

# Rikkinäinen veropalapeli

Oikeudenmukaisuuden toteutuminen Suomen solmimissa  
verosopimuksissa



Selvitys on tuotettu osana Finnwatchin Kestävän talouden ohjelmaa. Ohjelmaa tukevat:



Palkansaajasäätiö on myöntänyt ohjelmalle tukea vuodelle 2014.

Selvitys on saanut tukea myös ulkoasianministeriön kehitysyhteistyövaroista.

Finnwatch on suomalaisen yritystoiminnan globaaleja vaikutuksia tutkiva kansalaisjärjestö. Finnwatchin taustalla vaikuttaa yhdeksän kehitys-, ympäristö- ja ay-järjestöä: Solidaarisuus, Eettisen kaupan puolesta, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus SASK, Attac, Kirkon Ulkomaanapu, Kepa, Kehys, Dalitien solidaarisuusverkosto ja Maan ystävät.

Selvityksen kirjoittaja: Henri Telkki  
Taitto: Petri Clusius / Amfi bi Ky  
Julkaisuajankohta: Syyskuu 2014  
Kansikuva: Puzzle Pieces, Pablo Rios / Flickr Creative Commons

# Sisällysluettelo

<b>1. JOHDANTO</b> .....	4
<b>2. VEROSOPIMUKSILLA HALUTAAN POISTAA MONENKERTAINEN VEROTUS</b> .....	5
2.1. Sopimuskeinottelu avaa tien vajaaverotukseen .....	6
2.2. Kehittyvät maat häviävät lähdeveroalennusten vuoksi.....	11
<b>3. KANSAINVÄLISEN VEROTUKSEN OIKEUDENMUKAISUUS – VEROTUSOIKEUDEN REILU JAKAMINEN SEKÄ VEROPAON JA VERON KIERTÄMISEN ESTÄMINEN</b> .....	17
3.1. Kysymys tulon lähteestä ja tulonsaajan asuinvaltiosta .....	17
3.2. Veron kiertämisen estäminen – verosopimusten yhä tärkeämpi tehtävä .....	20
<b>4. OECD:N JA YK:N MALLIT VEROJEN JAKAMISEKSI</b> .....	23
4.1. Miten verotusoikeus jaetaan mallisopimuksissa? .....	24
4.2. Miten monenkertainen verotus poistetaan? .....	27
4.3. Miten sopimuskeinottelua pyritään estämään? .....	28
4.4. Onko YK:n malli ratkaisevasti parempi kehitysmaiden kannalta?.....	31
<b>5. LÄPIKULKUVALTIOIDEN VEROSOPIMUKSET RAPAUTTAVAT KEHITYSMAIDEN VEROPOHJIA</b> .....	33
5.1. Suomalaisijoitusten läpikulkuvaltiot.....	33
5.2. Mihin läpivirtausvaltioiden suosio perustuu? .....	35
5.3. Järjestöjen tutkimukset kertovat kielteisistä vaikutuksista kehitysmaissa.....	36
<b>6. SUOMEN TULOVEROSOPIMUKSET VASTAAVAT MALLISOPIMUKSIA PUUTTEINEEN</b> .....	43
6.1. Vaikutusarvioinnit ja kytkentä kehityspolitiikkaan puuttuvat .....	44
6.2. Lähdeverotuksessa hajontaa – YK:n mallia sovelletaan kehitysmaiden kanssa vaihtelevasti .....	47
6.3. Sopimuskeinottelua estäviä artikloita vain joissakin sopimuksissa .....	51
6.4. Verosopimuksia myös veroparatiiseiksi luokiteltujen valtioiden kanssa .....	54
<b>7. MITEN VEROSOPIMUKSIA JA KANSAINVÄLISTÄ VERO-OIKEUTTA TULEE KEHITTÄÄ?</b> .	56
7.1. Sopimuksen tarkoitus ja verotusoikeuden jakoperiaatteet on syytä säännellä .....	56
7.2. Väärinkäyttöä estävät säännökset sisällytettävä verosopimukseen .....	57
7.3. Verosopimuksen tarve, vaikutukset ja vaihtoehdot arvioitava huolellisesti .....	59
7.4. Monenkeskinen instrumentti – myös kehitysmailla oltava mahdollisuus osallistua .....	62
7.5. Pitkän tähtäimen tavoite: erillisyhtiöverotuksesta taloudellisen yrityskokonaisuuden verotukseen? .....	63
<b>8. YHTEENVETO NYKYTILANTEESTA</b> .....	65
<b>9. SUOSITUKSET</b> .....	68
<b>CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS IN ENGLISH</b> .....	72
<b>LÄHTEET</b> .....	77
<b>LIITTEET</b> .....	83

# 1. Johdanto

Liiketoiminta on usein kansainvälistä, mutta sitä koskeva sääntely sitä vastoin ei monesti ole. Näin on erityisesti verotuksen osalta. Valtiot voivat itsenäisesti laatia sisäiset verojärjestelmänsä loogisiksi kokonaisuuksiksi, jolloin verosäännösten noudattaminen on pelkästään kotivaltionsa sisällä toimivalle yritykselle suhteellisen ongelmatonta. Kun varsinkin suuremmat yritykset toimivat useissa maissa, nousee kysymys siitä, miten oikeus verottaa yrityksen tuloa jaetaan eri toimintamaiden välillä. Tällöin verotuksen pohjana on kansallisten verojärjestelmien muodostama rikkinäinen palapeli, joka on kaikkea muuta kuin loogisesti ja aukottomasti yhteen limityvä kokonaisuus.

Perinteisesti valtiot kohdentavat verotuksen monikansallisen yrityksen juridisesti erillisiin tytäryhtiöihin erikseen<sup>1</sup> sen sijaan, että verotettaisiin taloudellista yrityskokonaisuutta<sup>2</sup>. Tytäryhtiöt toimivat eri maissa, joiden verolait poikkeavat toisistaan verosubjekteiltaan<sup>3</sup>, veropohjiltaan<sup>4</sup> ja veroprosenteiltaan<sup>5</sup>. Yritysverotusta ei ole keskeisiltä osiltaan harmonisoitu edes EU:ssa.

Kansainvälistä tuloverotusta on yritetty koodinoida kahden valtion välillä solmituilla verosopimuksilla, joiden tarkoitus on poistaa kaksinkertainen verotus sopimusvaltioiden välisessä suhteessa. Lisäksi niillä pyritään estämään veron kiertämistä. Verosopimusten puutteellisuus, kansallisten verojärjestelmien erot ja keskinäiset nivoutumattomuudet sekä verotuksen muotoseikkoihin nojaava luonne<sup>6</sup> saavat aikaan sen, että kansainvälisesti toimivat yritykset onnistuvat usein välttelemään verojen maksamista koti- ja toimintavaltioissaan. Tämä on vastoin verosääntelyn tarkoituksia. Verojen välttely on erityinen

ongelma kehitysmaille, sillä lähdeverojen huomattavien alennusten vuoksi verosopimukset eivät ole niiden kannalta aina reiluja. Kehitysmaat kuitenkin tarvitsevat verotuloja muita kipeämmin ylläpitääkseen ihmisoikeuksien kannalta olennaisia yhteiskunnan perusrakenteita kuten oikeusjärjestelmää, terveydenhuoltoa ja peruskoulutusta.

Tämän raportin tutkimusteemana on analysoida tulojen ja varallisuuden verotusoikeuden jakamiseksi solmittujen verosopimusten tehtäviä, taloudellisia vaikutuksia ja oikeudenmukaisuutta erityisesti kehitysmaiden kannalta. Toisena keskeisenä teemana on tarkastella sitä, kuinka verosopimuksilla voitaisiin puuttua verosopimusten väärinkäyttöön perustuvaan aggressiiviseen verosuunnitteluun<sup>7</sup>, jossa hyödynnetään usein veroparatiisien ja niin sanottujen sijoitusten läpivirtausvaltioiden tarjoamia keinoja verojen välttämiseksi. Tutkimusteemojen puitteissa arvioidaan myös Suomen verosopimuksia ja niitä koskevaa politiikkaa ja toimintamahdollisuuksia. Lopuksi esitetään johtopäätöksiin perustuvat suositukset verosopimusten ja kansainvälisen verojärjestelmän kehittämiseksi esitettyihin ongelmiin puuttumiseksi.

Tutkimus perustuu aihetta koskeviin aikaisempiin tutkimuksiin<sup>8</sup>, tieteellisiin artikkeleihin ja muihin akateemisiin julkaisuihin, media-lähteisiin, kansainvälisten järjestöjen kuten OECD:n ja YK:n verotusta koskeviin asiakirjoihin ja malliverosopimuksiin sekä Suomen solmimiin verosopimuksiin. Aineistona on myös käytetty Suomen verosopimuksista vastaavan valtiovarainministeriön vastauksia Finnwatchin verosopimuspolitiikkaa koskevaan kyselyyn. Ulkopuolisena asiantuntijana raporttia on kommentoinut Helsingin yliopiston vero-oikeuden jatko-opiskelija Lauri Finér.

<sup>1</sup> Eng. *separate entity accounting*

<sup>2</sup> Eng. *unitary taxation*

<sup>3</sup> *Verosubjekti* eli verotuksen kohteena oleva henkilö voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö tai yhtiö. Verosubjektien verokohtelu vaihtelee tulotyyppistä ja varallisuudesta riippuen.

<sup>4</sup> *Veropohjalla* (eng. *tax base*) tarkoitetaan verotettavien asioiden määrää.

<sup>5</sup> *Verokanta* (eng. *tax rate*) tarkoittaa veron laskennassa käytettävää yksikköä, joka ilmaistaan useimmiten veroprosenteina.

<sup>6</sup> Knuutinen, R., 2013, Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa *Verotus 2/2013*

<sup>7</sup> Ks. aggressiivisen verosuunnittelun (eng. *aggressive tax planning*) määritelmästä, s. 10.

<sup>8</sup> Erityisesti hollantilaisen kansalaisjärjestö SOMO:n Alankomaiden verosopimuksia ja niiden vaikutuksia koskevaan aiempaan tutkimukseen. SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

## 2. Verosopimuksilla halutaan poistaa monenkertainen verotus

Kun yritys laajentaa toimintaansa investoimalla ulkomaille, sen investoinneista saamaa tuloa voivat verottaa sekä tulon lähdevaltio että yrityksen kotivaltio. Kotivaltio voi verottaa ulkomaista tuloa joko suoraan tai vasta, kun se kotiutetaan esimerkiksi jakamalla osinkoa.<sup>9</sup> Verotus riippuu pitkälti siitä, millaisella juridisella rakenteella investointi toteutetaan. Mahdollinen monenkertainen verotus merkitsee liiketoimintakustannusta, joka vähentää yrityksen investointihalukkuutta ulkomaille. Sen seurauksena yritykset eivät välttämättä tee sijoituksia sellaisiin maihin, joissa investoinnit muutoin kannattaisivat parhaiten. Monenkertainen verotus myös vaikuttaa verovelvollisten käyttäytymiseen ja asettaa kansainväliset yritykset epätasa-arvoiseen kilpailuasemaan suhteessa pelkäämään kotivaltionsa sisällä toimiviin yrityksiin<sup>10</sup>.

Ongelman ratkaisemiseksi valtiot ovat omaksuneet yksipuolisia toimia kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen lievittämiseksi. Investoivan yrityksen kotivaltio voi esimerkiksi huomioida investoinnin kohdevaltion

maksetut verot hyvittämällä ne kotivaltion veroista. Käytännössä tämä merkitsee toisten valtioiden lähdeverotuksen ensisijaisuuden tunnustamista suhteessa kotivaltion verotusoikeuteen.<sup>11</sup>

Valtiot ovat katsoneet tarpeelliseksi täydentää kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvia yksipuolisia toimia sopimalla kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi verosopimuksia (eng. *double taxation treaties, DTTs*), joissa jaetaan tulon ja varallisuuden verotusoikeus sopimusvaltioiden kesken. Sopimuksissa on kyse siitä, että sopimusvaltiot luopuvat tahoillaan verottamasta tiettyjä tuloja kansallisen lainsäädäntönsä nojalla. Tällöin myös lähdevaltion verotusoikeus kaventuu verrattuna tilanteeseen, jossa asuinvaltio poistaa kaksinkertaisen verotuksen yksipuolisesti. Tällaisia valtioiden kahdenvälisiä eli *bilateraaleja* tuloverosopimuksia on tällä hetkellä noin 3000<sup>12</sup>, minkä lisäksi on solmittu joitakin monenkeskisiä tuloverosopimuksia<sup>13</sup>. EU-valtioiden välillä verovelvollisten monenkertaista

9 Kysymys voi olla kansainvälisestä *taloudellisesta* kaksinkertaisesta verotuksesta, jota syntyy usean valtion verottaessa samaa tuloa usean eri valtiossa asuvan verovelvollisen kohdalla joko samanaikaisesti (eli myös ilman varsinaista voittojen tuloutusta) tai ketjuuntuvasti saman tulon kulkiessa usean valtion ja usean verovelvollisen kautta. Kansainvälinen kaksinkertainen verotus voi olla myös *juridista*, jolloin usea valtio verottaa samalta ajanjaksolta samaa verovelvollista samasta tulosta. Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 72–73.

10 Kansainvälisen monenkertaisen verotuksen voidaan katsoa aiheuttavan *neutraalisuushäiriöitä*. Verojärjestelmät pyritään rakentamaan neutraaleiksi, jolloin verotus ei muuta verovelvollisen päätöstä suhteessa tilanteeseen, jossa verotusta ei ole. Kansainvälisessä verotuksessa neutraalisuuskysymys liittyy erityisesti pääoman vientiin ja tuontiin. Pääoman vientineutraalisuuden (eng. *capital import neutrality, CIN*) kannalta verotus on neutraali, jos se ei vaikuta siihen, sijoittaako verovelvollinen kotivaltioonsa vai ulkomaille. Pääoman tuontineutraaliteetti (eng. *capital export neutrality, CEN*) puolestaan toteutuu, kun tiettyyn valtioon sijoitettua pääomaa ja siitä saatua tuloa verotetaan samalla tavoin riippumatta siitä, onko sijoittaja kotimainen vai ulkomainen. Molempia neutraalisuuden muotoja ei voida kuitenkaan saavuttaa verotuksen ollessa erilaista eri valtioissa. Verotuksen neutraalisuudesta, ks. esim. Helminen M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 47 ja Myrsky, M., 2013, Suomen veropolitiikka.

11 UN, 2010, Basic approaches to treaty negotiations, s. 1, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10\\_Section1.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10_Section1.pdf)

12 OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, s. 18, saatavilla <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>; IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 25, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

13 Monenkeskiset sopimukset noudattavat bilateraaleja sopimusmalleja ja aikaansaavat sopimukseen osallistuvien välille samansisältöiset kahdenväliset velvoitteet. Monenkeskiset sopimukset eivät kuitenkaan ole olleet kovin yleisiä. Ehkä tunnetuin monenkeskinen tulo- ja varallisuusverosopimus on solmittu pohjoismaiden välillä: (SopS 91/1989). UN, 2003, Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries, s.3, saatavilla osoitteessa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN008579.pdf>

verotusta estävät verosopimusten ja kansallisen sääntelyn lisäksi EU:n direktiivit<sup>14</sup>.

Tuloverosopimukset sisältävät yleensä myös säännöksiä verotietojen vaihdosta. Verosopimuksissa on voitu sopia myös keskinäisestä avusta verojen keräämisessä. Näillä säännöksillä tehostetaan verotuksen täytäntöönpanoa. Valtiot ovat kuitenkin sopineet tiedonvaihdosta myös erillisillä verotiedonvaihtosopimuksilla (eng. *tax information exchange agreements, TIEAs*) tai esimerkiksi liittymällä Euroopan neuvoston yleissopimukseen veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta<sup>15</sup>.

Perinteisesti kaksinkertaisen verotuksen poistavilla tuloverosopimuksilla on katsottu olevan seuraavia tavoitteita:

- lisätä kansainvälistä kauppaa ja investointeja (lisätä tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden liikkuvuutta)
- edistää teknologisten innovaatioiden siirtymistä maasta toiseen
- luoda pohjaa teollistumiselle ja tätä kautta saavuttaa kehitystavoitteita kehitysmaissa
- vähentää ulkomaisten ja paikallisten veronmaksajien välistä verotuksellista epätasa-arvoa
- luoda oikeudellista ja taloudellista varmuutta kansainvälisiä investointeja ja muuta kansainvälistä liiketoimintaa varten
- yhtenäistää verosääntelyä sopimusvaltioiden kesken

14 Yritysjärjestelyiden, konsernin sisäisten osinkojen, korkojen ja rojaltien osalta tällaisia direktiivejä ovat yritysjärjestelydirektiivi, emotytäryhtiödirektiivi ja korko-rojaltidirektiivi. Esimerkiksi emotytäryhtiödirektiivillä estetään samaan yritysryhmän eri EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden kansainvälinen taloudellinen kaksinkertainen verotus eli yrityskonsernin sisällä osinkoja voidaan siirtää konserniyhtiöstä toiseen ilman osinkoveroa. Suomen kansainvälinen vero-oikeus ja siihen liittyvä monenkertaisen verotuksen poistaminen muodostuu kolmen erillisen mutta toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevan normikokonaisuuden pohjalta: (1) yksipuolinen eli unilateraalinen tai puhtaasti sisäinen kansallinen verolainsäädäntö, (2) kahden- tai monenkeskiset verosopimukset ja (3) EU-vero-oikeus. Helminen, M., 2013, Kansainvälisen tuloverotus, s. 30.

15 Euroopan neuvoston ja OECD:n yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta, SopS 21/1995

- tehostaa veroviranomaisten yhteistyötä ja hallintoa verotuksen täytäntöönpanemiseksi (tiedonvaihto, avunanto veron keräämisessä, ristiriitatilanteiden ratkaisemismenettely)
- estää veropohjien vuotamista, veron kiertämistä ja verovilppiä (nykyisin verosopimusten laajeneva tehtävä)<sup>16</sup>

## 2.1. SOPIMUSKEINOTTELU AVAA TIEN VAJAAVEROTUKSEEN

Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmitut verosopimukset ovat kuitenkin kääntyneet *haitallisen verokilpailun*<sup>17</sup> ja *aggressiivisen verosuunnittelun*<sup>18</sup> seurauksena alkuperäistä tarkoitustaan vastaan. Taloudellisen kaksinkertaisen verotuksen ongelma on kääntynyt päälaelleen kysymykseksi *vajaaverotuksesta* (so. *kaksinkertainen verottamatta jääminen*, eng. *double non-taxation*)<sup>19</sup>.

16 Tuloverosopimusten tehtäviä ja tavoitteita on käyty läpi muun muassa seuraavien YK:n ja OECD:n asiakirjojen johdannoissa: UN, 2003, Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries, saatavilla osoitteessa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN008579.pdf>; UN, 2011, Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_Update.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf); OECD Model Double Taxation Convention on Income and Capital, uusin vuonna 2010 päivitetty versio saatavilla osoitteessa: OECD, 2010, Model Tax Convention on Income and Capital (with Commentaries on the Articles of the Convention), saatavilla osoitteessa: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010\\_9789264175181-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en) (viitattu 21.9.2014)

17 Haitallisesta verokilpailusta: OECD, 1998, Harmful Tax Competition. An Emerging Global Phenomenon, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>

18 Ks. aggressiivisen verosuunnittelun määritelmä s. 10.

19 Esimerkiksi EU:n komission mukaan aggressiivinen verosuunnittelu johtaa muun muassa kaksinkertaisiin vähennyksiin (esimerkiksi sama tappio vähennetään sekä lähde- että asuinvaltiossa) ja kaksinkertaiseen verottamatta jäämiseen (tulo, jota ei ole verotettu lähdevaltiossa, vapautetaan verosta asuinmaassa). EU:n komissio, 2012, Komission suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/c\\_2012\\_8806\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf)

Aggressiivisella verosuunnittelulla yritys pyrki minimoimaan maksettavien verojen kokonaismäärää konsernitason (so. alentamaan *efektiivistä veroastetta*) kaikkiiin maihin maksetut verot huomioiden). Keinot ovat moninaisia, mutta yhteistä niille on useiden eri valtioiden verojärjestelmien eroavuuksista ja muutoseikoista syntyvien porsaanreikien hyödyntäminen. Kyse on tällöin myös yrityksen varsinaisten toimintamaiden verolakien tarkoituksien (hengen) vastaisesta verovälttelystä<sup>20</sup>. Tyypillisesti järjestelyt ovat laillisia tai ne on rakennettu tarkoituksellisesti laillisen ja laittoman väliselle harmaalle alueelle, jolloin verottaja ei voi puuttua niihin tehokkaasti veron kiertämisen estämiseksi säädettyillä kansallisilla normeilla.

Eryteisesti verosopimuksia hyödyntävää aggressiivista verosuunnittelua kutsutaan "*sopimushoppailuksi*" (eng. *treaty shopping*). Sen avulla sopimusvaltioiden ulkopuolinen yritys pyrkii saamaan verosopimuksen tarjoamia etuja, joita sopimusvaltiot eivät ole sille tarkoittaneet<sup>21</sup>. Tyypillisesti tavoitteena on välttyä osinkojen, korkojen ja rojaltien lähdeverotukselta, mutta kyse voi olla myös esimerkiksi myyntivoittojen verotuksen minimoinnista. Tässä tarkoituksessa yritys esimerkiksi kierrättää investoinnit ja niistä saatavat

tulot jonkin poikkeuksellisen edullisen verosopimuksen tarjoavan läpivirtausvaltion (eng. *conduit country*) kautta perustamalla sinne *välilyhteisön*<sup>22</sup> (*läpikulkuyhtiö*, eng. *conduit company*). Tyypillisesti kyseinen valtio ei edellytä läpikulkuyhtiöltä varsinaista liiketoimintaa veroetujen saamiseksi. Lisäksi yritys voi kotivaltionsa verotuksen välttämiseksi pyrkiä kuljettamaan tulot läpivirtausvaltiosta kotivaltionsa sijaan välilyhteisöön (eng. *base company*), jonka se on perustanut matalan veroasteen valtio<sup>23</sup>.

Sopimushoppailija on siis verovelvollinen, joka ei ole sopimuksen osapuolena olevan valtion asukas (yrityksen kyseessä ollessa sen kotivaltio on kolmannessa valtiossa). Verosopimuksia voidaan kuitenkin käyttää hyväksi myös tilanteissa, joissa verosopimuksen soveltuminen on sinänsä selvää, mutta verovelvollinen valitsee tai manipuloi valtiosta toiseen siirrettävän tulon tulotyyppiä näyttämään siltä, että siihen soveltuu tietyn verosopimuksen erityisen edullinen tulotyyppiartikla. Suomeksi tällaiseen verosopimusten hyväksikäyttöön viitataan termillä *artiklakeinottelu*.<sup>24</sup>

Tämän lisäksi verovelvollinen voi väärinkäyttää verosopimuksia (eng. *treaty abuse*) verojen välttämiseksi esimerkiksi hyödyntämällä sopimusvaltioiden kansallisia lakeja

20 OECD:n monikansallisille yrityksille laadittujen toimintaohjeiden mukaan "[y]ritysten tulisi erityisesti toimia toimintamaidensa verolakien ja asetusten *hengen* ja kirjaimen mukaisesti. - - - Yritys noudattaa verolakien ja -asetusten henkeä, jos se ryhtyy kohtuullisiin toimenpiteisiin *lainsäätäjän tarkoituksien määrittämiseksi ja tulkitsee verosääntöjä yhdenmukaisesti näiden tarkoituksien kanssa* ottaen huomioon lakikielen ja asiaan liittyvän, rinnakkaisen lakihistorian. Liiketapahtumia ei tule järjestää siten, että niistä aiheutuu veroseurauksia, jotka eivät ole yhteneviä liiketapahtuman taloudellisten seurausten kanssa, ellei ole voimassa juuri tätä tarkoitusta varten säädettyjä lakeja. Tässä tapauksessa yritys voi kohtuudella olettaa, että liiketapahtuma on järjestelty tavalla, jonka veroseuraamus yritykselle ei ole *lainsäätäjän tarkoituksen* vastainen [kursivoinnit lisätty]." OECD, 2011, Toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Vuoden 2011 tarkistus. Käänös julkaisusta OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, s. 36, saatavilla osoitteessa: [https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap\\_5\\_2012.pdf](https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap_5_2012.pdf)

21 YK:n malliverosopimuksen mukaan verosopimushoppailu on yksi verosopimusten epäasianmukaisen hyväksikäytön muoto, jossa verovelvolliset, jotka eivät ole oikeutettuja verosopimusetuihin, käyttävät muita verosopimusetuihin oikeutettuja verovelvollisia [välilyhteisöjä] päästääkseen välillisesti nauttimaan verosopimuksen verohuojennuksista. YK:n malliverosopimuksen 1 artiklan kommentaarin 47 kohta.

22 Termi välilyhteisö tulee siitä, että ulkomaista yhteisöä käytetään tulon lähteiden ja tulon todellisten saajien välissä usein verojen välttämistarkoituksessa. Välilyhteisö on usein *holdingyhtiö* tai *pöytälaatikkoyhtiö*, joka ei harjoita varsinaista liiketoimintaa eli se ei tuota tavaroita tai palveluita. Sen sijaan holdingyhtiön tarkoitus on omistaa muiden samaan yritykseen kuuluvien yhtiöiden omaisuutta, kuten teollis- ja tekijänoikeuksia, joukkovelkakirjoja tai osakkeita. Välilyhteisöstä käytetään myös termiä *apu-* tai *erillisyhtiö* taikka *offshore-yhtiö*.

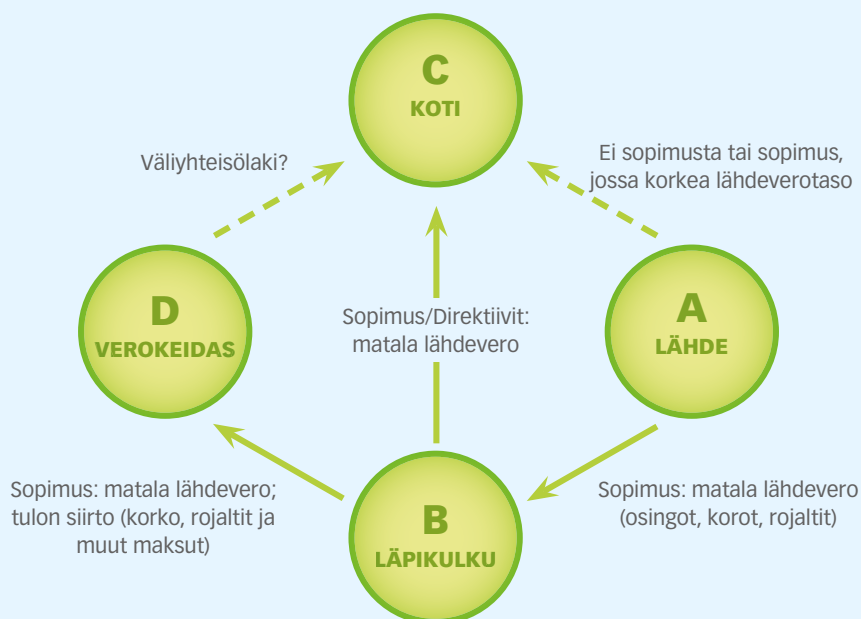
23 Ks. sopimushoppailun erilaisista muodoista esim. Luc de Broe, 2008, International Tax Planning and Prevention of Abuse, s. 8–20.

24 Kyse ei ole keinottelusta sopimuksen soveltamisalan piiriin pääsemiseksi vaan keinottelusta sopimuksen sisällä. EU-direktiivien tarjoamia veroetuja voidaan pyrkiä hyödyntämään vastaavasti esimerkiksi perustamalla holdingyhtiö siinä tarkoituksessa, että jostakin kolmannesta valtiosta peräisin olevat tulot voidaan kotiuttaa esimerkiksi Suomeen emoytärityhtiödirektiivin mukaisina verovapaina osinkoina (*direktiivikeinottelu*). Yleisemmällä tasolla puhutaan myös *sääntökeinottelusta* (eng. *rule shopping*). Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 558; Knuutinen, R., 2013, Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013, s. 187.

## Yksinkertaistettu esimerkki väliyhteisöjen sijoitteluun perustuvasta sopimusshoppailusta <sup>25</sup>

Shoppaileva yritys pyrkii hyötymään tulon lähdevaltion ja läpikulkuvaltion välisen verosopimuksen (A–B) ja toisaalta läpikulkuvaltion ja kotivaltionsa (B–C) vero-

sopimuksen sellaisista etuisuuksista, joita kotivaltion ja lähdevaltion välinen verosopimus (A–C) ei tarjoa tai koska ne eivät ole solmineet verosopimusta keskenään.<sup>26</sup>



Mikäli yritys investoisi kotivaltiostaan C (emoyhtiön sijaintipaikka) suoraan kohdevaltioon A, tulisi yrityksen maksettavaksi suhteellisesti korkea lähdevero (joko A:n kansallisen verolain mukainen tai A:n ja C:n välisessä verosopimuksessa sallittu enimmäisverokanta, esimerkiksi 10–20 prosenttia). Välttyäkseen tältä, yritys reitittääkin investoinnit kohdevaltioon läpikulkuvaltioon B rekisteröimänsä väliyhtiön kautta päästen näin osalliseksi A:n ja B:n välisessä verosopimuksessa sovituihin alhaisista tai 0 prosentin osinkojen, korkojen ja rojallien lähdeverokannoista. Shoppailua edesauttaa kotivaltio C:n ja läpikulkuvaltio B:n välillä sovellettava lievä verotus, joka perustuu niiden väliseen verosopimukseen tai EU:n direktiiveihin, jotka poistavat monenkertaista verotusta EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Läpikulkuvaltioon B valtiosta A maksetut suoritukset, kuten rojallit, voivat olla B:ssä veronalaista tuloa. Yritys voi kuitenkin maksaa valtiosta B nollaverotuksen valtion D esimerkiksi korkoja, rojallimaksuja ja hallinnointi- ja muita palvelumaksuja, jotka ovat vähennyskelpoisia valtiossa B. Jos myöskään valtioiden B-D välillä ei peritä verosopimuksen vuoksi näistä maksuista lähdeveroa, voidaan välttyä tuloveroilta kokonaan, koska D ei verota tuloja. On kuitenkin mahdollista, että emoyhtiön kotivaltio C pyrkisi verottamaan voittoa valtiossa D väliyhteisölainsäädäntönsä nojalla. Usein väliyhteisölait eivät kuitenkaan sovellu tällaisiin järjestelyihin. Lisäksi valtion D mahdollisia salaisuuslakeja voidaan hyödyntää siten, että valtion C verottaja ei saa tietoja oikeudestaan verottaa väliyhteisöä valtiosta D<sup>27</sup>.

25 Luc de Broe, 2008, *International Tax Planning and Prevention of Abuse*, s. 8. Taulukon toteutuksessa on käytetty pohjana myös IMF:n ja SOMO:n grafiikoita: IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 28, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>; SOMO, 2013, *Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?*, s. 32, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

26 Helminen, M., 2013, *Kansainvälinen tuloverotus*, s. 558.

27 Kotivaltio on voinut omaksua sääntelyä, jolla se pyrkii verottamaan yrityksen ulkomaisen väliyhteisön tuloa osana emoyhtiön verotettavaa tuloa (eng. *controlled foreign corporation rules, CFC rules*). Verosopimuskeinottelua estäviä keinoja esitellään luvussa 3.2.



ja säännösten tulkintoja<sup>28</sup>. Näissä tilanteissa veropohjaa rapauttavaa verojen välttelyä eivät suoraan aiheuta verosopimusten puutteelliset säännökset, mutta ne mahdollistavat kansallisiin säännöksiin perustuvan verojen välttelämisen<sup>29</sup>. Tässä raportissa keskitytään suoraan sopimusmääräyksiin perustuvaan verosopimushoppailuun.

Sopimuskeinottelun avulla kansainväliset suuryritykset voivat saavuttaa kilpailuetua suhteessa kotimaisiin yrityksiin, koska ne voivat maksaa voitoistaan suhteessa vähemmän veroja<sup>30</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu on merkinnyt veropohjien vuotamista verokilpailua harjoitaviin ja muihin matalan verotuksen valtioihin ja muihin haitallista verokilpailua harjoitaviin maihin.

Väylänä aggressiiviselle verosuunnittelulle ovat useissa tapauksissa äärimmäistä verokilpailua käyvät valtiot ja alueet. Ne tarjoavat ulkomaisille investoijille veroetuja ja -poikkeuksia sekä yritysten talous- ja omistajatietojen salaamisen mahdollistavia lakeja (sivun 8 kuviossa valtio D). Tällaisia ”edullisia” veroalueita voidaan nimittää esimerkiksi

*veroparatiiseiksi*<sup>31</sup>, *veroetuvaltioiksi*<sup>32</sup> tai *rahoitussalaisuusalueiksi*<sup>33</sup>. Yhtä lailla poikkeuksellisen edullisia verosopimusverkostoja tarjoavia valtioita (sivun 8 kuviossa valtio B) voitaisiin kutsua veroparatiiseiksi tai veroetuvaltioiksi johtuen niiden merkittävästä roolista yritysten verominimointijärjestelyissä ja kansainvälisten pääomavirtojen kanavoinnissa (ks. läpikulkuvaltiosta luku 5).<sup>34</sup>

Haitallisen verokilpailun ja sen siivittämän aggressiivisen verosuunnittelun ongelma on tunnustettu laajalti kansainvälisen yhteisön piirissä. Jo vuonna 1998 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD sekä EU

28 Tällaisia veronkiertämisyjärjestelyitä ovat alikapitalisointi, siirtohinnoittelun vääristely, verojärjestelmien eroja hyödyntävät hybridi-instrumentit ja -yhteisöt (eng. *arbitrage transactions*) sekä kaksinkertaisen verotuksen poistavien mekanismien nivoutumattomuuksien hyväksikäyttö (esim. tulon manipulointi siten, että se on verosopimuksen mukaan vapautettu verotukselta lähdevaltiossa ja asuinvaltio on velvollinen vapauttamaan sen verotukselta). OECD, 2014, Public Discussion Draft, BEPS Action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf>. Ks. veronkiertämisyjärjestelyistä jäljempänä s. XXX.

29 Esimerkiksi verosopimukset voivat estää kansallisen veron kiertämiseksi säädetyin normin soveltamisen. Ibid.

30 Toisin sanoen kilpailuneutraalisuus ei toteudu kansainvälisesti toimivien yritysten ja pelkästään kotimaassaan toimivien yritysten välillä. Kun kaksinkertaisen verotuksen poistamista on perusteltu kansainvälisesti toimivien yritysten syrjinnän poistamisen näkökulmasta, vajaaverotustilanteissa huonompaan asemaan joutuvat vuorostaan pelkästään kotivaltioissaan toimivat paikalliset yritykset, joilla ei ole mahdollisuuksia rajat ylittävään verosuunnitteluun.

31 Ks. esimerkiksi yhdysvaltalaisen National Bureau of Economic Research (NBER) -tutkimuslaitoksen listaus veroparatiiseista: National Bureau of Economic Research & Hines, J.R., 2005, Do Tax Havens Flourish?, saatavilla osoitteessa: [www.nber.org/chapters/c0165.pdf](http://www.nber.org/chapters/c0165.pdf) (viitattu 19.9.2014). Perinteisesti veroparatiiseina on pidetty maita tai alueita, joissa on alhainen tai olematon verotus, jotka kieltäytyvät kansainvälisestä verotietojen vaihdosta, joissa vallitsee tiukka pankkisalaisuus (yritysten todellisten omistaja- ja tilitietojen salaaminen) ja jotka eivät edellytä alueellaan toimivilta yrityksiltä varsinaista tuotannollista toimintaa. Nämä kriteerit sisältyivät esimerkiksi OECD:n ensimmäiseen haitallista verokilpailua koskevaan selvitykseen. OECD, 1998, Harmful Tax Competition, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>

32 Veroparatiisien ohella käytetty termi, eng. *preferential tax regime* tai *attractive tax regime*.

33 Salaisuusvaltiot ja -alueet usein kieltäytyvät kansainvälisestä verotiedonvaihdosta, niissä vallitsee tiukka pankkisalaisuus, yritysten tilinpäätöstiedot eivät ole julkisia ja näin mahdollistetaan yritysten todellisten omistajien ja edunsaajien henkilöllisyyden salaaminen. Tax Justice Network on listannut rahoitussalaisuusalueet vuoden 2013 indeksissään: Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index - 2013 Results, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 14.7.2014)

34 Veroasiantuntijat ovat katsoeet, että myös valtiota, jolla on erityisen suotuisa verosopimusverkosto, kuten Alankomaat, voidaan pitää veroparatiisina. Finnwatch, 2014, Messinkiläattojen valtakunta – pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf); Helminen, M., Kansainvälinen tulovero-oikeus, s. 558. Kunkin valtion merkitystä veroparatiisitaloudessa tulee siis arvioida siitä näkökulmasta, mikä merkitys valtiolla on osana kansainvälisten yritysten verominimointijärjestelyitä. Rahavirrat voivat kulkea useinkin valtion ja pöytälaatikkoyhtiön kautta, koska tarkoituksena on hyödyntää toisistaan poikkeavia kansallisia verolakeja ja verosopimuksia ja niiden väliin syntyviä aukkoja. Veroparatiisitaloudessa kullakin valtiolla voi olla roolinsa verokeinottelua ruokkivien palvelujen tarjoajana tai keinotekoisten omistusjärjestelyiden salaajana taikka vain niiden mahdollistajana. Toisaalta on huomattava sekin, että kaikki verotukseen liittyvä harmaa talous ei liity veroparatiiseihin, vaan esimerkiksi veroja kierretään myös ilman kytkentää veroparatiiseihin.

tekivät selvityksen haitallisesta verokilpailusta ja antoivat suosituksia vahingollisista verosäännöksistä luopumisesta<sup>35</sup>. Maailmanlaajuisen talouden taantumana OECD on käynnistänyt G20-maiden toivomuksesta erityisen veropohjan rapautumista ja voittojen siirtoja koskevan hankkeen (eng. *base erosion and profit shifting, BEPS*). Heinäkuussa 2013 julkaistiin hankkeen toimintasuunnitelma, jossa verosopimusten väärinkäyttö (eng. *treaty abuse*) on nostettu yhdeksi keskeisimmistä ongelman lähteistä<sup>36</sup>.

EU:n komissio on puolestaan suosittanut muun muassa aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi erilaisia toimenpiteitä sekä EU-maiden kansallisella tasolla että direktiivi- ja verosopimustasolla. Komission mukaan jäsenvaltioiden kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmimissa sopimuksissa ei välttämättä kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, ovatko sopimuksen käsittelemät tulot veronalaisia sopimusvaltioissa niiden kansallisten säännösten perusteella. Vaarana on, että tuloa ei veroteta missään. Komission mielestä verorasituksen tulee jakautua oikeudenmukaisesti siten kuin lainsäätäjät on kansallisesti päättänyt.<sup>37</sup>

35 OECD, 1998, Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>; EU, 1998, Code of Conduct for Business Taxation, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/coc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_en.pdf)

36 15-kohtaisen toimintasuunnitelman 6 kohdan mukaan tavoitteena on estää verosopimusten väärinkäyttöä. OECD, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Sifting, s. 19, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

37 Komission mukaan kaksinkertainen verottamattomuus on vaarana myös, jos jäsenvaltiot myöntävät ulkomailta saaduille tuloerille yksipuolisesti verovapauden riippumatta siitä, ovatko ne veronalaisia lähdevaltioissa. Komission suositukset koskevat myös shoppailua direktiiveillä, joissa on myös säännöksiä kaksinkertaisen taloudellisen verotuksen välttämiseksi EU-valtioiden välillä. EU:n komissio, 2012, Komission suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/c\\_2012\\_8806\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf). Verosopimuksia koskevia suosituksia sisältyy myös seuraavaan komission toimintasuunnitelmaan: EU:n komissio, 2012, Tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/com\\_2012\\_722\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fi.pdf)

## Aggressiivinen verosuunnittelu, veron kiertäminen, verovilppi

*Verosuunnittelulla* (eng. *tax planning*) viitataan yleensä lainmukaiseen toimintaan, jolla pyritään minimoimaan veroja.

Kun verosuunnittelu on *aggressiivista* (eng. *aggressive tax planning*), sitä ei voida enää pitää ainakaan moraalisesti hyväksyttävänä verosääntelyn tarkoitusperiin nähden. Kyse on laillisesta tai laillisen ja laittoman väliselle harmaalle alueelle sijoittuvasta verojen välttelystä, joka perustuu verolakien ja -sopimusten muotoseikkojen ja nivoutumattomuuksien hyväksikäyttämiseen ja johon verottaja ei pysty puuttumaan oikeudellisin keinoin<sup>38</sup>.

*Veron kiertäminen* (eng. *tax avoidance*<sup>39</sup>) on sitä vastoin lainvastaista toimintaa, johon on mahdollista puuttua sen estämiseksi säädettyjen oikeusnormien nojalla. Kyse on yleensä selkeästi keinotekoisesta verolain ja sen tarkoituksen<sup>40</sup> vastaisesta verojen välttelystä.<sup>41</sup>

*Verovilpissä* (eng. *tax evasion* tai *tax fraud*) on kyse rikoslainsäädännön vastaisesta toiminnasta. Suomessa kriminalisoitu *veropetos* tarkoittaa väärin tietojen antamista, tietojen salaamista, muunlaista laiminlyöntiä veron välttämistarkoituksessa tai muuten toimimista petollisella tavalla<sup>42</sup>.

38 Vajaaerotukseen voidaan siis päästä myös ilman keinotekoisia tai peiteltyjä järjestelyitä puhtaasti sääntelyn porsaanreikiä hyödyntämällä. Aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää yhteiskuntavastuun periaatteiden vastaisena, joskaan ei siis välttämättä lainvastaisena toimintana. Knuutinen, R., Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013, s. 184.

39 Käsitteitä ei käytetä kansainvälisessä keskustelussa aina yhdenmukaisesti, sillä termillä *tax avoidance* viitataan usein myös (suoran käännöksen mukaisesti) kaikenlaisen verojen välttelemiseen ottamatta kantaa siihen, millä tavoin veroa on vältetty. Knuutinen on pyrkinyt viimeaikaisissa kirjoituksissaan täsmentämään terminologista erottelua. Tässä kirjoituksessa on omaksuttu lähinnä Knuutisen jaottelua oleva käsitteellinen erottelu. Ks. Knuutinen, R., 2014, Veron kiertäminen, veronkierto vai verolain kiertäminen – terminologinen tarkastelu, teoksessa Verotus 2/2014, s. 169–177.

40 Oikeuskielessä lainsäädännön tarkoituksesta käytetään myös latinankielistä sanaa *ratio*.

41 Suomessa verotusmenettelylain (1558/1995) 28 § sisältää veron kiertämistä koskevan säännön, jonka mukaan "Ijjos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa". Verottajan korkean todistustaakan ja veroetuja tarjoavien valtioiden salaisuuskäytäntöjen vuoksi veron kiertämiseen on kuitenkin usein vaikea puuttua.

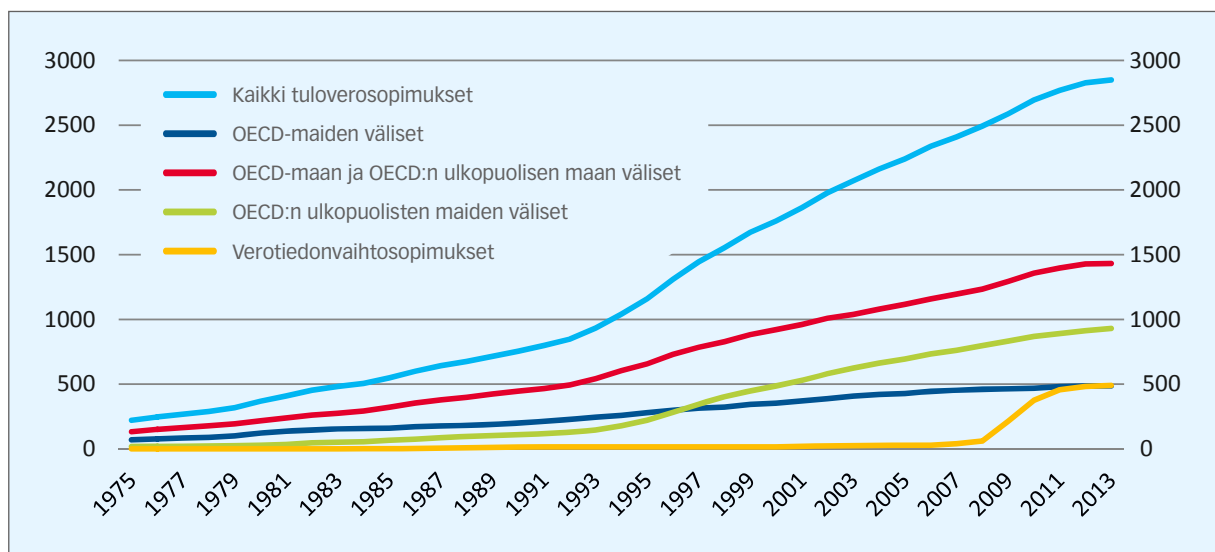
42 Suomessa rikoslain julkista taloutta vastaan säädetyistä rikoksista käsittelevän 29 luvun 1 §

## 2.2. KEHITTYVÄT MAAT HÄVIÄVÄT LÄHDEVEROALENNUSTEN VUOKSI

Kahdenvälisen tuloverosopimusten määrä on kolminkertaistunut kahden viime vuosikymmenen aikana. Verosopimuksia solmivat 1960- ja 70-luvuilta alkaen aluksi lähinnä kehittyneet teollisuusvaltiot keskenään. Kehittyneet valtiot ovat sittemmin ryhtyneet solmimaan uusia verosopimuksia erityisesti kehitysmaiden kanssa, joissa sijoittajia kiinnostavat nopea talouskasvu, hyvät tulevaisuuden kehitysnäkymät sekä hyödyntämättömät luonnonvarat. Kehitysmaiden näkökulmasta verosopimuksilla pyritään haalimaan rahoitusta tuotannolliselle toiminnalle ja infrastruktuurihankkeisiin ja näin luomaan pohjaa teollistumiselle. Voimassa olevista 3000 kahdenvälisestä tuloverosopimuksesta karkeasti arvioiden kolmanneksen sopimusapuolena on tällä hetkellä kehittyvä valtio.<sup>43</sup>

Käytännössä verosopimusten solmiminen on merkinnyt osinkojen, korkojen ja rojaltien (ns. *passiivitulot*) lähdeverokantojen (eng. *withholding tax, WHT*) alentamista tai luopumista niiden verottamisesta kokonaan. Toisin sanoen investointien kohdevaltio eli lähdevaltio luopuu näiden tulojen verottamisesta yrityksen kotivaltion hyväksi. Vaikka alhaiset lähdeverokannat sitovatkin molempia sopimusvaltioita vastavuoroisesti ja sopimusveloitteet ovat siten juridisesti tasapainoisia, käytännössä veloitteiden taloudellinen tasapaino saavutetaan ainoastaan silloin, kun sopimusvaltioiden välillä tehdään yhtä paljon investointeja puolin ja toisin. Yleistäen näin voidaan sanoa tapahtuvan kahden korkean tulotason teollisuusvaltion välillä, mutta ei teollisuusvaltion ja tätä alemman tulotason kehittyvän valtion välillä (erityisesti matalan tulon ja alemman keskitulon valtiot, ks. liite 1 valtioiden tulotasoluokituksesta).<sup>45</sup>

Verosopimusten määrä vuosina 1975–2013<sup>44</sup>



43 UN, 2003, *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries*, s. 1–5, saatavilla osoitteessa: <http://unpan1.un.org/intrahoc/groups/public/documents/un/unpan008579.pdf>; OECD, 2014, Part I of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, s. 18–19, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>

44 International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), *Tax Treaties Database*, <http://www.ibfd.org/IBFD-Products/Tax-Treaties-Database> (viitattu 15.7.2014)

45 Maailmanpankki on jakanut valtiot eri tulotasoihin, bruttokansantulo (BKTL) / asukas, vuoden 2013 tietojen perusteella seuraavasti: matala tulo: korkeintaan 1,045 \$; alempi keskitulo: 1,046–4,125 \$, ylempi keskitulo: 4,124–12,745 \$; ylempi keskitulo: 12,746 \$ tai enemmän. World Bank, *Country and Lending Groups*, [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income) (viitattu 20.8.2014).

