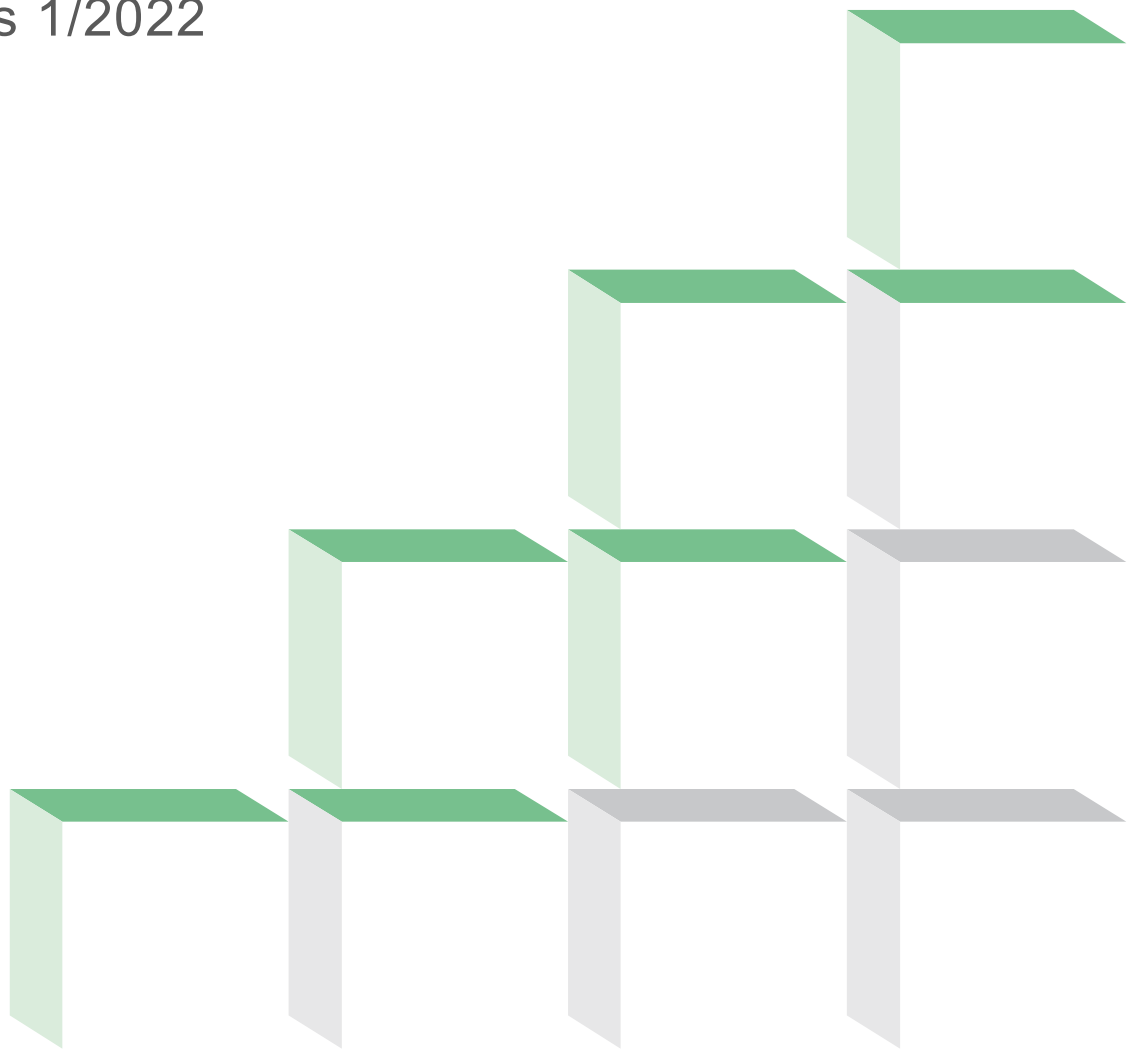


Vakuutuskuoret ja harmaa talous

Selvitys ulkomaisista vakuutus tuotteista
saatavista tiedoista ja niiden
hyödyntämisestä

Selvitys 1/2022



Julkaisun nimi:

Vakuutuskuoret ja harmaa talous – Selvitys ulkomaisista vakuutustuotteista saatavista tiedoista ja niiden hyödyntämisestä

Tekijät:

Antti Tokola, Matti Hautala, Solja Kontu

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 22.3.2022

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Lisätietoja mediallyle:

Ylitarkastaja Antti Tokola, puh. 029 512 6941

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

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

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

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

Tiivistelmä

Tämän selvityksen tarkoituksena on havainnoida ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän tiedon-saannin ja tietojen hyödyntämisen ongelmakohtia. Selvitys tuo esiin myös näkökulmia tietojensaannin kehittämiseen ja verovalvonnan tehostamiseen. Selvityksen taustalla on Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan sisältyvä hanke, jossa selvitetään keinoja Verohallinnon tietojensaannin kehittämiseksi.

Suomalaisten varallisuus ulkomaisissa sijoitusvakuutuksissa on kasvanut merkittävästi tällä vuosituhanella. Vuodelta 2020 ulkomaiset vakuutusyhtiöt raportoivat n. 42 000 kappaletta sellaisia tuotteita, joissa niillä on suomalaisten asiakkaiden lukuun säilytettäviä varoja. Nämä tuotteet ovat pääosin sijoitussidonnaisia säästöhenkivakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia. Ilmoitettu kokonaisvarallisuus on yli 6 miljardia euroa. Ulkomaiset vakuutustuotteet ovat usein muokattavissa sijoittajan tarpeita vastaaviksi ja niiden avulla on voitu pyrkiä hyödyntämään lainsäädännön sallimien verosuunnittelukeinojen lisäksi myös kansallisen lainsäädännön aukkoja. Vakuutustuotteita on hyödynnetty lisäksi tulojen salaamisessa ja ilmoittamattomien tulojen kotiuttamisessa.

Ulkomaisissa tuotteissa vakuutuksen maksu on voitu suorittaa esimerkiksi noteeraamattomilla osakkeilla tai kiinteistöillä siten, että vakuutuksenottaja on kuitenkin pidättänyt itsellään kohde-etuuteen liittyvän määräysvallan. Vuoden 2020 alusta Suomessa otettiin käyttöön sääntelyä, jolla ensinnäkin kiristettiin sijoitusvakuutusten verokohtelua ja toisaalta pyrittiin puuttumaan näihin erityisesti ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin räätälöintimahdollisuuksiin.

Uuden lainsäädännön myötä verovalvonnalla on välineet puuttua muun muassa keinotekoisin järjestelyihin aiempaa tehokkaammin ja tiedonsaanti valvonnan pohjaksi on riittävää OECD:n *Common Reporting Standardiin (CRS)* perustuvan automaattisen finanssilitietojenvaihdon myötä. Vakuutustuotteiden valvontaan liittyvä verointressi on hyvin merkittävä ja jo ennen uutta sääntelyä sijoitusvakuutuksiin liittyvä verovalvonta on johtanut yli 90 miljoonan euron tulonlisäyksiin. Lisäksi lukuisat muut tarkastukset ovat saaneet alkunsa sijoitusvakuutusten valvonnasta.

Selvityksessä kävi ilmi, että sijoitusvakuutuksia koskevaan tietojensaantiin ja tietosisältöön liittyy muutamia haasteita, mutta keskeisimmät ongelmat ovat kuitenkin tietojen käytössä. Verohallinto saa CRS:n nojalla verovuoden tiedot käyttöönsä vasta verovuotta seuraavan vuoden syksyllä ja jos tietojen pohjalta on tarpeen oikaista verotusta, koskee näitä viranomaisaloitteisia muutoksia kolmen vuoden aikaraja. Näin ollen tietoja ei useinkaan ehditä hyödyntää, vaikka tietyin edellytyksin verotuksen oikaisuaika voi olla pidempikin. Lisäksi automaattisesti saadut tiedot eivät käy sellaisenaan verotuksen perustaksi ja valvonta edellyttää lähes aina selvityspyyntöjä ja virka-apupyyntöjä ulkomaille. Valvonta on siis työlästä ja kun vakuutuksia on kymmeniä tuhansia, voidaan nykyisellä resursseilla tehdä verotarkastus vain pieneen joukkoon. Keväällä 2022 Verohallinto käynnistää kuitenkin vakuutuskuorten valvontahankkeen, jonka tavoitteena on varmistaa vakuutuskuorien verotuksen oikeellisuus ja koota ensikäden tietoa niitä koskevien lainsäädäntömuutosten vaikutuksista. Rahoitus hankkeeseen tulee Harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttamiseen varatuista määrärahoista.

Selvityksessä käsitellään useita lainsäädäntöön, ohjaukseen, sanktioihin ja valvonnan kehittämiseen liittyviä ehdotuksia, joilla sijoitusvakuutusten valvontaa voitaisiin tehostaa. Nämä nousivat esiin erityisesti selvitystä varten haastateltujen Verohallinnon asiantuntijoiden taholta. Muutoin selvityksessä käytetään ensisijaisesti oikeusdogmaattista menetelmää. Haastatteluaineiston ohella selvityksen pohjana on oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoja, työryhmämuistioita ja oikeuskäytäntöä. Kattavaa tietojensaannin ja -käytön ongelmakohtiin keskittyvää tutkimusta ei ole aikaisemmin julkaistu.

Avainsanat: Ilmiöt; Sijoitussidonnaiset säästöhenkivakuutukset; Kapitalisaatiosopimukset; Automaattinen tietojenvaihto; Veronkierto; Keinotekoinen järjestely; Sijoitusvakuutukset

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Aiheen tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset, aikaisempi tutkimus ja aukot tutkimuksen kentällä.....	2
1.3 Käsitteistö ja aiheen rajaus	4
1.4 Menetelmät, aineisto ja rakenne	7
2 Sijoitusvakuutukset	8
2.1 Käsitteen määrittely	8
2.2 Verokohtelu	10
2.2.1 Yleistä	10
2.2.2 Tuloverolain 35 §.....	10
2.2.3 Tuloverolain 35 b § ja vakuutus tuotteiden räätälöintimahdollisuus	11
2.3 Ulkomaiset sijoitusvakuutukset ja niiden hyödyntämistavat.....	14
2.3.1 Yleistä	14
2.3.2 Esimerkkejä sijoitusvakuutusten hyödyntämisestä verojen välttelyssä... ..	16
2.3.3 Muita tilanteita	20
2.4 Yhteenveto	22
3 Tiedonsaanti osana harmaan talouden torjuntaa	24
3.1 Johdanto.....	24
3.2 Verotusmenettelystä annettuun lakiin perustuva tiedonsaanti	25
3.2.1 Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus.....	25
3.2.2 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus.....	25
3.2.3 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus	27
3.2.4 Vertailutietotarkastukset	28
3.3 Kansainvälinen verotietojenvaihto.....	28
3.3.1 Tietojenvaihtotavat	28
3.3.2 Keskeiset sopimukset ja automaattinen tietojenvaihto	29
3.3.3 Pyynnöstä tapahtuva ja spontaani tietojenvaihto	32
3.4 Tietojenvaihdon kehitys ja verovalvonta.....	33
3.4.1 Tietojen hyödyntäminen käytännössä	33
3.4.2 Verotuksen oikaisu verovelvollisen vahingoksi.....	36
3.5 Yhteenveto	37
4 Näkökulmia Verohallinnon tietojensaannin ongelmakohtiin ja tietojen hyödyntämiseen	39
4.1 Johdanto.....	39
4.2 Lainsäädännön sisäinen rakenne	40
4.2.1 Sijoitusvakuutusten verokohtelua muuttaneet TVL 35 § ja TVL 35 b §... ..	40
4.2.2 Vakuutuksen ilmoittaminen varallisuutena	41
4.2.3 Vakuutusyhtiöiden ja vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuus.....	43
4.2.4 Oikaisuaikojen pidentäminen	46
4.3 Valvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus	48

4.3.1	Valvontaresurssit ja uusi valvontahanke	48
4.3.2	Ennakollinen ohjaus.....	50
4.4	Seuraamukset	51
4.4.1	Sanktiot	51
4.4.2	Julkisuus.....	53
4.5	Vaikuttaminen kansainvälisellä tasolla	54
4.6	Yhteenveto	55
5	Johtopäätökset	58
	Lähteet.....	1
	Oikeustapausero.....	8
	Luettelo kuvioista ja taulukoista.....	9

1 Johdanto

1.1 Aiheen tausta

Suomalaisten varallisuus ulkomaisissa sijoitusvakuutuksissa on kasvanut tällä vuositu-
hannella merkittävästi ja on ollut korkeimmillaan noin 10 miljardia euroa¹. Suomalaisten
kotitalouksien rahoitusvarallisuus oli vuoden 2020 lopussa yhteensä noin 354 miljardia
euroa², mistä noin 28 miljardia euroa oli sidottu kotimaisiin sijoitusvakuutuksiin³. Noin
neljännes suomalaisten sijoitusvakuutuksista on siis ulkomaisia. Sijoitusvakuutuksiin si-
dotun varallisuuden tuottamat tulot saattavat kuitenkin jäädä osittain verotuksen ulko-
puolelle, sillä lainsäädäntö ei nykyisellään velvoita verovelvollisia tai ulkomaisia
henkivakuutusyhtiöitä antamaan verotusta varten kattavasti sijoitusvakuutuksiin liittyviä
tietoja. Tutkimusten mukaan verovelvolliset ilmoittavat oma-aloitteisesti vain noin 10 %
sellaisista sijoituksista, joista Verohallinto ei saa tietoja tai joista tietoja oli vaikeaa saada
edes virka-apupyyntöjen nojalla⁴.

Verohallinnon tiedonsaanti ei ole yksinomaan verovelvollisten tai ulkomaisilta henkiva-
kuutusyhtiöiltä saatavien tietojen varassa, sillä ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saa-
daan aiempaa paremmin tietoa muun muassa OECD:n *Common Reporting Standardiin*
(jatkossa CRS) perustuvan automaattisen finanssitietojenvaihdon myötä. CRS:n mu-
kainen tietojenvaihto toteutetaan Euroopan unionissa neuvoston direktiiviin
2014/107/EU (jäljempänä DAC2) perustuen⁵. Nämä automaattisesti saatavat tiedot ovat
kuitenkin usein sisällöltään puutteellisia ja käytettävissä liian myöhään verotuksen vuo-
sittaisen valvonnan näkökulmasta. Tämän vuoksi tietojen hyödyntämiseen liittyy haas-
teita.⁶

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, ku-
ten ilmoittamattomia ulkomaisia sijoitusvakuutuksia.

³ Finanssiala ry (2020), Lukuun on laskettu mukaan kotimaisten sijoitussidonnaisten säästöhenkivakuutus-
ten (noin 19 miljardia) ja kapitalisaatiosopimusten (noin 9 miljardia) määrä.

⁴ Valtiovarainministeriö (2018), s. 49.

⁵ 2014/107/EU, ns. virka-apudirektiivin 2011/16/EU muutos.

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

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on edistää sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä ratkaisuja, jotka turvaavat ja vahvistavat Suomen veropohjaa globaalisti kestäväällä tavalla. Harmaa talous ja veronkierto aiheuttavat merkittäviä veronmenetyksiä, mikä luo painetta kerätä veroja enemmän muista lähteistä tai leikata esimerkiksi julkisista menoista. Lisäksi tämä vääristää kilpailua asettaen velvoitteensa hoitavat toimijat epäedulliseen asemaan.⁷ Ulkomaisia sijoitusvakuutuksia on hyödynnetty niin tulojen salaamisessa kuin verosuunnittelun ja veronkierron rajapinnassa olevissa järjestelyissäkin. Lisäksi niihin on perinteisesti liittynyt monia veroetuja, kuten verotuksen koroton lykkääntyminen, josta käytetään jatkossa nimitystä lykkääntymisetu. Lykkääntymiseen liittyy myös mahdollisuus, että verotukselta välttyminen muodostuu esimerkiksi onnistuneen verosuunnittelun takia lopulliseksi.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan vuosille 2020–2023 sisältyy useita Verohallinnon tietojensaannin turvaamiseen tähtäviä hankkeita. Yhtenä selvitettävänä asiana on, voitaisiinko parantaa Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, esimerkiksi asettamalla tiedonantovelvollisuus Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille sekä vakuutuksia markkinoiville tahoille.⁸ Tämän selvityksen tarkoituksena on vastata toimenpideohjelman kysymykseen, sekä tarkastella myös laajemmin ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän tietojensaannin ongelmakohtia ja tietojen hyödyntämisen haasteita. Lisäksi selvityksessä arvioidaan vaihtoehtoja tiedonsaannin kehittämiseksi.

1.2 Tutkimuskysymykset, aikaisempi tutkimus ja aukot tutkimuksen kentällä

Osa tästä selvityksestä perustuu pro gradu -tutkielmaan, jonka KTM Solja Kontu teki Harmaan talouden selvitysyksikölle toimeksiantosopimuksen nojalla keväällä 2021⁹. Yksikön henkilöstöä osallistui tutkielman ohjaamiseen koko prosessin ajan. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän tietojensaannin ongelmakohtia ja arvioida vaihtoehtoja tietojensaannin kehittämiseksi. Tässä

⁷ Valtioneuvosto (2019), s. 21–22 ja 24.

⁸ Valtioneuvosto (2020), s. 1, 9 ja 27.

⁹ Kontu (2021).

selvityksessä näiden teemojen käsittelyä on laajennettu, minkä lisäksi selvityksessä tarkastellaan myös tietojen hyödyntämistä, valvonnassa havaittuja esimerkkitalanteita ja EU-oikeuden kansalliselle lainsäädännölle asettamia reunaehtoja.

Oikeuskirjallisuudessa sijoitusvakuutuksia on käsitelty aikaisemmin erityisesti niiden tuomien veroetujen¹⁰ ja niitä koskevien lakimuutosten¹¹ näkökulmasta, minkä lisäksi on tarkasteltu sijoitusvakuutuksen verokohtelua yrityksen tuloverotuksessa¹² ja toisaalta rajat ylittävissä tilanteissa¹³. Lisäksi tuoreimmissa julkaisuissa on käsitelty erityisesti vakuutus tuotteen sivuuttamista koskevan TVL 35 b:n soveltamista¹⁴. Sijoitusvakuutusten verokohtelun toimivuutta, kannustavuutta ja neutraalisuutta on arvioitu osana Valtiovarainministeriön työryhmäraporttia eri sijoitusmuotojen verokohtelusta. Vuonna 2018 julkaistun raportin pohjalta säästöhenkivakuutusten ja kapitalisaatiosopimusten¹⁵ verotukseen ehdotettiin muutoksia. Myös Harmaan talouden selvitysyksikkö on käsitellyt sijoitusvakuutusten hyödyntämiseen liittyvää veronkiertoa ja kriminalisoituja toimia vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä.¹⁶ Kattavaa tietojensaannin ja -käytön ongelmakohtiin keskittyvää tutkimusta ei ole kuitenkaan aikaisemmin julkaistu. Nyt käsillä oleva selvitys tuottaakin uutta tietoa tästä ajankohtaisesta aiheesta.

Selvityksessä perehdytään ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän tietojensaannin ja tietojen hyödyntämisen ongelmakohtiin ja tuodaan esiin näkökulmia näiden kehittämiseksi.

Selvityksen tavoitteiden kannalta keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

- Kuka on vastuussa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskevien tietojen toimittamisesta Verohallinnolle ja miltä osin nämä käytännöt eivät vastaa verotuksen tarpeita?

¹⁰ Myllymäki (2020a).

¹¹ Myllymäki, Janne (2019).

¹² Myllymäki (2020b).

¹³ Myllymäki (2021b) ja Myllymäki (2021c).

¹⁴ Myllymäki (2021a).

¹⁵ Kapitalisaatiosopimuksella tarkoitetaan vakuutusyhtiön kanssa tehtyä henkivakuutusluokkaan 6 kuuluvaa säästämis- tai sijoittamissopimusta. Näiden markkinointiniminä esiintyy esim. sijoitussopimus, säästämissopimus tai varainhoitosopimus.

¹⁶ Tokola (2019), s. 78.

- Millä keinoin ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin paremmin tietoa verovalvontaa varten?
- Kuinka kattavasti sijoitusvakuutuksista saatavia tietoja voidaan hyödyntää verotuksen perustana?

Kuten edellä on todettu, selvityksen lähtökohtana on vastata Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman kirjaukseen. Selvityksen taustaoletuksena toimii torjuntaohjelman ja aikaisempien selvitysten johtopäätökset siitä, että nimenomaan tietojen niukkuus on keskeinen ongelma ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvässä verovalvonnassa. Tämän vuoksi tietojen saannin parantamisen keinojen oletetaan olevan keskeisiä ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän harmaan talouden torjumiseksi.

1.3 Käsitteistö ja aiheen raja

Tässä selvityksessä esitetyt tapaukset sijoittuvat, tilanteen mukaan, vero-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävän verosuunnittelun, ei-hyväksyttävän veronkierron ja kriminalisoitujen toimien alueelle. Verosuunnittelussa on kyse toimista, joissa verotukselliset tavoitteet ovat vain jossakin määrin vaikuttamassa toimiin varsinaisten taloudellisten tarkoituserien ohella. Toimet eivät ole keinotekoisia, vaan verovelvollinen hyödyntää niitä erilaisia valintamahdollisuuksia, joita verojärjestelmä tarjoaa.¹⁷ Veron kiertämisessä (*tax avoidance*) puolestaan on kyse esimerkiksi sellaisten keinojen käyttämisestä, joilla ei ole liiketaloudellisia motiiveja ja jotka ovat keinotekoisia, mutta eivät täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Veron kiertämisellä tavoitellaan lain tarkoitukselle vieraita veroetuja. Käytännössä veron kiertämisessä on tyypillisesti kyse esimerkiksi yksityisoikeudellisten muotojen väärinkäytöstä, oikeudellisen muodon ja taloudellisen sisällön ristiriitailanteista, edestakaisista oikeustoimista, tai intressiyhteydessä tehdyistä toimista ilman taloudellisia perusteita.¹⁸ Näihin tilanteisiin voidaan puuttua joissain tilanteissa lain

¹⁷ Knuutinen (2020), luku 2.5. Verosuunnittelutoimet voidaan jakaa 1) operatiiviseen verosuunnitteluun, jossa on kyse mm. veroasioiden hallinnointiin liittyvistä toimista ja yritysmuodon valinnasta, 2) Strategiseen verosuunnitteluun, josta esimerkkinä mm. sijoittautumispäätökset ja kaksinkertaisen verotuksen riskien huomioiminen, 3) Taktiseen verosuunnitteluun, joka ilmenee esimerkiksi osakaslainoja ja omien osakkeiden hankkimista koskevana ratkaisuna, ja 4) yksittäisiin verosuunnittelutoimiin, jolloin on kyse esimerkiksi tulojen kanavoinnista verovapaaksi tuloksi tai tulo muunnosta matalammin verotetuksi pääomatuloksi.

¹⁸ Knuutinen (2020), luvut 2.3, 2.4 ja 4.3.

tavanomaisella, eli ns. normaalitulkinnalla¹⁹, mutta usein puuttuminen edellyttää yleisen veronkiertosäännöksen (VML 28 §) soveltamista²⁰, jonka nojalla toimet voidaan sivuuttaa tai niiden vaikutukset oikaistaan verotuksessa.

Erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa verosuunnittelun ja veronkierron rajapinta voi olla hyvinkin epäselvä. Jotkin selkeästi veronkierrolta vaikuttavat järjestelyt voivat nimittäin jäädä kansallisten säännösten ulottumattomiin, jos veroetus on perustunut esimerkiksi verojärjestelmien välisiin rajapintaeroihin, tai jos keinotekoisia transaktioita on täydennetty jonkinlaisella minimisubstanssilla. Kansallisesti on usein kyse tilanteista, jotka on oikeuskäytännössä hyväksytty, tai joita koskien lain soveltumista ei ole ratkaistu, mutta joihin lainsäätäjällä on sittemmin puuttunut erityislainsäädännön avulla.²¹ Tästä esimerkiksi ovat juuri sijoitusvakuutusten hyödyntämiseen liittyvät rakenteet, väliyhteisöt ja alikapitalisointi, joita kaikkia koskien on sittemmin säädetty veronkiertoa estäviä erityissäännöksiä, joita sovelletaan ja tulkitaan kuitenkin aineellisen verolainsäädännön tavoin.

