

Veroparatiisit, verosuunnittelu ja veronkierto

Katri Kosonen
VTL

Veroparatiisit ja niiden kautta tapahtuva verosuunnittelu ja veronkierto ovat olleet julkisen keskustelun ja politiikanteon kohteena tänä vuonna enemmän kuin koskaan aiemmin. G20-maat ovat vaatineet useassa kokouksessaan tehokkaampia toimia verovälttelyn ja veronkierron hillitsemiseksi. Sekä Euroopan unioni että OECD ovat julkaisseet tähän tärkeitä toimenpideohjelmia. Syitä huomion lisääntymiseen ovat olleet toisaalta julkiset vuodot ja paljastukset veroparatiisien laajasta hyväksikäytöstä ja toisaalta finanssikriisin syventämä tarve julkisen talouden tasapainottamiseen. Veronkannon tehostamisen näyttäytyä vähemmän tuskallisena ja myös kansalaisten oikeustajua paremmin vastaavana keinona kuin julkisten menojen supistaminen tai verojen korottaminen.

Tässä artikkelissa pyritään valottamaan asian taustaa kansainvälisen kirjallisuuden valossa sekä selvittämään verosuunnittelun ja veronkierron mekanismeja ja vaikutuksia. Lopuksi tarkastellaan viimeaikaisia politiikka-aloitteita, joita kansainvälisellä tasolla tästä asiasta on esitetty.

1. Mitä ovat veroparatiisit?

Veroparatiiseista ei ole olemassa yhtä ja täsmällistä määritelmää. Yleisesti ottaen veroparatiiseilla tarkoitetaan maita tai alueita, jotka tarjoavat muiden maiden verovelvollisille (yrityksille ja yksityishenkilöille) mahdollisuuden veron vähentämiseen tai kokonaan välttämiseen. Pelkästään alhainen yhtiöverokanta ei tähän riitä, vaan lisäksi veroparatiisit tuottavat palveluja, jotka auttavat ulkomaisia sijoittajia suojaamaan identiteettiään. OECD (1998) listasi raportissaan neljä veroparatiiseja luonnehtivaa ominaisuutta: 1) matala tai olematon verokanta, 2) tehokkaan tiedonvaihdon puute eli salaisuskäytännöt, joiden nojalla tuloja voidaan piilottaa verovelvollisen asuinmaan veroviranomaisten ulottumattomiin, 3) läpinäkyvyyden puute suhteessa hallinnollisiin käytäntöihin tai lakeihin, joiden nojalla veroparatiiseissa toimivien yritysten toimintaa säädelään ja 4) ulkomaalaisille verovelvollisille suotu mahdollisuus perustaa yrityksiä ilman, että näiltä vaaditaan varsinaista läsnäoloa tai konkreettista toimintaa ko. veroparatiiseissa.

Näiden kriteerien nojalla OECD julkaisi vuonna 2000 veroparatiiseista luettelon, johon kuului 35 maata tai aluetta (OECD 2000, 17). Nämä ovat enimmäkseen pieniä saarivaltioita, eurooppalaisia kääpiövaltioita tai Britanniaan kuuluvia saaria tai merentakaisia alueita, joille veroparatiisipalvelujen tarjoaminen on usein tärkeä tai jopa pääasiallinen elinkeino. OECD:n listalta puuttui joukko maita, kuten Irlanti, Kypros, Malta, Luxemburg ja Sveitsi. OECD:n mukaan nämä maat olivat tehneet ennakkositoumuksen haitallisten verokäytäntöjen vähentämiseksi tietyssä aikataulussa, mikä vuoksi niiden nimet jätettiin listasta pois. Näiden maiden on yleensä katsottu täyttävän veroparatiisin kriteerit, ja ne on sisällytetty muihin muihin veroparatiisilistoihin (Hines ja Rice 1994; Grevelle 2009)¹. OECD:n ja EU:n piirissä on myös laadittu listoja ns. haitallisista verokäytännöistä (OECD 2000; Council of the European Union 1999). Näitä ovat mm. preferentiaaliset veroregiimit, joissa veroetuksia myönnetään ulkomaalaisille sijoittajille ilman, että samat veroetuedet koskevat oman maan verovelvollisia. Tällaisia veroregiimejä on useissa sellaisissakin maissa, joita ei luonnehdita ”puhtaiksi” veroparatiiseiksi. Tällaisia maita tai alueita olisivat mm. Belgia, Hollanti ja Lontoon City sekä useita muita maita ja alueita, jotka sisältyvät Tax Justice Networkin² laatimaan 69

¹ Näistä varsinkin Hinesin ja Ricen (1994) lista on ollut useiden veroparatiiseja koskevien empiiristen tutkimusten pohjana.

² Tax Justice Network (2007). Tax Justice Network (TJN) on Iso-Britanniassa vuonna 2003 perustettu riippumaton järjestö, jolla on laaja kansainvälinen asiantuntijaverkosto ja joka pyrkii edistämään verotuksen oikeudenmukaisuutta kaikkialla maailmassa. Se kiinnittää analyyseissään erityistä huomiota verovälttelyyn, verokilpailun ja veroparatiisien haitallisiin vaikutuksiin.

veroparatiisin listaan (Tax Justice Network 2007). Lisäksi eräitä USA:n osavaltioita (Delaware, Nevada) luonnehditaan usein alueiksi, jotka tarjoavat veroparatiisin kaltaisia salaisuuspalveluja niihin sijoittuneille ulkomaalaisille yrityksille.³

Euroopan komissio on korostanut viime joulukuussa julkaistussa toimintasuunnitelmassaan, että yhtenäisen veroparatiisin määritelmän puuttuminen haittaa veroparatiisien vastaista työtä ja esittää sen vuoksi, että EU:n jäsenmaat hyväksyisivät yhteiset kriteerit, joiden nojalla veroparatiiseiksi luokiteltuihin maihin voitaisiin kohdistaa painostusta ”mustien listojen” ym. toimien muodossa (European Commission 2012).

Yritykset ja varakkaat yksityishenkilöt kaikkialla maailmassa käyttävät veroparatiiseja verojen välttelyyn. On kuitenkin syytä tehdä ero yritysten harjoittaman verosuunnittelun ja varsinaisen lainvastaisen verokierron välillä. Erottelu on tärkeää myös siksi, että ne toimenpiteet, joilla näitä kumpaakin voidaan vähentää, ovat luonteeltaan varsin erilaisia.

2. Aggressiivinen verosuunnittelu

Verosuunnittelussa on kysymys siitä, että käytetään hyväksi verolakien suomia mahdollisuuksia verojen minimointiin ilman, että varsinaisesti rikotaan lakia. Termiä aggressiivinen verosuunnittelu käytetään kuvaamaan toimintaa, jossa kansallisten verolakien ja kansainvälisen verojärjestelmien porsaanreikiä käytetään hyväksi niin, että verotuksen lopputulos ei vas-

³ Näitä on kuvattu esim. teoksessa Shaxson (2012).

taa lain henkeä eikä tarkoitusta, vaikka se ei ehkä rikokaan sen kirjainta⁴.

Monikansalliset yritykset harjoittavat verosuunnittelua siirtämällä yhtiön sisällä voittoja korkeiden vero-asteiden maassa sijaitsevista tytäryhtiöistä matalien veroasteiden maassa sijaitseviin yhtiöihin. OECD:n (2013) mukaan tällainen verosuunnittelu on tullut yhä aggressiivisemmäksi ja uhkaa sekä kehittyneiden että kehitysmaiden veropohjia, verotuksellista itse-määräämis-oikeita ja heikentää yleistä veromoraalia. Tällainen verosuunnittelu ei koske pelkästään veroparatiiseja, vaan sitä voi tapahtua myös ei-veroparatiisimaiden kesken.

Verosuunnittelussa käytetään varsin monenlaisia, usein mutkikkaita ja kekseliäitä menetelmiä. Ehkä yleisin voitonsiirtelyn menetelmä on siirtohinnoittelun hyväksikäyttö, jonka avulla voidaan lisätä kustannuksia korkean veroasteen maassa ja vähentää niitä matalan veroasteen maassa.

