Eduskunta
Eduskunnan tarkastusvaliokunta
TrV@eduskunta.fi

Asiat:

K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/K_14+2017.aspx

HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_106+2017.aspx

O 46/2016 vp Kansainvälinen veronkierto osana harmaata taloutta
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/O_46+2016.aspx

LAURI FINÉRIN LAUSUNTO

Kiitän tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa seuraavassa kysymyksessä:

Mitkä ovat ne tärkeimmät asiat, mitä pitäisi tehdä harmaan talouden saralla kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi?

Esitän lausuntona seuraavaa.

Yleiset näkökohdat

Keskityn lausunnossani kansainväliseen veronkiertoon siltä osin, kun se luokitellaan harmaaksi taloudeksi. Harmaaksi taloudeksi luokiteltava kansainvälinen veronkierto voidaan jaotella luonteensa perusteella kolmeen ryhmään, joista kunkin torjumiseksi tarvitaan erilaisia toimenpiteitä.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluu kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä niin kutsuttu verokeidasvilppi, jossa piilotetaan viranomaisilta veronalaisia sijoitustuottoja ja varoja.

Toiseen ryhmään kuuluu monikansallisten yritysten aggressiivinen verosuunnittelu siltä osin, kun se on laitonta toimintaa, johon viranomaiset voivat – ja johon heidän tulee – lainsäädännön perusteella puuttua. Aggressiivinen verosuunnittelu pyrkii hyödyntämään lainsäädännön porsaanreikiä, jolloin se on yleensä laillista. Tältä osin ei voida puhua harmaasta taloudesta.

Kolmanteen ryhmään kuuluu Suomessa harjoitettuun liiketoimintaan liittyvä harmaa talous, jolla on kansainvälisiä yhteyksiä. Muun muassa rakennusalalla ulkomaiset toimijat ovat harjoittaneet laitonta verorikollisuutta. Samoin maahantuontiin liittyy verorikollisuutta.

Käsittelen lausunnossa näitä kolmea ryhmää erillisinä kokonaisuuksinaan. Lausunnon pääpaino on ensimmäisessä ryhmässä.

Verokeidasvilpin nykytila ja taloudelliset vaikutukset puuttuminen

Verokeidasvilppi aiheuttaa Suomelle huomattavia veromenetyksiä. Tarkkaa arviota veromenetyksistä on mahdoton tehdä, sillä tutkimista varten ei ole riittäviä tietoaineistoja. Verokeidasvilppi perustuu tulojen ja salaisuuden piilottamiseen viranomaisilta, ja samalla ne on myös piilotettu tutkijoiden ulottumattomiin. Veroparatiisit eivät julkista tietoja ulkomaisista sijoituksista.

Puutteellisista tutkimusaineistoista huolimatta verokeidasvilpin aiheuttamia veromenetyksiä on arvioitu eri menetelmillä. Vuonna 2015 julkaistussa maksutasetilastoihin perustuvassa tutkimuksessa verokeidasvilpin arvioitiin aiheuttavan maailmanlaajuisesti vähintään 190 miljardin dollarin vuotuiset menetykset, joista 75 miljardia kohdistuu Eurooppaan.[1] Tästä Suomen osuus olisi noin miljardi euroa, jos veromenetykset arvioidaan Suomen suhteellisen BKT-osuuden perusteella. On huomattava, että kyseinen tutkimusmenetelmä sisältää monia puutteita.

Suomessa ei ole tehty kattavaa arviota verokeidasvilpin aiheuttamista veromenetyksistä. Markku Hirvosen työryhmä arvioi kuitenkin vuonna 2010 Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tehdyssä raportissa, että eräät verokeidasvilpin muodot aiheuttivat vuoden 2008 tasolla Suomelle vähintään 500-800 miljoonan euron vuotuiset veromenetykset[2]. Kyseinen Suomen pankin ja Verohallinnon aineistoihin perustuva arvio ei sisältänyt tilastoinnin ulkopuolelle jääviä verokeidasvilpin muotoja, kuten suoria veroparatiisisijoituksia. Yksiin hallintarekisterien aiheuttamiksi veromenetyksiksi arvioitiin 300-600 miljoonaa euroa. Hirvosen työryhmän käyttämiä menetelmiä voidaan pitää luotettavampina kuin yllä mainitussa maailmanlaajuisessa tutkimuksessa käytettyä hyvin karkeaa menetelmää.