Kun verovelvollinen salaa tuloja tai antaa vääriä tietoja veroilmoituksellaan, voi olla kyse rikosoikeudellisesti rangaistavasta verojen välttelystä, eli veropetoksesta (*tax evasion, tax fraud*).²² Veron kiertämistä koskevaa VML 28 §:ää sovelletaan verotusmenettelyssä usein niissä tapauksissa, jotka ohjautuvat myös rikosprosessiin, mutta kaikki soveltamisalaan kuuluvat tapaukset eivät täytä rikostunnusmerkistöä. Tällöin kyse on järjestelyistä, joilla ei rikota ilmoitusvelvollisuutta, anneta vääriä tietoja tai salata veron määräämisen kannalta tarpeellisia tietoja, mutta pyritään lievään verokohteluun.²³ Veron kierron seurauksena on taloudellisia sanktioita kuten veronkorotus, mutta ei rikosoikeudellisia seuraamuksia kuten veropetoksella²⁴. Rikosoikeudelliset seuraamukset ovat puolestaan sakkoja tai vankeutta (ehdollista tai ehdotonta). Lisäksi yleensä rikostuomion osana määrätään vahingonkorvaukset, jotka vastaavat vältettyjen verojen määriä.

¹⁹ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:1 toimitusjohtajalle konsulttisopimuksen nojalla maksettu korvaus katsottiin palkaksi. Tapauksessa KHO 2014:85 pörssiosakkeita myytiin lapsille pörssikurssia selvästi alhaisemmalla hinnalla, jolloin vain todellinen pörssikurssin mukainen tappio hyväksyttiin.

²⁰ Esimerkiksi tapauksessa KHO 2014:66 holdingyhtiörakenteen tavoitteena katsottiin olleen muuntaa johdon optiot ansiotulosta pääomatuloksi, ja järjestelyn liiketoiminnalliset perusteet olivat ohuita. Näin ollen tulo katsottiin ansiotuloksi.

²¹ Knuutinen (2020), luku 2.6.

²² Rikoslaki, 29 luku 1 §.

²³ Lappi-Seppälä et al. (2009), päivitetty 31.10.2021. Yleistä verorikoksista – Verosuunnittelu, veron kiertäminen ja verovilppi.

²⁴ Ks. tästä tarkemmin Knuutinen (2020), luvut 2.1–2.3.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation piirissä tapahtuvaa sekä aktiivista että passiivista verovelvoitteiden laiminlyöntiä²⁵. Tulojen tahallisen salaamisen ohella siis myös esimerkiksi väärän tai puutteellisen tiedon antaminen on harmaata taloutta.²⁶ Puutteellisen tiedon antamisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun esitetyt veroilmoitukset ei korjata puutteellisten tietojen osalta. Harmaan talouden määritelmä kattaa pääosin tässä selvityksessä käsitellyt sijoitusvakuutusten avulla toteutetut järjestelyt, koska ne on tyypillisesti toteutettu organisaatiohenkilöiden toimesta palveluntarjoajien avustuksella ja liittyvät usein tilanteisiin, missä on kyse listaamattoman yhtiön osakkeiden tai lainan siirrosta sijoitusvakuutukseen. Painopiste on myös ilmoittamattomissa ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvissä tuloissa sekä niitä koskevassa tiedonsaannissa.

Toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi ovat muun muassa sellaiset toimenpiteet, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagointivalmiutta, tai pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä. Keskeisiä ovat myös toimenpiteet, jotka kehittävät seuraamusjärjestelmää ja viranomaisrekisterien luotettavuutta.²⁷

Selvitys on rajattu koskemaan ulkomaisia sijoitusvakuutuksia, koska tietojenvaihdon haasteet liittyvät juuri rajat ylittäviin tilanteisiin. Oikeuskäytäntöä ja verotuskäytännön tyyppitapauksia on systematisoitu siltä osin, kuin se on tarpeen sen ymmärtämiseksi, millaista verosuunnittelua ja veronkiertoa vakuutusinstrumenteilla tehdään ja millaisia tiedontarpeita niitä koskevaan verovalvontaan liittyy. Vakuutustuotteiden verotusta koskeva lainsäädäntö ja sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevat velvoitteet eroavat kansainvälisesti vertaillen niin paljon, että kattavaa oikeusvertailua ei katsottu tässä selvityksessä tarkoituksenmukaiseksi tehdä.

²⁵ Kyseisen lainkohdan mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.

²⁶ HE 163/2010 vp, s. 13.

²⁷ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

1.4 Menetelmät, aineisto ja rakenne

Selvityksen lähteenä käytetään edellä mainittujen tutkimusten ohella oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä, virallislähteitä; lainvalmisteluaineistoa ja työryhmämuistioita, sekä viranomaisohjeita ja oikeuskäytäntöä. Lisäksi osa aineistosta perustuu Verohallinnon asiantuntijoiden haastatteluihin, jotka on tehty osana pro gradu -tutkielmaa. Haastatellut asiantuntijat työskentelevät ulkomaisten sijoitusvakuutusten verovalvontatyön ja kansainvälisen tietojenvaihdon parissa. Haastattelututkimus toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna.²⁸ Haastattelujen litteroinneista on tehty eri teemoihin jäsennellykooste²⁹, jonka avulla haastatteluja analysoidaan tässä selvityksessä.

Selvitys koostuu johdannosta, kolmesta pääluvusta ja sisällön kokoavasta luvusta. Toisessa luvussa tarkastellaan laajemmin sijoitusvakuutuksia ja niiden hyödyntämismahdollisuuksia verotuksen näkökulmasta, minkä lisäksi luvussa systematisoidaan termistön käyttöä. Kolmannessa luvussa puolestaan keskitytään tietojensaannin ja tietojen hyödyntämisen nykytilaan ja ongelmakohtiin. Neljännessä luvussa tuodaan esiin näkökulmia tiedonsaannin kehittämiseen, minkä lisäksi luvussa käsitellään myös erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin liittyviä EU-oikeudellisia haasteita.

Selvityksessä käytetään ensisijaisesti oikeusdogmaattista menetelmää. Lisäksi teemahaastattelut mahdollistivat ajankohtaisen tiedon keräämisen sijoitusvakuutuksia koskevan tietojensaannin ja -käytön haasteiden osalta. Kolmannessa pääluvussa hyödynnetään myös oikeuspoliittista tutkimusmenetelmää käsiteltäessä oikeustilaa siitä näkökulmasta, voisiko lainsäädäntö tukea tietojensaantia vielä nykyistä paremmin.³⁰

²⁸ Jotta asiantuntijoilla oli mahdollisuus valmistautua haastatteluun, haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville hyvissä ajoin ennen haastattelua. Haastattelurunko jaettiin kolmeen teemaan: tietojensaannin nykytila, nykytilan ongelmat ja tarvittavat muutokset tietojensaannin turvaamiseksi. Ks. menetelmistä tarkemmin Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 103–107 ja Hirsjärvi – Hurme (2000).

²⁹ Aineistot ovat tarvittaessa käytettävissä selvityksen tieteellistä tarkistamista varten.

³⁰ 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 Sijoitusvakuutukset

2.1 Käsitteen määrittely

Sijoitusvakuutuksista puhuttaessa käsitteistö vaihtelee jonkin verran sen mukaan, onko kyse esimerkiksi vakuutusolosopimuksissa (543/1994) vai verolainsäädännössä käytetystä määritelmästä. Lakien ohella termejä voidaan koettaa luokitella tuotteiden käyttötarkoitusten perusteella. Säästöhenkivakuutus, sijoitussidonnainen vakuutus, vakuutusmuotoinen sijoitustuote ja kapitalisaatiosopimus ovat kaikki henkivakuutuksia, mutta ne tulee erottaa muista henkilövakuutuksista, joita ovat esimerkiksi sairauden tai tapaturman varalta otetut vakuutukset.

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 kuin vakuutuksen ottaja tai ryhmä vakuutuksenottajia, jolloin kyseessä on ryhmähenkivakuutus. Vakuutusluokista annettu laki sisällyttää henkivakuutuksiin myös kapitalisaatiosopimukset, jotka ovat henkivakuutusluokka 6:een kuuluvia sopimuksia. Ne poikkeavat kuitenkin muista henkivakuutuksista, sillä niissä ei ole varsinaista vakuutettua henkilöä, eikä näin ollen vakuutettua riskiä.³¹

Sijoitusvakuutuksilla voidaan tarkasteltavasta laista riippuen tarkoittaa hieman eri asioita. Lakiin vakuutusten tarjoamisesta (234/2018) sisältyvä sijoitusvakuutuksen määritelmä kattaa säästöhenkivakuutusten lisäksi kaikki vakuutusluokista annetussa laissa tarkoitettut henkivakuutukset riskihenkivakuutuksia ja ryhmäeläkevakuutuksia lukuun ottamatta. Laaja määritelmä johtuu lain tavoitteesta, joka on kuluttajansuojan parantaminen. Vakuutusolosopimusten näkökulmasta taas säästö- tai sijoitusvakuutukset ovat elämän varalta otettuja henkivakuutuksia, joihin vakuutuksenottajan suorittamista vakuutusmaksuista on kertynyt säästöä. Vakuutuksenottajalla on oikeus keskeyttää maksujen suoritus ja saada säästöosuutta vastaava vakuutus tai vakuutuksen säästöosuus, tai tehdä osittaisia takaisinostoja.³² Yleisesti sijoitusvakuutuksina pidetään

³¹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 22.

³² Vakuutusolosopimuslaki, 28.6.1994/543, 13 §.

henkivakuutuksia, joihin sijoitetaan yksi tai useampi suurempi kertasumma, kun taas säästöhenkivakuutuksiin säästetään vähitellen, vaikkapa kuukausittain³³.

Sijoitussidonnaisella vakuutuksella tarkoitetaan vakuutuksia, joiden edut on sidottu tiettyjen sijoituskohteiden arvoon ja niiden kehitykseen. Käytännössä sijoitussidonnaisuus on ominaisuus, joka voidaan liittää tietynlaisiin henkivakuutuksiin³⁴. Tuotteita, joihin vakuutuksen arvon kehitys on sidottu, voivat olla esimerkiksi sijoitusrahastot ja sijoituskorit³⁵. Lisäksi ulkomaisten vakuutusten arvon kehitys voidaan sitoa myös muuhun sijoitusomaisuuteen, kuten kiinteään omaisuuteen tai noteeraamattomiin osakkeisiin³⁶. Vakuutuksen ottajasta ei kuitenkaan tule sijoituskohteiden omistajaa ja vastaavasti vakuutetun siirtäessä omaa omaisuuttaan vakuutuksen sisälle omistusoikeus siirtyy vakuutusyhtiölle. Vakuutusyhtiö siis omistaa sijoituskohteet, joihin vakuutuksen tuotto on sidottu.³⁷ Vakuutuksen sisältämät sijoituskohteet eivät yleensä ole pääomaturvattuja, joten sijoituskohteen arvon kehityksen ollessa heikkoa voi myös tuotto olla vakuutetulle negatiivinen, ja riski sijoituksesta on siis vakuutetulla.³⁸

Laveammin voidaan puhua sijoitussidonnaisista vakuutuksista, jolloin tarkastelu sisältää elämän- ja kuoleman varalta otetut henkivakuutukset, eläkevakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset, joihin on liitetty sijoitussidonnaisuus. Tässä selvityksessä keskitytään ennen kaikkea ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin sijoitussidonnaisiin henkivakuutuksiin ja kapitalisaatiosopimuksiin, joiden pääasiallinen tarkoitus ei ole vakuuttaminen, vaan joissa sijoitetaan yksi tai useampi suurempi kertasumma ja pyritään hyötymään vakuutuksen tarjoamista eduista verotuksessa. Näistä eduista kerrotaan lisää seuraavissa alaluvuissa. Selvityksessä käytetään myös vakuutuskuori-käsitettä, joka kattaa kapitalisaatiosopimukset, sijoitusvakuutukset ja säästöhenkivakuutukset.

³³ Valtiovarainministeriö (2018), s. 19.

³⁴ Henkivakuutusluokista annetun lain 15 §:n mukaan ominaisuus voidaan liittää luokkien 1 ja 2 henkivakuutuksiin, eli elämän- ja kuoleman varalta otettuihin henkivakuutuksiin ja eläkevakuutuksiin.

³⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 21. Sijoituskori on vakuutusyhtiön määrittelemä sijoituskokonaisuus, jonka arvonkehitykseen sijoitussidonnaisen vakuutuksen arvo voidaan sitoa.

³⁶ Itälä (2020), s. 78.

³⁷ Valtiovarainministeriö (2018), s. 21–22.

³⁸ Verohallinto (2019), kohta 2.2.2.

2.2 Verokohtelu

2.2.1 Yleistä

Henkivakuutuksen tehneellä henkilöllä on ainoastaan sopimukseen perustuva saamisoi-
keus vakuutusyhtiöltä, kun taas vakuutusyhtiö omistaa sijoituskohteet, joihin henkiva-
kuutuksen maksuista kertyneet varat on sijoitettu. Jos vakuutuksenottajan suorittamista
vakuutusmaksuista on kertynyt säästöä, vakuutuksenottajalla on oikeus saada vakuu-
tusehtojen mukaan laskettu vakuutuksen säästöosuus eli takaisinostoarvo³⁹. Ulkomaisiin
sijoitusvakuutuksiin sovelletaan samanlaisia verotussäännöksiä, kuin vastaaviin kotimai-
siin tuotteisiin⁴⁰. Tuloverolain (TVL) 34 § 1 momentin mukaan henkivakuutuksesta saatu
suoritus on veronalaista pääomatuloa. Suorituksen veronalainen osuus saadaan vähen-
tämällä maksetut vakuutusmaksut⁴¹ säästösummasta. Tämä tuotto verotetaan TVL
32 §:n mukaan pääomatulona.

Sekä kotimaisiin että ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyy verohyötyjä, kuten se, että
juoksevien tuottojen ja arvonnousun verotus lykkääntyy ja tulos realisoituu vasta sijoituk-
sen päätyttyä. Tällöin verovelvollinen pääsee hyötymään korkoa korolle -ilmiöstä vakuu-
tuksen voimassaoloaikana.⁴² Asiakkaalla on usein myös oikeus vaihtaa sijoituskohteita
vakuutuksen sisällä sen voimassaoloaikana ilman veroseuraamuksia⁴³. Tämän lisäksi
erityisesti ulkomaisilla sijoitusvakuutuksilla voidaan saavuttaa erityisiä veroetuja. Näistä
keinoista kerrotaan lisää seuraavassa alaluvussa. Moni vakuutuksenottaja käyttää ulko-
maisia vakuutustuotteita kuitenkin edelleen perinteisemmässä sijoitustarkoituksessa, jol-
loin saadut verohyödyt eivät poikkea vastaavien kotimaisten tuotteiden verohyödyistä.⁴⁴

2.2.2 Tuloverolain 35 §

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää eri si-
joitusmuotojen verokohtelua. Työryhmän raportti julkistettiin 4.5.2018. Yksi keskeisim-
mistä raportin pohjalta voimaantulleista muutoksista oli säästöhenkivakuutusten ja

³⁹ VakSL 3 luvun 13 §.

⁴⁰ Valtiovarainministeriö (2018), s. 123.

⁴¹ Vakuutusmaksut voidaan vähentää verotettavaa tuloa laskettaessa, mikäli niitä ei ole vähennetty vero-
tuksessa aikaisemmin.

⁴² Valtiovarainministeriö (2018), s. 6.

⁴³ Tämä lähtökohta on vahvistettu myös säästöhenkivakuutusten verotusta koskevissa uusissa säännök-
sissä, kun kyse ei ole TVL 35 b §:n soveltamistilanteesta (HE 275/2018 s. 27).

⁴⁴ Itälä (2020), s. 78.

kapitalisaatiosopimusten verokohtelua kiristänyt TVL 35 §. Ennen TVL 35 §:n voimaantuloa 1.1.2020, oli verotuskäytännössä vakiintuneesti katsottu, että nostetut määrät katsotaan ensisijaisesti pääoman palautukseksi ja vasta viimesijaisesti verotettavaksi tuotoksi. Toisin sanoen verotus lykkääntyi siihen asti, kunnes koko sijoitettu pääoma oli nostettu. Verotustapa ei perustunut nimenomaiseen säännökseen ja sen katsottiin merkitsevän epäneutraalisuutta verrattuna esimerkiksi suoriin sijoituksiin, joissa verotus toteutuu, kun myyntivoitto tai juokseva tulo saadaan.⁴⁵

Nykyisinkin lykkääntymisetu säilyy niin pitkään kuin sijoittaja ei tee vakuutuksesta nostoja. Mikäli sijoittaja kuitenkin nostaa vakuutuksen osittain takaisin sen voimassaoloaikana, maksetaan veroa säästösummalle kertyneestä tuotosta, joka lasketaan vähentämällä vakuutussuoritusten summa vakuutusmaksujen summasta. Veronalaista tuloa tästä on *”se suhteellinen osuus, joka maksuhetkellä vastaa jäljellä olevan tuoton osuutta jäljellä olevasta säästö määrästä”*⁴⁶. Lopullinen tappio on vakuutuksen päättymisvuoden verotuksessa vähennyskelpoista, eikä tappio siis realisoidu vielä vakuutuksen osittaisen takaisinoston yhteydessä. Ennen lakimuutosta sijoitusvakuutuksen tappio katsottiin verotuksessa vähennyskelvottomaksi menetykseksi. Takaisinnostettu 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 verotuksessa⁴⁷.

2.2.3 Tuloverolain 35 b § ja vakuutustuotteiden räätälöintimahdollisuus

Toinen keskeinen muutos vuoden 2020 uudistuksessa oli vakuutuksen sivuuttamista koskevan TVL 35 b §:n käyttöönotto. Työryhmäraportissa todettiin markkinoilla olevan tuotteita, joita voidaan käyttää muihinkin tarkoituksiin kuin perinteiseen sijoittamiseen tai säästämiseen. Jos esimerkiksi osakeomistuksia siirretään vakuutuksen maksuksi ja vakuutuksen ottaja samalla säilyttää itsellään osakeomistukseen liittyvät hallinnoimisoikeudet, olisi työryhmän mielestä kyse sellaisesta keinotekoisluonteisesta järjestelystä, johon olisi perusteltua puuttua erityissääntelyllä. Työryhmän suosituksen myötä tuli 1.1.2020 voimaan säännös, jolla pyritään puuttumaan ennen kaikkea ulkomaisten

⁴⁵ VM 2018, s. 217 ja HE 275/2018 vp, s. 21.

⁴⁶ Veronalaisen tulon osuus tehdystä nostosta lasketaan seuraavasti: (tuoton määrä / säästön määrä) x suorituksen määrä = veronalaista tuloa.

⁴⁷ Verohallinto (2020), 3.2.

vakuutusyhtiöiden tarjoamiin räätälöintimahdollisuuksiin.⁴⁸ Näissä on kyse tuotteista, jotka ovat muokattavissa sijoittajan tarpeita vastaaviksi ja joiden avulla voidaan pyrkiä hyödyntämään lainsäädännön sallimien verosuunnittelukeinojen lisäksi mahdollisia lainsäädäntöaukkoja. Räätälöintimahdollisuuksien laajuus riippuu vakuutusyhtiön sijaintivaltiota ja sijoitettavan varallisuuden määrästä, mutta vakuutusten sisälle on pyritty saamaan esimerkiksi kiinteää omaisuutta ja listaamattomien osakeyhtiöiden osakkeita. Räätälöityjä sijoitussidonnaisia vakuutuksia tarjoavien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden asettamat minimisijoitusmäärät vaihtelevat tyypillisesti 150 000–800 000 euron välillä.⁴⁹

Toistaiseksi on epäselvää, onko suomalaisissa vakuutuksissa vastaavia räätälöintimahdollisuuksia, mutta esimerkiksi erään vakuutusyhtiön 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.*” Tämä voisi viitata siihen, että vakuutuksen sisälle hyväksytään monenlaista omaisuutta. Tätä kirjoitettaessa ei kuitenkaan ole vielä oikeuskäytäntöä TVL 35 b §:n soveltamisesta suomalaisten vakuutusyhtiöiden tuotteisiin. Tuleva oikeuskäytäntö voi olla tältä osin hyvinkin merkityksellistä, sillä kotimaisten sijoitussidonnaisten henkivakuutusten säästöt ovat lähes nelinkertaistuneet kymmenen vuoden aikana noin 8 miljardista 28 miljardiin.

Uudella tuloverolain säännöksellä lykkääntymisetua rajataan siten, että yhden tai useamman pykälässä luetellun ehdon täytyessä, vakuutukselle kertynyt nostettavissa oleva tuotto verotetaan verovelvollisen verovuoden tulona riippumatta siitä, onko nostoa tehty.⁵⁰ Näitä ehtoja ovat muun muassa oikeus päättää kohde-etuuteen liittyvän määräys- tai äänivallan käyttämisestä ja oikeus tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen

⁴⁸ HE 275/2018 vp, s. 25, 50.

⁴⁹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 123–124.

⁵⁰ Pykälässä on lueteltu 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 veloitettu käyttämään äänivaltaa omistajan toiveiden mukaisesti. 2. Oikeus päättää siitä, kenelle tai millä ehdoilla kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan, kuten esimerkiksi tilanne, jossa sijoitusvakuutuksen omistajalla olisi oikeus päättää varallisuuden luovuttamisesta intressiensä mukaisesti. 3. Oikeus päättää kohde-etuutta koskevasta käyttö- tai hallintaoikeudesta. 4. Oikeus tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön 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.

liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

Sijoitusvakuutuksia ja kapitalisaatiosopimuksia hyödyntäen toteutettuihin keinotekoisiiin järjestelyihin on verotuskäytännössä toisinaan puututtu verotusmenettelystä annetun lain (jatkossa VML) 28 §:n veron kiertämistä koskevan säännöksen avulla⁵¹. Joissakin sijoitusvakuutusten sivuuttamista koskevan erityissäännöksen säätämistä koskevan lainvalmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa jopa katsottiin, ettei erillissäännöksen säätäminen ole tarpeen, koska keinotekoisten vakuutustuotteiden verotuskohteluun voitaisiin kuitenkin tarvittaessa puuttua jo nykyisin VML 28 §:n nojalla⁵². Vakuutuksen sivuuttamista koskevan TVL 35 b §:n soveltaminen ei edellytä veronkiertotarkoitusta, eikä se näin ollen kavenna VML 28 §:n mukaisen yleisen verokiertosäännöksen soveltamisalaa.⁵³

TVL 35 b §:n soveltamisalaan kuuluvat vakuutusjärjestelyt saattoivat aikaisemmin täyttää joissakin tilanteissa VML 28 §:ssä säädetyt veronkierron tunnusmerkit, mutta objektiivisiin kriteereihin perustuvan uuden säännöksen avulla näihin tilanteisiin puuttumisen voi arvioida olevan yksinkertaisempaa ja suoraviivaisempaa. Toisaalta säännöksen soveltamisala on hieman suppeampi. TVL 35 b § eroaa yleisestä veronkiertosäännöksestä myös siten, että verovelvollisen tai tiedonantovelvollisen tulee soveltaa TVL 35 b §:ää oma-aloitteisesti, kun taas VML 28 §:n soveltumisesta päättää viranomainen. TVL 35 b §:n soveltumista on arvioitu verovalvontatyössä kesästä 2021 lähtien ja pykälän soveltamista koskien on vasta yksi julkaistu ja lainvoimainen Keskusverolautakunnan ratkaisu.⁵⁴ Jatkossa VML 28 §:n soveltamisalaan jäävät edelleen ainakin tilanteet, joissa vakuutustuotteen avulla pyritään muuntamaan ansiotuloa matalammin verotetuksi pääomatuloksi⁵⁵.

⁵¹ Laki verotusmenettelystä 1558/1995. Ks. kapitalisaatiosopimuksen sivuuttamisesta esim. Myllymäki (2016).

⁵² Ks. esim. Asianajajaliiton ja Suomen veroasiantuntijoiden lausunnot: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM146:00/2018> Hallituksen esitys osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutustuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, VM146:00/2018 Säädösvalmistelu. Ks. myös Myllymäki (2019) s. 327.

⁵³ HE 275/2018, s. 50.

⁵⁴ KVL:2020/26, lainvoimainen. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on myös antanut 28.12.2020 yhden julkaisemattoman päätöksen TVL 35 b §:n soveltamisesta (H1680/2020, Dnro 20449/03.04.04.04.37/2020).

⁵⁵ Tulonmuuntoon on puututtu VML 28 §:n nojalla esim. tapauksessa KHO 2014:66, jossa holdingyhtiörakenteen tavoitteena oli muuntaa johdon optiot ansiotulosta pääomatuloksi, mutta liiketoiminnalliset perusteet rakenteelle olivat ohuita. Lisäksi esimerkiksi tapauksessa KHO 2018:40 kommandiittiyhtiömuodon varaan rakennetun toimintamallin ei katsottu vastaavan asian varsinaista luonnetta ja tarkoitusta. Voittoosuus olisi kertynyt osinkotulona ilman työpanososinkoihin liittyviä veroseuraamuksia.

Ulkomaisten sijoitusvakuutusten veronalaisen tuoton ja vakuutuksen ehtojen osalta tietojensaanti on kuitenkin osoittautunut osin puutteelliseksi, mikä on aiheuttanut haasteita myös verovalvonnalle ja edellä käsitellyn uuden sääntelyn soveltamisen arvioinnille. Tietojensaantia käsitellään tarkemmin luvussa 3.

2.3 Ulkomaiset sijoitusvakuutukset ja niiden hyödyntämistavat

2.3.1 Yleistä

Sijoitussidonnaisten vakuutus tuotteiden suosio on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla⁵⁶. Kysyntä voimistui entisestään vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen, kun finanssikriisin vaikutukset maiden talouteen ja poliittiseen ilmapiiriin johtivat tietojenvaihdon nopeaan laajentumiseen ja pankkialaisuuden murtumiseen. Tämä loi kysyntää uusille anonymiteettiiä suojaaville palveluille, ja verovalvonnassa onkin havaittu monien siirtäneen pankkialaisuuden suojissa ollutta varallisuutta sijoitusvakuutuksiin⁵⁷. Toisekseen jo yli vuosikymmenen jatkuneen matalien reaalikorkojen aikakauden myötä vakuutusyhtiöt ovat laajentaneet toimintaansa uudenlaisiin tuotteisiin. Esimerkiksi pitkäaikaiset säästöt ovat kasvava markkina, sillä ihmiset elävät pidempään ja väestö on yhä ikääntyneempää. Väestön ikääntyminen on puolestaan lisännyt painetta eläkejärjestelmien ja terveydenhuollon supistamiseen monissa maissa, joka on saanut ihmiset hakemaan lisäturvaa vakuutusten avulla. Samaan aikaan nollakorkoympäristö on pakottanut sietämään korkeampaa riskiä tuottojen lisäämiseksi, ja toisaalta yleinen vaurastumiskehitys on tehnyt riskinoton lisäämisen mahdolliseksi. Tämän myötä vakuutusyhtiöt ovat pyrkineet vähentämään pääomia ja panostaneet niin sanottuihin capital-light -tuotteisiin⁵⁸, joita ovat muun muassa sijoitusvakuutukset.⁵⁹

Sijoitusvakuutuksia käytetään tyypillisesti pitkäaikaiseen sijoittamiseen ja säästämiseen⁶⁰. Verotuksen lykkäytymisedun vuoksi sijoitusvakuutukset ovat toimivia tilanteissa, joissa sijoitusaika on pitkä, pääomat tai arvonnousut ovat suuria, tai jos

⁵⁶ Hirvonen – Lith - Walden (2010), s. 274.

⁵⁷ Ks. esim. viittaus todistajanlausuntoon uutisessa Helsingin sanomat (2021).

⁵⁸ Capital-light -vakuutukset ovat tuotteita, joiden pääomavaatimukset ovat matalampia.

⁵⁹ McKinsey (2018).

⁶⁰ Vakuutus sopimuksissa saattaa myös olla vähimmäisaika tai muu ehto, jonka mukaan vakuutussäästöjen ennenaikainen nostaminen voi aiheuttaa merkittäviä kuluja.

vakuutuksen sisällä käydään aktiivisesti kauppaa. Sijoitusvakuutukset eivät tyypillisesti ole passiivisen sijoittajan kannalta tuottoisin vaihtoehto niiden suurten kulujen vuoksi.⁶¹

Verohallinnon saamien CRS-tietojen perusteella ulkomaiset vakuutusyhtiöt ovat vuonna 2020 raportoineet noin 42 000 kappaletta sellaisia tuotteita, joissa niillä on suomalaisten asiakkaiden lukuun säilytettäviä varoja⁶². Tämä luku koostuu käytännössä lähinnä sijoitussidonnaisista säästöhenkivakuutuksista ja kapitalisaatiosopimuksista. Ilmoitetun kokonaisvarallisuuden määrä oli yli 6 miljardia euroa. Nämä luvut kattavat siis vain CRS-raportoinnin piirissä olevista maista saatavat tiedot. Merkittävin osa vakuutuksista on Luxembourgiin ja Irlannissa.⁶³

Ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyy usein laaja räätälöintimahdollisuus, jota voidaan hyödyntää verojen välttämiseksi tehtävissä järjestelyissä. Perinteisesti suomalaisissa vakuutus tuotteissa ei ole ollut mahdollista maksaa vakuutusmaksua muuna kuin rahana. Sen sijaan ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin on ollut mahdollista siirtää vakuutusmaksuna tai hankkia vakuutusyhtiön nimiin esimerkiksi suomalaisten listaamattomien yhtiöiden osakkeita, suomalaisia kiinteistöjä ja asunto-osakkeita sekä vakuutuksenottajan intressipiiriin kuuluvien yhtiöiden liikkeelle laskemia velkakirjoja. Tyypillisesti vakuutuksenottaja on kuitenkin pidättänyt itsellään kohde-etuuteen liittyvän määräysvallan.⁶⁴ Tällaisia täysin keinotekoisia omistusjärjestelyjä hyödyntäen ulkomainen vakuutusyhtiö on voitu esittää omaisuuserän omistajana, mistä on seurannut omaisuuserän kerryttämien tuottojen ohjautuminen Suomesta verovapaasti vakuutuksenottajan vakuutuskuoreen joko kansallisen lainsäädännön perusteella tai verosopimusten ja/tai EU:n verodirektiivien muodollisten soveltamisedellytysten täytyessä. Vakuutuskuoreessa olevan varallisuuden tuotto ei realisoitu verotuksessa ennen takaisinostoa, vaan se voidaan sijoittaa edelleen. Ennen tuloverolain uudistusta tuotot voitiin myös nostaa verovapaasti vakuutus tuotteen sijoitettua pääomaa vastaavaan määrään saakka.

⁶¹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 19–20, 42–43, 129, 131.

⁶² Näissä tapauksissa vakuutusyhtiö vastaanottaa asiakkaan sijoituksen, sijoittaa rahat edelleen sovitun mukaisesti ja sitoutuu maksamaan takaisinostohetken arvon kokonaan tai osittain asiakkaan toivomana ajankohtana.

⁶³ Vertailutietojen ja Verohallinnon valvontahankkeista saatujen tietojen perusteella keskimääräinen jäljellä oleva sijoituksen määrä on yli 600 000 euroa. Ks. Valtiovarainministeriö (2018), s. 43. Tämä on noin kymmenkertainen suhteessa suomalaisten keskimääräisiin rahoitusvaroihin, jotka olivat vuonna 2020 noin 63 000 euroa kansalaista kohden. ks. Suomen virallinen tilasto (2021).

⁶⁴ VM 2018, s. 123.

Laajan räätälöintimahdollisuuden ohella toinen keskeinen etu, jolla ulkomaisia sijoitusvakuutuksia on markkinoitu, on tiukan pankkisalaisuuden maiden vakuutusten kautta saatava anonymiteetti⁶⁵. Vaikka pankkisalaisuus on sittemmin monilta osin murtunut, on sijoitusvakuutuksia hyödynnetty samankaltaisiin tarkoituksiin kuin veroparatiisyhtiöitäkin. Sijoitusvakuutuksilla on nimittäin voitu pyrkiä häivyttämään vakuutuksenottajan intressiyhteys omaisuuteen. Niitä on voitu hyödyntää esimerkiksi tulojen salaamisessa, sisäpiirintiedon väärinkäytössä⁶⁶, arvopaperimarkkinoita koskevissa tiedottamisrikoksissa⁶⁷ ja varojen kätkemisessä velkojilta. Sijoitusvakuutuksiin on myös siirretty ja niiden avulla kotiutettu aikaisemmin verotuksen ulkopuolelle jääneitä tuloja ulkomailla olleista sijoituksista, jotka olisivat muuten saattaneet käydä myöhemmin verovalvonnassa ilmi laajentuneen automaattisen tietojenvaihdon nojalla. Tällä järjestelyllä on pyritty välttämään verotuksen ilmoituslaiminlyönnin tuleminen ilmi. Edellä käsiteltyjen uusien tuloverolain säännösten voimaantulo on kuitenkin lisännyt vakuutusten takaisinostoja ja johtanut vakuutuskuorissa olevien varojen vähentymiseen.

2.3.2 Esimerkkejä sijoitusvakuutusten hyödyntämisestä verojen välttelystä

Sijoitusvakuutuksia koskevissa tilanteissa joudutaan usein arvioimaan, kuka on vakuutuskuoressa olevan varallisuuden tuottaman tuoton tosiasiallinen edunsaaja. Vakuutusten avulla voidaankin pyrkiä katkaisemaan omistusketju näennäisesti, vaikka tosiasiallinen päätösvalta sijoitusvakuutuksen sisällä olevaan omaisuuteen pysyisi vakuutuksenottajalla. Tämä tekee tosiasiallisen edunsaajan määrittämisestä verovalvonnan kannalta hankalaa. Häivyttämällä intressiyhteys mahdollistetaan monenlaiset järjestelyt, joissa koko omistusketjun läpinäkyvyydellä ja intressiyhteyksillä olisi merkitystä verokohtelun näkökulmasta⁶⁸. Sijoitusvakuutusten hyödyntämisessä on kyse harmaasta taloudesta silloin, kun veroseuraamuksia pyritään välttämään häivyttämällä keinotekoisesti omistussuhde ja laiminlyömällä ilmoitusvelvollisuus, vaikka päätösvalta ja tosiasiallinen edunsaaja-asema säilyisi edelleen verovelvollisella.

⁶⁵ VM 2018, s. 123.

⁶⁶ Sisäpiirintiedon väärinkäytöstä on säädetty Rikoslain 51 luvun (14.12.2012/753) 1 ja 2 §:ssä. 1 §:n mukaan "Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta käyttää rahoitusvälineeseen liittyvää sisäpiirintietoa hyväksi 1) luovuttamalla tai hankkimalla rahoitusvälineen omaan tai toisen lukuun taikka peruuttamalla rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon tai muuttamalla sitä taikka, 2) neuvomalla suoraan tai välillisesti toista rahoitusvälineen hankinnassa tai luovutuksessa taikka rahoitusvälinettä koskevan toimeksiannon peruuttamisessa tai muuttamisessa, on tuomittava sisäpiirintiedon väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi

⁶⁷ RL 51 luvun 5 §.

⁶⁸ Teemahaastattelu.

Seuraavassa tarkastellaan esimerkkitapauksia, jotka eivät suoraan kuvasta tiettyjä todellisia tapauksia, mutta sisältävät elementtejä valvonnassa havaituista tilanteista.

Esimerkki 1

Esimerkkitapauksessa X on omistanut yli 10 % listatun A Oyj:n osakekannasta. Yhtiön maksama osinko on luonnolliselle henkilölle kokonaisuudessaan pääomatulo-osinkoa siten, että 85 prosenttia osingosta on veronalaista pääomatuloa ja 15 prosenttia verovapaata tuloa. Henkilö X perustaa holdingyhtiö B Holding Oy:n, siirtää kyseisen yhtiön osakkeet toiseen ETA-valtioon rekisteröidyn vakuutusyhtiön sijoitusvakuutukseen ja lainoittaa vakuutuksen kautta B Holding Oy:tä 20 miljoonalla eurolla, jotta yhtiö voi ostaa X:ltä tämän omistamat A Oyj:n osakkeet. Järjestelyn jälkeen A Oyj:n osingot tulevat verovapaasti B Holding Oy:lle, joka maksaa vastaavan summan vähennyskelpoisina lainan korkoina sijoitusvakuutukseen. Tuloverolain mukaan rajoitetusti verovelvollinen ei ole verovelvollinen Suomesta saamastaan korkotulosta⁶⁹. Osinko on yli 10 % osakekannasta omistavalle B Holding Oy:lle verovapaata ja B Holding Oy:n maksamat korot kasvattavat vakuutuksen takaisinostoarvoa tosiasiallisen edunsaajan, eli X:n, eduksi. Ennen lakimuutosta pääomaa vastaava summa oli nostettavissa sijoitusvakuutuksesta verovapaasti.

Tällaisessa tapauksessa veronkiertopykälä VML 28 § voisi kuitenkin soveltua, mikäli määräysvalta on käytännössä jäänyt X:lle tämän aikaisemmin omistamaan omaisuuteen ja X on ainoa taho, jolla on intressi määräysvallan käyttöön. Olosuhteelle tai toimenpiteelle on siis mahdollisesti annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta. Lisäksi B Holding Oy:n maksamien korkojen lähdeverovapaus edellyttää, että ulkomainen vakuutusyhtiö täyttäisi koron tosiasiallisen edunsaajan määritelmän korko- ja rojaltdirektiivin sekä verosopimuksen tarkoittamassa merkityksessä. Oikeuskäytännön valossa direktiiviä on tulkittava siten, että verovapaus soveltuu vain silloin, kun korkojen tosiasiallinen edunsaaja on yhteisö, joille taloudellinen etu saaduista koroista todella tulee ja joilla on siten mahdollisuus vapaasti määrätä niiden käytöstä⁷⁰. Näin ei voitane tässä kyseisessä tapauksessa katsoa olevan, mutta

⁶⁹ TVL 9.2 §. Mikäli vakuutusyhtiön katsottaisiin olevan tosiasiallinen edunsaaja, olisi tällöin kyse korko- ja rojaltdirektiivin ja verosopimuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta, jolloin B Holding Oy:n maksamat korot olisivat lähtökohtaisesti vapautettuja lähdeverosta. Ks. tarkemmin tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinnasta sekä verosopimusmääräysten ja kansallisten veronkiertosäännösten välisestä suhteesta esim. Pankakoski (2021).

⁷⁰ Ks. Euroopan Unionin tuomioistuimen yhdistetyt ratkaisut C-155/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16.

tosiasiallisen edunsaajan selvittäminen edellyttää yleensä käytännössä virka-apupyynn-
töä vakuutusyhtiön sijaintivaltion viranomaisille (ks. luku 3.3.3). Myös korko- ja rojaltdi-
rektiivin 5 artikla sallii jäsenvaltiolle oikeuden soveltaa veron välttämiseksi tehtyihin
järjestelyihin kansallista veronkiertopykälää.

EUT:n oikeuskäytännössä on vahvistettu unionin oikeuden väärinkäytön kieltö, jonka
mukaan oikeussubjektit eivät saa vedota unionin oikeuteen vilpillisesti ja kansallisen vi-
ranomaisen on petoksen tai väärinkäytön luonteisen menettelyn yhteydessä evättävä
tavoiteltavat veroetuudet⁷¹. Käytännössä tämä konkretisoituu direktiivipohjaisten veron-
kiertonormien soveltamisessa⁷². Lisäksi BEPS-projektin verosopimuksia koskevien toi-
menpiteiden implementoimiseksi laaditun monenvälisen yleissopimuksen ⁷³
soveltamisalaan kuuluviin Suomen verosopimuksiin ovat tulleet sovellettavaksi pakolliset
väärinkäytön estämistä koskevat vähimmäisvaatimukset. Näiden täyttämiseksi Suomi
otti käyttöön niin kutsutun *principal purpose test (PPT)* -määräyksen. Siinä nojaututaan
liiketoimien tai järjestelyjen pääasiallisen tarkoituksen arviointiin⁷⁴.

Jatkossa esimerkkitapauksen kaltaisiin tilanteisiin voitaisiin joissain tapauksissa puuttua
myös vakuutuksen sivuuttamista koskevan TVL 35 b §:n nojalla, sillä sen tarkoituksena
on puuttua vakuutusjärjestelyihin, joissa vakuutuksenottaja voi käyttää vakuutussopi-
muksen kohde-etuuteen liittyviä normaalisti omistajalle kuuluvia oikeuksia⁷⁵.

⁷¹ Ks. Yhdistetyt asiat C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-229/16, N Luxembourg 1 ym. koskien korkojen lähdeverotusta, ja yhdistetyt asiat C-116/16 ja C-117/16, T Danmark ja Y Denmark koskien osinkojen lähdeverotusta. Ensimmäinen oikeuden väärinkäyttöä koskeva EUT:n päätös verotuksen alalla oli arvonli- säveroa koskeva asia C-255/02, Halifax.

⁷² Esim. korko-rojaltdirektiivin (2003/49/EY) veronkiertonormi ja yritysjärjestelydirektiivin (2009/133/EY) veronkiertonormi.

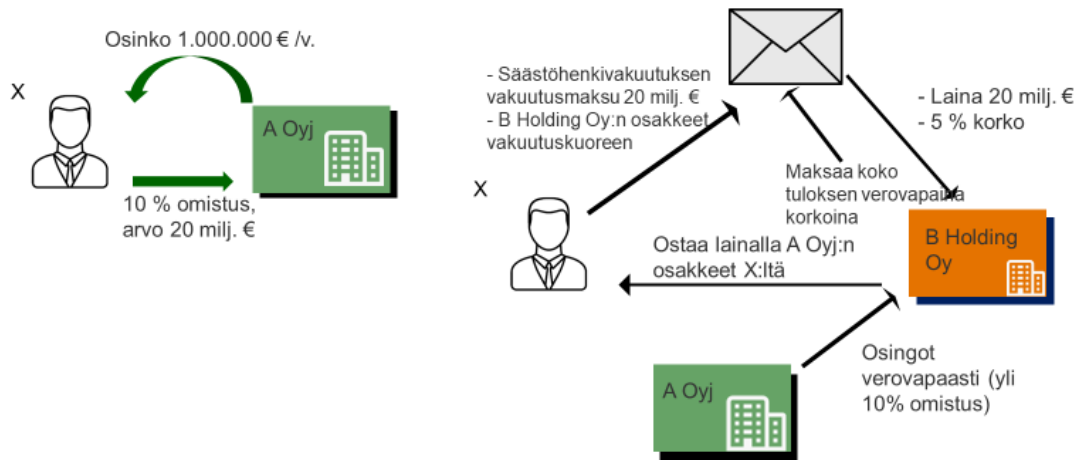
⁷³ Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS. www.oecd.org.

⁷⁴ PPT:n mukaan verosopimusten väärinkäytöstä on kyse silloin, kun verosopimusedun saaminen oli yksi sellaisen järjestelyn tai transaktion pääasiallisista tarkoituksista, joka välittömästi tai välillisesti johti tähän etuun ja edun myöntäminen olisi asiaa koskevien verosopimusmääräysten tavoitteen ja tarkoituksen vastaista. Ks. lisää verosopimusten väärinkäytön vastaisesta säännöstä Suomen verosopimusten kannalta esim. Veikkola (2022).

⁷⁵ HE 275/2018 vp, s. 51.

Kuvio 1

Sijoitusvakuutus, holdingyhtiö ja laina



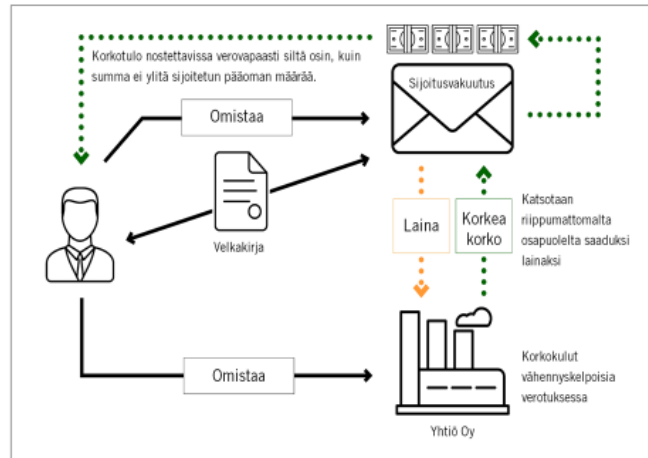
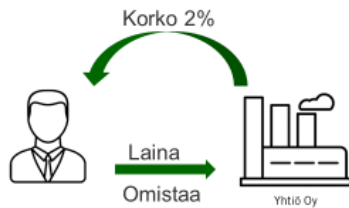
Esimerkki 2:

Toisessa esimerkitapauksessa sijoitusvakuutusta pyritään hyödyntämään siten, että yhtiötään lainoittanut osakas on siirtänyt saatavan pääomaksi vakuutuskuoreen. Tällöin lainoittajaksi on saatettu tulkita osakkaan sijasta vakuutusyhtiö, eli yhtiöstä riippumaton taho. Jos lainan myöntäjän ei katsota olevan etuyhteydessä yhtiöön, voidaan myös lainan korko määrittää vapaasti siirtohinnoitteluoikaisua koskevan VML 31 §:n mukaisesta markkinaehtoperiaatteesta riippumatta. Lainan korkoa on siis katsottu voitavan nostaa moninkertaiseksi ja yhtiö on tällöin vähentänyt verotuksessa tuloksestaan aikaisempaa suuremmat korkokulut. Lisäksi osakas on voinut nostaa aikaisemmin pääomatulona verotetut korkotulot vakuutuskuoresta verovapaasti siltä osin, kuin summa ei ole ylittänyt kuoreen siirrettyä saatavan määrää.

Esimerkitapaus 1:n tavoin myös tässä järjestelyssä tulee arvioitavaksi yhtiötään lainoittaneen henkilön asema tosiasiallisena edunsaajana ja mahdollinen unionin oikeuden väärinkäytön kielto. Yleinen veronkiertosäännös voi siis tulla sovellettavaksi ja toisaalta korkojen lähdeverovapaus voidaan evätä esimerkiksi verosopimuksen väärinkäytöksen vastaisen säännöksen nojalla.

Kuvio 2

Sijoitusvakuutus ja lainajärjestely



2.3.3 Muita tilanteita

Sijoitusvakuutuksia on hyödynnetty myös lukuisissa muissa tilanteissa. Vuokratulojen verotusta on voitu pyrkiä välttämään siten, että vakuutusmaksuja on suoritettu kiinteistöjen muodossa ja kiinteistöistä tai asunto-osakkeista saatavia vuokratuloja on muunnettu täten verovapaaksi tuloksi vakuutukseen sijoitettua pääomaa vastaavalta osin. Lahjoitus- ja perimistilanteissa sijoitusvakuutuksen arvonnousu ja vakuutuksen voimassaoloaikana kertyneet tuotot jäävät verottamatta pääomatuloverotuksessa⁷⁶. Kun säästö määrää vastaava summa siirtyy perillisille tai edunsaajalle, tuotto tulee verotetuksi pääomaverokantaa olennaisesti alemmalla perintöverokannalla, kun saajana on lähiomainen⁷⁷. Muille kuin lähiomaisille korvaus on veronalaista pääomatuloa.⁷⁸ Lisäksi lahjaverotusta on saatettu kiertää siten, että ulkomaisen sijoitusvakuutuksen omistajan (vakuutuksenottaja) nimi on vaihdettu ilmoittamatta siitä lahjaverotuksessa.