Kansainvälisesti hyväksytyjen sääntöjen mukaan siirtohinnoittelun tulisi tapahtua siten, että yhtiön sisällä siirtyvien tavaroiden ja palvelusten hinnat vastaavat niitä hintoja, joita käytettäisiin toisistaan riippumattomien yritysten välillä (*arm's length principle*). Aineettomien hyödykkeiden, kuten patenttioikeuksien, kohdalla tätä periaatetta on kuitenkin vaikea soveltaa, koska näillä ei ole markkinahintaa. Niinpä esimerkiksi USA:ssa kehitelty patentti voidaan lisensoida matalan veroasteen maahan, kuten Irlantiin, jonka maksama rojaltilmaksu on alempi kuin lisenssin arvo (Gravelle 2009). Li-

säksi patenttioikeuksien siirtelyssä voidaan käyttää kustannustenjakosopimuksia, joilla patentin kehittelyn kustannukset ja oikeudet jaetaan kahdessa eri maassa olevan yhtiön osan kesken. Tällöin matalan veroasteen maa voi saada huomattavan osan patentin tuotosta, vaikka se olisi kokonaan kehitetty korkean veroasteen maassa (OECD 2013). Erään amerikkalaisia yrityksiä koskevan tutkimuksen mukaan tutkimus- ja kehittelytoimintaan perustuvat aineettomat hyödykkeet vastaisivat noin puolta kaikista tulojen siirroista, joita tapahtuu korkean ja matalan veroasteen maiden välillä (OECD 2013).

Toiseksi voittojen siirtelyssä voidaan käyttää hyväksi sitä, että useimmissa maissa velkojen korkomenot ovat verovähennyskelpoisia, mutta pääomalle maksettu korvaus (osinko) ei sitä ole. Näin ollen yhtiö voi vähentää veroastettaan konsernitason yksinkertaisesti siten, että se käyttää enemmän velkaa toimintojensa rahoitukseen korkean kuin matalan verotason maissa ilman että sen kokonaisvelkaantumistaso nousee. Yhtiö voi myös perustaa veroparatiisimaahan rahoitusyhtiön, joka myöntää lainoja korkean verotason maassa oleville yhtiön osille, mutta jossa korkotulot ovat kevyesti tai ei ollenkaan verotettuja. Myös sitä, että tappioita voidaan vähentää seuraavien vuosien verotuksessa eri maissa eri tavalla, voidaan käyttää hyväksi verosuunnittelussa (OECD 2011).

Verotuksen minimointi ei kuitenkaan aina vaadi voittojen siirtelyä maasta toiseen, vaan sama tulos voidaan saavuttaa myös korkean verotason maiden välillä hyödyntämällä verojärjestelmien ja verosopimusten epäyhenteväisyyksiä. Kahdenvälisen verosopimusten alkuperäisenä tarkoituksena on kaksinkertaisen verotuksen vähentäminen verovelvollisilta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä maas-

⁴ Taloustieteellisessä kirjallisuudessa käytetyllä termillä *tax avoidance* tarkoitetaan samaa asiaa, vaikka joissakin tapauksissa aggressiivinen verosuunnittelu voi kattaa myös lainvastaisen veronkierron (*tax evasion*) (Finances Quebec 2009).

sa. Verosopimukset sisältävät esimerkiksi sää-
döksiä, miten ulkomailta saatujen voittojen
kaksinkertainen verotus vältetään ja niiden
nojalla voidaan ulkomaille maksetut osingot
jättää lähdeveron ulkopuolelle. Tällaisia kah-
denvälisiä verosopimuksia on yli 3000. Vaikka
ne usein noudattavatkin OECD:n mallisopi-
musta, ne voivat kuitenkin olla varsin epäyhte-
näisiä. Verosopimusten aukkoja hyödyntämäl-
lä monikansalliset yhtiöt voivat välttyä koko-
naan maksamasta yhtiöveroa, jolloin puhutaan
kaksinkertaisen verotuksen sijasta kaksinker-
taisesta verottamattomuudesta (*double non-
taxation*). Sopimus-shoppailusta puhutaan sil-
loin, kun monikansallinen yhtiö perustaa tytä-
ryhtiön verosopimusmaahan voidakseen hyö-
dyntää osinkojen lähdeverottomuutta.

Kaksinkertaiseen verottomuuteen voidaan
myös päästä eri maiden verojärjestelmien epä-
yhteneväisyyksiä kuvaavilla järjestelyillä, joista
OECD käyttää nimitystä *hybrid mismatch ar-
rangements* (OECD 2012a ja 2013a).

Tällaisia ovat esimerkiksi hybridit instru-
mentit, jotka tulkitaan yhdessä maassa vel-
kainstrumenteiksi mutta toisessa maassa pää-
omainsinstrumenteiksi, jolloin voidaan hyödyntää
korkojen verovähennysoikeutta yhdessä maas-
sa, ja korkotulojen verottomuutta, esim. veros-
opimuksen nojalla, toisessa maassa.

Hybrideistä entiteeteistä on puolestaan ky-
symys silloin, kun tytäryhtiö tulkitaan verovel-
volliseksi yhdessä maassa (maa B) mutta toises-
sa maassa (maa A) ”läpinäkyväksi”, jolloin sitä
ei veroteta ja sillä ei näin ollen ole korkovähenn-
nysoikeutta. Maan B yhtiö saa lainan maasta A
ja voi vähentää korkomenot verotuksessa, kun
taas maassa A näitä korkotuloja ei veroteta,
koska yhtiö ei ole veronalainen.

Kolmas hybridijärjestely koskee varallisuus-
esineiden siirtoja, jotka yhdessä maassa tulki-

taan omistuksen siirroksi mutta toisessa maas-
sa vakuudelliseksi lainaksi.

Monikansallisten yritysten verosuunnitte-
lustrategiat saattavat muodostua useiden edel-
lä kuvattujen järjestelyjen yhdistelmästä, jolloin
ne voivat päätyä siihen että huomattava osa
yhtiön voitoista jää kokonaan verotuksen ulko-
puolelle.⁵

Agressiivisella verosuunnittelulla on
OECD:n arvioiden mukaan useita haitallisia
vaikutuksia. Ensinnäkin se johtaa veropohjan
rapautumiseen ja siten verotulojen vähenemi-
seen kaikissa verosuunnittelun kohteena olevis-
sa maissa.

Toiseksi edellä kuvatun kaltaista verosuun-
nittelua voivat hyödyntää parhaiten suuret mo-
nikansalliset yritykset, kun taas pienillä ja kes-
kisuurilla yrityksillä on siihen vähemmän mah-
dollisuuksia ja resursseja. Tässä mielessä ag-
gressiivinen verosuunnittelu vääristää kilpailua.

Kolmanneksi verosuunnittelun mahdolli-
suudet saattavat tehdä ulkomaiset investoinnit
kotimaisia houkuttelevimmiksi, ja siten johtaa

⁵ USA:n kongressissa äskettäin käsitelty Apple-yhtiön tapa-
us on eräs esimerkki tavoista hyödyntää eri maiden verojär-
jestelmien epäyhteneväisyyksiä. Applella on Irlannissa kaks-
si tytäryhtiötä, jotka eivät maksa lainkaan yhtiöveroa
USA:ssa, mutta eivät myöskään Irlannissa (toisen tytäryhti-
öistä maksamat verot Irlannissa olivat alle 0,1% vuosina
2009-2011) siitä huolimatta, että Apple-yhtiön maailman-
laajuisista voitoista 30 % tuloutettiin irlantilaisien tytäryhti-
öiden kautta. Tämä oli mahdollista siksi, että irlantilaisia
tytäryhtiöitä ei ole rekisteröity USA:ssa, jolloin ne eivät ole
verovelvollisia amerikkalaisen lainsäädännön mukaan, mut-
ta Irlannissa ne puolestaan tulkitaan Apple- ymoyhtiön bal-
linnoimiksi ja kontrolloimiksi yhtiöiksi, jolloin ne eivät ole
verovelvollisia Irlannissa. Nämä järjestelyt ovat sinänsä
täysin lain kirjaimen mukaisia. Kaiken kaikkiaan Applen
voittojen siirtyi näiden järjestelyjen ansiosta pois USA:sta
\$74 miljardin arvosta nelivuotiskaudessa 2009–2011 USA:n
senaatin raportin mukaan (US Senate 2013).

siihen, että yritykset siirtävät toimintoja ulkomaille kotimaisen toiminnan kustannuksella ilman, että tähän on taloudellisia perusteita. Tämä aiheuttaa taloudellisia tehokkuustappioita. Näin ollen verojärjestelmien epäyhteeneväisyys kiihdyttää yritysten globalisoitumista ja tekee entistä vaikeammaksi vaikuttaa yritysten investointeihin tai työllisyyteen puhtaasti kotimaisin keinoin.