Suomessa ei ole tehty vuoden 2010 jälkeen uusia luotettavia tutkimuksia verokeidasvilpin veromenetyksistä. Voidaan olettaa, että verokeidasvilppi on sittemmin vähentynyt ainakin hiukan, sillä siihen on puututtu muutamilla toimilla. Näistä olennaisin on syyskuussa 2017 käynnistynyt OECD:n CRS-standardiin perustuva tilitietojenvaihto**. Se sisältää kuitenkin aukkoja, joten verokeidasvilppi onnistuu myös tulevaisuudessa – joskin se on kalliimpaa (ks. jäljempänä).** Toiseksi muutamat kansainväliset tietovuodot (esim. Panama Papers) lienevät hillinneet veronkiertäjiä.

Parannuksista huolimatta uskottava arvio verokeidasvilpin aiheuttamista veromenetyksistä on edelleen vähintään satoja miljoonia euroja vuositasolla. **Ilmiötä olisi kuitenkin syytä tutkia, jolloin vanhat arviot voidaan päivittää. Tutkimuksessa tarvitaan muun muassa Verohallinnon salaisia verotusaineistoja, joten olisi aiheellista, että tutkimuksen tilaa virallinen taho.**

---

[1] Zucman, Gabriel (2015): The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens. University of Chicago Press, 2015.
[2] Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto (2010): Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2010.pdf

On hyvä huomata, että verokeidasvilpin vaikutukset eivät ole kaikille maille samat. Haitallista verokilpailua harjoittavat maat ovat houkutelleet veroeduilla muista maista verorikollisia ja verosuunnittelijoita. Tällaiset veroparatiisit hyötyvät muiden kustannuksella.

Verokeidasvilpillä on kuitenkin kauaskantoisempia vaikutuksia kuin suorat veromenetykset. Se vaikuttaa veropolitiikkaan, mikä pidemmällä aikavälillä lisää tuloeroja ja haittaa talouskasvua. Tämä tapahtuu kahdella tavalla.

Ensiksi verokeidasvilppi rajoittaa valtioita keräämästä lisää verotuloja julkisten palvelujen rahoittamiseksi. Käytännössä muiden verovelvollisten on kannettava suurempi vastuu veronmaksusta tai julkisista palveluista on leikattava. Verokeidasvilppi on estänyt pääomatulojen ja omistamisen tehokasta verottamista, kun sijoitusvarallisuutta on siirretty verokeitaisiin piiloon viranomaisilta. Seurauksena omaisuusverojen osuus verotuloista on hyvin pieni ja verotuloja on kerätty muista lähteistä (Suomessa pääomatuloveron ja muiden omaisuusverojen osuus on noin 3 % = 3,1 miljardia €).

Verotuksen rakennetta ei siis voida suunnitella talouden kannalta optimaaliseksi verokeidasvilpin vuoksi. Laadukkaan koulutuksen tai terveydenhuollon kaltaiset palvelut ovat tarpeen erityisesti köyhimmille, jotta he voivat saada esimerkiksi korkeamman palkan muodossa suuremman osuuden yhteiskunnan tuottamasta arvonlisästä. Koulutuksella ja terveydellä taataan myös yrityksille työvoimaa ja siten eväät hyvinvoinnin kasvuun.

Toiseksi verokilpailu rajoittaa verotuksen käyttöä suoriaan tuloerojen kaventamiseen, sillä se rajoittaa nimenomaan pääomatulojen ja omistamisen verottamista. Esimerkiksi IMF, OECD ja useat Joseph Stiglitzin kaltaiset taloustieteilijät ovat esittäneet, että verotusta tarvitaan työkaluna tuloerojen kaventamisessa. Niiden mukaan tuloerot haittaavat myös talouskasvua. Verokilpailun vuoksi verotuloja on kerätty yhä enemmän arvonlisäveroina sekä palkkatuloa verottamalla. Tämän on ongelmallista, sillä tuloeroja kavennettaisiin nimenomaisesti verottamalla pääomia ja omistamista raskaammin.

Verokeidasvilppi haittaa myös markkinoiden toimintaa, kun sijoitukset kohdistuvat tehottomasti ja syntyy tarpeettomia riskejä sekä transaktiokustannuksia. Viime kädessä siitä ei hyödy kukaan.

Verokeidasvilppiin puuttuminen

Tässä osiossa on listattu kuusi toimenpidettä verokeidasvilpin hillitsemiseksi.