Kyseinen investointien epäsymmetria eri tulo-tason valtioiden välillä johtuu siitä, että suurin osa kansainvälisistä sijoittajista ja suuryri-tyksistä on sijoittautunut rikkaisiin teolli-suusmaihin. Globaalitaloudessa teollisuus-maita voidaan luonnehtia *pääoman viejiksi*, kun taas kehittyviä maita *pääoman tuojiksi* näiden kahden ryhmän välisissä taloussuh-teissa. Asetelman vuoksi asuinvaltion suu-rempi verotusoikeus suosii teollisuusvaltiota suhteessa pääomaköyhään kehitysmaahan, jolle edullisempaa olisi lähdevaltion vero-tusoikeuden säilyttäminen. Sopimukset, joilla poiketaan lähdevaltion verotusoikeuden ensi-sijaisuudesta, johtavat siten käytännössä kehittyvien maiden veropohjan kapenemi-seen ja tulosiirtymään ulkomaille.<sup>46</sup> Vaikka kehittyvä maa olisi solminut vain muutaman epäedullisen kahdenvälisen verosopimuksen, kyseisten verosopimusten negatiiviset vai-kutukset voivat kertautua sopimusvaltioiden ulkopuolisten yritysten sopimushoppailun seurauksena<sup>47</sup>.

Veroalennusten motiivina on houkutelaa maahan ulkomaisia investointeja (käytän-nössä *suoria sijoituksia*, eng. *foreign direct investment, FDI*<sup>48</sup>) olettaen, ettei maa niitä

muuten saisi ainakaan vastaavin ehdoin ja että investoinnit siirtyisivät muuten muualle. Syy yritysten investointihaluttomuuteen on monessa kehittyvässä maassa vallitseva arvaamaton poliittinen järjestelmä, epävakaa makrotalous ja heikko infrastruktuuri<sup>49</sup>. Yri-tykselle verosopimukset ja niiden sisältämät lähdeveroalennukset merkitsevät hallinnollis-ten kulujen ja verotaakan pienenemistä sekä vakaata sääntely-ympäristöä, jossa yritys voi luottaa verotuksen jatkuvuuteen poliittisista muutoksista riippumatta<sup>50</sup>.

Kehittyvälle maalle lähdeverotuksesta luo-puminen on kannattavaa kuitenkin korkein-taan siinä tapauksessa, että se saa verosopi-muksilla lisäinvestointeja kompensoidakseen verotulojen menetykset sekä sopimusneuvot-teluista aiheutuneet kulut. Lisäksi kuluja kat-tavina hyötyinä on huomioitava investointien positiiviset ulkoisvaikutukset, sillä investoin-tien oletetaan tuovan maahan työpaikkoja, rahoitusta, teknologiaa ja tietotaitoa<sup>51</sup>.

Verosopimusten vaikutuksesta suorien sijoit-tusten lisääntymiseen ja niiden positiivisiin ulkoisvaikutuksiin ei ole kuitenkaan selvää näyttöä ja tutkimukset antavat aiheesta risti-riitaista tietoa<sup>52</sup>. Vaikka lähdeveroalennuksilla

46 Latindadd kuvaa tätä verosopimusten vaikutusta varallisuuden nettosiirtymäksi globaalista etelästä globaaliin pohjoiseen. Latindadd, 2013, *Double Taxation Agreements in Latin America*, s. 39, saatavilla osoitteessa: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2013/09/bookAEDT-english.pdf>

47 Kahdenvälisestä verosopimuksesta voi käytännössä tulla monenkeskinen globaali verosopimus. IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 14, 23, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

48 Suorilla investoinneilla tarkoitetaan sijoituksia, joissa sijoituksen tekijä hallitsee sijoituksen kohteena olevaa ulkomaista liiketoimintaa esimerkiksi lähdevaltioon perustetun tytäryhtiön tai sivuliikkeen kautta. Kysymys on siis siitä, että monikansallinen yritys perustaa tai hankkii ulkomaisen yrityksen tai yritystoiminnan investoinnin kohdevaltiossa. Portfoliosijoitukset ovat puolestaan muita kuin suoria investointeja, eli niissä kontrollin kannalta riittävän suuri omistusosuus sijoituskohteesta puuttuu. Kun vielä 1900-luvun alussa suurin osa kansainvälisistä rahavirroista kulki normaalin ulkomaankaupan ja portfolioinvestointien muodossa, monikansallisten yritysten ulkomaiset suorasijoitukset ovat tämän jälkeen kasvaneet portfoliosijoituksia huomattavasti merkittävämmäksi sijoittamismuodoksi. OECD:n arvion mukaan jopa 70 % rajat ylittävästä kaupasta tapahtuu nykyisin monikansallisten yrityskonsernien sisällä niiden eri valtioissa toimivien tytäryhtiöiden välillä. Tax Justice Network, 2012, *Towards unitary taxation of transnational corporations*, s. 4; Waal, J., 2012, *Verohallinnon siirtohinnoitteluhanke – uusi askel kohti tehokkaampaa asiakasohjausta ja verovalvontaa siirtohinnoittelu-asioissa*, teoksessa *Verotus 1/2012*, s. 88–91.

49 Kepa, 2014, *Globaalien verokilpailun syöksykierre*, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalien-verokilpailun-syöksykierre-2014.pdf>

50 Tiedonvaihtoa koskevat sopimusmääräykset puolestaan saattavat lisätä lähdevaltion verotuloja (verojen keräämistä tehostava vaikutus), mutta samalla vähentää yritysten investointihalukkuutta. IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 26 ja 27, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

51 Coupé, Tom & Co, 2009, *The Effect of Tax and Investment Treaties on Bilateral FDI Flows to Transition Economies*

52 IMF:n mukaan empiirinen evidenssi sopimusten vaikutuksista on ristiriitaista ja makrotason tietojen perusteella on havaittavissa laaja-alaisiakin vaikutuksia. Joitakin merkkejä positiivisista vaikutuksista on ehkä havaittavissa keskitulon maiden kohdalla, muttei esimerkiksi matalan tulotason maiden osalta. Lisäksi yritysdatan perusteella verosopimuksilla on havaittu merkittäviäkin vaikutuksia yrityksen päätöksen sijoittautua tiettyyn valtioon, mutta ei sen sijaan investointien määrään sijoittautumispäätöksen jälkeen. IMF:n mukaan väitteet matalan veroasteen ja läpivirtausvaltioiden pääomien allokointia tehostavasta vaikutuksesta ovat myös vailla olennaista empiiristä näyttöä. IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 14, 23, 26, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

## Yrityksille räätälöidään verohelpotuksia ilman kunnollisia kustannus-hyötylaskelmia

Ulkomaisen yritys- ja sijoitustoiminnan veroalennukset eivät rajoitu pelkästään valtioiden välisiin verosopimuksiin. Monet kehitysmaat räätälöivät verokilpailupaineessa yrityksille ja suursijoittajille erilaisia verohelpotuksia ja perustavat alueilleen matalan verotuksen vapaatuotantoalueita (eng. *tax free zones* tai laajemmin *export processing zones, EPZs*)<sup>53</sup>. Näiden yksipuolisten toimien erityisenä ongelmana on se, että etuisuuksia myönnetään usein normaalin demokraattisen prosessin ulkopuolella<sup>54</sup> eikä niiden tosiasiallisista hyödyistä ole useinkaan näyttöä<sup>55</sup>. Suurin osa investoijista sijoittaisi, vaikka verohelpotuksia

ei olisi annettu<sup>56</sup>. Yksittäiset verovapautukset ja poikkeukset monimutkaistavat verosääntelyä eikä niitä käytännössä aina edes myönnetä yrityksille säännösten soveltamisvaikeuksien vuoksi. Verohelpotukset ovat myös alttiita korruptiivisille järjestelyille, minkä seurauksena liiketoimintakustannukset ja investointiympäristön epävakaus vain lisääntyvät<sup>57</sup>. Sääntelyn monimutkaisuus avaa mahdollisuuksia aggressiivisellekin verosuunnittelulle, johon puuttumiseksi kehittyvillä mailla on suhteellisen vähän resursseja. Veroalennukset vääristävät kilpailua niistä nauttivien monikansallisten yritysten ja niiden ulkopuolelle jätettyjen paikallisten yritysten välillä.

53 Vapaatuotantoalueet ovat valtioiden sisälle rajattuja alueita, joilla pätevät muuta maata edullisemmat ja joustavammat säännöt (helpotuksia lakisääteisistä velvoitteista), toimivampi infrastruktuuri sekä kohdennetut palvelut. Kefa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, s. 6–7. Vuonna 1980 mikään Saharan eteläpuolinen alhaisen tulotason valtio ei tarjonnut verovapausvyöhykkeitä, mutta vuoteen 2005 mennessä niitä tarjosi jo puolet. Vuonna 1980 määräaikaisia verovapauksia tarjosi 40 prosenttia (eng. *tax holidays*) ja vuoteen 2005 määrä oli noussut kaksinkertaiseksi eli 80 prosenttiin. IMF, Keen, M. & Mansour, M., 2009, Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges for Globalization, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>

54 Verohelpotukset myönnetään usein ohi valtion verolakien ja verohallinnon normaalien prosessien. Säännöksiä sisältyy useisiin eri lainkohtiin ja niiden suunnittelu ja hallinnointi voi kuulua usean eri ministeriön vastuulle. Ministeriöt eivät välttämättä koordinoi toimintaansa keskenään.

55 OECD:n on myös teettänyt erilaisia tutkimuksia, joiden perusteella ei ole näyttöä verokannustimien positiivisista vaikutuksista suorien investointien lisääntymiseen. OECD, 2013, Tax and development, Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries, s. 1.

56 Viimeaikaisten sijoituskyselyiden perusteella yli 90 % sijoittajista olisi sijoittanut esimerkiksi Guineaan, Ruandaan, Ugandaan ja Tansaniaan, vaikka verohelpotuksia ei olisikaan myönnetty. OECD, 2014, Part 1 OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries. s. 21, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>

57 OECD, 2007, Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/mena/investment/38758855.pdf>

onkin oletettavaa vaikutusta investointipää- töksiin (merkitseehän monenkertaisen verotuksen poistuminen liiketoimintakulujen vähenemistä), ne eivät ole lähellekään ratkai- seva investointipäätökseen vaikuttava tekijä.

Sijoittajakyselyiden mukaan ensisijaisia teki- jöitä yrityksille ovat toimiva infrastruktuuri, työvoimakustannukset, markkinanäkymät ja kasvumahdollisuudet<sup>58</sup>. Kausaliteetin osoit- tamiseksi verosopimusten ja investointien välillä olisi siis myös analysoitava muut vaih- toehdot, joilla voidaan vaikuttaa verosäänte- lyn ja -hallinnon ennakoitavuuteen ja vakau- teen. Mahdollista positiivista korrelaatiota osoittaviin tutkimustuloksiin tulee suhtautua kriittisesti siitäkin syystä, että valtiot käyvät usein sopimusneuvotteluita vasta siinä vai- heessa, kun niillä on jo alustava tieto inves- tointiaikeista tai merkkejä investointien lisääntymisestä sopimusvaltioiden välillä<sup>59</sup>. Tällaisten ulkoisten tekijöiden huomioiminen tilastollisissa analyyseissa on hyvin vaikeaa ellei mahdotonta. Samoin sijoituksista saa- tavat tosiasialliset hyödyt kohdemaalle ja sen kansalaisille voivat todellisuudessa jäädä vähäisiksi<sup>60</sup>.

Hyötyjen vastapainoksi veroalennusten aiheuttamien kustannusten eli verome- netysten on arvioitu olevan mittavia. Kan- sainvälisen valuuttarahasto IMF:n mukaan veropohjan rapautuminen on laajinta ja sen vaikutukset erityisen voimakkaita kehitty- vissä maissa<sup>61</sup>. Numeerisia arvioita kehitys- maiden veromenetyksistä ovat esittäneet

enimmäkseen kansalaisjärjestöt. Esimerkiksi yritys vastuuta tutkivan hollantilaisen kansa- laisjärjestö SOMO:n arvion mukaan Alanko- maiden kanssa solmitut tuloverosopimukset johtivat 28 kehittyvän maan osalta vähintään 771 miljoonan euron verotulojen menetyksiin vuonna 2011<sup>62</sup>. Karkean arvion mukaan USA:n tuloverosopimukset johtivat puolestaan USA:n sopimuskomppanina olevien OECD:n ulkopuolisten valtioiden osalta 1,6 miljardin dollarin osinko- ja korkotuloverojen menetyk- siin vuonna 2010<sup>63</sup>. Yritysten saamien vero- helpotusten osalta ActionAid on arvioinut, että kehitysmaat menettävät niiden takia vuosittain 138,9 miljardia dollaria<sup>64</sup>.

### **Poliittinen epätasapaino teollisuus- ja kehitysmaiden välillä ruokkii epäedullisia verosopimuksia**

Verosopimusten tarpeellisuutta perustellaan siis usein varsin kateettomalla oletuksella siitä, että lähdeverojen alennukset hyödyt- täisivät merkittävästi kehittyviä maita lisää- tyvinä sijoituksina ja taloudellisina ulkois- hyötyinä. Jopa kehittyvien maiden omat tuomioistuimet ovat toisinaan perustelleet ratkaisujaan viittaamalla tuloverosopimus- ten oletettuihin investointihyötyihin, minkä seurauksena ne eivät välttämättä puutu sopi- mushoppailuun<sup>65</sup>. Perusteellisia kustannus- hyötylaskelmia verosopimusten vaikutuksista ei kuitenkaan ole tehty. Ristiriitaista onkin se, että lähdeverotuksen korkeampi taso on ollut

58 Kepa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, s. 6, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syöksykierre-2014.pdf>

59 MF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 26, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

60 Esimerkiksi väitteisiin kansainvälisten pääomayhtiöiden sijoitustoiminnan positiivisista ulkoishyödyistä tulee suhtautua kriittisesti, sillä kohdeyrityksiä pyritään usein saamaan myyntikuntoon irtisanomisten, aggressiivisen verosuunnittelun ja yritysten pilkkomisen avulla. Kauniimmista sijoitustilastoista huolimatta investointien vaikutukset voivat olla päinvastoin negatiivisia erityisesti paikallisten työntekijöiden kannalta. Finnwatch, 2014, Messinkilaattojen valtakunta – pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa,, s. 31, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf)

61 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 20, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

62 Arvioon sisältyi 36 valtiota, joiden osalta oli saatavilla tilastotiedot suorien investointien määrästä. Arviot eivät sisältäneet rojalitulojen menetyksiä. SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 27, 40, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

63 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 27, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

64 ActionAid, 2013, Give us a break: How big companies are getting tax-free deals, s. 4–6, saatavilla osoitteessa: [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give\\_us\\_a\\_break\\_-\\_how\\_big\\_companies\\_are\\_getting\\_tax\\_free\\_deals\\_-\\_aug\\_2013.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax_free_deals_-_aug_2013.pdf)

65 Union of India v Azadi Bachao Andolan. Ks. lyhyt selostus oikeustapauksesta, SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 25, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

jo pitkään monen kehittyvän maan agendalla verosopimuksista neuvoteltaessa<sup>66</sup>.

Asuinvaltion verotusoikeuden suosiminen verosopimuksissa selittyy pitkälti pääomaa vievien teollisuusvaltioiden vankalla asemalla kansainvälisessä talouspolitiikassa. Lähinnä korkean tulotason teollisuusvaltioita edustavan OECD:n piirissä kehitetystä malliverosopimuksesta on tullut globaali standardi, jota kehittyneet valtiot voittopuolisesti seuraavat myös suhteessa kehitysmaihin. YK:ssa kehittyvillä mailla olisi virallinen edustus, mutta maailmanjärjestö on jäänyt kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisessä sivustakatojaksi<sup>67</sup>. Tämän seurauksena kehitysmailla on ollut vähiten sananvaltaa globaalien veropolitiikan luomisessa. Lisäksi niiden asemaa heikentää monikansallisten yritysten tapaa kilpailuttaa niitä toisiaan vastaan<sup>68</sup>. Kehitysmaiden kyky neuvotella verosopimuksia on usein puutteellinen. Niiden poliittinen eliitti on usein korruptoitunut ja verohallinnon resurssit heikot<sup>69</sup>.

Verosopimusten alhaiset lähdeverokannat heijastelevat yleistä liiketulojen sekä pääomatulojen verokantojen laskutrendiä, joka on seurausta pitkään jatkuneesta *verokilpailun syöksykierteestä* (eng. *race to the bottom*).

66 YK:n malliverosopimuksen johdannon 3 ja 12 kohta. United Nations Model Tax Convention between Developed and Developing Countries, 2011, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_Update.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf)

67 YK:n verokomitea on YK:n talous- ja sosiaalineuvosto ECOSOCin alainen asiantuntijakomitea, joka tarkastelee verosopimuksia, veron kiertämistä ja pääomapakoa, edistää kansainvälistä verotusyhteistyötä ja tukee kehitysmaiden veroviranomaisia. Komiteassa on 25 jäsentä, joista 10 tulee rikkaista valtioista ja 15 kehitys- ja siirtymätalousmaista. Komitea on kuitenkin hyvin heikosti resursoitu ja monet valtiot suhtautuvat vastahakoisesti sen toiminnan vahvistamiseen. Keva, 2013, Kepan linjaus vero-oikeudenmukaisuudesta, saatavilla osoitteessa: [http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan\\_verolinjaus\\_2013.pdf](http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan_verolinjaus_2013.pdf)

68 Monen suuryrityksen liikevaihto on suurempi kuin lukuisten valtioiden BKT ja niillä on suhteettomasti valtaa globaalien verokäytäntöjen määrittelyssä tavallisten kansalaisten sijaan. SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 18, 25, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

69 Latindadd, 2013, Double Taxation Agreements in Latin America, s. 38, saatavilla osoitteessa: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2013/09/bookAEDT-english.pdf>

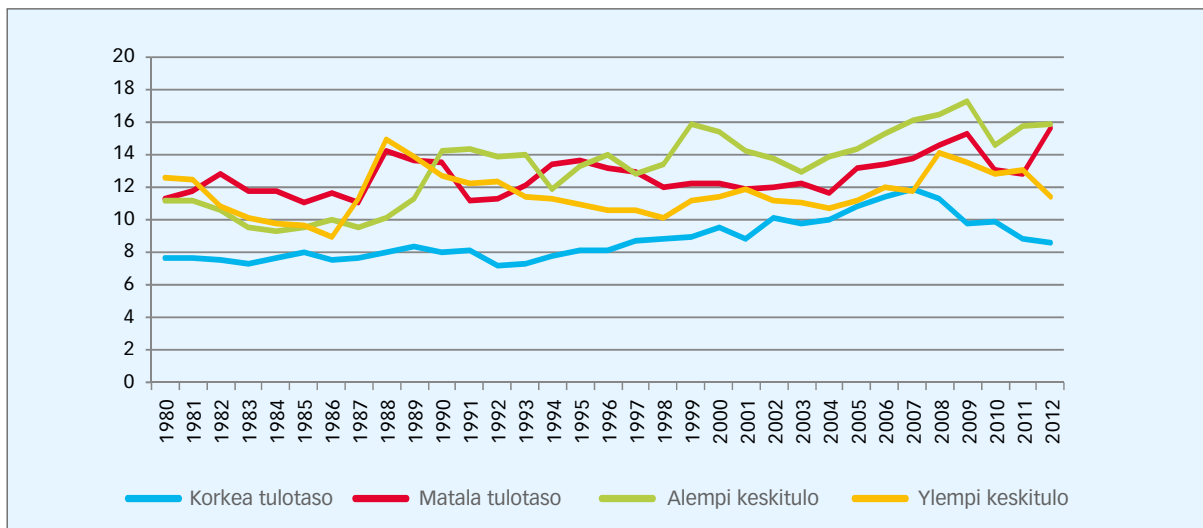
Mikäli valtio ei lähtisi veroalennuksiin, syntyisi yrityksille kannustin siirtää liiketoimintansa matalamman verotuksen valtioon. Näin yhden valtion veropolitiikka vaikuttaa muiden maiden veropoliittisiin päätöksiin. Verrattuna OECD-maihin, muiden maiden yhteisöverokannoilla on IMF:n mukaan kahdesta kolmeen kertaan suurempi heijastusvaikutus (eng. *spillover effect*) kehitysmaiden veropohjiin. Kehittyvien maiden mahdollisuudet sopeutua verokilpailuun ovat rajallisemmat kuin rikkaammilla mailla, sillä niille erilaiset kauppaan ja yritystoimintaan liittyvät tulot ovat suhteellisesti tärkeämpiä vaihtoehtoisten tulonlähteiden vähyden vuoksi.<sup>70</sup> Esimerkiksi aiemmin tärkeiden tullimaksujen merkitys tulonlähteenä on vähentynyt kansainvälisen kaupan vapauttamisen myötä. Yritysverotuksen lieventämisen seurauksena kaikkein köyhimpiin kansalaisiin kohdistuvia veroja, kuten palkka- ja kulutusveroja, on vastaavasti nostettava<sup>71</sup>. Toisaalta kehittyvissä maissa kokonaisverokertymän osuus niiden BKT:sta on huomattavasti pienempi kuin kehittyneissä maissa: matalan tulotason valtioiden osalta vain 13 prosenttia, alemman keskitulotason maissa 18 prosenttia, ylemmän keskitulotason maissa 21 prosenttia ja korkean tulotason valtioissa 35 prosenttia<sup>72</sup>.

Maailmanpankki ja IMF ovat pitäneet ulkomaisten sijoitusten houkuttelemista verokilpailun avulla toimivana kehitysstrategiana. Pitkällä aikavälillä verokilpailu voi kuitenkin johtaa erityisesti kehittyvien maiden osalta alkuperäisen tavoitteensa vastaisesti köyhyyden ja epätasa-arvon lisääntymiseen. IMF,

70 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 7, 13, 20, 21, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

71 Ylönen M., 2012, Verokilpailu kutistaa politiikan pelivaraa, <http://maailmantalous.net/fi/artikkeli/verokilpailu-kutistaa-politiikan-pelivaraa> (viitattu 16.9.2014); Keva, 2013, Kepan linjaus vero-oikeudenmukaisuudesta, saatavilla: [http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan\\_verolinjaus\\_2013.pdf](http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan_verolinjaus_2013.pdf)

72 House of Commons, International Development Committee, 2012, Tax in Developing countries: Increasing resources for Development, Fourth Report of Session 2012–13, s. 5, saatavilla osoitteessa: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmintdev/130/130.pdf>



Yhtiöverotulojen osuus kaikista verotuloista. Lähde: IMF<sup>73</sup>

OECD, YK ja Maailmanpankki ovatkin suositelleet, että kehittyviä maita pitäisi tukea ja kannustaa vastustamaan verohelpotusten kierrettä<sup>74</sup>.

OECD:n mukaan tehottomat verokannustimet eivät ole kompensatiota tai vaihtoehtoja heikolle investointiympäristölle. Ne voivat tosiasiallisesti vahingoittaa kehittyvän valtion tulopohjaa ja kääntyä vastoin niiden alkupe räisiä tarkoituksia eli infrastruktuurin, koulutuksen ja turvallisuuden kehittämistä. OECD on linjannut, että verokannustimet investoinneille ovat perusteluja korkeintaan silloin, kun ne ovat läpinäkyviä, perustuvat lakiin ja niistä on tehty asianmukaiset kustannus-hyötylaskelmat<sup>75</sup>. Tämä pätee myös verosopimuksissa sovittuihin lähdeverokantojen alennuksiin.

Kehitysmaiden osalta yritysten investointihallukkuutta voidaan ensisijaisesti lisätä puuttumalla niihin puutteisiin, jotka ovat kaikkein ratkaisevimpia yritysten sijoituspäätöksille. Keskeistä olisikin selkeyttää kehittyvien

maiden usein monimutkaista verojärjestelmää. Kestävällä ja ennakoitavalla verojärjestelmällä saataisiin parannettua yritysten luottamusta ja investointihalukkuutta. Tämä parantaisi myös hallinnon kykyä kerätä verotuloja.<sup>76</sup> OECD:n tutkimusten mukaan verotukseen – esimerkiksi laittomien pääomien palauttamiseen tai verohallintojen neuvottelukykyyneen – kohdistuvalla kehitysapuinvestoinnilla on vaatimattomimmillaan nelinkertainen ja parhaimmillaan jopa 10–20-kertainen tuotto<sup>77</sup>.

73 Kokonaisverokertymään eivät sisälly sosiaaliturvamaksut; luonnonvararikkaat maat eivät sisälly kuvioon johtuen luonnonvarojen verotuksen raportoinnin eroavuuksista. IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 7, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

74 IMF, OECD, UN, World Bank, 2011, Supporting the Development for More Effective Tax Systems. A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf>

75 OECD, 2013, Tax and development, Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>

76 Kepa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, s. 19, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syoekykierre-2014.pdf>

77 Haavisto, P., Tuomioja, E., Kehitysmaat tarvitsevat verotuloja, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=309577&nodeid=15317&contentlan=1&culture=fi-FI> (viitattu 16.7.2014)



### 3. Kansainvälisen verotuksen oikeudenmukaisuus – verotusoikeuden reilu jakaminen sekä veropaon ja veron kiertämisen estäminen

Edellä todetun perusteella verosopimukseen liittyvät keskeiset oikeudenmukaisuuskysymykset kehitysmaanäkökulmasta ovat jaettavissa kolmeen kohtaan, joihin voidaan vaikuttaa suoraan verosopimusten säännöksillä:

- 1) Verotusoikeuden jakaminen oikeudenmukaisesti lähde- ja asuinvaltion kesken
- 2) Kaksinkertaisen verottamatta jäämisen ja veron kiertämisen estäminen
- 3) Verovelvoitteiden täytäntöönpanon varmistaminen tehokkaan verotiedonvaihdon ja keskinäisen avun keinoin<sup>78</sup>

Ensimmäinen kohta on kaikkein vaikeimmin ratkaistavissa oleva sisällöllinen kysymys, johon annettava vastaus riippuu sopimusvaltioiden taloudellisen aseman eroavuudesta. Kaksi jälkimmäistä kohtaa liittyvät pikemmin oikeudenmukaisuuden menettelyllisiin takeisiin<sup>79</sup>. Tässä tutkimuksessa keskitytään kahteen ensin listattuun, sillä ne ovat nimenomaan tuloverosopimuksia koskevia erityiskysymyksiä. Kolmannenkin kohdan toteuttaminen on välttämätön osa sopimusmääräysten täytäntöönpanoa. Tällaisista menettelysäännöistä valtiot voivat kuitenkin sopia myös erillisillä sopimuksilla, joiden soveltamisalaa ei ole rajattu yksittäisiin verosopimukseen.

#### 3.1. KYSYMYS TULON LÄHTEESTÄ JA TULONSAAJAN ASUINVALTIOSTA

Valtioiden välisen oikeudenmukaisuuden kannalta keskeisin verosopimuksilla ratkaistava kysymys on se, miten verotusoikeus

jaetaan sopimuksen tehneiden valtioiden kesken eli miltä osin jompikumpi sopimusvaltioista luopuu tietyn tulon tai varallisuuden verottamisesta.<sup>80</sup>

Kansainvälisessä verotuskäytännössä on nojattu löyhään käsitteelliseen jakoon investoivan yrityksen *kotivaltion*<sup>81</sup> ja yrityksen sijoitus- ja liiketoiminnastaan saaman tulon *lähdevaltion* välillä. Tämän kehyksen puitteissa verosopimuksilla tulisi pyrkiä saavuttamaan ainakin periaatteessa tasapainoinen ratkaisu kahden sopimusvaltion intressien välillä.

Oikeudenmukaisuusnäkökohdat puoltaisivat periaatetta, jonka mukaan yritys maksaa verot lähdevaltioon eli investointien kohdevaltioon, johon tulon muodostava taloudellinen toiminta sijoittuu, jossa työ suoritetaan ja jonka julkisin varoin ylläpidettyä infrastruktuuria ja resursseja hyväksikäyttäen tulot muodostuvat. Yrityksen kotivaltiolla on puolestaan oikeus saada yritykseltä verotuloja siltä osin, kuin yritys hyödyntää tulot tuottavassa liiketoiminnassaan kotivaltion infrastruktuuria ja julkisia palveluja.<sup>82</sup> G20-maiden verolinjauksessa verotusoikeuden jakoperiaate on kiteytetty seuraavasti: veronmaksun tulee kuvastaa alueittain yrityksen todellista liiketoiminnallista aktiviteettia ja arvonlisäystä<sup>83</sup>.

Jakoperiaatteiden ja niiden taustalla olevien oikeudenmukaisuusnäkökohtien soveltaminen käytäntöön on kuitenkin kaikkea muuta kuin ongelmatonta. Perinteisesti käsitys tulojen lähteestä on liitetty työvoiman ja

78 Vastaavasti Tax Justice Network, Tax Treaties, <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/tax-treaties/> (viitattu 24.5.2014)

79 Aineellisen oikeudenmukaisuuden sisältö riippuu kunkin henkilön käsityksistä, mielipiteistä ja arvoista. Sääntelyn legitimaatioperustaa haetaankin tämän vuoksi usein sisällön sijaan *reilusta menettelystä*, johon lukeutuu osapuolten intressien ja oikeudenmukaisuuden sisältönäkemyksen kuuleminen. Ks. oikeuden, moraalien ja oikeudenmukaisuuden käsitteistä Knuutinen, R., 2014, Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu, s. 25–34.

80 Kansainvälisen vero-oikeus pyrkii vastaamaan kysymykseen verotusoikeuden jakamisesta sellaisiin taloudellisista toimista saatuihin verotuloihin, joilla on liittymä useaan valtioon. Arvio joudutaan tekemään erikseen eri vero-objektien eli erikseen eri tulotyyppien ja varallisuuden suhteen. Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 49.

81 Valtiosta riippuen yrityksen asuinvaltioksi katsotaan joko yrityksen rekisteröinti-, perustamis-, tai johtopaikka.

82 Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 49; Knuutinen, R., Verotuksen minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013, s. 190.

83 G20, 2013, Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leaders' Declaration, saatavilla osoitteessa: <http://www.mofa.go.jp/files/000013928.pdf>

pääoman fyysiseen läsnäoloon tietyssä valtiossa. Monikansallisten yritysten sisäisten rahansiirtojen<sup>84</sup> sekä aineettoman omaisuuden<sup>85</sup> merkityksen kasvun myötä tulon lähteen paikantaminen tiettyyn fyysisesti rajattuun oikeudenkäyttöalueeseen ei kuitenkaan ole enää yhtä yksiselitteistä kuin nykyisen verojärjestelmän rakenteita luotaessa (jos se oli sitä silloinkaan)<sup>86</sup>. Nykysääntelyn puitteissa on turvauduttu yleistäviin kompromissiratkaisuihin, jotka eivät enää sovi globalisoituneen ja digitalisoituneen<sup>87</sup> talouden lainalaisuuksiin ja jotka jättävät porsaanreiکیä aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Verotusoikeuden jakoratkaisujen hyväksyttävyyttä kuitenkin lisää keskenään samalla kehitystasolla olevien pääomanviejävaltioiden tapauksessa se, että sopimusveloitteet eivät ole vastavuoroisina pelkästään juridisesti tasapainossa, vaan ne ovat sitä myös taloudellisesti, kun sopimusta sovelletaan käytäntöön. Kuten edellä todettiin, jakoperiaatteilla on enemmän merkitystä pääomantuoja- ja -viejävaltion välisissä suhteissa. Pääomaköyhille kehitysmaille lähdevaltioperiaatteen ensisijaisuus ja mahdollisuus periä lähdeveroja korkeallakin veroprosentilla on tärkeä oikeudenmukaisuuskysymys.

On kuitenkin syytä huomata, että myös kehitysmaille voi olla edullista säilyttää optio asuinvaltion toissijaiselle verotusoikeudelle

sen sijaan, että lähdevaltiolla olisi yksinomainen verotusoikeus. Muussa tapauksessa avautuisi yrityksille avoimempia mahdollisuuksia verojen minimointiin ja valtioiden väliseen kilpailutukseen verokantojen alentamiseksi<sup>88</sup>.

### Lähdevaltion verotusoikeus vaihtelee tulotyyppin mukaan

On syytä huomioida, että verotusoikeuden jakautuminen investointien kohdevaltion ja yrityksen kotivaltion välillä riippuu keskeisesti siitä, millä juridisella rakenteella kohdevaltiossa toimitaan. Kuten edellä todettiin, kansainvälinen verojärjestelmä perustuu *erillisyyhtiöverotukseen* (eng. *separate entity accounting*)<sup>89</sup>. Kun siis monikansallinen yhtiö perustaa investointien kohdemaahan juridisesti itsenäisen tytäryhtiön, on yhtiön sieltä saamien tulojen verotusoikeus kyseisen tytäryhtiön asuinvaltiolla. Tällöin investoivan monikansallisen yrityksen kotivaltiolla ei ole oikeutta verottaa sen tytäryhtiön tuloa, koska kohdevaltio on verosopimusta sovellettaessa sekä sopimuksessa tarkoitettu verovelvollisen (tytäryhtiön) asuinvaltio että tulon lähdevaltio. Tytäryhtiö voi kuitenkin maksaa ulkomaiselle emoyhtiölleen osinkoa ja muita suorituksia, joita myös emoyhtiön kotivaltio voi usein verottaa.

Kohdevaltiossa voi kuitenkin toimia myös perustamatta sinne tytäryhtiötä, esimerkiksi sivuliikkeen tai muun niin kutsutun *kiinteän toimipaikan* kautta (ks. kiinteän toimipaikan käsitteestä s. 24). Yleensä kiinteää toimipaikkaa verotetaan kuten mitä tahansa paikallista vastaavaa toimintaa harjoittavaa yritystä<sup>90</sup>.

84 OECD:n arvion mukaan yli 70 prosenttia kansainvälisestä vaihdannasta tapahtuu kansainvälisten konserniyhtiöiden sisällä. Waal, J., Verohallinnon siirtohinnoitteluhanke – uusi askel kohti tehokkaampaa asiakasohjausta ja verovalvontaa siirtohinnoitteluaissioissa, teoksessa Verotus 1/2012, s. 88–91..

85 Aineetonta omaisuutta ovat patentit, tavaramerkit sekä muut teollis- ja tekijänoikeudet. Niille on usein vaikea määritellä verotusta varten tiettyä markkinahintaa niiden ainutkertaisuuden vuoksi. Aineettomuuden vuoksi niiden siirtäminen ja keskittäminen maasta toiseen on helppoa, mikä avaa mahdollisuuksia aggressiivisellekin verosuunnittelulle.

86 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 8, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>. Samoin Knuutinen toteaa, että tulon paikantaminen juuri johonkin tiettyyn valtioon voi olla väkinäistä, sillä valtiolliset rahat ovat fyysinen ilmiö, toisin kuin tulo. Knuutinen, R., 2013, Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013, s. 186.

87 OECD, 2014, BEPS Action 1: Address the Challenges of the Digital Economy, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-digital-economy-discussion-draft-march-2014.pdf>

88 Esim. Tax Justice Networkin mukaan tulon lähteen määrittäminen sekä peiteltyyn siirtohinnoitteluun puuttuminen vaikeutuisivat entisestään. Tax Justice Network, 2005, Source and residence taxation, s. 3, saatavilla osoitteessa: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Source\\_and\\_residence\\_taxation\\_-\\_SEP-2005.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Source_and_residence_taxation_-_SEP-2005.pdf)

89 Vaikka tytäryhtiöt kuuluvatkin yhden taloudellisen yksikön muodostamaan yrityskonserniin, niitä kohdellaan emoyhtiöistä ja muista yrityskonserniin kuuluvista yhtiöistä juridisesti erillisinä oikeushenkilöinä.

90 Kiinteälle toimipaikalle voi kuulua kaikkia jäljempänä olevan luokittelun kohdissa A-D mainittuja tuloja (esim. osingot), jolloin lähdevaltiolla on oikeus verottaa myös näitä kiinteän toimipaikan tuloja.

Kun toisessa valtiossa asuva yritys saa tuloa sijoituksen kohdevaltiosta, verosopimuksissa keskeisten tulotyyppien<sup>91</sup> verotusoikeus jakautuu lähde- ja asuinvaltion välillä yleensä seuraavasti:

- *Liiketulon* ("aktiivista tuloa"<sup>92</sup>) verotusoikeus kuuluu lähtökohtaisesti yrityksen asuinvaltiolle. Myös lähdevaltiolla on kuitenkin oikeus verottaa liiketuloa, jos yrityksellä on siellä kiinteä toimipaikka. Kiinteä toimipaikka muodostuu kohdevaltioon yleensä, jos siellä harjoitettu toiminta ei ole lyhytkestoista ja väliaikaista (vaan esimerkiksi kestää yli vuoden).
- "*Passiivisen tulon*"<sup>93</sup> eli ulkomaille maksettujen korkojen, osinkojen ja rojaltien<sup>94</sup> osalta lähdevaltio useimmiten luopuu

91 Erilaisia tulotyyppisiä ovat kiinteästä omaisuudesta saadut tulot, liiketulo, tulot vesi- ja ilmakuljetuksista, osingot, korot, rojalit, luovutusvoitot, työkorvaukset, palkat, johtajien palkkiot, urheilijoiden ja taiteilijoiden palkkiot, eläkkeet, julkisyhteisöiltä saadut palkat ja eläkkeet ja opiskelijoiden tulot. Lisäksi verosopimuksissa on yleensä kaatokohtana artikla, jossa säännellään verotusoikeuden jakamista muiden erikseen mainitsemattomien tulojen osalta. Ks. OECD:n ja YK:n malliverosopimusten artiklat 6–21.

92 Aktiivinen tulo ymmärretään kompensatioksi suoritetuista palveluista. Yrityksen liiketulon lisäksi tällaista ovat palkat, palkkiot ja komissiot. Tulotyyppit luokitellaan usein aktiivisen tulon lisäksi passiivituloihin, portfoliotuloihin (toisinaan luokitellaan osaksi passiivituloja) sekä luovutusvoittoihin. Luokat eroavat sen suhteen, miten niitä verotetaan ja kuinka yhden tuloryhmän tuottoja voidaan verotuksessa kuitata toisen tuloryhmän tappiolla. Esimerkiksi passiivitulojen tappioita ei voi yleensä vähentää aktiivisen tulon tai portfoliotulojen verotettavasta tuloksesta. Valtioiden luonnehdinnat ja määritelmien laajuudet eri tulotyyppien osalta voivat kuitenkin erota toisistaan. Financial Web, Portfolio Income and Taxes, <http://www.finweb.com/investing/portfolio-income-and-taxes.html#ixzz37WT5AZhq> (viitattu 17.9.2014); Investopedia, Dictionary: Passive income, <http://www.investopedia.com/terms/p/passiveincome.asp> (viitattu 20.7.2014); SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 52, [http://somo.nl/publications-en/Publication\\_3958](http://somo.nl/publications-en/Publication_3958) (viitattu 19.6.2014)

93 Passiivitulot syntyvät puolestaan ilman liiketuloja vastaavaa tulonsaajan aktiivista osallistumista tuottavaan prosessiin. Ibid.

94 Osinko- ja korkotuloissa kyse on oman tai vieraan pääoman tuloista. Vieras pääoma on yritykseen sen ulkopuolisten tahojen sijoittamaa pääomaa, jolla on aina takaisinmaksuvelvollisuus (korko). Sen sijaan oma pääoma koostuu yritykseen sijoitetusta pääomasta ja yritykseen kertyneistä voittovaroista. Niistä maksettavia suorituksia ovat osingot. Rojaltimaksuja peritään erilaisten aineettomien oikeuksien (immateriaalioikeuksien), kuten tekijänoikeuksien, patenttien ja tavaramerkkien käyttöoikeuden luovutuksista. Ibid.

verotusoikeudestaan, jolloin se verottaa tuloja kansallisessa laissaan säädettyjä verokantoja matalammalla verokannalla. Joissain tapauksissa lähdevaltio luopuu verotusoikeudestaan kokonaan.

- *Kiinteästä omaisuudesta (kiinteistöstä) saatu tulo*, kuten vuokra- ja muu juokseva tulo sekä kiinteän omaisuuden realisoinnista saatu *luovutusvoitto*<sup>95</sup> verotetaan ensisijaisesti omaisuuden sijaintivaltiossa.<sup>96</sup>
- *Irtaimen omaisuuden myyntivoitot (irtaimet tavarat, arvopaperit)* verotetaan yksinomaan asuinvaltiossa, jos ne eivät kuulu yrityksen kiinteälle toimipaikalle lähdevaltiossa.

Jäljempänä tarkastellaan lähemmin lähdevaltion verotusoikeutta kaventavia tulotyyppiartikloita, koska ne voivat olla kehitysmaiden näkökulmasta epäoikeudenmukaisia.

Siltä osin kuin verotusoikeutta jaetaan lähdevaltiolle, asuinvaltiolla on velvollisuus poistaa kaksinkertainen verotus joko hyvittämällä (eng. *tax credit*) lähdevaltioon kertaalleen maksettu vero omassa verotuksessaan tai vapauttamalla (eng. *tax exemption*) kyseinen tulo kotimaisesta verotuksesta kokonaan.

Poistamismenetelmien valinnalla on merkitystä sen suhteen, miten yhtäältä varmistetaan yhdenkertaisen verotuksen toteutuminen ja miten toisaalta huomioidaan se, ettei asuinvaltion omaksumalla hyvittämismenettämällä tehdä tyhjäksi kehitysmaiden joissakin tilanteissa sijoittajille antamia verohelpotuksia, vaikka niiden antaminen ei lähtökohtaisesti olekaan suositeltava kehitysstrategia.

95 Luovutusvoittojakin voitaisiin kutsua passiiviseksi tuloksi, mutta muista passiivituloista erotuksena ne ovat investointien voitollisesta myynnistä saatuja kertaluonteisia tuottoja, jotka perustuvat omaisuuden arvonnousuun omistusaikana. Ibid.

96 Kiinteän omaisuuden tulo sisältää myös maa- ja metsätaloudesta saadut tulot. Myös omaisuudesta saatavat juoksevat tulot saatetaan toisinaan luokitella passiivituloiksi. Ibid. Tässä raportissa passiivituloilla viitataan kuitenkin korko-, osinko- ja rojaltituloihin.

### 3.2. VERON KIERTÄMISEN ESTÄMINEN – VEROSOPIMUSTEN YHÄ TÄRKEÄMPI TEHTÄVÄ

Kaksinkertainen verottamattomuus on siis osin kahdenvälisen verosopimusten aiheuttamaa. Siihen puuttumiseksi valtiot ovat kehittäneet keinoja, joilla pyritään varmistamaan siitä, että sopijavaltioiden tarkoittamista sopimuseduista eivät pääsisi keinotekoisesti hyötymään sopimusvaltioiden ulkopuoliset verovelvolliset. Nykyisin verosopimusten toisena merkittävänä tehtävänä katsotaankin olevan *veron kiertämisen ja verovilpin estäminen*.

Yhtäältä veron kiertämisen estämisfunktio merkitsee sen varmistamista, ettei verosopimusten soveltumisrajoituksia pystytä kiertämään siten, että verosopimuksista hyötävät esimerkiksi kolmansissa valtioissa toimivat

yritykset. Tällöin keskeinen toimintatapa on kehittää verosopimussäännöksiä. Toisaalta veron kiertämisen estämisfunktio liittyy verosopimusten tulkintaan veronkiertämistä ehkäisevästi: on varmistettava, että verosopimuksia ei voida käyttää kansallisten, veron kiertämistä estävien normien ohittamiseen<sup>97</sup>. Koska kyse on kansallisten veronormien kiertämisestä, ei epäasianmukaiseen verovältelyyn voida puuttua pelkästään verosopimussäännöksin. Kansallisia veronkiertosäännöksiä tulee kehittää koordinoitusti yhdessä verosopimusmääräysten kanssa.<sup>98</sup>

97 So. verosopimukset eivät saa muodostua esteeksi kansallisten veronkiertosäännösten soveltamiselle.

98 OECD, 2014, Public Discussion Draft. BEPS Action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, s. 3, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf>

### Esimerkinä rojaltitulot – lähdevaltion vai asuinvaltion verotus?

Rojaltin saajan kotivaltion verotusoikeutta puoltaa se, että rojaltilonsaaja on hyödyntänyt esimerkiksi patentin kehittämistyössä kotivaltionsa palveluita ja infrastruktuuria, jolloin kotivaltio myös kantaa riskin patentin menestymisestä. Lisäksi tulonsaajalle itselleen on koitunut kuluja rojaltilta ja sen kohteena olevan aineettoman omaisuuden kehittämisestä. Kehitykset ovat kuitenkin puoltaneet lähdevaltion verotusoikeutta muun muassa sillä perusteella, että patentit saatetaan lisensoida kehitysmaihin vasta siinä vaiheessa, kun niiden kaupallinen arvo on ensin hyödynnetty loppuun muualla ja kun niiden kehittämiseen liittyvät kustannukset on katettu. Kehittyneiden valtioiden puolelta tällaista oletusta valikoivasta lisensoinnista on pidetty epärealistisena ja ne ovat puoltaneet patentin tai vastaavan immateriaalioikeuden haltijan kotivaltion yksinomaista tai ensisijaista verotusoikeutta.<sup>99</sup>

Korkeampaa lähdeverotusta kehitysmaiden ja kehittyneiden valtioiden välisissä suhteissa puoltaa kuitenkin se, että rojaltimaksuja tehdään huomattavasti kehitysmaista kehittyneisiin maihin, mutta ei juurikaan toisin päin.

Lisäksi hyvin alhainen lähdeveroprosentti avaa mahdollisuuksia voittojen siirtelyyn perustuvaan aggressiiviseen verosuunnitteluun. Monet valtiot ovat lähteneet verokilpailuun, jossa aineettoman omaisuuden tuottoja verotetaan vain hyvin kevyesti. Verokilpailu on helppoa, koska aineettoman omaisuuden siirto maasta toiseen onnistuu kauppasopimuksin ja kirjanpitolllisin keinoin.

Rojalteihin liittyvä verosuunnittelukeino on usein keskittää patentilla tai tekijänoikeudella suojatun omaisuuden omistus valtioihin, joissa niiden tuottojen verotus on alhaista ja verosopimukset rajoittavat lähdevaltion verotusoikeutta. Rojaltimaksut ovat verovähennyskelpoisia menoja lähdevaltiossa niiden maksajalle, joten ne pienentävät valtion verotuloja, jos lähdevaltio ei peri rojaltilonsaajalta lähdeveroja. Samanaikaisesti rojalteja voidaan verottaa vain hyvin kevyesti niiden saajan asuinvaltiossa, jolloin muodostuu kaksinkertaista verottamattomuutta. Nämä mahdollisuudet verosuunnitteluun puoltavat rojaltien laajempaa veropohjaa eli myös lähdevaltion oikeutta verottaa niitä.<sup>100</sup>

99 YK:n malliverosopimuksen 12 artiklan kommentaarin 6–9 kohta.

100 Ibid.

Verosopimusten määräyksiä voitaisiin myös muotoilla siten, että niiden avulla pystyttäisiin nykyistä laajemmin *estämään kansainvälistä aggressiivista verosuunnittelua* eli sellaisia epäasianmukaisia verovälttelykeinoja, joihin ei voida tällä hetkellä puuttua kansallisten, veronkiertämistä estävien normien avulla. Verosopimuksissa piileekin mahdollisuus sellaisten kansainvälisten normien kehittämiseen ja kansallisten säännösten yhtenäistämiseen, joilla voitaisiin verosopimustilanteessa puuttua tehokkaammin esimerkiksi kansallisten verolakien eroavuuksien ja väliyhteisöjen hyödyntämiseen perustuviin verovälttelykeinoihin. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi peitelty voittojen siirtely alikapitalisoinnin ja siirtohinnoittelun avulla sekä erilaiset hybridijärjestelyt<sup>101</sup>. Kyseisten säännösten kehittäminen yksinkertaisemmiksi ja helpommin toimeenpantaviksi auttaisi erityisesti kehitysmaita puuttumaan sopimuskeinotteluun, jossa hyödynnetään verosopimusten lähdeverovapauksia ja erilaisia vähennysoikeuksia (ylisuuret ja perusteettomat korkokulut, rojalit, hallinnointipalkkiot, palvelumaksut). Kehitysmailla ei tällä hetkellä ole riittäviä resursseja, teknistä kapasiteettia tai tiedonsaantikanavia varmistaa, ovatko yritysten käyttämät siirtohinnot ja erilaiset maksut markkinahintaisia ja oikeisiin paikkoihin tehtyjä.

Toisaalta on muistettava, että nykymuotoisiin kahdenvälisiin tuloverosopimuksiin eivät kaikki valtiot, hyvästä syystä, ole halukkaita sitoutumaan. Kuten todettua, ne eivät ole olleet tasapuolisia kehitysmaiden kannalta eikä kehitysmaiden tule sen vuoksi sitoutua sopimukseen ilman vaihtoehtoisten sääntely- ja muiden keinojen vertailua, vaikutusarviointia ja sopimuksista todistettavasti saatavaa todennäköistä hyötyä. Sen vuoksi kansainväliin veronkiertämisjärjestelyihin tulee pystyä puuttumaan tehokkaasti kansallisin veronormein, joita tulee kehittää kansainvälisessä yhteistyössä myös verosopimusinstituution ulkopuolella.

Nykyisin keskeisimmät vajaanverotusta ja sopimusten väärinkäyttöä estävät säännökset ovat esitettävissä seuraavasti:

<sup>101</sup> Tällaisen sääntelyn myötä kyseisistä toimista tulisi veron kiertämistä.

#### *A Sopimus- ja artiklashoppailua estäviä sopimusmääräyksiä*

- *yleinen väärinkäytön vastainen säännös* (eng. *general anti-abuse rule, GAAR*), jonka soveltaminen perustuu liiketoimen tai järjestelyn pääasiallisen tarkoituksen (eng. *main purpose -test*) tai sen tosiasiallisen taloudellisen sisällön (eng. *economic substance, substance-over-form*) arvioimiseen
- *beneficial owner* eli todellinen omistaja -säännös rajaa sopimusedut vain todelliselle taloudelliselle tulonsaajalle eväten ne välittäjiltä ja muilta välikäsiltä, jotka voivat olla tulon juridisia saajia mutta eivät verotettavan tulon todellisia saajia
- *limitation on benefits (LOB)* -säännös rajaa sopimusetujen ulkopuolelle yhtiöt, jotka ovat sopimusvaltioiden ulkopuolella asuvien henkilöiden hallinnassa
- *soveltamisalamääräykset* kuten sopimuse-tuihin oikeutettuja verovelvollisia määrittävät artiklat; esimerkiksi säännöt, joiden perusteella sopimuksen ulkopuolelle voidaan jättää yhtiöt, jotka eivät ole kansallisista erityisistä verohuojennuksista johtuen normaalin verotuksen kohteena
- *siirtohinnoittelun väärinkäytön estäminen* (eng. *transfer mispricing*): siirtohintaoikaisuilla voidaan oikaista tytäryhtiöiden välisessä kaupassa käytettyjä markkinahinnasta poikkeavia osto- ja myyntihintoja verotusta varten<sup>102</sup>
- *yhdenkertaisen verotuksen varmistavat säännöt: subject to tax* -säännös asettaa verovapauden edellytykseksi sen, että sama tulo on ollut verotuksen kohteena toisessa valtiossa; esimerkiksi

<sup>102</sup> Yrityskonsernin sisäisessä kaupankäynnissä on noudatettava *markkinaehtoperiaatetta* (eng. *arms length principle*), joka edellyttää, että tuotteita ja palveluita kaupataan tytäryhtiöiden välillä samaan hintaan kuin konsernin ulkopuolisten yritysten kanssa. Käytännössä monikansalliset yritykset kuitenkin pyrkivät vääristelemaan sisäisessä kaupassaan hintoja verojen minimoimiseksi toimintamaissaan. Yritys voi esimerkiksi siirtää patenttien tai tekijänoikeuksien omistuksen matalan verotuksen maahan ja myydä näiden aineettomien oikeuksien käyttöoikeuksia haluamaansa hintaan korkean verotuksen maissa sijaitseville yhtiöilleen. Immateriaalioikeuksille on niiden ainutkertaisuuden vuoksi vaikea ellei mahdotonta määritellä markkinahintaa.

hyvittämismenetelmä monenkertaisen verotuksen poistamismenetelmänä<sup>103</sup>

- lähdeverotuksen voidaan katsoa ehkäisevän asuinvaltion vaihtamiseen perustuvaa veropakoa ja voittojen siirtelyyn perustuvaa verojen minimointia<sup>104</sup>
- yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevat sopimusehdot
- valvontaa ja veroseuraamuksia koskevat sopimusehdot

*B Kansallisia veronkiertonormeja, joiden soveltamista verosopimuksilla voidaan koordinoita*

- yleinen veron kiertämistä koskeva normi<sup>105</sup>, jolla pyritään puuttumaan joustavasti keino- tekoiseen verolain ja sen tarkoituksen vastaiseen verojen välttelyyn
- vääristellyn siirtohinnoittelun estäminen (eng. *transfer mispricing*): siirtohintaoikaisulla voidaan oikaista tytäryhtiöiden välisessä kaupassa käytettyjä markkinahinnasta poikkeavia osto- ja myyntihintoja verotusta varten<sup>106</sup>
- erilaisten maksujen verovähennysoikeuksien rajoitukset tietyissä tapauksissa (esimerkiksi maksut matalan veroasteen valtioihin); esimerkiksi *alikapitalisointisäännökset* (eng. *thin capitalisation*) edellyttävät tytäryhtiöiltä tiettyä vähimmäismäärää omaa pääomaa velkaannuttamisen avulla tehtävän verominimoinnin rajoittamiseksi<sup>107</sup>
- väliyhteisösäännösten (eng. *controlled foreign corporation, CFC-rules*) nojalla ulkomaiseen väliyhteisöön kerätty tulo voidaan verottaa emoyhtiön tulona yrityksen

103 Subject to tax -säännös (tai hyvitysmenetelmä yleensäkin) voi kuitenkin olla epäedullinen kehitysmaille, mikäli se on räätälöinyt joillekin yrityksille verohelpoituksia. Verohelpotusten antamisesta tulisi luopua.

104 Ks. edellä esimerkiksi rojaltilituloja koskeva esimerkki s. 20.

105 Suomessa verotusmenettelylain 28 § sisältää säännöksen veron kiertämisestä.

106 Säännös siirtohintaoikaisusta on verotusmenettelylain 31 §:ssä.

107 Käytännössä alikapitalisointia yritykset velkaannuttavat korkean verotuksen maassa liikevoittoa tekeviä tytäryhtiöitä matalan veroasteen tytäryhtiöille. Näin voitot siirtyvät velkojen korkojen maksuina matalan veroasteen valtioon.

kotivaltiossa, jos väliyhteisö ei ole maksanut lainkaan veroa tai sen verot ovat matalat<sup>108</sup>

- peiteltyyn osingonjaon estämistä koskevat säännökset<sup>109</sup>
- hybridi-instrumenttien ja hybridiyhteisöjen käytön neutralisoivat säännökset<sup>110</sup>
- kotipaikan vaihtamista rajoittavat normit<sup>111</sup>

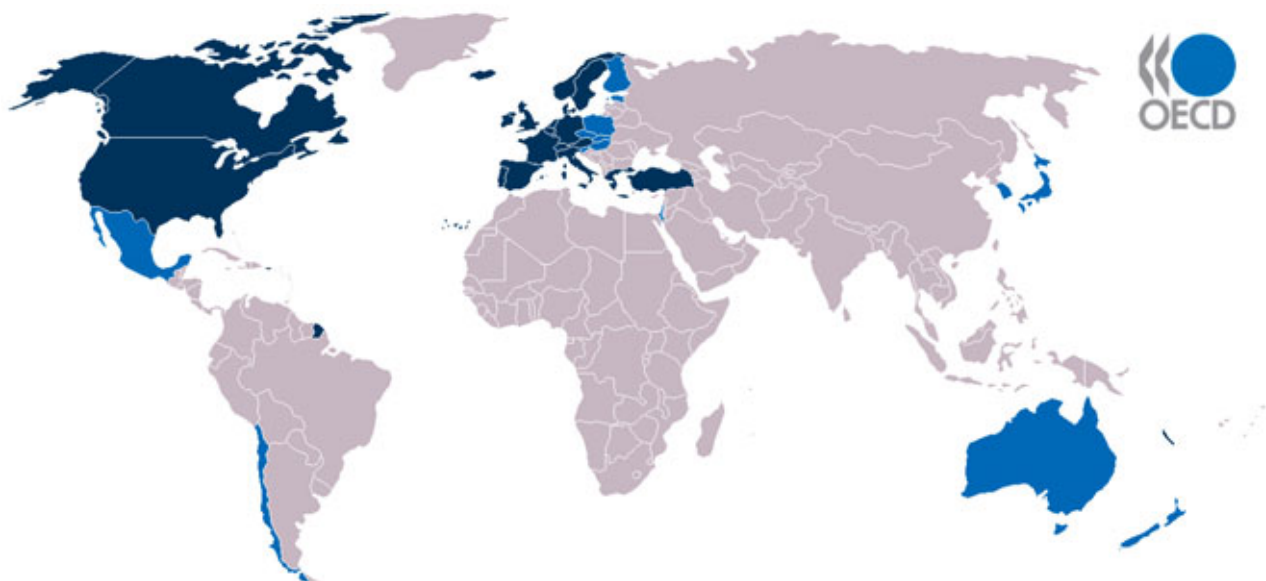
108 CFC-sääntöjen (*controlled foreign corporation, CFC*) soveltumiskriteerit ovat kansainvälisessä käytännössä jaettavissa kolmeen: väliyhtiö on pääasiassa verottavaa valtiota kotivaltionaan pitävän yhtiön tai yhtiöiden omistuksessa tai hallinnassa; väliyhtiön tulo ei ole muodostunut aktiivisen liiketoiminnan seurauksena sen sijaintivaltiossa tai -alueella; väliyhtiön kotivaltio on matalan veroasteen valtio tai hallintoalue. Sol Picciotto, Tax Justice Network, 2012, Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations, saatavilla osoitteessa: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf). Suomen CFC-säädös on laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verottamisesta, 1217/1994. Väliyhteisölain nojalla tapahtuva ulkomaisen väliyhtiön verottaminen edellyttää 50 prosentin omistus- tai tuotto-osuutta ja väliyhteisön tuloverotuksen tosiasiallista tasoa, joka on 3/5 tai vähemmän suomalaisen yhteisön verotuksen tasosta Suomessa. Väliyhteisölain soveltuminen EU-maiden välillä on kuitenkin rajallista.

109 Verotusmenettelylain 29 §

110 Hybridi-instrumenteilla tai -yhteisöillä pyritään saavuttamaan veroetuja kahdesta eri valtiosta. Esimerkiksi hybridilainat voidaan suunnitella oman ja vieraan pääoman ominaisuuksia yhdistäviksi instrumenteiksi, jotta niihin perustuvat rahansiirrot katsottaisiin verovähennykelpoiseksi velan korkon maksuksi (vieras pääoma) maksajan kotivaltiossa ja verovapaaksi suorasisiointiosingoksi (oma pääoma) maksun saajan asuinvaltiossa. Käytännössä tilanne voi johtaa siihen, että tulosta ei makseta lainkaan veroja.

111 Esimerkiksi Suomen kansalaisia koskeva tuloverolain 11.1 §:n kolmen vuoden sääntö, jonka mukaan Suomesta pois muuttanut Suomen kansalainen katsotaan Suomessa asuvaksi lähtökohtaisesti vielä muuttovuotena ja kolmena sitä seuraavana vuotena. Vastaavasti esimerkiksi elinkeinotulon verotuksesta annetun lain 52f.3 §:n *exit tax* -sääntö realisoii verosta vapautetun veron verotettavaksi tai palauttavat tehdyt vähennykset muuttohetkellä. Tällaiset säännöt voivat kuitenkin olla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vastaisia. Ks. Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 91. Luokituksen laatimisessa on hyödynnetty seuraavaa kirjallisuusiähdettä: Helminen M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 90–94.

## 4. OECD:n ja YK:n mallit verojen jakamiseksi



OECD:n jäsenvaltiot merkittyinä sinisellä värillä.  
Lähde: St. Krekeler, Wikimedia Commons

Suurin osa valtioiden kahdenvälisistä verosopimuksista perustuu pitkälti OECD:n malliverosopimukseen<sup>112</sup>, jonka sisältöön vaikuttamisessa OECD:n ulkopuolisilla kehittyvillä valtioilla ei ole virallista roolia. Valtiot käyttävät vain vähän YK:n laatimaa versiota<sup>113</sup>, jonka tarkoitus on tarjota malli kehitysmaiden ja kehittyneiden (teollistuneiden) maiden

välisille tuloverosopimuksille<sup>114</sup>. YK:n sopimus pohjautuu kuitenkin OECD:n malliin ja sopimukset ovat rakenteeltaan, sopimusartikloiltaan ja sanamuodoiltaan pitkälti yhteneväisiä ja identtisiä. Kansainvälisen sopimuskäytännön yhteneväisyys todetaankin tavoiteltavaksi asiaksi YK:n verosopimuksen johdannossa<sup>115</sup>.

YK:n mallissa on kuitenkin paikoin poikettu OECD:n mallisopimuksesta tarkoituksena huomioida paremmin kehitysmaiden intressejä. YK:n sopimuksessa todetaankin, että verosopimusten tavoitteena on rohkaista investointeja kehittyviin maihin sellaisilla ehdoilla, jotka ovat sekä poliittisesti

112 OECD, 2010, Model Tax Convention on Income and Capital, saatavilla selitysosineen osoitteessa: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010\\_9789264175181-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en) (viitattu 21.9.2014). Malliverosopimus laadittiin vuonna 1963, minkä jälkeen sitä on säännönmukaisesti uudistettu vuosina 1977, 1992, 1994, 1995, 1997, 2000, 2003, 2005, 2008 ja 2010.

113 United Nations Model Tax Convention between Developed and Developing Countries, 2011, saatavilla selitysosineen osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_Update.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf). YK:n malliverosopimuksen ensimmäinen versio laadittiin vuonna 1980. Vuotta aikaisemmin YK julkaisi käsikirjan kehittyvien ja kehittyneiden valtioiden bilateraaleja neuvotteluita varten. YK:n sopimuksen uudistettu versio julkaistiin 2001, uudistettu käsikirja 2003 ja viimeisin päivitys mallista on vuodelta 2011. Ensimmäinen luonnos malliverosopimukseksi laadittiin kuitenkin YK:n edeltäjän Kansainliiton toimesta jo vuonna 1929 ja vasta vuosia myöhemmin OECD otti johtavan roolin verosopimusten laatimisessa ja verosopimuskäytännön muokkaamisessa. YK:n sopimuksen historiasta ks. YK:n malliverosopimuksen johdanto, s. xv-xx.

114 Lisäksi valtiot ovat laatineet omia malliverosopimuksia, jotka ilmaisevat kyseisten valtioiden tavoitteet sopimusneuvotteluihin. Ks. esim. Yhdysvaltojen mallisopimus: United States, 2006, United States Model Income Tax Convention of November 15, 2006, saatavilla osoitteessa: <http://www.irs.gov/pub/irs-trty/model006.pdf>

115 YK:n malliverosopimuksen johdannon 2 kohta. OECD:n verosopimusmallin on katsottu hyödyttävän myös OECD:n ulkopuolisia maita. Yhteinen samankielinen (virallinen kieli on englanti) ja samat sopimusartiklat sisältävä sopimusmalli mm. lisää oikeudellista varmuutta, parantaa investointiympäristöä ja vähentää viestintään ja täytäntöönpanoon liittyviä kuluja. OECD:n malliverosopimuksen johdannon 12–15 kohta.

hyväksyttäviä että taloudellisesti ja sosiaalisesti hyödyllisiä kehittyvien maiden kannalta. Verosopimusten keskeisenä tehtävänä nähdään kehitystavoitteiden edistäminen kehittyvissä maissa<sup>116</sup>.

Malliverosopimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia eivätkä sellaisenaan suoraan sovellettavissa tai täytäntöön pantavissa valtioiden välisissä suhteissa. Sen sijaan ne tarjoavat valtioille lähtökohdan ja rungon kahdenvälisiä yksilöllisiä sopimusneuvotteluita varten. Sopimuksen solmimisen jälkeen mallisopimukset ja niiden selitysosat ovat apuvälineitä bilateraalien sopimusmääräysten tulkintaan ja soveltamiseen<sup>117</sup>. Tulkintavaikutus on suuri, sillä valtioiden kahdenväliset sopimukset pohjautuvat mallisopimukseen aina sanavalintoja myöten. Toisinaan tulkintaerimielisyyksiä syntyy siitä, että OECD:n ulkopuoliset valtiot eivät aina katso olevansa sidottuja OECD:n malliverosopimuskommentaarin tulkintasuosituksiin<sup>118</sup>. Malliverosopimuksia on tarkoitus päivittää säännönmukaisesti, jotta verosopimukset pystyisivät vastaamaan valtioiden jatkuvasti kehittyviin verotuskäytäntöihin, uusiin liiketoimintamuotoihin ja niiden sääntelylle asettamiin haasteisiin ja tarpeisiin<sup>119</sup>.

#### 4.1. MITEN VEROTUSOIKEUS JAETAAN MALLISOPIMUKSISSA?

YK:n verosopimuksessa todetaan pyrkimys kompromissiin lähde- ja asuinvaltioperiaatteiden välillä. YK:n sopimusmalli antaa kuitenkin OECD:n mallia enemmän painoarvoa lähdevaltion eli investointien kohdevaltion verotusoikeudelle, minkä todetaan olleen jo pitkään ”erityisen merkityksellinen asia” kehittyville maille.<sup>120</sup> YK:n mallin mukaan

verotuksen ei kuitenkaan tule olla niin korkea, että se ehkäisee investointeja<sup>121</sup>.

#### Yrityksen liike-tulon verotusoikeus

Verosopimuksettomassa tilanteessa valtiot voivat verottaa lähtökohtaisesti kaikkia niiden aluerajojen sisäpuolella muodostuneita liike-tuloja yritystoiminnan oikeudellisista muodoista ja tulonsaajan asuinvaltiosta riippumatta. Kuten edellä todettiin, verosopimukset rajoittavat lähdevaltion liike-tulon verotusoikeutta monikansallisen yrityksen liike-tulon siihen osaan, jonka on tuottanut yrityksen lähdevaltioon sijoittautunut *kiinteä toimipaikka*<sup>122</sup>. Molempien mallisopimusten mukaan kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan *kiinteää liikepaikkaa*, josta yrityksen liiketoimintaa harjoitetaan kokonaan tai osaksi. Liikepaikka voi olla esimerkiksi toimisto, tehdas tai kaivos. Kiinteän toimipaikan voi muodostaa myös yli tietyn määräjän kestävä rakennus- tai asennushanke kohdevaltiossa tai siellä toimiva epäitsenäinen edustaja.

Mitä laajemmin kiinteä toimipaikka määritellään, sitä laajemmin verosopimustilanteessa noudatetaan kehitysmaille suosiollisempaa lähdevaltioperiaatetta.

Vertailtaessa mallisopimusten yksityiskohtaisia määräyksiä OECD:n mallissa kynnys kiinteän toimipaikan muodostumiselle on asetettu hieman korkeammaksi. Esimerkiksi rakennuspaikan ja rakennus- ja asennustoiminnan edellytetään kestävänsä lähdevaltiossa yli vuoden kiinteän toimipaikan muodostumiseksi, kun YK:n mallissa soveltamiskynnys on asetettu yli 6 kuukauteen.<sup>123</sup>

Lisäksi YK:n malliverosopimus antaa kiinteän toimipaikan sijaintivaltiolle hieman laajemman oikeuden verottaa yrityksen tuloa kuin

116 YK:n malliverosopimuksen johdannon 4 ja 6 kohta.

117 YK:n malliverosopimuksen johdannon 12 kohta ja OECD:n malliverosopimuksen johdannon 12–15 kohta.

118 Keskuskauppakamari, 2010, Yritysverotus. Kilpailukykyä ja kasvua, s. 54, saatavilla osoitteessa: [http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010\\_web.pdf](http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010_web.pdf)

119 YK:n malliverosopimuksen johdannon 16 kohta ja OECD:n mallin 4–11.1 kohta.

120 YK:n malliverosopimuksen johdannon 3, 12 ja 13 kohta.

121 YK:n malliverosopimuksen johdannon 3, 12 ja 13 kohta.

122 Artikla 5 (kiinteä toimipaikka) ja artikla 7 (liike-tulo). Malliverosopimusten mukaan lähdevaltion verotusoikeuden edellytys on siis, että (a) yrityksellä voidaan katsoa muodostuneen liiketoiminnan kohdevaltioon kiinteä toimipaikka ja että (b) verotettava liike-tulo liittyy kyseiseen kiinteään toimipaikkaan.

123 Tarkemmin mallisopimusten välisiä eroavuuksia kiinteän toimipaikan määrittelyn suhteen on lueteltu YK:n malliverosopimuksen 5 artiklan kommentaarin 1 kohdassa.



OECD:n malli. Tällöin kiinteälle toimipaikalle voidaan kohdistaa myös joitain sijaintivaltiosta saatuja tuloja, jotka eivät suoranaisesti liity kiinteän toimipaikan toimintaan.<sup>124</sup>

Lähdevaltion verotusoikeuden laajuuden osalta keskeistä on myös se, kuinka laajasti kiinteään toimipaikkaan kohdistuvia *menoja* voidaan ottaa huomioon vähennyksinä sen verotettavasta liike tulosta. Lähtökohtaisesti kaikki kiinteästä toimipaikan toiminnasta aiheutuneet menot voidaan vähentää riippumatta siitä, missä menot ovat syntyneet. Tällaisia menoja ovat molempien malliverosopimusten mukaan esimerkiksi yrityksen johtamisesta ja yleisestä hallinnosta johtuneet menot<sup>125</sup>. YK:n mallissa kiinteän toimipaikan oikeus vähentää yrityksen sisäisiä menoja on hieman rajoitetumpi<sup>126</sup>.

### **Passiivitulojen eli osinkojen, korkojen ja rojaltien verotusoikeus**

Verosopimuksettomassa tilanteessa useimmat valtiot perivät ulkomaisilta osakkeenomistajilta lähdevaltiossa olevan yrityksen jakamista osinko-, korko- ja rojaltituloista lähdeveroa (eng. *withholding tax, WHT*) riippumatta siitä, joutuvatko osakkeenomistajat maksamaan näistä tuloistaan veroja myös kotimaassaan. Tästä voi aiheutua neutraalisuushaittaa puhtaasti kotimaisen ja

kansainvälisen liiketoiminnan välillä, koska ulkomailta saatua tuloa voidaan verottaa raskaammin<sup>127</sup>. Kehittyvien maiden perimät kansalliset lähdeverokannat ovat tavallisesti 10–20 prosenttia<sup>128</sup>.

Malliverosopimuksissa osinkojen<sup>129</sup>, korkojen<sup>130</sup> ja rojaltien<sup>131</sup> verotusoikeus on annettu yrityksen kotivaltiolle, mutta myös lähdevaltiolla on verotusoikeus tietyllä rajatulla prosenttimäärällä. Kaksinkertainen verotus poistetaan asuinvaltiossa.

OECD:n mallin mukaan lähdevaltio voi verottaa *suorasijoitusosinkoja*<sup>132</sup> korkeintaan 5 prosentin ja *portfolio-osinkoja*<sup>133</sup> korkeintaan 15 prosentin verokannalla. Korkotulojen osalta lähdevaltion verotusoikeus on korkeintaan 10 prosenttia. Rojaltien osalta lähdevaltio luopuu OECD:n mallissa verotusoikeudestaan kokonaan.

YK:n sopimus puolestaan sallii rojaltien rajoitetun lähdeverotuksen. Minkään tulotyyppin

124 Malliverosopimusten 7.1 artikla ja YK:n mallin 7 artiklan kommentaarin 4 kohta sekä 5 artiklan kommentaarin 15.9 ja 15.10 kohta. Lähdevaltion verotusoikeus kattaa tulot, jotka on saatu lähdevaltiossa (a) sellaisten tavaroiden myynnillä, jotka ovat samanlaisia kiinteän toimipaikan kautta lähdevaltiossa myydyt ja (b) muulla liiketoiminnalla, joka on luonteeltaan samanlaista kuin lähdevaltiossa sijaitsevan kiinteän toimipaikan tulo. Kyse voi olla esimerkiksi yrityksen pääkonttorin myynneistä suoraan lähdevaltion asiakkaille, jolloin nämä tulot katsotaan verotuksessa yrityksen lähdevaltiossa sijaitsevan samoja tavaroita myyvän kiinteän toimipaikan tuloiksi.

125 YK:n malliverosopimuksen 7.3 artikla ja OECD:n malliverosopimuksen 7.2 artikla ja sen kommentaari.

126 YK:n malli sisältää kehitysmaiden toiveesta tulkinallisten kuluerien osalta lisäyksen, jonka mukaan vähennyksiä ei kuitenkaan sallita kiinteän toimipaikan yrityksen pääkonttorille tai muulle konttorille maksamien määrien osalta (jos ne on maksettu muutoin kuin todellisten menojen korvaukseksi) – maksut käsittävät rojaltin tai muun vastikkeen patentin tai muun oikeuden käytöstä, erityispalveluista tai yritys johdosta maksetun korvauksen taikka velan koron maksut. YK:n malliverosopimuksen 7.3 artikla ja 7 artiklan kommentaarin 16 kohta.

127 Esimerkiksi osinkoja jakavan tytäryhtiön liike tuloista maksaman yhteisöveron ja sen ulkomaisen emoyhtiön osinkotuloista maksaman lähdeveron yhteismäärä voi ylittää vastaavasta puhtaasti kotimaisesta liiketoiminnasta maksettavan veron määrän. Lisäksi osinkotulojen lähdeverotus saattaa rohkaista sivukonttoritoimintoja sen sijaan, että toimintaa organisoitaisiin lähdevaltiossa tytäryhtiöiden muodossa. Jälkimmäisessä tilanteessa paikallisilla osakkeenomistajilla olisi suurempi mahdollisuus osallistua liiketoimintaan. UN, 2010, Basic approaches to treaty negotiations, s. 24, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10\\_Section1.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10_Section1.pdf)

128 OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, s. 18, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>

129 Artikla 10

130 Artikla 11

131 Artikla 12

132 Suorasijoitusosinkoja ovat sellaisten yhtiöiden väliset osingot, joiden välillä on vähintään tietyn tasoinen omistussuhde. YK:n mallin mukainen suorasijoitusosinkoja koskeva raja on 10 prosenttia, kun sitä vastoin OECD:n mallissa raja on 25 prosenttia. YK:n mallin alempi omistusraja johtuu sen kommentaarin mukaan siitä, että joissakin kehitysmaissa ulkomaisten omistus yrityksen osakkeista on rajoitettu korkeintaan 50 prosentin osuuteen, josta 10 prosenttia muodostaa merkittävän määrän. YK:n sopimuksen 10 artiklan kommentaarin 5 ja 6 kohta. Suomessa osinkoverotuksessa on omaksuttu myös 10 prosentin omistussuusraja, joka vastaa emoyhtiödirektiivin rajaa.

133 Portfolio-osinkoja ovat muut kuin suorasijoitusosingot.

lähdeverolle ei ole YK:n mallissa ennalta määritetty prosentuaalista enimmäismäärää, vaan siitä päättäminen on jätetty kahdenvälisen neuvotteluiden varaan<sup>134</sup>. YK:n mallin kommentaareissa on hahmoteltu tulotyypeittäin näkökohtia, joita sopimuspuolet voivat ottaa huomioon neuvotteluissaan<sup>135</sup>. Mallisopimuksen laatineessa YK:n asiantuntijaryhmässä enimmäisveroprosenteista ei päästy yksimielisyyteen. Kehitysmaiden jäsenet pitivät parempana lähdevaltion yksinomaista verotusoikeutta ja katsoivat OECD:n sopimuksessa asetettujen lähdeverorajojen johtavan liian suuriin tulonmenetyksiin lähdevaltiossa<sup>136</sup>.

YK:n mallisopimuksen kommentaarissa todetaan, että vuonna 1999 kehittyneiden valtioiden ja kehitysmaiden välisessä sopimuskäytännössä osinkojen lähdeverokannat vaihtelivat. Perinteisesti osinkotulojen lähdeverokannat olivat korkeampia kuin kehittyneiden valtioiden välisissä verosopimuksissa: suorasijoitusten osalta 5–15 prosenttia ja portfolio-osinkojen osalta 15–25 prosenttia. Kuitenkin useat uudet kehittyvien valtioiden ja kehitysmaiden verosopimukset noudattavat OECD:n mallin mukaisia lähdeverokantoja ja jotkut verosopimukset tästä alhaisempia<sup>137</sup> tai jopa 0 prosentin verokantoja<sup>138</sup>. Sopimushoppailun seurauksena juuri näiden kaikkein edullisimpien verosopimusten tosiasiallinen soveltaminen on laajempaa kuin sopimuksen

solminut kehitysmaa on tarkoittanut (ks. luvut 2.1 ja 2.2). YK:n kommentaarin mukaan kehitysmaiden keskeinen motiivi lähdeverolennuksiin on kiistanalainen oletus, jonka mukaan lyhyen aikavälin lähdeverotulojen menetykset kompensoituvat lisääntyneinä investointeina pidemmällä aikavälillä.

Lisäksi kehittyvien ja kehittyneiden valtioiden välisiin verosopimuksiin on ilmestynyt useita erityissäännöksiä, kuten (a) vain kehittyville valtioille tarkoitetut korkeammat verokannat<sup>139</sup>, (b) rajoittamattomat lähdeverokannat, (c) vain uusiin investointeihin tai (d) tiettyihin erityisen haluttuihin investointeihin<sup>140</sup> taikka (e) tietyn osakeomistusajan kestäneisiin investointeihin sovellettavat alennetut verokannat.<sup>141</sup>

Verosopimuksissa palveluista saatuja maksuja pidetään yleensä rojaltien sijaan liiketulona, jolloin lähdevaltio voi verottaa niitä ainoastaan, jos ne kuuluvat saajan kiinteälle toimipaikalle lähdevaltiossa. Kiinteän toimipaikan tuloa verotetaan lähdevaltiossa yleensä kevyemmin, koska tällöin verotus kohdistuu kiinteän toimipaikan nettotuloon; bruttotulosta on vähennetty tulonhankkimismenot. Esimerkiksi rojaltien lähdeverotus perustuu bruttotuloon, jossa kustannuksia ei ole huomioitu. YK:n mallin mukaan esimerkiksi teknisistä palveluista voitaisiin periä vastaava lähdevero kuin rojalteista, koska palvelumaksuja käytetään yleisesti aggressiiviseen verosuunniteluun (verotettavan tulon

134 YK:n mallissa prosenttiluvun kohta on jätetty tyhjäksi. Esimerkiksi osinkotulojen osalta malliverosopimuksen 10.2 artiklan mukaan (eng.): “- - - the tax so charged shall not exceed \_\_\_ per cent (the percentage is to be established through bilateral negotiations) of the gross amount of the - - - dividends”.

135 YK:n mallin 10 artiklan kommentaarin 12 kohta, 11 artiklan kommentaarin 11 kohta ja 12 artiklan kommentaarin 8 ja 9 kohta.

136 YK:n mallin mukaan portfolio-osinkojen osalta maksimiverokantaa ei suositeltu myöskään sen takia, että lähdevaltioilla voi olla vaihtelevia näkemyksiä portfoliosijoitusten tärkeydestä ja sopivista veroprosenteista. Verotusoikeuden jakaminen portfoliosinkotulojen osalta todetaan olevan mahdollisesti vähemmän merkittävä kysymys, koska niitä tehdään suhteellisesti vähän ja niiden merkitys on pieni suhteessa suorasijoitusosinkoihin. YK:n mallin 10 artiklan kommentaarin 7 ja 9 kohta.

137 YK:n 10 artiklan kommentaarin 10 kohta.

138 OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, s. 18, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>.

139 Toisin sanoen sopimusvelvoitteet eivät tältä osin ole juridisesti vastavuoroisia toisena sopimuspuolena olevan kehittyneen valtion tyytyvässä alhaisempiin enimmäislähdeverokantoihin.

140 Esimerkiksi investoinnit teollisiin yritysaihin tai pioneerikohteisiin.

141 YK:n mallin 10 artiklan kommentaarin 11 kohta. Muun muassa YK:n mallin 10 artiklan kommentaarin 12 kohdassa mainitaan tekijöitä, jotka vaikuttavat yksittäisissä kahdenvälisissä tuloverosopimuksissa sovittaviin lähdeverokantoihin: (a) lähdevaltion yritysverojärjestelmä ja siitä seuraava yrityksen jaettujen tuottojen kokonaisverotaakka, (b) määrä, jonka asuinvaltio voi hyvittää omassa verotuksessaan, (c) lähdevaltion myöntämien verohelpotusten vuoksi sovellettu fiktiivinen hyvitys asuinvaltion verotuksessa ja (d) veroalennuksilla haettavien investointien vaikutukset.

siirtämiseen kehitysmaasta matalan verotuksen maahan).<sup>142</sup>

### **Omaisuudesta saatavien juoksevien tulojen ja myyntivoittojen verotusoikeus**

Molemmissa malliverosopimuksissa ulkomaalaisten *kiinteästä* omaisuudesta saamia juoksevia tuloja sekä luovutusvoittoja voidaan verottaa rajoituksetta kiinteistön sijaintivaltiossa eli lähdevaltiossa. Kiinteistöksi voidaan rinnastaa myös osakkeet, jotka oikeuttavat kiinteistön hallintaan (esimerkiksi osakehuoneisto).<sup>143</sup> Sen sijaan irtaimen omaisuuden osalta lähdevaltion verotusoikeutta on rajattu.

Lähdevaltiolla on oikeus verottaa irtaimen omaisuuden luovutusvoittoja ainoastaan, jos ne kuuluvat kiinteään toimipaikan liiketuloon. Sama pätee irtaimesta omaisuudesta saatujen juoksevien tulojen, kuten vuokra- tai leasingjärjestelyistä saatujen tulojen, verotukseen<sup>144</sup>. YK:n malli sisältää lisäksi erityissäänöksen lähdevaltion verotusoikeudesta sellaisen yhtiön osakkeiden luovutusvoittoihin<sup>145</sup>, joiden osakkeita luovuttaja on hallinnut tietyn vähimmäisosuuden luovutusajankohtaa välittömästi edeltäneen vuoden aikana<sup>146</sup>.

### **4.2. MITEN MONENKERTAINEN VEROTUS POISTETAAN?**

Tuloverosopimukset sisältävät menetelmäsäännöksen siitä, miten sopijavaltioiden on poistettava kaksinkertainen verotus siltä osin, kuin verotusvaltaa on jaettu

jommallekummalle valtiolle<sup>147</sup>. Molemmat malliverosopimukset tarjoavat tähän kaksi vaihtoehtoa: vapautus- ja hyvitysmenetelmän. *Vapautusmenetelmän*<sup>148</sup> mukaan joko verovelvollisen asuinvaltio tai tulon lähdevaltio vapauttaa tulot verotukselta eli toisin sanoen luopuu kyseisten tulojen verottamisesta kokonaan. *Hyvitysmenetelmässä*<sup>149</sup> yhdessä valtiossa suoritettu vero sen sijaan vähennetään toisessa valtiossa suoritettava verosta. Toisin sanoen erotuksessa jäljelle jäävä osa jää asuinvaltion verotettavaksi, mikäli kansallisten verolakien vertailussa asuinvaltion veroprosentti on suurempi kuin lähdevaltion.

Karkeistaen vapautusmenetelmää on pidetty soveliaana, kun tiettyjen tulotyyppien osalta verotusoikeutta jaetaan eksklusiivisesti lähdevaltiolle. Hyvittäminen on kuitenkin yleisesti ottaen parempi metodi kansainvälisen kaksinkertaisen verottamattomuuden ja veropaon estämiseksi, sillä näin tulot ainakin teoriassa tulevat kertaalleen verotetuiksi jommassakummassa sopimusvaltiossa<sup>150</sup>. Puhdas hyvitysmenetelmä voi kuitenkin olla ongelmallinen sellaisen kehitysmaan kannalta, joka on räätälöinyt yrityksille verohelpotuksia investointien houkuttelemiseksi. Tällaisessa tilanteessa hyvitysmenetelmän soveltaminen vesittäisi sijoittajalle veroalennuksilla suunnatun verokannustimen kokonaan, sillä yrityksen kokonaisveroaste ei pienene veroalennuksista huolimatta<sup>151</sup>. Verotulot siirtyisivät lähdevaltiosta yrityksen asuinvaltiolle eikä investoijalle, jolle helpotukset on

142 Lähde- ja asuinvaltion verotusoikeuden jakamisen kannalta merkitystä on myös tulotyyppien määrittelyillä. YK:n mallin sisältämä rojalтікäsäite on hienoisesti laajempi, kuin OECD:n vastaava, sillä siinä myös teollisen, kaupallisen ja tieteellisen välineistön ja televisio- tai radiolähetyksessä käytettävän filmin tai nauhan vuokraamisesta maksettua leasing-maksua tai muuta korvausta käsitellään rojalтікä.

143 Artikla 6.

144 Mallisopimusten 7 ja 21 artikla.

145 Muut kuin 13.4 artiklassa tarkoitettut kiinteään omaisuuden rinnastettavat osakkeet.

146 YK:n mallin 13.5 artikla.

147 Artikla 23. Verosopimusten määräykset velvoittavat tältä osin asuinvaltiota. Kahdenväliset verosopimukset eivät sen sijaan estä asuinvaltiota kansallisessa lainsäädännössään poistamasta kaksinkertaista verotusta tätä laajemmin.

148 Mallisopimusten 23 A artikla

149 Mallisopimusten 23 B artikla

150 Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 92.

151 Olettaen, että lähdevaltion alentama lähdeveroprosentti on alempi, kuin asuinvaltion verokanta. Puhdas vapautusmenetelmä ei vaikuta yrityksille tarjottuihin verokannustimiin, sillä yritykset saavat suoraan kokonaishyödyn lähdevaltion veroprosentin alennuksesta lähdevaltion yksinomaisen verotusoikeuden vuoksi.

tarkoitettu<sup>152</sup>. Verohelpotukset on kuitenkin mahdollista räätälöidä siten, että tämä ongelma on huomioitu, esimerkiksi kohdistamalla ne maahan perustettavalle tytäryhtiölle.

Kuten edellä todettiin, useat tutkimukset osoittavat, että investointien houkutteleva verohelpotusten avulla ei ole oikea poliittinen väline kestävän kehityksen ja teollistumisen edistämiseksi (ks. luku 2.2).

Suosituksista huolimatta monet valtiot haluavat antaa verohelpotuksia ulkomaisille yrityksille. Realiteetti voidaan huomioida verosopimuksista neuvoteltaessa. YK:n mallisopimuksessa todetaan, ettei pääomaa vievän valtion verotus saa tehdä tyhjäksi kehitysmaiden verokannustimia<sup>153</sup>. Monissa verosopimuksissa on siksi sovittu, että asuinvaltiossa voidaan hyvittää vero, joka lähdevaltiossa olisi maksettu ilman verohelpotuksia (niin kutsuttu *fiktiivinen hyvitys*, eng. *tax sparing credit*)<sup>154</sup>. Vaihtoehtona olisi vapautusmenetelmän käyttäminen veroalennusten osalta<sup>155</sup>.

Verohelpotusten ja -alennusten käyttämistä tulisi kuitenkin välttää. Myös fiktiivinen hyvitys monimutkaistaa verojärjestelmää ja avaa mahdollisuuksia väärinkäytölle, jonka havaitseminen on vaikeaa<sup>156</sup>.

152 YK:n malliverosopimuksen 23 artiklan kommentaarin 3 kohta. Verrattuna yksittäisiin yrityksille räätälöityihin verohelpotuksiin, verosopimusneuvotteluissa kerralla ja kaiken kattavasti ratkaistava lähdeveroalennusten suuruus on verotulojen jakamista koskeva perustavanlaatuinen poliittinen kysymys sopimusvaltioiden välisissä taloussuhteissa. Lähdeverotason määrittäminen on sopimusneuvotteluissa nollasummapieliä: hyvitysmenetelmää soveltaen yhden veroprosentin alennus lähdeverotasossa merkitsee verotulojen menettämistä lähdevaltiossa ja tätä menetystä vastaavan suurista verotulojen lisäystä asuinvaltiossa.

153 YK:n mallin 23 artiklan kommentaarin 4 kohta.

154 Tai kotivaltio voi myöntää ulkomaisesta verosta hyvityksen kiinteällä verokannalla riippumatta lähdevaltiossa kannetun lähdeveron tosiasiallisesta verokannasta (kiinteäverokantainen hyvitys, eng. *matching credit*).

155 YK:n malliverosopimuksen 23 artiklan kommentaarin 3 kohta.

156 OECD:n mukaan verohelpotustilanteissa fiktiiviset hyvitykset voivat olla tehottomia kehitystavoitteiden saavuttamisen kannalta ja niiden käyttö saattaa vain kannustaa valtioita antamaan entistä enemmän verohelpotuksia. OECD:n veroasioiden komitea on suosittanut käyttämään hyvityksen käyttöä harkitusti ja korkeintaan OECD:n jäsenvaltioita huomattavasti alemmassa taloudellisessa asemassa olevien valtioiden sopimukseen. OECD:n malliverosopimuksen 23 A ja B artiklan kommentaarin 75–78.1 kohta.

### 4.3. MITEN SOPIMUSKEINOTTELUA PYRITÄÄN ESTÄMÄÄN?

Verosopimusten väärinkäyttöä voidaan ehkäistä verosopimuksen tarkoitusta vastaavalla *tulkinnalla*. Valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan valtiosopimusta tulee tulkita sen tavoitteita ja tarkoitusta vastaavalla tavalla vilpittömässä mielessä<sup>157</sup>.

Malliverosopimukset eivät kuitenkaan sisällä verosopimusten tarkoitusta selventävää artiklaa. Mallien sopimustekstin mukainen otsikko on lyhyesti *”sopimus tulojen ja varallisuuden verottamisesta valtioiden A ja B välillä”*<sup>158</sup>, ja ainoastaan otsikon alaviitteessä viitataan valtioiden laajasti omaksumaan tapaan sisällyttää otsikkoon viittaus *kaksinkertaisen verotuksen kiertämisestä* tai sen lisäksi vielä *verovilpin estämisestä*.

OECD:n mallin selitysosassa verosopimusten pääasiallisen tarkoituksen todetaan olevan kaksinkertaisen verotuksen poistamisen keinoin edistää tavaroiden ja palveluiden vaihdantaa sekä pääomien ja henkilöiden liikkuvuutta<sup>159</sup>. Vuonna 2003 selitysosaa lisättiin selvennys, että tarkoitus on myös estää *veron kiertämistä*<sup>160</sup> ja *verovilppiä*<sup>161</sup>. Kommentaarissa todetaan selkeästi, ettei valtioiden tarvitse myöntää verosopimusetuja tilanteissa, joissa on kyse *verosopimuksen väärinkäytöstä*<sup>162</sup>. Lisäksi kommentaariin selvennettiin, että verosopimusten väärinkäyttötilanteissa ei pitäisi syntyä ristiriitaa kansallisten väärinkäyttöä estävien sääntöjen ja

157 Valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 31 artiklan tulkintasaännön mukaan “[v]altiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys”. Valtiosopimuksia on myös tulkittava niiden ”tarkoituksen ja päämäärän valossa”.

158 Vapaasti suomennettu englanninkielisestä otsikosta: *”Convention between (State A) and (State B) with respect to taxes on income and capital”*.

159 OECD:n mallin henkilöllistä soveltamisalaa koskevan 1 artiklan kommentaarin 7 kohta (sopimusten väärinkäyttöä koskevan otsikon alla).

160 Eng. *tax avoidance*

161 Eng. *tax evasion*

162 Eng. *treaty abuse*. OECD:n mallin 1 artiklan kommentaarin 9.4 kohta.

sopimusvelvoitteiden välille<sup>163</sup>. Toisin sanoen verosopimusvelvoitteet eivät pääsääntöisesti estä kansallisten, veron kiertämistä estävien säännösten soveltamista, kun verosopimuksia tulkitaan niiden tarkoitusta vastaavalla tavalla<sup>164</sup>.

Osa valtioista on kuitenkin jättänyt veron kiertämistä koskeviin OECD:n kommentaareihin *varaumia*<sup>165</sup>. Sveitsi ei varaumansa mukaan jaa näkemystä siitä, että tuloverosopimusten tarkoituksena on estää veron kiertämistä ja verovilppiä. Irlanti, Luxemburg ja Alankomaat eivät puolestaan varaumissaan jaa selitysosaa kirjattua periaatetta siitä, ettei verosopimuksen väärinkäyttötilanteissa olisi ristiriitaa kansallisten väärinkäyttöä tai veronkiertoa estävien sääntöjen ja sopimusmääräysten välillä. Belgian, Sveitsin ja Alankomaiden varaumissa todetaan kansallisten väliyhteisösäännösten soveltamisen rikkovan tai voivan rikkoa verosopimusmääräyksiä.<sup>166</sup>

OECD ei väärinkäyttötilanteita koskevaa täsmennystä lukuun ottamatta määrittele tarkasti, mikä on verosopimuksen väärinkäyttöä ja mikä ei. Kommentaarissa annetaan tulkintaa ohjaava periaate, jonka mukaan *verosopimusetuja ei pitäisi antaa tilanteessa, jossa tehtyjen liiketoimien tai järjestelyjen pääasiallinen tarkoitus on saavuttaa verohyötyjä, jotka ovat ristiriidassa verosopimuskohtien tavoitteiden kanssa*<sup>167</sup>.

163 OECD:n 1 artiklan kommentaarin 9.5, 22 ja 22.1 kohta ja YK:n 1 artiklan kommentaarin 20–22 kohta.

164 Verosopimusten velvoitteet voivat olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa esimerkiksi, jos kansallisen veronkiertonormin soveltaminen johtaa verosopimuksessa sallittua suurempaan lähdeverotukseen. Konfliktitilanteessa verosopimukset kansainvälisinä normeina menevät yleensä kansallisen lainsäädännön edelle.

165 Varaamalla tarkoitetaan valtion antamaa yksipuolista selitystä, jonka mukaan kyseinen valtio ei ole sidottu valtiosopimuksen tiettyjen määräysten noudattamiseen. Ks. varaumasta tarkemmin Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleisopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) määritelmäartikla 2 (d) sekä menettelyä koskevat artiklat 19–23.

166 OECD:n kommentaarin 1 artiklan 27.4–27.9 kohta.

167 Ohjaava periaate määritellään englanniksi seuraavasti: *“A guiding principle is that the benefits of a double taxation convention should not be available where a main purpose for entering into certain transactions or arrangements was to secure a more favourable tax position and obtaining that more favourable treatment in these circumstances would be contrary to the object and purpose of the relevant provisions.”* OECD:n mallin kommentaarin 1 artiklan 9.5. kohta.

Väärinkäytön toteamisen kynnyks on asetettu malliverosopimuksissa korkealle. Valtioiden käsitykset ja käytännöt poikkeavatkin siinä, kuinka pitkälle oikeudellista tulkintaa voidaan venyttää sopimusten väärinkäyttöön puuttumiseksi<sup>168</sup>. Valtioilla on ollut myös poikkeavia käsityksiä siitä, missä kaikissa tilanteissa kansallisten, veron kiertämistä koskevien säännösten nojalla voidaan poiketa sopimusvelvoitteista, vaikka yleisesti ottaen estettä tälle ei pitäisi syntyä<sup>169</sup>. Selvää on, ettei tulkinnan kautta voida tällä hetkellä riittävästi puuttua sopimusten väärinkäyttöön<sup>170</sup>.

YK:n mallisopimuksen kommentaari sisältää OECD:n tulkintaa ohjaavaa periaatetta vastaavan ehdotuksen *yleiseksi väärinkäytön estäväksi säännöksi* (eng. *general anti-abuse rule*) implementoitavaksi erityisesti silloin, kun sopimusvaltiot eivät katso kansallisen lainsäädännön tai verosopimusten tulkinnan riittävästi ehkäisevän verosopimusten väärinkäyttöä. Lisäksi on mahdollista omaksua tehosteeksi yleissäännös, joka sallii kansallisten, veron kiertämisen estämiseksi säädettyjen normien soveltamisen<sup>171</sup>.

Tällaisten yleisnormien etu on se, että niiden nojalla voidaan puuttua joustavasti mitä erilaisimpiin veronkiertämisyjärjestelyihin. Verosopimusten väärinkäytön tai veronkiertämisen ehkäiseminen yksityiskohtaisin säännöin on altis uusille kiertämisyjärjestelyille, joissa hyväksikäytetään teknisten ja monimutkaisten säännösten väliin pakostakin jääviä

168 Esimerkiksi erilaisista doktrinaalisista oikeudellisista perinteistä tai verohallinnon tai oikeuslaitoksen osaamisen ja resurssien puutteista johtuen. Ks. myös YK 1 kymm 36.

169 Knuutinen Reijo (2013): Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013, s. 188–189.

170 Kuten edellä todettiin, sopimusshoppailuun puuttumattomuutta on toisinaan edesauttanut myös katteeton oletus siitä, että investoinnit ja niistä saatavat ulkoishyödyt kattaisivat sopimusshoppailusta aiheutuvat veromenetykset. Ks. luku 2.2.

171 Lisäksi monien verosopimusten artikloiden soveltaminen riippuu kansallisen lainsäädännön määritelmästä, jonka seurauksena kansallisen verolainsäädännön luonnehdinnat tai veronkiertonormit vaikuttavat primaarikysymyksenä verosopimuksen soveltamiseen. YK:n mallin 1 artiklan 15–19 kohta.

aukkoja<sup>172</sup>. Joustavan normin haittapuolena puolestaan on verovelvollisten näkökulmasta ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden heikkeneminen sekä sen soveltamiskustannukset, kun viranomaiset ja tuomioistuimet linjaavat joustavia yleisnormeja yksittäistapauksissa. Veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun luonteesta johtuen on kuitenkin välttämätöntä, että verosopimuksissa ja/tai kansallisessa lainsäädännössä olisi joustava yleisnormi, sillä lainsäätäjällä on kilpajuoksussa jatkuvasti verovelvollisia jäljessä.<sup>173</sup>

Eriyissäännökset voivat kuitenkin olla tarpeen "täsmäläkkeinä" yleisimpiin ja monimutkaisimpiin verovälttelymekanismeihin eli massa- ja rajatapauksiin<sup>174</sup>. Yksityiskohtaisia säännöksiä on helpompi soveltaa mutkikkaisiin veronkiertämisyjärjestelyihin, jolloin luodaan tulkintatilanteisiin oikeusvarmuutta ja helpotetaan verottajan näytötaakkaa. Soveltamisen tehokkuutta voidaan lisätä muotoilemalla säännökset siten, ettei verottajan tarvitse osoittaa, että transaktioiden taustalla olisi olemassa verotuksellisesti epäasianmukainen motiivi (so. veronvälttämistarkoitus). Pelkoa siitä, että erityissäännökset jollain tavoin rajoittaisivat verottajan mahdollisuuksia puuttua erityissäännöksen ulkopuolelle jääviin tapauksiin yleissäännösten nojalla, voidaan ehkäistä verosopimuksen selitysosaa lisättävillä tulkintaohjeilla ja kommentteilla. Voidaan esimerkiksi tämentää, ettei erityissäännöksen tarkoitus ole

rajoittaa veron kiertämistä koskevan normin soveltamista tai että yleissäännöksen nojalla voidaan puuttua muihin vastaaviin veronkiertämisyjärjestelyihin kuin erityissäännöksessä on säädetty<sup>175</sup>.

Eriyissäännökset voivat olla ensinnäkin kansallisten, veronkiertämisen estämistä koskevien säännösten sallivia määräyksiä. Esimerkiksi sopimusmallien 9 artikla sallii kansallisten *siirtohinnoittelusäännösten* soveltamisen. Monet verosopimukset sisältävät myös erityissäännökset *alikapitalisointi-* ja *väliyhteisösäännösten* tai erilaisten *lähtöverojen* (eng. *exit tax*) osalta.<sup>176</sup>

Malliverosopimusten kommentaareissa käsitellään myös useita sopimusten väärinkäyttöä koskevia artiklaehdotuksia. Valtiot ovat omaksuneet erilaisia väärinkäyttöä estäviä säännöksiä sopimuksissa, kansallisissa säädöksissä tai oikeuskäytännössä, joskaan useimmat verosopimukset eivät niitä tällä hetkellä sisällä. Näistä keskeisin on kommentaarisakin luonnosteltu artikla *limitation on benefits* -säännöstä (*LoB-säännös*), jolla varmistetaan, että sopimusetuja tavoitteleva yhtiö on aidosti sijoittautunut jompaankumpaan sopimusvaltioon. Yhtiöltä voidaan esimerkiksi edellyttää, että tietty vähimmäismäärä sen osakkeenomistajista on sopimusvaltion asukkaita tai että tietty vähimmäismäärä sen tuloista perustuu aktiiviseen liiketoimintaan. OECD:n ja YK:n mallien kommentaareissa esitellään useita muitakin valtioiden omaksumia sopimushoppailua estäviä verosopimusehtoja, jotka LoB-säännös kuitenkin perustavanlaatuisena säännöksenä on tarkoitettu kattamaan sellaisenaan.<sup>177</sup> Mallien puutteena voidaan pitää sitä, ettei LoB-säännöstä ole sisällytetty suoraan sopimustekstiin, minkä vuoksi LoB-artiklat eivät ole tähän mennessä olleet yleisiä verosopimuksissa<sup>178</sup>. LoB-säännöskään ei yksistään voi ratkaista sopimus-

172 Samoin Knuutinen toteaa, että verotuksessa oikeudelliset muutoseikat ovat usein määräävässä asemassa, minkä vuoksi verolait ja verosopimukset eivät välttämättä pysy rahoituksellisten innovaatioiden perässä. Knuutinen, Reijo (2013): Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu. Teoksessa Verotus 2/2013, s. 186.

173 Tämä on ongelmallista vero-oikeudessa keskeisen laillisuusperiaatteen takia, minkä vuoksi verolainsäädäntö rakentuu usein yksityiskohtaisille normeille. Määttä, s. 80.

174 Mallisopimuksissa todetaankin, että erityiset väärinkäyttöä säännöt voivat olla hyödyllisiä yleisnormien täydentäjinä. OECD:n mallin 1 artiklan kommentaarin 9.6 kohta sekä YK:n mallin 1 artiklan kommentaarin 32 kohta. YK:n mallissa todetaan myös, että erityissäännöksen implementointi voi heikentää yleisnormin soveltamista muihin väärinkäytön muotoihin. Toisaalta monimutkaisia teknisiä säännöksiä voidaan tarvita monimutkaisten välttelymekanismien kitkemiseksi tilanteissa jolloin ei haluta jättää tilaa tulkinnalle. Tämän vuoksi yleisnormi yksistään ei tarjoaisi perustavanlaatuisia ratkaisua väärinkäytön ongelmaan. YK:n

175 YK:n malliverosopimuksen 1 artiklan kommentaarin 31–39 kohta.

176 YK:n malliverosopimuksen 1 artiklan kommentaarin 10–19 kohta.

177 Verosopimusten henkilöllistä soveltamisalaa koskevan 1 artiklan selitysosaa (7–26 kohta) sisältää sopimusten väärinkäytön estämistä koskevia säännöksiä.

178 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 27, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

shoppailun ongelmaa, sillä se on usein muotoiltu monimutkaisesti<sup>179</sup> ja sen soveltaminen edellyttää huomattavia veroviranomaisten resursseja ja tehokasta verotiedonvaihtoa.

Mallisopimukset sisältävät tulotyyppiartikloihin integroituja säännöskohtia, joilla on tarkoitus estää sopimusshoppailua. Osinkoja, korkoja, ja rojalteja koskevien artikloiden *todellinen omistaja* -säännöksillä (eng. *beneficial owner*)<sup>180</sup> verosopimusedut rajataan vain tulon todelliselle saajalle tai varalisuuden omistajalle ja niiden ulkopuolelle jätetään välittäjät ja muut välikädet, jotka ovat vain muodollisesti (juridisesti) tulonsaajia<sup>181</sup>. Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta mainittujen tulotyyppiartikloiden lisäksi muuhun osaan verosopimusta ja sitä voidaan soveltaa vain tiettyihin sopimusshoppailun tilanteisiin. Säännöksen heikkoutena voidaan myös pitää sen tulkinnanvaraisuutta ja sitä, että senkin tehokkuus riippuu verohallinnon osaamisesta, resursseista ja yhteistyöstä muiden veroviranomaisten kanssa.

Lisäksi mallisopimusten *soveltamisalämääräyksillä* on keskeinen sopimusshoppailua estävä vaikutus. Mallisopimusten henkilölististä soveltamisalaa koskeva artikla sääntelee sitä, kuka on oikeutettu sopimuksella tarkoitettuihin etuihin. Keskeinen edellytys on, että verovelvollisen täytyy olla jommankumman sopimusvaltion *asukas* (eng. *resident*), joka on sopimusvaltiossa verovelvollinen johtuen koti- tai asuinpaikastaan, johtopaikastaan tai muusta näihin verrattavasta syystä<sup>182</sup>. Mallisopimukset eivät kuitenkaan aseta erityisehtoja sille, missä tilanteissa yhtiö-

tä tai muuta oikeushenkilöä voidaan pitää sopimusvaltiossa asuvana (kuten viittausta kontrolloivan osakkeenomistajan tai -omistajien asuinpaikkaan tai vaatimusta varsinaisen liiketoiminnan harjoittamisesta sopimusvaltiossa). Asukas-käsite on siten liian yleinen ollakseen tehokas väline sopimusshoppailuun puuttumiseksi.<sup>183</sup>

#### 4.4. ONKO YK:N MALLI RATKASEVASTI PAREMPI KEHITYSMAIDEN KANNALTA?

OECD:n sopimusmalli suosii asuinvaltion verotusoikeutta ja YK:n malli poikkeaa siitä lähdevaltion verotusoikeutta laajentavaan suuntaan. YK:n mallin etuna voidaan pitää sitä, että sen kommentaareissa ja sopimusneuvotteluja ohjaavassa käsikirjassa on tuotu esiin kehittyvien maiden edustajien esittämiä näkökantoja, sopimusneuvotteluita ohjaavia periaatteita sekä vaihtoehtoisia ehdotuksia verosopimusten artikloiksi ja yksittäisiksi säännöksiksi. YK:n lähdeverokantoja koskevat enimmäisrajat on jätetty päätettäväksi kahdenvälisissä neuvotteluissa. Rakenteellisesti YK:n malli kuitenkin perustuu OECD:n mallin tapaan lähdevaltion vero-oikeuden rajoittamiselle, vaikka moni kehitysmaan edustaja on esittänyt myös rajoittamatonta lähdevaltion verotusoikeutta passiivitulojen osalta.

YK:n piirissä on siis lähinnä tyydytty muokata OECD:n sopimusta sen rajaamissa puitteissa. Positiivisena puolena tässä on se, ettei kahden verosopimusmallin noudattaminen epäyhtenäistä verosopimuskäyttöä liiaksi eri kehitystasoilla olevien valtioiden kanssa. Toisaalta siitä seuraa YK:n mallin heikkous: se kykenee tarjoamaan OECD:n sopimusartikloihin monilta osin vain pieniä, teknisiä poikkeamia.

Kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet OECD:ta tehottomuudesta veroparatiisitalouden kitkemisessä. Esimerkiksi sen määrittelemät kansainväliset siirtohinnoittelusäännöt ovat monelta osin vanhentuneet eikä kehittyvillä mailla ole resursseja valvoa sääntöjen

179 Esimerkiksi Yhdysvaltojen verosopimuksissa olevat LoB-artilat ovat paljon monimutkaisempia, kuin OECD:n malliverosopimuksessa. Tarve monimutkaiseen sääntelyyn johtuu Avi-Yonahin mukaan siitä, että muut valtiot haluavat luoda porsaanreikiä sopimusshoppailulle. Avi-Yonah, R. S., 2007, *Double Tax Treaties: An Introduction*, s. 8–9, saatavilla osoitteessa: <http://ssrn.com/abstract=1048441> (viitattu 22.9.2014)

180 OECD:n malliverosopimuksen artikkelit 10, 11 ja 12 sekä artikkelin 10 kommentaarin 12 kappale ja 11 artikkelin kommentaarin 9–11 kappale.

181 OECD, 2012, *The meaning of Beneficial owner. Revised discussion draft*, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CTPA/CFA\(2012\)63&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CTPA/CFA(2012)63&docLanguage=En) (viitattu 17.9.2014)

182 Malliverosopimusten 1 artikla ja 4 artikla.

183 Vastaavia edellytyksiä voidaan kuitenkin asettaa esimerkiksi *LOB*-määräyksessä. Luonnollisen henkilön osalta asukasta koskevia soveltamisalarajauksia tehdään 4.2 artiklassa.

YK maailmanjärjestönä edustaa myös kehitysmaita. Kuvassa lippurivistö YK:n päämajassa New Yorkissa.



noudattamista. Järjestöt ovatkin vaatineet YK:n verokomitean roolin tehostamista. Komitean 25 jäsenestä 10 tulee rikkaista valtioista ja 15 kehitys- ja siirtymätalousmaista. Komitea on kuitenkin erittäin heikosti resursoitu ja monet valtiot suhtautuvat vastahakoisesti sen toiminnan vahvistamiseen.<sup>184</sup>

Verokapula on edelleen tiukasti johtavilla teollisuusvaltioilla. Tämä näkyy myös OECD:n työlistalla olevassa BEPS-hankkeessa ja sen heinäkuussa 2013 julkaistussa 15-kohtaisessa toimintasuunnitelmassa. Uudistukset pohjautuvat edelleen erillisyyhtiöiden verotukseen perustuvaan järjestelmään ja sen puitteissa muun muassa siirtohinnoittelusäännösten kehittämiseen. Kaikkein kunnianhimoisimmat suunnitelmat kansainvälisen verojärjestelmän kokonaisvaltaisesta uudistamisesta puuttuvat (ks. jäljempänä luku 7.5). Positiivisena voidaan pitää kuitenkin BEPS-toimintasuunnitelmaan sisältyviä useita uudistusehdotuksia muun muassa verosopimusten väärinkäytön estämiseksi. Samoin BEPS:n aineellisoikeudellinen

tavoite on oikeansuuntainen: tarkoitus on uudistaa kansallista ja kansainvälistä verosääntelyä, jotta verotuksen kohteena olevat tulot voitaisiin kohdentaa paremmin siihen taloudelliseen aktiviteettiin, joka tuottaa kyseisen tulon.<sup>185</sup>

<sup>184</sup> YK:n talous- ja sosiaalineuvosto ECOSOCin alainen verokomitea (eng. *Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters*) tarkastelee verosopimuksia, verojen välttelyä, veron kiertämistä ja pääomapakoa, edistää kansainvälistä verotusyhteistyötä ja tukee kehitysmaiden veroviranomaisia. Kepa, 2013, Kepan linjaus vero-oikeudenmukaisuudesta, saatavilla osoitteessa: [http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan\\_verolinjaus\\_2013.pdf](http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan_verolinjaus_2013.pdf)

<sup>185</sup> OECD, 2014, OECD/G20 base Erosion and Profit shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62>



## 5. Läpikulkuvaltioiden verosopimukset rapauttavat kehitysmaiden veropohjia

Sanaa *conduit country*, *läpikulkuvaltio*, käytetään kansainvälisessä kirjallisuudessa laajasti, mutta mikään taho ei ole kuitenkaan tarkkarajaisesti määritellyt, mikä tekee maasta läpikulku- tai kauttakulkuvaltion. IMF määrittelee sen yksinkertaisesti maaksi, jota pidetään verotuksellisista tai muista syistä houkuttelevana välietappina, kun sijoituksia reititetään lopullisiin päämääriinsä<sup>186</sup>. Läpikulkuvaltio toisin sanoen tarjoaa monikansallisille yrityksille keinot vähentää olennaisesti globaalia verorasitustaan, minkä vuoksi investoinnit halutaan tehdä (eng. *investment inflow*) ja investoinneista saadut tuotot tulouttaa (eng. *capital outflow*) läpivirtausvaltion kautta. Valtion tai muun oikeudenkäyttöalueen läpivirtausluonteesta indikoivat suorina sijoituksia koskevat tilastotiedot: mikäli maahan tulevat ja sieltä lähtevät pääomavirrat ovat poikkeuksellisen suuria verrattuna maan BKT:hen, on kyse todennäköisesti läpivirtausvaltiosta.<sup>187</sup>

### 5.1. SUOMALAISSIJOITUSTEN LÄPIKULKUVALTIOT

EU-valtioista Alankomaat ja Luxemburg ovat erityisten verohuojennusten lisäksi ehkä tunnetuimpia edullisista ja kattavista verosopimusverkostoistaan, joita hyödyntämällä ulkomaiset yritykset pyrkivät usein alentamaan kokonaisveroastettaan<sup>189</sup>. Suomen Pankin tilastot (vuosilta 2008 ja 2012) todentavat erityisesti Alankomaiden mutta myös Luxemburgin merkittävän roolin Suomeen suuntautuvien suorien sijoitusten kanavoitimaana. Näiden valtioiden perässä tulevat huomattavasti pienemmillä osuuksilla Belgia, Sveitsi, Caymansaaret ja Irlanti<sup>190</sup>.

IMF:n vuoden 2012 tilastojen mukaan Suomesta tehdään eniten suorina investointeja naapurimaa Ruotsin jälkeen Alankomaihin, Irlantiin ja Belgiaan. Sijoituksia vastaanotetaan toiseksi eniten Alankomaista

*Suomen viisi suosituinta suorien investointien kohde- ja lähdevaltiota (milj. \$)*

Tulevat suorat investoinnit			Lähtevät suorat investoinnit		
<b>Kokonaismäärä</b>	<b>85,202</b>	<b>100%</b>	<b>Kokonaismäärä</b>	<b>139,945</b>	<b>100%</b>
Ruotsi	44,439	52%	Ruotsi	37,322	27%
Alankomaat	14,656	17%	Alankomaat	28,902	21%
Tanska	5,880	7%	Irlanti	14,859	11%
Luxemburg	4,373	5%	Belgia	12,675	9%
Saksa	4,177	5%	Yhdysvallat	12,591	9%

Lähde: IMF<sup>188</sup>

186 IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 18, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

187 Mintz, J., 2004, Conduit Entities: Implications of Indirect Tax-Efficient Structures for Real Investment, teoksessa International Tax and Public Finance, Volume 11, s. 419–434. Helminen käyttää läpivirtausvaltiosta termiä *holdingvaltio*, jota käytetään holdingyhtiöiden sijaintivaltiona, kun halutaan hyödyntää valtioiden välisen verosopimuksen mukaisia alempia lähdeverokantoja. Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 568.

188 IMF, Coordinated Direct Investment Survey, <http://cds.imf.org/> (viitattu 15.7.2014)

189 Ibid, s. 569.

190 Suomen Pankki, 2013, Suomen maksutase. Vuosikat-saus 2012–2013/I-II, saatavilla osoitteessa: [http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/maksutase/Documents/Suomen\\_maksutase\\_2012\\_2013\\_I\\_II\\_fi.pdf](http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/maksutase/Documents/Suomen_maksutase_2012_2013_I_II_fi.pdf). Suomen Pankki (2013b). Uusien standardien (BPM6/BD4\*) mukaiset suorat sijoitukset Suomeen välittömän sijoittajan kotimaan mukaan sekä perimmäisen suoran sijoittajan kotimaan mukaan vuoden 2012 lopussa\*. Suomen pankin Finnwatchin pyynnöstä tuottama tilasto.

ja neljänneksi eniten Luxemburgista. G20-maita koskevat vastaavat IMF:n tilastotiedot tukevat myös Alankomaiden, Luxemburgin ja Irlannin merkittävyyttä läpikulkuvaltioina. Myös OECD:n ulkopuolisten (kehittyvien) maiden osalta Hollanti on yksi merkittävimmistä läpikulkuvaltioista. Globaalitasolla Alankomaista tehtiin ja Alankomaihin vastaanotettiin IMF:n tilastotietojen mukaan eniten ulkomaisia suoria investointeja vuonna 2009<sup>191</sup>.

Läpivirtauksesta (ja sen indikoimasta mahdollisesta verosopimusshoppailusta) kertovat myös *holdingyhtiöiden*<sup>192</sup> määristä kertovat maakohtaiset tilastot, joita Finnwatch analysoi aikaisemmassa tutkimuksessaan ”Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa”. Liikevaihdoltaan 20 suurimmalla suomalaisyhtiöllä oli vuoden 2012 tilinpäätöstietojen mukaan eniten tytäryhtiöitä Alankomaissa (79), Singaporessa (25), Belgiassa (22), Sveitsissä (16), Irlannissa (16), Luxemburgissa (15) ja Hongkongissa (11)<sup>193</sup>. Hollantilaisen Bureau van Dijk -yrityksen Orbis-palvelun antamat kärkivaltiot yhtiöistä, joilla on tytäryhtiöitä kyseisissä maissa, olivat vastaavat, joskin järjestyksessä oli hienoisia eroja. Samoin Orbis-tietokannan antamat ulkomaisten yritysten Suomessa sijaitsevien tytäryhtiöiden välitömiä omistajien kotivaltiot antavat myös

samoja kärkivaltioita<sup>194</sup>. Monia tytäryhtiöitä sijaitsee myös pienillä veroparatiisisaarilla, kuten Caymansaarilla, Kyproksella ja Brittiläisillä Neitsytsaarilla.<sup>195</sup>

Suoria investointeja sekä holdingyhtiöiden määrää koskevat tilastoluvut ilmentävät sitä tosiseikkaa, että käytännössä hyvin merkittävä määrä suomalaisistakin sijoituksista vain kierrätetään tiettyihin läpikulkuvaltioihin sijoitettujen väliyhtiöiden kautta lopullisiin kohdevaltioihin. Tilastolukujen perusteella Alankomaat, Belgia, Sveitsi, Irlanti, Luxemburg ja Euroopan ulkopuolelta Singapore ja Hongkong näyttäisivät olevan suomalaisten investointien keskeisiä läpikulkuvaltioita.

Osa edellä mainituista valtioista on tunnettu myös salaisuuslainsäädännöstään. Tax Justice Network -asiantuntijaverkoston uusimmassa vuoden 2013 rahoitussalaisuusindeksissä Sveitsi ja Luxemburg sijoittuvat kärkeen ja Singapore on sijalla viisi<sup>196</sup>. Luxemburg on myös listattu vuonna 2013 OECD:n verotuksen läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa edistävän Global Forum -verkoston yhdeksi neljästä yhteistyökkyvyyttömästä valtiosta<sup>197</sup>. NBER-tutkimuslaitoksen veroparatiisilistauksessa

191 Suoria investointeja Alankomaihin tehtiin IMF:n mukaan 3000 miljardin yhdysvaltojen dollarin arvosta ja maasta 3700 miljardin dollarin arvosta, mikä on 377 % ja 465 % Alankomaiden bruttokansantuotteesta. SOMO, 2011, Dismantle Dutch fiscal policies, <http://somo.nl/news-en/dismantle-dutch-fiscal-shelters> (viitattu 1.7.2014)

192 Holdingyhtiötä kutsutaan myös pöytälaatikkoyhtiöksi, joka ei harjoita varsinaista liiketoimintaa eli se ei tuota tavaroita tai palveluita. Se, että valtio ei edellytä alueellaan toimivilta yrityksiltä varsinaista tuotannollista toimintaa, on yksi OECD:n neljästä perinteisestä veroparatiisikriteeristä. OECD, 1998, Harmful Tax Competition, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>

193 Alankomaissa on enemmän ulkomaisten yritysten omistamia holdingyhtiöitä kuin missään muualla Euroopassa. Alankomaiden keskuspankin tilastojen mukaan lähes 90 prosenttia Suomesta Alankomaihin tehdyistä suorista sijoituksista on tehty ulkomaalaisomisteisiin tytäryhtiöihin. Sama ilmiö toistuu Alankomaista Suomeen tulevissa suorissa sijoituksissa, joista yli 70 prosenttia tuli tytäryhtiöistä. Finnwatch, 2014, Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, s. 4, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf)

194 Alankomaat (131), Sveitsi (54), Belgia (37), Luxemburg (23), Irlanti (10), Singapore (6). Orbis-tietokantaan on koottu julkisia tilinpäätöksiä eri puolilta maailmaa. Sen antamat tiedot ovat kuitenkin vain viitellisiä.

195 Finnwatch tutki NBER-tutkimuslaitoksen veroparatiisilistattujen valtioiden merkitystä suomalaisyhtiöiden konsernirakenteissa. Finnwatch täydensi listausta Alankomailla ja Belgiassa, johtuen näiden maiden merkittävästä roolista suomalaisyritysten holdingyhtiöirakenteissa ja maailmanlaajuisen rahavirtojen läpikulkuvaltioina. National Bureau of Economic Research NBER -tutkimuslaitoksen veroparatiisilistaa käyttävät mm. Yhdysvaltojen viranomaiset. Finnwatch, 2014, Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf); National Bureau of Economic Research & Hines, J.R., 2005, Do Tax Havens flourish?, saatavilla osoitteessa: National Bureau of Economic Research & Hines, J.R., 2005, Do Tax Havens Flourish?, saatavilla osoitteessa: <http://www.nber.org/chapters/c0165.pdf> (viitattu 19.9.2014)

196 Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/psi-2013-results> (viitattu 5.8.2014)

197 Luxemburgin lisäksi molempien vaiheiden osalta yhteistyöhaluttomiksi valtioiksi luokiteltiin Kypros, Seychellit ja Neitsytsaaret. OECD, Global Forum on Transparency and Exchange on Information for Tax Purposes: Tax Transparency. Report on Progress, saatavilla osoitteessa: [http://www.oecd.org/tax/transparency/draft%20annual%20report%202013%20%20for%20GF\\_2.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/draft%20annual%20report%202013%20%20for%20GF_2.pdf)

ovat maista mukana muut paitsi Alankomaat ja Belgia (liite 2). Ruotsin verohallinnon veroparatiisilistaukseen näistä lukeutuvat kaikki Alankomaita lukuun ottamatta<sup>198</sup>. Kuten edellä on todettu, veroasiantuntijat ovat kuitenkin katsoneet, että valtiota jolla on erityisen suotuisa verosopimusverkosto, kuten Alankomaat ja Belgia, olisi myös perusteltua pitää veroparatiisina<sup>199</sup>.

Toisaalta on huomattava, että edellä mainittujen valtioiden lisäksi myös jollain muulla valtiolla voi olla merkittävä rooli Suomessa toimivien monikansallisten yritysten sopimusshoppailussa, mikä ei näy tilastoluvuissa.

## 5.2. MIHIN LÄPIVIRTAUSVALTIOIDEN SUOSIO PERUSTUU?

Syyt läpikulkuvaltion rahavirtojen ja holdingyhtiöiden suuriin määriin piilevät usein joissakin seuraavissa verotuksellisissa tekijöissä:

- yhtiöön tulevia tai sieltä maksettavia passiivituloja eli osinkoja, korkoja ja rojalteja verotetaan vain lievästi tai ei lainkaan
- myyntivoittoja verotetaan vain lievästi tai ei lainkaan
- varallisuusverotus ei kohdistu yhtiön pääomaan tai se on lievä
- myös liiketulojen efektiivistä veroastetta on mahdollista alentaa huomattavasti erilaisen ulkomaalaisille tarjottujen poikkeusten ja laajojen verovähennysoikeuksien turvin<sup>200</sup>

198 Kyse ei ole varsinaisesta mustasta listasta, vaan verottaja on koonnut listauksen tiettyä veroparatiisiliiketoimia koskevaa hanketta varten (eng. *foreign transactions with tax havens*). Lista pohjautuu OECD:n vanhempiin listoihin sekä Ruotsin sisäiseen lainsäädäntöön aikoinaan sisältyneeseen riskimallistaan. Swedwatch, 2013, Tax Transparency. Where do Corporations with Operations in Developing Countries Pay Taxes?, s. 18, 68, saatavilla osoitteessa: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/report58.pdf>

199 Finnwatch, 2014, Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf); Helminen, M., Kansainvälinen tulovero-oikeus, s. 558.

200 Verovähennysoikeuksia ei ole rajoitettu matalan verotuksen valtioihin tehtyjen korko-, rojalte- ja palvelumaksujen osalta.

- vakaa valtion valuutta
- valuuttakontrollia ei ole
- yhtiöitä koskeva byrokratia on vähäistä
- hyvät mahdollisuudet oikeudelliseen ja taloudelliseen konsultointiin
- sitovat verottajan ennakkoratkaisut<sup>201</sup>
- laaja ja yrityksille erityisen edullinen verosopimusverkosto (alhaiset tai 0 prosentin lähdeverokannat myös suhteessa kehitysmaihin); tuloverosopimuksia myös keskeisten veroparatiisien kanssa
- ei veronkiertämistä tai verosopimusten väärinkäyttöä ja sopimusshoppailua estäviä säännöksiä verosopimuksissa
- ei säädetty tehokkaita siirtohinnoittelu-, alikapitalisointi- tai väliyhteisösäännöksiä
- suhtautuvat nihkeästi kansainvälisen yhteisön piirissä kehitettyyn verosääntelyyn ja haitallisen verokilpailun ja sopimuskeinotellun rajoittamiseen<sup>202</sup>

Kuten edellä luvussa 2.1 todettiin, sopimuskeinotellutilanteissa rahavirrat kulkevat vähintään kolmen valtion välillä: investoijan kotimaan, investointien läpikulkuvaltion ja investointien kohde- eli lähdevaltion välillä. Kaikkien kolmen rajat ylittävän vaiheen osalta läpivirtausvaltio on omaksunut verosääntelyä, joka:

- 1) houkuttelee maahan pääomaa: esimerkiksi verosopimuksissa passiivitulojen lähdeverokannat on sovittu alhaisiksi tai lähdevaltio on luopunut niistä kokonaan
- 2) tarjoaa keinot vähentää efektiivistä veroastetta läpikulkuvaltiossa: esimerkiksi sallii laajasti erilaisten maksujen verovähennykset ja hinnoitteluun perustuvat voitonsiirrot, joita koskevat järjestelyt voidaan ennakoita vahvistaa

201 Yritykset hyödyntävät sinänsä oikeusvarmuutta luovaa menettelyä aggressiivisen verosuunnittelun apuvälineenä. Ks. s. 38.

202 Tästä voivat indikoida myös OECD:n malliverosopimuksiin tehdyt varaukset (ks. s. 29). Listauksessa hyödynnetty kirjallisuus: Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus, s. 568.

verottajalta ennakkohinnoittelusopimuksin ja ennakkoverotusratkaisu<sup>203</sup>

- 3) sujuvoittaa pääomien maastavientiä vapauttamalla läpikulkuvaltiosta ulkomaille maksettavat passiivitulot lähdeverolta verosopimuksen tai kansallisen lakinsa nojalla tai hyväksymällä niistä tehtäviä vähennyksiä erilaisten maksujen perusteella<sup>204</sup>

EU-valtioiden osalta on huomattava, että niiden välillä konsernin sisäiset osingot ovat kuitenkin käytännössä EU-direktiivien nojalla verovapaita. Niinpä kysymys yritys konsernin osinkojen lähdeverotuksesta aktualisoituu ainoastaan silloin, kun osinkoja maksetaan EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä. Lisäksi EU:n korko-rojaltidirektiivi vapauttaa lähdeverosta yhteisön alueella kotipaikkaa pitävien *lähiyhtiöiden* väliset korot ja rojalit<sup>205</sup>.

### 5.3. JÄRJESTÖJEN TUTKIMUKSET KERTOVAT KIELTEISISTÄ VAIKUTUKSISTA KEHITYSMAISSA

Alankomaat on solminut yli 90 kahdenvälistä tuloverosopimusta, joiden sopimuspuolista 59:llä on myös kahdenvälinen investointisopimus Alankomaiden kanssa. Alankomaat on solminut 6 tuloverosopimusta matalan tulotason valtion kanssa, 18 alemman keskitulon, 20 ylemmän keskitulon ja 23 korkean tulon valtion kanssa.<sup>206</sup>

Alankomaiden verosopimusten ongelma on se, että verosopimuksissa on myös kehitysmaiden kanssa sovittu hyvin alhaisista tai 0 prosentin lähdeverokannoista korkojen, osinkojen, rojaltien ja myyntivoittojen osalta. Tämän seurauksena 66 prosentille (kolme edellä ensin mainittua tulotasoluokkaa) Alankomaiden sopimusvaltioista sopimukset voivat olla epäedullisia pääoman viennin ja tuonnin epäsymmetrian vuoksi<sup>207</sup>. Tästä seuraavaa kehitysmaiden veropohjan rapautumista pahentaa se, etteivät Alankomaiden verosopimukset ole sisältäneet sisällä kaikkia verosopimusshoppailua estäviä säännöksiä tai edes väärinkäytön estävää yleissäännöstä<sup>208</sup>. Sen seurauksena alhaisista lähdeverokannoista pääsee helpommin nauttimaan myös mittava määrä ulkomaisia yrityksiä väliyhteisöjärjestelyiden avulla.

Esimerkiksi Alankomaiden ja Mongolian välisessä verosopimuksessa (ei enää voimassa) oli sovittu osinkojen 0 prosentin lähdeverosta sekä teknisten palvelumaksujen lähdeveron rajoittamisesta korkeintaan 5 prosenttiin. IMF:n mukaan alhaisia verokantoja hyödynnetään kaivannaisteollisuuden voittojen siirtämiseen perustuvassa verosuunnittelussa. IMF on kyseistä verosopimusta koskevassa selvityksessään muun muassa suositellut Mongolian lainsäädännön mukaista yleistä 20 prosentin lähdeverokantaa teknisten palvelumaksujen osalta. IMF:n mukaan myöskään pankille tai muulle kolmannelle osapuolelle maksettujen lainojen korkojen ei pitäisi

203 Eng. *advance pricing agreement* ja *advance tax ruling*

204 SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 33, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

205 Lähiyhtiöiden välillä on keskinäinen etuyhteys, jolloin toinen yhtiö omistaa välittömästi vähintään 25 % toisen yhtiön pääomasta tai jos kolmas yhtiö omistaa välittömästi vähintään 25 % kummankin yhtiön pääomasta.

206 SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 27, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

207 SOMO:n mukaan Alankomaat on seurannut kehittyvien maiden kanssa sopimusneuvotteluissa YK:n malliverosopimuksen säännöksiä kiinteästä toimipakasta (artikla 5) ja liiketuloja koskevia verovähennyksiä rajoittavia säännöksiä (artikla 7(3)), muttei kiinteän toimipaikan sijaintivaltion verotusoikeutta laajentavaa ns. *force of attraction* -sääntöä (artikla 7(1)), minkä lisäksi Alankomaat ei ole ollut halukas hyväksymään rojaltitulojen jaettua verotusoikeutta eikä myöskään normaalia korkeampia lähdeverokantoja osakkeiden myyntivoitoista ja muista tuloista. Ibid, s. 28.

208 ActionAid, 13.3.2013, An Irish Stew, <http://www.actionaid.org.uk/campaign/campaign-blog/2013/03/13/an-irish-stew> (viitattu 16.9.2014). Alankomaat ei ole myöskään säätänyt väliyhteisölainsäädäntöä. Alikapitalisointisäännökset poistettiin vuoden 2013 alusta alkaen (yleinen velka-pääomasuhde oli 3:1). KPMG, 2013, Netherlands Country Profile, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-netherlands.pdf>



Alankomaat on suosituimpia suorien investointien kauttakulkumaita, jonka avulla ulkomaiset yritykset pystyvät minimoimaan verovelvoitetaan kehitysmaissa. Kuva Alankomaiden pääkaupungista Amsterdamista.

olla verovapaita. Mongolian verohallinnon on vaikea tunnistaa tilanteet ja määrätä verotus oikein. IMF piti myös ongelmallisena, että rojaltiläisyyden ulkopuolelle oli rajattu monia maksuja. Näiden tulojen määrittäminen liiketuloina ei ole edullista lähdevaltioille, sillä usein ulkomainen yritys ei toimi Mongoliassa kiinteän toimipaikan kautta. IMF:n mukaan rojaltiläisyyden tulisi kattaa esimerkiksi teollisen, kaupallisen tai tieteellisen laitteiston vuokramaksut. Koska lisenssien epäsuorasta myynnistä saadut myyntivoitot olivat verosopimuksen mukaan myös lähdeverottomia (Mongolian laki ei salli niiden suoraa myyntiä), IMF suositti verosopimukseen erityissäännöstä irtaimen omaisuuden (osakkeiden) välillisen myynnin osalta. Verosopimuksen ongelmana oli lisäksi se, ettei siihen ollut sisällytetty verosopimuksen väärinkäyttöä estävää artiklaa.<sup>209</sup>

Alankomaiden suhtautumista verosopimusten väärinkäyttöön ja siihen puuttumiseen kuvastanee sen OECD:n malliin tekemä varauma. Varauksen mukaan Alankomaat ei jaa OECD-kommentaarin tulkintaohjetta siitä, että väliyhteisöä säännökset ja muut

209 IMF, 2012, Mongolia: Technical Assistance Report - Safeguarding Domestic Revenue – A Mongolian DTA Model, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12306.pdf>; SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 33–34, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

kansalliset, veronkiertämisen estämiseksi säädetyt normit eivät ole ristiriidassa verosopimusten määräysten kanssa<sup>210</sup>. Varauksen vuoksi Alankomaiden kanssa solmittuja tuloverosopimuksia voidaan siis mahdollisesti tulkita veron kiertämiseen puuttumisen kannalta rajoittavammin kuin niiden valtaosaa edustavien OECD-maiden osalta, jotka eivät ole vastaavaa varaumaa mallisopimukseen tehneet.

Alhaisten lähdeverojen lisäksi Alankomaiden kotimainen verolainsäädäntö tarjoaa ulkomaisille sijoittajille useita poikkeuksia, joiden avulla yritykset päätyvät maksamaan vain hyvin vähän Hollantiin sijoittamiinsa väliyrityksiin kerryttämästään tulosta. Alankomaiden yhtiöverokanta on Eurooppalaista keskitasoa: 20 prosenttia 200 000 euroon asti ja 25 prosenttia sen ylittäviltä osin<sup>211</sup>, mutta

210 Varauksessa todetaan mm. että (eng.) "[s]ince tax conventions are not meant to facilitate the improper use thereof, the application of national rules and provisions may be justified in specific cases of abuse or clearly unintended use. In such situations the application of domestic measures has to respect the principle of proportionality and should not go beyond what is necessary to prevent the abuse or the clearly unintended use". OECD:n mallin kommentaarin 1 artiklan 27.7 kohta.

211 KPMG, 2013, Netherlands Country Profile, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-netherlands.pdf>

käytännössä *efektiivinen verokanta*<sup>212</sup> voi painua jopa alle 10 prosentin<sup>213</sup>.

Ensinnäkin Alankomaihin rekisteröityneiden holdingyhtiöiden ulkomaisista tytäryhtiöistä saamat osingot ja luovutusvoitot on tietyin edellytyksin vapautettu yritystulon verotuksesta (eng. *participation exemption*<sup>214</sup>). Myös tietyt veroparatiiseihin tehdyt maksut ovat Alankomaissa verovähennyskelpoisia. Lisäksi yritys voi alentaa efektiivistä verokantaansa siirtämällä suurimman osan tuotoistaan matalan veroasteen valtioon, esimerkiksi sivukonttoriin Sveitsissä, Luxemburgissa tai Alankomaiden Antilleilla. Verosuunnittelua edesauttaa mahdollisuus hyväksyttää verjärjestelyt ennakkoon verottajalla. Yritysten yhteiskuntavastuuta tutkivan hollantilaisen kansalaisjärjestö SOMO:n mukaan yritykset voivat näin hakea rajaa hyväksyttävän ja tuomittavan verosuunnittelun välille ilman sanktioiden riskiä, jolloin verovelvollisille sinänsä oikeusvarmuutta luovaa keinoa voidaan myös käyttää hyväksi aggressiivisessa verosuunnittelussa.<sup>215</sup>

Alankomaat ei myöskään itse peri lähdeveroja ulkomaille maksettavista korko- ja rojaltimaksuista, minkä lisäksi se myöntää merkittäviä veropoikkeuksia myös suurimmalle osalle osinkotuloista. Alankomaista muihin EU-valtioihin siirrettävien pääomatulojen osalta on kuitenkin syytä muistaa, että EU-sääntely muutoinkin velvoittaa jäsenmaita poistamaan passiivitulojen lähdeverotusta EU:n sisällä direktiivien nojalla.

SOMO:n arvion mukaan Alankomaiden kanssa solmitut tuloverosopimukset johtivat 28 kehittyvän maan osalta vähintään 771 miljoo- nan euron verotulojen menetyksiin vuonna

212 Efektiivinen verokanta saadaan, kun kaikki yrityksen todellisuudessa maksamat verot niistä tehtyine vähennyksineen lasketaan yhteen ja maksetun veron kokonaisuus jaetaan yrityksen saamista tuloilla.

213 Reuters, 16.7.2013, Special report: In tax case, Mongolia is the mouse that roared, <http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-dutch-mongolia-tax-idUSBRE96F0B620130716> (viitattu 1.7.2014)

214 Sääntelyn tarkoitus on eliminoida osakkeenomistajien kaksinkertainen verotus.

215 SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 33, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)

2011<sup>216</sup>. Alankomaat on toisaalta yksi suurimmista kehitysavun antajista 5,5 miljardin dollarin budjetilla, joka on 0,71 prosenttia sen bruttokansantuotteesta<sup>217</sup>. Kehitysmaiden on kuitenkin arvioitu menettävän suuryritysten jonkin maan lakeja rikkovan verokeinotellun vuoksi enemmän kuin ne saavat kehitysapuna<sup>218</sup>. Myös Alankomaiden ja sen kansalaisten verokilpailusta saamat hyödyt on kyseenalaistettu, koska rahavirrat lähinnä vain kulkevat Alankomaiden läpi lopullisiin kohteisiinsa ilman, että Alankomaat saa siitä hyötyä veroeuroina<sup>219</sup>.

SOMO:n näkemyksen mukaan EU-komissionkin suosittama *subject to tax* -säännös sekä yleinen veronkierron estämistä koskeva säännös voisivat ehkäistä Alankomaiden toimintaa yhtenä keskeisimmistä rahavirojen läpikulkuvaltioista. SOMO on myös suosittanut Alankomaita muun muassa poistamaan verovähennysoikeuksia matalan veroasteen valtioihin tehtävien maksujen osalta. Alankomaat onkin kasvavan poliittisen paineen seurauksena arvioimassa uudelleen verosopimuspolitiikkaansa erityisesti suhteessa kehitysmaihin. Uudelleenarviossa keskeisessä asemassa on ollut sopimusten väärinkäytön estävien toimien kehittäminen.<sup>220</sup>

216 Arvioon sisältyi 36 valtiota joiden osalta oli saatavilla tilastotiedot suorien investointien määrästä. Arviot eivät sisältäneet rojalitulojen ja myyntivoittojen lähdeveroalennusten vuoksi aiheutuneita veromenetyksiä. Ibid., s. 27, 40.

217 Reuters, 16.7.2013, Special report: In tax case, Mongolia is the mouse that roared, <http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-dutch-mongolia-tax-idUSBRE96F0B620130716> (viitattu 1.7.2014). Kehitysapua ollaan kuitenkin leikkaamassa ja rakentamassa uudelleen. Ks. Hollannin ulkoministeriön nettisivut, Ministry of Foreign Affairs faces far-reaching budget cuts, <http://www.government.nl/news/2013/09/17/ministry-of-foreign-affairs-faces-far-reaching-budget-cuts.html> (viitattu 2.7.2014)

218 Christian Aid, 2008, Death and taxes, The true toll of tax dodging, saatavilla osoitteessa: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>

219 Reuters, 16.7.2013, Special report: In tax case, Mongolia is the mouse that roared, <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE96F0B620130716?i=2&irpc=932> (viitattu 6.8.2014)

220 SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, s. 7, 47–48, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014); OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, s. 19, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>

## Yritysten sopimushoppailusta vaikea saada tietoa

Ruotsin yritysten yhteiskuntavastuuta tutkiva järjestö Swedwatch on tutkinut ruotsalaisten monikansallisten yritysten Sandvikin, Atlas Copcon, SKF:n ja Ericssonin veronmaksua kehitysmaissa ja erityisesti Sambiassa. Neljä ensin mainittua omistavat sambialaiset tytäryhtiönsä Alankomaihin ja Belgiaan rekisteröityjen holdingyhtiöiden kautta. Swedwatch ei löytänyt suoria todisteita aggressiivisesta verosuunnittelusta. Yritykset olivat kuitenkin haluttomia antamaan talous- ja verotietojaan koskien niiden liiketoimintaa Sambiassa, jotta asiaa olisi voinut arvioida.<sup>221</sup>

Tiedonsaantiongelmiaan on törmännyt myös suomalainen kehitysjärjestö Kepa. Kepa halusi selvittää, maksavatko Tansaniassa toimivat suomalaisyritykset Wärtsilä ja Nokia Siemens Networks (NSN) todellisen kannattavuutensa mukaisesti veroja Tansaniaan. Niiden paikallisten tytäryhtiöiden tilinpäätöstiedot kuitenkin puuttuivat Tansanian kaupparekisteristä, vaikka Tansanian lain mukaan yritysten pitäisi toimittaa kaupparekisteriin tilintarkastettu tilin-

221 Swedwatch, 2013, Tax Transparency. Where do Corporations with Operations in Developing Countries Pay Taxes?, saatavilla osoitteessa: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/report58.pdf>.

päätös vuosittain. NSN:n liiketoiminta on ollut tappiollista, mikä on johtunut enimmäkseen pääomallainan korkokuluista ja valuuttakuluista. Kepan mukaan yrityksellä on lainaa ainakin sen hollantilaisen konsernin emoyhtiöstä, joka myös omistaa siitä 65 prosenttia. Wärtsilä ja NSN kieltäytyivät pyynnöstä antaa tilinpäätös- ja muita tietoja, joiden perusteella niiden veronmaksun vastuullisuutta olisi voitu arvioida.<sup>222</sup> Myös Finnwatch on törmännyt veromaksun vastuullisuutta koskevissa selvityksissään samaan tiedonsaantiongelmiaan<sup>223</sup>.