Neljänneksi suurille yrityksille verosuunnittelun kautta mahdollinen verojen minimointi koetaan epäoikeudenmukaiseksi ja siten veromoraalia heikentäväksi asiaksi.⁶

3. Verosuunnittelua koskeva empiirinen evidenssi

On olemassa runsaasti esimerkkejä siitä, että monikansalliset yritykset käyttävät veroparatiiseja laajasti verosuunnittelun välineenä. Epäsuoraa evidenssiä tämän toiminnan laajuudesta sisältyy Gravelen USA:n kongressille laatimaan raporttiin, johon sisältyvät luvut kuvaavat amerikkalaisten yritysten eri maissa sijaitse-

via voittoja suhteessa näiden maiden bruttokansantuotteeseen (Gravelle 2009). Siinä voittojen sijaintimaat oli jaettu kolmeen ryhmään: suuriin G7-maihin, keskikokoisiin maihin ja pieniin saarivaltioihin. Amerikkalaisten yritysten voittojen suhde maan bruttokansantuotteeseen vaihteli ensimmäisessä ryhmässä välillä 2,6 % (Kanada) ja 0,2 % (Saksa), toisessa ryhmässä välillä 18,2 % (Luxemburg) ja 1,2 % (Costa Rica) ja kolmannessa ryhmässä suurimmillaan tasolla 645 % (Bermuda), 354 % (British Virgin Islands), 546 % (Cayman Islands) ja 339 % (Marshall Islands). Koska veroparatiisimaissa voitot ylittävät moninkertaisesti BKT:n määrän, ei voittojen siirtely veroparatiiseihin ilmeisestikään ole liittynyt mihinkään ao. maassa tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan vaan on ollut ennen muuta verosuunnittelun motivoimaa. Grubert (2012) puolestaan raportoi, että amerikkalaisten monikansallisten yritysten maailmanlaajuisista tuloista ulkomailla raportoitujen tulojen osuus on noussut jatkuvasti ja oli 37,1 % vuonna 1996 ja 51,1 % vuonna 2004.

Taloustieteellinen ekonometrinen tutkimus on kohdistunut siihen, minkälainen on voittojen siirtelyn ja verotekijöiden välinen yhteys. Suurin osa näistä tutkimuksista kohdistui aluksi amerikkalaisiin yrityksiin. Nytemmin myös eurooppalaisia yrityksiä koskevilla aineistolla on tehty vastaavia selvityksiä, joista uusimpia kuvataan jäljempänä. Sitä ennen selvitetään lyhyesti USA:n ja eurooppalaisten maiden välillä olevia eroja yritysten ulkomaisten voittojen verokohtelussa sikäli, kun sillä on vaikutusta niiden voittojensiirtelykäyttäytymiseen.

USA:ssa on käytössä ns. maailmanlaajuinen verojärjestelmä (*world-wide taxation*), jolloin amerikkalaisten yritysten ulkomailta saadut tulot ovat periaatteessa veronalaisia. Veroa peri-

⁶ *Taloustieteellisessä kirjallisuudessa samanlaista analyysiä veroparatiisien vaikutuksista edustaa Slemrod ja Wilson (2006). Heidän mukaansa veroparatiisit kiihdyttävät verokilpailua, alentavat verokantoja ja siten julkisten hyödykkeiden tarjontaa. Lisäksi veroparatiisit lisäävät veronkannon kustannuksia, sillä verosuunnittelu vaatii runsaasti resursseja sekä sitä harjoittavilta yrityksiltä että hallituksilta, jotka yrittävät tätä toimintaa hillitä. Vastakkaista näkemystä veroparatiisien vaikutuksista edustavat esimerkiksi Desai ym. (2005) ja Dharmapala (2008). Tämän näkemyksen mukaan veroparatiisit alentavat liikkuvan pääoman efektiivistä veroastetta ja mahdollistavat siten korkeammat veroasteet vähemmän liikkuvalla pääomalle. Näin ne itse asiassa hillitsevät verokilpailua. Lisäksi Dharmapalan mukaan USA:n yhtiöverotulot eivät alentuneet ajanjaksolla 1994–2006, vaikka suorat investoinnit veroparatiiseihin samanaikaisesti lisääntyivät voimakkaasti.*

tään tietyin ehdoin kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun ulkomailta saadut tulot kotiutetaan. Yhtiöveroaste on USA:ssa 35 %. Kaksoisverotuksen välttämiseksi yritykset voivat kuitenkin vähentää ulkomaille maksetut verot (yhtiövero ja ulkomaille maksettujen osinkojen lähdevero) USA:ssa maksettavista veroista (*foreign tax credit*). Jos USA:n yhtiöveroaste ylittää ulkomaiseen tytäryhtiön sijaintimaan yhtiöveroasteen, yhtiön efektiivinen veroaste on USA:n yhtiöveroaste, ja varsinaista insentiiviä voittojen siirtelyyn ei ole. Päävastaisessa tapauksessa yhtiö on tilanteessa, jossa osa verohyvytyksistä jää käyttämättä (*excess credit position*). Näin voi olla silloin, kun yhtiöllä on tytäryhtiötä korkean veroasteen maissa. Näin ollen amerikkalaisilla yhtiöillä on kaksi motiivia voittojen siirtämiselle veroparatiiseihin. Ne voivat ensinnäkin lykätä voittojen kotiuttamista (*deferral*) ja siten niiden verottamista USA:ssa. Toiseksi, yhtiöt voivat hyödyntää mahdolliset käyttämättömät verohyvytykset soveltamalla niitä veroparatiisimaasta saatuihin tuloihin.

Toinen yleinen kaksoisverotuksen estämisyjärjestelmä, joka samoin kuin edellä kuvattu verohyvytyjärjestelmä on OECD:n malliverosopimuksen mukainen, on ns. alueellinen verotus (*territorial taxation*). Tämä järjestelmä on käytössä Saksassa ja muissa Euroopan maissa (ml. Suomessa), Iso-Britanniaa ja Irlantia lukuun ottamatta, kaikkien niiden maiden osalta, joiden kanssa mailla on kahdenvälinen verosopimus (Huizinga ym. 2007). Koska verospivestukset ovat yleensä tiheitä, ulkomaisten tulojen verovapaus koskee useimpia maita⁷.

⁷ Saksassa tosin osingoista 5 % on veronalaisia. Saksan veroyjärjestelmän kuvauksesta ks. Gumbert ym. (2012).

Tällaisessa järjestelmässä ulkomailta saadut osingot ja muut tulot ovat pääsääntöisesti verotuksen ulkopuolella, ja vastaavasti ulkomaille maksetuista veroista ei myönnetä verohyvytyksiä. Tällöin monikansallinen yhtiö voi vähentää kokonaisverotaakkaansa vähentämällä voittoja emoyhtiömaasta ja siirtämällä niitä tytäryhtiömaihin aina, kun emoyhtiömaan yhtiöveroaste on korkeampi, ja vastaavasti tytäryhtiömaiden välillä korkean veroasteen maista alemman veroasteen maihin. Insentiivi voittojen siirtelyyn on siis aina olemassa maissa, jotka soveltavat alueellista verotusta yritysten voittoihin.

Tunnetuimpia amerikkalaisia yrityksiä koskevia tutkimuksia on Hines ja Rice (1994), jossa tarkastellaan, missä määrin edellä kuvatut veroinsentiivit vaikuttavat amerikkalaisten monikansallisten yritysten tytäryhtiöiden raportoituihin voittoihin näiden tytäryhtiöiden sijaintimaissa. Näihin sijaintimaihin kuuluu myös useita veroparatiiseiksi luokiteltuja pieniä valtioita. Tulosten mukaan sijaintimaan veroasteella on voimakas negatiivinen vaikutus maassa raportoituihin voittoihin senkin jälkeen, kun muiden sijaintipäätöksiin vaikuttavien tekijöiden vaikutus on kontrolloitu. Tulos siis viittaa siihen, että yhtiöt harjoittavat verosuunnittelua ja siirtelevät voittoja korkeiden veroasteiden tytäryhtiömaista veroparatiiseihin ja muihin matalien veroasteiden maihin.

Grubertin (2012) tutkimus koskee myös amerikkalaisten yritysten voittojen siirtelyä, mutta hieman eri näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan, missä määrin efektiivisten veroasteiden muutoksilla voidaan selittää amerikkalaisten yhtiöiden ulkomaisen tulo-osuuden havaittua voimakasta kasvua. Selitettävänä muuttujina tässä on paitsi ulkomaisten tulojen osuuden muutos yhtiön maailmanlaajuisista

tuloista, myös ulkomaisten ja kotimaisten voittomarginaalien ja myynnin muutokset. Tulosten mukaan veroasteen lasku lisää merkittävästi yhtiöiden ulkomaisen tulon osuutta ja ulkomaisia voittomarginaaleja, mutta vähentää kotimaisia voittomarginaaleja. Sen sijaan veroasteen muutoksella ei ollut merkittävää vaikutusta ulkomaiseen ja kotimaiseen liikevaihtoon. Tämä tulkitaan siten, että ulkomaisten tulo-osuuksien kasvu johtuu siitä, että voittoja raportoidaan enenevästi ulkomaille ja vähemmän USA:ssa, eikä siitä että yhtiöt olisivat siirtäneet toimintaansa USA:sta ulkomaille, mikä olisi näkynyt ulkomaisen ja kotimaisen myynnin muutoksina. Erotukseksi aikaisemmista tutkimuksista Grubertin tulokset siis osoittavat, että veroinsentiivit vaikuttavat voittojen siirtelyyn USA:n ja tytäryhtiöiden sijaintimaiden välillä eikä pelkästään tytäryhtiömaiden välillä. Lisäksi tulokset osoittavat että voitonsiirtelyoperaatioiden veroherkkyys on ajan mittaan kasvanut ja että verosuunnittelu on siten tullut aggressiivisemmäksi. Grubertin tuloksiin sisältyy myös evidenssiä siitä, että yhtiön T&K-intensiiviteetti lisää veromuutoksen vaikutusta raportoituihin voittoihin, mikä viittaa siihen että T&K-toiminnan kautta syntynyt aineeton varallisuus helpottaa verosuunnittelua siirtöhinnittelun kautta. Grubert testasi myös, lisääkö ulkomaisten veroasteiden aleneminen yhtiöiden maailmanlaajuisesta kasvusta, mutta ei löytänyt empiiristä tukea tälle kilpailukykyargumentille.

Voittojen siirtelyä pelkästään eurooppalaisten yritysten välillä tarkastellaan Huizingan ja Laevenin (2008) tutkimuksessa hyödyntämällä eurooppalaisista monikansallisista yhtiöistä koostuvaa mikroaineistoa. Aineistossa ovat mukana ainoastaan sellaiset eurooppalaiset yhtiöt, joilla on vähintään yksi ulkomainen tytäryhtiö. Tytäryhtiön jossain sijaintimaassa rapor-

toitua voittoa (liikevoitto miinus korot ennen veroja) selitetään tässä muuttujalla, joka kuvaa eroa sijaintimaan veroasteen ja muiden maiden (joissa yhtiöllä on toimintaa) painotetun veroasteen välillä sekä joukolla kontrollimuuttujia. Samoin kuin Hinesin ja Ricen (1994) tutkimuksessa sijaintimaan veroasteella suhteessa muihin maihin on tässäkin voimakkaasti negatiivinen vaikutus raportoituihin voittoihin. Raportoitujen voittojen puolijousto suhteessa veroaste-eroon oli kuitenkin Huizingan ja Laevenin tulosten mukaan jonkin verran pienempi kuin Hinesin ja Ricen tutkimuksessa, minkä kirjoittajat arvelevat johtuvat siitä, että Euroopan ulkopuoliset veroparatiisit eivät sisälly heidän tutkimuksensa aineistoon. Huizinga ja Laeven laskivat myös, kuinka paljon voitonsiirtely vaikuttaa kunkin maan veropohjaan ja verotuloihin. Laskelman perusteella veropohjaa ja verotuloja menettäisivät Euroopassa Saksa, Italia ja Romania, kun taas muissa maissa veropohja ja verotulot lisääntyisivät. Voittojen siirtyminen Saksasta muihin aineiston maihin olisi laskelman mukaan melko huomattavaa.

Gumpert ym. (2012) puolestaan tarkastelevat verotuksen vaikutusta saksalaisten yritysten veroparatiiseihin suuntautuviin investointeihin. Aineistona on saksalaisten yritysten ulkomaisia investointeja koskeva mikroaineisto, ja veromuuttujana käytetään yhtiön ei-veroparatiisi-maassa olevan tytäryhtiön yhtiöveroastetta. Tällä muuttujalla selitetään todennäköisyyttä investoida veroparatiisimaahan ottamalla huomioon, että veroparatiisi-investoinneilla on kustannuksia, jotka vaihtelevat tuotantoalasta riippuen. Lisäksi otetaan huomioon, että veromuuttuja voi olla endogeeninen, koska veroparatiisi-investointi voi nostaa todennäköisyyttä investoida korkean veroasteen maihin, koska

verosuunnittelun mahdollisuudet lisääntyvät. Tulosten mukaan ei-veroparatiisimaan veroasteella on positiivinen vaikutus veroparatiisi-investointien todennäköisyyteen, mikä viittaa siihen, että nämä investoinnit ovat verosuunnittelun motivoimia. Vaikutus oli merkitsevä kuitenkin vain teollisuusyritysten mutta ei palveluyritysten kohdalla.

Beerin ja Loeprickin (2013) paperissa pyritään myös selvittämään voittojen siirtelyn veroherkkyyden vaihtelua tuotannonalojen välillä ja erityisesti aineettoman varallisuuden roolia. Kuten edellä todettiin, aineeton varallisuus (patentit, lisenssit, tuotemerkit) helpottaa siirtohinnoittelun käyttöä voiton siirtelyssä. Siten voi odottaa, että yhtiöillä, jotka toimivat T&K-intensiivisillä aloilla, on suurempi alttius verosuunnitteluun ja siksi ne reagoivat herkemmin veroeroihin. Artikkelissa yritys kohtaista aineistoa hyväksi käyttäen havaitaan, että raportoitujen voittojen veroherkkyys kasvaa merkittävästi aineettoman varallisuuden ja kokonaisvarallisuuden välisen suhteen mukana. Toisaalta siinä havaitaan myös, että toimenpiteet, joilla siirtohinnoittelun väärinkäyttöä on monissa maissa pyritty estämään (mm. siirtohinnoittelua koskevat dokumentointivaatimukset) lisäävät verosuunnittelun kustannuksia ja vähentävät siten ajan mittaan veroherkkyttä.

Maffinin (2009) esittämä evidenssi koskee suoremmin veroparatiisien roolia monikansallisten yhtiöiden verosuunnittelussa. Tutkimuksessa on käytetty yritys kohtaista aineistoa, johon kuuluu 3 400 15 OECD-maassa toimivaa monikansallista yhtiötä. Siinä osoitetaan ekonometrisin menetelmin, että veroparatiisissa sijaitseva tytäryhtiö vähentää yhtiön verotaakkaa 7 % lyhyellä aikavälillä ja 7,4 % pitkällä aikavälillä. Lisäksi vaikutus on odotetusti voimakkaampi alueellista yhtiöverojärjestelmää

soveltavissa maissa verrattuna maailmanlaajuisesta verojärjestelmää soveltaviin maihin.