1. Automaattisen tilitietojenvaihdon aukkojen paikkaus

Syyskuussa 2017 käynnistynyt OECD:n CRS-standardiin perustuva veroviranomaisten välinen tilitietojenvaihto on kautta aikain merkittävimpiä uudistuksia verokeidasvilpin torjunnassa. Siihen on sitoutunut jo 101 maata joukossa lähes kaikki finanssikeskukset ja aiemmat verokeitaat. Tilitietojenvaihdossa on kuitenkin eräitä aukkoja ja siihen liittyy eräitä riskejä, jotka olisi syytä paikata, jotta verokeidasvilppiä torjuttaisiin tehokkaammin. Seuraavilla toimenpiteillä varmistettaisiin automaattisen tietojenvaihdon toiminta.

- **Standardin ulkopuolisten maiden poliittinen painostus.** Verovilppi onnistuu edelleen sijoittamalla varat rahoituslaitokseen maassa, joka ei ole sitoutunut standardiin. Merkittävin ulkopuolinen maa on Yhdysvallat, josta on tulossa uusi veroparatiisi. Suomi voi esim. yhdessä EU:ssa yrittää vaikuttaa Yhdysvaltoihin. Viime kädessä on mahdollista esimerkiksi periä lähdeveroa standardin ulkopuolisiin maihin maksettavilta maksuilta. Yhdysvallat itse perii 30 % lähdeveroa sellaisiin rahoituslaitoksiin maksettavilta suorituksilta, jotka eivät toimita tietoja Yhdysvaltoihin.
- **Standardia kiertävien maiden painostaminen.** Useat maat tarjoavat varakkaille yksityishenkilöille muun muassa maksullisia verokansalaisuuksia, joilla voidaan välttää verot näiden henkilöiden asuinvaltioissa.
- **Riittävien resurssien varaaminen viranomaisille.** CRS-standardi on suunniteltu rahoituslaitosten näkökulmasta, minkä vuoksi viranomaisten on vaikea hyödyntää tietoa verovalvonnassa. Kyse on valtavista tietomassoista, joten niiden käsittelyyn tarvitaan sekä riittävät tietojärjestelmät että henkilöresurssit. Henkilöresursseja tarvitaan verovalvontaan, rahoituslaitosten valvontaan sekä vuorovaikutukseen muiden maiden kanssa, jotta tietojen laatu voidaan varmistaa. Verohallinnolle on varattava riittävät resurssit tietojenkäsittelyyn, jotta kallista järjestelmää voidaan todella hyödyntää. Yksittäiset rahoituslaitokset ovat tehneet jopa sadan miljoonan euron investointeja tietojärjestelmiinsä, joten voidaan edellyttää, että tietoja todella käytetään.

2. Hallintarekisteriveronkierron estäminen

Suomen on luovuttava hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen niin kutsutusta yksinkertaisesta menettelystä. Valtiovarainministeriö teki tästä kesäkuussa lakiesityksen, jolla asetettaisiin osakkeita hallinnoiva suomalainen tai ulkomainen välittäjä vastuuseen siitä, että osingoista peritään vero oikein. Kyse on periaatteessa toimivasta järjestelmästä, mutta se sisältää kolme olennaista puutetta, joiden vuoksi uudistus ei vielä ratkaisisi verovilppiongelmaa. Myös Verohallinto toi puutteet esiin lausunnossaan lakiesityksestä.

Ensiksi viranomaiset eivät saisi tietoja osakkeiden luovutuksista, jolloin verojen välttely onnistuisi myymällä osakkeet ennen osingonjakohetkeä. Toiseksi viranomaisten tulisi saada tietoonsa tulojen tosiasiallinen edunsaaja (beneficial owner), jottei veroa voi välttää esimerkiksi käyttämällä pöytälaatikkoyhtiötä tai vakuutuskuorta. Kolmanneksi tiedot eivät olisi julkisia, jolloin järjestelmä ei estäisi muun muassa sisäpiiritiedon väärinkäyttöä.

Hallintarekisteriveronkierron estäminen onnistuisi siten, että viranomaiset saisivat tietoonsa kaikki osakkeiden luovutukset ja osingot. Tämä onnistuu esim. lakiesityksen mallilla, jolloin vastuu tietojen keräämisestä on rekisteröidyllä sijoituspalveluyrityksellä. Tämä malli on myös esimerkiksi OECD:n suositusten mukainen eikä Suomen kaltainen yksinkertaistettu menettely ole yleinen käytäntö muissa maissa. Tietojenkeräämistä ei voi pitää kohtuuttomana hallinnollisena velvoitteena, sillä CRS-standardi edellyttää vastaavien tietojen keräämistä muutoinkin. Tietojärjestelmät antavat mahdollisuuden tietojen välittämiseen kohtuullisin kustannuksia.