222 Kepa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syöksykierre-2014.pdf>

223 Finnwatch olisi esimerkiksi halunnut selvittää Stora Enson sijoituksia Kiinaan Brittiläisille Neitsytsaarille perustamansa tytäryhtiön kautta. Kymmenen prosenttia Kiinaan suuntautuviin suorista sijoituksista tulee 23 500 asukkaan Brittiläisiltä Neitsytsaarilta. Kiinassa toimivat yritykset perustavat tytäryhtiöitä Neitsytsaarille välttyäkseen Kiinan tuloveroilta. Stora Enso kieltäytyi antamasta tytäryhtiöidensä tilinpäätöstietoja järjestelyn arvioimiseksi. Brittiläisille Neitsytsaarille rekisteröityjen yritysten tilinpäätökset eivät ole julkisia eikä niitä siten saa viranomaisilta. Finnwatch, 2014, Messinkiläaattojen valtakunta – pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, s. 13, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf)

SOMO on kuitenkin suhtautunut kriittisesti hallituksen uutta veropolitiikkaa koskeviin kannanottoihin<sup>224</sup> eikä ole katsonut niiden tuovan aidosti merkittäviä positiivisia muutoksia aikaisempaan sopimusregiimiin. Verosopimuspolitiikassaan Alankomaat pyrkii edelleen säilyttämään asuinvaltion eksklusiivisen verotusoikeuden passiivitulojen osalta ja samanaikaisesti laajentamaan verosopimusverkostoa entisestään OECD:n ulkopuolisiin kehittyviin maihin. Huolestuttavinta on se, että verosopimusverkosto nähdään edelleen yhtenä kehitysavun toimintamuotona, vaikka verosopimusten investointeja lisäävän

224 SOMO:n mukaan parlamentin aloitteita verosopimusten vaikutusarvioinnista sopimuksen osapuolina olevien kehitysmaiden osalta sekä maakohtaisen raportoinnin implementoinneista ei sen sijaan hyväksytty. Ibid.

vaikutuksen on osoitettu olevan usein vain katteeton oletus.<sup>225</sup> SOMO on myös kritisoinut hallitusta sopimusneuvotteluita koskevista, kehittyvien maiden kannalta epäedullisista linjauksista ja tähdentänyt, että esimerkiksi väärinkäytön estämistä koskevat artikkelit on sisällytettävä verosopimukseen ilman sopimus-kumppanin pyyntöä. SOMO:n mukaan Alankomaiden hallituksen kaavailut fiktiivisen hyvityksen soveltamisen lopettamisesta nykyisten ja tulevaisuudessa solmittavien verosopimusten osalta voivat olla vahingollisia niille kehittyville maille, jotka kaikesta huolimatta antavat verohelpotuksia niihin sijoittaville

225 Vaikka parlamentin aloite neuvotteluviran sallimisesta kehittyville maille korkeampien lähdeverojen saamiseksi hyväksyttiin kesäkuussa 2011, julkilausutuksessa verosopimuspolitiikassa lähdeverot kuitenkin nähdään SOMO:n mukaan lähinnä investointien esteinä, mikä aiotaan myös viestittää neuvottelukumppaneille. Tilanne vuonna 2013. Ibid, s. 7.

yrityksille. SOMO onkin suosittanut, että Hollannin kanssa tulisi joko luopua verohelpotuksista tai jättää sopimus solmimatta.<sup>226</sup>

### **Myös Irlanti esiintyy kehitysavun mallioppilaana, mutta samalla rapauttaa kehitysmaiden veropohjia**

Irlannin yhteisöverokanta on suhteellisen alhainen, vain 12,5 prosenttia, mikä jo sellaisenaan houkuttelee monikansallisia yhtiöitä sijoittamaan toimintojaan sekä siirtämään voittojaan Irlantiin. Yhtiöt voivat kuitenkin maksimoida veroetunsa siirtämällä verotettavat tulonsa Irlannista verovapauksia tarjoaviin perinteisiin veroparatiiseihin. Välissä voidaan käyttää myös hollantilaista holdingyhtiötä<sup>227</sup>. Verosuunnittelua helpottaa se, ettei Irlannin verolainsäädännössä ole väliyhteisö- eikä alikapitalisointisäännöksiä. Siirtohinnoittelusäännöksiä Irlannissa on sovellettu vuodesta 2011 alkaen,<sup>228</sup> mutta siirtohinnoitteluun on kuitenkin vaikea puuttua erityisesti aineettoman omaisuuden kyseessä ollessa. Verosuunnittelua tekevätkin erityisesti

teknologiayhtiöt, kuten Google ja Microsoft<sup>229</sup>. Irlannin lainsäädännön mukaan monikansallinen yritys voi vapaasti määrittää oman verotuksellisen asuinvaltionsa, kuten vaikkapa veroparatiisina tunnetun Bermudan, jonne yritykset usein maksavat verovähennyksiin oikeuttavia rojaltimeksuja<sup>230</sup>. Irlannin hyödyntämistä verosuunnittelussa edesauttavat Irlannin edulliset verosopimukset, joissa ei ole erityisiä sopimushoppailun estäviä säännöksiä<sup>231</sup>.

Irlannin löysää verosääntelyä hyödyntävät myös sopimushoppailijat, jotka haluavat välttää lähdeverojen maksamisen kehitysmaissa, joissa niillä on tuotannollista toimintaa. Brittiläinen ActionAid-järjestö tutki brittiläisen monikansallisen ruokayhtiön Associated British Foodsin eli ABF:n monimutkaista rahoitusjärjestelyä, jossa sen sisäiset maksut kulkivat tiettyjen veroparatiiseinkin tunnettujen oikeudenkäyttöalueiden kautta. Verosuunnittelussaan se hyödynsi kahdenvälisiä tuloverosopimuksia.

ABF:n sambialainen sokerin tuottaja Zambia Sugar maksoi suuria hallinnointipalkkioita

226 Ibid, s. 30.

227 Näistä verojärjestelyistä käytetään toisinaan kansankielisiä nimityksiä *DOUBLE IRISH* ja *DUTCH SANDWICH*.

228 KPMG, 2013, Ireland Country Profile, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-ireland.pdf>

229 Reuters, 15.10.2013, Ireland to close Apple's tax loophole, but leave bigger one open, <http://www.reuters.com/article/2013/10/15/us-ireland-tax-idUSBRE99E0PD20131015> (viitattu 2.9.2014)

230 Forbes, 6.11.2013, If Ireland Is Not A Tax Haven, What Is It?, <http://www.forbes.com/sites/taxanalysts/2013/11/06/if-ireland-is-not-a-tax-haven-what-is-it/> (viitattu 9.9.2014)

231 <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-ireland.pdf>

*Irlanti käy haitallista verokilpailua muun muassa verosopimuksilla, laajoilla verovähennysoikeuksilla ja joustavalla yhtiölainsäädännöllä. Kuvassa maan pääkaupunki Dublin.*





ja lainakorkoja ABF:n Dubliiniin rekisteröidyn tytäryhtiön kautta. Kyse oli tyyppillisestä pöytälaatikkoyhtiöstä, jolla ei ollut toimistoa eikä varsinaista liiketoimintaa Irlannissa. Hallinnointipalvelut tarjottiin ilmeisesti Etelä-Afrikasta ja pankkilainat oli puolestaan otettu brittipankeilta. Normaalisti Sambia perisi hallinnointipalkkioista ja korkotuloista 20 prosentin lähdeveron (Yhdistyneen kuningaskunnan osalta 10 prosenttia). Sambian ja Irlannin vuonna 1971 solmima verosopimus kuitenkin kieltää Sambiaa verottamasta kyseisiä maksuja. Kyseinen tuloverosopimus ei myöskään sisällä keskeisiä verosopimusten väärinkäyttöä estäviä säännöksiä.<sup>232</sup>

ActionAidin mukaan Zambia Sugar maksaa osingot puolestaan Mauritiuksella ja Alankomaissa sijaitseviin holdingyhtiöihin. Alankomaiden verosopimuksen sekä yhtiöverosäännösten sisältämien porsaanreikien vuoksi ABF välttyi järjestelyn avulla maksamasta suurimman osan osinkotulojen lähdeveroista Sambiaan<sup>233</sup>. Mauritius on myös yksi tunnetuimpia edullisia verosopimuksia tarjoavia läpikulkuvaltioita, jonka kautta monikansalliset yhtiöt tekevät sijoituksia Afrikkaan välttyäkseen lähdeveroilta tuotantomaissaan Afrikassa<sup>234</sup>.

Irlannin verosopimuspolitiikan ja kehityspolitiikan välillä on sama ristiriitaisuus kuin Alankomaiden tapauksessa. Sambia on yksi Irlannin kehitysyhteistyökumppaneista ja kehitysavun vastaanottajamaista. ActionAidin arvion mukaan vuodesta 2007 alkaen yksistään ABF:n Irlannin kautta reititetyt liiketoimet ovat saattaneet viedä Sambiaalta tuloveroja yli 7 prosenttia Irlannin Sambialle myöntämästä kehitysavusta.<sup>235</sup>

232 ActionAid, 2013, Sweet nothings. The human cost of a British sugar giant avoiding taxes in southern Africa, saatavilla osoitteessa: [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/sweet\\_nothings.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/sweet_nothings.pdf)

233 Ibid.

234 Mauritiukselle perustettavan väliyhteisön lähdevero on enintään 8 prosenttia, pääomaveroa ei ole ja yhteisöverolta voi välttyä kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi solmittujen verosopimusten avulla, joita Mauritiuksella on 14:n eri Afrikan maan sekä Intian kanssa. Kepa, 2014, Globaalin verokiilpailun syöksykierre, s. 5.

235 ActionAid, 2013, Sweet nothings. The human cost of a British sugar giant avoiding taxes in southern Africa, saatavilla osoitteessa: [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/sweet\\_nothings.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/sweet_nothings.pdf)

## Osa kehittyvistä maista irtisanonut verosopimuksiaan

Viime vuosina muutama kehittyvä maa on alkanut uudelleen neuvotella tuloverosopimuksiaan. Osa on jopa irtisanonut sopimuksen, mitä kehittyvät maat ovat aiemmin vain hyvin harvoin tehneet.

Mongolia irtisanoi joulukuussa 2012 sopimuksensa Alankomaiden, Luxemburgin, Kuwaitin ja Arabiemiraattien kanssa, koska Mongolian valtiovarainministeriön mukaan kaivosyhtiöt hyödyntävät kyseisten valtioiden oikeudenkäyttöalueita lähdeverojen välttämiseksi<sup>236</sup>.

Sambia on myös neuvottelemassa uudelleen tuloverosopimuksista Alankomaiden ja Irlannin kanssa. Uudet verosopimukset pitäisivät sisällään verosopimusten väärinkäyttöä estävät säännökset.<sup>237</sup>

Vastaavasti Intian hallitus on ehdottanut Mauritiuksen kanssa solmitun tuloverosopimuksen uudelleen arviointia. Intia haluaisi sisällyttää verosopimukseen sopimuksen väärinkäytön estäviä sekä verotietojenvaihtoa koskevia määräyksiä<sup>238</sup>. Intian viranomaisten mukaan Intia on menettänyt verosopimuksen vuoksi vuosittain yli 600 miljoonaa yhdysvaltojen dollaria verotuloina<sup>239</sup>.

Indonesia purki aiemmin verosopimuksensa Mauritiuksen kanssa verosopimusshoppailun aiheuttaman verovajeen vuoksi<sup>240</sup>. Samalla

236 Kaivosteollisuus muodostaa 80 prosenttia Mongolian viennistä ja 30 prosenttia bruttokansantuotteesta. Reuters, 16.7.2013, Special report: In tax case, Mongolia is the mouse that roared, <http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-dutch-mongolia-tax-idUSBRE96F0B620130716> (viitattu 1.7.2014)

237 IFC Review, 22.5.2014, Zambia reviewing tax treaty with Netherlands and Ireland, <http://www.ifcreview.com/viewarticle.aspx?articleId=7823&areaid=33> (viitattu 16.9.2014)

238 The Hindu, 11.2.2014, Move to revamp tax treaty with Mauritius, <http://www.thehindu.com/news/national/move-to-revamp-tax-treaty-with-mauritius-govt/article5677268.ece> (viitattu 16.9.2014)

239 Reuters, 4.5.2012, India plans review of tax treaty with Mauritius, <http://in.reuters.com/article/2012/05/04/india-mauritius-treaty-tax-avoidance-idINDEE84303K20120504> (viitattu 16.9.2014)

240 ActionAid, 13.3.2013, An Irish Stew, <http://www.actionaid.org.uk/campaign/campaign-blog/2013/03/13/an-irish-stew> (viitattu 16.9.2014)

kun Mauritius on onnistunut viime vuosina voimakkaasti laajentamaan verosopimusverkostoaan, kritiikki sen verosopimusten vahingollisia vaikutuksia kohtaan on leviämässä. Esimerkiksi Keniassa veroasian-tuntijat ovat kritisoineet maan uutta verosopimusta Mauritiuksen kanssa, koska heidän mukaansa se auttaa monikansallisten yritysten verovälttelyä<sup>241</sup>.

Myös Latinalaisen Amerikan maat ovat alkaneet arvioimaan solmimiensa verosopimusten todellisia taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi Argentiina ilmoitti aikovansa irtisanoa verosopimuksensa Itävallan kanssa vuonna 2008 ja Sveitsin, Chilen ja Espanjan kanssa vuonna 2012. Argentiina katsoi kyseisten verosopimusten luovan mahdollisuuksia verojen välttelyyn ja aiheuttavan veropakoa erityisesti sopimusshoppailun seurauksena. Argentiinan solmimissa tuloverosopimuksissa lähdevaltion verotusoikeus oli ensisijainen vuoteen 1992 saakka, minkä jälkeen tuloveroihin alettiin soveltaa asuinvaltioperiaatetta. Kehitysjärjestö Latindaddin mukaan verosopimusten uudelleenarvioinnin taustalla on maiden halu kasvattaa verotulojaan sekä lisätä verotuksen läpinäkyvyyttä ja valvontaa aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estämiseksi.<sup>242</sup>

241 The Star, 19.7.2014, Mauritius treaty raise tax avoidance, <http://www.the-star.co.ke/news/article-178186/mauritius-treaty-raise-tax-avoidance> (viitattu 16.9.2014)

242 Latindadd, 2013, Double Taxation Agreements in Latin America, s. 54–60, saatavilla osoitteessa: <http://www.eurodad.org/files/pdf/524d3b7c8e8ed.pdf>

## 6. Suomen tuloverosopimukset vastaavat mallisopimuksia puutteineen

Suomessa kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen perustuu niin sanottuun *dualistiseen* järjestelmään: sopimuksen kansallinen voimaantulo edellyttää siihen sitoutumisen eli sopimuksen solmimisen lisäksi erillisen lainsäädäntötoimen. Suomen solmitut verosopimukset hyväksyy käytännössä eduskunta *blankettilailla*<sup>243</sup>. Verosopimuksista neuvottelee ja ne valmistelee puolestaan valtiovarainministeriön vero-osasto<sup>244</sup>.

Suomen tulo- ja varallisuusverosopimukset ovat pääosin kahdenvälisiä. Monenkeskinen alueellinen tuloverosopimus on voimassa vain pohjoismaiden kesken. Vuoden 2013 lopussa Suomella oli voimassa tuloverosopimus 75 valtion ja Färsaarten itsehallintoyhteisön kanssa. Näistä OECD:n jäseniä on 32. Sopimusosapuolista 2 lukeutuu matalan tulon valtioihin, 16 alemman keskitulon valtioihin ja 16 ylempään keskitulon valtioihin ja 41 korkean tulon valtioihin<sup>245</sup>, kun sopimusvaltiot jaotellaan Maailmanpankin asukaskohtaiseen

bruttokansantuloon perustuvan tulotasoluokituksen mukaan<sup>246</sup> (liite 1).<sup>247</sup> Suomi on OECD:n ja EU:n jäsenvaltio ja lukeutuu korkean tulon teollisuusvaltioihin, jolloin Suomen sopimuskumppaneista erityisesti kahteen alemmaan tulotasoryhmään kuuluvan 18 kehittyvän valtion intressissä on lähdevaltion laajan verotusoikeuden säilyttäminen.

Suomella on tuloverosopimuksia myös EU:n jäsenvaltioiden kanssa, sillä direktiivit koskevat vain joitakin kaksinkertaisen verotuksen tilanteita. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja sen takaamat perusvapaudet merkitsevät osin samantasoista verotusta (syrjimättömyyttä) kansallisten ja rajat ylittävien tilanteiden välillä. Verosopimusmäärausten soveltaminen EU-maidenkin välillä selkeyttää kuitenkin verotusta ja tekee sen ennakoitavammaksi. Moni Suomen ja toisen

243 Valtiosopimuksen yleisin voimaansaattamistapa on niin sanottu *blankettilaki* tai *-asetus*. Tuloverolain (1535/1992) 135 §:n mukaan hallituksella on oikeus tuloverosopimuksen solmimiseen vieraan valtion kanssa kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tai lieventämiseksi edellyttäen, että sopimus noudattaa vastavuoroisuuden periaatetta eli että oikeudet ja velvoitteet ovat molemmin puolin samat. Blankettilain voimaantulosta sekä sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään blankettiasetuksella. Blankettisäädökset saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Ulkoasiainministeriö, 2012, Valtiosopimusopas. Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, s. 72, saatavilla osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=88618&GUID={3F50F06C-8978-44B3-AE5A-4278927C0AE8}>

244 Valtiovarainministeriö, Vero-osasto, [https://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/02\\_organisaatio\\_ja\\_tehtavat/04\\_vero\\_osasto/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/02_organisaatio_ja_tehtavat/04_vero_osasto/index.jsp) (viitattu 23.9.2014)

245 Ruotsilla on verosopimuksia lähes 100 valtion kanssa, joista osa on suppeampia esimerkiksi vain lento- ja alusliikennettä koskevia sopimuksia (näin myös Suomella). Erityispiirteenä Ruotsin verosopimusverkostossa on se, että sopimuksia on solmittu paljon kehitysmaiden kanssa. Ruotsilla onkin sopimuksia esimerkiksi useiden sellaisten Afrikan maiden kanssa, joilla ei ole verosopimusta Suomen kanssa. Keskuskauppakamari, 2010, Yritysverotus. Kilpailukykyä ja kasvua, s. 52, saatavilla osoitteessa: [http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010\\_web.pdf](http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010_web.pdf)

246 Maailmanpankki on jakanut valtiot eri tulotasoihin, bruttokansantulo (BKTL) / asukas, vuoden 2013 tietojen perusteella seuraavasti: matala tulo: korkeintaan 1,045 \$; alempi keskitulo: 1,046–4,125 \$, ylempi keskitulo: 4,124–12,745 \$; ylempi keskitulo: 12,746 \$ tai enemmän. World Bank, Country and Lending Groups, [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income) (viitattu 20.8.2014)

247 Suomen ja entisen Jugoslavian verosopimusta (Sops 60/1987) sovelletaan Suomen ja Kroatian, Suomen ja Bosnia-Hertsegovinan, Suomen ja Montenegron ja Suomen ja Kosovon välisissä suhteissa. Muodollinen noottienvaihto on vireillä Suomen ja Serbian välillä mainitun sopimuksen soveltamisen jatkamiseksi keskeytyksettä. Toivainen, A., 2014, Kansainvälisten veroasioiden palsta, teoksessa Verotus 2/2014, s. 102; Verohallinto, Voimassaolevat verosopimukset 1.1.2014, [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Voimassa\\_olevat\\_verosopimukset\\_112014\(12108\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Voimassa_olevat_verosopimukset_112014(12108)) (viitattu 28.5.2014); Valtiovarainministeriö, 2014, Suomen voimassaolevat, allekirjoitetut, parafoidut ja neuvoteltavana olevat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014, saatavilla osoitteessa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/35580.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/35580.pdf). Verosopimukset ovat saatavilla kokonaisuudessaan Valtion säädöstietopankista [www.finlex.fi/fi/sopimukset/](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/).

EU-valtion välinen sopimus on neuvoteltu jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä.<sup>248</sup>

Verosopimukset rajoittavat tai supistavat Suomen sisäiseen lainsäädäntöön perustuvaa verotusta, mutta eivät laajenna sitä. Ulkomaisesta verosta johtuva kaksinkertainen verotus voidaan poistaa Suomessa myös verosopimuksettomissa tilanteissa niin sanotun menetelmälain<sup>249</sup> perusteella. Menetelmälaki koskee vain vieraiden valtioiden perimiä veroja, joten toiseen valtioon maksettut paikallisverot aiheuttavat verosopimuksettomissa tilanteissa lopullista kaksinkertaista verotusta<sup>250</sup>.

Suomen sisäisessä verolainsäädännössä eräiden veroetujen saaminen on kytketty verosopimuksen olemassaoloon Suomen ja kohdevaltion välillä. Esimerkiksi osingot ovat kokonaan veronalaisia sellaisista ETA:n ulkopuolisista valtioista, joiden kanssa Suomi ei ole solminut verosopimusta. Vastaavasti esimerkiksi käyttömaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapaus edellyttää verosopimusta Suomen ja luovutettavan yhtiön kotivaltion välillä. Myös väliyhteisölakia sovelletaan laajasti niissä tilanteissa, joissa

tytäryhtiö sijaitsee muussa kuin verosopimusvaltiossa tai ETA-valtiossa.<sup>251</sup>

## 6.1. VAIKUTUSARVIOINNIT JA KYTKENTÄ KEHITYSPOLITIIKKAAN PUUTTUVAT

Suomen tuloverosopimukset perustuvat pääosin OECD:n malliverosopimukseen ja OECD:n suosituksiin<sup>252</sup>. Verosopimukset poikkeavat yksityiskohdiltaan osin sen perusteella, minkä tulotason maasta on kyse. Kehitysmaiden kanssa on hyödynnetty myös YK:n malliverosopimusta<sup>253</sup>. Valtiovarainministeriön mukaan OECD:n tuloverosopimus on johtava malli verosopimus oikeudessa ja asettaa Suomen samaan asemaan muiden teollisten kilpailijamaiden kanssa, mikä on tärkeää Suomen kaltaisen pienen vientitalouden näkökulmasta<sup>254</sup>.

Suomella ei ole verosopimuspoliittista linjausta, jossa Suomen valtion tavoitteet neuvotteluosapuolena olisi avoimesti kirjattu suhteessa erityyppisiin valtioihin ja jossa olisi huomioitu erityisesti kehitysmaiden intressejä. Asiaa kysyttäessä valtiovarainministeriöstä korostetaan kytkentää kauppapolitiikkaan: sopimukset ovat yksi väline, jolla pyritään luomaan yrityksille turvattu toimintaympäristö pitkäjänteiselle liiketoiminnalle.

248 Ilman verosopimusta toisesta EU-valtiosta saatua liiketuloa voitaisiin verottaa lähdevaltiossa esimerkiksi silloinkin, kun verovelvollisella ei ole ollut lähdevaltiossa kiinteää toimipaikkaa. Suomen menetelmälain nojalla voitaisiin monenkertainen verotus poistaa vain valtion veron osalta, eikä paikallisverojen osalta, ja vain yksipuolisesti Suomen osalta. Valtiovarainministeriön mukaan SEUT:iin vetoaminen on epävarmempaa ja yleensä hitaampaa kuin verotuksen toimittaminen verosopimuksen nojalla. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti, 25.8.2014.

249 Laki kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi, 1552/1995. Suomen verovelvolliset jaetaan koti- ja lähdevaltioperiaatetta noudattaen yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisiin. Yleisesti verovelvollisia pidetään verotuksellisesti Suomessa asuvina, jolloin verotus kohdistuu verovelvollisen maailmanlaajuisiin tuloihin. Rajoitetusti verovelvolliset puolestaan ovat verovelvollisia vain Suomessa saaduista tuloistaan. Yleisesti verovelvollinen maksaa tuloveroa tuloverolain (1535/1992) perusteella ja rajoitetusti verovelvollinen lähdeverolain (laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta, 627/1978) mukaan. Mehtonen, P., 2003, Suomen tekemät tuloverosopimukset ja OECD:n malliverosopimus, s. 23.

250 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 25.8.2014.

251 Keskuskauppakamari, 2010, Yritysverotus. Kilpailukykyä ja kasvua, saatavilla osoitteessa: [http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010\\_web.pdf](http://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010_web.pdf)

252 Suomi on tehnyt OECD:n malliverosopimukseen varauksia kiinteästä omaisuudesta saatavia tuloja, luovutusvoittoja, muita tuloja sekä varallisuutta koskevaan artiklaan. Varaukset koskevat Suomen verotusoikeuden varmistamista mainittujen tulotyyppien ja varallisuuden osalta. OECD:n mallin kommentaarissa 6 artiklan 5 kohta, 13 artiklan 35 kohta, 21 artiklan 4 kohta, 22 artiklan 9 kohta.

253 Esimerkiksi Suomen ja Tadžikistanin (matalan tulon valtio) verosopimuksen voimaansaattavan lain esitöissä (HE 189/2012 vp) todetaan, että "[s]opimus noudattaa OECD:n laatimaa malliverosopimusta rojaltilta saatavan tulon verottamista lukuun ottamatta". Uruguayn (ylempi keskitulo) osalta sitä koskevan blankettilain esitöissä (HE 40/2012 vp) todetaan, että "[p]oikkeamat [OECD:n] mallista koskevat lähinnä muun kuin luonnollisen henkilön kotipaikan määrittäystä kaksoisasumistilanteissa, kiinteän toimipaikan määrittelyä ja liike-tulon, rojaltilta ja eläkkeen verottamista. Poikkeamat merkitsevät sitä, että sille sopimusvaltiolle, josta tulo kertyy, on annettu laajempi verottamisoikeus kuin OECD:n mallisopimuksessa."

254 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

Sopimusten perusteella investoinnit voidaan yleensä tehdä tietoisina siitä, miten verotusoikeus on jaettu ja millä tavalla investointeja sopimustilanteessa kohdellaan.<sup>255</sup>

Valtiovarainministeriön mukaan Suomi tekee lähtökohtaisesti tuloverosopimuksia vain niiden maiden kanssa, joilla on vastaava tuloverojärjestelmä kuin Suomella. Sopimuksen teko edellyttää ”reaalista tarvetta” eli ”kaksinkertaisen verotuksen uhkaa”. Tällöin joko kohdemaassa on suomalaisia investointeja tai työvoimaa taikka Suomessa on kohdemaan investointeja tai työvoimaa. Lisäksi on merkitystä sillä, onko Suomen kannalta tärkeillä kilpailijamailla tuloverosopimus kohdemaan kanssa.<sup>256</sup>

Verosopimusten voimaannpanolakeja koskevien hallituksen esitysten sisältämät vaikutusarviointit ovat hyvin suppeita ja ne tehdään ainoastaan Suomen osalta. Voimaansaattavan sopimuksen taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi yrityksiin, julkiseen talouteen, kansantalouteen ja kansalaisten hyvinvointiin ei toisin sanoen arvioida sopimus-kumppanina olevan valtion kannalta. Tätä ei myöskään edellytetä oikeusministeriön säädösvalmistelua koskevissa ohjeissa<sup>257</sup>.

Esimerkiksi vuonna 2013 voimaan tulleessa Suomen ja Tadžikistanin (matalan tulotason valtio) välisessä tuloverosopimuksessa vaikutuksia arvioidaan hyvin suppein sanamuodoin ja vain Suomen osalta:

*”Nykytila: Suomen ja Tadžikistanin välillä ei ole tällä hetkellä voimassa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehtyä sopimusta (verosopimus). Verosopimus helpottaisi investointien tekemistä*

255 Ibid.

256 Ibid.

257 Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevien ohjeiden mukaan kansainvälisiä velvoitteita hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan vaikutusarvioinnissa voidaan esityksen sisältö huomioon ottaen käsitellä myös esityksen *kansainvälisiä vaikutuksia Suomen kannalta* [kursivointi tässä]. Oikeusministeriö, 2007, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet, s.14, saatavilla osoitteessa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

*sopimusvaltiosta toiseen ja muutoinkin vahvistaisi sopimusvaltioiden välisiä taloudellisia suhteita.”*

*”Esityksen taloudelliset vaikutukset: Sopimuksen tarkoituksesta johtuu, että sopimusvaltio ja muut sopimuksessa tarkoitettujen verojen saajat eivät käytä verottamisoikeuttaan sopimuksessa määrättyissä tapauksissa tai että ne sopimuksessa edellytetyllä tavalla muutoin myöntävät huojennusta verosta. Sopimusmääräysten soveltaminen merkitsee Suomessa sitä, että valtio ja kunnat sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnat luopuvat vähäisestä osasta verotulojaan, jotta kansainvälinen kaksinkertainen verotus vältettäisiin. Vuonna 2011 Suomesta Tadžikistaniin maksettu tulo (palkat, eläkkeet, osingot korot) oli yhteensä 2 740 €, josta lähdevero oli 585 €. Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.”<sup>258</sup>*

Lakien perusteluissa ei tarkemmin eritellä valtiovarainministeriön mainitsemaa reaalista tarvetta. Myöskään verosopimuksen tarpeellisuutta suhteessa muihin sääntelykeinoihin kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi ei arvioida. Verosopimusten julkilausuttu tavoite on oletus verosopimuksen investointeja helpottavasta vaikutuksesta. Yllä olevassa esimerkissä se on kuitenkin ristiriidassa perusteluissa esitettyjen, vähäistä liiketoimintaa kuvaavien lukujen ja sen toteutumisen kanssa, ettei esityksellä olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Sopimuksen dynaamisia vaikutuksia Suomen liike-elämälle eli esimerkiksi investointien määrän kasvua ei tarkemmin arvioida.

Ratkaisuja lähdeverojen enimmäistasoista ei perustella. Investointeihin ja lähdeveroalennuksiin perustuvia kustannus-hyötylaskelmia tai suuntaa-antavia laadullisia arvioita ei ole kirjattu sopimusosapuolena olevien valtioiden osalta. Kuitenkin oikeusministeriönkin säädösvalmistelun ohjeissa edellytetään periaatteessa perusteluja jokaiselle päätökselle ja

258 HE 189/2012 vp. Vastaavasti esim. Suomen ja Marokon tuloverosopimuksen perustelujen (HE 87/2006 vp.) mukaan ”Marokkoon maksettujen osingon, koron, rojalitin ja eläkkeiden yhteismäärä on ollut vähemmän kuin miljoona euroa vuonna 2004, joten esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia”.

ratkaisulle<sup>259</sup>, joista keskeisimpiä olisivat lähdeverotuksen suuruuteen vaikuttavat päätökset sopimusvaltioiden välillä.

Yllä olevassa esimerkissä yksi mahdollinen syy näihin puutteisiin on se, että Suomen ja Tadžikistanin välillä ei ole esitettyjen lukujen perusteella juuri lainkaan liiketoimintaa, jolloin työläs vaikutusarviointi ei ole mielekäästä. Toisaalta luvut on esitetty vain Tadžikistaniin maksettujen tulojen osalta, muttei Suomeen päin. On myös muistettava se, että lähdeverotuksen laajuuteen vaikuttavat ratkaisut pystytään perustelevaan sopimusvaltioiden eroavuuksilla niiden tulotasoissa ja yhteiskunnallisissa rakenteissa. Sen pohjalta sopimuksen ennakoitavat vaikutukset ja arviot sopimusveloitteiden tasapuolisuudesta voidaan tehdä suuntaantavasti, mikä ei edellytä suurempia hallinnollisia resursseja.

Tuloverosopimukset on lakien perusteluissa liitetty löyhästi kauppapolitiikkaan, muttei Suomen julkilausuttuun kehityspolitiikkaan. Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa korostetaan kehittyvien maiden verojärjestelmien ja -hallinnon kehittämisen sekä verotuskyvyn kasvattamisen tärkeyttä. Valtioiden perustehtäviin kuuluvat turvallisuus ja oikeus sekä kyky kerätä vero- ja tullituloja, joilla puolestaan voidaan turvata peruspalvelut ja edistää työllisyyttä. Toimenpideohjelmassa todetaan, että kehitysyhteistyöllä tulee auttaa kehitysmaita verojärjestelmien ja julkisten palvelujen kehittämisessä.<sup>260</sup>

Kehityspoliittisten linjausten tulisi toimia läpäisevinä periaatteina Suomen ja sen

kehitysyhteistyön kumppanimaiden<sup>261</sup> sekä kaikkien muiden kehitysmaiden – erityisesti matalan ja alemman keskitulon maiden – välisissä taloudellisissa suhteissa. Suomen verosopimuksissa ja niiden perusteluissa ei kuitenkaan mainita, miten verosopimuksilla edistetään Suomen kehityspoliittisia tavoitteita.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on kiinnittänyt huomiota Suomessa säädettyjen lakien perusteluiden vaikutusarviointien niukkuuteen ja suosittanut, että valtiovarainministeriö voisi edellyttää yritysvaikutusten ohella myös kansantaloudellisten vaikutusten monipuolisempaa arviointia<sup>262</sup>. Tämän suosituksen tulisi koskea myös vaikutuksia Suomen sopimus-kumppanina olevan kehittyvän valtion kansantaloudelle. Sopimusvaltioiden yhteistyöllä on tällaisten arvioiden tekemisessä keskeinen merkitys.

Valtiovarainministeriön mukaan sopimusten toimivuutta seurataan käytännössä lähinnä sitä kautta, miten kaksinkertainen verotus poistuu käytännön tilanteissa ja onko sopimus Suomen elinkeinoelämän kannalta kilpailukykyinen verrattuna muiden kilpailijamaiden sopimukseen. Sopimuksia uudistetaan verosopimusoikeuden kehityksen myötä (muun muassa malliverosopimusten muutokset) ja jos kilpailuedellytykset sitä vaativat, ministeriöstä kerrotaan.<sup>263</sup> Kehitystavoitteista ministeriö ei mainitse mitään, vaikka Finnwatch kysyikin Suomen verosopimuspolitiikasta ja vaikutusarvioinneista nimenomaan suhteessa kehitysmaihin.

259 Oikeusministeriö, 2007, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet, s. 8, saatavilla osoitteessa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

260 Ohjelmassa todetaan myös, että kehityksen rahoitus on sekin muuttanut luonnettaan ja että julkista kehitysrahoitusta suuremmilla yksityisillä rahavirroilla kuten kotimaisilla ja ulkomaisilla investoinneilla, maiden omilla verotuloilla, sekä maahanmuuttajien rahalahetyksillä kotimaihinsa on entistä tärkeämpi merkitys. Ulkoasiainministeriö, 2012, Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, saatavilla: <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=241944>

261 Suomen kumppanimaita ovat alhaisen tulon maista Etiopia, Kenia, Mosambik, Nepal, Sambia ja Tansania sekä alemman keskitulon maaksi noussut Vietnam. Ibid.

262 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2009, Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä, s. 65–70, saatavilla osoitteessa: [http://optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimustiedonantoja-sarja/XS7mChNnL/Vaikutusten\\_arviointi.pdf](http://optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimustiedonantoja-sarja/XS7mChNnL/Vaikutusten_arviointi.pdf)

263 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

## 6.2. LÄHDEVEROTUKSESSA HAJONTAA – YK:N MALLIA SOVELLETAAN KEHITYSMAIDEN KANSSA VAIHTELEVASTI

Suomen verosopimuksissa lähdeverotuksen sallittu enimmäistaso vaihtelee sopimuskohdaisesti. Suorasijoitusosinkojen osalta lähdevaltion verotusoikeus on korkean tulon maiden kanssa joko kokonaan evätty tai se on hyvin alhainen, korkeintaan OECD:n mallin mukaiset 5 prosenttia. Korkeaa tulotasoa alempien valtioiden (34 valtiota) kanssa solmituissa sopimuksissa on sen sijaan vaihtelua. Näistä vain 14 valtion kanssa (41 prosenttia) on sovittu korkeammasta enimmäisverokannasta kuin 5 prosenttia tai lähdeverotusta ei ole rajoitettu: 7 prosenttia yhden, 10 prosenttia seitsemän ja 15–20 prosenttia viiden valtion kanssa. Ylemmän keskitulon maista Bulgarian suorasijoitusosinkojen lähdeverotusta ei ole rajoitettu ja Brasilian verosopimuksen mukaisia passiivitulojen enimmäisveroprosentteja ei ole sovellettu vuoden 2007 jälkeen<sup>264</sup>. Osinkotulojen lähdeverovapaudesta on sovittu ainoastaan Meksikon kanssa, joka lukeutuu ylemmän keskitulon maihin (ja on myös OECD:n jäsenvaltio). Suorasijoitusosinkojen määritelmä eroaa sopimuskohtaisesti (vähintään 10–25 prosentin omistusosuus).<sup>265</sup>

Portfolio-osinkojen osalta Suomi noudattaa yleensä vastavuoroisesti OECD:n mallin mukaista korkeintaan 15 prosentin lähdeverotusoikeutta. Usein enimmäistaso on kuitenkin tätä alempi ja korkean tulon valtioiden kanssa lähdeverotuksesta on luovuttu myös kokonaan. Ainoastaan *vähiten kehittyneisiin*<sup>266</sup> valtioihin lukeutuvan Tansanian (matala tulo) verosopimuksessa enimmäisveroprosentti

on tätä korkeampi, 20 prosenttia. Lisäksi neljän valtion (alempi ja ylempi keskitulo) kanssa lähdeverotusoikeutta ei ole rajoitettu lainkaan.

Suomi suosii korkotulojen osalta 0 prosentin lähdeverokantaa, sillä Suomi on pääosin vapauttanut sisäisessä lainsäädännössään ulkomaille maksetut korot lähdeverosta. Verosopimusmääräyksellä varmistetaan, että myöskään Suomeen maksettavista koroista ei peritä lähdeveroa<sup>267</sup>. Valtiovarainministeriön mukaan korkojen lähdeveroprosentit riippuvat myös toisen valtion politiikasta<sup>268</sup>. Joissakin Suomen sopimuksissa on sovittu 5 prosentin tai OECD:n mallin mukaisesta 10 prosentin enimmäistasosta. Tätä korkeammat tai rajoittamattomat verokannat löytyvät vain kahdeksan kehittyvän valtion (mukaan lukien ylemmän keskitulon valtiot) kanssa solmitusta verosopimuksesta. Vastavuoroisesta lähdeverovapaudesta on usein sovittu julkisesti tuettujen luottojen korkojen osalta (seuraavan sivun lähdeverotaulukossa 0 prosentit sulkeissa)<sup>269</sup>.

Myös rojaltit verotetaan OECD:n malliverosopimusta vastaavasti usein vain tulonsaajan asuinvaltiossa. Vanhemmissa ja kehitysmaiden kanssa solmituissa Suomen verosopimuksissa rojaltien maksajan asuinvaltiolla on usein kuitenkin vähintään 5 prosentin suuruisen verotusoikeus. Suurimmat lähdeverokannat on sallittu Tansanian (20%), Egyptin (25%) ja Filippiinien (15/25%) kanssa tehdyissä

264 Koska Suomi ei halunnut jatkaa fiktiivistä hyvitysmenetelmää, tuli passiivituloartikloissa sovittujen lähdeverokantojen tilalle kansalliset verokannat. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 17.9.2014.

265 Osassa kehittyvien valtioiden sopimuksista verokantoja on porrastettu siten, että tietyt erityisen suuret omistusosuudet vapauttavat ulkomaiset tulonsaajat lähdeverosta kokonaan.

266 OECD:n kehitysapukomitea DAC:n lista virallisen kehitysavun vastaanottajamaista: OECD, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2012 and 2013 flows, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>

267 Tuloverolain 139 §. Suomen tavoite on verottaa korkoa vain saajan asuinvaltiossa. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 25.8.2014.

268 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 17.9.2014.

269 Kyse on koroista, jotka maksetaan sopimusvaltiolle, sen keskushallinnon viranomaiselle, julkisyhteisölle tai paikallisviranomaiselle, keskuspankille tai muulle organisaatiolle, jonka sopimusvaltio pääosin omistaa ja josta sopimusvaltioiden viranomaiset keskenään sopivat. Suomen osalta lähdeveroista vapautettuja ovat useimmiten korot, jotka maksetaan Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle (FINNFUND), Suomen Vientiluotto Oy:lle tai Finnvera Oyj:lle. Suomen ja Kirgistanin verosopimuksessa (SopS 14/2004) lähdeverosta on vapautettu myös korot, jotka maksetaan sellaisen valtion tukeman luoton tai lainan johdosta, jota sääntelevät kansainvälisesti hyväksytyt, julkisesti tuettuja luottoja koskevat ohjeet. Suomen ja Tadžikistanin verosopimuksessa (SopS 72/2013) vapautettuja ovat laajemmin korot, jotka maksetaan tavarain tai laitteiston luottokauppaan liittyen ja millaiselle tahansa pankin myöntämälle lainalle tai luotolle.

Suomen tuloverosopimusten lähdeverokantoja sopimuskuppanimaissa (%).<sup>270</sup>

Valtio (sopimuksen tekovuosi) <sup>271</sup>	Suorasijoitus-osingot [Suomen lähdeverokanta]	Portfolio-osingot [Suomen lähdeverokanta]	Korot	Rojalit
<b>Vertailukohtana OECD:n malliverosopimus</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>0</b>
<b>Matala tulo (2)</b>				
Tansania (1976)	20	20	15	20
Tadžikistan (2012)	5	15	10/(0)	5
<b>Alempi keskitulo (16)</b>				
Armenia (2006)	5	15	5/(0)	5/10
Egypti (1965)	10	10	Ei rajoitettu <sup>272</sup>	25
Filippiinit (1978)	15	Ei rajoitettu	15	15/25
Georgia (2007)	5/0 <sup>273</sup>	10	0	0
Indonesia (1987)	10	15	10/(0)	10/15
Intia (2010)	10	10	10/(0)	15/10
Kosovo (1986)	5	15	0	10
Kirgistan (2003)	5	15	10/(0)	5
Marokko (2006)	7	10	10/(0)	10
Moldova (2008)	5	15	5/(0)	3/7
Pakistan (1994)	20	12/15	10/15 <sup>274</sup>	10
Sambia (1978)	5	15	15	0/5/15 <sup>275</sup>
Sri Lanka (1982)	15	15	10/(0)	10
Ukraina (1994)	5/0	15/0 <sup>276</sup>	5/10	0/5/10 <sup>277</sup>
Uzbekistan (1999)	5	15	5/(0)	0/5/10 <sup>278</sup>
Vietnam (2001)	10/5 <sup>279</sup>	15	10/(0)	10
<b>Ylempi keskitulo (16)</b>				
Argentiina (1994)	10	15	15/(0)	3/5/10/15 <sup>280</sup>
Azerbaidžan (2006)	5	10	10/(0)	5/10
Bosnia-Hertsegovina (1986)	5	15	0	10
Brasilia (1996, muutettu 2007)	Ei rajoitettu	Ei rajoitettu	Ei rajoitettu	Ei rajoitettu
Bulgaria (1985)*	Ei rajoitettu <sup>281</sup>	Ei rajoitettu	0	5
Etelä-Afrikka (1995)	5 [0]	5/15	0	0
Kazakstan (2010)	5	15	10/(0)	10 <sup>282</sup>
Makedonia (2001)	10	15	10/(0)	0
Malesia (1984)	5	15	15/(0)	15/0 <sup>283</sup>
Meksiko <sup>284</sup> (1997)	0	0	10/15/(0)	10
Montenegro (1986)	5	15	0	10
Romania (1998)*	5	5	5/(0)	2,5/5
Serbia (1986)	5	15	0	10
Thaimaa (1985)	20/15 <sup>285</sup>	Ei rajoitettu	25/10 <sup>286</sup>	15
Turkki (2009)	5	15	5/10/15/(0)	10
Valko-Venäjä (2007)	5	15	5/(0)	5
<b>Korkea tulotaso (39); esimerkkejä</b>				
Alankomaat (1995)*	0	15	0	0
Belgia (1976, muutettu 1991)*	5	15	10	0/5
Irlanti (1992)*	0	0	0	0
Iso-Britannia (1969, viimeisin muutos 1996)	0	0	0	0
Luxemburg (2009)*	5	15	0	0/5
Ranska <sup>287</sup> (1970)*	0	0	10/0	0
Pohjoismaat + Färsaaret (1996, viimeisin muutos 2008)*	0	15	0	0
Sveitsi	5	10	0	0
Amerikan yhdysvallat (1989, muutettu 2006)	5/0	15	0	0
Arabiemiiraaattien liitto (1996)	0	0	0	0
Australia (2006)	5/0	15	10	5
Kiina (2010)	0	0	10	10
Singapore (2009)	5	10	5/(0)	5
Venäjä (2002)	5	12	0	0

\* Merkitty valtiot, jotka EU:n jäsenvaltioita



sopimuksissa. Yli 5 prosentin verokannasta (tai rajoittamattomasta) on sovittu yhteensä 26 kehittyvän valtion kanssa, tosin osaan rojaltituloista, kuten kulttuuri- ja teollisuusrojalteihin, voi soveltua poikkeava verokanta ja osa rojaltituloista on vapautettu lähdeverosta kokonaan. Yhdellä alemman keskitulon

- 270 Ks. liite 3: Valtiovarainministeriö, 2014, Suomen voimassaolevat, allekirjoitetut, parafoidut ja neuvoteltavana olevat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014; Verohallinto, Voimassaolevat verosopimukset 1.1.2014, [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvalliset\\_tilanteet/Voimassa\\_olevat\\_verosopimukset\\_112014\(12108\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvalliset_tilanteet/Voimassa_olevat_verosopimukset_112014(12108)) (viitattu 28.5.2014)
- 271 Tekovuosi on eri asia kuin voimaantulovuosi, joka voi olla useitakin vuosia myöhempi kuin tekovuosi.
- 272 Luonnolliselle henkilölle Suomeen maksetun koron lähdeveroraja on 15 prosenttia.
- 273 Verovapaus koskee osinkoa maksavaan yhtiöön yli kaksi miljoonan euroa sijoittaneen ja yhtiöstä enemmistön omistavan ulkomaisen yhtiön saamia osinkoja. Suorasijoitusosinkojen viiden prosentin enimmäisverokanta edellyttää puolestaan 10 prosentin omistusosuutta ja 100 000 euron sijoitusmäärää.
- 274 Kymmenen prosentin verokanta koskee pankkia tai muuta rahoituslaitosta.
- 275 Asuinvaltiolla on yksinomainen verotusoikeus kulttuurirojalteihin. Viiden prosentin lähdevero koskee filmirojalteja ja 15 prosentin lähdevero teollisuusrojalteja.
- 276 Suorasijoitus- ja portfolio-osinkojen verovapaus koskee muun muassa Valtiontakuukeskuksen antaman vientitakuun alaista tai osinkoa maksavaan yhtiöön vähintään miljoona Yhdysvaltojen dollaria sijoittaneen ja yhtiöstä enemmistön omistavan ulkomaisen yhtiön saamia osinkoja.
- 277 Lähdeveroa ei peritä tietokoneohjelmiston, patentin, mallin tai muotin taikka piirustuksen käytöstä tai käyttöoikeudesta.
- 278 Ibid.
- 279 Viiden prosentin lähdeverokanta soveltuu, jos yhtiö välittömästi omistaa vähintään 70 prosenttia osingon maksavan yhtiön pääomasta.
- 280 Pienimmät veroprosentit koskevat kulttuurirojalteja (5%) ja uutistoimiston uutisaineiston käyttämisestä saamia (3%) rojalteja.
- 281 Osinkojen lähdeverotusoikeutta on rajoitettu ainoastaan Suomen osalta 10 prosenttiin.
- 282 Teollisen, kaupallisen tai tieteellisen laitteiston käyttökorvauksen saaja voi valita, että kyseistä tuloa verotetaan kuten lähdevaltiossa sijaitsevan kiinteän toimipaikan liiketuloa.
- 283 Lähdeverovapaus koskee Malesian viranomaisten hyväksymiä teollisuusrojalteja. Suomen osalta rojaltien yleinen lähdeveroprosentti on 10 prosenttia alempi kuin Malesian eli 5 prosenttia.
- 284 Meksiko on OECD:n jäsenvaltioista Turkin ohella toinen, joka ei kuulu korkeaan tuloryhmään.
- 285 Teollisten yritysten osalta 20 prosentin verokanta.
- 286 Rahoituslaitosten osalta 10 prosentin verokanta.
- 287 Pankkilaitoksen velan korot on vapautettu lähdeverosta.

maista, Georgialla, ja yhdellä ylemmän keskitulon maista, Etelä-Afrikalla, on sekä rojaltitulojen että korkotulojen osalta 0 prosentin lähdeverotusoikeus; Makedonialla (ylempi keskitulo) 0 prosentti koskee rojaltituloja.

Lähdeverotuksen laajuudessa on hajontaa myös tulotyyppejä koskevien määritelmien osalta. Suomen ja Tansanian välillä noudatetaan YK:n malliverosopimuksen mukaista, OECD:n mallia laajempaa rojaltimääritelmää, eli rojaltiartikla kattaa myös teollisen, kaupallisen ja tieteellisen välineistön ja televisio- tai radiolähetyksessä käytettävän filmin tai nauhan käyttökorvaukset. Rajauksia on kuitenkin tehty välineistön vuokraamisen osalta useiden muiden kehitysmaiden, kuten esimerkiksi Tadzikistanin, verosopimuksissa, jolloin tuloja verotetaan liiketuloina. Esimerkiksi Uzbekistanin ja Ukrainan osalta lähdeverotuksen ulkopuolelle on puolestaan rajattu tietokoneohjelmiston, patentin, mallin tai muotin taikka piirustuksen käyttökorvaukset. Kuten edellä todettiin, lähdevaltion verotusoikeutta rajoittaviin määritelmiin ja lähdeverovapauksiin tulisi kehitysmaiden kanssa tehtävissä sopimuksissa suhtautua varauksella. Toisaalta edellä ensin mainituilla rojaltimääritelmillä on usein vain vähäinen taloudellinen merkitys.

Suomen verosopimukset eivät sisällä teknisten palvelumaksujen osalta sopimusmääräyksiä, joiden perusteella näitä maksuja verotetaisiin rojaltitulojen tapaan (ks. edellä s. 26 ja 36 YK:n ja IMF:n kannanotot palvelumaksuilla toteutettavaan voittojen siirtämiseen kehitysmaista).

Liiketulojen lähdeverotuksen kannalta keskeisen kiinteän toimipaikan määrittelyssä on myöskin pientä vaihtelua. Samoin muutamissa verosopimuksissa on laajennettu kiinteälle toimipaikalle kuuluvan tulon määritelmää. Esimerkiksi Tansaniassa voi olla oikeus verottaa myös muuta kuin kiinteälle toimipaikalle kuuluvaa Tansaniasta saatua tuloa, jos sinne muodostuu kiinteä toimipaikka<sup>288</sup>.

288 Ibid. Eng. *force of attraction rule*.

Sambiassa kaivannaisteollisuuden yritykset maksavat tuottoisasta toiminnasta usein vain vähän veroja.



## Vertailussa Tansania ja Sambia

Korkeimmat lähdeverokannat Suomi on sopinut matalan tulon maista Tansanian kanssa vuonna 1976 tehdyssä verosopimuksessa<sup>289</sup>: osinko- ja rojaltilulojen enimmäisveroprosentit ovat 20 ja korkotulojen 15. Sen sijaan vain kaksi vuotta myöhemmin Sambian<sup>290</sup> kanssa tehdyssä verosopimuksessa sallitut lähdeverokannat ovat korkotuloja lukuun ottamatta huomattavasti alempia ja lähes OECD:n malliverosopimuksen tasoa: suorasijoitusosinkojen lähdeverotaso 5 prosenttia ja portfolio-osinkojen 15 prosenttia; korkojen 15 prosenttia ja rojaltilien tilanteesta riippuen 0, 5 tai 15 prosenttia. Sambian lähdeverokannat ilman verosopimusta ovat esimerkiksi osinkojen osalta 15 prosenttia (paitsi kaivosyhtiöiden osalta 0) ja rojaltilulojen osalta 20 prosenttia (kotimaisilta yrityksiltä 15 prosenttia)<sup>291</sup>. Sambiassa on harkittu osinkoverokannan nostamista 20 prosenttiin, mutta verosopimukset sitovat Sambian hallituksen rahapolitiikkaa ulkomaalaisten yritysten osalta<sup>292</sup>.

Molemmat maat ovat Suomen pitkäaikaisia kehitysyhteistyön kumppanimaita. Vuonna 2011 verotulot muodostivat Sambian bruttokansantuotteesta 19,7 prosenttia ja Tansanian 17,3

prosenttia<sup>293</sup>. Sambia on yksi maista, jotka kärsivät kaikkein eniten kansainvälisestä veropaosta. Global Financial Integrity -tutkimusjärjestön mukaan maa on menettänyt yli 8,8 miljardia Yhdysvaltojen dollaria viimeisen 10 vuoden aikana laittomien rahavirtojen seurauksena<sup>294</sup>. Lukuun ei siis sisälly puutteellisen sääntelyn ja epäreilujen verosopimusten mahdollistaman sopimushoppailun aiheuttama verovaje. Vaikka Maailmanpankki nostikin Sambian ylemmän keskitulon maihin vuonna 2012 nopean talouskasvun ansiosta<sup>295</sup>, YK:n luokittelee Sambian edelleen yhdeksi vähiten kehittyneistä valtioista, jolle yritysverot ovat keskeinen tulonlähde<sup>296</sup>. Noin 60 prosenttia Sambian väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella. 2000-luvun aikana kaivosteollisuuden osallistuminen maan tulojen kerryttämiseen on ollut ainoastaan 4 prosenttia bruttokansantuotteesta, vaikka 80 prosenttia Sambian viennistä koostuu metalleista. Monet isoimmista kaivosyhtiöistä eivät ole maksaneet yhteisöveroa moneen vuoteen.<sup>297</sup>

289 SopS70/1978. Suomella on myös investointisopimus Tansanian kanssa vuodelta 2001.

290 SopS 28/1985

291 KPMG, Zambia fiscal guide 2013/2014, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Africa/en/KPMG-in-Africa/Documents/2014%20Fiscal%20Guides/Fiscal%20Guide%20Zambia.pdf>

292 Swedwatch, 2013, Tax Transparency. Where do Corporations with Operations in Developing Countries Pay Taxes?, s. 33, saatavilla osoitteessa: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/report58.pdf>

293 World Bank, Tax revenue (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS> (viitattu 22.8.2014)

294 Suurin osa, 4,9 miljardia, on liitettävissä vääristeltyyn laskutukseen (eng. *trade misinvoicing*). Global Financial Integrity, 2012, Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001–2010, saatavilla osoitteessa: [http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries\\_2001-2010-HighRes.pdf](http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-HighRes.pdf)

295 World Bank, Lower middle income, <http://data.worldbank.org/income-level/LMC> (viitattu 20.8.2014)

296 UNCTAD, UN list of Least Developed Countries, <http://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (viitattu 11.9.2014)

297 Swedwatch 2013, Tax Transparency. Where do Corporations with Operations in Developing Countries Pay Taxes?, s. 39, saatavilla osoitteessa: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/report58.pdf>

Myyntivoittojen verotusoikeus noudattaa Suomen tuloverosopimuksissa yleisesti ottaen OECD:n mallin määräyksiä (josta YK:n malli poikkeaa vain vähän): kiinteistöstä saatu myyntivoitto verotetaan ensisijaisesti sen sijaintivaltiossa. Sen sijaan osakkeiden ja muun irtaimen omaisuuden (paitsi kiinteään omaisuuteen rinnastettavat yhtiöiden osakkeet tai osuudet<sup>298</sup>) luovutusvoitot verotetaan yleensä vain yrityksen kotimaassa, ellei kyse ole lähdevaltiossa sijaitsevan kiinteän toimipaikan liikeomaisuuden myynnistä.<sup>299</sup>

Koska päätöksiä esimerkiksi lähdeverokannoista ei perustella sopimusten voimaantulakien perusteluissa, syyt verosopimusten eroavuuksiin jäävät avoimeksi. Selitys piilee sopimusvaltioiden hallitusten yksilöllisissä neuvottelutavoitteissa ja neuvotteluvoimassa. Samoin sopimuksen neuvotteluajankohdalla on merkitystä, koska esimerkiksi malliverosopimusten muutokset vaikuttavat lopputulokseen. Suomen taloudellinen intressi teollisuusvaltiona on sopia OECD:n mallin mukaisista tai alemmista lähdeverokannoista. Kuten edellä todettiin, Suomi suosii korko- ja rojaltilulojen lähdeverovapautta ja esimerkiksi rojalteja koskevan artiklan ulkopuolelle on yleensä jätetty välineistön vuokratulot. Valtiovarainministeriö toteaaakin, että kehittyvien valtioiden kanssa neuvoteltaessa voidaan joutua tekemään kompromisseja, joiden tuloksena voi olla YK:n mallin mukainen tai siitä varioitu sopimusmääräys<sup>300</sup>.

2000-luvulla Suomi on tehnyt kymmenen kehittyvän valtion (mukaan lukien ylemmän keskitulon valtiot) kanssa verosopimuksen, joista kaksi on korvannut vanhan tuloverosopimuksen. Korvaavissa verosopimuksissa lähdeverokantojen trendi on ollut

laskeva<sup>301</sup>. Uusi, korvaava verosopimus on vastikään *parafoitu*<sup>302</sup> alemman keskitulon maista Egyptin kanssa; Sri Lankan kanssa on käyty uudistamisneuvottelujen ensimmäinen kierros. Sen sijaan uusista tuloverosopimuksista on neuvoteltu ainoastaan ylemmän keskitulon valtioiden kanssa: Tunisian kanssa neuvottelut ovat vielä kesken ja Libanonin ja Turkmenistanin kanssa uusi verosopimus on jo parafoitu. Nigerian (matala tulotaso) kanssa Suomi on parafoinut luonnoksen verosopimukseksi jo vuonna 1990, mutta tuloverosopimusta ei ole tämän jälkeen saatu aikaiseksi.<sup>303</sup> Verosopimuksen uudistamisesta on alustavasti keskusteltu myös Tansanian kanssa. On tärkeää, että kehitysmaiden sopimuksia uudistettaessa ja neuvoteltaessa uusista verosopimuksista mailla säilyisi mahdollisuudet verottaa suhteellisen korkeilla verokannoilla niissä toimivia suomalaisyrityksiä<sup>304</sup>.

### 6.3. SOPIMUSKEINOTTELUA ESTÄVIÄ ARTIKLOITA VAIN JOISSAKIN SOPIMUKSISSA

Suomen tuloverosopimukset on otsikoitu OECD:n mallin alaviitteen mukaisesti *Suomen ja "valtion X" väliseksi sopimukseksi tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi*. Samoin sanamuodoin sopijapuolten tarkoitus todetaan myös sopimusten lyhyissä esipuheissa ja sopimukset

298 Rinnastus tehdään sellaisten yhtiön osakkeiden osalta, jonka varoista enemmän kuin puolet koostuu toisessa sopimusvaltiossa olevasta kiinteästä omaisuudesta.

299 Helminen, M., Kansainvälinen tuloverotus, s. 335–356.

300 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

301 Marokon ja Suomen aiemmin vuonna 1973 solmittu verosopimus salli seuraavat lähdeverotasot: osinkojen osalta 15 prosenttia ja korkojen ja rojaltien osalta 10 prosenttia. Nyt luvut ovat 7 prosenttia suorasijoitusosinkojen osalta ja 10 prosenttia muiden passiivitulojen osalta. Intian osalta pudotus on ollut vielä suurempi: aiemmin sallittu lähdeveroprosentti oli 15 suorasijoitusosinkojen, 25 portfolio-osinkojen, 15 korkojen ja 30 rojaltien osalta, kun nyt vastaavat prosenttiluvut ovat järjestyksessä 10, 10, 10 ja 15/10.

302 Parafoinnilla tarkoitetaan sopimuksen vahvistamista alustavasti ennen varsinaista allekirjoittamista.

303 Albanian ja Perun kanssa on suunniteltu neuvotteluja, mutta ne eivät kuitenkaan tähän mennessä ole johtaneet neuvotteluihin. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 17.9.2014; Toivainen, A., 2014, Kansainvälisten veroasioiden palsta, teoksessa Verotus 1/2014, s. 102–106. Ks myös liite 6: Valtiovarainministeriö, 2014, Suomen voimassaolevat, allekirjoitetut, parafoidut ja neuvoteltavana olevat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014.

304 Kepa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, s. 9, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syöksykierre-2014.pdf>

voimaanpaneivissa blankettilaeissa ja -asetuksissa. Voimaanpanolakeja koskevissa hallituksen esityksissä todetaan lisäksi lyhyesti tavoite helpottaa investointeja ja vahvistaa sopimusvaltioiden välisiä taloudellisia suhteita, mutta veron kiertämistä koskevaa tavoitetta ei mainita eikä sen sisältöä avata millään tavalla. Verosopimuksissa ei täsmennetä sopijapuolten tarkoitusta, ei johdannossa saati tarkoitusta koskevassa erillisessä artiklassa (jollaista ei myöskään ole malliverosopimuksissa).

Vain joihinkin Suomen verosopimukseen on implementoitu verohuojennuksia rajoittava artikla<sup>305</sup>. Suomen ja Maltan verosopimuksen tulotyyppiartikloita ei sovelleta henkilöihin, jotka ovat oikeutettuja erityiseen veroetuuteen sellaisten sopimusvaltion lakien perusteella, jotka on tunnustettu noottien vaihdolla. Sopimus ei sisällä lakiluettelon lisäksi kuitenkaan aineellista veroetuuksia rajoittavaa sääntöä, joka itsenäisesti rajaisi sopimuksen soveltamisalaa. Sen sijaan Suomen ja Barbadosin verosopimukseen tällainen varsinainen "*limitation on benefits*" -säännös on sisällytetty: veroetuuksiin ei ole oikeutettu sopimusvaltion asukas, jos: "*50 prosenttia tai vähemmän henkilön hallintaan oikeuttavasta omistuksesta (tai milloin on kysymys yhtiöstä, 50 prosenttia tai vähemmän yhtiön kunkin osakeluokan osakkeiden lukumäärästä) on, välittömästi tai välillisesti, yhden tai useamman sopimusvaltiossa asuvan luonnollisen henkilön muodostaman yhdistelmän omistama.*" Toisin sanoen veroetuuksiin oikeutetulla edellytetään olevan yli 50 prosentin omistajapohja sopimusvaltiossa. Etuuksien epäämiseksi viranomaisten tulee neuvotella asiasta keskenään<sup>306</sup>.

Verohuojennuksia rajaavia määräyksiä on muissakin Suomen solmimissa verosopimuksissa. Nämä sopimusmääräykset voivat olla hyvinkin erilaisia sisällöltään ja laajuudeltaan. Esimerkiksi Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimus sisältää Suomen ja Barbadosin sopimusta vastaavan 50 prosentin

305 Asuinpaikkaa tai kotivaltiota koskeva artikla ei sisällä erityisiä kvalifointikriteereitä oikeushenkilöiden osalta, jollaisia ei toisaalta sisälly myöskään malliverosopimusten 4 artiklaan.

306 Artikla 27, SopS 19/1992

omistusosuusedellytyksen, mutta sopimukseen sisältyy sen lisäksi muita, jo hyvinkin yksityiskohtaisia säännöksiä veroetuuksien täsmälliseksi rajaamiseksi<sup>307</sup>.

Verosopimusten väärinkäyttöä estävä artikla on esimerkiksi Armenian, Australian, Irlannin ja Singaporen sopimuksissa. Kyse on OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin tulkintaohjetta vastaavasta "main purpose -testistä", jota koskevat sopimusmääräykset on otettu kolmen ensinmainitun valtion sopimusten passiivituloartikloihin rajoittamaan niissä annettujen veroetuuksien myöntämistä. Suomen ja Singaporen sopimuksessa on kuitenkin omaksuttu koko sopimuksen kattava yleisnormi: "Sopimusvaltiossa asuva henkilö, joka saa tuloa toisesta sopimusvaltiossa, ei ole oikeutettu muutoin tässä sopimuksessa määrättyyn verohuojennukseen, jos tämän tulon luomiseen tai siirtämiseen liittyvän henkilön pääasiallinen syy tai eräs pääasiallisista syistä on ollut tämän sopimuksen määräysten hyväksi käyttäminen"<sup>308</sup> (vrt. edellä OECD:n tulkintaa ohjaavasta periaateesta, s. 29).

Valtiovarainministeriön mukaan sopimukseen otetaan verohuojennuksia rajoittava määräys, mikäli maassa on voimassa "*sellaista verotusta koskevaa insentiivilainsäädäntöä, joka on suljettava sopimusetujen ulkopuolelle*"<sup>309</sup>. Ministeriön mukaan nykyisen verosopimuspolitiikan mukaisesti veroetuuksien rajoitusmääräysten sisällyttämistä verosopimukseen jatketaan tapauskohtaisesti. Ministeriössä odotetaan OECD:n BEPS-hankkeen verosopimusten väärinkäyttöä tutkivan ryhmän ehdotuksia sopimusmääräyksiksi, jotta sopimusten väärinkäyttöä voitaisiin tulevaisuudessa ehkäistä nykyistä paremmin<sup>310</sup>.

Suomen verosopimukseen sisältyy OECD:n malliverosopimuksen 9 artiklan mukainen

307 Artikla 16, SopS 3/2008.

308 Artikla 22 artikla, SopS 115/2002. Esimerkiksi Suomen ja Irlannin verosopimuksen (SopS 88/1993) 13.6 artiklan mukaan lähdeverovapaus ei sovellu, jos "rojaltin aiheuttanut oikeus tai omaisuus on syntynyt tai siirretty pääasiallisesti tämän artiklan mukaisen edun saamiseksi eikä vilpittömässä mielessä kaupallisista syistä."

309 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti, 25.8.2014 ja 29.8.2014.

310 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

kansallisen siirtohintaoikaisun mahdollistava normi<sup>311</sup>. Kansallisten, veron kiertämisen estämiseksi säädettyjen normien soveltamisen erikseen sallivia säännöksiä on joissakin Suomen verosopimuksissa myös ulkomaisia väliyhteisöjä koskevan lainsäädännön osalta. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen verosopimuspolitiikka lähtee siitä, että verosopimus ei estä (OECD:n mallisopimuksen suosituksen mukaisesti) kansallisten veronkiertosäännösten soveltamista. Koska kuitenkin osa Suomen sopimuskumppaneista on halunnut asiasta erillisen maininnan sopimukseen, esiintyy sitä joissakin sopimuksissa<sup>312</sup>. Todettakoon, että väliyhteisölainsäädännön soveltamista rajoittavat kuitenkin olennaisesti EU-oikeudesta johtuvat vaatimukset sekä verottajan korkea näyttökynnys<sup>313</sup>.

Suomen verosopimuksissa kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi on käytetty pääsääntöisesti hyvitysmenetelmää aina 1970-luvun alusta lähtien. Vapautusmenetelmää käytetään kuitenkin poikkeuksellisesti päämenetelmänä Egyptin, Espanjan, Portugalin ja Ranskan kanssa tehdyissä sopimuksissa<sup>314</sup>. *Subject to tax* -lausekkeen sisällyttämistä Suomen verosopimukseen ei ole pidetty hyvitysmenetelmän vuoksi tarkoituksenmukaisena. Valtiovarainministeriön mukaan *subject to tax* -lausekkeen tarpeellisuutta voidaan kuitenkin harkita tapauskohtaisesti silloin, kun tulo maksetaan Suomesta eli Suomi on lähdevaltio. Huomionarvoista on, ettei Suomi ole sisällyttänyt viimeisimpiin verosopimuksiinsa fiktiivisen hyvityksen (eng. *tax sparing credit*) mahdollisuutta, mikä voi kategorisesti sovellettuna olla ongelmallista kehitysmaiden

kannalta, ellei verohelpotuksista luovuta.<sup>315</sup> Valtiovarainministeriöstä tätä perustellaan edellä mainitulla, OECD:n selvitykseen perustuvalla suosituksella, joissa on kyseenalaistettu fiktiivisen hyvitysmenetelmän tehokkuushyödyt (ks. alaviite 28)<sup>316</sup>.

Suomen verosopimukset sisältävät useimmiten OECD:n malliverosopimuksen tulotyyppiartikloihin sisältyvät *todellinen omistaja* -säännökset sekä artiklan tietojenvaihdosta. Verotietojenvaihtoartikla puuttuu joistakin vanhemmista sopimuksista. Tietojenvaihto esimerkiksi Portugalin kanssa perustuu sopimusmääräyksen sijaan hallinnollista virka-apua koskevaan direktiiviin<sup>317</sup>. Valtiovarainministeriön mukaan sopimukset ovat verotietojen vaihtamisessa tärkeä väline, jolla pyritään myös veron kiertämisen ehkäisemiseen<sup>318</sup>. Toisaalta on muistettava, että verotietojenvaihtoa voidaan tällä hetkellä edistää tuloverosopimusten sijaan erillisillä tietojenvaihtosopimuksilla, hallinnollista virka-apua veroasioissa koskevalla monenkeskisellä sopimuksella<sup>319</sup> sekä tulevaisuudessa automaattiseen verotietojenvaihtoon perustuvan järjestelmien kautta. Tällaisia järjestelmiä kehitetään tällä hetkellä OECD:n ja EU:n piirissä (ks. s. XXX). EU:ssa on jo aloitettu siirtyminen automaattiseen verotietojenvaihtoon, joka tulee laajenemaan edelleen lähivuosina<sup>320</sup>.

Valtiovarainministeriön mukaan yhdenkertaisen verotuksen käytännön toteutumista edistää myös se, että Suomen

311 OECD:n malliverosopimuksen etuyhteydessä keskenään olevia yrityksiä koskeva 9 artikla

312 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 17.9.2014.

313 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-196/04 Cadbury Schweppes; Helminen, M., Kansainvälinen tuloverotus, s. 93, 199–200; Helminen, M., 2013, Estävätkö EU:n peruseriaatteet aggressiivisen kansainvälisen verosuunnittelun rapauttaman yritysveropohjan pelastamisen?

314 Verohallinto, 2013, Kansainvälisen verotuksen käsikirja 2013, saatavilla osoitteessa: [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Kansainvalisen\\_verotuksen\\_kasikirja\\_2013\(27029\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Kansainvalisen_verotuksen_kasikirja_2013(27029)) (viitattu 24.9.2014). Marokon ja Suomen välillä vuonna 2013 voimaan tulleessa verosopimuksessa (Sops18/2013) vapautusmenetelmästä luovuttiin.

315 Valtiovarainministeriö, 2009, *Taxation in Finland*, s. 101, saatavilla osoitteessa: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/075\\_taxation/20090504Taxati/taxation\\_2009\\_netti%2bkannet.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/075_taxation/20090504Taxati/taxation_2009_netti%2bkannet.pdf)

316 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 17.9.2014.

317 Valtiovarainministeriön mukaan Suomen ja Portugalin sopimuksen uudistamisneuvotteluissa OECD:n malliverosopimuksen 26 artiklan mukainen tietojenvaihtoartikla tullaan sisällyttämään sopimukseen. Ibid.

318 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

319 Euroopan neuvoston yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta, SopS 21/1995.

320 European Commission, 14.6.2013, No place for tax cheats, [http://ec.europa.eu/news/economy/130614\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/130614_en.htm) (viitattu 22.9.2014)

verosopimusverkosto kattaa pääsääntöisesti vain sellaiset valtiot, joissa verojärjestelmä vastaa omaa järjestelmäämme.<sup>321</sup>

#### **6.4. VEROSOPIMUKSIA MYÖS VEROPARATIISEIKSI LUOKITELTUIEN VALTIOIDEN KANSSA**

Suomi on solminut tuloverosopimukset seuraavien OECD:n ulkopuolisten veroparatiiseiksi usein luokiteltujen valtioiden kanssa: Barbadosen, Kyproksen (EU:n jäsenvaltio), Maltan (EU:n jäsenvaltio) ja Arabiemiraattien liiton kanssa. Muiden perinteisten veroparatiisien, Alankomaiden Antillien, Aruban<sup>322</sup>, Bermudan, Brittiläisten Neitsytsaarten, Caymansaarten, Guernseyn, Jerseyä sekä Mansaaren, kanssa Suomi on solminut lähinnä tietojenvaihtosopimuksia ja suppeita verosopimuksia koskien laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käytäviä yrityksiä (ks. esimerkkilistat veroparatiiseista liite 2 ja 3)<sup>323</sup>.

Suomalaissijoitusten keskeisimmistä läpivirtausvaltioista Suomi on tehnyt verosopimukset kaikkien EU-valtioiden eli Alankomaiden, Belgian, Irlannin ja Luxemburgin kanssa sekä EU:n ulkopuolelta Sveitsin ja Singaporen kanssa. Hongkongin kanssa Suomi on parafoinut luonnoksen tuloverosopimukseksi<sup>324</sup>. Kuten edellä todettiin, näitä-

kin valtioita on laajasti sisällytetty keskeisiin veroparatiisilistauksiin.

Suomella ei ole julkista verosopimuspoliittista linjausta suhteessa veroparatiiseihin. Linjaus puuttuu edelleen siitä huolimatta, että hallitusohjelmassa on jo vuonna 2011 sitouduttu toimimaan veroparatiisien sulkemiseksi ja selvittämään mahdollisuudet ottaa OECD:n kriteereitä tiukempi listaus veroparatiiseiksi katsotuista maista ja alueista<sup>325</sup>. Suomessa ei ole laadittu listauksia veroparatiiseista (tai matalan verotuksen valtiosta taikka läpivirtausvaltioista), joiden osalta Suomi noudattaisi varauksellisempaa sopimuspolitiikkaa. Väilyhteisölaissa oleva harmaa lista on laadittu muuhun tarkoitukseen<sup>326</sup>. Valtiovarainministeriöstä todetaan, ettei ole mitään virallista veroparatiisin määritelmää<sup>327</sup>. Media-lähteiden mukaan Suomen politiikkana olisi kuitenkin ainakin aiemmin ollut, ettei Suomi tekisi tuloverosopimuksia haitallista verokilpailua käyvien verokeidasvaltioiden kanssa ja että jopa voimassa olevia verosopimuksia voidaan tarvittaessa neuvotella uudelleen tai

321 Ministeriön mukaan käytännössä yhdenkertaisen verotuksen toteutuminen riippuu muun muassa siitä, mikä on kulloinkin tuloa verottavan valtion verotaso ja säännökset tulojen veronalaisuudesta ja menojen vähennyskelpoisuudesta. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 21.7.2014.

322 Suomen ja Alankomaiden verosopimuksen (SopS 84/1997) 31 artiklan mukaan sopimus voidaan ulottaa Alankomaiden Antilleihin ja Arubaan siten kuin diplomaattiteitse tapahtuvalla noottienvaihdolla määritetään ja sovitaan.

323 Verohallinto: Voimassaolevat verosopimukset 1.1.2014, [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Voimassa\\_olevat\\_verosopimukset\\_112014\(12108\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Voimassa_olevat_verosopimukset_112014(12108)) (viitattu 28.5.2014)

324 Näistä NBER-tutkimuslaitoksen listaamiin veroparatiiseihin kuuluivat siis Irlanti, Luxemburg, Sveitsi ja Singapore (National Bureau of Economic Research & Hines, J.R., 2005, Do Tax Havens Flourish?, saatavilla osoitteessa: [www.nber.org/chapters/c0165.pdf](http://www.nber.org/chapters/c0165.pdf) (viitattu 19.9.2014)). Näistä Sveitsi, Luxemburg, Hongkong ja Singapore mahtuvat TJN:n rahoituslainsuusiindeksiin viiden kärkeen (Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index – 2013 Results, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 14.7.2014)).

325 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 2011, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. Pääministeri Stubbin hallituksen ohjelma perustuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa: Pääministeri Aleksander Stubbin hallituksen ohjelma, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf-stubb/fi.pdf>

326 Väilyhteisölain 2.5 §:n mukaan valtiovarainministeriön asetuksella säädetään niistä verosopimusvaltioista, joissa veron katsotaan olennaisesti eroavan verosta, jota yhteisöjen on Suomessa suoritettava. Asetuksessa on listattu Arabiemiirikunnat, Barbados, Bosnia ja Hertsegovina, Georgia, Kazakstan, Makedonia, Malesia, Moldova, Montenegro, Serbia, Singapore, Sveitsi, Uruguay, Uzbekistan ja Tadžikistan. Väilyhteisölain (1217/1994) mukainen asetus harmaasta listasta (1284/2013)

327 Antero Toivainen, sähköposti, 17.9.2014.

jopa irtisanoa ne<sup>328</sup>. Valtiovarainministeriöstä kerrottiin kysyttäessä, että verokeidasvaltioiden kanssa ei tehdä tuloverosopimuksia, sillä tuplaverotusta ei yleensä synny. Kuitenkin esimerkiksi kauppapoliittisista tai Suomen kilpailuasemaan liittyvistä syistä Suomella (kuten muillakin OECD:n ja EU:n jäsenvaltiolla) on verosopimuksia myös matalan verotason valtioiden kanssa ja sopimuksia voidaan siten tehdä myös muusta syystä kuin kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi<sup>329</sup>.

Monen tunnetun veroparatiisin kanssa Suomi on solminut ainoastaan tietojenvaihtosopimuksen. Tämä on auttanut kyseisiä valtioita pääsemään pois OECD:n veroparatiisilistalta. Tämä ei ole kuitenkaan ollut tae siitä, että rahoitussalaisuuksiin päästäisiin tehokkaasti käsiksi. Suomen hallitusohjelman mukaan verotietojen vaihtoa koskevien sopimusten tekemistä veroparatiisien kanssa jatketaan, mutta Suomi kuitenkin tukee automaattisen ja monenkeskisen tietojenvaihdon yleistymistä kansainvälisessä verotustietojen vaihdossa<sup>330</sup>.

Kuten edellä todettiin, verosopimusten voimaantulakien perusteluissa ei arvioida kattavasti verosopimusten taloudellisia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ei ole siis myöskään selvitetty, edistetäänkö Suomen verosopimuksilla jollain tavalla esimerkiksi monikansallisten yritysten harjoittamaa sopimushoppailua ja pääomapakoa kehityksistä. Ongelmallista on, että sopimusten väärinkäyttöä estäviä tai veroetuuksia rajoittavia sopimusmääräyksiä on sisällytetty vain joihinkin verosopimukseen – tällaiset sopimusmääräykset puuttuvat myös joidenkin tunnettujen veroparatiisivaltioiden ja sijoitusten

läpikulkuvaltioiden sopimuksista<sup>331</sup>. Lisäksi niiden sisältö poikkeaa huomattavasti toisistaan. Toisissa on omaksuttu pelkästään tekninen veroetuuksia rajoittava säännös (ja joskus vain passiivituloja koskien) ja toisiin on sisällytetty laajempi verosopimusten väärinkäyttöä ja sopimuskeinottelua rajoittava yleissäännös. Molempien normien tulisi kuitenkin olla standardisäännöksiä kaikissa tuloverosopimuksissa ja erityisesti niissä, jotka on tehty läpivirtausvaltioiden kanssa.

328 Kauppalehti, 20.8.1999, Suomi harkitsee Viron verosopimuksensa uusimista, <http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/avoinarkisto/trindex.jsp?xid=35012&date=1999/08/20> (viitattu 28.8.2014)

329 Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 29.8.2014 ja 17.9.2014.

330 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. <http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/avoinarkisto/trindex.jsp?xid=35012&date=1999/08/20>

331 Esimerkiksi Suomen ja Luxemburgin sopimus (SopS 18/1983) sisältää ainoastaan soveltamisalaa rajaavan artiklan 31, jonka mukaan sopimusta ei sovelleta tiettyihin holdingyhtiöihin ja niistä saatuihin tuloihin. Suomen ja Alankomaiden verosopimuksessa (SopS 84/1997) ei ole myöskään veroetuuksia rajoittavaa artiklaa.

## 7. Miten verosopimuksia ja kansainvälistä vero-oikeutta tulee kehittää?

### 7.1. SOPIMUKSEN TARKOITUS JA VEROTUSOIKEUDEN JAKOPERIAATTEET ON SYYTÄ SÄÄNNELLÄ

Verosopimusten tarkoitusta veron kiertämisen ja verovilpin estämistyökaluna on syytä selkeyttää ja tehostaa. OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman tavoite onkin selventää, ettei verosopimusten tarkoituksena ole synnyttää kaksinkertaista verottamattomuutta, vaan päin vastoin estää sopimusshoppailua<sup>332</sup>.

Liikkeelle voidaan lähteä verosopimusten otsikoista. Valtiot otsikoivat verosopimukset usein sopimuksiksi tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi sekä veron kiertämisen estämiseksi. Malliverosopimusten otsikko ei kuitenkaan sisällä tällaista suositusta, vaan kyseiseen sopimuskäytäntöön ainoastaan viitataan otsikon alaviitteessä<sup>333</sup>. Ehdotus uudeksi otsikoksi sisältyy kuitenkin vastikään julkaistuun BEPS-hankkeen raporttiin ja se kattaa veron kiertämisen lisäksi verovilpin (eng.):

*“Convention between (State A) and (State B) for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance”<sup>334</sup>*

Uudistetun otsikon lisäksi verosopimukseen olisi hyvä myös sisällyttää erillinen verosopimuksen tarkoitusartikla, jossa täsmennettäisiin sopimuksen tarkoitus estää veron

kiertämistä ja joka siten tehostaisi erityisesti sopimusten väärinkäyttöä estävää tulkinta-vaikutusta. Sopimusvaltioiden tarkoitusta voidaan avata myös sopimuksen johdannossa<sup>335</sup> tai liitteenä olevassa sopimuspöytäkirjassa<sup>336</sup>, mutta tällaisen ratkaisun tulisi olla toissijainen ja tarkoitusartiklaa täydentävä, sillä monet valtiot eivät sisällytä verosopimuksiinsa esipuheita lainkaan tai sitten johdannon tai sopimuspöytäkirjan teksti helpommin sivuutetaan suhteessa sopimuksen artikloiden suoraan soveltamiseen<sup>337</sup>.

BEPS-toimintasuunnitelmassa todetun yhdenkertaisen verotuksen varmistamisen lisäksi tulee pyrkiä myös aineelliseen oikeudenmukaisuuteen sopimusvaltioiden välillä. Verot tulee maksaa kertaalleen ja *oikeisiin valtioihin*<sup>338</sup>. Tarkoitusartiklassa tai vähintään

332 OECD, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, s. 19, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

333 Malliverosopimukset sisältävät terminologisen epäjohdonmukaisuuden, sillä otsikkoa koskevassa alaviitteessä käytetään englannin kielistä termiä *fiscal evasion*, kun taas OECD:n malliverosopimuksen 1 artiklan kommentaarin 7 kohdassa käytetään termejä *tax avoidance* (veron kiertäminen) ja *tax evasion* (verovilppi).

334 OECD, 2014, OECD/G20 base Erosion and Profit shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable, s. 99, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62> (viitattu 23.9.2014).

335 Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 31 artiklassa todetaan, että “[v]altiosopimusta tulkittaessa yhteys käsittää tekstin, johon sisältyy valtiosopimuksen johdanto ja liitteet” [kursivointi lisätty].

336 Verosopimusten loppuun liitetään usein pöytäkirja, jossa on sopimusta ja sen tulkintaa koskevia täsmennyksiä.

337 Nykyinen OECD:n sopimuksen johdantoa koskeva malliteksi ei täsmennä sopimusvaltioiden tarkoitusta. BEPS-hankkeen raportissa ei ehdoteta erillistä tarkoitusartiklaa. Sen sijaan tarkoitusta ehdotetaan täsmennettäväksi verosopimusten johdantoon seuraavasti: “Desiring to further develop their economic relationship and to enhance their cooperation in tax matters, Intending to conclude a Convention for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital *without creating opportunities for non-taxation or reduced taxation through tax evasion or avoidance (including through treaty-shopping arrangements aimed at obtaining reliefs provided in this Convention for the indirect benefit of residents of third States)*” [kursivointi tässä]. OECD, 2014, OECD/G20 base Erosion and Profit shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable, s. 99, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62> (viitattu 23.9.2014).

338 IMF huomauttaa, että sopimusten liiallinen poikkeaminen oikeudenmukaisuuskäsityksistä voi lisätä koordinoimattomia ja protektionistisia yksipuolisia kansallisia toimenpiteitä, mikä voi heikentää kansainvälisen verojärjestelmän koherenssia. IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, s. 12, 36, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>



sopimuksen johdannossa tulisi toisin sanoen jollain tavalla ilmetä tavoite verottaa tulot siellä, missä ne muodostava todellinen liiketoiminnallinen aktiviteetti tapahtuu ja arvonalisä muodostuu<sup>339</sup>. On totta, että nykyisissä passiivituloartikloissa edellytetyn markkinaehtoisuuden tarkoitus on estää voittojen keinokeinoista siirtämistä ja kohdentaa tältä osin tuloverotusta oikeisiin valtioihin. Tarkoituksena on ilmentää kuitenkin näitä artikloita laajemman yleisperiaatteen, joka soveltuu myös muihin tilanteisiin ja joka ei ole sidottu nykyiseen erillisyyhtiöverotukseen perustuvan kansainväliseen järjestelmään.

Lisäksi ainakin sopimuksen johdantoon olisi kirjattava pyrkimys tasapainoiseen ratkaisuun eri tulotasolla olevien sopimusvaltioiden välillä. Huomioitava on kuitenkin se, että verosopimukset ovat viime kädessä yksilöllisesti neuvoteltuja sopimuksia, joissa esimerkiksi sallitut lähdeverokannat voivat vaihdella suurestikin valtioiden suvereenin tahdon mukaan. Oikeudenmukaisuusperiaatteen ilmaiseva normi kuitenkin ohjaisi tulokannallisia soveltamistilanteita. Samalla se toimisi ohjenuorana sopimusneuvottelijoille pyrkiä tasapainoiseen ratkaisuun yksittäisistä sopimusartikloista päätettäessä.

Verotusoikeuden jakoperiaatteita on syytä avata myös tulotyyppikohtaisesti vähintään malliverosopimusten kommentaareissa ja perusteellisemmin, kuin niissä nyt on tehty.

339 G20-ryhmän julistus: G20, Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leaders' Declaration, 2013 saatavilla osoitteessa: <http://www.mofa.go.jp/files/000013928.pdf>. OECD:n BEPS-toimintasuunnitelmassa on asetettu tavoite muokata kansallisia ja kansainvälisiä verosääntöjä, jotta verotettava tulo voitaisiin kohdentaa paremmin sen muodostavan taloudellisen toiminnan mukaisesti. Tavoitteena ei ole kuitenkaan muuttaa verotusoikeuden allokointia koskevia kansainvälisiä sääntöjä. BEPS-hankkeessa keskitytään veropohjien rapautumisen ja voittojen siirtelyn estämiseen. Esimerkiksi tiukemmat verosopimusten väärinkäyttöä koskevat lausekkeet tehostavat lähdeverotusta useissa tapauksissa. OECD, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Sifting, s. 11, 18, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>. Kansainvälisen verotuksen kannalta keskeisten verotusoikeuden allokointia koskevien oikeudenmukaisuusperiaatteiden sivuuttamista voidaan pitää muuten varsin kunnianhimoisen ja laaja-alaisen BEPS-hankkeen selkeänä puutteena. Kavelaars, P., 2013, EU and OECD: Fighting against Tax Avoidance, teoksessa Intertax, Volume 41, Issue 10, s.514.

Selitysosassa tulisi esittää useampia veropoliittisia vaihtoehtoja, joita koskevat suositukset on syytä selkeästi eriyttää kehittyneiden valtioiden ja kehitysmaiden välillä tehtävien sopimusten osalta. Kehittyneiden teollisuusvaltioiden, Suomi mukaan lukien, on omasta aloitteestaan asetettava lähtökohdaksi YK:n malliverosopimus ja siinä kehitysmaiden intressissä esitetyt lähdevaltion verotusoikeuden laajennukset, kun sopimuksista neuvotellaan kehitysmaiden kanssa.

Esimerkiksi korkea lähdeverotusoikeus voidaan antaa kehitysmaalle myös yksipuolisesti. Tällöin tarkoituksena on kompensoida pääoman tuonnin ja viennin epäsymmetriasta johtuvia tosiasiallisia tuloveromenetyksiä kehitysmaassa ja tasata verovelvoitteiden epätasapainoa sopimusvaltioiden välillä. Lähdeveroalennukset voidaan myös sitoa ehdollisina investointien ajalliseen keston, poikkeukselliseen suureen määrään tai laadullisiin kriteereihin. Tarkoituksena on tällöin varmistaa, että kehitysmaat saavat lähdeveroalennuksien vastapainoksi investoinneista tosiasiallista hyötyä.

Valtioiden verosopimuksiinsa omaksumia erilaisia sääntelyinnovaatioita pitäisi selvittää ja niistä saatuja kokemuksia ja niiden vaikutuksia arvioida tarkemmin<sup>340</sup>. Kansainvälisessä yhteistyössä näitä sääntelyvaihtoehtoja on jalostettava edelleen ja esitettävä sen mukaisia suosituksia.

## 7.2. VÄÄRINKÄYTTÖÄ ESTÄVÄT SÄÄNNÖKSET SISÄLLYTETTÄVÄ VEROSOPIMUKSIIN

Malliverosopimukseen tulee sisällyttää verosopimuksen väärinkäyttöä estävät artikkelit. Tämä olisi selkeä viesti valtioille siitä, että niiden tulisi olla jokaisen verosopimuksen standardisäännöksiä. Valtioiden omaksumien väärinkäyttösäännösten läpikäymistä ainoastaan mallien kommentaareissa voidaan pitää selkeänä puutteena ottaen huomioon, että väärinkäytön vastaisia keinoja on kehitetty OECD:n piirissä jo pitkään. Kyseessä tulisi

340 YK:n malliverosopimuksen 10 artiklan kommentaarin 11 kohta.

olla vähintään väärinkäyttöä estävä joustava yleissäännös sekä verosopimusshoppailun yksityiskohtaisemmin pureutuva ja verotajan näyttötaakkaa alentava veroetuuksia rajoittava sääntö. Verosopimukseen on myös hyvä varmuuden vuoksi sisällyttää yleislauseke siitä, että verosopimusten määräykset eivät ole esteenä kansallisten, veron kiertämisen estämiseksi säädettyjen normien soveltamiselle.

Lisäksi kansallisia lainsäädäntöratkaisuja tulisi ohjata selkeämmin verosopimuskeinotellun ja veropaon estämiseksi, jotta kansainvälisestä verosääntelystä tulisi saumattomampi kokonaisuus. Erityisesti kehitysmaiden ongelma on, ettei niillä ei ole olemassa tehokasta sääntelyä, jolla ne voisivat ehkäistä esimerkiksi velkaannuttamisen avulla toteutettua voittojen siirtämistä matalan veroasteen valtioihin<sup>341</sup>.

Valtioiden tulisi tehdä yhteistyötä korkomenojen vähennyskelpoisuutta rajoittavien lakien käyttöönottossa. Myös väliyhteisölakien koordinoitu kehittäminen on olennaista sopimusshoppailun rajoittamiseksi. Nykyiset säännökset ovat osoittautuneet varsin tehottomiksi. Väliyhteisölait tähtäävät ensisijaisesti yrityksen emoyhtiön asuinvaltion verotuksen tehostamiseen ja sen veropohjan vuotamisen estämiseen. Välillisesti tällä on kuitenkin merkitystä myös lähdevaltioiden verotuksen kannalta, sillä väliyhteisölainsäädännön avulla verovelvollisilta viedään kannustin siirtää voitot matalan verotuksen alueille. Siten myös lähdevaltioon jää enemmän tuloa verotettavaksi.

Sopimusartiklat ja suositukset kansallisiksi säännöksiksi on muotoiltava siten, ettei verottajan näyttötaakka ja soveltamiskynnyksen muodostu epärealistisen korkeaksi. Valtioiden omaksumat sääntelyratkaisut vaihtelevat, joten on tehtävä kattava lainsäädäntöjen ja hyvien käytäntöjen vertaileva arviointi. Selvityksen johtopäätöksiin perustuen suositeltavat säännökset tulisi malliverosopimusten kommentaareissa tai tekstissä määritellä sellaisin termein, että niiden avulla on

341 IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 24, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

mahdollista puuttua myös sellaisiin sopimusshoppailun ja aggressiivisen verosuunnittelun keinoihin, johon ei ole voitu puuttua nykyisellä sääntelyllä.

Veron kiertämisen estämiseksi säädettyjen normien tehostamiseksi kommentaareissa on myös tuotava esiin se, että valtioiden tulee tarvittaessa sopeuttaa määräysten sanamuodot kansallisiin olosuhteisiin. Erityisesti on huomioitava ne tilanteet, joissa veron kiertämiseen ei ole voitu puuttua oikeuskäytännössä.<sup>342</sup>

OECD onkin asettanut BEPS-toimintasuunnitelmassaan tavoitteeksi kehittää mallisopimusartikloita ja suosituksia kansallisiksi lainsäädäntötoimiksi. Syyskuussa 2014 julkaisussa raportissa ehdotetaan veroetuuksia rajoittavaa *limitation on benefits* -artikkelia, jollaista on käytetty Yhdysvaltojen tuloverosopimusten lisäksi muun muassa Japanin ja Intian verosopimuksissa<sup>343</sup>. Lisäksi ehdotetaan nykyisten mallien kommentaareihin sisältyvää yleistä verosopimuksen väärinkäytön estävää säännöstä. Selvityksen kohteena on myös useita erityissäännöksiä, jotka on räätälöity tietyn tyyppiin sopimuskeinotellutilanteisiin puuttumiseksi.