4. Veronkierto ja veroparatiisit

Varsinaisesta verokierrosta (*tax evasion*) on kysymys silloin, kun tuloja jätetään kokonaan ilmoittamatta verottajalle tai näistä tuloista tai niihin liittyvistä kuluista annetaan harhaanjohtavaa tietoa. Toisin kuin edellä kuvattu aggressiivinen verosuunnittelu tällainen toiminta on aina lainvastaista. Veronkierto on monimuotoista ja voi kohdistua yhtiöveroa paljon laajempiin veropohjiin, kuten tulo- ja varallisuusveroon, pääomatuloveroihin ja arvonnäköveroon. Vaikka kaikki veronkierto ei suinkaan tapahdu veroparatiisien kautta, veroparatiisit helpottavat olennaisesti tulojen kätkemistä verottajalta. Veroparatiiseja käyttävät veronkierrossa hyväkseen erityisesti varakkaat yksityishenkilöt kehitysmaissa ja kehittyvissä talouksissa, mutta myös muualla maailmassa (Gravelle 2009 ja Tax Justice Network 2012). Veroparatiisien tarjoamalla salaisuuspalveluilla on tässä keskeinen rooli. Yksilöt voivat niiden nojalla sijoittaa pienin kustannuksin varoja veroparatiiseissa sijaitseville pankkitileille, joiden muodollinen omistaja on joku veroparatiisissa toimiva välittäjäyhtiö tai sijoittaa muunlaisiin varallisuuskohteisiin muualla maailmassa näiden välittäjäyhtiöiden kautta. Moderni informaatioteknologia on huomattavasti lisännyt tällaisen toiminnan mahdollisuuksia. Olennaista on se, että näiden järjestelyjen kautta sijoitusten todellinen omistajuus salataan. Keväällä ICIJ:n julkisuuteen vuodattamat tiedot viittaavat siihen, että monet suuret eurooppalaiset pankit auttavat aktiivisesti yksityisasiakkaitaan järjestelyissä, joiden kautta varoja voidaan si-

joittaa eri puolille maailmaa veroparatiiseissa toimivien paperiyhtiöiden kautta⁸.

On olemassa erilaisia, melko vaihtelevia arvioita siitä, kuinka paljon yksityishenkilöiden finanssivarallisuutta on sijoitettu veroparatiiseihin. Gravelle (2009) viittaa USA:ssa vuonna 2005 tehtyyn tutkimukseen, jonka mukaan varakkaiden amerikkalaisten yksityishenkilöiden varoja sijaitsee ulkomailla \$1 500 miljardia. Tax Justice Network puolestaan arvioi vuonna 2005, että yksityishenkilöiden veroparatiiseihin sijoitetun finanssivarallisuuden määrä olisi \$9 450 miljardia. Arvio perustui Bank of International Settlementsin kansainvälisiä pankkitalletuksia koskevaan aineistoon sekä McKinsey & Co:n aineistoon, jonka mukaan pankkitalletukset edustavat 30 % maailman finanssivarallisuudesta (Tax Justice Network 2005).⁹ Lisäksi Tax Justice Network arvioi, että ei-finanssivarallisuuden määrä olisi \$2 000 miljardia, jolloin veroparatiiseissa sijaitseva varallisuuden määrä olisi kokonaisuudessaan \$11 000-\$12 000 miljardia. Uudemmassa julkaisussaan (Henry 2012) Tax Justice Network kuitenkin arvioi, että eräistä virheistä johtuen luku on aliarvioitu ja esittää uuden arvion, jonka mukaan veroparatiiseissa oleva yksityishenkilöiden finanssivarallisuus olisi vuonna 2010 ollut \$21 000-\$32 000 miljardia (Henry 2012). Tätä lukua tukisi Credit Suisse-pankin arvio maailman kokonaisvarallisuudesta (\$ 231 000 miljardia vuonna

2011), josta Tax Justice Networkin arvio veroparatiiseissa olevasta varallisuudesta edustaisi siis noin 10 %. Tämä on melko lähellä Zuckmanin sveitsiläiseen aineistoon perustuvaa arviota, jonka mukaan kotitalouksien finanssivarallisuudesta 8 % sijaitseisi veroparatiiseissa (Johannesen ja Zuckman 2012).

On kuitenkin huomattava, että verokierto ei ole ainoa motiivi sijoittaa varoja veroparatiiseihin, vaan niin voidaan tehdä myös sellaisilla legitimeillä syillä kuin sijoitussalkun diversifioinnilla tai pyrkimyksellä suojautua poliittisilta tai muilta riskeiltä maissa, joissa oikeusjärjestelmä on kehittymätön. Ei ole tietoa, missä määrin yksilöt maksavat verot näistä sijoituksista kertyvistä pääomatuloista asuinmaissaan.¹⁰ Lisäksi osa veroparatiiseissa sijaitsevasta finanssivarallisuudesta liittyy edellisessä jaksossa kuvattuun yritysten verosuunnitteluun, ja osa on peräisin erilaisesta rikollisesta toiminnasta, kuten rahanpesusta, huumekaupasta ja korruptiosta, joita veroparatiisien tarjoamat salaisuuspalvelut myös suojaavat. Ei ole olemassa arvioita siitä, kuinka suurta osaa veroparatiiseissa sijaitsevista varoista liittyy näihin motiiveihin.

5. Arvioita veronkierron aiheuttamista verotulojen menetyksistä

Veronkierron ja veroparatiisien aiheuttamia verotulojen menetyksiä on arvioitu pääasiassa kahdella tavalla. Ensimmäinen näistä tavoista perustuu arvioihin harmaan talouden suuruudesta, ja toinen edellä kuvattuihin lukuihin

⁸ *The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) julkaisi keväällä 2013 nettisivuillaan runsaasti aiemmin salaisena pidettyä aineistoa (ns. offshore leaks) veroparatiisiopeeraatioista, joihin on sekaantunut merkittäviä pankkeja, yrityksiä ja poliitikkoja (Le Monde 6.4.2013).*

⁹ *Johannesenin ja Zuckmanin (2012) esittämien tietojen mukaan Sveitsissä olevasta ulkomaalaisten varallisuudesta 25 % on pankkitilejä ja 75 % osakkeita ja joukkovelkakirjalainoja.*

¹⁰ *Johannesen ja Zuckman (2012) viittaavat siihen, että epävirallisen tiedon mukaan näitä veroja maksetaan verrattain harvoissa tapauksissa.*

veroparatiiseissa olevasta finanssivarallisuuden määrästä.

Äskettäin Richard Murphyn Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmälle tekemässä raportissa yritysten verosuunnittelun ja veronkierron kustannukset EU:ssa on arvioitu kaiken kaikkiaan 1000 miljardiksi euroksi, josta veronkierron osuus olisi €860 miljardia ja loput olisi yritysten verosuunnittelun (*tax avoidance*) aiheuttamaa (Murphy 2012). Tähän lukuun on Suomessakin viitattu veroparatiiseja koskevassa julkisessa keskustelussa. Arvion lähtökohdaksi on Schneiderin ym. eri julkaisuissa esittämät laskelmat harmaan talouden koosta eri maissa.¹¹ Harmaa talous olisi näiden laskelmien mukaan keskimäärin 22,1 % BKT:sta EU:ssa, mutta osuus vaihtelisi maittain ollen korkeimmillaan yli 30 % Bulgariassa, Romaniassa, Virossa ja Liettuassa, ja alimmillaan Luxemburgissa (9,7 %). Suomessa osuus olisi 17,7 %. Kertomalla tämä osuus maan BKT:lla ja kokonaisveroasteella (verotulot/ BKT) saadaan harmaan talouden aiheuttama verotulojen menetys kullekin maalle. Koko EU:n osalta päädytään näin edellä mainittuun €860 miljardiin. Yritysten verosuunnitteluun liittyvien verotulojen menetysten arvellaan Murphyn raportissa Britanniassa ja Ruotsissa tehtyjen tutkimusten perusteella olevan 10 %:n ja 35 %:n välillä veronkierron kustannuksista eli noin €150 miljardia, jolloin päädytään em. €1 000 miljardiin. Veronkierron kustannusten arvioimista harmaan talouden estimaattien avulla on kuitenkin pidetty monessa suhteessa ongelmallisena.

¹¹ Viimeisimmät näistä laskelmista on julkaistu Schneiderin, Buehnin ja Montenegron Maa-ilmpankille tekemässä raportissa (Schneider 2010).

Ensinäkin harmaa talous ja veronkierto eivät ole sama asia. Harmaassa taloudessa tapahtuu monenlaista toimintaa, ja vain osa siitä liittyy suoranaisesti veronkiertoon. Schneider ym. esittävät itsekkin eräessä myöhemmässä julkaisussaan arvion, jonka mukaan Saksassa vain noin neljäs osa harmaasta taloudesta johtuu veronkierrosta (Buehn ja Schneider 2012). Toisaalta on mahdollista, että veronkiertoa tapahtuu myös harmaan talouden ulkopuolella, mikä jäisi em. laskelmien ulkopuolelle.

Toiseksi tällainen laskemistapa implisiittisesti olettaa, että estimoitu harmaa talous edustaa veropohjaa, joka olisi mahdollista kokonaisuudessaan saattaa verotuksen piiriin, mikäli harmaa talous onnistuttaisiin tavalla tai toisella kitkemään taloudesta. Tämä on kuitenkin kyseenalainen oletus monestakin syystä.¹² Se ei ensinnäkään ota huomioon käyttäytymismuutoksia, joita viranomaisten toimista mahdollisesti seuraisi, ja joiden seurauksena taloudellinen toiminta harmaalla sektorilla ja siis myös veropohja voisivat vähentyä. Toiseksi osa harmaasta taloudesta saattaa liittyä rikolliseen toimintaan, joka halutaan mahdollisuuksien mukaan poistaa taloudesta. Kolmanneksi on ehkä epärealistista olettaa, että koko harmaata taloutta voitaisiin verottaa samalla, talouden keskimääräisellä veroasteella. Näistä syistä harmaaseen talouteen perustuvat veronkierron kustannusten estimaatit ovat epäilemättä ylimitoitettuja, minkä tätä menetelmää käyttävät tutkijat toki itsekkin myöntävät (Fuest ja Riedel 2009).

Kolmas lähestymistavan ongelma liittyy harmaan talouden estimoinnissa käytettyyn

¹² Fuest ja Riedel (2009) keskustelevat tämän lähestymistavan ongelmista arvioitaessa veronkierron kustannuksia kehitysmaissa.

menetelmään. Schneider ym. soveltavat ns. MIMIC-menetelmää¹³, jossa ensin estimoidaan harmaan talouden muutos käyttämällä latenttia muuttujaa, minkä jälkeen perusvuoden absoluuttinen taso kiinnitetään rahan kysyntäyhtälöllä. Rahan kysyntäyhtälö -menetelmän idea on se, että harmaassa taloudessa transaktiot maksetaan käteisellä, jolloin harmaan talouden laajuutta voitaisiin selittää sillä osuudella rahan kysynnästä, jota tavalliset talouden toimeliasuutta kuvaavat muuttujat eivät selitä. Tätä lähestymistapaa on kuitenkin kritisoitu voimakkaasti sillä perusteella, että se perustuu paikansa pitämättömiin oletuksiin.¹⁴ Rahan kysyntäyhtälö määrää kuitenkin MIMIC-menetelmässä harmaan talouden tason, jota puolestaan yllä mainituissa laskelmissa käytetään veronkierron kustannusten arvioinnin lähtökohtana. Näistä syistä mikroaineistoihin perustuvia menetelmiä pidetään luotettavimpina tapoina harmaan talouden ja veronkierron kustannusten estimoinnissa, joskaan nekaan eivät ole ongelmattomia. Mikroaineistoilla saadut harmaan talouden estimaatit ovat yleensä paljon pienempiä kuin makromenetelmillä saadut, joihin MIMIC-menetelmäkin kuuluu. Tässäkin mielessä em. harmaan talouden estimaatteihin pe-

rustuvia lukuja veronkierron kustannuksista voidaan pitää huomattavan ylimitoitettuina.

Toinen pääasiallinen tapa veronkierron laajuuden arvioimiseksi liittyy suoraan veroparatiisien kautta tapahtuvaan veronkiertoon. Siinä käytetään hyväksi edellä kuvattuja arvioita yksityishenkilöiden finanssivarallisuuden määräästä veroparatiiseissa. Estimoituun finanssivarallisuuden määrään sovelletaan tällöin jotain kohtuullista pääoman tuotto prosenttia, ja tähän tuottoon veroprocenttia, jolla kyseistä pääomatuloa voitaisiin olettaa verotettavan. Tax Justice Networkin (2012) julkaisussa tuotto prosentiksi oletetaan 3 % ja veroprocentiksi 30 %. Kun veropohjaksi (yksityishenkilöiden veroparatiiseissa olevan finanssivarallisuuden arvo) oletetaan edellä mainittua \$21 000 miljardia, saadaan veroparatiisien kautta tapahtuvan veronkierron määräksi \$189 miljardia vuodessa. Tämä on korkea luku, mutta ei läheskään niin korkea kuin harmaan talouden arviointiin perustuvassa menetelmässä. Vertailukohtana Tax Justice Network mainitsee, että OECD-maiden antama kehitysapu on vuosittain \$ 86 miljardia. Tässäkin menettelyssä ongelmana on kuitenkin se, että veropohjan ei voida olettaa kokonaan verotettavissa, vaikka veroparatiisit voitaisiinkin jollain keinolla lakkauttaa. Syyt ovat samoja kuin edellä. Käyttäytymismuutokset vaikuttavat veropohjan kokoon, osa veropohjasta perustuu rikollisuuteen, ja menettely ei ota huomioon sitä, että osa veropohjasta saattaa olla verolakien tai verosopimusten nojalla verovapaata tai pienemmällä veroasteella verotettua. Näistä syistä tämäkin menetelmä tuottaa todennäköisesti liioiteltuja arvioita verokuilun suuruudesta.

¹³ MIMIC-menetelmässä (*Multiple Indicators Multiple Causes*) harmaa talous on ns. latentti muuttuja, jota kuvaamaan käytetään havaittavissa olevia indikaattorimuuttujia. Näitä puolestaan selitetään erilaisilla havaittavissa olevilla selittävillä muuttujilla, menetelmästä lähemmin ks. Schneider ym. (2010). Tässä ei puututa tämän menetelmän ekonometrisiin ongelmiin, mutta yksi näistä on ilmeisestikin se että indikaattorimuuttujat ja selittävät muuttujat ovat osittain samoja, minkä kirjoittajat myös itse toteavat.

¹⁴ Rahan kysyntäyhtälö -menetelmän puutteista lähemmin ks. Fuest ja Riedel (2009).

6. Aggressiivisen verosuunnittelun ja verokierron vähentämiseen tähtäävät toimet

Useimmissa maissa aggressiivista verosuunnittelua pyritään hillitsemään kansalliseen verolainsäädäntöön tai kahdenvälisiin verosopimuksiin sisältyvillä säädöksillä, joilla yrityksiä pyritään estämään käyttämästä verotuksessa hyväksi edellä kuvatun kaltaisia järjestelyjä, jotka tähtäävät pelkästään verotuksen välttämiseen ja joilla ei ole varsinaista taloudellista substanssia.¹⁵ Lisäksi EU:n ja OECD:n piirissä on jo pitkään tehty työtä haitallisten verokäytäntöjen estämiseksi ja suositeltu jäsenmaille yhtenäisiä käytäntöjä esim. siirtohinnoittelun väärinkäytösten estämiseksi.

Vuonna 2013 julkaisemassaan raportissa OECD tulee siihen tulokseen, että nämä keinot enää riitä yritysten yhä aggressiivisemmäksi käyvän verosuunnittelun estämiseksi (OECD 2013a). Yritykset toimivat globaalisti ja pystyvät yhä paremmin käyttämään hyödykseen verolakien ja verosopimusten aukkoja ja epäyhteneväisyyksiä. Pelkästään kansallisiin lainsäädäntöihin nojaavat toimet ovat tässä tilanteessa osoittautuneet sekä kalliiksi että tehottomiksi. Tästä syystä kansainvälistä yhteistyötä tulee lisätä kansallisten verojärjestelmien aukkojen poistamiseksi ja kansainvälisen verojärjestelmän saattamiseksi ajan tasalle.¹⁶ OECD on esit-

tänyt laajan toimintasuunnitelman tämän tavoitteen saavuttamiseksi heinäkuussa 2013 (OECD 2013b).

Toimintasuunnitelman tavoitteena on saattaa maiden käyttöön parempia ja tehokkaampia instrumentteja aggressiivisen verosuunnittelun mekanismien estämiseksi. Huomion kohteena ovat erityisesti edellä kuvatut verojärjestelmien epäyhteneväisyyksiin perustuvat hybridijärjestelyt sekä siirtohinnoittelua koskevien sääntöjen selventäminen ja parantaminen. Erityisesti halutaan selventää aineetonta varallisuutta ja digitaalista kauppaa koskevia veropaikkasäädöksiä ja tehostaa erilaisia kansallisia väärinkäytösäädöksiä. Kahdenvälisten verosopimusten säännöstöä ehdotetaan kehitettäväksi niin, että verosopimusten väärinkäyttö verosuunnittelun välineenä estyisi. Lisäksi esitetään yrityksiin kohdistuvien dokumentointivaatimusten lisäämistä mm. siten, että yritykset tulisi velvoittaa luovuttamaan veroviranomaisille tietoja niistä transaktioista, järjestelyistä ja rakenteista, joihin liittyy aggressiivista verosuunnittelua tai väärinkäytöksiä, samoin kuin siirtohinnoittelun käytöstä.

Myös EU:n piirissä on tehty aloitteita yritysten verokeinotellun vähentämiseksi. Euroopan komission vuonna 2011 esittämä direktiiviehdotuksen yhteisöveron yhteisestä konsolidoidusta veropohjasta on arveltu olevan tehokas keino estää siirtohinnoittelun käyttö verosuunnittelun välineenä (OECD 2013b).¹⁷ Tämä ehdotus ei ole toistaiseksi edennyt jäsenmaiden välisissä neuvotteluissa. Viime vuoden joulukuussa komissio esitti toimintasuunnitelman

¹⁵ OECD:n raportissa mainitaan seuraaventyypisiä verosuunnittelun vähentämiseen tähtäviä säädöksiä: *genral anti-avoidance rules, controlled foreign company rules, thin capitalization rules, anti-hybrid rules ja anti-base erosion rules.*

¹⁶ Myös kansalaisjärjestöt, jotka ovat yleensä arvostelleet OECD:ta rikkaiden maiden suosimisesta, ovat julkaisseet kannanoton, jossa OECD: raportin johtopäätöksiä voimakkaasti tuetaan (Tax Justice Network 2013).

¹⁷ OECD on kuitenkin sitä mieltä, että tämä keino ei välttämättä johda tehokkaampiin ja veroneutraalempiin investointipäätöksiin kuin voittojen erilliseen verotukseen perustuva järjestelmä.

veronkierron vähentämiseksi (European Commission 2012). Agressiivisen verosuunnittelun vähentämiseksi suositellaan, että kaikki jäsenmaat omaksuisivat osaksi kansallista lainsäädäntöä yleisen verotuksen väärinkäytön vastaisen säädöksen (*general anti-abuse rule*), jonka mukaan sellaisia keinotekoisia järjestelyjä, joiden tarkoituksena on pelkästään verotuksen minimointi ilman taloudellista perustaa, ei tulisi hyväksyä verotuksessa. Suosituksen toimeenpaneminen jää kuitenkin jäsenmaiden omalle vastuulle.

Veroparatiisien kautta tapahtuvat laittoman verokierron estäminen vaatii puolestaan toisenlaisia toimia. Tämä toiminta perustuu olennaisesti veroparatiisien tarjoamiin salaisuuspalveluihin, ja siksi keskeistä on avoimuuden ja tiedonvaihdon lisääminen.

Kahdenväliset tiedonvaihtosopimukset veroparatiisimaiden ja muiden maiden välillä ovat olleet pääasiallinen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. OECD on tehnyt pitkään töitä näiden sopimusten määrän lisäämiseksi ja niiden käytön tehostamiseksi. Sopimusten määrä alkoi lisääntyä voimakkaasti sen jälkeen, kun G20-maat päättivät vuonna 2009 lisätä painostusta veroparatiisimaita kohtaan tiedonvaihdon lisäämiseksi. Veroparatiisimaita uhattiin mustalla listalla, jos ne eivät solmisi vähintään 12 tiedonvaihtosopimusta. Tavoite saavutettiin nopeassa aikataulussa ja musta lista tyhjeni. Tällä hetkellä sopimuksia on jo lähes 8000.

Kahdenväliset tiedonvaihtosopimukset ovat kuitenkin osoittautuneet melko tehottomaksi keinoksi veronkierron estämiseksi. OECD:n mallisopimuksen mukaan niiden nojalla tietoja voidaan vaihtaa yksilöidyn vaatimuksen pohjalta (upon request), jolloin perusteltu epäily täytyy olla olemassa. Niiden tehokas hyväksikäyt-

tö vaatii näin ollen veroviranomaisilta paljon resursseja. Kandenvälisen sopimusten verkko ei myöskään ole riittävän laaja, vaikka niiden määrä onkin lisääntynyt. Osa sopimuksista voi olla kahden veroparatiisimaan välisiä, jolloin niiden teho veronkierron estämisessä voi olla huono.

Johannesen ja Zuckman (2012) ovat tutkineet BIS:n kansainvälistä pankkitalletusaineistoa hyväksikäyttäen kahdenvälisten tiedonvaihtosopimusten tehokkuutta. Tulokset osoittavat, että vaikka sopimusten määrä voimakkaasti lisääntyi vuoden 2009 jälkeen, veroparatiiseissa olevien toisten maiden kansalaisten tai yritysten talletusten määrä ei kokonaisuudessaan vähentynyt (aineistossa oli mukana 13 veroparatiisimaata).¹⁸ Kuitenkin ne veroparatiisimaat, jotka olivat tehneet eniten tiedonvaihtosopimuksia, menettivät jonkin verran pankkitalletuksia muiden veroparatiisimaiden kustannuksella. Tässä mielessä tiedonvaihtosopimusten lisääntyminen näyttäisi jossain määrin vaikuttavan tallettajien käyttäytymiseen yksittäisessä maassa, mikä viittaa siihen että ainakin osa talletuksista on ollut veronkierron motivoimaa.¹⁹

Automaattista tiedonvaihtoa pidetään kahdenvälisiä sopimuksia tehokkaampana keinona veroparatiisien kautta tapahtuvan veronkierron hillitsemiseksi, ja vaatimukset sen lisäämiseksi ovat viime aikoina lisääntyneet sekä kansalais-

¹⁸ Kirjoittajat arvelevat, että veroparatiiseissa olevista yritysten ja kotitalouksien talletuksista noin 50 % kuuluisi kotitalouksille ja toinen puoli monikansallisille yrityksille.

¹⁹ Kirjoittajat kuitenkin huomauttavat, että aineisto ei anna täyttä kuvaa tästä vaikutuksesta, koska veronkiertäjät voivat tallettaa varoja eri maihin valeyriyksen nimissä, jolloin talletuksen todellista omistajaa ei voi saada selville.

järjestöjen että kansallisen ja kansainvälisen politiikan piirissä. Tällöin eriteltyä tietopyyntöä ei tarvitsisi tehdä, vaan maiden veroviranomaiset luovuttavat automaattisesti muiden kuin oman maan kansalaisten tuloja koskevat tiedot verovelvollisen asuinmaan veroviranomaisille suojattujen IT-verkkojen kautta, jolloin näitä tuloja voidaan verottaa asuinmaan säästöjen mukaisesti.

Euroopan Unionissa automaattista tiedonvaihtoa on toteutettu vuodesta 2005 lähtien säästödirektiivin (2003/48/EC) nojalla. Direktiivi koskee kuitenkin vain yksityishenkilöiden pankkitalletuksille maksettua korkotuloa. Direktiivi kattaa EU:n jäsenmaat ja 15 muuta maata, joiden kanssa on tehty erilliset sopimukset. Belgia, Luxemburg ja Itävalta sekä useat EU:n ulkopuoliset maat saivat oikeuden jäädä tiedonvaihdon ulkopuolelle määrääjäksi ja soveltaa korkotuloihin lähdeveroa, joka tilitetään osittain verovelvollisen kotimaahan. Komissio teki vuonna 2008 ehdotuksen direktiivin laajentamisesta koskemaan myös tiettyjä muita pääomatuloja kuin korkotuloja sekä kaikkia rahastojen ja trustien kautta tapahtuvia maksuja. Ehdotus ei kuitenkaan moneen vuoteen edennyt EU:n päätöksenteossa eräiden jäsenmaiden (Itävalta, Luxemburg) vastustuksen vuoksi. EU:ssa on tammikuusta 2013 eteenpäin ollut voimassa myös toinen automaattista tiedonvaihtoa koskeva hallinnollisen yhteistyön direktiivi (2011/16/EU), jonka nojalla tiedonvaihto laajennetaan koskemaan myös viittä muuta tulolajia (työtulot, johtajien palkkiot, eläkevakuutukset, eläkkeet ja kiinteä omaisuus) vuodesta 2015 eteenpäin.

Kuluvan vuoden aikana jäsenmaat ovat osoittaneet huomattavasti aiempaa suurempaa halukkuutta veronkierron hillitsemiseen mm. automaattista tiedonvaihtoa laajentamalla. Itä-

valta ja Luxemburg ovat selvästi lieventäneet aiempaa kielteistä kantaansa säästödirektiivin laajennusta kohtaan, ja Luxemburg on sitoutunut pankkitilitietojen avaamiseen vuodesta 2015 eteenpäin. Lisäksi USA:n viiden suuren EU:n jäsenmaan (Saksa, Ranska, Italia, Espanja ja Britannia) kanssa solmimat FATCA-sopimukset (*Foreign Accounts Tax Compliance Act*) ovat luoneet tarpeen saattaa EU:n sisäinen tiedovaihtojärjestelmä yhdenmukaiseksi FATCA-sopimusten sisällön kanssa. Niinpä toukokuun 2013 huippukokouksessa komissio veloitettiin laatimaan ehdotus em. hallinnollisen yhteistyön direktiivin laajentamisesta koskemaan myös pääomatuloja (osingot, pääomavoitot ja muu pääomatulo) vuodesta 2015 eteenpäin. Näitä tulolajeja koskeva tiedonvaihto olisi pakollista eikä enää pelkästään mahdollista, kuten nykyisessä direktiivissä säädetään. Lisäksi jäsenmaat sitoutuivat siihen, että säästödirektiivin laajennus saatetaan voimaan vuoden loppuun mennessä. Tosin viimeksi mainittu ilmeisesti edellyttää, että komissio onnistuu neuvotteluissaan viiden EU:n ulkopuolisen sopimusmaan (Sveitsi, Lichtenstein, Monaco, Andorra ja San Marino) kanssa parantamaan näiden kanssa solmittuja tiedonvaihtosopimuksia niin, että ne vastaavat EU:n jäsenmaiden välistä käytäntöä.

Automaattista tiedonvaihtoa pyritään edistämään myös globaalilla tasolla. G20- ja G8-maat ovat kokouksissaan tämän vuoden aikana ottaneet selkeästi kantaa automaattisen tiedonvaihdon lisäämisen puolesta. Samaan tähtäävät myös edellä mainitut FATCA-sopimukset, joita USA on neuvotellut tai on neuvottelemassa useiden maiden kanssa ja jotka koskevat USA:n kansalaisten muissa maissa saamia tuloja. Myös Britannia on vaatinut sen omia itsehallinto- tai merentakaisia alueita, joihin kuuluvat Englan-

nin Kanaalissa ja Karibiassa sijaitsevat tunnetut veroparatiisisaaret, sekä suostumaan talletuksia koskevan tiedon automaattiseen jakamiseen että avaamaan yhtiöiden omistajarakenteita koskevia rekistereitä (Helsingin Sanomat 21.5.2013). OECD tekee aktiivisesti automaattisia tiedonvaihtojärjestelmiä koskevaa kehittäilytyötä, vaikkakin sen toiminnan pääpaino on edelleen kahdenvälisissä erillisytyöissä perustuvissa tiedonvaihtosopimuksissa (OECD 2012b).

Automaattinen tiedonvaihto on potentiaalisesti voimakas instrumentti veroparatiisitoiminnan hillitsemiseen, koska vähentää olennaisesti mahdollisuuksia tulojen piilottamiseen ja sijoitusten ja yritysjärjesteljen todellisen omistajuuden salaamiseen. Tästä syystä veroparatiisimaat ovatkin näihin päiviin asti tiukasti vastustaneet kaikkia aloitteita, jotka tähtäävät salaisuusverhon raottamiseen. Edellä kuvatut politiikka-aloitteet edustavat tässä suhteessa selvää muutosta kansainvälisessä ilmapiirissä ja mahdollisesti myös todellista muutosta suhteessa veronkierron mahdollisuuksiin. Ne ovat kuitenkin toistaiseksi vain aloitteita, ja niiden todellinen vaikutus jää nähtäväksi. On myös huomattava, että automaattinen tiedonvaihto ei estä monikansallisten yritysten lain puitteissa tapahtuvaa verojen minimointiin tähtäävää verosuunnittelua, vaan siihen tarvitaan yllä kuvattuja lainsäädännöllisiä toimia. □

Kirjallisuus

- Buehn, A. ja Schneider, F. (2012), "Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries. What do we (not) know?", CESifo Working Paper no. 4004.
- Beer, S. ja Loeprick, J. (2013), "Profit Shifting: Drivers and Potential Countermeasures", WU International Taxation Research Paper Series no. 2013 – 03.
- Council of the European Union (1999), SN 4901/99 (Primarolo Report). Brussels, 23 November.
- Desai, M.A., Foley, C.F. ja Hines Jr., J.R. (2005), "Do tax havens Divert Economic Activity?", Ross School of Business Working Paper Series, WP no. 1024.
- Dharmapala, D. (2008), "What problems and opportunities are created by tax havens?", *Oxford Review of Economic Policy* 24: 661-679.
- European Commission (2012), "An Action Plan to fight against tax fraud and tax evasion", Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, (COM(2012) 722 final), 6.12.2012.
- European Union (2003), The EU Savings Tax Directive (2003/48/EC).
- European Union (2011), The Administrative Cooperation Directive (2011/16/EU).
- Feld, L.P. ja Schneider, F. (2010), "Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD countries", *German Economic Review* 11: 109-149.
- Finances Quebec (2009), "Aggressive Tax Planning", Working Paper, January.
- Fuest, C. ja Riedel, N. (2009), "Tax evasion, tax avoidance and tax expenditure in developing countries. A review of literature", Report prepared for the UK Department for International Development (DFID), June 19.
- Gravelle, J.G. (2009), "Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion", CRS Report for Congress, July 9.
- Grubert, H. (2012): "Foreign Taxes and Growing Share of U.S. Multinational Company Income Abroad: Profits, Not Sales, are Being Globalized", Office of Tax Analysis, Working Paper 103.

- Gumpert, A., Hines Jr. J.R. ja Schnitzer, M. (2012), "The Use of Tax Havens in Exemption Regimes", CEPR Discussion Paper no. 8943.
- Henry, J.S. (2012): "The Price of Offshore Revisited", Tax Justice Network, July 2012.
- Hines Jr, J.R. ja Rice, E.M. (1994), "Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business", *The Quarterly Journal of Economics* 109: 149-182.
- Huizinga, H. ja Laeven, L. (2008), "International profit shifting within multinational: A multi-country perspective" *Journal of Public Economics* 92: 1164-1182.
- Huizinga, H., Laeven, L. ja Nicodème, G. (2007), "Capital Structure and International Debt Shifting", IMF Working Paper WP/07/39.
- Johannessen, N. ja Zuckman, G. (2012), "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown", Paris School of Economics Working Paper no. 2012 -04.
- Le Monde, "Des banques françaises à l'ombre des palmiers", *Le Monde* 6.4.2013.
- Maffini, G. (2009), "Tax Haven Activities and the Tax Liabilities of Multinational Groups", Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 09/25.
- Murphy, R. (2012), "Closing the European Tax Gap", A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, Tax Research UK.
- OECD (1998), "*Harmful Tax Competition. An emerging issue*", Paris, OECD.
- OECD (2000), "Towards Global Tax Co-operation", Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs, Paris, OECD.
- OECD (2011), *Corporate Loss Utilization through Aggressive Tax Planning*, Paris, OECD.
- OECD (2012a): *Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues*, Paris, OECD.
- OECD (2012b), *Automatic Exchange of Information. What it is, how it works, benefits, what remains to be done*, Paris, OECD.
- OECD (2013a), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, Paris, OECD.
- Schneider, F., Buehn, A. ja Montenegro, C.E. (2010), "Shadow Economies All over the World, New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007", The World Bank, Policy Research Working Paper 5356.
- Shaxson, N. (2012): *Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*, Vintage Books, London.
- Slemrod, J. ja Wilson, J.D. (2009), "Tax competition with parasitic tax havens", *Journal of Public Economics* 93: 1261-1270.
- Tax Justice Network (2005), "The Price of Offshore", Briefing Paper, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf (viitattu 1.9.2013).
- Tax Justice Network (2007): "Identifying Tax Havens and Offshore Financial Centres", Briefing Paper, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf (viitattu 1.9.2013)
- Tax Justice Network (2013), "No more shifty business. A response to the OECD's Base Erosion and Profit shifting", <http://taxjustice.blogspot.ch/2013/03/no-more-shifty-business-response-to.html> (viitattu 1.9.2013)
- US Senate (2013), "Memorandum", US Senate Permanent Subcommittee on Investigations, May 21.