Lisäksi tulisi varmistaa, että viranomaiset saavat tietoonsa osakkeiden todelliset edunsaajat esim. silloin, kun heidän omistusosuutensa on vähintään 10 prosenttia osakkeita hallinnoivasta yhtiöstä (ks. kohta 3).

3. Tiedot vähintään 10 prosentin tosiasiallisista edunsaajista julkiseen rekisteriin

Suomi voisi velvoittaa yhtiöt toimittamaan tiedot kaikista osakkaistaan julkiseen rekisteriin. Lisäksi voisi velvoittaa yhtiöt tunnistamaan tosiasialliset edunsaajansa, jos heidän edunsaajaosuutensa on vähintään 10 prosenttia. Tämä helpottaa verokeidasvilpin torjuntaa ja estää talousrikollisuutta. Tiedot omistuksista tulisi lisäksi välittää mahdollisimman reaaliaikaiseen julkiseen rekisteriin. Tällainen on käytössä Norjassa.

Todellisen edunsaajan käsite olisi myös syytä määritellä lainsäädännössä, sillä poiketen monien maiden lainsäädännöstä Suomessa käsitettä ei ole määritelty. Käytännössä tulon todellinen edunsaaja voi välttää veroja esimerkiksi edestakaisilla kaupoilla tai muilla juridisilla järjestelyillä.

Todellinen edunsaaja tulisikin määrittää lainsäädännössä siten, että verotuksessa otetaan paremmin huomioon järjestelyjen taloudellinen luonne. Tämä on olennaista myös muun veronkierron kannalta, sillä esimerkiksi ulkomaisten vakuutuskuorien käyttö verosuunnittelussa on kasvanut merkittävästi. Niiden todellisten edunsaajien velvollisuudet olisi syytä täsmentää lainsäädännössä. Sama koskee esimerkiksi ulkomaisia trusteja.

4. Haitallisten verosopimusmääräysten poistaminen

Suomen tulee arvioida kriittisesti nykyiset verosopimuksensa ja tarvittaessa neuvotella uudelleen määräyksiä, joita hyödynnetään verokeidasvilpissä. Kriittisiä ovat esimerkiksi Ison-Britannian, Irlannin ja Ranskan verosopimuksessa olevat määräykset, jotka estävät Suomea verottamasta sinne maksettuja osinkoja. Tätä määräystä on hyödynnetty verovilpissä kanavoimalla osinkoja Iso-Britannian kautta. Ne vaikuttavat osaltaan siihen, että Suomen verotulot osingoista ovat suhteellisen pienet.

5. Lähdeverotuksen välttelyä ja verosopimuskeinottelu rajoittavat säännökset

Verosopimusetuudet ja matalammat lähdeverokannat tulee rajata ainoastaan tulojen todellisille edunsaajille, joille ne on tarkoitettu. Verosopimuskeinottelua ja postilaatikkoyhtiöitä hyödyntävää veronkiertoa tulisi rajata erillisellä säännöksellä, jonka pohjana voitaisiin käyttää Yhdysvaltain tulojen kanavointia rajoittavia säännöksiä (anti-conduit regulation). Vastaavat säännökset tulisi neuvotella myös verosopimuksiin.

6. Talousrikostorjunnan uudelleen organisointi ja riittävä resursointi

Muun muassa automaattinen tilitietojenvaihto ja rakennusalan ilmoittamisvelvollisuus lisäävät jopa eksponentiaalisesti viranomaisten verorikollisuuteen liittyviä vertailutietoja. Näiden tietojen uskottava käsittely vaatii investointeja tietojärjestelmiin sekä riittäviä henkilöstöresursseja tietojen analysointiin. Tämä tarve olisi huomioitava paremmin viranomaisten resursseissa. Ylipäänsä talousrikollisuus on muuttunut yhä enemmän sähköiseksi. Sen uskottava torjunta vaatii myös viranomaisten valvonnan sähköistämistä uskottavilla tietojärjestelmillä ja ilmoittamisvelvoitteilla.