Korkojen ohella intressiyhteyden keinotekoista katkaisemista voidaan pyrkiä hyödyntämään myös muissa etuyhteysliiketoimien hinnoittelutilanteissa. Esimerkiksi kotimaisten

⁷⁶ Tokola (2019), s. 48.

⁷⁷ Perintö- ja lahjaverolain (12.7.1940/378) 11 §:n mukaan lähisukulaiset kuuluvat I veroluokkaan. Näitä ovat perinnönjättäjän aviopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen osapuoli, perillinen suoraan alenevassa tai ylenevässä polvessa, aviopuolison tai entisen aviopuolison perillinen suoraan alenevassa polvessa ja perinnönjättäjän kihlakumppani, joka saa avustuksen (perintökaaren 8 luvun 2 §). Näissä tilanteissa veron määrä on esimerkiksi 60 000 perinnöistä 3 500 euroa ja tämän ylittävältä osalta –200 000 euroon saakka 13 %. Alle miljoonan euron perinnoissa veroprosentti on 16 %.

⁷⁸ Valtiovarainministeriö (2018), s. 121.

konserniyhtiöiden välisessä velkarahoituksessa on pyritty hyödyntämään järjestelyä, jossa korkotuotot ovat kertyneet verovapaasti rahoitusta antaneen konserniyhtiön vakuutuskuoreen ja velallisyhtiön verotuksessa laina on katsottu riippumattomalta osapuolelta saaduksi, jolloin korkojen vähennyskelpoisuutta ei ole rajoittanut korkojen vähennysoikeuden rajoittamista koskeva elinkeinoverolain sääntely⁷⁹, eikä verotusmenettelylain mukainen markkinaehtoperiaate.

Vakuutustuotteita on pyritty hyödyntämään myös niin kutsutussa tulonmuunnossa. Esimerkiksi listaamattomien yhtiöiden osinkojen ansiotulo-osuus⁸⁰ on mahdollista muuttaa pääomatuloveron alaiseksi, mikäli vakuutusyhtiö katsotaan osingonsaajaksi vakuutetun sijasta. Yritysmyyntitilanteissa luovutusvoittoverotukselta on voinut lisäksi välttyä muuttamalla valtion, missä luovutusvoittoja ei veroteta, ja realisoimalla omistus vasta rajoitetusti verovelvolliseksi tai toisessa valtiossa verosopimuksen mukaan asuvaksi hakeutumisen jälkeen. Tietojenvaihdon laajentumisen myötä veronvälttely sijoitusvakuutusten avulla on muuttunut aikaisempaa vaikeammaksi ja veronkiertoon tähtäävät toimet ovatkin usein yhä monimutkaisempia, jolloin sijoitusvakuutukset voivat olla vain yksi osa järjestelyä.⁸¹

Silloin kun vakuutusmaksut on suoritettu rahan sijasta jonakin muuna varallisuutena, ovat varallisuuden arvon määrittämiseen liittyvät kysymykset erityisen olennaisia. Ne muodostavat myös verovalvonnan näkökulmasta keskeisen haasteen, sikäli kun transaktioista ylipäätään on saatavissa tieto. Joidenkin vakuutusyhtiöiden ehtojen perusteella omaisuusarvon arvo on mahdollista määrittää melko vapaasti ja toisaalta joidenkin omaisuusarvon kohdalla arvonmääritys voi myös olla todella vaikeaa.⁸² Tämä voi siis aiheuttaa tilanteen, jossa vakuutukseen siirretty omaisuus, eli vakuutusyhtiölle luovutettu omaisuus, arvostetaan väärin ja verotuksessa ilmoitettava luovutusvoitto voi tällöin muodostua pienemmäksi tai tappio suuremmaksi kuin olisi tosiasiallisesti kuulunut. Verotarkastusten myötä on ilmennyt myös tapaus, jossa verovelvollinen on antanut virheellistä

⁷⁹ EVL 18 a §.

⁸⁰ 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 (2021a), kohta 2.2.

⁸¹ Teemahaastattelu.

⁸² Valtiovarainministeriö (2018), s. 124.

tietoa realisoidakseen luovutustappion, vaikka luovutustappion syntymiseen johtavaa luovutusta ei ollut tosiasiaassa tapahtunut⁸³.

2.4 Yhteenveto

Tässä selvityksessä keskitytään ennen kaikkea ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin sijoitussidonnaisiin henkivakuutuksiin ja kapitalisaatiosopimuksiin, joiden pääasiallinen tarkoitus ei ole vakuuttaminen, vaan joissa sijoitetaan yksi tai useampi suurempi kertosumma ja pyritään hyötymään vakuutuksen tarjoamista eduista verotuksessa. Eri-tyisesti ulkomaiset vakuutusyhtiöt tarjoavat tuotteita, joita voidaan räätälöidä sijoittajan tarpeita vastaaviksi ja joiden arvon kehitys voidaan sitoa lähes mihin tahansa omaisuuteen. Näin on pyritty hyödyntämään lainsäädännön sallimien verosuunnittelukeinojen lisäksi myös lainsäädäntöaukkoja keinotekoisin järjestelyin.

Sijoitusvakuutusten suosioon on vaikuttanut mm. nollakorkoympäristö, sekä tietojenvaihdon nopean laajentumisen ja pankkisalaisuuden murtumisen aiheuttama kysyntä uusille anonymiteettia tarjoaville palveluille. Verovalvonnassa onkin havaittu monien verovelvollisten siirtäneen pankkisalaisuuden suojissa ollutta varallisuutta sijoitusvakuutuksiin.

Aikaisemmin verotuskäytännössä oli vakiintuneesti katsottu, että verotus lykkääntyi siihen asti, kunnes koko sijoitettu pääoma oli nostettu. Vuoden 2020 alusta tuloverolakiin lisättiin sääntelyä, jolla lykkääntymisetua rajattiin ja pyrittiin puuttumaan ennen kaikkea ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin räätälöintimahdollisuuksiin. Objektiivisiin kriteereihin perustuvan uuden TVL 35 b §:n nojalla moniin vakuutusten avulla tehtyihin järjestelyihin puuttumisen voi arvioida olevan yleisen veronkiertosäännöksen soveltamista yksinkertaisempaa ja suoraviivaisempaa. Uusi säännös eroaa yleisestä veronkiertosäännöksestä myös siten, että verovelvollisen tai tiedonantovelvollisen tulee soveltaa TVL 35 b §:ää oma-aloitteisesti, kun taas VML 28 §:n soveltumisesta päättää viranomainen. Uudet säännökset TVL 35 § ja 35 b § luovat kuitenkin uudenlaisia tietotarpeita verovalvontatyöhön. Takavuosina tiedonsaanti ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskien oli hyvin vähäistä, mutta sittemmin tietojenvaihtosopimusten ja automaattisen

⁸³ Ks. ratkaisu KHO:2021:63, jossa aikaisemmat luovutustappion määrää koskevat ratkaisut purettiin, kun virka-apupyynnön vastauksena saatujen tietojen perusteella oli ilmennyt, ettei vakuutusyhtiö ollut hyväksynyt verovelvollisen vakuutushakemusta.

tietojenvaihdon kehityksen myötä tilanne on muuttunut, mikä on johtanut myös yhä monimutkaisempien rakenteiden kehittelyyn sijoitusvakuutusten hyödyntämisessä.

Luvussa esitettyjen esimerkkitapausten valossa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia on hyödynnetty lukuisissa tilanteissa siirtämällä vakuutuskuoreen mm. osakkeita, kiinteistöjä tai lainasaatavia, vaikka tosiasiallinen päätösvalta kohde-etuuteen on pysynyt vakuutusentottajalla. Näissä tilanteissa tulee arvioitavaksi vakuutuksen sivuuttamista koskevan uuden tuloverolain säännöksen ohella myös mm. tosiasiallisen edunsaajan määritelmän kriteerien täytyminen direktiivin ja verosopimuksen tarkoittamassa merkityksessä, sekä toisaalta yleisen veronkiertosäännöksen soveltuminen. Varojen siirto vakuutuskuoreen realisoi myös luovutusvoiton- tai tappion, mikä on nostanut esiin monia varojen arvostukseen liittyviä kysymyksiä. Tilanteissa, joissa tuottoja jätetään tahallaan ilmoittamatta, on kyse harmaasta taloudesta.

3 Tiedonsaanti osana harmaan talouden torjuntaa

3.1 Johdanto

Edellä on käsitelty sijoitusvakuutusten käyttötarkoituksia ja erityisesti harmaan talouden torjunnan kannalta ongelmallisia tilanteita. Tässä pääluvussa syvennyttään tarkemmin siihen, millä keinoin Verohallinto saa tietoja verotusta varten ja miten tietojensaanti on olennainen osa harmaan talouden torjuntaa. Samalla tuodaan esille myös tiedonsaantiin liittyviä ongelmia sijoitusvakuutuksiin liittyvien tulojen verottamisen kannalta.

Verotuksen toimittamisessa kaikkein olennaisimpia tietoja ovat sivullisilta ja viranomaisilta yleisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saadut tiedot. Ne kuuluvat verovelvolliselta saatujen tietojen ohella ensisijaisiin tiedonsaantitapoihin⁸⁴. Verohallinto saa kattavat tiedot kotimaisilta maksajilta näiden maksamista suorituksista ja sijoituspalveluyrityksiltä näiden välittämistä arvopaperikaupoista⁸⁵. Vuosi-ilmoitustietojen avulla voidaan valvoa, ovatko verovelvolliset ilmoittaneet tulonsa oikein. Järjestelmä estää tehokkaasti ilmoituslaiminlyönnit tilanteissa, joissa pääomatuloja saadaan Suomesta. Erityisiin tiedonhankkimistöimiin ryhdytään vasta, jos tietoja ei saada verovelvollisilta itseltään, eikä Verohallinto ole saanut tietoa esimerkiksi sivullisilmoittajilta. Ulkomaisten tulojen kohdalla keskeisin rooli on puolestaan kansainvälisellä tietojenvaihdolla ja se toimii käytännössä tärkeimpänä tietolähteenä myös ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskien.

Verohallinnon selvitysten mukaan verovelvollisten muistamisaste sellaisten sijoitustuotosten ilmoittamisessa, joista Verohallinto ei saanut tietoja tai joista sen oli vaikea saada tietoja edes virka-apupyynnön nojalla, on ollut jopa alle kymmenen prosenttia. Sittemmin kansainvälisen tietojenvaihdon lisääntyminen on kuitenkin parantanut tilannetta.⁸⁶

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Sivullisen tiedonantovelvollisuudesta on säädetty VML:n 3 luvussa

⁸⁶ Valtiovarainministeriö (2018), s. 49.

3.2 Verotusmenettelystä annettuun lakiin perustuva tiedonsaanti

3.2.1 Verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus

Verotusmenettelylain 7 §:n mukaan verovelvollisella on vastuu ilmoittaa itseään ja omaa verotusta koskevat tarvittavat tiedot, kuten tulot ja tuloista tehtävät vähennykset. Velvollisuus varojen ilmoittamisesta koskee mm. kiinteistöjä, arvopapereita ja yhtymäosuuksia, riippumatta siitä, sijaitsevatko ne Suomessa vai ulkomailla.⁸⁷ Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske ulkomaisia säästö- ja sijoitusvakuutuksia⁸⁸. Verovelvollisen on VML 11 §:n nojalla lisäksi esitettävä täydentäviä tietoja, sekä tositteet viranomaisen niin vaatiessa⁸⁹. Verohallinto voi siis pyytää verovelvolliselta itseltään täydentäviä tietoja myös sijoitusvakuutusten osalta.

Suurin osa tulotiedoista, varoista ja veloista sisältyy esitäytetyille veroilmoitukselle, joka perustuu sivullisten antamiin vuosi-ilmoituksiin tai Verohallinnon aikaisempina vuosina saamiin tietoihin. Käytännössä verovelvollisen ilmoitusvelvollisuus toteutuu, kun verovelvollinen tarkistaa esitäytetyn veroilmoituksen tiedot, täydentää puutteelliset tiedot ja korjaa virheelliset tiedot.⁹⁰ Sanktiona puutteellisista tiedoista ovat VML 32 §:n mukainen veronkorotus ja verotuksen oikaisu verovelvollisen vahingoksi VML 56 §:n nojalla.⁹¹ Verovelvollinen voi joutua myös 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.⁹²

3.2.2 Sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus

Verotuksen toimittamisen keskiössä ovat esitäytetyille veroilmoitukselle automaattisesti kerätyt tulo-, meno- ja vähennystiedot, sekä muut sivullisilta saatavat tiedot⁹³. Yritykset ja muut suoritusten maksajat ilmoittavat vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle tietoja

⁸⁷ Ilmoitusvelvollisuus koskee VML 10.2 §:n mukaista varallisuutta. 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 yhtiöön sekä liike- ja ammattitoiminnan sekä maatilatalouden varat.

⁸⁸ Verohallinto (2020b), kohta 16 §.

⁸⁹ Rabinä et al. (2017), s. 128.

⁹⁰ Rabinä et al. (2017), s. 118.

⁹¹ Äimä (2017), s. 54.

⁹² Rikoslain 29 luku, 1-3 §.

⁹³ Tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 15-17 §:ssä. VML 18 §:n mukaan sama tiedonantovelvollisuus koskee myös viranomaisia.

maksamista suorituksista. Tiedonantovelvollisuutta täsmennetään vuosittain Verohallinnon päätöksellä yleisestä tiedonantovelvollisuudesta⁹⁴. Palkoista ja muista ansiotuloista ei kuitenkaan enää anneta vuosi-ilmoitusta, vaan tulojen maksajat ilmoittavat ne tulorekisteriin. Tulorekisteri on sähköinen tietokanta, jonne ilmoitetaan tiedot maksetuista palkoista ja eläkkeistä, minkä lisäksi vuodesta 2021 alkaen tulorekisteriin on ilmoitettu myös maksetut etuudet⁹⁵. Tietojen ilmoittamista ja käyttämistä säätelee laki tulotietojärjestelmästä. Tulorekisterin käyttöönotolla pyrittiin muun muassa vähentämään hallinnollista taakkaa⁹⁶.

Tyypillisesti tietoja toimittavat sivulliset ovat esimerkiksi pankkeja, vakuutusyhtiöitä ja arvopaperinvälittäjiä. Vaikka sivullisen tiedonantovelvollisuus velvoittaa lähtökohtaisesti kaikkia sivullisia, koskee se käytännössä kuitenkin vain niitä, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka tai jotka ovat Suomessa yleisesti verovelvollisia.⁹⁷ Näiden tulee antaa tiedot TVL 35 §:n ja TVL 35 b §:n mukaisesta tulosta, sekä tieto vakuutuksen lopetuksen yhteydessä realisoituvasta tappiosta. Vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta ei ole kuitenkaan ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä, joilla ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai sivuliikettä, eikä niiltä siis yleensä saada tulorekisteriin tietoja ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskien.

Tulorekisterilain mukaan tulorekisteriin ilmoitusvelvollinen on ainoastaan maksaja, kun taas esimerkiksi välittäjällä ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta⁹⁸. Verotusmenettelylain 14 §:n perusteella velvollisuus olisi kuitenkin voitu asettaa myös välittäjälle. Myöskään ulkomaisten vakuutusyhtiöiden Suomessa olevilta edustajilta ei Verohallinto saa tietoa sijoitusvakuutuksista ja niihin sidotusta varallisuudesta. Edustajien on nykyisellään toimitettava Verohallinnolle vain tiedot verovelvollisen maksamista eläkevakuutuksen ja pitkäaikaissäätämissopimuksen maksuista sekä selvitys maksujen vähennyskelpoisuudesta⁹⁹. Lisäksi tiedonantovelvollisuuspäätös tulorekisteriin on rajattu tilanteisiin, joissa

⁹⁴ Verohallinto (2020a).

⁹⁵ Ks. Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018).

⁹⁶ HE 134/2017 vp. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan niitä kustannuksia, jotka syntyvät toimenpiteistä, jotka liittyvät lakisäätöihin velvoitteisiin, kuten velvollisuuteen antaa tietoa. Tulorekisteri ei ainakaan toistaiseksi ole onnistunut vähentämään hallinnollista taakkaa, vaan on lisännyt sitä. ks. VTV:n tarkastuskertomus: Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset 3/2021.

⁹⁷ 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. Råbinä et al. (2017), s. 135.

⁹⁸ Laki tulotietojärjestelmästä 10 §.

⁹⁹ VML 16-17 §.

vakuutettu on muu kuin luonnollinen henkilö. Kapitalisaatiosopimuksissa ei ole vakuutettua henkilöä ja yritysten ottamissa säästöhenkivakuutuksissakin vakuutettu on luonnollinen henkilö, vaikka suorituksen saajana olisikin yhtiö. Näin ollen nämä tilanteet rajautuvat tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle.

3.2.3 Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus

Sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus tarkoittaa yksittäistapauksia koskevaa Verohallinnon nimenomaiseen kehotukseen perustuvaa tiedonantovelvollisuutta, joka kohdistuu tiettyyn sivullistahoon. 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 muutoin hänen tiedossaan¹⁰⁰. Säännöstä sovelletaan ensisijaisesti Suomessa toimitettavan verotuksen yhteydessä, mutta tietoja voidaan pyytää myös kansainvälisen virka-apupyynnön yhteydessä, eli esimerkiksi sijoitusvakuutuksiin kohdistuvan verotarkastuksen avuksi.¹⁰¹

Verohallinnon esittämän tietopyynnön tulee olla yksilöity¹⁰² ja sen täytyy liittyä konkreettiseen asiakokonaisuuteen ja perustuttava konkreettisiin seikkoihin. Tietopyyntö ei voi koskea esimerkiksi massaluonteisia tietoja.¹⁰³ Ennen tietopyynnön tekemistä veroviranomaisella tulee olla käytettävissään tietoa, jonka perusteella tietopyyntö voidaan tehdä¹⁰⁴. Esimerkiksi ulkomaisten sijoitusvakuutusten kohdalla Verohallinnolla tulisi siis olla entuudestaan tieto sijoitusvakuutusten omistajasta, mikä yleensä saadaankin selville CRS-tietojen välityksellä. Yksilöidyt tietopyynnot ovat lähinnä täydentävä tietojensaanti-keino yksittäistapauksissa.

¹⁰⁰ Sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML 19 §:ssä.

¹⁰¹ Rabinä et al. (2017), s. 145. VML 20 §:ssä säädetään viranomaisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, joka on laajempi kuin VML 19 §:n mukainen sivullisen erityinen tiedonantovelvollisuus. Viranomaisen tiedonantovelvollisuus ei myöskään edellytä yksilöintiä. VML 20 §:n käytännön merkitys on kuitenkin vähäinen.

¹⁰² Esimerkiksi nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella.

¹⁰³ Ks. KHO 2019:40. Verohallinnon tietopyyntö ei ollut VML 19 § mukainen, sillä se ei perustunut Verohallinnon jo tiedossa oleviin konkreettisiin seikkoihin. KHO:n mukaan kyse oli massaluonteisesta tietopyynnöstä, johon Verohallinnolla ei ollut oikeutta.

¹⁰⁴ 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.

3.2.4 Vertailutietotarkastukset

Vertailutietoja voidaan kerätä joko vertailutietotarkastuksen, verovelvollisen tuloverotuksen toimittamisen tai verotarkastuksen yhteydessä¹⁰⁵. Vertailutietotarkastusten tarkoituksena on hankkia verotusta varten tietoa kolmansista osapuolista, eli muista verovelvollisista kuin siitä, joka on vertailutietotarkastuksen kohteena. Vertailutietotarkastus eroaa erityisestä tiedonantovelvollisuudesta siten, että sen avulla voidaan kerätä yksilöimättömiä tietoja yksilöimättömästä asiasta. Laajasta esittämisvelvollisuudesta huolimatta pyydettävän aineiston tulee olla muuta kirjanpitoaineistoa vastaavaa aineistoa ja tulonhankkimistoimintaan liittyvää.

Luottolaitosten vertailutietotarkastukset tulivat mahdollisiksi vuoden 2011 alusta lähtien¹⁰⁶. Sen myötä Verohallinto on voinut pyytää asiakasta tai tiliä etukäteen nimeämättä tietoja esimerkiksi Suomen rajat ylittävistä maksutapahtumista. Pankkien vertailutietotarkastusten avulla saaduista tiedoista on ollut verovalvonnalle merkittävä hyöty esimerkiksi ilmoittamattomien tulojen havaitsemisessa ja sijoitusvakuuksista saatujen tulojen valvonnassa, kun tietoja on yhdistetty verotustietoihin.¹⁰⁷ Vertailutiedot toimivat myös erilaisten riskianalyyysien pohjana, joiden perusteella valvontatoimenpiteitä voidaan kohdentaa fisikaalisesti merkittäviin kohteisiin¹⁰⁸.

3.3 Kansainvälinen verotietojenvaihto

3.3.1 Tietojenvaihtotavat

Sivullisilta ja verovelvollisilta saadut tiedot luovat pohjan esitäytetyille veroilmoitukselle. Ulkomaisten tulojen valvonnassa ja niihin liittyvän harmaan talouden tunnistamisessa on kansainvälisellä verotietojenvaihdolla vielä keskeisempi rooli, sillä ulkomailta ei saada vuosi-ilmoituksia¹⁰⁹. Kansainvälinen tietojenvaihto perustuu oikeusperusteiseen laintasoiseen säännökseen, sillä yksittäisiä verovelvollisia koskevat tiedot ovat salassa

¹⁰⁵ Äimä (2017), s. 236.

¹⁰⁶ Lainsäädännön muutos perustui valtioneuvoston harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan. Ks. HE 122/2010.

¹⁰⁷ Vertailutietojen tiedetään vähentävän myös esimerkiksi suorituksen saajan ja maksajan välisiä sopimuksia tapahtuman ilmoittamatta jättämiseksi. Lisäksi se, että tietoja saadaan monessa eri yhteydessä, lisää kiinnijäämisriskiä ja sitä kautta pelotevaikutusta. Äimä (2017), s. 237, 240.

¹⁰⁸ Teemahaastattelu. Vertailutietotarkastuksia tehdään edelleen, mutta tehtyjen tarkastusten määrä on vähentynyt merkittävästi. Vuosien 2014 ja 2015 välillä vertailutietotarkastusten määrä putosi noin neljästä sadasta alle sataan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018), s. 13.

¹⁰⁹ Teemahaastattelu.

pidettäviä. Näitä säännöksiä sisältävät kahdenväliset verosopimukset, muiden kuin verosopimusvaltioiden kanssa solmitut tietojenvaihtosopimukset, virka-apusopimukset ja automaattisen tietojenvaihdon sopimusverkosto. Näiden nojalla Suomi on oikeutettu saamaan tietoja, mutta myös velvoitettu antamaan tietoja muille. Sopimuksesta riippuen tietoja voidaan vaihtaa automaattisesti, oma-aloitteisesti eli spontaanisti, pyyntöön perustuen ja verotarkastusten yhteydessä.¹¹⁰ Näitä eri tapoja käsitellään seuraavissa alaluvuissa erityisesti ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskevan tiedonsaannin näkökulmasta.

3.3.2 Keskeiset sopimukset ja automaattinen tietojenvaihto

Automaattisessa tietojenvaihdossa (*Automatic Exchange of Information, AEOI*) valtiot vaihtavat systemaattisesti verohallintojen hallussa olevia tietoja. Vaihdettavat tiedot ovat massaluonteisia tietoja, jotka koskevat tyypillisimmin kaikille tietyn valtion asuville maksettuja suorituksia esimerkiksi eläkkeenä, korkoina, rojalteina tai osinkoina¹¹¹. Suomi vaihtaa automaattisesti tietoja muiden Pohjoismaiden, Yhdysvaltojen, EU-maiden ja muiden OECD-maiden kanssa.

Pohjoismaiden välillä tietojenvaihto perustuu virka-avusta veroasioissa tehtyyn sopimukseen¹¹². Lisäksi Suomi on solminut yli 70 laajaa tuloverosopimusta, jotka 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 toimeenpanemiseksi¹¹³. Tietojenvaihdosta voi kieltäytyä vain vedoten esimerkiksi pyytävän tai luovuttavan valtion kansalliseen oikeuteen, ammatti- tai liiketalouden suojaan tai yleiseen oikeusjärjestykseen, mutta ei esimerkiksi vedoten

¹¹⁰ Rabinä et al. (2017), s. 426–427. Jaottelulla on merkitystä muun muassa verotuksen muuttamista koskevan sääntelyn soveltamisen kannalta (VML 56 b §). Virka-apu toteutetaan aina tehokkaimman tavan mukaan. Esimerkiksi tilanteissa, joissa kahdenvälisessä sopimuksessa on säädetty laajemmasta avunannosta kuin esimerkiksi EU-direktiivissä, tietojenvaihto toteutettaisiin sopimuksen perusteella. Äimä (2017), s. 463–464.

¹¹¹ Automaattisesti vaihdetaan myös VML 14d-14e §:ssä tarkoitetun maakohtaisen raportoinnin tietoja.

¹¹² SopS 37/1991.

¹¹³ Tietoja voidaan siis pyytää toiselta sopimusvaltioilta myös sopimusvaltion sisäisiä verotustilanteissa, jotka eivät kuulu maiden välisen verosopimuksen soveltamisalaan.

pankkisalaisuuteen.¹¹⁴ Malliverosopimuksen mukaisen laajan tietojenvaihdon arvioidaan ehkäisevän tehokkaasti veron kiertämistä sopimusvaltioiden välillä.¹¹⁵

Euroopan neuvoston ja OECD:n laatima monenkeskinen yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-apusta on kattavin instrumentti vaihdettaessa tietoja EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa¹¹⁶. Sen vuonna 2011 voimaan tulleen päivitetyn version on allekirjoittanut jo yli 100 valtiota. Yleissopimuksen jäsenvaltiot antavat toisilleen virka-apua, jonka piiriin kuuluu tietojenvaihto, mukaan lukien samanaikaiset veroselvitykset ja perinnässä annettava virka-apu. Yleissopimuksen piiriin kuuluvien maiden kanssa on mahdollista sopia automaattisesta tietojenvaihdosta.¹¹⁷

Vuonna 2015 Suomi aloitti Yhdysvaltojen kanssa FATCA-sopimukseen¹¹⁸ perustuvan automaattisen tietojenvaihdon, joka velvoitti ulkomaisia rahoituslaitoksia ilmoittamaan amerikkalaisten verovelvollisten tietyt tilit ja tulot Yhdysvaltoihin. Vastaavasti Suomi saa FATCA-sopimuksen nojalla Yhdysvalloista automaattisessa tietojenvaihdossa tietoja siellä olevista Suomessa asuvien henkilöiden tuloista ja varallisuudesta¹¹⁹. Samankaltainen tietojenvaihto oli mahdollista jo vuodesta 2014 lähtien EU-maiden välillä virka-apu-direktiivin DAC (2011/16/EU, *Directive on Administrative Cooperation*) nojalla¹²⁰. Sen avulla jäsenmaat saavat automaattisesti tietoja muilta jäsenvaltioilta niissä asuville henkilöille maksetuista tuloista, johtajanpalkkioista, henkivakuutustuloista, eläkkeistä sekä kiinteästä omaisuudesta saaduista tuloista.

¹¹⁴ Äimä (2017), s. 355, 359–360, 364, 367–370.

¹¹⁵ Äimä (2017), s. 355–360. Suomen solmitut verosopimukset käsittävät suurimmaksi osaksi laajemman tietojenvaihdon.

¹¹⁶ Euroopan neuvoston sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatima yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-apusta (SopS 21/1995, yleissopimus) tuli alun perin voimaan 1.4.1995 ja päivitetty versio (SopS 40/2011) vuonna 2011.

¹¹⁷ Äimä (2017), s. 447.

¹¹⁸ SopS 25/2015, the Foreign Account Tax Compliance Act.

¹¹⁹ Yhdysvaltojen kanssa solmitun FATCA-sopimuksen nojalla Verohallinto siirtää automaattisessa tietojenvaihdossa suomalaisten finanssilaitosten toimittamia tietoja Yhdysvaltojen veroviranomaiselle. Räbinä et al. (2017), s.427. Ks. myös Johansson 2015, s. 97.

¹²⁰ Sittemmin DAC2 direktiivin (2014/107/EU) myötä automaattisen tiedonvaihdon piiriin tulivat myös rahoitukseen liittyvät tiedot. DAC3 (2015/2376/EU) – direktiivin nojalla tietojenvaihdon piiriin tulivat rajat ylittäviä tilanteita varten annettavien ennakkopäätöksiä sekä ennakkohinnoittelusopimuksia koskevat tiedot, DAC4:n (2016/881/EU) yhteydessä monikansallisten yhtiöiden maakohtainen raportointi, DAC5 (2016/2258/EU) nojalla rahanpesua koskevat tiedot ja DAC6 (2018/822/EU) nojalla välittäjien raportointivelvollisuus koskien verosuunnitteluun tähtääviä rajat ylittäviä järjestelyjä. Vuonna 2023 voimaan tulevan DAC7 – direktiivin myötä automaattisen tietojenvaihdon piiriin tulevat myös digitaalisen alustojen operattorien raportointi.

Sijoitusvakuutusten valvonta perustuu pääosin OECD:n *Common Reporting Standardin* (CRS) nojalla automaattisesti saatuihin tietoihin¹²¹. CRS on kansainvälinen standardi finanssituloja koskevien tietojen automaattisesta vaihtamisesta. Standardiin perustuva tietojenvaihto käynnistyi vuonna 2017 ja sen myötä automaattinen tilietojenvaihto tuli mahdolliseksi yli 100 maan veroviranomaisten kesken.¹²² Verohallinto saa sen nojalla tietoja pääasiassa luonnollisia henkilöitä ja sijoitustoimintaa varten perustettuja yksiköitä koskien.¹²³ Raportoivien finanssilaitosten tulee tapauskohtaisesti arvioida muun muassa se, onko kyseessä standardissa tarkoitettu raportoitava tili ja selvittää, mikä on asiakkaan asuinvaltio. Raportoitavia tietoja ovat tilinhaltijan yksilöintitietojen ohella saatujen korkojen, osinkojen, luovutusvoittojen ja muiden tilivarallisuuteen liittyvien tulojen kokonaisbruttomäärät sekä tilien saldot kalenterivuositain. EU:ssa CRS-standardin mukainen finanssietojenvaihto toteutetaan virka-apudirektiivin DAC2 perustuen. Suomen Verohallinto sai ensimmäiset CRS:ään perustuvat tiedot syyskuussa 2017, minkä jälkeen systemaattinen rajat ylittävien sijoitusten valvonta tuli ensi kertaa mahdolliseksi, kun CRS-tietoja voitiin yhdistää kansallisesti kerättyihin vertailutietoihin¹²⁴.

Ennen standardin voimaantuloa havaittiin, että useat verovelvolliset pyrkivät välttymään ilmoituslaininlyöntien ilmi tulemiselta siirtämällä ulkomailla pankkisalaisuusvaltioissa olutta sijoitusvarallisuuttaan ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin¹²⁵. CRS-tietojen myötä kiinnijäämisriski onkin kasvanut merkittävästi, mikä on johtanut myös siihen, että verojen välttämiseen tähtäävät järjestelyt ovat muuttuneet aikaisempaa monimutkaisemmiksi.¹²⁶ Valvonnan parantamisen ohella tietojenvaihto luo myös huomattavan pelotevaikutuksen, mikä on lisännyt verovelvollisten oma-aloitteisesti ilmoittamien tulojen määrää¹²⁷.

¹²¹ Teemahaastattelu. CRS-tietojenvaihto on implementoitu Suomen lainsäädäntöön VML 17 b §:ssä osana sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta.

¹²² Verohallinto (2017), kohta 1.

¹²³ Valtiovarainministeriö (2018), s. 48–49.

¹²⁴ 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. ks. myös Tokola (2019), s. 33–34.

¹²⁵ Verohallinto (2017a), kohta 3.

¹²⁶ Teemahaastattelu.

¹²⁷ Global Forum (2018), s. 13.

3.3.3 Pyynnöstä tapahtuva ja spontaani tietojenvaihto

Vaikka Verohallinto saa CRS:n nojalla automaattisessa tietojenvaihdossa aineistoa yli sadasta maasta, ei tarve pyynnöstä tapahtuvalle tietojenvaihdolle (*Exchange of information on request, EOIR*) tule katoamaan. Tämä johtuu siitä, että automaattisella tietojenvaihdolla saadut tiedot eivät useinkaan ole riittävän tarkkoja käytettäväksi suoraan verotuksen pohjana, ja tarkempia tietoja on pyydettävä toisen valtion viranomaiselta ainakin silloin, kun verovelvolliset eivät suostu yhteistyöhön eikä veroviranomainen kykene selvittämään tietoja itse.¹²⁸

OECD:n verotustietojen vaihtamista koskeva mallisopimus (*Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*) julkaistiin vuonna 2002. Mallisopimus soveltuu erityisesti verokeitaiden kanssa tehtäviin sopimuksiin, sillä niiden kanssa tavanomaisen kahdenvälisen tuloverosopimuksen solmiminen ei ole useinkaan tarkoituksenmukaista.¹²⁹ Tietojenvaihtosopimusten räjähdysmäinen kasvu alkoi finanssikriisin jälkimainingeissa OECD:n julkistettua listan maista, jotka se oli asettanut mustalle listalle niin sanottuina veroparatiiseina. Mustalta listalta pois päästäkseen veroparatiiseina pidettyjen lainkäyttöalueiden oli solmittava tietojenvaihtosopimuksia ja Suomi onnistuikin yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa neuvottelemaan sopimukset yli 40 lainkäyttöalueen kanssa. Suomen Verohallinnossa sopimuksia päästiin hyödyntämään aktiivisesti rajat ylittävään sijoitustoimintaan liittyvässä verovalvonnassa erityisesti vuodesta 2014 lähtien, kun osa-alueen valvontaa tehostettiin muutenkin.¹³⁰

Virka-apupyynnöitä voidaan käyttää vain tilanteissa, joissa veroviranomaisella on jo ennestään tietoa, jonka perusteella virka-apupyynnö toisen valtion viranomaiselle voidaan tehdä.¹³¹ Virka-apupyynnöitä tehdään tuloverosopimusten, tietojenvaihtosopimusten, virka-apusopimusten sekä virka-apudirektiivin ja -asetuksen perusteella. Pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa käytetään pitkälti verotarkastuksissa, eikä se sovellu suurten määrien verovalvontaan¹³². Vastausajat virka-apupyynnöihin vaihtelevat jonkin verran sovellettavasta sopimuksesta riippuen, mutta tyypillisesti vastauksen saaminen tietopyyntöön kestää kuukausia.

¹²⁸ Tokola (2019), s. 33. ks. myös Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹²⁹ Vogel 2015, s. 1866.

¹³⁰ Tokola (2019), s. 32.

¹³¹ Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹³² Valtiovarainministeriö (2018), s. 46–49.

Spontaani tietojenvaihto (*Spontaneous exchange of information, SEOI*) koskee tilanteita, joissa valtion viranomainen toimittaa ilman erillistä pyyntöä toiseen valtioon tietoja, joilla saattaa olla merkitystä verotuksen toimittamisessa¹³³. Esimerkiksi Suomi on saanut Virolta suuria aineistoja suomalaisten siellä hankkimista tuloista¹³⁴. Tietoja voidaan vaihtaa spontaanisti verosopimusten tietojenvaihtoartiklan nojalla, mutta tietojenvaihtosopimusten nojalla spontaani tietojenvaihto ei ole mahdollista.

Yleissopimuksessa on säännelty myös simultaaniverotarkastuksista, eli eri valtioissa samaan aikaan tehtävistä koordinoituista verotarkastuksista, ja osallistumisesta toisessa valtiossa suoritettavaan verotarkastukseen. Erityisesti simultaanitarkastukset on koettu vaikuttavaksi työkaluksi,¹³⁵ mutta hallinnollisen raskauden ja hitauden vuoksi niitä on tehty verrattain vähän¹³⁶.

3.4 Tietojenvaihdon kehitys ja verovalvonta

3.4.1 Tietojen hyödyntäminen käytännössä

Finanssilaitoksista saatavat vertailutiedot, kehittynyt automaattinen tietojenvaihto ja pyynnöstä tapahtuvan tietojenvaihdon laajentunut sopimusverkosto antavat nykyisellään jo varsin hyvät välineet ulkomaantulojen valvontaan. Ulkomaisten sijoitusvakuutusten kohdalla nimenomaan CRS-tiedot toivat merkittävän lisän valvonnan avuksi. Lisäksi sijoitusvakuutuksia koskevan sääntelyn muutos tuoton laskennan ja keinotekoisien järjestelyjen osalta on vähentänyt ulkomaisten sijoitusvakuutusten houkuttelevuutta ja antanut verovalvonnalle paremmat mahdollisuudet keinotekoiisiin järjestelyihin puuttumiseksi. Selvityksen pohjana olevaa pro gradu -tutkielmaa varten tehtyjen haastatteluiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tietoihin ja niiden hyödyntämismahdollisuuksiin liittyy edelleen monia ongelmia.

CRS:n nojalla Verohallinto saa tiedon muun muassa ulkomaisen sijoitusvakuutuksen olemassaolosta, vuoden lopun saldosta ja takaisinostoista¹³⁷. Verohallinto ei kuitenkaan saa automaattisesti tietoa ulkomaisten sijoitusvakuutusten veronalaisen tuoton

¹³³ Rabinä et al. (2017), s. 428–430.

¹³⁴ Finer – Tokola (2017b), kpl. 3.

¹³⁵ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 47.

¹³⁶ Haastattelukooste artikkelissa Finer - Tokola (2017a).

¹³⁷ Verohallinto (2017), kohta 2.1.

osuudesta TVL 35 §:n soveltamista ajatellen¹³⁸. Tiedot ovat siis luonteeltaan vertailutietoja, jotka eivät sellaisenaan sovellu verotuksen toimittamiseen¹³⁹. Siksi esimerkiksi arvio verotettavan tulon määrästä on tehtävä vertailemalla vakuutuksen arvoa eri verovuosina. Saadut tiedot eivät sisällä myöskään vakuutuksen ehtoja, joiden perusteella järjestelyn keinotekoisuutta ja TVL 35 b §:n tai VML 28 §:n soveltuvuutta voitaisiin arvioida. Saadakseen nämä tiedot, Verohallinnon täytyy erikseen kysyä niitä joko asiakkaalta tai vakuutusyhtiöltä, ellei vakuutusehtoja ole ilmoitettu vapaaehtoisesti. Tämä tekee valvonnasta hidasta ja heikentää sen tehokkuutta.¹⁴⁰

CRS-tiedoissa on myös muita puutteita. Esimerkiksi virtuaalivaluutat ovat tietojenvaihdon ulkopuolella ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioikin näiden jäävän suurelta osin verottamatta.¹⁴¹ Periaatteessa virtuaalivaluutat voitaisiin luokitella omaisuuseräksi, johon sijoitusvakuutuksen arvon kehitys sidotaan. Virtuaalivaluuttojen ilmoittamista koskien on kuitenkin tulossa muutos osana virka-apudirektiivin päivitystä (*ns. DAC8*)¹⁴².

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on havainnut jäsenvaltioiden vaihtamissa CRS-tiedoissa merkittäviä puutteita myös muun muassa verotunnisteiden osalta¹⁴³. Tämä on tehnyt tietojen hyödyntämisestä haastavaa, sillä niitä ei ole useinkaan kyetty yhteensovittamaan kansallisten tietojen kanssa¹⁴⁴. Suomessa tilanne vaikuttaisi olevan kuitenkin parempi. Suomessa automaattisen tunnistuksen kautta pystytään yhdistämään yli 90 % tiedoista, joka johtuu muun muassa laajasti eri tunnistetietoja tunnistavista algoritmeista, joiden avulla huonolaatuisempikin tieto saadaan yhdistettyä oikeaan henkilöön. Sen sijaan valvontaan nostetuissa tapauksissa manuaalisesti tehtävässä tunnistamisessa tunnistusprosentti on käytännössä lähes 100 %. Tiedot myös pystytään yhdistelemään Verohallinnon tietokantoihin ja niihin pystytään tekemään riittävät analyysit.

Saadun tiedon laatua olisi mahdollista parantaa muun muassa valvonnalla. Veroviranomaisten tehtävänä on valvoa raportointivelvollisten ilmoittamien tietojen oikeellisuutta

¹³⁸ Ulkomaisista vakuutuksista on mahdollista saada näitä tietoja, jos ulkomaisella vakuutusyhtiöllä on Suomessa kiinteä toimipaikka. Silloin ulkomaista vakuutusyhtiötä koskee vastaava tiedonantovelvollisuus, kuin suomalaisia vakuutusyhtiöitä.

¹³⁹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 48.

¹⁴⁰ Teemahaastattelu.

¹⁴¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 7.

¹⁴² Ks. lisää Euroopan komissio (2021).

¹⁴³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 26, 29.

¹⁴⁴ EU-maissa DAC1 ja DAC2 saaduista tiedoista 68–95 % oli kyetty yhteensovittamaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 31.

ja huolellisuusvelvoitteiden noudattamista¹⁴⁵. Laadunvalvonta vaihtelee kuitenkin eri EU-maiden välillä, eikä kaikilla mailla ole käytössä menettelyjä, joilla rahoituslaitosten tietojen laatua ja täydellisyyttä voitaisiin valvoa. Kaikilla mailla ei edes ole rekistereitä rahoituslaitoksista, joita DAC2 raportointivelvoitteet koskevat¹⁴⁶. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomi tekee tietojen laadunvalvontaa ja antaa palautetta säännöllisesti tietojen lähettäjäille. 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 muista lähteistä.¹⁴⁷

Myös DAC1-tietojenvaihdon avulla saadaan EU-mailta tietoja henkivakuutus tuotteista, mutta myös näissä tiedoissa ja tietojen toimittamisessa on puutteita¹⁴⁸. 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.¹⁴⁹ Esimerkiksi vuonna 2017 vain kahdeksassa jäsenvaltiossa oli saatavilla tietoja kaikista viidestä direktiivin DAC1 piiriin kuuluvasta tulo- ja pääomalajista henkivakuutus tuotteet mukaan lukien.¹⁵⁰ Lisäksi monilla mailla on ollut vaikeuksia toimittaa tietoja ajoissa ja todellisuudessa tiedot toimitetaan muihin jäsenvaltioihin vasta keskimäärin kahdentoista kuukauden kuluessa¹⁵¹. Sijoitusvakuutuksista saatuja tuloja koskevan valvonnan kannalta CRS-tiedot ovat kuitenkin tietolähteenä keskeisemmässä roolissa¹⁵².

Laadunvalvontaan ja standardien noudattamiseen liittyvät myös seuraamukset. Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa selvityksessään, että seuraamuksia määrätään vähän, joka voi osittain johtua puutteellisesta valvonnasta. On myös olemassa vaara siitä, että seuraamukset eivät ole riittävän suuria, jotta niillä olisi pelotevaikutus.¹⁵³ Myös

¹⁴⁵ Verohallinto (2017) *Finer - Tokola* (2017a), kpl 5.

¹⁴⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 28–29.

¹⁴⁷ Teemahaastattelu.

¹⁴⁸ Euroopan komissio (2018), s.5–7.

¹⁴⁹ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, 8 artiklan 2 kohta.

¹⁵⁰ Euroopan komissio (2018), s.5–7. Näitä maita olivat Belgia, Alankomaat, Bulgaria, Ranska, Unkari, Viro, Latvia ja Romania.

¹⁵¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 27. DAC1 tiedot tulisi toimittaa kuuden kuukauden kuluessa verovuoden päättymisestä.

¹⁵² Teemahaastattelu.

¹⁵³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 28–29.

haastatellut asiantuntijat arvioivat, ettei sivullisten tiedonantovelvollisten 15 000 euron maksimiseuraamuksella ole riittävää pelotevaikutusta.

3.4.2 Verotuksen oikaisu verovelvollisen vahingoksi

Keskeiseksi ongelmakohtaksi tietojen hyödyntämisessä näyttäisi muodostuneen tietojen myöhäinen saapumisajankohta. Tiedot ovat säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta liian myöhään saatavilla, sillä edellisen vuoden tiedot saadaan Verohallinnon käyttöön vasta syyskuun loppuun mennessä.¹⁵⁴ Näin ollen tiedot eivät ehdi enää verotuspäätöksille ja tietojen pohjalta tehtävät verotustoimet ovat viranomaisaloitteisia muutoksia verotuspäätöksiin. Näitä jälkikäteen verotukseen tehtäviä muutoksia on mahdollista tehdä kolmen vuoden ajan verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta lukien¹⁵⁵. Käytännössä myöhäisen saapumisajan vuoksi hyödyntämisaika on vielä tätäkin lyhyempi. Tietyin edellytyksin verotuksen oikaisuaikaa on kuitenkin mahdollista jatkaa yhdellä vuodella¹⁵⁶. Lisäksi jos verotuksen oikaisun perusteena on muu kuin automaattisessa tietojenvaihdossa, kuten virka-apupyynnöllä, saatu tieto, sovelletaan kuitenkin kuuden vuoden oikaisuaikaa¹⁵⁷.

Kolmen vuoden aikaraja koskee nimenomaisesti tilanteita, joissa automaattisessa tietojenvaihdossa saatu tieto olisi voitu sellaisenaan ja suoraan asettaa verotuksen oikaisun perusteeksi¹⁵⁸. Yleensä CRS:n nojalla saadut tiedot eivät sellaisenaan riitä oikaisun perusteeksi, vaan Verohallinnon täytyy vielä pyytää täydentäviä tietoja. Ennen virka-apukyselyn tekemistä tulee kotimaisten tiedonhankintakeinojen olla käytetty. Jos kuitenkin selvityspyyntöjen tai verotarkastuksen avulla saadaan verovelvollisilta riittävät tiedot verotuksen pohjaksi, ei virka-apukyselyä toiseen valtioon ole tarpeen käyttää. Vaikka virka-apupyynnö tehtäisiinkin, ei olisi selvää, pidentäisikö virka-apupyynnö tällaisessa tilanteessa verotuksen oikaisun määräaikaa, koska kyse ei enää olisi välttämättä verotuksen

¹⁵⁴ *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.

¹⁵⁵ *VML 56 §*. Ks. myös *Myrsky et al. (2017)*, s. 200.

¹⁵⁶ *VML 56 a §:n* mukaan Verohallinto voi jatkaa 56 §:ssä säädettyä verotuksen oikaisuaikaa yhdellä vuodella, jos 1) valvontatoimi on alkanut toisen viranomaisen antaman tai muualta saadun tiedon perusteella poikkeuksellisen myöhään taikka se vaatii viranomaisyhteistyötä; 2) verovelvollinen on antanut asiaa koskevan ilmoituksen tai muun selvityksen poikkeuksellisen myöhään taikka valvontatoimen kohteena oleva verovelvollinen vaikeuttaa olennaisesti valvontatoimen suorittamista.

¹⁵⁷ *VML 56 b §*, kohta 3.

¹⁵⁸ *HE 29/2016 vp*, Yksityiskohtaiset perustelut, 8. luku.

perustumisesta virka-apupyynnöllä saatuun tietoon. Verotuksen oikaisuaika siis rajautuisi mahdollisesti vain kolmeen vuoteen.