Lisäksi BEPS-hankkeen tavoitteena on kehittää malliksi verosopimussäännöksiä ja suosituksia kansallisiksi väliyhteisösäännöksiksi, säännöksiä hybridi-instrumenttien hyväksikäyttöön perustuvan kaksinkertaisen verotamatta jäämisen estämiseksi sekä suosituksia, joilla rajoitettaisiin korkojen ja muiden maksujen vähennysoikeuteen perustuvaa aggressiivista verosuunnittelua ja veropohjan rapautumista.<sup>344</sup>

OECD:n nykyisen malliverosopimuksen ja BEPS-raportissa ehdotetun *limitation on*

342 YK:n malliverosopimuksen 1 artiklan kommentaarin 36 kohta.

343 OECD, 2014, *OECD/G20 base Erosion and Profit Shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable*, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62> (viitattu 23.9.2014)

344 OECD, 2013, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, s. 15–17, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

*benefits* -säännöksen sanamuoto on kuitenkin varsin monimutkainen ja vaikea ymmärtää. Mahdollisuuksien mukaan väärinkäytösäännöksiä tulisi yksinkertaistaa ja joka tapauksessa niiden sisältöä tulisi selventää mallin kommentaarissa<sup>345</sup>. Samoin selitysosassa tulisi keventää verottajan näyttötaakkaa esimerkiksi siten, että esimerkiksi veroetuja tavoittelevalla on lähtökohtainen velvollisuus osoittaa olevansa niihin oikeutettu. Tutkimusrajauksen ja BEPS-prosessin keskeneräisyyden vuoksi veronkiertämistä koskevien sääntelysuositusten lähemmälle tarkastelulle ei ole kuitenkaan tässä raportissa mahdollisuutta.

Myös EU:n komissio on suosittanut jäsenvaltioita sisällyttämään verosopimuksiin lausekkeen, jolla voitaisiin puuttua määrätyn tyyppiin kaksinkertaiseen verottamattomuuteen. Komissio suosittelee myös yhteisen, yleisen väärinkäytön vastaisen säännön käyttöä. Tämä auttaisi komission mukaan varmistamaan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden alalla, jolla jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat huomattavasti.<sup>346</sup>

Toivottavaa on, että OECD:n BEPS-hankkeen yhteydessä EU:ssa arvioidaan lisäksi muun muassa sitä, miten EU:n perusvapauksien puitteissa voidaan puuttua väliyritysten käyttöön EU:n sisällä. Tällä hetkellä esimerkiksi Suomen väliyritysölain soveltuminen keinotekoiselta vaikuttaviin EU:n sisäisiin järjestelyihin on kyseenalaista<sup>347</sup>.

OECD:n ja EU:n aktiivisuus verosopimuskeinotellun estämisessä on tärkeää. Vain kansainvälisellä koordinoinnilla on mahdollista

sitouttaa suuri määrä valtioita verovälttelyn vastaisiin toimenpiteisiin ja haitallisesta verokilpailusta luopumiseen. Kehittämistyöhön tulisi ottaa mukaan myös OECD:n ja EU:n ulkopuolisia kehittyviä maita, joihin näiden järjestöjen jäsenmaiden omaksumilla sääntelyratkaisulla on merkittävä vaikutus.

### 7.3. VEROSOPIMUKSEN TARVE, VAIKUTUKSET JA VAIHTOEHDOT ARVIOITAVA HUOLELLISESTI

Verosopimukset ovat hyödyllisiä ainoastaan silloin, kun niillä pystytään kaikista käytettävissä olevista keinoista parhaiten vastaamaan sopimusvaltioiden tarpeisiin ja samaan aikaan haluttuja vaikutuksia eli poistamaan monenkertaista verotusta ja estämään veronkiertämistä rajat ylittävissä tilanteissa. Sääntelyratkaisun parhaimmuus varmistetaan ennakolta huolellisella vaikutusarviointilla,

#### Vaikutusarvioinnin tavoitteita

Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, sen ratkaisuvaihtoehdoista, erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen merkittävyydestä, seurauksista ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Tärkeää on myös tukea sääntelyn kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuuksia osallistua valmisteluun. Vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös luottamusta päätöksentekoon. Ne auttavat kohderyhmiä valmistautumaan vaadittaviin muutoksiin ja helpottavat muutosten täytäntöönpanoa. Vaikutusarviointi myös edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista ja parantaa lainsäädännön laatua.

Lähde: Oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet<sup>348</sup>

348 Oikeusministeriö, 2007, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet, saatavilla osoitteessa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenvaikutustenarviointi\\_ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

345 Ks. järjestöjen muodostaman BEPS-hanketta seuraavan Beps Monitoring Groupin (BMG):n kommentit OECD:n BEPS-keskustelumuiistioon: OECD, 2014, Comments received on public discussion draft, BEPS action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/treaties/comments-action-6-prevent-treaty-abuse.pdf>

346 Euroopan komissio, 2012, Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/com\\_2012\\_722\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fi.pdf)

347 Helminen, M., 2013, Estävätkö EU:n peruseriaatteen aggressiivisen kansainvälisen verosuunnittelun rapauttaman yritysveropohjan pelastamisen?

joka on välttämätön osa kaikkea säädösvalmistelua, myös silloin kun neuvotellaan valtiotopimuksista kuten verosopimuksista. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta.

Ei ole riittävää, että tuloverosopimusten vaikutuksia arvioidaan vain toisen sopimusvaltion osalta, sillä muutoin verotusoikeuden oikeudenmukaista jakautumista sopimusvaltioiden kesken ei voida käytännössä toteuttaa. Myös esimerkiksi veron kiertämisen ehkäisemisen tosiasiallista toteutumista on arvioitava kehitysmaan kansallisen verosääntelyn ja -hallinnon mahdolliset puutteet huomioiden.

Vaikutusarvioinnin laajuuden ja yksityiskoh-taisuuden osalta voidaan noudattaa suhteelli-suutta. Jos liiketoiminta on maiden välillä vain vähäistä, ei ole tarkoituksenmukaista tehdä mittavia vaikutusanalyysyjä. Toisaalta tällöin-kin tulee kertoa ne tekijät, jotka vaikuttivat lähdeverotuksen laajuutta koskeviin ratkai-suihin. Jos sopimuksella ei ole odotettavissa investointeja lisääviä vaikutuksia tai muita merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, on myös perusteltava, miksi verosopimus on tehty siitä huolimatta.

Tuloverosopimukset on asetettava linjaan kauppapoliittisten tavoitteiden lisäksi myös kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa. On arvioitava sopimuksen taloudelliset vaikutukset kehitysmaiden kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalou-teen. Verosopimukset tulee laatia siten, että ne parhaalla mahdollisella tavalla tukisivat kehitysmaan talouskasvua, työllisyyden kehi-tystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia siten, että ulkomai-set investoinnit hyödyttävät sekä määrälli-sesti että laadullisesti kehitysmaan kansalai-sia. Tulee myös perustella, miksi tietty vaihto-eto tai toimintatapa, kuten lähdeveropro-sentin enimmäismäärä, on omaksuttu. Perus-teltava on myös se, miksi jotain olennaista säännöstä ei ole sisällytetty sopimukseen.

Kehittyneiden valtioiden ja kehitysmaiden osalta on tehtävä suhteellisuutta noudat-taen riittävät kustannus-hyöty -laskelmat tai -arviot ja huomioitava seuraavia näkökohtia

sopimuksesta ja sen sisällöstä (lähdeverotuk-sen laajuus) päätettäessä:

- monenkertaisen verotuksen määrä ja riski sopimusvaltioiden välillä (investointien ja työvoiman määrät puolin ja toisin)
- yritysten efektiivinen kokonaisveroaste ilman sopimusta ja sopimuksen sovelta-misen seurauksena; vaikutukset verosopi-muksen piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien verovelvollisten välillä
- pääoman tuonnin ja viennin epäsymmet-ria sopimusvaltioiden välillä ja tästä mah-dollisesti aiheutuvat verotulojen suhteelli-sesti suurempi veropohjan kapeneminen kehitysmaassa (pääomatuloja ja rojalteja maksetaan enimmäkseen kehitysmaista teollisuusvaltioihin)
- kehitysmaan suurempi tarve kerätä tuloja yritystoimintaan kohdistettavina veroina ja säästää ulkomaanvaluuttaa
- sopimuksen vaikutukset sijoitusten määrään, laatuun ja niiden ulkoishyötyihin kuten teknologisten innovaatioiden siirtymi-seen kehitysmaahan (huomioiden ristiriitai-set tutkimustulokset lähdeveroalessen erilaista vaikutuksista)
- sopimukseen liittyvät neuvottelu-, hallin-nointi- ja muut kulut
- kehitysmaan kyky kerätä verotuloja ja puuttua veron kiertämiseen (sääntelyn ja hallinnon puutteet)
- sopimusvaltion verojärjestelmän elementit, jotka lisäävät kaksinkertaisen verottamatto-muuden riskiä sopimustilanteessa<sup>349</sup>
- mahdollisuudet tehostaa verotuksen täy-täntöönpanoa hallinnollisella yhteistyöllä, yhtenäisemmällä verosäännöllä ja tietojen-vaihdolla (ottaen huomioon sopimusvaltion halukkuus ja kyky yhteistyöhön)

349 OECD, 2014, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, s. 103, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62>

- verotusoikeuden jakamista asuin- ja lähdevaltion välillä koskevat yleiset oikeudenmukaisuusperustelut
- verotusoikeuden jakamista koskevat laajaan veropohjaan perustuvat veronkiertämisen ja veropaon ehkäisemistä koskevat perustelut

### **Tarve ja vaihtoehdot – sopimus ei ole päämäärä sinänsä**

Vaikutusarviointi tulee tehdä sekä verosopimuksen että sen kilpailevien vaihtoehtojen osalta – vain näin voidaan tietää, voidaanko verosopimukselle asetetut tavoitteet saavuttaa paremmin muilla keinoin ja mahdollisesti ilman verosopimusten tunnettuja negatiivisia vaikutuksia ja riskejä. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF korostaakin, että ensisijaista on arvioida, onko tuloverosopimuksen solmiminen ylipäänsä kannattavaa kehitysmaalle<sup>350</sup>. Punninnassa on huomioitava muun muassa seuraavia vaihtoehtoja:

Monenkertaista verotusta voi olla järkevää poistaa yksipuolisoin toimin erityisesti tilanteissa, joissa monenkertaisen verotuksen ongelma maiden välillä ei ole kattavaa. Esimerkiksi lähdeverot, kiinteä toimipaikka tai veron kiertäminen määritetään yleensä kansallisissa verolaeissa; myös asuinvaltio voi poistaa kaksinkertaisen verotuksen yksipuolisesti ilman sopimusta.<sup>351</sup>

Kun monenkertaisen verotuksen uhkaa ei ole olemassa, verotietojenvaihdosta, muusta hallinnollisesta yhteistyöstä tai avunannosta verojen keräämiseksi ja verotuksen

toimeenpanemiseksi voidaan sopia erillisillä tiedonvaihtosopimuksilla tai liittymällä esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimukseen veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta<sup>352</sup>. Tulevaisuudessa tulee luoda monenkeskinen automaattinen verotietojen vaihdon järjestelmä, johon kehitysmaat on saatava mukaan myöntämällä niille tarvittaessa helpotuksia tiedonantovelvoitteista tiettyjen siirtymäkausien rajoissa.<sup>353</sup>

Lähdevaltion investointiympäristön houkuttavuutta voidaan parantaa kehitysmaan veropolitiikan pitkän aikavälin ennustettavuutta kehittämällä. Kehityspoliittisilla työkaluilla voidaan edistää kehittyvien maiden verojärjestelmien demokratisoitumista, läpinäkyvyyttä ja rakenteellista selkeyttä sekä kasvat-  
taa niiden verohallinnon osaamista ja resursseja. Samoin korruption kitkeminen on keskeisessä roolissa.

BEPS-hankkeen tavoitteena on yksilöidä mal-  
liverosopimuksen johdannossa poliittisia näkökohtia, joita valtioiden tulisi ottaa huomioon ennen verosopimuksen solmimista. Nämä näkökohdat voitaisiin OECD:n mukaan ottaa huomioon arvioitaessa sitä, milloin on aiheellista kieltäytyä tekemästä verosopimusta matalan veroasteen valtion kanssa. Kyseiset näkökohdat soveltuisivat myös sen arvioimiseen, milloin verosopimusta pitää muuttaa tai irtisanoutua siitä tilanteessa, jossa olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet sopimuksen solmimisen jälkeen.<sup>354</sup>

Keskeistä on arvioida verosopimuksen *tarve*, eli missä laajuudessa kaksinkertaisen

350 IMF, 2014, *Spillovers in International Corporate Taxation*, s. 27, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

351 OECD, 2014, *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances*, s. 103, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62>. Esimerkiksi siirtohinnoittelun vastaoikaisu voidaan toteuttaa kansallisten säännösten ja arbitraatiosopimuksen pohjalta. Verosopimusten vastaoikaisu voi olla kuitenkin joustavampi kuin arbitraatiosopimuksen vastaoikaisu valtiovarainministeriöstä todetaan. Valtiovarainministeriön mukaan tehokasta ja kaiken kaksinkertaisen verotuksen kattavaa vaihtoehtoista järjestelmää verosopimukselle ei ole. Valtiovarainministeriö, Antero Toivainen, sähköposti 25.8.2014.

352 SopS 21/1995

353 BEPS-hankkeen raportissa todetaan, että todellisen monenkertaisen verotuksen riskin puuttuessa hallinnolliset säännökset eivät muodosta riittävää veropoliittista tarvetta verosopimuksen solmimiselle. OECD, 2014, *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances*, s. 103, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62>.

354 OECD, 2014, *OECD/G20 base Erosion and Profit shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable*, s. 103-104, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&accname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62> (viitattu 23.9.2014)

verotuksen ongelma on olemassa rajat ylittävässä tilanteissa sopimuksesta neuvottelevien valtioiden asukkaiden kohdalla. Tällainen riski on luonnollisesti merkittävämpi, kun sopimusvaltioiden välillä on meneillään tai suunnitteilla rajat ylittäviä kauppaa- ja investointihankkeita. Riskin todelliseen olemassaoloon tulee suhtautua kriittisesti tilanteissa, joissa sopimuskumppanivaltio on matalan verotuksen valtio.<sup>355</sup>

Yhtenä tärkeänä vaikutusarvioinnin näkökohdanna tulisi myös arvioida riskiä neuvoteltavan verosopimuksen *kaksinkertaista verottamattomuutta* lisäävästä vaikutuksesta. Solmittava sopimus ei saisi edesauttaa kansainvälistä sopimusshoppailua ja veroparatiisitaloutta. Tämä on tärkeää yhtäläillä investointeja vastaanottavan lähdevaltion kuin pääomaa vievän yrityksen asuinvaltion kannalta.

Erityisen kriittisesti tulee suhtautua sopimusneuvotteluihin veroparatiisien ja läpikulkuvaltioiden kanssa. Jos sopimuksia solmitaan, sopimusshoppailun estämiseksi on implementoitava asianmukaiset väärinkäyttöä estävät artiklat sekä asetettava lähdeverokantojen enimmäistasot oikeaan suhteeseen arvioitujen taloudellisten vaikutusten kanssa. Vaikutusarviointi olisi tehtävä myös olemassa olevien sopimusten osalta.

Esimerkiksi tilastojen osoittamat suuret investointimäärät eivät välttämättä puolla verosopimuksen tekemistä läpivirtausvaltion kanssa silloin, kun se ei ole näiden pääomavirtojen todellinen lopullinen kohde. Verosopimus tulisi solmia "oikean osoitteen" eli investointien lopullisen kohdevaltion kanssa, jolloin myös tarve kierrättämisjärjestelyihin monenkertaisen verotuksen välttämiseksi vähenisi. Kaikkein pahimpien rahoitussalaisuusalueiden matalan verotuksen valtioiden ja muiden kansainvälisestä veroyhteistyöstä kieltäytyvien valtioiden kanssa tulisi allekirjoittaa ainoastaan verotietojenvaihtoa koskevia sopimuksia.

355 Ibid

#### 7.4. MONENKESKINEN INSTRUMENTTI – MYÖS KEHITYSMALLILLA OLTAVA MAHDOLLISUUS OSALLISTUA

OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman yhtenä toimenpiteenä on sellaisen monenkeskisen työkalun kehittäminen, jolla voidaan laajentaa kaksipuolisia verosopimuksia koskemaan useampia maita. Uusi sääntelyinnovaatio voitaisiin implementoida nopeasti vastaamaan muuttuviin globaaleihin haasteisiin. Erityisesti kehitysmaiden kannalta positiivista on mahdollisuus välttyä työläiltä ja kalliilta kahdenvälisiltä neuvotteluilta sekä lieventää kahdenvälisen verosopimusten syrjintävaikutusta suhteessa sopimuksen ulkopuolelle jäävien valtioiden asukkaisiin. Monenkeskiseen työkaluun sisältyy kuitenkin vielä monia ratkaisemattomia oikeudellisia ongelmia.<sup>356</sup>

Monenkeskistä työkalua tulee kehittää samoista näkökulmista, jotka edellä on todettu tarpeellisiksi bilateraalien sopimusten osalta. Lisäksi tällaisen monenkeskisen sopimuksen tulisi olla tosiasiasa avoin kaikille. Kehitysmalleille tulee tarjota teknistä apua niiden liittymiseksi verosopimusjärjestelmään.<sup>357</sup>

Malliverosopimuksessa tulisi olla tietyt universaalit ydinsäännökset, kuten verosopimusten väärinkäyttöä ja veron kiertämistä estävät artiklat, jotka valtioiden olisi hyväksyttävä ilman mahdollisuuksia esittää niiden osalta varauksia. Tiettyjen ydinsäännösten ulkopuolelle jääviä säännöksiä voi olla järkevämpää noudattaa vastavuoroisesti vain niiden valtioiden välillä, jotka ovat ne hyväksyneet osaltaan noudatettaviksi. Osa säännöksistä tulisi myös jättää kahdenkeskisten neuvotteluiden varaan (esim. lähdeveroprosenttien enimmäismäärät).

Tietty joustavuus toisi mukaan laajimman mahdollisen osanottajajoukon, jolloin kaikkia

356 Kavelaars, P., 2013, EU and OECD: Fighting against Tax Avoidance, teoksessa Intertax, Volume 41, Issue 10, s. 514.

357 Beps Monitoring Groupin (BMG):n kommentit OECD:n BEPS-keskustelumuistioon: OECD, 2014, Comments received on public discussion draft, BEPS action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/treaties/comments-action-6-prevent-treaty-abuse.pdf>

yhteisesti sitovalla ydinsääntelyllä luotaisiin parhaisiin verohallintokäytäntöihin perustuva laajaa ja yhtenäistä verosopimusregiimiä. On tehtävä huolellinen arviointi siitä, mitkä säännöskokonaisuudet kuuluvat ydinsääntelyn piiriin ja mitkä eivät, sillä valtioilla pitää säilyä myös mahdollisuus huomioida eri kehitystasolla olevien valtioiden kansantalouksien ja verojärjestelmien eroavuuksia kahdenvälisissä ja alueellisissa suhteissa.

### **7.5. PITKÄN TÄHTÄIMEN TAVOITE: ERILLISYHTIÖVEROTUKSESTA TALOUDELLISEN YRITYSKOKONAISUUDEN VEROTUKSEEN?**

Useat kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet OECD:n BEPS-hanketta, koska siinä rajautaan verosopimusten ja verosääntelyn kehittämiseen vanhan verojärjestelmän puitteissa. Vanha järjestelmä perustuu monikansallisen yrityksen tytäryhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen erilliseen verotukseen (eng. *separate entity accounting*). Järjestelmässä tytäryhtiön tulos määritellään markkinaehtoperiaatetta noudattaen, liiketoimikohtaisesti tulo tulolta ja meno menolta (ns. *suora menetelmä*). OECD ei suosittele sen sijasta *kaavamaisen menetelmän* käyttämistä, jossa verosubjektin tulos määriteltäisiin jakamalla monikansallisen yrityksen kokonaistulo yrityksen eri osien kesken tietyn laskentakaaavan mukaisesti (eng. *formulary apportionment*).<sup>358</sup>

Nykyisen verojärjestelmän ongelma on se, että yritys konsernin sisäisen kaupan markkinaehtoisuuden varmistavat siirtohinnoittelusäännöt ovat monelta osin vanhentuneet ja niiden noudattamisen valvonta on vaikeaa. Yrityksille aiheutuu huomattavia kustannuksia, kun ne joutuvat varmistamaan, että niiden sisäinen hinnoittelu on markkinaehtoista. Kun veropohjien vuotoaukkoja pyritään tukkimaan yhä hienojakoisemmin säännöin, voi säännösten toimeenpanon koordinointi ja valvonta muodostua liian haasteelliseksi vähäisistä resursseista kärsiville kehitysmailla. Tällä hetkellä ne eivät

kykene välttämättä havaitsemaan kaikkein selkeimpiäkään vääristellyn siirtohinnoittelun tapauksia. Yhä yksityiskohtaisempi sääntely avaa uusia mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Kansalaisjärjestöt ovat peräänkuuluttaneet kokonaisvaltaisempaa uudistusta, jonka perusteella monikansallisia yrityksiä tytäryhtiöineen kohdeltaisiin yhtenä kokonaisuutena myös verotuksellisesti (eng. *unitary taxation*). Kattavien maakohtaisten verotietojen pohjalta olisi mahdollista myöntää valtioille verotusoikeuksia yrityksen tosiasiallisen taloudellisen toiminnan mukaan. Verotus perustuisi valtioiden kesken sovittuun laskentakavaan, jonka perusteella laskettu verotettava tulo jaettaisiin yrityksen eri toimintavaltioihin verotettavaksi muun muassa myynnin, omaisuuden, työntekijämäärien ja muiden yrityksen todellista alueellista aktiviteettia osoittavien tekijöiden mukaisessa suhteessa (eng. *formulary apportionment*). Kukin valtio voisi soveltaa omaan osuuteensa haluamaansa yhteisöverokantaa.

Tällainen objektiivisesti havaittaviin liiketoiminnan tunnusmerkkeihin perustuva verotusjärjestelmä vaikeuttaisi aggressiivista verosuunnittelua. Verotulojen siirtäminen maasta toiseen ei onnistuisi tekemällä konsernin sisäisiä yritys järjestelyjä paperilla, jos verojen jakautuminen perustuisi esimerkiksi eri maissa työskentelevien työntekijöiden määrään. Mallin suunnittelussa olisi pyrittävä määrittämään jakokaava siten, että se olisi oikeudenmukainen kehitysmaiden näkökulmasta. Esimerkiksi myynnin painottaminen vähentäisi kehitysmaiden verotulo-osuutta, koska niissä ostovoima on heikompi kuin rikkaissa maissa.<sup>359</sup>

EU:n komissio teki edellä kuvatun mukaisen direktiiviehdotuksen vuonna 2011 yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (eng. *common consolidated corporate tax base, CCCTB*), mikä on komission mielestä ainoa systemaattinen tapa puuttua verotuksellisiin esteisiin sisämarkkinoilla. Mallin mukaan EU:ssa toimivat yhtiöt ja yritys konsernit laskisivat

358 Helminen, M., 2013, *Kansainvälinen tuloverotus*, s. 182; OECD:n malliverosopimuksen 7 artiklan kommentaarin 41 kohta.

359 Kansalaisjärjestöjen kirje OECD:n veroasioiden komitean jäsenille 10.6.2014, *Civil Society Perspectives on the G20/OECD BEPS process to date*

verotettavan tulonsa (voitot ja tappiot) ja veronpalautuksensa EU:n yhteisen kaavan mukaisesti sen sijaan, että ne määriteltäisiin kunkin jäsenvaltion toisistaan eroavien lakien perusteella. Jäsenvaltiot säilyttäisivät mallin mukaan suvereenin oikeutensa asettaa omat yhteisöveroasteensa.<sup>360</sup> Aloitteesta on keskusteltu EU:ssa pitkään, mutta sen eteneminen on ollut hidasta, sillä päätöksentekoveroasioissa vaatii jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän. Keskeisin ongelma neuvotteluissa on ollut se, että ainakin lyhyellä aikavälillä osa maista hyötyisi yhteisestä yhtiöveropohjasta, kun samalla toiset maat joutuisivat maksumiehiksi. Tällaiset lyhyntäköisyydestä johtuvat ongelmat voidaan ratkaista esimerkiksi siirtymäajaksi sovittavilla tasoitusmaksuilla<sup>361</sup>.

360 EU:n komissio, 2011, Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB), saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/com\\_2011\\_121\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_2011_121_fi.pdf)

361 Ernst & Young, 2011, Tax Policy and Controversy Briefing, European Commission and the CCCTB, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/Tax-Policy-and-Controversy-Briefing--February-2011---European-Commission-and-the-CCCTB> (viitattu 26.9.2014)



## 8. Yhteenveto nykytilanteesta

Valtioiden välillä on solmittu noin 3000 kahdenvälistä verosopimusta, joissa jaetaan tulon ja varallisuuden verotusoikeus sopimusvaltioiden kesken rajat ylittävissä tilanteissa tulon kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi. Käytännössä investoinnin kohdamaa eli tulon lähdevaltio luopuu tietyiltä osin verotamasta tuloa, ja verovelvollisen yrityksen kotivaltio ottaa omassa verotuksessaan huomioon yrityksensä lähdevaltioon maksaman veron esimerkiksi hyvittämällä sen.

Verosopimusten tavoitteena on lisätä tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden liikkuvuutta sopimusvaltioiden välillä. Sopimusten tavoitteet voivat olla myös kehityspoliittisia: sopimuksilla halutaan edistää investointien ja teknologisten innovaatioiden siirtymistä kehitysmaihin ja näin luoda pohjaa kehitysmaiden teollistumiselle.

Verosopimukset eivät kuitenkaan ole monesti reiluja kehitysmaiden kannalta. Sopimukset saattavat johtaa kehitysmaiden veropohjien vuotamiseen matalan veroasteen valtioihin ja tilanteisiin, joissa yritykset eivät maksa lainkaan veroja. Veromenetykset ovat huomattavia, kun sitä vastoin verosopimusten investointeja lisäävästä vaikutuksesta tutkimukset antavat ristiriitaisia tuloksia.

### **Tuloverosopimukset painottavat yrityksen kotivaltion verotusoikeutta**

Kehittyneet teollisuusvaltiot suosivat verosopimuksissa kotivaltion verotusoikeutta myös sopimussuhteissaan kehitysmaihin. Lähdevaltio luopuu tiettyyn enimmäisprosenttiin asti verottamasta esimerkiksi osinko-, korko- ja rojaltiltuloja. Hyvin alhainen tai nollan prosentin lähdeverokanta ei ole edullista kehitysmailla, sillä tällöin sopimusveloitteet eivät ole tasapainossa taloudellisesti. Valtioiden välillä vallitsee investointien epäsymmetria: pääomatuloja ja rojalteja maksetaan enimmäkseen kehitysmaista teollisuusvaltioihin sijoittautuneisiin kansainvälisiin yrityksiin ja niiden veroparatiiseissa sijaitseviin väliyhtiöihin. Kehitysmaiden verotettavaksi

jää suhteessa vähemmän verotuloja, jotka ovat nimenomaan kehitysmailla tärkeä tulonlähde. Käytännössä tällaiset sopimukset johtavat tulonsiirtymään kehitysmaista teollisuusmaihin.

Erityisen ongelmallisia ovat haitallista verokilpailua käyvien valtioiden verosopimukset, jotka ovat ulkomaisten yritysten, myös suomalaisten, ”*shoppailtavissa*”. Toisin sanoen monikansalliset yritykset kierrättävät investointinsa tällaisen niin sanotun *läpikulkuvaltion* kautta, sijoittamalla sinne väliyhtiön, saadakseen itselleen sopimuksessa sovitut lähdeveroalennukset tai -vapautukset. Läpivirtausvaltio on lisäksi säätänyt sisäisiä lakeja, joiden avulla ulkomaiset yritykset voivat minimoida kokonaisveroastettaan esimerkiksi erilaisten verovähennysoikeuksien ja läpikulkuvaltion itse myöntämien lähdeverovapauksien avulla. Raportissa on käyty läpi niitä verotuksellisia elementtejä, joiden avulla haitallista verokilpailua käyvän läpikulkuvaltion voi tunnistaa.

Kansallisten verolakien nivoutumattomuudet ja verosopimusten puutteet mahdollistavat myös verotettavien voittojen siirtämisen pois toimintamaista esimerkiksi erilaisten maksujen vähennysoikeuksien muodossa. Verosopimukset eivät tällä hetkellä sisällä keskeisiä sopimusten väärinkäyttöä estäviä säännöksiä. Näin tuloverosopimuksilla kiihdytetään kehitysmaiden veropohjien rapautumista ja yritysten aggressiivista verosuunnittelua.

### **Ongelmien taustasyyt poliittisessa epätasapainossa**

Poliittinen epätasapaino teollisuus- ja kehitysmaiden välillä ruokkii epäedullisia verosopimuksia. Johtava asema kansainvälisen verojärjestelmän kehittämisessä on pääasiassa korkean tulotason teollisuusvaltioita edustavalla OECD:llä. Sen piirissä kehitetystä malliverosopimuksesta on tullut globaali standardi, jota kehittyneet valtiot voittopuolisesti seuraavat myös suhteessa kehitysmaihin. Kehitysmailla ei ole virallista edustusta

järjestössä. YK maailmanjärjestönä on jäänyt sivurooliin ja sen mallisopimusta lähinnä muokataan OECD:n mallin puitteissa. YK:n mallissa verotuksen painopistettä on siirretty investoinnin kohde- eli lähdemaalle.

Kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet OECD:ta tehottomuudesta haitallisen verokilpailun, aggressiivisen verosuunnittelun ja harmaan talouden kitkemisessä. Esimerkiksi sen määrittelemät kansainväliset siirtohinnoittelusäännöt ovat monelta osin vanhentuneet eikä kehitysmailla ole resursseja valvoa sääntöjen noudattamista.

OECD:n veropohjien rapauttamista ja voittojen siirtoja koskevassa BEPS-hankkeessa kehitysmaiden edustajia on ainoastaan konsultoitu. Niitä ei ole otettu taavertaisina kumppaneina päättämään kansainvälisistä verosäännöistä. Tämä näkyy hankkeen suosituksissa. BEPS-hankkeessa rajaudutaan verosääntelyn kehittämiseen vanhan erillisyhtioverotusmallin puitteissa ja vaarana on siirtohinnoittelusäännösten monimutkaisuus entisestään, mikä ei hyödytä kehitysmaita. BEPS-hankkeessa ei ole myöskään pohdittu sitä, missä kehitysmaissa muodostuneet tulot verotetaan.

### **Suomen verosopimuksia ei kytketä ihmisoikeusperustaiseen kehityspolitiikkaan**

Suomella on voimassa tuloverosopimus 75 valtion ja Färsearten itsehallintoyhteisön kanssa. Sopimusosapuolista 2 lukeutuu matalan tulon valtioihin, 16 alemman keskitulon valtioihin ja 16 ylemmän keskitulon valtioihin.

Suomen verosopimusten vaikutusarvioinnit ovat puutteelliset, ja ne tehdään vain Suomen osalta. Sopimusten vaikutuksia kehitysmaiden talouteen ja kansalaisten hyvinvointiin ei arvioida. Vaihtoehtoisia ratkaisuja sopimuksille ei käsitellä.

Suomella ei ole julkilausuttua verosopimuspolitiikkaa. Valtiovarainministeriöstä korostetaan kytkeä kauppapolitiikkaan: sopimukset ovat yksi väline, jolla pyritään luomaan yrityksille turvattu toimintaympäristö kohdemaassa

pitkäjänteiselle liiketoiminnalle. Sopimusten tulee olla ministeriön mukaan Suomen elinkeinoelämän kannalta kilpailukykyisiä.

Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa korostetaan kehittyvien maiden verojärjestelmien ja -hallinnon kehittämisen ja verotuskyvyn kasvattamisen merkitystä.<sup>362</sup> Suomi suosii OECD:n verosopimusmallia, mutta kehitysmaiden kanssa siitä on vaihtelevasti poikettu käyttäen ”kompromissina” myös YK:n mallia. Vaikka Suomi noudattaa kehitysmaiden kanssa keskimäärin korkeampia lähdeveroprosentteja kuin korkean tulon valtioiden kanssa, on joissakin kehitysmaiden verosopimuksissa hyvin alhaisiakin lähdeverokantoja. Esimerkiksi Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaan Sambian kanssa solmitussa verosopimuksessa Sambialle on annettu vain viiden prosentin verotusoikeus osinkotuloihin. Toisen kumppanimaan Tansanian kanssa veroprosentti on 20 prosenttia. Ratkaisuja lähdeveroprosenttien vaihtelevista enimmäistasoista ei perustella.

### **Verosopimuksilla tuetaan myös haitallista verokilpailua**

Suomi on tehnyt tuloverosopimuksia myös tunnettujen veroparatiisien, kuten Kyproksen, Irlannin, Luxemburgin, Sveitsin ja Singaporen kanssa. Veroparatiisien kanssa tulee tehdä lähtökohtaisesti vain verotietojenvaihtoa koskevia sopimuksia.

Tilastolukujen perusteella Alankomaat, Belgia, Sveitsi, Irlanti, Luxemburg, Singapore ja Hong Kong ovat suomalaisten suorien investointien suosituimpia läpikulkuvaltioita. Suomi on tehnyt kaikkien kanssa verosopimuksen. Ongelmallista on, että sopimuksista puuttuvat usein keskeiset ja tehokkaat sopimusten väärinkäyttöä estävät säännökset.

Osan kanssa on sovittu myös osinkojen, korkojen tai rojaltien nollan prosentin lähdeverosta, laajemmin, mitä EU:n direktiivit

<sup>362</sup> Useat kansainväliset asiantuntijat ovat yhtä mieltä siitä, että verotulot tulevat pitkällä tähtäimellä korvaamaan kehitysavun. Haavisto, P., Tuomioja, E., Kehitysmää t tarvitsevat verotuloja, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=309577&nodedid=15317&contentlan=1&culture=fi-FI> (viitattu 16.7.2014)23.9.

edellyttävät EU-maiden välillä. Kuitenkin erityisesti näiden valtioiden kanssa käytävissä sopimusneuvotteluissa tulisi kaikista rajat ylittävistä suorituksista periä lähtökohtaisesti ainakin pieni lähdevero, sillä näin poistetaan mahdollisuuksia ja kannustimia aggressiiviseen verosuunnitteluun.

## 9. Suositukset

### SUOSITUKSET PÄÄTTÄJILLE

#### **Verosopimukset kytkettävä ihmisoikeusperustaiseen kehityspolitiikkaan**

- Suomen tulee laatia verosopimuspoliittinen linjaus, jossa täsmennetään Suomen neuvottelutavoitteita suhteessa kehitysmaihin. Suomen tulee pidättäytyä kaikista toimista, jotka voivat vaarantaa kehityksensä kyvyn kerätä verotuloja ja tarjota kansalaisilleen peruspalvelut ja -toiminnot. Kehityksensä määrittelyn tulisi kattaa vähintään kaikki matalan ja alemman keskitulon valtiot.
- Verosopimuksen vaikutusarviointi tulee tehdä huolellisesti ennen sopimusneuvotteluihin ryhtymistä. Arviointia ei tule tehdä vain Suomen osalta, vaan keskeistä on arvioida vaikutuksia myös sopimuskumppanina olevan kehityksensä talouteen ja kansalaisten hyvinvointiin. Myös Suomen voimassaolevien verosopimusten vaikutukset on syytä selvittää ja kehityksensä tulee tarjota tarvittaessa mahdollisuutta neuvotella verosopimusmääräyksistä uudelleen epäkohtien korjaamiseksi.
- Verosopimusten tarve ja vaihtoehdot tulee selvittää, sillä kansainvälistä yhteistyötä verojen keräämiseksi voidaan tehdä esimerkiksi tietojenvaihtosopimuksin. Yhteistä verosääntelyä voidaan kehittää koordinoitusti myös verosopimusten ulkopuolella. Kehityksensä houkuttavuutta investointikohteena voidaan lisätä kehittämällä niiden verohallintoa ja auttamalla maita rakentamaan kestävä ja ennakoitavaa verojärjestelmää.
- Suomen tulee luopua tavoittelemasta kehityksensä kanssa matalia passiivitulojen lähdeverotasoja. Kehityksensä tulee sallia myös oikeus verottaa teknisten palveluiden maksuja, hallinnointimaksuja sekä immateriaalioikeuksien käyttömaksuja. Neuvotteluiden lähtökohdaksi tulee asettaa vähintään

YK:n malliverosopimuksen tasoiset määräykset ja noudattaa sen selitysosaa suosi-  
maa lähdevaltioperiaatetta.

- Verosopimuksissa tulisi käyttää hyvitysmenetelmää vapauttamismenetelmän sijaan kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi ja yhdenkertaisen verotuksen varmistamiseksi. Fiktiivisen hyvityksen sijaan Suomen on vaikutettava siihen, etteivät sen kumppaneina olevat kehityksensä räätälöisi suomalaisille yrityksille verohelpotuksia ja luopuisivat olemassa olevista verohelpotuksista.

#### **Verosopimuksilla ei saa tukea haitallista verokilpailua**

- Verosopimuspolitiikka tulee kytkeä myös harmaan talouden ja veropohjien rapautumisen torjuntaan. Suomen ei tule tukea kansainvälistä veropakoa ja haitallista verokilpailua solmimalla tuloverosopimuksia matalan verotuksen veroparatiisien kanssa. Niiden kanssa tulisi solmia vain tietojenvaihtosopimuksia, joissa edellytetään sitoutumista automaattiseen verotietojenvaihtoon.
- Veroparatiiseista tulisi laatia Suomessa musta lista. Lisäksi kehityksensä veropohjia rapauttavat investointien läpikulkuvaltiot on syytä identifioida ja laatia niitä koskevat veropoliittiset strategiat.
- Haitallista verokilpailua käyvien valtioiden osalta on arvioitava verosopimuksen sopimuksen vajaaverotusta lisäävät riskit ja haittavaikutukset maailmanlaajuisesti. Sopimusshoppailuun puuttumiseksi Suomen on uudistettava kaikkia verosopimuksiaan.
- Suomen omat toimet eivät kuitenkaan pelkää riittä, vaan ennen kaikkea on painostettava Alankomaita, Irlantia, Luxemburgia ja muita investointien läpikulkuvaltioita luopumaan verosopimusten käytöstä haitallisen verokilpailun keinona.

- Laajat veropohjat on syytä asettaa läh-  
tökohdaksi muidenkin valtioiden kanssa  
käytävissä sopimusneuvotteluissa: lähtö-  
kohtaisesti kaikista rajat ylittävistä suori-  
tuksista tulisi periä ainakin pieni lähdevero.  
Veroasiantuntijat kannattavat yleisesti vero-  
järjestelmää, jossa on laajat veropohjat, sillä  
se vaikeuttaa aggressiivista verosuunnitte-  
lua ja vähentää kannustimia siihen. Esimer-  
kiksi sellaiset verosopimukset, joissa osin-  
kojen (myös portfolio-osinkojen) lähdevero-  
prosentti on 0, tulisi harkita muutettavaksi.  
Suomella tällaisia sopimuksia on muun  
muassa Iso-Britannian, Irlannin ja Ranskan  
kanssa.
- Tuloverosopimukseen tulee sisällyttää tehok-  
kaat sopimuskeinottelua estävät säännök-  
set, kuten joustava väärinkäytön vastainen  
yleisnormi sekä yksityiskohtaisempi veroe-  
tuuksia rajaava säännös. Näitä säännöksiä  
on kehitelty ja suositeltu vastikään julkais-  
tun OECD:n veropohjien rapauttamista ja  
voittojen siirtoja koskevan BEPS-hankkeen  
raportissa.
- Sopimusten tarkoituksiksi on kirjattava  
veron kiertämisen estäminen sekä, BEPS-  
hankkeessa ehdotettua laajemmin, pyrki-  
mys sopimusvaltioiden väliseen taloudelli-  
seen tasapainoon ja verotuksen oikeuden-  
mukaiseen jakamiseen. Periaatteena tulee  
olla tulon verottaminen siinä maassa, jossa  
tulon muodostava taloudellinen toiminta  
tapahtuu, työ suoritetaan, arvonlisäys muo-  
dostuu ja jonka julkisin varoin ylläpidettyä  
infrastruktuuria ja resursseja hyväksikäyt-  
tämisen tulot muodostuvat.

### **Suomen tulee vaikuttaa oikeudenmukaisemman kansainvälisen verojärjestelmän kehittämiseksi**

- Suomen tulisi vaikuttaa EU:ssa, OECD:ssa  
ja YK:ssa siihen, että myös kansallisia lain-  
sädäntöratkaisuja ohjattaisiin sopimuskei-  
nottelun ja veron kiertämisen estämiseksi,  
jotta kansainvälisestä vero-oikeudesta tulisi  
saumattomampi kokonaisuus. Suositusten  
tulee koskea muun muassa säännöksiä,  
joilla ehkäistään velkaannuttamiseen ja siir-  
tohinnoitteluun perustuvia voittojen siirtoja,

erilaisten maksujen vähennysoikeuteen  
perustuvaa aggressiivista verosuunnittelua,  
väliyhteisöjen sijoitteluun perustuvaa sopi-  
musshoppailua ja hybridi-instrumenttien  
hyväksikäyttöä. OECD:n BEPS-hankkeen rin-  
nalla EU:ssa pitää arvioida muun muassa  
sitä, miten EU:n perusvapauksien puitteissa  
voidaan puuttua väliyhtiöiden käyttöön EU:n  
sisällä. Tällä hetkellä Suomen väliyhteisö-  
lain soveltaminen keinotekoiselta vaikut-  
taviin EU:n sisäisiin järjestelyihin on hyvin  
rajallista.

- OECD:n piirissä kehitettävän monenkeski-  
sen sopimusjärjestelmän tulisi olla avoin  
kaikille. Kehitysmaille tulee tarjota teknistä  
apua järjestelmään liittymiseksi. Suomen  
tulisi vaikuttaa OECD:ssä siihen, että BEPS-  
hankkeen suosituksissa huomioitaisiin kehi-  
tysmaiden verojärjestelmien ja hallinnon  
asettamien rajoitteet liian monimutkaisten  
säännösten täytäntöönpanolle. Ongelmana  
OECD:n johtavassa roolissa kansainväli-  
sessä vero-oikeudessa on, ettei kehitys-  
maiden edustajilla ole järjestössä virallista  
edustusta. Tämän vuoksi Suomen tulee  
tukea YK:n verokomitean toimintaa, jotta  
maailmanjärjestön merkitys kasvaisi kan-  
sainvälisen vero-oikeuden sääntöjen laa-  
tijana. Vain näin kehitysmaiden edustus  
ja intressit globaalipolitiikassa tulevat  
kuulluiksi.
- Suomen tulee antaa EU:ssa, OECD:ssa ja  
YK:ssa vahvaa tukea automaattisen monen-  
keskisen verotietojenvaihdon kehittämiseksi  
maailmanlaajuisesti standardiksi koske-  
maan kaikkia suuria, monikansallisia yrityk-  
siä ja tulolajeja. Kehitysmaille tulee tarjota  
mahdollisuus osallistua järjestelmään tar-  
joamalla niille teknistä apua ja antamalla  
siirtymäaikaisten puitteissa mahdollisuus tie-  
tojen saantiin, vaikka ne eivät itse kykenisi  
heti luovuttamaan vastaavia verotietoja.  
Lisäksi yrityksille tulee säätää velvollisuus  
raportoida voittoja ja tappioita kuvaavista  
taloudellisista tunnusluvuistaan maakohtai-  
sesti, jotta sopimusshoppailuun ja muuhun  
aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veron  
kiertämiseen voitaisiin puuttua.
- Pitkällä aikavälillä Suomen tulee vaikuttaa  
kansainvälisessä yhteistyössä uudenlaisten

yritysverotusmallien kehittämiseksi, jotta monikansalliset yritykset eivät voisi keinotekoisesti siirtää verotettavia tulojaan matalan veroasteen valtioihin. Erillisyhtiöverotukseen perustuva nykyjärjestelmä tulisi remontoida uusiksi siten, että uudessa järjestelmässä monikansallisia yrityksiä tytäryhtiöineen kohdeltaisiin yhtenä kokonaisuutena myös verotuksellisesti. Kattavien maakohtaisten verotietojen pohjalta

olisi mahdollista myöntää valtioille verotusoikeuksia yrityksen tosiasiallisen taloudellisen toiminnan mukaan. Verotusoikeuden jakokaava tulisi suunnitella siten, että se olisi oikeudenmukainen kehitysmaiden näkökulmasta. Esimerkiksi myynnin painottaminen vähentäisi kehitysmaiden verotuloosuutta, koska niissä ostovoima on heikompi kuin rikkaissa maissa.

## YRITYKSILLE

- Veronmaksun tulee kuvastaa yrityksen taloudellista toimintaa ja sen kannattavuutta. Verot tulee maksaa niihin toimintamaihin, joissa tulon muodostava varsinainen liiketoiminta ja työ tosiasiallisesti tapahtuu ja arvonnäisyys muodostuu.
- Verosuunnittelussa pitää noudattaa verolakien kirjaimen lisäksi sääntelyn tarkoitusta ja tavoitteita. Sääntelyn aukkoja ja nivoutumattomuuksia ei hyödynnetä sääntelyn tarkoituksien vastaisten veroetuuk-sien hankkimiseksi.
- Yritysten tulee pidättäytyä hyödyntämästä veroparatiiseja, salaisuusvaltioita tai läpinäkymättömiä omistusmuotoja verojen välttämiseksi. Investointeja ei pidä kiertää edullisia verosopimuksia ja muita veroetuuksia tarjoavien läpikulkuvaltioiden kautta lähdeverojen minimoimiseksi tuotantomaisissa. Tuotantomaiden oikeutta verotuloihin tulee kunnioittaa ja säädetyt verot maksaa, jotta erityisesti kehitysmaat hyötyisivät saamistaan investoinneista myös verotuloina. Veroilla yritys kompensoi esimerkiksi paikallisten luonnonvarojen käytöstä saamiaan hyötyjä ja luonnolle ja paikallisyhteisölle aiheuttamia haittoja.
- Yritysten ei pidä minimoida verotettavaa tuloaan lähdevaltioissa suhteettomilla korko-, rojalti- ja palvelumaksuilla. Hallinnointi- ja muut tukitoiminnot on syytä sijoittaa matalan veroasteen valtioiden sijaan niihin valtioihin, joissa yritys pääasiallisesti toimii. Yritysten tulee vilpittömästi noudattaa sisäisessä hinnoittelussaan markkinaehtoisia hintoja ja pidättäytyä velkaannuttamisen avulla toteutettavilta keinotekoisilta voittojen siirroilta väliyrityksiin ja muusta aggressiivisesta verosuunnittelusta.
- Yhtiöt eivät saa väärinkäyttää valta-asemaansa epäreilujen tai hyvistä verokäytännöistä poikkeavien verohelpotusten saamiseksi, kun ne neuvottelevat valtioiden kanssa. Yhtiöiden ja toimintamaiden välisen sopimusten tulisi olla tasapainoisia sekä hyödyllisiä ympäröivän yhteiskunnan kannalta.
- Yrityksellä tulee olla julkinen verostrategia tai -ohjesääntö, jonka valmistelussa tulee osallistaa keskeisiä sidosryhmiä, ja sen tulee tiedottaa veronmaksustaan avoimesti ja ymmärrettävästi.
- Yritysten tulee julkistaa maksamansa verot, voitot, liikevaihto, konsernin sisäiset rahoitusjärjestelyt, palkat ja työntekijäiden määrä maittain.
- Yhtiöiden tulee julkistaa konsernirakenteensa sekä tosiasialliset omistajansa ja edunsaajansa.