Tällä hetkellä talousrikosten tutkinta on osittain päällekkäistä Verohallinnossa ja poliisissa, mikä aiheuttaa turhaa työtä. Verohallinnossa verotarkastus tutkii harmaan talouden rikostapauksia, vaikkei sillä ole lopullista toimivaltaa rikosasioiden tutkintaan. Myös verotarkastajien työkalut tutkintaan ovat rajoitetummat. Siksi samat asiat käsitellään uudelleen poliisissa. Ongelma voitaisiin ratkaista esimerkiksi siirtämällä verorikosten tutkinta kokonaisuudessaan poliisiin. Tämä selkeyttäisi myös verovelvollisten asemaa, sillä heillä ei ole velvollisuus edistää itseään koskevan rikosasian selvittämistä. Verohallinnossa tutkinta ei kuitenkaan suoraan koske rikosasioita, jolloin on epäselvää, missä laajuudessa nk. itsekriminointisuoja soveltuu.

Aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen

Niin kutsuttu aggressiivinen verosuunnittelu kuuluu harmaaseen talouteen silloin, kun se on laitonta. Tällaisen aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa on olennaista, että viranomaiset saavat sen tietoonsa. Sitä voidaan parantaa seuraavin toimin:

1. Suomen tulee sitoutua kattavaan maakohtaiseen veroraportointiin

Suomen tulee sitoutua kattavaan maakohtaiseen veroraportointiin ja edistää sen toteutumista EU:ssa. Maakohtaisen veroraportin tulee sisältää riittävät tiedot verosuunnittelun luonteen arvioimiseksi kaikista monikansallisen yrityksen toimintamaista. Ensi vaiheessa Suomen tulee velvoittaa valtio-omisteiset yhtiöt julkaisemaan kattavat maakohtaiset veroraportit. Raportin laajuus tulee vastata vähintään verotusmenettelystä annetun lain 14 d-e §:n määräyksiä. Viranomaiset tulee lisäksi velvoittaa raportoimaan heidän saamistaan maakohtaisista raporteista julkisesti, jolloin tutkijat, media, kansalaiset ja poliitikot saavat ne tietoonsa. Näin haitallisiin järjestelyihin voidaan tarvittaessa puuttua lainsäädännöllä.

2 .Veropalveluyrityksille raportointivelvollisuus

Verosuunnittelurakenteet ovat tyypillisesti veropalveluyritysten suunnittelemia. Ne myyvät rakenteita asiakasyrityksilleen. Suomen tulee velvoittaa veropalveluyritykset raportoimaan järjestelyt veroviranomaisille. Tämän tyyppinen lainsäädäntö on käytössä Iso-Britanniassa, Irlannissa ja Portugalissa. Euroopan komissio on myös tehnyt asiasta direktiiviesityksen. Viranomaiset tulee lisäksi velvoittaa raportoimaan järjestelyistä ja niiden vaikutuksista julkisesti, jolloin tutkijat, media, kansalaiset ja poliitikot saavat ne tietoonsa. Näin haitallisiin järjestelyihin voidaan tarvittaessa puuttua lainsäädännöllä.

Niin kutsutun laittoman veronkierron näyttäminen on viranomaisille vaikeaa. Sen helpottamiseksi voitaisiin harkita asianajajien ja veropalveluyritysten velvollisuuksien laajentamista siten, että niiden tulisi toimittaa viranomaisille muistioita ja muita heillä olevia tietoja silloin, kun niillä on merkitystä arvioitaessa verosuunnittelun laillisuutta.

Suomessa harjoitettuun liiketoimintaan liittyvä kansainvälinen verorikollisuus

Verohallinnon selvitykset osoittavat, että rakennusalan harmaaseen talouteen on puututtu tehokkaasti muun muassa veronumerolla ja rakennusalan tiedonantovelvollisuutta lisäämällä. Toisaalta selvitykset osoittavat myös, että viranomaisten saamat tiedot ovat

edelleen ristiriitaisia. Tällainen harmaa talous on vahvasti kytköksissä ulkomaisiin yrityksiin. Sen suitsiminen onnistuu seuraavin keinoin:

- Hyviä käytäntöjä, kuten veronumeroa ja ilmoittamisvelvollisuutta tulee laajentaa muille toimialoille. Samoin muiden maiden kokemuksia muun muassa tyyppihyväksytyistä kassakoneista on hyödynnettävä.
- Viranomaisille on varattava riittävät resurssit, jotta he voivat selvittää saamiensa ilmoitusten ristiriitaisuuksia riittävässä laajuudessa. Viranomaisten tulee myös kerätä julkisia tietoja mahdollisia lakimuutostarpeiden arvioimiseksi.

Lauri Finér
veropoliittinen asiantuntija
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä