 lähtien EU-maiden välillä virka-apudirektiivin DAC (*2011/16/EU, Directive on Administrative Cooperation*) nojalla. Sen avulla jäsenmaat saavat automaattisesti tietoja muilta jäsenvaltioilta niissä asuville henkilöille maksetuista tuloista. Tätä direktiiviä on kehitetty koko 2010-luvun ajan systemaattisesti ja siitä on olemassa päivityksiä aina DAC6-versioon asti.⁹³ Lisäksi vireillä on ehdotus direktiivin muuttamiseksi eli niin sanottu DAC7, sekä direktiiviehdotus niin sanotusta DAC8:sta⁹⁴.

⁹⁰ Tokola (2019), s. 32. Esimerkiksi presidentti Barack Obaman myötä myös Yhdysvallat tulivat laajemmin mukaan kansainvälisen tiedonvaihdon piiriin, tällöin muun muassa FATCA-laki säädettiin. Johansson 2015, s. 95.

⁹¹ Äimä (2017), s. 67. Nämä sanktioitavat tahot jaettiin valkoiseen, harmaaseen ja mustaan listaan, sen mukaan miten hyvin ne noudattivat OECD:n verotustietojen vaihtoa ja läpinäkyvyyttä koskevaa standardia, joka sisältyy keskeisiltä osin OECD:n malliverosopimuksen tietojenvaihtoa koskevaan 26 artiklaan. Standardin käyttöönottoa ja sitoutumista valvoi Globaali foorumi maakohtaisilla tarkastuksilla. Valkoisen listan alueet noudattivat standardia hyvin, harmaalla implementointi oli vielä kesken ja musta listan alueilla ei vielä noudatettu sitä. Harmaalle ja mustalle listalle kuului veroparatiisivaltioita. EU:n toimesta listaa on päivitetty viimeksi 6 lokakuuta 2020 Ecofin-neuvoston kirjallisessa menettelyssä. Listaan lisättiin Anguilla ja Barbados, jolloin siinä on 12 maata: Amerikan Samoa, Anguilla, Barbados, Fidzi, Guam, Palau, Panama, Samoa, Seychellit, Trinidad ja Tobago, Yhdysvaltain neitsytsaaret ja Vanuatu. Anttila & Järvinen 2020. s. 723.

⁹² Johansson 2015, s. 97.

⁹³ Euroopan komissio 2019. Niin sanotun DAC2 direktiivin (2014/107/EU) myötä automaattisen tiedonvaihdon piiriin tulivat myös rahoitukseen liittyvät tiedot. Myöhemmin tietojenvaihdon piiriin tulivat DAC3 (2015/2376/EU) nojalla rajat ylittäviä tilanteita varten annettavien ennakkopäätöksiä sekä ennakkoinnointelusopimuksia koskevat tiedot, DAC4 (2016/881/EU) nojalla monikansallisten yhtiöiden maakohtainen raportointi, DAC5 (2016/2258/EU) nojalla rahanpesua koskevat tiedot, DAC6 (2018/822/EU) nojalla välittäjien raportointivelvollisuus koskien verosuunnitteluun tähtääviä rajat ylittäviä järjestelyjä.

⁹⁴ COM (2020) 314 final. DAC7 myötä automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluisivat jatkossa myös digitaalisen alustojen operaattorien raportointi. Euroopan komissio (2021), DAC8 myötä automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluisivat jatkossa myös kryptovaluutat ja sähköinen raha.

Virka-apudirektiivin DAC2 nojalla EU:n alueella toteutetaan myös OECD:n CSR-standardin mukainen finanssietojenvaihto. CSR-standardiin perustuva tietojenvaihto käynnistyi vuonna 2017 ja sen myötä automaattisen tilitietojenvaihto tuli mahdolliseksi yli 100 maan veroviranomaisten kesken.⁹⁵ CSR-standardin avulla saadut aineistot yhdistettynä vertailutietoihin⁹⁶ mahdollistavat systemaattisen rajat ylittävien sijoitusten valvonnan⁹⁷. Ennen standardin voimaantuloa havaittiinkin, että ulkomaista varallisuutta siirrettiin muun muassa veroparatiisiyhtiöistä sijoitusvakuutuksiin ja näin vältyttiin ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönniltä, mikäli omaisuus olisi käynyt ilmi CRS-tiedoista⁹⁸. CRS-tietojen myötä kiinnijäämisriski on kasvanut merkittävästi. Kuten aikaisemmin todettua, harmaan talouden näkökulmasta tämä on tarkoittanut sitä, että tehdyt järjestelyt ovat monimutkaisempia ja sisältävät vakuutuksen lisäksi muitakin osia.⁹⁹

Viimeisin sijoitusvakuutusten toimintaympäristöön keskeisesti vaikuttanut muutos Suomen sisäisessä lainsäädännössä on TVL 35 §:n ja 35 b §:n voimaantulo. Näiden säännösten nojalla on rajattu sijoitusvakuutusten lykkääntymisetua ja keinotekoisia järjestelyjä. Saatujen CRS-tietojen perusteella lakien voimaantulo on vaikuttanut siten, että sijoitusvakuutuksia on takaisinostettu hieman tavallista enemmän, joka voi viitata siihen, että sääntely on vaikuttanut niiden houkuttelevuuteen.¹⁰⁰

Toisaalta on havaittu myös, että sijoitusvakuutuksista on siirretty pois niiden sisältämiä ongelmallisimpia omaisuuseriä, kuten listaamattomien yhtiöiden osakkeita ja velkoja, sekä muuta omaisuutta, joka saattaisi johtaa TVL 35 b §:n soveltamiseen. Lisäksi varoja on siirtynyt suljettuihin sijoitusrahastoihin¹⁰¹. Myös monien sijoitusvakuutusten vakuutusehtoja on muutettu siten, ettei TVL 35 b § tulisi sovellettavaksi. Nähtäväksi jää, miten nämä muutokset ehdoissa todella vaikuttavat keinotekoisuuden arviointiin, kun säännöksen soveltumista ryhdytään arvioimaan verovalvonnassa 2021 lähtien. Haastattelujen asiantuntijoiden arvioiden mukaan monen vakuutuksen tilanne onkin saattanut muuttua, eikä asiakkailta ole tästä tietoa, sillä vakuutusyhtiöt eivät ole ohjanneet

⁹⁵ Verohallinto (2017), kohta 1.

⁹⁶ Vuonna 2011 tuli mahdolliseksi luotto- ja rahoituslaitoksia koskevat vertailutietotarkastukset. Vertailutietotarkastuksesta on säädetty VML 3 luvun 21 §:ssä ja AVL 169a §:ssä. Tämän lain avulla viranomainen voi saada tietoa etukäteen yksilöidystä tai yksilöimättömästä asiakkaasta tai tilistä. Uudistus tähtäsi harmaan talouden torjumiseen tehostamalla verovalvontaa erityisesti kansainvälisessä sijoitustoiminnassa. Äimä (2017), s. 239.

⁹⁷ Tokola (2019), s. 33–34.

⁹⁸ Verohallinto (2017a), kohta 3.

⁹⁹ Teemahaastattelu.

¹⁰⁰ Tokola – Martikainen (2021), s. 48.

¹⁰¹ Sijoitusrahastoissa on kyse varojen kokonaisuudesta, jonka omistavat siihen sijoittaneet tahot yhdessä.

asiakkaita toimimaan toisin. Tämä voi johtaa verovelvollisen tahattomaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin.

Uudistuksella on vaikutuksia myös yleisen veronkiertosäännöksen VML 28 §:n tulkintaan, sillä TVL 35 b § kattaa tilanteet, joihin on aikaisemmin puututtu yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. Jatkossa VML 28 §:ä sovelletaan todennäköisesti tilanteisiin, joissa on pyritty kiertämään TVL 35 b §:ä, sekä esimerkiksi tilanteissa, joissa TVL 35 b § vie lykkääntymisedun, mutta ongelmaksi jää muun muassa se, että ansiotulona verotettavat osingot muuttuvat sijoitusvakuutuksen avulla pääomatuloiksi.¹⁰²

COVID-19-kriisin aiheuttamat muutokset taloudelliseen ympäristöön nostavat jälleen keskiöön oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen osana talouden elpymistä. Tulevina vuosina EU-tasolla onkin odotettavissa hankkeita muun muassa verotuksen digitaalisten järjestelmien tukemiseksi ja sääntelyn yksinkertaistamista kilpailukyvyyn parantamiseksi.¹⁰³ Esimerkiksi Verohallinto on liittynyt vuonna 2020 FCInet-verkostoon, joka on kansainvälisen herätejärjestelmän pilottivaihe. Järjestelmän avulla kehitetään kansainvälistä reaaliaikaista tietojenvaihtoa rajat ylittävissä tilanteissa jo tutkinnassa olleisiin veropetoksiin liittyvistä yhtiöistä ja henkilöistä. Sen avulla saadaan ja jaetaan spontaaneja herätetietoja, jotka voidaan myöhemmin varmistaa perinteisillä tiedonsaantitavoilla.¹⁰⁴ EU on lisännyt viime vuosina merkittävästi myös tietotekniikan ja tietojenvaihdon parhaiden käytäntöjen jakamiseen muun muassa Fiscalis 2021–2027-ohjelmalla. Vuonna 2019 perustettiin työryhmä edistyneemmän analytiikan käyttöönoton tukemiseksi tietojen laadun mittaamisessa.¹⁰⁵

2.5 Yhteenveto

Sijoitusvakuutuksista käytettävien termien käyttöä ja eri lakien määritelmiä systematisoimalla päädyttiin vakuutusmuotoisen sijoitustuotteen määritelmään. Tällöin tarkastelussa ovat elämän varalta otetut vakuutukset: säästöhenkivakuutukset, sijoitusvakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset. Keskeistä tuotteiden käytössä on se, että niiden pääfunktiona on sijoittaminen, ei niinkään vakuuttaminen. Sijoitussidonnaisuus näissä ja muissa henkivakuutuksissa tarkoittaa sitä, että vakuutuksen arvon kehitys sidotaan jonkin

¹⁰² Teemahaastattelu.

¹⁰³ Euroopan komissio (2020)

¹⁰⁴ Verohallinto (2020c). Lisätietoja: www.fcinet.org.

¹⁰⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuim (2021), s. 23–24. Lisätietoja: https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-2021-2027_en.

sijoitustuotteen arvon kehitykseen. Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamien räätälöintimahdollisuuksien myötä arvon kehitys voidaankin sitoa lähes mihin tahansa omaisuuteen: osakkeisiin, kiinteään omaisuuteen, lainoihin ja niin edelleen.

Keskeisin sijoitusvakuutusten hyöty on lykkääntymisetu, jonka turvin vakuutuksenottaja voi saada huomattavasti suuremman tuoton perinteiseen sijoittamiseen verrattuna. Lykkääntymisetu on myös verotuki ja ilman sitä valtio saisi sijoitusvakuutuksista suuremmat verotulot. Lykkääntymisedun vuoksi sijoitusvakuutukset ovat toimivia tilanteissa, joissa pääomat tai arvonnousut ovat suuria, sijoitusaika pitkä tai vakuutuksen sisällä käydään aktiivisesti kauppaa. Sijoitusvakuutukset eivät tyypillisesti ole passiivisen sijoittajan kannalta tuottoisin vaihtoehto niiden suurien kulujen vuoksi. Lykkääntymisetua rajoittavat TVL 35 § ja 35 b §, jolloin joko vakuutuksesta tehdyn noston tuotto taikka koko vakuutuksesta kertynyt tuotto katsotaan verovuoden veronalaiseksi tuloksi. Nämä uudet säädökset luovat kuitenkin uudenlaisia tietotarpeita verovalvontatyöhön.

Ulkomaisten sijoitusvakuutusten räätälöintimahdollisuudella on mielenkiintoisia vaikutuksia vakuutukseen sidotun omaisuuden omistajuudessa. Vakuutusyhtiöstä nimitäin tulee vakuutukseen siirretyn omaisuuden omistaja, vaikka omaisuus olisi alun perin vakuutuksenottajan omaisuutta. Varallisuutta siirrettäessä sijoitusvakuutuksen sisälle tapahtuu verotuksen näkökulmasta myös luovutus, jolloin mahdollinen luovutusvoittoverotus realisoituu. Vastaavanlaisia räätälöintivaihtoehtoja saattaa sisältyä myös suomalaisiin vakuutuksiin, jolloin ilmiö voi olla luultua suurempi.

Vakuutusrakenne katkaisee siis vakuutuksenottajan mahdollisen intressiyhteyden omaisuuteen. Vakuutuksen tosiasiallinen edunsaaja onkin vaikeaa määrittää ja tunnistaa. Suomen kansallisessa verolainsäädännössä ei määritellä tosiasiallisen edunsaajan käsitettä, jonka vuoksi kansainvälisissä tilanteissa käsite määrittyy verosopimuksen perusteella. Verosopimustulkintaa hankaloittaa eri mallisopimusten erilainen lähestyminen – toisinaan tosiasiallista edunsaajaa määrittäessä vain juridiset seikat otetaan huomioon, toisinaan myös taloudelliset.

Sijoitusvakuutusten käytön suosioon on vaikuttanut nollakorkojen ympäristö, sekä muutokset ihmisten eliniässä, eläkkeissä ja terveydenhuollossa. Toisaalta kysyntään on vaikuttanut myös esimerkiksi pankkisalaisuuden vähenemisen synnyttämä anonyymisoinnin tarve, jota sijoitusvakuutusten sisältämän omistusketjun katkeamisella saadaan aikaan. Kansainvälinen tietojenvaihto on parantanut tiedonsaantia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, mutta se on myös pakottanut suunnittelemaan yhä monimutkaisempia

rakenteita sijoitusvakuutuksilla tehtävään verosuunnitteluun. Tämä ja uuden lainsäädännön (TVL 35 § ja 35 b §) luomat tietotarpeet lisäävät entisestään tiedonsaannin tarvetta.

3 TIEDONSANTI OSANA HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAA

3.1 Johdanto

Edellä on käsitelty sijoitusvakuutusten keskeisiä käyttötarkoituksia ja erityisesti harmaan talouden torjunnan kannalta ongelmallisia tilanteita, kuten tosiasiallisen edunsaajan aseman häivyttämistä ja sen seurauksia. Edellisen luvun lopuksi sijoitusvakuutusten määrässä tapahtunut kehitys on sidottu yhteiskunnalliseen kehitykseen, joka on vaikuttanut vakuutustoimialaan ja sijoitusvakuutusten kysyntään monella tavalla. Keskeisin vaikutus on ollut kansainvälisen tietojenvaihdon lisääntyminen. Sen avulla saatavat tiedot ovat vain osa verotusta varten saatavia tietoja. Tässä pääluvussa syvennytään kokonaisvaltaisesti siihen, millä kaikilla keinoilla Verohallinto saa tietoja verotusta varten ja pohditaan sitä, miksi tietojensaanti on olennainen osa harmaan talouden torjuntaa. Tarkastelussa tuodaan esille myös tiedonsaantitapojen ongelmia sijoitusvakuutuksien verottamisen kannalta.

3.2 Verotusmenettelylakiin perustuva tiedonsaanti

Verotuksen toimittamisen kannalta kaikkein olennaisimpia tietoja ovat sivullisilta ja viranomaisilta yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saadut tiedot. Ne kuuluvat verovelvolliselta saatujen tietojen ohella ensisijaisiin tiedonsaantitapoihin¹⁰⁶. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suurin osa tuloista on esitetyllä veroilmoituksella oikein ja verovelvollisen rooliksi jää tarkistaa ja täydentää näitä tietoja.¹⁰⁷ Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan sivullisiin ja viranomaisiin kohdistuviin erityisiin tiedonhankkimistoimiin ryhdytään vasta, jos tietoja ei saada verovelvollisilta itseltään, eikä Verohallinto ole saanut tietoa muutoin. Aikanaan sivullisen tiedonantovelvollisuuden käyttöönoton keskeisiä syitä oli harmaan talouden torjuminen valvonnan kohdistamisen ja tehokkuuden parantamisessa.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 393. Ks. tiedonsaantitavoista KHO 2016:127 ja KHO 2019:40. Lisäksi HE 336/1994 koskevassa lainvalmisteluaineistossa on todettu, että verotusta toimitettaessa on kaikissa vaiheissa hankittava tiedot ensisijaisesti verovelvolliselta itseltään.

¹⁰⁷ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 136.

¹⁰⁸ VaVM 98/1994 vp, s. 1–2.

3.2.1 Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus

Verotusmenettelylain 7 §:n mukaan verovelvollisella on vastuu ilmoittaa itseään ja omaa verotusta koskevat tarvittavat tiedot: tulot, tuloista tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan, sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Velvollisuus varojen ilmoittamisesta koskee Suomessa ja ulkomailla olevia VML 10 §:n 2 momentin mukaisia varoja.¹⁰⁹ Ilmoitusvelvollisuus ei koske ulkomaisia säästö- ja sijoitusvakuutuksia¹¹⁰. Verovelvollisen on VML 11 §:n nojalla lisäksi esitettävä täydentäviä tietoja, sekä tositteet viranomaisen niin vaatiessa¹¹¹. Verohallinto voi siis pyytää verovelvolliselta itseltään täydentäviä tietoja sijoitusvakuutusten osalta.

Suurin osa tulotiedoista, varoista ja veloista sisältyy esitäytetylle veroilmoitukselle, joka perustuu sivullisten antamiin vuosi-ilmoituksiin tai Verohallinnon aikaisempina vuosina saamiin tietoihin. Käytännössä verovelvollisen ilmoitusvelvollisuus toteutuu siten, että verovelvollinen tarkistaa esitäytetyn veroilmoituksen tiedot, täydentää puutteellisia tietoja ja korjaa virheelliset tiedot.¹¹² Tämä tarkoittaa sitä, että veroilmoitus toimitetaan esitäytetyn veroilmoituksen mukaisesti, mikäli verovelvollinen ei korjaa sen tietoja tai jättää sen palauttamatta. Sanktiona puutteellisista tiedoista ovat VML 32 §:n mukainen veronkorotus tai verotuksen oikaisu verovelvollisen vahingoksi VML 56 §:n nojalla.¹¹³ Verovelvollinen voi joutua myös rikoslain 29 luvun mukaan rikosoikeudelliseen vastuuseen veropetoksesta ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin ollessa tahallista verovelvollisen antaessa esimerkiksi vääriä tietoja tai salatessa veron määrään vaikuttavia seikkoja. Rangaistus voi olla joko sakkoja tai vankeutta.¹¹⁴

Sama ilmoitusvelvollisuus ei koske rajoitetusti verovelvollisia, jotka saavat Suomesta ainoastaan lähdeveronalaista 3 §:n alaista tuloa, kuten palkka-, eläke-, osinko-, korko- ja rojaltituloja¹¹⁵. Tämä tarkoittaa sitä, että verovelvollinen voi välttyä kokonaan sijoitusvakuutuksen verotukselta rajoitetusti verovelvollisen statuksella. Rajoitetusti

¹⁰⁹ Rabinä et al. (2017), s. 118. Näitä ovat muun muassa kiinteistöt, asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeet, muiden yhtiöiden osakkeet, sijoitusrahasto-osuudet, osuudet avoimeen yhtiöön, kommandiittiyhtiöön ja muuhun yhtymään sekä liike- ja ammattitoiminnan sekä maatilatalouden varat.

¹¹⁰ Verohallinto (2020b), kohta 16 §.

¹¹¹ Rabinä et al. (2017), s. 128.

¹¹² Rabinä et al. (2017), s. 118.

¹¹³ Äimä (2017), s. 54.

¹¹⁴ Valtiovarainministeriö (2011), s. 16.

¹¹⁵ Äimä (2017), s. 53.

verovelvollisen verotus toimitetaan verotusmenettelylain mukaan, kuten yleisesti verovelvollisen, silloin, kun kyse on joistakin muista tuloista¹¹⁶.

3.2.2 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Verotuksen toimittamisen keskiössä ovat esitäytetyille veroilmoitukselle automaattisesti kerätyt tulo-, meno- ja vähennystiedot, sekä muut tiedot, jotka saadaan VML 15-17 §:n nojalla sivullisilta. VML 18 §:n mukaan sama tiedonantovelvollisuus koskee myös viranomaisia. VML 15 §:n nojalla, sivullisten on toimitettavat kaikki tarpeelliset tiedot maksetuista tai välitetyistä rahanarvoisista suorituksista.¹¹⁷ Tiedonantovelvollisuutta täsmennetään vuosittain verohallinnon päätöksellä yleisestä tiedonantovelvollisuudesta¹¹⁸. Sijoitusvakuutuksista voidaan siis saada tällä hetkellä tietoja kotimaisilta toimijoilta, jotka välittävät rahanarvoisia suorituksia ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyen, mikäli verohallinnolla on tieto sijoitusvakuutuksen olemassaolosta.

Tyypillisesti tietoja toimittavat sivulliset ovat esimerkiksi pankkeja, vakuutusyhtiöitä taikka arvopaperinvälittäjiä. Näiden tahojen tulee antaa tiedot Verohallinnolle tai Tulorekisteriin oma-aloitteisesti ilman erillistä kehotusta. Tiedot annetaan sähköisesti, yksilöityinä ja standardoidussa muodossa.¹¹⁹ Edellistä vuotta koskevat tiedot annetaan seuraavan vuoden tammikuuhun mennessä, jolloin ne ovat säännönmukaisen verotuksen käytössä¹²⁰. Verohallinto saa valtavasti tietoa vuosi-ilmoituksilla. Esimerkiksi pelkästään arvopaperikauppoihin liittyviä osto- ja myyntitapahtumia saatiin vuonna 2017 noin 15 miljoonasta tapahtumasta.¹²¹ Sivullisen yleiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvia tietoja

¹¹⁶ Äimä (2017), s. 53.

¹¹⁷ Myrsky – Myllymäki (2017), s. 136, 138–141. Rahanarvoisella suorituksella tarkoitetaan muun muassa palkkaa, luontoisetua ja palkkiota sekä työstä, tehtävästä tai palveluksesta maksettua korvausta sekä palkintoa, apurahaa, stipendiä, tunnustuspalkintoa, opintotukea, kustannusten korvausta, eläkettä, pitkäaikaisäästämissopimukseen perustuvaa suoritusta ja veronalaista tuloa, sosiaalietuutta, osinkoa, osakaslainaa, rahasto-osuuden tuottoa, korkoa, vuokraa ja vakuutuskorvausta sekä tekijänoikeudesta, patentista, kaivosoikeudesta tai muusta sen kaltaisesta oikeudesta maksettua korvausta. VML 16 § mukaisia meno- ja vähennystietoja ovat: osakaslainan takaisinmaksu, ammattiyhdistyksen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut, vakuutusmaksutiedot, pitkäaikaisäästämissopimukseen liittyvät vähennys- ja kulutiedot, työttömän korvauspäivien lukumäärä, velkatiedot, peritty, omaisuudenhoitomaksu, opintolainavähennys, luottamushenkilömaksu, lahjoitusvähennys ja takaisin perityt sosiaalietuudet. VML 17 § mukaisia muita tietoja ovat: arvopapereiden luovutusvoittojen ja -tappioiden laskemiseksi tarvittavat tiedot, sijoitusrahaston rahasto-osuudet ja yhteissijoitusyrityksen osuudet, arvopaperikeskuksen ilmoittamisvelvollisuus arvo-osuuksista, työnantajan maksamat vakuutusmaksut, pitkäaikaisäästämissopimuksen säästövarat, asuntoyhteisön ilmoittamat tiedot, sairausvakuutusmaksun määräämistä varten tarvittavat tiedot, vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen ja pitkäaikaisäästösopimukseen liittyvät siirrot.

¹¹⁸ Verohallinto (2020a).

¹¹⁹ Yksilöitynä esimerkiksi nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella.

¹²⁰ Äimä (2017), kpl 3.1.

¹²¹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 46–49.

annetaan vuosittain, jonka vuoksi niitä kutsutaan vakiintuneesti vuosi-ilmoitustiedoiksi¹²². Tulorekisterin myötä vuosi-ilmoitustietoja on alettu kutsua myös tulorekisteritiedoiksi¹²³.

Vaikka sivullisen tiedonantovelvollisuus velvoittaa lähtökohtaisesti kaikki sivullisia, koskee se käytännössä kuitenkin vain niitä, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka tai jotka ovat Suomessa yleisesti verovelvollisia. Joitakin poikkeuksia tähän on, sillä esimerkiksi VML 15a §:ssä säädetään erikseen ulkomaisen työnantajan ja hänen edustajansa ilmoitusvelvollisuudesta, koskien Suomessa yleisesti verovelvollisia tai täällä työskenteleviä vuokratyöntekijöitä.¹²⁴ Vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei ole ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä, eikä vuosi-ilmoituksia saada näiltä toimijoilta koskien ulkomaisia sijoitusvakuutuksia¹²⁵. Yleisen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluu kuitenkin VML 16-17 §:n mukaan ulkomaisen vakuutusyhtiön Suomessa oleva edustaja. VML 16 §:n 2 momentin mukaan: ”-- ulkomaisen vakuutuslaitoksen -- Suomessa olevan edustajan on toimitettava Verohallinnolle tiedot verovelvollisen maksamista eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäätämissopimuksen maksuista sekä selvitys maksujen vähennyskelpoisuudesta.” VML 17 § 13 momentin mukaan: ”ulkomaisen vakuutuslaitoksen Suomessa olevan edustajan tai välittäjän -- on toimitettava Verohallinnolle tiedot vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäätämissopimuksen ehdoista, irtisanomisesta ja säästövarojen siirrosta.” Tämä tarkoittaa sitä, että ilmoitusvelvollisuus ei koske sijoitusvakuutuksia ja niihin sidottua varallisuutta.

Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata laiminlyöntimaksu, josta säädetään VML 22 §:ssä. Sen suuruuteen vaikuttaa laiminlyönnin vakavuus; vähäinen puute tai virhe, olennainen puute tai virhe vai tahallisuus tai törkeä huolimattomuus. Sivullisen verotusta koskeva tiedonantovelvollisuus on myös kriminalisoitu VML 87 §:ssä ja sen nojalla voidaan tuomita sakkoon. Jo määrätty laiminlyöntimaksu estää kuitenkin sakkorangaistuksen antamisen.¹²⁶

¹²² Lehtonen (2013), s. 4.

¹²³ Yrittäjät (2020).

¹²⁴ Rabinä et al. (2017), s. 135.

¹²⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 46–49.

¹²⁶ Äimä (2017), s. 198.

3.2.3 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus tarkoittaa yksittäistapauksia koskevaa Verohallinnon nimenomaiseen kehotukseen perustuvaa tiedonantovelvollisuutta, joka kohdistuu tiettyyn sivullistahoon. Sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisen on annettava Verohallinnon kehotuksen perusteella tietoja, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua varten ja, jotka käyvät ilmi sivullisen tahon hallussa pitämistä asiakirjoista tai ovat muuton hänen tiedossaan. Säännöstä sovelletaan ensisijaisesti Suomessa toimitettavan verotuksen yhteydessä, mutta tietoja voidaan pyytää myös kansainvälisen virka-apupyynnön yhteydessä, eli esimerkiksi sijoitusvakuutuksiin kohdistuvan verotarkastuksen avuksi. VML 20 §:ssä säädetään viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, joka on laajempi kuin VML 19 §:n mukainen sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus. Viranomaisten tiedonantovelvollisuus ei myöskään edellytä yksilöintiä. VML 20 §:n käytännön merkitys on kuitenkin vähäinen.¹²⁷

Esitetyn tietopyynnön tulee olla yksilöity¹²⁸ ja sen täytyy liittyä konkreettiseen asiakokonaisuuteen ja perustuttava konkreettisiin seikkoihin. Tällöin se ei voi koskea esimerkiksi massaluonteisia tietoja.¹²⁹ Ennen tietopyynnön tekemistä veroviranomaisella tulee olla käytettävissään tietoa, jonka perusteella tietopyyntö voidaan tehdä¹³⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ulkomaisten sijoitusvakuutusten kohdalla Verohallinnolla tulisi olla entuudestaan tietoa sijoitusvakuutusten omistajista. Tämä tieto saadaan CRS-tietojen välityksellä, mutta tieto on säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta liian myöhään käytössä. Saadun tiedon hyödyntämiseen liittyy myös muita haasteita, joista kerrotaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus ajaa VML 22.4 §:n perusteella muiden laissa säädettyjen salassapitovelvoitteiden tai muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten

¹²⁷ Rabinä et al. (2017), s. 145.

¹²⁸ Esimerkiksi nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella.

¹²⁹ Ks. KHO 2019:40 koskien Panama-aineistoa. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei Verohallinnon tietopyyntö ollut VML 19 § mukainen, sillä se ei perustunut Verohallinnon jo tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin. Aineisto koski panamalaisen asianajotoimisto Mossack Fonsecan dokumentteja, joita oli yli 11,5 miljoonaa kappaletta. Aineisto sisälsi tietoa muun muassa veroparatiisiyhtiöistä ja se oli fiskaalisesti ja periaatteellisesti merkittävä.

¹³⁰ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 393. Sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden toissijaisuus verovelvolliselta itseltä, sekä sivullisen yleisen tiedonantovelvollisuuden perusteella saatujen tietoihin nähden on vahvistettu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2016:127 ja KHO 2019:40. Lisäksi HE 336/1994 koskevassa lainvalmisteluaineistossa on todettu, että verotusta toimitettaessa on kaikissa vaiheissa hankittava tiedot ensisijaisesti verovelvolliselta itseltään.

ohi. Tällöin esimerkiksi pankkisalaisuuden¹³¹ alaiset tiedot tulee antaa Verohallinnolle, jos ne saattavat vaikuttaa muun verovelvollisen verotukseen tai muutoksenhakuun. Verohallinto voi siis sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saada haltuunsa sellaisia tietoja, jotka olisivat muutoin salassa pidettäviä.¹³² Sivullisen ei tarvitse antaa tietoja, jos hän voi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n ja 23 §:n perusteella kieltäytyä todistamasta asiassa. Näissäkin tilanteissa sivullisen on kuitenkin annettava VML 19 §:n nojalla taloudellista asemaa koskevat tiedot.¹³³ Sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden rikkominen on sanktioitu VML 22 §:n mukaan samoin kuten sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus.

Verrattuna yleiseen tiedonantovelvollisuuteen, aiheuttaa yksilöityihin tietopyyntöihin vastaaminen merkittäviä kustannuksia sekä tiedon pyytäjälle että tiedon luovuttajalle, sillä pyynnöt vaativat yksilöityjen kysymysten selvittämistä¹³⁴. Tämän ohella se on myös tehottomampi tiedonhankintatapa, sillä tietoja saadaan massojen sijasta vain yksittäisistä verovelvollisista. Se on kuitenkin yksittäistapauksissa käyttökelpoinen.¹³⁵

3.2.4 Vertailutietotarkastukset

Silloin, kun VML 19 §:n mukaista yksilöintiä ei voi tehdä, tietoja voidaan saada vertailutietotarkastusten avulla¹³⁶. Vertailutietotarkastuksista säädetään VML 21 §:ssä. Niiden tarkoituksena on hankkia verotusta varten tietoa kolmansista verovelvollisista eli muista verovelvollisista kuin siitä, joka on vertailutietotarkastuksen kohteena. Vertailutietotarkastus eroaa erityisestä tiedonantovelvollisuudesta siten, että sen avulla voidaan kerätä yksilöimättömiä tietoja yksilöimättömästä asiasta. Vertailutietoja koskee VML 14 §:n mukainen laaja esittämisvelvollisuus, joka tarkoittaa, että tarkastuksen kohteen on esitettävä kirjanpidon lisäksi kaikki muu aineisto, jolla voi olla merkitystä kolmannen tahon verotusta ajatellen.¹³⁷ Vertailutietotarkastuksissa ei kuitenkaan voida pyytää mitä tahansa tietoa, vaan aineiston tulee olla muuta kirjanpitoaineistoa vastaavaa aineistoa, sekä

¹³¹ Pankkisalaisuudella tarkoitetaan luottolaitoslain 15 luvun 14 §:n 1 momentin mukaista velvollisuutta pitää salassa asiakkaan taloudelliseen asemaa, henkilökohtaisia oloja ja liikesalaisuuksia koskevia tietoja. Se sitoo luottolaitosta ja sen yhteisyrittäyksiä, sekä luottolaitoksessa toimivan henkilöitä. Äimä (2017), s. 218.

¹³² Äimä (2017), s. 219–220 ja Juusela (1998), s. 201. Väljempi salassapito näkyy esimerkiksi siinä, että verotettavan tulon määrä julkistetaan verotuksen päättyessä. Vastaavaa tilannetta ei synny, jos tiedot ovat vain pankin hallussa.

¹³³ Rabinä et al. (2017), s. 144 ja kpl 3.4.

¹³⁴ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 394.

¹³⁵ Juusela (1998), s. 208.

¹³⁶ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 393.

¹³⁷ Rabinä et al. (2017), s. 165, 175.

tulonhankkimistoimintaan liittyvää¹³⁸. Lisäksi viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eivätkä ne saa koskea kokonaisrekistereitä taikka johtaa niiden yhteen liittämiseen, jotta tietoturva säilyy EU:n tietosuojasetuksen mukaisena¹³⁹.

Vertailutietoja voidaan kerätä joko vertailutietotarkastuksen, verovelvollisen tuloverotuksen toimittamisen tai verotarkastuksen yhteydessä¹⁴⁰. Käytännössä vertailutiedoilla täydennetään väärinkäytösten paljastamiseksi tehtävää Verohallinnolla jo olevien tietojen ristiin tarkastamista. Etukäteen yksilöimättömillä tiedoilla voidaan löytää esimerkiksi uusia valvottavia kohteita.¹⁴¹ Vertailutiedot toimivat myös erilaisten riskianalyyysien pohjana, joiden perusteella valvontatoimenpiteitä voidaan kohdentaa fiskaalisesti merkittäviin kohteisiin. Vertailutietojen tiedetään vähentävän esimerkiksi suorituksen saajan ja maksajan välisiä sopimuksia tapahtuman ilmoittamatta jättämiseksi. Myös se, että tietoja saadaan monessa eri yhteydessä, lisää kiinnijäämisriskiä ja sen pelotevaikutusta.¹⁴² Vertailutietotarkastukset ovatkin olleet hyödyllinen ja käytetty tapa sijoitusvakuutusten valvonnassa, mutta jonka tarve on vähentynyt automaattisen tietojenvaihdon parantuessa¹⁴³.

Vertailutietotarkastusten ajatellaan olevan vuosi-ilmoitusvelvollisuutta täydentävä, mutta sitä hallinnollisesti keveämpi menetelmä, sillä se voidaan kohdentaa ja rajata selkeästi. Lisäksi vertailutietotarkastukset tarjoavat tarvittavan avun tiedon seulomiseen ja jalostamiseen käyttökelpoiseen muotoon.¹⁴⁴ On kuitenkin todettava, että vertailutiedot ovat hyödyllisimpiä yksittäisiä tapauksia koskevassa valvonnassa. Sen hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvavat, mikäli samaa tietoa tarvitaan vuodesta toiseen.¹⁴⁵

3.3 Kansainvälinen verotietojenvaihto nykyisin

Vaikka sivullisilta ja verovelvollisilta saadut tiedot luovatkin pohjan esitäytetyille veroilmoitukselle, on kansainvälisellä verotietojenvaihdolla keskeinen rooli ulkomaisten

¹³⁸ KHO 2019:40 koskien Panama-aineistoa. Yleisradiolla ei ollut velvollisuutta luovuttaa Panama-aineistoa vertailutietotarkastuksen perusteella, koska se ei ollut yhtiön kirjanpitoaineistoa tai ollut muuten tulonhankkimistoimintaan liittyvää.

¹³⁹ KHO 2020:8.

¹⁴⁰ Äimä (2017), s. 236.

¹⁴¹ Råbinä et al. (2017), s. 165, 175.

¹⁴² Äimä (2017), s. 237, 240.

¹⁴³ Teemahaastattelu. Vertailutietotarkastuksia tehdään edelleen, mutta tehtyjen tarkastusten määrä on vähentynyt merkittävästi. Automaattisin finanssietojenvaihdon alettua vertailutietotarkastusten määrä putosi noin neljästä sadasta alle sataan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018), s. 13.

¹⁴⁴ Äimä (2017), s. 240.

¹⁴⁵ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 395.

tulojen valvonnassa ja niihin liittyvän harmaan talouden tunnistamisessa, sillä ulkomailta ei saada vuosi-ilmoituksia¹⁴⁶.

3.3.1 Tietojenvaihtotavat

Kansainvälinen tietojenvaihto (*International exchange of information, EOI*) tarkoittaa eri valtioiden verohallintojen välistä tietojenvaihtoa. Tietojenvaihdolla tähdätään rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvän veronkierron estämiseen ja verojen keräämisen tehostamiseen.¹⁴⁷ Kansainvälinen tietojenvaihto perustuu oikeusperusteiseen laintasoiseen säännökseen, sillä yksittäisiä verovelvollisia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Näitä säännöksiä sisältävät kahdenväliset verosopimukset, tietojenvaihtosopimukset (ei-verosopimusvaltioiden kanssa), virka-apusopimukset, sekä automaattisen tietojenvaihdon sopimusverkosto. Näiden nojalla Suomi on oikeutettu saamaan tietoja, mutta myös velvoitettu antamaan niitä muille. Tietoja voidaan vaihtaa sopimuksesta riippuen automaattisesti, pyynnöstä, oma-aloitteisesti eli spontaanisti, sekä verotarkastusten yhteydessä.¹⁴⁸ Virka-apu toteutetaan aina tehokkaimman tavan mukaan. Esimerkiksi tilanteissa, joissa kahdenvälisessä sopimuksessa on säädetty laajemmasta avunannosta kuin esimerkiksi EU-direktiivissä, tietojenvaihto toteutettaisiin sopimuksen perusteella.¹⁴⁹

Automaattisella tietojenvaihdolla (*Automatic Exchange of Information, AEOI*) eri valtiot vaihtavat systemaattisesti verohallintojen hallussa olevia tietoja. Vaihdettavat tiedot ovat massaluonteisia tietoja, jotka koskevat tyypillisimmin kaikille tietyssä valtiossa asuville maksettuja suorituksia esimerkiksi eläkkeenä, korkoina, rojalteina tai osinkoina¹⁵⁰. Automaattinen tietojenvaihto on kustannustehokas menetelmä, jolla voidaan varmistaa, että ulkomailta saadut tulot huomioidaan asuinvaltion verotuksessa.

Tietoja vaihdetaan myös pyydettyäessä (*Exchange of information on request, EOIR*), koskien nimenomaisia tapauksia, joilla on liittymäpinta toiseen valtioon, eikä valtion veroviranomainen kykene selvittämään tietoja itse¹⁵¹. Virka-apupyynnön saanut valtion viranomainen toimittaa tarvittavat tiedot tai hankkii ne maan sisäiseen menettelyyn perustuvalla tavalla. Koska tietopyynnön on perustuttava nimenomaiseen tapaukseen, sitä

¹⁴⁶ Teemahaastattelu.

¹⁴⁷ *Finer – Tokola (2017a)*, kpl 1.

¹⁴⁸ *Räbinä et al. (2017)*, s. 426–427. Jaottelulla on merkitystä muun muassa verotuksen muuttamista koskevan sääntelyn soveltamisen kannalta (VML 56 b §).

¹⁴⁹ *Äimä (2017)*, s. 463–464.

¹⁵⁰ Automaattisesti vaihdetaan myös VML 14d-14e §:issä tarkoitettujen maakohtaisen raportoinnin tietoja.

¹⁵¹ *Räbinä et al. (2017)*, s. 428–430.

voidaan käyttää vain tilanteissa, joissa veroviranomaisella on jo ennestään tietoa, jonka perusteella virka-apupyynnöksi toisen valtion viranomaiselle voidaan tehdä.¹⁵² Tämän vuoksi pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon käyttöala on suppeampi. Se vie myös enemmän aikaa ja resursseja.¹⁵³ Verohallinto käyttää tietoja muun muassa verotarkastusten ja verotuspäätösten tekemiseen, verovelvollisia koskevien puuttuvien tietojen vahvistamiseen tai todisteena rikosasioissa¹⁵⁴.

Vaikka Verohallinto saa jatkossa automaattisessa tietojenvaihdossa tilitietoja yli sadasta maasta, ei tarve pyynnöstä tapahtuvalle tietojenvaihdolle tule katoamaan. Automaattisella tietojenvaihdolla saadut tiedot eivät useinkaan ole riittävän tarkkoja käytettäväksi suoraan verotuksen pohjana, minkä vuoksi tietopyyntöjä tullaan edelleen tarvitsemaan tietojen täydentämiseksi ainakin silloin, kun verovelvolliset eivät suostu yhteistyöhön.¹⁵⁵ Pyyntöä tapahtuva tietojenvaihto on kuitenkin pääasiassa verotarkastuksen käytössä, eikä se sovellu suurien määrien verovalvontaan¹⁵⁶. Tietopyynnöllä arvioidaan olevan kasvava tarve, koska merkittävä määrä aikaisemmin valvonnan katvealueille jääneitä tuloja tulee ilmi ja tietopyynnöillä saadaan lisätietoa näiden selvittämiseksi¹⁵⁷.