- Kansalaisen tulee vaatia yrityksiltä lisää tietoa niiden veronmaksusta ja sen vastuullisuudesta. Kuluttajana sinun kannattaa suosia yrityksiä, jotka ottavat veronmaksun vakavasti vastuukysymyksenä.
- Kansalaiset voivat antaa palautetta myös yrityksiä rahoittavalle pankilleen, työeläkettä kartuttavalle työeläkelaitokselleen tai -rahastolleen tai esimerkiksi sijoituspalveluntarjoajalle, jotta ne edistäisivät sijoituskohteinaan olevien yritysten vastuullista veronmaksua.
- Kansalaisten tulee vaatia päättäjiltä verovastuullisuutta edistäviä toimia ja sääntelyä.
- Verotuksen vastuukysymyksiä voi seurata Finnwatchin verkkosivuilla, Twitterissä tai liittymällä Finnwatchin Facebook-sivulle ja jakaa sitä kautta tärkeää tietoa yritys vastuusta myös läheisille. Toimintamahdollisuuksia voi kysyä myös muista verokysymyksiä seuraavista kansalaisjärjestöistä, kuten esimerkiksi Eetistä, Attacista tai Kepan Globbareista.

## Conclusions and recommendations in English

A total of approximately 3,000 bilateral double taxation treaties (DTTs) exist between countries. These treaties divide the right to tax income and capital between contracting states to eliminate double taxation. In practice, a country in which an investment is made, i.e. the source country for income, waives taxation to a certain extent and a company's country of residence takes into account the taxes paid to the source country in its own taxation e.g. by providing tax credits.

The main purpose of DTTs is to increase the mobility of goods, services, capital and persons between contracting states. The objects of the treaties may also relate to development policy: treaties aim at promoting transfer of investments and technological innovations to developing countries and in this way they are seen to help in building a foundation for industrialisation in the Global South.

However, in many cases, tax treaties are unfair for developing countries. Treaties with low withholding tax (WHT) rates erode the tax base of developing countries, meaning their tax revenue seep to countries where companies pay little or no taxes. The research has also provided contradicting data on the impact of tax treaties on an increase in investments in developing countries.

### **Treaties favour the residence taxation at the expense of developing countries**

Industrialised countries tend to favour the country of residence's right of taxation also in relation to developing countries. The source country waives taxes on dividends, interests and royalties (passive income) to a certain maximum percentage. A very low or 0 per cent WHT is not in the interest of developing countries. This is due to an investment asymmetry between the countries: capital income and royalties are predominantly paid from the developing countries to international corporations located in industrialised countries and,

in many cases, also to their holding companies located in tax havens. This means that the contractual obligations are not economically balanced. Developing countries are left with much smaller stake of taxable income, leading to transfer of income from developing countries to industrialised countries. The loss of tax revenue is very harmful for developing countries for which the corporate taxes are especially important source of income.

The most problematic tax treaties are those made by countries engaged in harmful tax competition, as these lead foreign companies, also Finnish companies, to engage in treaty shopping for the best tax rate. Multinational companies establish holding companies in these conduit countries and channel investments through them, by this way benefiting from the very low WHTs or tax exemptions agreed on in the treaty. Conduit countries have also enacted legislation, which helps companies minimise their overall tax rate in the conduit and residence countries e.g. by providing various tax deduction rights, tax exemptions and possibilities for profit sifting to low tax countries. The Finnwatch's report enlists different elements that help in identifying conduit countries engaged in harmful tax competition.

The tax base erosion is worsened due to international profit shifting. Multinational companies are able to shift their taxable profits from their countries of economic activity in forms of excessive service fees, interests and royalties made to third countries. Loopholes in national tax laws as well as low or zero WHT rates, other source tax exemptions and deduction rights agreed on in tax treaties make this possible. At present, tax treaties do not include key provisions that would effectively prevent treaty abuse, including treaty shopping. Due to these inadequacies, the current bilateral tax treaty system accelerates aggressive tax planning and tax base erosion in developing countries.



## **Unfair treaties fueled by political imbalance**

Political imbalance between industrialised and developing countries gives rise to unfair tax treaties. The OECD, which predominantly represents industrialised high-income countries, plays the key role in the development of the international tax system. The OECD Model Tax Convention has become a global standard, favoured by developed countries also in their relations with developing countries. Developing countries have no official representation in the organisation. The UN as a world organisation is left only with a supporting side role. The UN Model Double Taxation Convention is for the most part modified to fit the OECD's model. The focal point of taxation in the UN's model has been shifted to the source country.

Civil society has criticised the OECD for its inability to prevent harmful tax competition, aggressive tax planning and grey economy. For example, OECD's regulations on international transfer pricing are in many parts outdated, and developing countries do not have the resources and capacities to monitor the compliance with these regulations.

Representatives from developing countries have only been consulted for the OECD's project on Base Erosion and Profit Shifting, BEPS. They have not been accepted as equal partners to actually decide on international tax rules and regulations. This is evident when we look at the agenda and recommendations released by the project so far. The BEPS Project is developing treaty provisions and recommendations for domestic rules to help prevent tax avoidance and abuse of treaties. However, BEPS has limited itself to the old separate entity approach prevailing in the current international corporate taxation, in which subsidiaries (including holding companies) of multinational corporate groups are taxed as if they were independent and separate economic entities which they are not. There is a danger that transfer pricing rules will become even more complex than before, which will not benefit developing countries. In addition, the BEPS Project has not taken a stand on where income accumulated in developing countries should be taxed.

## **Finland's tax treaties are in contradiction with Finland's own development policy**

Finland has entered into income tax treaties with 75 countries and the autonomous Faroe Islands. Of Finland's treaty partners, 2 are considered low-income countries, 16 are lower middle-income countries and 16 higher middle-income countries.

Finland's DTT impact assessments are inadequate and cover impacts on Finland only. The impacts on the economies of developing countries and the wellbeing of their citizens are not assessed. Alternative solutions for DTTs are not evaluated in the government bills.

Finland has not declared a public tax treaty policy. Finland's Ministry of Finance emphasises that the tax treaties are interlinked with trade policy: treaties are an instrument for ensuring companies a secure operating environment for long-term business in target countries. According to the Ministry, treaties must be competitive with regard to the Finnish economy.

A link to Finnish development policy is lacking. Finland's Development Policy Programme places an emphasis on the development of tax systems and tax administration in developing countries and the importance of increasing a country's taxing capacity. Finland generally favours the OECD's tax treaty model, but the UN model has been used as a "compromise" with developing countries. However, although Finland has agreed on a higher maximum WHT rates with developing countries than with high-income countries in average, WHT rates in Finland's tax treaties with some developing countries are very low. For instance, Finland has agreed with Zambia on 5 per cent WHT rate on dividends as for with Tanzania the rate is 20 per cent. The government bills do not explain the reasons for the differing decisions made on the maximum level for WHTs.

Finland has also entered into income tax treaties with tax havens, such as Barbados, Cyprus, Malta, Ireland, Luxembourg and Switzerland, which engage in harmful tax

competition. The premise for treaty policy with tax havens should be that only tax information exchange agreements, TIEAs, are concluded with them. With low tax countries the risk for double taxation is low as for the risk for double non-taxation is high.

According to statistical data, the Netherlands, Belgium, Switzerland, Ireland, Luxembourg, Singapore and Hong Kong are the most used conduit countries for direct investments by Finnish companies. Finland has a tax treaty with each of these countries. It is alarming that the treaties often lack effective key provisions to prevent treaty abuse. In some cases, these treaties also include provisions on 0 percent WHTs for dividends, interests or royalties, in a larger scope than EU directives require between EU member states.

## **RECOMMENDATIONS FOR THE FINNISH GOVERNMENT**

*Tax treaties must be put in line with human rights based development policy*

- Finland must draw up a tax treaty policy that defines Finland's negotiation objectives with regard to developing countries. Finland should refrain from all activities that may threaten a developing country's ability to collect sufficient tax revenue needed to provide health care, education, security and other basic services and functions for its citizens. This development policy should cover at least all low-income and lower middle-income countries.
  - Thorough DTT impact assessments must be carried out before any treaty negotiations. Assessments cannot cover only impacts on Finland as it is of key importance to assess the impact of a treaty also on a partnering developing country's economy and the well-being of its citizens. The existing tax treaties should also be evaluated and the partnering developing countries should be offered a chance to renegotiate the treaties or treaty provisions that are identified as problematic and unfair.
- The need for DTTs as well as their alternatives should be evaluated too. For example, tax information exchange agreements can form one basis for international cooperation in collection of taxes. Common international tax rules and regulations can also be developed outside the tax treaty regime. WHT bargains are not the way to attract investments to developing countries. Instead, Finland should help its partnering developing countries in developing their tax administration and building sustainable and predictable tax systems to increase their appeal for foreign investments.
  - Finland must not pursue low withholding tax rates for passive income with developing countries. Finland should allow the developing countries to tax also fees for technical and some other services as well as the fees for the use of immaterial rights. The UN's Model Double Taxation Convention and its commentaries, which emphasise the principle of source taxation, must be held as the foundation for treaty negotiations.
  - The tax credit method should be used in place of tax exemption method to eliminate both double taxation and double non-taxation. Instead of adopting tax sparing credits, Finland should make sure that its partnering developing countries would not tailor tax holidays or tax free zones for Finnish companies and that they would terminate the existing tax reliefs.

*DTTs must not support harmful tax competition and tax havens*

- The tax treaties should also be linked to policies to prevent grey economy and tax base erosion. Finland shall not support harmful tax competition by concluding DTTs with low tax countries and secrecy jurisdictions. As a premise, only TIEAs with automatic information exchange duties may be considered with tax havens.
- Finland must draw up a blacklist of tax havens. The conduit countries that allow multinational companies to abuse their unfair treaties and erode the tax bases of

developing countries must be identified and tax policy strategies that apply to these countries must be drawn up.

- Finland must assess its treaties with countries engaged in harmful tax competition for risks for non-taxation and other harmful impacts. Finland must amend all its tax treaties in order to intervene in treaty shopping and other aggressive tax planning. However, Finland's own regulatory actions do not suffice as such. It is of utmost importance that the Netherlands, Ireland, Luxembourg and other conduit countries are strongly urged to cease using tax treaties as an instrument for harmful tax competition.
- Broad tax bases must be set as a premise for treaty negotiations with all countries as this reduces the possibilities and incentives for aggressive tax planning. In general, at least a small withholding tax should be collected for all cross-border transactions. Finland should reconsider all its DTTs in which the WHT percentage on some types of the passive income is zero.
- Tax treaties must include effective provisions to prevent treaty abuse, such as a general anti-abuse rule and a detailed limitation-on-benefits rule. These and other more specified provisions have been recently developed in the OECD's BEPS Project's report on treaty abuse.
- Treaties should clearly define as their object and purpose to achieve a fair economic balance and a fair division of taxation rights between contracting states, this being omitted in the recommendations by the BEPS Project. In principle, the country, in which business activities take place, work is completed, value is created, and in which the infrastructure and resources maintained with public funds are utilised to gain the income, should have the right to tax that income.

*Finland must advocate a fairer international tax system in international fora*

- Finland must be active in the EU, OECD and UN so that the best practices are evaluated and recommended not only for treaty

provisions but also for domestic rules to intervene in international tax avoidance and tax evasion. Only this way the loopholes between different domestic and international rules and regulations could be tackled and the international tax system could function as a more unitary whole.

- The BEPS Project is going to provide recommendations regarding the design of domestic rules to prevent profit shifting via interest deductions and other financial payments as well as transfer mispricing, strengthen the use of controlled foreign company (CFC) rules, and neutralise the effects of hybrid mismatch arrangements. Finland must do its best to influence in the OECD that these recommendations will not be too complicated technical rules so that also developing countries with poor administrative capacities could benefit from them.
- Alongside the OECD's BEPS Project, the EU must assess its own limitations and possibilities to tackle tax base erosion. For example, the EU should strengthen the use of CFC-rules in the framework of EU's fundamental freedoms in order to intervene more effectively in the abuse of intermediate holding companies within the EU. At present, the applicability of Finland's CFC-rules to even artificial arrangements is very limited in the EU.
- The multilateral instrument being developed by the OECD's BEPS Project should be open to all countries. Developing countries should be provided technical assistance to accede to the system.
- Finland must support the work of the UN's Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters so that the world organisation's position in drawing up international tax law is strengthened. Only this way the interests of developing countries will be heard when global tax policies are made.
- Finland must support the development of an automatic and multilateral information exchange system to become a global standard covering all large multinational companies and all types of income.

Developing countries should be offered technical assistance and possibility within transition periods to gain information unilaterally even if they could not provide the same information in the beginning. The companies should also have the duty to report their essential financial data country-by-country and disclose their real owners and corporate group structures.

- In the long-term, Finland must strive to influence in the development of new types of corporate tax models to tax multinational companies on a unitary basis instead of separate entity approach. The reformed model should no longer leave the multinational corporations a chance to artificially transfer their taxable income to their holding companies in countries with low tax rates. The new rules should be designed to be so simple and practical as is possible. In the unitary taxation model, countries are given taxation rights in accordance the companies' real economic activities, based on country-by-country tax information. The formulary apportionment should be designed to be fair for the developing countries. For example, excessive emphasis on sales would reduce the share of taxable income of developing countries due to their weaker purchasing powers.

## Lähteet

- ActionAid, 2013, Give us a break: How big companies are getting tax-free deals, saatavilla osoitteessa: [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give\\_us\\_a\\_break\\_-\\_how\\_big\\_companies\\_are\\_getting\\_tax\\_free\\_deals\\_-\\_aug\\_2013.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax_free_deals_-_aug_2013.pdf)
- ActionAid, 2013, Sweet nothings. The human cost of a British sugar giant avoiding taxes in southern Africa, saatavilla osoitteessa: [http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc\\_lib/sweet\\_nothings.pdf](http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/sweet_nothings.pdf)
- ActionAid, 13.3.2013, An Irish Stew, <http://www.actionaid.org.uk/campaign/campaign-blog/2013/03/13/an-irish-stew> (viitattu 16.9.2014)
- Avi-Yonah, R. S., 2007, Double Tax Treaties: An Introduction, saatavilla osoitteessa: <http://ssrn.com/abstract=1048441> (viitattu 22.9.2014)
- Christian Aid, 2008, Death and taxes, The true toll of tax dodging, saatavilla osoitteessa: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>
- Coupé, Tom & Co, 2009, The Effect of Tax and Investment Treaties on Bilateral FDI Flows to Transition Economies
- Ernst & Young, 2011, Tax Policy and Controversy Briefing, European Commission and the CCCTB, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/Tax-Policy-and-Controversy-Briefing--February-2011---European-Commission-and-the-CCCTB> (viitattu 26.9.2014)
- EU, 1998, Code of Conduct for Business Taxation, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/coc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_en.pdf)
- European Commission, 14.6.2013, No place for tax cheats, [http://ec.europa.eu/news/economy/130614\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/130614_en.htm) (viitattu 22.9.2014)
- EU:n komissio, 2011, Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB), saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/com\\_2011\\_121\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_2011_121_fi.pdf)
- EU:n komissio, 2012, Komission suositus, annettu 6.12.2012, aggressiivisesta verosuunnittelusta, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/c\\_2012\\_8806\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_fi.pdf)
- EU:n komissio, 2012, Tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi, saatavilla osoitteessa: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/com\\_2012\\_722\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fi.pdf)
- Euroopan neuvoston ja OECD:n yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta, SopS 21/1995.
- Financial Web, Portfolio Income and Taxes, <http://www.finweb.com/investing/portfolio-income-and-taxes.html#ixzz37WT5AZhq> (viitattu 17.9.2014)
- Finnwatch, 2014, Messinkilaattojen valtakunta – Pöytälaatikkoyhtiöiden rooli suomalaisyritysten toiminnassa, saatavilla osoitteessa: [http://finnwatch.org/images/vero\\_final.pdf](http://finnwatch.org/images/vero_final.pdf)
- Forbes, 16.11.2013, If Ireland Is Not A Tax Haven, What Is It?, <http://www.forbes.com/sites/taxanalysts/2013/11/06/if-ireland-is-not-a-tax-haven-what-is-it/> (viitattu 9.9.2014)
- G20, 2013, Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leaders' Declaration, saatavilla osoitteessa: <http://www.mofa.go.jp/files/000013928.pdf>

- Global Financial Integrity, 2012, Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001–2010, saatavilla osoitteessa: [http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries\\_2001-2010-HighRes.pdf](http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-HighRes.pdf)
- Haavisto, P., Tuomioja, E., Kehitysmat tarvitsevat verotuloja, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=309577&nocodeid=15317&contentlan=1&culture=fi-FI> (viitattu 16.7.2014)
- Helminen, M., 2013, Estävätkö EU:n perusperiaatteet aggressiivisen kansainvälisen verosuunnittelun rapauttaman yritysveropohjan pelastamisen?
- Helminen, M., 2013, Kansainvälinen tuloverotus
- House of Commons, International Development Committee, 2012, Tax in Developing countries: Increasing resources for Development, Fourth Report of Session 2012–13, saatavilla osoitteessa: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmintdev/130/130.pdf>
- IFC Review, 22.5.2014, Zambia reviewing tax treaty with Netherlands and Ireland, <http://www.ifcreview.com/viewarticle.aspx?articleId=7823&areald=33> (viitattu 16.9.2014)
- IMF, Coordinated Direct Investment Survey, <http://cdis.imf.org/> (viitattu 15.7.2014)
- IMF, Keen, M. & Mansour, M., 2009, Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges for Globalization, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>
- IMF, OECD, UN, World Bank, 2011, Supporting the Development for More Effective Tax Systems. A Report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110311.pdf>
- IMF, 2012, Mongolia: Technical Assistance Report – Safeguarding Domestic Revenue – A Mongolian DTA Model, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12306.pdf>
- IMF, 2014, Spillovers in International Corporate Taxation, saatavilla osoitteessa: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>
- International Bureau of Fiscal Documentation database, Tax Treaties Database, <http://www.ibfd.org/IBFD-Products/Tax-Treaties-Database> (viitattu 15.7.2014)
- Investopedia, Dictionary: Passive income, <http://www.investopedia.com/terms/p/passiveincome.asp> (viitattu 20.7.2014)
- Kansalaisjärjestöjen kirje OECD:n veroasioiden komitean jäsenille 10.6.2014, Civil Society Perspectives on the G20/OECD BEPS process to date
- Kauppalehti, 20.8.1999, Suomi harkitsee Viron verosopimuksensa uusimista, <http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/avoinarkisto/trindex.jsp?xid=35012&date=1999/08/20> (viitattu 28.8.2014)
- Kavelaars, P., 2013, EU and OECD: Fighting against Tax Avoidance, teoksessa Intertax, Volume 41, Issue 10
- Kepa, 2013, Kepan linjaus vero-oikeudenmukaisuudesta, saatavilla osoitteessa: [http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan\\_verolinjaus\\_2013.pdf](http://www.kepa.fi/tiedostot/kepan_verolinjaus_2013.pdf)
- Kepa, 2014, Globaalin verokilpailun syöksykierre, saatavilla osoitteessa: <http://www.kepa.fi/tiedostot/julkaisut/ajankohtaiskatsaus-globaalin-verokilpailun-syöksykierre-2014.pdf>
- Keskuskaupakamari, 2010, Yritysverotus. Kilpailukykyä ja kasvua, saatavilla osoitteessa: [http://kaupakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010\\_web.pdf](http://kaupakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Veroselvitys2010_web.pdf)
- Knuutinen, R., 2013, Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu, teoksessa Verotus 2/2013
- Knuutinen, R., 2014, Veron kiertäminen, veronkierto vai verolain kiertäminen – terminologinen tarkastelu, teoksessa Verotus 2/2014
- Knuutinen, R., 2014, Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu

- KPMG, Zambia fiscal guide 2013/2014, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Africa/en/KPMG-in-Africa/Documents/2014%20Fiscal%20Guides/Fiscal%20Guide%20Zambia.pdf>
- KPMG, 2013, Ireland Country Profile, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-ireland.pdf>
- KPMG, 2013, Netherlands Country Profile, saatavilla osoitteessa: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/regional-tax-centers/european-union-tax-centre/Documents/eu-country-profiles/2013-netherlands.pdf>
- Latindadd, 2013, Double Taxation Agreements in Latin America, saatavilla osoitteessa: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2013/09/bookAEDT-english.pdf>
- Luc de Broe, 2008, International Tax Planning and Prevention of Abuse
- Mehtonen, P., 2003, Suomen tekemät tuloverosopimukset ja OECD:n malliverosopimus
- Mintz, J., 2004, Conduit Entities: Implications of Indirect Tax-Efficient Structures for Real Investment, teoksessa International Tax and Public Finance, Volume 11
- Myrsky, M., 2013, Suomen veropolitiikka
- National Bureau of Economic Research & Hines, J.R., 2005, Do Tax Havens Flourish?, saatavilla osoitteessa: [www.nber.org/chapters/c0165.pdf](http://www.nber.org/chapters/c0165.pdf) (viitattu 19.9.2014)
- OECD, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2012 and 2013 flows, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>
- OECD, 1998, Harmful Tax Competition. An Emerging Global Phenomenon, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>
- OECD, 2007, Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/mena/investment/38758855.pdf>
- OECD, 2010, Model Tax Convention on Income and Capital, saatavilla osoitteessa: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010\\_9789264175181-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en#page1) (viitattu 19.8.2014)
- OECD, 2011, Toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Vuoden 2011 tarkistus. Käännös julkaisusta OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 Edition, saatavilla osoitteessa: [https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap\\_5\\_2012.pdf](https://www.tem.fi/files/32204/TEMrap_5_2012.pdf)
- OECD, 2012, The meaning of Beneficial owner. Revised discussion draft, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CTPA/CFA\(2012\)63&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CTPA/CFA(2012)63&docLanguage=En) (viitattu 17.9.2014)
- OECD, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Sifting, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>
- OECD, 2013, Tax and development, Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf>
- OECD, 2014, BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-digital-economy-discussion-draft-march-2014.pdf>
- OECD, 2014, Public Discussion Draft. BEPS Action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf>

- OECD, 2014, Comments received on public discussion draft, BEPS action 6: Preventing the granting of treaty benefits in inappropriate circumstances, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/treaties/comments-action-6-prevent-treaty-abuse.pdf>
- OECD, 2014, OECD/G20 base Erosion and Profit shifting Project, Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2014 Deliverable, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2314281e.pdf?expires=1410937079&id=id&acname=guest&checksum=F7BEC6A1E05CBB8A1EAA3444553A5A62> (viitattu 23.9.2014)
- OECD, 2014, Part 1 of a report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries, saatavilla osoitteessa: <http://www.oecd.org/tax/part-1-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>
- OECD, 2014, Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters, <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.htm> (viitattu 4.8.2014)
- Oikeusministeriö, 2007, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet, saatavilla osoitteessa: [http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saa-dosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saa-dosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2009, Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä, saatavilla osoitteessa: [http://optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimustiedonantoja-sarja/XS-7mChNnL/Vaikutusten\\_arviointi.pdf](http://optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimustiedonantoja-sarja/XS-7mChNnL/Vaikutusten_arviointi.pdf)
- Picciotto, S., Tax Justice Network, 2012, Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations, saatavilla osoitteessa: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf)
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 2011, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/katainen/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>
- Pääministeri Aleksander Stubb hallituksen ohjelma, 2014, saatavilla osoitteessa: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf-stubb/fi.pdf>
- Reuters, 4.5.2012, India plans review of tax treaty with Mauritius, <http://in.reuters.com/article/2012/05/04/india-mauritius-treaty-tax-avoidance-idINDEE84303K20120504> (viitattu 16.9.2014)
- Reuters, 15.10.2013, Ireland to close Apple's tax loophole, but leave bigger one open, <http://www.reuters.com/article/2013/10/15/us-ireland-tax-idUSBRE99E0PD20131015> (viitattu 2.9.2014)
- Reuters, 16.7.2013, Special report: In tax case, Mongolia is the mouse that roared, <http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-dutch-mongolia-tax-idUSBRE96F0B620130716> (viitattu 1.7.2014)
- Suomen Pankki, 2013, Suomen maksutase. Vuosikatsaus 2012–2013/I-II, saatavilla osoitteessa: [http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/maksutase/Documents/Suomen\\_maksutase\\_2012\\_2013\\_I\\_II\\_fi.pdf](http://www.suomenpankki.fi/fi/tilastot/maksutase/Documents/Suomen_maksutase_2012_2013_I_II_fi.pdf)
- Suomen Pankki, 2012, Uusien standardien (BPM6/ BD4\*) mukaiset suorat sijoitukset Suomeen välittömän sijoittajan kotimaan mukaan sekä perimmäisen suoran sijoittajan kotimaan mukaan vuoden 2012 lopussa\*\*. Suomen pankin Finnwatchin pyynnöstä tuottama tilasto.
- SOMO, 2011, Dismantle Dutch fiscal policies, <http://somo.nl/news-en/dismantle-dutch-fiscal-shelters> (viitattu 1.7.2014)
- SOMO, 2013, Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?, saatavilla osoitteessa: <http://somo.nl/news-en/somo-news/dutch-double-taxation-treaties-lead-to-huge-revenue-losses-in-developing-countries> (viitattu 15.9.2014)



- Swedwatch, 2013, Tax Transparency. Where do Corporations with Operations in Developing Countries Pay Taxes?, saatavilla osoitteessa: <http://www.swedwatch.org/sites/default/files/report58.pdf>
- Tax Justice Network, Tax Treaties, <http://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/tax-treaties/> (viitattu 24.5.2014)
- Tax Justice Network, 2005, Source and residence taxation, saatavilla osoitteessa: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Source\\_and\\_residence\\_taxation\\_-\\_SEP-2005.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Source_and_residence_taxation_-_SEP-2005.pdf)
- Tax Justice Network, 2013, Financial Secrecy Index – 2013 Results, <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results> (viitattu 14.7.2014)
- The Hindu, 11.2.2014, Move to revamp tax treaty with Mauritius, <http://www.thehindu.com/news/national/move-to-revamp-tax-treaty-with-mauritius-govt/article5677268.ece> (viitattu 16.9.2014)
- The Star, 19.7.2014, Mauritius treaty raise tax avoidance, <http://www.the-star.co.ke/news/article-178186/mauritius-treaty-raise-tax-avoidance> (viitattu 16.9.2014)
- Toivainen, A., 2014, Kansainvälisten veroasioiden palsta, teoksessa Verotus 2/2014
- Ulkoasiainministeriö, 2012, Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, saatavilla osoitteessa: <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=241944>
- UN, 2003, Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries, saatavilla osoitteessa: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN008579.pdf>
- UN, 2010, Basic approaches to treaty negotiations, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10\\_Section1.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/CRP10_Section1.pdf)
- UN, 2011, Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, saatavilla osoitteessa: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_Update.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf)
- UNCTAD, UN list of Least Developed Countries, <http://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (viitattu 11.9.2014)
- United States, 2006, United States Model Income Tax Convention of November 15, 2006, saatavilla osoitteessa: <http://www.irs.gov/pub/irs-trty/model006.pdf>
- Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleisopimus (Sops 32 ja 33/1980)
- Valtiovarainministeriö, Vero-osasto, [https://www.vm.fi/vm/fi/02\\_ministerio/02\\_organisaatio\\_ja\\_tehtavat/04\\_vero\\_osasto/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/02_ministerio/02_organisaatio_ja_tehtavat/04_vero_osasto/index.jsp) (viitattu 23.9.2014)
- Valtiovarainministeriö, 2009, Taxation in Finland, saatavilla osoitteessa: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/075\\_taxation/20090504Taxati/taxation\\_2009\\_netiti%2bkannet.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/075_taxation/20090504Taxati/taxation_2009_netiti%2bkannet.pdf)
- Valtiovarainministeriö, 2014, Suomen voimassaolevat, allekirjoitetut, parafoidut ja neuvoteltavana olevat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014, saatavilla osoitteessa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/35580.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/35580.pdf)
- Verohallinto, 2013, Kansainvälisen verotuksen käsikirja 2013, saatavilla osoitteessa: [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Kansainvalisen\\_verotuksen\\_kasikirja\\_2013\(27029\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Kansainvalisen_verotuksen_kasikirja_2013(27029)) (viitattu 24.9.2014)
- Verohallinto, Voimassaolevat verosopimukset 1.1.2014, [http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Kansainvaliset\\_tilanteet/Voimassa\\_olevat\\_verosopimukset\\_112014\(12108\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Voimassa_olevat_verosopimukset_112014(12108)) (viitattu 28.5.2014)
- Waal, J., 2012, Verohallinnon siirtohinnoitteluhanke – uusi askel kohti tehokkaampaa asiakasohjausta ja verovalvontaa siirtohinnoitteluasioissa, teoksessa Verotus 1/2012
- World Bank, Country and Lending Groups, [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income) (viitattu 20.8.2014)

World Bank, Lower middle income, <http://data.worldbank.org/income-level/LMC>  
(viitattu 20.8.2014)

World Bank, Tax revenue (% of GDP), <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>  
(viitattu 22.8.2014)

Ylönen M., 2012, Verokilpailu kutistaa politiikan pelivaraa, <http://maailmantalous.net/fi/artikkeli/verokilpailu-kutistaa-politiikan-pelivaraa>  
(viitattu 16.9.2014)

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-196/04  
Cadbury Schweppes

## Liite 1: Maailmanpankin luokitus matalan tulon ja keskitulon valtioista

### Low-income economies (\$1,045 or less)

Afghanistan	Gambia, The	Nepal
Bangladesh	Guinea	Niger
Benin	Guinea-Bissau	Rwanda
Burkina Faso	Haiti	Sierra Leone
Burundi	Kenya	Somalia
Cambodia	Korea, Dem Rep.	Tajikistan
Central African Republic	Liberia	Tanzania
Chad	Madagascar	Togo
Comoros	Malawi	Uganda
Congo, Dem. Rep	Mali	Zimbabwe
Eritrea	Mozambique	
Ethiopia	Myanmar	

### Lower-middle-income economies (\$1,046 to \$4,125)

Armenia	Kiribati	São Tomé and Príncipe
Bhutan	Kosovo	Senegal
Bolivia	Kyrgyz Republic	Solomon Islands
Cameroon	Lao PDR	South Sudan
Cabo Verde	Lesotho	Sri Lanka
Congo, Rep.	Mauritania	Sudan
Côte d'Ivoire	Micronesia, Fed. Sts.	Swaziland
Djibouti	Moldova	Syrian Arab Republic
Egypt, Arab Rep.	Mongolia	Timor-Leste
El Salvador	Morocco	Ukraine
Georgia	Nicaragua	Uzbekistan
Ghana	Nigeria	Vanuatu
Guatemala	Pakistan	Vietnam
Guyana	Papua New Guinea	West Bank and Gaza
Honduras	Paraguay	Yemen, Rep.
Indonesia	Philippines	Zambia
India	Samoa	

### Upper-middle-income economies (\$4,126 to \$12,745)

Angola	Fiji	Palau
Albania	Gabon	Panama
Algeria	Grenada	Peru
American Samoa	Hungary	Romania
Argentina	Iran, Islamic Rep.	Serbia
Azerbaijan	Iraq	Seychelles
Belarus	Jamaica	South Africa
Belize	Jordan	St. Lucia
Bosnia and Herzegovina	Kazakhstan	St. Vincent and the Grenadines
Botswana	Lebanon	Suriname
Brazil	Libya	Thailand
Bulgaria	Macedonia, FYR	Tonga
China	Malaysia	Tunisia
Colombia	Maldives	Turkey
Costa Rica	Marshall Islands	Turkmenistan
Cuba	Mauritius	Tuvalu
Dominica	Mexico	Venezuela, RB
Dominican Republic	Montenegro	
Ecuador	Namibia	

## Liite 2: IMF:n tilastoja suorien sijoitusten kohde- ja lähdevaltioista

Kymmenen suosituinta suorien investointien kohde- ja lähdevaltiota, valikoidut G20 maat, 2012 (eng.)<sup>363</sup>

Outward FDI			Inward FDI		
United States	Russia	Brazil	China	India	South Africa
Netherlands (14)	Cyprus (37)	Austria (28)	Hong Kong SAR (46)	Mauritius (26)	U.K. (45)
U.K. (13)	Netherlands (16)	Cayman Isl (16)	Br. Virgin Isl (15)	U.K. (16)	Netherlands (19)
Luxembourg (9)	Br. Virgin Is (11)	Br. Virgin Isl (10)	Japan (6)	U.S. (15)	United States (7)
Canada (8)	Switzerland (3)	U.S. (10)	Singapore (4)	Singapore (8)	Germany (5)
Bermuda (7)	U.S. (3)	Spain (8)	U.S. (3)	Japan (7)	China (3)
Cayman Isl (5)	U.K. (2)	Bahamas (7)	Korea (2)	Germany (6)	Japan (3)
Ireland (5)	Luxembourg (2)	Netherlands (7)	Germany (2)	Switzerland (5)	Switzerland (2)
Singapore (3)	Germany (2)	Luxembourg (6)	Cayman Isl (2)	Netherlands (5)	Luxembourg (1)
Japan (3)	Austria (2)	Argentina (3)	Taiwan, Province of China (1)	France (2)	Malaysia (1)
Australia(3)	Bahamas (1)	Peru (1)	Samoa (1)	Korea (1)	France (1)

Top 5 Sources of Inward FDI, Selected Non-OECD Countries, 2012/1

Uganda	Botswana	Philippines	Mongolia	El Salvador	Peru
Australia (36)	Luxembourg (67)	Netherlands (22)	Netherlands (57)	U.S. (32)	U.S. (24)
U.K. (17)	South Africa (15)	Japan (17)	Singapore (11)	Panama (29)	Canada (12)
Netherlands (11)	U.K. (5)	U.S. (17)	U.K. (7)	Mexico (9)	Spain (10)
Mauritius (10)	Namibia (2)	Singapore (10)	China (5)	Br Virgin Isl (6)	Panama (7)
Kenya (8)	Zimbabwe (2)	Hong Kong S. (7)	Hong Kong S. (4)	Spain (3)	Cayman Isl (7)

Lähde: IMF:n teettämä selvitys suorista sijoituksista

363 IMF, Coordinated direct investment survey, <http://cdi.imf.org> (viitattu 23.9.2014)

## Liite 3: Suomen solmimat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014

SUOMEN VOIMASSA OLEVAT, ALLEKIRJOITETUT, PARAFOIDUT JA NEUVOTELTAVANA OLEVAT TULOVEROSOPIMUKSET (MUKAAN LUKIEN SÄÄSTÖJEN TUOTTAMIA KORKOTULOJA KOSKEVAT SOPIMUKSET), TILANNE 17.03.2014			
Valtio	Sopimuksen teko- vuosi	Säädöskokoelman sopimussarjan nu- mero	Lisätietoja
Alankomaat	1995	84/1997	Ks. myös Alankomaiden Antillit ja Aruba
Alankomaiden Antillit	2009	63/2011	Sopimus taloussuhteiden edistämisestä ja tiedonvaihdosopimus (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET) tulivat voimaan 1.6.2011. HE 199/2009.
	2004	53/2005 ja 77/2005	Sopimus automaattisesta tietojenvaihdosta säästöjen tuottamista korkotuloista.
Amerikan yhdysvallat	1989 Muutospöytäkirja 2006	2/1991 3/2008	Pöytäkirjaa sovellettu 1.1.2007, 1.1.2008 tai 1.2.2008 alkaen tulolajin tai verokantotavan mukaan.
Anguilla	2004	57/2005	Sopimus automaattisesta tiedonvaihdosta säästöjen tuottamista korkotuloista. (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET)
Arabiemiirien liitto	1996	90/1997	Muutospöytäkirjasta neuvoteltu syyskuussa 2012 ja sen jälkeen kirjeenvaihdolla.
Argentiina	1994	85/1996	
Armenia	2006	120/2007	
Aruba	2009	65/2011	Sopimus taloussuhteiden edistämisestä ja tiedonvaihdosopimus (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET) tulivat voimaan 1.6.2011. HE 200/2009.
	2004	55/2005 ja 78/2005	Sopimus automaattisesta tietojenvaihdosta säästöjen tuottamista korkotuloista.
Australia	1984 muutettu 1998 2006	26/1986 51/2000 91/2007 82/2013	Uutta sopimusta sovellettu 1.1.2008 alkaen.  Osapuolet sopivat pöytäkirjan teknisen virheen korjaamisesta lokakuussa 2013.
Azerbaidzhan	2005	94/2006	Sopimusta sovellettu 1.1.2007 alkaen.
Barbados	1989	79/1992 58/2013	Muutospöytäkirjaa sovelletaan 23 päivästä maaliskuuta 2012 alkaen.
Belgia	1976 muutettu 1991	66/1978 54/1997 13/2014	Tiedonvaihtoa koskeva muutospöytäkirja tuli voimaan 18.7.2013.
Bermuda	2009	87/2009	Verosopimukset aiheinaan luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käyttävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen ja keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyritysten tulon oikaisemisessa ja tiedonvaihdosopimus tulivat voimaan 31.12.2009.
Bosnia-Hertsegovina	Ei verosopimusta	75/2005	Noottienvaihdolla on vuonna 2005 sovittu, että sovelletaan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan kanssa tehtyä sopimusta (SopS 60/1987).
Brasilia	1996	92/1997	Tax Sparing lakannut ja sisäisiä verokantotajia sovellettu 1.1.2008 alkaen osinkoon, korkoon ja rojaltiin.

Brittiläiset Neitsyt-saaret	2009	59/2011	Kolme tuloverosopimusta aiheina luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käytävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen sekä keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyriyten tulon oikaisemisessa, ja tiedonvaihtosopimus (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET) tulivat voimaan 20.5.2011. HE 128/2009.
	2004	59/2005	Sopimus säästötulojen verottamisesta.
Bulgaria	1985	11/1986	
Caymansaaret	2009	34/2010	Kolme tuloverosopimusta aiheina luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käytävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen sekä keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyriyten tulon oikaisemisessa, ja tiedonvaihtosopimus tulivat voimaan 31.3.2010.
	2004	61/2005	Sopimus säästötulojen verottamisesta.
Chile	Ei verosopimusta		Sopimuksesta on neuvoteltu kesäkuussa 2012. Avoimet kysymykset käsitellään kirjeenvaihdolla.
Egypti	1965 muutettu 1974	12/1966 56/1976	Neuvotteluja uudesta sopimuksesta on käyty lokakuussa 2012.
Espanja	1967 muutettu 1970 muutettu 1973 muutettu 1990	67/1968 14/1974 39/1974 109/1991	Luonnos kokonaan uudeksi sopimukseksi on parafoitu 6.11.1992 eräin avoimin kohdin.
Etelä-Afrikka	1995	78/1995 4/1996	
Filippiinit	1978 muutettu 1993	60/1981 Ei vielä julkaistu	HE 244/1994, TP on hyväksynyt muutoksen. Muutos ei ole vielä voimassa.
Georgia	2007	76/2008	Sovelletaan 1.1.2009 alkaen.
Guernsey	2008	84/2009	Kolme tuloverosopimusta aiheina luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käytävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen sekä keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyriyten tulon oikaisemisessa, ja tiedonvaihtosopimus tulivat voimaan 11.11.2009 ja 5.4.2009 (tiedonvaihtosopimus).
	2004	49/2005	Sopimus säästötulojen verottamisesta.
Hong Kong	2007	125/2008	Ilma-aluksen käytön tuottaman tulon kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehty sopimus, voimassa 5.12.2008 alkaen, taannehtiva soveltaminen. Tuloverosopimuksesta neuvoteltu toukuussa 2012.
Indonesia	1987	4/1989	
Intia	1983 muutettu 1997 2010	59/1984 106/1999 58/2010	Uutta verosopimusta sovelletaan Suomessa 1.1.2011 alkaen.
Irlanti	1992	88/1993	
Islanti	1996 muutettu 1997 muutettu 2008	26/1997 95/1997 127/2008	Muutospöytäkirjaa sovelletaan pääosin 1.1.2009 alkaen.
Iso-Britannia	1969 muutettu 1973 muutettu 1979 muutettu 1985 muutettu 1991 muutettu 1996	2/1970 31/1974 26/1981 8/1987 2/1992 63/1997	
Israel	1997	90/1998	
Italia	1981	55/1983	Luonnos sopimusta muuttavaksi pöytäkirjaksi on parafoitu 7.6.1991.

Itävalta	2000	5/1964 6/1972 18/2001 95/2011	Muutospöytäkirja voimaan 1.12.2011. HE 13/2011.
Japani	1972 muutettu 1991	43/1972 111/1991 76/1992	
Jersey	2008  2004	78/2009  47/2005	Kolme verosopimusta aiheina luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käyttävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen sekä keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyritysten tulon oikaisemisessa ja tiedonvaihtosopimus (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET) tulivat voimaan 2.8.2009. Sopimus säästötulojen verottamisesta.
Kanada	1990 2006	81/1992 2/2007	
Kazakstan	2009	85/2010	Sopimusta sovelletaan 1.1.2011 alkaen.
Kiina	1986 muutettu 1995  2010	62/1987 38/1998 116/2006  104/2010	Kiinan kanssa kansainvälisen ilmakuljetusliiketoiminnan vastavuoroisesta vapauttamisesta eräistä veroista tehty sopimus on tullut voimaan 1.1.2007 Uutta verosopimusta sovelletaan 2011 alusta.
Kirgistan	2003	14/2004	
Korean tasavalta	1979	75/1981	Muutospöytäkirjaluonnoksesta on sovittu kirjeenvaihdolla.
Kreikka	1980	58/1981	
Kroatia	1995	34/1995	Suomen ja Kroatian välisissä suhteissa sovelletaan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan kanssa tehtyä tuloverosopimusta (SopS 60/1987).
Kuwait	Ei verosopimusta		Neuvotteluja on käyty huhtikuussa 2009.
Kypros	2012	40/2012	Sopimusta sovelletaan 1.1.2014 alkaen.
Latvia	1993	92/1993	
Libanon	Ei verosopimusta		Luonnos verosopimukseksi on parafoitu 13.1.2000 eräin avoimin kohdin.
Liettua	1993	94/1993	
Luxemburg	1982 muutettu 1990 2009	18/1983 60/1992 62/2010	Tiedonvaihtoa koskeva muutospöytäkirja tuli voimaan 12.4.2010.
Makedonia	1986 2001	60/1987 (116/2002) 23/2002	
Malesia	1984	16/1986	Neuvotteluja kokonaan uudesta sopimuksesta on käyty marraskuussa 2011.
Malta	1975 2000	69/1976 82/2001	
Mansaari	2007  2004	74/2008  51/2005	Kolme tuloverosopimusta aiheina luonnollisten henkilöiden ja laivoja tai ilma-aluksia kansainvälisessä liikenteessä käyttävien yritysten kaksinkertaisen verotuksen välttäminen ja keskinäinen sopimusmenettely etuyhteisyritysten tulon oikaisussa, ja tiedonvaihtosopimus. Sopimus säästötulojen verottamisesta.
Marokko	1973 2006	8/1980 18/2013	Uusi sopimus voimassa 19.10.2012 alkaen (sovelletaan 1.1.2013 alkaen).
Meksiko	1997	65/1998	
Moldova	2008	92/2008	Sovellettu 1.1.2009 alkaen.

Montenegro		45/2007	Noottienvaihdolla on sovittu, että sovelletaan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan kanssa tehtyä sopimusta (SopS 60/1987).
Montserrat	2004	63/2005	Sopimus säästötulojen verottamisesta. §(ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET)
Nigeria	Ei verosopimusta		Luonnos parafoitu 5.7.1990
Norja	1996 muutettu 1997 muutettu 2008	26/1997 95/1997 127/2008	Muutospöytäkirjaa sovelletaan pääosin 1.1.2009 alkaen.
Oman			Neuvotteluja verosopimuksesta on käyty maaliskuussa 2009.
Pakistan	1994	15/1996	
Portugali	1970	27/1971	Neuvottelut sopimuksen muuttamisesta on käyty lokakuussa 2013.
Puola	1977 muutettu 1994 2009	26/1979 13/1995 21/2010	Uutta verosopimusta sovelletaan 1.1.2011 alkaen.
Qatar	Ei verosopimusta		Sopimuksesta neuvoteltu joulukuussa 2002 ja tammikuussa 2008.
Ranska	1970	8/1972	Luonnos uudeksi sopimukseksi on parafoitu 28.4.1993.
Romania	1977 1998	68/1978 7/2000	
Ruotsi	1996 muutettu 1997 muutettu 2008	26/1997 95/1997 127/2008	Muutospöytäkirjaa sovelletaan pääosin 1.1.2009 alkaen.
Saksa	1979	18/1982	Neuvotteluja uudesta sopimuksesta on käyty syyskuussa 2010.
Sambia	1978	28/1985	Kirjeenvaihdolla on sovittu muutospöytäkirjaluonnoksesta.
Saudi-Arabia			Neuvotteluja käyty 30.6–3.7.2008.
Serbia		70/2001	Noottienvaihdolla on sovittu, että sovelletaan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan kanssa tehtyä sopimusta (SopS 60/1987).
Singapore	1981 2002 2009	48/1982 115/2002 41/2010	Tiedonvaihtoa koskeva muutospöytäkirja tuli voimaan 30.4.2010
Slovakia	1999	28/2000	
Slovenia	2003	70/2004	
Sri Lanka	1982	20/1984	Uudesta sopimuksesta neuvoteltu syyskuussa 2012.
Sveitsi	1991 2006 2009  2012	90/1993 92/2006 122/2010  14/2013	Muutospöytäkirja tuli voimaan 19.12.2010 ja sovellettavaksi 2011 alusta. Myös säästöjen tuottamia korkotuloa koskeva EU-sopimus. Uusi vuonna 18.9.2012 allekirjoitettu pöytäkirja tuli voimaan 3.2.2013. Sitä sovelletaan 22.9.2009 alkaen.
Tadzikistan	2012	72/2013	Sopimusta sovelletaan 1.1.2014 alkaen.
Tansania	1976	70/1978	
Tanska - Färsaaret	1996 muutettu 1997 muutettu 2008	26/1997 95/1997 127/2008	Muutospöytäkirjaa sovelletaan pääosin 1.1.2009 alkaen.
Thaimaa	1985	28/1986	
Tsekki	1994	80/1995 5/1996	
Tunisia	Ei verosopimusta		Neuvotteluja on käyty kesäkuussa 2002, avoimista kysymyksistä käydään kirjeenvaihtoa.
Turkki	1986 2009	61/1988 49/2012	Uusi verosopimus on voimassa 4.5.2012 alkaen.



Turks- ja Caicossaret	2004	65/2005	Sopimus säästötulojen verottamisesta. (ks. VIRKA-APUSOPIMUKSET)
Ukraina	1994	82/1995 6/1996	
Unkari	1978	51/1981	Luonnos kokonaan uudeksi sopimukseksi on parafoitu 27.11.1998 eräin avoimin kohdin.
Uruguay	2011	16/2013	Sopimus on voimassa 6.2.2013 alkaen (sovelletaan 1.1.2014 alkaen).
Uusi Seelanti	1982 muutettu 1986	49/1984 16/1988	Muutospöytäkirjaluonnos on parafoitu 20.9.2000.
Uzbekistan	1998	104/1999	
Valko-Venäjä	2007	84/2008	Sovellettu 1.1.2009 alkaen.
Venäjä	1987 1996 ja 2002	28/1988 110/2002	Neuvotteluja muutospöytäkirjasta on käyty.
Vietnam	2001	112/2002	
Viro	1993	96/1993	

364

364 Valtiovarainministeriö, 2014, Suomen voimassa-olevat, allekirjoitetut, parafoidut ja neuvoteltavana olevat tuloverosopimukset, tilanne 17.3.2014, saatavilla osoitteessa: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/35580.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/35580.pdf)



Finnwatch ry  
Pääskylänrinne 7 B 62  
00550 Helsinki  
[info@finnwatch.org](mailto:info@finnwatch.org)  
[www.finnwatch.org](http://www.finnwatch.org)