Pidennettyä kuuden vuoden oikaisuaikaa sovelletaan myös silloin, kun kyse on siirtohinnoitteluoikaisusta tai etuyhteydessä olevien osapuolten välinen yritys- tai rahoitusrakenteita koskevasta järjestelystä. Edellä luvussa 2.3.2 ja 2.3.3 on esitetty velkakirjoihin liittyviä järjestelyjä, joissa vakuutuskuoren käyttö katkaisee etuyhteyden antajan ja saajan välillä, ellei riippumattomana osapuolena toimivaa vakuutusyhtiötä sivuuteta yleisen veronkiertosäännöksen nojalla. On siis toistaiseksi epäselvää, voidaanko pidennettyä verotuksen oikaisun määräaikaa soveltaa vakuutuskuoria koskeviin tapauksiin myöskään etuyhteystahojen välisen yritys- tai rahoitusrakenteita koskevan järjestelyn perusteella, ellei veronkiertosäännöstä ole sovellettu. Lainsäätäjän tahtotila on joka tapauksessa ollut, että kuuden vuoden määräaika soveltuisi tämänkaltaisiin järjestelyihin niiden luonteen vuoksi¹⁵⁹.

Valvottavia ulkomaisia sijoitusvakuutuksia on kymmeniä tuhansia ja oikaisuaika varsinkin automaattisesti saatujen tietojen perusteella lyhyt. Näin ollen sijoitusvakuutuksia koskevia tietoja ei ehditä nykyisin resurssein kovinkaan kattavasti hyödyntämään verovalvonnassa.

3.5 Yhteenveto

Käytännössä verotusta varten tiedot saadaan sivullisilta suoraan esitetyille veroilmoitukselle, jonka verovelvollinen tarkistaa ja korjaa. Verovelvollisella itsellään ei ole velvollisuutta ilmoittaa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia veroilmoituksellaan varallisuutena. Tulorekisteriin ilmoitusvelvollisia ovat ulkomaisista vakuutusyhtiöistä vain ne, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka. Välittäjillä ei ilmoitusvelvollisuutta ole, eikä tulorekisteriin saada tietoja myöskään oikeushenkilöiden ottamista säästöhenkivakuutuksista tai kapitalisaatiosopimuksista.

¹⁵⁹ Ks. HE 29/2016 vp, s. 157.

Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadaan kuitenkin tietoja verrattain kattavasti automaattisen kansainvälisen tietojenvaihdon keinoin. Näiden tietojen hyödyntämistä verovalvonnassa vaikeuttavat silti mm. seuraavat seikat:

- Tiedot ovat säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta liian myöhään saatavilla, sillä Verohallinto saa tiedot käyttöönsä vasta verovuotta seuraavan vuoden syksyllä. Tietojen pohjalta tehtävät verotustoimet ovat viranomaisaloitteisia muutoksia verotuspäätöksiin ja näitä oikaisuja koskee lähtökohtaisesti kolmen vuoden aikaraja. Vaikka tietyissä tilanteissa sovelletaan pidempää verotuksen oikaisun määräaikaa, asettavat aikarajat monia haasteita tietojen hyödyntämiselle. Lisäksi pidennettyä oikaisuaikaa koskeva oikeustila on jossain määrin epäselvä.
- Tiedot ovat sisällöltään puutteellisia. Keskeisin sisällöllinen puute on TVL 35 b §:n soveltumisen arvioinnin kannalta olennaisten tietojen puuttuminen, kuten vakuutuksen sisältö, ehdot ja verotettavan tulon määrä. Verohallinnon täytyy siis nimenomaisesti pyytää täydentäviä tietoja, kun automaattisesti saadut tiedot eivät yleensä käy sellaisenaan verotuksen perustaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sivullisen erityiseen tiedonantovelvollisuuteen perustuvia keinoja sekä kansainvälisiä tapauskohtaisia virka-apupyynnöjä. Myös TVL 35 §:n mukaisen veronalaisen tulon selvittäminen edellyttää vähintään selvityspyynnöjä. Valvonta on näin ollen työlästä ja aikaa vievää.

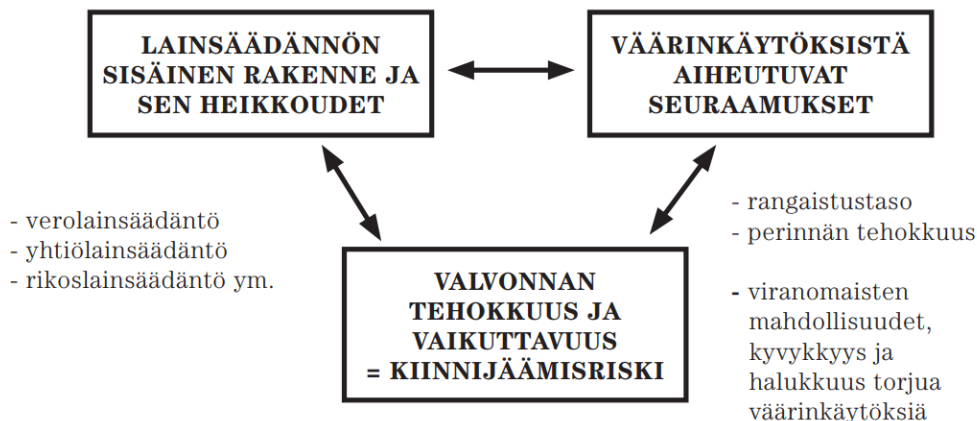
4 Näkökulmia Verohallinnon tietojensaannin ongelmakohtiin ja tietojen hyödyntämiseen

4.1 Johdanto

Edellä luvussa kolme on käsitelty Verohallinnon tietojensaantitapoja erityisesti ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyen. Samalla on nostettu esiin muutamia haasteita, joita liittyy ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskevien tietojen saatavuuteen, sisältöön ja hyödynnettävyyteen. Tässä pääluvussa käydään läpi erilaisia asiantuntijahaastatteluissa esiin nousseita vaihtoehtoja, joilla riittävä tiedonsaanti voitaisiin turvata ja ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvää harmaata taloutta voitaisiin torjua nykyistä tehokkaammin.

Väärinkäytösten torjumisen keinovalikoiman voidaan ajatella olevan kolmijakoinen, koostuen lainsäädännön keinoista, seuraamusjärjestelmän vaikuttavuudesta ja valvonnan tehokkuudesta. Tätä kolmijakoa on havainnollistettu oheisella kuviolla (kuvio 3)¹⁶⁰. Toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi ovat muun muassa sellaiset toimenpiteet, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisten reagoitavalmiutta, pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä, kehittävät seuraamusjärjestelmää ja viranomaisrekisterien luotettavuutta¹⁶¹.

Kuvio 3



¹⁶⁰ Kuortti (2012), s. 418.

¹⁶¹ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

Pro gradu -tutkielmaa varten tehdyissä haastatteluissa nousi esiin näkökulmia sijoitusvakuutuksiin liittyvän harmaan talouden torjumisen kehittämiseksi niin valvonnan, seuraamusjärjestelmän kuin lainsäädännönkin näkökulmista. Tässä selvityksessä käsitellään pääkohtia esitetyistä ratkaisuvaihtoehdoista ensin tiedonsaantia ja tietojen hyödyntämistä koskevan lainsäädännön osalta, minkä jälkeen tarkastellaan verovalvontaa, sen resursseja ja verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia toimenpiteitä. Lopuksi keskitytään seuraamusjärjestelmään ja muihin toimenpiteisiin, joilla voi olla vaikutusta vakuutuskuoria koskevan verovalvonnan kannalta. Sääntelyratkaisuja arvioitaessa tarkastellaan myös, millaisia rajoitteita EU-oikeus asettaa kansallisen lainsäädännön keinoin tehtävälle ongelmakohtiin puuttumiselle.

Esiteltävät valvonnan, seuraamusjärjestelmän ja lainsäädännön kehittämisajatuksot eivät ole Verohallinnon tai Harmaan talouden selvitysyksikön virallisia tavoitteita. Tarkoituksena on sen sijaan tuoda esille erilaisia vaihtoehtoja ja näkökulmia, joiden avulla on mahdollista harkita tarkemmin sitä, miten sijoitusvakuutuksiin liittyvän harmaan talouden torjunnan kehittämistä voitaisiin jatkaa.

4.2 Lainsäädännön sisäinen rakenne

4.2.1 Sijoitusvakuutusten verokohtelua muuttaneet TVL 35 § ja TVL 35 b §

Viimeisin sijoitusvakuutusten verokohteluun keskeisesti vaikuttanut muutos Suomen sisäisessä lainsäädännössä on sijoitusvakuutusten verokohtelua tiukentaneen TVL 35 §:n ja vakuutuskuorten sivuuttamista koskevan TVL 35 b §:n voimaantulo 1.1.2020 lähtien. Saatujen CRS-tietojen perusteella on sijoitusvakuutuksia takaisinostettu ennen uusien säännösten voimaantuloa hieman tavallista enemmän, joka voi viitata siihen, että sääntely on vaikuttanut sijoitusvakuutusten houkuttelevuuteen sijoitusinstrumenttina.¹⁶²

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan on havaittu, että sijoitusvakuutuksista on siirretty pois sellaisia omaisuuseriä, jotka lisäisivät riskiä TVL 35 b §:n soveltumiseen. Jotkut vakuutusyhtiöt ovat myös muuttaneet sijoitusvakuutusten yleisiä ehtoja siten, ettei TVL 35 b § tulisi sovellettavaksi. Lisäksi varoja on havaittu siirtyneen suljettuihin

¹⁶² Tokola – Martikainen (2021), s. 48.

sijoitusrahastoihin¹⁶³ ja mahdollisesti myös trustit ovat lisänneet suosiotaan. On mahdollista, että joissain tilanteissa vakuutuksen verokohtelu on uuden säännöksen myötä muuttunut, eikä vakuutusyhtiökään ole ohjannut asiakastaan ilmoittamaan jatkossa veronalaiseksi katsottavaa tuloaan. Tämä voi johtaa verovelvollisen tahattomaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Uusi oikeustila on johtanut useisiin verovelvollisten hakemiin ennakkoratkaisupyyntöihin.

Uudistuksella on vaikutuksia myös yleisen veronkiertosäännöksen VML 28 §:n tulkitaan, 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 §:ää.¹⁶⁴

Tuloverolain säännökset yhdistettynä yleiseen veronkiertosäännökseen näyttäisivät tarjoavan riittävät välineet verovalvonnalle silloin, kun sijoitusvakuutuksen olemassaolosta, sisällöstä ja ehdoista saadaan riittävät tiedot ja asian selvittämiseksi on riittävästi aikaa. Uudella sääntelyllä vaikuttaisi olleen myös ilmoituslaiminlyöntejä ja keinotekoisia järjestelyjä estävää pelotevaikutusta. Lainsäädännön keskeisimmät haasteet liittyvätkin siis ennen kaikkea tiedonsaantiin ja tietojen hyödyntämismahdollisuuksiin.

4.2.2 Vakuutuksen ilmoittaminen varallisuutena

Harmaan talouden torjunnan kannalta on ongelmallista, että sijoitusvakuutuksia ei tarvitse ilmoittaa veroilmoituksella varoina. Tiedon saaminen sijoitusvakuutuksen olemassaolosta olisi verovalvonnan näkökulmasta tarpeellista verovelvollisen muiden tulotietojen vertailukohtana ja riskiperusteisen analyysin pohjaksi valvontatoimia kohdennettaessa. Lisäksi verovalvontatyön kannalta olennaista olisi saada myös riittävät tiedot vakuutuksen ehdoista ja sisällöstä, jotta järjestelyn mahdollista keinotekoisuutta voitaisiin arvioida.

Verovelvollisen on jo nykyisten ilmoitusvelvoitteiden nojalla ilmoitettava kaikki veronalaiset tulonsa, mukaan lukien vakuutustuotteista saadut tulot. Verovelvollisen ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, mikäli hänellä on TVL 35 b §:ssä tarkoitettu vakuutus, jos siihen liittyyää

¹⁶³ Suljetun sijoitusrahaston (*closed-end investment fund*) osuuksien määrä on kiinteä eikä se vaihtele rahastoon tehtyjen merkintöjen ja lunastusten mukaan.

¹⁶⁴ Teemahaastattelu.

tuloa ei ole realisoitunut verovuonna. Asiantuntijahaastattelujen perusteella tällaisen vakuutuksen ilmoittamisen varallisuutena 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. Nämä tiedot näkyisivät suoraan esitetyllä veroilmoituksella.

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

Riskienhallinnalla on nykyisellään keskeinen rooli Verohallinnon työssä¹⁶⁵. Valvontatoimien tehokkaaseen kohdentamiseen ja toisaalta toimien tuloksellisuuden arvioimiseen tarvitaan yhä enemmän tietoa ja siksi riskiperusteisten analyysien tekemistä edesauttavat toimenpiteet olisivat perusteltuja¹⁶⁶. Lisäksi on huomattava, että CRS-tietoja vastaavia tietoja ei saada kotimaisista sijoitusvakuutuksista, mutta laajemman varallisuustietojen ilmoittamisveloitteen myötä tilanne saattaisi parantua nykyisestä¹⁶⁷.

Nykyisellään ilmoituslaiminlyöntiä ei siis tapahdu, vaikka verovelvollinen ei korjaisi veroilmoituksen varallisuustietoja sijoitusvakuutusten osalta. Haastatteluissa nousikin esiin, että verovelvollisen VML 10 §:n mukaista omaa ilmoitusvelvollisuutta voitaisiinkin laajentaa käytännössä siten, että sijoitusvakuutukset tulisi ilmoittaa varallisuutena. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että sijoitusvakuutukset yksilöidään varoina, jotka luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on ilmoitettava

¹⁶⁵ Veroriskienhallintaan ovat vaikuttaneet olennaisesti EU:n ja OECD:n julkaisemat oppaat, joissa veroriskienhallintaa on käsitelty verohallintojen näkökulmasta. Ks. esim. OECD: Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. Lokakuu 2004.

¹⁶⁶ Salo – Urpilainen (2020), s. 452.

¹⁶⁷ Esimerkiksi erään vakuutusyhtiön vakuutusehdoissa on kohta vaikeasti likvidoitavasta omaisuudesta, joka saattaa viitata siihen, että vakuutukseen hyväksytään vapaammin erilaista omaisuutta.

veroilmoituksessaan. Myös yrityksille olisi tarpeen asettaa velvoite ilmoittaa kapitalisatiosopimuksensa ja säästöhenkivakuutuksensa. Nykyisellään lomakkeella 8A tulee ilmoittaa lähtökohtaisesti vain arvopaperiomistukset.

Sijoitusvakuutuksista käytetyt termit ja termien määrittelyt vaihtelevat eri lakien välillä. Asiantuntijahaastatteluuissa nousikin esiin, että mahdollisessa tulevassa ohjeistuksessa kaikki ilmoitusvelvollisuuden piiriin halutut sijoitusvakuutukset voitaisiin eritellä täsmällisesti. Käytännössä näitä olisivat lähinnä säästöhenkivakuutukset, kapitalisatiosopimukset ja määräaikaiset eläkevakuutukset. Haastateltujen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen myötä olisi tarpeellista tehdä sijoitusvakuutusten ilmoittamista varten erillinen lomake ja ohjeet, minkä lisäksi Verohallinnon tulisi panostaa myös ilmoitusvelvollisten ohjaamiseen¹⁶⁸. Verovelvollisen ohjaamiseen liittyviä asioita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

4.2.3 Vakuutusyhtiöiden ja vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuus

Sivullisten ilmoittamat tiedot muodostavat perustan verotuksen toimittamiselle. Vaikka sivullisen tiedonantovelvollisuus velvoittaa lähtökohtaisesti kaikkia sivullisia, koskee se käytännössä kuitenkin vain niitä, joilla on Suomessa kiinteä toimipaikka tai jotka ovat Suomessa yleisesti verovelvollisia. Velvoitetta ei ole katsottu aiheelliseksi ulottaa ulkomaisiin vakuutusyhtiöihin, joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa, koska ilmoittamista olisi mahdotonta valvoa eikä sanktioita voitaisi asettaa. Ulkomaisilla vakuutusyhtiöillä ei yleensä ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa, joten niiltä ei ole yleensä saatu myöskään vuosi-ilmoituksia sijoitusvakuutuksia koskien¹⁶⁹.

Valvonnan näkökulmasta olisi hyödyksi, jos sivullisten tiedonantovelvollisuutta voitaisiin laajentaa siten, että ulkomaisista sijoitusvakuutuksista toimitettaisiin riittävät tiedot vuosittain. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2020–2023 tämä asia huomioitiin sisällyttämällä ohjelmaan kirjaus, jonka mukaan *”... selvitetään, voitaisiinko parantaa Verohallinnon tietojensaantimahdollisuuksia ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, esimerkiksi asettamalla tiedonantovelvollisuus Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille sekä*

¹⁶⁸ Tällä hetkellä varallisuustiedot ilmoitetaan Verohallinnon 50B-lomakkeella.

¹⁶⁹ Valtiovarainministeriö (2018), s. 46–49.

vakuutuksia markkinoiville tahoille”. Tarkasteltaessa vaihtoehtoja tiedonantovelvollisuuden laajentamiseksi, tulee Suomenkin Euroopan unionin jäsenvaltioina varmistua siitä, että sääntely ei ole ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Euroopan unionin ensisijaisuusperiaatteen mukaan EU-oikeudelle tulee antaa soveltamistilanteessa etusija sen kanssa ristiriitaiseen kansalliseen säädökseen nähden. Käytännössä huomioitavaksi voivat tulla perussopimusten¹⁷⁰ takaamat perusvapaudet, kuten pääomien vapaa liikkuvuus¹⁷¹ ja sijoittautumisvapaus¹⁷².

Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden on voitava tarjota palveluitaan ja tuotteitaan vapaasti myös Suomessa, eikä niitä saa lähtökohtaisesti syrjiä suhteessa Suomen vastaaviin toimijoihin esimerkiksi säätämällä ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevaa tiukempaa lainsäädäntöä tai kohtelemalla ulkomaisia vakuutusyhtiöitä epäedullisemmin kuin vastaavia kotimaisia toimijoita. Siitäkin huolimatta, että kansallisen lain säännöksen tulkittaisiin rajoittavan perusvapauksia, voi perusvapauksia rajoittava säännös olla oikeutettavissa, mikäli sillä suojellaan perusoikeuksia.¹⁷³ Tällaisen säännöksen tulee kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan käytettävien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden¹⁷⁴. Käytännössä arvioitavaksi tulee siis se, onko perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden, rajoittaminen tarpeellista esimerkiksi yleisen edun kannalta vai olisiko tavoite saavutettavissa esimerkiksi lievemmillä toimenpiteillä.

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

¹⁷⁰ Näitä ovat Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja Sopimus Euroopan unionista (SEU).

¹⁷¹ SEUT 63 artikla.

¹⁷² SEUT 49 artikla.

¹⁷³ Äimä (2017), s. 140. Perusoikeudet liittyvät ihmisarvoon, vapauteen, tasa-arvoon, yhteisvastuuseen, kansalaisten oikeuksiin ja lainkäyttöön, ks. lisää EU:n perusoikeuskirja.

¹⁷⁴ Helminen (2018), s. 33.

verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaaminen. Näiden rajoitusten tulisi siis kuitenkin olla edellä kerrotuin tavoin suhteellisuusperiaatteen mukaisia.¹⁷⁵

Toisaalta, jos vähintään vastaavat veloitteet koskisivat myös puhtaasti kotimaisia tilanteita, ei ulkomaisten ja kotimaisten toimijoiden kohtelun välillä olisi eroavaisuutta, eikä sääntely tällöin olisi EU-oikeuden vastaista. Vakuutusyhtiöiden ja vakuutuksenottajan välikätenä Suomessa toimii tyypillisesti vakuutusasiamies, joka voi olla esimerkiksi varainhoito- tai konsulttityhtiö.¹⁷⁶ Yhtenä vaihtoehtona tiedonsaannin parantamiseksi olisi kuitenkin ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tiedonantovelvollisuuden laajentamisen sijasta Suomessa toimivien vakuutusasiamiesten ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen koskemaan ulkomaisia sijoitusvakuutuksia. Tulorekisterilain mukaan tulorekisteriin ilmoitusvelvollinen on ainoastaan maksaja, kun taas esimerkiksi vakuutusasuoritusten maksajilla ja välittäjällä ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta¹⁷⁷.

Vakuutusasiamiehiä olisi mahdollista velvoittaa toimittamaan vuosi-ilmoitustietona sijoitusvakuutusten osalta arvoa ja veronalaisia tuloja koskevat tiedot, sekä olennaiset tiedot TVL 35 b §:n soveltumisen arvioimiseksi. Osittain sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus kattaa jo nykyisellään näitä vastaavia tietoja kotimaisten vakuutusten osalta, joten tällöin veloitteen laajentaminen ei olisi EU-oikeudenkaan näkökulmasta ongelmallista. Muutos voitaisiin toteuttaa muuttamalla VML 17 §:n 13 momenttia. Lisäksi muutos tulisi huomioida tulotietojärjestelmästä annetussa laissa.

Haastatteluissa nousi esiin, että veloitteiden laajentamista koskeva muutos ei kuitenkaan olisi täysin ongelmaton. Vakuutusyhtiöt ja -asiamiehet saattaisivat järjestää toimintansa siten, ettei ilmoitusvelvollisuus koskisi heitä. Käytännössä vakuutusasiamiesten toiminta saatettaisiin esimerkiksi siirtää ulkomaille. Lisäksi haasteeksi saattaisi muodostua vakuutuksia välittävän asiamiehen määritelmä. Voitaisiko esimerkiksi varainhoitaja pitää tällaisena ilmoitusvelvollisena? Ilmoitusvelvollisella tulisi myös olla pääsy kaikkiin pyydettyihin tietoihin tai ainakin ne tulisi olla kohtuullisin keinoin selvitettävissä. Tällöin oma haasteensa muodostuisi myös kohtuullisen selvittämisen velvollisuuden määrittämisestä käytännössä.

¹⁷⁵ Valtiovarainministeriö (2018), s. 54. Ks. myös C-196/04 Cadbury Schweppes, C-157/07 Krankenhaus Ruhesitz ja C-446/03 Marks & Spencer.

¹⁷⁶ Teemahaastattelu.

¹⁷⁷ Laki tulotietojärjestelmästä 10 §

Vakuutusasiamiehen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen myötä saatavat tiedot kattaisivat hyvin tiedonvaihdossa tällä hetkellä olevia aukkoja, jotka saattavat vaikeuttaa TVL 35 §:n ja 35 b §:n tehokasta toimeenpanoa. Mikäli sivullisen tiedonantovelvollisuutta päädytään laajentamaan, olisi perusteltua muuttaa myös verovelvollisen omaa ilmoitusvelvollisuutta, esimerkiksi edellä alaluvussa 4.2.2 esitetyn mukaisesti. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan voidaan nimittäin pitää hyvänä lähtökohtana, että sivulliselta ei edellytetä sellaisen tiedon ilmoittamista, jota verovelvollisen ei itse tarvitse ilmoittaa varallisuustietonaan.

Vuoden 2021 alusta alkaen tulorekisteriin on tullut ilmoittaa myös etuustiedot, joihin kuuluvat myös vakuutussuoritukset. Tulorekisteriin tulee ilmoittaa kuitenkin ainoastaan luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille maksetut vakuutussuoritukset, kun taas oikeushenkilöiden ottamien säästöhenkivakuutusten tai kapitalisaatiosopimusten osalta vastaavaa velvoitetta ei ole¹⁷⁸. Mikäli tiedonsaantia haluttaisiin tältä osin parantaa nykyisestä, voitaisiin Verohallinnon päätöstä ilmoittamisvelvollisuudesta muuttaa siten, että kaikista oikeushenkilöiden omistuksessa olevista vakuutuksiin liittyvistä suorituksista tulisi antaa ilmoitukset tulorekisteriin.