Spontaani tietojenvaihto (*Spontaneous exchange of information, SEOI*) koskee tilanteita, joissa valtion viranomainen toimittaa ilman erillistä pyyntöä toiseen valtioon tietoja, joilla saattaa olla merkitystä verotuksen toimittamisessa¹⁵⁸. Esimerkiksi Suomi on saanut Virolta suuria aineistoja suomalaisten siellä hankkimista tuloista¹⁵⁹. Myös verotarkastuksien avulla voidaan vaihtaa tietoja, joko simultaanitarkastuksilla tai läsnäololla toisen valtion alueella tapahtuvassa verotarkastuksessa.¹⁶⁰ Nämä ovat erityisen hyviä keinoja muun muassa verotuspäätösten täydentämisessä ja liiketoimintarakenteiden verottamista koskevien hyvien käytäntöjen vaihtamisessa. Simultaaniverotarkastusten yhteydessä voidaan havaita petosilmiöitä ennen kuin ne laajenevat koskemaan useita jäsenvaltioita. Ne koetaan vaikuttavaksi työkaluksi.¹⁶¹ Läsnäolo toisen maan verotarkastuksissa tarkoittaa sitä, että vieraan maan viranomainen osallistuu verovalvonnan suorittamiseen ja saa näin

¹⁵² Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹⁵³ Juusela (1998), s. 289.

¹⁵⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 44.

¹⁵⁵ Tokola (2019), s. 33.

¹⁵⁶ Valtiovarainministeriö (2018), s. 46–49.

¹⁵⁷ Tokola (2019), s. 33.

¹⁵⁸ Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹⁵⁹ Finer – Tokola 2017, kpl. 3.

¹⁶⁰ Rabinä et al. (2017), s. 428–430. Simultaanitarkastukset ovat eri valtioissa samaan aikaan tehtäviä koordinoituja verotarkastuksia.

¹⁶¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 47.

kokonaisvaltaisen kuvan tarkastettavasta kohteesta ja voi nopeastikin toimia kysymyksessä olevassa verotusasiassa.¹⁶²

Tietojenvaihto tapahtuu suojatun verkkoyhteyden tai informaatioteknologian avulla. Esimerkiksi EU:ssa tietoja välitetään suojatun CCN-tietoliikeverkon välityksellä. Tietosuojaa on osa yksityishenkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia, siksi sitä pitää suojata erityisesti.¹⁶³ Verovelvollisen suojaamista on arvosteltu joissain kirjoituksissa. Niissä argumentoidaan sen puolesta, että viranomaisten valtuuksien lisääntyessä myös veronmaksajien perusoikeuksien suoja tulisi kasvattaa. Aikaisemmin tietoja vaihdettiin veronkierron torjumiseksi tietyissä tilanteissa, mutta tällä hetkellä uudet välineet kuten FATCA tähtäävät massatietojenvaihtoon. Tästä kumpuaa myös tarve verovelvollisten suojan lisäämiselle.¹⁶⁴

3.3.2 Kahdenväliset verosopimukset ja tietojenvaihtosopimukset

Suomella on voimassa kahdenvälisiä verosopimuksia ja tietojenvaihtosopimuksia. Kahdenväliset tuloverosopimukset voivat olla joko suppeita tai laajoja. Suurin osa Suomen solmimista verosopimuksista on laajoja tietojenvaihtosopimuksia. Suppeiden tuloverosopimusvaltioiden yhteyteen Suomi on solminut myös tietojenvaihtosopimuksia. Niiden soveltamisala vaihtelee, ollen yleensä tuloverosopimuksia suppeampi vaihdettavien tietojen ja tietojenvaihtotapojen osalta.¹⁶⁵

Laajat tuloverosopimukset noudattavat OECD:n malliverosopimuksen tietojenvaihtoa koskevaa 26 artiklaa. Sen mukaan sopimusvaltioiden on vaihdettava pyynnöstä, automaattisesti ja spontaanisti keskenään ”sellaisia tietoja, jotka ovat ennalta arvioiden olennaisia sopimuksen määräysten soveltamiseksi” taikka ovat olennaisia sopimusvaltioiden sisäisen verolainsäädännön hallinnoimiseksi tai toimeenpanemiseksi¹⁶⁶. Olennaisiksi katsotaan tiedot, jotka ovat tarpeellisia niitä pyytävän sopimusvaltion verotuksessa, eikä valtio saa niitä hankittua omalta oikeusalueeltaan¹⁶⁷. Toimivaltaiset viranomaiset voivat sopia keskenään myös muista tietojenvaihtomenetelmistä, kuten

¹⁶² Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹⁶³ Äimä (2017), s. 360.

¹⁶⁴ Diepvens – Debelva (2015), s. 215, 218.

¹⁶⁵ Äimä (2017), s. 378, 531.

¹⁶⁶ Tietoja voidaan siis pyytää toiselta sopimusvaltioilta myös sopimusvaltion sisäisiä verotustilanteissa, jotka eivät kuulu maiden välisen verosopimuksen soveltamisalaa.

¹⁶⁷ Tietopyyntöihin sovelletaan subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatetta, joka tarkoittaa sitä, että valtion tulee ensin yrittää käyttää kansallisen lainsäädännön suomaa tiedonhankintakeinoja, ennen kuin turvautuu kansainväliseen virka-apupyyntöön.

simultaanitarkastuksista, läsnäolosta verotarkastuksista tai toimialakohtaisesta tietojenvaihdosta. Vastaavuusperiaatteen mukaan valtion on luovutettava toiselle yhtä laajat tiedot, kuin se saa toiselta sopimusvaltiolta. Tietojenvaihdosta voi kieltäytyä vain vedoten esimerkiksi pyytävän tai luovuttavan valtion kansalliseen oikeuteen, ammatti- tai liikesalaisuuden suojaan tai yleiseen oikeusjärjestykseen, mutta ei esimerkiksi vedoten pankkisalaisuuteen.¹⁶⁸ Malliverosopimuksen mukaisen laajaan tietojenvaihdon arvioidaan ehkäisevän tehokkaasti veron kiertämistä sopimusvaltioiden välillä, sekä kolmansien valtioiden kautta strukturoiduissa liiketoimissa.¹⁶⁹ Voidaan ajatella, että kun sopimukset ehkäisevät veron kiertämistä, tarkoittaa se samalla, että ne ovat harmaan talouden kannalta tehokkaita torjuntavälineitä.

3.3.3 Automaattisen tietojenvaihdon sopimusverkosto

Suomi vaihtaa automaattisesti tietoja muiden Pohjoismaiden, Yhdysvaltojen, EU-maiden, sekä muiden OECD-maiden kanssa. Pohjoismaiden välillä tietojenvaihto perustuu virka avusta veroasioissa tehtyyn sopimukseen (SopS 37/1991), jonka nojalla pohjoismaat toimittavat automaattisesti verovuoden päättymisen jälkeen tietoja koskien valtiossa asuvia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, joilla on kotipaikka toisessa valtiossa. Pohjoismaista saatavat tiedot eivät kuitenkaan ehdi esitetyille veroilmoitukselle Ruotsia lukuun ottamatta.¹⁷⁰ Yhdysvaltojen kanssa solmitun FATCA-sopimuksen nojalla Verohallinto siirtää automaattisessa tietojenvaihdossa suomalaisten finanssilaitosten toimittamia tietoja Yhdysvaltojen veroviranomaiselle. Vastaavasti Suomi saa FATCA-sopimuksen nojalla Yhdysvalloista automaattisessa tietojenvaihdossa tietoja siellä olevista Suomessa asuvien henkilöiden tuloista ja varallisuudesta.¹⁷¹

Sopimus Yhdysvaltojen kanssa takaa kuitenkin Yhdysvalloille paremmat tiedot, kuin sen sopimusvaltioille. Siksi arvioidaan olevan suuri riski, että Yhdysvalloista tulee uusi veroparatiisi ja ulkomaiset sijoittajat piilottavat varoja Yhdysvaltain rahoituslaitoksiin.¹⁷² Yhdysvallat on nimittäin ainoa merkittävä valtio, joka ei ole sitoutunut OECD:n kehittämän kansainvälisen standardin (CRS) mukaiseen finanssitleijä koskevaan pakolliseen automaattiseen tietojenvaihtoon. Tämä on varojen piilottamisen kannalta keskeinen

¹⁶⁸ Äimä (2017), s. 355, 359–360, 364, 367–370.

¹⁶⁹ Äimä (2017), s. 355–360. Suomen solmimat verosopimukset käsittävät suurimmaksi osaksi laajemman tietojenvaihdon.

¹⁷⁰ Äimä (2017), s. 14–15, 443.

¹⁷¹ Rabinä et al. (2017), s.427.

¹⁷² Finer - Tokola (2017a), kpl 7.

etu verrattuna perinteisiin veroparatiiseihin, jotka nykyisin pääsääntöisesti kuuluvat CRS:n piiriin ja vaihtavat automaattisesti tietoja ulkomaisista tileistä. CRS:n vaikutus on nähtävissä talletusten määrissä; rajat ylittävien talletusten määrä OECD-valtioiden ja Yhdysvaltojen välillä kasvoi merkittävästi CRS:n astuttua voimaan useimmissa valtioissa.¹⁷³ Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tämä voi myös olla potentiaalinen ongelma sijoitusvakuutusten kannalta. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole merkkejä siitä, että suomalaisten sijoitusvakuutuksia olisi siirtynyt merkittävästi Yhdysvaltoihin. Herää kuitenkin kysymys, tiedetäänkö suomalaisten Yhdysvalloissa olevien sijoitusvakuutusten määrästä tarpeeksi?

EU:n virka-apudirektiivi (DAC) kattaa muun muassa tulotietojenvaihdon (DAC1), sekä OECD:n kehittämän kansainvälisen CRS-standardin mukaisen tietojenvaihdon (DAC2). Myös Euroopan neuvoston ja OECD:n veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskevan yleissopimuksen (SopS 40/2011) nojalla sen piiriin kuuluvien maiden kanssa on mahdollista sopia automaattisesta tietojenvaihdosta ja CRS-tietojenvaihdosta.¹⁷⁴

CRS:n mukainen finanssietojenvaihto on yksi merkittävimmistä automaattisen tietojenvaihdon tavoista. Sen avulla saadaan aiempaa paremmin tietoa suomalaisten ulkomaisista sijoituksista, kuten sijoituksista ulkomaisiin vakuutuksiin, pankkitileille, osakkeisiin, rahastoihin ja muihin sijoituskohteisiin, joita säilytetään palveluntarjoajan säilytystilillä. Tietoja saadaan pääasiassa luonnollisia henkilöitä ja sijoitustoimintaa varten perustettuja yksiköitä koskien.¹⁷⁵ Sijoitusvakuutusten valvonta perustuu pääosin näihin tietoihin¹⁷⁶. Tietojenvaihdolla on saatavan informaation lisäksi toinen tärkeä funktio, pelotevaikutus, joka on lisännyt verovelvollisten oma-aloitteisesti ilmoittamien tulojen määrää¹⁷⁷.

CRS-tietojenvaihdossa ja saaduissa tiedoissa on kuitenkin puutteita. Ensinnäkin tiedot ovat säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta liian myöhään saatavilla, sillä edellisen vuoden tiedot saadaan käyttöön vasta syyskuun loppuun mennessä.¹⁷⁸ Toiseksi

¹⁷³ Spengel et al. (2018), s. 3–4. Myös Puerto Ricon on Yhdysvaltoihin kuuluvana ja sen vuoksi CRS:n ulkopuolella olevana itsehallintoalueena arveltu olevan tulevaisuudessa merkittävä veroparatiisi. Ks. Bloomberg Business Week: Could Puerto Rico be world's next hot tax haven? 22.8.2017.

¹⁷⁴ Äimä (2017), s. 447. CRS-tietojenvaihto on implementoitu Suomen lainsäädäntöön VML 17 b §:ssä osana sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta.

¹⁷⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 48–49.

¹⁷⁶ Teemahaastattelu.

¹⁷⁷ Maaailmanlaajuinen foorumi (2018), s. 13.

¹⁷⁸ Finer - Tokola (2017a), kpl 6. Verotus päättyy lokakuun 31. päivä ja joustavan valmistumisen tultua voimaan vuonna 2018 joidenkin verovelvollisten verotus on voinut päättyä jo ennen tätä.

omaisuuserien osalta saadut tiedot ovat puutteellisia. Esimerkiksi virtuaalivaluutat ovat tietojenvaihdon ulkopuolella ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioikin näiden jäävän suurelta osin verottamatta.¹⁷⁹ Teoriassa virtuaalivaluutat voisivat olla myös omaisuuserä, johon sijoitusvakuutuksen arvon kehitys sidotaan. Kolmanneksi saadut tiedot ovat luonteeltaan vertailutietoja, jotka eivät sellaisenaan sovellu verotuksen toimittamiseen¹⁸⁰. Tästä huolimatta ne luovat käytännössä pohjan ulkomaisten tulojen, kuten sijoitusvakuutusten, valvonnalle, sillä ulkomailta ei saada vuosi-ilmoituksia¹⁸¹.

Sijoitusvakuutusten kannalta CRS-tietoja saadaan tilin olemassaolosta, tehdyistä nostoista, saldosta vuoden lopussa, sekä tilin sulkemisesta¹⁸². Kuten aiemmin todettua, saadut tiedot eivät kuitenkaan sisällä TVL 35 §:n ja 35 b §:n valvonnan kannalta olennaisia tietoja verotettavan tulon määrästä. Siksi esimerkiksi arvio verotettavan tulon määrästä perustuu vertailuihin eri verovuosien loppuarvoista. TVL 35 b §:n kannalta tietojenvaihdon avulla ei myöskään saada tietoa vakuutuksen ehdoista, jotta sen keinotekoisuutta voitaisiin arvioida. Käytännössä saadaksesen nämä tiedot, Verohallinnon täytyy erikseen kysyä niitä joko asiakkaalta taikka vakuutusyhtiöltä, ellei vakuutusehtoja ole ilmoitettu vapaaehtoisesti. Epävarmuutta valvontaan luo myös se, että raportoitavan tilin tyyppi täytyy päätellä ilmoittavasta yhtiöstä.¹⁸³

Myös DAC1-tietojenvaihdon avulla saadaan EU-mailta tietoja henkivakuutus tuotteista, mutta myös näissä tiedoissa ja tietojen toimittamisessa on puutteita¹⁸⁴. DAC1 mukaan jäsenvaltioiden tarvitsee kerätä tietoja vain niistä virka-apudirektiiviin kuuluvista tulolajeista, jotka ovat saatavilla. Jäsenvaltiot voivat siis kieltäytyä tietojen keräämisestä, jos heillä ei ole valmiuksia siihen.¹⁸⁵ Henkivakuutus tuotteiden osalta tietoja saatiinkin esimerkiksi vuonna 2017 vain kahdeksasta EU-jäsenvaltiosta¹⁸⁶. Lisäksi monilla mailla on vaikeuksia toimittaa tietoja ajoissa ja todellisuudessa tiedot toimitetaan muihin jäsenvaltioihin keskimäärin kahdentoista kuukauden kuluessa¹⁸⁷. Haastateltujen

¹⁷⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 7. Tähän on kuitenkin näköpiirissä parannuksia, sillä direktiivivalmistelussa on virka-apudirektiivin päivitys, niin sanottu DAC8, ks. lisää Euroopan komissio (2021).

¹⁸⁰ Valtiovarainministeriö (2018), s. 48.

¹⁸¹ Teemahaastattelu.

¹⁸² Verohallinto (2017), kohta 2.1.

¹⁸³ Teemahaastattelu.

¹⁸⁴ Euroopan komissio (2018), s.5–7.

¹⁸⁵ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, 8 artiklan 2 kohta.

¹⁸⁶ Euroopan komissio (2018), s.5–7.

¹⁸⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 27. DAC1 tiedot tulisi toimittaa kuuden kuukauden kuluessa verovuoden päättymisestä

asiantuntijoiden mukaan ulkomaisten sijoitusvakuutusten kannalta CRS-tiedot ovat kuitenkin tietolähteenä keskeisemmässä roolissa.

DAC1 ja DAC2 -tiedoissa on myös laatuongelmia. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että jäsenvaltioiden vaihtamissa CRS-tiedoissa vain 70 prosenttia tileistä sisälsivät verotunnisteen. Nykyisessä raportointimallissa ei myöskään voida tunnistaa usean henkilön omistamia tilejä.¹⁸⁸ Verotunnisteen puuttuminen on yleinen ongelma myös DAC1 mukaisissa tiedoissa. Tunnisteen puuttuminen vaikeuttaa tietojen yhteensovittamista kansallisten tietojen kanssa.¹⁸⁹ Tiedot sovitetaan automaattisilla ja puoliautomaattisilla tietoteknisillä ohjelmilla, jolloin algoritmit yhdistelevät eri tunnistetietojen¹⁹⁰ perusteella tietoja. Puutteelliset tiedot, virheet tai puutteet veroviranomaisen omissa rekistereissä vaikeuttavat entisestään tietojen yhteensovittamista. Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioikin, että tietoja jää edelleen vuosittain käyttämättä nimenomaan yhteensovittamatta jääneiden tietojen vuoksi, sillä sovittamatta jääneitä tietoja ei voida käyttää lainkaan. Keskimäärin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemän selvityksen perusteella EU-maissa DAC1 ja DAC2 saaduista tiedoista 68–95 % oli yhteensovitettu.¹⁹¹

Haastatellut asiantuntijat arvioivat kuitenkin, että Suomessa tietojen käsittelyn prosessit ovat automaattisia ja vakiintuneita. Suomessa tiedot pystytään sovittamaan yli 90 %:sesti, joka johtuu muun muassa kehittyneistä algoritmeista, jotka tunnistavat laajasti eri tunnistetietoja ja näin huonolaatuisempikin tieto saadaan yhdisteltyä oikeaan henkilöön. Tiedot myös pystytään yhdistelemään suomen tietokantoihin ja niihin pystytään tekemään riittävät analyysit. Tietojen saatavuuden, käsittelyn ja analysoinnin sijasta ongelmien arvioidaan olevan siinä, ettei kaikkia tietoja hyödynnetä verovalvonnassa.¹⁹² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemän selvityksen perusteella EU-maissa kaikista saaduista tiedoista vain noin 30 % johtivat verotustoimiin¹⁹³. Pelkkä informaatio, kuten CRS-tiedot, on arvotonta ilman käytännön soveltamista. Informaatio muuttuu tiedoksi ja sillä on merkitystä vain, jos tietoa voidaan oikeasti soveltaa ja erityisesti jos tieto johtaa ilmoittamattomien tulojen havaitsemiseen.

¹⁸⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 26, 29.

¹⁸⁹ Euroopan komissio (2018), s. 5–7.

¹⁹⁰ DAC1-tietojenvaihdon tunnistetietoja ovat muun muassa nimi, osoite ja syntymäaika. DAC2- tiedoissa tunnistaminen perustuu verotunnisteeseen.

¹⁹¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 31.

¹⁹² Teemahaastattelu.

¹⁹³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 32–33. DAC2 mukaisista tiedoista 43 %, johti verotustoimiin ja DAC1 tiedoista 17 %. Tilintarkastustuomioistuimen laskelma perustuu tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden vuonna 2016 saamista tiedoista otettuun 150 tietokerän otokseen. Tietokerän tiedoista 70 % oli yhteensovitettu. Yhteensovitetuista tiedoista yli puolet jätettiin täysin huomiotta.

Saadun tiedon laatua voidaan kuitenkin parantaa muun muassa valvonnalla. Verovi-
ranomaisten olisi vahvistettava esimerkiksi verotarkastusten avulla, noudattavatko vaik-
kapa rahoituslaitokset velvoitteitaan.¹⁹⁴ Laadunvalvonta vaihtelee kuitenkin eri EU-
maiden välillä, eikä kaikilla mailla ei ole käytössä menettelyjä, joilla rahoituslaitosten
tietojen laatua ja täydellisyyttä voitaisiin valvoa. Kaikilla mailla ei edes ole rekistereitä
rahoituslaitoksista, joita DAC2 raportointivelvoitteet koskevat¹⁹⁵. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomi tekee tietojen laadunvalvontaa ja antaa palautetta säännöllisesti tietojen lähettäjille. Pohjoismaiden välillä jaetaan myös parhaita käytäntöjä. Palautteen antaminen on kuitenkin jokseenkin raskas ja muodollinen prosessi, joten sitä ei tehdä kuin merkittävimpien tapausten kohdalla. Laadunvalvontaa vaikeuttaa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan muun muassa se, ettei tiedoilla ole useinkaan vertailukohtaa, koska vastaavaa tietoa ei saada musta lähteistä.¹⁹⁶ Voisikin ajatella, että tiedon oikeellisuuden varmistamiseksi olisi hyvä saada vastaavia tietoja kotimaisista lähteistä esimerkiksi verovelvolliselta itseltään tai vakuutusasiamiehiltä. Tällä hetkellä tiedon oikeellisuus voidaan varmistaa käytännössä vain verotarkastuksella ja sen aikana tehdyillä tietopyynnöillä.

Laadunvalvontaan ja standardien noudattamiseen liittyvät myös seuraamukset. Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa selvityksessään, että seuraamuksia määrätään vähän, joka voi osittain johtua puutteellisesta valvonnasta. Se myös toteaa, että olemassa vaara siitä, että seuraamukset eivät ole riittävän suuria, jotta niillä olisi pelotevaikutus.¹⁹⁷ Myös haastatellut asiantuntijat arvioivat, ettei sivullisten tiedonantovelvollisten 15 000 euron maksimiseuraamuksella ole riittävää pelotevaikutusta.

3.4 Yhteenveto

Käytännössä verotusta varten tiedot saadaan sivullisilta suoraan esitötetylle veroilmoitukselle, jonka verovelvollinen tarkistaa ja korjaa. Verovelvollisella ei ole velvollisuutta ilmoittaa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia veroilmoituksellaan varallisuutena. Harmaan talouden kannalta tämä on ongelmallista, koska varsinaista laiminlyöntiä ei tapahdu, jos tietoa ei edellytetä antamaan ja verovelvollinen ei korjaa korjata veroilmoitusta tältä osin. Lisäksi esitötetylle veroilmoitukselle saadaan vain kotimaisilta ja pohjoismaisilta

¹⁹⁴ *Finer - Tokola (2017a)*, kpl 5.

¹⁹⁵ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021)*, s. 28–29.

¹⁹⁶ *Teemahaastattelu*.

¹⁹⁷ *Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021)*, s. 28–29.

toimijoilta tiedot. Tämä on ongelmallista, koska tiedetään, että suomalaisilla on sijoitusvakuutuksia eniten Luxemburgilaisissa ja Irlantilaisissa vakuutusyhtiöissä. Näiden vakuutusyhtiöiden Suomessa toimivien vakuutusasiamiehien tulee antaa tiettyjä ilmoituksia, mutta ei kuitenkaan tietoa vakuutuksiin sidotusta varallisuudesta. Esitätetyn veroilmoituksen kattavuus ja oikeellisuus olisi olennaista, sillä tiedoilla, jotka eivät ole esitetyllä veroilmoituksella on vain noin 10 % muistamisaste.

Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadaan kuitenkin tietoa, mutta useimmiten tietoja ei voida kuitenkaan hyödyntää säännönmukaisessa verovälvonnassa, sillä ne:

- a) ovat saatavilla liian myöhään, kuten kansainvälisellä tietojenvaihdolla saadut tiedot. Vaikka tiedot muodostavatkin hyvin pitkälti pohjan ulkomaisten sijoitusvakuutusten valvonnalle, voidaan niitä käyttää kuitenkin vain riskiprofiloinnissa ja verotarkastuksessa. Tämä saattaa olla syynä sille, että saatujen tietojen toimenpiteisiin johtanut osuus on pieni. Tätä osuutta voivat pienentää myös tiedon hyödyntämisaikojen lyhyys ja valvonnan resurssit.
- b) vaativat Verohallinnon nimenomaista pyytämistä, joka on kallista ja aikaa vievää. Näitä ovat sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvat keinot, sekä virka-apupyynnöt. Käytännössä automaattisesti saatujen tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi ulkomaisista sijoitusvakuutuksista tarvitsee aina pyytää lisätietoja.
- c) ovat luonteeltaan vertailutietoja, joita ei sellaisenaan voi siirtää suoraan esitetylle veroilmoitukselle.
- d) ovat sisällöltään puutteellisia. Keskeisin sisällöllinen puute on TVL 35 §:n ja 35 b §:n valvonnan kannalta olennaisten tietojen puuttuminen, kuten vakuutuksen sisältö, ehdot ja verotettavan tulon määrä.

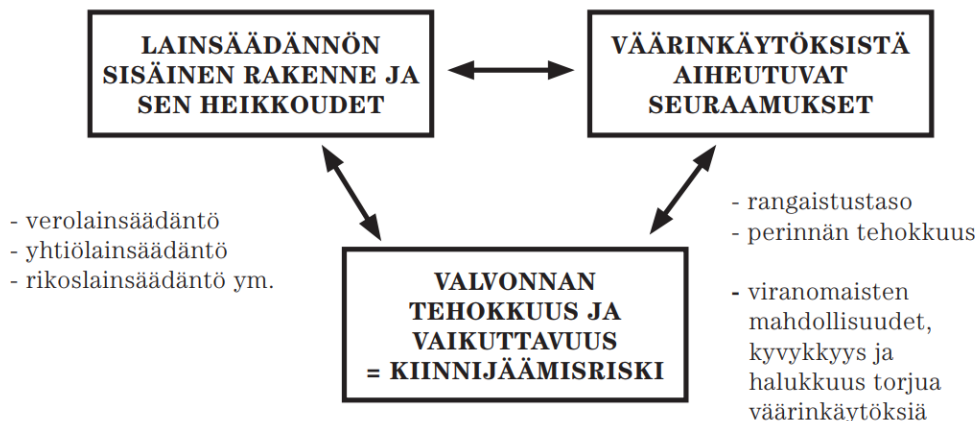
Saatujen tietojen sisällöllisten puutteiden lisäksi olennaista olisi myös pystyä arvioimaan se, miten iso osa tiedoista johtaa verotustoimenpiteisiin. Tämä saattaa olla tietojen saatavuutta suurempi ongelma.

4 VEROHALLINNON TIETOJENSAANNIN ONGELMAKOHDAT JA TARVITTAVAT MUUTOKSET

4.1 Johdanto

Edellä luvussa kolme on käsitelty Verohallinnon tietojensaantitapoja erityisesti ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyen. Samalla selvitettiin myös ulkomaisten sijoitusvakuutusten keskeisiä ongelmakohtia, jotka liittyvät tietojen saatavuuteen, sekä saatujen tietojen sisältöön ja hyödynnettävyyteen. Nämä havaitut ongelmat luovat pohjan tämän luvun pohdinnalle. Tässä pääluvussa esitellään erilaisia vaihtoehtoja nykyisen oikeustilan parantamiseksi paremman tiedonsaannin turvaamiseksi ja ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän harmaan talouden torjumiseksi. Tiedonsaannin parantaminen ja harmaan talouden torjuminen kulkevat luvussa limittäin.

Väärinkäytösten torjumisen keinovalikoiman voidaan ajatella olevan kolmijakoinen, koostuen lainsäädännön keinoista, seuraamusjärjestelmän vaikuttavuudesta ja valvonnan tehokkuudesta. Tätä kolmijakoa on havainnollistettu oheisella kuviolla (kuva 4). Toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi ovat muun muassa sellaiset toimenpiteet, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagointivalmiutta, pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä, kehittävät seuraamusjärjestelmää ja viranomaisrekisterien luotettavuutta¹⁹⁸.



Kuva 4 Väärinkäytösten torjuntaan vaikuttavat tekijät¹⁹⁹

¹⁹⁸ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

¹⁹⁹ Kuortti (2012), s. 418.

Tarkasteluun otetaankin lainsäädäntömuutosten lisäksi myös Verohallinnon toiminta ja sen resurssit, sekä erilaiset verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavat toimenpiteet. Lainsäädännön sisäiseen rakenteeseen ehdotetaan konkreettisia muutoksia tiedonsaantiin ja hyödyntämiseen liittyen, kun taas valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, sekä seuraamuksia pohditaan yleisemmällä tasolla sijoitusvakuutusten kontekstissa.

Tänä päivänä erityisesti kansainvälisen tietojenvaihdon kautta automaattisesti saatavat finanssitiedot ovat lisänneet merkittävästi saatavilla olevan tiedon määrää. Verovalvonnan käytännön työtä tekevien mukaan tiedon saatavuuden sijasta ongelmana saattaa olla se, ettei kaikkea saatua tietoa hyödynnetä verotuksessa. Vastaavia havaintoja on tehnyt myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin²⁰⁰. Saatujen tietojen hyödyntämiseen saattaa vaikuttaa esimerkiksi se, että automaattisesti saatujen finanssitietojen oikeellisuus voidaan varmistaa vain tekemällä verotarkastus, joka on tunnetusti työläs ja aikaa vievä prosessi.

Tässä luvussa esitellyt keinot ovat syntyneet tutkimusta tehdessä ja verovalvonnan käytännön työtä tekevien asiantuntijoiden kanssa käytyjen haastattelujen myötä. Esitetyt muutokset eivät ole ainoita oikeita toimenpiteitä tietojensaannin ongelmien ratkaisemiseksi. Ongelmia on kuitenkin lukuisia, joten on selvää, että erilaisia vaihtoehtoja nykytilan kehittämiseksi on tarpeen selvittää. Koska Suomi toimii kansainvälisessä toimintaympäristössä, yhden valtion suvereniteetti säätää muita maita koskevia velvollisuuksia on rajallinen. Keinovalikoimaa arvioidessa pyritäänkin ottamaan huomioon EU-oikeuden kansalliselle lainsäädännölle asettamia rajoitteita.

4.2 Keinovalikoiman EU-oikeudellinen näkökulma

EU:n primäärilainsäädäntö²⁰¹, kuten perussopimukset²⁰² ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, asettavat tietyt oikeudelliset periaatteet EU-alueelle. Näillä periaatteilla on merkitystä EU-alueen lainsäädännön kehittymiselle, soveltamiselle ja tulkinnalle. EU-oikeus on etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot eivät voi säätää lakeja, jotka ovat ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeudella on

²⁰⁰ Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus: Verotietojen vaihto EU:ssa: vankka perusta, mutta toteuttamisessa puutteita.

²⁰¹ EU-oikeuteen kuuluu myös sekundaarinormit, eli johdettu oikeus, joka konkretisoi primäärioikeuden periaatteita. Näitä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Raitio (2013), s. 229.

²⁰² Näitä ovat Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja Sopimus Euroopan unionista (SEU).

myös tulkintavaikutus, jolloin kansallisen lainsäädännön tulkinnassa on huomioitava EU-oikeus.²⁰³

Säätäessään lakeja jäsenvaltion on huomioitava perussopimusten takaamat perusvapaudet, kuten vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus. Kansallisten säännösten rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioidaan EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kannalta. Näiden oikeusperiaatteiden mukaan perusvapauksia rajoittava säännös voi olla oikeutettu, jos sillä suojellaan perusoikeuksia.²⁰⁴ Verotietojen kannalta keskeinen perusoikeus on oikeus henkilötietojen suojaan; tietojenkäsittelyn on oltava oikeutettua ja tarpeellista²⁰⁵. EU-oikeuden asettamia reunaehtoja arvioitaessa keskeisiä yleisiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa syrjimättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja oikeusvarmuuden periaate²⁰⁶.

Syrjimättömyysperiaatteen keskeinen sisältö on se, että a) samanlaisia tilanteita ei saa lainsäädännössä kohdella eri tavalla, eikä b) erilaisia tilanteita samalla tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikenlainen suosiminen ja sitä vastoin syrjiminen esimerkiksi kansallisuuden perustuen on kiellettyä. Syrjimättömyysperiaate liittyy olennaisesti EU-kansalaisten perusoikeuteen vapaasta liikkuvuudesta. Mikäli kohtelu on syrjivää tai rajoittavaa, sen on oltava oikeasuhtaista suojeltaviin etuihin nähden.²⁰⁷

Sijoitusvakuutusten kontekstissa tämä voisi tarkoittaa sitä, että ulkomainen vakuutusyhtiö voi tarjota palveluitaan ja tuotteitaan vapaasti myös Suomessa, eikä sitä saa syrjiä suhteessa Suomen vastaaviin toimijoihin esimerkiksi säätämällä ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevaa tiukempaa lainsäädäntöä tai kohtelemalla ulkomaisia vakuutusyhtiöitä epädullisemmin kuin vastaavia kotimaisia toimijoita. Tällaisen sääntelyn oikeuttamisperiaate voisi olla hyväksyttäviä vain esimerkiksi verovalvonnan tehokkuuden

²⁰³ Helminen (2018), s. 25–28.

²⁰⁴ Äimä (2017), s. 140. Perusoikeudet liittyvät ihmisarvoon, vapauteen, tasa-arvoon, yhteisvastuuseen, kansalaisten oikeuksiin ja lainkäyttöön, ks. lisää EU:n perusoikeuskirja.

²⁰⁵ EU:n perusoikeuskirja, artikla 8.

²⁰⁶ Raitio (2013), s. 285. Yleinen oikeusperiaate-käsitettä ei ole varsinaisesti määritelty EU-oikeudessa, mutta yhteisöjen tuomioistuimet viittaavat tiettyihin säännöksiin ”periaatteina”. Näitä periaatteita on lukuisia: oikeusvalitoperiaate, periaate, jonka mukaan laittomat säännökset tulee kumota kohtuullisessa ajassa, hyvän hallintotavan periaate, hallintovallan väärinkäytön kieltä, kuulemisperiaate, ne bis in idem (ei kahta tuomiota samasta asiasta), lis pendens, nulla poena sine lege (ei rangaistusta ilman lakia), oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin (access to justice, asianosaisten oikeus saada tieto juttuunsa liittyvistä asiakirjoista (access to file, oikeus saada tieto komission ja neuvoston lainvalmisteluasiakirjoista, periaate tiedon luotamuksellisesta käsittelystä hallinnossa, asianajajan haltuun jätettyjen asiakirjojen salassapidon suoja, yksityisyyden suoja, omaisuudensuoja, pacta sunt servanda (sopimuksien sitovuuden periaate), vilpittömän mielen suoja, perusteettoman edun kieltä, sekä perus- ja ihmisoikeuksien suoja.

²⁰⁷ Raitio (2013), s. 286, 369. Erilainen kohtelu, joka johtuu kansallisten lainsäädäntöjen eroista ei sen sijaan ole kiellettyä.

turvaamiseksi, veron kiertämisen estämiseksi taikka verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Näiden rajoitusten tulee kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.²⁰⁸

Suhteellisuusperiaatteen mukaan käytettävien keinojen on oltava oikeasuhteisia tavoiteltavien päämääriin nähden²⁰⁹. Käytännössä pohdittavaksi tulee siis se, onko perusvapauksien, kuten liikkumisvapauden, rajoittaminen tarpeellista esimerkiksi yleisen edun kannalta vai olisiko tavoite saavutettavissa esimerkiksi lievemmillä toimenpiteillä. Jäsenvaltiot eivät siis saa rajoittaa perusvapauksia enempää kuin on tarpeen. Toimien suhteellisuusperiaatteenmukaisuutta voidaan arvioida määrittämällä a) Onko toimi asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin ja päämääriin? b) Onko toimi tarpeellinen ja välttämätön suhteessa kohteen oikeuksiin ja etuihin? c) Onko toimi oikeasuhteinen; rajoittaako tai pakottaako se enemmän, kuin sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi olisi välttämätöntä?²¹⁰

Oikeusvarmuudella tarkoitetaan lainkäytön ennakoitavuutta. Lainkäytön tulee olla ennakoitavaa ja liittyä tosiasioihin ja relevanttiin normistoon. Toisaalta lainkäytön tulee olla myös hyväksyttävää, jotta se täyttää oikeusvarmuuden periaatteen.²¹¹

²⁰⁸ Valtiovarainministeriö (2018), s. 54. Ks. myös C-196/04 Cadbury Schweppes, C-157/07 Krankenheim Ruhesitz ja C-446/03 Marks & Spencer.

²⁰⁹ Helminen (2018), s. 33. Unionin päämäärä on edistää "rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia" (SEU 3 artikla).

²¹⁰ Raitio (2013), s. 316, 318.

²¹¹ Raitio (2013), s. 321.

4.3 Lainsäädännön sisäinen rakenne

4.3.1 Vakuutuksen ilmoittaminen varallisuutena

Harmaan talouden torjunnan kannalta on ongelmallista, että sijoitusvakuutuksia ei tarvitse ilmoittaa veroilmoituksella varoina. Varsinaista ilmoituslainlyöntiä ei siis tapahdu, jos verovelvollinen ei korjaa veroilmoituksen varallisuustietoja sijoitusvakuutusten osalta. Verovelvollisen VML 10 §:n mukaista omaa ilmoitusvelvollisuutta voitaisiinkin laajentaa siten, että sijoitusvakuutukset tulisi ilmoittaa varallisuutena. Tätä muutosta on ehdotettu jo aikaisemmissa kirjoituksissa²¹² aiheesta ja se nousi esille myös asiantuntijoille tehdyissä haastatteluissa. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että sijoitusvakuutukset yksilöidään ilmoitettavana varallisuutena (kirjoittajan ehdottamat lisäykset punaisella):

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on annettava veroilmoituksessaan tiedot ja niitä koskevat selvitykset vain seuraavista omistamistaan varoista:

- 1) kiinteistöt sekä kiinteistöverolain (654/1992) 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut varat;
- 2) asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön sekä muun osakeyhtiön osakkeet ja muun yhteisön osuudet;
- 3) muut arvopaperit ja arvo-osuudet, ei kuitenkaan korkotulon lähdeverosta annettussa laissa (1341/1990) tarkoitetut joukkovelkakirjat;
- 4) osuudesta avoimeen yhtiöön, kommandiittiyhtiöön ja muuhun yhtymään;
- 5) hallinta- ja nautintaoikeus varallisuuteen;
- 6) liike- ja ammattitoiminnan sekä maatilatalouden varat;

7) sijoitusvakuutukset.

²¹² Ks. esim. Tokola (2019).

Kuten aiemmin todettua sijoitusvakuutuksista käytetyt termit ja termien määrittelyt vaihtelevat eri lakien välillä. Esimerkiksi verolainsäädännössä käytetään termiä säästöhenkivakuutus, jolla tarkoitetaan TVL 34.2 §:n mukaisia henkivakuutuksia. Selvyyden vuoksi kaikki ilmoitusvelvollisuuden piiriin halutut sijoitusvakuutukset (säästöhenkivakuutukset, kapitalisaatiosopimukset ja määräaikaiset eläkevakuutukset) voisi eritellä erikseen kuten TVL 35 b §:ssä on tehty. Verovelvollisen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen myötä Verohallinnon asiantuntijoiden mukaan olisi tarpeellista tehdä sijoitusvakuutusten ilmoittamista varten erillinen lomake ja ohjeet²¹³. Tässä yhteydessä tulisi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan panostaa myös ilmoitusvelvollisten ohjaamiseen. Verovelvollisen ohjaamiseen liittyviä asioita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Verovalvontatyön kannalta olennaista olisi myös tietää TVL 35 b §:n kannalta keinoitekoisuuden arvioimiseksi asetettujen ehtojen täyttyminen. Verovelvollisen on ilmoitettava kaikki veronalaiset tulonsa, myös TVL 35 §:n ja TVL 35 b §:n mukainen tulo jo nykyisten ilmoitusvelvoitteiden nojalla. Vakuutuksenottajan ei sen sijaan tarvitse ilmoittaa, että hänellä on TVL 35 b §:ssä tarkoitettu vakuutus, jos siihen liittyvää TVL 35 b §:n mukaista tuloa ei ole realisoitunut verovuonna. Asiantuntijahaastattelujen perusteella tämän tiedon antamisen voisi myös mahdollisesti sisällyttää verovelvollisen tiedonantovelvollisuuteen. Mikäli näin tehtäisiin, vakuutusyhtiölle tai vakuutusasiamiehelle voisi antaa mahdollisuuden ilmoittaa tiedot vakuutetun puolesta. Tämä voisi haastateltavien mukaan kannustaa vakuutuksia välittäviä vakuutusasiamiehiä taikka vakuutusyhtiöitä antamaan vapaaehtoisesti ilmoituksia, jolloin vapaaehtoisia vuosi-ilmoituksia voitaisiin saada kattavammin. Nämä tiedot näkyisivät suoraan esitäytetyllä veroilmoituksella.