4.2.4 Oikaisuaikojen pidentäminen

Muutosverotuksen määräaikoja koskevan lakiuudistuksen yhteydessä arvioitiin, että muutosverotuksen uudet aikarajat ottavat suhteellisen hyvin huomioon tietojenvaihtotiedon käytön tarpeet. Automaattisen tietojenvaihdon laajentuessa esitettiin kuitenkin huoli siitä, että muutosverotuksen määräaikojen lyhentämisellä saattaisi tulevaisuudessa olla vaikutuksia automaattisella tietojenvaihdolla saadun tiedon hyödyntämiseen.¹⁷⁹ Myös tätä selvitystä varten haastatellut asiantuntijat arvioivat, että muutosverotuksen määräajat rajoittavat CRS-tietojen hyödyntämistä. Kuten luvussa 3.4.2 on tarkemmin esitetty, verotuksen oikaisun määräaikoihin liittyy haasteita. CRS-tietojen saapuessa vasta verovuoden päättymistä seuraavan vuoden syyskuussa, ne eivät ehdi enää säännönmukaisen verotuksen verotuspäätöksille. CRS-tietojen pohjalta tehtävät verotustoimet ovat näin ollen viranomaisaloitteisia jälkiverotuspäätöksiä, joita koskee lähtökohtaisesti

¹⁷⁸ Verohallinto (2021b) luku 2.2. Etuustietoilmoitusten tulonsaajan, eli etuuden saajan on aina oltava luonnollinen henkilö tai kuolinpesä.

¹⁷⁹ Asiantuntijahaastattelut referee-artikkelissa Finer – Tokola (2017b), s. 292. Ks. myös HE 29/2016 vp.

kolmen vuoden määräaika¹⁸⁰. Tietojen myöhäisen saapumisajankohdan vuoksi hyödyntämisaika on käytännössä vielä tätäkin lyhyempi.

Tietyin edellytyksin verotuksen oikaisuaikaa on mahdollista jatkaa yhdellä vuodella¹⁸¹. Laissa on lisäksi määritelty erikseen tilanteet, joissa oikaisu on mahdollista tehdä kuuden vuoden ajan. Jos verotuksen oikaisun perusteena on esimerkiksi virka-apupyynnöllä tai spontaanisti saatu tieto, tai jos on kyse siirtohinnoittelu-oikaisusta tai etuyhteystahojen välisestä yritys- tai rahoitusrakenteita koskevasta järjestelystä, sovelletaan pidempää oikaisuaikaa¹⁸². On kuitenkin epäselvää, voidaanko kuuden vuoden oikaisuaikaa soveltaa silloin, kun virka-apukyselyllä on saatu vastaavat tiedot, kuin mitkä on saatu jo kotimaisin keinoin, koska verotuksen oikaisun perusteena olisi voitu käyttää verovelvollisilta saatuja tietoja. Lisäksi vakuutuskuoren käyttö katkaisee etuyhteyden antajan ja saajan välillä, joten pidennettyä verotuksen oikaisun määräaikaa ei välttämättä voida soveltaa myöskään etuyhteystahojen välisiä toimia koskevan lainkohdan perusteella.

Suomen Verohallinnossa CRS-tietojen käsittelyn ja analyysin prosessit ovat vakiintuneet ja saadut tiedot pystytään kattavasti muuttamaan hyödynnettävään muotoon. Onkin erityisen tärkeää, että tietoja voitaisiin myös hyödyntää verotuksessa määräaikojen asettamissa rajoissa.¹⁸³ Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteaa viimeisimmässä selvityksessään, että automaattisella tietojenvaihdolla saaduista tiedoista noin kolmasosa johti verotustoimiin¹⁸⁴. Suomen Verohallinnon osalta vastaavaa tietoa ei ollut saatavilla. On kuitenkin syytä huomioida, että kohteet nostetaan verovalvontaan riskiperusteisesti, eikä kaikkien tietojen ole tarkoituskaan johtaa verotustoimiin.

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-apupyyntöjä ja koskisi erityisesti harmaan

¹⁸⁰ VML 56 §.

¹⁸¹ VML 56 a §.

¹⁸² VML 56 b §.

¹⁸³ Teemahaastattelu.

¹⁸⁴ 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 tietoerän otokseen. Tietoerän tiedoista 70 % oli yhteensovitettu. Yhteensovitetuista tiedoista yli puolet jätettiin täysin huomiotta.

talouden torjunnan tilanteita.¹⁸⁵ Edellytyksenä muutokselle oli tuolloin, että poikkeukset kohdistuvat rajattuihin tilanteisiin ja perusteisiin, joiden olemassaolo kyetään näyttämään¹⁸⁶. Automaattisesti saatujen tietojen hyödyntämistä voisi kuitenkin olla vaikea perustella vastaavasti rajattuihin ja perusteltuihin tilanteisiin liittyviksi.

Haastateltujen mukaan oikaisuajojen pidentämisen tarpeellisuutta voidaan perustella harmaan talouden torjunnalla. Tietojen pidempi hyödyntämisaika mahdollistaisi niiden paremman hyödyntämisen. Lisäksi verovelvollisten näkökulmasta pidemmillä oikaisuajoilla saattaisi olla pelotevaikutus, sillä se kasvattaisi riskiä ilmoittamattomien tulojen tulemisesta jälkikäteen verotetuksi ja verotuksen oikaisun myötä jälkikäteisesti maksettavien verojen määrä voisi kertyä pidemmältä ajanjaksolta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian yksi painopiste on ennaltaehkäistä harmaata taloutta luomalla sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi¹⁸⁷. Muutosverotuksen määräaikoihin vaikuttaminen on toimi, johon Suomi voi vaikuttaa, toisin kuin esimerkiksi CRS-tietojen saatavuusaikatauluun.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaisi olevan perusteltua ehdottaa, että CRS-tiedot olisivat hyödynnettävissä kuuden vuoden ajan. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi poistamalla VML 56 b §:stä kohta, joka rajaa kuuden vuoden mittaisen oikaisuajan sellaisiin kansainvälistä tietojenvaihtoa koskeviin tilanteisiin, joissa ei ole kyse automaattisesta tietojenvaihdosta. Oma kysymyksensä sen sijaan on, muodostaako VML 56 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen kansainvälisessä tietojenvaihdossa saatuja tietoja koskeva pidennetty oikaisu aika jo nykyisellään rajoitteen pääomien vapaalle liikkuvuudelle, sillä se asettaa rajat ylittävät tilanteet kotimaisia tilanteita epäedullisempaan asemaan. Rajoitusta voitaneen kuitenkin perustella verovalvonnan tehokkuudella.

4.3 Valvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus

4.3.1 Valvontaresurssit ja uusi valvontahanke

Vakuutuslaitosten tuloverotuksen uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä mainittiin, että muutokset tulevat lisäämään erityisesti ulkomaisten sijoitusten

¹⁸⁵ HE 29/2016 vp, s. 90.

¹⁸⁶ VaVM 9/2016 vp, s. 7.

¹⁸⁷ Valtioneuvosto (2020), s. 8.

verovalvonnan tarvetta verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi¹⁸⁸. Haastattelujen mukaan kasvanut valvontatarve ei toistaiseksi ole kuitenkaan johtanut merkittävään lisäykseen valvontaresursseissa.

Eryteisesti kansainvälisen tietojenvaihdon kautta automaattisesti saatavat finanssilitiedot, eli CRS-tiedot, ovat lisänneet merkittävästi saatavilla olevan tiedon määrää. Verovalvonnan käytännön työtä tekevien mukaan tiedon saatavuuden sijasta keskeisimmät haasteet saattavat liittyä tietojen hyödyntämiseen. Saatujen tietojen hyödyntämiseen vaikuttaa esimerkiksi se, että automaattisesti saadut finanssilitiedot eivät sisälly esitetyihin veroilmoituksiin eivätkä ne yleensä käy sellaisenaan verotuksen perustaksi, vaan verotettavan tuloksen selvittäminen edellyttää tietoihin pohjautuvaa verovalvontaa. Tietojen hyödyntämistä voitaisiin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan parantaa valvontaresursseja lisäämällä tai uudelleenkohdentamalla. Asiantuntijat ovat arvioineet, että sivuuttamistilanteisiin liittyvä vuotuinen veroriski on merkittävä. Lisäksi TVL 35 b § voinee soveltua myös joihinkin suomalaisiin vakuutus tuotteisiin. Vakuutuskuoriin liittyvissä tulonlisäyksissä on kyse miljoonista euroista jo ilman sivuuttamiseen liittyviä tilanteitakin¹⁸⁹. Voidaan arvioida, että valvontaresurssin lisäämisestä olisi erityisen merkittävä hyöty juuri nyt, kun uuden lainsäädännön soveltumista arvioidaan ensimmäistä kertaa, sillä oikeuskäytäntö tulee määrittämään, kuinka suureen osaan vakuutus tuotteita sääntely soveltuu ja paljonko tarkempaa valvontaa vaativia tapauksia lopulta on.

Resurssien lisäämistä puoltavat myös verrattain pienin resurssein tähän mennessä saadut valvonnan tulokset. Jo yksistään vanhan lainsäädännön nojalla tehdyt sijoitusvakuutuksia koskeva verovalvonta on johtanut jo yli 90 miljoonan euron verotettavan tulon lisäykseen. Lisäksi sijoitusvakuutusten valvonnan myötä on havaittu useita muita verotarkastusta vaativia tilanteita. Esimerkiksi sijoitusvakuutuksiin siirretyn varallisuuden alkuperän selvittäminen on johtanut merkittäviin maksuunpanoihin, kun on ilmennyt, että varat on siirretty sijoitusvakuutukseen arvo-osuustililtä pankkisalaisuuden suojista, eikä näiden varojen tuottamia tuloja ole ilmoitettu verotuksessa. Nykyisellään näitä tilanteita ei voida laajamittaisesti selvittää, mutta paremmin resurssein tämä voisi olla oikaisuaikeiden rajoissa vielä mahdollista.

¹⁸⁸ HE 275/2018 vp, s. 43.

¹⁸⁹ Teemahaastattelu.

Tätä selvitystä viimeisteltäessä Harmaan talouden torjunnan ohjausryhmä hyväksyi esityksen vakuutuskuorien valvontahankkeen käynnistämiseksi. Hanke käynnistetään keväällä 2022 ja sen tavoitteena on varmistaa vakuutuskuorien verotuksen oikeellisuus ja koota ensikäden tietoa lainsäädäntömuutosten vaikutuksista vakuutuskuorien verotukseen. Valvonta kohdennetaan lainsäädäntömuutoksesta aiheutuvan ohjaus- ja valvontatarpeen kattamiseen kohdistuen yleiseen tuottojen ja tappioiden verotukseen sekä TVL 35 b §:n soveltamisen valvontaan. Rahoitus hankkeeseen tulee Harmaan talouden torjuntaohjelman toteuttamiseen varatuista määrärahoista.¹⁹⁰ Tämän ohella on luonnollisesti tärkeää panostaa myös riskiprofilointiin, jotta valvontaa voitaisiin kohdistaa mahdollisimman tehokkaasti.

Uusi hanke tulee tehostamaan huomattavasti vakuutuskuorten verovalvontaa. Valvontaa olisi lisäksi helpompaa, mikäli ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin kattavammin tietoa esimerkiksi verovelvollisten ja sivullisten tiedonantovelvollisuutta laajentamalla edellä alaluvuissa 4.2.2 ja 4.2.3 kerrotuin tavoin, ja jos muutosverotuksen määräajat olisivat pidemmät automaattisen tietojenvaihdon nojalla saatujen tietojen käyttämiseksi.

4.3.2 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 vakuutustoimijoilta esimerkiksi sijoitusvakuutuksien ehdoista ja vakuutusten sijoituskohteina olevien varojen hallinnointimalleista, sekä kannustaa vapaaehtoiseen ilmoittamiseen. Heidän mukaansa on olemassa viitteitä siitä, että ennen keinotekoisia järjestelyjä torjuvan 35 b §:n voimaantuloa joidenkin sijoitusvakuutusten ehtoja on

¹⁹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö (2022). Jo vuonna 2019 harmaan talouden torjunta oli yksi keskeinen valvonnan painopistealue, jonka keskiössä olivat muun muassa kansainvälisen sijoitustoiminnan ilmiöt. Verohallinto (2009–2019), tilinpäätös 2019, s. 8.

muutettu siten, etteivät pykälässä asetetut kriteerit täytyisi. Asiakkailta saattaakin olla virheellisesti sellainen käsitys, että vakuutuksen verokohtelu on pysynyt ennallaan.

Asiakkaita sen sijaan voitaisiin ohjata esimerkiksi riskiprofiloinnista saatujen tulosten perusteella. Tällaisesta riskiprofilointiin perustuvasta ilmoituskampanjasta on positiivisia kokemuksia muualta Euroopasta.¹⁹¹ Ennakollinen ohjaus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tietyn ison ulkomaisen vakuutusyhtiön asiakkaille TVL 35 b §:n keinotekoisuuden arvioimiseksi asetettujen ehtojen täyttymisen valvomiseksi. Ennakollinen ohjaus on yksi Verohallinnon keskeisistä toimintatavoitteista¹⁹², jolloin olisi luontevaa miettiä ennaltaehkäiseviä toimintatapoja myös osana sijoitusvakuutuksiin liittyvää verovalvontaa.

Haastatellut asiantuntijat kuitenkin muistuttavat, että ennakoivan ohjaamisen tehokkuus on rajallista, jos ilmoittamatta jättämisen syy on jokin muu kuin tietämättömyys. Ennakoidulla ohjauksella ei näin ollen voida vaikuttaa harmaan talouden harjoittajiin, koska kyse on yleensä tahallisesta toiminnasta. Ennakoidulla ohjauksella voitaisiin joka tapauksessa pyrkiä edistämään tiedonsaantia kansallisin keinoin, kun taas mahdollisuudet vaikuttaa kansainväliseen normistoon ja esimerkiksi automaattisella tietojenvaihdolla saatujen tietojen saatavuusaikatauluun, ovat rajallisia.

4.4 Seuraamukset

4.4.1 Sanktiot

Verovelvolliselle voidaan määrätä puutteellisten tietojen antamisesta sanktio, joka muodostuu verotuksen oikaisusta ja veronkorotuksesta¹⁹³. Tahallisesti vääriä tietoja antamalla tai tietoja salaamalla verovelvollinen voi syyllistyä myös veropetokseen, jolloin rangaistus on sakkoja tai vankeutta¹⁹⁴. Sivullisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä sen sijaan voi seurata sen vakavuuden mukaan enintään 15 000 euron laiminlyöntimaksu tai rikostapauksissa sakkoja¹⁹⁵. Haastatellut asiantuntijat pitivät erityisesti tätä sivullisen laiminlyöntimaksun maksimimäärää riittämättömänä.

¹⁹¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 32.

¹⁹² Ks. esim. Verohallinnon tilinpäätös 2019, s. 7.

¹⁹³ Äimä (2017), s. 54.

¹⁹⁴ RL 29 luku, 1-3 §.

¹⁹⁵ VML 22.3 a § ja Verohallinto (2021c).

Sanktioiden riittämättömyys on havaittu myös käytännön tilanteissa, joissa laiminlyöntimaksun maksimimäärän toistuva määrääminen ei ole muuttanut asiakkaan käyttäytymistä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen Finanssivalvonta (Fiva) voi määrätä erilaisista vakavista rikkomuksista laiminlyöntimaksun, jonka suuruus voi olla jopa miljoonia euroja¹⁹⁶. Lisäksi Fiva voi antaa yritykselle julkisen varoituksen. Verohallinnon vaikutusmahdollisuudet yritysten toimintaan ovat näin ollen huomattavasti toista valvontaviranomaista – Fivaa – heikkommat.

Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut sivullisten seuraamusmaksujen tason ja sitä kautta pelotevaikutuksen olevan riittämättömiä. Tilintarkastustuomioistuimen 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.¹⁹⁷ Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomessa laadunvalvontaa tehdään, mutta valvonnan laatuun voi vaikuttaa esimerkiksi saatujen tietojen vertailukohdan puuttuminen.

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.¹⁹⁸ 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 % pääomasta¹⁹⁹. Näin ollen kiinnijäämisriskin tulisi olla todella suuri, jotta rangaistuksella olisi todellinen pelotevaikutus. Tämä edellyttää aktiivista valvontaa.

Harmaan talouden torjunnassa seuraamusjärjestelmän kehittämisellä ja harmaasta taloudesta saatavien hyötyjen pienentämisellä voidaan katsoa olevan tärkeä rooli²⁰⁰. Keskeistä olisi luoda sellaiset olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan

¹⁹⁶ Laki finanssivalvonnasta 19.12.2008/878, 41 §, 41 a § ja 41 b §.

¹⁹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021), s. 29.

¹⁹⁸ Shavell (1993), s. 266.

¹⁹⁹ Esimerkiksi Lombard-vakuutusyhtiön sijoitusvakuutuksen vuosittainen kulu on 2,44–2,51 %, ks. lisää Lombard international assurance (2020).

²⁰⁰ TrVM 4/2012 vp, s. 6.

houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kiinnijäämisriskiä kasvattamalla ja hyötyä minimoimalla²⁰¹. On kuitenkin hyvä huomata, että sääntelyn ja esimerkiksi uusien raportointivelvoitteiden lisääminen asianmukaisesti velvoitteensa hoitaville toimijoille kasvattaa laiminlyönnistä saatavaa suhteellista hyötyä verrattuna oikein toimimiseen.

Toisaalta myös täysin päinvastaisia keinoja on esitetty. Hallituksen vuonna 2015 tekemä esitys tehokkaasta katumisesta (HE 32/2015) olisi taannut välttymisen veropetoksen rikosoikeudellisilta seuraamuksilta tilanteessa, jossa verovelvollinen oma-aloitteisesti tietynä ennalta määrättyä ajanjaksona ilmoittaa verotuksesta puuttuneet tiedot. Useat perustuslakiasiantuntijat katsoivat sen kuitenkin loukkaavan perustuslain 6 §:n takaamaa yhdenvertaisuutta, eikä laki lopulta koskaan tullut voimaan.²⁰²

4.4.2 Julkisuus

Verotietojen julkisuudesta säännellään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetulla lailla²⁰³. Myös julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa on asiaan liittyviä säännöksiä. Luonnollisen henkilö julkisia verotietoja ovat muun muassa tiedot verotettavista ansio- ja pääomatuloista ja maksuunpantujen verojen ja maksujen yhteismäärästä. Sen sijaan esimerkiksi verovapaat tulot ja saajalle välillisesti sijoitusvakuutuksen sisälle kertyvät tulot eivät ole julkisia. Sijoitusvakuutuksista nostettavat veronalaiset suoritukset ovat pääomatuloa, joka kuuluu julkisiin tietoihin, mutta jos verovelvollinen kuitenkin tätä ennen hakeutuu esimerkiksi rajoitetusti verovelvolliseksi, eivät vakuutuksiin kertyneet tuotot välttämättä koskaan käy ilmi julkisissa verotiedoissa.

Verotietojen julkisuudesta annetussa laissa määritellyillä julkisilla tiedoilla on vaikutuksia myös verotietoja käsittelevien hallinto-oikeuksien päätösten julkisuuteen. Salassa pidettäväksi säädetyt tiedot on pidettävä salassa myös hallintotuomioistuimissa²⁰⁴. Itse ratkaisut ovat julkisia, mutta yritykset tai henkilöt eivät ole tunnistettavissa, kun taas esimerkiksi käräjäoikeuksissa käsiteltävät riita- ja rikosasiat ovat julkisia myös nimien osalta.

²⁰¹ Valtioneuvosto (2020), s. 8.

²⁰² Esimerkiksi Sakari Melander ja Tuomas Ojanen käsitelivät lausunnoissaan tehokkaan katumisen ja perustuslain suhdetta laajemmin (lausunnot saatavilla eduskunnan verkkosivustolla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_32+2015_asiantuntijalausunnot.aspx). ks. myös esim. Luukkonen (2015) ja Kuortti (2013).

²⁰³ 1346/1999.

²⁰⁴ Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimista annettu laki, 30.3.2007/381, 5 §:n 2 momentti.

Verotustietojen julkisuudella arvellaan olevan tärkeä funktio muun muassa verovelvollisuuden toiminnan vastuullisuutta arvioitaessa²⁰⁵. Tiedon julkisuudella on vaikutusta muun muassa oikeusvarmuuden ja oikeusturvan toteutumiseen, sekä osallistumisen ja vaikuttamisen toteutumiseen.²⁰⁶ Julkisten verotietojen pohjalta voidaan myös käydä keskustelua ja tunnistaa verotustiedoista mahdollisesti puuttuvia tuloja.

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. Haastateltujen 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 onkin valmistelussa lakimuutos, jossa verotustietojen julkisuutta koskevaa lakia muutetaan siten, että myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotustietoihin tulevat julkisiksi²⁰⁷.

4.5 Vaikuttaminen kansainvälisellä tasolla

OECD päivittää parhaillaan CRS-standardia, johon automaattinen finanssitilitietojenvaihto perustuu. Päivityksen yhteydessä Suomella on ollut mahdollisuus tuoda esiin muutosehdotuksia standardin parantamiseksi. Jos automaattisesti saatavat tiedot olisivat kattavampia, olisi siitä hyötyä esimerkiksi valvonnan kohdentamisessa. Toisaalta on selvää, että automaattisesti saatavat tietovirrat voisivat parhaimmillaankin käydä vain harvoin suoraan verotuksen pohjaksi.

Tällä hetkellä CRS-tiedot sisältävät tiedon tilinumeron tyypistä²⁰⁸. 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.

²⁰⁵ Salo – Urpilainen (2020), s. 448.

²⁰⁶ Mäenpää (2016), s. 9.

²⁰⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle verotietojen julkisuuden laajentamisesta, VM026:00/2021.

²⁰⁸ ks. OECD:n CRS-malli Common Reporting Standard XML Schema: User Guide for Tax Administrations, s. 22.

Valvonnassa tämä pystytään osittain päättämään, sillä saaduissa tiedoista on tietty ilmoittajan oma systematiikka eri finanssitilien välillä. Olisi kuitenkin valvonnan kannalta hyödyllistä, jos kaikki toimitetut tiedot noudattaisivat keskenään yhtenäistä luokittelua tai nimeämistä eri tuotteiden erottelunsa. 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 vuoksi jokainen tili luetaan kokonaisuudessaan kaikkien tilinomistajien omaisuudeksi.

Uuden standardin luonnos on tulossa kevään 2022 aikana julkiselle kuulemiselle. Luonnoksessa ollaan vastaamassa haastatteluissa esiin nousseisiin haasteisiin, sillä uudessa standardissa edellytettäisiin raportoimaan myös tiedot finanssitilin tyypistä, sekä tieto siitä, onko kyseessä yhteistili, ja jos on, niin kuinka monen henkilön omistama kyseinen yhteistili on.

4.6 Yhteenveto

Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että sijoitusvakuutuksia koskevaan verovalvontaan liittyvät haasteet eivät rajoitu pelkästään tiedonsaantiin. Tiedonsaantia olisi toki mahdollista joiltain osin kehittää, mutta se ei yksin riitä, ellei myös tietojen hyödyntämiseen liittyviä ongelmia ratkaista. Näiden ohella selvityksessä on tarkasteltu myös verovelvollisten käyttäytymistä ohjaavia toimenpiteitä, valvonnan resursointia ja seuramusjärjestelmää.

Lainsäädännön keinoin tiedonsaantia voitaisiin parantaa ensinnäkin laajentamalla verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta siten, että sijoitusvakuutukset tulisi ilmoittaa varallisuutena ja vakuutusyhtiölle tai vakuutusasiamiehelle voisi antaa mahdollisuuden ilmoittaa tiedot vakuutetun puolesta. Lisäksi vakuutusasiamiehet voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan veronalaisia tuloja koskevat tiedot ja riittävät tiedot TVL 35 b §:n mukaisten kriteerien täyttymisen arvioimiseksi. Veronalaisen tulon määrän selvittämisen ja järjestelyn mahdollisen keinotekoisuuden arvioinnin ohella tietoja voitaisiin käyttää muun muassa CRS-tietojen vertailukohtana ja riskiprofiloinnissa.