Varallisuustiedot olisivat arvokasta tietoa kansainvälisellä tietojenvaihdolla saatujen tietojen vertailukohdaksi. Tietojen vertailukohdan puuttuminen johtaa siihen, että väärinkäytöksiä ja ilmoituspuutteiden selvittämiseksi tarvitaan aina verotarkastus, jonka aikana pyydetään tietoja verovelvolliselta tai vakuutusyhtiöltä. Haastateltavien mukaan vertailukohdasta voisi olla apua myös Verohallinnon tekemässä riskiprofiloinnissa, tietojen laadunvalvonnassa sekä ongelmien ja ristiriitojen tunnistamiseksi CRS-tiedoista. Varallisuustieto voisi nostaa esiin myös uusia kysymyksiä varallisuuden alkuperästä ja mahdollistaa selvittämättömän omaisuuden lisäyksen verottamisen VML 30 §:n nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan verovelvollisen omaisuuden lisäyksen jäädessä epäselväksi

²¹³ Tällä hetkellä varallisuustiedot ilmoitetaan Verohallinnon 50B-lomakella.

vielä senkin jälkeen, kun siitä on vähennetty tulojen ja menojen erotus, voidaan tämä määrä verottaa verovelvollisen verovuoden tulona. Selvittämättömän omaisuuden verotus perustuu yksittäisen tulolähteen verotuksen sijasta kokonaisvarallisuuden lisäykseen, jolloin varallisuustietoja tutkimalla saattaakin selvitä eri tulolähteiden ilmoittamattomia tuloja.²¹⁴

Verohallinto suosii toimintatavoissa entistä enemmän riskienhallintaa. Siksi Verohallinnon tiedontarpeet ovatkin tämän vuoksi entistä laajemmat – tarvitaan enemmän tietoa valvontatoimien tehokkaaseen kohdentamiseen ja toisaalta sen tuloksellisuuden arvioimiseksi.²¹⁵ Toimenpiteet, jotka auttaisivat riskiperusteisten analyysien tekemistä, olisivat perusteltuja. Lisäksi on huomattava, että CRS-tietoja vastaavia tietoja ei saada kotimaisista sijoitusvakuutuksista²¹⁶. Varallisuustietojen avulla voitaisiin saada myös kotimaisista sijoitusvakuutuksia paremmin tietoja.

4.3.2 Vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuus

Verotuksen toimittamisen perustana ovat sivullisten toimittamat tiedot. Senpä vuoksi ihanteellinen muutos ulkomaisten sijoitusvakuutusten tiedonsaannin parantamiseksi olisi laajentaa sivullisen tiedonantovelvollisuutta siten, että kaikilla vakuutusyhtiöillä, niin suomalaisilla kuin ulkomaisilla, olisi velvollisuus antaa Suomessa yleisesti verovelvollisten ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskevat tiedot. Vaikka tälläkin hetkellä sivullisen tiedonantovelvollisuus velvoittaa kaikkia sivullisia antamaan edellytetyt vuosi-ilmoitustiedot, koskee se käytännössä vain niitä, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka tai yleinen verovelvollisuus.²¹⁷ Syrjimättömyysperiaatteen mukaan Suomen lainsäädäntö ei saa syrjiä ulkomaisia vakuutusyhtiöitä suhteessa Suomen vastaaviin toimijoihin esimerkiksi säättämällä ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevaa tiukempaa lainsäädäntöä tai kohtelemalla ulkomaisia vakuutusyhtiöitä epäedullisemmin kuin vastaavia kotimaisia toimijoita. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamista koskemaan ulkomaisia vakuutusyhtiöitä voisi perustella vain esimerkiksi verovalvonnan tehokkuuden turvaamisella, veron kiertämisen estämisellä taikka verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaamisella. Silloin pohdittavaksi tulisi kuitenkin muun muassa se, onko toimi oikeasuhteinen; rajoittaako tai

²¹⁴ Myrsky et al. (2017), s. 197.

²¹⁵ Salo – Urpilainen (2020), s. 452.

²¹⁶ Esimerkiksi LähiTapiolan vakuutusehdoissa on kohta vaikeasti likvidoitavasta omaisuudesta, joka saattaa viitata siihen, että vakuutukseen hyväksytään vapaammin erilaista omaisuutta.

²¹⁷ Myrsky et al. (2017), s. 136.

pakottaako se enemmän, kuin sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi olisi välttämätöntä?

Verovalvontaa tekevien asiantuntijoiden näkemysten mukaan ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä on varsin vakiintunut myyntiverkosto Suomessa. Vakuutusyhtiöiden ja vakuutusnottajan välikätenä Suomessa toimii vakiintuneesti vakuutusasiamies, joka voi olla esimerkiksi varainhoito- tai konsulttityhtiö. Yhtenä vaihtoehtona tiedonsaannin parantamiseksi ehdotetaan ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tiedonantovelvollisuuden laajentamista sijasta Suomessa toimivien vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuuden laajentamista koskemaan ulkomaisia sijoitusvakuutuksia.

EU-oikeuden näkökulmasta voisi olla ongelmallista kerätä tietoa vain ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, sillä se asettaisi ulkomaiset vakuutusyhtiöt epäedulliseen asemaan suhteessa puhtaasti kotimaisiin toimijoihin. Velvoitteen kohdentaminen pelkästään ulkomaisille toimijoille olisi EU-oikeuden näkökulmasta syrjivää ja rajoittaisi palvelujen tarjoamisen vapautta EU-alueella syrjien ulkomaisia vakuutusyhtiöitä. Poikkeuksena voisi olla jälleen vain tilanne, jossa toimelle olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen oikeuttamisperuste, joka voisi olla esimerkiksi verovalvonnan tehokkuuden turvaaminen, veron kiertämisen estäminen tai verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaaminen²¹⁸.

Uudistuksen yhteydessä tulisi myös ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat rajoitukset ja periaatteet. EU-oikeuden mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan ja tätä suojaa säätelee erikseen *General Data Protection Regulation* (GDPR, 2016/679/EU). Henkilötietojen käsittelyn periaatteen mukaan tulisikin harkita sitä, onko kerättävä henkilötietoja sisältävä tieto tarpeellista ja voidaanko saadut tiedot käsitellä tehokkaasti.²¹⁹

²¹⁸ Valtiovarainministeriö (2018), s. 54.

²¹⁹ HE 69/2019 vp, s. 43.

Vakuutusasiamiehiltä voisi velvoittaa vuosi-ilmoitustietona sijoitusvakuutuksien osalta niiden arvoa, veronalaisia tuloja ja tietoa TVL 35 b §:n soveltumisen arvioimiseksi, vaikka osittain sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus kattaakin jo nykyisellään näitä vastaavia tietoja kotimaisten vakuutusten osalta. Muutos voitaisiin toteuttaa muuttamalla VML 17 §:n 13 momenttia seuraavasti (kirjoittajan ehdottamat lisäykset punaisella):

Henkivakuutusyhtiön, ulkomaisen vakuutus- tai eläkelaitoksen Suomessa olevan edustajan tai välittäjän sekä talletuspankin, rahastoyhtiön ja sijoituspalveluyrityksen on toimitettava Verohallinnolle tiedot vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen, pitkäaikaissäätämissopimuksen ja sijoitusvakuutuksen ehdoista, irtisanomisesta ja säästövarojen siirrosta, sekä välitettyjen vakuutussuoritusten tulojen määrästä ja ta-
kaisinnoston verotettavan tulon osuudesta.

Haastatellut asiantuntijat huomauttavat kuitenkin, että muutoksella saattaisi olla myös epäedullisia seurauksia. Vakuutusyhtiöt ja -asiamiehet saattaisivat nimittäin järjestää toimintansa siten, ettei ilmoitusvelvollisuus koskisi heitä, esimerkiksi siirtämällä vakuutusasiamiehet ulkomaille. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan voisi myös olla ongelmallista määrittää kuka tämä vakuutuksia välittävä asiamies on – voisiko esimerkiksi varainhoitaja olla tämä taho ja täten ilmoitusvelvollinen? Ilmoitusvelvollisella tulisi myös olla pääsy kaikkiin pyydettyihin tietoihin tai ainakin ne tulisi olla kohtuullisin keinoin selvitettävissä. Ongelmallista voisi olla myös määrittää kohtuullinen selvittämisvelvollisuus. Ilmoitusvelvollisuus ei saisi muodostua liian suureksi hallinnolliseksi taakaksi ilmoittajalle.

Hallinnollisen taakan vähentäminen on ollut kansallinen tavoite vuodesta 2009 lähtien ja sen vähentämiseksi on tehty lukuisia parannuksia²²⁰. Viimeisimpänä yritysten hallinnollista taakkaa on yritetty vähentää tulorekisterin käyttöönötolla²²¹. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan niitä kustannuksia, jotka syntyvät toimenpiteistä, jotka liittyvät lakisääteisiin velvoitteisiin, kuten velvollisuuteen antaa tietoa. Tiedonantovelvollisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan

²²⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö (2012), s. 5. Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi Suomessa aloitettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen nojalla. Hallinnollisen taakan vähentäminen on kuulunut myös esimerkiksi Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen on liittynyt EU-tason tavoitteita ja toimenpiteitä.

²²¹ HE 134/2017 vp. Tulorekisteri ei ainakaan toistaiseksi ole onnistunut vähentämään hallinnollista taakkaa, vaan on lisännyt sitä. ks. VTV:n tarkastuskertomus: Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset 3/2021.

kääntöpuoli.²²² Tietojen ilmoittamisen hallinnollinen taakka ja kustannukset sivullisille kuitenkin kasvavat, mikäli samaa tietoa pyydetään heiltä erityisillä menetelmillä vuodesta toiseen. Senpä vuoksi sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen ei aina ole heidän kannaltaan negatiivinen asia.²²³ Tästä huolimatta haastateltujen asiantuntijoiden arvioiden mukaan ilmoitusvelvolliset saattaisivat vedota siihen, etteivät ulkomaisen vakuutuksen tiedot ole vuosittain vakuutusasiamiehen saatavilla.

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen vaikuttavat myös laiminlyönnistä realisoituvan laiminlyöntimaksun suuruus, joka on sivullisten tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä enimmillään 15 000 euroa. Laiminlyöntimaksujen suuruutta pohditaan lisää luvussa 4.5.

Vakuutusasiamiehen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen myötä saatavilla tiedoilla olisi vastaavanlaisia vaikutuksia kuin verovelvollisen tiedonantovelvollisuuden laajentamisella, ja ne kattaisivat hyvin tiedonvaihdossa tällä hetkellä olevia aukkoja, jotka saattavat vaikeuttaa TVL 35 ja 35 b §:en tehokasta toimeenpanoa. Lisäksi, kuten edellä todettua, CRS-tietoja vastaavia tietoja ei saada kotimaisista sijoitusvakuutuksista, joten myös täysin uusista vakuutuksista saatettaisiin saada tietoja. Mikäli sivullisen tiedonantovelvollisuutta päädytään laajentamaan, asiantuntijat huomauttavat, että se edellyttäisi muutosta myös verovelvollisen omassa ilmoitusvelvollisuudessa esimerkiksi edellä aluluvussa 4.3.1 esitetyn mukaisesti. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan voidaan nimittäin pitää hyvänä lähtökohtana, että sivulliselta ei edellytetä sellaisen tiedon ilmoittamista, jota verovelvollisen ei itse tarvitse ilmoittaa.

4.3.3 Oikaisuaikojen pidentäminen

Muutosverotuksen määräaikoja koskevan lakiuudistuksen yhteydessä arvioitiin, että muutosverotuksen uudet aikarajat ottavat suhteellisen hyvin huomioon tietojenvaihtotiedon käytön tarpeet. Tuolloin esitettiin kuitenkin huoli siitä, että muutosverotuksen määräaikojen lyhentämisellä saattaisi tulevaisuudessa olla vaikutuksia automaattisella tietojenvaihdolla saadun tiedon hyödyntämiseen.²²⁴ Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että muutosverotuksen määräajat rajoittavat CRS-tietojen hyödyntämistä. CRS-tietojen saapuessa vasta verovuoden päättymistä seuraavan vuoden syyskuussa, ne eivät ehdi enää verotuspäätöksille. Tämän vuoksi CRS-tietojen pohjalta tehtävät verotustoimet ovat

²²² Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018), s. 1.

²²³ Isomaa-Myllymäki – Lilja (2018), s. 395.

²²⁴ Finer – Tokola (2017), s. 293. Ks. myös HE 29/2016 vp.

viranomaisaloitteisia muutoksia tehtyihin verotuspäätöksiin. Näitä viranomaisen tekemiä verovelvolliselle vahingollisia päätöksiä saa lain mukaan tehdä kolmen vuoden ajan²²⁵.

Hyödyntämisaika on rajoitettu kolmeen vuoteen, koska hallintopäätösten, kuten verotuspäätösten, sitovuus suhteessa sen tehneeseen viranomaiseen on hyvän hallintotoiminnan lähtökohta. Laissa on määritelty erikseen tilanteet, joissa kolmen vuoden määräaika voidaan ylittää, jolloin tietoja on mahdollista käyttää kuuden vuoden ajan.²²⁶ CRS-tiedot eivät kuitenkaan kuulu laajemman hyödyntämisaajan piiriin, sillä CRS-tietojen käyttöä viranomaisaloitteisen oikaisun perusteena on rajoitettu VML 56 b §:ssä. Sen 1 momentin kohdan 3 mukaan pidennetty kuuden vuoden oikaisuaika on mahdollinen tilanteissa, joissa verotuksen oikaisun perusteena on: ” sellainen verovelvollisen verotukseen vaikuttava tieto, joka on saatu kansainvälisessä tietojenvaihdossa muutoin kuin automaattisessa tietojenvaihdossa”. CRS-tiedot ovat hyödynnettävissä TVL 56 §:n 2 kohdan mukaan kolmen vuoden ajan verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta. Johtuen CRS-tietojen myöhäisestä saapumisesta ovat ne kuitenkin käytännössä hyödynnettävissä verotuksen oikaisemiseksi vain noin kahden vuoden ajan.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan CRS-tietojen käsittelyn ja analyysin prosessit ovat vakiintuneet ja saadut tiedot pystytään muuttamaan hyödynnettävään muotoon. Tiedoista yli 90 % on sellaisia, joista pystytään tunnistamaan yksittäinen verovelvollinen. Senpä vuoksi olisi erityisen harmillista, jos tiedot vanhenisivat, ennen kuin Verohallinto ehtii niitä hyödyntämään. Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa viimeisimmässä selvityksessään, että automaattisella tietojenvaihdolla saaduista tiedoista vain 30 % johti verotustoimiin²²⁷. Vastaavaa tietoa ei kuitenkaan ollut saatavilla Verohallinnolta.

²²⁵ Myrsky et al. (2017), s. 200.

²²⁶ Myrsky (2015), s. 95.

²²⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 32–33. DAC2 mukaisista tiedoista 43 %, johti verotustoimiin ja DAC1 tiedoista 17 %. Tilintarkastustuomioistuimen laskelma perustuu tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden vuonna 2016 saamista tiedoista otettuun 150 tietöerän otokseen. Tietöerän tiedoista 70 % oli yhteensovitettu. Yhteensovitetuista tiedoista yli puolet jätettiin täysin huomiotta.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaisi olevan perusteltua ehdottaa, että CRS-tiedot olisivat hyödynnettävissä kuuden vuoden ajan. Muutos voitaisi toteuttaa poistamalla VML 56 b §:n automaattista tietojenvaihtoa rajoittava kohta (kirjoittajan ehdottamat lisäykset punaisella):

Verotusta voidaan oikaista verovelvollisen vahingoksi 56 §:ssä säädetyn oikaisuajan estämättä kuuden vuoden kuluessa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta siltä osin kuin verotuksen oikaisun perusteena on:

- 1) 31 §:ssä säädetty siirtohinnoitteluoikaisu;
- 2) 31 §:ssä tarkoitetussa etuyhteydessä olevien osapuolten välinen yritys- tai rahoitusrakenteita koskeva järjestely; tai
- 3) sellainen verovelvollisen verotukseen vaikuttava tieto, joka on saatu kansainvälisessä tietojenvaihdossa *.

***Poistettu kohta: muutoin kuin automaattisessa tietojenvaihdossa**

Kansainvälisessä tietojenvaihdossa saatujen tietojen pidennettyä hyödyntämisaikaa perusteltiin aikanaan sitä koskevassa lakiehdotuksessa siten, että riittävän tosiasiaselvityksen saaminen edellyttäisi valvonnan suorittamista viranomaisyhteistyönä tai lausuntojen ja tietojen hankkiminen edellyttäisi virka-apupyynnöjä ja koskisi erityisesti harmaan talouden torjunnan tilanteita.²²⁸ Edellytyksenä muutokselle oli tuolloin, että poikkeukset kohdistuvat rajattuihin tilanteisiin ja perusteisiin, joiden olemassaolo kyetään näyttämään²²⁹. Automaattisesti saatujen tietojen hyödyntämistä voisi kuitenkin olla vaikea perustella vastaavasti rajattuihin ja perusteltuihin tilanteisiin liittyviksi.

Haastateltavien mukaan muutoksen tarpeellisuutta voidaan perustella harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalla. Muutoksella voisi olla merkitystä esimerkiksi selvittämättömän omaisuuden lisäyksen verottamisessa (VML 30 §), sillä jos omaisuuden hankintaan käytettyjä tuloja ei voida enää oikaista verovelvollisen vahingoksi, ei

²²⁸ HE 29/2016 vp, s. 90.

²²⁹ VaVM 9/2016 vp, s. 7.

omaisuuden lisäystä voida verottaa. Tietojen pidemmällä hyödyntämisajalla saattaisi olla myös pelotevaikutus, sillä veroa välttelevän veroriski olisi suurempi, jos verotuksen oikaisun myötä jälkikäteisesti maksettavien verojen määrä kertyisi kolmen vuoden sijasta kuuden vuoden ajalta. Tämä saattaisi haastateltujen asiantuntijoiden arvioiden mukaan vähentää verovelvollisen riskinottohalukkuutta verosuunnittelussa. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden strategian yksi painopiste on ennaltaehkäistä harmaata taloutta luomalla sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi²³⁰. Muutosverotuksen määräaikoihin vaikuttaminen on toimi, johon Suomi voi vaikuttaa toisin kuin CRS-tietojen saatavuusaikatauluun.

4.4 Valvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus

4.4.1 Valvontaresurssit

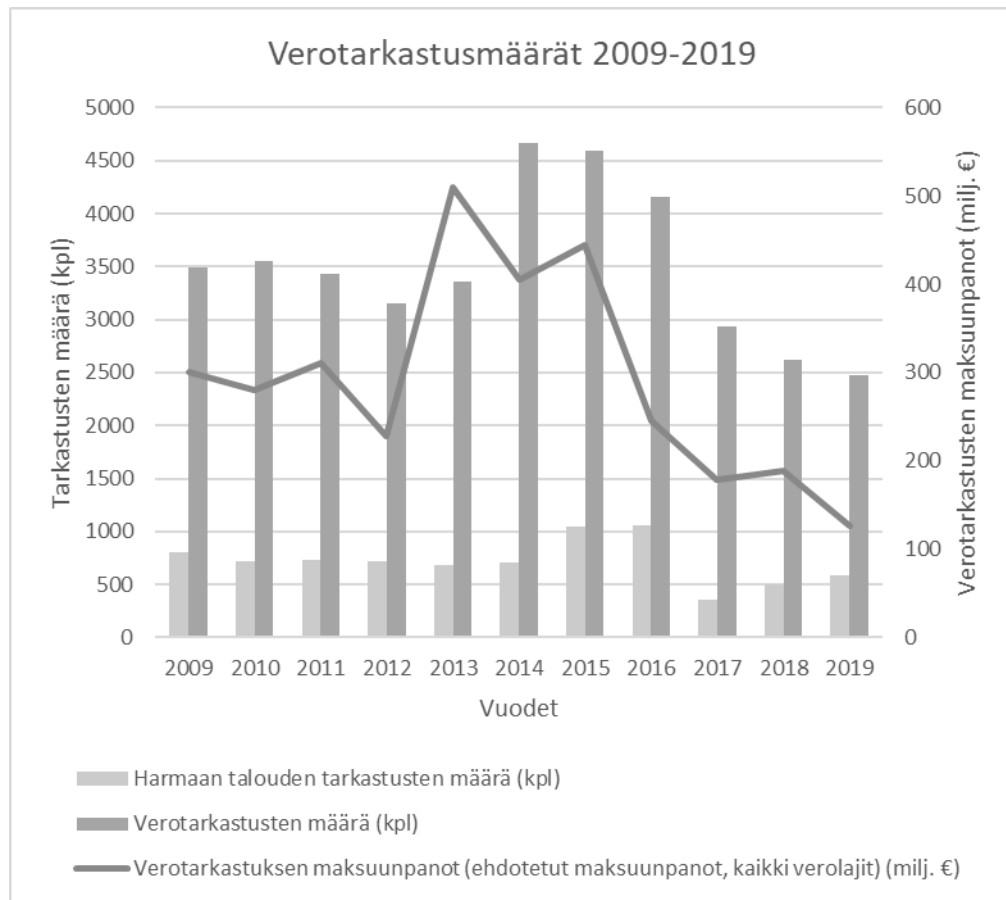
Tiedon hyödyntämistä voitaisiin haastateltavien mukaan parantaa oikaisuaikojen pidentämisen lisäksi myös valvontaresursseja lisäämällä tai uudelleenkohdentamalla. Ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvät tapaukset vaativat lähestulkoon aina tapauskohtaista selvittämistä muun muassa siksi, että saatuja finanssitietoja ei voida käyttää verotuksen pohjana, jos niiden oikeellisuutta ei varmisteta muista tietolähteistä esimerkiksi verotarkastuksen yhteydessä. Tämä vie paljon aikaa ja resursseja. Kaikki kansainvälisen tietojenvaihdon rakenteet eivät vastaa tarpeeksi nopeasti nykyisiä tiedonsaantitarpeita. Erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa talousrikollisten toiminta on heitä valvovien viranomaisien toimintaa helpompaa ja nopeampaa.²³¹ Valvonnan resursseja lisäämällä voitaisiin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tehostaa sijoitusvakuutusten valvontaa, TVL 35 §:n ja 35 b §:n toimeenpanoa ja sen lisäksi esimerkiksi VML 30 §:n valvontaa, joka olisi olennaista esimerkiksi arvostustilanteisiin ja varojen alkuperään liittyvän harmaan talouden tunnistamiseksi.

Nimenomaan aggressiiviseen verosuunnitteluun voidaan puuttua verotarkastuksilla, joiden avulla tunnistetaan myös harmaan talouden toimijoita. Varsinainen harmaan talouden tarkastus suoritetaan vain silloin, kun esimerkiksi verotarkastuksella on jo saatu tietoa siitä, että kyseessä on laiminlyönti. Verotarkastukset ovat siis keskeisessä roolissa harmaan talouden tunnistamisessa. Verohallinnon tilinpäätösten mukaan verotarkastuksien

²³⁰ Valtioneuvosto (2020), s. 8.

²³¹ Verohallinto (2020c).

määrä on kuitenkin vähentynyt 2010-luvun aikana ja verotarkastuksien maksuunpanot ovat seurailleet tätä kehitystä (kuva 5).



Kuva 5 Verotarkastusmäärät²³²

Harmaan talouden osuus verotarkastukseen käytetystä työajasta on kasvanut erityisesti viime vuosien aikana noin 30 %:sta noin 50 %:in.²³³ Tämä voi kertoa joko niihin kohdistettujen resurssien lisääntymisestä taikka siitä, että valvottavat tapaukset ovat entistä monimutkaisempia ja aikaavievämpiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) arvioi vuonna 2013 tekemässään verotarkastuksen tuloksellisuutta käsittelevässä arviossaan, että: ”Harmaan talouden tarkastukset vaativat usein merkittävän resurssipanostuksen. Painopisteen siirtäminen siihen merkitsee muun tarkastuskattavuuden merkittävää vähenemistä ja tarkastusten suoran verokertymän pienenemistä.”²³⁴ Esimerkiksi vuodesta 2018 vuoteen 2019 harmaan talouden osuus verotarkastukseen käytetystä työajasta

²³² Huomaa, että vuodesta 2017 lähtien harmaan talouden tarkastuksiksi luetaan vain tarkastukset, jotka on viety rikosilmoitusharkintaan.

²³³ Verohallinto (2009–2019), ks. myös liite 1.

²³⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, s. 123.

kasvoikin 36 %:sta 47 %: in. Samaan aikaan maksuun pantujen verojen määrä laski yli 30 %, vaikka tehtyjen verotarkastusten kokonaismäärä laski vain noin 5 % edellisestä vuodesta.²³⁵

Vaikka tilanne olisikin harmaan talouden tarkastusten määrän kannalta positiivinen, saattaa verotarkastusten kokonaismäärän vähentymisellä olla vaikutuksia valvonnan tehokkuudelle. Tarkastustoimenpiteillä on nimittäin selvä yhteys kiinnijäämisriskiin ja sitä kautta pelotevaikutukseen. Verotarkastuksilla on myös tärkeä merkitys veropetostapauksien aineiston keräämisessä. Usein verotarkastus onkin ainoa keino kattavan näytön keräämiseksi rikosprosessia varten.²³⁶

Yritysverotusyksikkö on ilmaissut huolensa asiasta VTV:lle antamassaan lausunnossa koskien hallituksen vuosikertomusta 2018. Siinä se toteaa, että ”Mikäli riittäviä resursseja ei jatkossa turvata, Verohallinto ei pysty valvomaan vastaavanlaisia toimialoja samalla tehokkuudella.” Mielenkiintoista on myös se, että samassa lausunnossa yritysverotusyksikkö toteaa, että harmaan talouden torjunnan työjonolla on noin vuoden työt odottamassa henkilöstöresursseja.²³⁷ Tämä saattaa olla ongelmallista, sillä erityisen tärkeänä Verohallinto pitää harmaan talouden torjumisen kannalta reaaliaikaisia tarkastustoimenpiteitä. Toisaalta työjonojen käsittelyviiveestä herää myös kysymys: ehditäänkö saatuja CRS-tietoja hyödyntää harmaan talouden verotarkastuksissa vain noin vuoden ajan?

Vuonna 2019 harmaan talouden torjunta oli yksi keskeinen valvonnan painopistealue, jonka keskiössä olivat muun muassa kansainvälisen sijoitustoiminnan ilmiöt²³⁸. Haastatellut asiantuntijat kuitenkin huomauttavat, että TVL 35 § ja 35 b § tuovat merkittäviä uusia valvontatarpeita kansainvälisen sijoitustoiminnan valvontaan ja ovat huolissaan resurssien riittävyydestä pykälien tehokkaan toimeenpanon näkökulmasta. Sisällöllisesti kattavakaan laki ei estä keinotekoisia tilanteita, ellei valvonnalla ole riittäviä resursseja lain täytäntöönpanemiseksi. Valvontaa helpottaisi huomattavasti se, jos ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin kattavammin tietoa esimerkiksi verovelvollisten ja sivullisten tiedonantovelvollisuutta laajentamalla edellä alaluvuissa 4.3.1 ja 4.3.2 ehdotetulla tavalla.

²³⁵ Verohallinto (2009–2019).

²³⁶ Verohallinto (2019).

²³⁷ Verohallinto (2019).

²³⁸ Verohallinto (2009–2019), tilinpäätös 2019, s. 8.

Vaikka Verohallinnon resurssit ovat kokonaisuudessaan laskevat, on kyse toisaalta myös Verohallinnon sisäisestä resurssien jaosta ja siitä, mitkä valvontahankkeet priorisoidaan ensisijaisiksi. Valvonnan vääränlainen kohdentaminen voi johtaa vastuullisten toimijoiden hallinnollisen taakan kasvamiseen ja jopa harmaan talouden lisääntymiseen²³⁹. Priorisointiin on kuitenkin ulkopuolelta tarkasteltuna vaikeaa ottaa kantaa. Voidaan kuitenkin todeta, että verotarkastusmäärät ja niihin käytettävät resurssit ovat laskeutuneet 2010-luvun aikana, eikä tämä ainakaan helpota resurssien kohdentamista.

4.4.2 Ennakollinen ohjaus

Verohallinnon ennakollisella ohjaamisella on iso merkitys TVL 35 §:n ja 35 b §:n tehokkaaseen toimeenpanoon, sekä edellisessä luvussa ehdotettuihin muutoksiin verovelvollisen ja sivullisen tiedonantovelvollisuuteen liittyen. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan TVL 35 §:n ja 35 b §:n tehokkaan toimeenpanemisen kannalta olisi hyödyllistä ohjata suomalaisia vakuutusyhtiöitä ja vakuutusasiamiehiä kyseisistä lakimuutoksista ja niiden vaikutuksista vakuutusyhtiöiden toimintaan ja asiakkaidensa vakuutuksiin. Toisaalta, kuten aikaisemmin todettua, myös suomalaisilla vakuutusyhtiöillä voi olla sijoitusvakuutuksia, joihin TVL 35 b § soveltuu. Asiantuntijat arvioivat, että ennakollisilla keskusteluilla ja vuoropuhelulla Verohallinto voisi myös itse saada arvokasta tietoa vakuutus toimijoilta esimerkiksi sijoitusvakuutuksien ehdoista ja vakuutusten sijoituskohteina olevien varojen hallinnointimalleista, sekä luoda ilmapiirin, jossa vapaaehtoinen ilmoittaminen nähtäisiin kannustavana. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan on olemassa viitteitä siitä, että ennen 35 b §:n voimaantuloa vakuutusehtoja on muutettu siten, etteivät ehdot täytyisi. Asiakkailta saattaakin olla virheellisesti sellainen käsitys, että vakuutuksen verokohtelu on pysynyt ennallaan. Tämä voi johtaa verovelvollisen tahattomaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin.

Asiakkaita sen sijaan voitaisiin ohjata esimerkiksi riskiprofiloinnista saatujen tulosten perusteella. Tällaisesta riskiprofilointiin perustuvasta ilmoituskampanjasta on positiivisia kokemuksia muualta Euroopasta.²⁴⁰ Ennakollinen ohjaus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tietyn ison ulkomaisen vakuutusyhtiön asiakkaille TVL 35 b §:n keinotekoisuuden arvioimiseksi asetettujen ehtojen täyttymisen valvomiseksi. Ennakollinen ohjaus on yksi

²³⁹ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018), s. 1.

²⁴⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimien (2021), s. 32.

Verohallinnon keskeisistä toimintatavoitteista²⁴¹, jolloin olisi luontevaa miettiä ennalta-ehkäiseviä toimintatapoja osana sijoitusvakuutuksiin liittyvää toimenpidekokonaisuutta.

Haastatellut asiantuntijat kuitenkin muistuttavat, että ennakoivan ohjaamisen tehokkuus on rajallista, jos ilmoittamatta jättämisen syy on jokin muu kuin tietämättömyys. Ennakoivalla ohjaamisella ei näin ollen voida vaikuttaa harmaan talouden harjoittajiin, koska kyse on yleensä tahallisesta toiminnasta. On kuitenkin huomattava, että toisinaan nämä kaksi ilmiötä, tietämättömyys ja tietoinen harmaan talouden harjoittaminen, voi olla vaikeaa erottaa toisistaan, joten kaikki toimenpiteet tiedonsaamisen parantamiseksi ovat olennaisia. Ennakoiva ohjaaminen voisikin osaltaan vaikuttaa tiedon saamiseen, sillä mahdollisuudet vaikuttaa kansainväliseen normistoon ja esimerkiksi automaattisella tietojenvaihdolla saatujen tietojen saatavuusaikatauluun, ovat rajallisia.

4.5 Seuraamukset

4.5.1 Sanktiot

Verovelvollisen sanktiona puutteellisista tiedoista on verotuksen oikaisu ja veronkorotus, jonka perustaso 2 % lisätyn tulon määrästä²⁴². Tahallisesti vääriä tietoja antamalla tai tietoja salaamalla verovelvollinen voi syyllistyä myös veropetokseen, jolloin rangaistus on sakkoja tai vankeutta²⁴³. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä sen sijaan voi seurata sen vakavuudesta riippuen enintään 15 000 euron laiminlyöntimaksu (VML 22.3 a §) tai rikostapauksissa sakkoja²⁴⁴. Haastatellut asiantuntijat pitivät erityisesti tätä sivullisen laiminlyöntimaksun maksimimäärää riittämättömänä.

Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa, ettei sivullisten seuraamusmaksujen suuruus ja sitä kautta pelotevaikutus ole todennäköisesti riittävän suuri. Sen mukaan olemassa olevia sanktioita käytetään vaihtelevasti ja esimerkiksi sen tekemään tarkastukseen osallistuneista maista yksikään ei ollut määrännyt seuraamusmaksuja raportointivelvollisille sivullisille. Tähän toki saattaa vaikuttaa myös saatujen tietojen puutteellinen laadunvalvonta.²⁴⁵ Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomessa laadunvalvontaa tehdään, mutta valvonnan laatuun voi vaikuttaa esimerkiksi saatujen tietojen vertailukohdan puuttuminen.

²⁴¹ Ks. esim. Verohallinnon tilinpäätös 2019, s. 7.

²⁴² Äimä (2017), s. 54.

²⁴³ Valtiovarainministeriö (2011), s. 16.

²⁴⁴ Äimä (2017), s. 198.

²⁴⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 29.

Rikoksella saatavan tuoton suuruus vaikuttaa sen houkuttelevuuteen: mitä suurempi odotettavissa oleva hyöty on, sitä suurempi todennäköisyys on, ettei pelkkä sakkorangaistus riitä pelotteeksi. Toisaalta mitä pienempi kiinnijäämisriski on, sitä suurempi rangaistuksen on oltava, jotta sillä on pelotevaikutus.²⁴⁶ Jos esimerkiksi suhteutetaan tämänhetkinen sivullisen maksimirangaistus 15 000 euroa suomalaisten keskimääräisen ulkomaisen sijoitusvakuutuksen jäljellä olevan pääoman määrään 600 000 euroa, saa sivullinen katettua 15 000 euron laiminlyöntimaksun yhden vuoden palvelumaksuilla, mikäli ne ovat 2,5 % pääomasta²⁴⁷. Tällä logiikalla kiinnijäämisriskin tulisi olla todella suuri, jotta rangaistuksella olisi todellinen pelotevaikutus. Myös riskinsietokyvyn ollessa korkea, tulee ensisijaisesti panostaa kiinnijäämisriskin todennäköisyyteen.²⁴⁸ Verohallinto voisi toteuttaa tätä esimerkiksi valvomalla sivullisten antamien tietojen oikeellisuutta tehokkaasti.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen ja harmaasta taloudesta saatavien hyötyjen pienentäminen ovat keskeisessä osassa harmaan talouden torjuntaa²⁴⁹. Keskeistä olisi luoda sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kiinnijäämisriskiä kasvattamalla ja hyötyä minimoimalla²⁵⁰. On kuitenkin hyvä huomata, että sääntelyn ja esimerkiksi uusien raportointivelvollisuuksien ja näin hallinnollisen taakan lisääminen laillisille toimijoille kasvattaa laiminlyönnistä saatavaa suhteellista hyötyä verrattuna oikein toimimiseen.

Toisaalta myös täysin päinvastaista keinoa, lievempien rangaistusten muodossa, on esitetty ratkaisuksi erityisesti veroparatiiseissa sijaitsevien varojen kotiuttamiseksi. Tehokasta katumista on esitetty yhdeksi keinoksi puuttua muun muassa veroparatiisiongelmien tietojenvaihdon, verotarkastusten ja tiedottamisen ohella.²⁵¹ Tehokkaan katumisen määräaikaisesti voimassa olevasta laista tehtiin esitys vuonna 2015. Siinä ehdotettiin uutta lakia verotuksen oikaisemiseksi oma-aloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuoden 2016 ajaksi. Ilmoittamalla tiedot tuona vuonna verovelvollinen olisi välttynyt veropetoksen rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. Ainoa seuraamus olisi ollut se, että verotettavan

²⁴⁶ Shavell (1993), s. 266.

²⁴⁷ Esimerkiksi Lombard-vakuutusyhtiön sijoitusvakuutuksen vuosittainen kulu on 2,44–2,51 %, ks. lisää Lombard international assurance (2020).

²⁴⁸ Willis, K.G (1983), s. 261–272 ja Wolpin (1978), s. 815–840. Toisaalta täysin päinvastaisiakin tutkimuksia on tehty. Esim. Pyle, David: Economists, crime and punishment. Teoksessa Fielding, Nigel G. – Clarke, Alan – Witt, Robert, The economic dimension of crime. London and New York. 2000.

²⁴⁹ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

²⁵⁰ Valtioneuvosto (2020), s. 8.

²⁵¹ Kuorti (2013), s. 385–399. Käytössä ainakin Isossa-Britanniassa, Italiassa, Saksassa, Irlannissa, Kreikassa, Belgiassa ja Ranskassa.

tulon lisäksi verovelvollisen maksettavaksi olisi tulleet jäännösveron korko ja veronkorotus.²⁵² Laki kuitenkin vedettiin eduskunnasta pois perustuslaillisten ongelmien vuoksi²⁵³.

4.5.2 Julkisuus

Verotietojen julkisuutta säännellään tällä hetkellä julkisuudesta ja salassapidosta annetulla lailla (1346/1999). Myös julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa on asiaan liittyviä säännöksiä. Verotietojen julkisuudesta annetun lain 5 §:n mukaan luonnollisen henkilö julkisia verotietoja ovat tieto verotettavista ansio- ja pääomatuloista, kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta, tuloverosta, kunnallisverosta, maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä, sekä ennakoiden, jäännösveron ja veronpalautusten määrästä. Yhteisöjen julkiset tiedot sisältävät tiedot verotettavista tuloista, maksuunpannun veron yhteismäärästä, sekä ennakoiden, jäännösveron ja veronpalautusten määrästä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että kummassakaan tapauksessa sellaiset tulot eivät ole julkisia, jotka ovat verovapaita tai jotka kertyvät saajalle välillisesti esimerkiksi sijoitusvakuutuksen sisälle. Sijoitusvakuutuksista nostettavat veronalaiset suoritukset ovat pääomatuloa, joka lopulta kuuluu julkisiin tietoihin. Mikäli verovelvollinen kuitenkin tätä ennen hakeutuu esimerkiksi rajoitetusti verovelvolliseksi, eivät vakuutuksiin kertyneet tuotot välttämättä koskaan käy ilmi julkisissa verotiedoissa.

Näillä verotietojen julkisuudesta annetussa laissa määritellyillä julkisilla tiedoilla on vaikutuksia myös verotietoja käsittelevien hallinto-oikeuksien päätöksien julkisuuteen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimista annetun lain (30.3.2007/381) 5 §:n 2 mukaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa salassa pidettäväksi säädettyt tiedot on pidettävä salassa myös hallintotuomioistuimissa. Tämä tarkoittaa sitä, että veroasioita koskevat menettelyt ovat salassa pidettäviä. Herääkin kysymys, voisiko veroriitojen salaamisella olla vaikutusta esimerkiksi julkisuudessa käytävään keskusteluun, sillä kaikki tieto veroriidoista ei ole käytettävissä?

Verotustietojen julkisuudella arvellaan olevan tärkeä funktio muun muassa verovelvollisuuden toiminnan vastuullisuutta arvioitaessa²⁵⁴. Julkisuus ja avoimuus on yksi demokratian toteutumisen edellytyksistä. Tiedon julkisuudella on vaikutusta muun muassa oikeusvarmuuden ja oikeusturvan toteutumiseen, sekä osallistumisen ja vaikuttamisen

²⁵² HE 32/2015 vp, s. 14.

²⁵³ Yle-uutiset (2015).

²⁵⁴ Salo – Urpilainen (2020), s. 448.

toteutumiseen.²⁵⁵ Julkisten verotietojen pohjalta voidaan myös käydä keskustelua ja tunnistaa verotustiedoista mahdollisesti puuttuvia tuloja²⁵⁶.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan julkisuudella voisi olla vaikutusta verovelvollisten käyttäytymiseen. Sillä arvioidaan olevan vaikutuksia erityisesti sellaisten henkilöiden riskinottohalukkuuteen, joille epäedullinen julkisuus voi aiheuttaa haittaa. Tällä voisi olla pelotevaikutus ja se voisi näin kannustaa verotietojen oma-aloitteiseen ilmoittamiseen. Haastatellut asiantuntijoiden mukaan erityisesti muutosverotuksen julkisuutta tulisi laajentaa, sillä verotusta oikaistaan usein verotuksen päättymisen jälkeen esimerkiksi virheiden korjaamiseksi tai verotarkastusten seurauksena. Julkisia verotietoja ei kuitenkaan oikaista näiltä osin. Tähän liittyen on valmistelussa syysistuntokaudelle 2021 hallituksen esitys eduskunnalle verotietojen julkisuuden laajentamisesta. Hankkeen tavoitteen on: ” Verotustietojen julkisuutta koskevaa lakia muutetaan siten, että myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotustietoihin tulevat julkisiksi.”²⁵⁷.

4.6 Muita näkökulmia

4.6.1 Vaikuttaminen CRS-standardin päivittämiseen

OECD päivittää paraikaa CRS-standardia, jossa Suomella on mahdollisuus tuoda esiin muutosehdotuksia standardin parantamiseksi. Tällä hetkellä CRS-tiedot sisältävät tiedon tilinumeron tyyppistä²⁵⁸. Haastattelujen perusteella verovalvontatyötä tekevät kokivat ongelmalliseksi sen, että saadut finanssitiedot eivät sisällä tietoa siitä, mistä tuotteesta finanssitilissä on kysymys. Tiedoista ei siis käy ilmi se, onko kyseessä sijoitusvakuutus vai jokin muu sijoitustuote taikka pankkitili. Valvonnassa tämä pystytään pääasiassa päättelemään, sillä saaduissa tiedoista on tietty ilmoittajan oma systematiikka eri finanssitilien välillä. Valvonnan kannalta hyödyllistä olisi kuitenkin se, jos kaikki toimitetut tiedot noudattaisivat keskenään yhtenäistä luokittelua tai nimeämistä eri tuotteiden erottelemiseksi.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tällaista tietoa voisi olla mahdollista edellyttää finanssilaitoksilta CRS-tietojen lisätietona. CRS-tiedot eivät myöskään sisällä tietoa siitä onko kyseessä yhteistili ja kuinka monen henkilön omistama tämä yhteistili on. Sen

²⁵⁵ Mäenpää (2016), s. 9.

²⁵⁶ Esimerkiksi Yleisradion ohjelmasarja MOT on nostanut julkiseen keskusteluun monia verotukseen liittyviä epäkohtia. ks. lisää <https://yle.fi/aihe/kategoria/mot/verotus>.

²⁵⁷ Valtiovarainministeriö (2021).

²⁵⁸ ks. OECD:n CRS-malli Common Reporting Standard XML Schema: User Guide for Tax Administrations, s. 22.

vuoksi jokainen tili luetaan kokonaisuudessaan kaikkien tilinomistajien omaisuudeksi. Tietoihin voitaisiin ehdottaa myös muutoksena näiden tietojen ilmoittamista. Tämä helpottaisi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tietojen perusteella tehtävää riskiperusteista analyysiä.

4.6.2 Maastapoistumisvero

Suomessa kertynyt arvonnousu voi jäädä nykyisellään verottamatta kokonaan, jos vakuutettu hakeutuu rajoitetusti verovelvolliseksi ennen sijoitusvakuutuksen päättymistä. Ratkaisuksi tällaisiin tilanteisiin on esitetty maastapoistumisveroa²⁵⁹. Käytännössä maastapoistumisvero tarkoittaisi sitä, että omaisuudelle kertyneet tulot verotetaan siellä missä ne ovat kertyneet, eikä siellä missä vakuutettu on verovelvollinen realisointihetkellä. Maastapoistumisverolla olisi mahdollista puuttua muun muassa verosyistä tapahtuvaan maastamuuttoon ja maiden väliseen haitalliseen verokilpailuun. Maastapoistumisvero on noussut keskusteluun osakesäästötilin voimaantulon myötä. Osakesäästötilillä on sijoitusvakuutusten kaltainen verotusta lykkäävä vaikutus.²⁶⁰

Valtiovarainministeriön tekemän tuoreen selvityksen mukaan maastapoistumisvero turvaisi Suomen veropohjaa ja sillä voisi olla positiivisia verotuottovaikutuksia. Selvityksen mukaan se kuitenkin lisäisi hallinnollista taakkaa ja verotuksen monimutkaisuutta, sekä saattaisi olla ongelmallinen muun muassa oikeudenmukaisuuden, veronmaksukykyisyyden- ja realisointiperiaatteen kannalta. Maastapoistumisveron käyttöönotto voisi myös johtaa verosopimusten kannalta ongelmallisiin tulkintaerimielisyyksiin, jotka voisivat johtaa kaksinkertaiseen verotukseen. Selvityksessä ehdotetaankin, että tulisi seurata sääntelyn tarpeen ja kansainvälisen tilanteen kehittymistä, välittömien lainsäädäntötoimien sijaan.²⁶¹

4.7 Yhteenveto

Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että tiedon saatavuuden sijasta sijoitusvakuutuksiin liittyvät ongelmat voivat olla laajempia liittyen myös valvonnan tehokkuuteen ja rangaistuksen riittävään pelotevaikutukseen. Myös uuden lainsäädännön TVL 35 § ja 35 b § luo uusia tarpeita Verohallinnon toiminnalle. Sen vuoksi tarkasteluun on otettu tiedon

²⁵⁹ Käytetään toisinaan myös nimiä exit tax, jäähyväisvero ja arvonnousuvero. Kananoja (2020), s. 245.

²⁶⁰ Valtiovarainministeriö (2020), s. 7–8.

²⁶¹ Valtiovarainministeriö (2020), s. 7–8.

saannin lisäksi myös sen käytettävyyttä parantavia ehdotuksia, sekä erilaisia verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia toimenpiteitä. Ehdotetut muutokset ovat muutoksia lainsäädäntöön, valvontaan ja sen tehokkuuteen, sekä seuraamusjärjestelmään.

Lainsäädännön osalta verovelvollisen ja vakuutusasiamiehen ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin laajentaa, sekä oikaisuaikoja pidentää. Verovelvollisen osalta uudeksi ilmoitettavaksi tiedoksi ehdotetaan sijoitusvakuutusten ilmoittamista varallisuutena. Lisäksi voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan tieto TVL 35 b §:n keinotekoisuuden arvioimiseksi asetettujen ehtojen täyttymisestä. Tiedoilla olisi positiivisia vaikutuksia ennen kaikkea TVL 35 §, ja 35 b §:n valvonnassa. Lisäksi niitä voitaisiin käyttää CRS-tietojen vertailukohtana, riskiprofiloinnissa ja selvittämättömän omaisuuden lisäyksen verottamisessa. Saadut tiedot auttaisivat myös entistä paremmin tuntemaan sen joukon, joka sijoitusvakuutusten verotuista hyötyy. Tuntemalla sijoitusvakuutuksia ottaneiden verovelvollisten joukko paremmin saataisiin tietoa siitä, miten sijoitusvakuutuksiin liittyvää verotukea käytetään. Verotukien keskeinen ongelma on tuen kohteen rajaaminen ja laajuuden todentaminen.²⁶²

Vastaavia tietoja ulkomaisista sijoitusvakuutuksista voitaisiin edellyttää sivullisilta, tarkemmin vakuutusasiamiehiltä. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentamiseen saattaa kuitenkin liittyä monia riskejä, joista keskeisimpänä pohdittavaksi tulisi se, olisiko ilmoitusvelvollisuus kohtuullinen, eikä muodostuisi liian suureksi hallinnolliseksi taakaksi ilmoitusvelvolliselle. Hallinnollisen taakan lisäämistä tulisi harkita erityisesti sen takia, ettei tietoa kerättäisi turhaan. Tälläkin hetkellä on riski siitä, että kaikkea saatua tietoa ei ehditä hyödyntää. Lisäksi hallinnollisen taakan lisääminen vaikeuttaa laillisten toimijoiden toimintaa lisäten harmaan talouden houkuttelevuutta.

Oikaisuaikojen pidentämisen keskeinen ajuri onkin juuri tietojen hyödyntämisen parantaminen. Tietojen pidemmällä hyödyntämisajalla saattaisi olla myös pelotevaikutus, sillä veroa välttelevän veroriski olisi suurempi, jos verotuksen oikaisun myötä jälkikäteksi maksettavien verojen määrä kertyisi kolmen vuoden sijasta kuuden vuoden ajalta. Automaattisen tietojenvaihdon avulla saadut tiedot ovat tällä hetkellä käytännössä hyödynnettävissä vain noin kahden vuoden ajan, johtuen niiden myöhäisestä saapumisesta ja lailla rajatusta hyödyntämisajasta. Haastateltavat nostavatkin esiin huolensa siitä, että tietoja ei ehditä välttämättä käyttää verotuksen pohjana. Toisaalta myös EU-tasolta on tilastoja siitä, että automaattisella tietojenvaihdolla saaduista tiedoista vain noin kolmannes

²⁶² Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2017), s. 1–2.

johtaa verotustoimenpiteisiin. Senpä takia olisi ehdottoman tärkeää varmistaa, ettei tietoja jää käyttämättä ainakaan niiden rajallisen hyödyntämisaajan vuoksi.

Tietojen hyödyntämiseen olennaisesti liittyvät myös valvonnan resurssit. Resurssien tarve on kasvanut, koska rajat ylittävissä tilanteissa talousrikollisten toiminta on heitit valvovien viranomaisten toimintaa helpompaa ja nopeampaa. Myös esimerkiksi sijoitusvakuutuksilla tehdyt järjestelyt ovat monimutkaistuneet. Tapausten selvittäminen vaatiikin usein nimenomaista selvittämistä ja tietopyyntöjä, jotka vievät aikaa ja resursseja. Myös TVL 35 §:n ja 35 b §:n tehokas toimeenpano luo uusia valvontatarpeita. Verotarkastuksia siis tarvitaan edelleen, mutta silti tehtyjen verotarkastusten määrät ovat vähentyneet. Verotarkastusten lukumäärillä on kuitenkin merkitystä, sillä niillä arvioidaan olevan suora yhteys myös valvonnan tehokkuuteen, kiinnijäämisriskiin ja pelotevaikutukseen.

Harmaan talouden tarkastusten määrä on sen sijaan noussut, mutta silti tarkastustyöjonoilla on viiveitä. Tämä on huolestuttavaa sen takia, että harmaan talouden torjunnan kannalta pidetään tärkeänä reaaliaikaisia tarkastustoimenpiteitä. Toisaalta työjonojen käsittelyviiveestä herää myös kysymys: ehditäänkö saatuja CRS-tietoja hyödyntää harmaan talouden verotarkastuksissa vain noin vuoden ajan? Valvontaresurssien riittävyyden sijaan kysymys voi toki olla myös Verohallinnon sisäisestä resurssien jaosta ja siitä, mitkä valvontahankkeet priorisoidaan ensisijaisiksi. Valvonnan vääränlainen kohdentaminen voi johtaa jopa harmaan talouden lisääntymiseen.

Haastateltavat näkevät ennakkollisen ohjaamisen matalan kynnyksen ratkaisuna moniin tilanteisiin. Ennakollisella ohjaamisella, kuten vuoropuhelulla, ennakollisilla keskusteluilla ja ilmoituskampanjoilla voitaisiin vaikuttaa tahattomiin laiminlyönteihin. Ennakollisella ohjauksella arvioidaan olevan merkitystä myös uuden lainsäädännön, TVL 35 §:n ja 35 b §:n, noudattamiseen. Näiden vaikutukset harmaan talouden toimijoihin voivat kuitenkin olla rajalliset, sillä harmaassa taloudessa on yleensä kyse tahallisesta toiminnasta, jolloin syynä ei voi olla tietämättömyys. On kuitenkin huomattava, että toisinaan nämä kaksi ilmiötä, tietämättömyys ja tietoinen harmaan talouden harjoittaminen, voi olla vaikeaa erottaa toisistaan. Ennakollinen ohjaus olisi Verohallinnon strategian mukaista ja haastateltujen asiantuntijoiden arvioiden mukaan käyttökelpoinen toimi.

Toisena vero- ja ilmoitusvelvollisten käyttäytymistä ohjaavan toimena pohditaan sanktioita. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että erityisesti sivullisten maksimilaiminlyöntimaksu saattaa olla riittämätön. Vakuutusyhtiölle määrätty 15 000 euron laiminlyöntimaksu voi olla yhtiölle katettavissa sijoitusvakuutuksesta saatavalla yhden vuoden

palvelumaksuilla. Rangaistuksen suuruuden lisäksi merkitystä rangaistuksen pelotevaikutuksen kannalta on myös valvonnan tehokkuudella. Tämä tarkoittaa sitä, että vähintään jompaakumpaa pitää kehittää. Keskeistä olisi kuitenkin luoda sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi. Laittoman toiminnan houkuttelevuuteen voidaan vaikuttaa myös muilla epäedullisilla seuraamuksilla. Esimerkiksi julkisuuden pelotevaikutuksella voisi olla vaikutusta verovelvollisen riskinottohalukkuuteen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sijoitusvakuutuksiin on sitoutunut merkittävästi suomalaisten rahoitusvaroja, arviolta noin 10 miljardia, ja määrä on kasvanut tasaisesti koko 2010-luvun ajan. Ulkomaisten sijoitusvakuutukset räätälöintimahdollisuuksineen ja lykkääntymiseturvaneen mahdollistavat tuotteiden käyttämisen myös aggressiiviseen verosuunnitteluun ja harmaaseen talouteen. Sijoitusvakuutuksiin sitoutuneiden liikkuvien pääomien veropohja vuotaa ja vakuutukset saattavat jäädä joissain tilanteissa jopa kokonaan verotuksen ulkopuolelle. COVID-19-kriisin runteleman talouden turvaamiseksi keskeistä on tilkitä näitä veropohjan aukkoja ja tiivistää veropohjaa. Toisaalta kyseessä voi olla myös oikeudenmukaisuuskysymys – kuka hyöttyy sijoitusvakuutuksiin liittyvästä verotuesta, lykkääntymisedusta, ja kenellä todellisuudessa on mahdollisuus tätä käyttää? Suomalaisten ulkomailla olevien sijoitussalkkujen ollessa keskimäärin yli 600 000 euroa, puhutaan lähes kymmenkertaisesta vakuutussalkun koosta suomalaisen henkilön keskimääräiseen rahoitusvaroihin verrattuna. Tämä saattaa kieliä siitä, että sijoitusvakuutuksien eduista pääsee nauttimaan rajattu, keskimääräistä varakkaampi joukko verovelvollisia.

Olisikin olennaista tuntea sijoitusvakuutuksia ottaneiden vakuutettujen joukko, jotta veropohjaa voidaan tiivistää ja valtion verotukia voidaan kohdistaa perustellusti. Keskeisessä roolissa joukon tunnistamisessa on tietojensaanti. Tutkimuksen taustaoletuksena toimi torjuntaohjelman ja aikaisempien selvitysten johtopäätökset siitä, että nimenomaan tietojen niukkuus on keskeinen ongelma ulkomaisten sijoitusvakuutusten verottamisessa. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että todelliset pullonkaulat saattavat liittyä pikemminkin tiedon hyödyntämiseen kuin sen puutteeseen. Mielestäni onkin tarpeellista kysyä: Onko perusteltua kerätä lisää tietoa, kun nykyistäkään tietomäärää ei syystä taikka toisesta pystytä tehokkaasi hyödyntämään? Miten voimme parantaa tietojen hyödyntämistä?

Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadaan valtavasti tietoa erityisesti automaattisen finanssitietojenvaihdon avulla. Tiedon käsittelemisen prosessit ovat haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomessa melko vakiintuneita ja yli 90 % tiedoista pystytään yhdistämään verovelvolliseen. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että automaattisesti vaihdetut finanssitiedot eli CRS-tiedot ovatkin varsin käyttökelpoisia ja luovat keskeisen pohjan ulkomaisten sijoitusvakuutusten valvonnalle. Tietojen käytön kannalta keskeinen haaste on kuitenkin se, että tietojen oikeellisuus voidaan varmistaa vain verotarkastuksissa, koska tiedoille ei ole välttämättä saatavilla vertailukohtaa muista tietolähteistä.

Vertailukohdan puuttuminen vaikuttaa myös riskiprofiloinnin tekemiseen ja tarkastusta vaativan joukon rajaamiseen.

Valvontaresurssien määrä on miltei puolittunut vuoden 2014 tarkastusmääristä ja sillä on vaikutusta valvonnan tehokkuuteen. Verotarkastukset ovat keskeisessä roolissa harmaan talouden tunnistamisessa ja harmaan talouden tarkastustoimenpiteiden kohdentamisessa. Verotarkastusten kokonaislukumäärillä on myös merkitystä kiinnijäämisriskiin ja sitä kautta pelotevaikutukseen. Pelotevaikutus vaikuttaa verovelvollisten riskinottohalukkuuteen ja aggressiivisesta verosuunnittelusta ja harmaasta taloudesta saatavaan hyötyyn ja houkuttelevuuteen. Liikkuvien pääomien veropohjaa voidaan siis tilkitä lisäpanoksilla verotarkastuksen resursseihin. Täytyy kuitenkin muistaa, että verotarkastuksessa on aina kyse aikaa vievästä tapauskohtaisesta tarkastelusta, joka tehdään tilanteissa, joissa on syytä epäillä esimerkiksi ilmoituslaininlyöntiä. Sillä ei siis voida parhaimmakaan tapauksessa puuttua kaikkiin tapauksiin. Sen vuoksi olisi olennaista panostaa menetelmiin kuten riskiprofilointiin, joilla tätä tarkastettavien tapausten joukkoa voidaan rajata.

Haastateltavien mukaan myös riskiprofilointia helpottaisi tiedot, joihin automaattisesti saatuja tietoja voitaisiin verrat. Tätä tarkoitusta varten tietoja voitaisiin saada verovelvollisilta ja sivullisilta laajentamalla heidän tiedonantovelvollisuutensa koskemaan sijoitusvakuutusten ilmoittamista varallisuutena. Vakuutetun osalta muutos olisi suoraviivainen, mutta sivullisten osalta pohdittavaksi tulisi muun muassa EU-oikeudellisia kysymyksiä ja ilmoittamisvelvollisuudesta aiheutuva hallinnollinen taakka. Hallinnollisesta taakasta aiheutuu kuluja ja se vaikeuttaa laillisten toimijoiden toimintaa lisäten harmaan talouden houkuttelevuutta. Toisaalta tietojen ilmoittamisen hallinnollinen taakka ja kustannukset sivullisille kasvavat myös silloin, kun samaa tietoa pyydetään heiltä erityisillä menetelmillä vuodesta toiseen. Tiedonantovelvollisuuden laajentamisen yhteydessä tulisi tarkkaan harkita myös sitä, ovatko tiedot a. tarpeellisia b. hyödynnettäisiinkö ne tehokkaasti. Tässä tilanteessa tiedoilla olisi kuitenkin keskeinen rooli verovalvonnan tehokkuuden parantamisessa ja niillä voitaisiin parantaa myös olemassa olevan tiedon tehokasta hyödyntämistä.

Tietojen tehokkaaseen hyödyntämiseen vaikuttaisi olennaisesti myös tietojen hyödyntämiselle jäävä aika. Koska CRS-tiedot ovat saatavilla liian myöhään ja ne saattavat maata tarkastusjonoilla odottamassa tarkastusta jopa vuoden päivät, niiden hyödyntämiselle jää aikaa vain noin 1–2 vuotta. Tänä aikana tulisi aloittaa tietojen pohjalta tehtävät työlääät oikaisuprosessit ja verotarkastukset. Oikaisuaikoja pidentämällä nykyisestä

kolmesta vuodesta kuuteen vuoteen voitaisiin saada lisää aikaa tietojen hyödyntämiselle. Tietojen pidemmällä hyödyntämisajalla saattaisi olla myös pelotevaikutus, sillä veroa välttelevän veroriski olisi suurempi, jos verotuksen oikaisun myötä jälkikäteisesti maksettavien verojen määrä kertyisi kolmen vuoden sijasta kuuden vuoden ajalta.

Vastaavanlaisia vaikutuksia verovelvollisen riskinottohalukkuuteen arvioidaan olevan myös sanktioilla ja julkisuudella. Esimerkiksi julkisuudella voisi haastateltujen asiantuntijoiden mukaan olla vaikutuksia erityisesti sellaisten henkilöiden riskinottohalukkuuteen, joille epäedullinen julkisuus voi aiheuttaa haittaa. Esimerkiksi muutosverotuksen julkisuus ja hallinto-oikeuskäsittelyjen julkisuus voisivat olla tällaisia keinoja. Valmistelussa oleva Valtiovarainministeriön verotietojen julkisuuden laajentamista koskevalla hankkeella saattaa olla merkitystä myös tämän aiheen kannalta. Sanktioiden pelotevaikutukseen taas vaikuttaa paitsi sanktioiden suuruus myös kiinnijäämisriski, jolloin päästään jälleen keskusteluun valvontaresursseista ja riskiprofiloinnista.

Tutkimuksen edetessä hypoteesi tietojen niukkuudesta osoittautui paikkansapitäväksi lähinnä TVL 35 § ja 35 b § tehokkaaseen toimeenpanoon liittyen. TVL 35 § ja 35 b § rajoittavat sijoitusvakuutusten keskeistä etua, lykkääntymisetua, jolloin joko vakuutuksesta tehdyn noston tuotto (TVL 35 §) taikka keinotekoisuuden ehtojen täytyessä koko vakuutuksesta kertynyt tuotto katsotaan verovuoden veronalaiseksi tuloksi (TVL 35 b §). TVL 35 §:n ja 35 b §:n valvontaa hankaloittaa ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta olennaisten tietojen puuttuminen, kuten vakuutuksen sisältö, veronalainen tuotto ja ehdot. Näitä kaikkia tietoja ei saada tällä hetkellä automaattisesti, vaan ne joudutaan käytännössä pyytämään vakuutusyhtiöltä tai verovelvolliselta taikka päättelemään erilaisia tietoja vertailemalla. Tämä lisää edelleen verotarkastusten ja tätä kautta resurssien tarvetta. Sisällöllisesti kattavaan laki ei estä tehokkaasti keinotekoisia tilanteita, ellei valvonnalla ole riittäviä resursseja lain täytäntöönpanemiseksi. Tutkimusta varten haastateltujen asiantuntijoiden mukaan keskeistä olisikin tehdä toimia, joilla uuden lainsäädännön tehokas toimeenpano voidaan varmistaa. Näitä toimia olisivat muun muassa edellä kuvattu verovelvollisen ja sivullisen tiedonantovelvollisuuden laajentaminen koskemaan sijoitusvakuutuksia.

Ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskeva keskeinen ongelma on vakuutusyhtiöiden tarjoama räätälöintimahdollisuus, joka mahdollistaa melkein minkä tahansa vakuutetun omaisuuden siirtämisen vakuutuksen sisälle. Omaisuuden siirtämisellä on kaksi olennaista vaikutusta a) omaisuus siirtyy vakuutusyhtiön omistukseen ja tämä vaikeuttaa tosiasiallisen edunsaajan määrittämistä b) omaisuuden siirtäminen vakuutetulta

vakuutusyhtiölle on verotuksen näkökulmasta luovutus, jonka yhteydessä realisoituvasta arvonnoususta tulisi maksaa veroa. Edellä mainituilla muutosehdotuksilla olisi vaikutusta myös tähän ilmiöön. Ensinnäkin ilmoitusvelvollisuutta laajentamalla saataisiin arvokasta tietoa vakuutuksen sisällöstä ja keinotekoisuudesta. Toisaalta valvontaresursseja lisäämällä tai kohdentamalla voitaisiin saada VML 30 §:n mukaiseen selvittämättömän omaisuuden lisäykset tehokkaamman valvonnan piiriin, joka olisi olennaista esimerkiksi arvostustilanteisiin ja varojen alkuperään liittyvän harmaan talouden tunnistamiseksi. VML 30 §:n valvonta on tällä hetkellä harvinaista ja siihen panostaminen onkin yksi keskeisimmistä CRS-tietojen tulevaisuuden käyttömahdollisuuksista.

Myös suomalaisilla vakuutusyhtiöillä saattaa olla laajemminkin ehtoja, joiden perusteella vakuutuksen sisälle hyväksytään melko vapaasti kaikenlaista omaisuutta ulkomaisien sijoitusvakuutusten tapaan. Tästä ei ole kuitenkaan tehty kattavaa tutkimusta. Kotimaisien sijoitusvakuutusten ehtojen analyysiä tulisikin tehdä, jotta selviäisi vastaavatko niiden räätälöintimahdollisuudet ulkomaisien sijoitusvakuutusten räätälöintimahdollisuuksia. Kotimaisiin sijoitusvakuutuksiin sidottu varallisuus on nelinkertaistunut kymmenen vuoden aikana. Yhdistettynä kotimaisiin sijoitusvakuutuksiin sijoitettujen pääomien määrään, on kyseessä noin 38 miljardin euron varallisuus, joka vastaa noin 11 % suomalaisten kotitalouksien rahoitusvaroista.

Lakien voimaantulon aiheuttamiin seurauksiin tulisi myös kyetä reagoimaan. On esimerkiksi havaintoja siitä, että sijoitusvakuutuksien vakuutusehtoja on muutettu siten, ettei TVL 35 b § tulisi sovellettavaksi. Haastatellut asiantuntijat arvioivatkin, että ulkomaisien sijoitusvakuutusten osalta tulevaisuudessa saattaa olla paljon epäselviä ja valvontaa vaativia tilanteita, mutta myös tarvetta sille, että vakuutusyhtiöitä ja heidän asiakkaitaan ohjattaisi toimimaan oikein. Tällöin ainakin tahattomia laiminlyöntejä voitaisiin vähentää. Ennakollisilla keskusteluilla voisi toisaalta olla myös mahdollista saada arvokasta tietoa vakuutusyhtiöiltä. Nämä keinot eivät kuitenkaan ole niin tehokkaita tahallisten laiminlyöntien torjumiseksi, joista harmaassa taloudessa on kysymys. On kuitenkin huomattava, että toisinaan nämä kaksi ilmiötä, tietämättömyys ja tietoinen harmaan talouden harjoittaminen, voi olla vaikeaa erottaa toisistaan.

Tutkimuksen aikana nousi esiin myös se, että suomalaisten Yhdysvalloissa olevista sijoitusvakuutuksista ei välttämättä tiedetä tarpeeksi. Yhdysvallat on ainoa merkittävä valtio, joka ei ole sitoutunut CRS-tietojenvaihtoon ja on suuri riski, että sijoittajat alkavat hyödyntää tätä tietojenvaihdon katvetta varojen piilottamiseksi. Varojen virtaamisesta Yhdysvaltoihin on jo merkkejä ja siksi yhdysvaltalaisen sijoitusvakuutusten

hyödyntämistä tulisi tutkia lisää. Jatkotutkimusta voisi tehdä myös verotuen käytöstä, sillä sijoitusvakuutuksiin liittyy verotuki, verotuksen lykkääntymisetu. Verotuen läpinäkyvästä kohdistumisesta tietyille veronsaajajoukolle ei kuitenkaan ole varmuutta. Tuntemalla sijoitusvakuutuksiin sijoittaneiden verovelvollisten joukko paremmin voitaisiin arvioida esimerkiksi sitä, käytetäänkö sijoitusvakuutuksiin liittyvää verotukea harmaan talouden toiminnan välineenä. Olennaista olisi myös pystyä jatkossa arvioimaan, miten iso osa automaattisesti saaduista tiedoista johtaa verotustoimenpiteisiin. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin painottaa tällaisen tilastoinnin tärkeyttä tietojenvaihdon kehittämisen kannalta. Kattavilla tuloksellisuusindikaattoreilla viranomaiset voisivat kohdistaa tarvittavat resurssit oikeisiin aloihin.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

- Bemelmans-Vidéc, Marie-Louise, Ray C. Rist ja Evert Oskar Vedung (eds.) (2011)* Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick.
- Diepvens, Nils – Debelva, Filip (2015)* The Evolution of the Exchange of Information in Direct Tax Matters: The Taxpayer's Rights under Pressure, *Ec Tax Review*, 2015-4.
- Finer, Lauri – Tokola, Antti (2017)* Automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutukset verokeidasvilppiin sekä rahoituslaitosten ja veroviranomaisten toimintaan, *Verotus-lehti* 3/2017, s. 281–296.
- Finer, Lauri – Tokola, Antti (2017a)* International/United States/European Union/OECD - The Revolution in Automatic Exchange of Information: How Is the Information Used and What Are the Effects? *Bulletin for International Taxation*, 71/2017, No. 12.
- Helminen, Marjaana (2018)* EU-vero-oikeus: välitön verotus, Alma Talent, Helsinki.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2018)* Harmaa talous ja talousrikollisuus– ilmene-
mismuodot ja torjunta, Edita, Helsinki.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2018a)* VIRANOMAISTEN
TIETOJENVAIHTOSÄÄNNÖSTEN KEHITYS HARMAAN TALOUDEN JA
TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNASSA. Edilex 2018/18.
- Hoppu, Esko – Hemmo, Mika (2006)* Vakuutusosoikeus, WSOYpro, Helsinki.
- Isomaa-Myllymäki, Anita – Lilja, Johanna (2018)* Sivullisen tiedonantovelvollisuus ve-
rotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja, *Defensor Legis* 3/2018, s. 390–403.
- Itälä, Hannu (2020)* Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutustuotteiden sivuuttamista kos-
keva TVL 35 b § verosuunnittelumahdollisuuksia rajoittavana erityisenä veron-
kiertosäännöksenä, *Verotus-lehti* 1/2020. s. 75–86.
- Johansson, Ann-Sofi (2015)* Kansainvälinen tietojenvaihto rikkoo rajoja, *Verotus-lehti*
1/2015, s. 93–99.
- Jokela, Teemu – Lammi, Veera – Lohi, Ilkka – Silvola, Timo (2013)* Vapaaehtoinen hen-
kilövakuutus, Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva, Helsinki.

- Juusela, Janne (1998)* Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus. Oikeustieteellinen tutkimus verotuksen tehokkuudesta ja verovalvonnan sääntelystä erityisesti kansainvälisiä portfoliosijoituksia silmällä pitäen, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Järvinen, Tarja – Anttila, Suvi (2020)* EU-uutiset. Verotus-lehti 4/2020.
- Kaisto, Janne (2005)* Lainoppi ja oikeusteoria, Edita, Helsinki.
- Kananoja, Visa (2020)* Lyhyitä kirjoituksia, Puhutaan maastapoistumisverosta sen oikealla nimellä, Verotus-lehti 2/2020, s. 245–247.
- Kari, Seppo – Lyytikäinen, Teemu (2003)* Efektiivinen veroaste eri sijoitusmuodoissa, VATT-keskustelualoitteita.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018)* Harmaan talouden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka, tiivistelmä.
- Knuutinen, Reijo (2020)* Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat, Alma Talent, Helsinki.
- Kuortti, Hannu (2012)* Veroparatiisit - veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasitteja? Verotus-lehti 4/2012, s. 415–428.
- Kuortti, Hannu (2013)* Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? Verotus-lehti 4/2013, s. 385–400.
- Lehtonen, Asko (2013)* Ilmoittamisvelvollisuuden ongelmista tuloverotuksessa, Edilex 21.8.2013.
- Luukkonen, Lauri (2015)* Näkökulmia tehokkaasta katumisesta verotuksessa, Verotuslehti 5/2015, s. 479–486
- Myllymäki, Janne (2019)* Säästö- ja sijoitusvakuutusten verotuksen muutokset vuodelle 2020, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 3/2019, s. 316–328.
- Myllymäki, Janne (2020)* Säästö- ja sijoitusvakuutusten veroedut ennen ja nyt, Referee-artikkeli, Verotuslehti 3/2020, s. 334–348.
- Myrsky, Matti (2015)* Jälkikäteinen puuttuminen toimitettuun verotukseen – milloin j millä edellytyksillä se voi tulla kysymykseen? Defensor Legis 1/2015, s. 94–106.
- Mäenpää, Olli (2016)* Julkisuusperiaate, Alma Talent, sähköinen kirja.
- Ossa, Jaakko (2013)* Tuloverolaki käytännössä, Alma Talent, Helsinki.
- Pankakoski, Katariina (2020)* OECD:n malliverosopimuksen osinkoartiklaan sisältyvän tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta - erityistarkastelussa osakelainausjärjestelyt, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 3/2020, s. 318–333.

- Pankakoski, Katariina (2021)* Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta sekä verosopimusmääräysten ja kansallisten veronkiertosäännösten välinen suhde, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 2/2021, s. 236–247.
- Raitio, Juha (2013)* Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Talentum, Helsinki.
- Räbinä, Timo – Myrsky, Matti – Myllymäki, Janne (2017)* Verotusmenettelyn perusteet, Alma Talent, Helsinki.
- Salo, Reijo – Urpilainen, Matti (2020)* Miltä hyvä näyttää – havaintoja verotuksen tietovirtojen muutoksesta, Verotus-lehti 4/2020, s. 447–456.
- Shavell, Steven (1993)* The Optimal Structure of Law Enforcement, The Journal of Law & Economics Vol. 36, No. 1, Part 2, s. 255–287.
- Spengel, Christoph, Casi, Elisa, Stage, Barbara (2018)* Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over? Discussion Paper No. 18-036, Centre for European Economic Research.
- Tokola, Antti – Martikainen Tomi (2021)* Väliylhteisölain ongelmakohdat - Oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2/2021.
- Tokola, Antti (2019)* Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa, Ilmiöt Suomen näkökulmasta. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, 7/2019.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2018)* Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi, Tammi, Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012)* Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä, loppuraportti, TEM raportteja, 15/2012.
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2017)* Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona, VATT julkaisut 71.
- Wahlroos, Heikki (2012)* Ajankohtaista sijoitusvakuutusten verokohtelusta, Verotus-lehti 1/2012, s. 81–87.
- Willis, K.G (1983)* Spatial variations in crime in England and Wales: Testing an economic model. Regional studies.
- Wolpin, Kenneth (1978)* An Economic analysis of crime and punishment in England and Wales 1894- 1967. Journal of political economy.
- Äimä, Kristiina (2014)* Automaattinen tietojenvaihto Euroopan Unionissa, Teoksessa Yritys, omistaja ja verotus: Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle, Edita Publishing Oy.
- Äimä, Kristiina (2017)* Verotustiedot: Tietojen hankkiminen ja käyttö Suomen oikeudessa sekä kansainvälinen verotustietojenvaihto, Alma Talent, Helsinki.

VIRALLIS- JA PUOLIVIRALLISLÄHTEET

Euroopan unioni:

COM(2020) 314 final, Amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation, Brysseli 15.7.2020.

Euroopan komissio (2018) KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE, välittömän verotuksen alan automaattista tietojenvaihtoa koskevien tilastojen ja tietojen yleiskatsauksesta ja arvioinnista, COM(2018) 844 final, Brysseli, 17.12.2018.

Euroopan komissio (2020) KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE- OIKEUDENMUKAISTA JA YKSINKERTAISTA VEROTUSTA KOSKEVA TOIMINTASUUNNITELMA ELPYMISSTRATEGIAN TUEKSI, Brysseli 15.7.2020.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021) Verotietojen vaihto EU:ssa: vankka perusta, mutta toteuttamisessa puutteita, Erityiskertomus 03/2021.

Suomi:

HE 172/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusten tarjoamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 275/2018 vp VeJ (2019) Verohallinnon asiantuntijalausunto, 08.02.2019.

HE 275/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 29/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 32/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotuksen oikaisemisesta omaaloitteisesti annettujen tietojen perusteella vuonna 2016.

HE 69/2019 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.

Suomen virallinen tilasto (2021) Rahoitustilinpito, verkkojulkaisu, ISSN=1795-4886. 4, <http://www.stat.fi/til/rtp/2020/04/rtp_2020_04_2021-03-26_tie_001_fi.html>, Haettu 7.5.2021.

Suomen virallinen tilasto (2021a) Väestörakenne, verkkojulkaisu, ISSN=1797-5379, <http://www.stat.fi/til/vaerak/2020///vaerak_2020_2021-03-31_tie_001_fi.html>, haettu 7.5.2021.

TrVM 4/2012 vp: TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ, Valtion tilinpäätöskertomus 2011, Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

Valtioneuvosto (2019) Osallistava ja osaava suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.

Valtioneuvosto (2020) Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023, Valtioneuvoston periaatepäätös TEM/2020/81.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013) Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus, tarkastuskertomukset 5/2013.

Valtiovarainministeriö (2011) Veronkorotuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhteensovittaminen, Valtiovarainministeriön julkaisu 31/2011.

Valtiovarainministeriö (2018) Työryhmäraportti - Eri sijoitusmuotojen verokohtelu, Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018.

Valtiovarainministeriö (2020) Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta, Suomessa asumisaikana kertyneen omaisuuden realisoitumattoman arvonnousun verotus maastamuuttotilanteessa, Valtiovarainministeriön julkaisu, 9/2020.

Valtiovarainministeriö (2021) Hallituksen esitys eduskunnalle verotietojen julkisuuden laajentamisesta, VM026:00/202, SÄÄDÖSVALMISTELU, <<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM026:00/2021>>, haettu 7.5.2021.

VaVM 9/2016 vp: Valiokunnan mietintö VaVM 9/2016 vp— HE 29/2016 vp.

VaVM 98/1994 vp: Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 98 hallituksen esityksen johdosta laeiksi verotuslain, ennakkoperintälain, arvonlisäverolain ja verohallintolain sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisesta.

Verohallinto (2009–2019) Verohallinnon tilinpäätös.

Verohallinto (2017) Verohallinnon ohje ns. DAC2-direktiivin voimaantulolain sekä verotusmenettelylain 17 b, c ja d -§:n soveltamiseksi, Antopäivä 22.12.2017, drno. A236/200/2017.

Verohallinto (2019) Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, K 3/2019 vp Hallituksen vuosikertomus 2018.

Verohallinto (2020) Henkivakuutuksen verotus, Antopäivä 30.4.2020, dnro. VH/683/00.01.00/2019.

Verohallinto (2020a) Päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta, Antopäivä 18.12.2020, dnro. VH/3818/00.01.00/2020.

Verohallinto (2020b) Verohallinnon päätös veroilmoituksessa annettavista tiedoista, Antopäivä 17.12.2020, dnro. VH/6270/00.01.00/2020.

Verohallinto (2021) Osinkotulojen verotus, Antopäivä 1.1.2021, dnro. VH/8449/00.01.00/2020.

Kansainväliset organisaatiot:

Maailmanlaajuinen foorumi (2018) Progress report to Ministers of Finance (valtiovarainministereille esitetty edistymiskertomus).

OECD (1998) Harmful Tax Competition: An Global Emerging Issue.

OECD (2020) OECD SECRETARY-GENERAL TAX REPORT TO G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS, Riyadh, Saudi Arabia February 2020.

MUUT

Euroopan komissio (2019a) Directive on Administrative Cooperation (DAC) Evaluation, <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/presentation_dac_evaluation_v3.pdf>, haettu 15.2.2021.

Euroopan komissio (2021) Veropetokset & verovilppi – hallinnollista yhteistyötä koskevien sääntöjen vahvistaminen ja tietojenvaihdon laajentaminen, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12632-Veropetokset-&-verovilppi-hallinnollista-yhteistyota-koskevien-saantojen-vahvistaminen-ja-tietojenvaihdon-laajentaminen_fi>, haettu 5.5.2021.

Finanssiala ry (2020) Tilasto henkisäätöt 12/2020, <<https://www.finanssiala.fi/julkaisut/tilasto-henkisaastot-12-2020/>>, haettu 22.4.2021.

Harmaa talous ja talousrikollisuus (2021) Veropetosten torjunnassa hyviä tuloksia vuonna 2020, Epärehellistä toimintaa esiintyy läpi liike-elämän <<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/verotus/>>, haettu 30.4.2021.

Lombard international assurance (2020) Key Information Document ('KID'), Private Client Wealth Management Portfolio - Gibraltar – GBP, <https://eu.lombardinternational.com/CMSPages/GetSharePointFile.ashx?connectionname=SharePoint-Priips&fileref=%2Fsites%2FPRIIPS%2FRepository%2FKID_LU_INTL_GI_GBP_PCW_MP_EN.pdf&hash=91cb959b663f9184f9ccdc13d9c4dc41645b497fb093af2be2930c34025f75a>, haettu 2.5.2021.

Luxembourg for Finance, Insurance, the EU center for cross-border insurance and pension vehicles, <<https://www.luxembourgforfinance.com/en/financial-centre/insurance/>>, haettu 8.5.2021.

LähiTapiola (2020) Sijoitusvakuutus, Ehdot, <<http://public.egate.fi/lahitapiola/lahitapiola/fi/tiedostot/192144/>>, haettu 3.4.2021.

McKinsey (2018) A vision for European life insurance: The time for bold actions has come, <<https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/a-vision-for-european-life-insurance-the-time-for-bold-actions-has-come>>, haettu 2.2.2021.

Verohallinto (2017a) Veroparatiisit, <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/verovaj/veroparatiisi/>, haettu 25.3.2021.

Verohallinto (2020c) Hankkeet ja valvonta, Uusia kansainvälisen tietojenvaihdon välineitä talousrikistorjuntaan, <<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/#uusiakansainvalisen>>, haettu 9.4.2021.

YLE-uutiset (2015) Hallitus perui veronkiertäjien tehokkaan katumisen lakiesityksen - hallintarekisterilaki viivästyy kritiikin takia, <<https://yle.fi/uutiset/3-8431119>>, haettu 2.5.2021.

Yrittäjät (2020) Ovatko tulorekisteritiedot ajan tasalla? Tietoja tarvitaan verojen maksujärjestelyyn ja päivärahojen maksamiseen <<https://www.yrittajat.fi/uutiset/623170-onko-tulorekisteritiedot-ajan-tasalla-tietoja-tarvitaan-verojen-maksujarjestelyyn-ja#9e260daa>>, haettu 6.5.2021.

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

Keskusverolautakunnan päätökset:

KVL:2020/26

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset:

KHO 2019:40

KHO 2016:127

KHO 2020:8

Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset:

C-196/04 Cadbury Schweppes

C-157/07 Krankenhaus Ruhesitz

C-446/03 Marks & Spencer

LIITTEET

Liite 1

| Verohallinnon tilinpäätösten 2009-2019 analysointi verotarkastusten osalta | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Verotarkastuksen maksuunpanot (ehdotetut maksuunpanot, kaikki verolajit) (milj. €) | 300 | 280 | 311 | 228 | 510 | 405 | 444 | 245 | 178 | 189 | 127 |
| Verotarkastusten määrä (kpl) | 3497 | 3552 | 3428 | 3151 | 3362 | 4666 | 4589 | 4155 | 2937 | 2621 | 2475 |
| Harmaan talouden tarkastusten määrä (kpl) | 802 | 719 | 732 | 725 | 688 | 713 | 1041 | 1062 | 355 | 507 | 586 |
| Harmaan talouden osuus verotarkastukseen käytetystä työajasta (%) | 30 % | 30 % | 30 % | 34 % | 34 % | 33 % | 31 % | 33 % | 33 % | 36 % | 47 % |