Valvonnan kannalta olisi optimaalinen tilanne, jos ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin vuosittain tarvittavat tiedot sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. EU-oikeuden näkökulmasta olisi kuitenkin ongelmallista kerätä tietoa vain ulkomaisista sijoitusvakuutuksista, ellei tälle olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista oikeuttamisperustetta. Käytännössä sivullisten tiedonantovelvollisuus voitaisiin ulottaa Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille ja vakuutuksia markkinoiville tahoille. Tulorekisterilain mukaan tulorekisteriin ilmoitusvelvollinen on ainoastaan maksaja, kun taas esimerkiksi välittäjällä ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta. Muutos ei kuitenkaan itsessään välttämättä turvaisi riittävää tiedonsaantia, sillä vakuutusyhtiöt ja -asiamiehet saattaisivat melko vaivattomasti järjestää toimintansa siten, ettei ilmoitusvelvollisuus koskisi heitä. Lisäksi velvoite toisi mukanaan uusia rajanvetotilanteita.

Tietojen hyödyntäminen verovalvonnassa olisi huomattavasti nykyistä helpompaa, mikäli viranomaisaloitteisille oikaisuille annettua määräaikaa pidennettäisiin tapauksissa, joissa verotuksen oikaisun perusteena on automaattisessa tietojenvaihdossa saatu tieto. Tietojen pidemmällä hyödyntämisaikalla saattaisi olla myös pelotevaikutus, sillä kiinnijäämisriski olisi tällöin suurempi. Automaattisen tietojenvaihdon avulla saadut tiedot ovat tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta hyödynnettävissä käytännössä vain noin kahden vuoden ajan, johtuen niiden myöhäisestä saapumisesta ja verotuksen oikaisua koskevista aikarajoista.

Tietojen hyödyntämiseen liittyvät olennaisesti myös valvonnan resurssit. Rajat ylittävissä tilanteissa valvonta on hitaampaa ja esimerkiksi sijoitusvakuutuksia hyödyntäen toteutetut järjestelyt ovat monimutkaistuneet. Tapausten selvittäminen vaatiikin yleensä selvityspyyntöjen ja virka-apupyyntöjen lähettämistä. Verohallinto on päättänyt käynnistää vakuutuskuorien valvontahankkeen keväällä 2022. Sen tavoitteena on varmistaa vakuutuskuorien verotuksen oikeellisuus ja koota ensikäden tietoa lainsäädäntömuutosten vaikutuksista vakuutuskuorien verotukseen.

Haastateltavat katsoivat, että ennakollisella ohjaamisella, kuten vuoropuhelulla, ennakollisilla keskusteluilla ja ilmoituskampanjoilla, voitaisiin vaikuttaa tahattomiin laiminlyönteihin. Sen sijaan tietoisesti velvoitteensa laiminlyövien harmaan talouden toimijoiden kohdalla ennakollisesta ohjauksesta ei voi olettaa olevan merkittäviä hyötyjä.

Verovelvollisten ja ilmoitusvelvollisten käyttäytymistä ohjaavan toimenä on esitetty myös sanktioiden kiristämistä. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että erityisesti sivullisten maksimilaiminlyöntimaksun 15 000 euron enimmäismäärää voidaan pitää matalana.

5 Johtopäätökset

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut tarkastella ulkomaisiin sijoitusvakuutuksiin liittyvän tietojensaannin ja tietojen hyödyntämisen ongelmakohtia ja tuoda esiin näkökulmia haasteisiin vastaamiseksi. Selvityksen lähtökohtana toimivat Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman ja aikaisempien selvitysten johtopäätökset siitä, että nimenomaan tietojen niukkuus on keskeinen ongelma ulkomaisten sijoitusvakuutusten verovalvonnassa. Asiantuntijahaastatteluisa kävi kuitenkin ilmi, että suurimmat haasteet liittyvät pikemminkin tiedon hyödyntämismahdollisuuksiin käytännössä, eikä niinkään tietojen puutteeseen.

Sijoitussidonnaisissa säästöhenkivakuutuksissa ja kapitalisaatiosopimuksissa on suomalaisten varoja yli 6 miljardia euroa. Sijoitusvakuutusten suosioon on vaikuttanut muun muassa nollakorkoympäristö sekä tietojenvaihdon nopean laajentumisen ja pankkisalaisuuden murtumisen aiheuttama kysyntä uusille anonymiteettiä tarjoaville palveluille. Pitkäaikaisen sijoittamisen ja säästämisen ohella erityisesti ulkomaisia vakuutus tuotteita on hyödynnetty myös harmaan talouden järjestelyissä. Ulkomaisiin vakuutus tuotteisiin liittyy usein laaja räätälöintimahdollisuus ja vakuutusmaksut on käytännössä voitu suorittaa esimerkiksi noteeraamattomilla osakkeilla tai kiinteistöillä siten, että vakuutuksenottaja on kuitenkin pidättänyt itsellään oikeuden näihin liittyviin hallinnointioikeuksiin. Takavuosina tiedonsaanti ulkomaisia sijoitusvakuutuksia koskien oli hyvin vähäistä, mutta vuodesta 2017 lähtien Verohallinto on saanut niistä automaattisen tietojenvaihdon nojalla vertailutietoja.

Vuoden 2020 alusta tuloverolakiin lisättiin sääntelyä, jolla lykkääntymisetua rajattiin ja pyrittiin puuttumaan ennen kaikkea ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tarjoamiin räätälöintimahdollisuuksiin. Näiden säännösten nojalla joko takaisinostossa suhteellinen osuus katsotaan tuotoksi (TVL 35 §) tai keinotekoisuuden ehtojen täytyessä koko vakuutuksesta kertynyt tuotto katsotaan verovuoden veronalaiseksi tuloksi (TVL 35 b §). Uusi sääntely luo myös uudenlaisia tietotarpeita verovalvontatyöhön. Ennen säännösten voimaantuloa vakuutusten takaisinostot lisääntyivät merkittävästi verovelvollisten ennakoissa sääntelyn vaikutuksia.

Käytännössä verotusta varten tarvittavat tiedot saadaan sivullisilta suoraan esitäytetylle veroilmoitukselle, jonka verovelvollinen tarkistaa ja korjaa. Esitäytetylle veroilmoitukselle

tietoja saadaan kuitenkin vain kotimaisilta ja pohjoismaisilta toimijoilta. Merkittävin osa sijoitussidonnaisista säästöhenkivakuutuksista ja kapitalisaatiosopimuksista, joissa vakuutusyhtiöillä on suomalaisten asiakkaiden lukuun säilytettäviä varoja, sijaitsee Luxemburgissa ja Irlannissa. Myöskään verovelvollisilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa ulkomaisia sijoitusvakuutuksia veroilmoituksillaan varallisuutena. Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden Suomessa toimivien vakuutusasiamiesten tulee sen sijaan antaa tiettyjä ilmoituksia, mutta ei kuitenkaan tietoa vakuutuksiin sidotusta varallisuudesta.

Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saadaan tietoa kuitenkin verrattain kattavasti automaattisen kansainvälisen tietojenvaihdon keinoin. Käytännössä kaikki tiedot pystytään yhdistämään oikeaan verovelvolliseen vähintään manuaalisesti ja automaattisessa prosessissa näin tapahtuu noin 90 prosentin osalta. Automaattisesti vaihdetut finanssitiliedot eli CRS-tiedot luovat keskeisen pohjan ulkomaisten sijoitusvakuutusten valvonnalle. CRS-tietojen suurin sisällöllinen puute on kuitenkin vakuutuksen sisällön, ehtojen ja verotettavan tulon määrän puuttuminen. Näitä tarvittaisiin TVL 35 §:n ja 35 b §:n valvontaa varten, mutta ne eivät ole saatavilla tällä hetkellä automaattisesti, vaan ne joudutaan käytännössä pyytämään erikseen vakuutusyhtiöltä tai verovelvolliselta, taikka päättelemään erilaisia tietoja vertailemalla. Automaattisesti saadut tiedot eivät käy sellaisenaan verotuksen perustaksi, mikä lisää edelleen jälkikäteen tehtävän valvonnan tarvetta.

Automaattisesti saatavien tietojen sisältöön liittyvien puutteiden ohella tietojen hyödyntämiseen liittyy myös muita haasteita. CRS-tiedot ovat säännönmukaisen verotuksen näkökulmasta liian myöhään saatavilla, sillä Verohallinto saa ne käyttöönsä vasta verovuotta seuraavan vuoden syksyllä, jolloin verovuoden verotus tulisi jo vahvistaa. Näin ollen tietojen pohjalta tehtävät verotustoimet ovat viranomaisaloitteisia muutoksia verotuspäätöksiin ja näitä oikaisuja koskee lähtökohtaisesti kolmen vuoden aikaraja. Vaikka tietyissä tilanteissa sovelletaan pidempää verotuksen oikaisun määräaikaa, asettavat aikarajat nykyisellään näiden automaattisesti saatavien suurten tietomassojen hyödyntämiselle haasteita.

Asiantuntijahaastatteluissa nousi esiin muutamia vaihtoehtoja tiedonsaannin kehittämiseksi ja vakuutuskuorten hyödyntämiseen liittyvän harmaan talouden torjumiseksi. Tiedonsaantia voitaisiin parantaa ensinnäkin laajentamalla verovelvollisten ilmoitusvelvollisuutta siten, että luonnollisten henkilöiden, kuolinpesien ja yhteisöjen tulisi ilmoittaa kapitalisaatiosopimuksensa ja säästöhenkivakuutuksensa varallisuutena.

Vakuutusyhtiölle tai vakuutusasiamiehelle voisi antaa mahdollisuuden ilmoittaa tiedot vakuutetun puolesta. Lisäksi olisi mahdollista velvoittaa ilmoittamaan riittävät tiedot TVL 35 b §:n mukaisten kriteerien täyttymisen arvioimiseksi.

Valvonnan kannalta olisi optimaalinen tilanne, jos ulkomaisista sijoitusvakuutuksista saataisiin vuosittain riittävät tiedot verotuksen toimittamista varten sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. EU-oikeuden näkökulmasta olisi kuitenkin ongelmallista kerätä tietoa vain ulkomaisista sijoitusvakuutuksista. Käytännössä sivullisten tiedonantovelvollisuus voitaisiin ulottaa Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden edustajille, vakuutusasiamiehille ja vakuutuksia markkinoiville tahoille. Tulorekisterilain mukaan tulorekisteriin ilmoitusvelvollinen on ainoastaan maksaja, kun taas esimerkiksi välittäjällä ei ole vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta. Muutos ei kuitenkaan itsessään välttämättä turvaisi riittävää tiedonsaantia, sillä vakuutusyhtiöt ja -asiamiehet saattaisivat melko vaivattomasti järjestää toimintansa siten, ettei ilmoitusvelvollisuus koskisi heitä. Lisäksi velvoite toisi mukanaan uusia rajanvetotilanteita. Joka tapauksessa Verohallinnon tiedonsaantia olisi tarpeen turvata siten, että kaikista oikeushenkilöiden ottamiin vakuutuksiin liittyvistä suorituksista tulisi antaa ilmoitukset tulorekisteriin.

Tietojen hyödyntäminen verovalvonnassa olisi huomattavasti nykyistä helpompaa, mikäli viranomaisaloitteisille oikaisuille annettua määräaika pidennettäisiin tapauksissa, joissa verotuksen oikaisun perusteena on automaattisessa tietojenvaihdossa saatu tieto. Nykyisellään pidennettyä oikaisuaikaa koskeva oikeustila on jossain määrin epäselvä. Tietojen pidemmällä hyödyntämisajalla saattaisi olla myös pelotevaikutus, sillä kiinnijäämisriski olisi tällöin korkeampi ja verotuksen oikaisun myötä jälkikäteisesti maksettavien verojen määrä voisi kertyä pidemmältä ajanjaksolta.

Selvityksen tekemisen aikana eri yhteyksissä nousi esiin valvontaresurssien määrän keskeinen rooli ulkomaisiin vakuutustuotteisiin liittyvien veroriskien valvonnan kannalta. Rajat ylittävissä tilanteissa vilpillisesti toimivien tahojen toiminta on viranomaisten toimintaa helpompaa ja nopeampaa. Myös esimerkiksi sijoitusvakuutuksia hyödyntäen toteutetut järjestelyt ovat monimutkaistuneet. Ulkomaisia sijoitusvakuutuksia on kymmeniä tuhansia, joista lukuisiin on TVL 35 b §:n arveltu soveltuvan. Asiantuntijat ovat arvioineet, että sivuuttamistilanteisiin liittyvä vuotuinen veroriski on merkittävä. Lisäksi TVL 35 b § voinee soveltua myös joihinkin suomalaisiin vakuutustuotteisiin. Tapausten

selvittäminen vaatii yleensä useiden selvityspyyntöjen ja virka-apupyyntöjen lähettämistä, mikä vie paljon aikaa.

Verohallinto käynnistää keväällä 2022 vakuutuskuorten valvontahankkeen. Hankkeen tavoitteena on varmistaa vakuutuskuorien verotuksen oikeellisuus ja koota ensikäden tietoa lainsäädäntömuutosten vaikutuksista. Uuteen sääntelyyn liittyvän valvontatarpeen ohella valvonnan on mahdollista torjua myös muita vakuutuskuoriin liittyviä veroriskejä. Verovalvonnassa on käynyt ilmi, että usein sijoitusvakuutuksiin on siirretty varallisuutta pankkisalaisuuden suojista ja tällöin on saattanut syntyä huomattaviakin luovutusvoittojen realisoitajeja, joita ei ole ilmoitettu verotuksessa. Vastaavasti lisääntyneet takaisinostot viime vuosina antavat olettaa monen verovelvollisen ennakoineen lakimuutoksen voimaantuloa ja näihin tilanteisiin voi liittyä valvontatarpeita. Määräajat näitä koskevien verotuksen oikaisupäätösten osalta ovat kulumassa umpeen, joten keväällä 2022 saatavien uusien resurssien tarve voi tältäkin osin olla akuutti.

Verovelvollisten ja ilmoitusvelvollisten käyttäytymistä on mahdollista ohjata myös sanktioita kiristämällä. Haastatellut asiantuntijat arvioivat, että erityisesti sivullisten maksimilaiminlyöntimaksu saattaa olla riittämätön. Lisäksi 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. Tätä kirjoitettaessa Valtiovarainministeriössä onkin valmistelussa verotietojen julkisuuden laajentamista koskeva hanke.

Kotimaisiin sijoitusvakuutuksiin on nykyisellään sidottu noin 28 miljardia euroa. Myös suomalaisilla vakuutusyhtiöillä saattaa olla tuotteissaan ehtoja, joiden perusteella vakuutuksen sisälle hyväksytään melko vapaasti kaikenlaista omaisuutta ulkomaisten vakuutusten tapaan. Tämän myötä myös uusi tuloverolain sääntely saattaisi soveltua joihinkin näistä tuotteista, mutta asiasta ei ole vielä oikeuskäytäntöä. Kotimaisten sijoitusvakuutusten ehtojen analyysi olisi tarpeen, jotta ennakkollista ohjausta ja tarvittaessa myös tarkastustoimenpiteitä voitaisiin kohdentaa nykyistä tehokkaammin. Verovalvonnassa on havaittu, että joissain tilanteissa sijoitusvakuutuksien vakuutusehtoja on muutettu siten, ettei TVL 35 b § tulisi sovellettavaksi. Haastatellut asiantuntijat arvioivatkin, että ulkomaisten sijoitusvakuutusten osalta tulevaisuudessa saattaa olla paljon epäselviä ja

valvontaa vaativia tilanteita, mutta myös tarvetta sille, että vakuutusyhtiöitä ja heidän asiakkaitaan ohjattaisiin toimimaan oikein. Tällöin ainakin tahattomia laiminlyöntejä voitaisiin vähentää. Ennakollisen ohjaamisen toimet eivät kuitenkaan ole tehokkaita tietoisesti veloitteensa laiminlyövien harmaan talouden toimijoiden kohdalla.

Jatkossa valvonnan kohdentamisessa voi olla jonkin verran hyödyksi, että CRS-standardin päivityksen myötä automaattisesti saatavat tiedot tulevat olemaan aikaisempaa kattavampia. Myös CRS-tietojenvaihdon piirissä olevien maiden joukko on laaja. Yhdysvallat on ainoa merkittävä valtio, joka ei ole sitoutunut CRS-tietojenvaihtoon. Onkin olemassa riski, että tämän tietojenvaihdon katvealueen hyödyntäminen lisääntyy. Ulkomaisissa tutkimuksissa on havaittu merkkejä varojen virtaamisesta Yhdysvaltoihin ja siksi olisikin tarpeen tutkia, onko kyseessä myös Suomen kannalta merkittävä ilmiö.

Lisääntynyt sijoitusvakuutuksia koskeva sääntely ohjaa perinteisempää sijoitustoimintaa yhä enemmän osakesäästötilin käyttöön, mutta nykyisin euromääräisin rajoin osakesäästötili ei liene monillekaan varakkaammille sijoittajille kilpailukykyinen vaihtoehto. Harmaan talouden järjestelyjen välineinä sijoitusvakuutuksia käytettäneen edelleen, mutta kiristynyt sääntely ja kattavampi valvonta aiheuttanee näiden toimijoiden siirtymistä käyttämään myös uusia instrumentteja ja tietojenvaihdon katvealueita. Siksi olisikin toivottavaa, että Verohallinnon uudessa vakuutuskuorten valvontahankkeessa kyettäisiin muodostamaan myös kuvaa muutosten mukanaan tuomista uusista veroriskeistä.

Lähteet

- 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.
- Finer, Lauri – Tokola, Antti (2017b)* Automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutukset verokeidasvilppiin sekä rahoituslaitosten ja veroviranomaisten toimintaan, *Verotus-lehti* 3/2017, s. 281–296.
- Helminen, Marjaana (2018)* EU-vero-oikeus: välitön verotus, Alma Talent, Helsinki.
- Helsingin sanomat (2021)*: Syyte: Pörssiyhtiön entinen toimitusjohtaja kätki varojaan Sveitsiin – Kiistää syytteen törkeästä veropetoksesta”. Luettavissa: [Syyte: Pörssiyhtiön entinen toimitusjohtaja kätki varojaan Sveitsiin – Kiistää syytteen törkeästä veropetoksesta - Talous | HS.fi](#)
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena (2000)* Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press 2000.
- Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto*: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010
- Isomaa-Myllymäki, Anita – Lilja, Johanna (2018)* Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja, *Defensor Legis* 3/2018, s. 390–403.
- Itälä, Hannu (2020)* Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutus tuotteiden sivuuttamista koskeva TVL 35 b § verosuunnittelumahdollisuuksia rajoittavana erityisenä veronkiertosäännöksenä, *Verotus-lehti* 1/2020. s. 75–86.
- Johansson, Ann-Sofi (2015)* Kansainvälinen tietojenvaihto rikkoo rajoja, *Verotus-lehti* 1/2015, s. 93–99.
- Kaisto, Janne (2005)* Lainoppi ja oikeusteoria, Edita, Helsinki.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018)* Harmaan talouden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka, tiivistelmä.
- Knuutinen, Reijo (2020)* Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat, Alma Talent, Helsinki.

- Kontu, Solja (2021)* Ulkomaisista sijoitusvakuutuksista verotusta varten tarvittavat tiedot. Pro gradu. Turun yliopisto. 24.5.2021. Saatavilla: https://www.utu-pub.fi/bitstream/handle/10024/152280/Kontu_Solja_opinnayte.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- 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.
- Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka (2009)*, Rikosoikeus. Alma Talent Oy. Päivittyvä hakuteos.
- Luukkonen, Lauri (2015)* Näkökulmia tehokkaasta katumisesta verotuksessa, Verotus-lehti 5/2015, s. 479–486
- Myllymäki, Janne (2016)* Kapitalisaatiosopimus tuloverotuksessa, osa I, Verotus-lehti, 3/2016, s. 271–272.
- Myllymäki, Janne (2019)* Säästö- ja sijoitusvakuutusten verotuksen muutokset vuodelle 2020, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 3/2019, s. 316–328.
- Myllymäki, Janne (2020a)* Säästö- ja sijoitusvakuutusten veroedut ennen ja nyt, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 3/2020, s. 334–348.
- Myllymäki, Janne (2020b)* Sijoitusvakuutukset yrityksen verotuksessa. Verotus 4/2020 s. 465, Referee-artikkeli.
- Myllymäki, Janne (2021c)* Sijoitusvakuutukset rajat ylittävissä tilanteissa, Osa II. Verotus 3/2021 s. 340, Referee-artikkeli.
- Myllymäki, Janne (2021b)* Sijoitusvakuutukset rajat ylittävissä tilanteissa, Osa I. Verotus 2/2021 s. 153, Referee-artikkeli.
- Myllymäki, Janne (2021a)* Sijoitusvakuutuksen sivuuttaminen verotuksessa. Defensor Legis 2021/2 s. 411, Referee-artikkeli.
- Myrsky, Matti (2015)* Jälkikäteinen puuttuminen toimitettuun verotukseen – milloin ja millä edellytyksillä se voi tulla kysymykseen? Defensor Legis 1/2015, s. 94–106.
- Mäenpää, Olli (2016)* Julkisuusperiaate, Alma Talent, sähköinen kirja.
- Pankakoski, Katariina (2021)* Tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkinta sekä verosopimusmääräysten ja kansallisten veronkiertosäännösten välinen suhde, Referee-artikkeli, Verotus-lehti 2/2021, s. 236–247.

- 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.
- Tokola, Antti – Martikainen Tomi (2021)* Väilyhteisölain 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 (2022)* Harmaan talouden torjuntaohjelma etenee suunnitellusti. Tiedote. 25.1.2022. Saatavilla: [Harmaan talouden torjuntaohjelma etenee suunnitellusti - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)
- Veikkola, Elisa (2022)* Monenvälisen yleissopimuksen Principal Purpose Test - Tutkimus verosopimusten väärinkäytön vastaisesta säännöstä erityisesti Suomen verosopimusten kannalta
- Vogel, Klaus (2015)* on Double Taxation Conventions. Fourth Edition. Volume II. Edited by Ekkehart Reimer and Alexander Rust. Wolters Kluwer. Alankomaat 2015
- 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, Bryssel 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 tilintarkastustuomioistuin (2021) Verotietojen vaihto EU:ssa: vankka perusta, mutta toteuttamisessa puutteita, Erityiskertomus 03/2021.

Suomi:

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

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 oma-aloitteisesti 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.

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

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

Verohallinto (2021b) Yksityiskohtaiset tulorekisteriohjeet, Etuudet: tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin. Diaarinumero VH/615/05.00.00/2021.

Verohallinto (2021c) Ohje sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksusta. Antopäivä 26.8.2021. Diaarinumero VH/192/00.01.00/2021.

Kansainväliset organisaatiot:

Global Forum (2018) Progress report to Ministers of Finance (valtiovarainministereille esitetty edistymiskertomus).

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

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.

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&filerel=%2Fsites%2FPRIIPS%2FRepository%2FKID_LU_INTL_GI_GBP_PCWMP_EN.pdf&hash=91cb959b663f9184f9ccdc13d9c4dc41645b497fb093af2be2930c34025f75a>, haettu 2.5.2021.

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 talousrikostorjuntaan, <<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/#uusiakansainvalisen>>, haettu 9.4.2021.

Oikeustapausluettelo

Keskusverolautakunnan päätökset:

KVL:2020/26

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset:

KHO 2019:40

KHO 2016:127

KHO 2020:8

KHO 2013:1

KHO 2014:85

KHO 2014:66

KHO 2018:40

KHO 2021:63

Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset:

C-196/04 Cadbury Schweppes

C-157/07 Krankenhaus Ruhesitz

C-446/03 Marks & Spencer

C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-229/16, N Luxembourg 1

C-116/16 ja C-117/16, T Danmark ja Y Denmark

C-255/02, Halifax

Luettelo kuvioista ja taulukoista

Kuvio 1	19
Kuvio 2	20
Kuvio 3	39